



سلسله گزارش‌های حکمرانی پیشرفت (۲): حکمرانی پیشرفت و توسعه مبتنی بر «رویکرد اجتماع محور»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۰/۷

شماره مسلسل:

۲۱۱۹۹



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

سلسله گزارش‌های حکمرانی پیشرفت (۲):
حکمرانی پیشرفت و توسعه مبتنی بر «رویکرد اجتماع محور»

نوع گزارش: طرح / لایحه □ راهبردی ■ نظارتی □ پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

تهیه و تدوین:

الهام امیرحاجلو (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

مدیر مطالعه:

حیدر نجفی رستاقی

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

ناظران علمی خارج از مرکز:

علیرضا نفیسی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

اظهار نظر کنندگان:

محمد تقی ضرغام افشار (دفتر مطالعات اجتماعی، گروه توسعه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)، فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت گروه نظام اداری و فرایندهای دولت)، توحید اسماعیل پور (دفتر مطالعات حکمرانی، گروه مطالعات بنیادین حکمرانی)، لیلا شمس (دفتر مطالعات حکمرانی، گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)، فهیمه محمدی (دفتر مطالعات حکمرانی، گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. پیشرفت اجتماع محور

۲. حکمرانی محلی

۳. توسعه منطقه‌ای

۴. توسعه اجتماعی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۳/۲۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه قانونی.....	۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی.....	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی.....	۱۱
۲-۳. مفهوم شناسی.....	۱۳
۳. اهداف اجتماع محوری در نظام برنامه ریزی پیشرفت.....	۱۷
۴. عوامل زمینه‌ای مؤثر بر رویه‌های برنامه ریزی پیشرفت اجتماع محور.....	۱۸
۵. چارچوب یکپارچگی اجتماعی و اقتصادی در برنامه ریزی پیشرفت.....	۲۱
۶. جمع بندی و توصیه‌های سیاستی.....	۲۴
منابع و مآخذ.....	۲۶

فهرست جداول

جدول ۱. طیف مشارکت عمومی.....	۱۵
جدول ۲. چارچوب پیشنهادی عملیاتی جریان سازی پیشرفت و توسعه سرزمینی اجتماع محور.....	۱۹
جدول ۳. پیشنهادهای سیاستی برای مجلس شورای اسلامی.....	۲۵

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. اجزای پیشرفت سرزمینی اجتماع محور.....	۱۷
شکل ۲. طرح برنامه ریزی پیشرفت ملی.....	۲۲
شکل ۳. بازاندیشی در سیاست تمرکززدایی در ایران.....	۲۳
شکل ۴. پیاده سازی فرایند واقعی تمرکززدایی از طریق توانمندسازی مردم و نهادهای محلی.....	۲۴



سلسله گزارش‌های حکمرانی پیشرفت (۲): حکمرانی پیشرفت و توسعه مبتنی بر «رویکرد اجتماع محور»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.10.21199](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.10.21199)

چکیده



مفهوم پیشرفت در چارچوب گفتمانی جمهوری اسلامی ایران پیوند وثیقی با نقش‌آفرینی مردمی و تحقق مشارکت‌های اجتماعی دارد. آنچه که منجر به پیشرفت متوازن و عادلانه کشور می‌گردد، بهره‌گیری همه‌جانبه از ظرفیت‌های مردمی و محلی مختلف و تغییر رویکرد از مدل‌های متمرکز و از بالا به پایین به رویکردهای مشارکتی و مردمی در نظام حکمرانی است. در همین راستا، حکمرانی پیشرفت و توسعه مبتنی بر رویکرد «اجتماع محور» با تأکید بر ظرفیت‌سازی محلی، تقویت مشارکت مردمی و استفاده از سرمایه‌های اجتماعی، می‌تواند زمینه را برای حکمرانی و برنامه‌ریزی اثربخش متناسب با ویژگی‌های بومی فراهم کند. برای دستیابی به این هدف، ضرورت دارد در سطوح استانی و منطقه‌ای با حمایت دولت و حاکمیت؛ زیست بومی برای نقش‌آفرینی و تعامل موثر گروه‌های محلی و مردمی مختلف ایجاد گردد که در آن ذی‌نفعان مختلف برای طراحی و اجرای اقدام‌های مشترک جهت بهبود و اصلاح خط‌مشی‌های عمومی در مناطق محلی با یکدیگر همکاری کنند. نظام حکمرانی باید به کنشگران مردمی و محلی به‌عنوان کانون اصلی خط‌مشی‌های پیشرفت اجتماع محور بنگرد. این خط‌مشی اجتماع محور، منتج به تضمین مشارکت مؤثر و پایدار جامعه در فرایند پیشرفت مبتنی بر ظرفیت‌های اجتماعی محلی و مردمی خواهد گردید.



بیان / شرح مسئله

از آنجایی که جمهوری به عنوان یکی از ارکان اساسی قانون اساسی به شمار می‌رود، مفهوم پیشرفت در چارچوب گفتمان نظری جمهوری اسلامی ایران پیوند وثیقی با مردمی‌شدن و مشارکت‌های مردمی دارد. آنچه که منجر به پیشرفت متوازن و همه‌جانبه کشور می‌گردد، بهره‌گیری همه‌جانبه از ظرفیت‌های مردمی و محلی مختلف در کشور و تغییر رویکرد از مدل‌های متمرکز و از بالا به پایین به رویکردهای مشارکتی و مردمی در نظام حکمرانی است. این مسئله با چالش‌هایی همچون تخصیص نادرست منابع، کاهش مشارکت مردمی، ضعف در پاسخ‌گویی نهادها و نبود تحقق اهداف پیشرفت پایدار همراه بوده است. در این میان، رویکرد اجتماع‌محور به‌عنوان رهیافتی نوین مطرح می‌شود که با تأکید بر ظرفیت‌سازی محلی، تقویت مشارکت مردمی و استفاده از سرمایه‌های اجتماعی، می‌تواند زمینه را برای حکمرانی اثربخش و برنامه‌ریزی پیشرفت متناسب با ویژگی‌های بومی فراهم کند. با این حال، پرسش اصلی این است که چگونه می‌توان با بهره‌گیری از این رویکرد، سازوکارهای مناسبی برای بهبود فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرا در سطح ملی و محلی طراحی کرد. به‌رغم تأکید اسناد بالادستی و تجارب موفق بین‌المللی بر مزایای رویکرد اجتماع‌محور، در عمل موانع ساختاری، قانونی و فرهنگی متعددی بر سر راه نهادینه‌سازی آن در ایران وجود دارد. نبود چارچوب‌های حقوقی شفاف برای نقش‌آفرینی نهادهای محلی، کم‌توجهی به ظرفیت‌سازی مشارکتی در سطوح مختلف برنامه‌ریزی و مقاومت دستگاه‌های اجرایی در برابر واگذاری اختیارات، از جمله این چالش‌ها هستند. این پژوهش در تلاش است که با واکاوی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های رویکرد اجتماع‌محور در ایران، راهکارهای عملیاتی برای اصلاح سازوکارهای حکمرانی و برنامه‌ریزی پیشرفت ارائه دهد و نقش مجلس شورای اسلامی را به‌عنوان نهاد قانونگذار در تسهیل این فرایند مورد بررسی قرار دهد. در این راستا، شناسایی الگوهای موفق بومی و بین‌المللی و تطبیق آن‌ها با شرایط ایران می‌تواند گامی مؤثر در جهت تحقق پیشرفت عادلانه، پایدار و همه‌جانبه باشد.

نقطه‌نظر / یافته‌های کلیدی

پیشرفت اجتماع‌محور می‌تواند با تحول در نظام برنامه‌ریزی و حکمرانی ایران، کارایی و مشروعیت خط‌مشی‌های ملی را افزایش دهد. این رویکرد با تمرکز بر مشارکت فعال جوامع محلی در شناسایی نیازها، طراحی و اجرای پروژه‌ها، تخصیص هدفمند منابع، کاهش فساد و ارتقای پاسخ‌گویی نهادها، زمینه بهبود فرایندهای پیشرفت را فراهم می‌کند. همچنین با تقویت سرمایه اجتماعی و نهادهای محلی، ظرفیت‌سازی لازم برای تحقق پیشرفته عادلانه، متوازن و پایدار ایجاد می‌شود. در سطح حکمرانی نیز این مدل می‌تواند شفافیت و عدالت فضایی را بهبود بخشد، زیرا تصمیم‌گیری‌ها به جای تمرکز صرف بر رویکردهای بالا به پایین، بر پایه تعامل دوسویه دولت و جامعه شکل می‌گیرد. استقرار این الگو مستلزم بازنگری در قوانین موجود و تصویب مقرراتی است که اختیارات و مسئولیت‌های نهادهای محلی را تعریف کند. مجلس شورای اسلامی باید با تدوین چارچوب‌های حقوقی برای مشارکت مردمی، تضمین بودجه‌ریزی پایدار برای پروژه‌های محلی و ایجاد سازوکارهای نظارتی، بستر لازم را فراهم سازد. این تغییرها می‌تواند به توزیع عادلانه‌تر قدرت تصمیم‌گیری بین مرکز و مناطق منجر شود، اما در عین حال با چالش‌هایی مانند مقاومت بوروکراسی مرکزی یا نبود ظرفیت اجرایی محلی روبه‌رو خواهد شد. در بلندمدت، پذیرش این رویکرد می‌تواند به تقویت حکمرانی چندسطحی و انعطاف‌پذیری بیشتر نظام برنامه‌ریزی کشور بینجامد.



پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در ادامه پیشنهادهای سیاستی براساس ظرفیت‌های مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.

الف) نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس

- ایجاد سازوکارهای ارتقای تعاملات اجتماع محور نمایندگان مجلس با حوزه‌های انتخابیه خود،
- دعوت از نمایندگان شهروندی و گروه‌های اجتماعی محلی به جلسات مجلس و دفاتر نمایندگان آن‌ها،
- برگزاری کارگاه‌های محلی و منطقه‌ای پیشرفت در شهرستان‌ها در مورد کارویژه‌های تخصصی مجلس و کمیسیون‌ها،
- ارائه آموزش‌های ویژه به نمایندگان مجلس درباره نقش آن‌ها به‌عنوان نمایندگان مردم و تعامل با جوامع محلی و منطقه‌ای.

ب) سازوکارهای برنامه و بودجه

- تقویت مشارکت عمومی در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری برای تغییر رویکرد متمرکز به رویکردهای اجتماع محور،
- ارتقای سازوکارهای اجتماع محور در اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت با تأکید بر شبکه تسهیل‌گری با ماهیت غیردولتی و توجه به مناطق حاشیه‌ای و روستایی، بهره‌گیری مطلوب از ظرفیت‌های مردمی از طریق بسط و توسعه نقش مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد و ...،
- توجه به الزام‌ها و اقتضائات بودجه‌بندی استانی و اجتماع پایه کردن نظام بودجه کشور.

ج) ظرفیت‌های اندیشکده‌های استانی مجلس شورای اسلامی

- ارتقای زیرساخت‌های استانی و اجتماع محور مجلس شورای اسلامی با هدف جلب مشارکت گروه‌های اجتماعی محلی و منطقه‌ای.

د) مرکز پژوهش‌های مجلس

- گردآوری، نقد و تنظیم نظرها و ایده‌های گروه‌های محلی و منطقه‌ای در حوزه قانونگذاری و انعکاس نظرهای آن‌ها به نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی،
- مطالعه، بررسی و تحقیق اجتماع محور درباره حسن اجرای قوانین و سایر ابعاد نظارتی مجلس و ارائه پیشنهادهای کارشناسانه برای رفع موانع و مشکلات اجرایی مناطق محلی،
- تأمین نیازهای اطلاعاتی کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس از طریق تدارک و برقراری نظام اطلاع‌رسانی اجتماع محور،
- انجام پژوهش‌ها و مطالعات مبتنی بر شواهد و منابع اجتماعی و محلی حسب درخواست هیئت رئیسه، کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس.

ه) مرکز نوآوری قوه مقننه

- برگزاری رویدادهای محلی و منطقه‌ای نوآورانه اجتماع محور با تأکید بر جلب مشارکت گروه‌های مردم‌نهاد در نوآوری و ایده‌پردازی برای قوه مقننه،
- حمایت از مجموعه‌های نوپا و نوآفرین متناسب با نیازهای اجتماع و اقتضائات محلی و منطقه‌ای در راستای رشد و شتابدهی این مجموعه‌ها در چارچوب نیازهای مجلس شورای اسلامی.

۱. مقدمه

مفهوم پیشرفت در جمهوری اسلامی ایران، همواره بر رکن جمهوریت استوار بوده و تحقق آرمان‌های جمهوری اسلامی ایران، مستلزم نقش‌آفرینی و مشارکت همه جانبه‌آحاد مردم است. تاکنون در ساحت نظری، مطالعات گوناگونی پیرامون موضوع مشارکت‌های مردمی در حکومت به انجام رسیده، اما حرکت به سمت طراحی الگوی حکمرانی پیشرفت در کشور مبتنی بر نقش‌دهی به مردم و گروه‌های محلی و اجتماعی ضروری است. در همین راستا به منظور طراحی الگوی بومی حکمرانی پیشرفت در کشور نیازمند فهم چارچوب‌ها و رویکردهای مشابه در مطالعات بین‌المللی این حوزه هستیم که یکی از مرتبط‌ترین مفاهیم مشابه در این زمینه می‌تواند به مفهوم «توسعه اجتماع محور»^۱ اشاره کرد.

موضوع پیشرفت و توسعه در جوامع و کشورهای مختلف، دچار تطورات گوناگون نظری شده است [۱] که در این زمینه موضوعی، رویکرد اجتماع محور همواره بر مردم محوری، تمرکززدایی و محلی‌سازی تاکید دارد [۲]. این عناصر منجر به ایجاد نظم جدیدی از روابط میان دولت، مردم و بخش خصوصی و نیز بین دولت مرکزی و محلی و ایجاد شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت جامعه در اتخاذ خط‌مشی‌ها می‌شود و نیاز به تجدید در سیستم‌های برنامه‌ریزی ملی را ایجاب می‌کند. دولت و مجلس شورای اسلامی نیز باید با تصویب قانون متناسب با نظام برنامه‌ریزی ملی به این تغییرها واکنش نشان دهند.

به‌طور کلی دستیابی به حکمرانی کارآمد در زمینه پیشرفت، مستلزم وجود مجلسی قوی، مؤثر و کارآمد است. زیرا مجلس در سنجش، تطبیق و ارائه دیدگاه‌ها و نیازهای مردم، بیان انتظارات و خواسته‌های آنان در تعیین دستور کار پیشرفت ملی نقش مهمی دارد. مجلس به‌عنوان نهاد ناظر به شناسایی مشکلات و چالش‌های سیاستی که نیاز به توجه دارند کمک می‌کند و به غلبه بر اینرسی (لختی) بوروکراسی کمک می‌کند. بنابراین مجلس یا قوه مقننه سه وظیفه اصلی را بر عهده دارد: الف) تدوین قوانین جدید، تغییر قوانین موجود و لغو قوانینی که دیگر مورد نیاز نیستند؛ ب) نمایندگی و بیان دیدگاه‌ها و خواسته‌های شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری (وج) نظارت بر فعالیتهای قوه مجریه به گونه‌ای که دولت در برابر مردم پاسخ‌گو باشد [۳]. بنابراین قانونگذاری و پارادایم برنامه‌ریزی پیشرفت با نیازهای پویای جامعه به‌عنوان بازیگران و ذی‌نفعان تغییر می‌کند. تحلیل الزام‌های پیشرفت از منظر وجود ظرفیت‌های مشارکتی برای تضمین تحقق اهداف برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی امری ضروری است.

تمرکز بالا و فقدان بهره‌گیری از ذی‌نفعان مختلف، از عوامل مؤثر بر موفقیت یا ناکامی موفقیت برنامه‌های پیشرفت و توسعه در کشور است. به‌کارگیری شیوه متمرکز برنامه‌ریزی در سطح ملی و کلان، بدون مشارکت استان‌ها در تهیه و تنظیم و اجرای برنامه‌های پنج‌ساله یا حتی بدون توجه به اولویتهای اقتصادی-اجتماعی استان‌های کشور از چالش‌های اساسی فرایند برنامه‌ریزی به‌شمار می‌رود. با توجه به اینکه بازیگران مختلفی در عرصه توسعه کشور به‌ایفای نقش می‌پردازند، لذا لازمه اجرای موفق برنامه‌ها منوط به ایجاد توافقی کلی میان بازیگران مختلف (بخش خصوصی، دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی و نمایندگان جریان‌های فکری) بر سر اولویتهای و احکام برنامه‌هاست. در سال‌های اخیر کاستی‌هایی چون ناهماهنگی سیاست‌ها، ضعف در مشارکت اجتماعی، ناهماهنگی بین طرح‌های برنامه‌ریزی و تأمین مالی، شفافیت و پاسخ‌گویی پایین و ارزیابی عملکرد ضعیف در مسیر پیشرفت کشور وجود داشته است. با این اوصاف برای اینکه برنامه‌های پیشرفت و توسعه بتوانند ساختارهای تفکیک شده نظام اجتماعی را در فرایند ادغام ساختاری وارد کنند و هماهنگی بین بخشی را محقق سازند، باید در چارچوبی سیستمی طراحی شوند [۴].



در همین چارچوب، نقش نظارتی مردم مفهومی کلی است و برای تحقق آن مستلزم ایجاد نهادهایی برای پرسشگری عمومی و پاسخ‌گویی کارگزاران ذی‌ربط است [۵]. هر طرح، پروژه یا برنامه غالباً دارای ذی‌نفعانی است [۶] و برنامه‌ریزی در چارچوب اجتماع‌محور، ابزاری برای مشارکت ذی‌نفعان در سطح محلی به شمار می‌آید. با تبیین دستاوردهای رویکرد توسعه اجتماع‌محور که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد، خط‌مشی‌گذاران در مورد اینکه چگونه برنامه‌ها را با حضور اجتماع هدف تدوین، تصویب، اجرا و حتی ارزیابی شود تصمیم‌گیری کنند [۷]. پژوهش حاضر به مطالعه مختصات حکمرانی پیشرفت مبتنی بر رویکرد اجتماع‌محوری، متمرکز است و در ادامه جنبه‌های مهم این فرایند و چارچوب پیاده‌سازی این رویکرد مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۲. پیشینه قانونی



۱-۲. سوابق مطالعاتی

در حوزه مفهوم و کاربست رویکرد اجتماع‌محور در حکمرانی و برنامه‌ریزی پیشرفت، ادبیات علمی چندان گسترده‌ای در دسترس نیست. پیش از این، مطالعاتی به این موضوع پرداخته است که در ادامه به خلاصه‌ای از آن‌ها اشاره می‌شود.

■ در گزارش «بسته سیاستی برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور ایران» بسته سیاستی پیاده‌سازی رویکرد سرزمینی یکپارچه برای توجه به شکاف‌ها و ضعف‌های نهادی و عملکردی در ساختار و فرایند برنامه توسعه منطقه‌ای و فراروی اجرای آزمایشی و پروژه محوری تدوین شده است. همچنین بر حمایت و ظرفیت‌سازی اجتماعات هدف و ذی‌نفعان کلیدی پیشرفت و توسعه منطقه‌ای برای ایجاد تمرکززدایی و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و محلی‌سازی برنامه‌های ملی و ترویج و حفظ مشارکت پویای تحول‌آفرین از پایین به بالا تأکید می‌شود. در این بسته سیاستی سه استراتژی: ۱. جریان‌سازی و یکپارچگی سیاست‌های پیشرفت در سطح ملی و منطقه‌ای برای ثبات و توزیع بودجه و هدف قراردادن منابع ملی و محلی / استانی در حوزه‌های اولویت‌دار؛ ۲. هم‌افزایی و مبادلات بین بخشی و ۳. انجام حمایت‌های سیاسی به‌عنوان کانال پشتیبانی برای تسهیل پیشرفت و ظرفیت‌سازی در سطح مناطق مطرح‌شده است. در نهایت به نقش و مسئولیت نهادها و ذی‌نفعان کلیدی و حوزه‌های عملکردی آن‌ها در پیاده‌سازی رویکرد منطقه‌ای یکپارچه اشاره شده است.

■ در گزارش «بازاندیشی در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (رویکردها، تجارب، راهکارها)» به نوسان‌های سیاستگذاری در پیشرفت منطقه‌ای مبتنی بر دو رویکرد رشد اقتصادی، قطب‌رشد و تمرکز سرمایه‌گذاری در مناطق مرکزی و سیاست‌های توزیعی و بازتوزیعی مبتنی بر رویکردهای عدالت اجتماعی اشاره شده که هر دو سیاست منجر به هدررفت منابع و عدم تعادل منطقه‌ای شده است. همچنین سیاست‌های آمایش سرزمین از حیث توجه صرف به عدالت توزیعی و در نظر نگرفتن ذی‌نفعان کلیدی و ظرفیت‌های اجتماعی محلی مورد انتقاد قرار گرفته است. در این راستا به ظرفیت‌سازی نهادهای دولتی در سطح محلی و منطقه‌ای به‌عنوان کاتالیزور و حلقه واسط بین تمرکززدایی و پیشرفت اشاره شده است. در این وضعیت، نقش نهادهای دولتی منطقه‌ای به‌عنوان مجری سیاست‌های سلبی و از بالا به پایین و بخشی محور دولت به کنشگران فعالی تبدیل می‌شود که با میزانی از استقلال معنادار، توانمند شده و در شبکه‌های مؤثر پاسخ‌گویی قرار دارند تا به پایداری و رشد فراگیر در عرصه سرزمینی منجر شود.

■ در گزارش «اجتماع‌محوری در نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران (ضرورت‌ها و چارچوب پیشنهادی)» به این موضوع اشاره می‌شود که در برنامه‌های توسعه کشور تاکنون سرمایه‌گذاری قابل توجهی در سطوح مختلف برای ایجاد زیرساخت‌های تأمین خدمات و نیل به اهداف برنامه‌ها، جهت ارتباط جامعه با دولت و مشارکت آنان در امر توسعه، انجام نشده است. بر این اساس ضرورت دارد رویکرد حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور؛ یعنی ترتیبات تهیه، تصویب و اجرای برنامه‌ها و همچنین نظارت و ارزشیابی، مورد تحلیل انتقادی و آسیب‌شناسی قرار گیرد تا از طریق الزام‌ها و پیشنهادهای سیاستی در ساختارها و سازوکارهای تدوین و اجرای برنامه، الزام‌های نیل به پیشرفت همه‌جانبه فراهم

آید. هدف این پژوهش، معرفی اقدام‌های اجتماع‌محور در مقیاس وسیع و مشارکت اجتماع هدف و ذی‌نفعان کلیدی برای تسهیل و پیاده‌سازی الگوی اجتماع‌محوری در حکمرانی پیشرفت در کشور است. از این‌رو، تدوین استراتژی‌های برآمده از اجتماعات هدف با تکیه بر آرا و نظرهای همه ذی‌نفعان و هم‌افزایی ظرفیت‌ها و منابع مختلف در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی، مورد توجه قرار دارد. در برنامه‌های پیشرفت با الگوی اجتماع‌محور، بخش‌ها و حوزه‌های مختلفی چون کشاورزی، صنعت، خدمات و یا بهداشت، آموزش و بخش‌های مرتبط با آن‌ها در راه رسیدن به هدف‌های مشترک، با یکدیگر همکاری می‌کنند و مشارکت بخش‌های مختلف به‌نحو مطلوبی هماهنگ می‌شود. در این راستا، تحقق فعالیت‌های بین‌بخشی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی این شورا ضروری است. ■ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی تحت‌عنوان «حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی» به بررسی ابعاد و ویژگی‌های حکمرانی محلی از طریق بررسی الگوهای حکمرانی محلی در سطح جهان پرداخته که اشتراک‌هایی با موضوع مورد بررسی در گزارش فوق دارد.

در مجموع می‌توان گفت که مطالعات نظری اولیه خوبی در زمینه مفهوم حکمرانی مردمی و محلی به انجام رسیده است، اما مطالعه‌ای که به صورت خاص بر مفهوم حکمرانی پیشرفت مبتنی بر رویکرد اجتماع‌محور به انجام رسیده باشد و مختصات نظری این رویکرد را در نظام برنامه‌ریزی کشور مورد توجه قرار دهد، به انجام نرسیده است که پرداخت به زوایای مختلف این حوزه مطالعاتی، مورد تاکید این پژوهش خواهد بود.

۲-۲. سوابق تقنینی

۲-۲-۱. قانون اساسی

در چندین اصل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به مفهوم اجتماع‌گرایی و شورا و رجوع به نظر مردم اشاره شده که مهم‌ترین این مواد شامل موارد زیر است:

✓ **اصل سوم:** اصل سوم بند «۸» قانون اساسی است که در آن به مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش تأکید شده است.

✓ **اصل هفتم:** طبق دستور قرآن کریم: (وَأْمُرْهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ) و (شَاوِرْهُمْ فِى الْأَمْرِ)، شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

✓ **اصل یک‌صدم:** برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها مذکور و سلسله‌مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

۲-۲-۲. برنامه‌های پیشرفت و توسعه جمهوری اسلامی ایران

در برنامه‌های پیشرفت و توسعه پس از انقلاب اسلامی نسبت به برنامه‌های پیش از انقلاب، سویه‌های اجتماعی محوریت بیشتری پیدا کرده‌اند؛ به طوری که ابعاد خدمات عمومی، تغذیه و مسکن، فقرزدایی، بیمه‌های اجتماعی، حمل‌ونقل، بهداشت و سلامت، فراغت و تفریح (در برنامه اول)، ابعاد تحقق عدالت و امنیت اجتماعی، بهداشت عمومی، بیمه و اشتغال مناطق محروم (در برنامه دوم)، ابعاد آموزش، اشتغال،



تأمین اجتماعی، عدالت، نهادهای اجتماعی و امنیت انسانی (در برنامه سوم)، جنبه‌های آموزش، بهداشت و سلامت، تغذیه و مسکن، اشتغال، خدمات عمومی، حمل و نقل، بیمه‌های اجتماعی، فقرزدایی، فراغت و تفریح (در برنامه چهارم)، ابعاد حمایت از خانواده و زنان، امنیت اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی، اوقات فراغت، توانمندسازی سازمان‌های مردم‌نهاد (در برنامه پنجم) و ابعاد عدالت و رفع تبعیض، بیمه و بازنشستگی، تحول در آموزش، آسیب‌های اجتماعی، فرهنگ عمومی، سبک زندگی ایرانی-اسلامی (در برنامه ششم) مورد توجه قرار گرفته‌اند [۸]. پس از انقلاب اسلامی، گرچه توجه به ابعاد اجتماعی، محوریت بیشتری در برنامه‌های پیشرفت و توسعه یافته، اما این محوریت نیز عمدتاً با رویکرد رفاهی بوده است. به عبارت دیگر، رویکرد حاکم بر ابعاد اجتماعی در برنامه‌ها، رویکرد رفاه‌گرایانه با شاخص‌های بهداشت، آموزش، بیمه و تأمین اجتماعی، اشتغال و کار و... بوده و نه رویکردهای مبتنی بر ظرفیت‌گروه‌های اجتماعی و قابلیت‌های انسانی که اتکایشان بر حقوق اجتماعی، مشارکت‌های محلی و ملی و ظرفیت‌های گروهی است [۹]. نقد مذکور از مهم‌ترین نقدهای وارد به برنامه‌ها با رویکرد اجتماع‌محور است. با توجه به اینکه بازیگران مختلفی در عرصه اقتصاد کشور به ایفای نقش می‌پردازند و برنامه‌ها بر عملکرد هر یک مؤثر است؛ بنابراین لازمه اجرای موفق برنامه‌ها، وجود توافقی کلی میان بازیگران مختلف (بخش خصوصی، دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی و نمایندگان جریان‌های فکری) بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه‌هاست [۱۰].

۲-۲-۳. سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش مشارکت اجتماعی

در اجرای اوامر مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در تاریخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۵ و براساس بند «۱» اصل «۱۱۰» قانون اساسی؛ [سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش مشارکت اجتماعی](#) مشتمل بر ۱۰ بند در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید [۱۱] که در این سیاست بر اهمیت مشارکت اجتماعی در سطوح مختلف ملی تأکید شده است.

۲-۲-۴. سیاست‌های کلی نظام در حوزه تأمین اجتماعی

[سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی](#) برای جامعیت دادن و انسجام‌بخشی به تلاش‌های نظام و ایجاد جهش در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی ابلاغ شده و با توجه به اهمیت و جامعیت آن به‌عنوان یک سند بالادستی، تحقق آن مستلزم تغییرهای اساسی در قوانین و مقررات جاری و تلاش‌های جدی در این عرصه است. ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی از جمله بی‌سرپرستان، از کارافتادگان، معلولان و سالمندان و آنچه از اهداف رفاه و تأمین اجتماعی که در اصول (۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳) قانون اساسی آمده است، اقتضای کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان طراحی و اجرا شود که برگرفته از الگوهای اسلامی-ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیر ضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد [۱۲].

۲-۲-۵. قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور

در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، به‌صراحت در خصوص نقش‌آفرینی و تصمیم‌گیری مردم و اجتماع‌های محلی در همه ارکان زندگی‌شان تأکید شده و مرقوم شده است: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور روستا، بخش، شهر و شهرک، شوراهایی به نام شورای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک براساس مقررات این قانون تشکیل می‌شود.

۲-۳. مفهوم شناسی

۲-۳-۱. مفهوم شناسی پیشرفت و توسعه

تاکنون تعاریف مختلفی از پیشرفت در ادبیات نظری این حوزه طرح گردیده ولی به صورت خلاصه تعریف مقام معظم رهبری از این مفهوم می‌تواند مورد اتکا قرار گیرد. در دیدگاه ایشان «پیشرفت در جامعه در جنبه‌های فکری، اعتقادی و عملی نشأت گرفته از حق تفسیر می‌گردد و اساس آن را اعتقادات صحیح تشکیل داده و در عمل نیز باید در چارچوب آموزه‌های دینی باشد. چنین جامعه‌ای در همه ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و علمی پیشرفت خواهد کرد. هدف اساسی در چنین پیشرفتی، تحول درونی انسان‌ها و تحقق کمال آنها می‌باشد. بنابراین همه جهت‌گیری‌ها، سمت و سوی معنوی و الهی خواهد داشت. که بالطبع نتیجه آن بر خورداری مادی و معنوی به معنی رفع فقر و حاکمیت عدالت از یک سو و تجلی تقوا و معنویت از سوی دیگر خواهد بود» (بیانات در دیدار دانشجویان، ۱۳۸۷/۷/۷).

در تعریف توسعه هم آمده است که توسعه اساساً تلاشی برای بهبود شرایط برای پیشرفت جامعه است [۱۳]. ایسترلی^۱ [۱۴] توسعه را به مثابه ارزش‌ها یا به عنوان یک پدیده متعالی، فرارشته‌ای تعریف می‌کند. در این قرائت از توسعه، خط‌مشی گذاران، برنامه‌ریزان توسعه و سایر صاحب‌نظران همواره با ارزش‌ها (انتخاب‌های ارزشی) روبه‌رو هستند، از انتخاب معرفت‌شناختی - هستی‌شناسی به عنوان چارچوبی فلسفی گرفته تا تصمیم‌گیری در سطح استراتژی، برنامه یا پروژه [۱۵]. توسعه را می‌توان به عنوان تلاشی هماهنگ برای ایجاد جایگزین‌های مشروع برای هر شهروند برای تحقق و دستیابی به آرزوهای انسانی خود تفسیر کرد [۷]. به‌طور کلی، بارکر^۲ (۲۰۱۹) توسعه را به عنوان یک فرایند برنامه‌ریزی یا طرح اجتماعی مفهوم‌سازی می‌کند که از سوی متولیان برنامه‌ریزی توسعه برای ایجاد تغییرها به منظور بهبود رفاه جامعه انجام می‌شود. توسعه، فرایند بهبود مستمر در جامعه برای دستیابی به زندگی مطلوب‌تر است؛ در این فرایند راه‌های مختلفی برای تعیین سطح رفاه کشورها وجود دارد [۱۶]. معیارهای توسعه یافتگی نه تنها شامل افزایش درآمد سرانه بلکه بهبود توزیع درآمد، کاهش فقر و کاهش بیکاری نیز می‌شود [۷].

۲-۳-۲. سیر تکامل نظریه‌ها

مباحث نظری مرتبط با پیشرفت و توسعه همچنان در حال تکامل است. هر مرحله از این تکامل به یک دوره خاصی اشاره دارد و ویژگی‌های متفاوتی را دربرمی‌گیرد [۱۷]. مسلم است که هر دوره در تکامل تفکر پیشرفت و توسعه، تفاوت‌های اساسی بین نسل‌های مختلف مباحث را نشان می‌دهد [۱۵]. تئوری‌ها در این زمینه معمولاً در این زمان بر چهار موضوع اصلی متمرکز بود: ۱. رشد؛ ۲. انباشت سرمایه؛ ۳. تحول ساختاری؛ و ۴. نقش دولت [۱۸]. طبق نظر شومپیتر و بکهاوس (۲۰۰۳)، توسعه اغلب بر حسب رشد اقتصادی که با افزایش درآمد سرانه مشخص می‌شود، اندازه‌گیری می‌شود و در تولید ناخالص داخلی (GDP) منعکس می‌شود. انگل^۳ (۲۰۱۰) معتقد است [۲۰] صنعتی شدن نیازمند وجود تعداد زیادی نیروی کار متخصص است که از عناصر حیاتی در فرایند تولید به شمار می‌روند. در نتیجه این امر اگر روند تولید به خوبی پیش برود، درآمدهای ملی افزایش می‌یابد [۲۱]. متفکران نسل اول در حوزه توسعه و پیشرفت، نقش دولت را اجتناب‌ناپذیر و حتی ضروری می‌دانستند [۲۲]. نقش دولت می‌تواند در سطح تدوین خط‌مشی‌ها، برنامه‌ریزی مهندسی اجتماعی-اقتصادی، مدیریت و اداره و همچنین تنظیم و کنترل باشد. این نقش‌ها ابزار بسیار مؤثری در این زمینه هستند. اسکات^۴ (۲۰۰۹) معتقد است [۲۲] که وظیفه نهادهای دولتی کنترل بازار و جلوگیری از فرار گرفتن کنترل سازوکارهای بازار در دست صاحبان سرمایه‌های بزرگ است. باین‌حال، هوواری و وردیر^۵

1. Easterly
2. Barker
3. Engel
4. Scott
5. Huwart and Verdier



خاطر نشان می‌کنند [۲۳] که موضوع کنترل بازار و کنترل بر معاملات اقتصادی امری بحث‌برانگیز است و بحث‌های جدی و طولانی را در بین اقتصاددانان ایجاد می‌کند.

صاحب‌نظران نسل دوم معتقد هستند آنچه که مورد نیاز است ساماندهی نهادی و کنترل بوروکراسی است [۲۴]. شایان ذکر است که رویکردهای مطرح شده از نظر مبانی و بنیان‌های معرفت‌شناختی دچار چالش‌ها و تنازعاتی با الگوهای بومی پیشرفت در کشور است و در طراحی نظام‌های توسعه‌ای و برنامه‌ریزی در کشور باید به چالش‌های موجود در این زمینه توجه جدی شود.

برنامه‌ریزی را در این فرآیند، نمی‌توان از یکدیگر جدا کرد، زیرا هدف هر دو، مفهوم تغییر ساختارهای اجتماعی و بهبود رفاه جامعه است [۲۵]. اساساً برنامه‌ریزی یکی از ابعاد مهم پیشرفت و توسعه است. برنامه‌ریزی به‌طور کلی به‌عنوان راهنمایی در مدیریت یک منطقه و همچنین فعالیت‌های درون آن برای دستیابی به اهداف مورد نظر است. کشورهای جهان در فرایند پیشرفت، تغییرهای متعددی را در الگوها، مدل‌ها و پارادایم‌ها از رشد، رفاه، اقتصاد جدید، وابستگی تا توسعه انسانی تجربه کرده‌اند [۲۶]. به عقیده ادلمن^۱ (۲۰۰۰)، تغییر پارادایم در جهان ناشی از سه عامل است: تغییرها در جهان بینی، انقلاب و نوآوری‌های فناورانه و همچنین تغییرها در محیط بین‌المللی ناشی از تأثیرات جهانی شدن اقتصاد که در فعالیت‌های اقتصادی بین‌المللی منعکس شده است [۲۷]. این تغییرها، انتقادات متعددی را درباره الگوهای قدیمی مطرح کرده است که بهبود اقتصادی را در بر می‌گیرد اما، نتوانسته به مسائل محلی پاسخ دهد. این امر در زمان بحران‌های متعدد در چندین کشور به‌ویژه در کشورهای مختلف و سایر مناطق آسیایی قابل مشاهده است. مراکز فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی در واقع مناطقی هستند که بیشترین تأثیر را از بحران متحمل شده‌اند [۲۸]. به همین دلیل است که ظهور یک پارادایم جدید در برنامه‌ریزی که بر اجتماع‌محوری محلی و مردمی تأکید دارد به‌عنوان گفتمان جایگزین در حل تعارضات بین مناطق، نابرابری‌های رفاهی، احساس عدالت و سایر مشکلات اجتماعی و اقتصادی برای بهبود عملکرد مورد استقبال قرار می‌گیرد [۲۶].

۳-۳-۲. مشارکت جامعه در نظام برنامه‌ریزی

مارد کانتورو^۲ (۲۰۰۳) استدلال می‌کند که مشارکت به زبان ساده، به معنای درگیر شدن یک فرد (به‌صورت شخصیتی مجزا یا به‌عنوان عضوی از جامعه) در یک فعالیت خاص است. مشارکت به‌طور کلی یا مشارکتی که در اینجا به آن اشاره شده فرایندی منفعل نیست، بلکه به‌صورت پویا و فعال توسط شخص مربوطه هدایت می‌شود [۲۹]. بنابراین، مشارکت به‌طور دقیق‌تر به‌عنوان کنش فردی در یک گروه اجتماعی تفسیر می‌شود که بر اساس آن افراد در فعالیت‌های جامعه خارج از کار یا حرفه خود شرکت می‌کنند. عوامل مؤثر بر رشد و توسعه مشارکت را می‌توان از دیدگاه رشته‌های علمی مختلف بررسی کرد [۳۰]. تشریح اهمیت مشارکت جامعه مطابق با مفهوم پردازشی کانیرز و هیلز^۳ (۱۹۸۴) است؛ آن‌ها معتقدند که مشارکت جامعه در برنامه‌ریزی از چند منظر حائز اهمیت است: اول اینکه مشارکت جامعه ابزاری برای کسب اطلاعات در مورد شرایط، نیازها و نگرش‌های جامعه محلی است. ثانیاً، اگر جامعه در تدوین برنامه‌های ملی مشارکت داشته‌باشد، به برنامه‌ها اعتماد خواهد کرد، زیرا در این شرایط آن‌ها نسبت به اصول و نکات جزئی آگاهی بیشتری دارند و احساس مالکیت بر برنامه پیدا می‌کنند. سوم، تشویق مشارکت عمومی امری ضروری است؛ زیرا این حق اعضای جامعه است که در فرایندهای حکمرانی مشارکت کنند [۳۱].

پترسون، استجرنستروم و کسکیتالو^۴ (۲۰۱۷) استدلال می‌کنند که مشارکت در برنامه‌ریزی شکلی از مشارکت فعال در فرایند تدوین برنامه‌ها است. این شکل از مشارکت به‌صورت داوطلبانه است و اجباری نیست و شامل همکاری بین همه کنشگران (جامعه، دولت و ذی‌نفعان) در تدوین برنامه‌ها می‌شود [۳۲]. در رویکرد مشارکتی، پترسون و همکاران (۲۰۱۷) پیشنهاد می‌کنند که مشارکت جامعه نه تنها محدود به

1. Adelman
2. Mardikantoro
3. Conyers and Hills
4. Pettersson, Stjernstrom and Keskitalo

مشارکت فیزیکی است، بلکه به افراد اجازه می‌دهد تا مشکلات و منابع بالقوه موجود را ارزیابی کرده، سپس فعالیت‌های مورد نیاز را براساس این منابع تعیین کنند. این شکل از مشارکت، مشارکتی است که منجر به توانمند شدن بیشتر افراد برای مواجهه با چالش‌ها بدون وابستگی به دیگران منجر می‌شود. به همین دلیل است که رویکرد مشارکتی را رویکرد توانمندسازی نیز می‌نامند [۳۳].

مرحله متعالی مشارکت، مرحله‌ای است که در آن، اجتماع محلی علاوه بر اینکه می‌تواند شکل اقدام‌ها و فعالیت‌هایی را که برای رفاه آن‌ها مناسب و مطلوب‌تر است، تعیین کنند، همچنین قادر به اعمال کنترل بر اجرای آن‌ها نیز می‌باشند [۳۴]. بنابر نظر هزلتین^۱ (۲۰۰۳) هدف رویکرد مشارکتی؛ تغییر اجتماعی است که در آن اجتماع محلی قادر است بهترین گزینه را برای خود تعیین کند [۳۵]. اجتماع محلی تمامی توانایی‌ها اعم از جسمی، فکری و دارایی را برای تقویت و توسعه ظرفیت (ظرفیت‌سازی) خود در اختیار دارد. بنابراین، رویکردهای مشارکتی را می‌توان بخش جدایی‌ناپذیری از رویکردهای جدیدتر به این حوزه دانست [۳۶]. بنابراین در تدوین برنامه‌های ملی باید به موقعیت محلی و نیازهای جامعه به‌عنوان گروه هدف این برنامه‌ها توجه ویژه‌ای شود. هر چه سطح ارتباطات شکل گرفته پایدارتر باشد، ادراک برابرتری میان ذی‌نفعان توسعه شکل می‌گیرد [۳۷].

انجمن بین‌المللی مشارکت عمومی، مشارکت اجتماع محلی را از دیدگاه‌های مختلف طبقه‌بندی می‌کند. این دیدگاه‌های مختلف مشارکت به‌عنوان طیف مشارکت عمومی شناخته می‌شود. این طیف برای توضیح اشکال مختلف مشارکت اجتماع محلی در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری به کار می‌رود و به تفاوت در اهداف و وعده‌هایی اشاره دارد که برای هر طبقه از مشارکت به مردم داده می‌شود. نکته حائز اهمیت این است که این طیف مشارکت به‌جای مراحل، سطوح مختلف مشارکت را شامل می‌شود [۲۳].

جدول ۱. طیف مشارکت عمومی [۲۳]

اطلاع‌رسانی	مشاوره	درگیر شدن	همکاری	تفویض قدرت و اختیار (توانمندسازی)
هدف مشارکت عمومی	ارائه اطلاعات مناسب و عینی به مردم برای کمک به آن‌ها در درک مشکلات یا راه‌حل‌ها	تعامل مستقیم با مردم در طول فرآیند برای حصول اطمینان از اینکه مسائل عمومی به‌طور مداوم درک و در نظر گرفته می‌شوند.	مشارکت با مردم در هر جنبه‌ای از تصمیم‌گیری از جمله ایجاد راهکارها و شناسایی راه‌حل‌های جایگزین	در اختیار قرار دادن نتایج نهایی تصمیم‌گیری به مردم
وعده به عموم	در جریان گذاشتن مسائل با عموم مردم	ارائه بازخورد به عموم درباره نحوه تأثیرگذاری نظرهای آن‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری	مشاوره مستقیم با عموم در تدوین راه‌حل‌ها و لحاظ کردن پیشنهادهای و توصیه‌های مردم تا حد امکان	اجرای ساختن تصمیم‌های عموم
ابزارهای نمونه	• اطلاعیه‌ها • وبسایت‌ها • خانه‌های گفتگو	• کارگاه‌های آموزشی • رای‌گیری مشورتی	• کمیته‌های مشورتی • شهروندی • اجماع‌سازی • تصمیم‌گیری مشارکتی	• هیئت‌منصفه • شهروندی • رای‌گیری • تفویض اختیار

1. Hazeltine



هر سطح از مشارکت عمومی دارای مزایا و معایبی است. در سطح اطلاع‌رسانی و مشاوره، جامعه فقط به صورت منفعلانه درگیر است و نتیجه تصمیم‌ها را از طرفی که قدرتمندتر است (دولت یا ذی‌نفعان) می‌پذیرد. در سطح درگیر شدن؛ جامعه همراه با دولت یا ذی‌نفعان شروع به درگیری و مشارکت فعال در ایجاد چندین برنامه‌های جایگزین می‌کند. دو سطح همکاری و توانمندسازی قوی‌ترین و چالش‌برانگیزترین سطوحی هستند که بر الگوهای تصمیم‌گیری و ارائه نتایج ملموس توسط جامعه تأثیر می‌گذارند [۲۳].

همکاری به معنای مشارکت با مردم در هر جنبه از یک تصمیم، از جمله طراحی گزینه‌های جایگزین است، بنابراین هدف از افزایش سطح مشارکت جامعه؛ شناسایی راه‌حل مرجح است. سطح همکاری به مشارکت و تقسیم قدرت می‌پردازد. این امر توقع‌های زیادی را ایجاد می‌کند، زیرا به مردم وعده می‌دهد که توصیه‌ها را «تا حد ممکن» لحاظ کند؛ این امر به معنای برقراری یک فرایند تعاملی با تأکید بر فرایندهای دوطرفه است. همچنین، این سطح نه تنها شامل ارتباطات است، بلکه شامل همکاری دوطرفه بین سازمان‌ها و مردم نیز می‌شود. با این حال، بین ذی‌نفعان، یک دلبستگی یا همکاری متقابل تقویت‌کننده نیز وجود دارد و ممکن است سازمان‌های دولتی، فرصت‌هایی را در اختیار ذی‌نفعان یک شبکه قرار دهند. این شبکه می‌تواند به شکل همکاری بین سازمان و ذی‌نفعانی باشد که یا زیر نظر سازمان مورد نظر هستند یا یک شبکه مستقل از ذی‌نفعان هستند. هر دو شکل می‌تواند سودمند واقع شوند.

در سطح توانمندسازی، تصمیم‌گیری نهایی در اختیار عموم قرار می‌گیرد. رویکرد اصلی در مفهوم توانمندسازی این است که جامعه صرفاً یک ابزار نیست، بلکه موضوع یک فعالیت یا برنامه است. مفهوم توانمندسازی جامعه در مفهوم اجتماع محور قرار می‌گیرد [۳۸]. توانمندسازی تلاشی برای تشویق مردم به مستقل بودن و داشتن توانایی تصمیم‌گیری و بهبود زندگی خود است. مشارکت، می‌تواند به صورت فعالیت‌هایی در قالب مشارکت افکار، نظرها و اقدام‌ها باشد. همچنین می‌تواند به صورت در اختیار گذاشتن کمک‌های مالی و انواع منابع باشد. اساساً می‌توان توانمندسازی را در مشارکت عمومی در پنج مرحله فعالیت‌ها شامل برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی و همچنین مدیریت و نگهداری تعریف کرد.

۴-۳-۲. رویکرد اجتماع محور

رویکرد اجتماع محور، فرایندی است که به ذی‌نفعان اجازه می‌دهد تا مسائل و مشکلات پیشرفت منطقه‌ای را درک کنند، درباره اولویت‌های پیشرفت به توافق برسند، و برای حل مشکلات مختلف پیشرفت منطقه‌ای به اجماع دست یابند. مشارکت جامعه در اجرای برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه از طریق سازوکارها و ابزارهای هماهنگی، مبنای قانونی برای اجرای آن فراهم می‌کند. رویکرد اجتماع محور به مثابه ابزاری برای جامعه برای بیان خواسته‌ها و نیازهای آنان در طرح‌هایی است که قرار است بعدها در برنامه‌ریزی گنجانده شود و به چندین سطح تقسیم می‌شود که از سطح روستا، ناحیه فرعی، منطقه / شهر تا سطح ملی را دربرمی‌گیرد. در این حالت جامعه خواسته‌های خود را از طریق نمایندگانی که در ارتباط با سایر ذی‌نفعان هستند ابراز می‌کند.

به طور کلی، اهداف رویکرد اجتماع محور، تشویق مشارکت ذی‌نفعان در فرایندهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری است تا نیازهای جامعه در یک برنامه روشن و مشخص گنجانده شود. رویکرد اجتماع محور به شناسایی و بحث درباره مسائل و مشکلات و شناسایی اولویت‌های محلی می‌پردازد، تا با برنامه ملی هماهنگ باشند. علاوه بر این، رویکرد اجتماع محور می‌تواند استفاده از بودجه موجود را برای نیازهای توسعه‌ای بهینه کند، تبادل اطلاعات را تسهیل و برای حل مشکلات محلی، اجماع و توافق ایجاد کند. برنامه‌ریزی اجتماع محور می‌تواند حمایت‌های سیاسی و اجتماعی و تعهد را برای رسیدگی به اولویت‌ها و مسائل محلی ارتقا دهد [۲]. رویکرد اجتماع محور هم به مثابه یک فرایند و هم به مثابه یک نتیجه در نظر گرفت. توسعه اجتماع محور به عنوان یک فرایند، بسیاری از ذی‌نفعان اعم از سازمان‌های جامعه مدنی، جوامع محلی، دولت‌های محلی، شرکت‌های بخش خصوصی و نهادهای ملی را درگیر می‌کند و به دلیل کنش‌ها و تعاملات پیچیده ذی‌نفعان در سطح محلی فرایندی یکپارچه است. این رویکرد، به عنوان نتیجه در نظر گرفته می‌شود، واکنش جمعی به تغییرات مطلوب است که به صورت افزایش دسترسی به خدمات، گسترش و فرصت‌های اقتصادی و بهبود کیفیت زندگی و انتخاب‌های مردم محلی نمود می‌یابد [۲].

شکل ۱.۱. اجزای پیشرفت و توسعه سرزمینی اجتماع محور [۳۹]



۳. اهداف اجتماع محوری در نظام برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه

با آگاهی از این واقعیت که مشارکت اجتماعی، کلید برنامه‌ریزی و ایجاد نظام‌های مورد نیاز برای پیشرفت متوازن و رقابتی مناطق است، دولت و به‌ویژه ساختارهای اجتماعی در سطح استان‌ها باید برای افزایش انسجام و مشروعیت تصمیم‌های عمومی و افزایش اثربخشی آن‌ها در تغییر وضعیت واقعی مناطق تلاش کنند. تمایل ذی‌نفعان بخش دولتی، خصوصی و اجتماعی برای افزایش سطوح مشارکت ناشی از نیاز به مردمی کردن اقدام‌ها و تصمیم‌های مرتبط با برنامه‌ریزی پیشرفت، مشروعیت بخشیدن به اقدام‌ها و تصمیم‌های عمومی و تقویت توانایی بازیگران کلیدی برای مدیریت طرح‌های ملی است. این اهداف به ایجاد یک سیستم برنامه‌ریزی دولتی منجر خواهد شد که به‌مثابه یک سازوکار برنامه‌ریزی استراتژیک و مشارکتی دائمی است که در آن مدیریت محلی، شوراهای شهر و سازمان‌های اجتماعی به‌طور هماهنگ بر روی طراحی پروژه‌های استراتژیک اجتماعی و اقتصادی و ایجاد زیرساخت‌های لازم برای منطقه کار می‌کنند.

اهداف خاص برنامه پیشرفت اجتماع محور عبارت‌اند از:

- مشارکت در فرایندهای برنامه‌ریزی بلندمدت از طریق رقابت و نوآوری برای ارتقای استانداردهای رفاه عمومی با دیدگاهی یکپارچه و رویکرد منطقه‌ای.
 - تقویت ارتباطات و تلاش‌های مرتبط با پیشرفت در سازمان‌های دولتی، برای حصول اطمینان از این امر که سازمان مورد نظر توانمند شده و در موقعیتی قرار دارد که بتواند مسئولیت مدیریت پروژه‌ها و انجام اقدام‌های استراتژیک را برعهده گیرد.
 - پایه‌ریزی یک سیستم (الگوی) برنامه‌ریزی پیشرفت از طریق راهبردهایی که فراتر از وظایف دولت است، تا شهروندان بتوانند مسئولیت‌پذیری اقدام‌های انجام‌شده برای بهبود کیفیت زندگی خود را برعهده گیرند.
- الف) محرومیت‌زدایی و ارتقای کیفیت زندگی و قرار گرفتن در مسیر توسعه اجتماع محور و دانش‌بنیان؛



ب) توانمندسازی اجتماعات هدف و نهادهای محلی و منطقه‌ای و تعامل با سایر نقش‌آفرینان با هدف انجام فعالیت‌ها در نهادهای سطح کلان و میانی؛

ج) ایجاد اتصال و پیوند میان دانش بومی در اجتماعات محلی با دانش و نظریه‌های عام برنامه‌ریزی در سطوح کلان؛

د) ایجاد هم‌افزایی و هم‌اندیشی بین نهادهای مردمی، عمومی، خصوصی و دولتی در راستای پیشرفت سرزمینی اجتماع محور؛

ه) بکارگیری انواع روش‌های مشارکت و بسیج منابع و نیروها و گروه‌های محلی، دولتی و بخش خصوصی در جهت تحقق پیشرفت سرزمینی اجتماع محور.

۴. عوامل زمینه‌ای مؤثر بر رویه‌های برنامه‌ریزی اجتماع محور



پیشرفت و توسعه اجتماع محور بر سنت‌ها، هنجارها و قواعدی استوار است که نحوه ارتباط افراد را با یکدیگر شکل می‌دهد. در کشور، این سرمایه اجتماعی به درستی به کار گرفته نشده و به فرایند جمعی تبدیل شده است که اکنون در سطح محلی عمل می‌کند. فرایند اجتماع محور حصول اطمینان از این امر است که هر گروهی از ذی‌نفعان که به برخی از منابع از جمله منابع مالی دسترسی دارند، می‌توانند در اقدام جمعی برای حل یک مسئله محلی به انتخاب خود شرکت کنند. این فرایند فرصت‌هایی را برای افراد در سطح خرد ایجاد می‌کند تا با یکدیگر تعامل داشته باشند، دیدگاه‌های مختلف را به اشتراک بگذارند و نهادهایی را ایجاد کنند که وظایف، مزایا، مسئولیت‌ها و اختیاراتی را دارا هستند. نقش دولت در این فرایند به عنوان یک توانمندساز، و نه به عنوان حامی، فراهم کردن محیطی برای تقویت حقوق و تعهدات فرهنگی-اجتماعی شهروندان در قبال یکدیگر است. این فرایند اصول مشارکت شهروندان را از طریق اقدام جمعی به اجرا در می‌آورد و به دنبال تقویت فرایندهای مردمی است.

مدیریت محلی به عنوان نماینده مناطق در هر قلمرو، نقش کلیدی در اجرای مدل‌های انسجام اجتماعی، سرزمینی و اقتصادی ایفا می‌کند. با این وجود مدیریت محلی در عمل، قادر به مشارکت در اقدام مشترک با سایر نهادها برای اجرای طرح‌های ملی نیست. در مواجهه با این وضعیت، ایجاد تغییرهایی در نقش مدیریت مناطق به گونه‌ای ضروری می‌شود که آن‌ها را از یک ارائه‌دهنده صرف خدمات و جمع‌آوری‌کننده مالیات به نهادهایی تبدیل کند که با ایجاد فضاها و سازوکارهایی که ذی‌نفعان محلی را تشویق به همکاری می‌کند، سهم مدیریت محلی را ارتقا دهند. بازیگران و ذی‌نفعان درگیر فرایند پیشرفت و اجرای برنامه‌ها، رهبران سیاسی و مقامات محلی (شهرداران، بخشداران و شورای شهر) هستند. در سطح ملی، وزارتهای مختلف و سازمان برنامه و همچنین کارگروه‌های شورای برنامه‌ریزی و پیشرفت مطرح می‌شوند.

هدف کلی برنامه‌ریزی اجتماع محور حمایت از مدیریت محلی در اجرای طرح‌های برنامه‌ریزی، مدیریت و تمرکززدایی با هدف توسعه پایدار اقتصادی و اجتماعی است. اهداف خاص عبارت‌اند از: الف) افزایش توانایی دولت‌های محلی برای مشارکت در مدیریت توسعه فضایی؛ ب) حمایت از اجرا و نظام‌مندی پروژه‌های توسعه فضایی مولد و اجتماعی، که کارآفرینی را در زنان و جوانان تشویق می‌کند و ج) تکمیل طرح‌های مدیریت محلی و تمرکززدایی.

در سطح محلی، طرح پیشرفت توسط متولیان شهری و استانی هماهنگ شده و شامل مشارکت فعالان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از مناطق می‌شود. دو سطح حکمرانی برای برنامه‌ریزی طرح‌های پیشرفت برای اطمینان از همکاری بین نهادها و ذی‌نفعان درگیر تعریف می‌شود: ۱. کمیته هماهنگی ملی و گروه مشورتی، که مسئول هماهنگی چارچوب برنامه هستند. و ۲. دبیرخانه فنی / کمیته مدیریت، برنامه‌ریزی، سازماندهی و اجرای چارچوب برنامه.

جدول ۲. چارچوب پیشنهادی عملیاتی جریان‌سازی پیشرفت و توسعه سرزمینی اجتماع محور

سطح کنش	عاملیت تغییر	مأموریت	خروجی مورد انتظار
خرد (محلی)	اجتماعات هدف	چشم‌انداز سازی و شناسایی موضوع‌های استراتژیک	استخراج نیازها و ظرفیت‌ها
	تیم اقدام محلی	بسیج سرمایه‌های انسانی، اجتماعی و اقتصادی درون اجتماعات محلی در پیوند با منابع بیرونی	سازماندهی، ظرفیت‌سازی و توانمندسازی اجتماعات هدف و تدوین برنامه
میانی (سطوح زیر ملی)	نهادهای دولتی محلی	گزینش و احراز صلاحیت داوطلبان جهت عضویت در تیم اقدام محلی	ظرفیت‌سازی تیم اقدام محلی و اولویت‌بندی نیازها
	مرکز آموزش و پژوهش‌های توسعه استان‌ها	تولید دانش بومی و محلی در سطح مناطق با تمرکز بر مسائل و نیازهای خاص استان	تولید گزارش و مقالات در راستای تدقیق مسائل و نیازهای محلی
کلان (ملی)	وزارتخانه‌ها	تبدیل اهداف کلی استراتژی ملی به برنامه‌های اجرایی حمایت از ظرفیت‌سازی در تدوین سیاست، گفت‌وگو، اجرا، نظارت، تنظیم استانداردها، مقررات و ارزیابی	تهیه برنامه اجرایی تدوین دستورالعمل‌ها استانداردها
	سازمان برنامه و بودجه	مدیریت دانش و ظرفیت‌سازی هماهنگی و راهبری حمایت از وزارتخانه‌ها	ظرفیت‌سازی و توانمندسازی نهادهای ملی و منطقه‌ای و محلی
	مجلس شورای اسلامی	ارتقای حقوق گروه‌ها و ذی‌نفعان مختلف اجتماعی و مختلف و حمایت از ارتقای اجتماعی در برنامه‌های توسعه	نهادینه کردن نمایندگی سیاسی در جامعه

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

هنگامی که خط‌مشی‌گذاران، برنامه را تأیید کردند، مسئولیت تبدیل اهداف مشخص و کلی به پروژه‌های خاص و نیز اجرای آن برعهده نهادهای متولی اجرای برنامه است. نه تنها دولت، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های صنعتی وابسته به آن‌ها، بلکه اداره‌های کل منطقه‌ای و محلی نیز این کارکردها را برعهده دارند. از آنجایی که شمار زیادی از اداره‌ها درگیر این کار هستند، غالباً لازم است آن‌ها را برحسب خطه‌های جغرافیایی، فعالیت‌های صنعتی و گروه‌های اجتماعی، به واحدهای عملیاتی کوچک‌تر تقسیم کرد. هر واحد، بخش‌های خاصی از اجرای پروژه را به سامان می‌رساند.

اما اینکه اجرای پروژه به صورت متمرکز یا غیرمتمرکز منطقه‌ای باشد به چندین عامل بستگی دارد. از جمله این عوامل عبارت‌اند از: وسعت کشور، مرحله پیشرفت در منطقه مورد نظر و امکان تأمین کارشناسان و کارکنان مورد نیاز مراکز برنامه‌ریزی. در بسیاری موارد، برنامه‌های منطقه‌ای، جزئی از برنامه ملی هستند. تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که بیشترین موفقیت در برنامه‌ریزی منطقه‌ای هنگامی به دست می‌آید که علایق و ابتکارات محلی در تهیه و اجرای برنامه منطقه‌ای لحاظ شوند. نکته در اینجا است که در اعطای اختیار به مقامات محلی باید جانب احتیاط را داشت تا تصمیم‌هایی که می‌گیرند در بخش‌های دیگر اقتصاد آثار منفی به همراه نداشته باشد. در برخی موارد ممکن است چاره‌ای نباشد جز اینکه متولیان مرکز، اجرای پروژه را در منطقه برعهده گیرند؛ برای مثال، در مواردی که منطقه نمی‌تواند برنامه‌ریزان آموزش دیده را برای اجرای امور پیشرفت فراهم آورد، یا هنگامی که کشور به اندازه‌ای ناتوان است که نمی‌تواند مجموعه‌ای از مراکز برنامه‌ریزی منطقه‌ای را، راه‌اندازی کند.

رابطه تنگاتنگی میان تهیه و اجرای برنامه وجود دارد. اگرچه خالی از فایده نیست که میان این دو تمایز قائل شویم و اجرای برنامه را به منزله



دنباله تهیه برنامه بدانیم اما در عمل این دو از یکدیگر جداشدنی نیستند. اجرای برنامه اطلاعات و داده‌هایی را فراهم می‌آورد که به مثابه بنایی برای برنامه‌های آتی و همچنین اصلاح برنامه کنونی به شمار می‌رود. از آنجایی که اوضاع و احوال پیوسته در حال دگرگونی است، برنامه باید به گونه‌ای تعدیل شود که با شرایط جدید سازگار باشد. این نکته، حاکی از آن است که ماهیت اجرای برنامه، همانند تهیه برنامه است. اجرای برنامه، کاری صرفاً فنی یا مهندسی نیست؛ بلکه باید ملاحظات نهادی و سیاسی را نیز در نظر داشت. در بیشتر کشورهای در حال پیشرفت، بزرگترین مانع در راه اجرای برنامه، عوامل اداری و سیاسی است و نه فنی و اقتصادی. بنابراین، چارچوب نهادی، یک جنبه مهم در اجرای برنامه است.

دولت باید روند بودجه ملی، دستور کار قانونگذاری و ارائه برنامه را به طور هم‌زمان یکپارچه کند. این امر مستلزم آن است که ذی‌نفعان، اقدام‌های خود را با اولویت‌ها و فعالیت‌های برنامه از طریق برنامه‌ریزی و ارزیابی مشترک هماهنگ کنند. دولت بر یکپارچه‌سازی و ارائه برنامه‌های کمکی برای دستیابی به اهداف برنامه توسعه از قبیل: ۱. ثبات، ۲. عرضه خدمات و زیرساخت‌های اساسی و ۳. ایجاد یک اقتصاد ملی پویا، تمرکز خواهد کرد. این یکپارچگی مستلزم تقویت ابزارهای دولتی هم در سطح ملی و هم در سطح استانی (از طریق وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد) است. این ظرفیت جدید خود نیازمند یک رویکرد برنامه‌ای است. تقویت این چارچوب نیازمند هماهنگی بین دولت و سایر ذی‌نفعان است و نیز ظرفیت‌های تدوین و اجرای استانی را برای افزایش ارائه خدمات متعادل می‌کند. این امر مستلزم ایجاد هماهنگی بیشتر بین دولت و ذی‌نفعان مختلف است. داده‌های حاصل از مشارکت بخش‌های خصوصی و اجتماعات محلی و منطقه‌ای و برنامه‌های استانی به روش‌های زیر به طور کامل در استراتژی‌های توسعه ملی گنجانده می‌شوند:

- یکپارچگی استراتژی‌های توسعه منطقه‌ای - محلی.
- برای هر استراتژی بخشی، نظرهای جمع‌آوری شده از مشارکت و رایزنی‌های اجتماع‌های محلی از منظر استانی در مورد چالش‌های آن بخش خاص، نقطه شروعی برای رسیدگی به فوری‌ترین نیازهای کشور است. بنابراین می‌توان دید که هر بخش به طور مستقیم به دغدغه‌های مطرح‌شده توسط مردم پاسخ می‌دهد.
- پروژه‌های اولویت‌بندی شده با برنامه‌های ملی وزارتخانه‌ها همسو خواهد شد. این امر ارائه خدمات شفاف‌تر و فرایندهای پیاده‌سازی و نظارت واضح‌تر را ممکن می‌سازد.
- روند اولویت‌بندی به وزارتخانه‌ها در تخصیص منابع مؤثر کمک خواهد کرد و پروژه‌های استانی که به‌عنوان فوری‌ترین آن‌ها برجسته شده‌اند باید به‌عنوان اقدام‌های اولویت‌دار توسط وزارتخانه‌ها رسیدگی شوند.
- یکی از بارزترین نتایج رایزنی‌ها و مشارکت‌های منطقه‌ای و محلی، بی‌شک این است که ۳۱ استان دارای اولویت‌های متفاوت خواهند بود. برنامه‌های استانی بخش جدایی‌ناپذیری از سیاست دولت، اولویت‌بندی، توالی و تخصیص منابع مرتبط با نیازها را تشکیل می‌دهند. علاوه بر این، دو ملاحظه مهم ملی برای هر مداخله‌ای بسیار مهم است: اهمیت حفظ اصول دینی اسلامی، فرهنگ و حفظ ارزش‌های نظام و تضمین برابری دسترسی به منابع (عدالت و شمولیت).
- در ادامه بایستی مسائل کلی استان‌ها به تفکیک شناسایی و اولویت‌بندی شوند. با استفاده از اطلاعات کیفی از برنامه‌های استانی، ارکان استراتژی‌های ملی در اولویت قرار می‌گیرند. این امر به دو صورت نشان داده می‌شود. در ابتدا اولویت‌ها در استان‌ها مشخص می‌شود و سپس نقشه مسائل استانی ترسیم می‌شود. واضح‌ترین نکته‌ای که از تحلیل سطح استانی به دست می‌آید این است که هر استان در نیازها، اهداف و اولویت‌های خود منحصر به فرد است و این امر باید در فرایند تخصیص منابع نیز مورد توجه قرار گیرد.
- به غیر از بودجه، انتظار می‌رود که بخش خصوصی نقش مهمی در اجرای برنامه ایفا کند، به این نحو که به ایجاد اشتغال، توسعه زیرساخت‌ها و تأمین منابع کمک کند. سهم بخش خصوصی در پیشرفت کشور باید یکی از معیارهای چارچوب اولویت‌بندی هزینه‌های دولت باشد. مجموعه این عوامل با هم فرایند پیاده‌سازی یکپارچه برنامه را تشکیل می‌دهند.

۵. چارچوب یکپارچگی اجتماعی و اقتصادی در حکمرانی پیشرفت

در حالی که ادبیات نظری به اهمیت مشارکت جامعه در رویکردهای جدیدتر حکمرانی و برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه اشاره می‌کند، هدف اصلی برنامه‌های توسعه کنونی احیای اقتصاد ملی است که به‌ویژه در دهه اخیر دچار بحران شده است و سایر دغدغه‌ها مانند رویکردهای اجتماعی، در این سطح حائز اهمیت نیست و تأکید بیشتر بر تلاش برای افزایش رشد درآمد ملی برای بهبود و عبور از بحران‌های اقتصادی است. در نتیجه، در نظام حکمرانی پیشرفت کنونی جوامع و گروه‌های مردمی بیشتر به‌عنوان کنشگران منفعل دیده می‌شوند تا عوامل یا کنشگران فعال.

از لحاظ نظری، ترکیب رویکردهای اقتصادی و اجتماعی غیرممکن نیست، اگرچه، مسلماً، دستیابی به این امر از طریق سازوکارهای دولت امری دشوارتر است. همان‌طور که در بخش نظری بیان شد اقدام‌های مختلفی برای ترکیب رویکردهای اقتصادی و اجتماعی، مانند «توانمندسازی اقتصادی جامعه»، که مفهومی از رویکردهای اقتصادی است و ارزش‌های اجتماعی را در بر می‌گیرد، صورت گرفته است. این مفهوم منعکس‌کننده الگوی جدیدی است که «مردم‌محور، مشارکتی، توانمندساز و پایدار» است [۱۳]. این نوع رویکردها ممکن است راحت‌تر در سطح دولت محلی اجرا شوند، مشروط بر اینکه بستر قانونی گسترده‌تری وجود داشته باشد که این امر را امکان‌پذیر کند. در دهه اخیر تقاضاهایی برای تقویت نقش جامعه در برنامه‌ریزی‌های کنونی وجود دارد تا پیشرفتی که تحقق می‌یابد واقعاً منعکس‌کننده منافع مردم باشد.

در پاسخ به این مطالبات، نیاز به اصلاحات مختلفی وجود دارد که بر سیستم برنامه‌ریزی و حکمرانی پیشرفت در ایران تأثیرگذار خواهد بود. اول، نقش نهاد راهبر برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه ملی ضرورت دارد ایجاد گردد. دوم، تفویض اختیارات محلی که به هر منطقه (استان، ناحیه و شهر) مورد تأکید قرار گیرد که اجازه می‌دهد تا در تعیین برنامه‌های مربوط به خود آزاد باشند. سوم، سیستم مستقیم انتخابات مدیران منطقه‌ای تقویت گردد. چهارم، نقش مجلس، چه در سطح ملی (مجلس نمایندگان)، چه در مناطق (شوراهای شهر و نمایندگان منطقه‌ای) تقویت گردد.

برنامه‌ریزی در مناطق و اجتماع‌های هدف با رعایت قوانین و دستورالعمل‌هایی صورت می‌گیرد که در سطح ملی اعمال می‌شود. باین حال، هر منطقه در سطح کشور در این موضوع حدی از ابتکار عمل را دارد. برنامه‌ریزی پیشرفت در سطح اجتماع‌های محلی برخلاف سیاست‌های اجرا شده در سطح ملی باید بر همکاری و توانمندسازی جامعه به‌عنوان بازیگران اقتصادی متمرکز باشد.

در شرایط بحران و نبود ثبات اقتصادی، هدف اصلی برنامه‌های ملی رشد اقتصادی و تعیین بخش‌های پیشرو است. از این دو هدف اصلی، می‌توان استنباط کرد که تمرکز اصلی بر رویکردهای اجتماعی نیست. در همین حال، پژوهشگران عقیده دارند که توانمندسازی اقتصادی جامعه مفهومی از توسعه اقتصادی است که ارزش‌های اجتماعی را در بر می‌گیرد. این مفهوم منعکس‌کننده الگوی جدید پیشرفت و توسعه است که «مردم‌محور، مشارکتی، توانمندساز و پایدار» است [۱۳]. این مفهوم گسترده‌تر از برآورده کردن نیازهای اساسی یا ارائه سازوکاری برای پیشگیری از فقر بیشتر است (شبکه تأمین اجتماعی)، و مفهومی است که مستلزم مردمی‌سازی فراگیر، رشد اقتصادی مناسب و عدالت است.

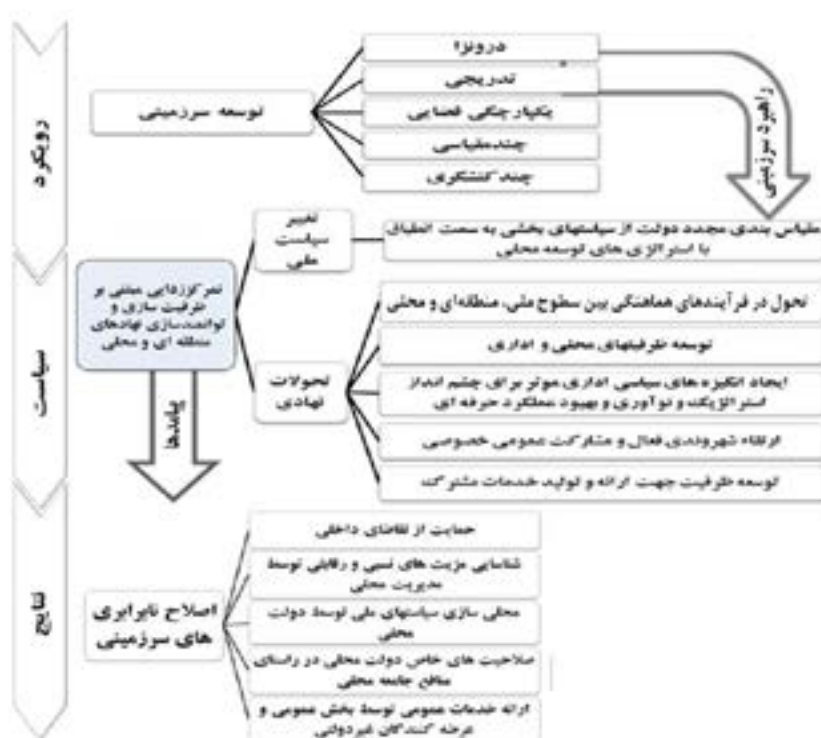
شکل ۲. طرح برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه ملی [۲]



با توجه به شکل فوق مشخص است که رویکرد تحول اقتصادی در برنامه‌ریزی دارای توجیه است. بنابراین شتاب اقتصادی نیازمند برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت است. باپناس (۲۰۰۵) بیان می‌کند [۲] که جامعه مستقیماً تحت تأثیر پیشران‌های اقتصادی قرار دارد. زیرا هدف اصلی جهت‌گیری‌های اقتصادی رونق جامعه و کاهش فقر است. پس می‌توان فرض کرد که به‌نظر می‌رسد جامعه تا رسیدن به سطح متناسبی از ثبات اقتصادی فقط به‌عنوان یک هدف توسعه عمل می‌کند تا یک بازیگر.

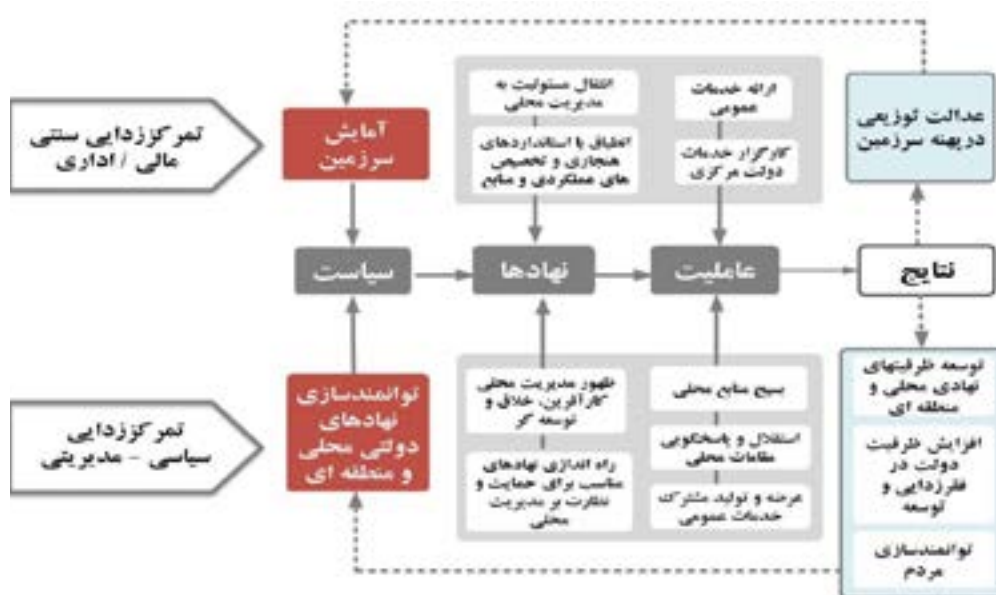
رویکرد «سرزمینی» را می‌توان به‌عنوان اصطلاحی خاص تر و مرتبط با سیاست «اجتماع‌محور» و «محلی» مفهوم‌سازی کرد. مضمون اصلی در مفهوم محلی، درک «محلی» نه تنها به‌عنوان «محل» بلکه درک این مسئله است که این رویکرد «چگونه» و «توسط چه کسی» ترویج می‌شود. در این دیدگاه، استفاده از منابع خاص محلی از طریق توانمندسازی فرایندهای سیاسی و نهادی حاکمیت محلی، تفاوت اساسی بین رویکردهای محلی واقعی و بسیاری از اشکال «بومی‌سازی / محلی‌سازی» سیاست‌ها، پروژه‌ها و برنامه‌های ملی یا حتی جهانی را تشکیل می‌دهد. کمک به رویکرد سرزمینی، کمک به سیاست و تغییر نهادی است.

شکل ۳. بازاندیشی در سیاست تمرکززدایی در ایران [۳۹]



پیوند تمرکززدایی با برنامه‌ریزی از طریق «رویکرد سرزمینی اجتماع محور» امکان پذیر می‌شود. ضرورت پذیرش و مدیریت مؤثر این تغییر مقیاس دولت و تسهیل آمادگی متولیان مستقل و پاسخ‌گوی محلی، منطق اصلی سیاست‌های ملی است که در اینجا از آن تحت‌عنوان «رویکرد سرزمینی اجتماع محور» یاد می‌شود. چنین سیاستی مبتنی بر شناخت نقش جدیدی است که مقامات محلی باید برای رویارویی با چالش‌های اقتصادی و اجتماعی در دنیای در حال جهانی شدن ایفا کنند. اتخاذ آن توسط کشورهای غیر متمرکز، تفاوت بین اصلاحات تمرکززدایی مبتنی بر سیاست توانمندسازی واقعی مقامات محلی مستقل و پاسخ‌گور ایجاد خواهد کرد، که یک حلقه گمشده بین تمرکززدایی و پیشرفت است. تبیین ارتباط بین تمرکززدایی و برنامه‌ریزی امری بسیار مشکل است. نه تنها، شواهد تجربی، محدود و غیرقطعی است، بلکه ارتباط میان این مفاهیم نیز پرسش‌هایی را به همراه دارد. با این حال، در بیش از دو دهه از اصلاحات تمرکززدایی در سراسر جهان، نکات آموزنده‌ای به دست آمده است.

شکل ۴. پیاده‌سازی فرایند واقعی تمرکززدایی از طریق توانمندسازی مردم و نهادهای محلی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

در حالی که نظام حکمرانی و برنامه‌ریزی پیشرفت در ایران عمدتاً بر جهت‌گیری‌های اقتصادی متمرکز است، ضرورت دارد به سمتی حرکت کنیم که نقش مردم و مشارکت‌های اجتماعی در این عرصه تقویت گردد که در این راستا رهیافت پیشرفت و توسعه اجتماع محور طرح می‌گردد. ایده این گزارش از تبادل نظر میان محققان درباره اهمیت مشارکت جامعه در برنامه‌ریزی و اینکه چگونه می‌توان نیازهای جامعه را با برنامه‌های مدون دولت، از طریق برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برآورده کرد، نشئت گرفت. از نظر فرآیند برنامه‌ریزی، مناطق و اجتماعات محلی می‌توانند از طریق طرح‌ها و برنامه‌های توانمندسازی جامعه که توسط مدیریت محلی تهیه شده است، از الگوی متمرکز و تک‌بعدی متعارف به سمت الگوهای مشارکتی‌تر و اجتماعی‌تر حرکت کنند.

اتخاذ یک چارچوب اجتماع محور یکپارچه برای تسهیل محلی‌سازی پیشرفت سرزمینی اجتماع محور توسط ذی‌نفعان متعدد امری حائز اهمیت است. وظیفه‌ای که اکنون پیش‌روی کمیته‌های راهبری در سطوح مختلف ملی و محلی است، تدوین یک دستور کار ملی برای فرایند اجتماع محور است که متعلق به دولت و مردم بوده و به‌عنوان مبنایی برای بسیج و هماهنگی حمایت از ذی‌نفعان پیشرفت ملی استفاده می‌شود. این موضوع در موقعیت‌های بحرانی و یا تحریم و انسداد سیاسی، امری حائز اهمیت است. برنامه پیشرفت سرزمینی اجتماع محور یا یکپارچه، فرصت بزرگی را برای کشور فراهم می‌کند تا مناطق و اجتماعات محلی به‌ویژه مناطق محروم را که از مواهب پیشرفت دور مانده‌اند، در مسیر پیشرفت و توسعه محلی خود قرار دهد. بنابراین، جست‌وجو برای یافتن مناسب‌ترین رویکرد و روش برای «محلی‌سازی» اهداف پیشرفت سرزمینی، شرط مهمی برای اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های ملی است. اما محلی‌سازی پیشرفت سرزمینی مستلزم استراتژی، برنامه‌ریزی و ظرفیت‌سازی و همچنین درک مشترک از عوامل و موانعی است که می‌توانند پیشرفت محلی را به حرکت درآورند یا آن را به تأخیر بیندازند. عوامل کلیدی موفقیت در برنامه‌ریزی پیشرفت اجتماع محور عبارت‌اند از همکاری مؤثر بین بازیگران مختلف، ایجاد رابطه مبتنی بر اعتماد بین آن‌ها و همچنین احساس تعلق و تعامل با پروژه‌ها و فرایندهای آن و ایجاد ابزارها (روش‌ها، رویه‌ها، اسناد قانونی، و...) برای بهره‌مندی از

دانش در سطوح مختلف است. همچنین استقرار شبکه‌های افقی و عمودی از طریق همکاری نزدیک‌تر و مکمل بیشتر بین مناطق و سطوح دولتی (کشور-استان-شهرداری) از دیگر عوامل کلیدی است. سیاست استانی نقش مهمی در غلبه بر این موانع، تسهیل یا ممانعت از توسعه نهادهای نمایندگی برای مشارکت جامعه دارد.

مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از نهادهای کلیدی و اثرگذار در نظام حکمرانی مردم پایه، نقش مهمی در ارتقای مردمی‌سازی و حکمرانی کارآمد ایفا می‌کند. مجلس در اجرای وظایف کلیدی خود یعنی قانونگذاری، نمایندگی و نظارت می‌تواند فعالانه در تدوین و اجرای قوانین، سیاست‌ها و اقدام‌هایی که حکمرانی و قانونگذاری کارآمد را ترویج می‌کند، مشارکت داشته باشد. در جدول زیر مهم‌ترین پیشنهادهای سیاستی ناظر بر ظرفیت‌های مجلس شورای اسلامی در این راستا ارائه می‌شود:

جدول ۳. پیشنهادهای سیاستی برای مجلس شورای اسلامی

پیشنهادها	ظرفیت‌های ساختاری
<ul style="list-style-type: none"> ایجاد سازوکارهای ارتقای تعاملات اجتماع محور نمایندگان مجلس با حوزه‌های انتخابیه خود، دعوت از نمایندگان شهر وندی و گروه‌های اجتماعی محلی به جلسه‌ها مجلس و دفاتر نمایندگان آن‌ها، برگزاری کارگاه‌های محلی و منطقه‌ای در شهرستان‌ها در مورد کار ویژه‌های تخصصی مجلس و کمیسیون‌ها، ارائه آموزش‌های ویژه به نمایندگان مجلس در مورد نقش آن‌ها به‌عنوان نمایندگان مردم و تعامل با جوامع محلی و منطقه‌ای. 	نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس
<ul style="list-style-type: none"> تقویت مشارکت عمومی در فرآیندهای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در تلاش برای تغییر رویکرد متمرکز به رویکردهای اجتماع محور، ارتقای سازوکارهای اجتماع محور در اجرای قانون بر نامه هفته پیشرفت با تأکید بر شبکه تسهیل‌گری با ماهیت غیردولتی و در نظر گرفتن مناطق حاشیه‌ای و روستایی، بهره‌گیری مطلوب از ظرفیت‌های مردمی از طریق بسط و توسعه نقش مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد و ...، توجه به الزام‌ها و اقتضانات بودجه‌بندی استانی در راستای اجتماع پایه کردن نظام بودجه کشور. 	سازوکارهای برنامه و بودجه
<ul style="list-style-type: none"> تقویت زیرساخت‌های استانی و اجتماع محور مجلس شورای اسلامی با هدف جلب مشارکت گروه‌های اجتماعی محلی و منطقه‌ای. 	ظرفیت‌های اندیشکده‌های استانی مجلس شورای اسلامی
<ul style="list-style-type: none"> برگزاری رویدادهای محلی و منطقه‌ای نوآورانه اجتماع محور با تأکید بر جلب مشارکت گروه‌های مردم‌نهاد در نوآوری و ایده‌پردازی برای قوه مقننه، حمایت از مجموعه‌های نوپا و نوآفرین متناسب با نیازهای اجتماع و اقتضانات محلی و منطقه‌ای در راستای رشد و شتابدهی این مجموعه‌ها در چارچوب نیازهای مجلس شورای اسلامی. 	خانه خلاق قوه مقننه
<ul style="list-style-type: none"> گردآوری، نقد و تنظیم نظرهای گروه‌های محلی و منطقه‌ای در حوزه قانونگذاری و انعکاس نظرهای آن‌ها به نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، مطالعه، بررسی و تحقیق اجتماع پایه نسبت به حسن اجرای قوانین و سایر ابعاد نظارتی مجلس و ارائه پیشنهادها کارشناسانه برای رفع موانع و مشکلات اجرایی مناطق محلی، تأمین نیازهای اطلاعاتی کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس از طریق تدارک و برقراری نظام اطلاع‌رسانی اجتماع محور، انجام پژوهش‌ها و مطالعات مبتنی بر شواهد و منابع اجتماعی و محلی حسب درخواست هیئت رئیسه، کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس. 	مرکز پژوهش‌های مجلس



- [1] G. Suwandi, "Community participation in development planning: Implementation and strategies at local level: A case study in Bima City, Indonesia: A dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Planning at Lincoln University." Lincoln University, 2019.
- [2] BAPPENAS, Pedoman koordinasi perencanaan pembangunan nasional tahun 2005, Jakarta: BAPPENAS, 2005.
- [3] United Nations. Economic Commission for Africa. Governance and Public Administration Division, "The role of parliament in promoting good governance," © UN. ECA. <https://hdl.handle.net/10855/22131>, Addis Ababa, 2013.
- [4] ا. امیر حاجلو، «اجتماع محوری در نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران (ضرورت‌ها و چارچوب پیشنهادی)»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، تهران، ۱۴۰۰.
- [5] ح، سجادی، ا، متقی، «آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران»، دو فصلنامه علمی-پژوهشی دانش سیاسی، جلد شماره دوم، پیاپی ۲، شماره سال دهم، ۱۳۹۳، صص. ۶۱-۳۷.
- [6] UNDP, "Human Development Index," Retrieved from <http://hdr.undp.org/en/content/humandevelopment-index-hdi, 2018>.
- [7] Nugroho, I.; Dahuri, R.; Pembangunan Wilayah: Perspektif ekonomi, sosial dan lingkungan, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2012.
- [8] س. متقی، «واکاوی شاخص‌های توسعه اجتماعی ایران (رویکردی بر برنامه‌های توسعه)»، مجله مطالعات اجتماعی ایران، مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، جلد سال دهم، شماره ۲ و ۳، ۱۳۹۵، صص. ۲۰۵-۱۸۳.
- [9] ا. عالی‌زاد، «بازتاب توسعه اجتماعی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران (برنامه‌های اول تا پنجم)»، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۷۰، ۱۳۹۴.
- [10] ا. امیر حاجلو، «بازاندیشی در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، سازمان برنامه و بودجه ایران، تهران، ۱۴۰۱.
- [11] <https://cabinetoffice.ir>.
- [12] <https://farsi.khamenei.ir>.
- [13] R. Chambers, "Ideas for development: reflecting forwards," 2004.
- [14] W. Easterly, "The ideology of development," Foreign Policy, vol. 161, pp. 30–35, 2007.
- [15] E. Reinert, "Developmentalism," Technology Governance and Economic Dynamics, Tallinn, 2010.
- [16] R. M. Desai, "Future Development: Does the developing world need a welfare state to eliminate poverty? Some insights from history. The Last Mile in Ending Extreme Pove 1393

erty,” Retrieved from Brookings website: <https://www.brookings.edu/blog/futuredevelopment/2015/07/30/does-the-developing-world-need-a-welfare-state-to-eliminatepoverty-some-insights-from-history/>, 2015.

[17] F. Stewart, G. Ranis, and E. Samman, *Advancing human development: Theory and practice*. Oxford University Press, 2018.

[18] J. A. Schumpeter and R. Swedberg, *The theory of economic development*. Routledge, 2021.

[19] Behrman, Jere; Gaviria Uribe, Alejandro; Székely, Miguel; “Intergenerational Mobility in Latin America,” IDB Working Paper No. 379, Behrman, Jere R. and Gaviria Uribe, Alejandro and Székely, Miguel, *Intergenerational Mobility in Latin America* (June 2001). IDB Working Paper No. 379, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1817249> or <http://dx.doi.org/10.,2001>.

[20] S. N. Engel, “Development economics: from classical to critical analysis,” in *The International Studies Encyclopedia*, 2010, pp. 874-892.

[21] S. Marden, “The agricultural roots of industrial development: ‘forward linkages’ in reform era China,” Working Paper Series 09116, Department of Economics, University of Sussex Business School, Sussex, 2014.

[22] P. J. Fourie, “Towards linking normative theory, communication policy and audiences in South African communication research: communication, cultural and media studies,” *Commun. South African J. Commun. Theory Res.*, vol. 31, no. 1, pp. 13–32, 2005.

[23] Huwart, J.-Y.; Verdier, L, Introduction. In *Economic Globalisation: Origins IAP2*. (2017). What is the spectrum of public participation?, <https://sustainingcommunity.wordpress.com/2017/02/14/spectrum-of-public-participation/and-consequences>. Paris: OECD Publishing, 2013.

[24] N. P. Stromquist, *Education in a globalized world: The connectivity of economic power, technology, and knowledge*. Rowman & Littlefield, 2002.

[25] P. Allmendinger and M. Tewdwr-Jones, *Planning theory*, New York: Palgrave Macmillan, 2002.

[26] L. G. Bellu, “Development and Development Paradigms A (Reasoned) Review of Prevailing Visions,” *EASYPol*, Resource fo policy making, 2011.

[27] I. Adelman, “Korean Culture and Korean Institutions for Alleviating Economic and Social Disparities,” in Paper presented at the APEC, Seoul, South Korea, 2000.

[28] S. S. Nurzaman, *Perencanaan wilayah di Indonesia pada masa sekitar krisis*, Bandung:

Institut Teknologi Bandung, 2002.

[29] Mardikantoro, *Partisipasi Masyarakat dan Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: UGM Press, 2003.

[30] "Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan," UI Press, Jakarta, 2004.

[31] Conyers, D.; Hills, P., *An Introduction to Development Planning in the Third World*, Chichester: John Wiley, 1984.

[32] Pettersson, Maria; Stjernström, Olof; Keskitalo, E. Carina H., "The role of participation in the planning process: examples from Sweden," *Local Environment*, vol. 22, no. 8, pp. 986-997, 2017.

[33] Nikkhah, HedayatAllah; Redzuan, Ma'rof, "Participation as a medium of empowerment in community development," *European Journal of Social Sciences*, vol. 11, no. 1, pp. 170-176, 2009.

[34] D. Burns, *Making community participation meaningful: a handbook for development and assessment*, Bristol: Policy Press, 2004.

[35] B. Hazeltine, "Planning and implementation," in *Field Guide to Appropriate Technology*, Elsevier, 2003, pp. 17–156.

[36] B. Mikkelsen, *Metode penelitian partisipatoris dan upaya pemberdayaan: Panduan bagi praktisi lapangan*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011.

[37] B. Walsh, S. van der Plank, and P. Behrens, "The effect of community consultation on perceptions of a proposed mine: A case study from southeast Australia," *Resour. Policy*, vol. 51, pp. 163–171, 2017.

[38] H. J. Rubin, *Renewing hope within neighborhoods of despair: The community-based development model*. SUNY Press, 2000.

[39] امیر حاجلو، «بسته سیاستی برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور در ایران»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، سازمان برنامه و بودجه ایران، تهران، ۱۴۰۱.

[40] A. D. Sugihartono, *Perencanaan pembangunan partisipatif kota Solo*, Solo: IPGI, 2003.

[41] A. O. Chimhowu, D. Hulme, and L. T. Munro, "The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships," *World Dev.*, vol. 120, pp. 76–89, 2019.

[42] MINALOC, "Community Development Policy," REPUBLIC OF RWANDA, MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. Website: www.minaloc.gov.rw, 2008.

[43] P. Sayeed, "Parliament: A Multi-Functional Institution" in *Fifty Years of Indian Parliament* by G.C. Malhotra, Lok Sabha Secretariat, New Delhi, 1

گزیده سیاستی

رویکرد اجتماع محور به عنوان رهیافتی نوین در برنامه ریزی ملی بر اهمیت مشارکت گروه های اجتماعی و محلی در نظام حکمرانی پیشرفت تاکید دارد که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | وبسایت: mivc.majlis.ir

وبسایت: rc.majlis.ir