

نقش مراکز اطلاع رسانی در ارتقای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری*

نویسنده: بازیزید مردوخی

مقدمه

راسل ال. اکوف، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری را توأمًا هنر و دانش تبدیل آنچه که محال می‌نماید به مسکنات می‌داند که برای موفقیت آن لازم است محدودیتهای موجود از میان برداشته شود. به نظر او، این محدودیتها غالباً از داخل کشور تحمیل شده است تا از خارج، و محدودیتهای وخیم به ندرت جنبه اقتصادی، محیطی یا تکنولوژیک دارد، بلکه صفت ممیزه آنها معمولاً اجتماعی، اخلاقی و سیاسی است.^(۱)*

به محدودیتهای وخیم اجتماعی، اخلاقی و سیاسی که برنامه‌ریزی و سیاستگذاری را دچار اشکال و ناکامی می‌نماید، محدودیت اطلاعاتی را نیز باید اضافه کرد. محدودیتهای اطلاعاتی موجب می‌گردد تا برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، دقّت و درجه اطمینان علمی خود را از دست بدهد و موفقیت آن در گرو تصادف و احتمال باشد. اطلاعات باعث کاهش تردید و عدم اطمینان

* این متن، خلاصه سخنرانی آقای بازیزید مردوخی، مشاور معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه، در دومین سمینار کتابداران سازمان در ۲۶ تا ۲۴ اردیبهشت ۱۳۷۵ در کرمان است.

* شماره‌های تُک داخل دو کمان به منابع پایان مقاله اشاره دارد.

می‌گردد.

اطلاعات وسیله‌ای است برای تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی. برنامه‌ریزی و سیاستگذاری نیز وسایلی هستند برای بهبود زندگی و ارتقای سطح رفاه و بهره‌مندی مردم و جوامع، یعنی آنچه که زیرعنوان کلی رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی مطرح می‌شود. با توجه به این نکات، رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی در آغاز مورد بحث قرار می‌گیرد و سپس در قسمت دوم، برنامه‌ریزی رشد و توسعه با توجه به نیازهای اطلاعاتی آن در مراحل مختلف، تشریح می‌گردد. در قسمت سوم، اطلاعات به عنوان سرچشمه دانش و آگاهی یا به عنوان نوعی انرژی مطرح می‌شود، و در قسمت چهارم، رابطه بین اطلاعات و تصمیم‌گیری بیان می‌گردد. در قسمت پنجم، مراکز اطلاع رسانی و جایگاه آنها در برنامه‌ریزی تشریح می‌شود.

در تحلیل نهایی، آنچه که از مجموعه مباحث فوق الذکر قابل جمع‌بندی است، این است که اطلاعات به عنوان انرژی یا به زبانی ساده‌تر، به عنوان ماده حیاتی و خونی که در مجاری تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی جریان پیدا می‌کند، کالایی است عرضه شده توسط مراکز اطلاع رسانی که حتی با بهترین پردازش و در مناسبترین بسته‌بندی هم، ارزش آن بستگی به میزان تقاضا و استقبال متقاضی دارد. مراکز اطلاع رسانی در ایجاد این ارزش برای مصرف‌کنندگان اطلاعات، تا حدی توانایی و رسالت دارند که هر عرضه‌کننده کالا دارد. تقاضای اطلاعات از جاذبه‌های عرضه هم تأثیر می‌پذیرد، لیکن عوامل مؤثر بر تقاضای اطلاعات در نظامهای اقتصادی - اجتماعی، بسیار فراتر از جاذبه‌های عرضه و گنجایش این رساله است.

۱. رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی

رشد مفهومی کمی است و عبارت است از تغییر پارامترهای اقتصادی - اجتماعی در فاصله دو مقطع زمانی. تجزیه و تحلیل رشد اقتصادی در کوتاه مدت نیازمند تئوری نیست و صرفاً با نگاه کردن به فاصله بین تولید فعلی اقتصاد و ظرفیت تولید آن و نیروهایی که این فاصله را تحت تأثیر قرار می‌دهند، قابل تشخیص و تخمين است. پیش‌بینیهای رشد در آینده نزدیک (کوتاه مدت) برهمین اساس و روش صورت می‌گیرد. رشد اقتصادی در کوتاه مدت، در حقیقت به

صورت نوساناتی که حول یک روند بلند مدت رخ می‌دهد، ظاهر می‌شود. رشدی که در کوتاه مدت اتفاق می‌افتد، بدون نیاز به تبیین نظری، قابل پیش‌بینی و تخمین است، حال آنکه رشد بلندمدت به همان سهولت و آسانی و بدون تئوری، قابل تحلیل و پیش‌بینی نمی‌باشد.

علم اقتصاد برای پاسخگویی به سؤالهایی از قبیل اینکه چرا رشد اقتصادی در کشورهای صنعتی گُند شده است؟ چرا اقتصادهای ژاپن، کره جنوبی، تایوان، سنگاپور، مالزی، تایلند و هنگ‌کنگ طی ۴۰ سال گذشته به طرز خارقالعاده‌ای رشد کرده‌اند؟ چرا بیشتر کشورهای آفریقایی طی همین مدت دچار رکود و پسرفت بوده‌اند؟ چند سال طول خواهد کشید تا کشورهای سابق‌اً کمونیست که هم اینک در حال گذار به وضعیت جدیدند، به سطح کشورهای صنعتی غرب برسند؟ و چشم انداز رشد اقتصاد ایران تا سال ۱۴۰۰ هجری خورشیدی چگونه خواهد بود؟ نیازمند ابزارهای تحلیلی و تئوریک است که تاکنون در اختیار نداشته است - یعنی ابزار تحلیلی تئوری برای درک و شناخت نیروهای محرك رشد بلندمدت.

حال این سؤال مطرح است که اگر علم اقتصاد تاکنون از قدرت درک و شناخت تحلیلی نیروهای محرك رشد در بلندمدت محروم مانده است، پس تجربه ۷۰ سال برنامه‌ریزی رشد در اتحاد شوروی سابق و حدود نیم قرن تجربه برنامه‌ریزی در ایران و اندکی کمتر از آن تجربه برنامه‌ریزی در چین و هند و کشورهای اروپای شرقی و دیگر کشورها، به اتکای کدام درک تئوریک از رشد اقتصادی صورت گرفته است؟ چگونه می‌توان رشد مستمر بهره‌وری در بخش‌های تولیدی کشورهای توسعه یافته به میزان سالانه ۳ تا ۴ درصد طی یک دوره طولانی ۱۲۰ ساله را توضیح داد؟

علم اقتصاد مرسوم، یعنی آنچه که در دانشگاههای جهان تدریس می‌شود، برای تئوری رشد بلندمدت خود به کارهای سالو^۱، اقتصاددان بر جسته آمریکایی در دهه ۱۹۵۰ و اصلاحات بعدی آن مدیون است. این تئوری به اصطلاح نوکلاسیک به قدری ناقص و نارساست که کاربردی در امر سیاستگذاری نداشته است. توافق این تئوری سبب شده تا مبانی لازم برای تفکر و شکل گرفتن نظره‌های جدید اندیشگی فراهم گردد و این امیدواری به وجود بیاید که به کوتنه‌نگریهای علم

اقتصاد پایان داده و موجب گردد تا رشد بلندمدت، در خط مقدم ذهنیتهای سیاستگذاران جای گیرد.

در قلب این تئوری نئوکلاسیک، معادله‌ای به نام تابع تولید وجود دارد که به موجب آن تولید در یک اقتصاد تابعی است از مقدار سرمایه و کار به کارگرفته شده در آن اقتصاد. نتیجه ضمنی این تئوری این است که اگر مقدار سرمایه بیشتر شود یا مقدار کار افزایش یابد، تولید افزایش پیدا می‌کند (رشد اقتصادی). نتیجه ضمنی دیگر تئوری چنین است که اگر مقدار سرمایه بیشتر شود ولی مقدار کار ثابت بماند، یا به عکس، اگر مقدار کار افزایش یابد در حالی که مقدار سرمایه ثابت است، افزایشی که در تولید به وجود می‌آید الزاماً کمتر و کمتر خواهد شد (قانون بازده نزولی).

استنتاجهایی که از این تئوری به عمل می‌آید، لزوماً با واقعیت سازگار نیست. واقعیت مشاهده شده در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که اتفاً بر سرمایه، همواره رشد اقتصادی به بار نیاورده است. در اقتصادهایی که موجودی سرمایه سریعتر از نیروی کار افزایش پیدا می‌کند، بازده سرمایه‌گذاری جدید طی زمان می‌بایست کاهش یابد، حال آنکه در کشورهای صنعتی بازده سرمایه‌گذاری طی چند دهه اخیر بیشتر از بازده سرمایه‌گذاری در اوآخر قرن ۱۹ و آغاز قرن ۲۰ بوده است و این مغایرت دارد با قانون بازده نزولی.

رابرت سالو در سال ۱۹۵۶ و ادوارد دنیسون^۱ در سال ۱۹۸۵ به اندازه‌گیری عوامل مؤثر در رشد اقتصادی بلندمدت در دو دوره متفاوت پرداختند و هر دو به نتایج تقریباً مشابه رسیدند که به موجب آن ۲۵ درصد از رشد اقتصادی ناشی از عامل کار و ۱۲ درصد آن ناشی از عامل سرمایه است و برای توضیح بقیه ۶۳ درصد رشد، عامل یا عوامل مشخصی پیدا نکردند ولذا آن را به عامل کلی و مهمی به نام "پیشرفت تکنولوژیک" نسبت دادند. این عامل تا همین چند سال اخیر به درستی تشریح و تبیین نشده بود و لذا مجموعه این تئوری و معادله مهم تابع تولید و یافته‌های حسابداری رشد، هر چند از نظر پیشرفت علم اقتصاد، دستاورد بسیار بزرگی بود، لیکن برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در مورد رشد اقتصادی کلیدی برای کارگزاران و برنامه‌ریزان توسعه به شمار نمی‌رفت. زیرا "پیشرفت تکنولوژیک" که بخش عمده رشد اقتصادی به آن نسبت داده شده

بود، خود همچون جعبه سیاهی بود که از درون آن کسی خبر نداشت. اگر برنامه ریزان و سیاستگذاران می خواستند به کمک این عامل، یعنی پیشرفت تکنولوژیک، رشد اقتصادی را افزایش دهند یا آن را تسریع نمایند، معلوم نبود که چگونه می بايست خود این عامل محرك رشد را تحريك کنند.

این وضع، دانشمندان و پژوهشگران زیادی را به تکاپو و تحقیق هر چه بیشتر ترغیب نمود تا خود پیشرفت تکنولوژیک را با دقت شناسایی کنند و دریابند که این پیشرفت چگونه حادث می شود. در تئوری نئوکلاسیک برای این امر پاسخ متقارعه کننده‌ای پیدا نشد. در این تئوری، گویی تکنولوژیهای جدید از آسمان به زمین می بارند و صرفاً ثمرة دستاوردهای اتفاقی علمی هستند. اقتصاددانهای زیادی سالها کار کردند تا دریابند که چگونه باید داخل این جعبه سیاه را نگاه کنند و از محتوای آن تصور درستی به دست آورند. فقط در چهار پنج سال اخیر است که این تلاشها به ارائه یک تئوری کاملاً جدید رشد منجر شده است. پال رومر^۱، پروفسور جوان دانشگاه برکلی، پس از مطالعات دقیق و مستمر موفق شد تا عامل دانش و دانایی را به عنوان عامل سوم تولید به کار و سرمایه اضافه نماید. در تئوری جدید، چند نکته مهم زیر مورد تأکید قرار گرفته است:

یکم، دانش و دانایی می تواند بازده سرمایه گذاری را افزایش دهد.

دوم، دانش و دانایی یکی از عوامل تولید است که همچون سرمایه، در ازای چشمپوشی از مصرف آن در حال حاضر، جبران و قیمت معینی بابت این چشمپوشی به دارنده آن تعلق می گیرد. از این رو، همان گونه که کشورها در ماشین آلات سرمایه گذاری می کنند، باید در ایجاد و گسترش دانش و دانایی هم سرمایه گذاری صورت گیرد.

سوم، هرگونه انباست سرمایه که در گذشته صورت گرفته است، در نتیجه انباست دانش و دانایی، سودآورتر می گردد و لذا یک دور نیکو به وجود می آید که ضمن آن، سرمایه گذاری مشوق دانش و دانایی است و دانش و دانایی نیز مشوق سرمایه گذاری می شود. این، بدان معناست که افزایش مستمر سرمایه گذاری می تواند موجب افزایش دائمی رشد یک کشور گردد (قانون بازده صعودی) - چیزی که تئوری سنتی و قانون بازده نزولی برخاسته از آن تئوری، آن را قبول ندارد.

چهارم، این عامل جدید تولید، یعنی این محرك رشد اقتصادي که "دانش و دانایي" نامیده می شود، خود از دو جزء سرمایه انسانی و ایده‌ها تشکیل می‌گردد که سرمایه انسانی با تعداد سالهای آموزش قابل سنجش و افزایش است و ایده‌ها نیز با تعداد اختراعات و نوآوریهای به ثبت رسیده^۱ قابل اندازه‌گیری‌اند. تراکم و انباشت این دو جزء اخیر، یعنی سرمایه انسانی و ایده‌های است که در بلندمدت "دانش و دانایي" را تشکیل می‌دهد.

اهمیت تئوری جدید در این است که برنامه‌ریزی رشد اقتصادي و سیاستگذاری برای حصول به رشد بلندمدت را از سردرگمی بیرون می‌آورد و مشخص می‌نماید که در نتیجه افزایش دانش و دانایی، یعنی افزایش سرمایه انسانی و ایده‌های نو، رشد اقتصادي حاصل می‌گردد. افزایش سرمایه انسانی در نتیجه سرمایه‌گذاری در همه سطوح آموزش، به ویژه آموزش‌های متوسطه عمومی و فنی - حرفه‌ای و تخصصی و تأمین بهداشت و سلامت برای مردم صورت می‌گیرد و ایده‌های نو در نتیجه سرمایه‌گذاری در امر تحقیق و توسعه و فراهم کردن شرایط و فضای مناسب برای پیشرفت‌های علمی و تکنولوژیک و ایجاد انگیزه برای کاربرد علم و دانایی در تولید و فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی، به وجود آمده و بارور می‌شوند.

ذکر این مقدمه خسته کننده برای همکاران محترمی که با اسناد و مدارک علمی و فنی، یعنی با ابزارهای دانش و دانایی سروکار دارند، به این دلیل است تا پیوند بین کار آنها، یعنی اطلاع‌رسانی را با برنامه‌ریزی و سیاستگذاری رشد و توسعه اقتصادی بیان کرده باشند. اینک مراحل مختلف برنامه‌ریزی و سیاستگذاری به اختصار تشریح می‌گردد تا این پیوند روشن‌تر گردد.

۲. برنامه‌ریزی رشد و توسعه

وقتی از برنامه‌ریزی در رابطه با هر موضوعی سخن می‌گوییم، منظور ما ایجاد تغییری است آگاهانه در جریان تحول آن موضوع، مطابق خواست و الگوی ذهنی خود برنامه‌ریز. فرضًا اگر می‌خواهیم برای قبولی در کنکور برنامه‌ریزی کنیم، منظور ما از برنامه‌ریزی، تنظیم تمام فعالیتهای درسی و

آموزشی در طول یک دوره معین برای دستیابی به آن هدف (قبولی در کنکور) است. به عبارت دیگر، جریان طبیعی و خود به خودی درس خواندن را با یک جریان تنظیم شده هدفمند عوض می‌کنیم و فعالیتهای خود را تحت نظم برنامه‌ای قرار می‌دهیم. در این مثال، موضوع برنامه‌ریزی، هدف برنامه، برنامه‌ریز و کنترل کننده جریان برنامه، همگی حول یک شخص دور می‌زنند ولذا این ساده‌ترین نوع برنامه‌ریزی است که به حداقل اطلاعات بیرونی خارج از خود برنامه‌ریز نیاز دارد. موضوع برنامه‌ریزی، گاه فعالیتهای گوناگون و مختلف یک خانوار یا یک بنگاه است که می‌خواهد به هدف یا هدفهای معینی در یک دوره زمانی خاص تحقق بخشد. به عنوان مثال، خانواده‌ای برای رهابی از اجاره نشینی و به منظور خانه‌دار شدن برنامه‌ریزی می‌کند یا بنگاهی برای کسب درصد معینی سود یا به دست آوردن سهم مشخصی از بازار یک کالا برنامه‌ریزی کرده و فعالیتهای اجزای مختلف خود را در این جهت هدایت می‌نماید. ناگفته پیداست که این نوع برنامه‌ریزی به انبوهی از اطلاعات درونی (خانوار یا بنگاه) و بیرونی نیازمند است. بدون وجود این اطلاعات، برنامه‌ریزی امکان‌پذیر نیست و آنچه که اعلام می‌شود صرفاً بیان آرزوها و خواسته‌ها می‌باشد که تحقق و عملی شدن آنها در زمان و مکان و شرایط معین کاملاً تصادفی خواهد بود.

برنامه‌ریزی توسعه یا برنامه‌ریزی در سطح ملی، آشناترین و شناخته شده‌ترین نوع برنامه‌ریزی در کشور ماست که از حدود ۵۰ سال پیش به صورتی رسمی و قانونی و سازمان یافته آغاز شده است. بیشتر منابع و آثار مربوط به برنامه‌ریزی در این خصوص تدوین شده و در دسترس همگان قرار گرفته است. در این نوع برنامه‌ریزی، زندگی اقتصادی - اجتماعی یک کشور تحت نظم برنامه‌ای در می‌آید.

در برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی - اجتماعی، وقتی که تعداد و قلمرو موضوعها و پدیده‌های اقتصادی و اجتماعی که تحت نظم برنامه‌ای در می‌آیند، زیاد و گستردۀ باشد، برنامه به "قانون فعالیتهای جامعه" تبدیل می‌شود و وسیله‌ای خواهد شد برای آنکه افراد جامعه در پرتو آن و با آگاهی کامل، سرنوشت خود و جامعه را رقم بزنند. نیازهای اطلاعاتی این گونه برنامه‌ریزیها بسیار عظیم است و فقط برای آنکه تصویری از آن داشته باشیم، مثالی از یک تمرین علمی را در این مورد ذکر می‌کنم: ریاضیدانان "کیف" زمان و نیروی انسانی لازم برای آنکه فقط یک سال تولید در

جمهوری "اکراین" تحت نظم برنامه‌ای کامل درآید و برنامه تفصیلی آن تهیه و تنظیم گردد، برآورد کرده‌اند که به ۱۰ میلیون سال زمان نیاز دارد و نیروی انسانی که باید این برنامه‌ریزی را انجام دهد معادل کل جمعیت فعلی جهان است.

در برنامه‌ریزی رشد و توسعه اقتصادی، پنج مرحله اساسی وجود دارد که هر مرحله به اطلاعات و دانش‌های خاص خود نیازمند است. این مراحل، عبارتند از:

الف) تجزیه و تحلیل روندهای گذشته: این کار به کمک آمارها و اطلاعاتی که از عملکرد متغیرهای کلان و کلی تا متغیرهای بخشی و منطقه‌ای گردآوری می‌شود، صورت می‌گیرد و هدف اصلی از این کار، تشخیص نیروها و پارامترهای مؤثر بر عملکردهای اقتصادی - اجتماعی است. با تشخیص عوامل مؤثر بر عملکردهای گذشته و کمی کردن میزان تأثیرهای توان نحوه اثرگذاری بر پدیده‌ها را در آینده مشخص نمود و قانونمندیهای تغییر و همبستگیهای بین متغیرها را کشف کرد.

ب) کشف قانونمندیها و همبستگی بین متغیرها و تخمین روابط آنها: در مراحلی از تاریخ، تئوری وجود نداشت و توسعه و تکامل بدون تئوری جمعیت رخ می‌داد. تئوری و طرح محوری از پیش تعیین شده، خصلت بسیار جدید جوامع صنعتی است و برنامه‌ریزی در واقع چارچوب تئوری توسعه و تکامل جامعه می‌باشد. تئوری حاصل قانونمندیها و همبستگیهای کشف شده بین متغیرهای است که از تجزیه و تحلیل روندهای گذشته و عملکردهای تاریخی به دست می‌آید. تئوری با حاکمیت بینش علمی پدیدار می‌شود و چیزی نیست جز تبیین روابط پدیده‌ها و مستلزم شناخت آن روابط می‌باشد. هیچ بینش علمی نمی‌تواند شکل بگیرد، مگر آنکه به تئوری ختم شود، و تئوری به طور قطع راه را برای برنامه‌ریزی، طراحی و پیش بینی هموار می‌کند.

توضیح این نکته ضروری است که برنامه‌ریزی، به دلیل انکا بر اطلاعات و بر شناخت علمی امور، یکی از پیچیده‌ترین، جدی‌ترین و علمی‌ترین فعالیتهای بشری است که بر محورهای دانایی و آگاهی تکیه دارد. پاره‌ای از فعالیتهای بشری فاقد دو محور دانایی و آگاهی‌اند. ادگار مورن^۱ فیلسوف معاصر فرانسوی به چند نمونه از فعالیتهای بشری اشاره می‌کند که در آنها دانایی و آگاهی

حضور ندارند: "می‌توان خورد بدون آنکه به قوانین هضم آشنا بود، می‌توان نفس کشید بدون آشناشی با قوانین تنفس، می‌توان فکر کرد بدون آشناشی با قوانین یا طبیعت تفکر، می‌توان شناخت بدون شناختن شناخت. ولی آن طور که در تنفس و تغذیه، خفگی یا مسمومیت فوری مشخص می‌شود، خطأ و توهمند در شناخت، خود را به صورت خطأ و توهمند نشان نمی‌دهد." (۲)

اگر پاره‌ای از فعالیتهای بشری - حتی تفکر - بدون آشناشی با قوانین آن فعالیتها انجام شدنی‌اند، نمی‌توان تصور کرد که برنامه‌ریزی توسعه، بدون تسلط بر قوانین توسعه و تکامل اقتصادی - اجتماعی، راه به جایی ببرد. از برنامه‌ریزی‌های فاقد تئوری، برنامه‌هایی پدید خواهد شد که در صورت اجرا، جز سوء تفاهم، اختلال و انحراف از مسیر تکامل اقتصادی و اجتماعی، حاصلی به بار نخواهند آورد.

(ج) گزینش هدفهای آرمانی، هدفهای کلی و هدفهای کمی: یکی از حساس‌ترین مراحل برنامه‌ریزی توسعه، مرحله‌ای است که پس از تحلیل روندهای گذشته و تشخیص همبستگیها و قانونمندی‌های موجود در روابط بین پارامترهای اقتصادی - اجتماعی و درک موقعیت و وضعیت فعلی اقتصاد، آرمانها و هدفهای قابل دستیابی در افق زمانی آینده مشخص می‌گردد. بدیهی است که این کار به دلیل طبیعت سیاسی و همگانی بودنش، یک کار صرفاً بوروکراتیک یا کارشناسی نیست که برنامه‌ریزان به طور مستقل بدان پردازنند. تعیین هدفهای آرمانی و هدفهای کلی جامعه، چه در میان‌مدت و چه در بلندمدت، از اختیارات عموم مردمی است که برنامه‌ریزی باید به خاطر آنها و به کمک آنها صورت پذیرد و برنامه را نیز آنها باید به اجرا درآورند.

گزینش هدفهای آرمانی و کلی با این ویژگیها امر ساده‌ای نیست و سازوکار کارآمد و مؤثری در اختیار نیست که بتوان خواسته‌ها و آرزوها و نیازمندی‌های همه افراد جمعیت یک کشور پهناور یا حتی کوچک را مستقیماً پرسید و آنها را به هدفهای طبقه‌بندی شده‌ای که در زمانهای معین قابل دستیابی باشند، تبدیل نمود. اطلاعات و دانش و دانایی در این مرحله نیز به کمک گرفته می‌شود و کارشناسان و پژوهشگران با استفاده از اطلاعات و آمارها و نظرسنجیها و به مدد علوم مختلف اقتصاد، جامعه‌شناسی، روانشناسی اجتماعی، سیاست و... و با استناد به استناد و مدارک بالادستی چون قانون اساسی، به برآورد و ارزیابی خواسته‌ها و نیازهای مرم مدد و جامعه می‌پردازند و با قراردادن حاصل این برآوردها و ارزیابیها در چارچوب محدودیتهای امکانات و منابع و

محدودیتها و الزامات جهانی و بین‌المللی، هدفهای مشخصی برای بلندمدت (هدفهای آرمانی) و برای میان‌مدت (هدفهای کلی) تعیین کرده و سپس با استفاده از مدل‌های اقتصادی، هدفهای برنامه را به صورت کمی مشخص می‌نمایند.

د) تعیین راهبردها (استراتژیها) و سیاستهای برنامه: وقتی که هدفهای برنامه تعیین و مشخص گردید، نحوه رسیدن به آن هدفها به مهمترین دلمشغولی برنامه‌ریزان و سیاستگذاران تبدیل می‌شود. واضح است که در برنامه‌ریزی توسعه و در توسعه آگاهانه اقتصادی - اجتماعی، رسیدن به هدفها، از هر طریقه ممکن، مطلوب و مورد نظر نیست. فرضًا اگر حصول به رشدی معادل ۵ درصد در تولید ملی هدف برنامه باشد، از راههای مختلفی می‌توان به چنین هدفی رسید که همه آنها به یکسان مطلوب نیستند و هر طریقه‌ای آثار و عواقب خاص خود را به بار می‌آورد. رشد تولید ملی را می‌توان از طریق اتخاذ راهبردهای سرمایه-بر یا کارگر-بر به دست آورد. هدف رشد بخش مسکن را می‌توان از طریق ساختمان برجهای مجلل و اشرافی که دیوارهای آن از شیشه‌های کرم‌اندود، مس‌اندود، نقره‌اندود یا طلاندود است تحقق بخشد یا می‌توان از راه احداث خانه‌های ارزاقیمت به این هدف دست یافت. راهبردهای برنامه است که این راه و روشها را برای رسیدن به هدفها معین می‌نماید.

سیاستهای برنامه، مجموعه تدابیری است که به صورت انگیزه‌ها، مشوّقها، تسهیلات یا محدودیتها و بازدارنده‌ها فعالان و کارگزاران مختلف اقتصادی را به صورتی مشخص تر و عملی تر از راهبرد، به انجام اموری که از اولویتهای برنامه‌اند و ادار می‌کند یا از انجام اموری که در اولویت قرار ندارند منع می‌نماید. طراحی سیاستهای مناسب نیز فقط به اتکای دانشها و داناییهای ژرف و تجارب گسترده امکان‌پذیر است.

به طور کلی، این مرحله از برنامه‌ریزی و سیاستگذاری که در آن راهبرد و سیاست برنامه تعیین می‌گردد، قابل مقایسه با استراتژی و تاکتیک در جنگ می‌باشد که هم در توسعه و هم در جنگ نیازمند دانشها و داناییهای بسیار است. در جنگ گفته‌اند که استراتژی هنر کشیدن نیروها به میدان جنگ و تاکتیک هنر به کار گرفتن نیروها در میدان جنگ است.^(۲) در توسعه آگاهانه و برنامه‌ریزی شده نیز استراتژی یا راهبرد، همانا هدایت منابع انسانی و غیرانسانی جامعه به مسیر تعیین شده برای نیل به هدفهای برنامه، و سیاست، ترغیب و ترویج فعالیتهایی است که در راستای

راهبرد برنامه، به تحقق هدفهای آن کمک می‌کنند.

ه) نظارت بر اجرای برنامه و ارزشیابی عملکردها: برنامه‌ریزی توسعه، تلاش ارزشمند و پژوهشی‌ای است که به قصد هماهنگ کردن حرکتهای اقتصاد و هدایت آنها در جهت مورد نظر توسط دولتها انجام می‌گیرد. وقتی برنامه‌ای به اجرا درمی‌آید، اطلاع از نحوه اجرا و نتایج حاصل از آن امری است ضروری که هم اطلاعات مورد نیاز برای برنامه‌ریزیهای آینده را در اختیار برنامه‌ریزان قرار می‌دهد و هم سیاستگذاران را از نتایج سیاستهای اتخاذ شده آگاه می‌سازد. با توجه به تعداد پارامترهایی که در هر برنامه مشخص می‌گردد، انبوهی از اطلاعات و آمار باید تولید شود تا تغییرات پارامترها را اندازه‌گیری نماید. به عنوان مثال، در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) تعداد ۱۰۸۴ اطلاع در ۲۷ بخش مختلف اقتصاد به صورت هدفهای اصلی یا میانی یا پارامترها و متغیرهای سیاستی مطرح شده بود که با توجه به دوره‌های زمانی مورد نیاز برای نظارت بر عملکرد هر متغیر و تقسیم‌بندیهای اداری و جغرافیایی کشور، صدها هزار مشاهده برای نظارت بر اجرای آن و ارزشیابی عملکردها می‌باشد صورت می‌گرفت تا به صورت اطلاعات نظارتی به نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کشور بازخورد شود.

با توجه به مراحل مختلف برنامه‌ریزی و سیاستگذاریهای مربوط به هدایت اقتصاد در چارچوب توسعه آگاهانه اقتصادی و اجتماعی، می‌توان بهوضوح دریافت که این امور بیشتر از هر امر دیگر انسانی و اجتماعی به دانش و دانایی و اطلاعات نیازمند است.

۳. اطلاعات

اطلاعات، به طور کلی، دانش و آگاهی است که از جهان اطراف و محیط وجود دارد - یعنی علم به وضعیت درونی سیستم و شرایط بیرونی آن. اطلاعات در برگیرندهٔ دو جزء اصلی است: دانشی که در اختیار افراد است و حتی‌تی که مستقل از آنها موجود می‌باشد. اطلاعات نوعی و شکلی از انرژی است. به گفتهٔ ماکسل رابطه‌ای بین انرژی و اطلاعات وجود دارد و این رابطه را می‌توان از حقایق ساده‌ای مانند این حقیقت دریافت که برای به دست آوردن اطلاعات باید انرژی مصرف کرد و برای گردداری و پالایش انرژی نیز باید از اطلاعات استفاده نمود. هر جزء از اطلاعات نیاز

به نهاده انرژی دارد و هر افزایش در انرژی نیازمند نهاده‌ای از اطلاعات است.^(۴)

این یک امر بدیهی است که عصر متکی بر کاربرد منابع انرژی ترمودینامیک به ویژه نفت، به عصر صنعتی جدیدی تبدیل می‌شود که منبع انرژی آن اطلاعات است. این پیش‌بینی که ۵۰ درصد جمعیت شاغل، در صنایع اطلاعات اشتغال خواهد داشت، هم اکنون در کشورهای پیشرفته صنعتی تحقق یافته است.^(۴)

از آنجاکه اطلاعات نوعی انرژی است و همان طور که برای تبدیل و انتقال انرژی، اختلاف دما بین دو منبع ضروری است، جریان اطلاعات نیز از منبعی به منبع دیگر وقتی صورت می‌گیرد که منبع ارسال‌کننده در قیاس با منبع دریافت‌کننده در سطح بالاتری قرار داشته باشد تا بتواند در ساخت سیستم دریافت‌کننده دگرگونی ایجاد کند، یا به عبارتی دیگر، به "تصمیمگیری" بینجامد.^(۵)

در موتورهای حرارتی با سردکردن منبع دریافت‌کننده، اختلاف دما را حفظ می‌کنند تا کار مفید صورت گیرد، یعنی موتور "کار" کند. اما در جریان اطلاع رسانی، منبع ارسال‌کننده را در سطح بالانگه می‌دارند تا پیوسته اختلاف سطح وجود داشته باشد، و در نتیجه، اطلاعات جریان پیدا کند و به کار مفید (تصمیمگیری) بینجامد.^(۵)

نبود اطلاعات، سبب جریان نیافتن آن از منبعی به منبعی دیگر می‌شود، و در نتیجه، "کاری" صورت نمی‌گیرد، زیرا سطح دو منبع ارسال‌کننده و دریافت‌کننده به هم نزدیک است. در حقیقت، ارزش اطلاعاتی یک مطلب یا یک مدرک را، وضعیت دریافت‌کننده تعیین می‌کند. به عبارت روشنتر، اطلاعات تنها در مرحله استفاده است که معنا پیدا می‌کند و اطلاعات به طور مجرد مفهومی ندارد.

اطلاعات و تصمیمگیری، در واقع، دو روی یک سکه‌اند، زیرا بدون اطلاعات امکان هیچ‌گونه تصمیمگیری نیست، و بالعکس، بی‌اطلاعی به بی‌تصمیمی می‌انجامد. اگر پذیریم که اطلاعات را براساس تغییری که در سیستم دریافت‌کننده پدید می‌آورد، می‌سنجدیم و این تغییر چیزی جز تصمیمگیری نیست، می‌توان استبطاط کرد که این تصمیمگیری است که تعیین می‌کند چه چیز اطلاعات است و چه چیز اطلاعات نیست. هرچه تصمیم پیچیده‌تر و حیاتی‌تر باشد، برای تحقق آن نیاز به اطلاعات گسترده‌تر و دقیق‌تر است.^(۵)

اطلاعاتی که تولید می‌شود به شکل پراکنده خود قابل استفاده نیست، بلکه باید آنها را به گونه‌ای مطلوب سامان داد. هر تصمیم یا سیاست، خود به منزله مسئله پژوهشی مستقلی است که مجموعه‌ای از اطلاعات خاصی را می‌طلبد و چه بسا آن مجموعه برای تصمیم‌گیری دیگری مناسب نباشد. این رسالت نظام اطلاع‌رسانی است که این یافته‌های پراکنده را به گونه‌ای گردآوری کند و سامان بخشد که بتوان آنها را به منزله مجموعه‌هایی انعطاف‌پذیر به تناسب مقاصد و هدفهای گوناگون بازیابی کرد.^(۵)

اطلاعات در اقتصاد امروز از جمله گرانبهاترین کالاهاست. ویژگی اقتصادی منحصر به فرد این کالا این است که هرقدر بتوان آن را سریعتر و دورتر منتقل کرد، ارزش آن بیشتر می‌شود. ولی باتوجه به اینکه یادگیری از دانسته‌های دیگران، بسیار اقتصادی تر از کسب شاخت به طور مستقل و از راه تجربه شخصی است، برای به دست آوردن اطلاعات و انتقال دانش و دانایی، هر نوع هزینه‌ای قابل توجیه می‌باشد. امروزه تفاوت بین یک انسان ماهر و متخصص با یک انسان تازه کار و غیرماهر، کمتر ناشی از دانشها موجود نزد هر یک از آنهاست. این تفاوت بیشتر در این است که توانایی آنها در جستجو و دستیابی به اطلاعات مناسب به چه میزانی است.

بهینگی اطلاعات یکی از نکات مهمی است که مراکز اطلاع‌رسانی و همچنین استفاده کنندگان از اطلاعات (تصمیم‌گیران و سیاستگذاران) با آن سروکار دارند. اطلاعات باید بهینه باشد، یعنی ضروری و در عین حال کافی برای حل موضوع مورد نظر باشد. اطلاعات زیادی به اتلاف وقت و هزینه‌های اضافی برای جمع‌آوری و پردازش منجر می‌شود. به علاوه، اطلاعات زیادی خطر غرق شدن در انبوھی از جزئیات غیرلازم را پیش می‌آورد که ادامه فعالیت سیستم را مختل و مآلًا متوقف می‌سازد. اطلاعات ناقص نیز کترول را از اعتبار اندخته و از نظر علمی هم آن را بی‌پایه می‌سازد.

۴. اطلاعات و تصمیم‌گیری (برنامه‌ریزی و سیاستگذاری)

تصمیم‌گیری و اداره امور به شیوه‌ای مؤثر و کارآمد، به ویژه در دنیای پیشرفته و پیچیده امروز، مستلزم پردازش مقادیر انبوھی از اطلاعات گوناگون است که با آهنگی سریع در حال رشد است.

گفته می‌شود که اطلاعات اقتصادی به میزانی حتی بیشتر از محدود تعداد کارخانه‌ها و محصولات رشد می‌کند.

هنگامی که برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی - اجتماعی مطرح است، حجم اطلاعات مورد نیاز سراسام آور و گیج‌کننده می‌شود. کمیت و کیفیت اطلاعات لازم برای برنامه‌ریزی در عین حال به عواملی مثل درجه جامعیت و تفصیل برنامه، نظام کنترلی برنامه، مقیاس بازار و اندازه جمعیت و اقتصاد کشور بستگی دارد. برنامه‌ریزی اگر مبتنی بر اطلاعات بهنگام نباشد، نسخه‌ای است برای گذشته که نه در زمان حال کاربردی دارد و نه در آینده از کارایی برخوردار خواهد بود.

تصمیم‌گیری به سه عنصر نیاز دارد: اطلاعات، مدل یا شیوه تصمیم‌گیری، تصمیم‌گیرنده. برای اینکه تصمیمی به بهترین وجه گرفته شود، باید ترکیبی از اطلاعات کامل، مدل بهتر و تصمیم‌گیرنده آموزش دیده و مُجرب فراهم باشد. اطلاعات هر چه بهتر و کاملتر باشد، تصمیم‌گیری آسانتر خواهد بود. اطلاعات، عدم اطمینان و تردید تصمیم‌گیرنده را کاهش می‌دهد و این مهمترین رابطه میان اطلاعات و تصمیم‌گیری است. اطلاعات اگر فایده و ارزشی دارد و اگر مصرفی دارد برای تصمیم‌گیری است. (۶)

حجم و اندازه اطلاعات همواره یکی از مشکلات تصمیم‌گیری بوده است. زمانی که اطلاعات ناقص است، تصمیم‌گیریها با عنصری از احتمال موقوفیت و درستی توأم خواهد بود و زمانی که اطلاعات فراوان است، مشکلی پیش می‌آید که "ادگار مورن" آن را در مورد تأثیف اثر بزرگ خود به نام "روش" این گونه بیان می‌کند:

او می‌گوید: "نگارش اولیه کتاب را در سال ۱۹۷۶ انجام دادم. اقدام به جمع آوری یادداشت‌ها، نقل قولها و برگه‌ها برای مطالعه بعدی کردم و به کتابهای دیگر و مطالب دیگر نیز علاوه بر مطالعه مجدد منابع، مراجعه نمودم. فهرست منابعی که باید "نگاه می‌کردم" از آنچه نگاه کرده بودم به سرعت بیشتر شد. مطالعه را در سالهای ۱۹۸۰، ۱۹۸۱، ۱۹۸۲ و ۱۹۸۳ ادامه دادم و سرانجام در سال ۱۹۸۳ از کتابخانه دانشگاه نیویورک سردرآوردم، ولی وقتی که احساس کردم دارم در اینبویی از داده‌ها غرق می‌شوم و زیر بار اطلاعات خفه می‌شوم، تصمیم گرفتم مطالعه را رها کنم و از نو نوشتن متن را آغاز کنم. در جریان این کار با سه چیز در آن واحد مواجه شدم:

- تراژدی کتابخانه‌ای، یعنی اینکه در هر حوزه‌ای، حتی در حوزه‌های بسیار محدود، اطلاعات

به صورت تصاعد هندسی در حال افزایش است.

- تراژدی تفکر، یعنی اینکه در این قرن، به رغم این همه اطلاعات علمی، چقدر تفکر در باره علم فقیر است.

- تراژدی پیچیدگی، یعنی پیچیدگی در سطح موضوع و حد و مرز آن و پیچیدگی در سطح آثار که باید با کلی نگری، وحدت و ترکیب به صورتی رنج آور مواجه شد و در عین حال با هرنوع ادعایی برای رسیدن به کلیت و وحدت و ترکیب مبارزه کرد.

این تراژدی سه گانه، تنها تراژدی دانشجویان، رساله‌نویسان، پژوهشگران و دانشگاهیان نیست؛ تراژدی همه است: این تراژدی دانش نوین است. جهان مالامال از چیزهایی است که باید شناخت. ما همیشه برسر دوراهی قرار داریم: یا باید بخوانیم، در نتیجه نوشتن را کنار بگذاریم، یا باید بنویسم، در نتیجه خواندن را کنار بگذاریم. "تراژدی پایان خوشی ندارد." (۲)

۵. مراکز اطلاع‌رسانی

در زمینه اطلاع‌رسانی و اداره امور مربوط به آن، بشر چهار انقلاب را پشت سرگذارده است:

یکم، نوشتمن	۳۰۰۰ تا ۴۰۰۰ پیش از میلاد
دوم، حساب	۱۰۰۰ تا ۲۰۰۰ پیش از میلاد
سوم، چاپ	۱۵۰۰ تا ۱۰۰۰ میلادی
چهارم، تکنولوژی اطلاعات	۱۸۰۰ میلادی تا کنون

در هر یک از این انقلابها، پیشرفت چشمگیری در زمینه‌های ذخیره‌سازی، انتقال و پردازش اطلاعات رخ داده است. از اولین سالهای آغازین قرن بیستم، تکنولوژی اطلاعات برای اداره امور اطلاعات و اطلاع‌رسانی، از برق یا مغناطیس یا الکترومغناطیس (و اخیراً از الکترونیک و میکروالکترونیک) بهره‌برداری کرده است. پیشرفتهای تکنولوژی اطلاعات، این امکان را به وجود آورده است که دومین انقلاب صنعتی تحقق پذیرد. در حالی که اولین انقلاب صنعتی با فراوری انرژی، شرایط مادی زندگی را برای بشر بهبود بخشید، دومین انقلاب صنعتی با فراوری (پردازش) اطلاعات به ایجاد تسهیلات لازم برای ارتقای معنوی بشر کمک کرده است. (۷)

مراکز اطلاع رسانی، با گرداوری و ساماندهی اطلاعات و تبدیل آنها به مجموعه‌های انعطاف‌پذیر به تناسب مقاصد و هدفهای گوناگون، فراهم‌کننده تسهیلات لازم برای ارتقای معنوی بشر به شمار می‌روند. این مراکز به ویژه با در دسترس قراردادن مجموعه‌های آماری، گزارش‌های تحلیلی، تکنگاریهای مختلف، نقشه‌ها، نشریات تخصصی و ادواری و بالآخره استاد و مدارک رسمی و فنی و قانونی، نیازهای کارگزاران برنامه‌ریزی و سیاستگذاری را تا حدود زیادی تأمین می‌کنند.

گرداوری اطلاعات در باره کلیدی‌ترین و مناسبترین عوامل حوزه‌ای که ویژگی آن آهنگ بسیار شدید پیشرفت می‌باشد، اولین شرط موقتیت یک مرکز اطلاع رسانی است. شرط دوم این است که مرکز اطلاع رسانی نسبت به آخرین وضعیت پیشرفت در حوزه تخصصی خود شناخت کافی داشته باشد. شرط سوم عبارت است از توانایی یکپارچه کردن و ادغام اجزای اطلاعات به صورت مجموعه‌های مرتبط و قابل استفاده. شرط آخر این است که یک زیربنای مؤثر متشكل از سازمانها و افرادی که بتوانند از اطلاعات گرداوری شده استفاده نمایند، وجود داشته باشد. برای این منظور لازم است که نیازهای سازمانها و افراد استفاده کننده از اطلاعات به خوبی تعریف شده باشد تا این فرایند به خوبی عمل نماید. در حالی که در دسترس بودن همه نوع اطلاعاتی ممکن است مفید باشد، قابلیت بهره‌برداری آن بیشتر بستگی به ظرفیت استفاده از پتانسیل اطلاعاتی دارد تا به حجم اطلاعات موجود. شعار "اطلاعات قدرت است" لزوماً صحیح نیست، زیرا فقط اطلاعات قابل بهره‌برداری را می‌توان سرچشمۀ قدرت دانست.

مراکز اطلاع رسانی که در جوار سازمانها برنامه‌ریزی و سیاستگذاری و به قصد تأمین نیازهای آنها فعالیت می‌کنند، باید از حالت کتابخانه، سند خانه و آرشیو بیرون آمده و به مراکز پردازش و طبقه‌بندی اطلاعات تبدیل شوند تا بتوانند علت وجودی و رسالت خود را در جوار این سازمانها معنادار و عملی نمایند. درواقع، لازم است به ارائه خدمات سنتی کتابخانه‌ای اکتفا ننمایند و به تدریج به پردازنده اطلاعات و تولید کننده و ناشر نتایج حاصله از پردازش اطلاعات به صورت ادواری تغییر پداکند.

ایجاد چنین تغییر و تحولی در مراکز اطلاع رسانی، علاوه بر تأمین سریع و بهنگام نیازهای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، می‌تواند به تجدید ساختار نظام آماری و اطلاعاتی کشور هم کمک

نماید و از تولید اطلاعات بیهوده، دوباره کاریهای پرخرج در امر آمارگیری، تغییرات خودسرانه در چارچوبهای آماری، تغییرات دلخواه در تعاریف متغیرهای آماری، تولید بی‌ثمر آمارها و اطلاعاتی که زمانی موضوعیت درستی داشته و باگذشت زمان فاقد محتوا و اثر می‌شوند، جلوگیری نماید.

برای آنکه مرکز اطلاع‌رسانی در مسیر چنین تحولی قرار بگیرند، انگیزه و نیروی محركه اصلی را باید سازمانهای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری فراهم نمایند. زیرا مرکز اطلاع‌رسانی چه اطلاعات خام ارائه نمایند و چه اطلاعات پردازش شده، در هر حال، عرضه کننده کالای اطلاعات هستند. عرضه چنین کالایی بدون تلاقی با خواسته‌های تقاضا و تأثیرپذیری از ویژگیهای آن، قابلیت تغییر و تحول مطلوب را پیدا نخواهد کرد.

سازمانهای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری نیز زمانی قادر به اعمال چنان انگیزه‌ها و نیروهایی خواهند بود که رسالت و تعهد خود را به عنوان رابط و واسطه بین زمان حال و آینده کشور فراموش نکرده و مدام در تکاپوی علمی برای ساختن آینده‌ای بهتر برای افراد و جامعه باشند.

منابع

۱. اکوف، راسل ال. ارزیابی مجدد از برنامه‌ریزی توسعه ملی. ترجمه احمد عظیمی بلوریان. فصلنامه برنامه و توسعه، شماره اول، دوره اول، زمستان ۱۳۶۲.
۲. مورن، ادگار. روش - شناخت شناخت. ترجمه علی اسدی. انتشارات سروش، ۱۳۷۴.
۳. آذرنگ، عبدالحسین. سیاست اطلاع‌رسانی. ماهنامه دانشمند، شهریور ۱۳۶۹ (ویژه‌نامه اطلاعات).
4. Castelli Avolio, Luigi. *Information, the Energy of the Future*. Intergovernmental Bureau for Informatics. Rome, Italy, 1982/2 AGORA.
۵. خری، عباس. اطلاعات چیست؟ ماهنامه دانشمند، شهریور ۱۳۶۹ (ویژه‌نامه اطلاعات).
۶. میرزائی، علی. مدیریت و اطلاعات. ماهنامه دانشمند، شهریور ۱۳۶۹ (ویژه‌نامه اطلاعات).
7. Deeson, Eric. *Collins Dictionary of Information Technology*. Harper Collins Publishers, 1991.

منتشر شد

جمهوری اسلامی ایران
سازمان برنامه و بودجه

نظرات و مذیدیت هزینه های دولتی
بعلتبا و تجربه های چند کشور آسیایی
معاونت امور مناطق و مجلس
کروه مطالعاتی بررسی قوانین و مقررات مانع توسعه

