

مقدمه ای بر نهم برنامه همراهِ ششم

پیشمارِ ششم برنامه ریزی برای ایران

وزیر
۱۴ ص

دفتر برنامه، منجی و اقتصاد عمومی

معاونت برنامه ریزی

سازمان برنامه و بودجه

سلامان برنامه و بودجه
کتابخانه مرکزی



P.B.O

35249



PLAN ORGANIZATION CENTRAL LIBRARY	
شماره	۳۵۲۴۹
تاریخ	۶۳/۳/۲۴
کتابخانه مرکزی سازمان برنامه و بودجه	

مقدمه ای بر تهیه برنامه عمرانی ششم

پیشنهاد سیستم برنامه ریزی برای ایران

۱- پیشگفتار

از نقطه نظر تئوری، برنامه ریزی شامل تحلیل و تخصیص دقیق وجوه مورد نیاز برای هر یک از اجزای برنامه عمرانی است. از آنجا که در اقتصادهای در حال توسعه سرمایه عامل کمیابی است، تخصیص وجوه به طرح های مختلف در استراتژی کلی توسعه اقتصاد از اهمیت زیادی برخوردار است و عدم استفاده کامل اقتصادی از منابع (Inefficiency) آثار گران در بر خواهد داشت. غرض از یادداشت حاضر ارزیابی ضعف های اساسی سیستم فعلی برنامه ریزی است تا بتوان بر این اساس راه حل های لازم را در محدوده سازمانی و حقوقی موجود پیدا کرد. این ارزیابی عمده بر اساس کاربرد مفهوم "سیستم"، استفاده از کامپیوتر و ابزارها و تکنیک های جدید تحلیل اقتصادی قرار دارد. در حال حاضر بسیاری از این روشها بمقیاس وسیعی در دفتر برنامه سنجی و اقتصاد عمومی معاونت برنامه ریزی سازمان برنامه و بودجه مورد استفاده یا در مرحله تکامل می باشد. در این گزارش کوشش خواهد شد تا این روشها یکجا و در ارتباط با یکدیگر مورد گفتگو قرار گیرند.

۲- مشکلات اساسی برنامه ریزی

در گفتگو از مشکلات اساسی برنامه ریزی بحث را به مهمترین کمبود های سیستم برنامه ریزی محدود میکنیم. مسائل زیر قابل تذکر است:

۱-۲- خلاء عظیمی بین برنامه ریزی اقتصاد کلان (ماکرو) و برنامه ریزی برای بخشهای اقتصادی از یکسو سیستم ارزشیابی طرحها یا پروژه ها از سوی دیگر وجود دارد. عبارت دیگر با وجود آنکه در چارچوب نظری برنامه ریزی رابطه تخصیص منابع بین

بخشها و انتخاب پروژه در نظر گرفته شده است، در عمل فرآیند انتخاب طرح یا پروژه

ارتباط چندانی با دستورالعمل برنامه برای بخشها ندارد. در شکل (۱) عدم ارتباط

بین انتخاب پروژه ها و هدفهای برنامه ریزی نشان داده شده است.

۲-۲- در مورد سازگار بودن برنامه برخی مسائل جدی وجود دارد. باین

مفهوم که تعادل بین بخشها از نقطه نظر نهادها و ستاده ها با و صحیح در نظر

گرفته نمیشوند. بعنوان مثال این مساله که اجرای يك پروژه در بخش معینی بجهه میزان

افزایش تولید و سرمایه گذاری را در بخشهای دیگر ایجاب میکند بطور خود بخود در نظر

گرفته نمیشود. پروژهها یا طرحها تك تك جدا از یکدیگر مورد تصویب قرار میگیرند و

تخصیص منابع بین بخشها در برنامه اولیه یا در بودجههای سالانه اغلب چیزی

بیشتر از جمع ساده آنچه که سازمانهای اجرائی تقاضا کرده اند نمیشود.

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 زیانمند است.

۲-۳- در چارچوب فعلی برنامه ریزی یکی از مسائل اساسی مرتبط با کمبود های

مذکور در فوق ناشی از این واقعیت است که جزء مشکله 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

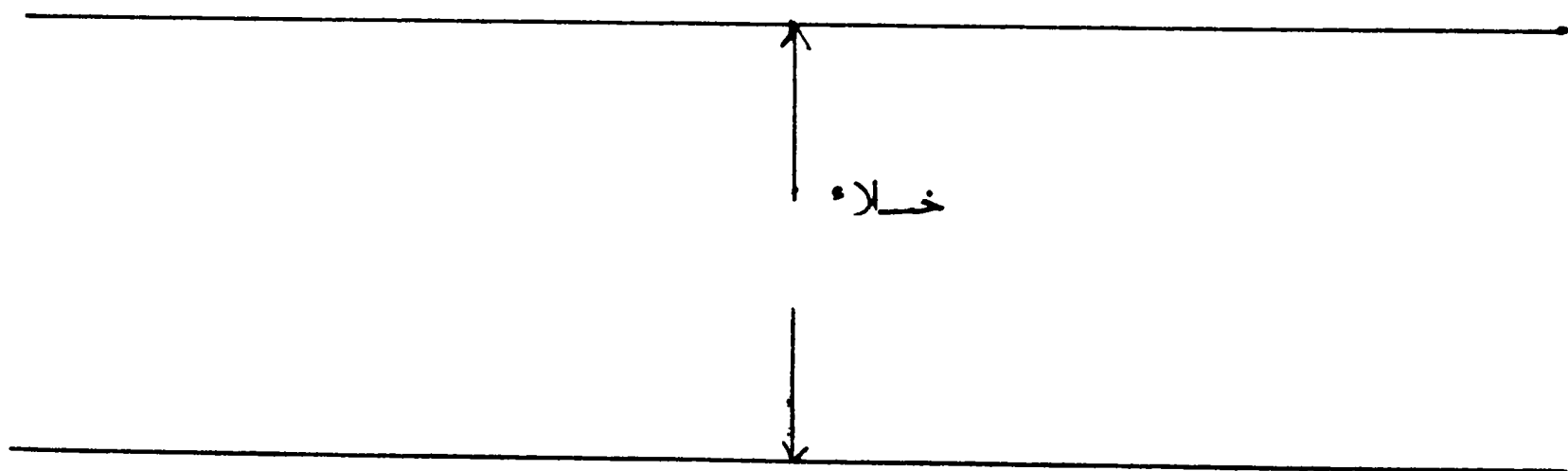
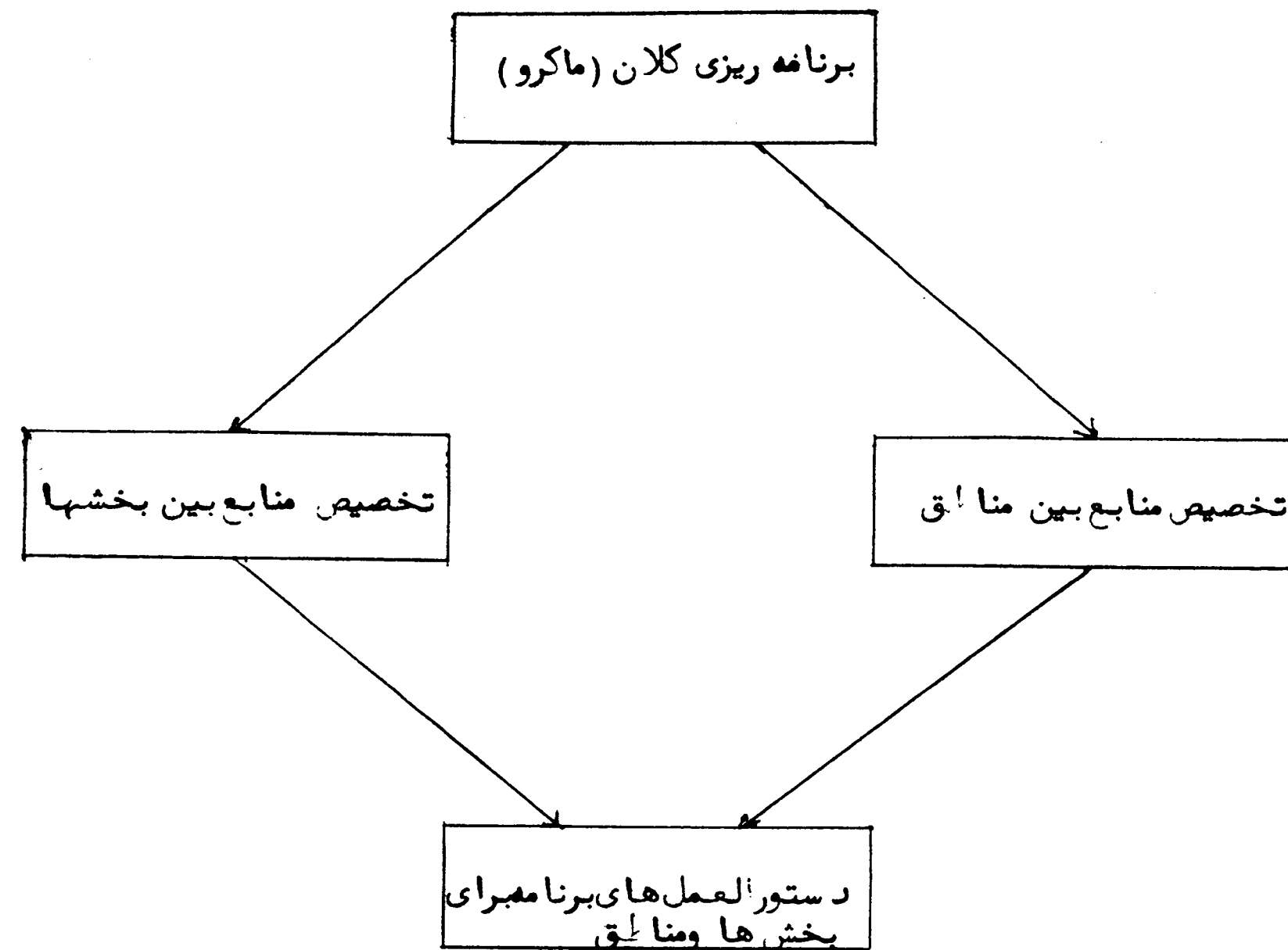
دستگاه اجرائی انجام میشود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به

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 اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین میشود و به سه نوع انتفاعی و غیر انتفاعی

و مطالعاتی تقسیم میگردد. "



انتخاب طرح یا پروژه

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

(بند ۱ ، ماده ۱ ، " قانون برنامه و بودجه کشور " مصوب دهم اسفند ماه ۱۳۵۱)
طرح ممکن است از يك يا چند پروژه تشكيل شده باشد . مثلاً " ممکن است يك
طرح برای ساختن (کیلومتر راه تقاضای اعتبار نماید ، درحالیکه این
. (کیلومتر را میتوان مثلاً " به ۱۵۰ پروژه متمایز و با اعتبار مجزاکه هر کدام دو
نقطه جغرافیائی معین را بیکدیگر 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
متفره 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 کمبود های 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 پروژه ها
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 با اجزاء کوچکتر متفاوت خواهد بود . هدف
آنستکه چنان جزء مشکله ای برای برنامه ریزی بیابیم که تجزیه عملیات برنامه ریزی به
اجزاء کوچکتر به سازمان برنامه و بودجه اجازه دهد تا خلا موجود در سیستم برنامه ریزی
را بپرکند و در همین حال آنچنان عملیات تجزیه نگردند که دست و پهای سازمان اجرایی
بسته شود .

۲-۴- اجرای پروژه ها چه از نظر زمان اجرا و چه از نظر هزینه باید از نزدیک کنترل شود . اگرچه 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 یا 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 اجرا 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 .

۲-۵- آخرین کمبود در سیستم فعلی برنامه ریزی ایران مربوط به ارزیابی نهائی پروژه هائی است که اجرا 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 منطقه ای 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 . ارزیابی نهائی تصمیم گیران را قادر خواهد ساخت که روشهای برنامه ریزی و کارائی 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- 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 :

۳-۱- سیستم برنامه ریزی ماکرو

۳-۲- مکانیسم تخصیص منابع بین بخشها

۳-۳- مکانیسم تخصیص منابع بین مناطق

۳-۴- سیستم ارزیابی هزینه پروژه ها

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

۳-۶- سیستم نظارت و کنترل پروژه

۳-۷- سیستم ارزیابی نهائی پروژه

۳-۸- 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 بیپائین که از سیستم های مختلفی که در شکل ۲ نشان داده شده اند تشکیل شده و به آنچه که با نام وسیع خط مشی های بخشی - منطقه ای نامیده شده اند ختم میگردد . (۲) برنامه ریزی از پائین بالا که از یک مجموعه سیستم های جزء تشکیل شده است تا واحد مشكله برنامه ریزی (یعنی پروژه) را از نقطه تکوین آن در سازمانهای اجرایی تا انجام اقدامات نهائی مربوط بآن ، با در نظر گرفتن معیارهای سازگاری و اولویت هائی که از برنامه ریزی از بالا بیپائین بدست آمده است پیگیری نماید . امتیاز چنین فرمولی برای ایران ارتباط هرچه بیشتری است که بین اقدامات برنامه ریزی از پائین بالا و از بالا بیپائین برقرار مینماید ، و خلاف برنامه ریزی را از بین میبرد .

برنامه ریزی از بالا به پایین

برنامه ریزی ماکرو

تخصیص منابع بین بخشها

تخصیص منابع بین مناطق

خط مشی های بخشی و مذاقهای

نظارت و کنترل
براجرا

ارزیابی نهائی

بازگردانی اطلاعات

انتخاب و اعطاء
اولویت

ارزیابی هزینه

پیشنهاد پروژه
ها

برنامه ریزی از
پایین بیالا

شکل ۲- سیستم برنامه ریزی و سیستم های جزء آن

۴- سیستم های جزء برنامه ریزی

پیش از پرداختن بگزارش آنچه که در راه اجزاء چنین سیستم برنامه ریزی همه جانبه ای انجام شده است، لازم است به بحث در جزئیات برخی از ویژگیهای اساسی هر یک از سیستم های جزء آن بپردازیم.

۴-۱- برنامه ریزی ماکرو

نخستین مرحله برنامه ریزی عبارت از برنامه ریزی ماکرو. در این مرحله خط مشی های کلی اقتصادی، اجتماعی 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، زیربنایی، 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 غیرفرمال اقتصاد با هدف رسیدن به نوعی حد مطلوب انجام میشود، یعنی با استفاده از روشی برای بدست آوردن بیشترین مجموعه محدودی از منابع.

اگرچه در ایران کاربرد مدلهای غیر فرمال قاعدتاً گوی بوده است، بسیاری از پیش بینی های برنامه پنجم در سطح ماکرو از یک مدل اکونومتری اقتصاد ایران بدست آمد. ساختن و کاربرد مدلهای فرمال امری است مداوم یعنی فعالیتی است که میتواند 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 یا برنامه های سالانه و دو ساله، برنامه ریزی وظیفه دائمی تجدید نظر و مطابق زمان ساختن برآوردهای اولیه را برعهده 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 از این عامل دینامیک باعث خواهد شد که انتخاب

پروژه ها دائما با اقدامات برنامه ریزی از بالا بیابین مابقت داشته باشد.

شکل ۳ اجزاء برنامه ریزی از بالا بیابین را نشان میدهد. سیستم برنامه ریزی

ماکرو از عناصر اساسی زیرتشکیل 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

محدودیت های منابع و غیره بهنگام یافتن حد مطلوب و بالاخره روش یافتن حد

مطلوب که ممکن است از یک یا چند مدل تشکیل شده باشد. هدف این مدل ها

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.

۴-۲- برنامه ریزی برای بخش ها

دومین مرحله در برنامه ریزی از بالا بیابین که در شکل ۳ نیز نشان داده شده

است مربوط است به تقسیم منابع سرمایه گذاری بین بخش ها. 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.

با این ترتیب تخصیص منابع مالی بین بخشها را برنامه معین میکند و تنظیم لیست

پروژه ها وظیفه سازمانهای اجرایی است.

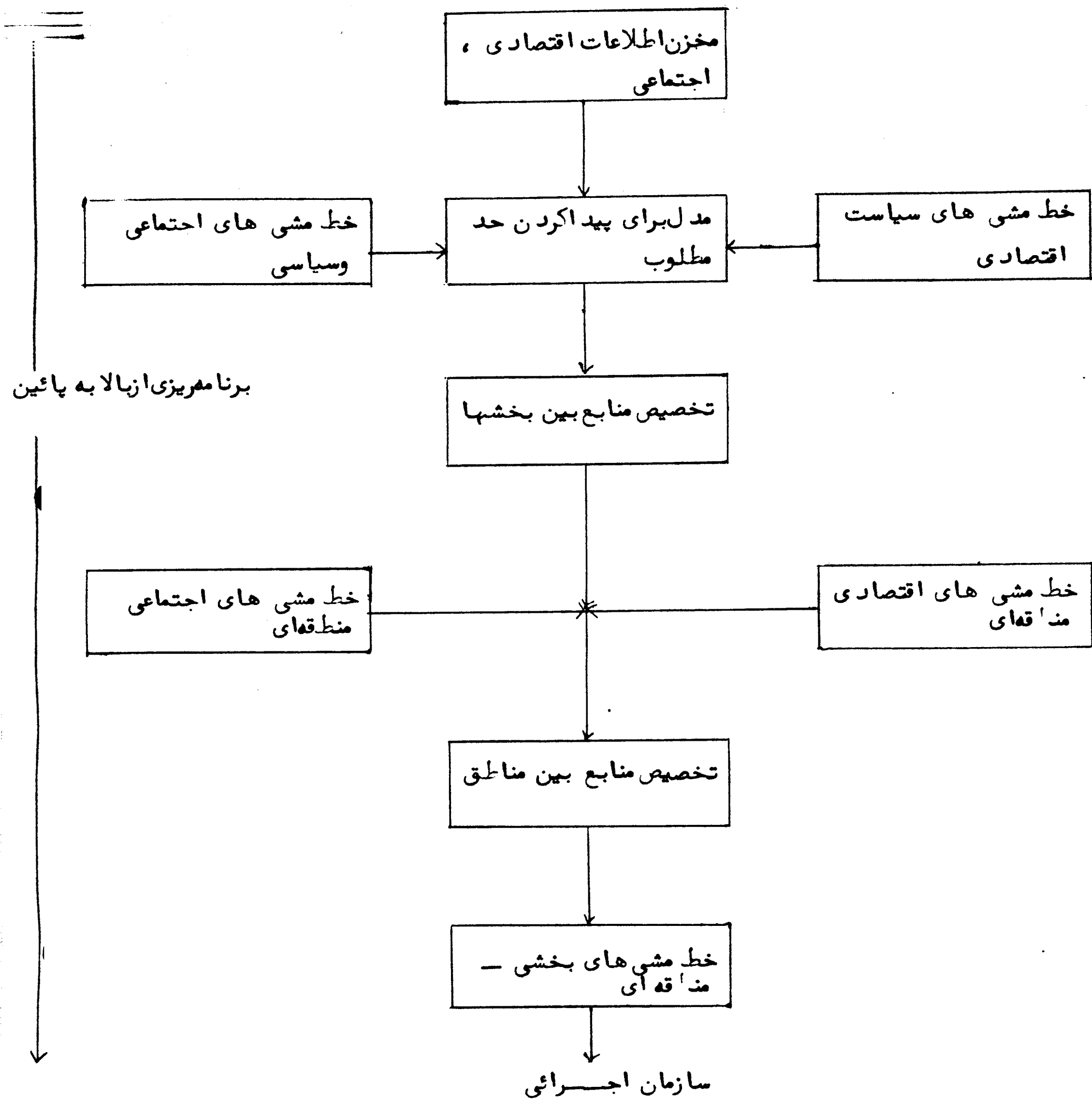
سیستم تخصیص منابع بین بخشها بر حسب قدرت برنامه ریزی و دسترسی به سرمایه

انسانی میتواند بصورت فرمال یا غیر فرمال باشد. تخصیص منابع بین بخشها را میتوان یابد نبال برنامه ریزی ماکرو ویا باور همزمان و یکجا با آن بدست آورد. این البته بستگی دارد به عوامل زیادی از جمله قدرت تا سیستمات کامپیوتر، توانائی پرسنل برنامه ریزی، دردسترس بودن آمار، انتخاب تکنیک پیدا کردن حد مالموب وغیره. تاکنون در ایران تخصیص فرمان بین بخشها بندرت انجام شده است. بغیر از برنامه ملی عمرانی چهارم که بخشی از آن برجدول نهاده ها و ستاده های وزارت اقتصاد * پایه گذاری شده بود، کوشش برای ایجاد مکانیسم فرمان تخصیص منابع ناچیز بوده و صورت غیر متمرکز داشته است.

۴-۳- برنامه ریزی منطقه ای

سومین مرحله در برنامه ریزی از بالا به پایین که برای رسیدن به هدف تنظیم خط مشی های بخشی - منطقه ای و ارسال آنها به سازمانهای اجرایی طرح شده است سیستم برنامه ریزی منطقه ای است. این فعالیت اساساً برای تخصیص منابع بخشها بین مناطق مختلف و نیز برای منظور داشتن صریح نیازهای خاص 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 منطقه ای تبعیت میکند.

از نظر تئوری تخصیص منابع بین مناطق و تخصیص منابع بین بخشها باید 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 راه حلها بی رامانع میشوند. چارچوب سازمانی برنامه ریزی منطقه ای در ایران هنوز اجزای جامعی را که در حال حاضر در سطح بخشها مشاهده میشود نمیدهد. باین جهت * وزارت اقتصاد امروز، وزارت صنایع و معادن فعلی



شکل ۳ - اقدامات برنامه ریزی از بالا به پایین و سیستم های جزء آن

بایستی بحل این مسائل در دو مرحله متعاقب یکدیگر اکتفا نمود تا روزی که بهبود در سیستم برنامه ریزی منطقهای روش پیشرفتهتری را برای تخصیص منابع ممکن سازد .

۴-۴- سیستم ارزیابی

پس از یافتن حد مطلوب در این مسائل ، مجموعه ای از خط مشی های بخشی -

منطقهای برای سازمانهای اجرایی صادر میگردد .

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 از پائین به بالا باید با پاسخ گفتن به پرسشهای زیر محدود و برنامه ریزی از بالا به پائین قرارگیرد .

الف - آیا پروژه با هدفهای برنامه سازگار است ؟

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 اجرا و عملکرد

(مانند نیروی انسانی ، ارز ، دسترسی به منابع مالی خارجی وغیره) در

دسترس هستند ؟

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

نخستین قدمی که سازمان برنامه و بودجه در برنامه ریزی از پائین به بالا برمیدارد

عبارت است از ارزیابی پروژه ها (نه طرح ها) ی رسیده بر پایه برآورد هزینه های

آنها . چون در شرایط محدودیت بودجه ، تعیین صحیح هزینه پروژه ها باعث

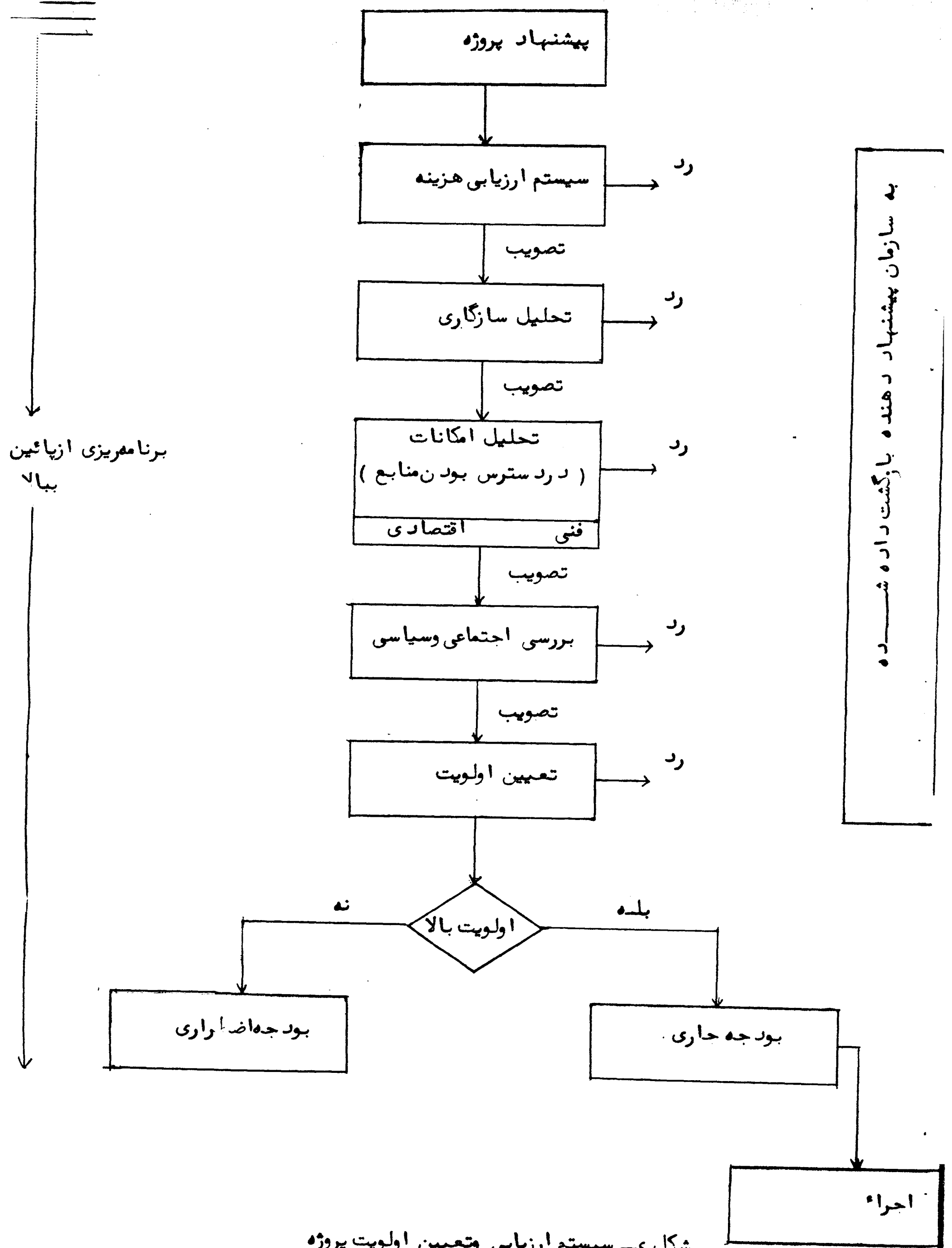
پس انداز قابل توجهی برای فعالیت های مربوط به توسعه اقتصادی خواهد گردید بدین جهت سیستم ارزیابی هزینه ، برآورد هزینه های پروژه ها را با اجزاء آن تقسیم کرده و هر یک از اجزاء را با استانداردهای مربوط به آن جزء با اضافه میزان تولید پیریدیری (واریانس) آنها مقایسه و آزمون مینماید . طبیعی است که این استاندارد ها برای هر طبقه از پروژه ها مختلف بوده و بنابراین در محاسبه این استاندارد ها برای هر بخشی یا اجزاء آن شرایط خاص آن بخش یا اجزاء آن در نظر گرفته میشوند . شکل ۴ موقعیت سیستم ارزیابی هزینه را در مجموعه برنامه ریزی ازبائین بد بالا مشخص میسازد

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 . بعکس باید سیستمی برای انتخاب و تعیین اولویت وجود داشته باشد که تصمیم گیران را بسوی تصویب یا رد پروژه ها راهنمایی کند . باین جهت هر یک از پروژه ها باید مورد تحزیه و تحلیل قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود که با خط مشی های بخشی و منطقه ای سازگار می باشد . سپس لازمت 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 آیا ملزومات آن از جهت عوامل مکمل (سرمایه انسانی ، زیر بنا ، مواد اولیه وغیره) در دسترس هستند یا نه . سومین قدم در سیستم انتخاب پروژه تحلیل اثر اجتماعی و سیاسی آنست که این مرحله از آن جهت در سیستم گنجانده شده است که کلیه آثار اجتماعی و سیاسی یک پروژه را معین کرده و اثر آنها بر هدهای 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 .

در سیستم فعلی برنامه ریزی این امر به مشکلی برمیخورد از اینجهت که پروژه ها چه قبل از تنظیم نهائی برنامه پنجساله و چه قبل از برنامه بودجه سالانه همه در یک زمان آماده و در دسترس نیستند . بنابراین مقایسه ساده امکان پذیر نیست . با تغییر برخی از روشهای فعلی که اجازه میدهد پروژه ها با اورتصادفی 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 قبلاً هزینه آنها حداقل بصورت مقدماتی معین شده است بستگی داشته باشد تا حدودی میتوان بر این اشکالات سیستم برنامه ریزی غلبه کرد ملاحظه میگردد که در اینجا نیز تغییر 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 یا در بودجه اضطراری منظور گردد (رجوع کنید به شکل ۴) منظور از بودجه اضطراری مجموعه پروژه های قابل قبولی است که اولویت آنها پایین تر از اولویت پروژه هایی است که در بودجه جاری منظور شده اند . بعبارت دیگر بودجه اضطراری صورت بودجه ذخیره را دارد تا در صورتیکه شرایطی افزایش در مخارج و سرمایه گذاری دولت را ایجاب نماید بتوان از آن استفاده نمود . بدیهی است که پس از اجرای طرحهای بودجه جاری ، طرحهای بودجه اضطراری یا ذخیره بترتیب اولویت وارد بودجه جاری سال بعد میشوند . مزیت این سیستم در این است که این پروژه ها مورد بررسی و تعمق قرار گرفته و برای روزی که برنامه اجرای پروژه های بیشتری را ایجاب کند ذخیره شده اند در چنان روزی بجای روکردن بسوی پروژه هائیکه مورد تعمق قرار نگرفته و با شتاب طرح شده اند ، فهرستی از کارهائیکه نیاز بانجام آنهاست وجود خواهد داشت . پروژه هائیکه بسرعت سرهم شده اند منجر به هزینه هائی خواهند شد که ناشی از عدم رعایت اصول اقتصادی در آنهاست حال آنکه این پروژه های از پیش مهیا شده چنین اشکالی را نخواهند داشت .



شکل ۴- سیستم ارزیابی و تعیین اولویت پروژه

۴-۶- سیستم نظارت و کنترل

چنانکه در شکل ۲ دیده میشود پس از تصویب، پروژه برای اجرا در سال میگردد. پیاده کردن و اجرا 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 قرارگیرد. 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 ب میزان بیش از آنچه در برآورد های اولیه آمده است طرح شده و باید نظارت کند که پروژه های پیشنهادی باور کامل اجرا گردند. نه آنکه تنها برخی کارهای حاشیهای که معمولاً به پروژه های عمرانی در کشورهای در حال توسعه وابسته اند بمرحله اجراء آیند. باین ترتیب یکی از هدفهای اصلی سیستم نظارت عبارت ازین خواهد بود که انجام کار اصلی - مثلاً ساختن کارخانه، را قبل از انجام کارهای حاشیهای و تدارکاتی مثلاً خانه سازی برای کارگران تضمین نماید.

از آنجا که تعداد پروژه ها زیاد 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 يك ابزار غیر قابل اجتناب است.

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 سیستمانیک 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 بانسبت های برآورد شده اولیه مقایسه

میشوند تا بتوان مشکلاتی را که در اجراء 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 میگذشاید. این مفهوم از آنرو در شکل ۲ آمده است که با نور مشخص غیر قابل اجتناب بودن روشهای تجدید نظر بی روی و آزمایش و خطا را برای برنامه ریزی نمایان میسازد. بازگردانی اطلاعات مربوط به تجربه ها و اشکالات، آموختن از راه عمل را ممکن میسازد. از این رو ایجاد روشهای ارزیابی نهائی در تمام سطوح برای سیستم برنامه ریزی، حائز اهمیت بسیار میباشد.

۴-۸ - مکانیسم بازگردانی اطلاعات

مرحله نهائی در طرح پیشنهادی سیستم برنامه ریزی فوق مربوط است به ارفقی 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 یکسوی برای ایجاد ارتباط بین تمام مراحل برنامه ریزی از پائین بیالا و از سوی دیگر برای ایجاد ارتباط بین این مجموعه و آخرین قدم در مجموعه برنامه ریزی از بالا بیپائین طرح شده است.

۵- 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 درونمای بیست ساله) قرار میگیرند. با گذشت هر سال از برنامه پنجساله و درونمای بلند مدت تجدید نظر در آنها اجباریست زیرا بنابر ترتیب پیش بینی ها با واقعیت مطابقت کامل دارند تا تصحیح خط مشی ها غیر ضروری گردد.

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

تنها در مورد دورنمای بلند مدت است که اقدامات برنامه ریزی از پائین به بالا یعنی انتخاب، تصویب، اجرا و ارزیابی پروژهها نقشی ندارند.

۶- پیشرفت کار

در حال حاضر دفتر برنامه سنجی و اقتصاد عمومی معاونت برنامه ریزی مشغول ایجاد بنیانهایی لازم برای تکمیل و پیاده کردن سیستم های پیشنهادی است. تاکنون اقدامات زیر شروع شده و برخی از آنها در حال تکمیل است:

۶-۱- مخزن اطلاعات اجتماعی و اقتصادی در سطح ملی ایجاد شده و بر روی آی بی ام وی دی یو ۳۲۷۰ پیاده شده است. در حال حاضر پنج مجموعه آماری که عبارتند از حسابهای ملی، جمعیت و اشتغال، آمارهای مالی بین المللی، جهت تجارت خارجی و تراز پرداختها قابل استفاده میباشند. این فعالیت ادامه دارد و افزودن آمارهای پولی، آمارهای مربوط به مالیه دولت و آمارهای کشورهای او. ای. سی. دی، جزء برنامه است. بعلاوه فعالیت برای جمع آوری آمار برای سری های زمانی و در مقاطع زمانی در رشته های مختلف ادامه دارد. ایجاد یک مجموعه کامپیوتری آمارهای سری های زمانی که بویژه مورد استفاده برنامه ریزی است و هر شعبه یکبار منتشر خواهد شد جزء برنامه می باشد. مخزن اطلاعاتی کامپیوتری دارای اهمیت خاصی برای فعالیتهای برنامه ریزی است زیرا بدون دانستن واقعیتها برنامه ریزی غیر ممکن است. بعلاوه جمع آوری اطلاعات از منابع مختلف در یک سیستم گردآوری و ارائه کامپیوتری باعث خواهد شد که اطلاعات مورد لزوم در اختیار همه استفاده کنندگان قرار گیرد. و جلوگیری از

دو باره کاری در سازمانهای مختلف که با همان اطلاعات سروکار دارند کمک خواهد کرد .

۶-۲- در برنامه ریزی ماکرو ، يك مدل اقتصاد سنجی برای اقتصاد ایران ساخته شده و برای پیش بینی های تجدید نظر در برنامه پنجم ، تحلیل و رونمای بلند مدت و پیش بینی های تورم مورد استفاده قرار گرفته است . با ساختن و کامپیوتری کردن این مدل نسبتاً ساده ماکرو ، مدل سازی در سازمان برنامه و بودجه بصورت فعالیتی دائمی بنیاد نهاده شده است . در حال حاضر کار برای گسترش این مدل اقتصاد سنجی و افزودن جزئیات بیشتر بمقصود پیش بینی برای برنامه ششم ادامه دارد .

بموازات این کوششها ، کار بر روی مدل تعدیل شده نهاده ها و ستاره ها برای ارزیابی تعادل و هماهنگی لازم بین بخشهای مختلف اقتصادی و اجتماعی در حال پیشرفت میباشد . انتظار میرود که نتایج این اقدامات در سطح بخشها جهت تنظیم برنامه ششم قابل استفاده باشد .

۶-۳- در سطح و رونمای جهانی ، مدل چند مرحله ای منابع جهانی که توسط مسارویچ دپستل تهیه شده است بر روی کامپیوتر آی بی ام ۱۵۸-۳۷۰ سازمان برنامه و بودجه پیاده شده و هم اکنون برای تحلیل سناریوهای مختلف بر روی ترمینالهای تی اس او در دسترس است هدف ازین پروژه وارد کردن و رونمای جهانی در برنامه ریزی میان مدت و بلند مدت ایران است . مطمئناً بخشی از برنامه ششم مربوط به نقش ایران در جامعه جهانی خواهد بود و در این مورد تاءکید بر سیاستهایی که باید در برابر مسائل جهانی اتخاذ گردد و جهت هایی که باید به برنامه داده شود خواهد بود . آشکارترین این مسائل در حال حاضر مسائل مربوط به قیمت های نفت و کفایت مواد غذایی است .

نتایج حاصل از مدل جهانی آشکار ساخت که مدل پیش از حد جنبه کلی دارد و در نتیجه در ایجاد ارتباط بین مسائل جهانی و استراتژی توسعه اقتصادی ایران نمیتواند مفید واقع گردد . در نتیجه در دومین مرحله برنامه ریزی و رونمای ماکرو هدف آنستکه

در مدل جهانی، هر منطقه به مناطق کوچکتر تقسیم گردد تا بتوان نتایج مربوط به تمام مناطق جزء را که بر اساس سناریوهای مختلف و بطور همزمان بدست آمده اند در اختیار برنامه ریزان ایران قرار داد. باین ترتیب در همین مرحله این مدل که پیش بینی میشود در موقع تهیه برنامه ششم قابل استفاده باشد، اجازه خواهد داد که مسائل و محدودیت های جهانی نیز در برنامه ریزی برنامه عمرانی ششم ایران مورد توجه قرار گیرند.

۶-۴- استفاده از تکنیک نهادها و ستاده ها در سطح بخشها عاملی اساسی در پیاده کردن سیستم کارآی برنامه ریزی است. در واقع تکنیک های نهادها و ستاده ها اجازه میدهد که حل تعادل عمومی مساله حد الموب را بدست آوریم باین صورت که آثار سرمایه گذاری در یک بخش بر سرمایه گذاری در سایر بخشها قابل اندازه گیری باشد. از سوی دیگر تعادل بین بخشها و نهادها را میتوان حفظ کرد. در حال حاضر این عمل تا حدودی بصورت غیر سیستماتیک و باروشهای وقت گیر انجام میشود.

ازینرو دفتر برنامه سنجی و اقتصاد عمومی معاونت برنامه ریزی با همکاری مرکز آمار ایران دست اندرکار اجرای پروژه حسابداری ملی و جدول نهادها و ستادهها است که بمنظور بنیان گذاری محاسبه دائمی جدول نهادها و ستادهها در ایران طرح ریزی شده است. نتایج اولیه این پروژه برای محاسبات برنامه ششم بیرون خواهد آمد و از آنها در مدل اقتصاد سنجی و مدل چند بخشی برای پیش بینی استفاده خواهد شد. در صورتیکه جدول نهادها و ستادهها برای برنامه ششم آماده نباشد در چند بخشی اجازه خواهد داد که در سطح کلی تری برای بخشها پیش بینی و خط مشی های سرمایه گذاری را تعیین نمائیم. در هر حال از آنجا که برنامه ریزی در سطوح ماکرو و بخشها امری است مداوم، آشکار است که هر زمان جدول نهادها و ستادهها آماده گردد، بفوریت در طرح تحلیلی فوق ادغام شده و پیش بینی های تجدید نظر شده سالانه و پنج ساله بدست خواهند آمد.

۵-۶- از نقطه نظر اجراء چارچوب برنامه ریزی منطقه ای از سایر سیستم های جزء برنامه ریزی عقب مانده است . مشکلات آماری ، مسائل سازمانی و کمبود نیروی انسانی در سطح استانها ، پیشرفت سریع در این قسمت را بشدت دشوار ساخته است . اگر بتوان تفکیک به بخشها را با تفکیک منطقه ای یکجا انجام داد البته ایده آل خواهد بود . مالا همگن ساختن ملاحظات بخشی و منطقه ای و نیز هماهنگی برنامه های ملی و منطقه ای در نظر است .

ازین نظر اکنون دفتر برنامه سنجی و اقتصاد عمومی برای ایجاد حسابهای منطقه ای با فشاری مینماید . پیشنهاداتی در مورد این موضوع بویژه با توجه به محل مساله بسیار دشوار تجارت بین مناطق در ایران در دست تهیه است . واضح است که نخستین قدم در راه هر اقدام برنامه گذاری سیستماتیک منطقه ای ، بنیاد نهادن حسابداری منطقه ای است .

۶-۶- در حال حاضر دفتر برنامه سنجی و اقتصاد عمومی و معاونت انفورماتیک سرگرم ایجاد سیستم ارزیابی هزینه برای پروژه های پیشنهادی هستند . این سیستم کامپیوتری ارزیابی هزینه برای تضمین آنکه هزینه پروژه ها (نه طرح ها) صحیحاً انجام شده و در نتیجه حداکثر استفاده از منابع در دسترس انجام شود ، ضروری است در اینجا تغییر جزء مشکله برنامه از طرح به پروژه ضرورت دارد . ازینجهت کسبه پروژه های پیشنهادی با دقت بیشتری توسط سازمانهای اجرایی بررسی خواهند شد و سیستم برنامه ریزی قادر میگردد با اور سیستماتیک خلائی را که در حال حاضر بین برنامه ریزی از بالا بپائین و از پائین بالا وجود دارد پر کند .

اکنون سیستم سامون - ۱۲ برای قسمت راه ها آماده بهره برداری است و فرض های لازم با همکاری معاونت فنی و معاونت انفورماتیک در حال تنظیم است . پس از آمادگی کامل برای بهره برداری ، محل سازمانی سیستم سامون - ۱۲ ، معاونت فنی

خواهد بود . سیستم سامون - ۱ معاونت انفورماتیک بالعال با سیستم سامون - ۱۲
ادغام خواهد شد .

اطلاعاتیکه سامون - ۱۲ از کلیه پروژه ها بدست میآورد ، برای استفاده در برنامه
ششم آماده خواهد بود و این سیستم هسته اصلی سیستم کامپیوتری ارزیابی پروژه هارا
در محدوده خط مشی های برنامه تشکیل خواهد داد .

۶-۷ - در حال حاضر روشهای غیر سیستماتیک برای انتخاب و تعیین
اولویت پروژه ها وجود دارد . بدیهی است که محل اصلی که برای ازین بردن خلاء
برنامه ریزی باید مورد توجه قرار گیرد ، دقیقاً در مرحله انتخاب پروژه میباشد .

در این مساله که دفاتر مختلف معاونت برنامه ریزی می باید در سیستم انتخاب و
تعیین اولویت پروژه ها دخالت داشته باشند بحثی نیست . مسوولیت اصلی معاونت
برنامه ریزی عبارت است از تنظیم چارچوب ماکرو و خط مشیهای بخشی - مذاقه ای -
برای سازمانهای اجرایی اساساً معاونت مسوول اقدامات برنامه ریزی از بالا به پایین
است و بنابراین ضروری است که در تصمیمات انتخاب پروژه شرکت نماید ، زیرا بهترین
هر قسمتی قادر خواهد بود که به پرسشهای نظیر اینکه آیا پروژه در چارچوب برنامه
میباشد و آیا بهدفعهای برنامه کمک خواهند کرد یا نه پاسخ دهد . دخالت معاونت
برنامه ریزی در فرآیند انتخاب پروژه باعث خواهد شد که کارها بصورت سیستماتیک و
بطور صحیح تری انجام گیرند .

۶-۸ - پس از تصویب پروژه مرحله اجرای پروژه است که مسوولیت آن بعهده
سازمانهای اجرایی است . یکی از وظایف اصلی معاونت نظارت و هماهنگی سازمان
برنامه بودجه نظارت و کنترل پروژه ها در مرحله اجراست . از آنجا که هدف سیستم
برنامه ریزی پیشنهادی ، استاندارد و سیستماتیک کردن روشهاست اقدامات مربوط
به نظارت می باید دقیقاً از ارزیابی هزینه پیروی نماید . از اینرو دفتر برنامه سنجی

و اقتصاد عمومی در حال حاضر شروع به هماهنگی کردن اقدامات خود با دفتر نظارت، معاونت نظارت و هماهنگی جهت ایجاد یک سیستم کامپیوتری نظارت پروژه ها نموده است که با پروژه های سامون - ۱۲ و سامون - ۱ فصول مشترکی خواهد داشت . چنین روشی از دوباره کاریهای غیر لازم جلوگیری خواهد کرد و اجازه خواهد داد که سیستم پیشنهادی نظارت بر اساس اطلاعاتیکه قبلا در مرحله ارزیابی هزینه جمع آوری شده است اقدامات پیگیری را انجام دهد . انتظار میرود که این سیستم برای استفاده در برنامه ششم آماده باشد .

۶-۹- تاکنون در باره ایجاد روشهای ارزیابی نهایی پروژه ها و مکانیسم بازگردانی اطلاعات به فرآیند برنامه ریزی اقدام قابل توجهی انجام نشده است . البته هرچه بیشتر سنگهای بنای برنامه ریزی در جای خود قرار گیرند ، توجه بیشتری باین مساله بسیار مهم برنامه ریزی معالوف خواهد شد .

نتایج

گزارش حاضر کوششی بوده است برای نشان دادن ضعف های اساسی فرآیند فعلی برنامه ریزی با هدف یافتن راه حلهائی که برای برنامه عمرانی ششم با اجرا در آیند . سیستم جدیدی مرکب از چندین سیستم جزء بعنوان طرحی ذهنی برای برنامه ریزی ارائه گردید و جزئیات آن تا حدودی مورد بحث قرار گرفت . تمام این سیستم های جزء بر پایه استفاده از تکنیک های جدید تحلیلی و روشهای کامپیوتری در محدوده سازمانی فعلی برنامه ریزی ایران بنا شده اند . یکی از مقاصد اصلی ازین بردن خلاء برنامه ریزی بود که در حال حاضر بین برنامه ریزی از بالا بپائین و از پائین به بالا وجود دارد .

کارهای در حال انجام و پیشرفت دفتر برنامه سنجی و اقتصاد عمومی معاونت برنامه ریزی با جزئیاتی چند تشریح گردید . از جمله ارتباط جاری با معاونت های

مختلف در مورد پروژه های گوناگونی که در طرح سیستم پیشنهادی برنامه ریزی جای دارند ، مطرح گردید . دستاوردها و هدفهای دفتر در این جهت مشخص شد و پیش بینی گردید که اکثر فعالیت ها برای استفاده در تنظیم برنامه ششم آماده خواهد بود .

روشن است که توجه این گزارش بر روی پروژه هایی که در بودجه عمرانی گنجانده میشوند متمرکز شده بود . لیکن تخصیص صحیح منابع مستلزم کنترل هزینه های جاری و عمرانی متعادل گردند و در نظر گرفته شود که رابطه مشخصی از نقلیه نظر جانشینی بین این دو جزء بودجه وجود دارد . بنابراین همزمان با اجرای سیستمی که در این گزارش مشروحا توضیح گردید باید دنبال آن ، باید توجه جدی به بنیان گذاری روشی موازی آن برای کنترل هزینه های جاری مبذول گردد .

