

راهنمای عملی تهیه پیش‌نویس برنامه‌های ملی با تأکید بر بهبود اجرا

www.ketab.ir

تدوین‌کنندگان:

دکتر اعظم میرزمانی (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران)

دکتر محمد اسحاقی (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران)

نرگس کدخدا (کارشناس ارشد مدیریت دولتی دانشگاه تهران)

عنوان و نام پدیدآور: راهنمای عملی تهیه پیش نویس برنامه‌های ملی با تأکید بر بهبود اجرا/ اعظم میرزمانی، محمد اسحاقی، نرگس کدخدا

مشخصات نشر: تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۹۸

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۶۷۱۹-۲۴-۵

وضعیت فهرست نویسی: فیا

موضوع: برنامه‌ریزی سیاسی _ ایران

موضوع: Political planning _ Iran

موضوع: برنامه‌ریزی راهبردی _ ایران

موضوع: Strategic planning _ Iran

سرشناسه: میرزمانی، اعظم

شناسه افزوده: اسحاقی، محمد

شناسه افزوده: کدخدا، نرگس

رده‌بندی کنگره: H۹۷

رده‌بندی دیویی: ۳۲۰/۶۰۹۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۵۹۶۰۱۶۴

راهنمای عملی تهیه پیش نویس برنامه‌های ملی با تأکید بر بهبود اجرا

نویسندگان:

دکتر اعظم میرزمانی (عضو هیات علمی دانشگاه تهران)

دکتر محمد اسحاقی (عضو هیات علمی دانشگاه تهران)

نرگس کدخدا (کارشناس ارشد مدیریت دولتی دانشگاه تهران)

ناشر: مرکز آموزش مدیریت دولتی

چاپخانه: چاپ البرز

شمارگان: ۱۰۰۰ جلد

نوبت چاپ: اول، ۱۳۹۸

قیمت: ۳۵۰۰۰ تومان

فروشگاه و نمایشگاه کتاب: تهران، خیابان کریمخان زند، استاد نجات‌اللهی شمالی، شماره ۱۹۸

تلفن: ۴۲۵۰۱۷۵۱-۸۸۹۰۷۶۰۷

رایانامه: Bookstore@smtc.ac.ir

دفتر تدوین و نشر منابع علمی و آموزشی

تلفن: ۴۲۵۰۱۴۵۲-۴۲۵۰۱۴۵۱

وبگاه مرکز: www.smtc.ac.ir

پورتال انتشارات: www.nashr.smtc.ac.ir

فهرست منابع

۹	پیشگفتار
۱۳	بخش اول . فرایند تهیه پیش‌نویس برنامه‌های ملی و مشکلات اجرای آن
۱۵	فصل اول: فرایند تهیه برنامه ملی
۱۵	مقدمه
۱۵	برنامه
۱۸	شناسایی مسأله
۲۰	دستور گذاری
۲۳	تنظیم خط‌مشی (تهیه پیش‌نویس)
۲۳	تصویب
۲۴	اجرا
۲۴	ارزیابی
۲۸	نتیجه
۲۹	فصل دوم: علل شکست اجرا
۲۹	مقدمه
۲۹	مطالعات اجرا
۳۰	رویکرد بالا - پایین
۳۱	رویکرد پایین - بالا
۳۲	علل شکست اجرا
۳۴	کاهش موانع اجرا
۳۹	نتیجه
۴۱	بخش دوم. رویکرد سنتی: برنامه‌ریزی مبتنی بر شواهد
۴۵	فصل سوم: ویژگی‌های خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد
۴۵	مقدمه
۴۵	عناصر برنامه ملی
۴۷	اصول تنظیم پیش‌نویس برنامه ملی
۵۶	نتیجه
۵۷	فصل چهارم: گردآوری شواهد و تهیه گزارش تحلیل وضعیت
۵۷	مقدمه
۵۸	سازماندهی فرایند گردآوری و تحلیل شواهد
۶۲	منابع گردآوری شواهد
۶۲	سیاست‌های موجود

۶۸	مطالعه تطبیقی: گردآوری تجربیات بخش‌ها و مناطق و کشورهای دیگر
۷۲	دیدگاه‌های صاحب‌نظران، ذی‌نفعان، حامیان مالی و کارکنان خط مقدم
۷۳	سیستم اجرا (سیستم تحویل)
۷۴	تحلیل شواهد و داده‌ها
۷۵	تدوین گزارش تحلیل وضعیت
۷۶	نتیجه
۷۷	فصل پنجم: تعیین جهت کلی
۷۷	مقدمه
۷۹	دکترین (اصل یا اصول راهنما)
۸۴	هدف کلان یا چشم‌انداز
۸۶	اهداف سطح میانی
۸۷	اهداف عینی
۸۸	نتیجه
۸۹	فصل ششم: پیشنهاد راهکارها
۸۹	مقدمه
۹۰	شاخص‌های ارزیابی راهکارها (اقدام‌ها)
۹۳	پیشنهاد راهبرد
۹۵	اقدام
۹۶	انواع اقدام
۹۶	اقدام‌های سازمانی
۱۰۷	نتیجه
۱۰۹	فصل هفتم: مشورت عمومی و ارائه پیش‌نویس نهایی
۱۰۹	مقدمه
۱۱۰	مشورت با ذی‌نفعان کلیدی
۱۱۴	مشورت عمومی
۱۱۴	تنظیم پیش‌نویس نهایی
۱۱۵	بسته‌های اجرایی
۱۱۵	چارچوب نهادی اجرا
۱۱۹	شاخص‌های ارزیابی پیشرفت اجرا (اهداف خاص)
۱۲۶	نتیجه
۱۲۷	بخش سوم. رویکرد معاونت سیستم
۱۲۹	فصل هشتم. رویکرد معاونت سیستم

پیشگفتار

اجرای برنامه‌های ملی در ایران و جهان با چالش‌ها و مشکلات زیادی روبروست. هر برنامه ملی و به عبارت دیگر خط‌مشی عمومی (Peters & Pierre, 2006: 420 - 425: <https://en.oxforddictionaries.com>)، تصمیمی است که توسط دولت اتخاذ می‌شود و برای اجرا به سازمانهای اجرایی ابلاغ می‌شود. مرحله اجرا، مرحله‌ای است که مداخله واقعی حکومت در آن رخ داده و نتایج واقعی تصمیم دولت احساس می‌شود. اجرا؛ مرحله حیاتی و دشوار فرایند تهیه برنامه‌های ملی است و شامل فعالیتهایی چون سازماندهی، تفسیر و تأمین منابع است (رک شافریتز و کریستوفری، ۱۳۹۰: ۵۳-۸۰؛ Dye, 1976: 10-50; Kraft and Scott, 2004).

اجرای موفق خط‌مشی‌های عمومی می‌تواند ضامن موفقیت نظام جمهوری اسلامی ایران باشد. موفقیت اجرای خط‌مشی ضامن موفقیت حکومت است (OFM and DFM: 5-10, 2002). به بیان دیگر، موفقیت هر حکومت در گروهی اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های آن است. حکومت به وسیله خط‌مشی؛ دیدگاهها و منویات خود را به فعالیت و اقدام ترجمه می‌کند. موفقیت این فعالیت‌ها و اقدامات به معنای موفقیت حکومت در دستیابی به آرمانهای سیاسی خویش است. نظام جمهوری اسلامی ایران نیز از این امر مستثنی نیست. موفقیت این نظام در دستیابی به آرمانهای خود در گروهی توانایی آن در اجرای خط‌مشی‌های این نظام است.

مدتهاست که مطالعه اجرا مورد توجه محققان و اندیشمندان خط‌مشی عمومی قرار گرفته است. پیش از چند دهه اخیر تصور می‌شد که اجرا، مرحله بدون مشکل و آسان فرایند خط‌مشی گذاری است و به محض تصویب و ابلاغ برنامه آغاز می‌شود؛ اما مطالعات اجرا در دهه‌هایی نشان داد که بسیاری از خط‌مشی‌ها در مرحله اجرا شکست می‌خورند. این مطالعات، شکست اجرا را به عوامل گوناگونی نسبت می‌دهند که ضعف عملکرد سازمانهای دولتی از جمله آنهاست

(رک پارسونز، ۱۳۸۵: ۲۲۴-۲۲۳؛ هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۲۴۵-۲۴۶: 10-50; Kraft and Scott, 2004).

یکی از مهم‌ترین عوامل اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های ملی، اصلاح فرایند تنظیم پیش‌نویس آنها در سازمانهای دولتی است. سازمانهای دولتی نقش غیرقابل انکاری در موفقیت اجرای برنامه‌های ملی دارند. این سازمانها فعالانه و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در تهیه پیش‌نویس برنامه‌های ملی

مشارکت می‌کنند و پس از تصویب و ابلاغ برنامه توسط مراجع ذی‌صلاح، مسئولیت اجرای آن را برعهده می‌گیرند. مطالعات اجرا نشان می‌دهند که موفقیت سازمانهای دولتی در مرحله اجرا در گروهی اتخاذ مجموعه‌ای از تمهیدات است که تدقیق اهداف، اتکا به یک نظریه علی، مشورت ذی‌نفعان، سازماندهی مجریان و تامین منابع از جمله آنهاست (OFM & DFM, 2002: 43؛ هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۲۴۵-۲۵۲؛ پارسونز، ۱۳۸۵: ۳۵۱). بر این اساس می‌توان گفت که یکی از مهم‌ترین عوامل اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های ملی، اصلاح فرایند تنظیم پیش‌نویس آنها در سازمانهای دولتی است.

فرایند تهیه پیش‌نویس برنامه‌های ملی در سازمانهای سطح بین‌المللی، کم و بیش مورد توجه اندیشمندان و خطمشی‌گذاران قرار گرفته، و چندین کتاب انگلیسی در این زمینه منتشر شده است؛ اما تا جایی که که محققان این کتاب می‌دانند هیچ‌یک از این کتابها به زبان فارسی ترجمه نشده‌اند؛ همچنین هیچ کتاب فارسی در این زمینه نگارش نشده است. کتاب «راهنمای عملی تدوین پیش‌نویس برنامه‌های ملی» تلاشی برای پاسخ به این خلاء پژوهشی است. کتاب حاضر تلاش می‌کند تا از یک سو، با ترجمه منابع خارجی موجود در این زمینه و از سوی دیگر با استفاده از تجربیات و اسناد موجود در ایران، فرایند تنظیم پیش‌نویس برنامه‌های ملی را تبیین کرده، راهکاری برای اصلاح این فرایند در این دسته از سازمانهای دولتی ایران پیشنهاد کند که در فرایند تهیه پیش‌نویس برنامه‌های ملی مشارکت فعال دارند.

به نظر می‌رسد یکی از عملی‌ترین راهکارهای اصلاح فرایند تنظیم پیش‌نویس، ایجاد واحد تضمین کیفیت پیش‌نویس است. وظیفه اصلی این واحد، طراحی و اعمال مناسب‌ترین رویکرد در تهیه پیش‌نویس است. امروزه دو رویکرد برای تهیه پیش‌نویس برنامه‌های ملی وجود دارد. رویکرد اول، که در این نوشتار رویکرد سنتی نامیده می‌شود؛ رویکرد غالب است. این رویکرد ساهاست که بر عرصه نظر و عمل خطمشی‌گذاری عمومی سيطره دارد. اکثر قریب به اتفاق نظریه‌ها و اقدامات انجام شده برای تهیه برنامه‌های ملی یا خطمشی‌های عمومی در چارچوب این رویکرد مطرح شده و می‌شوند. رویکرد دوم، رویکرد معاونت سیستم است. این رویکرد، اخیراً مطرح شده و دیدگاههای جدیدی را در برنامه‌ریزی ملی مطرح می‌کند.

کتاب حاضر شامل چهار بخش و نه فصل است. بخش اول از این کتاب به تبیین فرایند تهیه برنامه‌های ملی به طور عام و مرحله اجرا به طور خاص می‌پردازد. این بخش شامل دو فصل است. فصل

اول، به تبیین فرایند برنامه‌ریزی ملی و به عبارت دیگر خط‌مشی‌گذاری عمومی اختصاص دارد لازم به ذکر است که تقریباً تمامی ادبیات موجود در این زمینه در چارچوب رویکرد سنتی و با تکیه بر مفروضات آن ارائه شده است. فصل دوم، علل شکست اجرای خط‌مشی‌ها یا برنامه‌های ملی را بررسی می‌کند. بخش دوم کتاب به تبیین خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد^۱ به مثابه یکی از مهم‌ترین مدل‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی در رویکرد سنتی اختصاص دارد. این بخش شامل فصول سوم تا هفتم است. فصل سوم، ویژگی‌های خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد را بیان می‌کند. فصل چهارم، نحوه تهیه گزارش تحلیل وضعیت را بررسی می‌کند. تهیه این گزارش اولین گام برای تهیه پیش‌نویس در خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد است. فصل پنجم، دومین گام تهیه پیش‌نویس در نوع خط‌مشی‌گذاری یعنی نحوه تعیین جهت کلی را بررسی می‌کند. فصل ششم، به تبیین مرحله پیشنهاد راهکارها اختصاص دارد و فصل هفتم، به تبیین مرحله مشورت عمومی و ویژگی‌های پیش‌نویس نهایی می‌پردازد. بخش سوم کتاب شامل یک فصل است و به تبیین رویکرد معاونت سیستم^۲ اختصاص دارد. سرانجام، بخش چهارم شامل یک فصل است و ویژگی‌ها و شرح وظایف واحد تضمین کیفیت پیش‌نویس را تبیین می‌کند.

مخاطبان این کتاب تمامی کسانی هستند که به نحوی در فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی مشارکت دارند و یا به آن علاقه‌مندند. این کتاب منبع بسیار مفیدی برای دانشجویان مقاطع ارشد و دکتری در رشته مدیریت دولتی به طور عام و خط‌مشی‌گذاری عمومی به طور خاص است؛ زیرا اطلاعات ارزشمندی را ارائه می‌کند که از یک سو لازمه فهم تصمیم‌گیری عمومی است و از سوی دیگر معمولاً در دانشگاه مورد غفلت واقع می‌شود؛ همچنین این کتاب راهنمای عملی بسیار مناسبی برای تمامی کارمندان دولتی و نیز متخصصان حرفه‌ای است که در تهیه پیش‌نویس برنامه‌های ملی مشارکت دارند. کارمندان دولت نقش منحصر به فردی در تهیه پیش‌نویس برنامه‌های ملی ایفا می‌کنند؛ اما معمولاً و به دلایل گوناگون از دانش مورد نیاز برای ایفای این نقش برخوردار نیستند. کتاب حاضر می‌تواند بخش قابل توجهی از این دانش را در دسترس آنها قرار دهد.

دکتر اعظم میرزمانی (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران)

دکتر محمد اسحاقی (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران)

زمستان ۱۳۹۸

1. Evidence-base
2. system stewardship