

هدف و هدف‌گذاری در برنامه‌ریزی ملی و راهبردی

دکتر حسن ره‌پیک

رئیس پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ ارائه: ۱۳۸۳/۵/۲۴

تاریخ تأیید: ۱۳۸۳/۵/۲۸

چکیده

تعیین اهداف و هدف‌گذاری از مهم‌ترین مراحل و ابعاد برنامه‌ریزی استراتژیک و ملی است. مقاله حاضر به تناسب این اهمیت و با بهره‌گیری از رهیافت مفهومی به تحلیل روشمند و سیستماتیک اهداف ملی پرداخته است. برای این منظور ابتدا اجزای برنامه‌ریزی در سطوح مختلف فروملی، ملی و فراملی، به مثابه یک کل یا سیستم در نظر گرفته شده‌اند. نویسنده در ادامه ضمن اذعان به وجود الگوهای مختلف در چینش و تعیین تقدم و تأخر این اجزا؛ هویت و جایگاه اهداف ملی را در نسبت با دیگر اجزا همچون آرمان‌ها، ارزش‌ها، منافع، استراتژی‌ها و مانند آن، تعیین کرده است. پس از آن نیز تقسیمات اهداف ملی با توجه به معیارهایی چون زمان‌بندی، طبقه‌بندی حوزه‌ها و منابع ارایه شده است. نویسنده بر آن است که اهداف ملی می‌بایست به گونه‌ای کلی، زمان‌مند، کمیت‌پذیر، شفاف، محاسبه‌پذیر، منطقی و مطابق با آمال و منافع ملت تنظیم و اعلام شوند تا همچون پلی ارتباطی، پیوند دهنده تقاضاها و اهداف خرد با آرمان‌ها و اهداف غایی باشند.

بخش پایانی مقاله به تبیین نسبت چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی با اهداف ملی اختصاص دارد و جایگاه آن را در میان سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه مشخص می‌کند. نویسنده در پایان به ارایه راهکارهایی در جهت انطباق بیشتر سند چشم‌انداز بیست ساله با ویژگی‌های اهداف ملی می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: اهداف ملی، برنامه‌ریزی استراتژیک، نظام تصمیم‌سازی، هدف‌گذاری ملی

مقدمه

هدف، غایت و مقصد از اجزای ضروری زندگی فردی و اجتماعی است. اگرچه ممکن است انسان‌ها خصوصاً در زندگی فردی، برنامه‌ریزی دقیق و علمی نداشته باشند و از این رو اصالتاً به هدف و هدف‌گذاری توجه نکنند؛ اما بدیهی است که ناخودآگاه و غیرمستقیم برای زندگی خوداهدافی را در نظر می‌گیرند، البته وضع افراد از لحاظ اوضاع و احوال اجتماعی، اقتصادی و روانی در تصور اهداف کوتاه‌مدت یا بلندمدت و نوع آنها کاملاً مؤثر است.

این اصل در زندگی اجتماعی انسان و نیز حیات سازمان‌ها و سیستم‌های گوناگون شفاف‌تر می‌شود. به عبارت دیگر هرچه اجزای یک سیستم اعم از منابع قدرت، تعداد بازیگران و کیفیت آنها ارتقا یابد، اهمیت و ضرورت هدف و هدف‌گذاری بیشتر می‌شود. تعیین اهداف، علاوه بر این که به منابع قدرت جهت می‌دهد و درجه بهره‌وری از آنها را بالا می‌برد، انسجام سیستم مفروض را نیز افزایش می‌دهد و موجب هماهنگی اجزای آن می‌شود. توجه به خیر مشترک و منابع ملی با تمرکز بر اهداف میسر است و توسعه اجتماعی و اقتصادی نیز با تعیین اهداف مشترک محقق خواهد شد. (۱) موضوع هدف‌گذاری در سطح ملی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است و دولت‌ها با تعیین اهداف در قالب‌های گوناگون و با توجه به سطح پیشرفت و توسعه، بقای واحد ملی خود را تضمین می‌کنند.

بحث این نوشتار تا حد زیادی معطوف به سیستم‌های ملی است؛ اگرچه ملاحظات و ویژگی‌های کلی آن با هر سیستمی قابل انطباق می‌باشد. همچنین به دلیل پیچیدگی سیستم‌های ملی، معمولاً تلفیقی از رویکردهای گوناگون در مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک مورد استفاده قرار می‌گیرد که بخش مهمی از آن، رویکرد برنامه‌ریزی مبتنی بر هدف^۱ است. (۲)

اهداف ملی^۲ در مجموعه اهداف مختلف یک کشور، نقش مهمی را در تنظیم روابط اجزای پایین و بالاتر از خود ایفا می‌کنند و اگر چه استاندارد دقیقی برای تعریف این اهداف وجود ندارد اما با توجه به ویژگی‌هایی که در ادامه مقاله ذکر می‌شود؛ می‌توان چارچوب کلی مفهومی برای آن تصور کرد.

1. Goal based planning approach

2. National goals/objectives

یکم. هدف به مثابه جزئی از یک سیستم

بررسی موضوعات یک سیستم در سطوح مختلف (فروملی، ملی و فراملی) مستلزم توجه به ملاحظات خاصی است. این ملاحظات ناشی از وجود روابط پیچیده درون و برون سیستمی است. بنابراین بررسی جزء یا اجزایی از یک نظام به صورت انتزاعی، بررسی ناقصی خواهد بود زیرا در یک سیستم، هر جزء علاوه بر هویت خود هویت دیگری هم دارد که از خلال روابط با اجزای دیگر ساخته شود و چه بسا بتوان هویت دوم را به مراتب مهم‌تر از هویت اول دانست. براین اساس وقتی از هدف بحث می‌شود باید به اجزای دیگر نیز توجه داشت زیرا در غیر این صورت - به احتمال زیاد - هدف و هدف‌گذاری، خیالی، غیرواقعی و غیرقابل اجرا خواهد بود. (۳)

دوم. رابطه هدف و اجزای مهم سیستم

هر شرکت تجاری یا مرکز تحقیقاتی و یا هر واحد ملی به عنوان یک سیستم، اجزای فراوانی دارند؛ اما می‌توان مهمترین اجزای تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی را که در واقع ارکان و پایه‌های سیستم را تشکیل می‌دهند در عناوین زیر خلاصه نمود:

۱. آرمان‌ها^۱

۲. ارزش‌ها و منافع (حیاتی و مهم)^۲

۳. اهداف (اساسی، ملی، فردی)^۳

۴. استراتژی‌ها (کلان و خردی)

۵. قدرت (انواع و منابع)

بحث در مورد روابط این اجزا و آرایه الگوهای مختلف چینش و مشخص نمودن تقدم و تأخر آنها بحثی طولانی، مهم و جدی است که در چارچوب مباحث «سیستم‌ها» و

1. Ideals

2. Values & Interest

3. Goals/Objectives

«برنامه‌ریزی» می‌گنجد. همچنین رهیافت تحلیل محیطی^۱ که از منظر خاصی به اجزای درون و برون سیستم‌ها توجه می‌کند نیز در جای خود قابل طرح و بررسی است. (۴) برخی روش‌ها نیز برای دستیابی به اهداف مشترک، مسأله‌شناسی و طبقه‌بندی کاستی‌ها^۲ را مورد تحلیل قرار می‌دهند (۵) و با پیشنهاد راه‌حل‌ها و هزینه‌های عدم تعیین هدف، اهداف اجزای برنامه‌ریزی را مشخص می‌کنند. (۶) به هر ترتیب در بحث هدف‌گذاری، ملاحظات زیر قابل طرح هستند:

۱. تعیین هدف تنها در بستر محیط و فضای خاص مفروض صورت می‌گیرد. بنابراین شناسایی محیط (داخل و بیرون سیستم) برای هدف‌گذاری ضروری است.

۲. رابطه بین هدف، میزان قدرت و منابع آن قطعی و بدیهی است. (۷) البته قدرت به یک معنا با تمام اجزای سیستم چنین ارتباطی را برقراری می‌کند و به تعبیر صحیح‌تر تمام اجزا و روابط آنها نیز چهره‌هایی از قدرت هستند. بنابراین هدف‌گذاری بدون توجه به قدرت سیستم که در واقع حاصل جمع روابط گوناگون قدرت و مقاومت در محیط‌های مختلف است کاملاً بی‌فایده می‌باشد.

۳. آرمان‌ها به واقع در دسته اهداف جای می‌گیرند اما به جهت اختلافاتی که بین آنها و سایر اهداف وجود دارد می‌توان این دو را از یکدیگر جدا کرد. در هر حال رابطه اهداف و آرمان‌ها باید به صورت منطقی تعریف شود؛ در غیر این صورت غایت نهایی یک سیستم که دسترسی به آرمان‌ها است متحقق نخواهد شد و حتی ممکن است به دلیل تأخیر و طولانی شدن این دسترسی، هویت آرمان‌ها در معرض خطر قرار گرفته و یا تغییر یابد.

۴. ارزش‌ها و منافع حیاتی و مهم یک سیستم، چارچوب‌ها و راهنماهای دایمی برای حرکت و رفتار سیستم هستند. بنابراین حفاظت و مراقبت از آنها کاملاً ضروری است. تحولات، حوادث و شرایط مختلف ایجاب می‌کند تا سیستم دائماً در صدد بازنمایی منافع خود باشد و از این طریق به شفافیت مستمر آن کمک کند. هدف‌گذاری صحیح با منافع رابطه‌ای متقابل دارد. از یک سو، منافع راهنمای اهداف است و از سوی دیگر هدف‌گذاری صحیح و

1. Environmental analysis

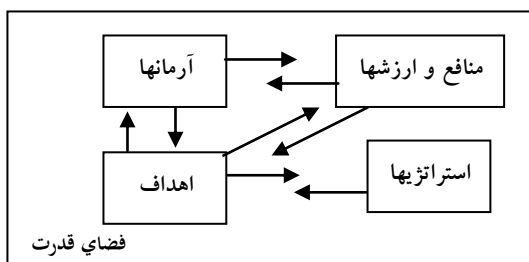
2. Deficits

واقعی، منافع را بازنمایی، باز تولید و باز تفسیر می‌کند و از این طریق به بقای سیستم کمک خواهد کرد. (۸)

۵. رابطه استراتژی و هدف بسیار مهم و کلیدی است. استراتژی معانی مختلفی دارد و مقصود از آن در این بحث، روش‌ها و طرح‌های کلی برای دستیابی به اهداف است. بر این اساس طراحی اهداف با استراتژی‌ها نیز رابطه دارد. به عبارت دیگر توانایی برای طرح استراتژی خاص، محدودیت‌هایی را در اهداف ایجاد می‌کند. البته عکس این رابطه نیز صادق است و استراتژی‌ها نیز با توجه به اهداف طراحی می‌گردند. بنابراین برای هدف‌گذاری باید به مقدرات و محدودیت‌های استراتژی‌های قابل دسترسی توجه داشت تا امکان تحصیل اهداف به شکل منطقی وجود داشته باشد. چنانچه این مهم در نظر گرفته نشود، ممکن است اهداف دست بالایی تعیین گردد که اساساً استراتژی متناسب با آن با توجه به منابع و میزان قدرت سیستم وجود ندارد و این به معنای از دست دادن هدف و استراتژی است. (۹) امروزه به دلیل سرعت بالای تحولات و کاهش قدرت پیش‌بینی، معمولاً در کنار استراتژی‌های اصلی، استراتژی‌های بدیل نیز طراحی می‌گردد تا تضمین بیشتری برای تحقق اهداف وجود داشته باشد. (۱۰)

در هر حال در یک جمع‌بندی کلی می‌توان سیستم را به مجموعه‌ای از روابط تشبیه کرد که هویت هر بخش از آن تنها در سایه قرار گرفتن آن در مجموعه روابط قابل تعیین و شناسایی است و انتزاع هر بخش از کل سیستم و شناسایی آن به شکل مجرد، گمراه کننده و پرخطر خواهد بود. (نگاه کنید به نمودار شماره ۱)

نمودار شماره (۱): مجموعه روابط در الگوی سیستمی



سوم. تقسیمات اهداف

از یک منظر می‌توان هر سیستم را به دو بخش ابزاری و غایی تقسیم نمود. برخی از اجزا و روابط، چهره هدف (به معنای عام) دارند و برخی دیگر چهره ابزار. برای مثال، استراتژی‌ها در هر سیستم بیشتر نقش ابزاری ایفا می‌کنند؛ اما کارکرد بعضی از اجزای دیگر بیشتر در لباس هدف قابل ارزیابی است. مطابق این الگو می‌توان ترتیب زیر برای بخش اهداف ملاحظه کرد: (۱۱)

۱. آرمان‌ها: عبارتند از بالاترین و مهم‌ترین اهداف سیستم که تمام اهداف، استراتژی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها برای دستیابی به آنها طراحی می‌شوند. به همین دلیل درجه زمان‌بندی و کمیت‌پذیری آرمان‌ها بسیار پایین است و امکان دسترسی مستقیم به آنها وجود ندارد بلکه باید از طریق اهداف و برنامه‌های پایین‌تر به آنها دست یافت.

۲. اهداف اساسی: اهداف بلندمدتی^۱ هستند که کمترین فاصله را با آرمان‌ها دارند. اگرچه این اهداف قابلیت زمان‌بندی و کمیت‌پذیری دارند؛ اما این قابلیت‌ها چندان بالا نیست. شاید در سطح ملی، اهداف (حدوداً) ۲۰ ساله را بتوان در این دسته جای داد.

۳. اهداف ملی: این اهداف در ضمن کلان بودن و حفظ سطح ملی، از نظر ویژگی‌هایی چون کلی بودن، زمان‌بندی، کمیت‌پذیری و قابلیت دسترسی، ملموس‌تر، عینی‌تر و قابل محاسبه‌تر تلقی می‌شوند. شاید بتوان اهداف قابل پیش‌بینی برای ۱۰ سال را در زمره اهداف ملی به شمار آورد. البته این تقسیم‌بندی تاحدی اعتباری است و نمی‌توان استاندارد دقیق و ثابتی را برای هدف ملی تعیین نمود، اما مقصود آن است که هدف ملی از یک سو با آرمان فاصله دارد و از سوی دیگر دارای ویژگی ملی و کلی است و به همین دلیل از مراتب پایین‌تر در اهداف کوتاه مدت و بخشی متمایز می‌شود.

۴. اهداف خرد و فروملی: چنانچه اهداف از نظر زمانی کوتاه‌تر و یا از نظر فراگیری، محدودتر از اهداف ملی باشند، می‌توان آنها را در زمره اهداف خرد قرار داد.

1. Long term goals.

البته ممکن است تقسیمات دیگری نیز در این مورد وجود داشته باشد. بسیاری، اهداف را به بلندمدت و کوتاه مدت^۱ تقسیم می‌کنند و اهداف بلندمدت را در زمان‌بندی بالای ۵ سال یا بین ۵ تا ۱۰ سال جای می‌دهند (۱۲). برخی نیز اهداف آرمانی را اهداف استراتژیک نامیده‌اند. (۱۳)

نکته مهم در طرح اهداف ملی آن است که این اهداف در عین تنوع و تکثر از نوعی وحدت و تمامیت برخوردار باشند. زیرا اهداف ملی زمینه‌ها و ابعاد گوناگونی دارند. اهداف اقتصادی، سیاسی، اخلاقی، نظامی، امنیتی، زیست محیطی و مانند آن در قالب اهداف ملی طراحی می‌شوند. یکی از اشکالات مهم در طراحی این اهداف آن است که بخش‌های مختلف نتوانند اهداف خود را با یکدیگر هماهنگ نمایند و مرجع هماهنگی برای طراحی کلی اهداف ملی از توانایی علمی و مدیریتی کافی برخوردار نباشد. در واقع آنچه اهداف ملی را به عنوان پلی ارتباطی بین درخواست‌ها و اهداف جزئی و متعدد در پایین و اهداف و آرمان‌های کلی در بالا قرار می‌دهد، آن است که این اهداف دارای ویژگی‌های زیر می‌باشند:

الف. کلی بودن: از نظر سطح اهداف ملی، این دسته از اهداف تا حد قابل قبولی کلی هستند.

ب. قابلیت زمان‌بندی: اهداف ملی در عین کلی بودن، در حد کافی زمان‌پذیری دارند یعنی می‌توان آنها را در طول زمان تقسیم‌بندی کرد و چه بسا در تلاقی با اهداف خردتر به هم مرتبط نمود. (۱۱) ویژگی زمان‌پذیری از آن جهت اهمیت دارد که به برنامه‌ریز و تصمیم‌گیر این توانایی را می‌دهد که منابع خود را در محاسبات طولی و عرضی توزیع نماید و از سوی دیگر امکان ارزیابی میزان تحقق اهداف را به وجود می‌آورد.

ج. کمیت‌پذیری^۲ و قابلیت اندازه‌گیری^۳: اهداف ملی، برخلاف آرمان‌ها و حتی اهداف اساسی از کمیت‌پذیری مناسبی برخوردارند. به همین دلیل چنانچه در برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری، تغییر وضع موجود به وضع مطلوب با رقم و عدد قابل محاسبه نباشد، نمی‌توان اهداف تعیین شده را هدف ملی نامید. برای مثال، چنانچه در موضوع رفاه یا عدالت اقتصادی، هدف ملی تعیین

1. Short term goals

2. Quantified

3. Measurable

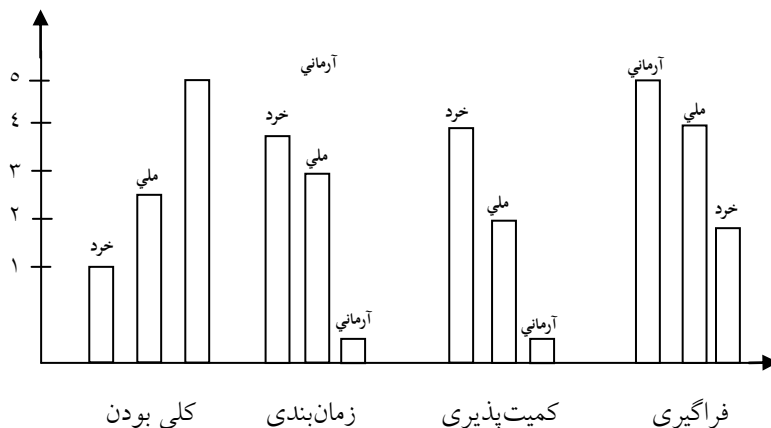
شود باید مشخص کرد در ۱۰ سال آینده شاخص‌های رفاه و عدالت از رقم الف به رقم ب خواهد رسید؛ در غیر این صورت چنانچه در هدف‌گذاری‌ها (همچنانکه مرسوم است) از تعبیری مانند ارتقا، بهبود، پیشرفت، افزایش و مانند آن استفاده شود، در واقع به سمت آرمان‌ها حرکت کرده‌ایم.

کمیت‌پذیری در کنار زمان‌بندی، قدرت ارزیابی و پرمسان را افزایش می‌دهد و این امر در نگرش سیستمی کاملاً حیاتی است. برای مثال، در اهداف زیست‌محیطی، کاهش بیست درصدی گازهای گلخانه‌ای و در بخش انرژی کاهش پنجاه درصدی مصرف نفت در مصارف سوختی، به عنوان هدف تعیین می‌شود. (۱۵)

د. شفاف بودن: اهداف ملی اگرچه کلی هستند اما باید آنقدر روشن و مفهوم باشند که بخش‌های پایین‌تر بتوانند خود را در حد کافی با آنها هماهنگ کنند. (۱۶)

هـ. قابلیت تحقق: اهداف باید به نحوی تدوین شود که اشخاص و متخصصان مستقل به طور منطقی آنها را واقعی و قابل دسترسی بدانند. (۱۷)

و. فراگیری و انسجام: اهداف ملی، مجموعه‌ای از اهداف گوناگون است که وجه مشترک آنها «ملی بودن» است. به عبارت دیگر این اهداف در کنار یکدیگر آمال، منافع و اهداف ملت (شاخص‌های ملت) را در نظر گرفته است. (۱۵) (نگاه کنید به نمودار شماره ۲)



تذکر: چشم‌اندازها: از نکات قابل توجه در این بحث آن است که در دو دهه اخیر تمایل زیادی به طراحی «چشم‌انداز»^۱، خصوصاً در کشورهای در حال توسعه بوجود آمده است. چشم‌اندازها از نظر زمان و کیفیت متنوع هستند. برای مثال مالزی سه چشم‌انداز هفت ساله را طراحی نمود (۱۹) و جمهوری اسلامی ایران چندی پیش اولین چشم‌انداز بیست ساله (۱۳۸۴ تا ۱۴۰۴) را تصویب کرده است.

اگرچه از نظر روشی ممکن است تفاوت‌هایی بین چشم‌انداز و اهداف مطرح شود، اما در هر حال در مجموعه سیستم ملی، چشم‌اندازها نیز در ردیف اهداف قرار می‌گیرند. بدین ترتیب می‌توان چشم‌انداز بیست ساله را اولین هدف‌گذاری ملی یا اساسی در کشور تلقی نمود. چشم‌انداز در واقع شرایط آینده سیستم و زمانی را که به اهداف خود دسترسی پیدا می‌کند تصویر و توصیف می‌کند. (۲۰)

برخی نیز در سطح ملی وصف استراتژیک را برای چشم‌انداز به کار می‌برند و استراتژی را مکانیزمی میان‌بُرد برای حرکت از دنیای قابل‌پیش‌بینی به سمت دنیای چشم‌انداز می‌دانند. (۲۱) در این تقسیم‌بندی ترتیب چشم‌انداز، اهداف و استراتژی‌ها در برنامه‌ریزی مورد توجه قرار می‌گیرد. (۲۲) در روش‌های دیگر طراحی استراتژیک، هدف مهم و اصلی در قالب رسالت^۲ یا رسالت‌های طرح تدوین می‌شود که پس از آن اهداف بلندمدت و کوتاه مدت قرار می‌گیرند. (۲۳)

چهارم. طبقه‌بندی اهداف ملی

همانگونه که اشاره شد، اهداف ملی از نظر تعداد و حوزه‌های مختلف، دارای تنوع و تکثر می‌باشند. اگرچه در طراحی استراتژیک و ملی باید به این تنوع توجه کرد، اما در هر حال اهداف ملی به یک یا دو هدف منحصر نیستند. برای مثال می‌توان حوزه‌های زیر را برای اهداف ملی در نظر گرفت: (۲۴)

- اقتصاد (افزایش درصد رشد ناخالص ملی، کاهش نرخ بیکاری و.....)

- سیاست خارجی (افزایش همکاری منطقه‌ای و.....)

1. Vision

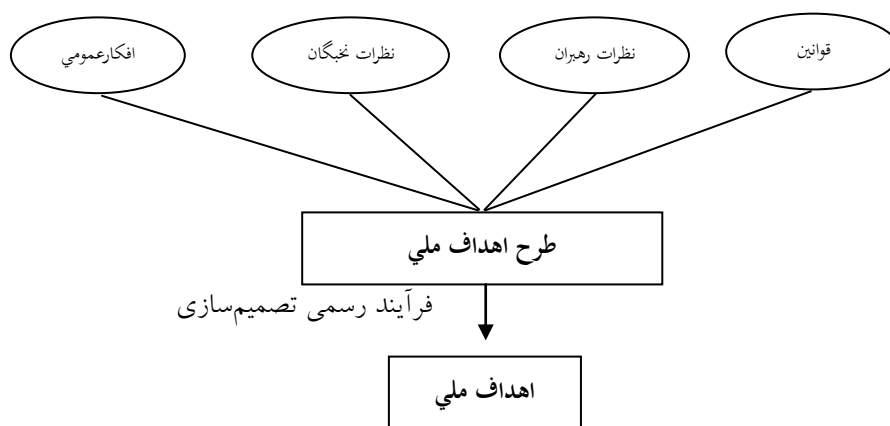
2. Mission

- محیط زیست (کاهش گاز کربنیک)
 - انرژی (افزایش تولید انرژی هسته‌ای و.....)
 - امنیت ملی (افزایش توان دفاعی و.....)
 - سیاست داخلی (ساماندهی احزاب و.....)
 - آموزش (کاهش بی‌سوادی.....)
 - بهداشت و درمان (افزایش پوشش بیمه درمانی و.....)
- پس از مشخص شدن حوزه‌های کلی، ممکن است در هر حوزه یک یا چند هدف در نظر گرفته شود. چنانچه در هر حوزه بیش از یک هدف مشخص شده باشد، لازم است هدف مرکزی^۱ و مهم‌تر در آن حوزه تعیین شود. (۲۵) این کار در بین مجموعه قلمروها نیز باید انجام شود. علت این تدبیر آن است که در مقام تعارض (به دلایل مختلف از جمله وقوع حوادث غیر مترقبه و کمبود منابع)، باید اولویت‌ها مشخص باشد و بتوان برخی اهداف را به نفع برخی دیگر کنار گذاشت یا به صورت موقت متوقف نمود.
- علاوه بر این، اولویت‌بندی اهداف، میزان انسجام و فراگیری اهداف را بالا خواهد برد و این امر به قابلیت دسترسی و واقعی‌تر شدن اهداف کمک می‌نماید. اساساً بحث اولویت‌بندی در تمامی سیستم‌های استراتژیک اهمیت دارد و به همین دلیل منافع ملی نیز درجه‌بندی می‌شود. (۲۶)

پنجم. منابع اهداف ملی

اهداف ملی از منابع مختلفی قابل استخراج و استنباط هستند. قانون اعم از قانون اساسی و قوانین عادی، از منابع مهم اهداف ملی می‌باشند. (۲۷) در کشورهایی که اهداف بالاتر به صورت چشم‌انداز یا رسالت تعیین می‌شود، ترجیحاً آنها را در قالب قانون تدوین می‌نمایند. (۲۸) نظرات رهبران سیاسی، نخبگان، کارشناسان و افکار عمومی نیز از منابع اهداف ملی به شمار می‌روند. (۲۹) نکته قابل توجه آن است که سیستم مدیریتی باید به نحوی طراحی شود که اهداف ملی در یک فرآیند مشخص با استفاده از منابع در جریان تصمیم‌سازی به هدف ملی رسمی تبدیل شود. بنابراین مقصود از منابع اهداف این نیست که این منابع مستقیماً به هدف

تبدیل می‌شوند؛ زیرا چنین تصویری، غلط و غیرقابل اجراست و لازم است نظرات گوناگون، در منابع و تزاخم‌های احتمالی بین آنها در روند تصمیم‌سازی مورد بررسی قرار گیرد و در نهایت مجموعه واحد و منسجمی ارائه شود. (نگاه کنید به نمودار شماره ۳)



نمودار شماره (۳):

روند استخراج اهداف ملی از منابع

به نظر می‌رسد در جمهوری اسلامی ایران با توجه به بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در مورد سیاست‌های کلی نظام و رویه عملی در تفسیر و اجرای این بند در خصوص تدوین سیاست‌های کلی، برنامه‌های پنج‌ساله و نیز تدوین سند چشم‌انداز بیست‌ساله، (خواه اهداف سند چشم‌انداز، اهداف ملی تلقی گردند یا اهداف ملی بین برنامه‌های پنج‌ساله و چشم‌انداز بیست‌ساله قرار گیرند) تدوین و تصویب اهداف ملی نیز از فرآیندی مشابه با دو مورد فوق پیروی می‌کند که از جنبه‌های مدیریتی لازم است ترتیب این اهداف و شکل اجرای آنها در یک بررسی کلی، شفاف و قطعی گردد.

ششم. هویت چشم‌انداز بیست‌ساله کشور

بررسی سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور نیازمند بحث‌های تفصیلی کارشناسی است و در ضرورت و لزوم آن تردیدی نیست. در این مقاله نیز با توجه به مشکلات مفهوم‌بندی‌های ملی،

لازم است هویت چشم‌انداز کشور مورد توجه قرار گیرد. همانگونه که می‌دانیم در قانون اساسی، مرجع یا راهکار مشخصی برای تعیین اهداف ملی و یا چشم‌انداز کشور معین نشده و به طریق اولی مدتی نیز برای آنها مشخص نشده است. اما همانطور که اشاره شد با توجه به عنوان سیاست‌های کلی در اصل ۱۱۰ قانون اساسی و تفسیر و رویه عملی مورد پذیرش، سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله - که در واقع چارچوب‌های کلی و اصلی برای برنامه‌ریزی است و گاهی شکل هدف نیز به خود می‌گیرد - و نیز چشم‌انداز بیست ساله کشور تدوین، تصویب و ابلاغ شده است.

با توجه به مطالب گذشته، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه (پنج ساله) و اهداف این برنامه‌ها را به سختی می‌توان به عنوان اهداف ملی تلقی نمود، زیرا از نظر مدت، اهداف ملی از جمله اهداف بلندمدت هستند که بین ۵ تا ۱۰ سال عمر دارند. در حالی که عمر برنامه‌های توسعه حداکثر پنج سال است و عملاً با توجه به شرایط کشور، ابتدا و انتهای برنامه‌ها با مشکلاتی روبرو می‌شود و عمر واقعی آن به حدود چهار سال تقلیل می‌یابد.

البته از جهت دیگر باید به این نکته توجه داشت که علیرغم کوتاه مدت بودن برنامه‌های پنج ساله و اهداف آن، در سیاست‌های کلی و اهداف برنامه، برخی از استانداردهای هدف خرد و حتی هدف ملی رعایت نمی‌شود و ویژگی‌هایی چون کمیت‌پذیری و قابلیت سنجش، کم رنگ یا مفقود می‌شود.

چشم‌انداز بیست ساله اگرچه در دسته اهداف جای می‌گیرد اما از یک سو با توجه به مدت طولانی خود تا حدی فراتر از اهداف ملی است - البته ممکن است برخی عمر اهداف ملی را تا بیست سال نیز تعیین نمایند - و از سوی دیگر در مدل‌های جدید، چشم‌انداز (به معنای یک تصور ذهنی از وضع آینده) از جهاتی، هویت مستقل نسبت به اهداف ملی پیدا کرده است. (۳۰) به همین دلیل شاید نتوان چشم‌انداز را به عنوان سند اهداف ملی کشور تلقی نمود. اما در هر حال چیزی که باید مورد توجه قرار گیرد آن است که از نظر برنامه‌ریزی استراتژیک، می‌بایست ملاحظات خاص در خصوص اهداف و در سطوح مختلف آن به دقت بررسی شود تا تحقق اهداف - در هر لایه - در حد امکان واقعی و میسر باشد. بنابراین به نظر می‌رسد:

۱. ویژگی‌های اهداف ملی و اهداف اساسی می‌بایست در چشم‌انداز مورد عنایت قرار گیرند. این ویژگی‌ها می‌تواند به صورت ضمیمه یا تحت عناوین دیگر منتشر شود. تعیین هدف یا اهداف مرکزی و رابطه آن با سایر اهداف و همچنین تعیین ابزار سنجش و معیار تحقق یا عدم تحقق اهداف، از مهمترین این ویژگی‌هاست. عدم دقت در این بخش، تمایز بین آرمان‌های جمهوری اسلامی و چشم‌انداز را به عنوان یک هدف استراتژیک (پایین‌تر از آرمان) از بین می‌برد.

۲. با توجه به فاصله زیاد اهداف بیست ساله و برنامه‌های پنج ساله، مکانیزم و روش علمی اتصال این دو سطح از اهداف روشن شود؛ زیرا یکی از بحث‌های مهم در برنامه‌ریزی، انطباق و ارتباط اهداف کوتاه مدت با بلندمدت و اهداف بلندمدت با چشم‌انداز است. (۳۱) در این مورد نیز با توجه به تحولات غیرقابل پیش‌بینی محیط‌های داخلی و خارجی، ایجاد تناسب میان منابع، استراتژی‌ها و اهداف بسیار دشوار و نیازمند بررسی کارشناسی بسیاری است. البته تعیین اهدافی بین چشم‌انداز و اهداف برنامه‌های پنج ساله نیز امکان‌پذیر است. در صورت تحقق چنین مدلی، اهداف مذکور، اهداف ملی خواهند بود.

۳. تدوین چشم‌انداز بیست ساله در نوع خود کار ارزشمندی است و در فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک و ملی بسیار با اهمیت است. بنابراین لازم است بحث‌های علمی دقیق در حوزه‌های امنیتی، مدیریتی و استراتژیک پیرامون آن صورت گیرد تا اولاً به شفافیت و عملی شدن آن کمک شود؛ ثانیاً، اهداف و برنامه‌های پایین‌تر با دقت بیشتر و واقع‌بینانه‌تر طراحی شود و ثالثاً، با عنایت به تحولات بسیار سریع و پیچیده محیط بین‌الملل، امکان تدوین استراتژی‌های بدیل برای دسترسی به اهداف فراهم آید.

نتیجه‌گیری

هدف‌گذاری یکی از مهم‌ترین بخش‌های برنامه‌ریزی ملی و استراتژیک است که اصول و روش‌های علمی متعددی برای آن وجود دارد. اهتمام به رعایت اصول هدف‌گذاری و توجه به نقش و تناسب آن در بین اجزای سیستم، شرط ضروری برای بقا و توسعه آن است. اگرچه در روند هدف‌گذاری در سطح ملی، الگوها و تقسیم‌بندی‌های گوناگونی وجود دارد اما صرف‌نظر

از هر نوع بحث شکلی، قرار دادن اهداف در لایه‌های مختلف و تنظیم شاخص‌های هر لایه (زمان، کمیت، سنجش و ارزیابی) به منظور واقعی نمودن اهداف و بالا بردن امکان دسترسی و تحقق آنها، مهم‌ترین بحث ماهوی این بخش است. در بین اهداف، اهداف ملی به دلیل قرار گرفتن در موقعیت اتصال اهداف کوتاه مدت و اهداف بلندمدت و چشم‌اندازها و آرمان‌ها، اهمیت خاصی پیدا کرده است و شاید به همین دلیل در مطالعات و طرح‌های استراتژیک، عنوان اهداف ملی بیشتر مورد استفاده قرار می‌گیرد.

جمهوری اسلامی ایران نیز با تدوین سند چشم‌انداز، گام مهمی در جهت هدف‌گذاری در سطح ملی برداشته است. بنابراین شایسته است با نقد، بررسی و توسعه روش‌های علمی، چالش‌های اهداف را شناسایی و آنها را به گونه‌ای مناسب مدیریت نماید.

یادداشت‌ها

1. See *The Common Good Covenant, A Summary of National Goals and Programs*, available: <http://www.hpn.org/beyond/exhibith.html.p.2>.
۲. برای ملاحظه رویکردهای مختلف در برنامه‌ریزی ر.ک:
علی‌احمدی، علیرضا و دیگران، *نگرشی جامع بر مدیریت استراتژیک*، انتشارات تولید دانش، تهران، ۱۳۸۲، صص ۱۵۲ - ۱۶۳.
۳. ره‌پیک، حسن، «حوزه‌های علمی مرتبط با استراتژی و امنیت ملی»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال ۵ شماره ۲، تابستان ۸۱، ص ۵۶۳.
۴. کویین، جیمزبراین و دیگران، *مدیریت استراتژیک (فرآیند استراتژی)*، محمد صائبی، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، چاپ سوم، ۱۳۸۲، صص ۶۵-۵۷.
5. *The Common Good Covenant*, op. cit, pp. 3-11
و نیز به الگوی زیر مراجعه کنید:
کمیسیون منافع ملی آمریکا، *منافع ملی آمریکا*، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰، ص ۱۴، شماره گزارش: ۷/۳۲.
6. See *Lack of National Goals and Purposes*, available: <http://www.Common good party.org/ref101html>.
۷. کریمی، رضا، *سناریوسازی در سیاست خارجی*، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۲، ص ۱۲، شماره گزارش: ۲-۴-۷-۱۴۱.
8. See *Strategic Plan for Ocmulgee National Monument*, 2001, p.3. available: <http://www.nps.gov/ocmu/GPRA.htm>.
۹. برای آگاهی بیشتر نک:
کمیسیون امنیت ملی آمریکا، *طراحی نقشه امنیت ملی*، محمد صفار، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱، صص ۱۰-۱۲، شماره گزارش: ۱-۷-۹-۱.
۱۰. کوهنو، ژین مری، *تأثیر جهانی شدن بر استراتژی*، منوچهر پایور، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۲، ص ۲۲، شماره گزارش ۱۳۹-۷-۴-۲.
۱۱. برای نمونه نک:

مدیریت استراتژیک، پیشین، ص ۶ به بعد؛ همچنین: سعیدآبادی، علیرضا، طراحی استراتژی ملی در جمهوری اسلامی ایران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۲، ص ۳۳-۳۴، شماره گزارش: ۱۲۴-۷-۴-۲.

12. See *Establishing Long Term Goals for America*, available: <http://www.skirsch.com/politics/goals/goalrequirements.htm>, p.1; Strategic Plan for Ocmulgee National Monument, op.cit, p.5

۱۳. مدیریت استراتژیک، پیشین، ص ۶.

۱۴-نگرشی جامع بر مدیریت استراتژیک، پیشین، ص ۱۶۳ و نیز:

Establishing Long Term Goals for America, op.cit,p.1.

15. See, *Goals Survey*, available: <http://www.skirsch.Com/politics/goals/goal Documents/goals-survey.htm>

۱۶. مدیریت استراتژیک، پیشین، ص ۱۹؛ نگرشی جامع بر مدیریت استراتژیک، پیشین، ص ۱۵۳.

17. *Establishing Long Term Goals for America* op. cit, p.1.

18. *The Common Good Covenant*, op. cit, p.3.

۱۹. چشم‌انداز توسعه مالزی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳.

۲۰. نگرشی جامع بر مدیریت استراتژیک، پیشین، ص ۱۷۸.

21. *Strategic Vision, A selected Bibliography*, April 2001, Compiled by Jane E. Gibish, US Army war college library, Carlisle, available: <http://www.army.m. l/library / bibs/ strvisol.htm>.

22. *Establishing Long term Goals for America*, op. cit, p.3.

۲۳. نگرشی جامع بر مدیریت استراتژیک، پیشین، ص ۱۷۸ به بعد و نیز رک:

Strategic Plan for Ocmulgee National Monument, op. cit, p.3.

24. *Goal. Survey*, op. cit, p.1-3.

25. *Establishing Long Term Goals for America*, op. cit, p.1.

۲۶. در خصوص تقسیم‌بندی منافع ملی به حیاتی، فوق‌العاده مهم، مهم و فرعی. رک:

منافع ملی آمریکا، پیشین، ص ۱۲.

27. Moore Norton J., & Others, *National Security Law*, Carolina Academic Press, 1990. pp. 3, 25.

28. *Strategic Plan for Ocmulgee National Monument*, op.cit, p.13.

29. *Goal Survey*, op. cit, p.1; *The Common Good Convenant*, op. cit, p.2.

30. *Strategic Vision*. op. cit, P.1.

31. *Strategic Plan for Ocmulgee National Monument*, op. cit, p.3.