

سند و لوهای مقدماتی

برنامه ششم

011129

وزیری
ص ۴۳

011129

۵- مکانیزم برنامه‌ریزی - پیشنهادهایی برای برنامه ششم۱-۵ پیشگفتار

از نقطه نظر تئوری، برنامه‌ریزی شامل تحلیل و تخصیص دقیق وجوه مورد نیاز برای هر یک از اجزاء برنامه عمرانی است. از آنجا که در اقتصادهای در حال توسعه سرمایه عامل کمیابی است، تخصیص وجوه به طرح‌های مختلف در استراتژی کلی توسعه اقتصاد از اهمیت زیادی برخوردار است و عدم استفاده کامل اقتصادی از منابع Inefficiency آثار گرانی در بر خواهد داشت. فرض از یادداشت حاضر ارزیابی ضعفهای اساسی سیستم فعلی برنامه‌ریزی است تا بتوان بر این اساس راه‌حل‌های لازم را در محدوده سازمانی و حقوقی موجود پیدا کرد. این ارزیابی عمده بر اساس کاربرد مفهوم "سیستم"، استفاده از کامپیوتر و ابزارها و تکنیک‌های جدید تحلیل اقتصادی قرار دارد. در حال حاضر بسیاری از این روشها بمقیاس وسیعی در دفتر برنامه‌سنجی و اقتصاد عمومی معاونت برنامه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه مورد استفاده یا در مرحله تکامل میباشد. در این گزارش کوشش خواهد شد تا این روشها یکجا و در ارتباط با یکدیگر مورد گفتگو قرار گیرند.

۲-۵ مشکلات اساسی برنامه‌ریزی

در گفتگو از مشکلات اساسی برنامه‌ریزی بحث را به مهمترین کمبودهای سیستم برنامه‌ریزی محدود میکنیم. مسائل زیر قابل تذکر است:

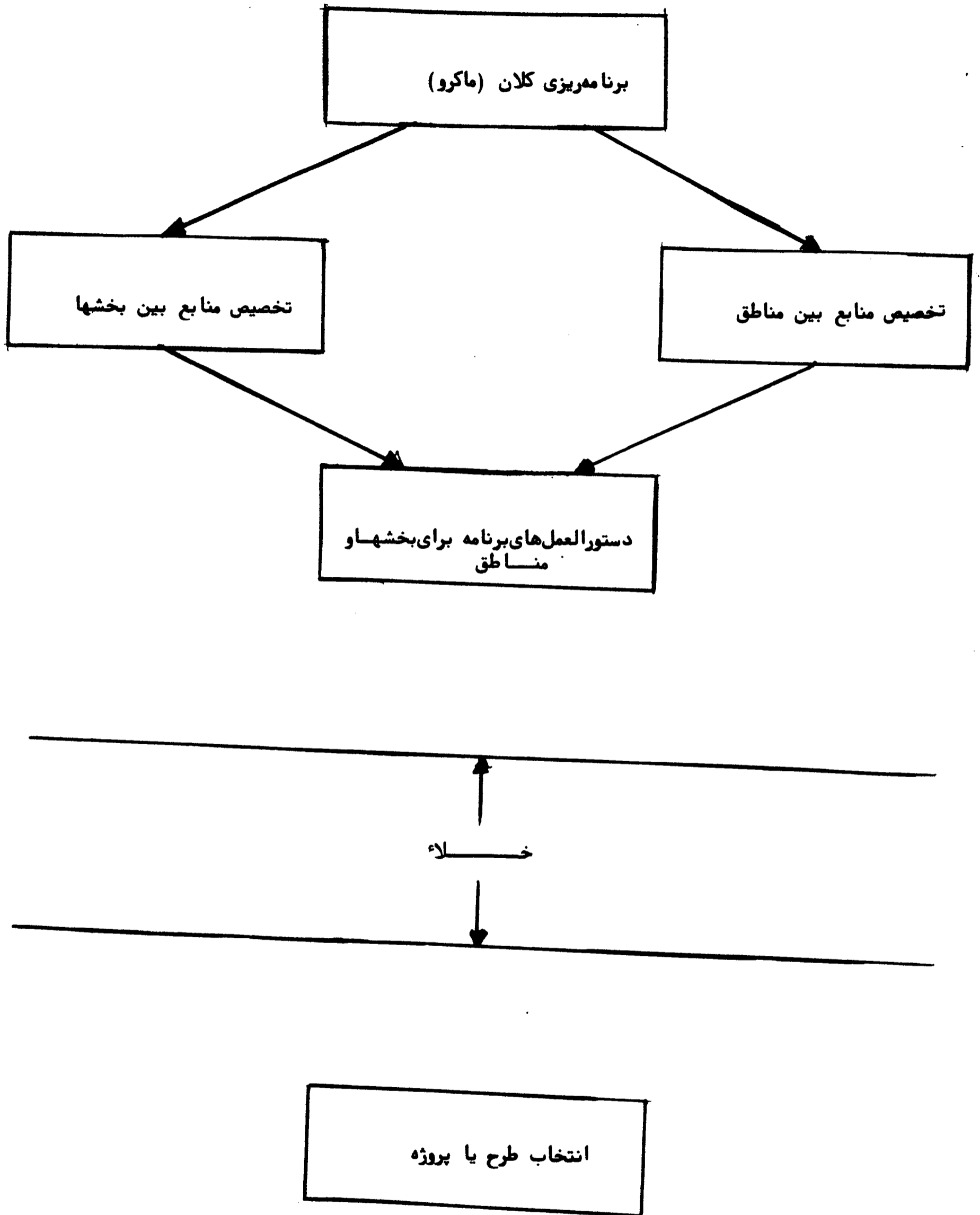
۱-۲-۵ خلاء عظیمی بین برنامه‌ریزی اقتصاد کلان (ماکرو) و برنامه‌ریزی برای بخشهای اقتصادی از یکسو سیستم ارزشیابی طرحها یا پروژهها از سوی دیگر وجود دارد. بعبارت دیگر با وجود آنکه در چارچوب نظری برنامه‌ریزی رابطه تخصیص منابع بین بخشها و انتخاب پروژه در نظر گرفته شده است، در عمل فرآیند انتخاب طرح یا پروژه ارتباط چندانی با دستورالعمل برنامه‌ریزی برای بخشها ندارد. در شکل (۱) عدم ارتباط بین انتخاب پروژهها و هدفهای برنامه‌ریزی نشان داده شده است.

۲-۲-۵ در مورد سازگار بودن برنامه‌ریزی مسائل جدی وجود دارد. باین مفهوم که تعادل بین بخشها از نقطه نظر نهاده‌ها و ستاده‌ها بطور صحیح در نظر گرفته نمیشوند. بعنوان مثال این مساله که اجرای یک پروژه در بخش معینی بچه میزان افزایش تولید و سرمایه‌گذاری را در بخشهای دیگر ایجاد میکند بطور خود بخود در نظر گرفته نمیشود. پروژهها یا طرحها تک تک و جدا از یکدیگر مورد تصویب قرار میگیرند و



وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
مرکز اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران

شماره ثبت: ۱۲۳۴۵
تاریخ: ۱۳۹۸/۰۵/۰۱



شکل ۱ - تصویر عدم ارتباط بین مراحل برنامه ریزی در ایران

تخصیص منابع بین بخشها در برنامه اولیه یا در بودجه های سالانه اغلب چیزی بیش از جمع ساده آنچه که سازمانهای اجرایی تقاضا کرده اند نمیباشد.

این عدم ارتباط بین سیستم برنامه ریزی ماکرو و انتخاب و ارزیابی پروژه ها از نظر تعیین اولویت پروژه ها و ایجاد هماهنگی بین آنها نیازمند است.

۳-۲-۵ در چارچوب فعلی برنامه ریزی یکی از مسائل اساسی مرتبط با کمبودهای مذکور در فوق ناشی از این واقعیت است که جزء ~~مشکل~~ برنامه ریزی عمرانی طرح است نه پروژه.

طرح بصورت زیر تعریف شده است: " منظور مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام میشود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدفهای برنامه عمرانی پنجساله بصورت سرمایه گذاری ثابت شامل هزینه های غیر ثابت وابسته در دوره مطالعه و اجراء و یا مطالعات اجرا میگردد و تمام یا قسمتی از هزینه های اجرایی آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین میشود و به سه نوع انتفاعی و غیر انتفاعی و مطالعاتی تقسیم میگردد."

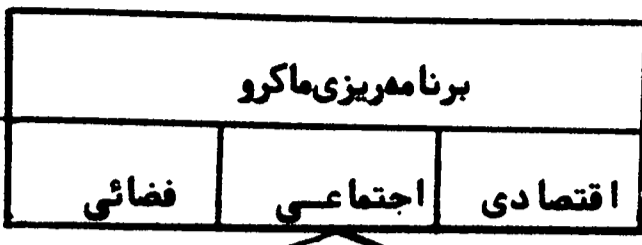
(بند ۱۰ ، ماده ۱ ، " قانون برنامه و بودجه کشور " مصوب دهم اسفند ماه ۱۳۵۱)

طرح ممکن است از یک یا چند پروژه تشکیل شده باشد . مثلا " ممکن است یک طرح برای ساختن ۱۰۰۰ کیلومتر راه تقاضای اعتبار نماید ، در حالیکه این ۱۰۰۰ کیلومتر را میتوان مثلا " به ۱۵۰ پروژه متمایز و با اعتبار مجزا که هر کدام دو نقطه جغرافیائی معین را ~~با هم~~ متصل میکنند تقسیم نمود . نکته ای که در اینجا باید توجه داشت اینستکه از نقطه نظر برنامه ریزی ، چه از جهت ارزیابی اثر جمعی بر متغیر های ماکرو و چه از جهت تعیین صحیح هزینه برای مقاصد تخصیص اعتبارات عمرانی و تصمیم گیری سرمایه گذاری ، انتخاب پروژه بعنوان واحد اساسی تصمیم گیری منجر به نتایج بهتری میگردد . برای تصحیح برخی از کمبودهای جدی سیستم برنامه ریزی فعلی ایران تفکیک طرح به مجموعه ای از پروژه ها تجدید نظری است اساسی که بایستی انجام گیرد . با استفاده از کامپیوتر در ارزشیابی طرحها ، بررسی تعداد زیادی پروژه در مدت کوتاهی صورت میپذیرد و باین ترتیب امکان تفکیک طرحها به پروژهها بوجود میآید . قبل از بهره برداری از کامپیوتر چنین امری امکان پذیر نبود .

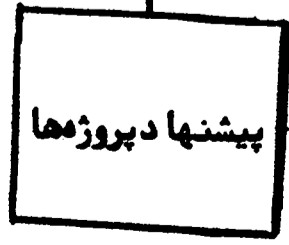
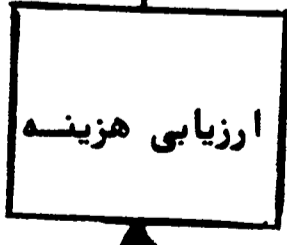
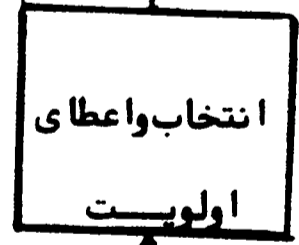
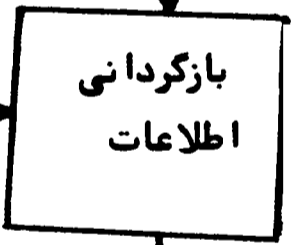
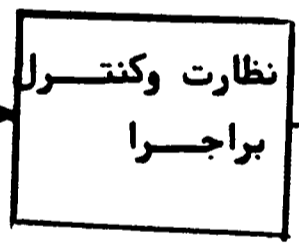
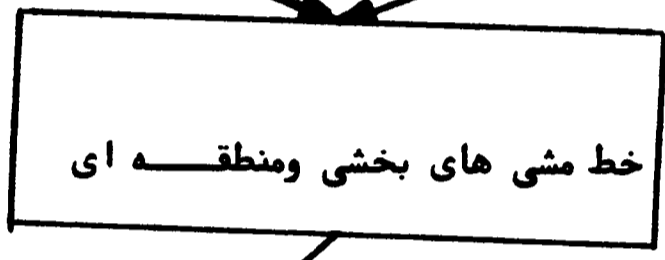
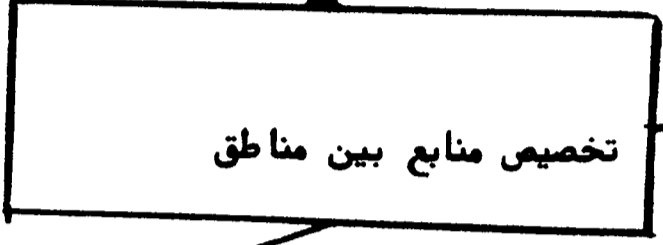
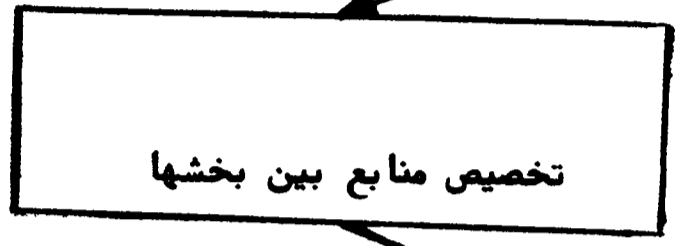
منظور از پروژه مجموعه عملیاتی است برای رسیدن به مجموعه ای از هدفهای معین که با خطوط کلی برنامه منطبق هستند و به دلایل اقتصادی ، فنی یا اداری تفکیک این عملیات به مجموعه های مستقل کوچکتر امکان پذیر نیست .

روشن است که بر حسب آنکه پروژه مربوط بکدامیک از بخشها و فصول مختلف برنامه ریزی است حدود پروژه از نظر تقسیم عملیات باجزء کوچکتر متفاوت خواهد بود . هدف آنستکه چنان جزء ~~مشکلات~~ ^{مشکلات} برای برنامه ریزی بیابیم که تجزیه عملیات برنامه ریزی به اجزاء کوچکتر به سازمان برنامه و بودجه اجازه دهد تا خلاء موجود در سیستم برنامه ریزی را پر کند و در عین حال آنچنان عملیات تجزیه نگردند که دست و پایی سازمان اجرایی بسته شود .

۲-۴-۵ اجرای پروژه ها چه از نظر زمان اجراء و چه از نظر هزینه باید از نزدیک کنترل شود . اگر چه در سیستم فعلی این وظیفه معاونت هماهنگی و نظارت سازمان برنامه و بودجه است ولی از نقطه نظر نتایج عملی قدرت نظارت سیستم فعلی سخت مورد تردید است . پیگیری طرح پروژه پس از مرحله تصویب خیلی ضعیف است و روشهای گزارش گیری باید بهبود یابد تا نیل به هدفهای برنامه تنظیم شده و تقلیل هزینه اجراء پروژه مصوب حداقل ممکن تضمین گردد . در اینجا نیز استفاده از تکنیکهای کامپیوتری و فرم های استاندارد ، روشهایی را که زمانی حداقل از نظر عملی بدانها دسترسی نبود ممکن میسازد .



برنامه ریزی از بالا به پائین



برنامه ریزی از پائین به بالا

شکل ۲- سیستم برنامه ریزی و سیستم های جزء آن

۵-۲-۵ آخرین کمبود در سیستم فعلی برنامه ریزی ایران مربوط به ارزیابی نهائی پروژه هائی است که اجراء شده اند. این مرحله نیز جزء اقدامات پیگیری پروژه پس از تصویب و اجرای آنست.

در حال حاضر عملاً "چنین اقدامی در سطح پروژه انجام نمیشود و تنها در سطح ماکرو یا در سطح بخشهای مختلف این امر تا حدودی در گزارش موقت یا در گزارش عملکرد برنامه صورت تحقق می یابد.

حال آنکه برای تصمیم گیران این مساله مهم است که دریابند آیا پروژه هائی که تصویب کرده اند به اجرای هدفهای منظور در خط مشی های ماکرو، بخشها و منطقهای کمک میکنند یا نه. و نیز این مساله حائز اهمیت است که بدانند آیا برآورد اولیه هزینه ها صحیح بوده است یا نه و بطور متوسط بچه میزان کسر یا اضافه بوده است. ارزشیابی نهائی تصمیم گیران را قادر خواهد ساخت که روشهای برنامه ریزی و کارآئی اجرای پروژه ها را از نقطه تکوین تا آخرین مرحله، با توجه به خط مشی های ماکرو، بخشها و منطقه ای، مورد ارزیابی مجدد قرار دهند.

۳-۵ نیازهای سیستم برنامه ریزی

بنظر میرسد که سیستم جامع برنامه ریزی که در چارچوب سازمانی و حقوقی قانون برنامه پنجم ایران باشد باید از عناصر و سیستم های جزء زیر تشکیل یابد:

۱-۳-۵ سیستم برنامه ریزی ماکرو

۲-۳-۵ مکانیسم تخصیص منابع بین بخشها

۳-۳-۵ مکانیسم تخصیص منابع بین مناطق

۴-۳-۵ سیستم ارزیابی هزینه پروژه ها

۵-۳-۵ سیستم انتخاب پروژه ها و اعطاء اولویت بآنها

۶-۳-۵ سیستم نظارت و کنترل پروژه

۷-۳-۵ سیستم ارزیابی نهائی پروژه

۸-۳-۵ مکانیسم بازگردانی اطلاعات

شکل ۲ ارتباط بین این سیستمهای جزء را نشان میدهد. چنانکه ملاحظه میشود فرآیند برنامه ریزی در دو جهت آغاز میگردد. (۱) برنامه ریزی از بالا بهائین که از سیستم های مختلفی که در شکل ۲ نشان داده شده اند تشکیل شده و به آنچه که بطور وسیع خط مشی های بخشی - منطقه ای نامیده شده اند ختم میگردد.

(۲) برنامه ریزی از پائین به بالا که از یک مجموعه سیستم های جزء تشکیل شده است تا واحد ~~مکروس~~ برنامه ریزی (یعنی پروژه) را از نقطه تکوین آن در سازمانهای اجرائی تا انجام اقدامات نهائی مربوط به آن ، با در نظر گرفتن معیارهای سازگاری و اولویت هائی که از برنامه ریزی از بالا پائین بدست آمده است پیگیری نماید . امتیاز چنین فرمولی برای ایران ارتباط هر چه بیشتری است که بین اقدامات برنامه ریزی از پائین بالا و از بالا پائین برقرار مینماید ، و خلاف برنامه ریزی را از بین میبرد .

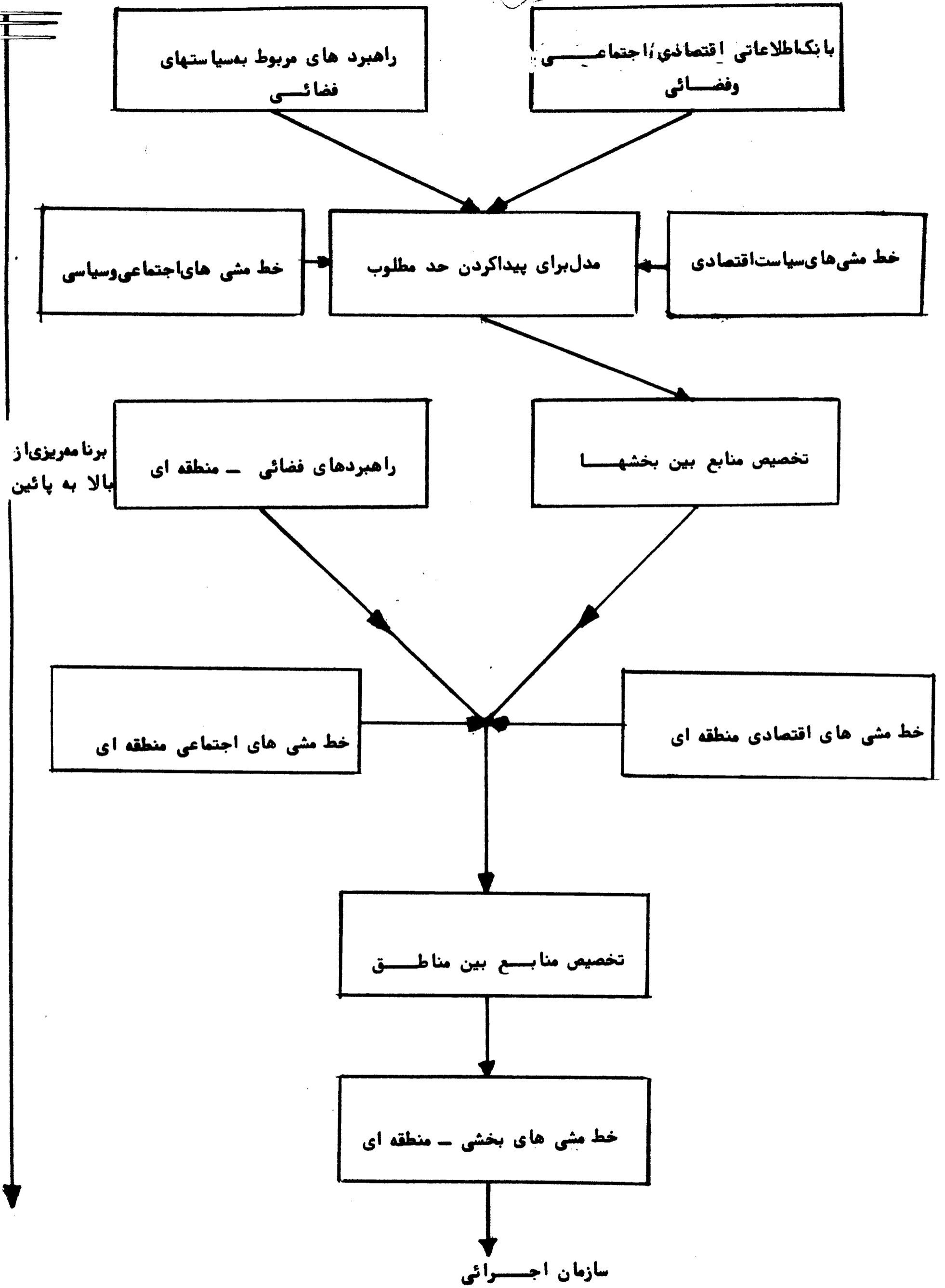
۴-۵ سیستم های جزء برنامه ریزی

لازم است در این مقام به بحث در جزئیات برخی از ویژه گیهای اساسی هر یک از سیستم های جزء آن پردازیم .

۱-۴-۵ برنامه ریزی ماکرو

نخستین مرحله برنامه ریزی عبارت از برنامه ریزی ماکرو . در این مرحله خط مشی های کلی اقتصادی ، اجتماعی فضائی و سیاسی تصمیم گیران یا برنامه ریزان (آنچه که عموماً " بعنوان تابع رفاه جامعه شناخته شده است) با محدودیت های عینی اقتصاد ایران (محدودیت های طبیعی ، سرمایه ای ، زیربنائی ، انسانی و محیطی) در هم آمیخته میشوند تا سیاست کمی و کیفی مطلوب در مورد هر یک از متغیرهای تحت کنترل دولت معین گردد . معمولاً " اینکار با ساختن یک مدل فرمال یا غیر فرمال اقتصاد با هدف رسیدن به نوعی حد مطلوب انجام میشود ، یعنی با استفاده از روشی بدست آوردن بیشترین از مجموعه محدودی از منابع .

✗ اگرچه در ایران ^{کاربرد} مدل های فرمال قاعده کلی بوده است ، بسیاری از پیش بینی های برنامه پنجم در سطح ماکرو از یک مدل اکونومتری اقتصاد ایران بدست آمد . ساختن و کاربرد مدل های فرمال امری است مداوم یعنی فعالیتی است که میتوان آنرا بتدریج و بطور مداوم بهبود بخشید و جزئیات بیشتری را در آن وارد نمود . در واقع هم به هنگام ساختن مدل وهم در موقع تغییرات پیش بینی نشده در طول زمان برنامه پنجساله با برنامه های سالانه و دوساله ، برنامه ریزی وظیفه دائمی تجدید نظر و مطابق زمان ساختن برآورد های اولیه را بر عهده دارد . نتیجه این خواهد بود که خط مشی های بخشی و منطقه ای دائماً مورد تجدید نظر قرار گرفته و مطابق زمان خواهد شد . بدین ترتیب استفاده مازین عامل دینامیک باعث خواهد شد که انتخاب پروژه ها دائماً با اقدامات برنامه ریزی از بالا به پائین مطابقت داشته باشد .



برنامه ریزی از بالا به پایین

شکل ۳ - اقدامات برنامه ریزی از بالا به پایین سیستمهای جزء آن

طبعا کلیه جنبه های برنامه ریزی کلان را از جهات اجزاء اجتماعی ، اقتصادی و فضائی نمی توان در قالب الگوهای تکنیکی بررسی نمود بنا بر این در این نظام برنامه ریزی بایستی بکمک الگوهای تکنیکی و غیره تکنیکی و از طریق ارتباط کامپیوتر مسائل تجزیه و تحلیل گردند . در این رهگذر در حقیقت تاکید بر استفاده از روشهای سیستماتیک و توجه به ارتباطات متقابلی است که بین روشهای مختلف وجود دارد .

شکل ۳ اجزاء برنامه ریزی از بالا به پائین را نشان میدهد . سیستم برنامه ریزی ماکرو از عناصر اساسی زیر تشکیل شده است . مخزن اطلاعات اقتصادی ، اجتماعی ، منظور داشتن خط مشی های اجتماعی و سیاسی از طریق متغیرهای تحت کنترل دولت در چارچوب پیدا کردن حد مطلوب ، وارد کردن خط مشی های سیاست اقتصادی از طریق متغیرهای تحت کنترل دولت و محدودیتهای منابع و غیره بهنگام یافتن حد مطلوب و بالاخره روش یافتن حد مطلوب که ممکن است از یک یا چند مدل تشکیل شده باشد و همچنین دخالت متغیرهای فضائی و دریافتن حد مطلوب است . هدف این مدلها عبارتست از نشان دادن واقع گرایانه اقتصاد ایران به چنان ترتیبی که در سطحی معین و با جزئیاتی مشخص حل سیستم در حالت تعادل عمومی ممکن گردد .

۵-۴-۲- برنامه ریزی برای بخشها

دومین مرحله در برنامه ریزی از بالا به پائین که در شکل ۳ نیز نشان داده شده است مربوط است به تقسیم منابع سرمایه گذاری بین بخشها . در این مرحله نتایج بدست آمده از برنامه ریزی ماکرو برای بدست آوردن خط مشی های بخشی به جزئیات بیشتری تجزیه میگردد . این خط مشی ها با سازمانهای اجرایی ارسال میگردد . در چارچوب سازمانی برنامه ریزی ایران سازمان برنامه و بودجه مسوول ارائه خط مشی ها و تخصیص منابع در سطح ماکرو - بخشها میباشد و جزئیات تخصیص منابع در هر یک از بخشها به سازمانهای اجرایی واگذار شده است .

به این ترتیب تخصیص منابع مالی بین بخشها را برنامه معین میکند و تنظیم لیست پروژهها وظیفه سازمانهای اجرایی است .

سیستم تخصیص منابع بین بخشها بر حسب قدرت برنامه ریزی و دسترسی به سرمایه انسانی میتواند بصورت فرمال یا غیر فرمال باشد . تخصیص منابع بین بخشها را میتوان یا بدنبال برنامه ریزی ماکرو و یا بطور همزمان و یکجا بدست آورد . این البته بستگی دارد به عوامل زیادی از جمله قدرت تاسیسات کامپیوتر ، توانائی پرسنل برنامه ریزی ، در دسترس بودن آمار ، انتخاب تکنیک پیدا کردن حد مطلوب و غیره .

بین بخشهای بندرت انجام شده است یغیر از برنامه ملی
 عمرانی چهارم که بخشی از آن بر جدول نهاده ها و ستاده های وزارت ^۳ پایه گذاری شده بود /
 بخشهای ایجاد ^۴ تخصیص منابع ناچیز بود و صورت غیر متمرکز داشته است .

۲-۴-۵ برنامه ریزی منطقه ای

سومین مرحله در برنامه ریزی از بالا به پائین که برای رسیدن به هدف تنظیم خط مشیهای
 بخشی - منطقه ای و ارسال آنها به سازمانهای اجرایی طرح شده است سیستم برنامه ریزی منطقه ای
 است . این فعالیت اساسا برای تخصیص منابع بخشها بین مناطق مختلف و نیز برای منظور داشتن
 صریح نیازهای خاصی منطقه ای طرح شده است . باین جهت ، چنانکه در شکل ۳ آمده است -
 تخصیص منابع بین مناطق از تخصیص بین بخشها و همچنین خط مشی های اجتماعی و اقتصادی و
 فضائی منطقه ای تبعیت میکند .

از نظر تئوری تخصیص منابع بین مناطق و تخصیص منابع بین بخشها با یکدیگر پیوسته و قابل
 ادغام هستند . در نتیجه باید بتوان حل این دو مساله را بطور همزمان از فرآیند یافتن حد
 مطلوب بدست آورد . ولی مشکلاتیکه در حل سیستمهای بزرگ نهفته است با اضافه محدودیت های
 آماری ، دست یافتن بچنین راهحلهائی را مانع میشوند . چارچوب سازمانی برنامه ریزی
 منطقه ای منطقه ای هنوز اجازه جامعیتی را که در حال حاضر در سطح بخشها مشاهده میشود نمیدهد .
 باین جهت بایستی بحل این مسائل در دو مرحله متعاقب یکدیگر اکتفا نمود تا روزی که بهبود در
 سیستم برنامه ریزی منطقه ای روش پیشرفته تری را برای تخصیص منابع ممکن سازد .

۲-۴-۵-۱ سیستم ارزیابی

پس از یافتن حد مطلوب برای مناطق ، مجموعه ای از خط مشی های بخشی منطقه ای
 برای سازمانهای اجرایی صادر میگردد .

۳ وزارت اقتصاد آروز / وزارت صنایع و معادن فعلی

آنچه که در مقابل از آنها خواسته خواهد شد پروژه هائی است که با اطلاعات زیر در مورد مطلوبیت آنها بر اساس خط مشی های صادره همراه باشد. بنابراین برنامه ریزی ازپائین به بالا باید با پاسخ گفتن به پرسشهای زیر در محدوده برنامه ریزی از بالا به پائین قرار گیرد.

الف آیا پروژه با هدفهای برنامه سازگار است (از جهات اجتماعی اقتصادی و فضائی)

ب آیا پروژه با تخصیص منابع بین بخشها سازگار است؟

ج آیا پروژه با تخصیص منابع بین مناطق سازگار است؟

د چه اولویتی برای این پروژه پیشنهاد میشود؟

ه جزئیات فنی لازم چه هستند؟

و آیا گزارش امکانات حاکی از آنستکه عوامل مکمل لازم برای اجرای و عملکرد (مانند

نیروی انسانی، ارز، دسترسی به منابع مالی و خارجی و غیره) در دسترس هستند؟

ز آیا هزینه های پروژه با هزینه های استاندارد موجود منطبق هستند؟

نخستین قدمتی که سازمان برنامه و بودجه در برنامه ریزی ازپائین به بالا بر میدارد عبارت است

از ارزیابی پروژه ها (نه طرحها) رسیده بر پایه برآورد هزینه های آنها. چون در شرایط محدودیت

بودجه تعیین صحیح هزینه پروژه ها باعث پس انداز قابل توجهی برای فعالیتهای مربوط به توسعه

اقتصادی خواهد گردید بدین جهت سیستم ارزیابی هزینه، برآورد هزینه های پروژه ها را با اجزاء

آن تقسیم کرده مهریک از اجزاء را با استانداردهای مربوط به آن جزء با اضافه میزان تغییر پذیری

(واریانس) آنها مقایسه و آزمون مینماید. طبیعی است که این استانداردها برای هر طبقه از پروژه ها

مختلف بوده و بنابراین در محاسبه این استانداردها برای هر بخشی یا اجزاء آن شرایط خاص آن بخش

با اجزاء آن در نظر گرفته میشوند. شکل ۴ موقعیت سیستم ارزیابی هزینه را در مجموعه برنامه

ریزی ازپائین به بالا مشخص میسازد.

۵-۴-۵ سیستم انتخاب و تعیین اولویت

تعیین صحیح هزینه یک پروژه بدان معنی نیست که این پروژه باید بطور خود بخود برای

اجرا تصویب شود. یا بعکس باید سیستمی برای انتخاب و تعیین اولویت وجود داشته باشد که تصمیم

پیشنهاد پروژه

سیستم ارزیابی هزینه

رد

تحلیل سازگاری

رد

تحلیل امکانات
(در دسترس بودن منابع)
فنی اقتصادی

رد

تصویب

بررسی اجتماعی و سیاسی
و فزائی

رد

تصویب

تعیین اولویت

رد



نه

بودجه اضطراری

بله

پروژه جاری

اجراء

برنامه ریزی از پائین به بالا

به سازمان پیشنهاد دهنده بازگشت داده شده

شکل ۴- سیستم ارزیابی و تعیین اولویت پروژه

گیران را بسوی تصویب یا رد پروژه ها راهنمایی کند. باین جهت هریک از پروژه ها باید مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود که با خط مشی های بخشی و منطقه ای سازگار میباشد. سپس لازمست پروژه از جهت امکانات مورد بررسی قرار گیرد تا در درجه اول معین شود که آیا استاندارد های فنی در آن رعایت شده است یا نه و در درجه دوم معین شود که آیا ملزومات آن از جهت عوامل مکل (سرمایه انسانی ، زیر بنا ، مواد اولیه وغیره) در دسترس هستند یا نه.

سومین قدم درسیستم انتخاب پروژه تحلیل اثر اجتماعی و سیاسی و فضائی آنست که این مرحله از آن جهت درسیستم گنجانده شده است که کلیه آثار اجتماعی و سیاسی یک پروژه را معین کرده و اثر آنرا بر هدفهای کیفی برنامه ارزیابی نماید.

پس از این مرحله پروژه برای تعیین اولویت آماده است چراکه از نقطه نظرهای مختلف مورد تصویب قرار گرفته است. آنچه باقی میماند آنستکه معین گردد هر پروژه نسبت بسایر پروژه ها چقدر اهمیت دارد. درسیستم فعلی برنامه ریزی این امر به مشکلی برمیخورد از این جهت که پروژهها چه قبل از تنظیم نهائی برنامه پنجساله و چه قبل از برنامه و بودجه سالانه همه در یک زمان آماده و در دسترس نیستند. بنابراین مقایسه ساده امکان پذیر نیست. باتغییر برخی از روشهای فعلی که اجازه میدهد پروژه ها بطور تصادفی و نامرتب تنظیم و ارسال شوند و همچنین با وضع قاعده ای مبنی بر اینکه تخصیص منابع مالی در برنامه پنجساله و برنامه سالانه به پروژه های آماده که قبلا هزینه آنها حداقل بصورت مقدماتی معین شده است بستگی داشته باشد تا حدودی میتوان براین اشکالات سیستم برنامه ریزی غلبه کرد ملاحظه میگردد که در اینجا نیز تغیر هسته اصلی برنامه ریزی از طرح به پروژه از اهمیت عمده ای برخوردار است.

پس از تعیین اولویت باید تصمیم گرفت که پروژه مورد بررسی در بودجه جاری و یا در بودجه اضطراری منظور گردد (رجوع به شکل ۴) منظور از بودجه اضطراری مجموعه پروژه های قابل قبولی است که اولویت آنها پائین تر اولویت پروژه هائی است که در بودجه جاری منظور شده است. بعبارت دیگر بودجه اضطراری صورت بودجه ذخیره را دارد تا در صورتیکه شرائطی افزایش در مخارج و سرمايه گذاری دولت را ایجاد نماید بتوان از آن استفاده نمود. بدیهی است که پس از اجرای طرحهای بودجه جاری ، طرحهای بودجه اضطراری یا ذخیره برترتیب اولویت وارد بودجه سال بعد میشوند. مزیت این سیستم در این است که پروژهها مورد بررسی و تعمق قرار گرفته و برای ریزی که برنا ما اجرای پروژهها ی بیشتری را ایجاد کند ذخیره شده اند در چنان روزی بجای روگردن بسوی پروژه هائیکه مورد تعمق قرار نگرفته و با شتاب طرح شده اند فهرستی از کارها تیکه نیا ز با انجام آنهاست وجود خواهد داشت. پروژه هائیکه بسرعت سرهم شده اند

منجر به هزینه‌هایی خواهند شد که ناشی از عدم رعایت اصول اقتصادی در آنهاست حال آنکه این پروژه‌ها از پیش می‌باشد، چنین اشکالی را نخواهند داشت

۴-۴-۵- سیستم نظارت و کنترل

چنانکه در شکل ۲ دیده میشود پس از تصویب پروژه برای اجرا ~~در شکل ۲~~ کردن و اجرای پروژه در حوزه قدرت سازمان اجرائی و نظارت پیشرفت کار پروژه در حوزه قدرت سازمان برنامه و بودجه است. لازمست سیستمی برای نظارت ایجاد گردد بطوریکه در مورد تمام پروژه‌های هائیکه در مرحله اجرا قرار دارندهم اطلاعات مربوط به اجرا وهم اطلاعات مربوط به امور مالی آنها در اختیار سازمان برنامه و بودجه قرار گیرد. چنین سیستمی رابطه نزدیکی بین سیستم ارزیابی اولیه هزینه و ارزیابی های نهائی هزینه و فایده ایجاد مینماید. این سیستم برای جلوگیری از افزایش یافتن هزینه پروژه‌ها به میزان بیش از آنچه در برآوردهای اولیه آمده است طرح شده و باید نظارت کند که پروژه‌های پیشنهادی بطور کامل اجرا گردند. نه آنکه تنها در برخی کارهای حاشیه ای که معمولاً به پروژه‌های عمرانی در کشور های در حال توسعه وابسته اند بمرحله اجرا درآیند.

باین ترتیب یکی از هدفهای اصلی سیستم نظارت عبارت از این خواهد بود که انجام کار اصلی

مثلاً ساختن کارخانه، را قبل از انجام کارهای حاشیه ای و تدارکاتی مثلاً خانه سازی برای

کارگران تضمین نماید.

از آنجائیکه تعداد پروژه‌های زیاد است آشکار است که در این مورد نیز مانند سیستم ارزیابی هزینه و در واقع مانند اغلب سیستم‌های دیگر در بالا مذکور افتاد استفاده از کامپیوتر بعنوان یک ابزار غیر قابل اجتناب است.

۴-۴-۵- سیستم ارزیابی نهائی

پس از تکمیل پروژه، ارزیابی عملکرد آن تحت شرایط بهره برداری کامل ضروری است. در اینجا نیاز به سیستمی برای ارزیابی سیستماتیک محسوس است. سیستمی که از طریق آن بتوان هزینه‌های برآوردی اولیه را با هزینه‌های نهائی مقایسه کرد.

منجر به هزینه هائی خواهند شد که ناشی از عدم رعایت اصول اقتصادی در آنهاست حال آنکه این پروژه ها از پیش میباشد، چنین اشکالی را نخواهند داشت

۴-۴-۵- سیستم نظارت و کنترل

چنانکه در شکل ۲ دیده میشود پس از تصویب پروژه برای اجرا ~~مرکز مدیریت پروژه~~ ~~مرکز مدیریت پروژه~~ کردن و اجرای پروژه در حوزه قدرت سازمان اجرائی و نظارت پیشرفت کار پروژه در حوزه قدرت سازمان برنامه و بودجه است. لازمست سیستمی برای نظارت ایجاد گردد بطوریکه در مورد تمام پروژه هائیکه در مرحله اجرا قرار دارند هم اطلاعات مربوط به اجرا و هم اطلاعات مربوط به امور مالی آنها در اختیار سازمان برنامه و بودجه قرار گیرد. چنین سیستمی رابطه نزدیکی بین سیستم ارزیابی اولیه هزینه و ارزیابی های نهائی هزینه و فایده ایجاد مینماید. این سیستم برای جلوگیری از افزایش یافتن هزینه پروژه ها به میزان بیش از آنچه در برآوردهای اولیه آمده است طرح شده و باید نظارت کند که پروژه های پیشنهادی بطور کامل اجرا گردند. نه آنکه تنها در برخی کارهای حاشیه ای که معمولاً به پروژه های عمرانی در کشور های در حال توسعه وابسته اند بمرحله اجرا درآیند.

باین ترتیب یکی از هدفهای اصلی سیستم نظارت عبارت از این خواهد بود که انجام کار اصلی

مثلاً ساختن کارخانه، را قبل از انجام کارهای حاشیه ای و تدارکاتی مثلاً خانه سازی برای

کارگران تضمین نماید.

از آنجائیکه تعداد پروژه هازیاد است آشکار است که در این مورد نیز مانند سیستم ارزیابی هزینه و در واقع مانند اغلب سیستم هائیکه در بالا مذکور افتاد استفاده از کامپیوتر بعنوان یک ابزار غیر قابل اجتناب است.

۴-۴-۷- سیستم ارزیابی نهائی

پس از تکمیل پروژه، ارزیابی عملکرد آن تحت شرایط بهره برداری کامل ضروری است. در اینجا نیاز به سیستمی برای ارزیابی سیستماتیک محسوس است. سیستمی که از طریق آن بتوان هزینه های برآوردی اولیه را با هزینه های نهائی مقایسه کرد.

براین اساس نسبت فایده به هزینه واقعی با نسبتهای برآورد شده اولیه مقایسه میشوند تا بتوان مشکلاتی را که در اجرا سیستم برنامه ریزی پیش میآیند در جهت بهبود عملکرد برنامه ریزی مورد توجه قرار

داد. در حقیقت سیستم ارزیابی نهائی امکان بازگردانی اساسی اطلاعات را برای فرآیند برنامه ریزی

میکشاید. این کار معمولاً از طریق اطلاعات حائز اهمیت بسیار میباشد. ارزیابی نهائی مورد توجه است. سیستمی که بطور مشخص غیر قابل اجتناب بود و روشهای تجدید نظر بی دردی و آزمایش و مطابقت برای برنامه ریزی نمایان میسازد. از این رو

براین اساس نسبت فایده به هزینه واقعی با نسبتهای برآورد شده اولیه مقایسه میشوند تا بتوان مشکلاتی را که در اجرای سیستم برنامه ریزی پیش‌بینی‌درجهت بهبود عملکرد برنامه ریزی مورد توجه قرار داد، در حقیقت سیستم ارزیابی نهائی امکان بازگردانی اساسی اطلاعات را برای فرآیند برنامه ریزی میکشاید، این مفهوم از آنرو در شکل ۲ آمده است که بطور مشخص غیر قابل اجتناب بودن روشهای تجدید نظر بی دربی و آزمایشی خطا را برای برنامه ریزی نمایان میسازد. بازگردانی اطلاعات مربوط به تجربه ها و اشکالات، آموختن از راه عمل را ممکن میسازد. از این روز ایجاد روشهای ارزیابی نهائی در تمام سطوح برای سیستم برنامه ریزی، حائز اهمیت بسیار میباشد.

۵-۴-۱ مکانیزم بازگردانی اطلاعات

مرحله نهائی در طرح پیشنهادی سیستم برنامه ریزی فوق مربوط است بطرقی که اطلاعات جمع آوری شده در سیستم ارزیابی نهائی به فرآیند برنامه ریزی بازگشت داده میشود. چنانکه در شکل ۲ میتوان دید فرآیند بازگردانی اطلاعات از یکسو برای ایجاد ارتباط بین تمام مراحل برنامه ریزی از پائین به بالا و از سوی دیگر برای ایجاد ارتباط بین این مجموعه و آخرین قدم در مجموعه برنامه ریزی از بالا به پائین طرح شده است.

۵-۴-۲ برنامه ریزی متداوم

عامل دینامیک زمان در طرح های ارائه شده در شکل های ۱ تا ۴ وارد نشده است حال آنکه واضح است که برنامه ریزی فعالیتی است متداوم که در آن برنامه های سالانه در گردش در محدوده برنامه های میان مدت (مثلا برنامه پنجساله) و برنامه های میان مدت در محدوده برنامه های بلند مدت (مثلا دورنمای بیست ساله) قرار میگیرند. با گذشت هر سال از برنامه پنجساله و دورنمای بلند مدت تجدید نظر در آنها اجباریست زیرا بندرت پیش بینی ها با واقعیت مطابقت کامل دارند تا تصحیح خط مشی ها غیر ضروری گردد.

در نتیجه فرآیندهائی که در فوق بدون در نظر گرفتن عامل زمان تشریح گردید، در چارچوب برنامه ریزی دینامیک نیز قابل کاربرد میباشد. یعنی چه برای برنامه ریزی کوتاه مدت و چه برای برنامه ریزی میان مدت لازمست که روشهای برنامه ریزی از بالا به پائین و از پائین به بالا را بکار

۶- روش تحقیق در برنامه ششم

- ۶-۱- در برنامه ششم کوشش خواهد شد که با ادغام روشهای برنامه ریزی از بالا و برنامه ریزی از پائین عدم هماهنگی موجود سیستم برنامه ریزی برطرف شود از این رو هر دو فعالیت ~~برنامه ریزی~~ برنامه ریزی از پائین و فعالیت برنامه ریزی از بالا بایستی همزمان آغاز گردد تا بتوان (بر اساس آزمایش و خطا) به ~~تعیین~~ ~~مناطق~~ ~~مالی~~ ~~آمد~~.
- ۶-۲- اساس روش برنامه ریزی بدین ترتیب برای این پایه مبتنی خواهد شد که در سطوح مختلف منابع موجود با ~~احتیاجات~~ ~~موجود~~ ~~مطابقت~~ ~~شود~~.
- ۶-۳- برنامه ریزی از بالا به پائین که مسوولیت اساسی سازمان برنامه و بودجه است ابتدا در سطح کلی انجام و سپس در سطح بخشها و مناطق انجام خواهد گرفت.
- ۶-۴- در کلیه سطوح برنامه ریزی (اعم از سطوح ملی، بخشی و ناحیه‌یی) تعادل بین منابع و احتیاجات ابتدا در سطح کلی و سپس در سطوح جزئی تر حفظ خواهد گردید. در صورتیکه عدم تعادلی در سطح پائین ملاحظه شود برای تامین هدف یا سیاست های لازم را بایستی تغییر داد و یا اینکه بطور کلی هدف مورد نظر را تقلیل و تعدیل نمود. البته در این مورد بایستی در ضمن به اولویت سیاستهای مختلف و تضادهای ممکن بین آنها نیز توجه داشت.
- ۶-۵- عدم تعادلی را که در سطح پائین ایجاد میشود میتوان یا از طریق تخصیص مجدد منابع در همان سطح و یا از راه تغییر سیاست در سطح بالاتر برطرف و با مال نقطه تعادل منابع و احتیاجات را به محل جدیدی نقل مکان داد.
- ۶-۶- عامل اساسی تعیین کننده نرخ رشد ملی محدودیت های مختلف است (از قبیل نیروی انسانی، زیر بنا، ظرفیت اداری و غیره). بنابراین تهیه برنامه ششم مستلزم بیان کمی محدودیتها و رابطه با سیاستها، احتیاجات و هدفها است.
- ~~برای توضیح مطالب فوق بهتر است با توجه به یکی از محدودیتها~~ مثلا محدودیت مالی نقطه تعادل منابع و احتیاجات را تعقیب و تعیین نمائیم. این نمودار بر اساس الگویی که فعلا مورد استفاده است تنظیم شده است. من باب مثال اگر منابع دولت کمتر از احتیاجات باشد نخستین گام تغییر سهم دولت در اقتصاد ملی و بررسی وجود منابع مالی کافی در بخش خصوصی است. اگر

مقدار منابع از احتیاجات کمتر باشد مآلا بایستی برای رفع مشکل بیکی از سیاستهای زیر متمسک شد؛

۶-۷-۱- استقراض از خارج

۶-۷-۲- افزایش تولید نفت

۶-۷-۳- کاهش مصرف خصوصی

۶-۷-۴- کاهش هزینه های جاری دولت

۶-۷-۵- تقلیل هدف رشد ملی کشور

۶-۷-۶- کاهش نرخ تورم کشور و غیره

نکته اساسی این است که برای بازگشت به تعادل ترکیب از سیاستهای مختلف در برنامه بایستی وارد شود هر کدام از سیاستهای مزبور ضمنا بایستی از لحاظ امکان اجرا و مطلوبیت آن مورد بررسی قرار گرفته و بخصوص سطح اجرای آن نیز مشخص شود.

۶-۸- در ضمیمه الف سناریوهای مختلف تشریح شده اند. برای اطلاع از نحوه عمل الگوانحوه استفاده از آن از طریق کامپیوتر با دفتر برنامه سنجی و اقتصاد عمومی سازمان برنامه میتوان تماس حاصل نمود.

۶-۹- در ضمیمه ب خلاصه ای از سناریوهائی که منتج به رشدی معادل ۱۲/۸ درصد برای تولید ناخالص ملی در دوره برنامه ششم شده اند نشان داده شده است. معهذا باید توجه داشت که سناریوای که در این زمینه ارائه شده است هنوز از لحاظ امکان پذیری و مطلوبیت قابل بررسی بوده و نتایج آن حتی کمتر از حد مقدماتی است در حقیقت ضمیمه ب صرفا برای منظورهای تشریحی آورده شده است.

۶-۱۰- در ضمیمه پ فهرستی برای تهیه برنامه ششم تهیه و ارائه شده است. فهرست مزبور بهیچوجه کامل نبوده و صرفا پاره ای از مطالب و نکات مهمی را که در برنامه بایستی گنجانده شود نشان داده است.

