

ارکان توسعه پایدار و الزامات آن در برنامه پنج ساله هفتم توسعه



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل

مجموعه گزارش شماره ۳۵۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	ارکان توسعه پایدار و الزامات آن در برنامه پنج ساله هفتم توسعه
کد شناسه	۱۴۰۱-۸-۱۰۳۹۹
گروه پژوهشی	توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین الملل
پدیدآورنده	یداله ابراهیمی فر
ناشر	مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری
تاریخ انتشار	تیر ماه ۱۴۰۱
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات اللهی - خیابان سپند (استاد جعفر شهری) - پلاک ۱۶ شماره های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	خلاصه مدیریتی.....
۱	مقدمه
۲	۱- پایداری.....
۲	۱-۱- رکن اول: پایداری اجتماعی.....
۲	۱-۲- رکن دوم: پایداری انسانی.....
۳	۱-۳- رکن سوم: پایداری اقتصادی.....
۴	۱-۴- رکن چهارم: پایداری زیست‌محیطی.....
۵	۲- سنجش‌های پایداری.....
۵	۲-۱- در ارتباط با پایداری اجتماعی.....
۵	۲-۲- در ارتباط با پایداری انسانی.....
۵	۲-۳- در ارتباط با پایداری اقتصادی.....
۵	۲-۴- در ارتباط با پایداری زیست‌محیطی.....
۶	۳- مفهوم رشد فراگیر در برنامه‌های توسعه.....
۷	۴- اهمیت هدف‌گذاری هوشمند در برنامه‌های توسعه.....
۸	۴-۱- آشنایی با سه مفهوم هدف در برنامه‌های توسعه و ارتباط آنها با یکدیگر.....
۸	۴-۲- مفهوم هدف در برنامه توسعه پایدار سازمان ملل.....
۹	۴-۳- ضرورت ایجاد شفافیت و پاسخگویی در برنامه‌ها بر اساس اهداف تعیین‌شده.....
۱۰	۴-۴- در تعیین اهداف باید به چه ویژگی‌های آن دقت نمود؟.....
۱۰	۴-۵- ویژگی‌های هدف با چه ملاحظاتی تعیین می‌شوند؟.....
۱۲	پیوست.....
۱۵	منابع.....

فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۱	نمودار ۱: چهار رکن پایداری در توسعه
۶	نمودار ۲: عناصر رشد فراگیر

خلاصه مدیریتی

با توجه به ناکامی‌های تجربی در شش برنامه توسعه قبلی و تحولات اجتماعی-اقتصادی روزافزون در دنیای امروز و عزم دولت سیزدهم در انجام اصلاحات اقتصادی گسترده، برنامه هفتم توسعه فرصت بسیار مناسب را برای پی‌ریزی این اصلاحات تحول‌آفرین فراهم می‌کند که علی‌القاعده این اصلاحات باید از شاکله برنامه هفتم و فرایند تهیه، تصویب و اجرای آن شروع شود. توسعه پایدار یکی از پیامدهای اصلاحات اقتصادی تحول‌آفرین است که برنامه هفتم توسعه می‌تواند زمینه‌ساز تحقق آن گردد. توسعه پایدار بر چهار رکن ۱- انسانی؛ ۲- اجتماعی؛ ۳- اقتصادی؛ و ۴- زیست‌محیطی استوار است. ایجاد پایداری در این چهار رکن، توسعه پایدار را ممکن می‌سازد. از این‌رو لازم است در برنامه هفتم به چهار رکن پایداری توجه کافی و وافر شود و مؤلفه‌های سنجش آن در حوزه انسانی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی به خوبی برای همه بخش‌ها و دستگاه‌ها تعریف شود تا حکمرانی نظارتی و پاسخگویی به نحو شایسته‌ای به اجرا درآید.

نکته مهم دیگر در تسریع و شفاف‌سازی برنامه اصلاحات اقتصادی در برنامه هفتم، تبیین سلسله‌مراتب هدف در هر برنامه و تعیین اهداف بر اساس ضوابط استاندارد است که ناظر به پنج ویژگی هدف در هر یک از سه وجه آن (خروجی، پیامد و اثر) است. پنج ویژگی هدف عبارت است از: مشخص بودن، قابل اندازه‌گیری بودن، قابل دستیابی بودن، واقع‌بینانه بودن و زمان‌دار بودن. اهداف با چنین ویژگی‌هایی، نظارت و پاسخگویی مؤثر در اجرای برنامه‌ها را شفاف‌تر می‌سازد.

رشد فراگیر جزء لاینفک فرایند توسعه پایدار محسوب می‌شود، توسعه‌ای که در آن همه افراد در گروه‌های مختلف مشارکت داشته باشند و از منافع حاصل از آن به‌طور عادلانه بهره‌مند شوند؛ رشدی اقتصادی را به ثمر خواهد رساند که مبین رشد فراگیر خواهد بود. برای رشد فراگیر هشت ضلع اجتماعی-اقتصادی (توسعه بخش کشاورزی، توسعه بخش صنعتی، توسعه بخش اجتماعی، کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای، حمایت از محیط‌زیست، ایجاد اشتغال، توزیع برابر درآمدها و کاهش فقر) در نظر گرفته می‌شود که با توسعه آنها رشد فراگیر عملاً تحقق می‌یابد. برای اندازه‌گیری تحقق رشد فراگیر لازم است از شاخص‌های توسعه‌ای این هشت ضلع، یک شاخص ترکیبی تعریف و تعیین شود.

نکته آخر این که نظام پویا و ارزشیابی برنامه در سازمان برنامه و بودجه باید در فرایند تهیه و تصویب برنامه‌ها حضور فعال و پررنگ داشته باشد تا برنامه‌ها در بخش‌های مختلف با رعایت الزامات توسعه پایدار و با تأکید بر نحوه تعیین اهداف، به‌ویژه معطوف به پیامدها و اثر تنظیم گردد.

مقدمه

در آستانه تهیه و تدوین برنامه پنج‌ساله هفتم کشور قرار داریم. برنامه توسعه در هر کشوری که بخواهد تهیه و اجرا شود اساساً باید به رسالت اصلی برنامه مبنی بر پایداری توسعه اذعان و توجه مبرم و گریزناپذیری داشته باشد. عنصر کلیدی در گفتمان توسعه و رشد پایدار، کلمه پایداری است. توسعه بدون ماهیت پایداری، نظام و جامعه را نسبت به تکانه‌ها به خصوص تکانه‌های بیرونی آسیب‌پذیر و ناتاب‌آور می‌سازد. توسعه پایدار به معنای گسترده خود در عرصه اقتصاد و جامعه، شامل چهار حوزه کلی است که چهار رکن پایداری توسعه نامیده می‌شود. این چهار رکن عبارت‌اند از ۱- اجتماعی؛ ۲- انسانی؛ ۳- اقتصادی؛ و ۴- زیست‌محیطی. اساساً پایداری در توسعه را باید در بستر سند آمایش سرزمین و الزامات آن دنبال کرد، زیرا با نگاه آمایش سرزمین تضمین مطمئن‌تری برای استقرار پایداری در توسعه متوازن منطقه‌ای وجود خواهد داشت.

اکنون این پرسش پیش می‌آید که دست‌اندرکاران تهیه برنامه‌های پنج‌ساله قبلی چگونه به الزامات چهار رکن پایداری در توسعه توجه داشته‌اند و چه مؤلفه‌هایی را برای تحقق آنها معرفی کرده‌اند و به چه میزان به اهداف تعیین شده دست یافته‌اند. به هر حال پاسخ به این پرسش‌ها نیازمند بررسی تحلیلی از محتوای برنامه‌ها و عملکردها است. ما در این گزارش مختصر می‌خواهیم برای ایجاد یک فهم و درک مشترک از پایداری هر یک از رکن‌های پایداری را برای کارشناسان حوزه برنامه‌ریزی توسعه توصیف نموده و الزامات توجه به آن را از زوایای مختلف بررسی کنیم.



نمودار ۱: چهار رکن پایداری در توسعه

۱- پایداری^۱

واژه پایداری به مفهوم کلی اشاره به برنامه‌ها، ابتکارات و اقداماتی دارد که برای حفظ منابع خاص هدفمند است. به هر حال پایداری در واقع به چهار حوزه متمایز اشاره دارد که به چهار رکن پایداری معروف است.

۱-۱- رکن اول: پایداری اجتماعی^۲

پایداری اجتماعی هدف حفظ سرمایه اجتماعی را از طریق سرمایه‌گذاری و ایجاد خدماتی که چارچوب جامعه را تشکیل می‌دهد، دنبال می‌کند. این مفهوم دربرگیرنده یک نگاه جهانی در ارتباط با اجتماع‌ها، فرهنگ و جهانی شدن است. پایداری اجتماعی به معنای حفظ و صیانت از نسل‌های آینده و اذعان به این حقیقت است که آنچه را ما انجام می‌دهیم می‌تواند بر دیگران و جهان تأثیر داشته باشد. پایداری اجتماعی بر حفظ و بهبود کیفیت اجتماعی، تمرکز و تأکید دارد که از طریق مفاهیمی همچون انسجام اجتماعی، عمل متقابل، درستکاری و اهمیت دادن به روابط بین مردم شکل می‌گیرد. پایداری اجتماعی را می‌توان از طریق قوانین، اطلاعات و اشتراک‌گذاری نظرها در خصوص برابری و حقوق انسان‌ها مورد تشویق قرار داد و از آن حمایت کرد. مفهوم پایداری اجتماعی همه جنبه‌های توسعه پایدار را که سازمان ملل برای اهداف توسعه پایدار تعریف کرده است، در برمی‌گیرد. اصل توسعه پایدار معطوف به بهبود اقتصادی و اجتماعی است که از محیط‌زیست صیانت و از برابری حمایت کند. از این رو هم اقتصاد، جامعه و نظام زیست‌بوم متقابلاً به هم وابستگی پیدا می‌کنند (Diesendorf, 2000)

۱-۲- رکن دوم: پایداری انسانی^۳

مراد از پایداری انسانی این است که برنامه توسعه بتواند سرمایه انسانی را در جامعه حفظ کند و در جهت بهبود آن مؤثر واقع شود. سرمایه‌گذاری در نظام‌های بهداشتی و آموزشی، دسترسی به خدمات عمومی، تغذیه، دانش و مهارت تماماً در حوزه بحث توسعه انسانی پایدار قرار می‌گیرند. منابع طبیعی و فضاهای سرزمینی در هر کشوری محدود می‌باشد؛ بنابراین نیاز است بین رشد مستمر و بهبود در وضعیت بهداشتی و رفاه اقتصادی آحاد مردم توازن برقرار شود. به عنوان مثال، در زمینه کسب‌وکار اگر یک سازمان خود را به‌عنوان عضوی از یک جامعه در نظر می‌گیرد باید تلاش کند ارتقای ارزش‌های فضای کسب‌وکار را به منظور الزامات توجه به سرمایه‌های انسانی دنبال کند. پایداری انسانی عمدتاً بر اهمیت نقش هر انسان متمرکز است که مستقیم یا غیرمستقیم در تولید محصولات، تدارک خدمات یا گسترش ذی‌نفعان (سرمایه انسانی یک سازمان) تجلی پیدا می‌کند (Benn et al., 2014). کسب و کارها ممکن است مستقیم و غیرمستقیم بر جوامع بشری در کره خاکی

1. Sustainability
2. Social Sustainability
3. Human Sustainability

تأثیر بگذارند یا روش‌هایی که برای استحصال منابع استفاده می‌شود نیز می‌تواند بر زندگی آنها اثرگذار باشد. به‌طور کلی پایداری انسانی شامل توسعه مهارت‌ها و ظرفیت‌های انسانی است که پشتوانه‌ای برای هر سازمان در انجام وظایف، مأموریت‌ها و پایداری سازمانی محسوب می‌شود. علاوه بر این، پایداری انسانی نقش بسزایی در بهبود و ارتقای سطح آسایش^۱ اقوام و جوامع بشری دارد.

۱-۳- رکن سوم: پایداری اقتصادی^۲

پایداری اقتصادی بر این هدف استوار است که سرمایه مادی را حفظ کند. اگر پایداری اجتماعی بر بهبود برابری اجتماعی متمرکز است پایداری اقتصادی هدف بهبود استاندارد زندگی را دنبال می‌کند. این موضوع در زمینه فعالیت‌های بنگاهی دلالت به استفاده کارآمد از دارایی‌ها دارد تا سوددهی بنگاه را در طی زمان حفظ کند. در گزارش سال ۲۰۰۰ دولت انگلستان، چاپ ژانویه ۲۰۰۱ آمده است:

«ایجاد رشد اقتصادی در سطح بالا و باثبات یکی از اهداف کلیدی توسعه پایدار است. نادیده گرفتن رشد اقتصادی هیچ‌گاه یک انتخاب نیست؛ اما توسعه پایدار مفهوم فراگیرتر از رشد اقتصادی است. کیفیت رشد اقتصادی به اندازه کمیت آن مهم است.»

منتقدان این الگوی توسعه پایدار به این نکته اذعان دارند که شکاف زیاد در روش‌های حسابداری مدرن این نیست که هزینه خسارت وارده به زمین باید به قیمت بازار در محاسبات منظور شود (Hawking, 2010). یک رویکرد نسبتاً اخیر در اقتصاد به این نکته اذعان دارد که این مدل عناصر مهم اجتماعی و زیست‌بوم را به طور خیلی محدود تحت پوشش قرار می‌دهد. اقتصاد جدید در عصر حاضر سرمایه طبیعی (نظام‌های زیست‌بوم) و سرمایه اجتماعی (روابط بین مردم) را در شمول مباحث خود گنجانده است و این شعار سرمایه را که رشد مستمر خوب است و هر بیشتر باشد، بهتر است را مورد چالش قرار می‌دهد؛ زیرا رشد اقتصادی بدون ملاحظات سرمایه‌های طبیعی و اجتماعی به نظام زیست‌بوم و انسانی آسیب جدی وارد می‌کند (Benn et al., 2014).

1. Well-being
2. Economic Sustainability

۱-۴- رکن چهارم: پایداری زیست‌محیطی^۱

پایداری زیست‌محیطی هدف، بهبود رفاه انسانی را از طریق حمایت از سرمایه طبیعی (مثل زمین، هوا، آب، معادن و غیره) دنبال می‌کند. ابتکارات و برنامه‌های توسعه‌ای از منظر رعایت ملاحظات پایداری زیست‌محیطی تعریف و تأیید می‌شوند و آن زمانی است که اطمینان حاصل شود برنامه‌های مذکور در جهت تأمین نیازهای جمعیت عمل کرده بدون اینکه خطری را متوجه تأمین نیازهای نسل‌های آینده نماید. پایداری زیست‌محیطی، همان‌طور که متخصصان این رشته مانند (Dunphy, Benveniste, Griffiths and Sutton, 2000) توصیف کرده‌اند، اهمیت ویژه‌ای برای بنگاه‌های اقتصادی در نظر می‌گیرد «اینکه کسب‌وکارها چگونه می‌توانند پیامدهای اقتصادی مثبت را در جوامع بشر ایجاد کنند بدون اینکه زیان یا خسارتی را در کوتاه‌مدت و درازمدت متوجه زیست‌بوم و محیط‌زیست سازند». طبق مستندات (Dunphy et al, 2000)، یک کسب‌وکار منطبق با ملاحظات پایداری زیست‌محیطی به دنبال این است که چهار رکن پایداری توسعه را در تعادل با یکدیگر حفظ کند و برای رسیدن به این هدف لازم است به هر رکن توجه برابر داشته باشد.

اصل چهار رکن پایداری بیان می‌دارد: برای دستیابی به پایداری به مفهوم کامل خود، لازم است مسائل پایداری در ارتباط با همه چهار رکن با هم حل شود و سپس در جهت حفظ کل پایداری تلاش شود. هرچند در برخی از موارد، چهار رکن با یکدیگر همپوشانی پیدا می‌کنند؛ اما این نکته مهم است که در هر رکن فعالیت تأثیرگذار به محیط‌زیست (کسب‌وکار سبز) به طور اخص مورد شناسایی و تأکید قرار گیرد، زیرا چهار رکن هرکدام ویژگی‌های خاص خود را دارند و ارتباط کسب و کاری هرکدام (کسب و کار سبز) با مسائل محیط‌زیست از نوع خاص خود خواهد بود. بنابراین لازم است تصمیمات راهبردی در هر رکن به‌گونه‌ای اتخاذ شود که رویکردهای مأنوس به محیط‌زیست آنها در سیاست‌ها و رویه‌های کاری هرکدام رعایت شود.

۲- سنج‌های پایداری

برای ارزشیابی برنامه‌های توسعه از منظر پایداری لازم است مؤلفه‌ها و سنج‌ها برای پایداری تعیین و تعریف شود.

۲-۱- در ارتباط با پایداری اجتماعی

به عنوان مثال می‌توان مؤلفه کیفیت زندگی را در نظر گرفت که امید به زندگی یکی از سنج‌های کیفیت زندگی است. یکی دیگر از مؤلفه‌های پایداری اجتماعی، تنوع اجتماعی است که جنبه‌های مختلف دارد مانند تنوع فرهنگی، تنوع نژادی، تنوع مذهبی و تنوع منافع که هر کدام به نوعی سنج تنوع اجتماعی به حساب می‌آید.

۲-۲- در ارتباط با پایداری انسانی

می‌توان زیرساخت‌های آموزشی (زمینه‌سازها) و تکمیل دوره متوسطه (پیامدها) را به عنوان مؤلفه‌های پایداری انسانی ذکر کرد. برای هر کدام می‌توان سنج مشخصی تعیین نمود.

۲-۳- در ارتباط با پایداری اقتصادی

می‌توان استفاده کارا از منابع را به عنوان یکی از مؤلفه‌های پایداری تعریف کرد و بهره‌وری را یک سنج آن در نظر گرفت.

۲-۴- در ارتباط با پایداری زیست‌محیطی

می‌توان به زیست‌بوم به عنوان یک مؤلفه اشاره کرد و تنوع زیست بومی را یک سنج آن در نظر گرفت. متوسط دمای سطح زمین و غلظت دی‌اکسید کربن جو زمین از زمره سنج‌های پایداری زیست‌محیطی به حساب می‌آیند.

مسئله مهم در ارتباط با سنج‌های پایداری، تولید آمار و اطلاعات مرتبط با پایداری است که باید توسط دستگاه‌های ذی‌ربط و نهادهای آماری تولید و پردازش شود.

۳- مفهوم رشد فراگیر در برنامه‌های توسعه

رشد فراگیر در ادبیات توسعه معنا و مفهومی خاص دارد و نهادهای تخصصی بین‌المللی مانند برنامه توسعه سازمان ملل آن را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «رشد فراگیر یک فرایند و پیامدی است که در آن گروه‌های مختلف از افراد یک جامعه در آن نقش ایفا می‌کنند و از آن به صورت عادلانه بهره‌مند می‌شوند». پرسشی که در این خصوص پیش می‌آید این است چگونه رشد فراگیر را اندازه‌گیری کنیم. برای اندازه‌گیری آن یک شاخص یا مؤلفه خاصی وجود ندارد بلکه باید تحقق آن را در برنامه‌هایی جستجو نمود که در آن گروه‌های مختلف از افراد جامعه ایفای نقش می‌کنند. برنامه توسعه سازمان ملل هشت حوزه اقتصادی و اجتماعی را مشخص می‌کند که چنانچه برنامه‌های توسعه پایدار در آن به‌خوبی به اجرا درآید رشد ناشی از اجرای این برنامه‌ها مبین رشد فراگیر خواهد بود. هشت حوزه یا ضلع رشد فراگیر را به صورت اینفوگرافی در نمودار ۲ نشان داده شده است. برای اندازه‌گیری رشد فراگیر می‌توان جهت هریک از هشت ضلع یک مؤلفه توسعه‌ای در نظر گرفت و بر اساس آن یک شاخص ترکیبی برای رشد فراگیر پیشنهاد کرد.



نمودار ۲: عناصر رشد فراگیر

۴- اهمیت هدف‌گذاری هوشمند در برنامه‌های توسعه

شش برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی در کشور به اجرا درآمده است که درصد توفیق آنها در نیل به اهداف تعیین شده از برنامه‌ای به برنامه دیگر متفاوت است. به‌زعم گزارش دستگاه‌های نظارتی، کاستی‌های مشترک همه برنامه‌های توسعه عدم اجرای بسیاری از برنامه‌ها یا اجرای ناتمام آنها بوده است. شاید به جرئت بتوان گفت یکی از دلایل ناکامی در این خصوص بی‌توجهی یا کم‌توجهی نسبت به تهیه گزارش‌های توجیهی قابل دفاع و تعیین اهداف بر اساس معیارهای ارزیابی استاندارد بوده است. علی‌القاعده هدف‌گذاری در هر برنامه پیشنهادی باید بر منطق و اصولی استوار باشد که ناظر بر پیامد و اثراتی باشد که در اثر اجرای آن، برنامه تجلی عینی پیدا می‌کند. در نبود چنین نگاه منطقی در تبیین اهداف برنامه‌ها نمی‌توان انتظار داشت حکمرانی نظارتی به‌صورت شایسته و بایسته‌ای انجام گیرد و بازخوردهای سازنده‌ای به نظام برنامه‌ریزی داده شود. حکمرانی نظارتی در همه مراحل تهیه و تصویب و اجرای برنامه‌ها ایجاب می‌کند که هدف‌گذاری در برنامه‌ها بر اساس ضوابط استاندارد و از قبل تعیین شده صورت گیرد.

تعریف و تعیین سنجه‌های اندازه‌گیری اهداف برای هر برنامه یکی از این ملاحظات است. از آنجاکه اهداف در هر برنامه عملیاتی ناظر بر پیامدها و اثرات برنامه می‌باشد، لازم است برای برنامه‌ها یک پیوست فرهنگی وجود داشته باشد که در آن پیامدها و اثرات اجرای هر برنامه به‌طور مشخص معرفی شود و سنجه‌های اندازه‌گیری آن نیز برای دستگاه‌های نظارتی به‌طور شفاف و مشخص در این پیوست درج گردد. اسناد برنامه‌های توسعه تاکنون هیچ‌کدام دارای یک چنین فهرست فرهنگی نبوده‌اند. از این‌رو یکی از ضعف‌های نظام حکمرانی در موضوع تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه را می‌توان به نبود فهرست فرهنگی برای برنامه نسبت داد. نبود شفافیت لازم در برنامه‌های عملیاتی از نظر سنجه‌های ارزیابی عملکرد برنامه باعث می‌شود حکمرانی نظارتی در پاسخگویی به‌طور مؤثر اجرا نشود. بدیهی است وقتی سنجه‌های ارزیابی عملکرد برنامه از نظر پیامدها و اثرات به‌طور شفاف و روشن اعلام نشده باشد نمی‌توان عملکرد آنها را از نظر دستیابی به اهداف تعیین شده (هدف عالی، هدف میانی و هدف عملیاتی) مورد ارزیابی قرار داد و به تبع آن، نمی‌توان در سطوح مختلف مدیریتی (دستگاهی و بخشی) مدیران را در نیل به اهداف تعیین شده مورد ارزیابی و ارزشیابی قرار داد. بنابراین در یک چنین برنامه‌هایی افراد در پذیرش مسئولیت‌های خطیر حاکمیتی دغدغه پاسخگویی را احساس نمی‌کنند، زیرا ما پاسخگویی نسبت به اجرای کامل برنامه‌ها را برحسب سنجه‌های قابل اندازه‌گیری اهداف ذی‌ربط مشخص نکرده‌ایم.

۴-۱- آشنایی با سه مفهوم هدف در برنامه‌های توسعه و ارتباط آنها با یکدیگر

اگر بپذیریم اهداف سیاست‌های هر برنامه توسعه میان‌مدت یا درازمدت از طریق اتخاذ راهبردها و رویکردهای مختلف می‌تواند تحقق عینی پیدا کند، در این صورت یک ارتباط منطقی بین زنجیره اهداف به هم مرتبط وجود خواهد داشت. بنابراین این اهداف در سلسله‌مراتب تحقق اهداف عالی برنامه دارای عناوین خاص خود خواهد شد که می‌توان به ترتیب ۱- اهداف آرمانی یا کیفی؛ ۲- اهداف میانی یا کمی؛ و ۳- اهداف عملیاتی نام‌گذاری کنیم. در فرهنگ توسعه این اهداف به ترتیب Goal، Objective، Target نامیده می‌شود. این ارتباط بین اهداف را می‌توان با ذکر مثال روشن کرد.

Goal: به معنای هدف آرمانی یا عالی معمولاً در سطح برنامه‌های بالادستی توسعه مطرح می‌شود. این مفهوم را می‌توان با ذکر یک مثال بهتر تبیین کرد: بهبود تراز تجاری کشور در پایان برنامه توسعه کشور. این هدف را می‌توان یکی از اهداف عالی در برنامه توسعه بخش تجارت خارجی عنوان کرد. این بهبود می‌تواند از طریق افزایش مازاد یا کاهش کسری در تراز تجاری تحقق عینی پیدا کند.

Objective: در برنامه توسعه، هر دستگاهی به منظور تحقق اهداف عالی برنامه، راهبردی سازگار با هدف آرمانی اتخاذ می‌کند. این راهبرد با اجرای یک سلسله اقدامات و با هدف مشخص به اجرا درمی‌آید. هدفی که در این مرحله دنبال می‌شود، یک هدف میانی یا کمی (objective) نامیده می‌شود که در سازگاری لازم با هدف آرمانی است.

مثال ۱: دستگاهی ممکن است راهبرد توسعه صادرات را برای بهبود تراز تجاری کشور دنبال کند و افزایش صادرات به میزان مشخص را به عنوان هدف کمی (objective) خود در برنامه تعیین نماید.

مثال ۲: دستگاه ممکن است همزمان راهبرد جایگزینی واردات را به منظور هدف بهبود تراز تجاری کشور اتخاذ نماید و افزایش تولید برخی از محصولات را به عنوان هدف کمی (objective) برنامه خود تعیین کند.

Target: دستگاه‌ها برای تحقق اهداف راهبردی خود فعالیت‌هایی را در قالب یک برنامه زمان‌بندی شده تعیین می‌کنند که در هر مرحله یک هدف عملیاتی معینی دنبال می‌شود که Target نام دارد.

مثال ۱: افزایش صادرات به تفکیک سال‌های برنامه به میزان مشخص.

مثال ۲: افزایش تولید محصول خاص به تفکیک سال‌های برنامه برای جایگزینی واردات.

۴-۲- مفهوم هدف در برنامه توسعه پایدار سازمان ملل

در چارچوب برنامه توسعه، هر کشور برای بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی اهدافی آرمانی (goals) را تعیین می‌کند. لازمه تحقق این اهداف این است که هر بخشی اهداف خود (اهداف میانی=objectives) را به منظور اهداف آرمانی برنامه تعیین کند و سپس در یک برنامه زمان‌بندی شده میزان تحقق این اهداف را برای سال‌های برنامه مشخص نماید (اهداف عملیاتی targets)؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که اهداف آرمانی

در نهایت به صورت اهداف عملیاتی، حالت عینی پیدا می‌کند که هر یک از این اهداف می‌تواند برحسب سنجه‌های مختلف اندازه‌گیری شود. در این ارتباط برنامه توسعه پایدار سازمان ملل اهدافی را در سطح جهانی تعیین کرده است، اما این اهداف (goals) برحسب اهداف عملیاتی (targets) قابل سنجش شده‌اند و این بدان معنا نیست که کشورها نمی‌توانند اهداف میانی را تعیین کنند. کشورها می‌توانند این اهداف عملیاتی را ذیل اهداف میانی خود (objective) قرار دهند.

هدف اول توسعه پایدار سازمان ملل (Goal): از بین بردن فقر در اشکال مختلف در هر نقطه از جهان. Target هدف عملیاتی: برای نیل به هدف اول توسعه پایدار، هفت هدف عملیاتی (Targets) تعیین شده است. هدف عملیاتی اول Target: از بین بردن فقر مفرط در هر نقطه از جهان تا سال ۲۰۳۰. تعریف فقر مفرط: هر فردی که با کمتر از ۱,۲۵ دلار درآمد در روز زندگی می‌کند. سنجه اندازه‌گیری هدف عملیاتی اول: نسبت جمعیت کشور که پایین‌تر از خط فقر بین‌المللی قرار می‌گیرند. این سنجه برحسب جنس، سن، جایگاه شغلی و منطقه (شهری و روستایی) جمعیت باید ارائه شود. به علاوه باید توجه داشت که برخی از اهداف عملیاتی می‌توانند دارای چند سنجه اندازه‌گیری باشند.

۴-۳- ضرورت ایجاد شفافیت و پاسخگویی در برنامه‌ها بر اساس اهداف تعیین شده

برای ارتقای سطح حکمرانی و پاسخگویی نسبت به تحقق اهداف برنامه‌های توسعه لازم و ضروری است که اهداف برنامه‌ها در هر بخش و دستگاهی بر اساس ضوابط تعیین اهداف به‌طور شفاف اعلام گردد. یکی از کاستی‌های نظام حکمرانی در حوزه ارزشیابی و نظارت بر فرایند تهیه، تصویب و اجرای برنامه‌های توسعه نبود یک سازوکار شفاف در تعیین اهداف برنامه‌ها است. اهداف در هر سه وجه خود (خروجی، پیامد، اثر) باید از برخی مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی برخوردار باشد که اصطلاحاً در فرهنگ نظارت و ارزشیابی به آن اسمارت (Smart) می‌گویند. هر یک از حروف این اصطلاح معرف یکی از این ویژگی‌ها است که در سطور پایین توصیف خواهد شد. وقتی اهداف با رعایت این ویژگی‌ها تعیین شود زمینه برای ارزشیابی و نظارت مؤثر فراهم می‌شود مضافاً اینکه اصل پاسخگویی در همه فرایند تهیه برنامه، شفاف‌تر می‌شود

۴-۴- در تعیین اهداف باید به چه ویژگی‌های آن دقت نمود؟

یکی از موضوعات مهم در فرهنگ برنامه‌ریزی، تعیین اهداف برنامه‌ها است که باید از چند ویژگی متمایز برخوردار باشند. این مسئله موجب می‌شود تا امکان ارزیابی اهداف هم برای دستگاه متولی و هم سایر دستگاه‌های نظارتی شفاف شود و به تبع آن، امر پاسخگویی نسبت به اهداف برنامه‌ها به‌طور جدی و مؤثر پیگیری شود. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از:

Specific: مشخص بودن

هدف به‌خصوص در سطح عملیاتی باید صریح و مشخص بیان شود.

Measurable: قابل اندازه‌گیری بودن

هدف باید با یک معیار مشخص قابل اندازه‌گیری باشد تا بتوان عملکرد را مورد سنجش کمی قرار داد.

Achievable: قابل دستیابی بودن

هدف باید به گونه‌ای تعیین شود که با توجه به امکانات موجود در هر دستگاه قابل دستیابی باشد.

Realistic: واقع‌بینانه بودن

هدف باید با توجه به منابع در اختیار به طور واقع‌بینانه و مرتبط با اهداف عالی تعیین شود تا قابل حصول باشد.

Timely: زمان‌بندی هدف

هدف باید دارای زمان‌بندی باشد و در پایان زمان‌بندی، هدف محقق شود. با تعیین زمان‌بندی در واقع به فوریت تحقق هدف تأکید می‌شود.

مثال: توسعه حجم مبادلات تجاری با کشورهای آسیای میانه تا پایان برنامه هفتم به میزان ۵ درصد در سال. هدف در این مثال همه ویژگی‌های لازم را برای ارزیابی هدف دارا است. مؤلفه اندازه‌گیری این هدف عبارت از رشد جمع صادرات و واردات ایران با این کشورها است.

۴-۵- ویژگی‌های هدف با چه ملاحظاتی تعیین می‌شوند؟

در تعیین ویژگی‌های هدف باید به برخی نکات کلیدی توجه داشت تا بتوان هدف مورد نظر را با دقت و سنجیده تعیین کرد.

در خصوص مشخص بودن هدف: برای اینکه هر هدف به طور مشخص و شفاف بیان شود لازم است به چند پرسش زیر پاسخ داده شود. چه کسی، چه چیزی، کجا، چه وقت، چرا.

– مراد از چه کسی این است که چه سازمان‌ها و دستگاه‌هایی باید پای کار تحقق هدف بیایند؟

– مراد از چه چیز این است که برای نیل به هدف چه اقدامی باید صورت گیرد؟

– مراد از کجا این است که هدف مورد نظر باید در کجا تحقق یابد؟

- مراد از چه وقت این است که زمان‌بندی تحقق هدف باید مشخص شود؟
- مراد از چرا این است که چرا باید به هدف دست پیدا کنیم؟
- در خصوص قابل اندازه‌گیری بودن هدف: برای اندازه‌گیری میزان پیشرفت در تحقق هدف باید یک معیاری وجود داشته باشد. در تعیین این معیار لازم است به چند پرسش پاسخ بدهیم.
- به چه میزان هدف باید دست یافت؟
- از کجا می‌توان پی برد که به هدف رسیده‌ایم؟
- مؤلفه پیشرفت در نیل به هدف چیست؟
- در خصوص قابل دستیابی بودن هدف: برای تعیین قابل دستیابی بودن هدف باید به این سؤالات پاسخ بدهیم.
- آیا منابع و امکانات لازم برای تحقق هدف را در اختیار داریم؟ اگر در اختیار نداریم کاستی‌های ما کدام است؟
- سایر دستگاه‌ها در این‌گونه موارد چگونه موفق عمل کرده‌اند؟
- در خصوص واقع‌بینانه بودن هدف: اینکه اهداف واقع‌بینانه دیده شده است یا نه باید به سؤالات زیر پاسخ داده باشیم.
- آیا اهداف واقع‌بینانه و قابل حصول است؟
- با توجه به منابع و زمان، دستیابی به هدف شدنی است؟
- آیا دستگاه می‌تواند متعهد شود که به هدف دست خواهد یافت؟
- در خصوص زمان‌بندی هدف: در این ارتباط باید به پرسش‌های زیر پاسخ داده شود.
- آیا مهلت زمانی برای دستگاه برای رسیدن به هدف وجود دارد؟
- مهلت زمانی برای نیل به هدف چقدر است؟

پیوست

آشنایی با برخی از مفاهیم و واژگان‌های مهم در فرهنگ برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی به معنای اعم کلمه چه در سطح یک بنگاه اقتصادی بزرگ و چه در سطح ملی دارای ارکان مفهومی تقریباً یکسانی هستند، هر چند ممکن است دامنه کاربرد آنها با هم متفاوت باشد. در این نوشتار مختصر می‌خواهیم به این مفاهیم و واژگان‌ها تمرکز کرده و به تبیین آن‌ها بپردازیم. امید است این تلاش بتواند در آستانه تهیه برنامه هفتم، راهنمای مفیدی برای کارشناسان در جهت شناخت بهتر و بیشتر این مفاهیم باشد. هر چند این مفاهیم در بدو امر در ارتباط با برنامه‌ریزی راهبردی بنگاه‌های اقتصادی ارائه شده است؛ اما همان‌طور که در ابتدا اشاره شد با اندکی تأمل و تعمق در این مفاهیم به راحتی می‌توان آنها را به عرصه بزرگ‌تر از فعالیت برنامه‌ریزی مثلاً در برنامه‌ریزی توسعه یک کشور تسری داد.

واژگان برنامه‌ریزی: هر بنگاه و سازمانی برای برنامه‌ریزی راهبردی خود از واژگان بهره می‌گیرد، بنابراین فهم و درک آنها برای دست‌اندرکاران امر برنامه‌ریزی بسیار مهم و تعیین‌کننده است. در این نوشتار مختصر تلاش شده است که مفهوم و معنای مهم‌ترین واژگان برنامه‌ریزی به زبان ساده توضیح داده شود.

بیان مأموریت (Mission Statement): بیان مأموریت یک توضیح مکتوبی است که در آن اهداف کلی یا مقاصد اصلی یک سازمان برای مأموریت خاص تبیین می‌شود. کریستوفر بارت چهره شناخته شده در حوزه مدیریت در سال ۱۹۹۸ تحقیقی را در خصوص تغییرات رفتار سازمانی انجام داده است که یافته‌های آن در مجله cpa انتشار یافته است. او سه عنصر اساسی را در بیان مأموریت هر سازمان لازم می‌داند:

۱- **بازار هدف (Target Market):** در سطح یک بنگاه بزرگ اقتصادی بازار هدف با طرح چند سؤال تعریف می‌شود. مشتریان مهم و کلیدی بنگاه چه کسانی هستند؟ منطقه جغرافیایی مورد نظر بنگاه کدام است؟ مخاطبان اصلی بنگاه چه کسانی هستند؟ ذی‌نفعان چه کسانی هستند. این پرسش‌ها را به راحتی و به درستی می‌توان در رابطه با سازمانی که به امر برنامه‌ریزی توسعه کشور می‌پردازد تسری و تعمیم داد. **بازار هدف** در خصوص برنامه توسعه کشور، کل کشور را از زوایای مختلف شامل می‌شود.

۲- **سهام‌دهی (Contribution):** مراد از سهم‌دهی این است که بنگاه اقتصادی چه چیزی را دقیقاً به مشتریان خود ارائه می‌دهد؟ این پرسش هم دقیقاً می‌توان برای متولیان برنامه توسعه یک کشور مطرح کرد. برنامه توسعه چه ارمغان خاصی برای اقشار مختلف جامعه کشور دارد؟

۳- **تمایز (Distinction):** مراد از تمایز این است که بنگاه چه کالا و خدمت متمایزی برای مشتریان خود عرضه می‌دارد؟ این کالا و خدمات چه امتیازی برای مشتریان خود دارد؟ بنابراین در خصوص برنامه توسعه کشور هم می‌توان همین پرسش را مطرح کرد که نسبت به برنامه‌های قبلی چه امتیازاتی برای کل جامعه به همراه دارد؟

بیان چشم‌انداز (Vission Statement): بیان چشم‌انداز در واقع چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی یک سازمان را تشکیل می‌دهد و یک واژه کلیدی در برنامه‌ریزی راهبردی است و نشان می‌دهد سازمان در چه جهتی برای نیل به اهداف خود حرکت می‌کند. سند چشم‌انداز برنامه بیست‌ساله کشور از این دست است.

<p>تفاوت بین بیان مأموریت و بیان چشم‌انداز: بین بیان مأموریت و بیان چشم‌انداز یک تفاوت اصلی وجود دارد. در بیان مأموریت همه ذی‌نفعان در اجرای برنامه بنگاه مورد توجه‌اند، در حالی که در بیان چشم‌انداز جایگاه بنگاه یا کشور مورد توجه و نظر است. در سند چشم‌انداز بیست‌ساله کسب جایگاه اول در منطقه مورد تأکید بوده است. در حالی که در بیان مأموریت به رشد اقتصادی، ایجاد اشتغال و رفاه برای تمام اقشار جامعه در کشور تأکید می‌شود که در آن سازمان متولی توسعه کسب اعتبار می‌کند و هم جامعه از آن منتفع می‌شود.</p>
<p>ارزش‌های اصلی (Core Value): ارزش‌های اصلی یک سازمان ارزش‌هایی هستند که سازمان به‌واسطه آنها به مأموریت خود می‌پردازد. اساساً بنگاه و یا سازمان بر اساس این ارزش‌ها است که بین مردم از مقبولیت و شهرت برخوردار می‌شود. در یک چنین بنگاه یا سازمان از کارفرمایان و کارکنان انتظار می‌رود که به این ارزش‌ها احترام بگذارند و به آن پایبند باشند. ارزش‌های اصلی در هر بنگاه اقتصادی یا در سازمان متولی توسعه کشور، بر نحوه تصمیم‌گیری مشتریان بنگاه یا ذی‌نفعان و فعالان توسعه کشور تأثیر می‌گذارد.</p> <p>نمونه‌هایی از ارزش‌های اصلی در یک بنگاه اقتصادی: تأثیرگذاری مدیریت پروژه در یک بنگاه اقتصادی یا تأثیر برنامه‌های توسعه بر ساختار اقتصادی و اجتماعی جامعه، حرفه و تخصص‌محوری، حس داوطلبی در انجام کارها، اشتراک فکر و اندیشه، تعامل با کارکنان.</p>
<p>سنگ بنا (Milestone): سنگ بنا در واقع نقطه اقدام یا اتفاقی است که در مراحل مختلف مأموریت یک بنگاه اقتصادی یا سازمان توسعه‌ای کشور به‌صورت منظم و با یک زمان‌بندی مشخص شروع می‌شود. سنگ بنا یکی از واژگان کلیدی در برنامه‌ریزی راهبردی یک بنگاه اقتصادی یا سازمان توسعه‌ای است که برای تعریف مراحل انجام کار یا دستاوردها در فرایند برنامه‌ریزی مورد استفاده قرار می‌گیرد. با طی کردن این مراحل و دستاوردها است که بنگاه یا سازمان قادر می‌شود کارها را در زمان مقرر به پایان برساند و به اهداف پیش‌بینی‌شده دست یابد.</p>
<p>راهبرد (Strategy): راهبرد به یک فرایند یا یک سلسله اقدام در فرایند برنامه‌ریزی اطلاق می‌شود که برای دستیابی به اهداف (objective) سازمانی در پیش گرفته می‌شود. راهبرد یک بیان یا یک سند از یک وضعیت نیست بلکه به فرایندها یا اقداماتی گفته می‌شود که سازمان را به سمت نیل به اهدافش رهنمون می‌سازد.</p>
<p>پیامدها (Outcomes): پیامدها نتیجه نهایی است که پس از اجرای تمامی فرایندهای برنامه‌ریزی راهبردی حاصل می‌شود. این نتیجه در برنامه‌ریزی یک بنگاه اقتصادی می‌تواند به‌صورت معرفی یک محصول جدید و در برنامه‌ریزی توسعه بخش سلامت به‌صورت کاهش مراجعات درمانی باشد.</p>
<p>ابتکارات (Initiatives): در فرهنگ واژگان برنامه‌ریزی راهبردی، ابتکارات به معنای قدرت شروع یک برنامه یا گام نخست یا یک حرکت مقدماتی تعریف می‌شود. بروز ابتکارات به اندازه بنگاه اقتصادی یا سازمان ربطی ندارد، در هر کجا بروز کند موجب موفقیت فرایند برنامه‌ریزی می‌شود. ابتکارات بروز کرده از سوی افراد درست (شایسته) و در زمان درست کمک شایانی می‌کند تا بنگاه و سازمان با توفیق افتخارآفرین به اهداف خود دست یابد.</p>

<p>کمیته برنامه‌ریزی نهادی و بازنگری (Institutional Planning and Review Committe): کمیته مسئول در قبال فعالیت‌های مختلف در برنامه‌ریزی راهبردی است.</p>
<p>برنامه عمل (Action Plan): به فرایند گام به گامی اطلاق می‌شود که برای دستیابی به اهداف سازمانی طراحی و اجرا می‌گردد. برنامه عمل به‌گونه‌ای طراحی می‌شود که بتوان سنگ بنای هر هدف (objective) را پی‌ریزی کرد.</p> <p>نکات مهم در طراحی برنامه عمل: ۱- زمان‌بندی شروع و خاتمه هر فرایند و فعالیت؛ ۲- تعیین بودجه لازم برای انجام هر مأموریت؛ ۳- تعیین اهداف (objectives) برای تکمیل هر گام تعریف شده در فرایند؛ و ۴- تعیین ذی‌نفعان هر فعالیت.</p>
<p>غربالگری محیطی و ارزشیابی داخلی (Internal Assessment and Environmenal Scanning): یکی از کارهای بسیار مهم در برنامه‌ریزی راهبردی است. به این ترتیب از ابزار تحلیل SWot (نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید) برای غربالگری محیطی و تحلیل وضعیت برنامه‌ریزی راهبردی استفاده می‌شود.</p>
<p>فرصت‌های بیرونی (External Opportunities): از این واژگان در برنامه‌ریزی راهبردی برای پیدا کردن فرصت‌های جدید کسب‌وکار، توسعه روابط با دنیای خارج، جلب بازارهای جدید و ... استفاده می‌شود. غربالگری محیطی از طریق ابزار تحلیل SWot یک روش برای شناسایی فرصت‌های بیرونی است. از جمله فرصت‌های بیرونی می‌توان به نوآوری‌های جدید، بازارهای صادراتی جدید، فناوری‌های جدید، منابع تأمین مالی جدید و راه‌گذرهای جدید حمل و نقلی اشاره کرد.</p>
<p>نماگرهای موفقیت (Success Indicators): به فرایندهای خاص اندازه‌گیری عملکرد که در برنامه‌ریزی راهبردی طراحی می‌شود اطلاق می‌گردد.</p>
<p>برنامه‌ریزی بودجه (Budget Planning): روشی است برای پیش‌بینی درآمدها و مخارج آتی یک بنگاه یا دولت. به زبان ساده تهیه یک برنامه است که در آن مخارج در حد درآمدها کنترل می‌شود.</p>

منابع

- FutureLearn. The four pillars of sustainability. RMIT University 2017. Published 2017. <https://www.futurelearn.com/info/courses/sustainable-business/0/steps/78337>[https://www.futurelearn.com/info/courses/sustainable-business/0/steps/78337%0Ahttps://www.futurelearn.com/info/courses/sustainable-business/0/steps/78337%0Ahttps://www.futurelea%20](https://www.futurelearn.com/info/courses/sustainable-business/0/steps/78337%0Ahttps://www.futurelearn.com/info/courses/sustainable-business/0/steps/78337%0Ahttps://www.futurelearn.com/info/courses/sustainable-business/0/steps/78337%0Ahttps://www.futurelea%20)
- FutureLearn. The four pillars of sustainability. RMIT University 2017. Published 2017. <https://gbm.news/en/the-four-pillars-of-sustainability/>