



## Futuristic approach in developing the 7th development plan

Nima Ranji Jafroodi\*<sup>1</sup>

### Abstract

In formulating general policies of the 7th Development Plan, special attention should be paid to regional talents and local partnerships. The aim of the current research is to examine the appropriate prospective approach in the formulation of the 7th Development Plan, and it is analyzed analytically and provides the necessary solutions along with it. The current research is based on the purpose, practical and from the perspective of how to collect and analyze data in the field of descriptive studies. The present article has analyzed the gap between the existing situation and the intended goals through library studies and document review in a theoretical way and using the method of gap analysis. The research results show that the implementation of development thinking A region can be realized in the functional field of economic and social activities and by using the regional foresight approach, and in this cycle regional distinctions and talents should be considered in detail. , universal access to development services and achievements, as well as in line with the implementation of the general policies of the resistance economy and in order to create balance and benefit from the facilities of the regions and improve the ability against all kinds of threats, attention to regional development should be given special attention. By examining the prospective approach of development in Iran, this research increases the power of the study in order to find meaningful results and help the planners and policy makers of the 7th Development Plan and provides a suitable summary from their analysis based on documentation.

**Keywords:** program, seventh program, development, prospective approach.

1. Assistant Professor, Department of Management, Bandar Anzali Branch, Islamic Azad University, Bandar Anzali, Iran.gilan. [technology@gmail.com](mailto:technology@gmail.com)





## رویکرد آینده نگرانه در تدوین برنامه هفتم توسعه

نیما رنجی جفرودی<sup>۱\*</sup>

### چکیده

در تدوین سیاست های کلی برنامه هفتم توسعه باید به استعداد های منطقه و مشارکت های محلی توجه ویژه نمود. هدف پژوهش حاضر بررسی رویکرد آینده نگر مناسب در تدوین برنامه هفتم توسعه بوده و آن را مورد بررسی تحلیلی قرار داده و به همراه آن راهکار های لازم را ارائه می دهد. پژوهش حاضر بر اساس هدف، کاربردی و از منظر نحوه جمع آوری و تحلیل داده ها در حوزه مطالعات توصیفی است. مقاله حاضر ابتدا از طریق مطالعات کتابخانه ای و بررسی اسنادی به صورت نظری و با استفاده از روش روش تجزیه و تحلیل شکاف به تحلیل شکاف بین وضعیت موجود با اهداف در نظر گرفته شده پرداخته است. نتایج تحقیق نشان می دهد که پیاده سازی تفکر توسعه منطقه ای در حوزه کارکردی فعالیت های اقتصادی و اجتماعی و با استفاده از رویکرد آینده نگاری منطقه ای قابلیت تحقق پیدا میکند و در این چرخه تمایزها و استعداد های منطقه ای باید بصورت تفصیلی مورد توجه قرار گیرد. همچنین بایستی به منظور تامین عدالت مناطق و ایجاد فرصت برابر، دسترسی همگانی به خدمات و دستاوردهای توسعه و نیز در راستای اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی و به منظور ایجاد تعادل و بهره مندی از امکانات مناطق و ارتقای توانایی در برابر انواع تهدیدات، توجه به توسعه منطقه ای مورد توجه ویژه قرار گیرد. یافته های این پژوهش با بررسی رویکرد آینده نگر توسعه در ایران قدرت مطالعه را در راستای یافتن نتایج معنی دار و کمک به برنامه ریزان و سیاستگذاران برنامه هفتم توسعه افزایش داده و از تحلیل آنها با تکیه بر مستندات جمع بندی مناسبی ارائه می دهد.

**کلیدواژه ها:** برنامه، برنامه هفتم، توسعه، رویکرد آینده نگر.

۱. استادیار گروه مدیریت، واحد بندرانزلی، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرانزلی، ایران.

## مقدمه و بیان مسئله

با توجه به تجربه طولانی مدت و اجرای ده برنامه بلند مدت، کشور با چالش بزرگی بنام عدم تعادل های منطقه ای مواجه می باشد. به نظر می رسد نظام برنامه ریزی تمرکز گرای بخشی نگر هرگز نتوانسته است توسعه ای همگون با مزیت ها و تنگناهای مناطق را محقق سازد و بی تعادلی در توسعه منطقه ای کشور از تبعات آن بوده است که در صورت تداوم منجر به پیامدهای منفی بسیاری از جمله کاهش انسجام اجتماعی خواهد شد. (نصرالهی زاده و محمدی، ۱۳۹۶). همچنین یک موضوع رایج، ضعف نهادهای برنامه ریزی سنتی است و اینکه چرا آنها به اندازه کافی چابک نیستند تا با محرک های جدید تغییر سازگار شوند (تئودر-جونز و گالند<sup>۱</sup>، ۲۰۲۰). اما شاید عجیب باشد علیرغم تداخل ایدئولوژیک برنامه ریزی توسط نهادهای دولتی طی چند دهه، برنامه ریزی هنوز در بیستر کشورها زنده است (هاريسن و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۲۱). با توجه به شرایط خاص اقتصادی و سیاسی کشور ما در منطقه و جهان، و نیز قرار گرفتن ایران در معرض آسیبهای طبیعی، مسائلی چون تحریم های اقتصادی، محدودیتهای تامین منابع مالی، نوسانات شدید درآمدهای نفتی و ... احتمال بروز اتفاقات و رخدادهای غیرمنتظره به ویژه در حوزه ریزی برنامه کشور بسیار زیاد است. (زحمت کش و همکاران، ۱۳۹۹).

برنامه هفتم توسعه آخرین فرصت برای تحقق اهداف سند چشم انداز بیست ساله است و فرآیند تدوین این برنامه در دوره زمانی قرار دارد که اقتصاد و جامعه در وضعیتی بسیار حساس به سر میبرند که در تاریخ معاصر این مرزوبوم کم سابقه است. از این رو، ضروری است فرآیند تهیه و تصویب برنامه هفتم توسعه به دور از شتابزدگی و بر اساس کار کارشناسی، با تغییر و تحولات اساسی در نحوه فکر درباره مأموریت های برنامه و انتظارات از آن، محتوای برنامه و نحوه تهیه و تصویب آن متحول شود. با عنایت به آنکه هم اکنون در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه قرار دادیم و با توجه به اینکه تدوین یک برنامه مساله محور، واقع بینانه و اولویت محور نیازمند وفاق ملی و اجماع نخبگان، برنامه ریزان و سیاستگذاران بر سر مفهوم، نقش و اهمیت برنامه در حل و فصل مسائل و مشکلات پیشرو است، ضرورت دارد سیاستهای کلی برنامه هفتم توسعه به

1. Tewdwr-Jones & Galland  
2. Harrison et al

عنوان نقشه راه تدوین لایحه و احکام برنامه به گونه ای تدوین و تعیین گردد که با ایجاد تحولات اساسی در ساختارها و سازوکارهای تدوین و اجرای برنامه، بستر ساز تحقق اهداف مهمی نظیر جهش آفرینی در تولید، بهبود چشمگیر در وضعیت رفاه و معیشت خانوارها و ثبات بخشی به اقتصاد کشور گردد و از این گذر الزامات پایه ای نیل به توسعه فراهم آید بازخوانی تجربه های گذشته، گویای این واقعیت است که فرآیند برنامه ریزی "طراحی-تصمیمگیری-اجرا-نظارت" از شایستگی و توانایی کافی برای ایجاد پیشرفت و توسعه پایدار برخوردار نیست.

مشکلات و چالش های یاد شده اجمالی همگی دست به دست هم داده و مانع از آن شده اند که این سطح از برنامه ریزی بتواند به ایفای نقش بی بدیل و غیر قابل انکار خود بپردازد. لازم به ذکر است که تا کنون در مطالعات آسیب شناسی و ارزیابی های علل آن به مشکلات ریشه ای نظام برنامه ریزی اشاره نشده و صرفاً به مسایل حاشیه ای برای آسیب شناسی نظام برنامه ریزی توجه شده است. همچنین آنچه که برای ارزیابی و سنجش رویکرد آینده نگر مناسب انتخاب می شود براساس نوع اداره عمومی و چارچوبهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی کشورها است. این اختلاف هم در تعداد و نوع و هم در تفسیر و تعریف ویژگیها قابل مشاهده است. خصوصیات هنجاری این چارچوبها سبب موقعیتی می شود که حتی ویژگیهای مشابه، تفاسیر متفاوت و متنوعی داشته باشد. رویکرد محدود اشاره شده در برنامه های توسعه ای هم در تعداد و هم در تعریف بسیار محدود بوده و قادر به پوشش مجموعه ویژگی های برنامه های توسعه ای نمی باشد می توان با کاربرد نتایج این پژوهش با نگرشی متفاوت در نظام برنامه ریزی تحول ایجاد نمود و با راهکارهای ارائه شده یک فرآیند جدید برنامه ریزی با رویکرد پایش و ارزیابی برنامه ها با هدف اجرای برنامه ریزی های منطقه ای انتظار داشت. همچنین با یک برنامه ریزی دقیق می توان اشتباهات گذشته را جبران و نسبت به آینده هوشیارتر عمل کرد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۹۹).

پرداختن به این موضوع از این جهت اهمیت دارد که یکی از اصلی ترین اهداف برنامه های توسعه به ویژه پس از انقلاب، دستیابی به توسعه ای متعادل در سراسر کشور بوده است و تا کنون در این زمینه تلاشهای زیادی صورت گرفته است. کاهش سطح اختلاف منطقه ای، جلوگیری از تراکم و تمرکز بیش از حد جمعیت، فعالیت و پیامدهای آن در کلان شهرها، بهره گیری از قابلیتها و ظرفیتهای مناطق حاشیهای و کم فعال، ایجاد اشتغال و درآمد پایدار،

ساماندهی مؤثر جریان‌ات حجیم مهاجرتی، و نظایر اینها و در نهایت دستیابی به اهداف توسعه متعادل و پایدار ملی، همگی در گرو حل معضلات و موانع ریشه ای تحقق فرایند مدیریت و برنامه ریزی منطقه ای است که در ساختار تصمیم گیری کلان غیرمتمرکز، با مشارکت فعال همه ذینفعان منطقه ای از سطوح پایین تا بالای نظام مدیریت و برنامه ریزی ملی تحقق خواهد یافت. بررسی نتایج حاصل از تجربه های طولانی تهیه برنامه های منطقه ای در گذشته نشان می دهد که برنامه ریزی مرکزی و تسلط برنامه ریزی کلان اقتصادی و برنامه ریزی بخشی، برنامه ریزی منطقه ای همواره تحت تاثیر برنامه های کلان و بخشی قرار داشته و در جهت آن هدایت می شده است و سبب بخشی نگری در برنامه ریزی و نتیجه گرایی بجای فرایند گرایی شده است (زحمت کش و همکاران، ۱۳۹۹).

برنامه های پنج ساله توسعه در ایران بخش اصلی سیاستگذاری توسعه محسوب میشوند. تاکنون شش برنامه توسعه تدوین و اجرا شده است. اما در این برنامه ها بیشتر دولتها یک نگاه بالا به پایین به اجرای سیاستها دارند، یعنی اجرای سیاستها توسط دولت آغاز میشود و به نادیده گرفتن تاثیر مجریان بر ارائه سیاستها و دیگر بازیگران اصلی تمایل دارند. در مرحله اجرای سیاستهای توسعه، بازیگران دیگری نیز وجود دارند که باید به آنها توجه کرد و در اجرای سیاستهای توسعه مشارکت بیشتری داشته باشند. همچنین، امکانات و شرایط اجرا برای مجریان و سیاستگذاران فراهم شود تا آنها بتوانند اجرای سیاستها را به درستی انجام دهند (احمدی نژاد و همکاران، ۱۴۰۰). نبود سیاستهای کلان در برنامه ها و فاصله سیاستگذاران و مجریان، و ناکارآمد بودن نظام مدیریت برنامه ریزی آینده نگر در کشور مانع اجرای سیاستها می شود. همچنین جست و جوی رویکرد مناسب در تدوین برنامه توسعه در ایران نشان می دهد که بیشتر پژوهش های انجام شده پیرامون خط مشی توسعه متمرکز بر مواردی مانند فناوری، عمران، فقر، مسائل اجتماعی و مواردی از این قبیل متمرکز بوده و کمتر بر توسعه همه جانبه پرداخته شده است. از طرف دیگر پژوهشهای متعددی در زمینه توسعه منطقه ای صورت گرفته که بخش عمده آنها به سنجش میزان توسعه یافتگی پرداخته و نگاهی گذشته گرا و نه آینده نگر داشته اند. در مجموع با توجه به بررسی های صورت گرفته کمتر پژوهشی تا کنون به رویکرد آینده نگر مناسب در تدوین برنامه هفتم توسعه پرداخته و اکثر تحقیقات در این زمینه به شکل غیر مستقیم و پراکنده بوده است. لذا این پژوهش قصد دارد با

نگاهی به این مشکلات ریشه ای، با تحولات اساسی در ساختار تدوین و اجرای برنامه به برنامه ریزان و سیاستگذاران کمک نماید تا سیاستهای برنامه توسعه هفتم را به گونه ای تدوین نماید که باعث تحولات اساسی در کشور شده و تمرکزگرایی بالا در برنامه ها، عدم توازن منطقه ای، بی توجهی به استعدادهای منطقه ای را برطرف نماید.

## مبانی نظری پژوهش

### رویکردهای توسعه

توسعه از مهمترین موضوعاتی است که مجلس شورای اسلامی بر روند اجرا و پیشرفت آن نظارت میکند. هر پنج سال یکبار، وقت زیادی از مجلس به بررسی و تصویب برنامه های توسعه اختصاص پیدا میکند، ولی در زمان تدوین و اجرا دلایل مختلفی موجب میشود که هر دولتی بنا بر مقتضیات زمانی و نگرشی حاکمیتی خود برداشتی متفاوت نسبت به برنامه داشته و آنچه را که مصلحت میداند، اجرا کند و در نهایت، اهداف برنامه به طور کامل محقق نشود. در حالی که برنامه های توسعه زمان مندند و با پایان برنامه تاریخ ها، اعتباری ندارند و به حیاتشان پایان داده شود. (طحان نظیف و هادی زاده، ۱۳۹۷). برنامه هفتم توسعه آخرین فرصت برای تحقق اهداف سند چشمانداز بیستساله است و فرآیند تدوین این برنامه در دوره زمانی قرار دارد که اقتصاد و جامعه در وضعیتی بسیار حساس به سر میبرند که در تاریخ معاصر این مرزوبوم کم سابقه است. از اینرو، ضروری است فرآیند تهیه و تصویب برنامه هفتم توسعه به دور از شتابزدگی و بر اساس کارشناسی، با تغییر و تحولات اساسی در نحوه فکر درباره مأموریتهای برنامه و انتظارات از آن، محتوای برنامه و نحوه تهیه و تصویب آن متحول شده و مورد توجه قرار گیرد. بررسی فعالیت های سیاست های توسعه ای نشان می دهد از بُعد سیاست گذاری چند نگرش اصلی مطرح است:

رویکرد بخشی: بخش عمده سیاست گذاری توسعه در ایران که تا حد زیادی توسعه در سطوح محلی و منطقه ای را تحت شعاع خود قرار داده است، در قالب این نگرش انجام شده است. نتیجه عملی چنین نگرشی برای سیاست گذاری توسعه سطوح محلی و منطقه ای، تدوین راهبردها و سیاست های کلان اقتصادی- اجتماعی و بی توجهی به ابعاد فضایی- مکانی برنامه ها بوده است. رهنمودهای برگرفته از این نگرش عمدتاً در قالب برنامه ریزی بخشی است که اقدامات سایر انواع

سیاست گذاری به نوعی وابسته به سیاست های این نگرش می باشد. اگر چه کاهش شکاف های منطقه ای و بهره گیری از توان ها، استعدادها و پتانسیل های سطوح محلی و منطقه ای و نیز افزایش اختیارات سطوح منطقه ای، دست کم در سطح استانی در بیشتر برنامه های عمرانی قبل از انقلاب و نیز برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب مورد توجه بوده؛ اما به رغم اینها ویژگی های مسلط در نظام سیاست گذاری ایران به گونه ای بوده است که چنین برنامه هایی نتوانند به توسعه یکپارچه سرزمین نایل آیند و نابرابری های منطقه ای چه در سطح کلان ملی و چه در سطح درون منطقه ای (بی توجهی به سطوح محلی توسعه) تداوم یافته است.

رویکرد فیزیکی و کالبدی: چنین نگرشی عمدتاً در قالب طرح هایی همچون طرح های کالبدی ملی و منطقه ای، هادی روستایی، هادی شهری، جامع و تفصیلی شهر، شبکه ارتباطی ملی منطقه ای، تدوین ضوابط ساخت و ساز، شهرک های صنعتی، بافت های تاریخی و فرسوده شهری، نمود یافته است. می توان چنین نگرشی را گسترش دیدگاه های فیزیکی در سطح سرزمین قلمداد کرد که به طراحی منطقه و اخذ نتایج کالبدی و فیزیکی مشخص توجه دارد. این نگرش اگرچه ممکن است بتواند به نتایج مشخصی منجر شود، اما به دلیل عدم توجه کافی به ابعاد فضایی (و نه صرفاً فیزیکی) و سازمان، ساختار فضایی ملی - منطقه ای و ماهیت میان بخشی طرح های منطقه ای در تهیه و اجرا با مشکلاتی مواجه است (شیخی، ۱۳۷۶). اگرچه این نگرش در قالب تدوین ضوابط و مقررات استاندارد و یک دست به نهادسازی از بعد مقرراتی و قانونی پرداخته است، اما طرح های نشأت گرفته از آن توجهی به الزام ها و اقدام های نهادسازی جدید در سطح محلی و منطقه ای ندارند و اگر در موارد خاصی چنین موضوعی مورد توجه قرار گرفته است، به خاطر ماهیت چنین طرح هایی، عملاً جنبه عملیاتی به خود نگرفته است.

رویکرد آمایشی/ فضایی: سابقه چنین نگرشی در ایران به دهه ۱۳۵۰ بر می گردد. زمانی که مرکز آمایش سرزمین در اواخر سال ۱۳۵۳ در سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد (صرافی، ۱۳۷۹). چنین نگرشی در واقع مبتنی بر ضرورت برنامه ریزی فضایی، توزیع بهینه فعالیت ها در پهنه سرزمین، مدیریت فضا و سیاست گذاری منطقه ای است. چنین نگرشی در قالب طرح هایی همچون طرح ملی آمایش سرزمین، آمایش استان ها، مجموعه شهری و یا منطقه شهری، توسعه و عمران ناحیه، برنامه ملی گردشگری کشور، جامع گردشگری استان و امثال آنها نمود



یافته است. این نگرش بنا بر ماهیتی که دارد مباحث نهادی را در مقیاس محدود مورد توجه قرار می دهد. به عنوان نمونه، در طرح آمایش استان ها، مباحثی همچون سرمایه اجتماعی در بخش مطالعات فرهنگی، و توجه به ابعاد ظرفیت و ظرفیت سازی در بحث مدیریت آمایش استان و نقش نهادهای استانی در تصمیم گیری ها مورد توجه قرار می گیرد. هر چند که باید اشاره کرد که به خاطر نوپا بودن، اغلب چنین طرح هایی عملاً تجربه چندانی در زمینه اجرایی نمودن ابعاد نهادی آنها ندارد.

رویکرد اقتصادی/اجتماعی همراه با توجه خاص به ابعاد نهادی جدید: نگرش به توسعه محلی و منطقه ای در ایران با دیدگاه نهادی جدید، نسبتاً محدود است و تجربه کمی در این زمینه وجود دارد. طرح های تهیه شده با این رویکرد نیز محدود هستند. از جمله طرح های برگرفته از این نگرش می توان به طرح مطالعات ساماندهی توسعه اقتصادی-اجتماعی فضاها و روستایی اشاره کرد که بر مشارکت های مردمی، ظرفیت بخش های مختلف اجتماعی، اقتصادی، محیطی، سازمانی و نهادی در فرآیند تدوین اهداف، چشم انداز توسعه و تدوین راهبردها تأکید دارد و محصول نهایی چنین طرح هایی عمدتاً مبتنی بر توسعه ظرفیت های جامعه محلی است. این نگرش ضمن توجه به ابعاد نهادی توسعه، بعد پایداری قوی نیز دارد، به طوری که برنامه های اجرایی توسعه ظرفیت را در عرصه های منابع و سرمایه های اکولوژیکی، منابع و سرمایه های انسانی، منابع و سرمایه های اجتماعی- نهادی و منابع و سرمایه های اقتصادی و تولیدی در بردارد و در واقع رویکردی یکپارچه به توسعه، به ویژه توسعه محلی دارد و می توان گفت که از محدود نگرش هایی است که در چارچوب رویکرد پایین به بالا عمل می کند. اگرچه تجربه اندکی در این زمینه وجود دارد، با این حال به عنوان نقطه آغاز فرآیندی طولانی و تعمیم آن به عرصه های دیگر می تواند قابل توجه و تأمل باشد. نگرش سلیقه ای و آنی به توسعه سطوح محلی و منطقه ای: ورای تمام نگرش های فوق، با توجه به فقدان بسترهای مناسب اجرای طرح های آمایشی و ضعف برنامه های میان مدت و بلندمدت توسعه در سطوح محلی و منطقه ای، بخشی از اقداماتی که برای توسعه محلی و منطقه ای در ایران انجام می گیرد، مبتنی بر نگرش های سلیقه ای و گاه آنی است که آن هم نه در راستای توسعه همه جانبه، بلکه در جستجوی حل مشکلات و یا توسعه بخش های ویژه ای است که یا ناشی از تشخیص مقام های ملی (و در مواردی مقام های استانی و به ندرت

شهرستانی (و یا ناشی از درخواست های روزمره نمایندگان و یا مسئولین امور محلی است. به طور کلی مرور نگرش های موجود در زمینه سیاست گذاری توسعه محلی و منطقه ای در ایران نشان می دهد که نوع سیاست گذاری ها آمرانه و از بالا به پایین و در چارچوب سیاست گذاری های بخشی (برنامه های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب) بوده است که در آن عمدتاً بر توسعه بخش های خاصی در یک منطقه (چند شهرستان، سطح استان وی یا چند استان) همراه با پروژه های عمرانی و ارتقای شاخص های خدماتی بوده است. نگرش های آمایشی - فضایی نیز اگرچه از چندین دهه پیش وجود داشته است، اما عمدتاً به خاطر فقدان سازوکارهای مشخص نهادی در زمینه تهیه، تصویب و اجرای آنها و فقدان تعریف مشخص از سطح منطقه، نتوانسته اند به عنوان رویکرد غالب در سیاست گذاری منطقه ای در ایران ایفای نقش کنند (فرجی راد و همکاران، ۱۳۹۰).

رویکرد آینده نگری منطقه ای: برای اینکه یک برنامه توسعه ای واقع بینانه داشته باشیم، علاوه بر خودشناسی، به شناخت عوامل بیرونی نیز نیازمندیم. حتی اگر نتوانیم تاثیری بر روی آن عوامل بگذاریم. هرچه برنامه از انعطاف پذیری بیشتری برخوردار باشد خطر تحمل ضرر ناشی از حوادث غیر مترقبه کمتر خواهد بود. بر همین اساس است که باید روش های آینده پژوهی و آینده نگری، مدیریت بحران و برنامه ریزی غلطان به کمک نظام های برنامه ریزی بیابند تا قدرت منعطف بودن برنامه های توسعه بیشتر از گذشته شود، زیرا سرعت تغییرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در دنیا یا امروز و اقتضائات آن بسیار بالا رفته و لازم است تا سیاست ها و برنامه ها متناسب با آن تغییرات امکان تحول و بازنگری داشته باشند. آینده نگاری رویکردی است که از دهه منتهی به قرن جدید وارد تمامی عرصه های علوم و حرفه های مختلف قرار گرفته و به جای پیش بینی آینده های پیشرو، به دنبال ساخت آینده مطلوب برنامه ریزان است. هدف از هر نوع برنامه ریزی برای توسعه در واقع رسیدن به آینده ای مطلوب است. فعالیت آینده نگاری ملاحظه زیادی در خصوص توجه و تمرکز بر نقش انسان در ساخت آینده خویش، در کنار پذیرش رویدادهای ملی دارد. آینده نگاری از «سطح ملی» و «فضای عمودی / بخشی» به صورت فزاینده ای به «فضای بومی / منطقه ای» با مشخصه ها (ویژگیها) و اهداف متقاطع تغییر کاربرد میدهد. آینده نگاری منطقه ای، آشکارسازی و برآورد ساختارمندی است که به توسعه در ابعاد اقتصادی،

اجتماعی و فناوری در بلندمدت می‌پردازد توسعه منطقه ای به عنوان مفهومی ساختار یافته و آینده نگاری به عنوان رویکردی نوین با تلفیق در سطح روش و شیوه های عملیاتی قابلیت ارائه چارچوبی به عنوان آینده نگاری منطقه ای را دارند. آینده نگاری در زمینه توسعه منطقه ای جهت آماده شدن برای روندهای بلندمدت، به منظور توسعه چشم اندازهای منطقه و پیش تعریف حوزه های امیدوارکننده در راه تحقق آنها استفاده میشود (ویت و همکاران، ۲۰۰۷). آینده نگاری منطقه ای، آشکارسازی و برآورد ساختارمندی است که به توسعه در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فناوری در بلندمدت می پردازد. با تدقیق تعاریف آینده نگاری منطقه ای و توسعه منطقه ای می توان به این جمع بندی رسید که پیاده سازی تفکر توسعه منطقه ای در حوزه کارکردی فعالیت های اقتصادی و اجتماعی و در حوزه تقسیم فضایی قلمرو انسان و فعالیت با استفاده از رویکرد آینده نگاری منطقه ای قابلیت تحقق پیدا میکند. زیرا انواع برنامه ریزی برای توسعه منطقه ای شامل برنامه ریزی بخشی و فضایی با رویکرد آینده نگران، به لحاظ عملیاتی قابل پیاده سازی است. در مجموع آینده نگاری منطقه ای را می توان به عنوان یک فعالیت نظام مند، مشارکتی، جمع آوری کننده اطلاعات آینده، در راستای طی نمودن فرآیند چشم انداز سازی میان مدت با هدف تصمیم گیری روزانه برای منطقه جهت بسیج نمودن همه اقدامات مشترک تا رسیدن به آینده مطلوب تعریف نمود (بزاززاده و همکاران، ۱۳۹۳).

### آمایش سرزمین و تفاوت آن با قابلیت های منطقه ای و محلی

هدف اساسی از مدیریت و برنامه ریزی آمایش سرزمین توزیع فعالیت های اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی و ظرفیتهای آشکار و پنهان با توجه به تحولات و دگرگونیهای زمان و نیازهاست که بیشتر با دیدی درازمدت و به منظور بهره برداری بهینه از امکانات آن و همچنین هویدا کردن نقش و مسئولیت خاص هر منطقه براساس توانمندیها و قابلیت های آن هماهنگ با دیگر مناطق است. براساس این نقش و مسئولیت که حاصل روندهای طبیعی و قانونمند هر منطقه به شمار می رود و همچنین برنامه ریزی ای منطقه ای، برنامه توسعه ملی میتواند در مناطق گوناگون اجرا شود. متخصصان اذعان میکنند برنامه ریزی آمایش سرزمین بدون برنامه ریزی منطقه ای عملاً کاربردی نخواهد داشت، بنابراین نقش منطقه در آمایش سرزمین بسیار مهم و اساسی است. هدف برنامه ریزی منطقه ای فراهم کردن زمینه و منابع توسعه پایدار برای اجتماعات در قلمرو مشخصی

است. از یکسو به همبستگی و یکپارچگی اجتماعات بها می دهد و از سوی دیگر در انطباق با برنامه ملی به نیروگیری از و نیروبخشی به سطح ملی می پردازد. برنامه ریزی منطقه ای می تواند مجزا و مقدم بر برنامه آمایش سرزمین و با تأمین داده هایی از پایین انجام شود و یا پس از برنامه آمایش سرزمین با پذیرش داده هایی از بالا تهیه شود و ممکن است در رفت و برگشت هایی همزمان تدوین یابد. در هر حال سطحی منفعل و صرفاً تابع نباید باشد. متخصصان اذعان می کنند برنامه ریزی در آمایش سرزمین بدون برنامه ریزی منطقه ای عملاً کاربردی نخواهد داشت. رویکرد منطقه ای به برنامه ریزی فراهم کننده یک توسعه همه جانبه است که ویژگیهای متمایز و رقابتیهای منطقه ای و نواحی محلی را رعایت می کند (توکلی و همکاران، ۱۳۹۷).

رصد پیشرفت اجرایی برنامه ریزی منطقه ای استان در قالب شاخص های راهبردی و ارزیابی پروژه های مصوب شورای برنامه ریزی و توسعه استان، دریافت گزارش های دوره ای سازمانها، ادارات استانی و محلی در خصوص اجرای برنامه ها، برگزاری دوره های آموزشی برای دست اندرکاران اجرایی برنامه، پیشنهاد بازنگری در اهداف، راهبردها، برنامه ها و اقدامات پیش بینی شده در برنامه منطقه ای باید مورد توجه قرار گیرد. (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵). همچنین توجه به مشارکت مردم و عوامل گوناگونی که می تواند به این امر بیانجامد نکته دیگری است که در آن اتفاق نظر وجود دارد. برنامه ای که با عجله فرایندهای قانونی خود را طی کند و مردم و نهادهای فکری و اجرایی را مشغول خود نکند و مسئله برنامه توسعه را مسئله نهادهای فکر یو اجتماعی نکند نمی تواند موفق باشد. افزایش همگرایی و تقویت هویت ملی در طراحی و اجرای طرح های ملی و منطقه ای، تعامل سازنده میان ارزش ها و مزیت های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت های فرهنگی، آموزشی و اقتصادی، تقویت قطب ها و کانون های توسعه با هدف تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی باید مورد توجه باشد. بدیهی است که رفع محرومیتها و کاهش عدم تعادلها بخصوص در بستر تنوع و گوناگونی فرهنگی و قومی کشور باعث بهبود و ارتقاء انسجام ملی در راستای اهداف متعالی نظام خواهد شد (نصرالهی زاده، ۱۳۹۶).

## پیشینه پژوهش

جست و جوی رویکرد مناسب در تدوین برنامه توسعه در ایران نشان می‌دهد که بیشتر پژوهش‌های انجام شده پیرامون خط مشی توسعه متمرکز بر مواردی مانند فناوری، عمران، فقر، مسائل اجتماعی و مواردی از این قبیل متمرکز بوده و کمتر بر توسعه همه جانبه پرداخته شده است. از طرف دیگر پژوهش‌های متعددی در زمینه توسعه منطقه‌ای صورت گرفته که بخش عمده آنها به سنجش میزان توسعه یافتگی پرداخته و نگاهی گذشته‌گرا و نه آینده‌نگر داشته‌اند.

با توجه به این نکات مطالعه سید. حسنونند و طولابی نژاد (۱۴۰۱) در پژوهشی با عنوان آینده پژوهی راهبردها، قوانین و سیاست‌های عملی توسعه مناطق روستایی ایران پرداخته و نشان دادند که قوانین و سیاست‌های عملی توسعه مناطق روستایی، سیاست مهارت‌های جوانان بومی و روستایی در راستایی عدم وابستگی به دولت، سیاست کاهش نابرابری‌های روستایی، قوانین تجدید حیات روستایی از طریق پیاده‌سازی استراتژی ارتقاء و ایجاد ثروت روستایی، سیاست توسعه و گسترش کارآفرینی و تبدیل روستاها به جوامع کارآفرین، برنامه توسعه گردشگری در مناطق روستایی که دارای جاذبه‌های طبیعی و تاریخی هستند، قانون جوانسازي مناطق روستایی از طریق ایجاد یک سیستم اقتصادی مدرن با تاکید بر برنامه ریزی محلی، سیاست حفظ و توسعه فعالیت‌های کشاورزی، و نهایتاً سیاست سرمایه‌گذاری در روستاها و کمک‌های مالی مهم‌ترین مسیرها، در قانون برنامه‌های آینده نگر توسعه کشور می‌باشد که در چشم‌انداز توسعه کشور لازم است به آنها توجه شود. مطالعه ربانی موسویان (۱۴۰۱) نتایج نشان داد که قانون از طریق ایجاد امنیت در توسعه پایدار تأثیرگذار می‌باشد. در این پژوهش ضمن بررسی نقش و تأثیر قانون در توسعه پایدار یکی از اساسی‌ترین مؤلفه‌های امنیت قضایی یعنی منع از بازداشت غیرقانونی جهت برقراری توسعه پایدار در سطوح مختلف اسناد بین‌المللی، حقوق خارجی و داخلی بررسی گردید.

در مطالعه افشاری و امیرخانی شهرکی (۱۳۹۹) در پژوهشی با عنوان آینده پژوهی کارآفرینی و توسعه اقتصادی نشان دادند که کارآفرینی و ایجاد کسب و کارهای کوچک و متوسط به عنوان موتور محرکه توسعه اقتصادی و اجتماعی، نقش اساسی در فرآیند توسعه جوامع دارند. این نوشتار وضعیت کسب و کارهای کوچک و متوسط را در کشورهای برزیل، چین، ترکیه و ایران بررسی

کرده و نقش ایجاد و توسعه این نوع کسب و کارها را در رشد و توسعه اقتصادی کشورها مورد تحلیل قرار می دهد.

لاهوریان (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان دولت توسعه گرا و آینده آن در فرایند جهانی شدن آینده پیش روی دولت توسعه گرا، با تکیه بر فرایند جهانی شدن، ترسیم شده و در نهایت، تلاش شده است تصویری از ویژگی های ممکن دولت توسعه گرا، در قرن حاضر، ترسیم شود. نیکونستی (۱۳۹۰) در پژوهشی با عنوان حکمرانی و توسعه: گذشته، حال، آینده نشان دادند که توجه به موضوع حکمرانی در مباحث توسعه، به دلیل مجموعه ای عوامل، از جمله شکست برنامه های قبلی توسعه، گسترش توجه به نهادها در تحلیل های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، آگاهی از اهمیت عوامل سیاسی در توسعه کشورها، پی بردن اقتصاددانان به اشتباه بودن برخی فرض نئوکلاسیکی و برخی عوامل دیگر، مانند فروپاشی کمونیسیم بوده است. با این حال، همچنان چالش هایی، پیش روی پارادایم مذکور وجود دارد که بحث تغییر نهادی از جمله آنها است و توجه به نظریه های گفتمانی، می تواند برای غلبه بر این چالش مفید باشد. فرگاسن و ولرشیم<sup>۱</sup> (۲۰۲۳) در پژوهشی با عنوان از توسعه پایدار تا تاب آوری نشان داد که تاب آوری همچنین به عنوان پاسخی به شکست توسعه پایدار نئولیبرالی بیان شده و به عنوان گفتمان یکپارچه جو امنیت و توسعه پایدار؛ به عنوان پیش نیاز توسعه پایدار؛ و از نظر کیفی با توسعه پایدار متفاوت است. هاو و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۲۲) در پژوهشی با عنوان افزایش مشارکت عمومی در حکومت برای توسعه پایدار، تثبیت آگاهی عمومی از طریق آموزش مدنی برای تقویت درک نقش مدنی آنها در حکومت، اطلاع رسانی به موقع و همچنین تسهیل عادلانه در شرکت در انجمن های توسعه دولتی را توصیه می کند. همچنین استفاده از مشارکت عمومی در تدوین سیاست های دولت، تصمیم گیری و همچنین اجرای برنامه های دولتی مورد استقبال بسیاری از کشورهای جهان قرار گرفته است. پائو و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۲۲) در پژوهشی با عنوان حکمرانی خوب و توسعه پایدار - پارادایم جدید، این دو مولفه را کلیدی برای تحکیم آینده ای پایدار و کارآمد می دانند. این

1. Ferguson & Wollersheim

2. Hao et al

3. Pao et al

پژوهش رویکرد نظری دارد که بر تکامل تدریجی تاریخی این دو مفهوم تمرکز دارد که بار دیگر زیربنای اهمیت آنها برای واقعیت اجتماعی جدید است.

## روش شناسی پژوهش

روش مورد استفاده در پژوهش حاضر در گام نخست پژوهشگر وضع موجود را شناسایی کرده و در این مسیر با مرور ادبیات، اسناد و با استفاده از روش تجزیه و تحلیل شکاف (Gap) Analysis به تحلیل شکاف بین وضعیت موجود با اهداف در نظر گرفته شده پرداخته است. تجزیه و تحلیل شکاف، یک فرآیند گزارش دهی است که در حوزه های مختلف برای بهبود فرآیندها استفاده می شود. شکاف، در فرآیند تجزیه و تحلیل شکاف، به فضای بین «جایی که هستیم»، یعنی وضعیت فعلی و «جایی که می خواهیم باشیم»، یعنی وضعیت مطلوب، اشاره می کند (کرمی و مهدیخانی سرو جهانی، ۱۴۰۱). همچنین مهمترین مزیت این پژوهش در آن است که با ادغام کردن نتایج مطالعات مختلف در حوزه برنامه ریزی قدرت مطالعه را در راستای یافتن نتایج معنی دار افزایش می دهد و از تحلیل آنها با تکیه بر مستندات جمع بندی مناسبی صورت دهد.

## یافته های پژوهش

گام نخست در این تحقیق تجزیه و تحلیل محیطی بود که هدف مورد نظر در آن قرارداد و شناسایی وضعیت فعلی آن می باشد. در این بخش باید این نکته را مدنظر قرار داد که برنامه ریزی توسعه در کشورمان، بیش از آنکه برآمده از دل مجموعه نقاط قوت و فرصت اقتصاد کشور در راستای رفع تنگناها و مقابله با تهدیدهای پیشرو باشد، به شکلی بلندپروازانه و بدون توجه به محدودیتهای موجود کشور انجام گرفته است و در عمل ضمن ناکامی در دستیابی به اهداف بیشمار تعیین شده در برنامه ها، به دور شدن از مسیر توسعه منجر شده است. عدم توجه به درخواستها و نقطه نظرات تمامی ذینفعان در فرایند برنامه ریزی، تمرکزگرایی بالا در برنامه ها، بی توجهی به توازن منطقه ای، تلاش برای هدفگذاری در همه بخشها عدم اولویت بندی، برنارسانی های برنامه ها در تحقق اهداف پیش بینی شده افزوده است. گام بعدی بخش شناسایی وضعیت

ایده آل در آینده بوده و برای کشف این مهم باید توجه کرد که موقعیت مطلوب چه است چه اتفاقی مانع رسیدن به جایگاه مطلوب می شود و یک ابزار تجزیه و تحلیل شکاف مناسب در این بخش، ایجاد یک نقشه ذهنی است.

با کنار هم قرار دادن وضعیت موجود و وضعیت ایده آل، آنچه بین عملکرد و جایگاه بالقوه وجود ندارد، مشخص می شود. همچنین باید تصمیم گرفت که کدام را حلها به صورت کارآمد و موثر این شکاف را پر میکنند. بعد از اینکه راهکارهای ممکن برای پر کردن شکاف ترسیم شد، باید با یک برنامه مناسب، سایر افراد دخیل در موضوع را نیز در مورد این موضوع متقاعد کرد. گام نهایی این روش با نظارت بر هر گونه تغییر، به پایان می رسد. تجزیه و تحلیل شکاف، می تواند یک فرآیند دایره ای باشد که در آن، پس از ایجاد تغییرات، میتوان موقعیت فعلی را مجدداً ارزیابی کرد و آن را با وضعیت آینده مقایسه نمود. با توجه به نکات مذکور، سیاستهای کلی برنامه هفتم توسعه به عنوان نقشه راه تدوین لایحه و احکام برنامه ضرورت دارد به گونه ای تدوین و تعیین گردد که با ایجاد تحولات اساسی در ساختارها و سازوکارهای تدوین و اجرای برنامه، بسترساز تحقق اهداف مهمی نظیر جهش آفرینی در تولید، بهبود چشمگیر در وضعیت رفاه و معیشت خانوارها و ثبات بخشی به اقتصاد کشور گردد و از این گذر الزامات پایه ای نیل به توسعه فراهم آید. برای ارتقای کارایی سازمان اجرایی نظام برنامه ریزی در استان ها می بایست رویکرد کلی نظام برنامه ریزی منطقه ای در راستای تمرکززدایی و نیز انتخاب صحیح اهداف و سیاستگذاری ها متناسب با پتانسیل های منطقه تقویت و اصلاح گردد.

در راستای اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی و به منظور ایجاد تعادل و بهره مندی و برخورداری مناطق و استان ها از امکانات و ارتقای توانایی و انعطاف پذیری آنها در برابر انواع تهدیدات محیطی و خارجی می بایست مزیت های رقابتی در استانها ایجاد شده و از مزیت های نسبی آنها بطور بهینه بهره برداری گردد؛ سرمایه گذاری صنعتی در مناطق کمتر توسعه یافته ارتقاء یابد، پیوندهای قلمروهای مرزی با داخل کشور تقویت شود و در راستای نقش ملی و فرا ملی تعیین شده برای مناطق و استانهای کشور، نقش شهرهای میانی و کوچک تقویت شده است و همچنین از کلانشهرها با حفظ نقش سیاست گذاری ملی آنها تمرکز زدایی گردد (نصرالهی زاده و محمدی، ۱۳۹۶).



در این زمینه ایجاد و گسترش کانون های جدید توسعه دانش پایه بر اساس توان های محیطی، مزیت های نسبی و رقابتی در منطقه به منظور افزایش سطح توسعه کارایی و بهره وری در منطقه و ارتقای نظام برنامه پذیری نظام های تصمیم گیری و اجرایی در منطقه، ایجاد و ارتباط و پیوستگی میان فعالیت های بخش صنعت با سایر مشاغل پایه و پیرو باید مورد توجه باشد. افزایش کارایی نظام برنامه ریزی و مدیریت توسعه سرزمین و ایجاد سازگاری های نظری و پیوندها و تعاملات بین جریان های اصلی نظام برنامه ریزی و عدم اتکای صرف به منابع پولی و مالی دولت و فرض استفاده از منابع بخش های غیردولتی برای تامین منابع مورد نیاز تحقق نتایج برنامه و ایجاد اتاق فکری با رویکرد های منطقه ای و مستقل از تشکیلات دولتی بمنظور پل ارتباط دهنده و پیوند زنجیره فعالیت ها و توانایی های منطقه و پرهیز و اجتناب از آرمان های تقلیدی و تزریقی در منطقه به منظور ایجاد و درخواست برای پروژه های بزرگ همچون فولاد و پتروشیمی و گردشگری بین الملل و ... بدون توجه به ظرفیت ها و لوکیشن های منطقه و دادن فرصت به توسعه خصوصی و شکل گیری نهادهای کوچک با تولید خرد متناسب با اهداف برنامه ریزی توسعه منطقه ای و منطبق بر خصایص و ویژگی های منطقه از جمله موارد مورد توجه است. (زحمت کش و همکاران، ۱۳۹۲).

تغییر در رویه های بین سازمانی و جهت دادن نظام مدیریتی استان به سمت نظامی یکپارچه و هماهنگ با هدف تقویت رویکرد آمایشی به دور از مناسبات طایفه ای، ایجاد بسترها و زمینه های لازم برای جلب مشارکت مردمی و بخش خصوصی در اجرای برنامه ریزی منطقه ای، تقویت نقش رسانه های محلی استان و تشویق به حضور و مشارکت فعال مردم در فرایند توسعه استان باید مورد توجه قرار گیرد. استفاده از پتانسیل های منطقه برای جلوگیری از اعمال حاکمیت بخشی و توجه به ظرفیت های اجتماعی و فرهنگی به منظور تقویت اهداف اقتصادی. آماده ساختن سازمان ها برای بر عهده گرفتن نقشها و وظایف برنامه ریزی منطقه ای با تاکید بر نظارت پذیری، بازتعریف وظایف سازمان ها در ارتباط با ماموریتی که می توانند در اجرای برنامه ریزی منطقه ای در سطح استان بر عهده گیرند از جمله مواردی است که باید مورد توجه باشد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۹۹).

بخش خصوصی و تشکیل نهادهای کوچک با تولید خرد متناسب با اهداف برنامه ریزی توسعه منطقه ای و مزیت های رقابتی و استعداد های مناطق باید توجه ویژه گردد. رویه های سازمانی و نظام مدیریتی استان به سمت نظامی هماهنگ با توانمندی های منطقه ای اصلاح گردد. در این زمینه راهبردهای اساسی تدوین نظام یکپارچه برنامه ریزی و مدیریت توسعه سرزمین، هماهنگ سازی، انتظام بخشی و کنترل اقدامات و فرآیندهای توسعه ای بخش های مختلف اقتصادی، بستر سازی برای ایجاد تعاملات بین منطقه ای و استانی مورد توجه می باشد (نصرالهی زاده و محمدی، ۱۳۹۶).

بایستی سرمایه گذاری صنعتی در مناطق کمتر توسعه یافته ارتقاء یابد، پیوندهای قلمروهای مرزی با داخل کشور تقویت شود و در راستای نقش ملی و فرا ملی تعیین شده برای مناطق و استانهای کشور، نقش شهرهای میانی و کوچک تقویت شده است و همچنین از کلانشهرها با حفظ نقش سیاست گذاری ملی آنها تمرکز زدایی گردد همچنین باید ابعاد و چگونگی تاثیر مسائلی چون تحریم های اقتصادی، محدودیت های تامین منابع مالی، نوسانات شدید درآمدهای نفتی و ... بر کشور و راهکارهای مقابله با آن در برنامه های توسعه مورد توجه قرار گیرد. در برخی موارد حتی لازم است از تکنیک های آینده نگری در تدوین برنامه ها و برخورد با سناریوهای مختلف استفاده شود زیرا سرعت تغییرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در دنیا یا امروز و اقتضانات آن بسیار بالا رفته و لازم است تا سیاست ها و برنامه ها متناسب با آن تغییرات امکان تحول و بازنگری داشته باشند. همچنین آینده نگاری منطقه ای، در این بخش باید مورد توجه قرار گرفته که با تمرکز بر محدوده سرزمینی خاص، در یک قلمرو جغرافیایی زیرملی با هدف اتخاذ تصمیمات معین جهت تحقق آینده مطلوب عملیاتی میگردد. بر این اساس پیاده سازی این رویکرد در چارچوب مفهوم توسعه منطقه ای میتواند کمک قابل توجهی در بروز رسانی ادبیات توسعه در کشور داشته باشد.

## نتیجه گیری و پیشنهادها

هدف از هر نوع برنامه ریزی برای توسعه در واقع رسیدن به آینده‌های مطلوب است. ایران به عنوان کشوری در مسیر توسعه، دارای تنوع بسیار بالای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و همچنین با فرصتهای مالی، طبیعی و زیست محیطی فراوان در کنار مسائلی چون موقعیت ویژه و البته راهبردی جغرافیایی، فرصت های بی بدیل طبیعی و انسانی و...، لزوم توجه خاص به مقوله توسعه را طلب میکند. به واسطه وسعت سرزمینی ایران، پراکنش قابلیت های توسعه در تمام پهنه سرزمینی، موقعیت جغرافیای سیاسی بسیار ویژه و حساس، تنوع فرهنگی و قومی و بسیاری موارد از این دست، منطقه گرایی را از الزامات ارائه طرح های توسعه کرده است (بزاززاده و همکاران، ۱۳۹۳). توسعه منطقه ای به عنوان مفهومی ساختار یافته و آینده نگاری به عنوان رویکردی نوین با تلفیق در سطح روش و شیوه های عملیاتی قابلیت ارائه چارچوبی به عنوان آینده نگاری منطقه ای را دارند. پیاده سازی تفکر توسعه منطقه ای در حوزه کارکردی فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی و در حوزه تقسیم فضایی قلمرو انسان و فعالیت با استفاده از رویکرد آینده نگاری منطقه ای قابلیت تحقق پیدا میکند. از نظر حکمروایی منطقه ای نیز که به عنوان بستر تاثیرگذاری نهادها از آن نام برده می شود (هیلی<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸؛ سدلاک و گائوب<sup>۲</sup>، ۲۰۱۰؛ ایوانزو همکاران<sup>۳</sup>، ۲۰۰۵؛ سامپور<sup>۴</sup>، ۲۰۰۷). می توان گفت که حکمروایی محلی و منطقه ای در ایران در چارچوب حکمروایی ساختاری قرار می گیرد که تمرکز گرایی و میزان بالای تفرق از ویژگی های غالب آن است که خود منجر به شیوه های دستوری<sup>۵</sup> و کنترلی از بالا به پایین گردیده است و عملاً بسترهای لازم را برای تعامل گروه ها، سازمان ها و بخش های مختلف دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی تدارک نمی بیند. (فرجی راد، ۱۳۹۲).

با عنایت به آنکه، برنامه هفتم توسعه آخرین فرصت برای تحقق اهداف سند چشم انداز بیست و سه ساله است و فرآیند تدوین این برنامه در دوره زمانی قرار دارد که اقتصاد و جامعه در وضعیتی بسیار حساس به سر می برند که در تاریخ معاصر این مرز و بوم کم سابقه است. این وضعیت

1. Healey  
2. Sedlacek & Gaube  
3. Evans et al  
4. Sumpor

ایجاب می کند که سیاستگذاری های آینده کشور با هوشمندی و به دور از آزمون و خطای مکرر، برگزیده شوند تا فرصتهای موجود به تهدید مبدل نگردد و فرصتهای بر باد داده شده گذشته، تا حد زیادی جبران گردد. با استناد به آسیب شناسی برنامه های توسعه قبلی و شرایط ویژه اقتصاد کشور، فرآیند تهیه و تصویب برنامه هفتم توسعه باید به دور از شتابزدگی و بر اساس کارشناسی، با تغییر و تحولات اساسی در نحوه فکر درباره مأموریت های برنامه و انتظارات از آن، محتوای برنامه و نحوه تهیه و تصویب آن متحول شود. (صمدیان و سلطانی نژاد، ۱۳۹۹).

هدف برنامه ریزی منطقه ای را می توان عمران و توسعه مناطق، ایجاد دگرگونی کامل و اساسی در کلیه شئون زندگی مردم و بکارگیری نیروهای مادی و معنوی و طبیعی منطقه، کاهش اختلاف سطح شهر و روستا و توسعه پایدار منطقه ای، تعدیل ساختاری توسعه اقتصادی- اجتماعی منطقه، افزایش درآمد سرانه در داخل منطقه، تعیین و گسترش نیروهای تخصصی، افزایش کارایی اقتصادی، اطمینان از حفاظت محیط زیست و بهبود آن و استفاده از منابع طبیعی ذکر نمود (علیپور و کریم زاده، ۱۳۹۲). برنامه ریزی منطقه ای با رفع کمبودها و نارسائیهای مناطق، راهبرد پیشرفت و توسعه یکپارچه مناطق را فراهم می سازد و این همان چیزی است که الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت به منظور تعادل بخشی توسعه مبتنی بر عدالت اجتماعی در کشور به دنبال آن می باشد (ابراهیم زاده<sup>۱</sup>، ۲۰۱۴). در این راستا افزایش رشد اقتصادی استانهای کمتر توسعه یافته کشور جهت دستیابی به میانگین کشور، ایجاد فرصتهای برابر اشتغال و کارآفرینی در استانهای مرزی کشور، طراحی مجدد نظام درآمد - هزینه استانی در جهت ارتقای سیاستهای تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به مناطق، ارتقای ابعاد مختلف حکمرانی شایسته منطقه ای، استانی و شهری، افزایش قابلیتها و توانمندسازی متوازن نیروی انسانی در استانها، مدیریت و توسعه سیاستهای نگاهداشت نیروی انسانی در مناطق کمتر توسعه یافته و نقاط مرزی کشور و تسریع در اجرایی کردن سیاستهای اقتصاد مقاومتی در استانها به عنوان مهمترین اهداف کلان در افق آینده کشور جهت کاهش روند نابرابریهای اقتصادی و اجتماعی مناطق مورد توجه می باشد (غفاری فرد، ۱۳۹۸).

پیشنهاد می‌گردد با رویکرد آینده‌نگر، آینده‌کانون‌های توسعه بر اساس مزیت‌های رقابتی در منطقه به منظور افزایش بهره‌وری سطح توسعه در منطقه ایجاد گردیده و به نظام‌های تصمیم‌گیری و اجرایی برنامه ریزی در منطقه توجه بیشتری گردد. افزایش کارایی نظام برنامه ریزی و ایجاد سازگاری‌های نظری و پیوند بین ارکان اصلی نظام برنامه ریزی باید مورد توجه ویژه قرار گیرد. عدم اتکای صرف به منابع مالی دولت و استفاده از منابع بخش‌های غیردولتی برای تحقق برنامه‌های توسعه‌ای و ایجاد اتاق‌های فکری با رویکرد منطقه‌ای آینده‌نگر به منظور ارتباط بین برنامه‌ها و توانایی‌های منطقه پیشنهاد می‌گردد. همچنین در برنامه‌های توسعه‌ای با رویکرد آینده‌نگر باید از الگوهای تقلیدی در منطقه به منظور ایجاد پروژه‌ها بدون توجه به ظرفیت‌های منطقه خودداری نمود. برای ارتقای کارایی نظام برنامه ریزی در استان‌ها می‌بایست رویکرد کلی برنامه هفتم توسعه در راستای تمرکززدایی و نیز انتخاب صحیح سیاستگذاری‌ها متناسب با ظرفیت‌ها و استعدادهای منطقه اصلاح گردد. همچنین پیشنهاد می‌گردد با رویکرد آینده‌نگر به بخش خصوصی و تشکیل نهادهای کوچک با تولید خرد متناسب با اهداف برنامه ریزی توسعه منطقه‌ای و مزیت‌های رقابتی و استعدادهای مناطق توجه ویژه گردد.

پیشنهاد می‌گردد دولت، بسترهای لازم را جهت مشارکت فعال مردم در برنامه‌های توسعه‌ای استان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های بومی و بخش خصوصی در اجرای برنامه ریزی منطقه‌ای با رویکرد آینده‌نگر فراهم نماید. همچنین در این زمینه لازم است به پتانسیل‌های اجتماعی و فرهنگی منطقه و رسانه‌ها توجه ویژه گردد. همچنین ساختارها و وظایف سازمانی در کشور بایستی با رویکرد آینده‌نگر جهت انجام نقش‌های برنامه ریزی منطقه‌ای با تاکید بر نظارت‌پذیری اصلاح گردند. همچنین در این زمینه لازم است با تشکیل تیم‌های نظارتی زیر نظر سازمان برنامه و بودجه استان، اجرای برنامه توسعه در استان و متناسب با نقش‌های سازمان‌ها در اجرای این برنامه صورت دوره‌های و مرتب فعالیت‌ها رصد نمایند. رصد پیشرفت برنامه ریزی در قالب شاخص‌های منطقه‌ای و ارزیابی برنامه‌های مصوب شورای برنامه ریزی و توسعه استان، نظارت بر سازمان‌های محلی در خصوص اجرای برنامه‌ها، برگزاری دوره‌های آموزشی و پیشنهاد بازنگری در برنامه‌ها متناسب با نیاز منطقه در رویکرد آینده‌نگر باید مورد توجه قرار گیرد. در مجموع امروزه

آینده نگاری از «سطح ملی» به صورت فزاینده ای به فضای منطقه ای با مشخصه ها و اهداف متقاطع تغییر کاربرد می دهد.

آینده نگاری منطقه ای، آشکارسازی و برآورد ساختارمندی است که به توسعه در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فناوری در بلندمدت میپردازد. پیاده سازی تفکر توسعه منطقه ای در حوزه کارکردی فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی و با استفاده از رویکرد آینده نگاری منطقه ای قابلیت تحقق پیدا می کند. این پژوهش با توجه به تدوین برنامه هفتم توسعه، تلاش نمود با نگاهی آسیب شناسانه به برنامه های توسعه قبلی و شرایط ویژه اقتصاد کشور، رویکرد آینده نگر مناسب را در تدوین سیاستهای کلی برنامه هفتم توسعه بر اساس توجه به استعدادها، منطقه و مشارکت های محلی مورد توجه قرار داده و ضروریست به معنای واقعی و به شکل اجرایی به سمت برنامه ریزی منطقه ای آینده نگر و با حضور مردم، نخبگان ملی و محلی، مدیریت محلی و تشکل های مردم نهاد حرکت کنیم.

## فهرست منابع

- احمدی نژاد فاطمه، کمالی یحیی، شیخ زاده جوشانی صدیقه. (۱۴۰۰). بررسی چالش‌های اجرای سیاست‌های توسعه در ایران با استفاده از تحلیل مضمون. فرایند مدیریت و توسعه. ۳۴ (۲) ۶۲-۲۹.
- افشاری، اسداله، و امیرخانی شهرکی، محمدجواد. (۱۳۹۹). آینده پژوهی کارآفرینی و توسعه اقتصادی. پژوهش‌های علوم مدیریت، ۲(۲)، ۸۲-۹۱.
- بزازاده، مهدی، داداش پور، هاشم، مطوف، شریف. (۱۳۹۳). بررسی و تحلیل عوامل کلیدی موثر بر توسعه منطقی‌های با رویکرد آینده نگاری منطقه ای، مطالعه موردی: استان آذربایجان غربی، ایران، برنامه ریزی فضایی، ۴(۲) (پیاپی ۱۳)، ۷۹-۱۰۴.
- توکلی مرتضی، ابراهیمی آرام، حمیدی تهرانی سمیرا. (۱۳۹۷). تحلیل الگوی منطقه‌بندی آمایش سرزمین در ایران از پسامشروطه تا به حال. برنامه‌ریزی و آمایش فضا، ۲۲ (۱) ۸۵-۱۲۳.

