

سیری در برنامه ریزی با تاکید بر برنامه ریزی اجتماعی

بازنگری از دکتر مصطفی اقلیما^۱

سیر تحول برنامه ریزی

در تمدن های باستانی ، چه در غرب و چه در شرق ، خاصه در یونان باستان ، پیام حکما ، درباره « مدینه های فاضله » نشانه ضرورت تفکر و اندیشه انسان در مورد بوجود آوردن یک جامعه منظم انسانی بوده است . همه اینگونه تفکرات و اندیشه ها ، حاوی یک نوع برنامه ریزی فلسفی و ایده آلیستی می باشد . در میان آثار فکری ، حکما و فلاسفه قرن های گذشته بسیار به این گونه تصاویر جامعه انسانی آینده بر می خوریم که ایده آلیستی و شاعرانه است.

برنامه ریزی بعنوان یک دانش و تکنیک ، مانند همه علوم دیگر با تحول و تکامل جامعه انسانی پیشرفت نمود . در واقع برنامه ریزی بصورت علمی با پیدایش علم اقتصاد شکل گرفت ، و با پیدایش مکتب های مختلف سوسیالیسم ، در اواخر قرن ۱۹ ، نحوه تفکر به امر برنامه ریزی و ساختمان جامعه آینده تغییر کرد و مکانیزم برنامه ریزی ستون فقرات تصمیم گیریهای اقتصادی و اجتماعی را در جامعه های نوین پدید آورد .

بدون شک تاریخ برنامه ریزی ، با تاریخ انسان اندیشمند و ابزار ساز آغاز می شود . در عصری که انسان زندگی خود را تابع نظم اجتماعی قرارداد ، مسلماً یکنوع برنامه ریزی در کار او بوده است ، لیکن قبل از آن زمان نیز بشر برای زندگی روزمره خود ، برنامه ای داشته است . انسان جوامع ابتدایی برای گرد آوری آذوقه یا ساختن خانه برای حفاظت خود در برابر باد و باران و سایر حوادث عملاً به یک نوع برنامه ریزی می پرداخته است . این گونه برنامه ریزی اساساً جنبه فردی داشته و ناآگاهانه بوده است . در حقیقت به «تفکر پیش از عمل» شباهت داشته است .

در دوره تاریخ ، با پیدایش اجتماعات منظم ، و پیچیدگی اوضاع جامعه ، دستگاه حکومت برای اداره امور جامعه به تهیه و تنظیم یکنوع برنامه ای می پرداخت که بیش و کم معرف برآورد « دخل و خرج » یا « درآمد و هزینه » جامعه بود . در برخی از جوامع کهن ، گاه این برآوردها با آینده نگری غیرعلمی همراه بوده است .

۱- مشاور در مسائل اجتماعی - خانوادگی - فرهنگی

جامعه بر اساس روندهای موجود و جهت بخشیدن فعالیت های موجود برای اصلاح راهها و روشها «
- اما برنامه ریزی به مفهوم نو عبارتست از «
کوشش آگاهانه و تنظیم شده برای انتخاب
بهترین راهها جهت رسیدن به هدف های
مشخص اقتصادی و اجتماعی» .

لیکن از آنجائیکه رسیدن به این هدف مستلزم وسایلی
است و وسائل در همه جا یکسان در اختیار نیست و یا
بعبارت دیگر چون وسائل (از قبیل سرمایه - منابع طبیعی
- نیروی انسانی - مدیریت) دارای محدودیت هایی است،
بنابراین می توان برنامه ریزی را هنر و دانش استفاده
بهتر از منابع برای رسیدن به هدف های اقتصادی و
اجتماعی دانست .

اوسکار لانژ اقتصاد دان لهستانی ، از دیدگاه اقتصادی ،
برنامه ریزی را چنین تعریف می کند :

برنامه ریزی فراگردیست برای جهت بخشیدن و هدایت
جریان های تولید ، توزیع ، تراکم سرمایه و مصارف

هدف اساسی برنامه ریزی ، یافتن راهها و وسائل نیل به
هدف های ملی است . بعبارت دیگر ، برنامه ریزی وسیله
ایست برای کشف راه حل های مطلوب و متناسب برای
تحقق استراتژی توسعه اجتماعی و اقتصادی .

برنامه ریزی سنجشی است از مجموعه سیاست های
اقتصادی و اجتماعی که در قالب جزئیات کمی و عملیات
مشخص بیان شده و در این راه نه تنها باید رابطه آنرا با
زمان و مکان مورد مطالعه قرار داد ، بلکه باید ارتباط این

پس برای نخستین بار ، نظام برنامه ریزی علمی در یک
جامعه سوسیالیستی پاگرفت* و از آن تاریخ به تدریج فکر
برنامه ریزی ، هم در کشورهای سرمایه داری و هم در
کشورهای جهان سوم بعنوان ابزار و وسیله تحقق
استراتژیهای توسعه پذیرفته شد .

بطور خلاصه ، در کشورهای غربی عوامل زیر موجب شد
که حکومت ها به نظام برنامه ریزی روی آورند .

۱- نتایج حاصل از برنامه ریزی در جامعه های
سوسیالیستی .

۲- پیچیدگی مسائل اقتصادی و اجتماعی در
کشورهای سرمایه داری و اتخاذ روشهای
برنامه ریزی بمنظور اصلاح روشها و راههای
موجود و « مطلوب ساختن » تصمیم گیریهای
اقتصادی و اجتماعی در جامعه .

۳- پاشیدگی ساختارهای اقتصادی و اجتماعی
جوامع غربی بعد از جنگ بین الملل دوم و
ضرورت ساختمان جامعه نوین با ارزشهای نو .

۲- تعریف برنامه ریزی

علما و کارشناسان معاصر، (دانشمندان اقتصاد و بورژوازی
یا سوسیالیستی) دیدگاههای گوناگونی در مورد برنامه
ریزی دارند و تعریف های متفاوتی نیز بدست داده اند .
پروفسور اولیویه Olivier اقتصادشناس فرانسوی
برنامه ریزی را چنین تعریف می کند . « پیش بینی آینده

* اتحاد جماهیر شوروی

عوامل را با موضوعهای ویژه در حدود فعالیت های آنها مانند فعالیت های اجتماعی در نظر گرفت .

برنامه ریزی اجتماعی چیست ؟

واژه « اجتماعی » در برنامه ریزی توسعه معانی گوناگونی دارد . بعنوان نمونه از دیدگاه اقتصاد دانان تعبیر این اصطلاح عبارت از برنامه ریزی برای گسترش خدمات اجتماعی نظیر بهداشت ، تغذیه ، مسکن ، آموزش و پرورش ، رفاه و تامین اجتماعی است . از دیدگاه جامعه شناسان تعبیر این واژه بیدرنگ مترادف می شود با برنامه ریزی در زمینه هدایت تحولات اجتماعی ، نظیر تغییر در ساختارهای جامعه ، در نهادهای اجتماعی در طرز پندارها و رفتار افراد و گروهها و ...

از آنجا که محور اصلی تمام این تعبیر از واژه « اجتماعی » مردم است . می توان نتیجه گرفت قلمرو برنامه ریزی اجتماعی بسیار وسیع تر از سایر رشته های برنامه ریزی است .

هرمانسن کارشناس برنامه ریزی عوامل اجتماعی را توسعه را به سه گروه مختلف که در ضمن ارتباط بسیار نزدیکی با یکدیگر دارند تقسیم می کند :

۱- آن گروه از عناصر اجتماعی توسعه که شامل جنبه های مختلف توزیع توسعه اقتصاد و گسترش سیستم های تامین اجتماعی و برنامه های رفاهی می گردند .

۲- عوامل اجتماعی توسعه که در نظام مکانیزم بازار نمی گنجد ، مانند بهداشت ، آموزش ، مسکن ،

تغذیه ... گسترش این عوامل موجب تولید خدماتی می شوند که برخلاف کالاهایی که معمولاً از طریق مکانیزم بازار توزیع می شوند ، بیشتر جنبه رفاهی داشته و دارای اثرات متقابل بسیار در پیشرفت های بعدی می باشد .

۳- جریان های اجتماعی توسعه ، عناصر دیگری را دربر می گیرند ، می توان تحت عنوان جنبه های جامعه شناسی تقسیم بندی کرد . نظیر ایجاد تغییرات : در ساخت گروههای اجتماعی ، در الگوی نقش متقابل اجتماعی در توزیع نفوذ و پایگاههای اجتماعی ، در ساخت نهادهای اجتماعی و در الگوی تحرک اجتماعی که بر مبنای پاره ای قضاوت ها و مباحثات ارزشی ، گفته می شود ایجاد تحول در اینگونه عوامل اثرات بسیاری در توسعه و پیشرفت دارد .

هدف های برنامه ریزی اجتماعی :

هدف غائی از برنامه ریزی اجتماعی ، تحقق هدفهای

استراتژی توسعه اجتماعی است . بعبارت دیگر تامین عقلانی و عادلانه نیازهای اساسی مادی و معنوی افراد جامعه . با در نظر گرفتن منابع و امکانات ملی و مشارکت فعالانه همه گروه های جامعه است .

پروفسور تین برگن ، معتقد است ، وظیفه نخست برنامه ریزی اجتماعی عقلانی کردن Rationalisation تصمیم گیریهای اقتصادی ، سیاسی ، اداری ... در جهت ایجاد امکانات و فرصت های متساوی برای رشد و تعالی افراد جامعه است . اما اجراء و تحقق این هدف وسیع با

- محدودیت منابع و امکانات موجود ملازمه دارد. در نتیجه گزینش اولویت ها، بین هدفهای گوناگون و مختلف مهمترین اصل در جریان برنامه ریزی اجتماعی است. و ۱- امکانات و منابع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و انسانی کشور
- این وظیفه برنامه ریز اجتماعی است که اولویت ها و تغییرات انتخابی ممکن و نتایج آینده را به روشنی برای تصمیم گیرندگان سیاسی جامعه تهیه و تنظیم نماید. ۲- روندهای موجود در فعالیت های اقتصادی - اجتماعی
- ۳- موانع و تنگناهای اساسی در جریان توسعه

مراحل تهیه و تنظیم برنامه :

- تهیه برنامه (اعم از اقتصادی یا اجتماعی) معمولاً متضمن ۵ مرحله است این مراحل بشرح زیر می باشند :
- الف - ارزیابی وضع اجتماعی - اقتصادی جامعه (یا بخش موردنظر - یا منطقه)
- ب - تجزیه و تحلیل منابع و امکانات و محدودیت ها.
- پ - تعیین درونماها و هدفها و استراتژی توسعه اجتماعی
- ت - تهیه و تدوین برنامه ها و طرحهای توسعه اجتماعی.
- ث - تنظیم برنامه عمل هماهنگ.
- اکنون هر یک از این مراحل را با بررسی مختصری از روشها توضیح میدهم :
- الف - ارزیابی وضع اجتماعی - اقتصادی موجود جامعه
- کار تنظیم استراتژی برنامه باید با ارزیابی وضع اقتصادی - اجتماعی جامعه یا بخش موردنظر آغاز گردد. مراد از این ارزیابی شناخت و تجزیه و تحلیل ویژگی ها، امکانات و تنگناهای توسعه اجتماعی یا بخش موردنظر است که برنامه به جهت آن تهیه و تنظیم می گردد.
- بنابراین برای ارزیابی وضع موجود (جاری) کشور دو نوع بررسی مورد نیاز است به این شرح :
- الف - تجزیه و تحلیل ساختارها و بافت اجتماعی - اقتصادی کشور (اعم از منطقه ای - شهری - روستایی و غیره ...)
- ب - ارزیابی و فعالیت های جاری عمرانی
- پ - تشخیص و تعیین مسائل و مشکلات ساختمان و بافت اجتماعی - اقتصادی کشور را می توان به یاری شاخص های (نماگرها) خرد و کلان (میکرو و ماکرو) مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. نماگرهای « ماکرو » می توانند وضع و چگونگی درآمد ملی، اشتغال و منابع و ... را معین و مشخص کنند.
- نماگرهای « میکرو » می توانند وضع بخشهای برنامه ریزی (نظیر بهداشت آموزش - تغذیه - عمران شهری ...) را نشان دهند.
- بدیهی است مقایسه این شاخص ها، با متوسط های موجود در سطح کشور اطلاعات سودمندی را در سطح توسعه گروهها - مناطق مورد نظر بدست خواهد داد و

مطالعه دقیق تر موضوع و نیز برای تعیین اینکه آیا واقعاً مشکل و مسئله ای را برای جامعه تشکیل می دهد انتخاب کرد. نکته مهمی که باید در نظر داشت این است که نباید علل و موجبات عمومی و کلی عقب افتادگی را با عوامل و چیزهایی که ممکن است دشواری ها و تنگناهای توسعه باشد اشتباه کرد.

این مطالعات، حقایق و ارقام اساسی مربوط به سطح کشور، و کیفیت و میزان توسعه و کارائی و نارسایی بخشهای مختلف و اجرای برنامه ها و طرحها و غیره را بدست خواهد داد و امکان خواهد داشت که تهیه برنامه از مرحله نخست بگذرد و وارد مرحله دوم یعنی تجزیه و تحلیل منابع و امکانات شود.

ب- تجزیه و تحلیل منابع و امکانات و چشم اندازهای توسعه (اجتماعی)

در حالی که عمده توجه مرحله قبل معطوف به تعیین وضع موجود بود، هدف این مرحله یافتن امکانات آتی کشور است. ^{فشارده} مطلبی که در این مرحله عنوان می شود این است که تعیین کننده طبیعت توسعه و وسعت قلمرو آن بطور عمده بشرایط و اوضاع اقتصادی، انسانی، اجتماعی و ... کشور است. از اینرو لازم است میزان منابع موجود کشور (برحسب منطقه ها) و همچنین منابع شناخته شده و نیز امکاناتی را که می توان در بهره برداری بهتر از آن بکار برد به دقت مطالعه کرد. منابع را باید با توجه به شناخت نیازها - خواست ها و انتظارات

عرصه « های پیش رفته و عقب افتاده، را مشخص خواهد نمود. چنین بررسی می تواند به عنوان « پایه ای » به جهت تعیین هدفهای توسعه مبتنی بر برنامه ریزی عمل کند و در این مقام باید از جامعیت برخوردار باشد. علاوه بر این مطالعه که به یاری نماگرها در ساختمان و بافت اجتماعی - اقتصادی صورت می گیرد، لازم است فعالیت های جاری عمرانی نیز مورد ارزیابی و مطالعه قرار گیرد. مقصود از این مطالعه وقوف و آگاهی بر نحوه کار و عمل برنامه ها و طرحهای در دست اجرا علی الخصوص از این دیدگاه است که آیا تاثیری در جامعه داشته اند یا نه و یا اگر نداشته اند علت و موجب این امر چه بوده است؟

با این چنین ارزیابی می توان معین کرد که چه برنامه هایی را باید در طی دوره برنامه آتی ادامه داد و چه برنامه هایی را ادامه نداد و نیز معلوم کرد آیا فعالیت های دیگری هست که باید آهنگ اجرایشان را سریعتر کرد و قس علیهذا. و چون جریان طبعاً به انتخاب فعالیت های عمرانی (توسعه اقتصادی یا توسعه اجتماعی) برای کشور است. برنامه های آینده مساعدت خواهد کرد. بنابراین انجام آن به عنوان مرحله ای از تهیه و تنظیم برنامه نهایت ضرورت را دارد.

سومین جنبه این مرحله « شناخت » مسائل و مشکلات توسعه اقتصادی اجتماعی است. انجام این امر مستلزم مطالعه دقیق آمار و اطلاعات مربوط به ساختمان و بافت اجتماعی - اقتصادی جامعه است. اختلافاتی را که با سطوح متوسط مرسوم مشاهده می شود می توان برای

این ، از نقطه نظر کلی و ملی جهتی که باید بخشها یا توسعه منطقه ای به پیماید مشخص است .

ت - تنظیم برنامه ها و طرحهای توسعه اجتماعی

مرحله چهارم تهیه برنامه ، تدوین برنامه ها و طرحهای ویژه است . این مرحله جزء اساسی برنامه است و در تهیه آن باید نهایت دقت بکار برده شود .

این مرحله سه جنبه دارد به این شرح :

الف : وسعت برنامه و طرحها

ب : توجیه برنامه ها و طرحها بر حسب هزینه ها و انتفاع

پ : احتیاجات مادی و مالی و انسانی برنامه ها و طرحها

تعیین میزان وسعت برنامه مسئله شایان توجهی است

در این جا هدف عمده کار ، تعیین این مساله است که آیا

باید انواع برنامه ها و طرحها را (یعنی آنها که متضمن

سرمایه گزاری اندک یا کلان هستند و بر زندگی انسان یا

مسائل بین بخشی یا بین مناطق تاثیر می کنند) در قلمرو

برنامه توسعه اجتماعی جای داد و یا این عوامل باید بطور

عمده یا برنامه هائی مربوط باشند که بتوان آنها را با

توجه به واقعیت ها تنظیم کرد .

ث : تنظیم برنامه عمل هماهنگ

مرحله نهائی تهیه برنامه ، رفع ناهماهنگی ها و ارائه

یک برنامه عمل هماهنگ است . در تهیه و تنظیم برنامه

عمل هماهنگ باید به عوامل زیر توجه داشت :

وضع امکانات مالی (اعتباری) برای سرمایه

گذاری در فعالیت مورد نظر .

توسعه مورد استفاده قرار داد . این کار را می توان با استفاده از شیوه های زیر به انجام رساند :

الف - تهیه فهرستی از منابع

ب - تعیین نوع و سطح استفاده ای که در حال حاضر از این منابع می شود .

ج - شناخت چشم دنیتهای آتی ، با بررسی شیوه ها و راههایی که به یاری آنها می توان به نحو موثر و متنوع تری از این منابع استفاده کرد (یعنی بکار بردن ظرفیت استفاده نشده و امکانات جدید تبدیل شکل)

پ - تعیین دورنمایا و هدفها و استراتژی توسعه (اجتماعی - اقتصادی)

سومین مرحله در تهیه برنامه ، یعنی تعیین دورنمایا و هدفها و استراتژی توسعه بطور عمده بستگی به سه متغیر زیر دارد :

هدفها و مقاصد ملی

هدفهای ملی برای هر یک از بخشهای برنامه ملی

(اجتماعی - اقتصادی یا منطقه ای)

امکانات و توقعات (اقتصادی یا اجتماعی یا

منطقه ای)

هدفها و مقاصد ملی چارچوب و قلمرو عمل هدفهای

توسعه را در محدوده بخشهای برنامه ریزی (آموزش -

صنعت - مسکن و ...) تعیین می کنند . چون هدف ، ایجاد

هماهنگی بین هدفهای ملی و بخشی و منطقه ای است .

بنابراین در حقیقت شرط اولیه و لازم برای تعیین هدفهای

توسعه (بخشها) توجه به هدفهای ملی است . گذشته از

وضع نیروی انسانی (چگونگی عرضه و تقاضای نیروی انسانی - نیازها و امکانات تامین آن).
 برنامه ریزی در کشورهای سوسیالیستی و غیرسرمایه داری .
 برنامه ریزی در کشورهای سرمایه داری .
 برنامه ریزی در کشورهای جهان سوم .
 مکانیزم های اجرایی (چگونگی اجرای برنامه و طرح از نظر سیستم سازمان دهی و مدیریت) .

انواع برنامه

اشکال برنامه ریزی یا سیستم برنامه ریزی :
 برخی از متخصصان برنامه ریزی ، مانند پرفسورشارل تبهلم اقتصاددان معاصر فرانسوی و پرفسور پل باران اقتصاددان فقیر آمریکائی عقیده دارند ، برنامه ریزی به مفهوم علمی کلمه ، فقط در کشورهای با نظام اقتصاد غیر سرمایه داری امکان پذیر است . به عقیده آنان در کشورهای که دارای نظام اقتصاد سرمایه داری اند ، برنامه ریزی در حقیقت انجام یک سلسله عملیات بمنظور تعیین سیاست ها و تدابیر در جهت سرمایه گذاری های دولتی است . دولت فقط می تواند در قلمرو حاکمیت خود (بخش دولتی) برنامه ریزی کند ، در حالیکه بخش اعظم فعالیت های اقتصادی در بخش خصوصی انجام می گیرد .
 که تابع قانون اقتصاد بازار است (قانون عرضه و تقاضا)
 به همین جهت تبهلم معتقد است که در کشورهای سرمایه داری کلیه عملیات برنامه ریزی در حد « طرح ریزی » Programation خلاصه می شود . بعلاوه ضمانت اجرائی برای سیاست ها و خط مشی های دولتی در قلمرو بخش خصوصی وجود ندارد . بطور خلاصه ، امروز ، سه نظام برنامه ریزی وجود دارد .

امروز اکثر علمای برنامه ریزی مانندتین برگن و آرتورلویس به کشورهائی که برای رشد اقتصادی برنامه ریزی می کنند توصیه می کنند که سه نوع برنامه یعنی برنامه کوتاه مدت یا سالانه، برنامه میان مدت (۷-۵ ساله) و برنامه دراز مدت (۱۵ تا ۲۰ ساله) را برگزینند. پرفسور اسکارلانژ اقتصاد دان لهستانی برنامه میان مدت را برنامه تاکتیکی Tacticee و برنامه دراز مدت را برنامه استراتژیک میدانند و معتقد است که باید برنامه تاکتیکی در قالب برنامه استراتژیک تهیه و تنظیم گردد.
 برنامه ریزی برخی از بخشهای اجتماعی، نظیر آموزش و پرورش ، فقط در چارچوب برنامه ریزی دراز مدت امکان پذیر است. (نظیر پیش بینی رشته های دانشگاهی)
 اسکارلانژ معتقد است توسعه نیاز به زمان دارد و به همین جهت گفته می شود که برای اطمینان از وجود هماهنگی میان تصمیمات جاری (مربوط به توسعه) و هدفها و نیازها و امکانات و منابع دراز مدت، تنظیم برنامه ها هدفهای دراز مدت ضروریست در واقع برنامه های دراز مدت وسیله و ابزار مناسبی برای بررسی منظم درآمدها و هزینه های آینده و سایر مسائل مربوط به تصمیم گیری کنونی در امر سرمایه گذاری است. به علاوه برنامه ریزان

تجربه های ناموفق برنامه ریزی در جهان سوم موجب شده تا " عوامل اجتماعی " نیز وارد قلمرو برنامه ریزی ماکرو گردد و مدل های اقتصادی به مدل های جامع توسعه تغییر یابد. در مدل های جامع توسعه به عوامل اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی ارزش یکسانی داده شده و در مدل های جدید عواملی نظیر اشتغال، بهره وری - مصرف اجتماعی از هدفهای اساسی آن به شمار می رود. در برنامه ریزی ماکرو اقتصادی، همواره تولید، بهره وری و سرمایه گذاری و کارآئی مطرح است. در حالیکه در برنامه ریزی ماکرو اجتماعی، توزیع مجدد، (اعم از خدمات درآمد - ثروت) افزایش طرح زندگی (کیفیت زندگی) توجهی و مشارکت و عقلانی کردن روش های تولید مطرح است. به سخن ساده و هدف برنامه ریزی اجتماعی تامین عدالت اجتماعی است از طریق یک سلسله سیاست ها و ضوابط قانونی.

در برنامه ریزی اجتماعی، از "شاخص های اجتماعی" برای تجزیه و تحلیل نوع توسعه استفاده می شود. برنامه ریزان بمدد شاخص های اجتماعی نابرابریها، فاصله ها - تنگناهای اجتماعی را مشخص می سازند. عمده ترین شاخص های اجتماعی که در برنامه ریزی بکار می رود عبارتند از:

را متوجه می سازد که هر گاه پیش بینی های لازم را نکنند همراه با توسعه اقتصادی و اجتماعی به مسائل حادی پدید خواهد آمد.

برنامه کوتاه مدت (برنامه سال یا بودجه سال) کلیه عملیاتی که باید در ظرف یکسال انجام پذیرد در برنامه سال پیش بینی می گردد. با اجرای هماهنگ برنامه های کوتاه وسایل و امکاناتی فراهم می آورند که برنامه های میان مدت را قابل اجرا می کند.

اشکال برنامه ریزی

۱- برنامه ریزی ماکرو یا کلان Macro-planning

در روش برنامه ریزی ماکرو یا کلان، از کل یا از بالا به پائین انجام می گیرد. هدف از برنامه ریزی ماکرو، تعیین استراتژی توسعه یا برنامه، تعیین خط مشی ها و سیاست های کلی و هم چنین تعیین هدفهای اجتماعی و اقتصادی و جهت های سرمایه گذاریها در برنامه ریزی ماکرو از روش های اقتصادی و ریاضی برای مدل سازی استفاده می شود. در واقع در سطح برنامه ریزی ماکرو بر پایه هدفهای کلی توسعه و منابع و امکانات و نیازهای جامعه " مدل توسعه " ساخته می شود.

تا کنون در برنامه ریزی ماکرو و مدل سازی برای توسعه عوامل اقتصادی رجحان داشته اند. لیکن مسائل ناشی از

شاخص های بهداشتی

شاخص های آموزشی

- | | |
|-------------------------|---|
| ۱- نرخ امید به زندگی | ۱- میزان بیسوادی |
| ۲- نرخ مرگ و میر کودکان | ۲- نسبت کودکان مدرسه رو به افراد لازم التعليم |
| ۳- نرخ مرگ و میر عمومی | ۳- نسبت معلم به شاگرد |
| ۴- نسبت پزشک به جمعیت | ۴- نسبت دانشجو به کل جوانان کشور |
| ۵- نسبت تخت به جمعیت | ۵- نسبت دانش آموزان مدرسه های فنی به کل دانش آموزان |

شاخص های رفاهی

- ۱- میزان سرانه پروتئین حیوانی
- ۲- میزان سرانه شیر
- ۳- میزان سرانه فضای بز
- ۴- نسبت موسسات فرهنگی (تاتر - سینما - اپرا) به جمعیت
- ۵- میزان نسبت ماشین - تلفن به جمعیت



۲- برنامه ریزی میکرو با برنامه ریزی بخشی

میکرو، هدفها، سیاستها و تخصص اعتبارات برای فعالیت

های مشخص یک بخش یا فعالیت در قالب برنامه ریزی کلی تعیین می گردد.

برنامه ریزی بخشی باید بطریقی انجام پذیرد که مجموع برنامه های بخش های مختلف، هدفها و استراتژی در یک نظام هماهنگ و جامع برنامه ریزی، برنامه ریزی از بالا به پائین و از پائین به بالا همزمان هم انجام می گیرد. کلیه این عملیات بصورت پویا و مستمر و متقابل می باشد. سیستم مبادله اطلاعات یا سیستم بازخوردی Fedbal در عملیات برنامه ریزی متضمن این است که بر

در این برنامه ریزی حرکت از جزء به کل و یا از پائین به بالا است. برنامه ریزی درباره بخش اقتصادی یا اجتماعی نظیر (بهداشت- آموزش- کشاورزی و ...) را اصطلاحاً برنامه ریزی میکرو یا بخش می گویند. در برنامه ریزی توسعه را تحقق پذیر سازد. بعبارت دیگر در هر برنامه ریزی از پائین باید هدفهای برنامه ریزی بالا یا ماکرو و ملحوظ باشد و بعنوان مشی اساسی برنامه ریزان را یاری کند.

و موشکافی صورت گیرد. در واقع چنانچه توجه کافی به ارزیابی طرحها و برنامه های عمرانی مبذول نشود چه بسا که تمامی نظام برنامه ریزی در هم فروریزد.

در حالیکه همواره اهمیت و مقام ارزیابی در برنامه ریزی مورد تاکید قرار گرفته معذالک ارزیابی هم چنان بصورت اصطلاحی که بارها مورد استعمال نابجا قرار گرفته و مواردی بصورت یک نقطه ضعف بجای مانده است. درباره معنای این اصطلاح و شرایط گوناگون که ارزیابی ایجاب می کند و نوع تکنیک های موثر برای یک مرحله ابهام فراوانی بچشم می خورد.

بنابراین در حله نخست می بایست میان سه نوع ارزیابی تفاوت گذاشت نخستین شکل ارزیابی همان چیزبست که معمولاً پیش ارزیابی (Lexante evalaatim) یا زمینه یابی نامیده شده است پیش ارزیابی معمولاً در مراحل پیش از سرمایه گذاری صورت می گیرد بعبارت دیگر این نوع ارزیابی به منظور اخذ تصمیم در مورد انتخاب ورد طرحها و یا به تعویق انداختن برنامه ها و اجرای آنها انجام می شود. یک مثال این نکته را روشن تر خواهد ساخت. فرض کنید از ده طرح یا برنامه ای بایستی به اجراء درآیند تنها برای پنج تای آنها نیروی انسانی و مواد اولیه کافی وجود دارد و مسئله این است که معلوم شود آن پنج برنامه ای که بایستی انتخاب شوند کدامند این روند ارزیابی و مشخص طرحها، انتخاب پنج طرح از میان ده طرح، پیش ارزیابی خوانده میشود. این روند که هدف آن حذف طرحهای غیر علمی، غیر اقتصادی و کم بازده تر است اهمیتی فوق العاده دارد زیرا که از طریق همین

اساس هدفهای مشخص بنامه توسعه ملی بررسی های لازم انجام گیرد و سپس با توجه به این شناخت از مسائل و تنگناها و امکانات و نیازها طرحهای مشخص اجرائی تهیه گردد. این طرحها باید در قالب هدفهای کلی بخش، تحت ضوابط دقیق و مشخص تهیه و در سازمان مرکزی برنامه ریزی با سایر طرحهای عمرانی هماهنگ شود.

برنامه ریزی میان بخشی

چون برخی از بخش های اجتماعی یا اقتصادی سایر بخشها وابسته اند برنامه ریزی درباره اینگونه بخش ها باید در ارتباط با سایر بخش ها انجام گیرد. نظیر تغذیه که از یکسو به کشاورزی مرتبط است و از سوی دیگر به صنعت از لحاظ تهیه فرآورده های غذایی و ...

مشارکت در عملیات برنامه ریزی

عملیات برنامه ریزی در سطح گسترده ای انجام می پذیرد که کلیه نهادهای سیاسی- اجتماعی و مردمی مشارکت دارند و اساساً برنامه ریزی یک امر سیاسی - اجتماعی است و در مراحل مختلف آن باید نهادهای مردم شرکت کنند.

هر اندازه شرکت مردم، گروهها - احزاب و اقلیت ها در کار برنامه ریزی بیشتر باشد نظام برنامه ریزی عقلانی تر است.

ارزشیابی و نظارت

روند برنامه ریزی که مستلزم تطبیق تجربه و ارزیابی است، سیستمی پیچیده و مرکب از مراحل چند را تشکیل می دهد. از این مراحل، مرحله ارزیابی سیستماتیک و منظم از همه مهمتر است و از این جهت باید در نهایت دقت

عمران ملی بیشتر کنند، آنرا در سطح معینی نگاهدارند، از دامنه آن بکاهند و یا آنرا متوقف سازند.

در سال های اخیر، یعنی از زمانی که برنامه ریزی بصورت کاری دقیق تر و پیچیده تر درآمده است توجه بیشتری به جنبه های گوناگون ارزیابی می شود. درک این مطلب ضروری است که آنچه امروز، نظام برنامه ریزی را با دشواری و مشکل مواجه ساخته، تمامی روندهای تنظیم برنامه نیست بلکه فقدان الف یک تکنیک قابل قبول برای انتخاب و طرح های منطقی و عملی ب فقدان روش ها و مکانیزم های اجرائی مناسب است.

بنابراین به این دلیل ساده که طرحهای غیر منطقی نه می تواند هدفهای برنامه را تحقق بخشند و نه اجرای غیر موثر و همراه با تاخیر در یک جامعه دارای رشد سریع، قابل تحمل، است. بایستی روی این جنبه ها تاکید کرد. بنابراین باید روی اجزاء اصلی دو شکل نخست ارزیابی یعنی "پیش ارزیابی" و "ارزیابی همزمان" بیشتر تکیه کنیم.

تقریباً تمامی سازمانهای دولتی در تقویم و ارزیابی طرحها یا برنامه ها ذینفع هستند. در یک چنین ارزیابی با دو مفهوم وابسته و خویشاوند سودآوری Profitability سروکار خواهیم داشت. یکی سودآوری به معنای درآمد واقعی مثبتی توسط واحدهای تولیدی و هزینه های واقعی صرف شده بخاطر کسب چنین درآمدی که می توان آنرا "سود آوری خصوصی" نامید و دیگری مفهوم "سودآوری اجتماعی" است، که این در معنا فرآورده های تولید شده و هزینه به مصرف رسیده مورد ارزیابی مجدد

مکانیزم است که می توان حداکثر استفاده را از منابع کمیاب بعمل آورد. دومین شکل ارزیابی ارزیابی همزمان Comcunetevaluation مراقبت یا کنترل نامیده می شود. وقتی طرحی برای اجراء انتخاب و پیاده می شود برای تشخیص رضایت بخش بودن پیشرفت طرح یا برخورد کردن آن با موانعی که به نحوه از آنجا بوجود آمده اند یا احتمالاً بوجود خواهند آمد، انواع و ارسی ها یا بازبینی ضرورت دارد، این روند مراقبت در پیشرفت برنامه ها، ارزیابی همزمان نامیده می شود. این روند ابزار کاری موثر است و می بایست جزء ضروری کل نظام برنامه ریزی باشد. سومین شکل ارزیابی که قراردادی ترین و مرسوم ترین شکل آنست و در عین حال قدری بهتر از اشکال دیگر شناخته شده است، پس ارزیابی Pest faeto evaluation است. "پس ارزیابی" معمولاً هنگامی بعمل می آید که عمر یک طرح بسر رسیده باشد و بخواهند معلوم سازند که طرح اجراء شده تاثیر مطلوب و مورد نظر را بر روی جامعه داشته و توانسته است هدفهای طرح را عملی سازد یا خیر، این نیز عنصری ضروری محسوب می شود زیرا نشان می دهد که آیا بایستی برنامه را با توجه با تاثیری که روی هدفهای اجتماعی داشته است ادامه داد و یا آنرا بدلیل ضعف ساختمانی و یا اندک بودن تاثیر آن به کناری نهاد. هدف این مرحله آنست که آنچنان اطلاعاتی را در اختیار سیاست سازان ملی در برنامه ریزان قراردهد که این گروه بتواند حمایت خود را از یک طرح چه از نظر اجرائی و چه از نظر نقش آن در توسعه و

بعلاوه شاخص ها و ضوابط یا هزینه و اجرای برنامه ها بایستی بدقت معلوم شود تا بتواند به مدیریت یک برنامه عمرانی کمک کند، از آنجا که هدفها و تاکیدهای عمرانی برنامه های گوناگون یکسان نیست بنابراین معیارها و هنجارهای تصمیم یافته قابل استفاده نیست، نیز این شاخص ها و ضوابط بایستی مطلق و ثابت باشند و سر انجام از آنجا که هدفهای برنامه می تواند در جریان سیکل زمانی اجرای برنامه طرح و تعدیل شود، لذا این شاخص ها و ضوابط بایستی در عین حال منعکس کننده تغییراتی باشند که در اولویت های برنامه داده می شود و از آنجا که در کل روند برنامه ریزی مراحل تحلیلی دشواری وجود دارد لذا بایستی به ارائه روش های مناسب توجه بیشتری معطوف داشت.

مسائل و مشکلات برنامه ریزی در کشورهای جهان سوم

- ۱- تضاد و تناقض موجود بین تصمیم گیری سیاسی (رهبران سیاسی) با تصمیم گیری فنی - کارشناسی (برنامه ریزی) پیدا است هر اندازه تصمیم گیری سیاسی، گروهی و از طریق نهادهای رسمی انجام گیرد، میزان کاربرد روش های برنامه ریزی بیشتر خواهد بود.
- ۲- فقدان یک استراتژی توسعه با ویژگی های جامعه جهان سوم (کمبود تئوری توسعه).
- ۳- فقدان یا کمبود نیروی انسانی متخصص در امر برنامه ریزی، این یک مشکل جهانی است بطوریکه در کشورهای در حال توسعه (نظیر کشورهای آفریقائی) بیش از ۷۵ درصد کارشناسان خارجی اند که بدون تردید

قرار می گیرند تا ارزش آنها برای جامعه معلوم شود. سودآوری خصوصی معیاری است برای مابازائی که واحد تولیدی مجری طرح کسب می کند. سودآوری اجتماعی معیار مابازائی است که جامعه بعنوان یک کل از هر طرحی تحصیل میکند. این دو ضابطه یا معیار به دلایل گوناگون یا یکدیگر تفاوت دارند.

شاید در اینجا بیان ملاحظاتی چند درباره روش های مراقبت و ارزیابی بیمورد نباشد. این ملاحظات قواعدی کلی هستند که باید مراعات شوند، نخست آنکه هزینه انجام ارزیابی همزمان بایستی در نظر گرفته شود، و این بدان معناست که از تکنیکهای پر خرجی مانند استفاده از (تکنیک بررسی ارزیابی برنامه) یا روشهای انتقادی بایستی برای طرحهای پر دامنه سود جست، طرحهایی که هم از نظر مالی و هم از نظر پیچیدگی استفاده از چنین تکنیک های را اقتضا کنند.

برای پروژه های کم دامنه تر شاید روند ساده ای که شامل مراحل زیرین است مفید تر باشد:

- الف) تعیین حدود مسئله
- ب) تعریف مسائل اصلی مربوط به امور و کارهای لازم الاجراء
- ج) روش ساختن هدفها
- د) مشخص ساختن شقوق علمی دیگر بمنظور تحقق هدفهای برنامه
- ه) تعریف ضوابط هزینه های اقتصادی و غیر اقتصادی
- و) مشخص ساختن نوع اطلاعاتی اجرائی

در عمل مشکلات فراوانی بیاد آورده است که اجمالاً عبارتند از:

الف) عدم شناخت صحیح از مسائل اجتماعی و اقتصادی جامعه.

ب) بکارگرفتن روش های تکنیکی غربی بدون درآمیختن با ارزش های ملی

ج) فقدان آمارهای اساسی و اطلاعات یکی از مشکلات عمده برنامه ریزی در کشورهای در حال توسعه فقدان آمار است که به قول یکی از کارشناسان سازمان ملل، جهان سوم "بیابان آمار" است.

بدیهی است برنامه ریزی نیاز به آمارهای دقیق و علمی دارد لیکن هنوز در این کشورها آمار اهمیت واقعی خود را نیافته است و در اکثر دستگاهها قسمت فراموش شده اداری اختصاص به آمار دارد.

۳- عامل اداری یا مشکلات اداری نخستین مسئله ناهماهنگی بین دستگاههای برنامه ریزی با دستگاههای اجرایی از یکسو و از سوی دیگر ناهماهنگی بین خود دستگاههای اجرایی است.

بعلاوه نارسائی و عدم تحرک دستگاههای اداری که در واقع نقش اساسی را در اجرای برنامه ها دارند عامل ترمز کننده و مانع پیشرفت و توسعه است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 رتال جامع علوم انسانی