



تفکر در حوزه مدیریت برنامه ریزی

دکتر غلامحسن عبیری*

بدیهی است که در عمل دستیابی به این توفیق چندان سهل و آسان نیست و بیشتر برنامه ها در هر سطحی با کاستی هایی روبرو هستند که نمی توان نسبت به آن ها کم توجهی نمود. متغیرهای تصادفی، از جمله عواملی هستند که روند حرکت برنامه را با پرسش روبرو می سازند و انحراف هایی را بر بدنه برنامه تحمل می کنند.

ماهیت خرد یا کلان برنامه ریزی نیز از جمله عواملی است که در راستای پذیرش نوع سازماندهی مدیریت پروژه تأثیر گذار است. از همین رو، پدیده مدیریت برنامه ریزی کاری سهل و ساده نیست و تجربه فراوانی را می طلبد تا ابعاد برنامه به اشکال مختلف شناسایی شوند و طرح را در یک ساختار جامعه طبقه بندی کنند.

هدف از این نوشتار، مروری بر تفکر در حوزه مدیریت برنامه ریزی است، که می تواند تجربه شما در خصوص دستیابی به اهداف را مورد ارزیابی مجدد قرار دهد. این نوشتار بر مبنای سه سطح از اهداف: Goal برای مدیران ارشد، Objective برای مدیران میانی و Target برای مدیران اجرایی مورد بحث و بررسی قرار می گیرد و هدف از آن ترسیم مدیریت برنامه ریزی از دیدگاه GOT است. این تحلیل نتیجه ممارست طولانی با مدیران دستگاه ها و آموزش برنامه ریزی می باشد.



جایگاه برنامه ریزی

این پرسش که برنامه ریزی را با چه رویکردی مورد توجه قرار می دهید؟ بسیار با اهمیت است و نمی توان نسبت به آن کم توجهی کرد. اولین رویکرد برنامه ریزی از بعد زمان است؛ برنامه ریزی کوتاه مدت، میانمدت و درازمدت، هر یک تحت پوشش طرح های مختلف ماهیت متفاوتی را نشان می دهند. ممکن است شما موضوع برنامه ایران ۱۴۰۴ را مورد توجه قرار دهید. به طور طبیعی، این برنامه درازمدت است و انتظارات از آن بسیار متفاوت است. برعکس در برنامه های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، رویکرد دیگر را در مقابل خود قرار می دهید. این گونه برنامه ریزی میانمدت است و اهداف آن به صورت نرخ های متفاوت رشد به صورت سالانه دیده می شود. و در نهایت، برنامه ریزی کوتاه مدت یک ساله مطرح

مقدمه

شکی نیست که صرف نظر از نوع ساختار کلان اقتصادی که هر جامعه متأثر از آن است، برنامه ریزی هم حرکتی سازنده برای رسیدن به اهداف است. در این مسیر کلیه عوامل و نهاده ها مانند انسان، مواد، پول، انرژی و مدیریت - همه و همه - نقش کلیدی دارند. طبیعت عوامل و نهاده ها به گونه ای است که همه لازم و ملزوم یکدیگرند و کاستی هر یک از آنها، جبران ناپذیر و عامل عدم توفیق کامل در دستیابی به اهداف برنامه است. ماهیت برنامه، یک کار جمعی است و همکاری متقابل را می طلبد و حسب نوع برنامه ریزی، این همکاری به صورت های متفاوت عمل می کند. انتظار معقول از یک برنامه آن است که در کمترین زمان با حداقل هزینه و اتلاف منابع، حداکثر اهداف برنامه را با کیفیتی ممتاز محقق کند.

*دکتر آموزش و پژوهش استانداری تهران

بلندپروازی
برنامه ریزان برای
عبور از بحران،
همواره برای مدیریت
چالش هایی را به
همراه داشته و در
عمل مدیران را نسبت
به برنامه ریزان
بدبین کرده است.

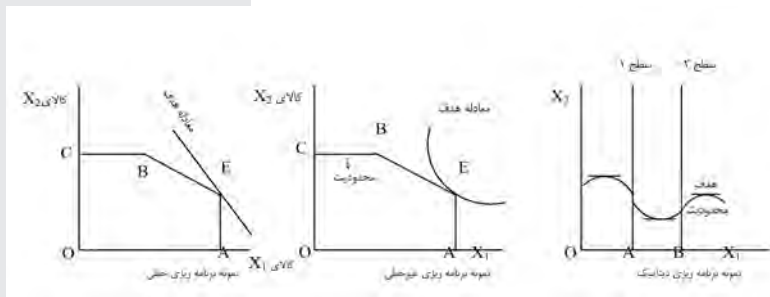
است که در برخی از کتب تا سه سال را پوشش می دهد. این برنامه ها تأثیرگذاری گسترده ای بر سطوح خرد-افراد و بنگاه ها- و کلان- کشورها و منطقه- از خود به جای می گذارند و نمی توان یکی را بر دیگری مقدم دانست.

تغییراتی که برنامه های توسعه و عمران در نیم قرن اخیر بر سطوح مختلف جامعه از خود به جای گذاشته اند، غیرقابل انکار است و همین مسأله ما را و می دارد که آموزش برنامه ریزی را برای تمامی سطوح مدیران الزامی بدانیم. معیار دیگری که حوزه برنامه ریزی را دچار تحول و دگرگونی می سازد و تغییرات بزرگی را به همراه دارد، برنامه ریزی بخشی است. در برنامه ریزی بخشی، بخش های مختلف اقتصاد- کشاورزی، صنعت و خدمات- محور اصلی تحولات می باشند. برای مثال، در اوایل قرن بیست سهم اشتغال زایی بخش کشاورزی در حدود ۵۶ درصد، بخش صنعت در حدود ۲۰ درصد و بخش خدمات ۱۵ درصد بود، در حالیکه در پایان قرن بیست این سهم اشتغال زایی کاملاً دگرگون شد، به طوریکه در ایالات متحده این درصدها به ترتیب به پنج درصد، ۲۵ درصد و ۷۰ درصد تغییر پیدا کرد. بدین ترتیب، ملاحظه می کنید که ماهیت برنامه ریزی در اوایل قرن بیست با پایان قرن متفاوت عمل کرده و ترکیب عوامل تولید در کل تغییر گسترده ای داشته است. از همین رو، برنامه ریزی شهری و روستایی با دو طیف گسترده روبرو هستند. قابل توجه آن که ساختارهای برنامه ریزی شهری در سطوح کلانشهرها بسیار متفاوت با برنامه ریزی شهری است. این مهم را در کلانشهرهایی مانند بمبئی، تهران، توکیو و دیگر شهرها می توان به سهولت مشاهده کرد. قیمت گذاری عوامل تولید در این شهرها مهم است و آثار آن بر شهرها و روستاهای منطقه غیرقابل انکار است. به عبارت دیگر، برنامه ریزی در ابعاد شهری و روستایی یا صنایع بزرگ و کوچک، ماهیت جدیدی از برنامه ریزی را مطرح می کند و باید این مهم را در زمان برنامه ریزی مورد توجه قرار داد.

نوع تقسیم بندی برنامه ریزی، شیوه تفکر در حوزه برنامه ریزی را با پرسش روبرو خواهد کرد. برای مثال، در برنامه ریزی حمل و نقل، هزینه های نسبی، هزینه های سایه و بهینه سازی هزینه حمل و نقل و رعایت شرط تعادل بین عرضه و تقاضا از اهمیت خاصی برخوردارند. کلید واژه های برنامه ریزی شبکه، هزینه اضافی، مبدأ، مقصد، سقف هزینه و زمان انجام هر فعالیت از جمله واژه هایی هستند که ماهیت برنامه ریزی را تغییر می دهند.^(۱) بنابراین، تلویحاً می توان نتیجه گرفت که ماهیت بهینه سازی، بهره برداری از عوامل تولید براساس مبانی مختلف است.

گسترش قابل توجه مدل سازی های ریاضی، ابزار مناسبی را برای برنامه ریزی فراهم کرده است، به طوری که الگوهای بهینه عمل کردن- استفاده منطقی از عوامل تولید- بسیار گسترده شده و از آن ها می توان به نحو مطلوبی در برنامه ریزی بهره برداری کرد. نمونه بارز آن هم استفاده از برنامه ریزی های خطی، غیرخطی و برنامه ریزی های دینامیک است. در تصویر شماره یک نمونه هایی از برنامه ریزی های فوق را ملاحظه می کنید.^(۲)

تصویر شماره یک
نمونه های برنامه ریزی



آسیب شناسی برنامه ریزی

برنامه ریزی به اشکال مختلف با آسیب شناسی های مختلفی روبرو می شود. در مرحله اول، تعاریفی از برنامه که پیش روی ما قرار می گیرند، مبهم و گنگ و ناشناخته اند. در مرحله دوم، مشکل شناخت متغیرهایی را داریم که روی برنامه تأثیر گذارند و ما به دلیل حجم انبوه متغیرها قادر به طبقه بندی منسجمی از متغیرها نیستیم. همین مسأله باعث می شود که ابهامات خاصی در مسیر برنامه ریزی رخ دهد و در نتیجه، شالوده کار را با بی نظمی همراه سازد. در مرحله سوم، شناخت رابطه منطقی بین متغیرها چندان ساده نیست و اگر فرضیه ها را با کارشناسان دستگاه ها در میان بگذارید، آنگاه ملاحظه می کنید که نظریه هایی کاملاً متعارض در پیش روی شما قرار می گیرد. در نهایت، مسأله جمع بندی و نتیجه گیری مطرح است که همواره با پرسش های مختلفی روبرو است و گرایش های سیاسی، شیوه جمع بندی را بهم ریخته و نتایج مختلفی از

یک برنامه ممکن است برای مدیران ارشد بسیار جامع و مطلوب باشد، اما مدیران میانی نتوانند این کیفیت را انتقال دهند و مدیران اجرایی هم امکانات لازم برای اجرای آن برنامه را نداشته باشند.

موضوع را پیشنهاد می‌نماید. بنابراین، از اولین گام، تعارض در حوزه برنامه ریزی بروز می‌کند و در مسیر تنش‌هایی را به همراه دارد که از آن‌ها با عنوان "چالش‌های برنامه ریزی" یاد می‌کنند. برای شناخت این چالش‌ها می‌توانید به مقالات مرتبط در سند چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ مراجعه کنید.

آسیب‌شناسی دیگری که در مراحل مختلف برنامه ریزی روی می‌دهد، فقدان مستندسازی از انجام کارها است. توصیه می‌شود که برای رهایی از نارسایی‌های برنامه ریزی، بر داده‌های مستند و ریزداده‌ها توجه کافی مبذول شود.

متأسفانه کشورهای در حال رشد، همواره با کمبود (Paucity) داده‌ها روبرو هستند و این به دلیل مقاومت مجموعه جامعه در مقابل تغییرات است. طبیعی است که وضع موجود برای یک طبقه اجتماعی وضع مطلوب است و نسبت به تغییرات یا بهتر بگوییم نسبت به حفظ موجود وضعیت حساسیتی خاص وجود دارد. حوزه تحقیقات، به ویژه در مسایل انسانی، آنقدر گنگ و ابهام‌برانگیز است که نمی‌توان هیچ‌گونه برآوردی از واکنش‌های اجتماعی داشت. هنوز برای برخی از تعاریف، وحدت رویه وجود ندارد و نمی‌توان پیش‌بینی کرد که این نارسایی تا کی می‌خواهند ادامه یابند. برای مثال، جرم سیاسی هنوز تعریف نشده است و...

این قبیل نارسایی‌ها، برنامه ریز را با محدودیت روبرو نموده‌اند و حرکت وی را برای سازندگی با محدودیت روبرو می‌سازند. قابل توجه آن که محدودیت‌ها گاه آنقدر در تعارض با یکدیگر قرار گرفته‌اند که دامنه تصمیم‌گیری را به سمت صفر سوق می‌دهند. در واژه‌نامه‌های تخصصی می‌گویند که

حوزه تصمیم‌گیری تهی است، یعنی هیچ نقطه اتکایی برای تصمیم‌گیری نمی‌توان پیدا کرد و نتیجه تصمیم‌گیری به سمت پوچی تمایل دارد.^(۳)

معضل دیگری که در برنامه ریزی اجتناب‌ناپذیر است، تمایلات فردی است که می‌کوشد تا برنامه را با خصوصیات فردی همسو سازد. این نارسایی در بیشتر موارد تابع شخصیت‌های قهرمان‌گونه افرادی است که در مسیر برنامه ریزی، خود را "فعال مایشاء" می‌دانند و تحت هیچ شرایطی حاضر نیستند که انعطاف‌پذیری از خود نشان دهند، در حالیکه انعطاف‌پذیری در برنامه ریزی، یک اصل است و برای خروج از بحران می‌توان از آن به نحو مطلوبی استفاده کرد.

لازم به یادآوریست که برنامه ریزان در بیشتر مواقع تصویر بزرگتری از اصل موضوع را در لایه‌های برنامه ریزی می‌گنجانند و این نارسایی در کمتر برنامه‌ای لحاظ شده است. به عبارت دیگر، برنامه ریزان برای نشان دادن قدرت و اقتدار برنامه ریزی، رویکردی "بزرگ بینانه" از موضوع را ارایه می‌دهند و از واقعیت‌گرایی پرهیز می‌کنند. برای مثال، در برنامه پنج ساله اول توسعه، عبارت "نابود کردن بیکاری" یا "از بین بردن بیکاری" دیده می‌شود، در حالیکه یک برنامه ریز واقع‌بین باید تأکید کند که به عنوان مثال، در برنامه اول نرخ بیکاری سالانه و هر سال یک درصد کاهش می‌یابد. اما در عمل این رویکرد کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

علاوه بر این، برنامه ریزی می‌بایست با اتکا به داده‌های آماری، سمت و سوی منطقی پیدا کند و با فن سخنوری و بازی با کلمات در تعارض می‌باشد. این بدان معنی نیست که از اهمیت سخنوری کاسته شود، بلکه برعکس برای انتقال داده‌های برنامه به لایه‌های مختلف اجتماعی، می‌توان از "فن سخن‌وری" به خوبی بهره‌برداری کرد. نمونه روشن آن هم "برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها" است که از پشتوانه قانون هدفمندسازی یارانه‌ها برخوردار است. از این رو، بزرگ‌نمایی یکی از منافع آسیب‌رسانی به ماهیت برنامه است. برای مثال، "طرح ضربتی اشتغال" که در دهه گذشته مورد توجه کارشناسان وزارت کار قرار گرفت، یا طرح ساماندهی اقتصادی که هیچ‌وقت به مرحله اجرا درنیامد. این موارد از نمونه‌هایی از طرح‌ها و برنامه‌های مختلفی هستند که از سوی دستگاه‌ها پیشنهاد شده‌اند، ولی در عمل موفق نبوده‌اند.^(۴)



برنامه ریزی و محیط سازمانی

اگر هرم سازمانی را به سه بخش مدیران ارشد، مدیران میانی و مدیران اجرایی تقسیم بندی کنیم، اهداف برای هر بخش متفاوت است.^(۵) مدیران ارشد با Goal روبرو هستند، مدیران میانی با Objective و مدیران اجرایی با Target. برنامه ریزی در این سه سطح مختلف، مفاهیم متفاوتی را با خود به همراه دارد. هدف از برنامه ریزی در سطح مدیران ارشد، با ابهاماتی روبرو است، در حالیکه میزان این ابهام برای مدیران میانی کمتر است و مدیران اجرایی هیچ‌گونه ابهامی در مورد هدف ندارند. برنامه ریزی به تبع هدف مورد نظر برای

یکی از معضلاتی که در فرایند برنامه ریزی اجتناب‌ناپذیر است، تمایلات فردی است که می‌کوشد تا برنامه ریزی را با خصوصیات فردی همسو سازد.



دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات تابعه برای برنامه ریزی باید از روند تغییرات آماری متغیرهای دستگاه با اطلاع باشند تا ساماندهی برنامه ریزی میسر گردد. البته در عمل دسترسی به داده‌های آماری چندان ساده نیست و روش‌های تحلیلی مناسبی برای شناخت میزان موفقیت در دستیابی به اهداف برنامه وجود ندارد. این قبیل کاستی‌ها اعتماد سرمایه‌های انسانی نسبت به چارچوب محیط سازمانی را کاهش می‌دهند. از این رو، جلب اعتماد سرمایه‌های انسانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

مسئله دیگری که با اهمیت تلقی می‌شود، موضوع باز و بسته بودن سیستم است. چنانچه سیستم بنا به هر دلیلی لازم باشد که باز عمل کند، برنامه ریزی از دامنه تغییرات گسترده تری برخوردار خواهد بود. این کنش و واکنش محیط سازمانی نسبت به ساختار برنامه - خرد یا کلان، بخشی یا غیربخشی - با پویایی و ایستایی سازمان رابطه منطقی برقرار می‌سازد.

محیط سازمانی یک نوع عامل محرک برای برنامه ریزی است و نسبت داده‌ها به ستانده‌ها را تغییر می‌دهد. برخی از نظام‌ها به داده‌ها پویایی می‌دهند و برنامه ریزی هم‌افزایی ایجاد می‌کند. برخی دیگر از نظام‌ها نقش میدل (Transformator) را بازی می‌کنند و توان هم‌افزایی ندارند. بدترین حالت ممکن، حالت نظام‌هایی است که نقش خردکننده (Destructive) را بازی می‌کنند و ایستایی را با تخریب همراه می‌سازند.

برنامه ریزی در این سه حالت ممکن، سه رویکرد متفاوت از خودنشان می‌دهد. عوامل پویاسازی در محیط سازمانی "مشارکت و گوش شنوا" داشتن است. نقدپذیری و اعتماد به کارگروهی نیز عامل مهمی در تقویت نظام برنامه ریزی است. از سوی دیگر، شایعه‌سازی و تخریب شخصیت، عامل مهمی در تضعیف برنامه‌ها به حساب می‌آید. گرایش به سمت تخریب برنامه از آنجا شروع می‌شود که اطلاعات - داده‌های تقسیم‌بندی شده - مسیر حرکت مناسبی را در طول دوره برنامه ریزی در پیش ندارند.

ادامه دارد

مدیران ارشد بیشتر یک بیانیه است، در حالیکه برای مدیران میانی یک بیانیه اجرایی است و برای مدیران اجرایی یک دستورالعمل کاری است. به عبارت دیگر، مدیران اجرایی به ضوابط کار و فعالیت‌های برنامه توجه دارند و لذا کاربردی بودن برنامه برای آنان از درجه اهمیت بالایی برخوردار است. عکس این مسأله برای مدیران ارشد سازمان مصداق دارد که برنامه را در شرایط ایده آل برای مقابله با بحران‌ها طراحی می‌کنند. مدیران میانی هم انتقال‌دهنده ایده آل‌ها به دستورالعمل‌های کاری هستند. بنابراین، سه گرایش مختلف نسبت به برنامه در سطوح مختلف وجود دارد. طبیعی است که یک برنامه ممکن است برای مدیران ارشد بسیار جامع و مطلوب باشد، اما مدیران میانی نتوانند این کیفیت را انتقال دهند و مدیران اجرایی هم امکانات لازم برای اجرای آن برنامه را نداشته باشند.

در همین رابطه شایان ذکر است که معمولاً محیط‌های سازمانی اجرایی، با دستورالعمل‌های کاری روبرو هستند، لذا همواره بیشترین مقاومت در مقابل برنامه از سوی آنان صورت می‌گیرد. محیط‌های سازمانی ستادی، مشکل کمتری دارند و اگر در این محیط‌ها نارسایی دیده می‌شود، بیشتر جنبه نظریه پردازی دارد. برای مثال، ممکن است مفروضات بین مدیران ارشد و مدیران میانی یکسان نباشد و همین اختلاف نظر، اجرای کار را با مشکل روبرو می‌سازد.

مدیران ارشد غالباً با خطوط کلی استراتژیک برنامه سروکار دارند و از اینرو، همواره آرمانگرایانه (ایده آلیستی) برخورد می‌کنند. بنابراین، به هر میزان که برنامه بزرگ بینانه تر باشد، بیشتر مورد توجه کارگزاران سیاسی قرار می‌گیرد، در حالیکه در عمل برنامه باید قابلیت اجرا داشته باشد. اصطلاح مورد استفاده برنامه ریزان در این مورد، واژه Feasibility است،^(۶) یعنی امکان اجرایی شدن برنامه باید مورد توجه قرار گیرد.

به طور کلی، ساختار سازمان، اعم از اینکه هرمی باشد یا ماتریسی، الگوی برنامه ریزی متفاوتی را به دنبال خواهد داشت.

انتظار معقول از یک
برنامه آن است که
در کمترین زمان با
حداقل هزینه و اتلاف
منابع، حداکثر اهداف
برنامه را با کیفیتی
ممتاز محقق کند.