

A Model for Developing the Action Plan of the Country's Five-Year Development Plans



* Morteza Mehralitabar Frouzjaei¹, Hanie Alibeyki Alavi², Gholam Reza Garaeinejad³

1. Assistant Professor, Department of Sectoral Affairs Development and Environment, Center for Development and Futures Studies, Tehran, Iran

2. MA of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran

3. PhD of Economic Sciences, Faculty of Management and Economics, Islamic Azad University Science and Research Branch, Tehran, Iran

Use your device to scan
and read the article online



Citation: Mehralitabar Frouzjaei, M., Alibeyki Alavi, H., & Garaeinejad, Gh. R. (2024). A Model for Developing the Action Plan of the Country's Five-Year Development Plans. *Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies*, 12(47), 484-512. doi: 10.30507/jmsp.2023.397231.2586

doi <https://doi.org/10.30507/jmsp.2023.397231.2586>



20.1001.1.23452544.1403.12.47.2.7



Funding: See Page 510

Received: 2023/05/21

Accepted: 2023/11/19

Available Online: 2024/06/21

Article Type: Research paper

Keywords:

Development, Planning,
Development plan,
Strategic plan, Action
plan.

Abstract

The present study aims to develop a model for formulating an action plan for the country's five-year development plans. Methodologically, this research is applied-developmental and adopts a qualitative approach. Data collection is conducted through documentary research (reviewing literature and experiences) and field studies (semi-structured group interviews). The data analysis follows a descriptive-analytical approach, and in some parts, meta-analysis is employed as a meta-study technique. The findings indicate that the key components of an action plan include operational objectives, plans, quantitative targets, projects, and activities, as well as the operationalization of plans. Additionally, the action plan incorporates three complementary elements: budget alignment, monitoring and evaluation, and revision and modification. These components ensure that the action plan functions as a coherent system, maintaining full alignment with budgeting, oversight, and review mechanisms. The transition from a strategic plan to an action plan is achieved by defining operational objectives, which serve as the anchor that bridges high-level strategic planning with practical policy implementation. Once these objectives are established, other components are systematically integrated, forming a dynamic and iterative framework.

JEL Classification: H53, F42, E63.

* Corresponding author:

Morteza Mehralitabar Frouzjaei, PhD

Address: Center for Development and Futures Studies, Tehran

Tel: +98(912) 0513207

Email: Mortezamehralitabar@gmail.com



Extended abstract

Introduction

The experience gained in pursuing development goals highlights the necessity of appropriate tools to achieve them. One such tool is "planning." In Iran, a key factor influencing the success of development plans has been the presence of a well-structured action plan based on a strategic framework. The effectiveness of development planning depends not only on selecting the right strategies but also on successfully translating these strategies into actionable plans.

A common criticism of Iran's development planning system is the weak connection between strategic plans and action plans, leading to ineffective implementation. This study aims to address this issue by proposing a coherent planning process that links macro-level strategies with implementation details. The research presents an integrated framework, where elements of the development process—from defining mission and strategic objectives to project execution and evaluation—are systematically interconnected.

Methods

This research is developmental-applied in purpose and qualitative in nature. It employs both documentary research (literature review and past experiences) and field studies (semi-structured group interviews). The analysis follows a descriptive-analytical approach, with meta-analysis applied in some sections to enhance comprehensiveness. The study was conducted in two parallel stages, incorporating both documentary and field-based research.

Results and Discussion

A: Pillars and Key Elements of the Action Plan Development Model

Action plans vary based on scope, target audience, and implementation level. Generally, in Iran's five-year development plans, two levels are distinguished: the strategic plan and the action plan. The strategic plan defines macro-level goals and strategies,

while the action plan translates them into concrete measures. The key elements of an action plan include:

- Action goals
- Plans and quantitative objectives
- Projects and activities
- Operationalization mechanisms
- Annual budgeting, monitoring and evaluation, and revision processes

These elements form a structured sequence, ensuring alignment between planning, budgeting, execution, and monitoring.

B: Steps in Developing an Action Plan

1. **Defining Action Goals** – Breaks down strategic objectives into measurable components, acting as the link between strategic and action plans.
2. **Refining the Plan** – Ensures clarity and coherence before setting quantitative goals.
3. **Setting Quantitative Goals** – Specifies measurable targets for implementation.
4. **Defining Projects and Activities** – Details specific actions required to achieve the planned objectives.
5. **Operationalizing the Plans** – Establishes structures and organizations responsible for execution.
6. **Integrating with Annual Budgeting** – Connects five-year planning with yearly financial allocations.
7. **Monitoring and Evaluation** – Assesses progress and identifies necessary adjustments.
8. **Revision and Correction** – Modifies the plan based on evaluation outcomes.

This structured approach ensures that budgeting, execution, and assessment are seamlessly integrated.

Conclusion

Past development plans in Iran often followed independent strategic and action paths, leading to fragmented execution. The formulation of action plans has involved multiple organizational levels and experts, making participation a crucial factor. However, to ensure coherence between strategic and action planning, several preconditions must be met:

- Access to updated, reliable data;
- Non-interference of non-experts in decision-making and prioritization;
- Political stability and reliable financial resources;
- Prevention of parallel decision-making and commitment to the designed program;
- Adapting the executive structure for efficient implementation;
- Training and capacity-building for implementing institutions;
- Incentive mechanisms for effective execution;
- Unbiased monitoring and evaluation with corrective flexibility;
- Centralized management by an independent, expert-driven supervisory body.

By adhering to these principles, Iran's development planning can transition towards a more systematic, effective, and results-oriented framework.

الگوی تدوین برنامه عملیاتی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور

* مرتضی مهرعلی تبار فیروز جانی^۱، حانیه علی‌بیگی علوی^۲، غلامرضا گرای نژاد^۳

۱. استادیار، گروه توسعه امور بخشی و محیط‌زیست، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، تهران، ایران
۲. کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر تهران، تهران، ایران
۳. دکتری علوم اقتصادی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

 20.1001.1.23452544.1403.12.47.2.7

چکیده

هدف از پژوهش حاضر ارائه الگوی تدوین برنامه عملیاتی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور است. پژوهش حاضر از لحاظ هدف، توسعه‌ای- کاربردی و از لحاظ ماهیت داده، کیفی است. از منظر روش گردآوری داده‌ها و اطلاعات نیز، اسنادی (ادبیات و تجربیات) و میدانی (مصاحبه گروهی نیمه‌ساختاریافته) است. تجزیه و تحلیل داده‌ها به شیوه توصیفی-تحلیلی انجام شده است؛ البته در بخشی از پژوهش، از شیوه فراتحلیل، به‌عنوان یکی از شیوه‌های فرامطالعه، بهره گرفته شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد ارکان کلیدی برنامه عملیاتی شامل اهداف عملیاتی، طرح‌ها، اهداف کمی، پروژه‌ها و فعالیت‌ها، و عملیاتی‌سازی طرح‌هاست. افزون بر آن، در برنامه عملیاتی، سه‌رکن «ارتباط برنامه و بودجه، پایش و ارزیابی، و اصلاح و بازنگری» نیز به‌عنوان عناصر تکمیلی این فرایند مدنظر بوده تا برنامه عملیاتی به‌مثابه یک زنجیره با حلقه‌های متوالی و در هماهنگی و ارتباط کامل با بودجه‌ریزی و نظارت و بازنگری باشد. با مشخص شدن اهداف راهبردی، برنامه راهبردی به برنامه عملیاتی قابلیت ترجمه می‌یابد و عینیت پیدا می‌کند. تعریف اهداف عملیاتی، به‌منزله نخستین گام تدوین برنامه عملیاتی، لنگرگاهی است که ارتفاع برنامه‌ریزی راهبردی را کاهش می‌دهد و سیاست‌گذاری را به زمینه و بستر برنامه‌ریزی نزدیک‌تر می‌کند. پس از تبیین اهداف عملیاتی، سایر ارکان قرار می‌گیرند که بین آن‌ها روابط چرخشی و رفت‌وبرگشتی برقرار است.

طبقه‌بندی JEL: .H53, F42, E63

تاریخ دریافت: ۲۱ اردیبهشت ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۲۸ آبان ۱۴۰۲

تاریخ انتشار: ۱ مهر ۱۴۰۳

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

کلیدواژه‌ها:

توسعه، برنامه‌ریزی، برنامه توسعه، برنامه راهبردی، برنامه عملیاتی.

* نویسنده مسئول:

دکتر مرتضی مهرعلی تبار فیروز جانی

نشانی: تهران، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

تلفن: +۹۸(۹۱۲)۰۵۱۳۲۰۷

پست الکترونیک: Mortezahehralitabar@gmail.com

۱. مقدمه^۱

توسعه جریانی است که تجدید سازمان‌دهی، اصلاح سیاست‌گذاری و بازناندیشی در جهت‌گیری‌های نظام اقتصادی - اجتماعی کشور را در خود به همراه دارد. توسعه افزون بر بهبود وضع درآمد و تولید، دربرگیرنده تغییرات بنیادی در ساخت‌های نهادی، فکری، سیاسی، اجتماعی، اداری و همچنین آداب‌ورسوم است (مایر و سیرز، ۱۳۹۱، ص. ۱۸۹). با مطرح شدن مفهوم توسعه، بسیاری از کشورها، از جمله ایران، اهداف توسعه را تعیین و روش‌های مختلف برای تحقق یافتن آن را تبیین کرده‌اند. تجربه برگرفته از مسیر طی شده برای نیل به اهداف توسعه نشان می‌دهد دستیابی به توسعه نیازمند ابزارهایی است تا آن اهداف را فعلیت بخشد. از جمله این ابزارها «مقوله برنامه‌ریزی» است. برنامه‌ریزی توسعه، یکی از ابزارهای مهم توسعه اقتصادی، پس از جنگ جهانی اول و به دنبال بحران بزرگ اقتصادی مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت.

برنامه‌ریزی مشتمل بر پیش‌بینی هدف‌ها و اقدامات لازم برای رویارویی با تغییرات و مواجهه با عوامل نامطمئن، از طریق تنظیم عملیات «آینده» است. برنامه‌ریزی بر سامان‌دهی فعالیت‌ها، هزینه‌کردها و افزایش بهره‌وری تأثیر می‌گذارد. در واقع هدف اساسی در برنامه‌ریزی، کاهش میزان خطر در برابر اتفاقات احتمالی و اتخاذ تدابیری هماهنگ برای دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده است (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۴).

از جمله دغدغه‌ها و مسائل مجریان و متخصصان برنامه‌ریزی توسعه عبارت است از میزان موفقیت برنامه تدوین شده و عوامل مؤثر بر آن. در این راستا، بررسی‌های متعدد بیانگر عوامل گوناگونی است که در حالت کلی در دو دسته عوامل درون برنامه‌ای و برون برنامه‌ای می‌توان بخش‌بندی کرد که در هر برنامه و موضوعی، تأثیر متفاوتی دارند (گرائی‌نژاد و وفائی، ۱۴۰۱؛ غلامی‌تاج‌امیری و مهرعلی‌تبار فیروزجائی، ۱۴۰۰؛ آقاسی‌زاده و غلامی‌تاج‌امیری، ۱۳۹۹؛ برمکی، ۱۳۹۳؛ پوراصغر سنگاچین، ۱۳۹۲). یکی از عواملی که همواره در طول برنامه‌ریزی توسعه در ایران مورد توجه بوده و محققان نقش آن را در توفیق اهداف برنامه حیاتی دانسته‌اند، داشتن برنامه عملیاتی منسجم و مبتنی بر برنامه راهبردی است. در این راستا می‌توان گفت موفقیت برنامه‌ریزی توسعه کشور فقط وابسته به انتخاب راهبردهای مناسب نیست، بلکه تبدیل راهبرد به برنامه عملیاتی یکی از عوامل مهم به ثمر رساندن مناسب برنامه‌ریزی راهبردی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد در برنامه‌ریزی‌های گوناگون، علت اصلی شکست راهبردها، در چگونگی تبدیل آن به عمل و پیاده‌سازی آن‌ها نهفته است (Colin, 1992). هر قدر راهبردهای انتخاب شده مناسب و مؤثر باشند، تا زمانی که به صورت مطلوب اجرا نشوند، ناموفق خواهند

۱. این پژوهش مستخرج از مطالعه‌ای است که با عنوان «ارائه الگوی تدوین برنامه عملیاتی توسعه پنج‌ساله کشور» در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، در سال ۱۴۰۱، انجام و منتشر شده است.

ماند. استقلال برنامه عملیاتی از برنامه راهبردی نه فقط مانع پیاده‌سازی راهبردها می‌شود، بلکه فعالیت‌ها و برنامه‌ها را از همسویی محروم می‌کند.

لذا با توجه به اهمیت مطالب ذکر شده پژوهش حاضر در پاسخ به این نقد پرتکرار در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور انجام شده است: «تا زمانی که بین برنامه عملیاتی و برنامه راهبردی پیوند محکمی وجود نداشته باشد، تدوین برنامه راهبردی، کاری کم‌اثر و برنامه عملیاتی نیز برنامه‌ای سطحی و کم‌عمق خواهد بود». بنابراین هدف از این پژوهش ارائه الگوی تدوین برنامه عملیاتی برای برنامه پنج‌ساله توسعه کشور است. به بیان دیگر، در این مطالعه، سیر منسجمی از فرایند برنامه‌ریزی از سطح راهبرد و اهداف کلان تا سطح عملیات و اجرا نشان داده شده است 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 سیری بهم‌پیوسته قرار گیرد و این فرایند در اتصال و هماهنگی با هم، تبیین و ترسیم شود.

۲. پیشینه تحقیق

با وجود سابقه نسبتاً طولانی مباحث برنامه‌ریزی راهبردی و عملیاتی، مطالعات درباره الگوی تدوین برنامه عملیاتی، به‌خصوص در سطح برنامه‌ریزی توسعه ملی، بسیار اندک است. با توجه به اینکه هدف از 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 از یافته‌های مطالعات در این موضوع خاص بهره گرفته شود.

با توجه به تجربیات کشورها در زمینه تدوین برنامه‌های توسعه در مقیاس گوناگون، می‌توان گفت در خصوص چگونگی فرایند تدوین برنامه عملیاتی، در موارد جزئی مطالعاتی کلی و نامنجم انجام شده است. از همین رو در این زمینه نمی‌توان به‌طور مفصل و دقیق بحث کرد و چگونگی تدوین و محتوای برنامه عملیاتی را واکاویید. از این رو پژوهش حاضر در خصوص مطالعات خارجی بر بررسی تجربیات جامع و منسجم تأکید دارد. در این میان، تجربه کشورهای اوگاندا و ویتنام به دلیل در دسترس بودن و نیز مستندات منسجم - که در آن فرایند تدوین برنامه عملیاتی و همچنین بحث نظارت و ارزیابی تا حدودی قابل ردیابی بوده - مورد توجه قرار گرفته است.

تحول تدریجی نظام برنامه‌ریزی اوگاندا از برنامه‌ریزی توسعه نیازمحور با ویژگی تنظیم سرمایه‌گذاری در بخش‌ها به برنامه‌ریزی چشم‌اندازمحور بوده است. در این کشور، در تهیه برنامه توسعه بخش‌ها، هشت مرحله جداگانه منظور شده است: آسیب‌شناسی بخش؛ تنظیم سیاست؛ اهداف و حوزه‌های اولویت‌دار؛ طراحی برنامه‌های اولویت‌دار؛ تهیه چارچوب هزینه

و تأمین مالی؛ طراحی نظام پایش و نظارت؛ انتخاب و مکتوب کردن برنامه انتخابی؛ بازنگری برنامه رسمی و تأیید شده. در این برنامه توصیه شده است که در هر بخش، برنامه‌های اولویت‌دار طوری طراحی شود که اهداف آن همسو با اهداف ملی محقق گردد. برنامه‌ها ممکن است گروهی از پروژه‌ها، فعالیت‌ها یا خدمات مرتبط با هم باشند که به‌طور مستقیم در راستای دستیابی به اهداف مورد نظر بخش قرار گیرند. به عبارت دیگر، در برنامه عملیاتی کشور اوگاندا ارکانی همچون برنامه‌های اولویت‌دار و مسائل مورد توجه قرار گرفته است (Republic of Uganda, 2015).

در تجربه کشور ویتنام، بر تهیه برنامه‌های اجرایی سالانه تأکید شده است. بنابراین دولت مسئول تهیه برنامه توسعه سالانه، پنج‌ساله و ده‌ساله ویتنام است. حوزه نظارت و ارزیابی نیز که توسط وزارت برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری ویتنام صورت می‌گیرد، به دو قسمت تقسیم می‌شود: نظارت و ارزیابی نتایج اجرای وظایف و راه‌حل‌های اساسی و نظارت و ارزیابی اجرای وظایف خاص تعیین‌شده به وزارتخانه‌ها، بخش‌ها، آژانس‌ها، سازمان‌ها و محلات. این نظارت به این صورت است که برای وزارتخانه‌ها، آژانس‌ها، سازمان‌ها در سطح مرکزی و استان‌ها و شهرها، به تفکیک جداولی وجود دارد که متناسب با اهداف و اقدامات در نظر گرفته‌شده برای آن‌ها ارزیابی صورت می‌گیرد. در این جداول، محدودیت‌ها و کاستی‌های سیاست‌ها شناسایی و مشکلات و چالش‌های اصلی در اجرای برنامه ذکر می‌شود، پیشنهاد تکمیل سیاست برای دستیابی به هدف بیان می‌شود و در نهایت خلاصه تجربه‌های حاصل از اجرای برنامه‌ها به دست داده می‌شود (National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam, 2016).

کشور نیجریه نیز در آخرین برنامه توسعه‌اش، ساختار برنامه را حول محور هفت خوشه تعریف کرد که عبارت‌اند از: توسعه و رشد اقتصادی، توسعه سرمایه انسانی، توسعه اجتماعی، توسعه منطقه‌ای و اجرای برنامه، ارتباطات و تأمین مالی و نظارت و ارزیابی برنامه (Federal Ministry of Finance, Budget and National planning, 2021).

بررسی مستندات برنامه‌های توسعه گذشته در ایران نیز نشان می‌دهد در غیر از برنامه ششم توسعه، در زمینه تدوین برنامه عملیاتی، مستندات و اطلاعات یکپارچه‌ای را نمی‌توان یافت تا آن را واکاوی کرد. از این منظر که چون این پژوهش به دنبال الگویی برای تدوین برنامه عملیاتی است، این الگو تا حدودی در برنامه ششم توسعه یافت شد و پنج برنامه گذشته از الگوی خاصی پیروی نمی‌کردند. درباره تدوین برنامه عملیاتی در برنامه ششم توسعه می‌توان گفت دستورالعملی با عنوان «تدوین برنامه اجرایی (عملیاتی) برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» تهیه شد. این دستورالعمل شامل سه بخش است: ۱. تعاریف و اصطلاحات؛ ۲. فرایند و الزامات تهیه و تدوین برنامه اجرایی (عملیاتی) برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)؛

۳. نحوه تکمیل فرم‌های تهیه و تدوین برنامه اجرایی برنامه ششم توسعه. بخش سوم را می‌توان نقطه قوت این دستورالعمل برشمرد. در این بخش فرم‌هایی همچون برقراری ارتباط بین اسناد فرادستی و اهداف کلی، اهداف کلی، راهبردها و سیاست‌ها، تبدیل اهداف کلی به کمی و... برای تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه پیشنهاد شده است (معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۶). در ادامه با بررسی اسناد راهبردی برنامه ششم توسعه، می‌توان فرایند تدوین برنامه عملیاتی را به ترتیب این گام‌ها برشمرد: 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.

در مقیاس برنامه‌ریزی برای توسعه شهری، تجربه تدوین برنامه عملیاتی برنامه توسعه شهر تهران نیز اهمیت دارد. در این خصوص، دستورالعملی تهیه شد که تفصیلی‌تر از دستورالعمل تدوین برنامه عملیاتی برنامه ششم توسعه کشور است. این دستورالعمل ضمن تعیین سلسله‌مراتب تهیه و تصویب تا اجرا و پایش برنامه، چارچوبی برای تدوین برنامه عملیاتی شهرداری ارائه می‌دهد که دربرگیرنده دو سطح برنامه راهبردی و عملیاتی است. در سطح راهبردی، ارکانی چون چشم‌انداز، راهبرد و سیاست و در سطح عملیاتی نیز ارکانی مانند هدف عملیاتی، هدف کمی، طرح و پروژه و فعالیت مد نظر بوده است. نکته مهم در این دستورالعمل، کدگذاری برنامه عملیاتی در اتصال با بودجه شهرداری است. از آنجا که برقراری پیوند بین برنامه راهبردی توسعه شهر و بودجه‌های سنواتی از اصول پایه‌ای تدوین برنامه عملیاتی شهرداری است و عینیت یافتن این امر در نظام کدگذاری برنامه محقق می‌شود، تلاش شده است با کدگذاری چشم‌اندازها، راهبردها و سیاست‌های مذکور در برنامه راهبردی و تعریف آن به‌عنوان کدهای اختصاصی برنامه عملیاتی، هماهنگی بین کدهای برنامه و بودجه برقرار شود.

در «راهنمای جامع برنامه‌ریزی عملیاتی در پهنه‌های تولیدی» در حوزه کشاورزی به‌عنوان تجربه دیگر در زمینه تدوین برنامه عملیاتی، شش گام ذیل برای تدوین عملیاتی پیشنهاد شده است (قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹):

در گام اول به مواردی چون جمع‌آوری اطلاعات، طوفان فکری و روش علت و معلول اشاره شده است؛

در گام دوم، هدف تعیین شده که از طریق جدول اسمارت پیشنهاد شده است؛

در گام سوم، راهکار بیان شده است؛

در گام چهارم، مناسب‌ترین راهکار انتخاب شده است؛

در گام پنجم، پیش‌بینی فعالیت‌ها و برآورد بودجه برنامه مد نظر است؛

در گام ششم نیز، به اجرا، پایش، ارزشیابی و اصلاح برنامه توجه شده است.

در الگوی دیگری با عنوان «گام‌های تدوین برنامه عملیاتی برای تدوین برنامه سلامت» در دستورالعمل تفصیلی راهنمای برنامه‌ریزی عملیاتی به گام‌ها و سلسله‌مراتب دیگری اشاره شده است. این گام‌ها عبارت‌اند از: ۱. تحلیل وضعیت موجود؛ ۲. هدف‌گذاری؛ ۳. ارائه راه‌حل‌های ممکن؛ ۴. انتخاب بهترین راه‌حل؛ ۵. تهیه فهرست فعالیت‌ها و بودجه عملیاتی؛ ۶. پایش و ارزشیابی. بنا به ماهیت موضوع و هدف برنامه‌ریزی، هریک از گام‌ها ویژگی خود را دارد (معاونت بهداشتی دانشگاه علوم پزشکی کرمان، ۱۳۹۱).

با عنایت به مطالب مذکور، الگوها و فرایندهای مختلفی را می‌توان برای تدوین برنامه عملیاتی تدوین کرد. هریک از این الگوها برنامه راهبردی را با رویکردی خاص به مفهوم برنامه عملیاتی تبدیل می‌کنند. تفاوت این الگوها با یکدیگر در اجزا و جزئیات و نحوه رابطه بین آن‌هاست. در این خصوص، به‌طور کلی چهار الگو در زمینه تدوین برنامه عملیاتی معرفی می‌شود: الگوی مدیریت نتیجه‌محور، الگوی تحلیل منطقی، الگوی ارزیابی متوازن و الگوی هوشین کانری (نیازی برهان، ۱۴۰۱، ص. ۴). افزون بر این موارد، در راستای عملیاتی شدن راهبردها و برقراری پیوند بین برنامه راهبردی و عملیاتی، دو تکنیک مطرح می‌شود: کارت امتیازی متوازن و سیستم مدیریت حلقه بسته XPP. مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده تکنیک اول شامل این‌هاست: ۱. نقشه استراتژی؛ ۲. شاخص‌های کلیدی عملکرد؛ ۳. اهداف کمی؛ ۴. ابتکارات و اقدامات استراتژیک. مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده تکنیک دوم نیز عبارت‌اند از: ۱. توسعه استراتژی؛ ۲. طرح‌ریزی استراتژی؛ ۳. همسویی استراتژی؛ ۴. طرح‌ریزی عملیات؛ ۵. پایش و یادگیری؛ ۶. ارزیابی و تغییر استراتژی (شهسواری پور، صیادی‌تورانلو و آهنگ، ۱۳۹۵، صص. ۲۴-۲۵).

در مجموع بررسی‌ها نشان می‌دهد هیچ وحدت رویه‌ای در فرایند و چگونگی تدوین برنامه عملیاتی وجود ندارد. ضمن آنکه هر موضوعی، مطابق ویژگی خود و هدف برنامه‌ریزی، به نوع خاصی از فرایند و الگو نیاز دارد. افزون بر آن، چنان‌که مطالعات در مقیاس برنامه‌ریزی توسعه کشور و استان نشان می‌دهد، پژوهش یا تجربه منسجم و کاملی وجود ندارد؛ لذا ضرورت دارد در تحقیقی مستقل به این موضوع پرداخته شود.

نیازی برهان (۱۴۰۱) در پژوهشی با عنوان «بررسی انواع مدل‌های برنامه‌ریزی استراتژیک و عملیاتی سازمانی» الگوهایی را برای برنامه‌ریزی عملیاتی برشمرد: الگوی مدیریت نتیجه‌محور،

الگوی تحلیل منطقی، الگوی ارزیابی متوازن و الگوی هوشین کانری.

قاسمی و غلامی (۱۳۹۹) در مقاله «راهنمای جامع برنامه‌ریزی عملیاتی در پهنه‌های تولیدی»، گام‌های تدوین برنامه عملیاتی را بدین شرح برشمردند: ۱. تحلیل وضع موجود، ۲. تعیین هدف، ۳. ارائه راهکار، ۴. انتخاب مناسب‌ترین راهکار، ۵. پیش‌بینی فعالیت‌ها و برآورد بودجه برنامه، ۶. اجرا، پایش، ارزشیابی و اصلاح برنامه.

معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶) در گزارش «دستورالعمل تهیه و تدوین برنامه اجرایی (عملیاتی) برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)»، فرایند تدوین برنامه عملیاتی را در شش گام معرفی کردند: 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.

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (۱۳۹۴) در گزارشی با عنوان «دستورالعمل تهیه، تصویب، اجرا و پایش برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر (برنامه راهبردی - عملیاتی شهر و شهرداری)» ارکان برنامه‌ریزی عملیاتی را هدف عملیاتی، هدف کمی، طرح و سیاست اجرایی برشمردند.

معاونت بهداشتی دانشگاه علوم پزشکی کرمان (۱۳۹۱) در گزارش «دستورالعمل تفصیلی راهنمای برنامه‌ریزی عملیاتی»، ارکان کلیدی تدوین برنامه عملیاتی را بدین شرح نام بردند: ۱. تحلیل وضع موجود، ۲. هدف‌گذاری، ۳. ارائه راه‌حل‌های ممکن، ۴. انتخاب بهترین راه‌حل، ۵. تهیه فهرست فعالیت‌ها و بودجه عملیاتی، ۶. پایش و ارزشیابی.

مبینی دهکردی و سلمان‌پور خویی (۱۳۸۵) در پژوهشی تحت عنوان «درآمدی بر برنامه‌ریزی استراتژیک و عملیاتی» وجوه افتراق میان این دو سطح از برنامه‌ریزی را: تفاوت در سطوح، نوع استفاده از روش‌ها، بازه زمانی هر دو نوع برنامه‌ریزی و... برشمردند.

شهسواری‌پور و دیگران (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «پیوند استراتژی با برنامه‌های عملیاتی» به مدل‌های تدوین برنامه عملیاتی به این صورت اشاره کردند: ۱. کارت امتیازی متوازن، ۲. سیستم مدیریتی حلقه‌بسته XPP.

جمهوری اوگاندا^۲ (2015) در گزارش «دستورالعمل برنامه‌ریزی توسعه»، به هشت مرحله

برای تهیه برنامه توسعه بخش‌ها اشاره کرده است: ۱. آسیب‌شناسی بخش، ۲. تنظیم سیاست، ۳. اهداف و حوزه‌های دارای اولویت، ۴. طراحی برنامه‌های اولویت‌دار، ۵. تهیه

2. Republic of Uganda

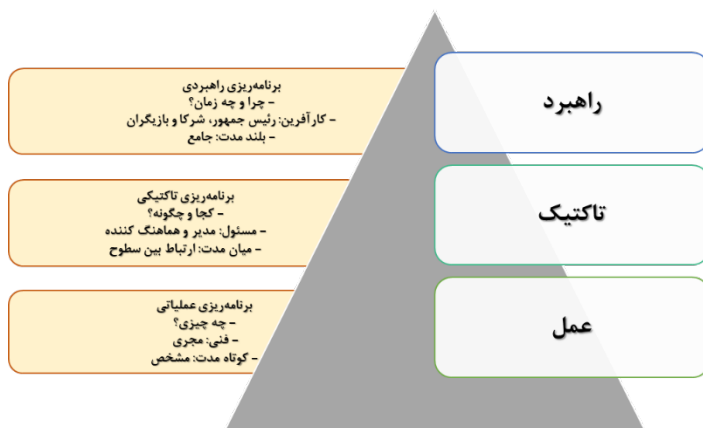
چارچوب هزینه و تأمین مالی، ۶. طراحی نظام پایش و نظارت، ۷. انتخاب و مکتوب کردن برنامه انتخابی، ۸. بازنگری در برنامه رسمی و تأییدشده.

درباره جنبه نوآورانه بودن پژوهش حاضر می‌توان گفت با اینکه در پژوهش‌های حوزه آسیب‌شناسی برنامه‌های پنج‌ساله، نداشتن برنامه عملیاتی مرتبط با برنامه راهبردی یکی از جدی‌ترین اسب‌هاست، تاکنون در هیچ پژوهشی مشخصاً به مطالعه الگوی تدوین برنامه عملیاتی برنامه‌های پنج‌ساله کشور پرداخته نشده است. از دیگر وجوه تازگی مطالعه پیش‌رو این است که الگوی تدوین برنامه عملیاتی را به صورت یک کل منسجم و فرایند پیوسته ارائه داده و پیوند بین برنامه راهبردی با عملیاتی را از ابتدا تا انتها به شکل یک کل واحد طرح‌ریزی کرده است. در نهایت در این پژوهش، در تعریف هریک از گام‌های الگوی تدوین برنامه عملیاتی، شیوه احصا، تدوین و تنظیم آن‌ها نیز بیان شده است.

۳. چارچوب نظری

پیشینه مفهوم توسعه^۳ به دهه ۱۹۵۰ م بازمی‌گردد. دادلی سیرز توسعه را جریانی چندبُعدی می‌داند که تجدید سازمان و سمت‌گیری متفاوت کل نظام اقتصادی - اجتماعی را به همراه دارد. به عقیده او، توسعه علاوه بر بهبود میزان تولید و درآمد، شامل دگرگونی اساسی در ساخت‌های نهادی، اجتماعی - اداری است (مایر و سیرز، ۱۳۹۱، ص. ۱۸۹). با مطرح شدن مفهوم توسعه، بسیاری از کشورها، از جمله ایران، نقشه‌راهی را برای پیمودن این مسیر و دستیابی به اهداف خود تعیین کرده‌اند و از ابزار «برنامه‌ریزی»^۴ بهره برده‌اند. برنامه‌ریزی تلاش برای رهایی از وضع موجود و رسیدن به وضع مطلوب با استفاده از برنامه‌ای مشخص و چارچوب‌بندی شده است (آقاسی‌زاده و نتاج‌امیری، ۱۳۹۹، ص. ۱۷). برنامه^۵ نیز خروجی فرایند برنامه‌ریزی است. با اینکه برنامه‌ریزی یک فرایند پیوسته است که پیش از اتخاذ هر تصمیمی آغاز شده و پس از اجرای آن تصمیم ادامه می‌یابد، پس از تهیه و اجرای برنامه‌ها، نتایج برنامه‌ها برای برنامه‌های جدید و در طول فرایند برنامه‌ریزی مورد استفاده قرار می‌گیرد. به‌طور کلی برنامه‌ریزی از منظر سطوح مدیریتی شامل سه نوع برنامه‌ریزی راهبردی^۶ (استراتژیکی)، برنامه‌ریزی تاکتیکی^۷ و برنامه‌ریزی عملیاتی^۸ می‌شود (نک: شکل ۱).

-
3. development
 4. planning
 5. plan
 6. strategic planning
 7. tactical planning
 8. action planning



فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان

شکل ۱. برنامه ریزی از منظر سطوح مدیریتی

آنتونی^۹ (به نقل از **خلاق، ۱۳۹۷**) در تعریف برنامه ریزی راهبردی می نویسد: فرایند تصمیم گیری درباره هدف های سازمان، تغییرات این هدف ها، منابع مورد استفاده برای رسیدن به هدف ها و همچنین سیاست هایی است که دستیابی به آن ها را ممکن می سازند. او توضیح می دهد که تصمیمات مبتنی بر برنامه ریزی راهبردی بر چارچوب سازمانی، مالی و فیزیکی که عملیات اجرایی درون آن انجام می شود، تأثیر می گذارد (**ص. ۲۶**).

در تعریف دیگری، **اشتاینر^{۱۰} (۱۹۷۹)** مفهوم برنامه ریزی راهبردی را از چهار جنبه مورد توجه قرار می دهد. در نگاه اول، برنامه ریزی راهبردی در زنجیره علت و معلول، نتیجه یک تصمیم گیری واقعی و قصد شده فرازمانی است که مدیر می خواهد آن را انجام دهد. از منظر دوم، اشتاینر توضیح می دهد: «راهبرد با تعیین هدف های سازمانی آغاز می شود و سپس سیاست ها برای رسیدن به آن هدف ها تعریف می شوند و جزئیات برنامه ها برای اطمینان از به اجرا درآمدن راهبرد، به گونه ای تدوین می شوند که به چشم انداز دست پیدا کنند». از دید سوم، برنامه ریزی راهبردی چیزی بیش از یک فرایند فکری یا تمرین روشن فکرانه است. در نهایت اشتاینر برنامه ریزی راهبردی را «کوشش نظام یافته و کم و بیش رسمی برای تدوین چشم انداز، هدف ها، سیاست ها و راهبردهای اساسی و همچنین تدوین جزئیات برنامه ها برای اجرای سیاست ها و راهبردها به منظور دستیابی به چشم انداز و هدف های اصلی تعریف می کند» (**ibid., pp. 78-81**).

در کنار برنامه ریزی راهبردی، برنامه ریزی تاکتیکی وجود دارد. این نوع برنامه ها پشتیبان برنامه راهبردی اند که باید انجام شوند تا به مأموریت و هدف استراتژیک دست یافته شود.

9. Antoni

10. Steiner

ویژگی اصلی این نوع برنامه‌ریزی، دقیق، کوتاه‌مدت و انعطاف‌پذیر بودن آن است. در کل وظیفه آن‌ها تبدیل هدف راهبردی به گام‌های کوچک‌تر تاکتیکی است.

در مقابل، برنامه عملیاتی را، به‌عنوان سطحی از برنامه‌ریزی راهبردی، می‌توان پیش‌بینی عملیات برای نیل به اهداف معین با توجه به امکانات و محدودیت‌ها و خطوط کلی ترسیم‌شده در برنامه‌ریزی راهبردی تعریف کرد (مبینی دهکردی و سلمان‌پور خوبی، ۱۳۸۵، ص. ۱۹۶؛ معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، ۱۳۹۶، ص. ۴). از این‌رو این دو سطح در مقیاس کلی از منظر ۱. افق زمانی، ۲. دامنه تأثیرات، ۳. پیچیدگی و ۴. سطح تصمیم‌گیری متفاوت‌اند (قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹، ص. ۳۱) و در مقیاس جزئی‌تر نیز دید برنامه عملیاتی کوتاه‌مدت‌تر و تأکید آن بر کارایی و بازده است، اما در سطح راهبردی بر اثربخشی پای می‌فشارد؛ ضمن اینکه برنامه عملیاتی مسیر مطمئن‌تر را ترسیم می‌کند. همچنین برنامه عملیاتی دارای دامنه محدودتر و انعطاف‌پذیری بیشتر و شاکله اصلی آن برخلاف برنامه راهبردی که در سطوح مدیریتی بالا تدوین می‌شود، در سطح میانی و پایه شکل می‌گیرد (همان، صص. ۳۲-۳۳؛ مبینی دهکردی و سلمان‌پور خوبی، ۱۳۸۵، صص. ۱۸۹-۱۹۰).

این سطح از برنامه نیز دارای فرایند منظم و سلسه‌مراتب مشخص است. برنامه عملیاتی تمام مراحل لازم برای رسیدن به هدف را به‌صورت عملیاتی مشخص می‌کند و در بازه زمانی معین، به هر مرحله از روند پیشرفت برنامه یاری می‌رساند. لذا می‌توان درباره مزایای برنامه عملیاتی نکاتی را به این شرح بیان کرد:

- برنامه عملیاتی بر برنامه‌ریزی گروهی و مشارکتی تأکید دارد؛
- برنامه عملیاتی موجب 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 و تهیه برنامه‌های کل سازمان یا واحد خود می‌شود؛
- برنامه عملیاتی سبب بهبود ارتباطات درون‌بخشی و برون‌بخشی، افزایش مقبولیت گروهی و مسئولیت‌پذیری در دستیابی به نتایج می‌شود؛
- برنامه عملیاتی سبب رسیدن به نتایج کوتاه‌مدت عملی و به‌فعلیت درآوردن برنامه استراتژیک سازمان می‌شود؛
- برنامه عملیاتی سبب تضمین حرکت روبه‌جلوی قسمت‌های مختلف سازمان (وحدت رویه) می‌شود (قاسمی و غلامی، ۱۳۹۹).

بنابراین موفقیت برنامه‌ریزی توسعه کشور فقط وابسته به انتخاب راهبردهای مناسب نیست،

بلکه تبدیل راهبرد به برنامه عملیاتی عامل اصلی به ثمر رسیدن برنامه‌ریزی است. لذا با وجود تفاوت‌هایی که میان این دو سطح از برنامه‌ریزی وجود دارد، می‌توان با شناسایی نقاط پیوند، میان این دو سطح از برنامه‌ریزی ارتباط برقرار کرد و در فرایند برنامه‌ریزی از استقلال این دو سطح از برنامه‌ریزی پرهیز نمود.

۴. روش تحقیق

پژوهش حاضر از لحاظ هدف، توسعه‌ای - کاربردی و از لحاظ ماهیت داده، کیفی است. از منظر روش گردآوری داده‌ها و اطلاعات، اسنادی (ادبیات و تجربیات) و میدانی (مصاحبه گروهی نیمه‌ساختاریافته) است. تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز به شیوه توصیفی - تحلیلی انجام شده است. البته در بخشی از پژوهش از روش فراتحلیل، به‌عنوان یکی از شیوه‌های فرامطالعه، بهره گرفته شده است. از نظر سازمان‌دهی اجرا، این پژوهش طی دو مرحله موازی انجام شده که در هر دو مرحله شیوه مطالعات اسنادی و مطالعات میدانی به کار رفته است.

در مرحله نخست، ارکان و عناصر برنامه عملیاتی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور به‌طور کلی شناسایی شد. در این مرحله علاوه بر مرور اسناد (ادبیات و تجربیات)، از مصاحبه با خبرگان و متخصصان برنامه‌ریزی نیز بهره گرفته شد که در نهایت به شیوه فراتحلیل، عناصر و ارکان تدوین برنامه عملیاتی به‌صورت کلی و حداکثری در حوزه‌ها و موضوعات گوناگون شناسایی شد.

در مرحله دوم، به منظور انتخاب نهایی عناصر و ارکان و ترسیم روابط آن‌ها و بیان فرایند و نظم ساختاری تدوین برنامه عملیاتی، متناسب با مرور تجربیات و اسناد، الگوی اولیه طرح‌ریزی و سپس در طی بحث‌های گروهی متمرکز ساختار الگو نهایی شد.

۵. یافته‌های تحقیق

۵-۱. شناسایی ارکان و عناصر کلیدی الگوی تدوین برنامه عملیاتی

مرور پیشینه تحقیق و تجربیات مرتبط با تدوین برنامه عملیاتی در مقیاس‌های گوناگون از منظر موضوعی و موضعی بیانگر این است که در تدوین هر برنامه عملیاتی ارکان و عناصر متعددی دخیل است. در واقع برنامه عملیاتی حوزه‌ها و موضوعات گوناگون بنا به سطح و گستردگی، جامعه هدف و مخاطب، ماهیت و ویژگی مختص خود را دارد؛ لذا ممکن است ارکان و گام‌های متفاوت داشته باشد.

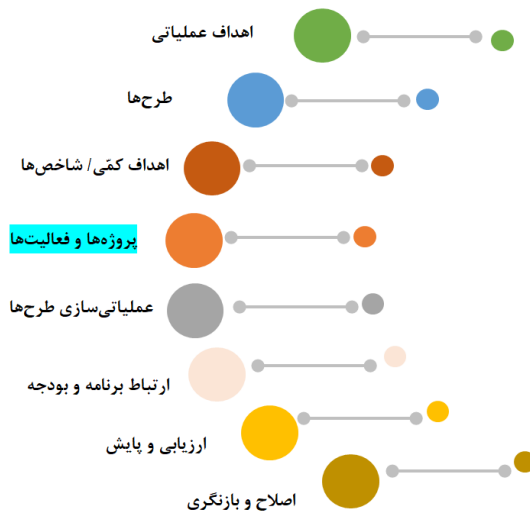
براساس بررسی‌های صورت‌گرفته از مستندات مورد توجه در این پژوهش، عناصر و ارکان متعددی با فراوانی‌های متفاوت مورد توجه بوده است (نک: جدول ۱).

جدول ۱. عناصر و ارکان احصاشده از پیشینه تحقیق و تجربیات در حوزه تدوین برنامه عملیاتی

ارکان و عناصر مورد توجه	نمونه‌های مورد بررسی
مسائل، سیاست‌های اجرایی، هدف کلی یا راهبردی، هدف عملیاتی، هدف کمی، شاخص، راهکار، طرح، پروژه، برنامه، برنامه اجرایی، فعالیت، پروگرام، اتصال برنامه به بودجه، بودجه‌بندی، پایش، ارزیابی، ارزشیابی، کنترل، اصلاح و بازنگری، پیامد، نتیجه، تعریف استاندارد، کارایی	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۴؛ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۶؛ مؤسسه آموزش و ترویج کشاورزی، ۱۳۹۹؛ مبینی دهکردی و سلمان‌پورخوبی، ۱۳۸۵؛ معاونت بهداشتی دانشگاه علوم پزشکی کرمان، ۱۳۹۱؛ Republic of Uganda, 2015

فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان

در گام بعد، با توجه به احصای حداکثری ارکان اصلی در فرایند تدوین برنامه عملیاتی در سطح برنامه‌ریزی توسعه کشور و تدقیق دو سطح راهبردی و عملیاتی و بیان هدف از این دو سطح، تلاش شده است از طریق بحث‌های گروهی و مصاحبه‌های فردی و با استفاده از تکنیک بارش افکار، به تصویر شفاف‌تر و کاربردی‌تری از عناصر کلیدی تدوین برنامه عملیاتی دست یافته شود. این کار در مراحل مختلف و با رفت‌وبرگشت گوناگون با متخصصان برنامه‌ریزی توسعه در قالب بحث‌های گروهی و فردی انجام شده و ارکان و عناصری که در تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله کشور باید بدان‌ها توجه شود و در فرایند برنامه باید تدقیق گردد، مشخص شده است (شکل ۲).



فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان

شکل ۲. ارکان و عناصر منتخب برنامه‌ریزی عملیاتی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله

چنان‌که در شکل ۲ دیده می‌شود، ارکان کلیدی برنامه عملیاتی را می‌توان شامل «اهداف عملیاتی، طرح‌ها، اهداف کمی (در دو سطح نتیجه و پیامد)، پروژه‌ها/فعالیت‌ها، و عملیاتی‌سازی طرح‌ها» دانست که علاوه بر آن، در این برنامه عملیاتی باید سه رکن «ارتباط برنامه و بودجه، ارزیابی و پایش، و اصلاح و بازنگری» نیز به‌عنوان عناصر تکمیلی این فرایند مد نظر باشد تا برنامه عملیاتی به‌مثابه 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.

۲-۵. ارائه الگو و ترسیم روابط بین عناصر و ارکان کلیدی

پس از تعیین عناصر و ارکان کلیدی تدوین برنامه عملیاتی برنامه پنج‌ساله توسعه کشور، گام بعدی پژوهش حاضر ارائه الگو و ترسیم روابط بین عناصر کلیدی است؛ زیرا متناسب با هدف اصلی پژوهش، به‌موازات بحث‌های هدفمند نیمه‌ساختار یافته در راستای هدف شناسایی ارکان کلیدی تدوین برنامه عملیاتی، یکی از مقاصد که دنبال شده، شناسایی سیر فرایندی و ارتباط بین عناصر منتخب است. لذا الگوها و مدل‌های اجرایی تدوین برنامه عملیاتی در ساختارهای گوناگون بحث و بررسی شد که در نهایت و متناسب با بازخوردها و نظرات مشارکت‌کنندگان، الگوی مورد بحث پژوهش حاضر به‌عنوان الگوی مطلوب انتخاب شد.

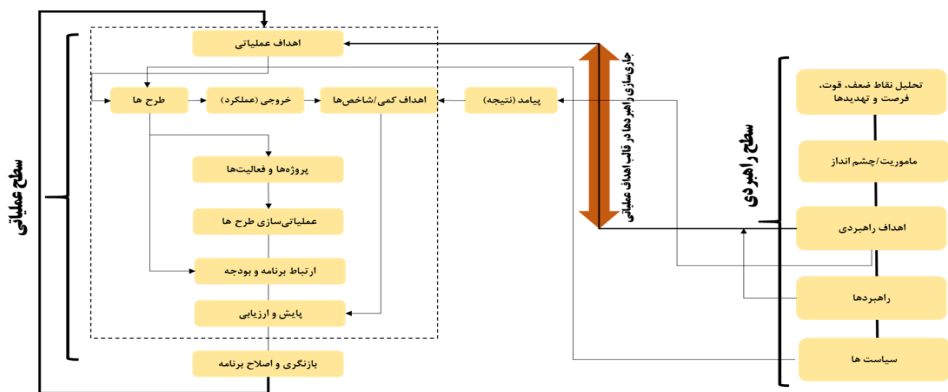
در آغاز این بخش از تحلیل الگو باید گفت در حالت کلی، دو سطح از برنامه در برنامه‌ریزی توسعه پنج‌ساله کشور می‌توان متصور بود: سطح برنامه راهبردی و سطح برنامه عملیاتی. در سطح اول، وحدت نظر و اجماع بیشتری در زمینه مؤلفه‌ها و عناصر آن در مقایسه با برنامه عملیاتی وجود دارد. در خصوص ساختار برنامه در سطح راهبردی در حالت کلی (در سطح برنامه‌ریزی توسعه کشور) می‌توان بیان کرد تدوین این سطح از برنامه‌ریزی، ضمن نگاه به آرمان‌ها و ارزش‌های حاکم بر جامعه و همچنین با توجه به اصول مطرح‌شده در اسناد فرادست، با تحلیل ضعف‌ها و قوت‌ها، و فرصت‌ها و تهدیدها آغاز می‌شود و با بیان مأموریت (یا چشم‌انداز) و تدقیق اهداف راهبردی به کارش ادامه می‌دهد و با ارائه راهبردها و بیان سیاست‌ها به فرجام می‌رسد.

با مشخص شدن اهداف راهبردی و راهبردهای ذیل آن، امکان اتصال برنامه در سطح راهبردی به برنامه در سطح عملیاتی فراهم می‌آید؛ به عبارتی برنامه راهبردی به برنامه عملیاتی قابل ترجمه می‌شود و قابلیت عینی شدن می‌یابد. چنان‌که در الگوی ترسیمی نیز نشان داده شد، اهداف عملیاتی (یا عینی، میانی، اختصاصی و یا خرد) لنگرگاهی است که ارتفاع برنامه‌ریزی راهبردی را کاهش می‌دهد و سیاست‌گذاری را به زمینه و بستر برنامه‌ریزی نزدیک می‌کند و برنامه‌ریزی را از سطح انتزاع به عمل پایین می‌آورد. پس از تبیین اهداف عملیاتی به منظور اجرایی‌تر کردن برنامه و همچنین در پاسخ به چالش‌ها و یا بهره‌گیری از توان‌ها، طرح‌هایی شناسایی می‌شوند که خود دربرگیرنده تعدادی از پروژه‌ها و فعالیت‌هایی‌اند که باید برای تحقق اهداف عملیاتی به اجرا درآیند. لذا بین گام شناسایی طرح‌ها و احصای

پروژه‌ها و فعالیت‌ها در عمل، رابطه رفت‌وبرگشتی 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 مشتمل بر دو نوع هدف کمی است. دسته نخست اهداف کمی (یا شاخص) پیامد (نتیجه) را می‌سنجند؛ لذا از سطح راهبرد و مشخصاً از اهداف راهبردی منتج می‌شوند. دسته دوم اهداف کمی عملکرد و خروجی اجرای طرح‌ها را می‌سنجند. لذا با تعیین این دو ورودی، سومین حلقه یا سومین ایستگاه برنامه عملیاتی تعیین می‌شود. 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؛ لذا در گام بعدی، مختصات و جزئیات اجرایی شدن طرح‌ها در اقدامی با عنوان «عملیاتی‌سازی طرح‌ها» تدقیق می‌شود. این گام از برنامه عملیاتی راهنمای عمل کلی‌ای است که درصد است در یک سازمان دهی مشخص، عناصر اجرای طرح (هرچند کلی) را شفاف سازد تا در ادامه مجریان برنامه، بنا به ویژگی‌های تدقیق شده، آن طرح را اجرا کنند.

در ادامه فرایند، در تدوین برنامه عملیاتی، سه گام دیگر نیز مد نظر است، که هرچند از حیث ماهیت، با ارکان دیگر تفاوت دارند، در تدوین برنامه عملیاتی بر وضوح و شفافیت فرایند برنامه‌ریزی می‌افزایند و در نظام برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه در کشور باید در ارتباط با برنامه عملیاتی قرار گیرند. این سه رکن عبارت‌اند از: ۱. ارتباط برنامه و بودجه؛ ۲. پایش و ارزیابی؛ ۳. اصلاح و بازنگری.

در نهایت براساس آنچه در خصوص ارکان تدوین برنامه عملیاتی و چگونگی ارتباط آن‌ها بیان شد، شکل ۳ به‌عنوان الگوی تصویری برنامه عملیاتی ارائه گردید.



شکل ۳. الگوی تدوین برنامه عملیاتی

۳-۵. تحلیل سیر فرایندی گام‌های تدوین برنامه عملیاتی

بعد از عرضه برنامه راهبردی توسعه کشور که به راهبردها و سیاست‌ها ختم شده است، امکان اتصال بین گام‌های برنامه راهبردی به برنامه عملیاتی فراهم می‌شود^{۱۱} تا اینکه برنامه راهبردی در قالب برنامه عملیاتی درآید و جنبه اجرایی یابد. از این رو گام نخست برنامه عملیاتی تعریف و تعیین «اهداف عملیاتی»^{۱۲} در نظر گرفته می‌شود که اجزای تشکیل دهنده هدف راهبردی را مشخص و سنجش پذیر می‌کند و حلقه پیوند برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی به شمار می‌آید. به بیان دقیق‌تر، و آنچه در پژوهش حاضر از هدف عملیاتی مراد است، هدف عملیاتی بیان صریح‌تر و دقیق‌تر شده راهبردهاست که متناظر با هر هدف و راهبرد تعریف می‌شود. به عبارت دیگر، این اهداف در راستای تحقق راهبردها بیان می‌شوند که خود مبتنی بر اهداف راهبردی اند.^{۱۳} لذا در ساخت هدف عملیاتی، یک نگاه به هدف کلان برنامه و نگاه دیگر به راهبرد ذیل آن است؛ به عبارتی، هدف عملیاتی مرتبط با هدف کلی، برای راهبردی مشخص تعریف می‌گردد که امکان دارد برای راهبرد دیگر آن هدف عملیاتی بی‌ارتباط باشد. در احصا و شناسایی اهداف عملیاتی چهار گام باید برداشته شود:

۱. شناسایی عوامل مرتبط و اثرگذار بر اهداف راهبردی با استفاده از طوفان فکری: در این گام از شناسایی اهداف عملیاتی، دو اقدام زیر باید انجام شود:
 - تبیین اهداف و راهبرد ذیل آن برای ذی‌نفعان و متصدیان برنامه‌ریزی به منظور ایجاد مفاهیم و رسیدن به فهم مشترک؛
 - احصا و گردآوری عوامل و مؤلفه‌های زمینه‌ساز و ایجادکننده هدف برنامه (بنا به ماهیت موضوع، یا به صورت مشارکتی یا براساس مدل و تکنیک).

۲. ترسیم شبکه علیت عوامل مؤثر بر ایجاد اهداف راهبردی: پس از پشت‌سر گذاشتن مرحله دوم از گام اول شناسایی اهداف عملیاتی، با عنایت به عوامل و مؤلفه‌های شناخته‌شده، شبکه علیت ترسیم می‌شود. شبکه علیت شبکه پیچیده‌ای از عواملی است که مؤلفه‌های اثرگذار و تقویت‌کننده آن هدف اند که به صورت مستقیم و غیرمستقیم با هم رابطه دارند. با تکمیل شدن این شبکه به واسطه طوفان فکری و مشارکت ذی‌نفعان، تعداد اهداف عملیاتی به صورت حداکثری تعیین می‌شوند که در گام بعدی اولویت‌بندی خواهند شد. گفتنی است که ضرورت ترسیم شبکه از این‌روست:

۱۱. تدوین برنامه عملیاتی پس از تدوین برنامه راهبردی، به این معنا نیست که الزاماً باید تدوین برنامه راهبردی به طور کامل به پایان برسد و تدوین برنامه عملیاتی آغاز شود (هرچند 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.

12. objective

۱۳. این سطح از هدف، با عبارات و مفاهیم اهداف عینی، اهداف میانی، اهداف اختصاصی، اهداف خرد یا اهداف کمی هم تعریف شده است؛ اما در این پژوهش، بنا به موضوع مورد بررسی، «اهداف عملیاتی» نامیده شده است.

- خود ترسیم شبکه‌علیت، به دلیل نظم و سازمان‌دهی ناشی از ارتباطات ترسیم‌شده، موجب شناسایی عوامل جدید می‌شود؛

- امکان دارد عوامل گردآوری شده در مرحله اول چندان مهم نباشند و در دایره ارتباطات شبکه‌علیت به هیچ عامل دیگری ارتباط نیابند و بنابراین حذف شوند؛

- در اهمیت و اولویت‌بندی عوامل نیز می‌تواند کمک کند؛ به این شکل که عوامل دارای اهمیت بیشتر با بسیاری از عوامل دیگر مرتبط‌اند.

۳. اولویت‌بندی اهداف عملیاتی شناسایی شده: در اولویت‌بندی اهداف عملیاتی برای برنامه توسعه کشور، روش فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی^{۱۴} پیشنهاد شده است که در آن، عناصر هر سطح، نسبت به سایر عناصر مربوط به خود در سطح بالاتر، به صورت زوجی مقایسه و ماتریس‌های مقایسه‌ی 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. گفتنی است که در این زمینه نرم‌افزار اکسپرت چویس^{۱۵} کاربرد دارد.^{۱۶}

۴. تدقیق و بیان شفاف اهداف عملیاتی: در نهایت به این منظور که سیاست‌گذار در درک اهداف دچار ابهام نشود و اهداف عملیاتی مشخص و شفاف باشند، هریک از اهداف منتخب در چارچوب تکنیک اسمارت^{۱۷} تدقیق نهایی می‌شود و به‌عنوان هدف عملیاتی نهایی مد نظر قرار می‌گیرد.

بعد از بیان اهداف عملیاتی، «تعریف و تدقیق طرح»، دومین گام برنامه‌ی عملیاتی برنامه توسعه کشور، مطرح می‌شود. در این پژوهش، طرح^{۱۸} عبارت است از مجموعه‌ای از یک یا چند پروژه / فعالیت برای تحقق یافتن اهداف عملیاتی که با اعتبار و بودجه معین برای تحقق بخشیدن به سیاست‌های اجرایی، اجرا می‌شود.^{۱۹}

در تعریف و شناسایی طرح‌ها، سیاست‌های بیان‌شده ذیل هریک از راهبردها ورودی اصلی

14. Analytical Hierarchy process

15. Expert choice

۱۶. ذکر این نکته اهمیت دارد که بیان و ارائه مدل‌های کمی در برنامه‌ریزی 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؛ لذا این تکنیک‌ها در کنار مشارکت‌های خبرگانی و نخبگانی مفید خواهند بود؛ زیرا سطح برنامه‌ریزی توسعه ملی، هم گسترده است و هم پیچیده، و یک تکنیک شاید نتواند همه ابعاد یک موضوع را در تصمیم‌گیری لحاظ کند.

۱۷. SMART تشکیل‌شده 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 عبارت‌اند از: مشخص (Specific)، قابل اندازه‌گیری (Measurable)، قابل دستیابی (Attainable)، مرتبط (Relevant) و محدودیت زمانی (Time-Bound).

18. program

۱۹. البته در ادبیات رایج برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور، واژه «طرح» ناظر به «مجموعه عملیات» است؛ اما در این مطالعه «مجموعه عملیات» بر «پروژه‌ها و فعالیت‌ها» دلالت دارد.

برای پیشنهاد طرح است. سیاست‌ها از آن‌رو به تعریف و پیشنهاد طرح کمک می‌کنند که سطحی پایین‌تر از راهبرد دارند و به عرصه عمل نزدیک‌ترند. به بیان دیگر، اکنون که از یک سو 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. به بیان دیگر، طرح بعد از هدف عملیاتی و متناسب با آن، از سوی ذی‌نفعان و تمام متصدیان مرتبط پیشنهاد می‌شود که از سوی دیگر به تحقق سیاست‌ها نیز توجه دارد؛ همچنین امکان دارد برای چند سیاست در ذیل یک راهبرد یک طرح تعریف شود و یک طرح پیشنهادی ممکن است هدف چند سیاست را محقق کند. در مرحله دوم این قسمت و برای تدقیق نهایی طرح‌ها، از آنجا که امکان دارد تعداد طرح‌های پیشنهادی زیاد باشد و در بازه زمانی پنج‌ساله اجرایی نشود، باید از بین طرح‌ها به شیوه اولویت‌بندی با استفاده از تکنیک کمی و کیفی طرح‌های با اولویت بالاتر انتخاب شود و در دستورکار قرار گیرد (برای نمونه می‌توان ماتریس تصمیم‌گیری^{۲۰} را برگزید که با توجه به سطح برنامه‌ریزی توسعه کشور، روش مناسبی است).

مطابق الگوی ترسیمی، پس از تدقیق نهایی طرح، اینک نوبت تعیین اهداف کمی^{۲۱} می‌رسد. اهداف کمی در این پژوهش عبارت است از جنبه‌های قابل اندازه‌گیری مقاصدی که در فرایند برنامه‌ریزی پیش‌بینی می‌شود و به‌عنوان شاخص‌هایی، به‌صورت ملموس و کمی قابل اندازه‌گیری است و برای افق زمانی معین عدد مشخصی را مد نظر قرار می‌دهد. این اهداف از یک سو تحقق طرح‌ها را می‌سنجند و از سوی دیگر پایین‌دست اهداف عملیاتی‌اند. ذکر این نکته نیز لازم است که در برخی طرح‌ها اهداف کمی به مفهوم شاخص نزدیک می‌شود که در این صورت، به‌طور مشخص و بی‌واسطه با تغییرات حاصل از اجرای اقدام عملیاتی ارتباط دارد. در مجموع آنچه از بیان اهداف کمی انتظار می‌رود، تدقیق سه مولفه «واحد یا سنجه عملکرد»، «عنوان هدف کمی» و «کمیت یا اندازه» است.

در تعیین اهداف کمی، این سؤال مطرح می‌شود: آن طرح (با توجه به پروژه و فعالیت‌هایی که در گام بعدی برای آن در نظر گرفته می‌شود) 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 متصدیان و متخصصان براساس توانی که در بازه زمانی برنامه در اختیار دارند، کمیتی را انتخاب می‌کنند.

اهداف کمی اشاره‌شده در دو قسم تعریف می‌شود: اهداف کمی پیامدمناب^{۲۲} و اهداف

20. decision matrix

21. target

22. basic outcome

کمی خروجی مبنا^{۲۳} (عملکرد مبنا). اهداف کمی (شاخص) پیامد مبنا ناظر به پیامدها و نتایج انجام طرح است، که خود در سطح اهداف کلان برنامه‌ریزی تعریف می‌شود. اما اهداف کمی (شاخص) خروجی مبنا عبارت است از کمیت خدمات و محصولات تولید شده حاصل برنامه‌ریزی. همچنین اشاره می‌شود که شاخص‌های خروجی مبنا اساس پایش و شاخص‌های پیامد مبنا اساس ارزیابی را شکل می‌دهند.

بعد از اینکه طرح‌ها تدقیق و نهایی شدند و کمیت آن‌ها نیز مشخص شد، در گام عملیاتی‌تر و جزئی‌تر، نوبت «تعریف پروژه و فعالیت» می‌رسد. پروژه عبارت است از 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 غیر ثابت وابسته در دوره مطالعه اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود. فعالیت نیز 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، متصدیان و تهیه‌کنندگان برنامه توسعه با در نظر گرفتن 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.

با پیشنهاد و شناسایی پروژه‌ها و فعالیت‌ها در قالب مشارکتی، طبیعتاً سیاست‌گذار با تعداد زیادی پروژه و فعالیت مواجه می‌شود که به دلایل مختلف گردآوری و احصا شده است. لذا 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 ضرورت^{۲۴}) می‌تواند راهگشا باشد؛ زیرا با توجه به پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی در سطح ملی شفافیت و سادگی بیشتری دارد و همچنین دو مقوله اهمیت و فوریت را به صورت یک‌جا در نظر دارد).

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 می‌شود. عملیاتی‌سازی طرح‌ها به مجموعه پیش‌بینی‌هایی گفته می‌شود که برای اجرایی‌سازی 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. در عملیاتی‌سازی طرح‌ها به سؤالات ذیل

23. basic output

24. importance and urgency matrix

پاسخ داده می شود:

۱. چه فعالیت یا پروژه ای؟ (پیش بینی فعالیت ها و پروژه ها)؛

۲. در چه مدت زمانی؟ (پیش بینی زمانی)؛

۳. با چه منابعی؟ (پیش بینی منابع)؛

۴. توسط چه کسی؟ (پیش بینی مسئول).

به بیان ساده، عملیاتی سازی طرح ها عبارت است از جدولی که بتواند به سؤالات مذکور برای هر طرح پاسخ گوید. لذا تلاش دارد به شیوه تعاملی و با مشارکت فعالانه تمام ذی نفعان کلیدی (با بهره گیری از مدل ها و تکنیک ها در صورت لزوم) ارکان جدول ذیل را تدقیق نماید تا اهداف عملیاتی به سطح اجرایی نزدیک تر و برآوردها برای مجریان برنامه شفاف شود (جدول ۲).

جدول ۲. ارکان عملیاتی سازی طرح ها

ملاحظات		مقیاس اجرا		نوع تأمین مالی		منابع مورد نیاز مالی		میزان اجرا در طی سال های برنامه		واحد اجرا / سنجه هدف		دستگاه همکار	دستگاه مجری	پروژه ها و فعالیت	راهبرد:	هدف عملیاتی:	عنوان طرح:	هدف کمی:
		ملی	استانی	دولتی	غیردولتی	مالي	مالي	۵	۴	۳	۲	۱						

در جریان تدقیق مختصات عملیاتی سازی طرح ها و ابعاد اجرایی آن ها، از جمله مواردی که شفاف می شود و مورد تدقیق قرار می گیرد، «میزان منابع مالی مورد نیاز و نوع منبع تأمین آن» است (بودجه مورد نیاز). لذا 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. لذا بدیهی است که آن بخش از بودجه برآورده شده موضوع پیوند برنامه با بودجه سالانه است که نوع تأمین مالی آن

دولتی است. از این رو با مشخص شدن این مورد، نقطه ورود به بودجه مشخص می‌شود.

به طور خلاصه و با توجه به فرایند برنامه‌ریزی عملیاتی ذکر شده می‌توان گفت 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. ذیل این برنامه‌ها در بودجه سالانه، دستگاه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی تعریف می‌شوند. به این ترتیب، بودجه سالانه می‌تواند با طرح‌های پیشنهادی برنامه پنج‌ساله ارتباط داشته باشد. به عبارتی طرح‌های پیشنهادی برنامه پنج‌ساله در قالب بودجه سالانه، شکسته می‌شود و در هر سال قسمتی از طرح به اجرا درمی‌آید.

پس از انجام مراحل یادشده، در فرایند اجرای برنامه باید ارزیابی و پایش مورد توجه قرار گیرد. این امر می‌تواند سبب اطمینان از اجرای موفقیت‌آمیز هر برنامه و شناسایی نواقص و کاستی‌های احتمالی آن شود. پایش عبارت است از نظارت بر فرایند و عملکرد حاصل از اجرای برنامه در حین اجرای آن. به عبارت دیگر، پایش مبتنی بر خروجی و عملکرد طرح است. اما ارزیابی فرایند تعیین و فراهم آوردن اطلاعات لازم درباره مطلوبیت هدف‌ها، برنامه‌های عملیاتی و نتایج آن‌ها به منظور هدایت و تصمیم‌گیری در راستای بهبود و پیشرفت فعالیت‌ها برای کسب بازده مورد نظر است. به عبارت دیگر، ارزیابی یعنی جمع‌بندی نظارت‌های صورت گرفته بر برنامه پس از تکمیل اجرای آن‌ها، و مبتنی بر نتیجه و پیامد اهداف عملیاتی برنامه است.

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^{۲۵} باید تعریف و اجرا شود که بین مراحل پایش و ارزیابی، و کنترل و اصلاح رابطه رفت و برگشتی وجود دارد.

۶. نتیجه

امروزه در فضای برنامه‌ریزی، به خصوص برنامه‌ریزی‌ها در سطح کلان مثل برنامه‌ریزی توسعه کشور، شکست اهداف راهبردی، ناکارآمدی چشم‌اندازها و مأموریت‌های تعریف شده و ضعف در ارزیابی و بازخورد اصلاحی به محتوا و فرایند برنامه در حال اجرا از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی برنامه‌ریزان، خاصه برنامه‌ریزان توسعه کشور، است. لذا به نظر می‌رسد با عینی‌تر و عملیاتی‌تر کردن راهبردها و اهداف کلان در شروع برنامه‌ریزی و تداوم منسجم سیر طراحی نقشه برنامه توسعه از مقیاس کلان تا مقیاس نزدیک به صحنه عمل، به بخشی از چالش‌های

.....
25. corrective action

مطرح شده پاسخ داده شود. از بررسی پیشینه برنامه ریزی توسعه در ایران دریافت می شود در برنامه های گذشته (با تأکید بر برنامه های بعد از انقلاب) سیر منسجمی بین دو سطح تدوین برنامه وجود نداشته است. برنامه های گذشته سیر راهبردی و عملیاتی مستقل از هم داشته و در نهایت آنچه مبنای عمل پنج ساله قرار می گرفت، فرایندی مبهم، آشفته و مبتنی بر تصمیم های فارغ از نگاه راهبردی بود و غالباً شکل جزیره ای داشت.

تدوین برنامه عملیاتی توسعه کشور از لحاظ اجرایی - سازمانی، سطوح میانی و کارشناسی متولیان برنامه ریزی را درگیر کرده است و به طور کلی می توان گفت اصول حاکم بر تدوین آن ماهیت مشارکتی و تعاملی دارد و نیازمند حضور فعالانه و مبتنی بر اقناع و پذیرش عمومی است و براساس تفاهم شکل گرفته در ادامه برای اجرای آن برنامه ها، متولیان هم پیمان شده و با وحدت نظر ایجاد شده در بستر مشارکت، به صورت هم افزا حرکت می کنند. در نتیجه تدوین برنامه عملیاتی، لنگرگاهی از فرایند کلی تدوین برنامه توسعه است و این ویژگی ها را دارد:

- مبتنی بر اصول برنامه ریزی تعاملی و با مشارکت فعال متولیان و ذی نفعان برنامه ریزی تدوین می شود؛

- مبتنی بر تفاهم و اقناع کارشناسی بازیگران تدوین برنامه توسعه است که در صورت لزوم از ابزار تکنیکی و فنی نیز برای تصمیم سازی بهره گرفته می شود؛

- بین ارکان برنامه ریزی عملیاتی سیر رفت و برگشتی و روابط متقابلی بین عناصر آن وجود دارد که به نوعی یک نگاه یکپارچه را پیشنهاد می کند تا هماهنگی بین ارکان حفظ شود و حرکت آن ها هم افزا و در راستای هم باشد؛

- برنامه عملیاتی برنامه راهبردی توسعه پنج ساله کشور انعطاف پذیر است و در طول سال های مورد بررسی امکان تغییر، با توجه شرایط جدید را دارد؛

- از آنجا که سطح برنامه عملیاتی به صحنه و میدان عمل برنامه نزدیک تر است، گامی است که امکان برنامه ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین را محقق کرده و خصیصه تعیین مکانی برنامه توسعه قابلیت تحقق بیشتری می یابد؛

- تدوین برنامه عملیاتی دقیق، برنامه توسعه را قابل ارزیابی و باز خورد می کند و موجب می شود متولیان و ذی نفعان برنامه توسعه در خصوص کیفیت و اثربخشی برنامه به شناخت و برآورد صحیحی دست یابند؛

- برنامه عملیاتی به تعیین و انتخاب پراهمیت‌ها و اولویت‌بندی گزینه‌ها، که دستگاه‌ها و نهادهای اجرای برنامه توسعه باید بدانند و متناسب با آن حرکت کنند، کمک زیادی می‌کند.

اما با توجه به فرایند برنامه‌ریزی توسعه در ایران برای آنکه برنامه عملیاتی در فرایند برنامه‌ریزی و در انسجام با برنامه راهبردی تدوین شود، باید پیش‌شرط‌هایی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم باشد:

۱. امکان ایجاد مشارکت همه ذی‌نفعان موضوعات مختلف و تصمیم‌سازی مبتنی بر مشارکت فعالانه؛

۲. در اختیار داشتن اطلاعات و داده‌های جدید و موثق و مرتبط؛

۳. عدم دخالت غیرکارشناسی در تصمیم‌گیری برای تدوین برنامه عملیاتی و تعیین اولویت‌ها و حاکم بودن نگاه کارشناسی بدون تعصب بخشی، موضوعی و منطقه‌ای؛

۴. داشتن ضمانت ثبات سیاستی در طول اجرای برنامه و برخورداری از منابع مالی با درصد احتمال تحقق بالا (اتکا بر منابع مالی قابل اعتماد)؛

۵. عدم امکان تصمیم‌گیری‌های موازی در طول زمان برنامه و و اعتقاد واقعی به برنامه طراحی شده و الزام در رعایت آن؛

۶. تقویت و متناسب‌سازی ساختار اجرایی موجود برای اجرای تصمیم‌های گرفته‌شده و در صورت لزوم، نهادسازی چابک و متناسب؛

۷. توانمندسازی و آموزش سازمان و نهادهای متولی اجرا در صورت ضعف اجرایی از لحاظ فنی و کارشناسی؛

۸. در نظر گرفتن تدابیر انگیزشی برای اجرای برنامه عملیاتی؛

۹. اجرای دقیق، بدون ملاحظه و واقعی نظام ارزیابی و پایش و ایجاد امکان اصلاح از روند جاری، بدون تعصب به برنامه قبلی تدوین‌شده؛

۱۰. پرهیز از شتاب‌زدگی و انتظار نتیجه‌گیری سریع از فرایند برنامه‌ریزی در تدوین برنامه؛

۱۱. 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.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان

تمام نویسندگان در آماده سازی این مقاله مشارکت کرده اند.

تعارض منافع

بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد کپی رایت

طبق تعهد نویسندگان، حق کپی رایت (CC) رعایت شده است.

References

- Colin, C. (1992). Determining Industry Policy. *Australian Journal of Management*, 13-21.
- Federal Ministry of Finance, Budget and National Planning. (2021). *Nigeria's National Development Plan (2021-2025)*.
- National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam. (2016). *The 5-Year Socio-Economic Development Plan of 2016-2020*.
- Republic of Uganda. (2015). *Sector Development Planning Guidelines*.
- Steiner, G. A. (1979). *Strategic planning: What every manager must know*. New York: The Free Press.
- Aghasi Zadeh, F., & Gholami Netaj-Amiri, S. (2019). *Seventy years of development planning in Iran; Harms and challenges*. Tehran: Publications of the Development and Foresight Research Center. (in Persian)
- Barmaki, A. (2013). *Pathology of development programs after the Islamic revolution*. Tehran: Management and Planning Organization. (in Persian)
- Ghasemi, J., & Gholami, H. (2019). *Comprehensive Guide to Operational Planning in Production Zones*. Karaj: Agricultural Education and Extension Institute, Office of Knowledge Network and Extension Media. (in Persian)
- Gholami-Nataj-Amiri, S., & Mehr-Ali-Tabarfirouzjaei, M. (2021). *Studies of seventy years of planning in Iran* (vol. 1). Tehran: Development and Foresight Research Center. (in Persian)
- Khademol-Reza, A. (2019). *Differences between strategic planning and operational planning*. (in Persian)
- Khalaghi, A. (2018). What is strategic planning?. *The Growth of Technical and Professional Education and Associate*, 14(2), 33-45. (in Persian)
- Organization of Municipalities and Rural Districts of the country. (2014). *Guidelines for the preparation, approval, implementation and monitoring of the plan for renovation and construction operations and city reforms (strategic-operational program of the city and municipality)*. (in Persian)
- Pourasghar Sangachin, F. (2013). *Report on the Pathology of Development Programs in Iran*. Tehran: National Program and Budget Organization. (in Persian)
- Shahsavari-Pour, N., Sayadi Toranlo, H., & Ahang, F. (2017). Linking strategy to operational

plans in the Vice- Chancellor's Office in Food and Drug Affairs at Rafsanjan University Medical Sciences. *Quarterly scientific-promotional journal of science and technology policy*, 6(4), 23-39 (in Persian)

Grafi-nejad, Gh., & Vafai, E. (2021). *Rooting out the damage of the planning system for use in developing an optimal planning system*. Tehran: Development and Foresight Research Center. (in Persian)

Meyer, G. M., & Sears, D. (2011). *Pioneers of development* (Translated from English to Persian by Ali Asghar Hedayati & Ali Yasri). Tehran: SAMT .(in Persian)

Mobini Dehkordi, A., & Salmanpour Khoei, M. (2006). An Introduction to Strategic and Operational Planning. *Yas Strategy Magazine*, 6, 66-81. (in Persian)

Niazi Burhan, F. (2021). Examining the types of organizational strategic and operational planning models. *The fifth annual international conference on new developments in management, economics and accounting*. (in Persian)

Vice President of Economic Affairs and Program and Budget Coordination of the National Program and Budget Organization. (2016). *Guidelines for preparation and formulation of the implementation plan of the sixth five-year development plan (1396-1400)*. (in Persian)

Vice-Chancellor of Health, Kerman University of Medical Sciences. (2012). *Detailed instruction manual for operational planning*. Kerman University. (in Persian)