

الگوی تدوین برنامه عملیاتی در برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی توسعه امور بخشی و محیط‌زیست

مجموعه گزارش شماره ۳۷۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان		الگوی تدوین برنامه عملیاتی در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور
کد شناسه	۱۴۰۱-۱۰-۱۰۴۲۲	
گروه پژوهشی	توسعه امور بخشی و محیط‌زیست	
پدیدآورندگان	مرتضی مهرعلی تبار فیروزجائی - حانیه علی‌بیگی‌علوی	
مشاوران	غلامرضا گرائی‌نژاد- حمید محمدی	
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	
تاریخ انتشار	پاییز ۱۴۰۱	
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.		
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.		
آدرس: تهران- خیابان استاد نجات‌اللهی- خیابان استاد جعفر شهری (سپند شرقی)- پلاک ۱۶		
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰	پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
وبگاه: https://www.dfrc.ir/		

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	أ
۱- کلیات	۱
مقدمه	۱
۱-۱- بیان مسئله.....	۲
۲-۱- ضرورت انجام مطالعه.....	۳
۳-۱- روش انجام مطالعه.....	۴
۴-۱- فرایند و سازمان مطالعه.....	۴
۲- مبانی و مفاهیم.....	۶
۱-۲- برنامه‌ریزی و انواع آن.....	۷
۲-۲- سطوح تدوین برنامه پنج‌ساله توسعه کشور.....	۸
۱-۲-۲- تدوین در سطح راهبردی.....	۸
۲-۲-۲- تدوین برنامه در سطح عملیاتی.....	۹
۳-۲- وجوه افتراق تدوین برنامه در سطح راهبردی با سطح عملیاتی.....	۹
۴-۲- اهداف و مزایای تدوین برنامه عملیاتی.....	۱۰
۵-۲- عوامل مؤثر بر افزایش قابلیت اجرایی برنامه عملیاتی.....	۱۰
۶-۲- تکنیک‌ها و مدل‌های تدوین برنامه عملیاتی.....	۱۱
۱-۶-۲- روش ارزیابی متوازن.....	۱۱
۲-۶-۲- برنامه‌ریزی شبکه‌ای.....	۱۲
۳-۶-۲- روش پرت.....	۱۳
۴-۶-۲- روش سی سی پی ام.....	۱۴
۵-۶-۲- روش هوشین کانری.....	۱۴
۶-۶-۲- ماتریس تحقق اهداف.....	۱۵
۷-۲- بررسی تجربیات تدوین برنامه عملیاتی.....	۱۵
۱-۷-۲- بررسی تجربیات خارجی.....	۱۶
۲-۷-۲- بررسی تجربیات داخلی.....	۱۷
۸-۲- جمع‌بندی.....	۲۲
۳- تحلیل ارکان و گام‌های تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله توسعه کشور.....	۲۴
۱-۳- تحلیل گام‌های تدوین برنامه عملیاتی.....	۲۴
۲-۳- گام‌های تدوین برنامه عملیاتی.....	۲۶
۱-۲-۳- تدوین اهداف عملیاتی.....	۲۶
۲-۲-۳- تعریف طرح.....	۳۲
۳-۲-۳- تعیین اهداف کمی / شاخص.....	۳۴
۴-۲-۳- تعریف پروژه و فعالیت.....	۳۶

۳۸ عملیاتی سازی طرح‌ها. ۵-۲-۳
۴۱ ارتباط برنامه با بودجه. ۶-۲-۳
۴۲ پایش و ارزیابی برنامه. ۷-۲-۳
۴۴ کنترل و اصلاح برنامه. ۸-۲-۳
۴۶ ۴- ارائه الگو و تحلیل سازوکارهای آن
۴۶ ۱-۴- ارائه الگو تدوین برنامه عملیاتی
۴۹ ۲-۴- جمع‌بندی
۵۲ منابع
۵۴ پیوست

فهرست اشکال

صفحه	عنوان
۵	شکل ۱: فرایند و سازماندهی مطالعه
۱۸	شکل ۲: گام‌های تدوین برنامه عملیاتی برنامه ششم توسعه
۱۹	شکل ۳: چارچوب تدوین برنامه عملیاتی شهرداری
۲۰	شکل ۴: نمونه اجزای برنامه عملیاتی
۲۶	شکل ۵: درختواره فرضی برنامه راهبردی در برنامه‌ریزی توسعه پنج‌ساله
۲۷	شکل ۶: نگاه همزمان به اهداف راهبردی و راهبردها در تعریف اهداف عملیاتی
۲۹	شکل ۷: مؤلفه‌های جدول اسمارت و مفهوم آنها
۳۰	شکل ۸: شبکه علیت فرضی در فرایند تدوین اهداف عملیاتی
۳۱	شکل ۹: درختواره برنامه عملیاتی مرتبط با نمونه فرضی مطرح شده در مطالعه
۳۴	شکل ۱۰: مختصات اهداف کمی
۳۸	شکل ۱۱: ماتریس آیزنهاور
۴۵	شکل ۱۲: فرایند ارزیابی و پایش
۴۶	شکل ۱۳: گام‌های تدوین برنامه عملیاتی
۴۹	شکل ۱۴: الگوی پیشنهادی تدوین برنامه عملیاتی

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۷	جدول ۱: طبقه‌بندی انواع برنامه‌ریزی
۹	جدول ۲: تفاوت برنامه‌ها در سطوح راهبردی و عملیاتی
۲۱	جدول ۳: کدگذاری برنامه عملیاتی در اتصال با بودجه شهرداری
۳۱	جدول ۴: ماتریس شناسایی اهداف دارای اولویت
۳۳	جدول ۵: گردآوری و احصاء طرح‌ها بعد از پالایش اولیه
۳۳	جدول ۶: نمونه ماتریس تصمیم‌گیری تکمیل شده در فرایند تدوین برنامه عملیاتی
۳۵	جدول ۷: تعریف اهداف کمی در فرایند تدوین برنامه عملیاتی
۳۷	جدول ۸: امتیازدهی به پروژه‌ها و فعالیت‌ها در فرایند تدوین برنامه عملیاتی
۳۹	جدول ۹: ارکان جدول عملیاتی‌سازی طرح‌ها
۴۰	جدول ۱۰: نمونه جدول تکمیل شده عملیاتی‌سازی طرح‌ها در فرایند تدوین برنامه عملیاتی
۴۲	جدول ۱۱: اتصال بودجه سالیانه با برنامه پنج ساله در فرایند تدوین برنامه عملیاتی
۴۴	جدول ۱۲: نمونه مختصات و جزئیات پایش طرح‌ها*
۴۴	جدول ۱۳: نمونه مختصات و جزئیات ارزیابی پیامد اهداف کلی برنامه*

خلاصه مدیریتی

برنامه عملیاتی را می‌توان پیش‌بینی عملیات برای نیل به اهداف معین با توجه به امکانات، محدودیت‌ها و خطوط کلی ترسیم شده در برنامه‌ریزی راهبردی تعریف کرد.

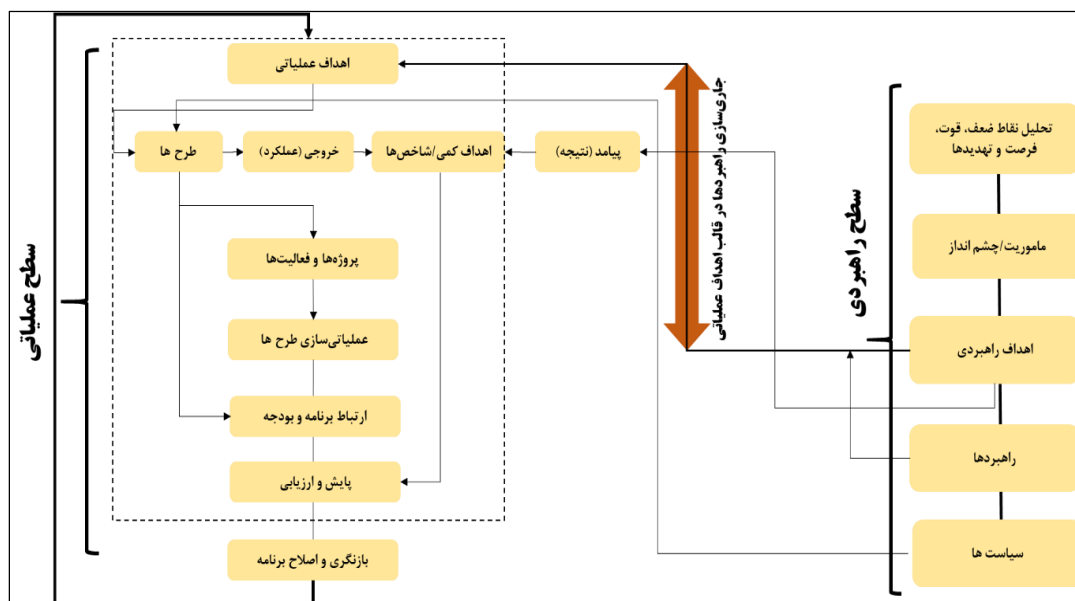
این مطالعه در پاسخ به این نقدِ پرتکرار در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور که «تا زمانی که بین برنامه عملیاتی و برنامه راهبردی پیوند محکمی وجود نداشته باشد، تدوین برنامه راهبردی، کاری است کم‌اثر و برنامه عملیاتی هم برنامه‌ای است سطحی و کم‌عمق»، انجام شده است. بنابراین هدف اصلی مطالعه حاضر «ارائه الگوی تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله توسعه کشور» تعریف شده است. به بیان دیگر، مطالعه حاضر تلاش دارد سیر منسجمی از فرایند برنامه‌ریزی از سطح راهبرد و اهداف راهبردی تا سطح عملیات و اجرا را ارائه دهد؛ تا از این رهگذر، ارکان فرایند برنامه‌ریزی توسعه کشور از بالاترین سطح، یعنی چشم‌انداز و مأموریت تا پایین‌ترین سطح یعنی تعریف پروژه، فعالیت و ارزیابی و اصلاح برنامه در یک سیر منسجم و به هم پیوسته قرار گرفته و در اتصال و هماهنگی با هم این فرایند تبیین و ترسیم شود.

بنا به نتایج حاصل از مطالعه حاضر، ارکان کلیدی برنامه عملیاتی را می‌توان شامل «اهداف عملیاتی، طرح‌ها، اهداف کمی (در دو سطح نتیجه و پیامد)، پروژه‌ها و فعالیت‌ها و عملیاتی‌سازی طرح‌ها» دانست. علاوه بر آن، در برنامه عملیاتی باید سه رکن «بودجه‌ریزی سالیانه، پایش و ارزیابی و بازنگری و اصلاح» نیز به عنوان عناصر تکمیلی این فرایند مد نظر باشد تا برنامه عملیاتی به عنوان یک زنجیره با حلقه‌های متوالی و در هماهنگی و ارتباط کامل با «بودجه‌ریزی و نظارت و بازنگری» باشد و حلقه‌های این فرایند متصل و در پیوند با یکدیگر امتداد یابند.



در ابتدای تحلیل الگو باید گفت که در تنظیم برنامه راهبردی توسعه پنج‌ساله کشور می‌توان دو سطح را متصور بود: سطح برنامه راهبردی و سطح برنامه عملیاتی. در سطح اول، وحدت نظر و اجماع بیشتری در زمینه مؤلفه‌ها و عناصر آن نسبت به برنامه عملیاتی وجود دارد. در خصوص ساختار برنامه در سطح راهبردی می‌توان بیان کرد که فرایند تدوین این سطح از برنامه‌ریزی با در نظر داشتن آرمان‌ها و ارزش‌های حاکم بر جامعه و همچنین با توجه به اصول مطرح شده در اسناد فرادست؛ با تحلیل نقاط ضعف، قوت، فرصت و تهدیدها آغاز شده و با بیان مأموریت (چشم‌انداز) و تدقیق اهداف راهبردی کار خود را ادامه داده و با ارائه راهبردها و بیان سیاست‌ها کار خود را به پایان می‌رساند.

بعد از مشخص شدن اهداف راهبردی و راهبردهای ذیل آن، امکان اتصال برنامه در سطح راهبردی به برنامه در سطح عملیاتی فراهم شده و به عبارتی، برنامه راهبردی به برنامه عملیاتی قابل ترجمه گشته و قابلیت عینی شدن را پیدا می‌کند. چنانچه در الگوی ترسیمی نیز نشان داده شد، اهداف عملیاتی لنگرگاهی است که ارتفاع برنامه‌ریزی راهبردی را کاهش داده و سیاست‌گذاری را به زمینه و بستر برنامه‌ریزی نزدیک کرده و یا برنامه‌ریزی توسعه را از سطح انتزاع به عمل می‌آورد. پس از تبیین اهداف عملیاتی به ترتیب، سایر ارکان قرار می‌گیرند که ساختار کلی آن در شکل زیر نشان داده شده است.



تدوین برنامه عملیاتی توسعه کشور از لحاظ اجرائی- سازمانی، سطوح میانی مدیران و کارشناسان خبره و باتجربه برنامه‌ریزی را درگیر می‌کند. به‌طور کلی می‌توان گفت تنظیم و تدوین این سطح از برنامه، ماهیت مشارکتی و تعاملی داشته و نیازمند حضور فعالانه بوده و مبتنی بر اقتناع و پذیرش عمومی است. بر این اساس

در ادامه بنا به تفاهم شکل گرفته، متولیان برای اجرای آن هم‌پیمان بوده و با وحدت نظر به وجود آمده در بستر مشارکت؛ به صورت هم‌افزا حرکت می‌نمایند.

تأکید بر فرایند تعاملی و تدوین برنامه با مشارکت فعال متولیان، اقتناع کارشناسی بازیگران تدوین برنامه، وجود نگاه یکپارچه بین ارکان تدوین برنامه، وجود انعطاف‌پذیری و امکان تغییر با توجه به شرایط جدید، امکان برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین به واسطه نزدیکی به صحنه و میدان عمل، قابل ارزیابی نمودن برنامه و امکان بازخوردگیری، تعیین و انتخاب اولویت‌های مهم؛ از اهم ویژگی و مزایای برنامه عملیاتی است که می‌تواند برای نظام برنامه‌ریزی اثرات مثبت داشته باشد؛ اما با توجه به فرایند برنامه‌ریزی توسعه در ایران برای آنکه به معنای واقعی برنامه عملیاتی در سازوکار برنامه‌ریزی قرار گیرد و در انسجام با برنامه راهبردی تدوین شود؛ لازم است پیش‌شرط‌های ذیل بر نظام برنامه‌ریزی حاکم باشد:

- امکان ایجاد مشارکت همه‌ذی‌نفعان در موضوع مختلف و تصمیم‌سازی مبتنی بر مشارکت فعالانه؛
- در اختیار داشتن اطلاعات و داده‌های جدید و موثق و مرتبط؛
- عدم دخالت غیرکارشناسی در تصمیم‌گیری برای تدوین برنامه عملیاتی و تعیین اولویت‌ها و حاکم بودن نگاه کارشناسی بدون تعصب بخشی، موضوعی و منطقه‌ای؛
- داشتن ضمانت ثبات سیاستی در طول اجرای برنامه و برخورداری از منابع مالی با درصد احتمال تحقق بالا (متکی ساختن بر منابع مالی قابل اعتماد)؛
- عدم امکان تصمیم‌گیری‌های موازی در طول زمان برنامه و رعایت و الزام و اعتقاد واقعی بر برنامه طراحی شده؛
- تقویت و متناسب‌سازی ساختار اجرایی موجود برای اجرای تصمیم‌های گرفته شده و در صورت لزوم، نهادسازی چابک و متناسب؛
- توانمندسازی و آموزش سازمان و نهادهای متولی اجرا در صورت ضعف اجرائی از لحاظ فنی و کارشناسی؛
- در نظر داشتن تدابیر انگیزشی برای اجرای برنامه عملیاتی؛
- اجرای دقیق، بدون ملاحظه و واقعی نظام ارزیابی و پایش و ایجاد امکان اصلاح از روند جاری، بدون تعصب به برنامه تدوین شده؛
- پرهیز از شتاب‌زدگی و انتظار نتیجه‌گیری سریع از فرایند برنامه‌ریزی در تدوین برنامه؛
- راهبری واحد از سوی نهاد یا ستاد آگاه و مطلع، با دارا بودن ویژگی استقلال و نگاه کارشناسی و داشتن نقش تسهیلگری در اجرای برنامه و برقراری ارتباطات و گردش اطلاعات.

۱- کلیات

مقدمه

توسعه جریانی است که در خود تجدید سازمان‌دهی، اصلاح سیاست‌گذاری و بازاندیشی در جهت‌گیری‌های نظام اقتصادی- اجتماعی کشور را به همراه دارد؛ که علاوه بر بهبود وضع درآمد و تولید، دربرگیرنده تغییرات بنیادی در ساخت‌های نهادی، فکری، سیاسی، اجتماعی، اداری و همچنین آداب و رسوم است (سیزر و مایر، ۱۳۹۱: ۱۸۹). از جمله ابزارهایی که جریان توسعه را در جامعه هدف به راه می‌اندازد، «مقوله برنامه‌ریزی» است که در کشورهای گوناگون با طرق مختلف تجربه شده است. در واقع به موازات بحث در خصوص مفهوم توسعه، با کمی اختلاف زمانی، مفهوم برنامه‌ریزی به عنوان ابزار نیل به توسعه مطرح شده است. برنامه‌ریزی توسعه به مفهوم متمرکز و ملی آن، نخستین بار در شوروی در اواخر دهه ۱۹۲۰ تدوین و اجرا شد (اجلالی و دیگران، ۱۳۹۴: ۲۳؛ خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۰۴). در یک تعریف جامع، برنامه‌ریزی یک دستور کار مشخص برای ساخت آینده مورد نظر است؛ به طوری که حداقل سه رکن را شامل می‌شود. این ارکان شامل یک سری اهداف، راهبردها و وسایل تحقق اهداف و یک افق زمانی مشخص است. چنین نگرشی به برنامه، مستلزم و متضمن نوعی اولویت‌بندی است؛ به عبارت دیگر، تدوین یک فهرست بدون تعیین اولویت‌بندی اهداف و استراتژی‌های مطلوب، با این تعریف سازگار نیست. البته صاحب‌نظران یک شرط مهم دیگر را برای دستور کار مذکور در نظر می‌گیرند و آن هماهنگی است. مقصود از این واژه، هماهنگی میان اهداف، وسایل و بخش‌ها می‌باشد (توفیق، ۱۳۹۱: ۲۷). تعریفی که در استاندارد UN از برنامه‌ریزی ارائه شده آن است که برنامه‌ریزی توسعه عبارت است از هدایت، کنترل و تغییرات آگاهانه و عقلایی متغیرها در یک نظام اجتماعی در جهت دستیابی به اهداف مطلوب این نظام. بنابراین هر برنامه توسعه به صورت توأمان دربرگیرنده اهداف جامعه (اینکه چه کارهایی باید انجام شود و جامعه به کدام سو می‌رود) و نیز دربردارنده «روش‌ها» و «ابزارهای» عقلانی مورد نیاز برای تحقق آن اهداف است (این که دستیابی به آن اهداف، چگونه و از چه مسیرهایی میسر می‌شود) (نصیری، ۱۳۷۴: ۲۹؛ یوهانسن، ۱۳۶۷: ۶۸-۶۷).

در ادبیات نظری برنامه‌ریزی توسعه، در برنامه‌ریزی راهبردی تا یک مرحله مشخصی از برنامه در سطح راهبردی پیش می‌رود؛ اما در ادامه لازم است سطح دیگری با عنوان سطح تدوین برنامه عملیاتی مطرح گردد تا برنامه‌ریزی از جنبه اجرایی برخوردار شود. این دو سطح از تدوین برنامه از لحاظ افق زمانی، دامنه تأثیرات، پیچیدگی و سطح تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی با هم تفاوت‌هایی دارند. برنامه راهبردی، اهداف، خطوط کلی و رسالت کشور، منطقه، بخش، فرابخش، سازمان، بنگاه و ... را در بلندمدت تعیین می‌کند و در سطح عالی سازمان، چارچوبی برای برنامه‌ریزی عملیاتی است؛ اما برنامه عملیاتی را می‌توان پیش‌بینی عملیات برای نیل

به هدف‌های معین با توجه به امکانات، محدودیت‌ها و خطوط کلی ترسیم شده در برنامه‌ریزی راهبردی تعریف کرد.

تأکید می‌شود که این دو سطح از برنامه‌ریزی به دنبال هم و عبارت دقیق‌تر همسو و هم‌جهت با هم تدوین و طراحی می‌گردند و در صورتی که پیوند بین این سطح از برنامه برقرار نباشد، نه برنامه راهبردی به اهداف خود دست می‌یابد و نه برنامه عملیاتی از انسجام و هدفمندی مشخص برخوردار است. بنابراین در برنامه‌ریزی توسعه کشور، این موضوع مهم باید مورد توجه قرار گیرد تا سیر منسجمی از برنامه‌ریزی از سطح راهبرد تا عملیات برقرار شود و این دو سطح برنامه در هم‌پیوندی کامل باشند. از این‌رو، پژوهش حاضر با هدف تبیین چگونگی پیوند میان راهبردها با برنامه عملیاتی و حرکت از برنامه‌های متمرکز در سطح راهبرد و عدم پیوند آن با برنامه عمل، به برنامه راهبردی که دربرگیرنده تمام گام‌های مکمل و ضروری است، تلاش دارد تا درنهایت دستورالعملی را به منظور چگونگی تدوین برنامه عملیاتی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور ارائه کند. این دستورالعمل سعی بر آن دارد تا چارچوبی را برای تدوین برنامه عملیاتی و اجرایی‌سازی راهبردها ارائه دهد؛ به نحوی که اجرای این چارچوب به پیاده‌سازی فعالیت‌ها و پروژه‌ها منجر شود.

۱-۱- بیان مسئله

با مطرح شدن مفهوم توسعه، بسیاری از کشورهای دنیا از جمله ایران با شیوه‌های گوناگون، اهدافی را تعیین نموده و راه‌های متفاوتی را برای تحقق آن تعریف کرده‌اند. چنانچه در بالا نیز اشاره شد، تجربه برگرفته از مسیر طی شده برای نیل به اهداف توسعه نشان می‌دهد که دستیابی به توسعه، نیازمند ابزارهایی است تا تحقق آن اهداف را امکان‌پذیر نماید. از جمله این ابزارها «مقوله برنامه‌ریزی» است. برنامه‌ریزی توسعه به عنوان یکی از ابزارهای مهم دستیابی به توسعه اقتصادی پس از جنگ جهانی اول و به دنبال بحران بزرگ اقتصادی مورد توجه دولت‌ها قرار گرفته است.

بعد از فراگیر شدن امر برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورها از جمله ایران، از مهم‌ترین دغدغه‌ها و مسائل مجریان و متخصصان برنامه‌ریزی توسعه، میزان موفقیت برنامه تدوین شده و عوامل مؤثر بر آن است. در این راستا بررسی‌های متعدد، عوامل متنوعی را که در حالت کلی در دو دسته عوامل درون‌برنامه‌ای و برون‌برنامه‌ای قابل بخش‌بندی است، بیان می‌کنند که در هر برنامه و برای هر موضوعی، دارای تأثیرات متفاوتی هستند.^۱ یکی از عواملی که همواره در طول برنامه‌ریزی توسعه در ایران مورد توجه بوده است و پژوهشگران نقش آن را بر توفیق اهداف برنامه پراثر دانسته‌اند، دارا بودن برنامه عملیاتی منسجم و مبتنی بر برنامه راهبردی است. به این ترتیب می‌توان گفت موفقیت برنامه‌ریزی توسعه کشور تنها وابسته به انتخاب راهبردهای مناسب نیست بلکه تبدیل

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: گزائی‌نژاد و وفائی، ۱۴۰۱، غلامی نتاج امیری و مهرعلی تبار فیروزجانی، ۱۴۰۰، آقاسی‌زاده و غلامی نتاج امیری، ۱۳۹۹، برمکی، ۱۳۹۳، پوراصغر سنگاچین، ۱۳۹۲.

راهبرد به برنامه عملیاتی^۱ یکی از عوامل مهم در نتیجه گرفتن مناسب از برنامه ریزی راهبردی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد در برنامه‌ریزی‌های گوناگون، علت اصلی شکست راهبردها، در چگونگی تبدیل آن به عمل و پیاده‌سازی آن‌ها نهفته است. راهبردهای انتخاب شده هر قدر هم مناسب و مؤثر باشند؛ تا زمانی که به صورت مطلوب اجرا نشوند، ناموفق خواهند ماند. بررسی آسیب‌های برنامه‌های پیشین نشان می‌دهد که استقلال برنامه عملیاتی از برنامه راهبردی نه تنها مانع پیاده‌سازی راهبردها می‌شود، بلکه فعالیت‌ها و برنامه‌ها را از همسویی و هماهنگی محروم می‌کند.

با عنایت به اهمیت مطالب بالا؛ پژوهش حاضر در پاسخ به این نقد پرتکرار در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور «تا زمانی که بین برنامه عملیاتی و برنامه راهبردی پیوند محکمی وجود نداشته باشد، تدوین برنامه راهبردی، کاری است کم‌اثر و برنامه عملیاتی نیز، برنامه‌ای است سطحی و کم‌عمق»، انجام شده است. بنابراین هدف اصلی آن «ارائه الگوی تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله توسعه کشور» تعریف شده است. به بیان دیگر، مطالعه حاضر تلاش دارد سیر منسجمی از فرایند برنامه‌ریزی از سطح راهبرد و اهداف راهبردی تا سطح عملیات و اجرا را ارائه دهد؛ تا از این رهگذر ارکان فرایند برنامه‌ریزی توسعه کشور از بالاترین سطح - یعنی چشم‌انداز و مأموریت تا پایین‌ترین سطح؛ یعنی تعریف پروژه و فعالیت و ارزیابی و اصلاح برنامه - در یک سیر منسجم و به هم پیوسته قرار گرفته و در اتصال و هماهنگی با هم این فرایند تبیین و ترسیم شود.

۱-۲- ضرورت انجام مطالعه

در بیان ضرورت‌های انجام مطالعه حاضر نخست این نکته حائز اهمیت است که بررسی‌ها نشان می‌دهد که در برنامه‌های توسعه گذشته، چه قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب، بحث الگوی تدوین برنامه عملیاتی به صورت جدی مطرح نشده و در برنامه‌های مختلف، یا برنامه عملیاتی منسجم ارائه نمی‌شد و یا به شکل‌های گوناگون و بدون داشتن طرح اولیه این کار انجام می‌شده است. در تأیید این مدعا می‌توان گفت در بسیاری از مطالعاتی که در زمینه آسیب‌شناسی برنامه‌های انجام شده است، آسیب برخوردار نبودن برنامه‌های توسعه از برنامه عملیاتی و عدم پیوند آن با برنامه راهبردی، همواره در این نوع از مطالعات مطرح شده است؛ اما در حالت کلی ضرورت انجام این پژوهش را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

- تأثیر دارا بودن برنامه عملیاتی بر ارزشیابی و نظارت دقیق برنامه به دلیل شفاف شدن مراحل و مختصات اجرایی؛
- برخوردار شدن برنامه‌ریزی توسعه از اولویت موضوعات و محورهای مختلف به واسطه تدوین برنامه عملیاتی؛

- مرور آخرین تجربیات داخلی و خارجی در تدوین برنامه عملیاتی به‌خصوص در حوزه برنامه‌ریزی توسعه کشور یا منطقه‌ای؛
- فراهم شدن بستر یک فعالیت مشارکتی و تیمی در فرایند برنامه‌ریزی توسعه و تصمیم‌گیری بر اساس وفاق و مفاهمه حداکثری.

۱-۳- روش انجام مطالعه

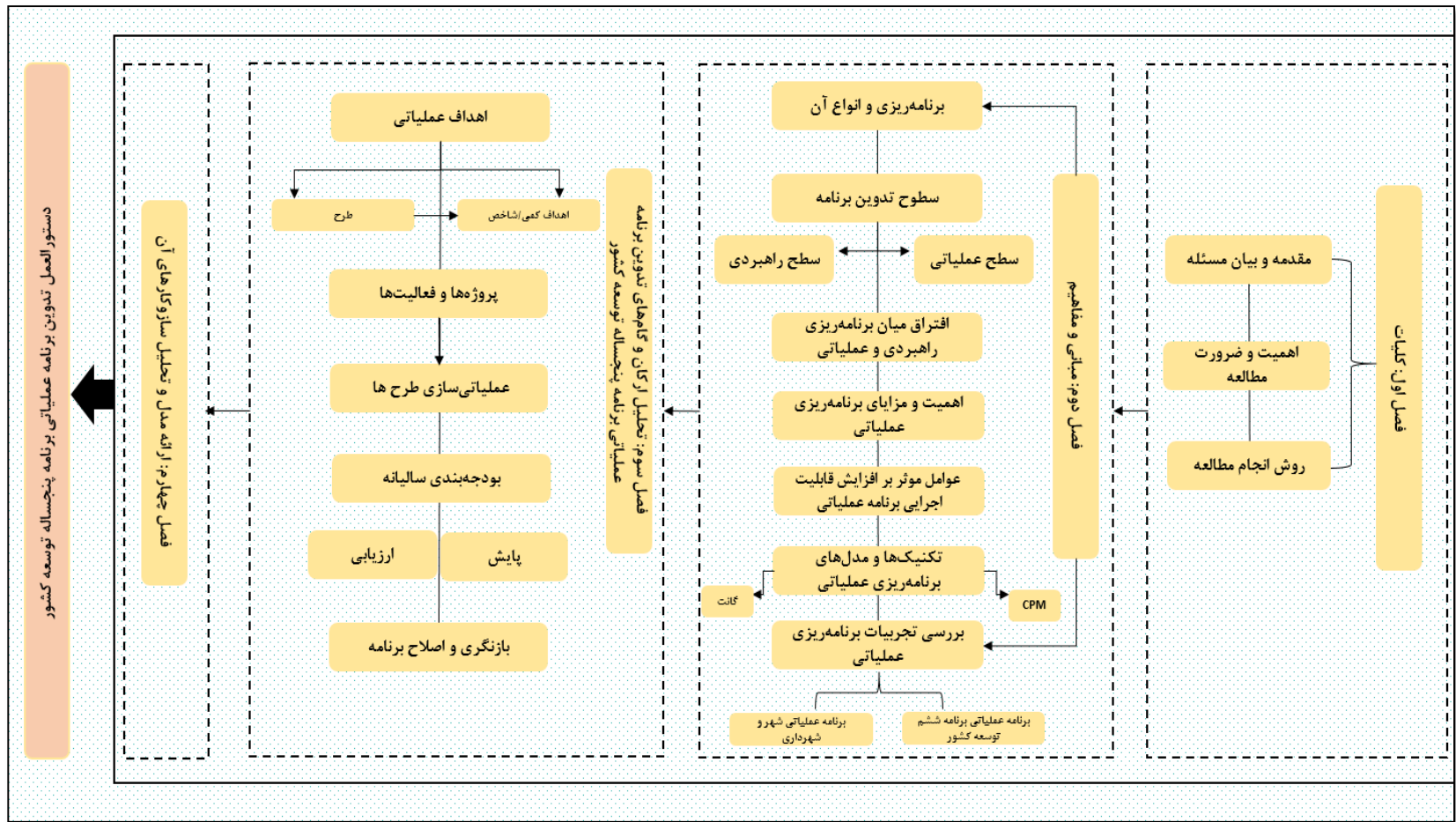
چنانچه اشاره شده است، این پژوهش با هدف تبیین چگونگی پیوند میان سطوح برنامه راهبردی با برنامه عملیاتی، تلاش دارد مدلی را ارائه دهد تا برنامه راهبردی و عملیاتی در یک کل منسجم و در ارتباط و انسجام با هم طرح‌ریزی شوند. پس این پژوهش از لحاظ ماهوی از نوع کاربردی- توسعه‌ای است. از منظر روش تحقیق، کیفی و از نوع توصیفی است. از نظر سازماندهی اجرا؛ این مطالعه در طی دو مرحله موازی انجام پذیرفت که در هر دو مرحله از شیوه مطالعات اسنادی و مطالعات میدانی استفاده شد:

گام اول: دربرگیرنده مطالعات نظری است که کیفی بوده و از نوع توصیفی می‌باشد؛ به عبارت دیگر، این گام از پژوهش دربرگیرنده تعاریف، بررسی تفاوت‌ها و تجارب داخلی و خارجی است.

گام دوم: مربوط به ارائه الگوی اصلی پژوهش می‌باشد و ناظر بر گام‌های تدوین برنامه عملیاتی است. این مرحله از مطالعات، کیفی بوده و عمده تمرکز آن بر استفاده از دیدگاه متخصصان، صاحب‌نظران و ذی‌نفعان است تا بدین‌وسیله با گردآوری داده‌های اولیه و تحلیل آن در چارچوب تحلیل محتوای کیفی به نتایج غایی دست یابد.

۱-۴- فرایند و سازمان مطالعه

با توجه به روش پژوهش ذکر شده، نیاز است تا به سازمان پژوهش به عنوان شاکله اصلی مطالعه پرداخته شود. این پژوهش متشکل از چهار فصل می‌باشد که درنهایت خروجی آن، ارائه پیشنهادی برای دستورالعمل تدوین برنامه عملیاتی پنج‌ساله توسعه کشور است. در شکل (۱) گام‌های طی شده در هر بخش مشخص شده است.



شکل ۱: فرایند و سازماندهی مطالعه

۲- مبانی و مفاهیم

مروری بر تجربه کشورهای توسعه یافته، گویای آن است که یکی از الزام‌های دستیابی به توسعه، برنامه‌ریزی منسجم، هدفمند و پایدار می‌باشد تا فارغ از مشکلات سیاسی و حاشیه‌ای و همچنین تغییر دولت‌ها، بستر مناسب برای نیل به توسعه ایجاد شود و مجال تغییر در ساختارهای اقتصادی فراهم آید.

بر این اساس بررسی‌ها نشان می‌دهد علت اصلی ناتوانی کشورهای در حال توسعه در تنظیم و تدوین برنامه‌های اصولی و علمی برای توسعه اقتصادی، اجتماعی و عدم اجرای درست آن‌ها را باید در ناتوانی این کشورها در شناسایی گلوگاه‌های اصلی و مشکلاتی دانست که برخی از آنها از کاستی‌های برخاسته از فرایند برنامه‌ریزی و در تدوین برنامه ناشی می‌شود؛ اما ضرورت برنامه‌ریزی برای رسیدن به اهداف کوچک و بزرگ، یک واقعیت انکارناپذیر است و تمام نهادها و افراد در محیطی که همیشه با تحولات همراه است، فعالیت می‌نمایند نیاز آن را به شدت احساس می‌کنند. امروزه برنامه‌ریزی به عنوان یک ابزار قدرتمند، ضامن تعهد به عمل بر مبنای اندیشه و تفکر برای آینده است.

در مجموع در بیان اهمیت برنامه‌ریزی می‌توان موارد ذیل را برشمرد:

- برنامه‌ریزی تعیین جهت می‌کند؛ یعنی نشان می‌دهد که چه کارهایی و چگونه باید انجام شوند؛
- برنامه‌ریزی به افراد و مجموعه‌ها کمک می‌کند با بهره‌وری بالاتری به فعالیت بپردازند؛
- برنامه‌ریزی چارچوبی وحدت‌بخش به دست می‌دهد؛ یعنی واحدهای مختلف سازمان در تحقق هدف‌ها مشارکت می‌کنند؛ بنابراین از هرج و مرج و تکرورهای جلوگیری به عمل می‌آید؛
- برنامه‌ریزی فرصت‌ها و تهدیدها را مشخص می‌کند، البته برنامه‌ریزی نمی‌تواند خطرهای ناشی از تصمیم‌گیری را به طور کامل از میان ببرد؛ اما می‌تواند به تشخیص فرصت‌ها و تهدیدهای بالقوه کمک کند؛
- برنامه‌ریزی معیاری برای عملکرد عرضه می‌کند؛ یعنی یک برنامه مفید، آنچه را که باید انجام شود معین می‌کند.

در صورت کاربست برنامه‌ریزی راهبردی به عنوان یکی از شیوه‌های برنامه‌ریزی برای تدوین برنامه توسعه کشور، این ضرورت ایجاد می‌شود تا برنامه عملیاتی نیز متناسب با آن تدوین شود و اهداف راهبردی به منصفه اجرا درآیند. بنابراین این دو سطح در عین حال که متفاوتند، نیازمند پیوند هستند. از این‌رو در این بخش از مطالعه، ضمن اشاره به وجوه افتراق میان این دو سطح از برنامه‌ریزی، به مزایای برنامه‌ریزی عملیاتی، تکنیک‌ها و تجارب پیرامون این موضوع نیز پرداخته شده است.

۲-۱- برنامه ریزی و انواع آن

برنامه ریزی، تنها یک نوع دسته بندی ندارد بلکه از جنبه های مختلفی می توان آن را تقسیم بندی کرد؛ بنابراین می توان در ۶ حوزه اصلی: میزان اجبار در اجرا، سطح پوشش و جامعیت، مدت اجرا، سطوح برنامه، حوزه جغرافیایی و درجه مشارکت مردم برنامه ریزی را طبقه بندی کرد. ذیل هر یک از این ۶ حوزه نیز طبقه بندی دیگری وجود دارد که در جدول (۱) به آن اشاره شده است.

جدول ۱: طبقه بندی انواع برنامه ریزی

ردیف	انواع برنامه ریزی	شرح
۱	برنامه ریزی اطلاعاتی (اخباری)	در این نوع برنامه ریزی، هیچ نوع اجبار یا تشویقی برای رسیدن به هدف به کار نمی رود و دولت به عنوان مسئول جامعه، فقط اطلاعات در اختیار عاملان اقتصادی قرار می دهد و فعالیتی غیر از اطلاع رسانی انجام نمی دهد. دولت صرفاً وارد کارهای مطالعاتی و تحقیقاتی می شود.
	برنامه ریزی ارشادی	در این نوع برنامه ریزی، دولت علاوه بر سازمان دادن تحقیقات و اطلاع رسانی، وسایلی را نیز در جهت تشویق تغییراتی که مطلوب اند فراهم کرده و در اختیار جامعه قرار می دهد.
	برنامه ریزی اجباری	در این نوع برنامه ریزی، دولت به طور کامل وارد فعالیت اقتصادی می شود؛ یعنی دولت هم مطالعه برای شناخت، هم روند حرکت و هم اعمال و اقدامات برنامه ریزی را مشخص می کند.
	برنامه ریزی مختلط	در این نوع برنامه ریزی، عناصری از سه نوع برنامه ریزی را داریم؛ یعنی قسمتهایی صرفاً اخباری و اطلاع رسانی، قسمتهایی تشویقی و قسمتهایی اجباری و ... است.
۲	برنامه جامع	در این نوع برنامه ریزی، کلیه فعالیتها در بر گرفته می شود. برنامه جامع کلیه فعالیت های اقتصادی و کلیه عاملان اقتصادی را در بر می گیرد و از یک طرف شامل عاملان دولتی و غیردولتی است و از طرف دیگر مشتمل بر تمام بخشها است.
	برنامه محدود	در این نوع برنامه ریزی، برخلاف برنامه جامع، از نظرگاه فعالان یا از نظرگاه فعالیت های اقتصادی یا از هر دو به بخش یا چند بخش محدود می پردازد.
۳	برنامه ریزی بلندمدت (حدود ۱۰ سال و بیشتر)	افق های حرکت را نشان می دهد، لذا تعداد متغیرهای محدود و کمتری در آن مطرح است. هدف در برنامه بلندمدت، تغییر ساختارها است؛ بنابراین در صورت تغییر ساختارها، تمام متغیرها و پارامترها نیز تغییر خواهند کرد.
	برنامه ریزی میان مدت (حدود ۳ تا ۸ سال)	برنامه های میان مدت معمولاً هم اجرائی، هم طراحی و هم اجمالی و تفصیلی بوده و پروژه های مهم در آن مطرح هستند.
	برنامه ریزی کوتاه مدت (۱ تا ۲ سال)	برنامه ریزی کوتاه مدت یک برنامه اجرایی است. معمولاً هر اندازه مدت اجرای برنامه کوتاه تر باشد، اجرای آن برنامه ها در رابطه با واقعیات، قابلیت اجرایی بیشتر و بهتری دارند.
۴	برنامه ریزی کلان	در این نوع برنامه، تغییر متغیرهای کلان مطرح است.
	برنامه ریزی بخشی	این نوع از برنامه ریزی، متغیرهای بخشی را تا سطح زیربخش که به صورت واحد کالا ارائه می شود، مطرح می نماید.

شرح	انواع برنامه‌ریزی		ردیف
طرح مجموعه عملیاتی است که در زمان مشخص شروع و خاتمه، مجموعه اعتبارش مشخص است. در برنامه‌ریزی طرح مشخصاً به جزئی از اجزاء متعدد یک بخش پرداخته می‌شود.	برنامه‌ریزی طرح		
این نوع از برنامه‌ریزی، برای مثال حوزه یک دهستان، یا بخشی از تقسیمات کشوری طراحی و اجرا می‌شود.	برنامه‌ریزی محلی	برنامه‌ریزی به اعتبار حوزه جغرافیایی	۵
این نوع از برنامه‌ریزی، یک استان، یک منطقه و یا یک حوزه آبریز مطرح است.	برنامه‌ریزی منطقه‌ای		
در این نوع از برنامه‌ریزی، همه حوزه‌های کشور مورد نظر است.	برنامه‌ریزی ملی		
این نوع از برنامه‌ریزی، می‌تواند برای یک منطقه مشترک بین چند کشور مطرح باشد یا مثلاً برای کشورهای یک حوزه مانند خاورمیانه یا اروپا و ... مطرح باشد یا برای کل جهان طرح شود.	برنامه‌ریزی بین‌المللی		
در این نوع از برنامه‌ریزی، دولت برنامه را با مشارکت شخص یا اشخاص یا ارگان و یا سازمان دیگری تهیه می‌کند. در اینجا مفهوم مشارکت فراتر از مفهوم مشارکت بین دستگاه‌های دولتی است بلکه منظور، مشارکت سازمان‌ها و دستگاه‌های خارج از دولت می‌باشد.	برنامه مشارکتی	برنامه‌ریزی به اعتبار درجه مشارکت مردم	۶
در این برنامه خود دولت اقدام به تهیه برنامه می‌کند.	برنامه غیرمشارکتی		

منبع: با اقتباس از نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، زیاری، ۱۳۹۱، توفیق، ۱۳۹۱، اجلائی، ۱۳۸۸

۲-۲- سطوح تدوین برنامه پنج‌ساله توسعه کشور

چنانچه در بالا نیز اشاره شد در صورت کاربست برنامه‌ریزی راهبردی به عنوان یکی از شیوه‌های برنامه‌ریزی برای تدوین برنامه توسعه کشور، این ضرورت ایجاد می‌شود تا برنامه عملیاتی نیز متناسب با آن نیز تدوین شود و اهداف راهبردی به منصفه اجرا درآیند. درواقع، در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی دو سطح از برنامه را می‌توان متصور بود: ۱- سطح تدوین برنامه راهبردی؛ و ۲- سطح تدوین برنامه عملیاتی. دو سطح مذکور از نظر حد تفصیل، گستردگی و عمق پرداختن به موضوعات متفاوت هستند؛ اما نکته حائز اهمیت آن است که در برنامه‌ریزی توسعه کشور باید بین دو سطح نامبرده اتصال دقیق و پیوند مستقیمی وجود داشته باشد. به نوعی آنچه در نهایت مبنای عمل مجریان قرار می‌گیرد؛ دو برنامه مستقل نبوده و مبتنی بر راهبردهای مشخص باشد؛ از این‌رو در ادامه به این موضوع پرداخته می‌شود.

۲-۲-۱- تدوین در سطح راهبردی

در سطح اول، برای برنامه‌ریزی توسعه پنج‌ساله هفتم کشور با عنایت به سیاست‌های کلی برنامه هفتم، اسناد فرادست، وضع موجود کشور در بخش و فرابخش‌های مختلف و ... برنامه راهبردی تهیه می‌شود. این سطح از برنامه متناسب با فنون برنامه‌ریزی راهبردی مانند SWOT، ماتریس QSPM یا روش‌های دیگر تهیه شده و حد تفصیل بالاتر از برنامه عملیاتی دارد. برنامه راهبردی به موازات بهره‌گیری از روش‌ها و تکنیک‌ها، با مشارکت

کلیه ذی‌نفعان، به‌ویژه با مشارکت فعال نمایندگان کلیه دستگاه‌های اجرائی به همراه ارکان کلیدی و فعال بخش غیردولتی و صاحب‌نظران حقیقی و حقوقی تهیه و تنظیم می‌شود.

این سطح از برنامه‌ریزی که خروجی آن «برنامه راهبردی بخش، فرابخش یا موضوعات کلیدی» می‌باشد؛ تابع سلسله‌مراتب منظمی است. در این بخش از برنامه‌ریزی بعد از انجام تدارکات اولیه و آماده‌سازی مقدمات آغازین تدوین برنامه؛ نخست وضع موجود مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته و سپس متناسب با وضعیت موجود و سیاست‌های کلان توسعه کشور، مأموریت (چشم‌انداز) تعریف می‌شود. در ادامه متناسب با مأموریت بیان شده، راهبردها و درنهایت بر اساس راهبردهای مطرح شده، در سطح پایین‌تر و جزئی‌تر سیاست‌ها تعریف می‌شوند.

۲-۲-۲- تدوین برنامه در سطح عملیاتی

برنامه‌ریزی عملیاتی را می‌توان پیش‌بینی عملیات برای نیل به هدف‌های معین با توجه به امکانات، محدودیت‌ها و خطوط کلی ترسیم شده در برنامه‌ریزی راهبردی تعریف کرد که بعد از تدوین برنامه در سطح راهبردی تعریف می‌شود. این سطح از برنامه نیز مانند برنامه راهبردی دارای فرایند منظم و سلسله‌مراتب مشخص است. این بند از مطالعه حاضر، در بخش بعد به‌صورت مبسوط تشریح می‌شود.

۲-۳- وجوه افتراق تدوین برنامه در سطح راهبردی با سطح عملیاتی

به طور کلی تفاوت‌های برنامه در سطح راهبردی و عملیاتی را می‌توان از چند بعد بررسی کرد: (۱) افق زمانی؛ (۲) دامنه تأثیرات؛ (۳) پیچیدگی؛ و (۴) سطح تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی (قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹). در مجموع تفاوت‌های آنها را می‌توان به شرح جدول (۲) بیان کرد:

جدول ۲: تفاوت برنامه‌ها در سطوح راهبردی و عملیاتی

سطح راهبردی	سطح عملیاتی
دارای دید بلندمدت است.	دارای دید کوتاه‌مدت است.
بر اثر بخشی تأکید دارد.	بر کارایی و بازدهی تأکید دارد.
متوجه منافع فعلی است.	متوجه منافع فعلی است.
در تدوین؛ افق و راهی پرمخاطره را نمایان می‌سازد.	در تدوین؛ با اطمینان بسیار بیشتری صورت می‌پذیرد.
بر کل فعالیت‌های سازمان اثرگذار هستند.	دامنه بسیار محدودی دارند.
بر کل فعالیت‌های سازمان اثرگذار هستند.	دامنه بسیار محدودی دارند.
روش‌های نو و تجربه نشده نیز به کار گرفته می‌شوند و به همین دلیل پرمخاطره‌تر است.	روش‌های کار کاملاً تجربه شده و متکی به دستاوردهای گذشته است.
در سطوح عالی تدوین می‌شود.	در سطوح میانی و پایه شکل می‌گیرد.
ساختار منعطف و متناسب با تغییرات را در نظر می‌گیرد.	ساختار سازمان و محیط با ثبات نسبی را در نظر می‌گیرد.

منبع: با اقتباس از قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹؛ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، ۱۳۹۴ و دهکردی و خوبی، ۱۳۸۵

۲-۴- اهداف و مزایای تدوین برنامه عملیاتی

برنامه عملیاتی، شرح تفصیلی برنامه راهبردی است که در قالب اهداف عملیاتی، طرح‌ها، پروژه‌ها و فعالیت‌ها مشخص می‌شود. در واقع می‌توان گفت که برنامه عملیاتی شامل اهداف کمی و مجموعه‌ای از طرح، پروژه و فعالیت است که در زمان معین با بودجه تعیین شده توسط مجری مشخص به اجرا درمی‌آیند؛ بنابراین می‌توان پیرامون مزایای برنامه عملیاتی نکاتی را به شرح زیر عنوان کرد:

- برنامه عملیاتی بر روی برنامه‌ریزی تیمی تأکید دارد که این امر از طریق پیگیری تشکیل جلسات منظم و با سازماندهی خوب دنبال می‌شود.
- برنامه عملیاتی باعث ایجاد اعتماد، تعهد و نظم سازمانی می‌شود.
- برنامه عملیاتی سبب جلب مشارکت و همکاری کارکنان در همه مراحل، از جمله تعیین مسائل و مشکلات اساسی سازمان، تدوین، بازبینی، تجدیدنظر و تهیه برنامه‌های کل سازمان یا واحد خود می‌شود.
- برنامه عملیاتی سبب بهبود ارتباطات درون بخشی و برون بخشی، افزایش مقبولیت گروهی و مسئولیت-پذیری در دستیابی به نتایج می‌شود.
- برنامه عملیاتی سبب رسیدن به نتایج کوتاه‌مدت عملی و به فعلیت درآوردن برنامه استراتژیک سازمان می‌شود.
- برنامه عملیاتی سبب تضمین حرکت رو به جلو قسمت‌های مختلف سازمان (وحدت رویه) می‌شود (قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹).

۲-۵- عوامل مؤثر بر افزایش قابلیت اجرایی برنامه عملیاتی

اجرای موفقیت‌آمیز هر برنامه عملیاتی، مستلزم فراهم بودن پیش‌شرط‌هایی است و عوامل بسیاری بر این امر مؤثر می‌باشد که به برخی از مهم‌ترین آن‌ها اشاره شده است:

- تدوین برنامه با مشارکت کارکنان ذی‌ربط: موفقیت برنامه‌های ترویجی، نیازمند توجه به امر مشارکت در مرحله تدوین و اجرای برنامه توسط کنشگران و گروه‌های ذی‌ربط است.
- توجه عمیق برنامه عملیاتی به عوامل محیطی و توانایی‌ها و ضعف‌های درونی: به طور کلی برنامه‌های عملیاتی به منظور اجرای برنامه‌های استراتژیک هستند و آنچه در برنامه‌های استراتژیک مدنظر است، توجه به قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهاست.
- انتخاب اهداف دست‌یافتنی: هدف از برنامه‌ریزی، تحقق اهداف است. یکی از عوامل شکست برنامه‌های عملیاتی، تدوین اهداف غیرواقع‌بینانه است. اهداف باید به شکلی تدوین شوند که با توجه به شرایط و منابع موجود، امکان تحقق آن‌ها وجود داشته باشد.

- در نظر گرفتن منابع لازم برای اجرای برنامه: آنچه موجب اجرای یک برنامه می‌شود، تخصیص منابع مورد نیاز است. در غیر این صورت بهترین برنامه‌ها نیز به شکل کامل و مناسب اجرایی نخواهند شد.
- سازماندهی مورد نظر برنامه: در اجرای برنامه باید سازماندهی مناسبی در بعد امکانات، منابع و فرایندها انجام شود.
- آموزش کارکنان مجری برنامه: مدیریت و برنامه‌ریزی یک علم است؛ بنابراین موفقیت در این زمینه نیز منوط به کسب دانش و مهارت‌های لازم است.
- تدابیر انگیزشی برای اجرای برنامه: حتی بهترین برنامه‌ها اگر به خوبی اجرا نشوند به موفقیت منتهی نمی‌شوند. یکی از عوامل موفقیت در اجرای هر برنامه، برآورده ساختن نیازهای انگیزشی (مادی و معنوی) ارکان و مجریان برنامه است.
- برقراری نظام کارآمد پایش و ارزشیابی: تدوین و اجرای یک برنامه کافی نیست، باید پایش و ارزشیابی آن از ابتدا تا انتها به صورت نظام‌مند به منظور شناسایی و اصلاح نواقص و کاستی‌های احتمالی انجام شود (قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹).

۲-۶- تکنیک‌ها و مدل‌های تدوین برنامه عملیاتی

الگوی تبدیل راهبرد به عمل، یک الگوی اجرایی است که پس از تدوین راهبردها، سازمان را به صورت گام به گام به منظور پیاده‌سازی آن هدایت می‌کند. بدین منظور، تکنیک‌های گوناگونی در پیاده‌سازی راهبردها به کار برده می‌شوند. قبل از ارائه تکنیک‌ها و مدل‌ها اشاره می‌شود که این تکنیک‌ها و مدل‌ها اکثراً در کسب و کارها و بنگاه‌ها کاربرد داشته و هیچ‌یک از این مدل‌ها به شکل جامع تمام گام‌های تدوین برنامه عملیاتی را پوشش نمی‌دهند بلکه هر یک تنها در بخشی از فرایند تدوین کاربرد دارند. از این رو تشریح آنها در این بخش بدین معنا نیست که پژوهش حاضر صرفاً به این مدل‌ها و تکنیک‌ها تکیه داشته است بلکه منظور شناخت و درک مبانی و اصول پایه‌ای تدوین برنامه عملیاتی بوده است. در ادامه به اختصار به برخی تکنیک‌ها و مدل‌های تدوین برنامه عملیاتی اشاره می‌شود.

۲-۶-۱- روش ارزیابی متوازن

روش ارزیابی متوازن از جمله مدل‌های مناسبی است که برای تبدیل راهبردها به برنامه‌های عملیاتی، توسعه داده شده است. این روش با توجه به تجارب موفق در به‌کارگیری آن در سازمان‌های مختلف و نگرش سیستماتیک به موضوع‌های راهبردی، الگوی مناسبی برای این مرحله به شمار می‌آید. این روش پنج اصل اساسی زیر را برای ایجاد یک سازمان استراتژی‌محور توصیه کرده است:

- استراتژی را به اصطلاح‌های عملیاتی ترجمه کنید؛

- سازمان را در جهت استراتژی همسو کنید؛
- استراتژی را کار هر روز هرکس سازید؛
- استراتژی را به یک فرایند مستمر تبدیل کنید؛
- تحول را از طریق رهبری مدیریت ارشد امکان‌پذیر سازید (عرب و همکاران، ۱۳۸۹).

۲-۶-۲- برنامه‌ریزی شبکه‌ای^۱

کوشش‌هایی که در رفع ایرادات وارده به روش نمودار گانت به عمل آمد، برنامه‌ریزی به روش شبکه‌ای را به وجود آورد. شبکه، تصویری جامع و دقیق از وضع کلی و تمامی مراحل لازم برای اجرای یک برنامه و روابط آن با یکدیگر است. معمولاً جزئی‌ترین قسمت هر مرحله از کار در شبکه را فعالیت می‌نامند. نتیجه هر فعالیت یک رویداد است که خود منشأ فعالیت بعدی خواهد بود.

- روش و مراحل تنظیم شبکه

- ۱- تعریف هدف؛
- ۲- تهیه فهرستی منطقی از فعالیت‌ها؛
- ۳- تعیین تقدم و تأخر رویدادها و فعالیت‌ها؛
- ۴- شناخت دقیق روابط بین فعالیت‌ها.

- مزایای عمده برنامه‌ریزی شبکه‌ای

- ۱- روابط بین تمامی فعالیت‌ها خواه به صورت مستقیم و خواه غیرمستقیم را بیان می‌کند. شبکه‌هایی که برای پروژه‌ها تهیه می‌شوند، علاوه بر نشان دادن ارتباط بین فعالیت‌ها (روابط پیش‌نیازی)، زودترین و دیرترین زمان‌های ممکن برای شروع و خاتمه هر فعالیت، تاریخ تکمیل و مقادیر شناوری مجاز در فعالیت‌ها را نیز نشان می‌دهند.
- ۲- مشکلات و موانع احتمالی در طول برنامه را مشخص و قابل رفع می‌کند.
- ۳- نشان می‌دهد که چه فعالیت‌هایی باید به موازات یکدیگر و چه فعالیت‌هایی باید به صورت سری انجام شود.
- ۴- روابط بین فعالیت‌ها را به‌طور دقیق نشان می‌دهد.
- ۵- برنامه‌های بسیار پیچیده و مفصل را بسیار ساده و قابل درک بیان خواهد کرد.
- ۶- برای تعیین زمان دقیق هر فعالیت از آمار و احتمال استفاده می‌کند.
- ۷- زمان لازم برای انجام کامل یک طرح را تقریباً دقیق بیان می‌کند (حاج شیرمحمدی، ۱۳۹۰)

– روش‌های مختلف برنامه‌ریزی شبکه

۱- روش‌های قطعی برنامه‌ریزی شبکه‌ای

روش‌های قطعی برنامه‌ریزی شبکه‌ای شامل روش مسیر بحرانی^۱ و همچنین شبکه‌های پیش‌نیازی^۲ می‌باشند که تعدیلی بر روش مسیر بحرانی به حساب می‌آید. در این دو روش، مدت زمان مورد نیاز برای انجام فعالیت‌ها قطعی فرض می‌شوند. تفاوت میان دو روش فوق در وجود تنوع در روابط میان فعالیت‌ها است.

۲- روش‌های احتمالی برنامه‌ریزی شبکه‌ای

روش‌های احتمالی برنامه‌ریزی شبکه‌ای شامل دو روش پرت^۳ و گرت^۴ است. در این روش‌ها، زمان و یا ترکیب انجام فعالیت‌ها احتمالی بوده و دارای قطعیت نیست. روش پرت در خصوص آن دسته از فعالیت‌ها کاربرد دارد که مدت زمان لازم برای انجام آنها قطعی نمی‌باشد، در صورتی که در روش گرت، ترکیب فعالیت‌ها احتمالی بوده و فاقد قطعیت است (Olivier de Weck, 2003).

۲-۶-۳- روش پرت

«پرت» روشی جهت به حداقل رساندن تأخیر، وقفه و تضاد در انجام برنامه و هماهنگ ساختن قسمت‌های مختلف یک طرح اجرایی است؛ به عبارت دیگر، این روش به دنبال تعیین هرچه دقیق‌تر زمان لازم برای نیل به یک هدف نهایی و کوتاه کردن این زمان تا حد ممکن است. به عبارت دقیق‌تر، «پرت» مبتنی بر طول مدت اجرای برنامه و روش‌های کوتاه کردن این مدت قرار دارد.

مفروضات اولیه روش پرت، چنین است که هزینه انجام هر فعالیت با زمان لازم جهت انجام آن فعالیت، ارتباط مستقیم دارد؛ بنابراین پیش‌بینی هزینه ضرورتی ندارد. هر چه زمان یک فعالیت طولانی‌تر شود چون تغییرات هزینه مستقیماً به زمان مربوط می‌شود هزینه‌های آن فعالیت نیز افزایش می‌یابد و هرگاه در زمان اجرای فعالیت، کاهش ایجاد شود در هزینه‌های مربوط نیز صرفه‌جویی به عمل خواهد آمد. از این رو، روش پرت صرفاً بر مبنای پیش‌بینی زمان فعالیت، شکل می‌گیرد.

1. CPM
2. PN
3. PERT
4. GERT

۲-۶-۴- روش سی پی ام^۱

سی. پی. ام. تقریباً همان روش «پرت» است با اضافه اینکه:
نخست: کاهش و افزایش هزینه‌ها را تنها در تقبل و تطویل زمان برنامه‌ها ندانسته بلکه به محاسبه مستقیم هزینه می‌پردازد؛
دوم: چون به ندرت به اجرای برنامه‌های بدون سابقه می‌پردازد، از لحاظ برآورد زمان مشکلات بسیار کمتری داشته و کوشش خود را صرف محاسبه هزینه‌های برنامه می‌کند.
در «سی. پی. ام.» برای اجرای هر فعالیت دو زمان منظور می‌شود:
۱- زمان طبیعی که طی آن فعالیت با هزینه معمولی انجام می‌گردد.
۲- زمان فشرده که برای انجام فعالیت‌ها در زمان کوتاه‌تر و با هزینه بیشتر انجام می‌گیرد.
به طور کلی سعی «سی. پی. ام.» در این است که کمترین هزینه مناسبی که بتوان برنامه را با آن در کمترین زمان مناسب اجرا کرد، به دست آورد.

۲-۶-۵- روش هوشین کانری

هوشین کانری یک فرایند مرحله به مرحله برنامه‌ریزی، اجرا، مرور برای تغییرات کنترل شده و رویکردی سیستمی به مدیریت تغییر در فرایندهای بحرانی کسب و کار است. عبارت هوشین کانری با روش‌های مختلف به زبان انگلیسی ترجمه و سعی شده است تا معنای واقعی آن ارائه گردد. معمول‌ترین ترجمه‌ها عبارتند از: ۱- مدیریت به وسیله سیاست؛ ۲- برنامه‌ریزی هوشین؛ و ۳- جاری‌سازی سیاست.

هدف هوشین کانری، جاری‌سازی سیاست و ایجاد بهبود در عملکرد به وسیله تجزیه و تحلیل مشکلات جاری در پاسخ به وضعیت محیطی است. هوشین کانری یا جاری‌سازی سیاست، سیاست‌ها و اهداف مدیریت عالی را به سلسله‌مراتب مدیریتی پایین‌تر جاری می‌سازد. در هر سطح، سیاست به سیاست‌ها، اهداف و اقدامات برای سطح پایین‌تر بعدی ترجمه می‌شود. به وسیله جاری‌سازی سیاست، چشم‌انداز مدیریت عالی به یک مجموعه از سیاست‌ها و اقدامات منسجم، سازگار، قابل فهم و دست‌یافتنی که می‌توانند در تمام سطوح و عملیات به کار گرفته شوند، ترجمه می‌گردد. زمانی که این اقدامات و سیاست‌ها به کار گرفته می‌شوند، چشم‌انداز محقق شده و بهبود مستمر و عمده در عملکرد به وقوع می‌پیوندد.

هوشین کانری در دو سطح عمل می‌کند:

۱- سطح برنامه‌ریزی استراتژیک؛

۲- سطح مدیریت روزانه (قاسمی جاوید و اقدسی، ۱۳۸۳).

۲-۶-۶- ماتریس تحقق اهداف^۱

این روش مطابق الگوی زیر و با توجه به سه متغیر: ۱- احتمال اجرا؛ ۲- اهداف عام؛ و ۳- اهداف اختصاصی مورد استفاده قرار خواهد گرفت:

الف) احتمال اجرا:^۲ شامل عناصری است که ناظر بر تحقق‌پذیری و اجرای پروژه به صورت عام بوده و به مباحث مالی، قانونی، دانش و ابزار فنی توجه دارد. به عبارت دیگر، ممکن است پروژه‌ای از هر لحاظ دارای ویژگی‌های منحصر به فرد و ممتاز باشد؛ اما از جنبه مالی، منابع کافی برای اجرای آن وجود نداشته باشد یا اینکه از نظر فنی، دانش یا ابزار کافی برای انجام آن موجود نباشد یا از نظر ساختار اداری و تشکیلاتی و چارچوب‌های قانونی، موانع و محدودیت‌هایی وجود داشته باشد که امکان اجرای پروژه را تحت تأثیر قرار دهد.

ب) اهداف عام:^۳ شامل اهدافی هستند که برای همه پروژه‌ها قابل تعریف است و عمدتاً ناظر بر تأثیرات اقتصادی پروژه، عمر مفید و مقیاس عملکرد پروژه است.

پ) اهداف اختصاصی: شامل اهدافی است که به طور اختصاصی برای پروژه‌های هریک از حوزه‌های ستادی تعریف می‌شود.

ضوابط اولویت‌بندی

اهداف عام در مجموع ۴۰ درصد وزن اولویت‌بندی و اهداف عملیاتی در مجموع ۶۰ درصد وزن اولویت‌بندی را به خود اختصاص می‌دهند. احتمال اجرا نیز رقمی بین صفر تا یک است که در مجموع امتیازهای به دست آمده از اهداف عام و اهداف اختصاصی ضرب می‌شود و در نهایت جمع امتیاز پروژه مورد نظر در نظام اولویت‌بندی حاصل می‌گردد. فلسفه وجود عاملی به عنوان «احتمال اجرا»ی آن است که عناصر مرتبط با تحقق‌پذیری و اجرای پروژه به صورت معنی‌داری در امتیازهای مربوط به اولویت‌بندی تأثیر بگذارند (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۴).

۲-۷- بررسی تجربیات تدوین برنامه عملیاتی

با وجود سابقه نسبتاً طولانی از مطرح شدن دو سطح برنامه راهبردی و عملیاتی؛ تاکنون در مطالعات گوناگون به الگو و فرایند واحدی اشاره نشده است. با توجه به اینکه هدف این مطالعه تدوین برنامه عملیاتی در پیوند کامل با برنامه راهبردی برای برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور است؛ با رجوع به پژوهش‌های مختلف در حوزه‌های مرتبط با موضوع، سعی شده است از یافته‌های مطالعات در این موضوع خاص، بهره گرفته شود.

1. Goal Achievement
2. Probabilities
3. General goals

۲-۷-۱- بررسی تجربیات خارجی

با رجوع به تجربیات کشورهای مختلف در زمینه تدوین برنامه‌های توسعه در مقیاس گوناگون، می‌توان گفت چگونگی و فرایند تدوین برنامه عملیاتی و حتی ماحصل این فرایند؛ یعنی برنامه عملیاتی، موضوعی است که به دلایل گوناگون در دسترس نیست و یا در موارد جزئی به صورت خیلی کلی و نامنسجم وجود دارد. بنابراین در این زمینه نمی‌توان بحث مفصل و دقیقی را ارائه و چگونگی تدوین و محتوای برنامه عملیاتی را مورد کنکاش قرار داد. از این رو این پژوهش در خصوص مطالعات خارجی بر بررسی تجربیاتی تأکید دارد که جامع و منسجم باشد. در این میان تجربه کشور اوگاندا به دلیل در دسترس بودن و مستندات منسجم که در آن فرایند تدوین برنامه عملیاتی تا حدودی قابل ردیابی بوده، مورد توجه قرار گرفته است.

بررسی تجربیات در سطح توسعه ملی نشان داد الگو و فرایند مشخصی پیرامون تدوین برنامه عملیاتی وجود ندارد. در مطالعه حاضر به تجربیات کشورهای مختلف رجوع شده است.^۱ البته الگویی که از کشور نامبرده در این مطالعه مورد بررسی قرار گرفته؛ الگویی است که توسط یونسکو و برای برنامه‌ریزی راهبردی توسعه پیشنهاد شده است.^۲ از این رو می‌توان گفت تحول تدریجی نظام برنامه‌ریزی اوگاندا از برنامه‌ریزی توسعه نیازمحور با ویژگی تنظیم سرمایه‌گذاری در بخش‌ها، به برنامه‌ریزی چشم‌اندازمحور بوده است. در این کشور هشت مرحله جداگانه در تهیه برنامه توسعه بخش‌ها منظور شده است:

- آسیب‌شناسی بخش؛
- تنظیم سیاست؛
- اهداف و حوزه‌های دارای اولویت؛
- طراحی برنامه‌های اولویت‌دار؛
- تهیه چهارچوب هزینه و تأمین مالی؛
- طراحی نظام پایش و نظارت؛
- انتخاب و روی کاغذ آوردن برنامه انتخابی؛
- بازنگری برنامه رسمی و تأیید شده.

در این برنامه توصیه شده است که هر بخش، برنامه‌های اولویت‌دار بخشی را طوری طراحی کند که اهداف بخش در ارتباط با اهداف ملی محقق شود. برنامه‌ها می‌توانند گروهی از پروژه‌ها، فعالیت‌ها یا خدمات مرتبط با هم باشند که به طور مستقیم به منظور دستیابی به اهداف مورد نظر بخش قرار گیرند.

۱. برای مطالعه جزئیات بیشتر نگاه کنید به: علی بیکی علوی، حانیه (۱۴۰۱). «گزارش مطالعه تطبیقی برنامه‌های توسعه در ایران و کشورهای منتخب»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

۲. برای مطالعه جزئیات بیشتر نگاه کنید به:

Carron, Gabriel; Mahshi, Khalil; De Grauwe, Anton; Gay, Dorian, (2010), Strategic planning: techniques and methods

برنامه‌های بین‌بخشی برای رسیدن به اهدافشان، چندین بخش را درگیر اجرا می‌کنند. برای این قبیل برنامه‌ها و جهت تضمین هم‌افزایی، رویکرد مشترک بخشی (JSA) از طریق همکاری و هماهنگی مورد نیاز است. برای این منظور، بخش‌ها از مشورت مرجع ملی برنامه‌ریزی که ارتباطات را از طریق برگزاری جلسات مشترک، مشاوره، هماهنگی و سایر روش‌ها تسهیل می‌کند، برخوردارند. رویکرد چهارچوب منطقی (LFA) را می‌توان برای طراحی برنامه مورد استفاده قرار داد. این رویکرد روشی ساختاریافته و نظام‌مند برای تحلیل مسائل، تعریف اهداف و انتخاب و سازماندهی راهبردها و فعالیت‌ها برای دستیابی به اهداف در یک نظم منطقی است. این مهم در قالب ماتریس چهارچوب منطقی (LFM) که از آن به لاگ‌فریم (LogFrame) یاد می‌شود که برنامه‌ها را خلاصه کرده و با جدول تفصیلی‌تری از برنامه کار یا فعالیت‌ها، انجام می‌پذیرد. اگرچه تکمیل LFM یک فرایند تکرارشونده است؛ اما باید مراحل زیر را شامل شود:

- تکمیل شرح برنامه
- تعیین فروض
- تعیین و تصریح نماگرها و منابع اطلاعاتی (REPUBLIC OF UGANDA, 2015).

۲-۷-۲- بررسی تجربیات داخلی

برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه

در سال ۱۳۹۶، پیرامون تدوین برنامه عملیاتی (اجرایی) برنامه ششم توسعه دستورالعملی با عنوان «دستورالعمل تهیه و تدوین برنامه اجرایی (عملیاتی) برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» تهیه شد. این دستورالعمل شامل سه بخش: ۱- تعاریف و اصطلاحات؛ ۲- فرایند و الزامات تهیه و تدوین برنامه اجرایی (عملیاتی) برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)؛ و ۳- نحوه تکمیل فرم‌های تهیه و تدوین برنامه اجرایی برنامه ششم توسعه است. اگرچه در بخش دوم این دستورالعمل عنوان فرایند تدوین برنامه اجرایی قرار داده شده است؛ اما به نظر می‌رسد ۶ بند ذیل آن، اقدامات پراکنده‌ای هستند که چندان ارتباطی با یکدیگر ندارند. به عبارت دیگر، این ۶ بند فرایندی را نشان نمی‌دهند؛ اما می‌توان بخش سوم را نقطه قوت این دستورالعمل برشمرد. در این بخش فرم‌هایی برای تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه پیشنهاد شده است. فرم‌های مورد اشاره عبارتند از:

- فرم شماره ۱: برقراری ارتباط بین اسناد فرادستی و اهداف کلی
- فرم شماره ۲: اهداف کلی، راهبردها و سیاست‌ها
- فرم شماره ۳: تبدیل اهداف کلی به کمی
- فرم شماره ۴: پیش‌بینی برنامه اجرائی و فعالیت‌ها
- فرم شماره ۵: پیش‌بینی اعتبار هزینه‌ای مورد نیاز

فرم شماره ۶: شیوه تأمین منابع مالی انجام فعالیت‌های دستگاه اجرایی در برنامه ششم
 فرم شماره ۷: پیش‌بینی پیشرفت عملیات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
 فرم شماره ۸: پیش‌بینی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
 فرم شماره ۹: شیوه تأمین منابع مالی مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
 در ادامه با مراجعه و بررسی اسناد راهبردی برنامه ششم توسعه، مشخص شد که می‌توان فرایند تدوین برنامه عملیاتی را به ترتیب گام‌های زیر برشمرد (شکل ۲):

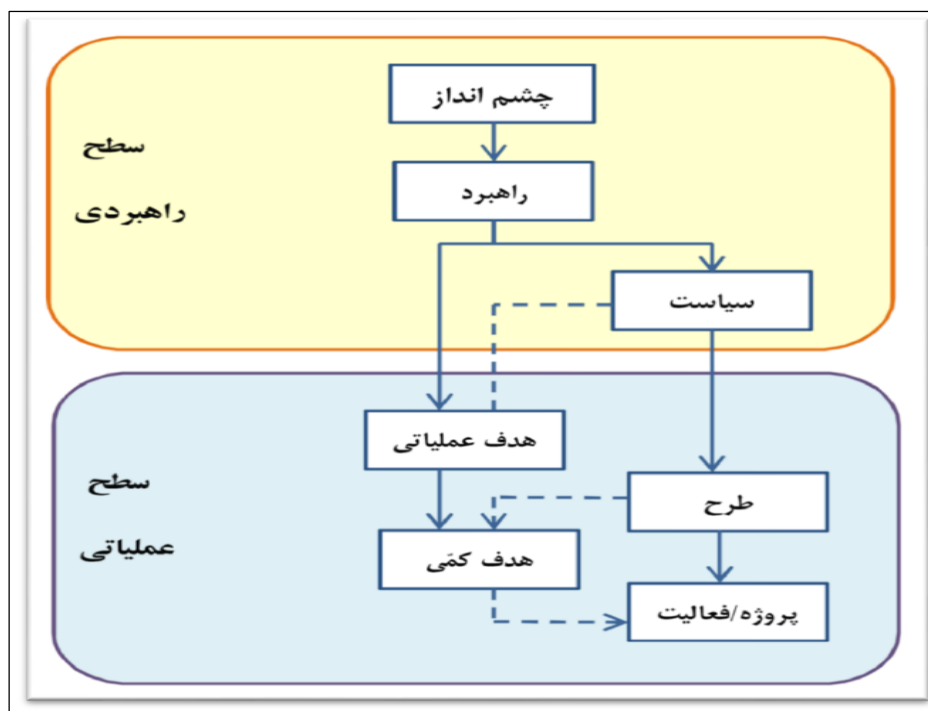
- ۱- تدوین هدف کلی
- ۲- تدوین راهبردهای دستیابی به هدف کلی
- ۳- هدف کمی
- ۴- شکسته شدن اهداف به تفکیک سال‌های برنامه
- ۵- سیاست
- ۶- اقدام اساسی (معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۶).

ردیف	هدف کلی	راهبرد دستیابی به هدف کلی		هدف کمی	وضعیت در پایان سال‌های برنامه ششم	اقدام اساسی
		هدف کمی	وضعیت در پایان سال‌های برنامه ششم			
۱	حفاظت و مسانده از میراث طبیعی و فرهنگی ملی و نامشروع با مشارکت سازمان باقی برآمده	توسعه کمی و کیفی صیانت، حفاظت، پژوهش، مرمت، معرفی و بهره‌برداری از بناهای تاریخی و فرهنگی با مشارکت سازمان باقی برآمده	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۶
۲	حفاظت و مسانده از میراث طبیعی و فرهنگی ملی و نامشروع با مشارکت سازمان باقی برآمده	توسعه کمی و کیفی صیانت، حفاظت، پژوهش، مرمت، معرفی و بهره‌برداری از بناهای تاریخی و فرهنگی با مشارکت سازمان باقی برآمده	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۵
۳	حفاظت و مسانده از میراث طبیعی و فرهنگی ملی و نامشروع با مشارکت سازمان باقی برآمده	توسعه کمی و کیفی صیانت، حفاظت، پژوهش، مرمت، معرفی و بهره‌برداری از بناهای تاریخی و فرهنگی با مشارکت سازمان باقی برآمده	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۴
۴	حفاظت و مسانده از میراث طبیعی و فرهنگی ملی و نامشروع با مشارکت سازمان باقی برآمده	توسعه کمی و کیفی صیانت، حفاظت، پژوهش، مرمت، معرفی و بهره‌برداری از بناهای تاریخی و فرهنگی با مشارکت سازمان باقی برآمده	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۳
۵	حفاظت و مسانده از میراث طبیعی و فرهنگی ملی و نامشروع با مشارکت سازمان باقی برآمده	توسعه کمی و کیفی صیانت، حفاظت، پژوهش، مرمت، معرفی و بهره‌برداری از بناهای تاریخی و فرهنگی با مشارکت سازمان باقی برآمده	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۲
۶	حفاظت و مسانده از میراث طبیعی و فرهنگی ملی و نامشروع با مشارکت سازمان باقی برآمده	توسعه کمی و کیفی صیانت، حفاظت، پژوهش، مرمت، معرفی و بهره‌برداری از بناهای تاریخی و فرهنگی با مشارکت سازمان باقی برآمده	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱۳۹۴ - ۱۳۹۶	۱

شکل ۲: گام‌های تدوین برنامه عملیاتی برنامه ششم توسعه

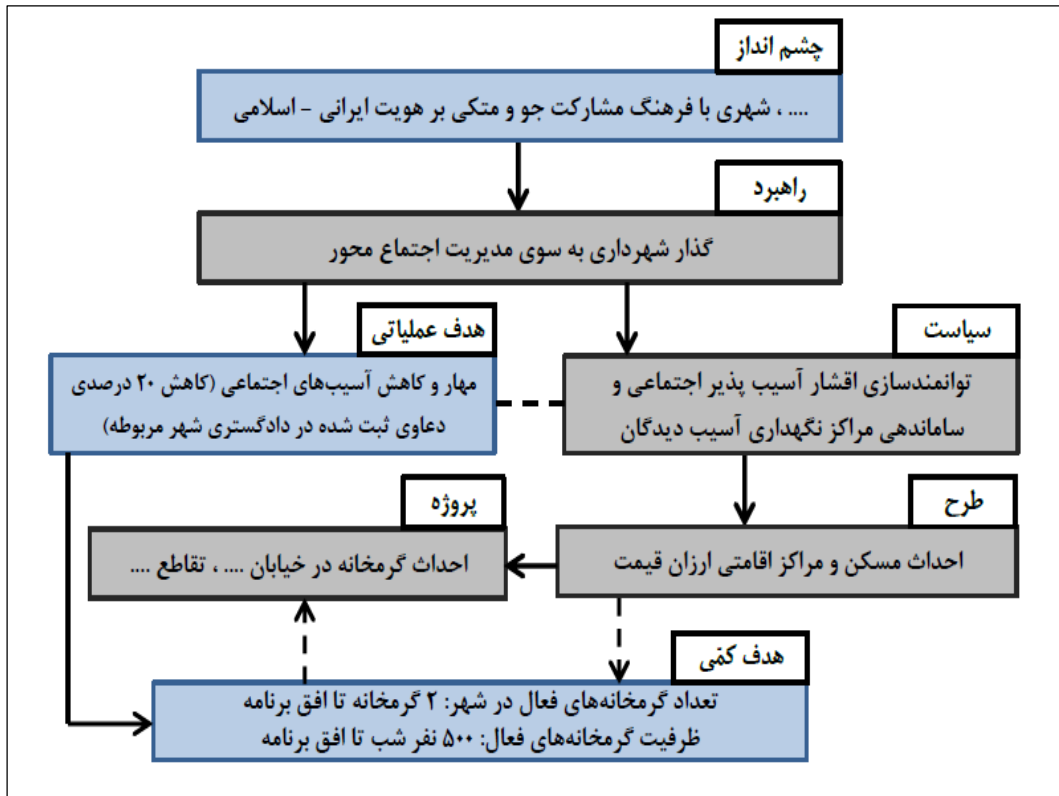
برنامه عملیاتی برنامه پنج ساله شهر تهران

بنا به دلایل مختلف، از جمله عدم تهیه برنامه‌ها به صورت راهبردی و عدم ارتباط برنامه‌های بلندمدت با برنامه‌های کوتاه‌مدت، برنامه‌های شهرداری‌ها با کاستی‌های عدیده‌ای مواجه شد. از این رو در سال ۱۳۹۴، دستورالعملی با عنوان «دستورالعمل تهیه، تصویب، اجرا و پایش برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر (برنامه راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری)» تهیه گردید. این دستورالعمل با رعایت قوانین و آیین‌نامه‌های مورد عمل شهرداری‌ها و شوراها تدوین و سعی شده که حداکثر هماهنگی را در فرایند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت برنامه، با اسناد قانونی فرادست و مرتبط داشته باشد. این دستورالعمل ضمن تعیین سلسله‌مراتب تهیه و تصویب تا اجرا و پایش برنامه در دو سطح راهبردی و عملیاتی، چارچوبی برای تدوین برنامه عملیاتی شهرداری ارائه می‌دهد (شکل ۳).



شکل ۳: چارچوب تدوین برنامه عملیاتی شهرداری

این دستورالعمل جایگزین «دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه عملیات نوسازی، عمران و توسعه شهر» (برنامه میان‌مدت عمرانی شهرداری) موضوع ابلاغیه سال ۱۳۷۹ وزارت کشور و «شیوه‌نامه تدوین برنامه راهبردی شهرداری‌های کشور» موضوع ابلاغیه شماره ۳۲۶۰ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور شده است. این دستورالعمل از ۱۴ بخش تشکیل شده که تفصیلی‌تر از دستورالعمل تدوین برنامه عملیاتی برنامه ششم توسعه به فرایند برنامه عملیاتی پرداخته است. بر اساس چارچوب کلی که در بالا ارائه شده، نمونه‌ای از پیوستار برنامه راهبردی تا سطح عملیات در شکل (۴) نمایش داده شده است.



شکل ۴: نمونه اجزای برنامه عملیاتی

نکته حائز اهمیت در این دستورالعمل، کدگذاری برنامه عملیاتی در اتصال با بودجه شهرداری می‌باشد. به دلیل آن که برقراری پیوند بین برنامه راهبردی توسعه شهر و بودجه‌های سنواتی از اصول پایه‌ای تدوین برنامه عملیاتی شهرداری است و تبلور عینی این امر در نظام کدگذاری برنامه محقق می‌شود، حداکثر تلاش صورت گرفته است تا با کدگذاری چشم‌اندازها، راهبردها و سیاست‌های مذکور در برنامه راهبردی و تعریف آن به عنوان کدهای اختصاصی برنامه عملیاتی، هماهنگی بین کدهای برنامه و بودجه برقرار شود. نظام کدگذاری برنامه عملیاتی شهرداری در مجموع شامل یک کد ۱۳ رقمی است که ۳ رقم سمت چپ خط مورب کد اختصاصی برنامه راهبردی (شامل چشم‌انداز، راهبرد و سیاست) و ۱۰ رقم سمت راست خط مورب کد سطوح مختلف عملیات در برنامه عملیاتی است، ۱۰ رقم سمت راست به گونه‌ای تنظیم شده‌اند که قابل تطبیق با کدگذاری بودجه باشند. ویژگی دیگر کدگذاری این دستورالعمل، توجه به تفکیک وظایف بین واحدهای اجرایی مختلف در شهرداری است که با ۲ رقم کد سمت راست تأمین شده است. بدین ترتیب این نظام کدگذاری هم تفکیک راهبردی، هم تفکیک موضوعی و هم تفکیک بودجه‌ای را تأمین کرده است (جدول ۳).

جدول ۳: کدگذاری برنامه عملیاتی در اتصال با بودجه شهرداری

۱	۱	۱	/	۱	۲	۳	۲	۲	تعداد ارقام کد
چشم انداز	راهبرد	سیاست اجرایی							کد اختصاصی برنامه راهبردی
					برنامه اجرایی	طرح	شمارنده پروژه / فعالیت	واحد اجرایی	کد اختصاصی بودجه سالانه شهرداری
چشم انداز	راهبرد	سیاست اجرایی	/	وظیفه	برنامه اجرایی	طرح	شمارنده پروژه / فعالیت	واحد اجرایی	کد برنامه عملیاتی پنج ساله شهرداری

– برنامه عملیاتی در پهنه‌های تولیدی کشاورزی

یکی از تجربیاتی که در این مطالعه مورد بررسی قرار گرفته «راهنمای جامع برنامه‌ریزی عملیاتی در پهنه‌های تولیدی» است. حاصل این تجربه در کتابی با عنوان *راهنمای جامع برنامه‌ریزی عملیاتی در پهنه‌های تولیدی* به چاپ رسید. در این کتاب تلاش گردیده تا در فصل‌های اول و دوم، مطالبی درباره برنامه، برنامه‌ریزی، ضرورت برنامه‌ریزی در مراکز جهاد کشاورزی و برنامه‌ریزی استراتژیک و عملیاتی ارائه شود. همچنین در فصل سوم با بهره‌گیری از مصادیق و مثال‌های مرتبط با بخش کشاورزی و پهنه‌های تولیدی کشاورزی، فرایند برنامه‌ریزی عملیاتی تشریح و در هر گام، برخی روش‌های کاربردی اجرای فعالیت مربوطه ارائه شده است. سپس در انتهای هر گام، یک کار عملی پیش‌بینی شده است.

در این تجربه؛ گام‌هایی برای تدوین برنامه عملیاتی تعریف شده که شش گام با عناوین زیر بوده که ذیل هر گام، اقداماتی مشخص شده است:

گام اول: در این گام وضع موجود تحلیل می‌گردد و به مواردی چون جمع‌آوری اطلاعات، بارش افکار، روش علت و معلول و مواردی نظیر آن که در تحلیل وضع موجود کاربرد دارد، اشاره شده است.

گام دوم: در گام دوم تعیین هدف مد نظر قرار گرفت که از طریق جدول اسمارت پیشنهاد شده است.

گام سوم: در گام سوم به ارائه راهکار پرداخته شده است.

گام چهارم: در این گام به انتخاب مناسب‌ترین راهکار اشاره شده است.

گام پنجم: پیش‌بینی فعالیت‌ها و برآورد بودجه برنامه، مدنظر است.

گام ششم: در نهایت اجرا، پایش، ارزشیابی و اصلاح برنامه مورد توجه قرار گرفته است.

در پایان می‌توان بیان نمود از آنجاکه این راهنما به شکل جامع به ارکان و فرایند تدوین برنامه عملیاتی ورود پیدا کرده است؛ بنابراین به عنوان یک تجربه مفید در این حوزه می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد (قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹).

۲-۸- جمع‌بندی

آنچه در این پژوهش با عنوان مبانی و مفاهیم مورد بررسی قرار گرفت، برگرفته از مبانی نظری این حوزه است. در این بخش ضمن اشاره به اهمیت برنامه‌ریزی و سطوح آن، به وجوه افتراق و تجربیات این حوزه نیز پرداخته شد. نخست؛ برنامه‌ریزی از دیدگاه مسائل اجتماعی و اقتصادی و سپس از منظر مدت اجرا مورد تشریح قرار گرفت. در بخش بعدی در مقیاس برنامه‌ریزی برای توسعه کشور، دو سطح متفاوت در برنامه‌ریزی ۱- سطح راهبردی؛ و ۲- سطح عملیاتی تشریح شد. دو سطح مذکور از نظر حد تفصیل، گستردگی و عمق پرداختن به موضوعات متفاوت هستند؛ اما نکته حائز اهمیت آن است که در برنامه‌ریزی توسعه کشور باید بین دو سطح نامبرده اتصال دقیق و پیوند مستقیمی وجود داشته باشد. سپس در ادامه پس از بیان وجوه افتراق و مزایای برنامه عملیاتی، تکنیک‌هایی که در تدوین برنامه عملیاتی وجود دارند به شکل مختصر مورد بررسی قرار گرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد این تکنیک‌ها و مدل‌ها اکثراً در کسب و کارها و بنگاه‌ها کاربرد داشته و هیچ‌یک از این مدل‌ها به شکل جامع تمام گام‌های تدوین برنامه عملیاتی را پوشش نمی‌دهند بلکه هرکدام تنها در بخشی از فرایند تدوین کاربرد دارند. در بخش بعدی، تجربیات پیرامون تدوین برنامه عملیاتی مدنظر قرار گرفته است. در خصوص تجربیات بین‌المللی از میان کشورهای منتخب، اوگاندا مورد توجه قرار گرفته و در برنامه عملیاتی آن ارکانی همچون: برنامه‌های اولویت‌دار و مسائل مورد توجه قرار گرفته است. در تجربه دستورالعمل تدوین برنامه عملیاتی برنامه ششم توسعه، رکن سیاست‌های اجرایی در فرایند تدوین برنامه مورد توجه این پژوهش نیز بوده است؛ همچنین در تجربه برنامه عملیاتی- راهبردی شهرداری در اتصال سطح راهبردی به عملیاتی، ارکانی مانند راهبرد، سیاست، هدف عملیاتی، طرح، هدف کمی و پروژه/ فعالیت و اتصال برنامه به بودجه، پایش و ارزیابی به چشم می‌خورد. در تجربه بعدی با عنوان راهنمای جامع برنامه عملیاتی در پهنه‌های تولیدی، مسائل و مشکلات، اهداف عملیاتی، بودجه‌ریزی عملیاتی، پایش و ارزشیابی و کنترل مورد اشاره قرار گرفته است. درنهایت با عنایت به ادبیات پژوهش و تجارب داخلی و بین‌المللی فهرستی از ارکان مورد توجه در این پژوهش ارائه شده که عبارت‌اند از:

- مسائل
- سیاست‌های اجرایی
- هدف کلی یا راهبردی
- هدف عملیاتی

- هدف کمی
- شاخص
- طرح
- پروژه
- برنامه
- فعالیت
- پروگرام
- اتصال برنامه به بودجه
- پایش
- ارزیابی
- کنترل
- اصلاح و بازنگری

۳- تحلیل ارکان و گام‌های تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله توسعه کشور

بعد از بیان مفاهیم و ادبیات مرتبط با حوزه برنامه‌ریزی توسعه به‌طور عام و تدوین برنامه عملیاتی به‌طور خاص، اینک در بخش سوم به بررسی و تحلیل ارکان و گام‌های تدوین برنامه عملیاتی پرداخته می‌شود. چنانچه اشاره شد برنامه عملیاتی فرایندی است که به وسیله آن، مدیران اجرایی، فعالیت‌ها و گام‌های ویژه‌ای را برای رسیدن به اهداف مورد نظر ترسیم می‌کنند. بنابراین تدوین برنامه عملیاتی، دربرگیرنده گام‌هایی است که با پیمودن هر گام، آن برنامه راهبردی به زمینه اجرا نزدیک‌تر شده و قابلیت تنظیم، تدقیق و مدیریت بیشتری پیدا می‌کند. از این‌رو، هدف اصلی این بخش، تشریح و تبیین این گام‌ها است تا به‌واسطه آن بتوان کم‌کم به الگوی نهایی تدوین برنامه عملیاتی و مختصات دقیق آن دست یافت.

در راستای مطالب مذکور، در ابتدا با مرور مبانی و ادبیات و تجربیات تدوین الگوی عملیاتی در مقیاس‌های گوناگون و در حوزه‌های مختلف، ارکان و عناصر مورد تأکید برنامه‌ریزی عملیاتی مورد شناسایی قرار گرفته و در ادامه مفهوم، کاربرد و جایگاه هر یک از آنها به منظور کاربست در تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله توسعه کشور مورد کنکاش قرار گرفته است. در خصوص تعداد و نوع ارکان و پس از آن گام‌های لازم برای تبدیل برنامه راهبردی به برنامه عملیاتی، بنا به ماهیت و کیفیت موضوع برنامه‌ریزی، تفکر برنامه‌ریز، مقیاس عملکردی برنامه‌ریزی و شرایطی مانند آن، بسیار متفاوت و متغیر است. در مطالعه حاضر که برنامه‌ریزی از لحاظ فضایی، در مقیاس یک کشور و استان است و از حیث موضوعی، دربرگیرنده موضوعات مختلفی است؛ بنابراین عناصر و گام‌های تدوین برنامه عملیاتی ویژگی خاص خود را دارد و به عبارتی، باید متناسب با شرایط و فضای حاکم بر برنامه‌ریزی؛ نظامی ایجاد شود تا ضمن بهره‌گیری از سایر تجربیات، با ویژگی زمینه برنامه‌ریزی، تطبیق حداکثری را داشته باشد.

در این بخش، ابتدا مطابق با عناصر و ارکان مورد تأکید و مورد اهمیت در برنامه عملیاتی برنامه توسعه کشور، گام‌های تدوین و تنظیم برنامه عملیاتی تحلیل و تبیین شده است. پس از تحلیل این گام‌ها؛ با توجه به اهمیت و جایگاه بودجه در تحقق اهداف برنامه؛ «چگونگی و فرایند اتصال برنامه عملیاتی با بودجه» مورد بررسی قرار گرفته است. دو موضوع ارزیابی و پایش، ایستگاه دیگری است که بعد از تدوین برنامه به آن پرداخته شده و درنهایت «بازنگری و اصلاح برنامه» به عنوان آخرین مرحله یک برنامه‌ریزی مطلوب در این قسمت مورد واکاوی قرار گرفته است.

۳-۱- تحلیل گام‌های تدوین برنامه عملیاتی

در ارائه الگو برای تدوین برنامه عملیاتی برنامه توسعه پنج‌ساله کشور، نخستین گام این است که برنامه‌ریز به این درک برسد گام‌هایی که باید برای تدوین عملیاتی برداشته شود به‌طور دقیق کدام‌اند و چه ارتباط بین این

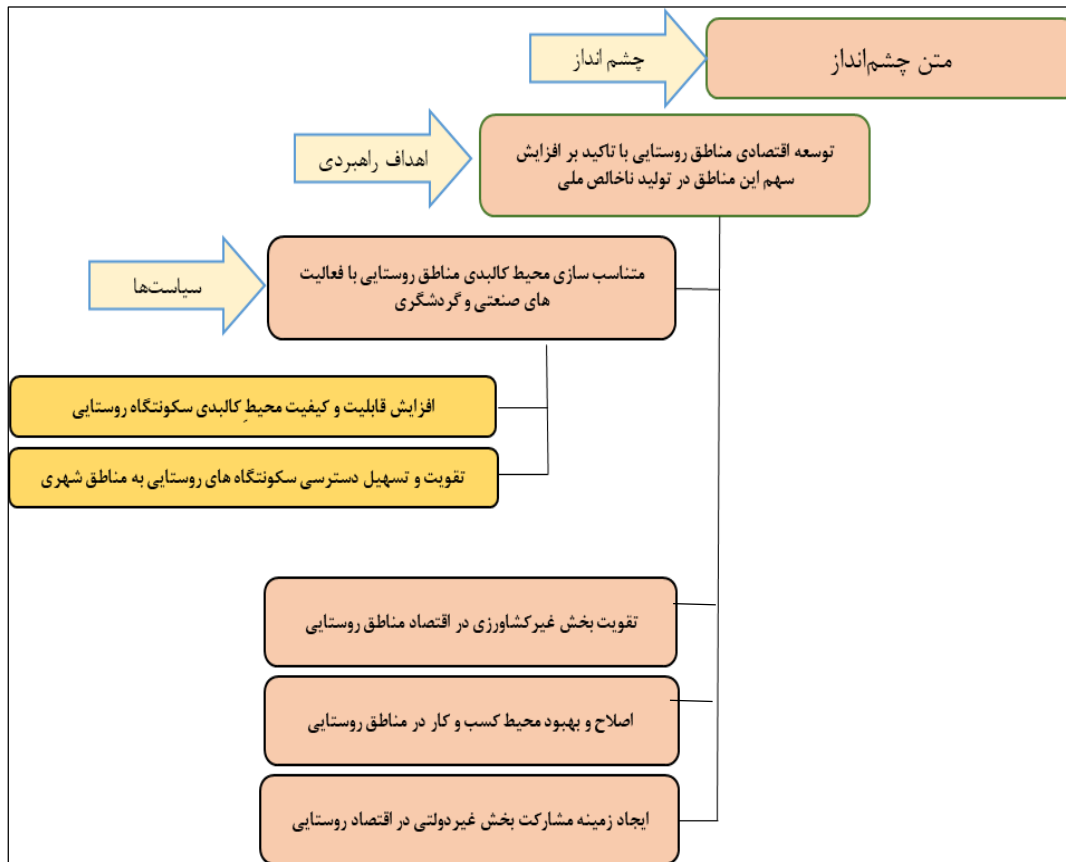
گام‌ها وجود دارد. سپس شناسایی و تدقیق این گام‌ها می‌تواند فضا و شرایط کلان حاکم بر تدوین برنامه عملیاتی را روشن نماید.

توجه به این نکته مهم است که برنامه عملیاتی حوزه‌ها و موضوعات گوناگون ویژگی خود را دارد؛ چراکه برنامه عملیاتی هر حوزه و یا هر موضوع؛ سطح و گستردگی، جامعه هدف، مخاطب، ماهیت و ویژگی مختص به خود را دارد. بنابراین می‌تواند ارکان و گام‌های متفاوت داشته باشد. ارکان و گام‌های برنامه عملیاتی برنامه توسعه پنج‌ساله کشور، با توجه به ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه کشور و ماهیت و گستردگی برنامه‌ریزی توسعه به منظور جاری‌سازی راهبردهای تعیین شده عبارتند از: «اهداف عملیاتی، طرح‌ها، اهداف کمی/ شاخص، پروژه‌ها و فعالیت‌ها، عملیاتی‌سازی طرح، بودجه‌بندی سالیانه، ارزیابی و پایش و بازنگری و اصلاح برنامه». هر یک از ارکان مورد اشاره دربرگیرنده اقداماتی هستند که به تفکیک در بندهای بعدی به آن پرداخته خواهد شد.^۱

لازم به ذکر است که در تشریح گام‌های تدوین برنامه عملیاتی، ضمن بیان مفهوم، تعاریف، چگونگی و روش احصاء و شناسایی مضامین مورد نیاز هر یک از گام‌ها، مثالی به عنوان نمونه برای گام‌های مورد اشاره ذکر می‌شود و آن مثال به ترتیب گام‌ها، به صورت فرضی تکمیل می‌شود. بنابراین در ابتدا نمونه‌ای از مثال فرضی برنامه‌ریزی توسعه در حوزه توسعه روستایی در سطح «برنامه‌ریزی راهبردی» ارائه می‌شود تا در ادامه به منظور جاری‌سازی راهبردهای پیشنهادی در مثال فرضی در بخش تدوین برنامه عملیاتی به ترتیب گام‌ها پی گرفته شود. در ضمن یادآور می‌شود نمونه‌های ارائه شده صرفاً به منظور ارائه تصویری از ساختار برنامه‌ریزی در سطح راهبردی و عملیاتی و تدقیق حد تفصیل آن در هر یک از گام‌هاست. بنابراین امکان دارد محتوای ارائه شده در هر گام از لحاظ فنی و کارشناسی چندان دقیق نباشد؛ چراکه هدف صرفاً بیان یک نمونه، از منظر شیوه تدوین برنامه در سطوح راهبردی و عملیاتی است.

در طلایع بحث تدوین برنامه عملیاتی، از آنجا که بعد از احصاء و استخراج راهبردها و سیاست‌ها، تدوین برنامه عملیاتی آغاز می‌شود، نخست نمونه‌ای از درختواره برنامه راهبردی در حوزه توسعه روستایی ارائه شده است تا در ادامه برنامه عملیاتی متناسب با آن تنظیم شود (شکل ۵).

۱. البته ارتباط بین این ارکان الزاماً سلسله‌مراتبی و تقدم و تأخر قطعی نیست بلکه برعکس؛ در بسیاری از مواقع ارتباط از نوع چرخشی و رفت و برگشتی است.



شکل ۵: درختواره فرضی برنامه راهبردی در برنامه‌ریزی توسعه پنج‌ساله

۳-۲- گام‌های تدوین برنامه عملیاتی

۳-۲-۱- تدوین اهداف عملیاتی

بعد از ارائه برنامه راهبردی توسعه کشور که به راهبردها و سیاست‌ها ختم شده است، اینک نوبت به اتصال و پیوند بین گام‌های برنامه راهبردی به برنامه عملیاتی می‌رسد^۱ تا اینکه برنامه راهبردی در قالب برنامه عملیاتی درآید و جنبه اجرایی پیدا کند. از این‌رو گام نخست برنامه عملیاتی تعریف و تعیین «اهداف عملیاتی»^۲ در نظر گرفته می‌شود که اجزاء تشکیل‌دهنده هدف راهبردی را مشخص و قابل سنجش می‌سازد و به عنوان حلقه اتصال برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی به شمار می‌آید.

۱. نکته قابل توجه این است که تدوین برنامه عملیاتی بعد از تدوین برنامه راهبردی، به این معنا نیست که الزاماً باید تدوین برنامه راهبردی به‌طور کامل تمام شود و تدوین برنامه عملیاتی آغاز شود (هرچند که این کار نیز امکان‌پذیر است)؛ بلکه در طول فرایند برنامه راهبردی زمانی که اهداف راهبردی تدقیق شده‌اند؛ می‌توان گام نخست تدوین برنامه عملیاتی را برداشت و ادامه فرایند تدوین را به موازات هم پیش برد.

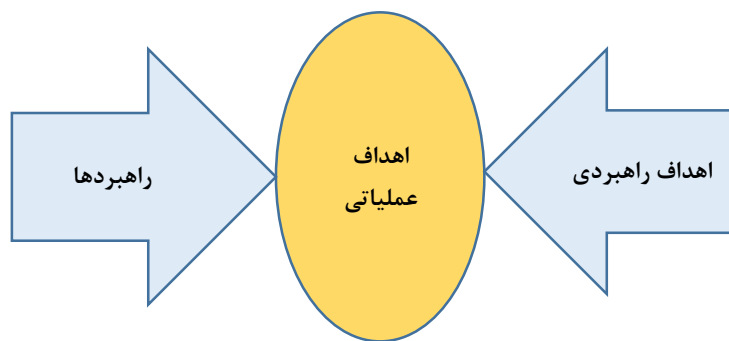
2. Objective

به بیان دقیق تر و آنچه در مطالعه حاضر از هدف عملیاتی مراد است، این که هدف عملیاتی؛ بیان صریح تر و دقیق تر شده راهبردها هستند که متناظر با هر هدف راهبردی^۱ و راهبرد تعریف می شوند؛ به عبارت دیگر، این اهداف برای تحقق راهبردهایی بیان می شوند که خود مبتنی بر اهداف راهبردی هستند.^۲

در تدقیق و بیان اهداف عملیاتی از یک سو نگاه به اهداف راهبردی می باشد و از سوی دیگر به راهبردهایی که ذیل هر یک از آن، اهداف راهبردی ارائه شده است. به بیان دیگر در تنظیم اهداف عملیاتی باید گفت:

- هدف عملیاتی؛ تصویر عملی هدف راهبردی در بستر راهبرد است. در واقع هدف عملیاتی بیان صریح و دقیق تر شده راهبردها است؛
- هدف عملیاتی؛ به طور شفاف به این نکته تأکید دارد که در یک راهبرد مشخص برای رسیدن به هدف راهبردی برنامه، چه نوع اقدامی (هدف عملی) را باید تعریف کرد؛
- هدف عملیاتی؛ این امکان را به برنامه ریز می دهد تا در یک مسیر مشخص (راهبرد)، اهداف کلی را مقیاس پذیر نموده و تحقق پذیری آنها را مدیریت کند.

بنابراین در ساخت هدف عملیاتی یک نگاه به هدف راهبردی برنامه و نگاه دیگر به راهبرد ذیل آن است؛ به عبارتی، هدف عملیاتی مرتبط با هدف کلی، برای راهبردی مشخص تعریف می گردد که امکان دارد برای راهبرد دیگر، آن هدف عملیاتی بی ارتباط باشد. بنابراین تأکید می شود که اهداف عملیاتی را نمی توان بدون توجه همزمان به اهداف راهبردی و راهبرد تعریف و تعیین کرد (شکل ۶).



شکل ۶: نگاه همزمان به اهداف راهبردی و راهبردها در تعریف اهداف عملیاتی

در احصاء و شناسایی اهداف عملیاتی لازم است چهار گام برداشته شود:

۱- شناسایی عوامل مرتبط و تأثیرگذار بر اهداف راهبردی با استفاده از بارش افکار: در این گام از شناسایی اهداف عملیاتی لازم است دو اقدام زیر انجام پذیرد:

۱. در این مطالعه سه سطح از هدف در برنامه ریزی مورد توجه بوده است. در سطح اول (gols)، اهداف راهبردی یا آرمانی؛ در سطح دوم (Objective)، اهداف عملیاتی و در سطح سوم (Target)، اهداف کمی عنوان شده است.

۲. قابل ذکر است که این سطح از هدف، به عنوان اهداف عینی، اهداف میانی، اهداف اختصاصی، اهداف خرد و یا اهداف کمی هم تعریف شده است؛ اما در این مطالعه بنا به موضوع مورد بررسی، به عنوان «اهداف عملیاتی» در نظر گرفته شد.

- تبیین اهداف و راهبرد ذیل آن برای ذی‌نفعان و دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی به منظور ایجاد مفاهمه و رسیدن به فهم مشترک؛
 - احصاء و گردآوری عوامل و مؤلفه‌های زمینه‌ساز و ایجادکننده هدف برنامه (بنا به ماهیت موضوع یا به‌صورت مشارکتی یا بر اساس مدل و تکنیک).
- ۲- ترسیم شبکه علیت عوامل مؤثر بر ایجاد اهداف راهبردی: بعد از پشت سر گذاشتن مرحله دوم از گام اول شناسایی اهداف عملیاتی، با عنایت به عوامل و مؤلفه‌های شناخته شده، شبکه علیت ترسیم می‌شود که شبکه پیچیده‌ای از عواملی می‌باشند که به عنوان مؤلفه‌های تأثیرگذار و تقویت‌کننده آن هدف هستند که به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم با هم رابطه دارند. با تکمیل شدن این شبکه به‌واسطه بارش فکری و مشارکت ذی‌نفعان، تعداد اهداف عملیاتی به‌صورت حداکثری تعیین می‌شوند که در گام بعدی، اولویت‌بندی خواهند شد. لازم به ذکر است ضرورت ترسیم شبکه این است که:
- نخست؛ خود ترسیم شبکه علیت به دلیل نظم و سازماندهی ناشی از ارتباطات ترسیم شده؛ موجب می‌گردد عوامل جدید نیز شناسایی شوند؛
 - دوم؛ امکان دارد عواملی که در مرحله اول گردآوری شده‌اند، چندان مهم نبوده و در دایره ارتباطات شبکه علیت به هیچ عاملی دیگر ارتباط نیابد؛ بنابراین حذف می‌شوند؛
 - سوم؛ در اهمیت و اولویت‌بندی عوامل نیز می‌تواند کمک کند، به این ترتیب عواملی که اهمیت بالاتری دارند با بسیاری از عوامل دیگر مرتبط هستند.
- ۳- اولویت‌بندی اهداف عملیاتی شناسایی شده: در اولویت‌بندی اهداف عملیاتی برای برنامه توسعه کشور، روش فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی^۱ پیشنهاد شده است که در آن عناصر هر سطح نسبت به سایر عناصر مربوط به خود در سطح بالاتر به صورت زوجی مقایسه شده و ماتریس‌های مقایسه زوجی تشکیل می‌شوند. در این روش برای امتیازدهی و بررسی نسبت اهمیت سطر به ستون اعداد زوج مثبت و برای بررسی نسبت ستون به سطر اعداد زوج منفی منظور می‌شود. همچنین قابل ذکر است که نرم‌افزار^۲ EXPERT CHOICE در این زمینه می‌تواند کاربرد داشته باشد.^۳

1. Analytical Hierarchy process

۲. نرم‌افزار Expert choice (اکسپرت چویس) نرم‌افزاری برای تصمیم‌گیری فرایند سلسله‌مراتبی می‌باشد که بر اساس مقایسه‌های زوجی پی‌ریزی شده است؛ به این علت به این فرایند سلسله‌مراتبی گفته می‌شود که باید روند تصمیم‌گیری را از اهداف و راهبردهای سازمان شروع کرد و با گسترش آن‌ها تصمیمات مختلف را شناسایی و ارزیابی نمود.

۳. ذکر این نکته نیز اهمیت دارد که بیان و ارائه مدل‌های کمی در تدوین برنامه عملیاتی به‌طور عام و در مرحله شناسایی پروژه‌ها و فعالیت‌ها به‌طور خاص در سطح ملی فقط از باب معرفی یک ابزار کمی و معیاری برای شناخت بیشتر است؛ بنابراین این تکنیک‌ها در کنار مشارکت‌های خبرگانی و نخبگانی می‌تواند مفید باشد؛ چراکه سطح برنامه‌ریزی توسعه ملی هم گسترده است و هم پیچیده و یک تکنیک شاید نتواند همه ابعاد یک موضوع را برای تصمیم‌گیری در نظر داشته باشد.

۴- تدقیق و ارائه اهداف عملیاتی شفاف: در نهایت به این منظور که سیاست گذار در درک اهداف دچار ابهام نشود و اهداف عملیاتی مشخص و شفاف باشند، هر یک از اهداف منتخب در چارچوب جدول اسمارت^۱ تدقیق نهایی شده و به عنوان هدف عملیاتی، مد نظر قرار می گیرد (شکل ۷).



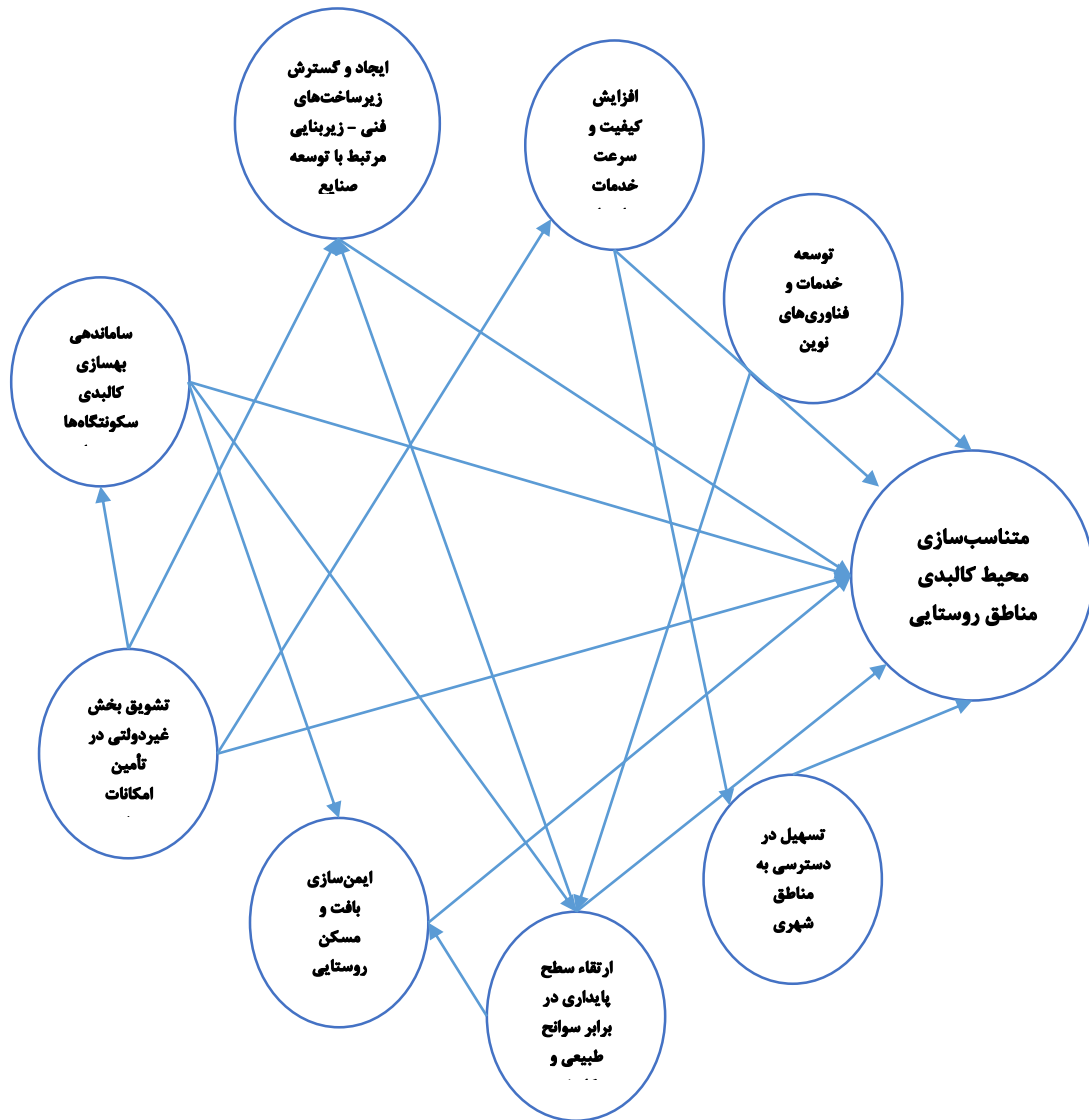
شکل ۷: مؤلفه های جدول اسمارت و مفهوم آنها

در این قسمت با توجه به نمونه و چهار اقدام عنوان شده برای تعریف اهداف عملیاتی، نمونه فرضی به نحو ذیل تکمیل می شود.

اقدام اول: تعریف هدف عملیاتی که شناسایی عوامل مرتبط و تأثیرگذار بر اهداف راهبردی است، می توان عوامل زیر را به عنوان نمونه فرض کرد (قابل ذکر است که این عوامل طی یک فرایند مشارکتی و یا بنا به ماهیت موضوعی با استفاده از تکنیک و مدل های کمی و یا به صورت ترکیبی احصاء می شوند): «توسعه خدمات و فناوری های نوین، افزایش کیفیت و سرعت خدمات پهنای باند، ایجاد زیرساخت های متناسب با توسعه صنایع، بهسازی و سازماندهی بافت کالبدی سکونتگاه های تاریخی، تشویق بخش غیردولتی در تأمین امکانات زیرساختی مورد نیاز، ایمن سازی بافت و مسکن روستایی، ارتقاء سطح پایداری در برابر سوانح طبیعی و کاهش ریسک، تسهیل در دسترسی به مناطق شهری».

مطابق با بیان بالا، بعد از شناسایی عوامل، ترسیم شبکه علیت عوامل مؤثر بر ایجاد اهداف راهبردی مد نظر قرار می گیرد، تصویر فرضی ارتباطات عوامل مختلف به نحوی است که در شکل (۸) نشان داده شده است.

۱. تکنیک SMART تشکیل شده از حروف اختصاری است و هر حرف آن به یک موضوع در زمینه تمرکز بر ایجاد اهداف خاص و واقع بینانه و راه رسیدن به آن، اشاره دارد. پنج عنصر تشکیل دهنده این کلمه عبارتند از: مشخص (Specific)؛ قابل اندازه گیری (Measurable)؛ قابل دستیابی (Attainable)؛ مرتبط (Relevant)؛ محدودیت زمانی (Time-Bound).



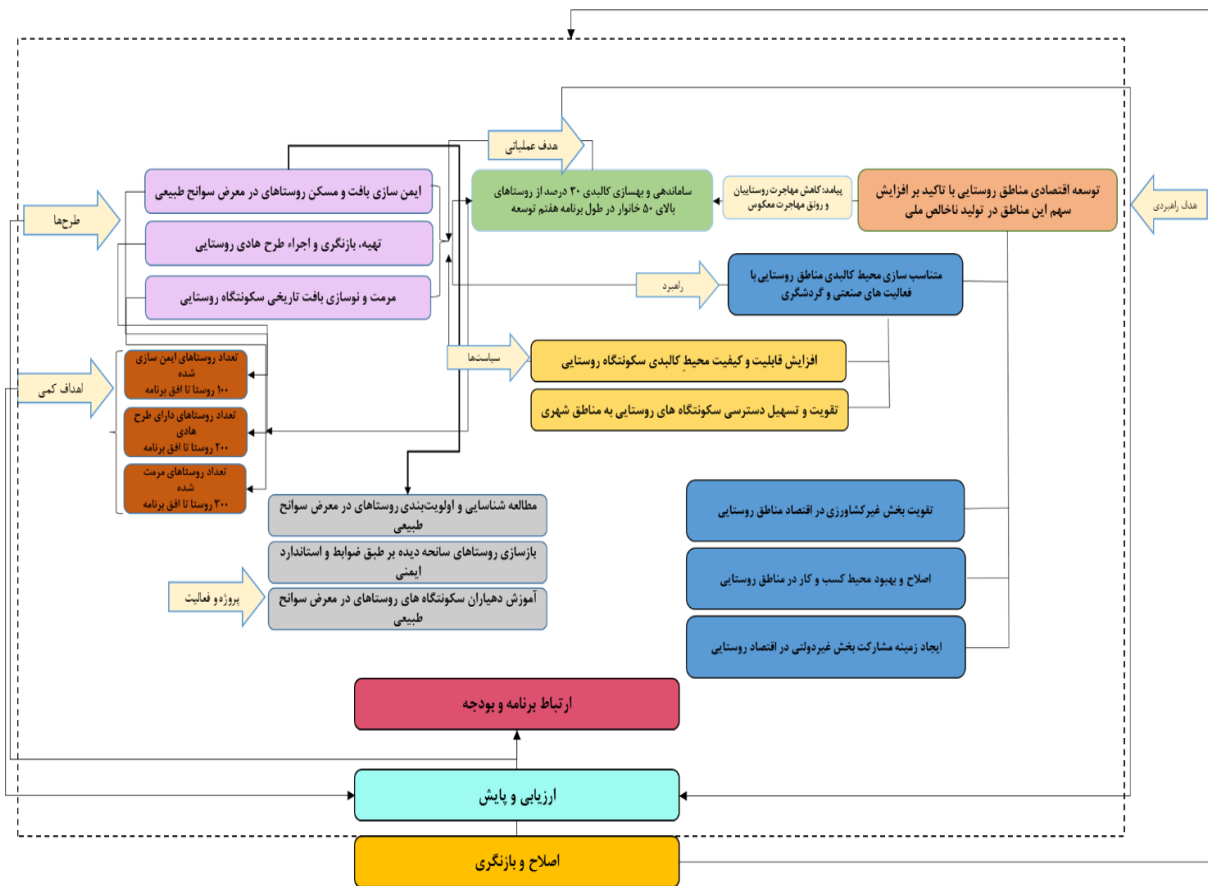
شکل ۸: شبکه علیت فرضی در فرایند تدوین اهداف عملیاتی

شناسایی اهداف دارای اولویت، اقدامی است که بعد از تشکیل شبکه علیت در این مثال آورده شده است که استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) پیشنهاد شد. در این روش، عناصر هر سطح نسبت به سایر عناصر مربوط به خود در سطح بالاتر به صورت زوجی مقایسه شده و ماتریس‌های مقایسه زوجی تشکیل می‌شوند. همچنین برای امتیازدهی و بررسی نسبت اهمیت سطر به ستون اعداد زوج، مثبت و برای بررسی نسبت ستون به سطر اعداد زوج، منفی منظور می‌شود (جدول ۴).

جدول ۴: ماتریس شناسایی اهداف دارای اولویت

اهداف	هدف ۱	هدف ۲	هدف ۳	هدف ...
				هدف ۱
				هدف ۲
				هدف ۳
				هدف ...

در نهایت، یکی از اهداف عملیاتی پیشنهادی برای مثال فرضی این مطالعه عبارت است از: «ساماندهی و بهسازی کالبدی ۳۰ درصد از روستاهای بالای ۵۰ خانوار در طول برنامه هفتم توسعه». این هدف به عنوان نخستین گام برنامه عملیاتی به ارکان برنامه راهبردی پیوند می خورد (شکل ۹).



شکل ۹: درختواره برنامه عملیاتی مرتبط با نمونه فرضی مطرح شده در مطالعه

۳-۲-۲- تعریف طرح

بعد از بیان اهداف عملیاتی، تعریف و تدقیق طرح (پروگرام) به عنوان دومین گام برنامه عملیاتی برنامه توسعه کشور مطرح می‌شود. در این مطالعه منظور از طرح^۱ مجموعه‌ای از یک یا چند پروژه یا فعالیت می‌باشد که به منظور تحقق اهداف عملیاتی تعریف می‌گردد و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به سیاست‌های اجرایی اجرا می‌شود.^۲

در تعریف و شناسایی طرح‌ها، سیاست‌هایی که ذیل هر یک از راهبردها عنوان شده است؛ ورودی اصلی برای پیشنهاد یک طرح است. سیاست‌ها از آن جهت در تعریف و پیشنهاد طرح کمک می‌کنند که سطحی پایین‌تر از راهبرد داشته و به عرصه عمل نزدیک‌تر است.

به بیان دیگر، برای تدقیق طرح به صورت عملی باید این‌طور بیان کرد؛ اینک از یک‌سو که اهداف عملیاتی مشخص شده‌اند و از دیگر سو، سیاست‌ها نیز در برنامه راهبردی مشخص‌اند؛ با کنار هم قرار دادن این دو ورودی می‌توان به پیشنهادهایی در قالب طرح رسید. چند نکته در این خصوص تأکید می‌شود:

- با توجه به مطالب بالا؛ طرح بعد از هدف عملیاتی و متناسب با آن، از سوی ذی‌نفعان و جمیع دست‌اندرکاران مرتبط پیشنهاد می‌شود که از سمت دیگر به تحقق سیاست‌ها نیز توجه دارد.
 - امکان دارد برای چند سیاست در ذیل یک راهبرد، یک طرح تعریف شود. به بیان دیگر، یک طرح پیشنهادی امکان دارد هدف چند سیاست را جامه عمل بپوشاند.
 - طرح‌های پیشنهادی هم می‌تواند طرح جدید باشد و هم می‌تواند طرح قدیمی و یا در دست انجام باشد که با اهداف عملیاتی مرتبط بوده و به منظور تحقق هدف یک یا چند سیاست باشد.
- در خصوص مثال ارائه شده در این گزارش، ذیل سیاست فرضی «افزایش قابلیت و کیفیت محیط کالبدی سکونتگاه روستایی» و متناسب با هدف عملیاتی در نظر گرفته شده (ساماندهی و بهسازی کالبدی ۳۰ درصد از روستاهای بالای ۵۰ خانوار در طول برنامه هفتم توسعه) به طریق مشارکتی (و در برخی اوقات با کمک مدل و تکنیک) در قالب فرم‌های مشخص، طرح‌های پیشنهادی ذی‌نفعان و دست‌اندرکاران به صورت حداکثری گردآوری و تعیین می‌شود (جدول ۵).

1. Program

۲. البته در ادبیات رایج برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور، طرح با عنوان مجموعه عملیات مطرح می‌شود که در این مطالعه «مجموعه عملیات» دلالت بر «پروژه‌ها و فعالیت‌ها» دارد.

جدول ۵: گردآوری و احصاء طرح‌ها بعد از پالایش اولیه

سیاست: افزایش قابلیت و کیفیت محیط کالبدی سکونتگاه روستایی
هدف عملیاتی: ساماندهی و بهسازی کالبدی ۳۰ درصد از روستاهای بالای ۵۰ خانوار در طول برنامه هفتم توسعه
۱- حفاظت و ارتقاء کیفی کالبدی و سیمای نظارت بر ساخت و ساز بناها و بافت‌های تاریخی فرهنگی
۲- ایمن‌سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی
۳- تهیه و اجرای طرح هادی روستایی
۴- تقویت مدیریت و برنامه‌ریزی برای حفاظت از بافت‌های تاریخی و فرهنگی روستا
۵- ایجاد بسترهای امن و زیست‌پذیر برای سکونت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
۶- ساماندهی بافت‌های فرسوده روستایی
۷- مرمت و نوسازی بافت تاریخی سکونتگاه روستایی

در گام دوم این قسمت و برای تدقیق نهایی طرح‌ها، از آنجایی که امکان دارد تعداد طرح‌های پیشنهادی زیاد بوده و در قالب بازه زمانی پنج‌ساله قابل تحقق نباشد؛ لازم است از بین طرح‌ها به شیوه اولویت‌بندی با استفاده از تکنیک کمی و کیفی، طرح‌های با اولویت بالاتر انتخاب شده و در دستور کار قرار گیرند. در این راستا می‌توان ماتریس تصمیم‌گیری^۱ را انتخاب کرد که با توجه به سطح برنامه‌ریزی توسعه کشور، تکنیک مناسبی است. در مثال ارائه شده در این مطالعه، برای این قسمت با توجه به طرح‌های احصاء شده، ماتریس تصمیم‌گیری بر اساس اهمیت طرح‌ها تکمیل می‌شود. چنانچه در بالا نیز اشاره شده است این اقدام به منظور پاسخ به این پرسش انجام می‌شود که کدام طرح دارای اهمیت بیشتری است؛ چراکه طرح‌های انتخاب شده قبلی حداکثری بوده و اولویتی بین آنان نیست (جدول ۶).

جدول ۶: نمونه ماتریس تصمیم‌گیری تکمیل شده در فرایند تدوین برنامه عملیاتی

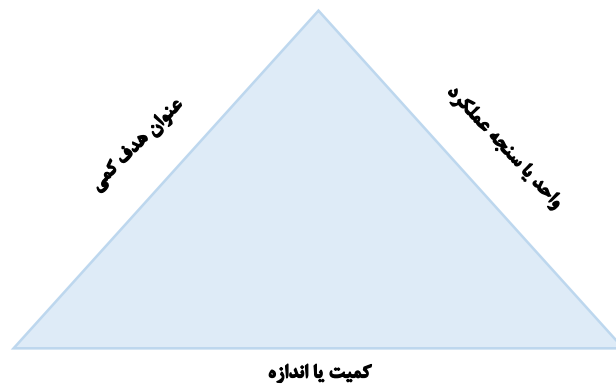
موارد	طرح ۱	طرح ۲	طرح ۳	طرح ۴	طرح ۵	طرح ۶	طرح ۷
طرح ۱			*		*		*
طرح ۲			*	*		*	*
طرح ۳			*	*	*	*	*
طرح ۴						*	*
طرح ۵							*
طرح ۶							*
طرح ۷							*
جمع امتیاز سطرها	۳	۴	۴	۲	۱	۱	۰
جمع امتیاز ستون‌ها	۰	۰	۲	۲	۲	۳	۶
جمع امتیازها	۳	۴	۶	۴	۳	۴	۶

1. Decision Matrix

در نهایت درختواره برنامه عملیاتی تا مرحله تعریف و تعیین طرح به نحوی است که در شکل نمایش داده شده است (شکل ۹).

۳-۲-۳- تعیین اهداف کمی / شاخص

بعد از تدقیق نهایی طرح، اینک نوبت به تعیین اهداف کمی می‌رسد. اهداف کمی^۱ در این مطالعه عبارت است از: جنبه‌های قابل اندازه‌گیری مقاصد و منظورهایی که در فرایند برنامه‌ریزی پیش‌بینی می‌شود و به عنوان شاخص‌هایی، به صورت ملموس و کمی قابل اندازه‌گیری بوده و برای افق زمانی معین عدد مشخصی را مد نظر قرار می‌دهد. این اهداف از یک طرف تحقق طرح‌ها را می‌سنجند و از طرف دیگر، پایین‌دست اهداف عملیاتی هستند. ذکر این نکته نیز لازم است که در برخی از موارد، اهداف کمی به مفهوم شاخص نزدیک می‌شود که در این صورت هم به طور مشخص و بی‌واسطه با تغییرات حاصل از اجرای اقدام عملیاتی ارتباط دارد. در مجموع آنچه از بیان اهداف کمی انتظار می‌رود، تدقیق سه مؤلفه «واحد یا سنجه عملکرد»، «عنوان هدف کمی» و «کمیت یا اندازه» است (شکل ۱۰).



شکل ۱۰: مختصات اهداف کمی

در تعیین اهداف کمی، پرسش اصلی این است که آن طرح (با توجه به پروژه و فعالیت‌هایی که در گام بعدی برای آن طرح مدنظر قرار می‌گیرد) به چه تعداد (کمیت) باید اقدام و عملی گردد؟ در این راستا برای تدقیق کمیت، ابتدا وضع موجود و وضع مطلوب آن هدف کمی برآورد می‌شود که در نتیجه آن، اختلاف بین وضع موجود و مطلوب مشخص می‌گردد. در نهایت، دست‌اندرکاران و متخصصان بر اساس توانی که در بازه زمانی برنامه در اختیار دارند؛ کمیتی را انتخاب می‌کنند.

1. Target

نکته مهم دیگری که در این بند باید به آن اشاره شود این است که اهداف کمی مورد اشاره در دو قسم قابل تعریف است. قسم اول؛ اهداف کمی پیامد^۱ (نتیجه) مبنا و قسم دوم؛ اهداف کمی خروجی^۲ (عملکرد) مبنا. اهداف کمی (شاخص) نتیجه مبنا؛ ناظر بر پیامدها و نتایج انجام یک طرح است؛ که خود در سطح اهداف راهبردی برنامه ریزی تعریف می شود. به عنوان نمونه در مثال فرضی این مطالعه، می توان پیامد انجام طرح پیشنهادی را «کاهش مهاجرت روستاییان و رونق مهاجرت معکوس» تعریف کرد. به عبارتی، سیاست گذار با تعریف اهداف راهبردی به دنبال آن بود که با اجرایی شدن طرحها؛ به آن نتیجه برسد.

اما اهداف کمی (شاخص) خروجی مبنا، عبارت است از کمیت خدمات و محصولات تولید شده حاصل برنامه ریزی. بنابراین در این مورد با توجه به مثال فرضی این مطالعه، می توان اهدافی چون «تعداد روستاهای ایمن سازی شده، تعداد روستاهای دارای طرح هادی و تعداد روستاهای مرمت شده» را به عنوان اهداف کمی خروجی مبنا در نظر گرفت (جدول ۷). در نهایت اشاره می شود که شاخص های خروجی مبنا، اساس پایش و شاخص های نتیجه مبنا، اساس ارزیابی را شکل می دهند که در بند مربوطه بیشتر تشریح می گردد.

جدول ۷: تعریف اهداف کمی در فرآیند تدوین برنامه عملیاتی

وضعیت					توزیع زمانی			واحد هدف	عنوان هدف کمی	طرحها
سال پنجم	سال چهارم	سال سوم	سال دوم	سال اول	هدف برنامه	بهینه	موجود			
۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۱۰۰	۱۵۰	۲۰	تعداد روستا	تعداد روستاهای ایمن سازی شده	ایمن سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی
۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۲۰۰	۳۵۰	۵۰	تعداد روستا	تعداد روستاهای دارای طرح هادی	تهیه و اجرا طرح هادی روستایی
۶۰	۶۰	۶۰	۶۰	۶۰	۳۰۰	۵۰۰	۱۰۰	تعداد روستا	تعداد روستاهای مرمت شده	مرمت و نوسازی بافت تاریخی سکونتگاه روستایی

با عنایت به شرح ارائه شده، درختواره فرضی تدوین برنامه عملیاتی در قسمت ارائه اهداف کمی نمایش داده می شود. یادآور می گردد آنچه در این مرحله به درختواره اضافه شده است عبارت است از اهداف کمی خروجی مبنا. اهداف کمی پیامدمبنا در سطح اهداف راهبردی تدوین برنامه مطرح است که به صورت نمونه «کاهش مهاجرت روستاییان و رونق مهاجرت معکوس» به عنوان این نوع از اهداف کمی است که در شکل (۹) قابل ملاحظه است.

1. Outcome
2. Output

۳-۲-۴- تعریف پروژه و فعالیت^۱

بعد از اینکه طرح‌ها تدقیق و نهایی شده و کمیت آنها نیز مشخص گردید؛ در گام عملیاتی‌تر و جزئی‌تر، نوبت به تعریف پروژه و فعالیت می‌رسد. در این مطالعه منظور از پروژه، مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود و طی مدت معین و با اعتبار مشخص برای تحقق بخشیدن به اهداف برنامه پنج‌ساله توسعه به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود.

همچنین منظور از فعالیت؛ سلسله عملیات و خدمات مشخصی است که برای تحقق بخشیدن به هدف‌های کمی برنامه در بازه زمانی معین انجام و هزینه آن از محل اعتبارات هزینه‌ای تأمین می‌شود. تعریف و شناسایی پروژه‌ها و فعالیت‌ها، اقدامی فنی و مشارکتی است. در این مرحله دست‌اندرکاران و تهیه‌کنندگان برنامه توسعه با در نظر داشتن جمیع ابعاد و با آگاهی از اهداف راهبردی و اهداف عملیاتی، پروژه‌ها و فعالیت‌هایی را برای نیل به اهداف عملیاتی در قالب طرح‌های مشخص پیشنهاد می‌کنند. این پروژه‌ها یا فعالیت‌ها باید ویژگی‌های زیر را داشته باشند:

- برای تحقق یک نتیجه عینی انجام شود.
- بودجه آن محدود و قابل پیش‌بینی باشد.
- زمانمند باشد و یک نقطه شروع و پایان مشخص داشته و مدت زمان انجام آن محدود باشد.
- باید بتوان آن را به بسته‌های کاری مشخصی تقسیم کرد و هر یک از آن‌ها دارای زمانی محدود بوده و وابستگی خاصی بین آن‌ها برقرار باشد.

با پیشنهاد و شناسایی پروژه‌ها و فعالیت‌ها در قالب مشارکتی، طبیعتاً سیاست‌گذار با تعداد زیادی از پروژه و فعالیت مواجه است که بنا به دلایل مختلف گردآوری و احصاء شده است. سپس در این مرحله نیز برنامه‌ریزان مجبورند با اولویت‌بندی به تعدادی از پروژه و فعالیت برسند تا در بازه زمانی پنج‌ساله قابلیت انجام داشته باشد. در این زمینه، ماتریس آیزنهاور (ماتریس اهمیت و فوریت)^۲ می‌تواند راهگشا باشد؛ چراکه با توجه به پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی در سطح ملی از شفافیت و سادگی بالاتری برخوردار است و همچنین دو مقوله اهمیت و فوریت را به صورت یکجا مد نظر دارد.

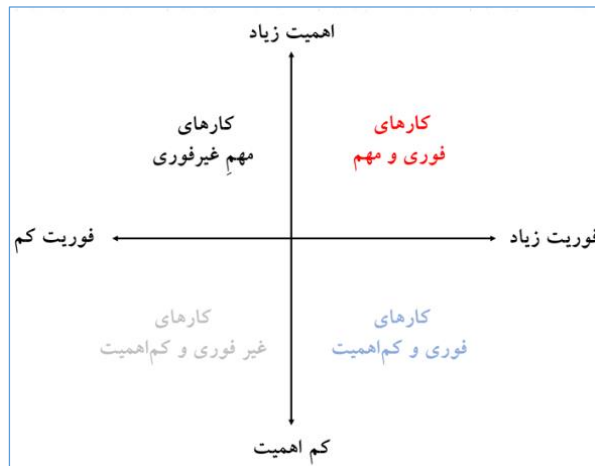
1. Project/Activity
2. Importance and urgency matrix

در خصوص مثال فرضی مطرح شده در این مطالعه، با توجه به طرح‌های مطرح شده، پروژه‌هایی ذیل طرح «ایمن‌سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی» به‌طور فرضی با عناوین «مطالعه شناسایی و اولویت‌بندی روستاهای در معرض سوانح طبیعی، تدوین و ارائه ضوابط احیاء و نوسازی مسکن‌ها در منطقه دیده، بازسازی روستاهای منطقه دیده بر طبق ضوابط و استاندارد ایمنی، آموزش دهیاران سکونتگاه‌های روستاهای در معرض سوانح طبیعی، تعریف سکونتگاه جدید برای روستاهای منطقه دیده، تهیه اطلس پهنه‌بندی روستاهای کشور بر اساس میزان در معرض خطر بودن روستاها و ایجاد سیل بند در مسیر رودخانه‌های فصلی و دائمی در مسیر روستاها»، احصاء و شناسایی شده است. چنانچه در تحلیل فرایند انتخاب نهایی پروژه و فعالیت نیز بیان شد احتمالاً برنامه‌ریز ناچار خواهد بود از بین پروژه و فعالیت‌های پیشنهادی اولویت‌بندی نموده و اولویت‌های بالاتر را در دستور کار خود قرار دهد؛ بنابراین همانند جدول (۸)، امتیاز هر یک از فعالیت‌ها و پروژه‌ها در دو بعد اهمیت و ضرورت تعیین می‌شود.

جدول ۸: امتیازدهی به پروژه‌ها و فعالیت‌ها در فرایند تدوین برنامه عملیاتی

عنوان طرح: ایمن‌سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی										
فوریت (Urgency)			اهمیت (Importance)					پروژه‌ها / فعالیت‌ها		
۹	۷	۵	۳	۱	۹	۷	۵	۳	۱	
		*				*				مطالعه شناسایی و اولویت‌بندی روستاهای در معرض سوانح طبیعی
			*				*			تدوین و ارائه ضوابط احیاء و نوسازی مسکن‌ها در منطقه دیده
	*				*					بازسازی روستاهای منطقه دیده بر طبق ضوابط و استاندارد ایمنی
	*		*							آموزش دهیاران سکونتگاه‌های روستاهای در معرض سوانح طبیعی
			*				*			تعریف سکونتگاه جدید برای روستاهای منطقه دیده
			*						*	تهیه اطلس پهنه‌بندی روستاهای کشور بر اساس میزان در معرض خطر بودن روستاها
		*					*			ایجاد سیل بند در مسیر رودخانه‌های فصلی و دائمی در مسیر روستاها

در نهایت بر اساس میزان اهمیت و ضرورت هر یک از پروژه‌ها و فعالیت‌ها که در جدول ۸ تعیین شده است مطابق با ماتریس آیزنهاور، اولویت هر یک از آنها مشخص می‌شود (شکل ۱۱).



شکل ۱۱: ماتریس آیزنهاور

در پایان متناسب با نمودار آیزنهاور، طرح‌های دارای اولویت انتخاب می‌شود؛ که در مثال مطالعه حاضر این پروژه‌ها و فعالیت‌ها عبارتند از: مطالعه شناسایی و اولویت‌بندی روستاهای در معرض سوانح طبیعی، بازسازی روستاهای سانحه دیده بر طبق ضوابط و استاندارد ایمنی و آموزش دهیاران سکونتگاه‌های روستاهای در معرض سوانح طبیعی (شکل ۹).

۳-۲-۵- عملیاتی‌سازی طرح‌ها

بعد از گذر از ایستگاه تعریف پروژه و فعالیت و با نهای شدن آنها در قالب طرح‌های مشخص برای هر طرح، یک «برنامه (سازمان) عملیاتی‌سازی طرح‌ها» تعریف می‌شود. عملیاتی‌سازی طرح‌ها به مجموعه پیش‌بینی‌هایی گفته می‌شود که برای اجرائی‌سازی پروژه‌ها و فعالیت‌های ذیل یک طرح در زمینه‌های تعیین مدت زمان، تأمین مالی و تعیین دستگاه مجری و همکار در جهت نیل به اهداف تعیین شده انجام می‌شود.

به عبارتی عملیاتی‌سازی طرح‌ها، پیش‌بینی مجموعه کارهایی است که برای دستیابی به اهداف مورد نیاز باید به منصه اجرا دربیاید. در عملیاتی‌سازی طرح‌ها به پرسش‌های زیر پاسخ داده می‌شود:

۱- چه فعالیت/ پروژه؟ (پیش‌بینی فعالیت‌ها/ پروژه‌ها)؛

۲- در چه مدت زمانی؟ (پیش‌بینی زمانی)؛

۳- با چه منابعی؟ (پیش‌بینی منابع)؛

۴- توسط چه کسی؟ (پیش‌بینی مسئول).

به طور ساده، عملیاتی‌سازی طرح‌ها عبارت است از جدولی که بتواند به پرسش‌های مذکور برای هر طرح پاسخگو باشد. بنابراین تلاش دارد به شیوه تعاملی و با مشارکت فعالانه تمامی ذی‌نفعان کلیدی (با بهره‌گیری

از مدل‌ها و تکنیک‌ها در صورت لزوم) ارکان جدول (۹) را تدقیق نماید تا اهداف عملیاتی به سطح اجرائی نزدیک‌تر شده و برآوردها برای مجریان برنامه شفاف گردد.

جدول ۹: ارکان جدول عملیاتی‌سازی طرح‌ها

راهبرد:															
هدف عملیاتی:															
عنوان طرح:															
هدف کمی:															
ملاحظات	مقیاس اجرا		نوع تأمین مالی	منابع مورد نیاز مالی	میزان اجرا در طی سال‌های برنامه						واحد / سنجه هدف	واحد اجرا	دستگاه همکار	دستگاه مجری	پروژه‌ها / فعالیت
	استانی	ملی			منابع غیردولتی	منابع دولتی	۱	۲	۳	۴					

مطابق با مثال فرضی که در این مطالعه پی گرفته می‌شود در این مرحله برای یک طرح منتخب ارکان عملیاتی‌سازی به صورت نمونه به نحوی است که در جدول (۱۰) نمایش داده شده است. چنانچه بیان شد این جدول برای هر طرح؛ تهیه می‌شود که در آن مشخصاتی چون پروژه‌ها و فعالیت‌های آن طرح، دستگاه مجری و همکار آن در صورت لزوم، واحد اجرا و واحد سنجه، میزان اجرا در طی سال‌های برنامه، منابع مورد نیاز مالی، نوع تأمین مالی و مقیاس اجرا تدقیق می‌شود.

جدول ۱۰: نمونه جدول تکمیل شده عملیاتی‌سازی طرح‌ها در فرایند تدوین برنامه عملیاتی

ملاحظات	مقیاس اجرا		نوع تأمین مالی		میزان منابع مالی مورد نیاز	میزان اجرا در طی سال‌های برنامه					واحد/سنجه هدف	واحد اجرا	دستگاه همکار	دستگاه مجری	پروژه‌ها / فعالیت
	استانی	ملی	منابع غیردولتی	منابع دولتی		۵	۴	۳	۲	۱					
			۱۰	۹۹۰	۱۰۰۰	-	-	-	-	۱۰۰	درصد	پروژه	-	بنیاد مسکن	مطالعه شناسایی و اولویت‌بندی روستاهای در معرض سوانح طبیعی
			-	۱۰۰۰	۱۰۰۰	-	-	-	-	۲۰	تعداد	روستا	-	بنیاد مسکن	بازسازی روستاهای سانحه دیده بر طبق ضوابط و استاندارد ایمنی
			۹۰۰	۱۰۰	۱۰۰۰	-	-	-	-	۱۰۰	تعداد	روستا	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	بنیاد مسکن	آموزش دهیاران سکونتگاه‌های روستاهای در معرض سوانح طبیعی

هدف کلی: توسعه اقتصادی مناطق روستایی با تأکید بر افزایش سهم این مناطق در تولید ناخالص ملی
 هدف عملیاتی: ساماندهی و بهسازی کالبدی ۳۰ درصد از روستاهای بالای ۵۰ خانوار در طول برنامه هفتم توسعه
 عنوان طرح: ایمن‌سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی
 هدف کمی: تعداد روستاهای ایمن‌سازی شده (۱۰۰ روستا تا افاق برنامه)

۳-۲-۶- ارتباط برنامه با بودجه

در جریان تدقیق مختصات عملیاتی سازی طرح ها و ابعاد اجرائی آن ها، از جمله مواردی که شفاف شده و مورد تدقیق قرار گرفته است، «میزان منابع مالی مورد نیاز و نوع منبع تأمین آن» است (بودجه مورد نیاز). به این ترتیب، این لنگرگاه در تدوین برنامه عملیاتی، ایستگاهی است که برنامه به بودجه ریزی سالانه کشور پیوند می خورد. به عبارتی، در این قسمت امکان اتصال و پیوند برنامه ریزی پنج ساله با بودجه ریزی سالانه ایجاد می شود.

تأکید می شود آنچه در جدول عملیاتی سازی طرح ها در خصوص مباحث تأمین مالی تدقیق می شود عبارت است از میزان منابع مالی مورد نیاز و نوع تأمین مالی؛ بنابراین پرواضح است که آن بخش از بودجه برآورد شده، موضوع پیوند برنامه با بودجه سالیانه است که نوع تأمین مالی آن، دولتی است. از این رو با مشخص شدن این مورد، نقطه ورود به بودجه مشخص می شود.

به طور خلاصه و با توجه به فرایند برنامه ریزی عملیاتی ذکر شده، نقطه اتصال بودجه ریزی یک ساله کشور با برنامه ریزی پنج ساله کشور؛ «طرح» است. آنچه در شیوه فعلی بودجه ریزی کشور و با توجه به روش بودجه ریزی برنامه ای، با عنوان برنامه در زیردستگاه های اجرایی تعریف می شود (از آن به برنامه اجرایی هم نام برده می شود)، نقطه اتصال برنامه توسعه و بودجه می باشد (البته بسیاری از کشورها در این زمینه از چهارچوب مخارج میان مدت که تصویر دو یا سه ساله از بودجه در ارتباط با برنامه میان مدت و توسعه است را به عنوان حلقه واسط قبلی، استفاده می کنند). ذیل این برنامه ها در بودجه سالیانه دستگاه ها، فعالیت ها و طرح های عمرانی تعریف می شوند. به این ترتیب بودجه سالیانه می تواند با طرح های پیشنهادی برنامه پنج ساله ارتباط داشته باشد. به عبارتی طرح های پیشنهادی برنامه پنج ساله در قالب بودجه سالانه، شکسته شده و در هر سال قسمتی از طرح به اجرا درمی آید؛ اما این امر محتاج بازنگری گسترده در برنامه های بودجه و بازبینی و اصلاح اساسی در فرایند تنظیم بودجه است و با برقراری فرایند رایج بودجه ریزی، تحقق آن با مشکلاتی همراه می باشد. در نهایت اشاره می شود که پروژه ها و یا فعالیت هایی که در حال انجام هستند و به عبارتی از مدت ها قبل شروع شده اند؛ از منظر برنامه جدید توسعه؛ به دو دسته تقسیم می شوند:

- پروژه ها و فعالیت هایی که به منظور اهداف برنامه هستند؛ در نتیجه در قالب طرحی مشخص ساماندهی شده و به برنامه پیوند می خورند.
- پروژه ها و فعالیت هایی که برای اهداف برنامه جدید نیستند؛ بنابراین باید در خارج از برنامه برای آن ها تصمیم گرفته شود.

در این قسمت جداول و فرم هایی در نظر گرفته می شود که با مشارکت مجریان برنامه و بودجه تدقیق می شود. قابل ذکر است بیان تشریحی موضوع پیوند برنامه با بودجه سالانه در سایر ایستگاه های نظام برنامه ریزی مانند

تدوین بودجه سالانه عمیق‌تر تبیین خواهد شد؛ بنابراین در این گزارش به صورت کلی و مختصر به آن پرداخته شده است.

جدول ۱۱: اتصال بودجه سالیانه با برنامه پنج ساله در فرایند تدوین برنامه عملیاتی

هدف کلی: توسعه اقتصادی مناطق روستایی با تأکید بر افزایش سهم این مناطق در تولید ناخالص ملی							
هدف عملیاتی: ساماندهی و بهسازی کالبدی ۳۰ درصد از روستاهای بالای ۵۰ خانوار در طول برنامه هفتم توسعه							
عنوان طرح	دستگاه مجری	دستگاه همکار	میزان اجرا	واحد اجرا	میزان منابع مورد نیاز برای سال بودجه	مقیاس اجرا	کد طرح
ایمن‌سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی	بنیاد مسکن	سازمان شهرداری‌ها	۲۰	روستا	۱۰۰۰	*	
تهیه و اجرا طرح هادی روستایی	بنیاد مسکن	-	۴۰	روستا	۵۰۰۰۰	*	
مرمت و نوسازی بافت تاریخی سکونتگاه روستایی	بنیاد مسکن	وزارت میراث فرهنگی و صنایع دستی و گردشگری	۶۰	روستا	۲۰۰۰۰	*	

۳-۲-۷- پایش و ارزیابی برنامه

در این قسمت نیز لازم به توضیح است که به موضوع ارزیابی و پایش به طور مختصر پرداخته شده است و از آنجا که هدف از مطالعه حاضر، ارائه الگویی برای تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله توسعه کشور است؛ طرح این موضوع در حدی است که به هدف مذکور جامه عمل بپوشاند و بحث‌های مفصل‌تر در خصوص تعاریف، ساختار، فرایند و خروجی پایش و ارزیابی برنامه نیازمند پژوهش عمیق‌تری است که مجال دیگری را می‌طلبد.

پس از انجام مراحل یاد شده، نکته‌ای که باید در فرایند اجرای برنامه مدنظر قرار گیرد، ارزیابی و پایش است. این امر می‌تواند سبب اطمینان از اجرای موفقیت‌آمیز هر برنامه و شناسایی نواقص و کاستی‌های احتمالی شود. پرواضح است پایش و ارزیابی دو امر متفاوت بوده و با هدف مختلف مطرح می‌شوند.

پایش عبارت است از انجام اقداماتی برای حصول اطمینان از اجرا شدن به موقع فعالیت‌هایی که در برنامه پیش‌بینی شده است. پایش؛ نظارت بر فرایند و عملکرد حاصل از اجرای برنامه، در حین اجرای آن است؛ به عبارت دیگر، پایش مبتنی بر خروجی و عملکرد طرح می‌باشد. از جمله اهداف پایش در برنامه توسعه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- در طراحی و اجرای پروژه و فعالیت بسیار مهم است و اطلاعات مفیدی فراهم می‌کند؛
 - سبب تجزیه و تحلیل وضعیت موجود پروژه و فعالیت می‌شود؛
 - تعیین می‌کند که آیا از ورودی‌ها در پروژه و فعالیت به خوبی استفاده خواهد شد؛
 - سبب شناسایی مشکلات پیش روی پروژه و فعالیت برای پیدا کردن راه‌حل می‌شود؛
 - سبب اجرای مناسب‌ترین راه‌حل‌ها برای پروژه و فعالیت در دست اجرا می‌شود.
- اما ارزیابی، فرایند تعیین و فراهم آوردن اطلاعات لازم درباره مطلوبیت هدف‌ها، برنامه‌های عملیاتی و نتایج حاصل از آن‌ها به منظور هدایت و تصمیم‌گیری به منظور بهبود و پیشرفت فعالیت‌ها برای کسب بازدهی مدنظر است. به عبارتی، ارزیابی جمع‌بندی نظارت‌های صورت پذیرفته بر برنامه پس از تکمیل اجرای آن‌ها است. به عبارت بهتر، ارزیابی؛ مبتنی بر نتیجه و پیامد اهداف عملیاتی برنامه است.
- بنا به مطالب بالا؛ پایش و ارزیابی برنامه، دارای تفاوت‌هایی است که در ادامه به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود (قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹: ۸۸):
- پایش، تعیین میزان انطباق فعالیت‌ها با طراحی انجام شده است و اقدامی ناظر به پروژه‌ها و فعالیت‌هاست؛ اما ارزیابی تعیین میزان دستیابی سازمان به اهداف است و به نتایج توجه دارد.
 - پایش را می‌توان با دریافت گزارش از اقدامات صورت گرفته و اطلاع از درصدی از فعالیت‌ها که به انجام رسیده است، به صورت دوره‌ای انجام داد. گاهی لازم است مستندات فعالیت‌های صورت گرفته نیز بررسی شوند. به همین دلیل باید تلاش کرد تا هر فعالیتی که در برنامه پیش‌بینی شده است، پس از انجام به نحو مناسب مستند شود؛ اما ارزیابی نیاز به بررسی وضعیت موجود دارد و اینکه آیا مشکل همچنان باقی است و آیا از شدت و فراوانی آن کاسته نشده است.
 - ارزیابی در فواصل طولانی‌تر مثلاً شش ماهه، سالانه و بیشتر انجام می‌پذیرد، در صورتی که پایش در فواصل کوتاه‌تر انجام می‌گردد؛ یعنی حتی ممکن است به صورت روزانه انجام شود.
 - شاخص‌های پایش عمدتاً در سطوح محیطی و شاخص‌های ارزیابی در سطوح ستادی کاربرد دارند.
 - در این مطالعه به منظور چگونگی گردآوری داده‌ها و اطلاعات برای پایش طرح‌ها و ارزیابی، فرم‌هایی مد نظر قرار داده که پایش طرح‌ها و ارزیابی پیامد اهداف کلی برنامه را هدف گرفته است (جداول ۱۲ و ۱۳).

جدول ۱۲: نمونه مختصات و جزئیات پایش طرح‌ها*

شکست و عملکرد اهداف کمی طرح‌ها در طول برنامه						وضعیت			واحد هدف	عنوان هدف کمی	طرح‌ها
سال اول		سال دوم		سال سوم		سال چهارم		سال پنجم			
هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف برنامه	بهینه	موجود	

*جدول مذکور به عنوان نمونه طراحی شد، لذا جزئیات کامل پایش طرح‌ها و تدقیق جدول آن به مطالعه دیگر در خصوص ارزیابی و پایش برنامه واگذار می‌شود.

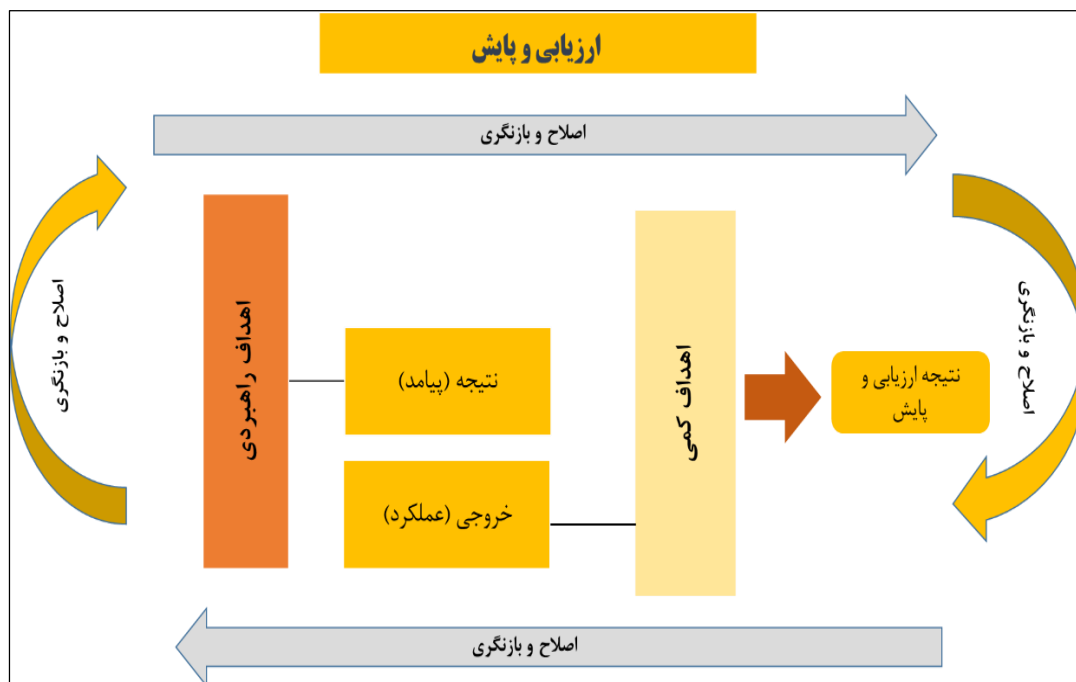
جدول ۱۳: نمونه مختصات و جزئیات ارزیابی پیامد اهداف کلی برنامه*

شکست و عملکرد اهداف کمی طرح‌ها در طول برنامه						وضعیت			واحد ارزیابی	عنوان پیامد
سال اول		سال دوم		سال سوم		سال چهارم		سال پنجم		
هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف برنامه	بهینه	موجود		

*جدول مذکور به عنوان نمونه طراحی شد، از این رو جزئیات کامل ارزیابی پیامد اهداف کلی برنامه و تدقیق جدول آن به مطالعه دیگر در خصوص ارزیابی و پایش برنامه واگذار می‌شود.

۳-۲-۸- کنترل و اصلاح برنامه

آخرین گام در فرایند برنامه‌ریزی برای رفع نواقص احتمالی، «اصلاح و بازنگری» است. در واقع به موازات پایش و ارزیابی پس از مشاهده انحراف‌ها، اقدام اصلاحی^۱ باید تعریف و اجرا شود که بین مراحل پایش و ارزیابی و کنترل و اصلاح به صورت رفت و برگشتی رابطه وجود دارد (شکل ۱۲).



شکل ۱۲: فرایند ارزیابی و پایش

پس از انجام پایش فعالیت‌ها، برای رفع نواقص احتمالی، «کنترل و اصلاح» انجام می‌گیرد. به عبارتی، کنترل عبارت است از فرایند تحت نظر قرار دادن فعالیت‌ها به منظور حصول اطمینان از اینکه آنها همان‌گونه که برنامه‌ریزی شده‌اند، انجام می‌پذیرند (قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹: ۹۱)

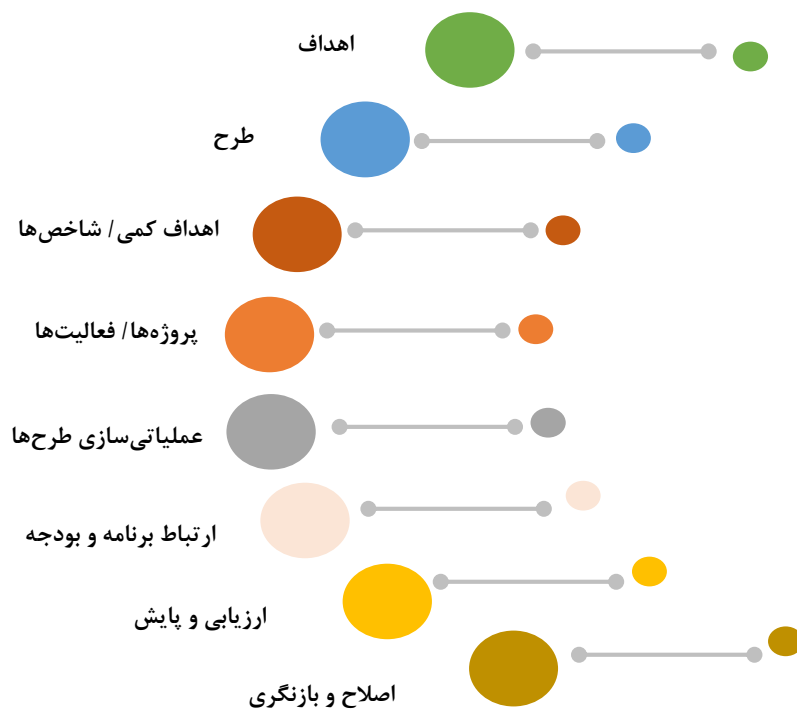
کنترل برای حصول اطمینان از اینکه همه منابع سازمان به شیوه‌ای بسیار مؤثر و با حداکثر کارایی در جهت دستیابی به اهداف سازمان مورد استفاده قرار گرفته، انجام می‌شود. در فرایند کنترل، شاخص‌ها، استانداردها و اهداف تعریف می‌شود. سپس همزمان با نظارت و پایش وضعیت موجود باید پس از مشاهده انحراف از اهداف و استانداردها، اقدام اصلاحی هم تعریف و اجرا گردد و نتیجه اقدام اصلاحی نیز بررسی شود. این اقدام اصلاحی ممکن است از جنس تعدیل اهداف و استانداردها یا تعریف و اصلاح و بهبود روش‌ها و فرایندها باشد. مهم‌ترین پیش‌فرضی که باعث می‌شود در سازمان کنترل انجام شود، این است که پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های عملیاتی همواره با درصدی از خطا همراه است. در این صورت برای رفع آن‌ها، راه‌چاره کنترل است.

در مجموع، کنترل فرایند اطمینان از اجرای برنامه‌ها و اصلاح انحرافات، به منظور دستیابی به اهداف معین است که پس از پایش و ارزیابی باید اصلاحات مورد نیاز در راستای اهداف انجام شود. در پایان چنانچه اشاره شد در این مطالعه مبحث مذکور به‌طور اجمال اشاره می‌شود و تحلیل عمیق‌تر آن به پژوهش دیگر واگذار می‌گردد.

۴- ارائه الگو و تحلیل سازوکارهای آن

۴-۱- ارائه الگو تدوین برنامه عملیاتی

در بخش قبلی، ارکان و گام‌های تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله توسعه کشور مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. بنا به تحلیل‌های بالا، ارکان کلیدی برنامه عملیاتی را می‌توان شامل «اهداف عملیاتی، طرح‌ها، اهداف کمی (در دو سطح نتیجه و پیامد)، پروژه و فعالیت، عملیاتی‌سازی طرح‌ها» دانست که علاوه بر آن در این برنامه عملیاتی باید سه رکن «بودجه‌ریزی سالیانه، پایش و ارزیابی و بازنگری و اصلاح» نیز به عنوان عناصر تکمیلی این فرایند مد نظر باشد تا برنامه عملیاتی به مثابه یک زنجیره با حلقه‌های متوالی در هماهنگی و ارتباط کامل با «بودجه‌ریزی و نظارت و بازنگری» باشد و حلقه‌های این فرایند متصل و در پیوند با همدیگر امتداد یابند (شکل ۱۳).



شکل ۱۳: گام‌های تدوین برنامه عملیاتی

در این بخش با عنایت به گام‌های احصاء شده، الگوی تدوین برنامه عملیاتی و سازوکارهای آن و همچنین چگونگی ارتباط عناصر با یکدیگر تحلیل و تبیین می‌شود.

آنچه در ابتدا در تحلیل الگو باید گفت این است که در حالت کلی دو سطح از برنامه را در برنامه‌ریزی توسعه پنج‌ساله کشور می‌توان متصور بود: سطح برنامه راهبردی و سطح برنامه عملیاتی.

در سطح اول وحدت نظر و اجماع بیشتری در زمینه مؤلفه‌ها و عناصر آن نسبت به برنامه عملیاتی وجود دارد. در خصوص ساختار برنامه در سطح راهبردی در حالت کلی می‌توان بیان کرد که فرایند تدوین این سطح از برنامه‌ریزی با نگاه به آرمان‌ها و ارزش‌های حاکم بر جامعه و همچنین با توجه به اصول مطرح شده در اسناد فرادست؛ با تحلیل نقاط ضعف، قوت، فرصت و تهدیدها آغاز شده و با بیان مأموریت (چشم‌انداز) و تدقیق اهداف راهبردی کار خود را ادامه داده و با ارائه راهبردها و بیان سیاست‌ها کار خود را به پایان می‌رساند.

با مشخص شدن اهداف راهبردی و راهبردهای ذیل آن، امکان اتصال برنامه در سطح راهبردی به برنامه در سطح عملیاتی فراهم شده و به عبارتی، برنامه راهبردی به برنامه عملیاتی قابل ترجمه شده و قابلیت عینی شدن پیدا می‌کند. چنانچه در الگوی ترسیمی نیز نشان داده شد اهداف عملیاتی (عینی، میانی، اختصاصی و یا خرد) لنگرگاهی است که ارتفاع برنامه‌ریزی راهبردی را کاهش داده و سیاست‌گذاری جنبه عینی‌تر یافته و برنامه‌ریزی از سطح انتزاع به عمل، نزدیک می‌شود. پس از تبیین اهداف عملیاتی به منظور اجرایی‌تر نمودن برنامه و همچنین در پاسخ به چالش‌ها و یا بهره‌گیری از توان‌ها، طرح‌هایی شناسایی می‌شوند که خود دربرگیرنده تعدادی از پروژه‌ها و فعالیت‌هایی هستند که باید برای تحقق اهداف عملیاتی به اجرا درآیند. بنابراین بین گام شناسایی طرح‌ها و احصاء پروژه‌ها و فعالیت‌ها در عمل یک رابطه رفت و برگشتی و چرخشی وجود دارد که به‌طور متقابل هماهنگ و تنظیم می‌شوند. بعد از نهایی شدن طرح‌ها، در این مرحله اهداف کمی یا شاخص تعریف می‌شود که خود دربرگیرنده دو نوع هدف کمی است. هدف کمی یا شاخص اول؛ اهدافی کمی‌اند که پیامد (نتیجه) را می‌سنجند، لذا از سطح راهبرد و مشخصاً از اهداف راهبردی، منتج می‌شوند. دسته دوم، اهداف کمی شاخص‌هایی‌اند که عملکرد و خروجی اجرای طرح‌ها را می‌سنجند؛ بنابراین با تعیین این دو ورودی، سومین حلقه یا سومین ایستگاه برنامه عملیاتی تعیین می‌گردد. اینک برنامه عملیاتی در جایی قرار دارد که هدف عملیاتی، طرح‌ها در قالب پروژه‌ها و فعالیت‌ها و همچنین اهداف کمی به‌طور دقیق مشخص شده است، پس در گام بعدی مختصات و جزئیات اجرایی شدن طرح‌ها در اقدامی با عنوان «عملیاتی‌سازی طرح‌ها» تدقیق می‌شود. این گام از برنامه عملیاتی، به عنوان راهنمای عمل کلی می‌باشد که به دنبال آن است تا در یک سازماندهی مشخص، عناصر اجرای طرح (هرچند کلی) را شفاف ساخته تا در ادامه مجریان برنامه بنا به ویژگی‌های تدقیق شده، آن طرح را به اجرا دریاورند.

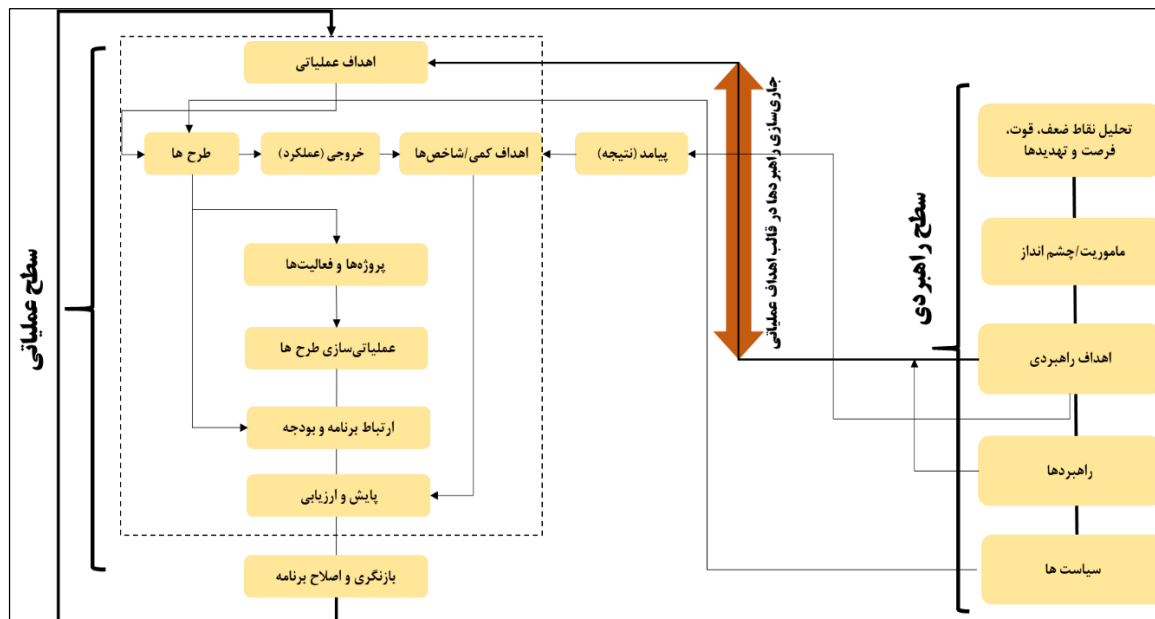
در ادامه، سه گام دیگر در تدوین برنامه عملیاتی قرار دارد که هرچند از لحاظ ماهیت، با ارکان دیگر متفاوت بوده است؛ اما در تدوین برنامه عملیاتی بر وضوح و شفافیت فرایند برنامه‌ریزی افزوده و در نظام برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه در کشور باید در ارتباط با برنامه عملیاتی قرار گیرند. بودجه‌ریزی سالیانه، به عنوان یکی از ارکان برنامه عملیاتی است که بعد از آنکه مختصات عملیاتی‌سازی طرح‌ها تدقیق گردیده است، مطرح

می‌شود. این گام از آن جهت دارای اهمیت است که بودجه‌ریزی سالیانه به برنامه پنج‌ساله توسعه اتصال می‌یابد. عدم پیوند بین بودجه‌ریزی سالیانه با برنامه همواره یکی از ضعف‌های نظام برنامه‌ریزی کشور است که موجب می‌شود بودجه‌های سالیانه افق مشخص نداشته باشد. از این‌رو، هدف از تعریف و گنجاندن این گام در برنامه عملیاتی، پیوند دو مقوله یاد شده است. در واقع با تعریف طرح‌ها و متعاقب آن با تدقیق پروژه‌ها و فعالیت‌ها، مختصات و سازمان عملیاتی‌سازی هر یک از طرح‌ها تدقیق می‌شود که یکی از عناصر این مختصات، میزان بودجه مورد نیاز و نوع تأمین مالی است که با شفاف شدن این ویژگی از برنامه عملیاتی، امکان پیوند بودجه سالیانه با برنامه‌های پنج‌ساله توسعه فراهم می‌شود.

بعد از برقراری اتصال بین بودجه با برنامه که به نوعی اهداف راهبردی برنامه به صورت عملی در جامعه هدف برنامه‌ریزی به عینیت درآمده است، اینک گام «پایش و ارزیابی» مطرح می‌شود. این امر می‌تواند سبب اطمینان از اجرای موفقیت‌آمیز برنامه و شناسایی نواقص و کاستی‌های احتمالی در زمان مناسب شود. همان‌طور که در گام تعریف اهداف کمی بیان شد؛ «پایش» در طول اجرای برنامه با توجه به شاخص‌های مبتنی بر عملکرد طرح و «ارزیابی» نیز با توجه به شاخص‌های مبتنی بر پیامدهای اهداف راهبردی برنامه در مقاطع زمانی مختلف، کیفیت و کمیت برنامه را رصد کرده و چگونگی پیشرفت اجرای آن را به منصفه قضاوت می‌کشاند. در این گام از فرایند تدوین برنامه عملیاتی، فراهم آوردن اطلاعات لازم درباره مطلوبیت هدف‌ها، چگونگی پیشرفت برنامه با توجه به ویژگی‌های از قبل تعیین شده و نتایج حاصل از آنها، به منظور هدایت و تصمیم‌گیری برای بهبود و پیشرفت فعالیت‌ها جهت کسب بازدهی اجرای برنامه مدنظر است.

گام نهایی نیز بازنگری و اصلاح است که این فرایند در کنار نظارت و پایش، باید پس از مشاهده انحراف‌ها از اهداف و استانداردها، اقدام اصلاحی تعریف و اجرا شود. این اقدام‌های اصلاحی ممکن است از جنس تعدیل اهداف و شاخص‌ها یا تعریف و اصلاح و بهبود روش‌ها و فرایندها باشد. بر این اساس، پس از جمع‌آوری اطلاعات و مستندات مربوط به پایش و ارزیابی برنامه لازم است به صورت دوره‌ای، تحلیلی از نحوه پیشرفت برنامه عملیاتی به منظور مرور وضعیت پیشرفت برنامه، بررسی دلایل انحراف پروژه‌ها و فعالیت‌ها، شناسایی راه‌حل‌ها، ارائه تدابیر اصلاحی یا طراحی میانبر برای غلبه بر تأخیرها و عوامل تأخیر و ارائه بازخورد به واحدهای تخصصی در واحدهای ستادی استانی یا ملی صورت پذیرد.

درنهایت بر اساس آنچه در خصوص ارکان تدوین برنامه عملیاتی و چگونگی ارتباط بین آنها بیان شد، شکل (۱۴) را می‌توان به عنوان الگوی تصویری برنامه عملیاتی ارائه داد.



شکل ۱۴: الگوی پیشنهادی تدوین برنامه عملیاتی

۴-۲- جمع‌بندی

این مطالعه در پاسخ به نقد پرتکرار در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور که «تا زمانی که بین برنامه عملیاتی و برنامه راهبردی پیوند محکمی وجود نداشته باشد، تدوین برنامه راهبردی، کاری است کم‌اثر و برنامه عملیاتی نیز، برنامه‌ای است سطحی و کم‌عمق»، انجام شده است. بنابراین هدف اصلی مطالعه حاضر «ارائه الگوی تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله توسعه کشور» تعریف شده است. به بیان دیگر؛ مطالعه حاضر تلاش دارد سیر منسجمی از فرایند برنامه‌ریزی از سطح راهبرد و اهداف راهبردی تا سطح عملیات و اجرا را ارائه داده؛ تا از این رهگذر ارکان فرایند برنامه‌ریزی توسعه کشور از بالاترین سطح- یعنی چشم‌انداز و مأموریت تا پایین‌ترین سطح؛ یعنی تعریف پروژه و فعالیت و ارزیابی و اصلاح برنامه- در یک سیر منسجم و به هم پیوسته قرار گرفته و در اتصال و هماهنگی با هم این فرایند تبیین و ترسیم شود.

امروزه در فضای برنامه‌ریزی به‌خصوص برنامه‌ریزی‌ها در سطح کلان مانند برنامه‌ریزی توسعه کشور، شکست اهداف راهبردی، ناکارآمدی چشم‌اندازها و مأموریت‌های تعریف شده و ضعف در ارزیابی و بازخورد اصلاحی به فرایند برنامه؛ از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی برنامه‌ریزان، خاصه برنامه‌ریزان توسعه کشور است. بنابراین به نظر می‌رسد با عینی‌تر کردن و عملیاتی‌تر نمودن راهبردها و اهداف راهبردی در شروع برنامه‌ریزی و تداوم منسجم سیر طراحی نقشه برنامه توسعه تا مقیاس نزدیک به صحنه عمل، بخشی از چالش‌های عنوان شده پاسخ داده شود. آنچه از بررسی پیشینه برنامه‌ریزی توسعه در ایران می‌توان به آن اشاره کرد این است که در

برنامه‌های گذشته (با تأکید بر برنامه‌های بعد از انقلاب)، سیر منسجمی بین دو سطح تدوین برنامه وجود نداشته است. در برنامه‌های گذشته سیر تدوین برنامه راهبردی از برنامه عملیاتی مستقل بوده و در نهایت آنچه مبنای عمل پنج‌ساله قرار می‌گرفت، فرایندی مبهم و آشفته و مبتنی بر تصمیم‌های فارغ از نگاه راهبردی بوده و غالباً شکل جزیره‌ای داشته است.

تدوین برنامه عملیاتی توسعه کشور از لحاظ اجرائی-سازمانی، سطوح میانی و کارشناسی متولیان برنامه‌ریزی را درگیر کرده و به‌طور کلی می‌توان گفت اصول حاکم بر تدوین آن، ماهیت مشارکتی و تعاملی داشته و نیازمند حضور فعالانه و مبتنی بر اقتناع و پذیرش عمومی است. بر اساس تفاهم شکل گرفته در ادامه برای اجرا، متولیان آن هم‌پیمان شده و با وحدت نظر به وجود آمده در بستر مشارکت، به‌صورت هم‌افزا حرکت نمایند. در نتیجه، تدوین برنامه عملیاتی در واقع لنگرگاهی از فرایند کلی تدوین برنامه توسعه می‌باشد که دارای ویژگی‌های زیر است:

- مبتنی بر اصول برنامه‌ریزی تعاملی و با مشارکت فعال متولیان و ذی‌نفعان برنامه‌ریزی تدوین می‌شود؛
 - مبتنی بر تفاهم و اقتناع کارشناسی بازیگران تدوین برنامه توسعه است که در صورت لزوم از ابزار تکنیکی و فنی نیز برای تصمیم‌سازی بهره گرفته می‌شود؛
 - بین ارکان برنامه عملیاتی سیر رفت و برگشتی و روابط متقابلی بین عناصر آن وجود دارد که به نوعی یک نگاه یکپارچه را پیشنهاد می‌کند تا هماهنگی بین ارکان حفظ شده و حرکت آنها هم‌افزا و در راستای هم باشد؛
 - برنامه عملیاتی برنامه راهبردی توسعه پنج‌ساله کشور، انعطاف‌پذیر بوده و در طول سال‌های مدنظر امکان تغییر با توجه به شرایط جدید را دارا است؛
 - برنامه عملیاتی از آنجا که سطح آن به صحنه و میدان عمل برنامه نزدیک‌تر است، گامی است که امکان برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین را محقق نموده و خصیصه تعیین مکانی برنامه توسعه، قابلیت تحقق بیشتری پیدا می‌کند.
 - تدوین برنامه عملیاتی دقیق، برنامه توسعه را قابل ارزیابی و بازخورد نموده و موجب می‌شود متولیان و ذی‌نفعان برنامه توسعه نسبت به کیفیت و اثربخشی برنامه به شناخت و برآورد صحیحی نائل آیند؛
 - برنامه عملیاتی، در تعیین و انتخاب پراهمیت‌ها و اولویت‌بندی گزینه‌ها؛ که دستگاه‌ها و نهادهای اجرای برنامه توسعه باید بدانند و متناسب با آن حرکت نمایند، کمک زیادی می‌کند.
- با توجه به فرایند برنامه‌ریزی توسعه در ایران برای آنکه برنامه عملیاتی در فرایند برنامه‌ریزی و در انسجام با برنامه راهبردی تدوین شود، لازم است پیش‌شرط‌هایی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم باشد:
- امکان ایجاد مشارکت همه ذی‌نفعان موضوعات مختلف و تصمیم‌سازی مبتنی بر مشارکت فعالانه؛

- در اختیار داشتن اطلاعات و داده‌های جدید و موثق و مرتبط؛
- عدم دخالت غیرکارشناسی در تصمیم‌گیری برای تدوین برنامه عملیاتی و تعیین اولویت‌ها و حاکم بودن نگاه کارشناسی بدون تعصب بخشی، موضوعی و منطقه‌ای؛
- داشتن ضمانت ثبات سیاستی در طول اجرای برنامه و برخورداری از منابع مالی با درصد احتمال تحقق بالا (متکی ساختن بر منابع مالی قابل اعتماد)؛
- عدم امکان تصمیم‌گیری‌های موازی در طول زمان برنامه و رعایت و الزام و اعتقاد واقعی بر برنامه طراحی شده؛
- تقویت و متناسب‌سازی ساختار اجرایی موجود برای اجرای تصمیم‌های گرفته شده و در صورت لزوم نهادسازی چابک و متناسب؛
- توانمندسازی و آموزش سازمان و نهادهای متولی اجرا در صورت ضعف اجرائی از لحاظ فنی و کارشناسی؛
- در نظر داشتن تدابیر انگیزشی برای اجرای برنامه عملیاتی؛
- اجرای دقیق، بدون ملاحظه و واقعی نظام ارزیابی و پایش و ایجاد امکان اصلاح از روند جاری و بدون تعصب به برنامه تدوین شده؛
- پرهیز از شتاب‌زدگی و انتظار نتیجه‌گیری سریع از فرایند برنامه‌ریزی در تدوین برنامه؛
- راهبری واحد از سوی نهاد یا ستاد آگاه و مطلع، با دارا بودن ویژگی استقلال و نگاه کارشناسی و داشتن نقش تسهیلگری در اجرای برنامه و برقراری ارتباطات و گردش اطلاعات.

منابع

- اجلالی، پرویز (۱۳۸۸). «شناخت نظریه برنامه‌ریزی و گونه‌های آن»، علوم اجتماعی، سال شانزدهم، شماره ۴۴.
- اجلالی، پرویز و دیگران (۱۳۹۴). تجربه برنامه‌ریزی در جهان: پیدایش و سیر تطور. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- آقاسی‌زاده، فتح‌اله و سعید غلامی‌نتاج‌امیری (۱۳۹۹). هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران: آسیب‌ها و چالش‌ها، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- برمکی، افشین (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- پوراصغرستگ‌چین، فرزاد (۱۳۹۲). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران. تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
- توفیق، فیروز (۱۳۹۱). برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- حاج‌شیرمحمدی، علی (۱۳۹۰). مدیریت و کنترل پروژه، چاپ بیست و دوم، اصفهان: جهاد دانشگاهی، واحد صنعتی اصفهان.
- خاندوزی، سید احسان (۱۳۸۹). «ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۸۸-۱۳۶۸)»، برنامه‌ریزی و بودجه، سال پانزدهم، شماره ۱، ۹۹-۱۲۸.
- زیاری، کرامت‌الله (۱۳۹۱). اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (۱۳۹۴). دستورالعمل تهیه، تصویب، اجرا و پایش برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر (برنامه راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری).
- عاشوری کیسیمی، شاهد (۱۳۹۷). روش‌های شناخت فعالیت‌های پروژه، تعیین توالی فعالیت‌های پروژه و برآورد زمان فعالیت‌ها، کنفرانس ملی اندیشه‌های نوین و خلاق در مدیریت، حسابداری، مطالعات حقوقی و اجتماعی.
- عرب، داودرضا، مهدی رجبی هاشجین و یوسف اشرفی (۱۳۸۹). برنامه‌ریزی عملیاتی شهرداری‌ها با رویکرد راهبردی (با نگاهی به شهر محلات)، معاونت آموزشی پژوهش‌گده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، پژوهش‌گده فرهنگ، هنر و معماری جهاد دانشگاهی.
- غلامی‌نتاج‌امیری، سعید و مرتضی مهرعلی‌تبارفیروزجائی (۱۴۰۰). هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران (شش جلد)، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- فقیه نصیری، مرجان و همکاران (۱۳۸۸). برنامه‌ریزی توسعه؛ مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- قاسمی، جواد و حسام‌الدین غلامی (۱۳۹۹). راهنمای جامع برنامه‌ریزی عملیاتی در پهنه‌های تولیدی، کرج: مؤسسه آموزش و ترویج کشاورزی، دفتر شبکه دانش و رسانه‌های ترویجی.
- گرائی‌نژاد، غلامرضا و الهام وفائی (۱۴۰۱). ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی برای کاربست در تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶). دستورالعمل تهیه و تدوین برنامه اجرایی (عملیاتی) برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶).
- نورمحمدی، خسرو و احمد صمیمی (۱۴۰۰). برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.

یوهانسن، لیف (۱۳۶۷). گفتارهایی درباره برنامه‌ریزی اقتصادی در سطح کلان. ترجمه عبدالامیر توکل، تهران: برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

Olivier de Weck (2003). *Network Planning, Techniques: CPM-PER*, Massachusetts Institute Of Technology.

پیوست

دستورالعمل تدوین برنامه عملیاتی برنامه هفتم توسعه کشور

(پیشنهادی به دبیرخانه ستاد تدوین برنامه هفتم توسعه کشور)

اهمیت برنامه ریزی به لحاظ تأثیری که بر ساماندهی فعالیتها، هزینه کردها و افزایش بهره‌وری ایفا می‌کند، روشن است. برنامه ریزی مشتمل بر پیش‌بینی هدفها و اقدامات لازم برای رویارویی با تغییرات و مواجهه با عوامل نامطمئن، از طریق تنظیم عملیات «آینده» است. هدف اساسی برنامه ریزی، کاهش میزان خطر در برابر اتفاقات احتمالی و اتخاذ تدابیری هماهنگ برای دستیابی به موفقیت‌های سازمانی است.

موفقیت برنامه ریزی توسعه کشور تنها وابسته به انتخاب راهبردهای مناسب نیست بلکه تبدیل راهبرد به برنامه عملیاتی، عامل اصلی در نتیجه گرفتن مناسب از برنامه ریزی راهبردی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد در برنامه ریزی‌های گوناگون، علت اصلی شکست راهبردها در چگونگی تبدیل آن به عمل و پیاده‌سازی آنها نهفته است. راهبردهای انتخاب شده هرچقدر هم مناسب و مؤثر باشد؛ تا زمانی که به صورت مطلوب اجرا نشود، ناموفق خواهد ماند. به عبارتی تا زمانی که بین لایه عملیاتی و لایه راهبردی انفکاک وجود داشته باشد، برنامه عملیاتی مطلوب شکل نخواهد گرفت. استقلال لایه عملیاتی از لایه راهبردی نه تنها مانع پیاده‌سازی راهبردها می‌شود بلکه فعالیتها و برنامه‌ها را از همسویی محروم می‌کند.

برنامه عملیاتی یک نقشه و ابزار دقیق است که اقدامات لازم برای رسیدن به هدف را به صورت شفاف ترسیم می‌کند. اجرای موفقیت‌آمیز هر برنامه عملیاتی مستلزم فراهم بودن پیش‌شرط‌هایی از جمله: مشارکت، تأمین اطلاعات لازم، توجه کافی به عوامل محیطی و تواناییها و ضعف‌های درونی، انتخاب اهداف دست‌یافتنی، در نظر گرفتن منابع لازم برای اجرای برنامه، سازماندهی مورد نظر برنامه، تدابیر انگیزشی برای اجرای برنامه، برقراری نظام کارآمد پایش و ارزیابی و آموزش کارکنان مجری برنامه است.

دستورالعمل حاضر با هدف تبیین چگونگی تبدیل راهبردها به برنامه عملیاتی سعی دارد چارچوبی را ارائه دهد تا بر اساس آن، برنامه ریزی توسعه پنج‌ساله هفتم جنبه اجرائی بیشتری پیدا کند. به بیان دیگر، این دستورالعمل تلاش دارد نقشه راهی برای تدوین برنامه عملیاتی و اجرایی‌سازی راهبردها ارائه دهد، به نحوی که اجرای این چارچوب به پیاده‌سازی اهداف برنامه منجر شود.

تعاریف و مفاهیم

– برنامه ریزی^۱

عبارت است از یک جریان آگاهانه که به منظور دستیابی به اهداف معین و مشخص، انجام یک سلسله اقدامات و فعالیت های مرتبط با یکدیگر را در آینده پیش بینی می کند.

– برنامه ریزی راهبردی^۲

این نوع برنامه ریزی، اهداف، خطوط کلی و رسالت کشور، منطقه، بخش، فرابخش، سازمان، بنگاه و ... را در بلندمدت تعیین می کند، جامعیت داشته و در سطح عالی سازمان، چارچوبی برای برنامه ریزی عملیاتی است.

– چشم انداز^۳

توصیف روشن و فشرده ای است از وضعیتی که کشور در آینده و پس از به فعلیت درآمدن کلیه ظرفیت های بالقوه اش پیدا می کند. چشم انداز تصویری است از مقصد نهایی یک برنامه که مجموعه اهداف برنامه را مشترکاً به شنونده انتقال می دهد.

– هدف

به طور معمول در فرایند برنامه ریزی توسعه سه سطح از هدف مد نظر می باشد که در دستورالعمل حاضر دو سطح «هدف عملیاتی و هدف کمی» مورد توجه است:

– اهداف کلی^۴

به معنای هدف آرمانی یا عالی که معمولاً در سطح برنامه های بالادستی توسعه مطرح می شود. در واقع، اهداف کلی به مجموعه مقاصد و منظورهایی که در جریان برنامه ریزی پیش بینی می شود و عملیات اجرایی برنامه در جهت نیل به آنها تنظیم می گردد، گفته می شود.

– اهداف عملیاتی^۵

هدف عملیاتی؛ بیان صریح تر و دقیق تر راهبردها هستند که متناظر با هر راهبرد تعریف می شوند؛ به عبارت دیگر، این اهداف به منظور تحقق راهبردها بیان می شوند که خود مبتنی بر اهداف کلی هستند. قابل ذکر است که این سطح از هدف = به عنوان اهداف عینی، اهداف میانی، اهداف اختصاصی، اهداف خرد و یا اهداف کمی هم تعریف شده است؛ اما در این دستورالعمل بنا به موضوع مورد بررسی، به عنوان «اهداف عملیاتی» در نظر گرفته شد.

1. Planning
2. Strategic Planning
3. Vision
4. Goals
5. Objective

– اهداف کمی^۱

جنبه‌های قابل اندازه‌گیری مقاصد و منظورهایی هستند که در فرایند برنامه‌ریزی پیش‌بینی می‌شود و به عنوان شاخص‌هایی، به صورت ملموس و کمی قابل اندازه‌گیری بوده و برای افق زمانی معین عدد مشخصی را مد نظر قرار می‌دهد.

– راهبرد^۲

راهبرد؛ انتخاب یک مسیر از بین کلیه مسیرهایی است که فراروی مدیریت برای حصول به اهداف قرار دارد؛ به عبارت دیگر، راهبردها؛ جهت‌گیری‌های کلی و چارچوب تخصیص منابع یک برنامه را مشخص می‌کند.

– سیاست^۳

مجموعه تصمیم‌هایی است که از سوی نظام مدیریت برای هموارسازی اجرای راهبرد اتخاذ می‌شود؛ به عبارت دیگر، سیاست‌ها، چارچوب‌ها و خطوط راهنمای تصمیم‌گیری در انتخاب گزینه‌های مختلف اجرای راهبرد را برای تحقق هدف فراهم می‌کند.

– برنامه عملیاتی^۴

برنامه عملیاتی را می‌توان پیش‌بینی عملیات برای نیل به هدف‌های معین با توجه به امکانات و محدودیت‌ها و خطوط کلی ترسیم شده در برنامه‌ریزی راهبردی تعریف کرد. به عبارت دیگر، برنامه عملیاتی؛ مجموعه‌ای از فعالیت‌ها یا پروژه‌های تحت نظر دستگاه یا واحد اجرایی خاص است که با استفاده از منابع موجود به دستیابی اهداف و نتایج تعیین شده کمک می‌کند.

– طرح^۵

در این دستورالعمل، طرح مجموعه‌ای از یک یا چند پروژه یا فعالیت است که به منظور تحقق اهداف عملیاتی تعریف می‌گردد و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به سیاست‌های اجرایی اجرا می‌شود.^۶

– سنجش عملکرد^۷

معیاری اندازه‌پذیر که برای بررسی میزان تحقق هدف کمی؛ تعریف و مورد استفاده قرار می‌گیرد.

1. Target
2. Strategy
- 3 Policy
4. Action Planning
5. Program

۶. البته در ادبیات رایج برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور، طرح؛ تحت عنوان مجموعه عملیات مطرح شده است که در این دستورالعمل «مجموعه عملیات» ناظر بر پروژه‌ها و فعالیت‌ها است.

7. Performance Measure

– پروژه^۱

منظور مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می شود و طی مدت معین و با اعتبار مشخص برای تحقق بخشیدن به اهداف برنامه پنج ساله توسعه به صورت سرمایه گذاری ثابت شامل هزینه های غیر ثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می گردد و تمام یا قسمتی از هزینه های اجرای آن از محل اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای تأمین می شود.

– فعالیت^۲

سلسله عملیات و خدمات مشخصی است که برای تحقق بخشیدن به هدف های کمی برنامه در بازه زمانی معین انجام و هزینه آن از محل اعتبارات هزینه ای تأمین می شود.

– عملیاتی سازی طرح ها

به مجموعه اقداماتی گفته می شود که برای اجرائی سازی پروژه ها و فعالیت های ذیل یک طرح در زمینه های تعیین مدت زمان، تأمین مالی و تعیین دستگاه مجری و همکار در جهت نیل به اهداف تعیین شده انجام می شود.

– ارزیابی^۳

فرایند تعیین و فراهم آوردن اطلاعات لازم درباره مطلوبیت هدف ها، برنامه های اجرائی و نتایج حاصل از آن ها به منظور هدایت و تصمیم گیری جهت بهبود و پیشرفت فعالیت ها برای کسب بازدهی مدنظر است. ارزیابی؛ مبتنی بر نتیجه و پیامد اهداف عملیاتی برنامه است.^۴

– پایش^۵

عبارت است از انجام اقداماتی برای حصول اطمینان از اجرا شدن به موقع فعالیت هایی که در برنامه پیش بینی شده است. پایش؛ در واقع نظارت، سنجش و ثبت نحوه انجام فعالیت ها است تا از آن طریق برنامه کنترل شود. پایش؛ مبتنی بر خروجی و عملکرد طرح ها است.

-
1. Project
 2. Activity
 3. Evaluation
 5. Monitoring

۴. چون این مرحله نیازمند تجزیه و تحلیل و در نهایت قضاوت برای اصلاح بعدی نیز هست، برخی از متون از ترجمه ارزشیابی هم استفاده کرده اند.

۱- سطوح تدوین برنامه پنج‌ساله توسعه کشور

از منظر کلی، در مقیاس برنامه‌ریزی برای توسعه کشور، دو سطح متفاوت را می‌توان در برنامه‌ریزی نظر داشت؛ ۱- سطح راهبردی و ۲- سطح عملیاتی. دو سطح مذکور از نظر حد تفصیل، گستردگی و عمق پرداختن به موضوعات متفاوت هستند؛ اما نکته حائز اهمیت آن است که در برنامه‌ریزی توسعه کشور باید بین دو سطح نامبرده اتصال دقیق و پیوند مستقیمی وجود داشته باشد. به نوعی آنچه در نهایت مبنای عمل مجریان قرار می‌گیرد برنامه‌ای مستقل نبوده و مبتنی بر راهبردهای مشخص باشد؛ از این‌رو در ادامه تدوین در دستورالعمل حاضر به این موضوع پرداخته می‌شود.

۱-۱- تدوین برنامه در سطح راهبردی

در سطح اول، برای برنامه‌ریزی توسعه پنج‌ساله هفتم کشور با عنایت به سیاست‌های کلی برنامه هفتم، اسناد فرادست، وضع موجود کشور در بخش و فرابخش‌های مختلف و ...؛ برنامه راهبردی تهیه می‌شود. این سطح از برنامه متناسب با فنون برنامه‌ریزی راهبردی مانند SWOT، ماتریس QSPM یا روش‌های دیگر تهیه شده و حد تفصیل بالاتر از برنامه عملیاتی دارد. برنامه راهبردی؛ به موازات بهره‌گیری از روش‌ها و تکنیک‌ها، با مشارکت کلیه ذی‌نفعان، به‌ویژه با مشارکت فعال نمایندگان کلیه دستگاه‌های اجرائی به همراه ارکان کلیدی و فعال بخش غیردولتی و صاحب‌نظران حقیقی و حقوقی تهیه و تنظیم می‌شود.

این سطح از برنامه‌ریزی که خروجی آن «برنامه راهبردی بخش، فرابخش یا هسته‌های کلیدی» است؛ معمولاً تابع سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی راهبردی است. در این بخش از برنامه‌ریزی بعد از انجام تدارکات اولیه و آماده‌سازی مقدمات آغازین تدوین برنامه؛ نخست وضع موجود مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته و سپس متناسب با وضعیت موجود و سیاست‌های کلان توسعه کشور، مأموریت (چشم‌انداز) تعریف می‌شود. در ادامه متناسب با مأموریت بیان شده، راهبردها و در نهایت متناسب با راهبردها، در سطح پایین‌تر و جزئی‌تر سیاست‌ها تعریف می‌شوند.^۱

۱-۲- تدوین برنامه در سطح عملیاتی

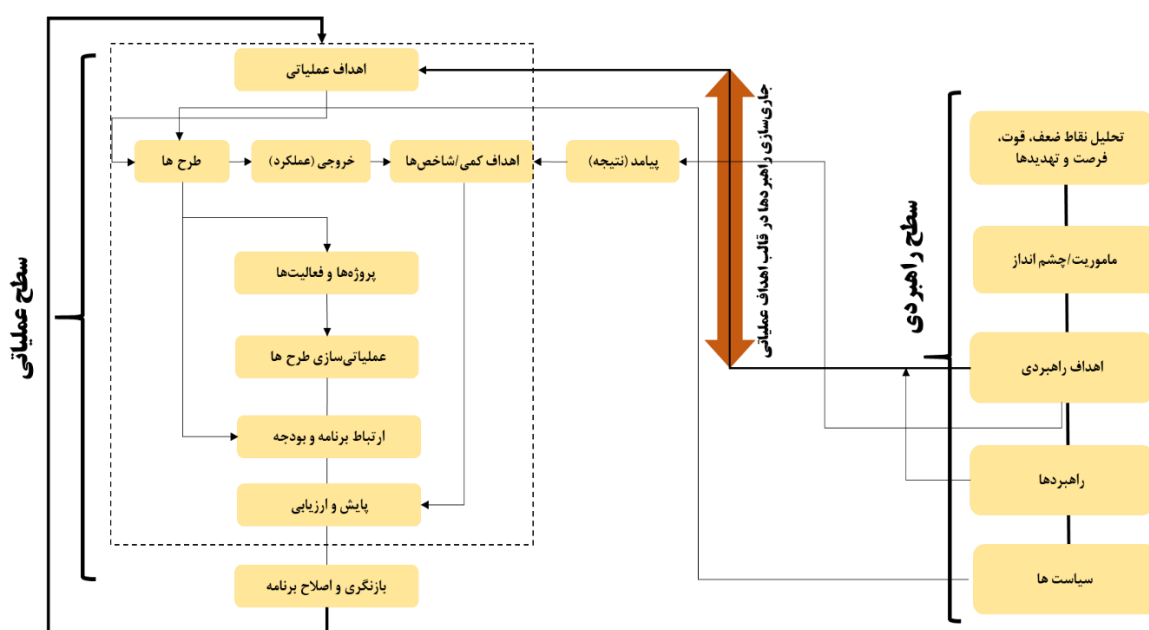
برنامه عملیاتی را می‌توان پیش‌بینی عملیات برای نیل به هدف‌های معین با توجه به امکانات، محدودیت‌ها و خطوط کلی ترسیم شده در برنامه‌ریزی راهبردی تعریف کرد که بعد از تدوین برنامه در سطح راهبردی تعریف می‌شود. این سطح از برنامه نیز مانند برنامه راهبردی دارای فرایند منظم و سلسله‌مراتب مشخص است که در بندهای بعدی به آن پرداخته خواهد شد.

۱. برای تشریح بیشتر مراجعه شود به مثال ارائه شده در پیوست دستورالعمل (مثال شماره یک)

۲- گام های تدوین عملیاتی

درمجموع ارکان اصلی تدوین برنامه عملیاتی برنامه توسعه کشور عبارتند از: اهداف عملیاتی، طرح، اهداف کمی/ شاخص، پروژه و فعالیت، عملیاتی سازی طرح ها، بودجه بندی سالیانه، ارزیابی و پایش و بازنگری و اصلاح برنامه. هر کدام از ارکان مورد اشاره دربرگیرنده اقداماتی هستند که به تفکیک در بندهای بعدی به آن پرداخته خواهد شد.

با توجه به مطالب قبلی و سلسله مراتب تدوین برنامه عملیاتی، نمودار زیر بیانگر شمای کلی از فرایند برنامه ریزی عملیاتی است که تدوین دستورالعمل حاضر در ادامه به ترتیب گام های ذکر شده تنظیم گردیده است.^۱

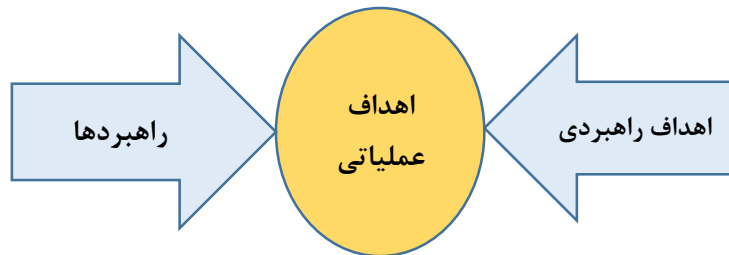


۲-۱- تدوین اهداف عملیاتی

بعد از ارائه برنامه راهبردی توسعه کشور که به راهبردها و سیاستها ختم شده است، اینک نوبت به اتصال و پیوند بین گام های برنامه راهبردی و عملیاتی می رسد تا اینکه برنامه راهبردی در قالب برنامه عملیاتی درآید و جنبه اجرایی پیدا کند. از این رو گام نخست برنامه عملیاتی تعریف و تعیین «اهداف عملیاتی» در نظر گرفته می شود که اجزای تشکیل دهنده هدف راهبردی را مشخص و قابل سنجش می سازد و به عنوان حلقه اتصال برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی به شمار می آید. در تدقیق و بیان اهداف عملیاتی از یک سو نگاه به اهداف راهبردی است و از سوی دیگر به راهبردهایی است که ذیل هر یک از آن اهداف راهبردی ارائه شده است؛ به عبارت دیگر، در تنظیم اهداف عملیاتی باید گفت:

۱. البته تأکید می شود ارتباط بین این ارکان الزاماً سلسله مراتبی و تقدم و تأخر قطعی نیست و برعکس؛ در بسیاری از مواقع ارتباط از نوع چرخشی و رفت و برگشتی است.

- هدف عملیاتی: تصویر عملی هدف راهبردی در بستر راهبرد است. در واقع، هدف عملیاتی بیان صریح و دقیق‌تر شده راهبردها است.
 - هدف عملیاتی: به طور شفاف به این تأکید دارد که در یک راهبرد مشخص برای رسیدن به هدف برنامه چه نوع اقدام (هدف عملی) را باید تعریف کرد.
 - هدف عملیاتی: این امکان را به برنامه‌ریز می‌دهد تا در یک مسیر مشخص (راهبرد) اهداف کلی را مقیاس‌پذیر نموده و تحقق‌پذیری آن‌ها را مدیریت کند.
- بنابراین در ساخت هدف عملیاتی یک نگاه به هدف کلان برنامه و نگاه دیگر به راهبرد ذیل آن است؛ به عبارتی، ارائه هدف عملیاتی مرتبط با هدف کلی در مسیر راهبرد مشخص تعریف می‌گردد. از این رو تأکید می‌شود که اهداف عملیاتی را نمی‌توان بدون توجه هم‌زمان به اهداف راهبردی و راهبرد، تعریف و تعیین کرد.



- در احصاء و شناسایی اهداف عملیاتی لازم است چهار گام برداشته شود:
- ۱- شناسایی عوامل مرتبط و تأثیرگذار بر اهداف راهبردی با استفاده از بارش افکار: در این گام از شناسایی اهداف عملیاتی لازم است دو اقدام زیر انجام پذیرد:
 - تبیین اهداف و راهبرد ذیل آن برای ذی‌نفعان و دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی به منظور ایجاد مفاهیم و رسیدن به فهم مشترک؛
 - احصاء و گردآوری عوامل و مؤلفه‌های زمینه‌ساز و ایجادکننده هدف برنامه (بنا به ماهیت موضوع، یا به صورت مشارکتی یا بر اساس مدل و تکنیک).
 - ۲- ترسیم شبکه علیت عوامل مؤثر بر ایجاد اهداف راهبردی: بعد از مرحله دوم از گام اول شناسایی اهداف عملیاتی با عنایت به عوامل و مؤلفه‌های شناخته شده، شبکه علیت ترسیم می‌شود که شبکه پیچیده‌ای از عواملی می‌باشند که به عنوان مؤلفه‌های تأثیرگذار و تقویت‌کننده آن هدف هستند که به صورت مستقیم و غیرمستقیم با هم رابطه دارند. با تکمیل شدن این شبکه به واسطه بارش فکری و مشارکت ذی‌نفعان تعداد اهداف عملیاتی به صورت حداکثری تعیین می‌گردند که در گام بعدی اولویت‌بندی خواهند شد.

۳- اولویت‌بندی اهداف عملیاتی شناسایی شده: در اولویت‌بندی اهداف عملیاتی برای برنامه توسعه کشور، روش فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی^۱ پیشنهاد شده است که در آن عناصر هر سطح نسبت به سایر عناصر مربوط به خود در سطح بالاتر به صورت زوجی مقایسه شده و ماتریس‌های مقایسات زوجی تشکیل می‌شوند. در این روش برای امتیازدهی و بررسی نسبت اهمیت سطر به ستون اعداد زوج مثبت و برای بررسی نسبت ستون به سطر اعداد زوج منفی منظور می‌شود. همچنین قابل ذکر است که نرم‌افزار^۲ EXPERT CHOICE در این زمینه می‌تواند کاربرد داشته باشد (ذکر این نکته نیز اهمیت دارد که بیان و ارائه مدل‌های کمی در برنامه‌ریزی عملیاتی در سطح ملی فقط از باب معرفی یک ابزار کمی و معیاری برای شناخت بیشتر است؛ لذا این تکنیک‌ها در کنار مشارکت‌های خبرگانی و نخبگانی می‌تواند مفید باشد؛ چراکه سطح برنامه‌ریزی توسعه ملی هم گسترده است و هم پیچیده و یک تکنیک شاید نتواند همه ابعاد یک موضوع را برای تصمیم‌گیری در نظر داشته باشد).

۴- تدقیق و ارائه اهداف عملیاتی شفاف: در نهایت به این منظور که سیاست‌گذار در درک اهداف دچار ابهام نشود و اهداف عملیاتی مشخص و شفاف باشند، هر یک از اهداف منتخب در چارچوب تکنیک اسمارت^۳ تدقیق نهایی شده و به عنوان هدف عملیاتی نهایی مد نظر قرار می‌گیرد.

۲-۲- تعریف طرح

بعد از بیان اهداف عملیاتی، تعریف و تدقیق طرح به عنوان دومین گام برنامه عملیاتی برنامه توسعه کشور مطرح می‌شود. در تعریف طرح‌ها؛ سیاست‌هایی که ذیل هر یک از راهبردها عنوان شده است؛ ورودی اصلی برای پیشنهاد یک طرح است. سیاست‌ها از آن جهت در تعریف و پیشنهاد طرح کمک می‌کنند که سطحی پایین‌تر از راهبرد داشته و به عرصه عمل نزدیک‌تر است.

به بیان دیگر، برای تدقیق طرح به صورت عملی باید این‌گونه بیان کرد؛ از یک سو که اهداف عملیاتی مشخص شده‌اند و از دیگر سو، سیاست‌ها که در برنامه راهبردی مشخص‌اند؛ با کنار هم قرار دادن این دو ورودی می‌توان به پیشنهادهایی در قالب طرح رسید. چند نکته در این خصوص قابل ذکر است:

- با توجه به مطالب بالا؛ طرح بعد از هدف عملیاتی و متناسب با آن، از سوی ذی‌نفعان و جمیع دست‌اندرکاران مرتبط پیشنهاد می‌شود که از سمت دیگر به تحقق سیاست‌ها نیز توجه دارد.

1. Analytical Hierarchy process

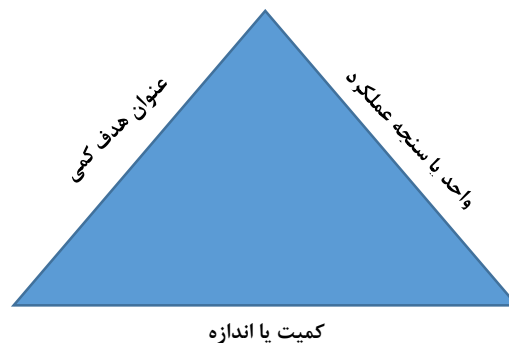
۲. نرم‌افزار Expert choice (اکسپرت چویس) نرم‌افزاری برای تصمیم‌گیری فرایند سلسله‌مراتبی می‌باشد که بر اساس مقایسه‌های زوجی پی‌ریزی شده است؛ به این علت به این فرایند سلسله‌مراتبی گفته می‌شود که باید روند تصمیم‌گیری را از اهداف و راهبردهای سازمان شروع کرد و با گسترش آن‌ها تصمیمات مختلف را شناسایی و ارزیابی کرد.

۳. تکنیک SMART تشکیل شده از حروف اختصاری است و هر حرف آن به یک موضوع در زمینه تمرکز بر ایجاد اهداف خاص و واقع‌بینانه و راه رسیدن به آن، اشاره دارد. پنج عنصر تشکیل‌دهنده این کلمه عبارتند از: مشخص (Specific)؛ قابل اندازه‌گیری (Measurable)؛ قابل دستیابی (Attainable)؛ مرتبط (Relevant)؛ محدودیت زمانی (Time-Bound)

- امکان دارد برای چند سیاست در ذیل یک راهبرد یک طرح تعریف شود. به بیان دیگر، یک طرح پیشنهادی امکان دارد هدف چند سیاست را جامه عمل بپوشاند.
- طرح‌های پیشنهادی هم می‌توانند طرح‌های جدید باشند و هم می‌تواند طرح قدیمی و یا در دست انجام باشد که با اهداف عملیاتی مرتبط بوده و برای تحقق هدف یک یا چند سیاست باشد.
- در گام دوم این قسمت و برای تدقیق نهایی طرح‌ها، از آنجایی که امکان دارد تعداد طرح‌های پیشنهادی زیاد بوده و در قالب بازه زمانی پنج‌ساله قابل تحقق نباشد لازم است از بین طرح‌ها به شیوه اولویت‌بندی با استفاده از تکنیک کمی و کیفی طرح‌های با اولویت بالاتر انتخاب شده و در دستور کار قرار گیرند. در این راستا می‌توان ماتریس تصمیم‌گیری^۱ را انتخاب کرد که توجه به سطح برنامه‌ریزی توسعه کشور، تکنیک مناسبی است.^۲

۲-۳- تعیین اهداف کمی / شاخص

بعد از تدقیق نهایی طرح، اینک نوبت به تعیین اهداف کمی می‌رسد. اهداف کمی از یک طرف تحقق طرح‌ها را می‌سنجند و از طرف دیگر، پایین‌دست اهداف عملیاتی هستند. ذکر این نکته نیز لازم است که در برخی از طرح‌ها، اهداف کمی به مفهوم شاخص نزدیک می‌شود که در این صورت هم به طور مشخص و بی‌واسطه با تغییرات حاصل از اجرای اقدام عملیاتی ارتباط دارد. در مجموع آنچه از بیان اهداف کمی انتظار می‌رود تدقیق سه مؤلفه «واحد یا سنجه عملکرد»، «عنوان هدف کمی» و «کمیت یا اندازه» است.



اهداف کمی مورد اشاره در دو قسم قابل تعریف است. قسم اول؛ اهداف کمی پیامد^۳ (نتیجه) مبنا و قسم دوم؛ اهداف کمی خروجی^۴ (عملکرد).

۱. ماتریس تصمیم‌گیری Decision Matrix یک جدول ساده است که در آن به M گزینه بر اساس N معیار امتیاز داده می‌شود. هرچه تعداد معیارها از تعداد گزینه‌ها بیشتر باشد انتخاب نهایی بهتر است. همچنین برای نمره‌دهی به گزینه‌ها بر اساس معیارها می‌توان از نظرات خبرگان استفاده کرد یا اینکه از آمارها و مقادیر واقعی سود برد.

۲. برای تشریح بیشتر مراجعه شود به فرم و مثال ارائه شده در پیوست دستورالعمل (مثال شماره سه).

3. Outcome

4. Output

اهداف کمی (شاخص) نتیجه مبنا؛ ناظر بر پیامدها و نتایج انجام یک طرح است؛ که خود در سطح اهداف کلان برنامه ریزی تعریف می شود؛ اما اهداف کمی (شاخص) خروجی مبنا، عبارت است از کمیت خدمات و محصولات تولید شده حاصل برنامه ریزی. هدف کمی مبتنی بر خروجی (عملکرد) عبارت است از کمیت خدمات و محصولات تولید شده، مانند طول راه احداث شده (کیلومتر)، تعداد بناهای مرمت شده (تعداد)، تعداد بیمه شدگان (تعداد) و درخواست پاسخ داده شده (تعداد).

در تعیین اهداف کمی پرسش اینجاست که آن طرح (با توجه به پروژه و فعالیت هایی که در گام بعدی برای آن طرح مدنظر قرار می گیرد) به چه تعداد (کمیت) باید اقدام و عملی گردد؟ در این راستا برای تدقیق کمیت؛ ابتدا وضع موجود و وضع مطلوب آن هدف کمی برآورد می شود که در نتیجه آن، اختلاف بین وضع موجود و مطلوب مشخص می شود. در نهایت، دست اندرکاران و متخصصان بر اساس توانی که در بازه زمانی برنامه در اختیار دارند؛ کمیتی را انتخاب می کنند.^۱

۲-۴- تعریف پروژه / فعالیت

بعد از اینکه طرح ها تدقیق و نهایی شدند و کمیت آنها نیز مشخص گردید (البته مجدد تأکید ارتباط بین این ارکان الزاماً سلسله مراتبی و تقدم و تأخر قطعی نیست و برعکس؛ در بسیاری از مواقع ارتباط از نوع چرخشی و رفت و برگشتی است)؛ در گام عملیاتی تر و جزئی تر، نوبت به تعریف پروژه و فعالیت می رسد. این فعالیت ها و پروژه ها مجموعه اقدامات مرتبط با یک طرح هستند که سبب می شوند اهداف عملیاتی تحقق یابند. تعریف و شناسایی پروژه ها و فعالیت ها اقدامی فنی و مشارکتی است. در این مرحله دست اندرکاران و تهیه کنندگان برنامه توسعه با در نظر داشتن جمیع ابعاد و با آگاهی از اهداف راهبردی و اهداف عملیاتی، پروژه ها و فعالیت هایی را برای نیل به اهداف عملیاتی در قالب طرح های مشخص پیشنهاد می کنند. با پیشنهاد و شناسایی پروژه ها و فعالیت ها در قالب مشارکتی، طبیعتاً سیاستگذار با تعداد زیادی از پروژه و فعالیت مواجه است که بنا به دلایل مختلف گردآوری و احصاء شده است. بنابراین در این مرحله نیز برنامه ریزان مجبورند با اولویت بندی به تعدادی از پروژه و فعالیت برسند تا در بازه زمانی پنج ساله قابلیت انجام داشته باشد. در این زمینه ماتریس آیزنهاور می تواند راهگشا باشد؛ چراکه با توجه به پیچیدگی های برنامه ریزی در سطح ملی از شفافیت و سادگی بالاتری برخوردار است و همچنین دو مقوله اهمیت و فوریت را به صورت یکجا مد نظر دارد.^۲

۱. برای تشریح بیشتر مراجعه شود به فرم و مثال ارائه شده در پیوست دستورالعمل (مثال شماره چهار).

۲. برای تشریح بیشتر مراجعه شود به فرم و مثال ارائه شده در پیوست دستورالعمل (مثال شماره پنج).

۲-۵- عملیاتی‌سازی طرح‌ها

بعد از گذر از ایستگاه تعریف پروژه و فعالیت و با نهایی شدن آنها در قالب طرح‌های مشخص، برای هر طرح یک «برنامه (سازمان) عملیاتی‌سازی طرح‌ها» تعریف می‌گردد. در واقع در این لنگرگاه برای هر طرح، مشخصاتی چون تعیین مدت زمان، تأمین مالی و تعیین دستگاه مجری و همکار تدقیق می‌شود. به عبارتی عملیاتی‌سازی طرح‌ها، پیش‌بینی عملیات و کارهایی است که برای دستیابی به اهداف مورد نیاز است. در عملیاتی‌سازی طرح‌ها به پرسش‌های زیر پاسخ داده می‌شود:

۱- چه فعالیت/ پروژه؟ (پیش‌بینی فعالیت‌ها/ پروژه‌ها)؛

۲- در چه مدت زمانی؟ (پیش‌بینی زمانی)؛

۳- با چه منابعی؟ (پیش‌بینی منابع)؛

۴- توسط چه کسی؟ (پیش‌بینی مسئول).

به‌طور ساده، عملیاتی‌سازی طرح‌ها، عبارت است از جدولی که بتواند به پرسش‌های مذکور برای هر طرح پاسخ دهد. بنابراین تلاش دارد به شیوه تعاملی ارکان جدول ذیل را تدقیق نماید تا اهداف عملیاتی به سطح اجرائی نزدیک شود و برآوردها برای مجریان برنامه شفاف گردد.^۱

جدول عملیاتی‌سازی طرح‌ها

راهنما:															
هدف عملیاتی:															
عنوان طرح:															
هدف کمی:															
ملاحظات	مقیاس اجرا		نوع تأمین مالی		میزان منابع مالی مورد نیاز	میزان اجرا در طی سال‌های برنامه					واحد/ سنجه هدف	واحد اجرا	دستگاه همکار	دستگاه مجری	پروژه‌ها / فعالیت
	استانی	ملی	منابع غیردولتی	منابع دولتی		۵	۴	۳	۲	۱					

۲-۶- پیوند برنامه با بودجه

در جریان تنظیم مشخصات عملیاتی‌سازی طرح‌ها و تدقیق ابعاد اجرائی آن‌ها، از جمله مواردی که شفاف شد و مورد تدقیق قرار گرفت، میزان منابع مالی مورد نیاز و نوع منبع تأمین آن است (بودجه مورد نیاز). از این رو،

۱. برای تشریح بیشتر مراجعه شود به فرم و مثال ارائه شده در پیوست دستورالعمل (مثال شماره شش).

این لنگرگاه در تدوین برنامه عملیاتی، ایستگاهی است که برنامه به بودجه‌ریزی سالانه کشور پیوند می‌خورد. به عبارتی در این قسمت امکان اتصال و پیوند برنامه‌ریزی پنج‌ساله با بودجه‌ریزی سالانه ایجاد می‌شود. آنچه در جدول عملیاتی‌سازی طرح‌ها در خصوص مباحث تأمین مالی تدقیق می‌شود عبارت است از میزان منابع مالی مورد نیاز و نوع تأمین مالی. پرواضح است که آن بخش از بودجه برآورد شده، موضوع پیوند برنامه با بودجه سالیانه است که نوع تأمین مالی آن، دولتی است. از این‌رو با مشخص شدن این مورد، نقطه ورود به بودجه مشخص می‌شود.

به طور خلاصه و با توجه به فرایند برنامه‌ریزی عملیاتی ذکر شده، نقطه اتصال بودجه‌ریزی یک‌ساله کشور با برنامه‌ریزی پنج‌ساله کشور؛ «طرح» است. آنچه در شیوه فعلی بودجه‌ریزی کشور و با توجه به روش بودجه‌ریزی برنامه‌ای، با عنوان برنامه در زیر دستگاه‌های اجرایی تعریف می‌شود (از آن به برنامه اجرایی هم نام برده می‌شود) نقطه اتصال برنامه توسعه و بودجه است (البته بسیاری از کشورها در این زمینه از چهارچوب مخارج میان‌مدت که تصویر دو یا سه ساله از بودجه در ارتباط با برنامه میان‌مدت و توسعه است را، به عنوان حلقه واسط قبلی، استفاده می‌کنند). ذیل این برنامه‌ها در بودجه سالیانه دستگاه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی تعریف می‌شوند. به این ترتیب بودجه سالیانه می‌تواند با طرح‌های پیشنهادی برنامه پنج‌ساله ارتباط داشته باشد. به عبارتی طرح‌های پیشنهادی برنامه پنج‌ساله در قالب بودجه سالانه شکسته شده و در هر سال قسمتی از طرح به اجرا درمی‌آید؛ اما این امر محتاج بازنگری گسترده در برنامه‌های بودجه و بازبینی و اصلاح اساسی در فرایند تنظیم بودجه است و با برقراری فرایند رایج بودجه‌ریزی، تحقق آن با مشکلاتی همراه است.

درنهایت باید اشاره شود که پروژه‌ها و یا فعالیت‌هایی که در حال انجام هستند و به عبارتی از مدت‌ها قبل شروع شده‌اند؛ از منظر برنامه جدید توسعه؛ به دو دسته تقسیم می‌شوند:

- پروژه‌ها و فعالیت‌هایی که در راستای اهداف برنامه هستند؛ در نتیجه در قالب طرحی مشخص ساماندهی شده و به برنامه پیوند می‌خورند.

- پروژه‌ها و فعالیت‌هایی که در راستای اهداف برنامه جدید نیستند؛ بنابراین باید خارج از برنامه برای آن‌ها تصمیم گرفته شود.

در این قسمت جداول و فرم‌هایی در نظر گرفته می‌شود که با مشارکت مجریان برنامه و بودجه تدقیق می‌شود.^۱ قابل ذکر است بیان تشریحی موضوع پیوند برنامه با بودجه سالانه در سایر ایستگاه‌های نظام برنامه‌ریزی مانند تدوین بودجه سالانه عمیق‌تر تبیین خواهد شد؛ بنابراین، به این دستورالعمل به صورت کلی و مختصر پرداخته شده است.

۱. برای تشریح بیشتر مراجعه شود به فرم و مثال ارائه شده در پیوست دستورالعمل (مثال شماره هفت).

۲-۷- ارزیابی و پایش

همانند بند قبلی در این قسمت نیز لازم به توضیح است که در تدوین برنامه عملیاتی و ارائه دستورالعمل حاضر، به موضوع ارزیابی و پایش به طور مختصر پرداخته شده و طرح این موضوع در حدی است که برای دستورالعمل حاضر مکفی باشد و تعاریف، ساختار، فرایند و خروجی پایش و ارزیابی برنامه در دستورالعمل خاص خود معرفی و مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

پس از انجام مراحل یاد شده، نکته‌ای که باید در فرایند اجرای برنامه مدنظر قرار گیرد، ارزیابی و پایش است. این امر می‌تواند سبب اطمینان از اجرای موفقیت‌آمیز هر برنامه و شناسایی نواقص و کاستی‌های احتمالی شود. پرواضح است پایش و ارزیابی دو امر متفاوت بوده و با هدف متفاوت مطرح می‌شوند.

پایش عبارت است از انجام اقداماتی برای حصول اطمینان از اجرا شدن به موقع فعالیت‌هایی که در برنامه پیش‌بینی شده است. پایش؛ نظارت بر فرایند و عملکرد حاصل از اجرای برنامه، در حین اجرای آن است؛ به عبارت دیگر، پایش مبتنی بر خروجی و عملکرد طرح می‌باشد. از جمله اهداف پایش می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

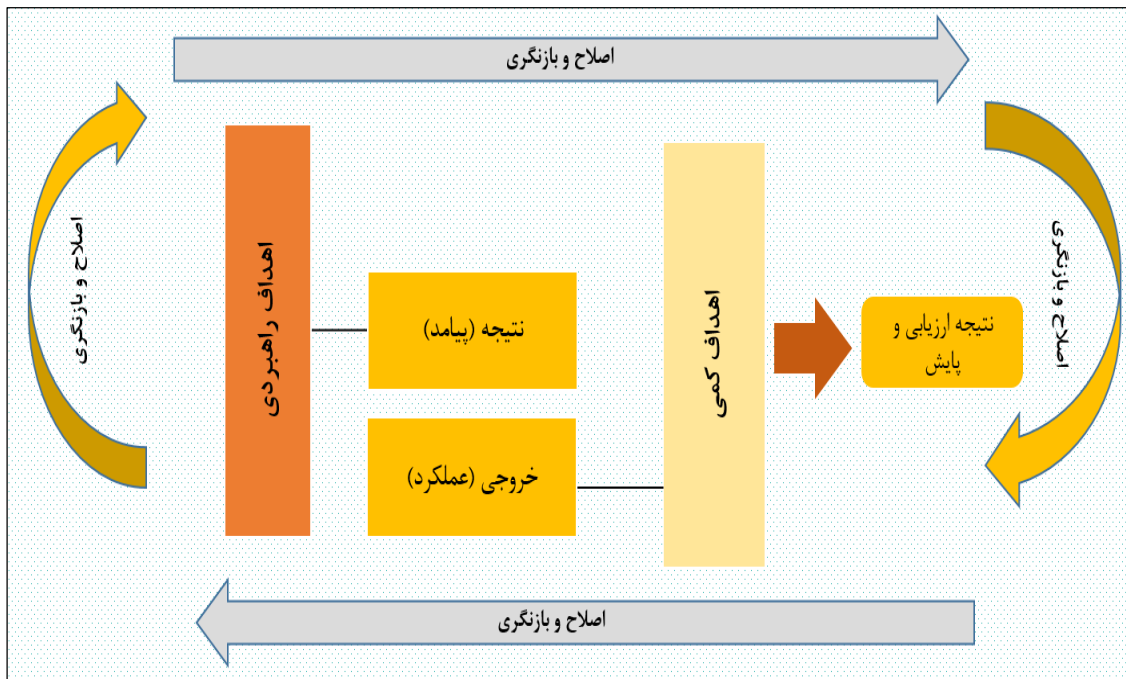
- در طراحی و اجرای برنامه/ پروژه بسیار مهم است و اطلاعات مفیدی فراهم می‌کند؛
- سبب تجزیه و تحلیل وضعیت موجود برنامه/ پروژه می‌شود؛
- تعیین می‌کند که آیا از ورودی‌ها در برنامه/ پروژه به خوبی استفاده خواهد شد؛
- سبب شناسایی مشکلات پیش روی پروژه برای پیدا کردن راه‌حل می‌شود؛
- سبب اجرای مناسب‌ترین راه‌حل‌ها برای برنامه/ پروژه در دست اجرا می‌شود.

ارزیابی، فرایند تعیین و فراهم آوردن اطلاعات لازم درباره مطلوبیت هدف‌ها، برنامه‌های عملیاتی و نتایج حاصل از آن‌ها به منظور هدایت و تصمیم‌گیری به منظور بهبود و پیشرفت فعالیت‌ها برای کسب بازدهی مدنظر است. به عبارتی، ارزیابی جمع‌بندی نظارت‌های صورت پذیرفته بر برنامه پس از تکمیل اجرای آن‌ها است. به عبارت بهتر، ارزیابی مبتنی بر نتیجه و پیامد اهداف عملیاتی برنامه است.

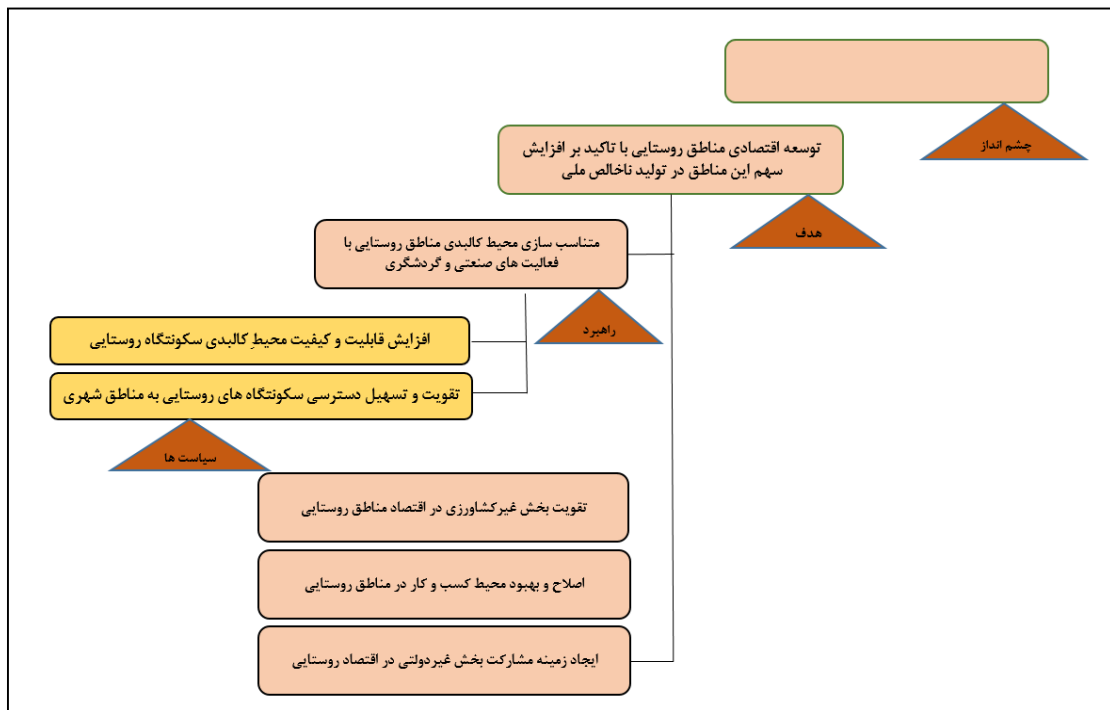
در این دستورالعمل پیرامون پایش طرح‌ها و ارزیابی اهداف عملیاتی فرم‌هایی تدوین شده است، به عنوان مثال (فرم‌های شماره ۸، ۹ و ۱۰ پیوست).

۲-۸- اصلاح و بازنگری

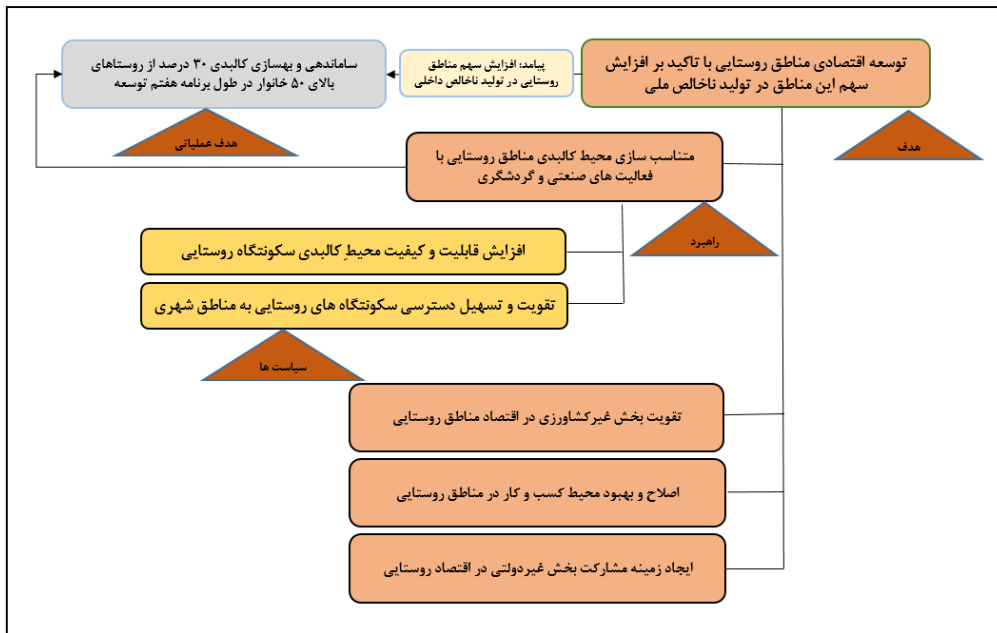
آخرین گام در فرایند برنامه‌ریزی برای رفع نواقص احتمالی، «اصلاح و بازنگری» است. در کنار پایش و ارزیابی پس از مشاهده انحراف‌ها، اقدام اصلاحی باید تعریف و اجرا شود. لازم به توضیح است در یک فرایند رفت و برگشتی، اصلاح و بازنگری نیز صورت می‌پذیرد.



مثال ۱: ارکان برنامه ریزی در سطح راهبردی

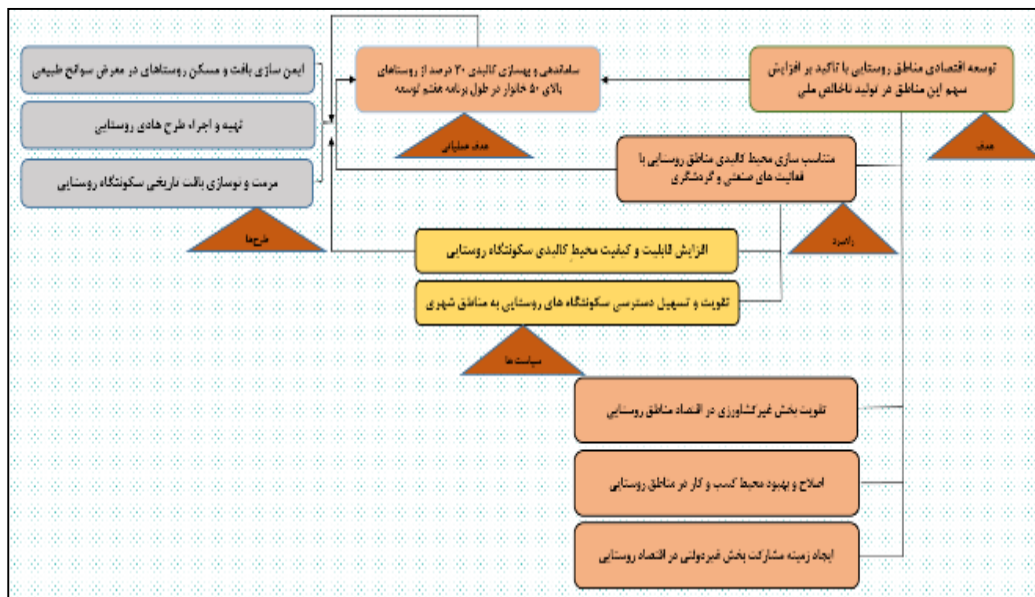


مثال ۲: تدوین اهداف عملیاتی



شناسایی اهداف دارای اولویت بر اساس ماتریس AHP

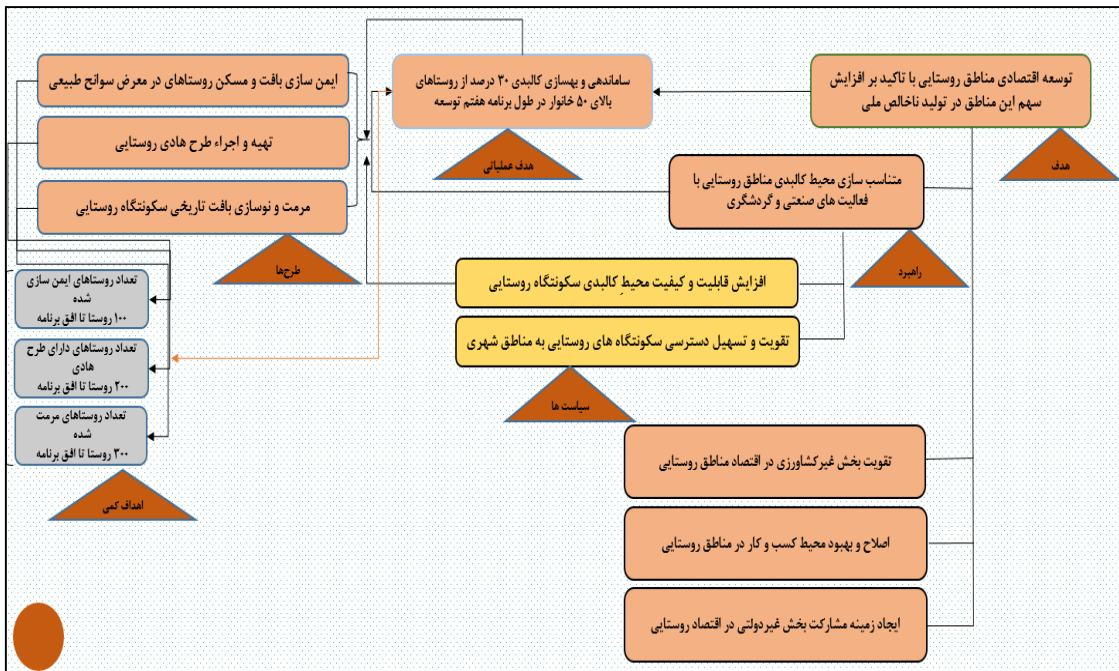
هدف ۴	هدف ۳	هدف ۲	هدف ۱	
				هدف ۱
				هدف ۲
				هدف ۳
				هدف ۴



انتخاب طرح‌های دارای اولویت توسط ماتریس تصمیم‌گیری

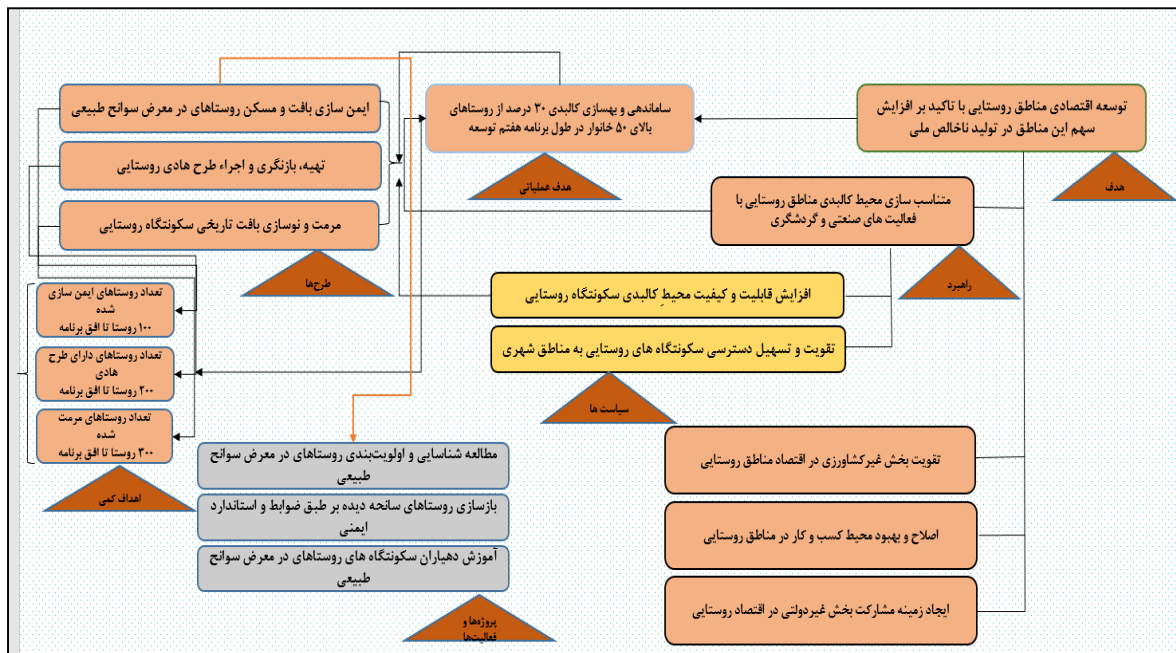
موارد	طرح ۱	طرح ۲	طرح ۳	طرح ۴	طرح ۵	طرح ۶	طرح ۷
طرح ۱			*		*		*
طرح ۲			*	*		*	*
طرح ۳				*	*	*	*
طرح ۴						*	*
طرح ۵							*
طرح ۶							*
طرح ۷							*
جمع امتیاز سطرها	۳	۴	۴	۲	۱	۱	۰
جمع امتیاز ستون‌ها	۰	۰	۲	۲	۲	۳	۶
جمع امتیازها	۳	۴	۶	۴	۳	۴	۶

مثال ۴: اهداف کمی / شاخص‌ها



فرم اهداف کمی طرح‌های برنامه عملیاتی

طرح‌ها	عنوان هدف کمی	واحد هدف	عملکرد			توزیع زمانی				
			موجود	بهبود	هدف برنامه	سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم	سال پنجم
ایمن سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی	تعداد روستاهای ایمن سازی شده	تعداد روستا	۲۰	۱۵۰	۱۰۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰
تهیه و اجراء طرح هادی روستایی	تعداد روستاهای دارای طرح هادی	تعداد روستا	۵۰	۳۵۰	۲۰۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰
مرمت و نوسازی بافت تاریخی سکونتگاه روستایی	تعداد روستاهای مرمت شده	تعداد روستا	۱۰۰	۵۰۰	۳۰۰	۶۰	۶۰	۶۰	۶۰	۶۰



پرسشنامه شناسایی پروژه‌ها و فعالیت‌های دارای اولویت

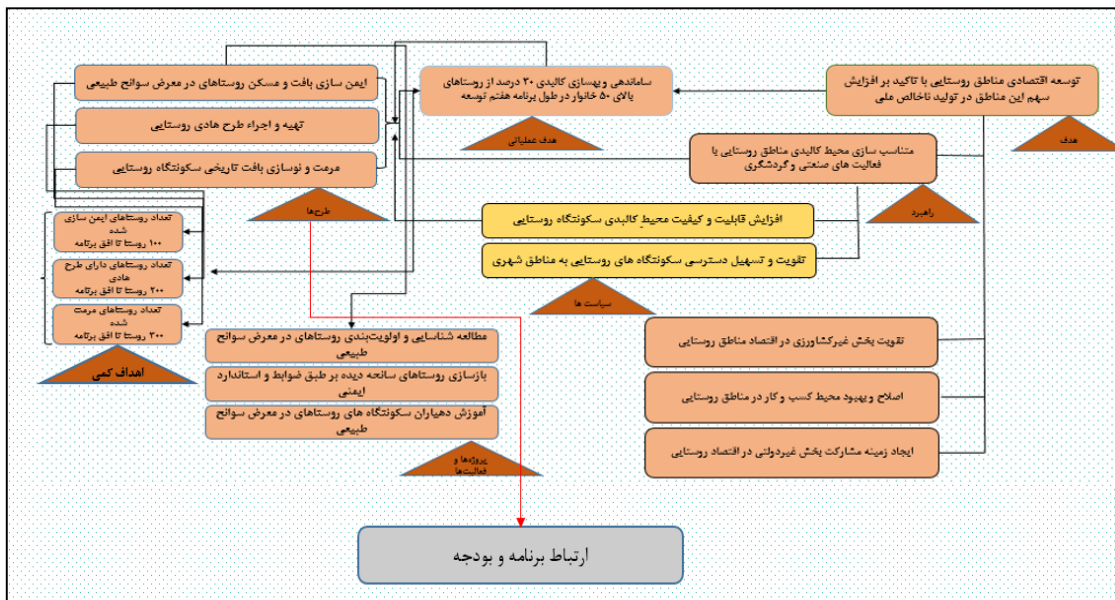
عنوان طرح: ایمن سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی										
فوریت (Urgency)			اهمیت (Importance)							
۹	۷	۵	۳	۱	۹	۷	۵	۳	۱	
		*				*				مطالعه شناسایی و اولویت بندی روستاهای در معرض سوانح طبیعی
			*					*		تدوین و ارائه ضوابط احیا و نوسازی مسکن سانحه دیده
	*				*					بازسازی روستاهای سانحه دیده بر طبق ضوابط و استاندارد ایمنی
	*		*				*			آموزش دهیاران سکونتگاه‌های روستاهای در معرض سوانح طبیعی
			*					*		تعریف سکونتگاه جدید برای روستاهای سانحه دیده
			*						*	تهیه اطلس پهنه بندی روستاهای کشور بر اساس میزان در معرض خطر بودن روستاها
		*						*		ایجاد سیل بند در مسیر روخانه های فصلی و دائمی در مسیر روستاها

مثال ۶: عملیاتی‌سازی طرح‌ها

هدف کلی: توسعه اقتصادی مناطق روستایی با تاکید بر افزایش سهم این مناطق در تولید ناخالص ملی
 هدف عملیاتی: ساماندهی و بهسازی کالبدی ۳۰ درصد از روستاهای بالای ۵۰ خانوار در طول برنامه هفتم توسعه
 عنوان طرح: ایمن سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی
 هدف کمی: تعداد روستاهای ایمن سازی شده (۱۰۰ روستا تا اقی برنامه)

ملاحظات	مقیاس اجراء		نوع تامین مالی		منابع مورد نیاز مالی	میزان اجراء در طی سال‌های برنامه					واحد / سنجش هدف	واحد اجراء	دستگاه همکار	دستگاه مجری	پروژه‌ها / فعالیت	
	استانی	ملی	منابع غیر دولتی	منابع دولتی		۱	۲	۳	۴	۵						
				۱۰	۱۰۰	۱۰۰۰	-	-	-	-	۱۰۰	درصد	پروژه	-	بنیاد مسکن	مطالعه شناسایی و اولویت‌بندی روستاهای در معرض سوانح طبیعی
				-	۱۰۰	۱۰۰۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	تعداد	روستا	-	بنیاد مسکن	بازسازی روستاهای سانحه دیده بر طبق ضوابط و استانداردهای ایمنی
				۵۰	۱۰۰	۱۰۰۰	-	-	-	-	۱۰۰	تعداد	روستا	سازمان شهرداری ها و دهیاری ها	بنیاد مسکن	آموزش دهیاران سکونتگاه‌های روستاهای در معرض سوانح طبیعی

مثال ۷: ارتباط برنامه و بودجه



جدول اتصال بودجه سالیانه با برنامه پنج ساله

هدف کلی: توسعه اقتصادی مناطق روستایی با تاکید بر افزایش سهم این مناطق در تولید ناخالص ملی
هدف عملیاتی: ساماندهی و بهسازی کالبدی ۳۰ درصد از روستاهای بالای ۵۰ خانوار در طول برنامه هفتم توسعه

کد طرح	مقیاس اجراء		میزان منابع مورد نیاز برای سال بودجه	واحد اجراء	میزان اجرا	دستگاه همکار	دستگاه مجری	عنوان طرح
	استانی	ملی						
		*	۱۰۰۰	روستا	۲۰	سازمان شهرداری ها	بنیاد مسکن	ایمن سازی بافت و مسکن روستاهای در معرض سوانح طبیعی
		*	۵۰۰۰	روستا	۴۰	-	بنیاد مسکن	تهیه و اجراء طرح هادی روستایی
		*	۲۰۰۰	روستا	۶۰	وزارت میراث فرهنگی و ...	بنیاد مسکن	مرمت و نوسازی بافت تاریخی سکونتگاه روستایی

مثال ۸: عملکرد اهداف عملیاتی برنامه

شکست و عملکرد اهداف عملیاتی در طول برنامه										وضعیت			واحد عملکرد	اهداف عملیاتی
سال پنجم		سال چهارم		سال سوم		سال دوم		سال اول		هدف برنامه	بهبود	موجود		
عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف					

*جدول مذکور به عنوان نمونه طراحی شد، لذا جزئیات کامل عملکرد اهداف عملیاتی برنامه و تدقیق جدول آن در «دستورالعمل ارزیابی و پایش برنامه» مد نظر قرار می گیرد.

مثال ۹: پایش طرحها

شکست و عملکرد اهداف کمی طرحها در طول برنامه										وضعیت			واحد هدف	عنوان هدف کمی	طرحها
سال پنجم		سال چهارم		سال سوم		سال دوم		سال اول		هدف برنامه	بهبود	موجود			
عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف						

*جدول مذکور به عنوان نمونه طراحی شد، بنابراین جزئیات کامل پایش طرحها و تدقیق جدول آن در «دستورالعمل ارزیابی و پایش برنامه» مد نظر قرار می گیرد.

مثال ۱۰: ارزیابی پیامد اهداف کلی برنامه

شکست و عملکرد پیامد اهداف کلی برنامه در طول برنامه										وضعیت			واحد ارزیابی	عنوان پیامد
سال پنجم		سال چهارم		سال سوم		سال دوم		سال اول		هدف برنامه	بهینه	موجود		
عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف					

*جدول مذکور به عنوان نمونه طراحی شد، لذا جزئیات کامل ارزیابی پیامد اهداف کلی برنامه و تدقیق جدول آن در «دستورالعمل ارزیابی و پایش برنامه» مد نظر قرار می‌گیرد.