

مدیریت فرایند توسعه

Management & Development Process

چکیده

کشور ایران سالها است که درگیر مسئله توسعه و برنامه‌ریزی برای توسعه است. اما بحثی که به لحاظ رتبه بر برنامه‌ریزی برای توسعه در یک کشور تقدم دارد، آن است که «راهبری توسعه و برنامه‌هایش در دست کیست؟». پرسش فوق را می‌توان این‌گونه تکرار کرد که «چگونه برنامه‌های توسعه کشور جهت می‌یابد؟ و توسط چه کسی؟». هدف پژوهش حاضر این است که در آن پس از بررسی مدل فعلی، الگویی به منظور تدوین برنامه‌های توسعه در ایران پیشنهاد شود. برای درک بهتر مفاهیم مورد نیاز در تدوین برنامه توسعه، ابتدا در پژوهش حاضر، مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی برای آن تبیین می‌شود و سپس با نگاهی نقادانه، برنامه‌های توسعه قبلی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه فرایند تدوین برنامه و سازوکار آن بررسی می‌شود که بیانگر رویکرد مجموعه حاکمیت جمهوری اسلامی ایران به راهبری توسعه در کشور است. در نهایت، با معرفی رویکرد شبکه‌ای در تدوین برنامه، الگویی برای تدوین برنامه پیشنهاد می‌گردد.

کلیدواژه‌ها: توسعه، برنامه توسعه، برنامه‌ریزی توسعه، الگوی راهبری برنامه توسعه، مدل شبکه‌ای.

مدل شبکه‌ای حاکمیت و اداره: رویکردی جایگزین برای نظام تدوین برنامه‌های توسعه در ایران

مصطفی رشیدی
علی ردادی

مدل شبکه‌ای حاکمیت و اداره: رویکردی جایگزین برای نظام تدوین برنامه‌های توسعه در ایران

مصطفی رشیدی^۱

علی ردادی^۲

مقدمه

برای توسعه و پیشرفت کشور، از سال‌های قبل از انقلاب، مسئولان کشوری به تدوین برنامه‌های توسعه پرداخته‌اند. هدف برنامه‌های توسعه، رشد و پیشرفت کشور در جنبه‌های مختلف بوده است. به گونه‌ای که ظرفیت‌های کشور برای رفاه مردم به کار گرفته شود و میزان رفاه عمومی افزایش یابد. این هدف، به صورت یک مدل پیشرفت تدوین می‌شود که به آن برنامه توسعه گفته می‌شود. همان طور که مقام معظم رهبری می‌فرماید: «هدف از تعریف شفاف و ضابطه‌مند از مدل پیشرفت، ایجاد یک باور همگانی در میان نخبگان و عامه مردم در خصوص ضرورت تعیین الگوی صحیح توسعه است» (نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم، ۱۳۸۷). اما هر کشوری روش خاص خود را در اجرای الگوی توسعه دارد (تقوی، ۱۳۸۷) و اگر بخواهیم الگویی یکسان را برای همه کشورها پیشنهاد کنیم، در اجرا با شکست روبرو خواهیم شد. رهبر معظم انقلاب در این زمینه می‌فرماید: «افرادی که در مراکز برنامه‌ریزی و علمی کشور در خصوص مسائل اصلی همچون مسائل اقتصادی و سیاسی متمرکز هستند، باید از الگوها و دستورالعمل‌های غربی پرهیز کنند... الگوی غرب برای توسعه، یک الگوی ناموفق است، زیرا با وجود دستیابی

۱. دانشجوی مقطع دکتری تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (ره)

m.rashidi@st.atu.ac.ir

۲. دانشجوی مقطع دکتری مدیریت استراتژیک دانشگاه تهران

Raddadi@ut.ac.ir

کشورهای غربی به ثروت و قدرت، ارزش‌های انسانی و معنویت در این جوامع از بین رفته‌اند» به همین مناسبت، تدوین «الگوی پیشرفت کشور بر اساس الگوی اسلامی - ایرانی، یک مسئله حیاتی است... پیشرفت کشور تنها بر اساس الگوی اسلامی - ایرانی امکان‌پذیر است و مهم‌ترین وظیفه نخبگان، اعم از دانشگاهی و حوزوی، تنظیم نقشه جامع پیشرفت کشور بر اساس مبانی اسلام است» (نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم، ۱۳۸۷).

«اگر این الگوی اسلامی - ایرانی در مرحله عمل به اجرا گذاشته شود، قطعاً به الگوی مورد استفاده کشورهای دیگر تبدیل خواهد شد، همانگونه که بسیاری از کارها و موفقیت‌های ملت و کشور ایران برای دیگر کشورها و ملت‌ها الگو شده است» (نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم، ۱۳۸۷).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، الگوی توسعه مورد توجه مقام معظم رهبری، بومی‌سازی شده و اسلامی - ایرانی است. از آنجایی که مبنای این الگو، اسلامی است و اسلام نگاهی همه‌جانبه به جنبه‌های وجودی انسان دارد (مطهری، ۱۳۶۱)، نسبت به الگوهای غربی، با فطرت بشری سازگارتر است و در نتیجه، می‌تواند الگویی برای سایر کشورها شود تا برنامه‌های بومی توسعه را برای ملت‌های خود تدوین کنند.

در حال حاضر، قسمت‌های مختلفی از حاکمیت، از جمله وزارتخانه‌ها و معاونت‌های قوه مجریه، قوه مقننه، مجمع تشخیص مصلحت نظام و غیره، در فرایند تدوین برنامه توسعه و در نتیجه جهت‌دهی به توسعه کشور مشارکت دارند. اکنون ساختاری سلسله‌مراتبی برای تدوین برنامه توسعه در کشور وجود دارد (که در ادامه به تفصیل بیان می‌شود) و روابط میان قوه‌های نظام، به طور ترتیبی است (نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم، ۱۳۸۷) که در نتیجه، مفروض‌ها و مبانی یک نهاد، به نهاد بعدی تسری نمی‌یابد. برای مثال، زمانی که دولت اسناد تهیه شده درباره برنامه‌های توسعه را به مجلس تحویل می‌دهد، مجلس ضرورتی برای تبعیت از مفروض‌ها و اندیشه‌های دولت ندارد و برعکس. در واقع، تفکر واحدی بر کل فرایند جهت‌دهی به توسعه کشور و نیز توسعه کشور حاکم نیست و مجلس یا دولت، مرجع واحدی ندارد تا به آن مراجعه و جهت واحدی اخذ کند.

در مقاله حاضر، سعی می‌شود به جای این شیوه جهت‌دهی به فرایند توسعه یا

به عبارت دیگر، تبعیت از چنین "الگویی در تدوین برنامه توسعه"، الگوی دیگری پیشنهاد شود که مشکلات الگوی قبلی را تا حد زیادی رفع کند.

مقدمه دستیابی به الگویی با اشکال‌های کمتر این است که بدانیم منظور از توسعه و برنامه‌های آن چیست، این‌گونه توسعه‌دهی و برنامه‌نویسی، چه مشکلاتی داشته است (آسیب‌شناسی برنامه‌های قبلی) و در نهایت، الگوهایی پیشنهاد شود که بتواند فرایند توسعه را بهتر راهبری کند. در مقاله حاضر، عناوین و سرفصل‌ها نیز به همین گونه بیان شده است.

بدین ترتیب، بررسی الگوی راهبری تدوین برنامه به بررسی مفاهیم برنامه توسعه و سازوکار و آسیب‌شناسی برنامه‌های قبلی تدوین آن نیاز دارد تا در خلال آن مشخص شود که راهبری تدوین برنامه توسعه چگونه است و چگونه باید باشد. در ادامه به تشریح مفاهیمی خواهیم پرداخت که در خلال مباحث فوق، بیان آنها ضروری است.

تعریف عملیاتی مفاهیم

توسعه

تعریف توسعه

در دانشنامه اقتصاد^۱، توسعه بدین گونه تعریف شده است: کشورهای جهان به دو دسته تقسیم می‌شود، کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه. این تقسیم‌بندی را بانک جهانی بر اساس درآمد انجام داده است. در این تقسیم‌بندی، کشورهایی که درآمد "فراوانی" دارند، توسعه‌یافته و کشورهای با درآمد "متوسط" و "کم" نیز در حال توسعه محسوب می‌شود (ری، ۲۰۰۸). بر اساس تعریف و تقسیم‌بندی فوق، توسعه معادل "برخورداری از درآمد بالا" در نظر گرفته شده است.

اقتصاد توسعه، دانشی است که در آن، با استفاده از ابزارها و فنون اقتصادی سعی می‌گردد که به کشورهای دسته دوم کمک شود تا به جایگاه کشورهای دسته اول بپیوندند (ری، ۲۰۰۸).

1. The New Palgrave Dictionary of Economics
2. Ray

برخی اندیشمندان ایرانی نیز معتقدند که توسعه، فرایندی از تغییر و تحول فراگیر است که در آن جامعه، توان و قدرت استفاده از ظرفیت‌های تاریخی خود را

به دست می‌آورد. در واقع، کلیدواژه‌های این بحث را باید «تغییر و تحول فراگیر، ظرفیت تاریخی و توان استفاده از ظرفیت» دانست. در فرایند توسعه جامعه، باید تعامل منطقی بین جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و سایر جنبه‌های توسعه را مورد توجه قرار داد. تحول تاریخی، تغییر همه‌جانبه، مرگ نظام کهن و تولد نظام جدید را باید از الزام‌های مفهوم توسعه دانست که زمان طولانی و مسیری پرتلاطم و بحرانی را پیش‌روی ما قرار خواهد داد. (عظیمی، ۱۳۸۵).

پرسش‌های اصلی در پژوهش‌های توسعه عبارت است از: چرا برخی کشورها توسعه یافته‌اند و برخی دیگر خیر؟ چه عواملی باعث ایجاد این فاصله شده است؟ آیا کشورهای در حال توسعه، می‌توانند به کشورهای توسعه‌یافته برسند؟ اگر خیر، چرا؟ و اگر آری، چگونه؟ تدوین خط‌مشی در این میان چه تأثیر دارد؟ (موخرجی^۱ و ری، ۲۰۰۱).

در حقیقت، بحث توسعه، موضوع بازدهی و بهره‌وری در ساعات کار است. ظرفیت تولید در دنیای جدید، به دلایل متعددی بسیار افزایش می‌یابد. البته برخی از کشورها به این ظرفیت دست می‌یابند و قادر هستند که این پتانسیل را به عمل تبدیل کنند و بسیاری از کشورها قادر به این کار نیستند. کشورهای نوع اول، توسعه‌یافته هستند و از ظرفیت دوران تاریخی‌شان، بسیار استفاده کرده‌اند. بحث دوران تاریخی ابتدا در بحث‌های میردال و کوزنتس مطرح شد، اما بعد کمتر مورد توجه قرار گرفت (عظیمی، ۱۳۸۳).

برای روشن شدن بیشتر توسعه، باید دو مفهوم اساسی آن را توضیح داد. مفهوم اول، ظرفیت اقتصادی است. می‌توان به طور خلاصه گفت که ظرفیت اقتصادی هر کشور، تولید سرانه‌ای است که متکی به فروش ثروت ملی نیست و در دنیای متکی بر مبادلات نسبتاً آزاد بین‌المللی، دست‌یافتنی است.

برای ایجاد این ظرفیت، اندیشه‌ها و بصیرت‌های جدیدی مورد نیاز است و دانش و دانایی ملی، بر سه رکن انسان‌باوری، علم‌باوری و آینده‌باوری استوار است. توجه به سه رکن مذکور، به ایجاد نظام انگیزشی جدید، نهادها و سازمان‌های جدید و نگرش تازه به جهان و مرزها منجر می‌شود. پایگاه‌های اصلی لازم برای توسعه را باید در درک اندیشه‌های اصلی دنیای جدید، تفصیلی و فرهنگی شدن اندیشه‌های جدید در جامعه و ایجاد نهادها و سازمان‌های مناسب برای تحقق اندیشه‌های جدید

1. Mookherjee

جست‌وجو کرد (عظیمی، ۱۳۸۵).

هر چند نظریه پردازان مختلف درباره میزان و نوع دخالت دولت در فرایند توسعه، اختلاف نظرهایی دارند، اما هیچکس درباره اهمیت ساختار حکومتی برای توسعه، و نیز تأثیر ساختار حکومت در توسعه تردید ندارد.

در توسعه کشور هر سه نهاد قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی اثرگذار است و می‌تواند توسعه‌ای عمل کند. ویژگی‌های اصلی نهاد قانون‌گذاری توسعه‌ای، به لحاظ جنبه‌های ارزشی، انتخابات آزاد و فراگیر است و به لحاظ جنبه‌های فنی، بازارهای تقویت‌کننده فنی، رویه‌های قانون‌گذاری و گزارش‌های توجیهی است. اگر نهاد دولت بخواهد کارآمد و توسعه‌ای پیش برود، باید تعامل جنبه‌های مختلف، از جمله ثبات ساختاری، نوگرایی اجتماعی، شایستگی اجرایی، پاسخگویی مدنی، جایگاه مناسب بین‌المللی و نقش‌پذیری علمی را مورد توجه قرار دهد. ویژگی‌های توسعه‌ای نهادهای مرتبط با حفظ امنیت و قوه قضائیه را می‌توان در دو گروه کلی مورد بحث قرار داد: اول اینکه، توسعه کشور به نیروهای پلیسی و امنیتی نیاز دارد که آموزش دیده، باهویت، حاضر، ناظر، محرم، قدرتمند و دوست مردم باشند و قوه قضائیه‌ای را می‌توان توسعه‌ای دانست که مقتدر، مستقل، کارا، سریع، ارزان و در دسترس عموم باشد (عظیمی، ۱۳۸۵).

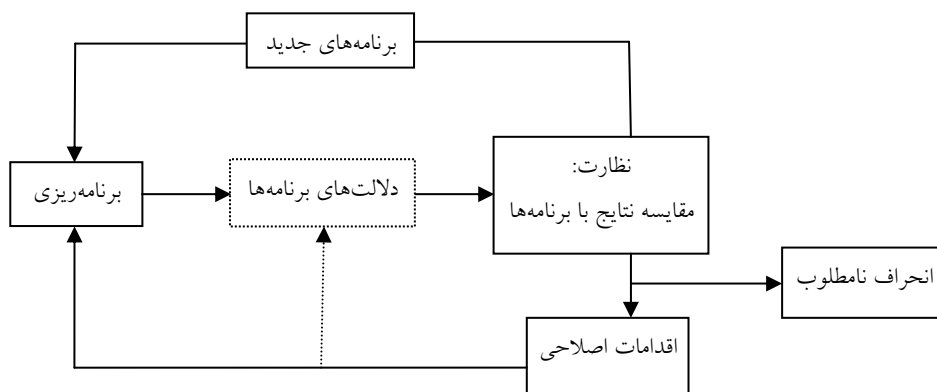
برنامه‌ریزی برای توسعه

در تعریف کلی، می‌توان گفت برنامه‌ریزی، انتخاب مأموریت‌ها، اهداف و تصمیم‌ها درباره فعالیت‌هایی برای دستیابی به اهداف است. برنامه‌ریزی نیازمند تصمیم‌گیری است که همانا انتخاب یک سلسله اقدامات، از میان جایگزین‌ها است. بنابراین، برنامه‌ها رویکردی عقلایی را نسبت به اهداف قبل از انتخاب طی می‌کند. برنامه‌ریزی در بطن خود نوآوری‌های مدیریتی را نیز شامل می‌شود. برنامه‌ریزی فاصله بین آنجا که اکنون هستیم، تا آنجا که باید باشیم یا آنجا که باید می‌بودیم را پر می‌کند. این نکته بسیار اهمیت دارد که بدانیم برنامه‌ریزی و کنترل جداناپذیر هستند و در حقیقت دو روی یک سکه‌اند. این مطلب در نمودار (۱) نشان داده شده است (وهریچ و کونتس^۱، ۲۰۰۴).

1. Wehrich & Koontz

درباره خود برنامه نیز می‌توان گفت که برنامه، نمایش منظم یا رعایت

سلسله‌مراتب فعالیت‌های مربوط به هم و مربوط به یک رشته تصمیم‌های منظم و مرتبط، بر حسب دوره‌های زمانی مختلف است (نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم، ۱۳۸۷).



نمودار (۱): رابطه نزدیک برنامه‌ریزی و نظارت

صحبت از نظارت، صرف نظر از وجود برنامه، بی‌معنا است. زیرا نمی‌توان درباره مسیر طی شده، اظهار نظر کرد (نتیجه حاصل از فرایند نظارت) مگر آنکه از قبل مشخص کنیم، مسیر بایستی به کجا منتهی شود (بخشی از نتایج حاصل از برنامه‌ریزی). (وهریچ و کونتس، ۲۰۰۴).

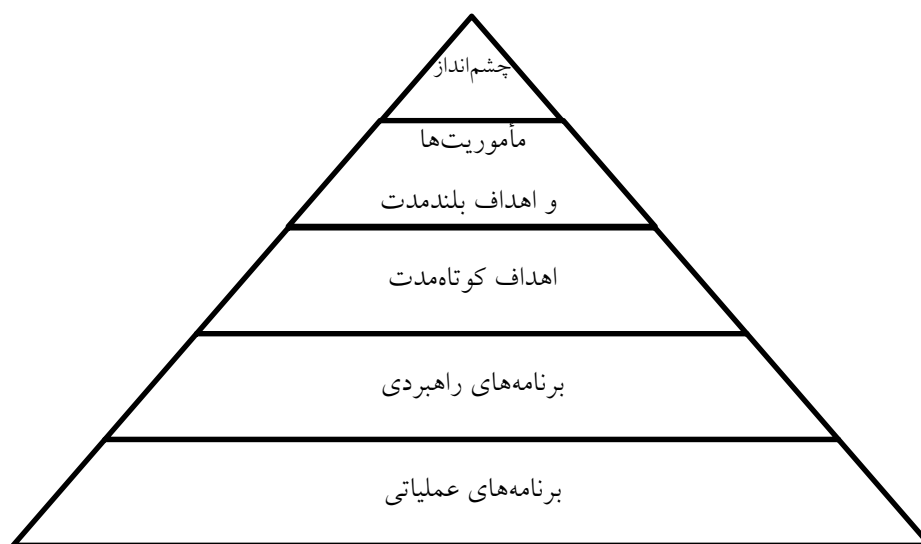
نظام برنامه‌ریزی

مقدمه برنامه‌ریزی برای توسعه، ایجاد یک نظام برنامه‌ریزی است. در یک نظام برنامه‌ریزی، وظایف نهادهای برنامه‌ریزی، رابطه متقابل بین آنها، اجزای برنامه و محتوای آن، ترکیب شوراهای و گروه‌های برنامه‌ریزی، توالی فعالیت‌ها و اقدامات و بالاخره زمان‌بندی انجام فعالیت‌های مختلف مشخص می‌شود. ملاحظات قانونی، تجربیات گذشته و شرایط موجود سیاسی و اقتصادی، مهمترین عواملی هستند که بر طراحی چارچوب یک نظام برنامه‌ریزی تأثیر می‌گذارند (نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم، ۱۳۸۷).

به طور خلاصه، می‌توان گفت که نظام برنامه‌ریزی مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، سازمان، تشکیلات و روش‌هایی است که به منظور تهیه و تدوین و چگونگی اجراء، نظارت و ارزشیابی برنامه‌های توسعه کشور طراحی شده‌اند (نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم، ۱۳۸۷).

سطوح برنامه‌ها

در برنامه‌ریزی مراتب و طبقه‌های متعددی وجود دارد که هر یک، حاصل رتبه قبلی است. کلی‌ترین سلسله مراتبی که می‌توان در این حوزه بیان کرد، به شرح زیر است (رضاییان، ۱۳۸۰؛ دیوید، ۱۳۷۹):



شکل (۱): سلسله مراتب برنامه‌ریزی

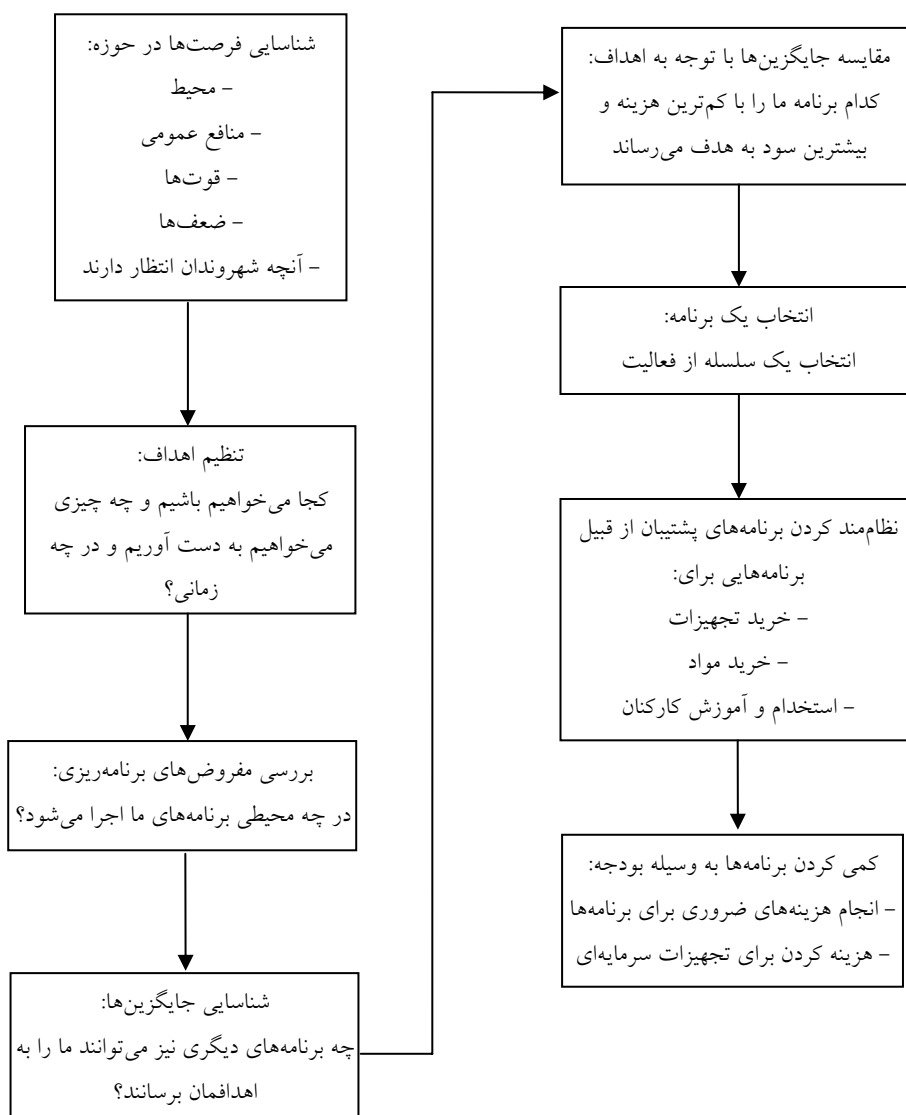
1. Mission or Purposes
2. Objects or Goals
3. Strategies
4. Policies
5. Procedures
6. Rules
7. Programs
8. Budgets

در یک تقسیم‌بندی دقیق‌تر، می‌توان رتبه‌های زیر را برای برنامه بیان کرد: (وهریچ و کونتس، ۲۰۰۴)

(۱) اهداف یا مأموریت‌ها، (۲) اهداف عملیاتی، (۳) راهبردها، (۴) سیاست‌ها، (۵) رویه‌ها، (۶) قواعد، (۷) برنامه‌ها و (۸) بودجه‌ها^۸

گام‌های برنامه‌ریزی

در نمودار (۲)، به طور خلاصه گام‌های برنامه‌ریزی نشان داده شده است. در این نمودار از مفاهیمی استفاده شده که در قسمت قبل، معرفی گردیده است. همان طور که در نمودار مشاهده می‌شود، برنامه‌ریزی از شناسایی محیط و انتظارات شروع می‌گردد و به طراحی بودجه ختم می‌شود.



نمودار (۲): گام‌های برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی در سازمان‌های دولتی

پس از آنکه برنامه‌های دولت تدوین شد، در سطح بعد باید برای سازمان‌های

دولتی برنامه‌ریزی انجام شود. یعنی برای سازمان‌های دولتی باید برنامه‌هایی را تدوین کرد که در مجموع، به اجرای خط‌مشی‌های دولت بینجامد. به عبارت دیگر، برنامه توسعه کشور خرد می‌شود و وظایف سازمان‌های دولتی تعیین می‌گردد. به همین دلیل، در ادامه مطالبی نیز درباره برنامه‌ریزی در سازمان‌های دولتی بیان خواهد شد (برایسون، ۱۳۸۶).

تغییرات آشکار در بخش عمومی، تصمیم‌گیران ارشد دولتی را ناگزیر می‌کند که با روش راهبردی درباره آنچه دولت باید انجام دهد، بیندیشند و برنامه‌ریزی راهبردی را مورد استفاده قرار دهند. هر دو برنامه راهبردی و جامع، مجموعه‌ای از مفاهیم، رویه‌ها، و ابزارها است، اما برای برنامه‌ریزی راهبردی، رهیافت‌های گوناگون وجود دارد که با مقاصد و موقعیت‌های مورد نظر تدارک می‌یابد. به لحاظ کاربردی، به دلیل هدایت برنامه در مسیر خاص توسط قوه قانون‌گذاری حاکم، برنامه‌ریزی جامع، اصلاً جامع نیست. فرایند برنامه‌ریزی راهبردی برای دولت‌ها، سازمان‌های عمومی و سازمان‌های غیرانتفاعی زمانی کارساز خواهد بود که تصمیم‌گیران و برنامه‌ریزان، آن را با درایت مورد استفاده قرار دهند و درباره جزئیات موقعیت خود، حساسیت لازم را داشته باشند (برایسون، ۱۳۸۶).

اصول حاکم بر تهیه برنامه توسعه

برای تهیه و تدوین برنامه توسعه، باید اصولی را رعایت کرد. بخش‌های مهم برنامه توسعه، باید با عنایت ویژه به اصول اساسی زیر مشخص شود (عظیمی، ۱۳۸۴).

- ۱- اصل حفظ و حراست از انگیزه خصوصی و قدرت خلاقیت نوآوران جامعه؛
- ۲- اصل تداوم حرکت توسعه؛
- ۳- اصل امکان‌ناپذیری تهیه برنامه جامع و ضرورت تدوین برنامه هسته‌های خط‌دهنده^۱؛

در برنامه‌ریزی توسعه پیشنهاد می‌گردد که به جای برنامه‌ریزی جامع توسعه، برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده انجام شود. هسته‌های خط‌دهنده و نیز برنامه‌های اجرایی، در کانون برنامه توسعه جای دارد (عظیمی، ۱۳۸۴).

- ۴- اصل ضرورت تدوین برنامه‌های اجرایی^۲ در یک برنامه توسعه.

1. Core Planning

2. Program

- ۵- اصل ضرورت استفاده واقعی و مؤثر از اندیشمندان جامعه در تهیه برنامه‌های توسعه متکی بر هسته‌های خط‌دهنده.
- ۶- اصل ضرورت برنامه‌ریزی تفصیلی برنامه‌های اجرایی.
- ۷- اصل ضرورت وجود تشکیل متناسب مدیریت امور توسعه.
- ۸- اصل ضرورت دور کردن امور توسعه از نوسان‌های ناگهانی اقتصادی - اجتماعی کشور.
- ۹- اصل ضرورت در اختیار داشتن تصویرهای کلان به منظور اتخاذ خط‌مشی‌های راهبردی.
- ۱۰- اصل تأکید بر نقش بسیار مهم و اساسی دبیرخانه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

بخش‌های برنامه توسعه

با توجه به اصول ده‌گانه مذکور، برنامه توسعه چهار بخش دارد: (عظیمی، ۱۳۸۴)

- ۱- چشم‌انداز بلندمدت؛
 - ۲- تصویر کلان و خط‌مشی‌های راهبردی برنامه پنج‌ساله؛
 - ۳- برنامه‌های اجرایی؛
 - ۴- مدیریت امور عمران و توسعه.
- دو بخش ۳ و ۴ باید به صورت تفصیلی و بر اساس ضرورت‌های برنامه‌ریزی، هسته‌های خط‌دهنده و با مشارکت مؤثر و وسیع متخصصان و اندیشمندان تهیه و تبدیل به قانون شود (عظیمی، ۱۳۸۴).

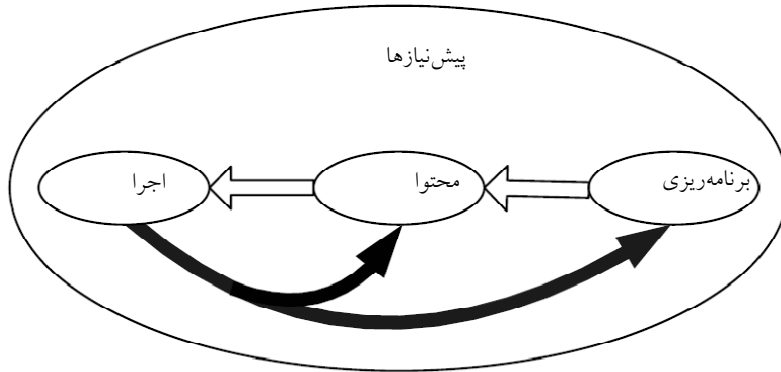
آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه

۱. شایان ذکر است که در گذشته، چشم‌اندازهایی بلندمدت محسوب می‌شدند که بازه‌ای حدود پنج سال داشته باشد. اما اکنون دولت‌های توسعه‌یافته، مانند ایالات متحده آمریکا، چشم‌اندازهایی در مقیاس قرن تدوین می‌کنند.

برنامه‌ریزی‌های توسعه در کشور ما سابقه‌ای طولانی داشته و کشور ایران، از پیشگامان تدوین برنامه‌های توسعه بوده است، اما متأسفانه اقتصاد کشور دچار کم‌تحرکی و رشد اندک بوده است. از این رو، این پرسش مطرح می‌شود که چرا توسعه کشور با چنین وضعیتی روبرو است؟ پاسخ به این پرسش، ما را به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه‌ای رهنمون می‌کند که تاکنون در ایران تدوین و اجرا شده است.

انواع آسیب‌های برنامه‌های توسعه

با توجه به مدل مفهومی زیر، آسیب‌ها را می‌توان چنین بیان کرد: (عزیزخانی و همکاران، ۱۳۸۷)



شکل (۲): نمایه کلی آسیب‌های برنامه توسعه

آسیب‌های مربوط به پیش‌نیازها

- فقدان فهم مشترک از "توسعه" و "برنامه توسعه" (عظیمی، ۱۳۸۴).
- فقدان اطلاعات و آمارهای جامع، به‌هنگام و در دسترس
- تأثیرپذیری شدید اجرای برنامه‌های توسعه از فضا و ساختار سیاسی، فرهنگی و اجتماعی کشور
- کاستی‌ها و ناهماهنگی‌های قانونی در حوزه برنامه‌ریزی (عزیزخانی، ۱۳۸۷).

ایزادهای مربوط به فرایند برنامه‌ریزی

- به مشارکت نگرفتن ذینفعان و عدم حصول اجماع و توافق در برنامه‌های توسعه
- مداخله قانونی یا غیرقانونی دیدگاه‌های غیرکارشناسی در برنامه‌های توسعه
- ملاحظات مرتبط با محدودیت‌ها و ملاحظات زمانی فرایند برنامه‌ریزی
- آسیب‌های ناشی از تقدم و تأخر زمانی غیرمنطقی در فرایند تدوین برنامه
- نگاه بودجه‌ای به برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌ها
- نگاه دوره‌ای و نامستمر به برنامه‌ریزی

- عدم توجه به ترکیب بهینه در گروه کارشناسی برنامه‌ریزان
- تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی (عزیزخانی، ۱۳۸۷).

- ایرادهای مربوط به محتوای برنامه
- ابهام در نحوه ارتباط اسناد بلندمدت^۱ و میان‌مدت
- عدم اجماع درباره مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها
- عدم اولویت‌گذاری صحیح در برنامه
- کلی و تفسیرپذیر بودن برخی مواد و تفصیلی بودن افراطی برخی دیگر
- فقدان الگوی روشن و رابطه علی و معلولی صحیح میان اجزای برنامه
- ثابت در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده
- فقدان برنامه‌های^۲ اجرایی و عملیاتی
- عدم توازن بین هزینه و مطلوبیت‌های نیل به هدف
- عدم همخوانی با برنامه‌های توسعه قبلی
- بلندپروازانه بودن اهداف برنامه
- فقدان پیوند بین بودجه سالیانه با برنامه‌های مصوب

۱. قانون اساسی، سند چشم‌انداز
بیست‌ساله، سیاست‌های کلی نظام

2. Program

۳. پس از اسناد بلندمدت و بالادستی
اداره کشور (همچون قانون اساسی
و سند چشم‌انداز بیست‌ساله و
سیاست‌های کلی نظام)، برنامه‌های
پنج‌ساله به عنوان برنامه‌های
میان‌مدت باید چتر فکری و اجرایی
اداره جامعه باشند. (قانون اساسی
جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴؛
مجمع تشخیص مصلحت
نظام، ۱۳۸۳). اما گاهی طراحی و
اجرای این برنامه‌ها، تحت تأثیر
برخی برنامه‌ها و طرح‌های جانبی
قرار می‌گیرد. برای نمونه، برنامه
اول توسعه، تحت تأثیر سیاست‌های
تعدیل ساختاری دولت پنجم قرار
گرفت و آنچه در عمل اجرا شد،
بسیار متفاوت از منویات برنامه بود.

- توجه صرف به بخش دولتی در برنامه
- عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای
- تداخل مفاد برنامه‌های توسعه با شرح وظایف دستگاه‌ها
- عدم همسویی و یکپارچگی برنامه‌های بخش‌ها در مسیر نیل به اهداف ملی
- غلبه رویکردهای کمی و فنون اقتصادسنجی بر تحلیل‌های سیاستی
- نبود تعاریف دقیق و مشخص از اصطلاحات برنامه‌ای (عزیزخانی، ۱۳۸۷).

- ایرادهای مربوط به اجرای برنامه
- سرعت و گستردگی تحولات سیاسی - اقتصادی در کشور
- وجود برنامه‌های دیگر با اولویت بالاتر^۳
- ماشین اداری ضعیف دولت به منظور اجرای برنامه‌های گسترده
- ضعف سازوکارهای نظارتی
- ابهام در نحوه گزارش‌دهی

- بی‌تأثیر بودن گزارش عملکردها بر روندهای اجرایی
- عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون
- انگیزه کم مجریان برای اجرای قانون
- تداخل تقویم زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور^۱
- عدم توجه به بسترهای اجتماعی و فرهنگ‌سازی لازم برای اجرای قوانین
- عدم انتخاب صحیح مجری
- فقدان معیارهای مشخص برای انتخاب سیاست‌ها
- فقدان ارتباط منطقی بین جدول‌های کمی و محتوای برنامه‌ها
- فقدان ابزارهای سیاستی متناسب با هدف
- پدیده تبلیغاتی "جلوتر بودن از برنامه"

سازوکار تدوین برنامه توسعه در جمهوری اسلامی ایران برای تدوین برنامه‌های توسعه مبتنی بر سند چشم‌انداز، سازوکارهای قانونی و تشکیلات و ساختاری پیش‌بینی شده است. در ادامه به تفصیل درباره آنها بحث خواهیم کرد.

مراحل تدوین برنامه پنجم توسعه برنامه پنجم در چهار مرحله به شرح زیر تهیه و تنظیم می‌گردد: (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، ۱۳۸۷).

- مرحله اول: تدوین سیاست‌های کلی و تعیین عناوین بسته‌های اجرایی
- تعیین جهت‌گیری‌های اصلی برنامه بر اساس سند چشم‌انداز
 - مروری بر عملکرد گذشته و بررسی مشکلات موجود در جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، امنیتی و حقوقی
 - استخراج سیاست‌های کلی و عناوین بسته‌های اجرایی پیشنهادی دولت در برنامه پنجم
 - ابلاغ سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری
 - تعیین و ابلاغ عناوین نهایی بسته‌های اجرایی با توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری

۱. برای مثال، مجلس شورای اسلامی و دولت هر چهار سال یک بار تغییر می‌کند و برنامه‌های توسعه نیز هر پنج سال یک بار تدوین و تصویب می‌شود. از این رو، هر برنامه در زمان دو دولت و دو مجلس اجرا می‌گردد.

- تعیین و تشکیل کارگروه‌های مشترک و تخصصی و توزیع بسته‌های اجرایی میان این کارگروه‌ها

مرحله دوم: پیشنهاد اهداف کمی و احکام بسته‌های اجرایی و دریافت آرای شورای عالی تدوین برنامه

- مطابق با نحوه گزارش‌دهی بیان شده در شرح وظایف، کارگروه‌های تخصصی گزارش بسته‌های اجرایی را تنظیم و به کارگروه مشترک ارائه می‌کنند.

- کارگروه‌های مشترک گزارش‌های بسته‌های اجرایی را از کارگروه‌های تخصصی دریافت می‌کنند و به پالایش و تلفیق آنها می‌پردازند و به ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه ارسال می‌کنند.

- ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه، تصویر کلان، اهداف کمی، شاخص‌های کلان بخشی و فرابخشی و نیز جدول‌های کمی کلان برنامه را برای منابع و شاخص‌ها، با توجه به اهداف چشم‌انداز و سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و منابع قابل دسترس کشور در سال‌های برنامه تهیه می‌کند و گزارش‌های کارگروه‌های مشترک را درباره بسته‌های اجرایی تنظیم و پس از دریافت آرای شورای عالی تدوین برنامه، برای اعمال اصلاحات نهایی لازم به کارگروه‌های مشترک ارسال می‌کند.

- ستاد تلفیق، گزارش کارگروه‌های مشترک را بررسی و برای اصلاحات نهایی مورد نیاز به شورای عالی تدوین برنامه ارسال می‌کند (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، ۱۳۸۷).

مرحله سوم: تهیه پیش‌نویس لایحه قانونی برنامه پنجم، برنامه عملیاتی بسته‌های اجرایی و سایر اسناد پشتیبان

- ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه ابتدا، تصویر کلان، سپس جدول‌های اهداف کمی، شاخص‌های کلان و منابع و در نهایت، احکام مورد نیاز بسته‌های اجرایی را به شورای عالی تدوین برنامه پنجم به منظور تصویب نهایی ارسال می‌کند. شورای عالی تدوین برنامه پنجم، لایحه قانونی برنامه پنجم را با محتوای سه موضوع فوق به منظور تصویب و ارائه به مجلس، به دولت پیشنهاد می‌کند.

مرحله چهارم: تأیید برنامه عملیاتی بسته‌های اجرایی در هیأت وزیران - برنامه‌های عملیاتی بسته‌های اجرایی (در سطح طرح- فعالیت) پس از دریافت از کارگروه‌های مشترک، توسط ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه تنظیم و پالایش می‌شود و به شورای عالی تدوین برنامه پنجم به منظور تصویب نهایی ارسال می‌گردد. شورای مذکور، پیش‌نویس مصوبه برنامه‌های عملیاتی بسته‌های اجرایی را به دولت به منظور تصویب در راستای قانون برنامه پنجم پیشنهاد می‌کند.

- اسناد بخشی و فرابخشی حاصل از برآیند و نتیجه برنامه‌های اجرایی بسته‌های اجرایی توسط ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه در چارچوب ذیل تهیه و پس از تأیید شورای عالی تدوین برنامه پنجم، به دولت به منظور تصویب ارائه می‌گردد. برنامه اجرایی، بخش‌ها و فرابخش‌ها، جدول‌های اهداف کمی و برآورد منابع مالی و برش استانی را در بخش‌های زیر شامل می‌شود:

- فرهنگی و اجتماعی
- علمی و فناوری
- اقتصادی
- سیاسی، بین‌المللی، دفاعی و امنیتی و قضایی
- اداری و مدیریتی (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، ۱۳۸۷).

ارکان نظام تشکیلاتی تدوین برنامه پنجم

هیأت دولت

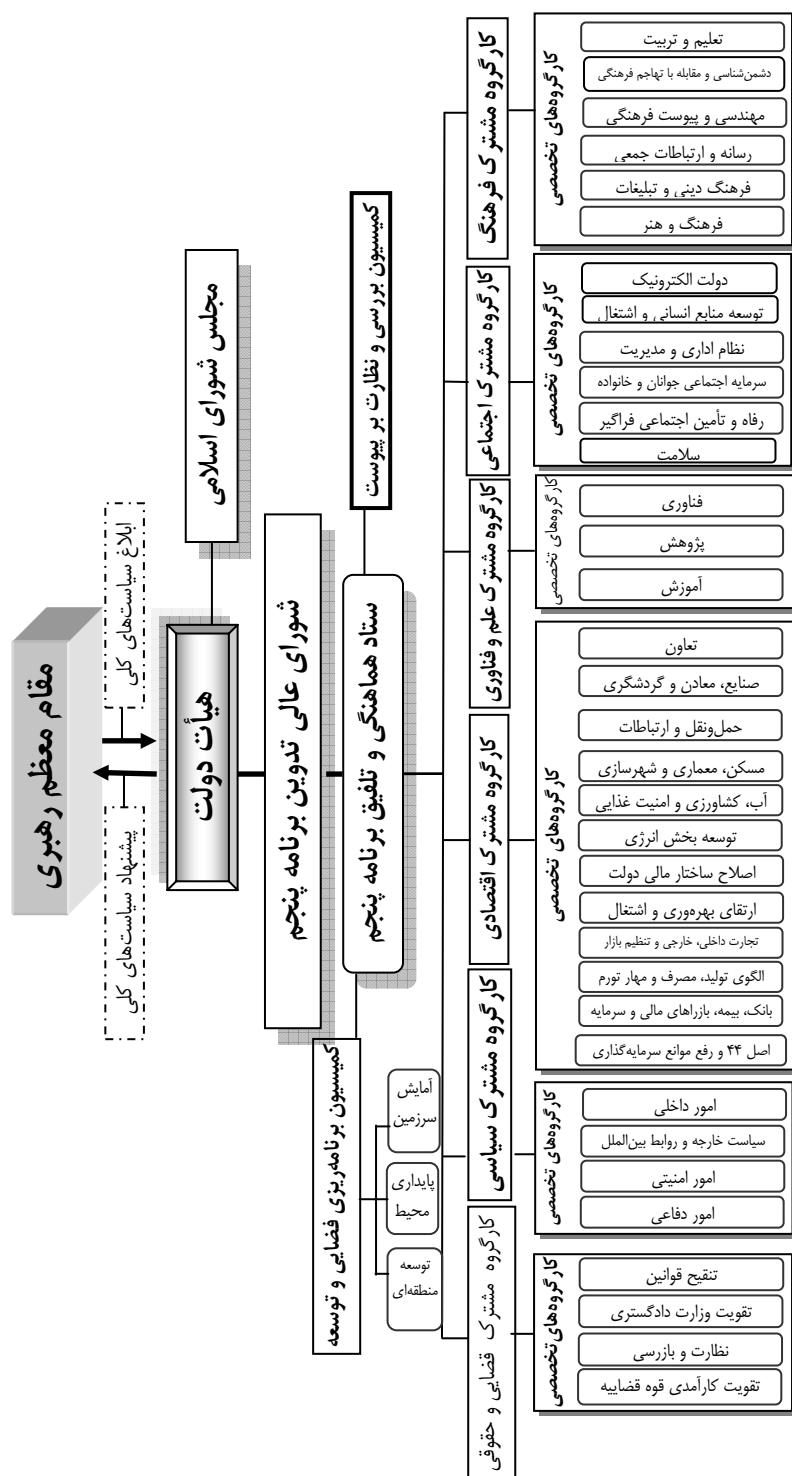
شورای عالی تدوین برنامه پنجم

ستاد هماهنگی و تلفیق برنامه پنجم

کارگروه‌های مشترک تحت پوشش ستاد هماهنگی و تلفیق برنامه پنجم شامل:

- کارگروه مشترک فرهنگ اسلامی - ایرانی
- کارگروه مشترک اجتماعی و اداری
- کارگروه مشترک علمی و فناوری
- کارگروه مشترک اقتصادی

- کارگروه مشترک سیاسی و امنیتی
 - کارگروه مشترک قضایی و حقوقی
 - کمیسیون برنامه‌ریزی فضایی و توسعه منطقه‌ای
 - کارگروه‌های تخصصی متناسب با بسته‌های اجرایی ذیل کارگروه‌های مشترک (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، ۱۳۸۷).
- ساختار تشکیلاتی نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه
- همان طور که در نمودار سازمانی زیر (شکل ۳) مشخص است، شورای عالی تدوین برنامه که زیر نظر هیئت دولت کار می‌کند، به تأسیس ستادی برای هماهنگی و تلفیق فعالیت کارگروه‌های مشترک و تخصصی می‌پردازد که همراه با کمیسیون‌های بررسی و نظارت بر پیوست فرهنگی و نیز کمیسیون برنامه‌ریزی فضایی و توسعه منطقه‌ای، آن را انجام می‌دهد (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، ۱۳۸۷).



شکل (۳): ساختار تشکیلاتی نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه

مدل راهبری تدوین برنامه

۱-۱- مدل فعلی تدوین راهبری برنامه

البته با بررسی اسناد و مدارک مربوط به توسعه و برنامه‌های توسعه در کشور می‌توان دریافت که تاکنون چنین عنوانی مورد توجه خط‌مشی‌گذاران و مدیران دولتی جمهوری اسلامی ایران نبوده است. اما بر اساس مدارک فعلی (که در بخش ۴ بررسی و معرفی شد) می‌توان نکات زیر را استخراج کرد:

- با توجه به شکل (۳) مدل راهبری فعلی، سلسله‌مراتبی است.
- با توجه به شکل (۳) و مطالب مذکور در بند ۴ و نیز محتوای سند نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم می‌توان گفت که در الگوی فعلی، قوه مجریه در پنج لایحه، متصدی تدوین برنامه توسعه در نظر گرفته شده است.
- ارکان مشارکت‌کننده در تدوین برنامه عبارت است از: مقام معظم رهبری، قوه مجریه، قوه مقننه و مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- برای تدوین برنامه توسعه: یک شورای عالی، یک ستاد، یک کمیسیون، شش کارگروه مشترک و ۳۵ کارگروه تخصصی وجود دارد که به صرف منابع انسانی و مالی بسیار زیادی نیاز دارد.
- نه تنها توان بسیار زیادی برای هماهنگ‌سازی و یکپارچه‌سازی آراء و مبانی دولت، مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام در راهبری برنامه توسعه نیاز است، بلکه در درون خود دولت نیز برای یکپارچه‌سازی و هماهنگ‌سازی پیشنهادها و بندهای تهیه شده، به توان زیاد و صرف منابع بسیاری نیاز است.

در ادامه سعی خواهیم کرد که برای رفع این مسایل و مشکلات (که ریشه همه آنها به تصمیم‌گیری و عملکرد، به صورت جزیره‌های جدا از هم برمی‌گردد) الگویی تدوین کنیم که منطبق با اصول پذیرفته شده در دانش سیاست‌گذاری عمومی و چارچوب حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران باشد. چنین الگویی باید توانایی هماهنگ کردن دستگاه‌های مختلف و مجزا در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه توسعه را داشته باشد و در آن از موانع دیوانسالارانه مرسوم پرهیز شود.

مدل شبکه‌ای حاکمیت و اداره^۱

در قرن بیست و یکم، مسایل دولتی، جهانی‌تر و نیز محلی‌تر می‌شود (گلداسمیت^۱، ۲۰۰۴). این وضعیت موجب می‌گردد تا ساختارهای سنتی مبتنی بر دیوان‌سالاری، در شرایط فعلی جوابگو نباشد. همان طور که در نکات استخراج شده در بند ۵.۱ بیان شد.

نکته اصلی در مدل شبکه‌ای اداره و حاکمیت این است که ساختارهای دولتی قبلی (که سلسله‌مراتبی با مأموریت‌های مشخص و مجزا، با بودجه‌های متفاوت، و مسئولیت‌های دیگری است) با مسایل فعلی جامعه، هماهنگ نیست. همین شکاف میان مسئله و راه‌حل، باعث شده است که ساختارهای شبکه‌ای (که منعطف‌تر و غیرمتمرکزتر هستند) مورد توجه صاحب‌نظران حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی قرار گیرد (مور^۲، ۲۰۰۹).

گرچه الگوی سلسله‌مراتبی حاکمیت^۴ هنوز نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما مسایل پیچیده دولتی را در شرایط فعلی حل نمی‌کند. وظیفه مدیران دولتی در شرایط کنونی، دیگر این نیست که به طور مستقیم، خدمتی را به مردم عرضه کنند، بلکه آنها بیشتر با مدیریت منابع^۵، ارزش عمومی^۶ تولید می‌کنند (گلداسمیت، ۲۰۰۴). در این وضعیت، به جای ساختار سلسله‌مراتبی دیوان‌سالاری، بر ایجاد شبکه‌ای از شرکای^۷ دولتی و غیردولتی تأکید می‌شود. چنین نگاهی نقش دولت را از عرضه‌کننده خدمت^۸ به تسهیل‌کننده خدمت^۹ تبدیل می‌کند.

ریشه این دیدگاه، در رویکرد عمل‌گرایی قرار دارد و بر خلاف نظریه‌های دیگر در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی، بر شبکه روابط میان عاملان و نهادهای حاکمیتی، بسیار تأکید می‌شود (کتل^{۱۰}، ۲۰۰۹).

پیدایش چنین دیدگاهی، نتیجه ایجاد چهار تغییر در بخش عمومی در سراسر جهان است:

۱. پیدایش سازمان‌های خصوصی و غیرانتفاعی که می‌تواند وظیفه دولت را بر عهده گیرد.

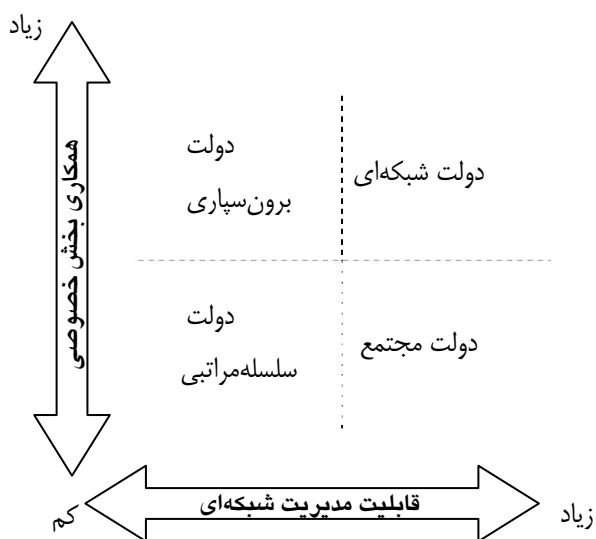
۲. مطرح شدن ایده مشارکت بخش‌های مختلف دولتی در مسئله واحد برای عرضه خدمت^{۱۱}

۳. تغییرات فناورانه که هزینه مشارکت دیگران را در امور عمومی کاهش داده است.

1. The Network model of government
2. Goldsmith
3. Moore
4. The hierarchical model of government
5. که در بسیاری موارد، در اختیار دولت نیست
6. Public Value
7. Partners
8. Service Provider
9. Service Facilitator
10. Kettl
11. Joined-up Government

۴. تقاضای شهروندان برای تنوع در خدمات عمومی این تغییرات باعث می‌شود که فقط برون‌سپاری^۱ وظایف، جوابگوی پیچیدگی‌های مسایل عمومی کنونی نباشد. در این وضعیت، وظیفه مدیران این است که شبکه مشارکت‌کنندگان را در عرضه خدمات عمومی مدیریت کنند، چنانچه زمانی کارکنان خود را مدیریت می‌کردند. (گلداسمیت، ۲۰۰۴)

به تناسب پذیرش مشارکت عواملان خصوصی در اداره امور عمومی و نیز قابلیت اجرای اداره شبکه‌ای، چهار نوع دولت شناسایی می‌شود:



شکل (۴): انواع دولت بر حسب شبکه‌ای بودن

لغزشگاه‌های الگوی شبکه‌ای

در این الگو، دو لغزشگاه کلی پیش‌روی دولت‌هایی قرار دارد که می‌خواهند این الگو را اجرا کنند:

۱. روش عرضه خدمات و کالاهای عمومی تغییر کند، اما ساختار دولت دگرگون نشود.

1. Outsourcing

۲. تأکید بر فایده‌مندی مشارکت دیگران به جای تأکید بر نحوه اداره مشارکت‌ها علاوه بر این، دو نکته را باید در اجرای الگوی مذکور رعایت کرد:
- چالش‌های مدیریتی در این الگو، بسیار خطیر هستند و تغییر الگوی سلسله‌مراتبی به شبکه‌ای، به معنای عدم نیاز به مدیریت صحیح نیست.
 - از کنترل‌های مرسوم در الگوی سلسله‌مراتبی، نباید برای کنترل یک ساختار افقی همانند مدل شبکه‌ای استفاده کرد. (گلداسمیت، ۲۰۰۴)

این رویکرد دولت را قادر می‌کند تا انتخاب‌های بیشتری داشته باشد و از افرادی استفاده کند که از تخصص بیشتری برخوردار هستند. همچنین در کوتاه‌مدت، انعطاف بیشتری را در حوزه منابع برای مدیران و تصمیم‌گیران فراهم می‌کند. علاوه بر این، در حل مسایل می‌توان از خدمات سازمان‌های غیرانتفاعی و مردم‌نهاد^۱ نیز استفاده کرد.

مراحل طراحی شبکه

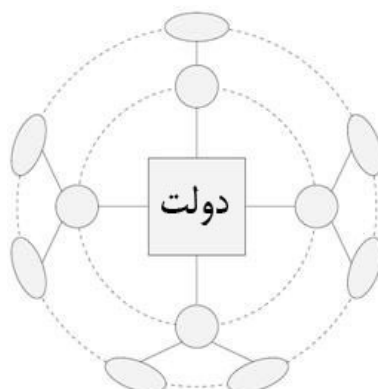
تعیین هدف دولت از طراحی شبکه: هدف شبکه تولید، کدام ارزش اجتماعی است؟

تعیین ابزارهای لازم برای ایجاد و فعال‌سازی شبکه: پول، زبان، قابلیت گردآوری مشارکت‌کنندگان لازم، منابع انسانی و فناوری، اختیارات لازم. تعیین مشارکت‌کنندگان در شبکه: بر اساس سازگاری فرهنگی، توان اجرایی و نزدیکی به مشتریان.

تعیین نحوه طراحی شبکه: بر اساس هدف شبکه، مداوم یا مقطعی بودن، مقدار بودجه در دسترس، اهمیت نسبی اعتمادپذیری در برابر انعطاف‌پذیری. تعیین نحوه حاکمیت و مدیریت شبکه: تاکنون سه الگوی کلی برای حاکمیت و مدیریت شبکه پیشنهاد شده است که عبارت است از:

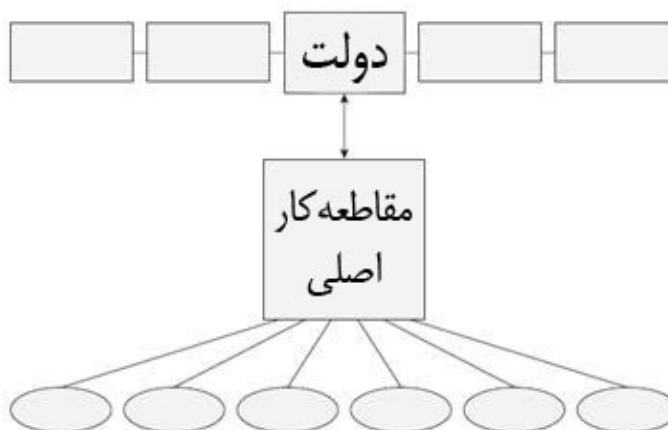
شبکه دولت‌محور: که در آن دولت، هماهنگ‌کننده^۲ است؛ یعنی برای عرضه خدمت، از مشارکت‌کنندگان دعوت می‌کند و سپس با مدیریت روابط میان مشارکت‌کنندگان، خدمت مورد نظر را عرضه می‌کند (گلداسمیت، ۲۰۰۴).

1. Non-governmental organizations (NGO)
2. Integrator



شکل (۵): شبکه دولت محور

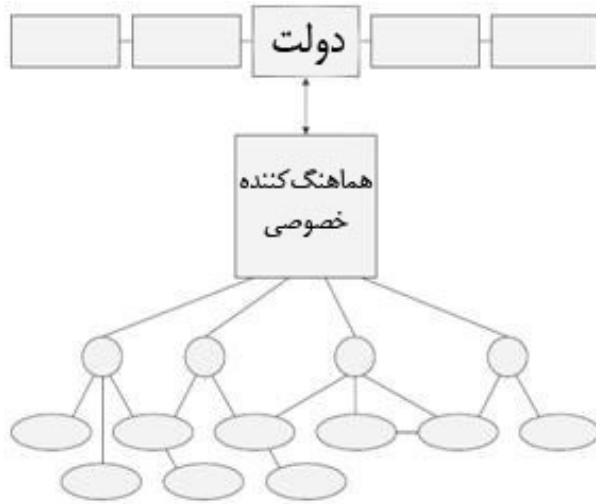
– مقاطعه کاری: در این وضعیت، دولت به جای عرضه خدمات به طور مستقیم، این کار را به یک مقاطعه کار می سپارد تا علاوه بر عرضه خدمات، شبکه را مدیریت کند. این وضعیت زمانی پدید می آید که دولت بخواهد از تخصصی استفاده کند که خود فاقد آن است. مقاطعه کار در این قرارداد، مسئول همه جنبه‌های مرتبط با عرضه خدمت است (گلداسمیت، ۲۰۰۴).



شکل (۶): شبکه مقاطعه کاری

– برون سپاری اداره شبکه: گزینه سوم مدیران دولتی، استفاده از شخص ثالث برای

اداره شبکه مورد نظر است. در این وضعیت، شخص ثالث به عرضه خدمت نمی‌پردازد، بلکه نقش هماهنگ‌کننده و مدیر شبکه را از طرف دولت ایفاء می‌کند (گلداسمیت، ۲۰۰۴).



شکل (۷): برون‌سپاری اداره شبکه

مزایای الگوی شبکه‌ای

- مزایای کلی استفاده از الگوی شبکه‌ای به جای مدل سلسله‌مراتبی عبارت است از: (گلداسمیت، ۲۰۰۴)
- افزایش نوآوری در طراحی راه‌حل مسایل: زیرا دولت می‌تواند از گستره وسیع‌تری از متخصصان استفاده کند.
 - کوچک‌سازی دولت: این الگو به دولت اجازه می‌دهد تا فقط بر مسایلی متمرکز شود که "باید" مورد توجه قرار دهد. به عبارت دیگر، دولت را قادر می‌کند تا فقط بر فعالیت‌های اصلی خود متمرکز گردد.
 - افزایش انعطاف‌پذیری: اگر مدیران دولتی از شبکه استفاده کنند، کاهش یا افزایش و تغییر منابع، دیگر مسئله دور از دسترسی برای مدیران نخواهد بود و لازم نیست مدیران دولتی برای تأمین منابع منتظر فرایند طولانی تخصیص بودجه و

امکانات باشند.

- تمرکززدایی در تصمیم‌گیری و سپردن امور به لایه‌های واجد صلاحیت: که استفاده از خدمات سازمان‌ها و نهادهای غیرانتفاعی را نیز شامل می‌شود.
- افزایش توانمندی انباشته جامعه: استفاده از الگوی شبکه‌ای باعث نمی‌شود که افراد متخصص از بدنه دولت حذف شوند و یا نقش بدنه کارشناسی دولت تضعیف گردد، بلکه با استفاده از این الگو، توان سایر مشارکت‌کنندگان و در مجموع توان انباشته جامعه (دولت و مشارکت‌کنندگان) نیز افزایش می‌یابد.

ملاحظات الگوی شبکه‌ای

در اجرای الگویی جدید، به دلیل پیدایش شرایط جدید، ملاحظاتی پیش‌روی برنامه‌ریزان و مجریان دولتی خواهد بود. در ادامه، چالش‌هایی را بیان خواهیم کرد که تاکنون در اجرای الگوی شبکه‌ای شناسایی شده است (لی پلا، ۲۰۰۵).

- محرمانه بودن^۱: مهمترین موضوع درباره الگوی شبکه‌ای، موضوع امنیت و محرمانه بودن مسایل دولتی است. با توجه به اینکه در مدل شبکه، تعداد مشارکت‌کنندگان زیاد است، محرمانه بودن اطلاعات و مسایل عمومی مهم است، از این رو، هنگام تشکیل شبکه، باید راهکارهایی برای این ملاحظه اندیشیده شود و در هر موردی، می‌توان از راهکار ویژه‌ای استفاده کرد.

- تجانس اهداف^۲: استفاده از مدل شبکه‌ای، در مواردی با شکست روبرو شده است. زیرا هدف واقعی دولت با هدف اعلام شده متفاوت بوده است. یعنی در واقع، دولت به جای اضافه کردن مشارکت‌کنندگان و تشکیل شبکه، با اجرای الگوی شبکه‌ای فقط قصد داشته است که حجم انتقادات از خود را بکاهد و به کاهش "دردسر"های خود بپردازد. در صورتی که عرضه خدمات به شهروندان به راحتی و در کوتاه‌مدت میسر نیست و از این رو، دولت نباید انتظار داشته باشد که با سپردن کار به مشارکت‌کنندگان، بلافاصله نتایج جالب توجهی به دست می‌آید.

- جریان ارتباطات: با توجه به اینکه در الگوی شبکه‌ای، مشارکت‌کنندگان پیشنهادها و اهداف متفاوتی دارند، برقراری ارتباط اثربخش و کارا در میان آنها از اهمیت فراوانی برخوردار است که باید در هنگام طراحی شبکه مورد توجه قرار گیرد.

1. Le Pla
2. Privacy
3. Goal Congruence

- نیاز به مهارت‌های جدید: در الگوی سلسله‌مراتبی، دغدغه اصلی دولت، تأمین منابع فیزیکی و سرمایه‌ای بود. اما در الگوی شبکه‌ای، به مهارت‌ها و منابع جدیدی از جمله منابع انسانی ماهر در ارتباطات، مدیریت طرح، مدیریت قرارداد، فنون مذاکره و تحلیل مخاطره نیاز خواهد بود. یعنی برای اجرای الگوی شبکه‌ای کافی نیست که منابع انسانی قبلی در سطح دیگری به کار گرفته شود، بلکه افرادی با مهارت‌های جدید باید جایگزین منابع انسانی قبلی گردند.

متناسب‌سازی الگوی شبکه‌ای برای برنامه‌ریزی و راهبری برنامه‌های توسعه در ایران

ظاهراً مشکلات کنونی تدوین برنامه‌های توسعه در ایران، ناشی از عدم توجه به شرایط بومی و حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران است. به عبارت دیگر، بکارگیری الگوهای سلسله‌مراتبی، بدون توجه به اقتضائات و نتایج آن در کشور باعث شده است تا مشکلات فعلی پدید آید. از این رو، در استفاده از مدل شبکه‌ای نیز باید توجه کرد که تناسب الگو با شرایط خاص هر کشوری، از جمله جمهوری اسلامی ایران بسیار اهمیت دارد.

بر همین اساس، پیشنهادهای زیر بیان می‌شود:

۱. سازمان‌های دخیل در برنامه‌ریزی توسعه و اجرای آن در جمهوری اسلامی ایران، همگی از نوع حاکمیتی هستند، از این رو، تدوین الگوی شبکه‌ای برای برنامه‌های توسعه در ایران، معطوف به هماهنگ‌سازی و تشریک مساعی سازمان‌های مذکور است.
۲. از آنجایی که مشارکت‌کنندگان در الگوی شبکه‌ای مورد بحث، حاکمیتی هستند، وزن برخی از ملاحظات بند ۵.۶ تغییر خواهد یافت. چنانکه ملاحظه محرمانگی وزن کمتر و ملاحظات مربوط به جریان ارتباطات و تجانس هدف (با توجه به دیوان‌سالاری مرسوم در دستگاه‌های حاکمیتی) وزن بسیار بیشتری می‌یابد.
۳. با توجه به مبانی فوق و ملاحظات بندهای پیشین، پیشنهاد می‌شود از الگوی "شبکه‌ای دولت‌محور" برای برنامه‌ریزی و راهبری برنامه‌های توسعه استفاده گردد. به عبارت دقیق‌تر، دولت در این شبکه نقش هماهنگ‌کننده را در بین سایر مشارکت‌کنندگان حاکمیتی در این حوزه بر عهده خواهد داشت. شایان ذکر است که این الگو، قابل تسری به لایه‌های پایین‌تر نیز خواهد بود.

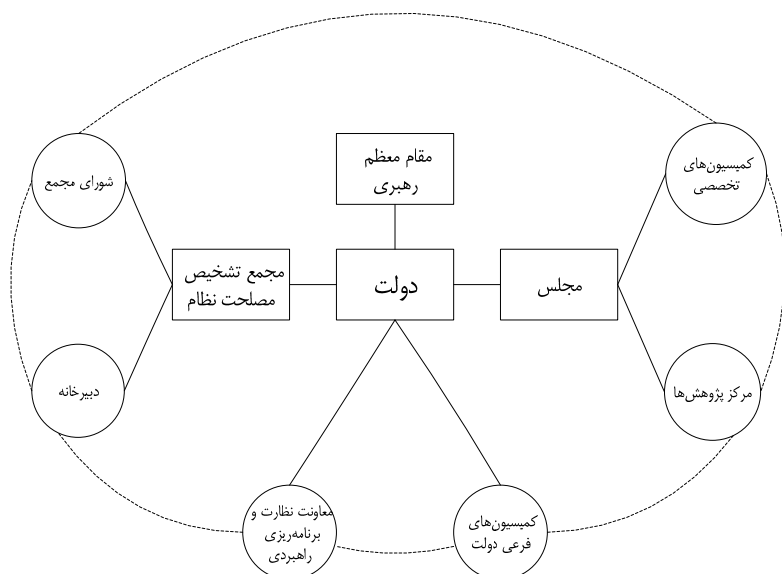
۴. استفاده از مشارکت‌کنندگان دیگر در مدل شبکه‌ای باعث نمی‌شود که نقش نظارتی دولت در زمان اجرای برنامه کاهش یابد و با توجه به بازتعریف نقش دولت، بخشی از توان آزادشده، باید در حوزه نظارت بر نحوه راهبری و عملیاتی‌سازی برنامه متمرکز گردد. یعنی نقش نظارتی دولت نه تنها تضعیف نمی‌شود، بلکه تقویت نیز خواهد شد.

۵. البته از دیگر الزام‌های الگوی شبکه‌ای، طراحی داشبورد نظارتی مخصوص با استفاده از شاخص‌های ویژه است که در مرحله اجرا و برای اصلاح اشکال‌ها در زمان مناسب مفید است. در ضمن، طراحی داشبورد نظارتی موجب می‌شود که سایر مشارکت‌کنندگان حاکمیتی، از جمله مجلس شورای اسلامی نیز از روند اجرای برنامه به طور دقیق اطلاع یابند و کنترل دستگاه‌های متولی اجرا و دستگاه‌های نظارتی در "زمان واقعی" انجام شود. یعنی کنترل‌ها در حین عمل انجام شود و نه پس از اتمام زمان برنامه که دیگر فرصتی برای جبران نیست. علاوه بر این، وجود چنین نظام کنترلی باعث می‌شود کنترل‌های تشخیصی و تعاملی برقرار گردد (سیمونز^۲، ۱۹۹۵؛ چنهال^۳، ۲۰۰۳)

الگوی پیشنهادی شبکه دولت‌محور برای تدوین برنامه‌های توسعه در ایران

مطابق با پیشنهادهای بند ۵.۷ و با در نظر گرفتن ملاحظات بند ۵.۶ ظاهراً الگوی ذیل برای تدوین برنامه‌های توسعه در ایران مناسب است. در این شبکه، نقش‌آفرینان^۴ عبارت‌اند از: مقام معظم رهبری، دولت، مجلس شورای اسلامی، و مجمع تشخیص مصلحت نظام. البته هر یک از نقش‌آفرینان مذکور، زیرمجموعه خود را به گونه‌ای به کار خواهند گرفت که به بهترین نحو در خدمت شبکه قرار گیرد. یعنی دولت موظف است معاونت نظارت و برنامه‌ریزی راهبردی و کمیسیون‌های فرعی دولت را طوری به کار گیرد که در قالب الگوی شبکه‌ای با سایر نقش‌آفرینان تعامل داشته باشد. مجلس شورای اسلامی نیز باید کمیسیون‌های تخصصی و مرکز پژوهش‌های مجلس را در همین ساختار سازماندهی کند. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز با شورای مجمع و دبیرخانه خود در این شبکه نقش‌آفرینی می‌کند. مقام معظم رهبری نیز نظارت کلان و جهت‌دهی‌های کلی را بر عهده دارد.

1. Real Time
2. Simons
3. Chenhall
4. Players



شکل (۸): مدل پیشنهادی شبکه دولت‌محور برای تدوین برنامه‌های توسعه در ایران

همان‌طور که در شکل (۸) ملاحظه می‌شود، در مدل پیشنهادی، روابط میان نقش‌آفرینان دخیل در تدوین برنامه توسعه، رابطه سلسله‌مراتبی نیست و یک نقش‌آفرین به طور مستقل به تدوین برنامه نمی‌پردازد تا پس از آن، سایر نقش‌آفرینان بر آن اعمال نظر کنند. بلکه از ابتدا همه نقش‌آفرینان در شبکه با یکدیگر تعامل می‌کنند و با همکاری هم به تدوین برنامه می‌پردازند.

در این الگو، که بومی‌سازی شده و متناسب‌شده الگوی شبکه‌ای در نهادهای حاکمیتی ایران است، دولت در مرکز شبکه قرار دارد و هماهنگ‌کننده است. به عبارت دیگر، از مقطع شروع تدوین برنامه توسعه، دولت باید سایر نقش‌آفرینان را به طور فعال در تدوین شرکت دهد و از آرای کارشناسی آنها استفاده کند.

در نتیجه، زمان تدوین برنامه کوتاه‌تر می‌شود، غنای محتوای آن افزایش می‌یابد، و از همه مهم‌تر برنامه پس از تدوین، دچار تغییرات اساسی قرار نمی‌شود و انسجام آن از بین نمی‌رود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

حال که با رویکرد اداره شبکه‌ای آشنا شدیم و آسیب‌شناسی‌های برنامه را نیز

- بیان کردیم، می‌توان برای رفع آسیب‌های مذکور، نکات زیر را مطرح کرد:
۱. مهمترین نکته‌ای که راهبری الگوی توسعه و تدوین سند برنامه را با مشکل مواجه می‌کند، عدم انسجام و هماهنگی میان اجزای تدوین کننده برنامه است. به طوری که معلوم نیست «جهت‌دهی توسعه کشور در دست کیست؟».
 ۲. در حال حاضر، روابط میان اجزا و مشارکت‌کنندگان در توسعه کشور و برنامه‌های توسعه مشخص نیست. به طوری که مشاهده می‌شود جهت‌گیری‌های مجلس شورای اسلامی، دولت، مجمع تشخیص مصلحت نظام و دیگران با یکدیگر تفاوت دارد.
 ۳. ساختار سلسله‌مراتبی به جدایی اجزا و ارکان از یکدیگر کمک کرده است.
 ۴. در حال حاضر، از توان بالقوه متخصصان و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی کشور، به طور مناسب استفاده نمی‌شود. همان طور که ملاحظه می‌گردد، بسیاری از راه‌حل‌ها در سازمان‌های مختلف مطرح می‌شود، ولی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد یا موازی‌کاری بسیاری وجود دارد.
 ۵. راه‌حل مناسب با توجه به نکات چهارگانه فوق این است که رویکرد راهبری الگوی توسعه، از رویکرد سلسله‌مراتبی دیوان‌سالارانه، به رویکرد شبکه‌ای تغییر یابد تا با کمک متخصصان و سازمان‌های مشارکت‌کننده، الگوی توسعه کشور و تدوین سند‌های برنامه به شیوه بهتری راهبری گردد.

منابع

الف) فارسی

- برایسون، جان. ام. (۱۳۸۶). *برنامه‌ریزی راهبردی برای سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی*. ترجمه عباس منوریان. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- تقوی، مصطفی (۱۳۸۷). *درآمدی بر مبانی الگوی اسلامی-ایرانی توسعه علم و فناوری*. تهران: مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور.
- دیوید، فرد آر (۱۳۷۹). *مدیریت استراتژیک*، (مترجم) پارسائیان، علی، اعرابی، سیدمحمد، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ویرایش اول.

- رضاییان، علی (۱۳۸۰). *مبانی مدیریت و سازمان*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- عزیزخانی، فاطمه (۱۳۸۷). *آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران*. تهران: شبکه تحلیل‌گران تکنولوژی ایران (ای‌تان). گروه مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه).
- عظیمی آرانی، حسین (۱۳۸۳). *الزامات تحولات توسعه‌ای و ساختار نهادی حکومت*. پیام تحول اداری، ۱۳۳.
- عظیمی آرانی، حسین (۱۳۸۴). *مسیر تهیه برنامه چهارم توسعه*. در سایت رسمی انتشار آثار دکتر عظیمی. گرفته شده از: www.drazimiarani.com.
- عظیمی آرانی، حسین (۱۳۸۵). *بایدها و نبایدهای توسعه بلندمدت ایران*. در سایت رسمی انتشار آثار دکتر عظیمی. گرفته شده از: www.drazimiarani.com.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴). چاپ بیست و سوم. تهران: نشر دوران.
- مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۳). *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*. تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- مطهری، مرتضی (۱۳۶۱). *فطرت*. تهران: انجمن اسلامی دانشجویان مدرسه عالی.
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری. (۱۳۸۷). *نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم*. تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.

ب) انگلیسی

- Chenhall, Robert. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future, *Accounting, Organizations and Society*, 28.
- Goldsmith, Stephen., & Eggers, William. D. (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, D.C.: BROOKINGS INSTITUTION PRESS.
- Kettl, Donald. F. (2009). *The Key to Networked Government*. In: Stephen, Goldsmith. *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-Performance Government (1-14)*, Brookings Institution.
- Le Pla, Ruth. (2005). *PUBLIC MANAGEMENT Governing by Network*. New Zealand Management.
- Mookherjee, D., & Ray, D. (2001). *Readings in the Theory of Economic Development*. London: Basil Blackwell.
- Moore, Mark. H. (2009). *Networked Government: Survey of Rationales, Forms, and Techniques* Published. In Stephen, Goldsmith. *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-Performance Government (190-228)*. Brookings Institution.
- Ray, Debraj. (2008). *Development Economics*. From: *The New Palgrave Dictionary of Economics*.
- Simons, R. (1995). *Levers of control*. Boston: Harvard University Press.
- Wehrich, Heinz., & Koontz, Harold. (2004). *Management: a global perspective*. McGraw-Hill Education. 11th Ed.