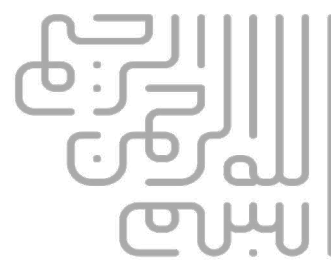


الزامات برنامه‌ریزی محلی - منطقه‌ای در ایران مبتنی بر حوزه‌های آبخیز و راهبردهای توسعه یکپارچه روستایی - شهری



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۶/۱۶
Publish Date :2026/09/07



عنوان: الزامات برنامه‌ریزی محلی - منطقه‌ای در ایران مبتنی بر حوزه‌های آبخیز و راهبردهای توسعه یکپارچه روستایی - شهری

تهیه و تدوین (Authors): بهزاد دوستی سبزی، حجت ورمزیاری (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)
واژه‌های کلیدی: آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای، توسعه محلی و منطقه‌ای، دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21843>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11868.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: الزامات برنامه ریزی محلی - منطقه ای در ایران مبتنی بر حوزه های آبخیز و راهبردهای توسعه یکپارچه روستایی - شهری

نوع گزارش: طرح / لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش نویس قانونی □
نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

اظهار نظر کننده: زهرا ذاکری (دفتر مطالعات اقتصادی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: خلیل کلانتری (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)،

کرامت الله زیاری (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، ناصر شفیعی ثابت (عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی تهران)

ناظران علمی: میثم پیله فروش، سید محسن علوی منش، حبیب اله ظفریان

گرافیک و صفحه آرایی: حمیده سادات وفایی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۱/۱۶



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۱۰	۱. مقدمه
۱۲	۲. پیشینه
۱۷	۳. مسئله مقیاس در برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای
۱۸	۴. چپستی و چرایی ایجاد نهادهای توسعه و برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای
۲۰	۵. کارکردها و گونه‌شناسی نهادهای توسعه محلی و منطقه‌ای
۲۴	۶. الزامات حکمرانی نهادهای توسعه محلی و منطقه‌ای
۲۵	۷. دانشگاه و نهادهای توسعه محلی و منطقه‌ای
۲۶	۸. رویکردهای نوین و الزامات راهبردی استقرار نهادهای توسعه محلی و منطقه‌ای
۳۰	۹. ضرورت‌های اتخاذ راهبرد توسعه یکپارچه شهری و روستایی
۳۲	۱۰. تجارب جهانی نهادهای توسعه روستایی
۳۲	۱۰-۱. هند
۳۵	۱۰-۲. گرجستان
۳۶	۱۰-۳. آمریکا
۳۸	۱۰-۴. چین
۳۸	۱۰-۵. لائوس
۳۹	۱۱. تجارب جهانی نهادهای توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۳۹	۱۱-۱. ترکیه
۴۲	۱۱-۲. کانادا
۴۳	۱۱-۳. سنگال
۴۴	۱۲. نمونه‌هایی از طرح‌ها و اقدام‌های توسعه منطقه‌ای در ایران
۴۴	۱۲-۱. طرح توسعه منطقه‌ای سلسله
۴۶	۱۲-۲. طرح توسعه منطقه‌ای جیرفت و میناب
۴۸	۱۲-۳. مناطق آزاد تجاری صنعتی
۴۹	۱۲-۴. جهاد سازندگی و پیشرفت و آبادانی روستاها
۵۲	۱۳. چالش‌های نظام توسعه محلی و منطقه‌ای در کشور
۵۵	۱۴. نتیجه‌گیری
۶۱	۱۴-۱. ملاحظات در ارتباط با ایجاد دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای در ایران
۶۴	منابع و مآخذ

فهرست جداول

جدول ۱. سوابق پژوهشی مرتبط با سیاست‌های توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران.....	۱۲
جدول ۲. قوانین و برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای مرتبط با توسعه منطقه‌ای در ایران.....	۱۶
جدول ۳. ویژگی و انواع آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه.....	۲۱
جدول ۴. تقسیم‌بندی تعدادی از آژانس‌های توسعه منطقه‌ای براساس عملکرد ارائه‌شده.....	۲۲
جدول ۵. پارادایم‌های سنتی و جدید در ارتباط با سیاستگذاری توسعه محلی و منطقه‌ای.....	۲۷
جدول ۶. دسته‌بندی انواع حمایت‌های صورت‌گرفته توسط آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در ترکیه.....	۴۱
جدول ۷. مقایسه فعالیت‌های عمران روستایی طی سال‌های قبل از انقلاب و دهه اول و دوم بعد از انقلاب.....	۵۰
جدول ۸. مهم‌ترین نقش‌ها و وظایف آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای با توجه به انواع آنها و بر مبنای تجربه‌نگاری صورت‌گرفته.....	۵۶
جدول ۹. مقایسه نظام برنامه‌ریزی بخشی و تمرکزگرا (موجود) با نظام برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای (مطلوب).....	۵۷
جدول ۱۰. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی.....	۶۲

فهرست شکل

شکل ۱. پراکندگی آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در ترکیه.....	۴۱
--	----



الزامات برنامه ریزی محلی - منطقه ای مبتنی بر حوزه های آبخیز و راهبردهای توسعه یکپارچه روستایی - شهری

چکیده



توسعه متوازن و رقابت پذیر در مقیاس محلی و منطقه ای به یکی از دغدغه های اصلی کشورهای دارای جغرافیای گسترده تبدیل شده است. در این مسیر، ضرورت هایی چون ترسیم چشم انداز توسعه ای مناطق، جذب و هدایت سرمایه گذاری، تعامل و همکاری میان بازیگران مختلف در یک منطقه و هم افزایی اقدام های توسعه ای در بین مناطق، کشورهای پیشرو را به سمت استفاده از نهادهای تنظیم گری چون آژانس های توسعه محلی و منطقه ای سوق داده است. در ایران و متأثر از فقدان چنین سازوکاری، امکان مشارکت و تعامل مردم و بخش خصوصی، از جمله نخبگان، جامعه علمی و کارآفرینان برای تعیین چشم انداز توسعه ای مناطق و تعریف طرح های اقتصادی متناسب و نظارت بر تحقق آنها وجود ندارد و مشخص نیست که مناطق روستایی یک شهرستان یا استان در میان مدت به چه رشد اقتصادی دست پیدا می کنند و با توجه به مزیت های ویژه آن منطقه، چه فعالیت ها و طرح هایی بهترین کارایی و اثربخشی را در تحقق چشم انداز ترسیم شده برای منطقه دارند. همسو با چنین ضرورتی، جزء «۳» بند «ب» و جزءهای «۱» و «۲» بند «ج» سیاست های کلی «آمایش سرزمین» و بند «۳» سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی، زیربنای کلی و حقوقی لازم را برای ایجاد نهادهایی با مختصات نهادهای توسعه و برنامه ریزی محلی و منطقه ای در کشور فراهم کرده است. براساس تجربه نگاری صورت گرفته، نهادهای مذکور می توانند از طریق تعریف چشم انداز پیشرفت مناطق، جذب و هدایت سرمایه گذاری، شکل دهی به نظام نوآوری مناطق، رفع بوروکراسی های اداری و تسهیل و نظارت بر اقدام های عناصر فعال در بوم نظام کارآفرینی محلی در توسعه رقابت پذیر، مشارکتی و نوآورانه مناطق مختلف کشور ایفای نقش کنند.



خلاصه مدیریتی



بیان / شرح مسئله

امروزه کاربست سازوکارهای نوآورانه توسعه محلی و منطقه‌ای، به‌ویژه در کشورهای پهنای ایران، اهمیت فزاینده‌ای یافته است و بدون مشارکت گسترده مردمی در طراحی و اجرای طرح‌های اقتصادی و با اتکا صرف به منابع دولتی، دستیابی به اقتصادی درون‌زا، برون‌گر، پویا و مستقل از درآمدهای نفتی ممکن نخواهد بود. بهره‌گیری از ظرفیت‌های متنوع سرزمینی، مستلزم شناسایی اقتضائات بومی و اتخاذ رویکردهای یکپارچه توسعه روستایی - شهری است. با این حال، حاکمیت نظام برنامه‌ریزی بخشی و تمرکزگرا و فقدان سازوکارهای نهادی برای توسعه محلی و منطقه‌ای، شکل‌گیری تقسیم‌کار ملی متناسب با ظرفیت‌های منطقه‌ای را محدود کرده است. در چنین شرایطی، این پرسش‌های اساسی همچنان بدون پاسخ روشن باقی مانده است که: چه طرح‌های اقتصادی بیشترین ظرفیت خلق ارزش افزوده و اشتغال، حفظ محیط‌زیست و افزایش رضایتمندی مردم را دارند؟ چرا برای مسائل اقتصادی که در سطوح منطقه‌ای شکل می‌گیرند و موجب کاهش بهره‌وری و رقابت‌پذیری می‌شوند، به‌سرعت راهکارهای متناسب اتخاذ نمی‌شود؟ چرا نحوه نقش‌آفرینی هر استان در تحقق چشم‌انداز اقتصادی ملی و سازوکار نظارت بر اجرایی‌سازی آن تعریف نمی‌شود؟ چرا از ظرفیت کارآفرینان، کارشناسان خبره غیردولتی و رهبران اجتماعی استان‌ها برای طراحی نقشه پیشرفت استان‌ها استفاده لازم به عمل نمی‌آید؟ و چرا مردم، به‌ویژه اقشار مستضعف، نقش تعریف‌شده‌ای در پیشرفت عدالت‌محور استان خود ندارند؟

هرچند تشکیل شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، گام اولیه به سمت تحقق اهداف فوق می‌تواند ارزیابی شود، ولی این شوراهای به دلیل ماهیت دولتی و عدم مشارکت نهادینه شده و نظام‌مند بخش خصوصی، جامعه علمی و ذی‌نشان محلی، عملاً کارایی کافی در راهبری پیشرفت محلی و منطقه‌ای را نداشته‌اند. از این منظر و با توجه به اهمیت درون‌زا شدن اقتصاد کشور و بهره‌برداری حداکثری از تک‌تک مزیت‌های سرزمینی، استقرار ساختارهای غیردولتی در مقیاس منطقه‌ای که با نظارت شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها بتوانند اقدام‌های توسعه‌ای را به صورت مکان‌محور و از طریق مشارکت نمایندگان بخش‌های مختلف هر منطقه، طراحی و بر اجرای آنها در چارچوب قوانین کشور نظارت کنند، ضرورت پیدا کرده است. در این راستا، گزارش حاضر با آسیب‌شناسی اجمالی سیاست‌های گذشته کشور در زمینه نهادسازی محلی و منطقه‌ای و ارزیابی تجارب جهانی، تلاش کرده است سازوکار نهادی مناسبی در این زمینه معرفی کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی تجربه نهادهای توسعه محلی و منطقه‌ای در کشورهایی همچون چین، هند، گرجستان، ترکیه، کانادا، سنگال، لائوس و آمریکا حاوی درس‌آموخته‌های به شرح زیر بوده است:

- این نهادها عمدتاً با هدف کاهش نابرابری‌های فضایی و بهره‌گیری مؤثرتر از ظرفیت‌های محلی شکل گرفته‌اند.
- به عنوان نهادهایی فرابخشی، وظایفی همچون تدوین چشم‌انداز توسعه‌ای مناطق، هماهنگی اقدام‌های دستگاه‌ها و بازیگران، جذب سرمایه‌گذاری، و نظارت بر اجرای پروژه‌ها و بازنگری مستمر آنها را بر عهده داشته‌اند.
- هیئت‌مدیره‌ای متشکل از نمایندگان دولت، بخش خصوصی و نهادهای محلی، مدیریت نهادهای مذکور را بر عهده دارند؛ منابع مالی عمدتاً از بودجه‌های دولتی تأمین شده و کمک‌های بین‌المللی، مشارکت بخش خصوصی و درآمدهای پروژه‌ها و خدمات، منابع مکمل را تشکیل می‌دهند.
- این نهادها در ارتقای رقابت‌پذیری مناطق، تقویت کسب و کارهای محلی، افزایش مشارکت ذی‌نفعان و همچنین بهبود اجرای برنامه‌ها توسعه‌ای نقش مؤثری داشته‌اند.

علاوه بر این، مرور تجربیات ایران، از جمله طرح توسعه منطقه‌ای سلسله، توسعه منطقه‌ای جیرفت و میناب، مناطق آزاد و تجربه جهاد

سازندگی، نشان می دهد که تکیه بر ظرفیت های محلی، بهره گیری از مشارکت همگانی و ایجاد نهادهای راهبر توسعه منطقه ای، از مؤلفه های مهم این تجارب بوده است. تجربه ترکیه، کانادا، سنگال و سایر کشورهای مرتبط نشان می دهد که استقرار نهادهای توسعه محلی و منطقه ای توانسته است با بسیج ظرفیت ها و منابع، تقویت همکاری میان کنشگران و هدایت هدفمند برنامه ها، به پیشرفت و رقابت پذیری مناطق و کاهش نابرابری های فضایی کمک کند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به تجربه نهادهای توسعه محلی و منطقه ای در جهان و ضرورت ایجاد چنین نهادهایی در ایران، ایجاد «دفاتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای» به شرح زیر پیشنهاد می شود:

«در اجرای جزء «۳» بند «ب» و جزءهای «۱» و «۲» بند «ج» سیاست های کلی آمایش سرزمین» و بند «۳» «سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی» و به منظور ارتقای کارایی نظام پیشرفت و آبادانی کشور، تمرکززدایی، جلب حداکثری مشارکت مردمی در تدوین و اجرای چشم انداز پیشرفت و آبادانی مناطق، تقویت رقابت پذیری منطقه ای با رویکرد توسعه یکپارچه روستایی - شهری و مبتنی بر حوزه های آبخیز، دفاتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی و با نظارت شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها با وظایف زیر ایجاد می شوند:

- طراحی چشم انداز پیشرفت و آبادانی مناطق و راهبری و نظارت بر پیاده سازی آن.
 - شناسایی قابلیت های اشتغال زایی و تدوین و اجرای بسته های سرمایه گذاری در سطوح محلی و منطقه ای.
 - تسهیل فرایندهای جذب سرمایه گذاری همسو با مزیت های اولویت دار مناطق.
 - کمک به باز کردن گره های اداری و بهبود فضای کسب و کار.
 - نظارت بر اقدام ها و پیشرفت برنامه ها و پروژه ها.
 - ارتقاء سرمایه های معنوی مردم و ساماندهی و به کارگیری حرکت های مردمی در پیشرفت اقتصادی.
 - اتصال تولیدات محلی - منطقه ای به بازارهای جهانی.
 - شکل دهی به نظام نوآوری محلی و منطقه ای.
- سازمان برنامه و بودجه موظف است با همکاری وزارتخانه های کشور، جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی، «آیین نامه اجرایی راه اندازی دفاتر» را تدوین و جهت تصویب به هیئت وزیران ارائه کند. تدوین سند چشم انداز پیشرفت و آبادانی منطقه از جمله مهم ترین وظایف این دفاتر خواهد بود که ضرورت دارد به تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان برسد و مبنای تخصیص اعتبارات دستگاه های اجرایی در سطح استان قرار گیرد. علاوه بر این، رعایت ملاحظات زیر در جهت موفقیت این دفاتر ضروری به نظر می رسد:
۱. تعیین جایگاه دفاتر در اکوسیستم حکمرانی کشور به عنوان نهادهای پیشران و خلاق منطقه ای از طریق تعریف جایگاه حقوقی و دامنه اختیارات.

۲. تضمین اجرای سیاست های دفاتر توسط سازمان برنامه و بودجه، از طریق ارائه مشوق های مالی و اصلاح متناسب «قانون احکام دائمی برنامه های توسعه» جهت تخصیص بودجه سنواتی.

۳. طراحی و پیاده سازی بلوک های آماری منطبق بر حوزه های آبخیز توسط مرکز آمار ایران.

۴. تدوین دامنه فعالیت و وظایف دفاتر در تناسب با مختصات جغرافیایی، اقتصادی و اجتماعی مربوطه و اجتناب از ارائه نسخه یکسان.

۵. همسویی و هماهنگی دفاتر با شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها.

در حقیقت، نسخه ارائه شده در این گزارش، راهبرد عملیاتی سازی جزء «۳» بند «ب» و جزءهای «۱» و «۲» بند «ج» «سیاست های کلی آمایش سرزمین» و بند «۳» «سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی» به شمار می رود.



۱. مقدمه

توسعه منطقه‌ای مفهوم بسیار وسیعی است؛ اما می‌تواند به‌عنوان تلاشی گسترده در راستای کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای به‌واسطه حمایت از فعالیت‌های اقتصادی (اشتغال و رفاه) در یک منطقه قلمداد شود [۱]. اینکه از مفهوم توسعه در سطوح محلی و منطقه‌ای چه تفاسیر خاصی ارائه می‌شود و چه کسانی در این فرایند، حق اظهار نظر به‌دست می‌آورند و همچنین آنچه این تفاسیر و اظهار نظر‌ها را متمایز می‌کند، اساس درک و پرسش از چیستی توسعه در مناطق و نواحی محلی است. به‌طور کلی پژوهشگران حوزه توسعه منطقه‌ای، برداشت دانفورد (۲۰۱۰) از توسعه منطقه‌ای را به‌عنوان محور مشترک برداشت خود از این مفهوم قرار داده‌اند؛ که بیان می‌دارد:

«اغلب توسعه منطقه‌ای همراه با ایده‌ای است که براساس آن مکان و ساکنین آنها از یک جایگاه پایین‌تر به یک جایگاه بالاتر از سازمان‌دهی می‌رسند؛ بنابراین توسعه فرایندی مشارکتی است که در آن مردم هم به‌عنوان عاملان فعال در اجرا و تصمیم‌گیری و هم به‌عنوان ذی‌نفعان در بهره‌مندی از نتایج، نقش کلیدی ایفا می‌کنند» [۲].

با توجه به نگاه‌های جدیدتر به توسعه محلی و منطقه‌ای، برنامه‌ریزی توسعه دیگر فقط بر مسائل ملی متمرکز نیست. اکنون هدف آن است که با جلب همکاری‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها، هر منطقه متناسب با توان‌ها و ویژگی‌های اجتماعی و جغرافیایی خود تقویت شود و در مسیر کاهش نابرابری‌ها و افزایش رقابت‌پذیری قرار گیرد. از طرفی در سیاست‌گذاری توسعه محلی و منطقه‌ای، رویکردهای مشارکتی و از پایین به بالا اهمیت روزافزونی پیدا کرده‌اند. این تئوری ثابت شده است که وقتی برنامه‌های یک کشور بدون توجه به واقعیات میدانی و براساس دیدگاه‌های به‌اصطلاح کارشناسانه از بالا به پایین تدوین شوند، محکوم به شکست خواهند بود. زبرادر چنین برنامه‌هایی نظرات مردم و به‌ویژه ذی‌مدخلان محلی نادیده انگاشته شده و به عبارتی برنامه‌ریزی با مردم و برای مردم نبوده است [۲]. سیاست‌ها، راهبردها و ابزارهای توسعه محلی و منطقه‌ای در طول تاریخ تکامل پیدا کرده‌اند. فلسفه و چرایی به کارگیری استراتژی توسعه منطقه‌ای تا اواخر دهه ۱۹۹۰، رفع نابرابری‌ها و عدم توازن‌های منطقه‌ای و در کنار آن تحریک اقتصاد مناطق و ارتقای آنها به سطح بالاتری از توسعه و رفاه بوده است. آژانس‌های توسعه و برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای، مهم‌ترین ابزار سیاستی برای تحقق این هدف در سطح مناطق بوده‌اند. البته در طول زمان رویکردهای مختلفی همچون محوری بودن نقش دولت در فرایند توسعه مناطق یا اولویت‌دادن به مردم و فعالان محلی در چارچوب ترویج رویکردهای تصمیم‌گیری از پایین و نیز ملاحظاتمانند پایداری و رقابت‌پذیری در توسعه، بر فرایندها و الگوهای توسعه محلی و منطقه‌ای و همچنین آژانس‌های توسعه اثرگذار بوده‌اند. در دهه ۱۹۶۰ فرض بر این بود که سیاست‌های توسعه منطقه‌ای دولت‌ها که با بهره‌گیری از آژانس‌های توسعه و برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای همراه بود، می‌تواند شرایط مناطق عقب‌مانده را از طریق به کارگیری ابزارهایی همچون باز توزیع منابع مالی و سرمایه‌گذاری وسیع در بخش عمومی تغییر دهد. در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ بحران‌های اقتصادی پی‌درپی و نیز تغییرات اقتصاد جهانی، موجبات بیکاری گسترده‌ای را در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه فراهم کرد و در این جریان، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و متعاقباً آژانس‌های توسعه و برنامه‌ریزی منطبق با شرایط به وجود آمده دچار تغییرات بسیاری شد، به‌طوری‌که سیاست کاهش بیکاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته به سیاست‌های قبلی همچون کاهش نابرابری‌های درآمدی و زیرساختی مناطق اضافه شد. در این دوره، یارانه‌های دولتی محوریت پیدا می‌کنند و برای مکان‌یابی و ایجاد صنایع در مناطق کمتر توسعه‌یافته، مشوق‌هایی در نظر گرفته می‌شود. به‌طور کلی می‌توان گفت که بعد از جنگ جهانی دوم تا اوایل دهه ۱۹۸۰، سیاست‌گذاری منطقه‌ای بیشتر سرمایه‌گذاری و حمایت زیرساختی از مناطق کمتر توسعه‌یافته بوده است و این تفکر سیاستی غالب بوده است که رسیدن به عدالت و توازن منطقه‌ای از طریق مکانیسم بازار امکان‌پذیر نیست [۳].

در ابتدای قرن بیست و یکم، سیاست‌های منطقه‌ای در بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا مورد ارزیابی مجدد و ریشه‌ای قرار گرفته است. تمرکز سیاست‌های جدید بر قابلیت‌ها و رقابت‌پذیری هوشمند مزیت‌های منطقه‌ای است و نقش سیاست‌های منطقه‌ای، بسیج استفاده مؤثرتر از منابع عمومی و خصوصی به‌جای مداخله مستقیم تعریف است. به‌عنوان بخشی از گذار به پارادایم

جدید، روابط سلسله مراتبی سنتی که در چارچوب آن دولت های ملی، مدیریت و سیاست گذاری را در انحصار خود در آورده بودند، با ترتیبات شبکه محور و گروهی بیشتری که شامل طیف وسیع تری از مشارکت کنندگان در سطوح مختلف و تکیه بر ساختار همیاری است، جایگزین شده اند. این بدان معناست که بازیگران محلی در طراحی و پیاده سازی برنامه های منطقه ای نقش محوری پیدا کرده اند [۴]، [۲]. این تغییر رویه در سیاست های توسعه منطقه ای، همچنان که در این گزارش مورد بحث و بررسی قرار گرفته است، جایگاه و اهمیت آژانس های توسعه و برنامه ریزی محلی و منطقه ای را از منظر حکمروایی و تنظیم گری توسعه در میان بازیگران محلی دوچندان کرده است.

در ایران سابقه برنامه ریزی محلی و منطقه ای، به صورت مدون، به برنامه های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی که غالباً متأثر از نظریه های منسوخ غرب از جمله تئوری «قطب رشد» بوده، بازمی گردد؛ رویکردی که گمان می کرد تمرکز سرمایه گذاری در چند نقطه منتخب می تواند توسعه را به مناطق پیرامونی «رخنه» دهد. اما غلبه نظام برنامه ریزی متمرکز و بخشی، همراه با ضعف نهادهای محلی، موجب شد که این الگو نه تنها به کاهش نابرابری فضایی منجر نشود، بلکه روندهای توسعه محلی و منطقه ای را نیز نامتوازن کند و پیامدهایی فضایی و اجتماعی چون کم آبی، حاشیه نشینی، تغییر کاربری اراضی، کالایی شدن زمین، آلودگی هوا و نابرابری های اجتماعی و اقتصادی را به دنبال داشته باشد [۴]. پس از انقلاب نیز هر چند نمونه هایی از طرح های توسعه محلی و منطقه ای به صورت محدود و پایلوت اجرا شد، اما هیچ گاه یک سیاست پایدار، درونزا و نهادمند برای فعال سازی قابلیت های بومی شکل نگرفت.

ایجاد نهادهایی مانند شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها و کمیته های برنامه ریزی شهرستان، تلاشی در جهت هماهنگ کردن اقدام های دستگاه ها در مقیاس منطقه ای و محلی بود؛ اما دولتی بودن این ساختارها، فقدان سازوکار حضور مؤثر مردم و بازیگران اقتصادی اجتماعی و محدودیت اختیارات اجرایی، موجب شد این نهادها تأثیرگذاری لازم را نداشته باشند. افزون بر این، در شرایط کنونی جهت گیری ها و برنامه های پیشرفت و آبادانی مناطق نیز در بسیاری موارد تحت تأثیر تغییرات مدیریتی و جابه جایی های سیاسی قرار می گیرد؛ به گونه ای که با تغییر دولت ها یا مدیران، اولویت ها و رویکردها دستخوش تغییر می شود و بسیاری از برنامه ها پیش از دستیابی به نتایج ملموس تداوم نمی یابند. پیامد چنین وضعیتی، عدم شکل گیری یک جریان پایدار و مستمر در پیشرفت اقتصادی و اجتماعی مناطق است. در نتیجه، کشور همچنان فاقد سازوکاری یکپارچه، درونزا و مردم پایه است که بتواند با مشارکت بازیگران محلی و منطقه ای و با بهره گیری از مشاوره های علمی و تخصصی، اقدام های پیشرفت و آبادانی را با قابلیت های اقتصادی، اجتماعی و طبیعی هر منطقه سازگار سازد. به بیان دیگر، در شرایط کنونی، ساختار دیوان سالار و تمرکزگرا به تنهایی از ظرفیت و انعطاف لازم برای شناسایی دقیق، اولویت بندی به هنگام مسائل محلی و ارائه راهکارهای خلاقانه برخوردار نیست. حال این پرسش اساسی مطرح است که آیا استقرار نهادی با کارکردهای «آژانس های برنامه ریزی و توسعه محلی و منطقه ای» می تواند بر این خلأهای ساختاری فائق آید و بستری برای گذار به یک نظام متوازن، رقابت پذیر و درونزا در عرصه پیشرفت و آبادانی منطقه ای کشور فراهم سازد؟

با این نگاه و با توجه به تغییر رویه هایی که در رویکردهای برنامه ریزی محلی و منطقه ای در جهان صورت گرفته است، این گزارش در ابتدا به بررسی جایگاه و کارکردهای آژانس های توسعه و برنامه ریزی محلی و منطقه ای، به عنوان ابزارهای محوری تحقق سیاست های توسعه اقتصادی و اجتماعی در مناطق داخلی یک کشور پرداخته است. در ادامه و با توجه به بررسی تجارب آژانس های توسعه و برنامه ریزی محلی و منطقه ای در کشورهای آمریکا، هند، مجارستان، چین، لائوس، ترکیه، کانادا و سنگال و همچنین بررسی اقدام ها، چالش ها و اقتضائات توسعه محلی و منطقه ای در کشور، ضرورت و چگونگی ایجاد چنین نهادهایی در ایران مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

لازم به ذکر است که در این پژوهش و در ارتباط با ایران، به جای استفاده از عبارت «آژانس های (آژانس) توسعه محلی و منطقه ای»، از عنوان «دفتر (دفتر) برنامه ریزی محلی و منطقه ای» استفاده شده است. در عین حال، در ادبیات و تجارب جهانی مورد بررسی، عموماً از واژه «آژانس» (Agency) برای اشاره به این گونه ساختارهای توسعه ای در سطوح محلی و منطقه ای استفاده شده است.



الف) سوابق پژوهشی

مهم‌ترین پژوهش‌های صورت گرفته که همسو با موضوع این پژوهش هستند به شرح جدول ذیل است.

جدول ۱. سوابق پژوهشی مرتبط با سیاست‌های توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران

محقق / سال	موضوع تحقیق	نتایج
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (۱۴۰۲) [۵]	بازاندیشی در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (رویکردها، تجارب و راهکارها)	این پژوهش با بررسی تجارب ۹ کشور در حال گذار در سه قاره آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین بر این نکته تأکید می‌کند که نهادهای عمومی غیردولتی، مردمی و دستگاه‌های اجرایی در سطوح محلی و منطقه‌ای به‌عنوان کاتالیزورها و لنگرهای حاکمیت توسعه سرزمینی اجتماع محور نقش آفرینی می‌کنند. رشد اقتصادی و تقویت خدمات اجتماعی پایه، نیازمند بسیج منابع محلی از اجتماعات و نهادهای خصوصی، عمومی و مردمی و استفاده هوشمندانه‌تر، استراتژیک‌تر و پاسخگوتر محلی از منابع محدود دولت مرکزی است.
کایدنژاد و همکاران (۱۳۹۹) [۶]	تحلیلی بر جایگاه توسعه منطقه‌ای در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران	بر اساس نتایج این مطالعه، سیاست‌های کلان، فاقد راهبردی مشخص و روشن پیرامون توسعه منطقه‌ای هستند و گرایش عمده آنها بر توسعه تمرکزگر است و در اینجا لزوم ایجاد سر فصلی مشخص با عنوان توسعه منطقه‌ای احساس می‌شود تا بتوانند به‌عنوان راهبردهایی برای توسعه منطقه‌ای و بنیانی برای قوانینی باشد که ضمن توجه به تمرکززدایی در مسئله توسعه، ^۱ به مهم‌ترین هدف توسعه منطقه‌ای یعنی تمرکززدایی برسند.
محمدی و همکاران (۱۳۹۸) [۷]	چارچوب تحلیل کارکردی نظام نوآوری منطقه‌ای در کشورهای در حال توسعه	کارکردهای توسعه نوآوری منطقه‌ای در کشورهای در حال توسعه شامل هشت محور به شرح: «قابلیت حکمرانی نوآوری منطقه‌ای و جهت‌دهی آن»، «قابلیت ایجاد زیست‌بوم نوآوری»، «قابلیت تشخیص، مسئله‌یابی و پیش‌بینی فناوری‌های شرکت‌ها و منابع»، «قابلیت توسعه صنعتی فناوری (متناسب با رویکرد DUL)»، «قابلیت توانمندسازی، حمایت و بسیج منابع»، «قابلیت شبکه‌سازی، یادگیری تعاملی، جریان، سرریز و انباشت دانش»، «قابلیت ایجاد بازار» و در نهایت «قابلیت کشف و انتشار فرصت‌های کارآفرینی» است.
یاسوری و سجودی (۱۳۹۷) [۸]	استراتژی توسعه منطقه‌ای (RDS) راهکاری نوین جهت توسعه متوازن منطقه‌ای (مطالعه موردی: شهرستان رشت)	نتایج این پژوهش مؤید این موضوع است که استراتژی‌های نوین توسعه منطقه‌ای با تقویت رقابت‌پذیری و جهت‌دادن به جریان‌ها (جمعیت، کالا، سرمایه)، موجبات کاهش نابرابری منطقه‌ای، افزایش کارایی فضا و توسعه متوازن منطقه‌ای را فراهم می‌نمایند.
انتظاری (۱۳۹۷) [۹]	تحلیل تأثیر دانشگاه بر توسعه منطقه‌ای در ایران	نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که اکوسیستم توسعه دانش‌بنیان، در استان‌های ایران شکل نگرفته است. بر این اساس، دانشگاه‌های استانی در ایران تأثیر درخور توجهی بر توسعه منطقه‌ای ندارند، چون دانشگاه‌ها نمی‌توانند فرایندها و قابلیت‌های پایه استان‌ها را به نوآوری، کارآفرینی و کسب و کارهای دانش‌بنیان تبدیل کنند؛ از طرف دیگر، اکوسیستمی وجود ندارد که ظرفیت جذب مناطق را بالا ببرد و فعالیت‌های دانشگاه‌ها را به نظام‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیوند دهد؛ بنابراین، تنها راه بهبود کمک دانشگاه‌ها به توسعه منطقه‌ای، ساخت «اکوسیستم‌های توسعه دانشگاه» است که همت دولت، دانشگاه‌ها و دیگر نهادهای ذی‌صلاح را طلب می‌کند.

۱. البته در «سیاست‌های کلی آمایش سرزمین» و «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» بندهایی در این ارتباط دیده شده است.

محقق / سال	موضوع تحقیق	نتایج
مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶) [۱۰]	مجموعه مطالعات منطقه ای و آمایش سرزمین در ایران (۳): مآخذشناسی مطالعات توسعه منطقه ای در ایران (ویرایش اول)	نظام برنامه ریزی منطقه ای در ایران تاکنون دستاوردی قابل اعتنا نداشته و در بسیاری از موارد، نه تنها به کاهش نابرابری ها کمک نکرده، بلکه شکاف توسعه میان مناطق مختلف کشور را نیز افزایش داده است. منطقه بندی های انجام شده نیز غالباً با ملاحظات محیط زیستی، از جمله حوزه های آبخیز، انطباق نداشته اند. افزون بر این، بخش عمده ای از مطالعات آمایشی در سطح استان ها صرفاً به بررسی وضع موجود محدود شده و نتوانسته اند خروجی مؤثری برای نظام برنامه ریزی فراهم کنند. در این میان، یکی از اقدام هایی که می تواند به شکوفایی قابلیت های جغرافیایی کشور بیانجامد، ایجاد و تقویت نهادها و تشکلهای منطقه ای در حوزه های مختلف، به ویژه علمی، فرهنگی، اقتصادی و محیط زیستی، با بهره گیری از عناصر هویتی ایرانی اسلامی است.
فرجی راد و همکاران (۱۳۹۲) [۱۱]	آسیب شناسی سیاست های توسعه منطقه ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی	نتایج این پژوهش نشان می دهد که سیاست های توسعه منطقه ای در ایران نتوانسته است به اموری همچون شناخت ظرفیتهای اجتماعی، اقتصادی و محیطی محلی و منطقه ای، تقویت رهبری منطقه ای، طراحی سیاست های شرایط محلی، مدیریت محلی و منطقه ای و مشارکت عوامل منطقه ای بپردازد. علاوه بر آن، کاستی در تعریف مشخص از منطقه و توسعه منطقه ای، وجود ساختارهای متمرکز تصمیم گیری و اجرایی، بی توجهی به روش های نوین توسعه منطقه ای همچون توسعه دانش، ارتقای یادگیری، توسعه اقتصاد اجتماعی و کارآفرینی در سطح محلی و در نهایت فراهم نشدن بسترهای مناسب برای حکمروایی منطقه ای، از دلایل اصلی شکست سیاست های توسعه منطقه ای در ایران از منظر رویکرد نهادی هستند.

علاوه بر موارد مذکور در جدول ۱، مطالعات «گروه بتل»^۱ نیز از جمله اسناد و مطالعات ارزشمندی است که بر ضرورت اتخاذ نگاه منطقه ای و برنامه ریزی مبتنی بر قابلیت های محلی تأکید داشته است. مطالعات گروه بتل که در دهه ۱۳۵۰ در قالب «پروژه توسعه منطقه ای بتل» برای سازمان برنامه ایران انجام شد، در واقع نخستین کوشش نظام مند برای استقرار برنامه ریزی جامع منطقه ای در کشور به شمار می آید. در این طرح، ایران به ۱۱ منطقه برنامه ریزی تقسیم شد و برای هر منطقه اسنادی تفصیلی شامل تحلیل ساختار اقتصادی، حساب های منطقه ای، بودجه بندی پیشنهادی و برنامه های اجرایی بخشی در حوزه هایی چون صنعت، کشاورزی، حمل و نقل و خدمات اجتماعی تدوین شد. نمونه شاخص این مطالعات، گزارش مبسوط منطقه پنجم (همدان و لرستان) است که جزئیات پروژه ها را تا سطح سکونتگاه ها مشخص می کرد. با این حال، بررسی های تاریخی و آسیب شناسانه برنامه ریزی منطقه ای در ایران نشان می دهد که این شالوده فنی هرگز به توسعه متوازن منطقه ای منجر نشده است. عواملی همچون حاکمیت نظام برنامه ریزی بخشی و تمرکزگرا، فقدان جایگاه قانونی و حقوقی برای توسعه منطقه ای، وابستگی شدید بودجه های عمرانی به درآمدهای ناپایدار نفتی و ضعف دسترسی به داده های قابل اعتماد در سطوح محلی، همواره شکافی عمیق میان برنامه های تدوین شده و نتایج اجرایی ایجاد کرده اند [۱۲]، [۱۳]. این تناقض تاریخی میان ظرفیت برنامه ریزی راهبردی از یک سو و ضعف ساختارهای اجرایی میانی از سوی دیگر، ضرورت ایجاد نهادی تنظیم گر، هماهنگ کننده و تسهیلگر در سطوح محلی و منطقه ای را به عنوان یک الزام نهادی گریزناپذیر مطرح می سازد.

در نهایت باید اشاره داشت که پژوهش های مورد بررسی در حوزه توسعه محلی و منطقه ای در ایران عمدتاً بر آسیب شناسی غلبه رویکردهای تمرکزگرا، پیروی نکردن از راهبردی مشخص برای توسعه محلی و منطقه ای، ضعف حکمروایی و مدیریت محلی، نارسایی در بهره برداری از ظرفیتهای اجتماعی و اقتصادی مناطق و ناکامی در شکل گیری نظام های نوآوری و پیوند مؤثر میان دانشگاه، صنعت و نهادهای محلی تمرکز داشته اند. با این حال، بخش قابل توجهی از این مطالعات در سطح توصیف چالش ها و توصیه های کلی باقی مانده و به طراحی سازوکارهای نهادی مشخص و عملی در مقیاس محلی و منطقه ای برای حل چالش های مورد اشاره نپرداخته اند. غفلت از تدوین الگوهای اجرایی نهادهای عمومی غیردولتی، همچون آژانس های توسعه محلی و منطقه ای که می توانند بستر سامان دهی مسائل و ظرفیتهای توسعه ای در مقیاس سرزمینی را فراهم کنند، یکی از خلأهای بنیادین این ادبیات به شمار می رود. پژوهش حاضر در پاسخ به همین خلأ، تلاش دارد چارچوبی نهادی برای شکل دهی و کارکرد چنین نهادهایی متناسب با شرایط بومی و نهادی ایران ارائه کند.

1. Battelle Memorial Institute

ب) سوابق تقنینی

در بررسی تاریخی نهادهای توسعه‌ای ایران، «بنگاه‌های عمرانی کشور» را می‌توان نخستین تجربه نزدیک به ساز و کارهایی چون آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای دانست. نهادهای که براساس «[قانون بنگاه عمرانی کشور \(مصوب ۱۳۳۴/۵/۱۱، با اصلاحات و الحاقات بعدی\)](#)» تحت نظارت وزارت کشور شکل گرفت و طبق متن قانون وظیفه داشت به عمران و آبادی قراء و تعمیم فرهنگ و بهداشت و بهبود وضع کشاورزی و کشاورزان و بالا بردن سطح زندگی آنان و تقویت روح همکاری و تعاون بین آنها بپردازد. تأکید بیش از حد بر اجرای پروژه‌های عمرانی و بی‌توجهی به مسائل اقتصادی و اجتماعی، مشخص نبودن ساز و کار هماهنگی بنگاه‌های عمرانی با دستگاه‌های اجرایی و همچنین غلبه نگاه از بالا در تشکیل این بنگاه‌ها از جمله نقاط ضعفی است که در ارتباط با تأسیس و فعالیت این نهادها وجود داشته است.

به‌طور کلی و قبل از انقلاب اسلامی، نگاه به توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ساز و کارهای تحقق آن، به صورت پراکنده و البته مقطعی بوده است. در برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷)، به توسعه منطقه‌ای به صورت محدود و مصادقی (عمران دشت مغان) توجه شده بود. در [برنامه عمرانی دوم \(۱۳۴۰-۱۳۳۴\)](#) توسعه منطقه‌ای محوریت بیشتری پیدا می‌کند، به‌طوری که در طول اجرای این برنامه از شرکت‌های مشاور و همچنین برخی سازمان‌های بین‌المللی در زمینه عمران منطقه‌ای استفاده شده است. در برنامه مذکور توسعه منطقه خوزستان صرفاً با تأکید بر سدسازی و ایجاد شبکه‌های آبیاری مورد توجه قرار گرفت و بعد از این منطقه، دومین منطقه مورد توجه سازمان برنامه در طول برنامه دوم، شامل سیستان و بلوچستان، جیرفت و میناب و در ادامه کرمان می‌شود. همچنین در [برنامه عمرانی دوم](#)، برنامه‌های عمرانی برای مناطق آذربایجان، کردستان، خراسان جنوبی نیز پیشنهاد شده بود که به دلیل محدودیت مالی دولت به مرحله مطالعه و عمل نرسیدند. به‌طور کلی، انجام مطالعات فراگیر توسعه منطقه‌ای و ایجاد نهادهای توسعه منطقه‌ای (به‌خصوص در خوزستان) از برجستگی‌های [برنامه عمرانی دوم](#) بوده است. رویکرد منطقه‌ای در [برنامه سوم عمرانی \(۱۳۴۶-۱۳۴۱\)](#) با نهادسازی مواجه شد. تشکیل نهاد استانی سازمان برنامه در استان‌ها و نیز تأکید بر برنامه‌های عمرانی توسعه محلی و منطقه‌ای و گرفتن نظر مشورتی از استانداران و فرمانداران کل و در برخی موارد نمایندگان استان‌ها از موارد مهم نگاه منطقه‌ای این برنامه است. در طی [برنامه چهارم عمرانی \(۱۳۵۱-۱۳۴۷\)](#)، با توجه به لزوم ملی دیدن برنامه‌های منطقه‌ای، خطوط اصلی توسعه و اولویت‌های نسبی هر منطقه تعیین شد و براساس طرحی که تهیه شد، کشور به ۱۱ منطقه برنامه‌ریزی تقسیم شد.^۱ در [برنامه پنجم عمرانی \(۱۳۵۶-۱۳۵۲\)](#) با حذف سیاست مناطق بازده گانه کشور، سیاست توسعه معطوف به مناطق کم‌برخوردار تر گردید و در این چارچوب طرح‌های توسعه منطقه‌ای همچون «طرح توسعه منطقه‌ای سلسله»^۲ تدوین و پیاده‌سازی شد. تحلیل اهداف برنامه‌های عمرانی نشان می‌دهد که توجه به توسعه متوازن منطقه‌ای عمدتاً در برنامه عمرانی پنجم مورد تأکید بوده است [۱۴].

بررسی پیشینه اقدام‌های توسعه منطقه‌ای در قبل از انقلاب اسلامی و در قالب برنامه‌های عمرانی نشان‌دهنده آن است که برای سازمان‌های عمران منطقه‌ای نقش مهمی در مسیر توسعه مناطق تعریف شده بود. این سازمان‌ها که عمدتاً در طول برنامه‌های عمرانی دوم و سوم شکل گرفتند و فعالیت داشتند، به‌عنوان نهادهای اجرایی فرابخشی با هدف «بسیج منابع آب و خاک» و «رفع محرومیت‌های شدید منطقه‌ای» در مناطقی با پتانسیل طبیعی بالا اما با سطح توسعه‌یافتگی پایین تأسیس شدند. سازمان عمران خوزستان بر توسعه شبکه‌های آبیاری و کشت و صنعت نیشکر متمرکز شد و سازمان‌های عمران جیرفت و سیستان و بلوچستان نیز به ترتیب با محوریت بهره‌برداری از سد و تأمین آب برای توسعه کشاورزی و تثبیت جمعیت فعالیت خود را آغاز کردند. این نهادها که مستقیماً زیر نظر سازمان برنامه فعالیت می‌کردند، قرار بود با ایجاد زیرساخت‌های اصلی و تزریق سرمایه دولتی، به قطب‌های رشد اقتصادی در مناطق عقب‌مانده کشور تبدیل شوند. در این ارتباط و با توجه به طرح‌های توسعه منطقه‌ای اجرا شده در طول برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب و با هدف بررسی جزئیات آنها و استخراج درس‌آموخته‌های احتمالی، در بخش‌های بعدی این پژوهش، تجربه توسعه منطقه‌ای سلسله و مناطق جیرفت و میناب مورد بررسی دقیق‌تری قرار گرفته است.

۱. در این طرح ۱۱ منطقه کلان تعیین شده عبارت بودند از: ۱. گیلان و مازندران؛ ۲. آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و اردبیل؛ ۳. تهران، مرکزی، قم، سمنان و زنجان؛ ۴. خوزستان و کهگیلویه و بویراحمد؛ ۵. همدان و لرستان؛ ۶. اصفهان، یزد و چهارمحال و بختیاری؛ ۷. فارس؛ ۸. سیستان و بلوچستان و کرمان؛ ۹. خراسان؛ ۱۰. کردستان، کرمانشاه و ایلام و ۱۱. هرمزگان و بوشهر.
۲. سلسله یکی از شهرستان‌های استان لرستان است که به دلیل ویژگی‌های اجتماعی و جغرافیایی ویژه، امکان تعمیم تجارب توسعه منطقه‌ای آن به سایر مناطق کشور فراهم بود و به همین خاطر در اوایل دهه ۱۳۵۰ جهت اجرای یک الگوی توسعه درون‌زای منطقه‌ای مدنظر قرار گرفت. بررسی تفصیلی این تجربه در بخش‌های بعدی این گزارش آمده است.

به‌رغم تدوین و اجرای برنامه‌های عمرانی در قبل از انقلاب اسلامی، روند شاخص‌های نابرابری و محرومیت نشان می‌دهد که این تلاش‌ها نتوانستند به بهبود واقعی شرایط اجتماعی و طبقات محروم جامعه منجر شوند. در این ارتباط و براساس بررسی‌های صورت گرفته [۱۵]، ضریب جینی طی سال‌های ۱۳۴۸ تا ۱۳۵۷ از ۰٫۴۴۱۴ به ۰٫۵۲۴۰۵ افزایش یافت که بیانگر تعمیق شکاف درآمدی در آستانه انقلاب اسلامی است. علاوه بر این، نسبت سهم درآمدی ثروتمندترین دهک به فقیرترین دهک نیز از ۲۰ درصد در سال ۱۳۴۸ به ۳۳ درصد در سال ۱۳۵۴ رسید که حاکی از تمرکز بیشتر منابع در طبقات برخوردار بود. این شاخص‌ها به‌روشنی نشان می‌دهند که با وجود برنامه‌های عمرانی، نابرابری و محرومیت نه تنها کاهش نیافت بلکه در بسیاری موارد تشدید نیز شد.

بعد از انقلاب اسلامی، «شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها» که براساس ماده (۷۰) «[قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران \(مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۷\)](#)» ایجاد و مبتنی بر ماده (۸۳) «[قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران \(مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱\)](#)» تنفیذ شده‌اند، نزدیک‌ترین نهادی هستند که به لحاظ نظارت بر جریان‌های توسعه‌ای در استان‌ها، با بخشی از وظایف آژانس‌های توسعه و برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای، قرابت معنایی می‌توانند داشته باشند. در ماده (۷۰) «[قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران](#)» اشاره شده است که «به‌منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود». در ادامه و در تبصره «۱» ماده مذکور نیز اشاره شده است که «به‌منظور پیشبرد اهداف و انجام وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته‌های تخصصی متشکل از مدیران و رؤسای ادارات کل، شعب و نمایندگی سازمان‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در استان که مشمول نظام بودجه استانی بوده و یا قسمتی از وظایف عمرانی استانی را عهده‌دار هستند (دستگاه‌های اجرایی استانی) تشکیل می‌گردد». همچنین در ماده (۷۱) قانون مذکور، وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها تعیین شده است که از جمله آنها می‌توان به محورهای چون تهیه برنامه‌های بلندمدت توسعه‌ای استان‌ها در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور، شناخت قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی استان و ایجاد زمینه‌های لازم برای تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری‌های مردمی و بررسی وضعیت اشتغال در سطح استان و پیش‌بینی روش‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا اشاره کرد.

در سیر تحول نظام برنامه‌ریزی کشور، ماده (۳۱) «[قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور \(مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰\)](#) با اصلاحات و الحاقات [بعدی](#)» جایگاه شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها را به‌عنوان عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیری و نظارت بر توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح استان تثبیت کرده است. این ماده قانونی با ترسیم وظایفی گسترده، از جمله تدوین اسناد توسعه بلندمدت، اولویت‌بندی مزیت‌های نسبی، جذب سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی و حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و فناوری‌های راهبردی، تلاش کرده است تا اختیارات استان‌ها را در جهت راهبری توسعه درون‌زا و برون‌گرای منطقه‌ای ارتقا دهد. با این وجود، اگرچه وظایف محوله در ماده (۳۱)، به‌ویژه در حوزه‌های «شناخت قابلیت‌های منطقه‌ای» و «تجهیز منابع» ظاهری مشابه با مأموریت‌های «آژانس‌های توسعه منطقه‌ای» دارد، اما ترکیب اعضای شورا که عمدتاً متشکل از مدیران و نمایندگان دستگاه‌های دولتی است، نشان می‌دهد که ساختار حکمرانی این نهاد همچنان در مدار رویکردهای اداری و متمرکز باقی مانده است. به‌طور کلی، دولتی بودن، در نظر نگرفتن مشارکت بخش خصوصی و سمن‌ها، غفلت از موضوع جذب سرمایه‌های خارج از استان، بی‌توجهی به توسعه نوآورانه منطقه براساس مزیت‌های رقابت‌پذیر، وابستگی به نظام برنامه‌ریزی از بالا و بهره‌گیری کمتر از حرکت‌های جمعی و جهادی، از جمله مهم‌ترین ضعف‌هایی است که می‌تواند در زمینه عملکرد و دامنه وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها مطرح کرد.^۱

۱. با توجه به اینکه آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای در مقیاس‌های میانی (منطقه‌ای) در یک کشور فعالیت دارند و همچنین به‌دلیل ماهیت چندوجهی و تنظیم‌گر این نهادها، در این گزارش به بررسی نهادهایی چون انجمن ده و شوراهای اسلامی روستاها پرداخته نشده است.



جدول ۲. قوانین و برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای مرتبط با توسعه منطقه‌ای در ایران

ردیف	عنوان قانون / برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای	اهم نکات و نقدها
۱	قانون بنگاه عمرانی کشور (مصوب ۱۳۳۴/۰۵/۱۱، با اصلاحات و الحاقات بعدی)	وظیفه عمران روستاها و بهبود وضعیت بهداشتی و رفاهی کشاورزان به بنگاه‌های عمرانی واگذار شد، اما تمرکز بیش از حد بر پروژه‌های عمرانی، کم‌توجهی به ابعاد اقتصادی و اجتماعی، ابهام در ساز و کار هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی و غلبه نگاه بالاب‌پایین از مهم‌ترین نقاط ضعف این نهادها بود.
۲	برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷)	نگاه به توسعه منطقه‌ای به صورت محدود و مصداقی (عمران دشت مغان) بود.
۳	برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۰-۱۳۳۴)	از شرکت‌های مشاور و سازمان‌های بین‌المللی برای عمران استفاده شد. تمرکز اصلی بر توسعه خوزستان از طریق سدسازی و آبیاری بود و مناطق سیستان و بلوچستان، جیرفت، میناب و کرمان نیز مورد توجه قرار گرفتند. انجام مطالعات فراگیر توسعه منطقه‌ای و ایجاد نهادهای توسعه منطقه‌ای (به خصوص در خوزستان) از برجستگی‌های این برنامه عمرانی بوده است.
۴	برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱)	تشکیل نهاد استانی سازمان برنامه در استان‌ها و نیز تأکید بر برنامه‌های عمرانی توسعه محلی و منطقه‌ای و گرفتن نظر مشورتی از استانداران و فرمانداران کل و در برخی موارد نمایندگان استان‌ها از موارد مهم نگاه منطقه‌ای این برنامه است.
۵	برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۱-۱۳۴۷)	با توجه به لزوم ملی دیدن برنامه‌های منطقه‌ای، خطوط اصلی توسعه و اولویت‌های نسبی هر منطقه تعیین شد و بر اساس طرحی که تهیه شد، کشور به ۱۱ منطقه برنامه‌ریزی تقسیم شد.
۶	برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)	سیاست‌های توسعه‌ای معطوف به مناطق کم‌برخوردارتر گردید و در این چارچوب طرح‌های توسعه منطقه‌ای همچون «طرح توسعه منطقه‌ای سلسله» تدوین و پیاده‌سازی شد.
۷	قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۷)	ضرورت ایجاد «شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها» مطرح شد که نزدیک‌ترین نهادی هستند که به لحاظ نظارت بر جریانات توسعه‌ای در استان‌ها، با بخشی از وظایف آژانس‌های توسعه و برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای، قرابت معنایی می‌توانند داشته باشند.
۸	قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱)	بر اساس ماده (۸۳) این قانون مواد (۷۰) و (۷۱) « قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۷ و اصلاحیه‌های آن » برای دوره برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴) تنفیذ شد.
۹	ماده (۱۳) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی)	جایگاه قانونی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان را به عنوان عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیر و ناظر بر توسعه استان تثبیت کرده و وظایفی همچون تصویب اسناد توسعه، اولویت‌بندی مزیت‌های منطقه‌ای، جذب سرمایه‌گذاری و هماهنگی جهت تحقق عدالت سرزمینی را برای آن تعیین نموده است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

علاوه بر این، در سطح سیاست های کلان کشور نیز سیاست های کلی نظام در حوزه «اقتصاد مقاومتی» و «آمایش سرزمین» بر رقابت پذیری منطقه ای و ضرورت تقسیم کار ملی در میان مناطق مختلف کشور تأکید داشته و به نوعی مسیر را برای ایجاد نهادی با ویژگی های آژانس های توسعه و برنامه ریزی در مقیاس محلی و منطقه ای هموار کرده اند. در این ارتباط، جزء «۳» بند «ب» «سیاست های کلی آمایش سرزمین»، بر «تعامل سازنده میان ارزش ها و مزیت های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و انگیزه های ملی و اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاست گذاری و حاکمیتی» و جزء «۱» و «۲» بند «ج» این سیاست ها به ترتیب بر «تقسیم کار ملی با توجه به استعداد های طبیعی و خلق مزیت های جدید در مناطق مختلف کشور» و «هم افزایی مزیت های کشور، نوسازی بخش کشاورزی متناسب با منابع تولید و پهنه بندی اقلیمی، اصلاح و تکمیل زنجیره های تولید صنعتی، سازمان دهی بخش خدمات نوین و تولید کالا و خدمات دانش پایه» تأکید کرده اند. همچنین بند «۱» و بند «۳» «سیاست های کلی نظام در حوزه اقتصاد مقاومتی»، بر «به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت های اقتصادی، با تسهیل و تشویق همکاری های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم درآمد و متوسط» و «ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان ها و به کار گیری ظرفیت و قابلیت های متنوع در جغرافیای مزیت های مناطق کشور» تأکید داشته اند.

۳. مسئله مقیاس در برنامه ریزی محلی و منطقه ای

یکی از مهم ترین پیش نیاز های برنامه ریزی محلی و منطقه ای، انتخاب مرز های منطقه و سطوح محلی بر پایه معیار های طبیعی و کار کردی و به کار گیری نگاه پهنه ای در طراحی برنامه هاست؛ رویکردی که محدوده ها و مداخلات توسعه ای را با منطق واقعی فضا و محیط هماهنگ می سازد. در رویکردهای جدید توسعه محلی و منطقه ای، منطقه و سطح محلی زمانی معنا و کارایی بیشتری برای سیاست گذاری پیدا می کند که بر منطق کار کردی فضا استوار باشد، یعنی در تعریف این مقیاس از برنامه ریزی، جریان های واقعی فعالیت های اقتصادی، شبکه های نهادی و الگوهای محیطی لحاظ شود. از این منظر، اتکا بر مرز بندی های صرفاً اداری برای طراحی مداخلات توسعه ای، تصویر ناقصی از نیاز ها و ظرفیت های مکانی را ارائه می دهد. به همین دلیل، پیشنهاد می شود محدوده های توسعه ای تا حد امکان با مرز های طبیعی و اکولوژیک، مانند حوزه های آبخیز، همخوانی پیدا کنند؛ چرا که این مرز ها ساز و کار های اصلی شکل دهنده پایداری محیطی، توزیع منابع و پیوندهای فضایی را منعکس می کنند. تلفیق این مرز های طبیعی با واقعیت های جمعیتی و نهادی، امکان طراحی سیاست هایی را فراهم می سازد که هم با منطق محیطی سازگار است و هم قابلیت اجرا در ساختار حکمرانی موجود را دارد [۲].

لذا اتخاذ نگاه پهنه ای در طراحی و پیاده سازی اقدام ها، از الزاماتی که رعایت آن نقش بسزایی در موفقیت و پایداری برنامه های توسعه محلی و منطقه ای دارد. به کار گیری چنین رویکردی به این معناست که تمامی عناصر، روابط و پدیده های یک منطقه، شامل بافت های شهری و روستایی، زیر ساخت ها، منابع طبیعی، کاربری زمین، تعاملات اقتصادی و نهادی، جریان های اجتماعی و شبکه های حمل و نقل، در یک چارچوب یکپارچه مورد توجه قرار گیرند و تأثیرات متقابل آنها بر یکدیگر تحلیل و لحاظ شود؛ نه اینکه صرفاً چند نقطه مشخص، محور سیاست ها و اقدام ها قرار بگیرند. چنین رویکردی امکان می دهد فرصت ها، خدمات و زیر ساخت ها به صورت متوازن در سراسر منطقه توزیع شوند، فشار بر نقاط مرکزی کاهش یابد، مناطق پیرامونی و حومه ای نیز از سهم خود در توسعه برخوردار شوند و تعامل میان توسعه اقتصادی، حفاظت محیط زیست و عدالت اجتماعی به شکل هم زمان مدیریت گردد. برنامه ریزی فضایی یکپارچه با در نظر گرفتن روابط و وابستگی های میان بخشی و میان مقیاس، امکان هماهنگی سیاست ها و اقدام های اقتصادی، اجتماعی و محیطی را فراهم می کند و توزیع متعادل منابع، سرمایه گذاری و فرصت ها را در تمام بخش های منطقه تضمین می کند. بنابراین، اتخاذ دیدگاه پهنه ای فراتر از تمرکز بر نقاط خاص، بستری ایجاد می کند که توسعه ای منطقی، یکپارچه، متوازن و پایدار را برای کل منطقه ممکن می سازد و از تمرکز زدگی، پراکندگی ناهماهنگ و

تبعات اجتماعی و محیطی نامطلوب جلوگیری می‌کند [۱۶]، [۱۷].

همچنین باید اشاره داشت که برنامه‌ریزی منطقه‌ای، به‌عنوان فرایندی آینده‌نگر و نظام‌مند برای سازمان‌دهی فضایی فعالیت‌ها، توزیع بهینه کاربری‌ها، زیرساخت‌ها و شبکه‌های ارتباطی و تنظیم تعامل میان جمعیت و محیط [۱۸]، به‌دلیل ماهیت طراحی و ساماندهی ساختار فضایی، از اولویت راهبردی نسبت به توسعه منطقه‌ای برخوردار است. چراکه این چارچوب فضایی-نهادی، امکان هماهنگی بین اهداف اقتصادی اجتماعی و محیطی را فراهم می‌کند و زمینه را برای اجرای سیاست‌های پایدار و متوازن توسعه ایجاد می‌کند. در مقابل، توسعه منطقه‌ای عمدتاً با افزایش رشد اقتصادی، ایجاد اشتغال، ارتقای خدمات و بهبود رفاه اجتماعی سروکار دارد و بدون پشتیبانی یک برنامه‌ریزی منطقه‌ای منسجم، ممکن است به اقدام‌های پراکنده، ناهماهنگ و کوتاه‌مدت محدود شود.

۴. چستی و چرایی ایجاد نهادهای توسعه و برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای

طبق تعریف «انجمن اروپایی آژانس‌های توسعه منطقه‌ای»، آژانس‌های توسعه منطقه‌ای (RDAs) شخصیت‌های حقوقی هستند که به‌صورت نیمه‌دولتی فعالیت داشته و در سطحی بین سطح ملی و محلی استقرار می‌یابند و به‌واسطه و با همکاری بخش خصوصی، مؤسسات عمومی و بخش مردمی و سمن‌ها، به دنبال بهبود اقتصاد در مقیاس منطقه‌ای و در نهایت ملی هستند. این نهادها معمولاً با هدف اجرای سیاست‌های توسعه‌ای در نواحی عقب‌مانده یا دارای پتانسیل ویژه تأسیس شده‌اند و نقشی واسطه‌ای میان دولت مرکزی و نهادهای محلی ایفا کرده‌اند. آژانس‌های توسعه و برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای در اروپا، به‌اندازه کشورهای که در آنها فعالیت می‌کنند متنوع هستند و طیف گسترده‌ای از فعالیت‌ها را انجام می‌دهند. پیشبرد برنامه توسعه اقتصادی مناطق، ارتقای کارایی و رقابت‌پذیری کسب‌وکارها، کمک به بین‌المللی شدن شرکت‌ها در حوزه‌های فعالیت خود، بهبود اشتغال و کمک به تحقق اهداف ترسیم شده توسعه، از جمله اهداف اصلی آژانس‌های توسعه منطقه‌ای به‌شمار می‌رود. همچنین، این آژانس‌ها با شناسایی ظرفیت‌ها و مزیت‌های نسبی هر منطقه، اقدام به طراحی و پیاده‌سازی برنامه‌های توسعه‌محور، جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، و تسهیل تعامل میان بخش‌های مختلف اقتصادی می‌کنند [۱۹]، [۲۰]، [۲۱].

به‌عنوان یکی از محورها و بازوهای اصلی توسعه منطقه‌ای در اروپا، آژانس‌های توسعه منطقه‌ای دارای ۵ هدف قانونی به شرح زیر هستند:

۱. بازآفرینی و توسعه اقتصادی بیشتر،

۲. ارتقای کارایی کسب‌وکار، سرمایه‌گذاری و رقابت‌پذیری،

۳. بهبود وضعیت اشتغال،

۴. توسعه مهارت‌های شغلی؛ و

۵. کمک به تحقق اهداف ترسیم شده توسعه [۲۱]، [۲۰].

فلسفه وجودی آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای، رقابت‌پذیر کردن اقتصاد داخلی مناطق یک کشور و بهره‌جستن حداکثری و البته پایدار از مزیت‌های ارزش‌آفرین نواحی محلی آن کشور است. بخش خصوصی و کارآفرینان، حلقه‌های مهم این آژانس‌ها هستند که به‌صورتی مشارکتی و از پایین، در شناخت مسائل و چاره‌جویی برای حل آنها در تلاش هستند [۲۲]. بعد از جنگ جهانی دوم بسیاری از دولت‌های محلی و منطقه‌ای، در قالب یک نوآوری سازمانی، به آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در جهت حل مسائل اقتصادی منطقه تحت نفوذ خود روی آوردند. درواقع آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی (نابرابری فضایی) ناشی از جنگ جهانی دوم و همچنین بحران‌های صنعتی، زمینه لازم را برای تأسیس آژانس‌های توسعه منطقه‌ای فراهم کرد. در ابتدا به آژانس‌ها به‌عنوان نهادهایی که برای پاسخ کوتاه‌مدت به شرایط بحرانی ایجاد شده‌اند، نگاه می‌شد. در فرانسه، آلمان و بلژیک، این آژانس‌ها با هدف بازسازی و احیای مکان‌های آسیب‌دیده و متروکه و همچنین ایجاد بستری نهادی در جهت تحریک اقتصاد مناطق تأسیس شدند. امروزه توزیع نامتوازن فعالیت‌های اقتصادی در مقیاس‌های فراملی و عدم

تناسب و تخصصی سازی این فعالیت ها با قابلیت های محیطی مناطق داخلی کشورها می تواند از جمله مهم ترین دلایل شکل گیری آژانس های جدید توسعه منطقه ای قلمداد شود [۲۰].

با وجود آنکه در سال ۲۰۰۴ یک چارچوب مفهومی برای آژانس های توسعه منطقه ای ایجاد شد، اما به طور دقیق نمی توان تعریف مشخص و دقیقی از این نوع نهادها ارائه کرد؛ چرا که آنها بر اساس اهداف و زمینه های گوناگونی شکل گرفته اند. همچنین هیچ سرشماری جهانی از آژانس های توسعه منطقه ای انجام نشده است، اما احتمالاً بیش از ۱۵۰۰۰ سازمان از این جنس در جهان وجود دارد که هر ماه به این تعداد نیز افزوده می شود. آژانس های توسعه منطقه ای از نظر اندازه، مقیاس و عملکرد متفاوت هستند و همان طور که گفته شد با فلسفه های متفاوتی ایجاد شده اند. نقطه شروع تعدادی از این نوع نهادها به شرح زیر است [۲۰]:

- در اروپا و پس از جنگ جهانی دوم و در جهت کمک به بازسازی های پس از جنگ؛
- در آمریکای شمالی و در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به منظور بررسی تأثیر صنعتی زدایی بر «کمربند زنگ زدگی»؛
- در آسیای شرقی و در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و در جهت مدیریت پدیده شهرنشینی سریع و صنعتی شدن؛
- در عصر کنونی و در آمریکای لاتین، آسیای جنوبی، آفریقا و اروپای شرقی با هدف توسعه نوآورانه اقتصاد محلی در یک اقتصاد جهانی شده [۲۰].

به عبارت دیگر، در طول دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ کشورهای اروپایی و شهرداری های این کشورها به تأسیس آژانس های توسعه منطقه ای روی آوردند. این آژانس ها در مقیاس های شهری و منطقه ای ایجاد شدند. در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ و در آمریکای شمالی این نهادها برای احیای مناطقی شکل گرفتند که دوران شکوفایی صنعتی خود را از دست داده بودند و لازم بود اقتصاد جدیدی برای شهرها و مناطق آنها تعریف شود. در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و در آسیای شرقی، آژانس های توسعه منطقه ای در نتیجه توسعه صنعتی و فناوری و همچنین نیاز به ایجاد سکونتگاه های جدید در جهت مدیریت شهرنشینی سریع ایجاد شدند [۲۰].

در طول دهه ۱۹۹۰ بسیاری از آژانس های توسعه منطقه ای با مأموریت جدیدتری در اروپا، آمریکای شمالی و آسیای شرقی ایجاد شدند. این آژانس ها مأموریت داشتند رقابت پذیری اقتصاد مناطق را در یک اقتصاد ادغام شده در سطح جهانی، تضمین کنند. بعد از دهه ۱۹۹۰ و در سال های اخیر، در کشورهای در حال توسعه نیز آژانس های توسعه منطقه ای ایجاد شده اند و به سرعت در حال افزایش هستند. در برخی اوقات آژانس های توسعه، به عنوان یک حرکت نهادی که فرایند سیاستگذاری و تصمیم گیری از پایین را برای اقتصاد منطقه ای تضمین می کند، معرفی شده اند. در موارد دیگر، دولت های ملی و منطقه ای و نهادهای بین المللی، با اهدافی متفاوت به تأسیس آژانس های توسعه منطقه ای همت گماشته اند [۲۰]، [۲۳]، [۲۴].

در آژانس های توسعه پس از جنگ جهانی دوم، پاسخ به بحران های محیط زیستی و اقتصادی یکی از استدلال های ایجاد این نوع سازمان ها بوده است. در این دوران آژانس های توسعه به عنوان سازمان های تخصصی بودند که صرفاً بر بهبود اقتصاد مناطق (عقب مانده) تمرکز داشتند. این آژانس ها در یک محدوده جغرافیایی مشخص، فعالیت می کردند و به سایر سازمان ها اجازه می دادند تا به وظایف روزمره خود در زمینه خدمات رسانی عمومی و زیرساخت ها ادامه دهند.

همان طور که گفته شد، امروزه در اهداف و نحوه مداخله آژانس های توسعه منطقه ای که در گذشته تأسیس شده اند، یک بازنگری اساسی صورت گرفته است. اهداف این آژانس ها در ابتدا بر این منوال بود که مناطق عقب افتاده را در مسیر توسعه قرار دهند. در صورتی که در شرایط فعلی، آژانس های توسعه فقط محدود به این مناطق نیست و صرفاً بر عقب ماندگی تأکید نمی کنند. امروزه این سازمان ها ابزاری برای ارتقا و شکل دادن به رشد اقتصادی و رقابت پذیر کردن اقتصاد به واسطه نوآوری و فناوری هستند. البته این نقش در یک فرایند مشارکتی صورت می پذیرد.

بررسی ها نشان می دهد که هم اکنون دلایل گسترده تری برای اعلام نیاز به آژانس های توسعه منطقه ای وجود دارد؛ تحریک و کشف فرصت های کارآفرینی از پایین، جذب سرمایه گذاری ها، ایجاد تعامل و همکاری میان بخش های عمومی، خصوصی و دولتی، ترویج و توسعه نوآوری ها



در تناسب با گذشته تاریخی و ساختار جغرافیایی مناطق و موارد متعدد دیگر، از جمله دلایلی است که هم‌اکنون در ضرورت وجود آژانس‌های توسعه منطقه‌ای به آن اشاره شده است [۲۰]، [۲].

به‌طور کلی در بررسی و تحلیل آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای، مبانی و اصول فلسفی زیر قابل استخراج است:

■ یکی از اهداف آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای، جذب سرمایه‌گذاری‌های خارج از منطقه است به‌نحوی که جذب این سرمایه‌گذاری‌ها، مسئله‌محور بوده و در راستای توسعه و تقویت زنجیره خاصی از مزیت‌های منطقه باشد (تخصصی کردن فعالیت‌های اقتصادی در فضا و تقویت رقابت‌پذیری آنها).

■ تعدادی از آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در جهت رفع نابرابری‌های اقتصادی در داخل مناطق یک کشور شکل گرفته‌اند و فعالیت‌های آنها غالباً ماهیت اقتصادی دارد. هر چند که می‌توان از قابلیت این آژانس‌ها در حل مسائل اجتماعی و فرهنگی هم بهره‌برداری کرد.

■ آژانس‌های توسعه منطقه‌ای معمولاً نیمه‌دولتی – نیمه خصوصی محسوب می‌شوند.

■ ابزارهای سیاستی آژانس‌های توسعه منطقه‌ای شامل انواع مختلف مشارکت‌های دولتی_خصوصی، اعم از حمایت‌های مالی مستقیم از پروژه‌های کارآفرینی و همکاری بین دستگاه‌های ملی، شرکت‌ها و محققان، تخصیص بودجه و تصویب برنامه‌ها، معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی، کاهش گره‌های اداری و تسهیل در ارتباطات سازمانی، جلوگیری از موازی‌کاری و بهبود در فرایند صدور مجوزهای کسب و کار است.

■ آژانس‌های توسعه منطقه‌ای غالباً در داخل سیستم‌های حکمرانی غیرمتمرکز طرح‌ریزی و جانمایی شده‌اند و کاربست آنها در سیستم‌های حکمرانی متمرکز، نیازمند اختیارات سازمانی ویژه و پشتوانه‌های قانونی و نهادی است.

۵. کارکردها و گونه‌شناسی نهادهای توسعه محلی و منطقه‌ای

آژانس‌های توسعه بهترین ابزار در جهت اجرایی‌سازی استراتژی‌های توسعه محلی و منطقه‌ای هستند؛ زیرا که آنها قادر هستند تا کارکردهای زیر را به‌خوبی به انجام برسانند [۲۰]:

■ تلاش‌هایی که در زمینه توسعه اقتصادی منطقه انجام شده است را متراکم می‌کنند و می‌توانند ردپای تحولات تاریخی، اقتصادی و اجتماعی منطقه را در فرایند توسعه به‌طور تخصصی مشخص سازند؛

■ پاسخ‌گویی نواحی و مناطق را نسبت به سرمایه‌گذاران و توسعه‌دهندگان افزایش می‌دهند؛

■ مقیاس پیاده‌سازی برنامه‌ها را از طریق فعال کردن بخش‌های مختلف خدمات‌رسان و استفاده از منابع بلااستفاده، گسترش می‌دهند؛

■ اعتبار مدیران و فعالان منطقه را بالا می‌برند و به سرمایه‌گذاران خارج از منطقه، اعم از ملی و فراملی این فرصت را می‌دهند که در آرامش کامل و با شفافیت اطلاعاتی تصمیم خود را برای سرمایه‌گذاری اتخاذ کنند؛

■ هزینه‌ها و ریسک‌ها را در بین تمامی ذی‌نفعان منطقه (اعم از فعالان اقتصادی و اجتماعی و سرمایه‌گذاران)، از طریق تعریف و به‌کارگیری ابزارهای مناسب، تقسیم می‌کنند؛

■ در جهت حداکثرسازی منافع و مزیت‌ها در ساختار بودجه‌ریزی و تدوین برنامه‌ها، سازوکارهایی را در منطقه تعریف می‌کنند؛

■ از سرمایه‌های بلااستفاده بهره‌برداری کرده و آنها را نسبت به چشم‌انداز توسعه اقتصادی منطقه انطباق می‌دهند؛

■ منابع و ابزارهای جدید در جهت جذاب کردن منطقه برای سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه‌گذاران (آماده کردن بسته‌های پیشنهادی سرمایه‌گذاری) طراحی می‌کنند؛

■ سبب افزایش کارایی در بهره‌گیری از زمین، ملک و بازارهای سرمایه‌گذاری محلی می‌شوند؛

■ کارایی نظام اداری را از طریق هماهنگ‌سازی برنامه‌های آنها در جهت تحقق چشم‌انداز اقتصادی منطقه افزایش می‌دهند؛

■ یک پایگاه اطلاعاتی قوی در منطقه ایجاد کرده و تصویری روشن و شفاف از آینده به سرمایه گذاران و سایر مخاطبان بیرون از منطقه ارائه می دهند. به طور کلی آژانس های توسعه منطقه ای براساس انواع مختلفی از آنها که در کشورهای عضو سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه (OECD) وجود دارد، به پنج دسته به شرح زیر تقسیم می شوند.

۱. آژانس های توسعه و احیا^۱ (رهبری فرایندهای باز ساخت توسعه در مناطق و شهرها)؛
۲. آژانس های بهره وری و رشد اقتصادی^۲ (رهبری فرایندهای کار آفرینی و نوآوری)
۳. آژانس های اقتصادی یکپارچه^۳ (ادغام طیف گسترده ای از مداخلات)؛
۴. آژانس های بین المللی سازی^۴ (تمرکز بر موقعیت های بین المللی و ارتقای آنها)
۵. آژانس های تعیین چشم انداز و مشارکتی^۵ (تأکید بر تدوین استراتژی های بلندمدت توسعه ای) [۲۰].

جدول ۳. ویژگی و انواع آژانس های توسعه منطقه ای در کشورهای عضو سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه [۲۰]

نوع آژانس توسعه منطقه ای	آژانس های توسعه و احیا	آژانس های بهره وری و رشد اقتصادی	آژانس های اقتصادی یکپارچه	آژانس های بین المللی سازی	آژانس های تعیین چشم انداز و مشارکتی
ویژگی	هدایت کننده مکان ها	هدایت کننده بهره وری و اشتغال	رهبران توسعه مکان ها و عاملان بهره وری	ارتقادهندگان بهره وری و مکان ها	شکل دهنده به مکان ها و چشم اندازهای آنان
نمونه های موردی	BILBAO Ria 2000	Auckland Plus	Creative Sheffield	Invest Toronto	Bilbao Metropoli-30
	Build Toronto	Barcelona Activa	Liverpool Vision	Madrid Global	Cape Town Partnership
	HafenCity		Milano Metropoli		
	Johannesburg Development Agency		New York City Economic Development Corporation		
			Prospect Leicestershire		
			Abyssinian Development Corporation		

حوزه عملکردی و دامنه فعالیتی که این آژانس های توسعه ای به آنها می پردازند نیز می تواند نمایانگر تنوع بسیار زیاد آنها باشد. براساس عملکرد ارائه شده، آژانس های توسعه منطقه ای می توانند در طیفی از آژانس های برند ساز و ارتقادهنده تا آژانس های مدیریت و تهیه و تدارک خدمات عمومی به سکونتگاه ها به شرح جدول زیر دسته بندی شوند.

1. Development and Revitalisation Agencies
2. Productivity and Economic Growth Agencies
3. Integrated Economic Agencies
4. Internationalisation Agencies
5. Visioning and Partnership Agencies



جدول ۴. تقسیم‌بندی تعدادی از آژانس‌های توسعه منطقه‌ای براساس عملکرد ارائه‌شده [۲۰]

توسعه سرمایه انسانی	رشد و ارتقای کسب‌وکارها (نقش استارت‌آپی)	نگهداری و جذب سرمایه‌گذاری	برندسازی و ارتقا در سطح بین‌المللی
۱۲،۲،۳،۱	۷،۱۴،۱۶،۳	۱۶،۲،۱۳،۸،۱۰	۸،۱۲،۴،۱۱،۱۴،۱۶،۱۳،۱۰،۲
مدیریت و ارائه خدمات عمومی به سکونتگاه‌ها	تسهیلگری در موضوع مشارکت، برنامه‌ریزی و ایجاد چشم‌انداز	ابتکارات مرتبط با توسعه سبز و اجتماعی	املاک و مستغلات، حوزه شهری و توسعه زیرساخت
۷،۱	۱۲،۱۴،۴،۷	۷،۱،۹	۸،۲،۱۶،۱،۶،۹،۵،۱۵،۱۱
1. Abyssinian Development Agency 2. AucklandPlus 3. Barcelona Activa 4. Bilbao Metropoli-30 5. BILBAO Ría 2000 6. Build Toronto 7. Cape Town Partnership Corporation 8. Creative Sheffield 9. HafenCity Hamburg GmbH 10. Invest Toronto 11. Johannesburg Development Agency 12. Liverpool Vision 13. Madrid Global 14. Milano Metropoli 15. New York City Economic Development 16. Prospect Leicestershire			

همچنین انجمن اروپایی آژانس‌های توسعه‌ای (EURADA) اشاره می‌کند که به لحاظ ساختاری در کشوری با مختصات ایتالیا، سه مدل آژانس توسعه منطقه‌ای به شرح زیر قابل شناسایی و دسته‌بندی است:

■ **مدل مالی:**^۱ در این مدل، آژانس‌ها نقش «واسطه مالی» را در منطقه برعهده دارند؛ به این معنا که انواع حمایت‌های مالی، از قبیل ارائه تسهیلات، کمک‌های بلاعوض و تضمین‌های لازم برای دریافت وام را در جهت تسهیل فعالیت اقتصادی بنگاه‌های خرد و متوسط و استارت‌آپ‌ها، فراهم می‌کنند.

■ **مدل توسعه صنعتی:**^۲ در مدل توسعه صنعتی، آژانس‌ها با تمرکز بر احیای نواحی صنعتی و تقویت خوشه‌های تولیدی، از طریق سیاست‌های صنعتی و جذب سرمایه‌گذاری، به توسعه صنایع موجود و ایجاد فرصت‌های شغلی در مناطق صنعتی کمک می‌کنند.

■ **مدل توسعه محلی:**^۳ مدل توسعه محلی راهبردهای فضایی و منطقه‌ای است. در این مدل آژانس‌های توسعه با ذی‌نفعان متعدد محلی (دولت محلی، بخش خصوصی، نهادهای تحقیقاتی، سازمان‌های مدنی) کار می‌کنند تا راهبردهای توسعه محلی را بر پایه نیازهای منطقه طراحی و اجرا کنند [۲۵].

مصادق بارز مدل توسعه محلی، گروه‌های اقدام محلی^۴ هستند که به‌عنوان تشکلهایی در سطح زیرمنطقه‌ای تعریف شده و با حضور نمایندگان

1. Financial Model
2. Industrial Development Model
3. Local Development Model
4. Local Action Groups (LAGs)

از بازیگران متنوع محلی، از جمله مقامات محلی، کارآفرینان، سازمان های محلی و مردم نهاد و گروه های شهروندی تشکیل می شوند. نخستین گروه های اقدام محلی در اوایل دهه ۱۹۹۰ و در قالب ابتکار «لیدر»^۱ در اتحادیه اروپا شکل گرفتند؛ ابتکاری که با هدف حمایت از توسعه اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و فرهنگی مناطق روستایی طراحی شده بود. تمامی شهرداری هایی با جمعیت کمتر از ۲۵ هزار نفر می توانند در یک گروه اقدام محلی مشارکت داشته باشند و هر گروه معمولاً محدوده چندین شهرداری را پوشش می دهد. گروه های محلی مذکور در اصل نوعی مشارکت فعال عمومی - خصوصی محسوب می شوند که بازیگران مختلف محلی را با هدف توسعه یکپارچه مناطق روستایی گرد هم می آورند؛ به نحوی که سهم بازیگران بخش خصوصی در ساختار تصمیم گیری آنها باید بیش از ۵۱ درصد باشد. از نظر حقوقی، شکل نهادی گروه های اقدام محلی تابع مقررات ملی کشورهای محل فعالیت آنهاست، اما در اغلب موارد به صورت سازمان های مردم نهاد ثبت می شوند. مأموریت اصلی گروه های اقدام محلی، بازتاب شرایط محلی از طریق مشارکت فعال بازیگران بومی و اجرای اهداف راهبردی توسعه به صورت مشارکتی است. این گروه ها با استفاده از منابع مالی اتحادیه اروپا و دولت های ملی، نقش مهمی در حکمرانی روستایی ایفا می کنند؛ به گونه ای که علاوه بر شبکه سازی و حمایت از اجرای پروژه های محلی، خود به عنوان نهادهای واسطه توزیع منابع مالی عمومی نیز عمل می کنند. حوزه های فعالیت گروه های اقدام محلی بسیار گسترده بوده و از حمایت از کسب و کارهای محلی تا مسائل محیط زیستی و تقویت انسجام اجتماعی را دربر می گیرد [۲۶]، [۲۷].

گروه های اقدام محلی در سرتاسر کشورهای اتحادیه اروپا فعالیت می کنند و بخش قابل توجهی از جمعیت روستایی را پوشش می دهند. اثرگذاری این گروه ها بیشتر در تقویت حکمرانی محلی، توسعه کسب و کارهای کوچک، افزایش مشارکت شهروندان و پیاده سازی راهبردهای توسعه محلی قابل رصد است. با وجود این اثرگذاری ها، این نهادها با چالش هایی چون درگیر شدن در فعالیت های اداری و دشواری های هماهنگی میان سطوح مختلف برنامه ریزی و حکمرانی مواجه هستند [۲۸]، [۲۹].

در کنار موارد گفته شده و دسته بندی های صورت گرفته، چهار ویژگی و کارکرد اصلی که آژانس های توسعه منطقه ای را از یکدیگر متمایز می کند به شرح زیر است:

۱. نقش های اقتصادی: جایی که آژانس های توسعه به دنبال ایجاد و توسعه بازار در قلمرو جغرافیایی خود هستند. نقش اقتصادی آژانس های توسعه از طریق رویکردی کارآفرینانه و همراه با سهیم شدن در ریسک ها و هزینه ها به انجام می رسد. درواقع این نقش از طریق مداخله و واسطه گری آژانس ها در امور سرمایه گذاری، دارایی، زیرساخت، زمین، مالکیت، مالی، برنامه ریزی و بازاریابی، ایفا می شود. آژانس های توسعه محلی و منطقه ای به دلیل ورود به حوزه هایی فراتر از وظایف معمول دولت ها، مانند فعالیت های تجاری، مدیریت ریسک و ارائه راهکارهای خلاقانه، به جایگاه منحصر به فردی دست یافته اند؛

۲. نقش های رهبری: آژانس ها نقش مهمی در شکل گیری برنامه ها و چشم اندازهای بلندمدت دارند. آنها می توانند منافع رهبران مختلف را هم راستا کنند و آینده ای را ترسیم کنند که منابع و عوامل مختلف در مسیر آن هم افزا شوند. این آژانس ها معمولاً نهادهایی مستقل هستند که توانایی گردآوری افکار و ذی نفعان گوناگون را دارند و می توانند چشم اندازی از توسعه ارائه دهند و برای تحقق آن اقدام کنند؛ چشم اندازی که فراتر از محدودیت های دوره های انتخاباتی و سیاست های حزبی معیوب است؛

۳. نقش های حکمرانی و هماهنگی: در این جایگاه، آژانس های توسعه با هدف تدوین و اجرای راهبردهای توسعه، میان ذی نفعان مختلف، بخش های عمومی و خصوصی و نهادهای دولتی هماهنگی و هم افزایی ایجاد می کنند. درواقع، با انجام این نقش، آنها موفق به ترکیب ساز و کارها و سیاست گذاری های از پایین به بالا و از بالا به پایین می شوند؛

۴. نقش های اجرایی: جایی که آژانس های توسعه می توانند تیم های تخصصی و توانمندی را گرد هم آورده که صرفاً بر پیگیری و اجرایی شدن راهبردهای توسعه تمرکز کنند. چنین کارکردی می تواند در مدیریت کارآمد پروژه ها، ارائه خدمات مختلف به سرمایه گذاران و صاحبان



کسب و کار و طراحی و استفاده سریع از ابزارهای جدید، نمایانگر شود. بعد متمایز این نقش، اغلب در این است که چگونه آژانس‌های توسعه می‌توانند به تربیت نیروهایی بپردازند که ضمن متخصص شدن، قادر باشند اهداف عمومی منبعث از چشم‌انداز منطقه را پیگیری کرده و انجام هماهنگی‌ها و همکاری‌های میان بخش‌های دولتی و خصوصی را تسهیل ببخشند [۲۰].

۶. الزامات حکمرانی نهادهای توسعه محلی و منطقه‌ای

به‌مانند بسیاری از سازمان‌ها، یک مدل استاندارد برای نهادهای توسعه محلی و منطقه‌ای وجود ندارد. این آژانس‌ها پاسخی نهادینه شده به یک مشکل، چالش یا فرصت خاصی هستند. در طراحی نهادهای توسعه منطقه‌ای توجه به نکات زیر می‌تواند راهگشا باشد:

۱. ماهیت حقوقی (خصوصی، عمومی و یا ترکیبی): یک نهاد توسعه محلی و منطقه‌ای می‌تواند به‌صورت عمومی، عمومی - خصوصی یا یک نهاد کاملاً خصوصی باشد. در هر یک از این ساختارها نکات و موضوعاتی به شرح زیر مطرح است:

■ یک آژانس دولتی به‌راحتی می‌تواند با بخش‌های مختلف دولتی همکاری کند، اما ممکن است در جلب اعتماد بخش خصوصی با مشکلاتی روبه‌رو شود. این نوع آژانس‌ها وقتی مفید هستند که هدفشان ایجاد تغییر در وظایف دولتی، مثل کمک به راه‌اندازی کسب و کار برای افراد ضعیف جامعه باشد.

■ یک آژانس کاملاً خصوصی به‌راحتی با بخش خصوصی ارتباط برقرار می‌کند، اما ممکن است در همکاری با دولت، مشکلات بیشتری نسبت به آژانس‌های دولتی داشته باشد. این نوع آژانس‌ها معمولاً محدود بوده و فقط در مناطقی که زیرساخت‌ها به‌طور کامل خصوصی است فعالیت دارند و هدفشان رفع تقاضاهای مازاد ایجاد شده است.

■ یک آژانس ترکیبی، می‌تواند در دو سر یک طیف از حالت کاملاً ایدئال تا حالتی خنثی و غیرمؤثر قرار بگیرد. در حالتی که بخش خصوصی و دولتی روابط متضادی دارند، نمی‌توان انتظار اثربخشی را از چنین آژانس‌هایی داشت؛ اما در حالتی که بخش خصوصی و دولتی روابط سازنده داشته باشند، یک آژانس ترکیبی می‌تواند مزایای قابل توجهی را از نظر نزدیک بودن به هر دو طرف برای خود فراهم سازد [۳۰].

۲. مداخله سیاسی: با توجه به نقش دولت‌ها در ایجاد و حمایت از آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای، انتظار استقلال کامل این نهادها از مداخلات سیاسی چندان واقع‌بینانه نیست. با این حال، تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که برای کاهش تأثیر مداخلات سیاسی در تصمیمات استراتژیک و اجرایی، تلاش شده است سازوکارهای نهادی مشخصی پیش‌بینی شود. از جمله این سازوکارها می‌توان به تعیین مأموریت‌های روشن، تعریف رویه‌های شفاف تصمیم‌گیری و مشارکت ذی‌نفعان مختلف در ساختار راهبری آژانس اشاره کرد. در این چارچوب، هیئت‌مدیره و مدیرعامل آژانس‌ها معمولاً براساس شاخص‌های حرفه‌ای و از طریق فرایندهای رقابتی انتخاب می‌شوند. همچنین مشارکت بخش خصوصی، صنعت، جامعه محلی و دانشگاه‌ها نه صرفاً به‌عنوان مشاور یا ذی‌نفع، بلکه به‌عنوان شریک در طراحی، اولویت‌گذاری و اجرای برنامه‌ها می‌تواند به افزایش شفافیت، تقویت مقبولیت نهادی و بهبود پایداری فعالیت آژانس‌ها کمک کند [۳۰]، [۳۱].

۳. تأمین مالی: آژانس‌های توسعه منطقه‌ای معمولاً از منابع مختلف تأمین مالی می‌شوند، اما اهمیت و سهم هر منبع در کشورهای مختلف متفاوت است. به‌طور کلی می‌توان گفت که بخش عمده‌ای از بودجه آژانس‌ها از دولت مرکزی تأمین می‌شود که به آنها ثبات مالی و قدرت اجرایی می‌دهد. علاوه بر این، دولت‌های محلی نیز در تأمین مالی آژانس‌ها نقش دارند و این مشارکت باعث همسویی بیشتر با نیازهای منطقه‌ای می‌شود. منابع بین‌المللی، به‌ویژه در پروژه‌های خاص و توسعه‌ای از جمله دیگر منابع تأمین مالی بوده‌اند که البته در صد پایینی را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین، آژانس‌ها گاهی از طریق ارائه خدمات مشاوره‌ای، اجرای پروژه‌های مشارکتی و بهره‌برداری از املاک منطقه‌ای، درآمدهای داخلی کسب می‌کنند که به تنوع مالی و کاهش وابستگی به بودجه دولتی کمک کرده است. با این حال، وابستگی زیاد به بودجه دولتی، اعم از دولت‌های مرکزی و منطقه‌ای، بزرگ‌ترین چالش برای استقلال مالی و پایداری

فعالیت های آژانس ها محسوب می شود [۳۲]، [۳۳]، [۳۴].

۴. **فعالیت در سطح مناطق کارکردی یا تقسیمات اداری - سیاسی مصوب داخلی:** مسئله مهم در ارتباط با طراحی آژانس های توسعه محلی و منطقه ای این موضوع است که آیا این آژانس ها براساس مناطق عملکردی عمل کرده و یا فعالیت های خود را مطابق با تقسیمات سیاسی و اداری کشورها هماهنگ می کنند. مرزهای مناطق عملکردی، اغلب با مرزهای اداری و سیاسی از فضاهای جغرافیایی همخوانی ندارند. معمولاً آژانس ها در سطح یک استان و یا یک شهرستان راه اندازی می شوند و فعالیت های خود را در این مقیاس ها تنظیم می کنند. هر چند پژوهش ها مؤید این است که فعالیت های توسعه اقتصادی زمانی مؤثرتر بوده اند که مناطق عملکردی با مناطق اداری و سیاسی بیشترین تناسب و همخوانی را داشته اند. تمرکز یک آژانس در یک منطقه اداری، اداره آن را آسان تر می کند و استقرار این نهاد در یک منطقه همگن احتمال ایجاد مداخلات مؤثر را افزایش می دهد؛ هر چند ممکن است که تعدد ذی نفعان و ذی مدخلان برای اداره آژانس چالش برانگیز باشد [۳۰]، [۲].

۷. دانشگاه و نهادهای توسعه محلی و منطقه ای

دانشگاه ها در ارتباط با آژانس های توسعه منطقه ای و به طور کلی در مسیر توسعه هوشمندانه و از پایین به بالای مناطق می توانند نقش های زیر را بر عهده داشته باشند:

۱. **نقش سازندگی و تولیدکنندگی ایده:** نقش سازندگی دانشگاه ها در توسعه نوآورانه منطقه ای از طریق شبکه سازی و ایجاد ظرفیت های مولد دانش و ایده های نوین شکل می گیرد. دانشگاه ها با برقراری ارتباط مستمر و فعال با پژوهشگران، مراکز تحقیقاتی و دانشگاه ها، فضایی غنی از تبادل دانش و نوآوری فراهم می کنند که منجر به بروز ایده های نو و راهکارهای خلاقانه می شود. توانمندی تولید ایده و نوآوری دانشگاه ها، رابطه مستقیمی با گستردگی و کیفیت شبکه های علمی، فناوریانه و نهادی دارد که در آنها مشارکت دارند. به این ترتیب، دانشگاه ها نه تنها منابع اصلی دانش تخصصی به شمار می آیند، بلکه به عنوان گره های مرکزی در شبکه های نهادی و اکوسیستم نوآوری عمل می کنند. بنابراین آژانس ها می توانند از این ظرفیت دانشگاه ها برای تقویت فرایندهای توسعه و بازسازی اقتصادی در مناطق بهره مند شوند [۳۵]. همچنین دانشگاه ها با همکاری نزدیک با بخش خصوصی و آژانس های توسعه محلی و منطقه ای، فرصت های کارآموزی، پروژه های تحقیق و توسعه و انتقال دانش را فراهم می آورند که منجر به ارتقای مهارت های عملی و ایجاد شبکه های همکاری مؤثر در اکوسیستم نوآوری منطقه ای می شود [۳۶].

۲. **نقش جذب کننده:** دانشگاه ها همچنین می توانند از طریق ایجاد ظرفیت جذب دانش و فناوری در مناطق تحت نفوذ خود نقش مهمی را در توسعه مناطق داشته باشند. این مراکز می توانند از طریق نمایندگی کردن کسب و کارها (تربیت و آموزش نیروی انسانی)، ایجاد مکانی بی طرف برای جلسات بین بخش های مختلف، محلی برای برگزاری رویدادها و خودنمایی استارت آپ ها و همچنین اشتراک منابع در جهت افزایش تبادلات، نقش جذب کننده داشته باشند [۳۵]. علاوه بر این، دانشگاه ها به عنوان منابعی از نوآوری، می توانند تسهیل کننده جذب سرمایه گذاری فناوریانه و اشتغال دانش بنیان در تناسب با ویژگی های منحصر به فرد مناطق باشند [۳۷].

۳. **نقش مشارکتی:** بی طرفی دانشگاه، یک دارایی در مشارکت های منطقه ای در نظر گرفته می شود. دانشگاه ها کم تر تحت تأثیر تنش های سیاسی و تجاری قرار می گیرند. این موقعیت و غلبه داشتن وجهه علمی، برای فعالان، خبرگان و اندیشمندان توسعه در منطقه یک عامل بسیار مهم و تعیین کننده است [۳۵].

۴. **نقش رهبری:** دانشگاه ها تدوین کننده رویکردها و چشم اندازها هستند. آنها می تواند استراتژی های توسعه یک منطقه را ترسیم و یک چشم انداز مشترک برای منطقه تصویرسازی کنند. این مراکز می توانند از طریق اشتراک یادگیری های خود و دریافت سایر تجارب، به اصلاح و متناسب سازی رویکردها و چشم اندازها در طول زمان و پاسخ دهی به نیازها بپردازند [۳۵].



همچنین باید اشاره کرد که دانشگاه‌ها در مسیر اجرایی کردن مزیت‌گرایی هوشمند در مناطق، نقش بسیار مهمی در تبادل دانش دارند و این نقش را از طرق مختلفی مانند ایجاد ارتباط بین افراد و نسل‌ها، یادگیری از طریق انجام فعالیت‌ها، پیش‌بینی شرایط و هشدار برای وضعیت‌های ناپایدار، کمک به جوانان برای مواجه شدن با فرصت‌ها، هدایتگری، ایجاد شایستگی‌ها و ظرفیت‌سازی، به انجام می‌رسانند [۳۵]، [۳۷]. البته دانشگاه‌ها برای ایفای چنین نقش‌هایی باید از رویکردهای موجود خارج شده و پوست‌اندازی اساسی را تجربه کنند.

۸. رویکردهای نوین و الزامات راهبردی استقرار نهادهای توسعه محلی و منطقه‌ای

امروزه مناطق یک کشور تنها در صورتی توسعه پیدا می‌کنند که بتوانند در بازارهای جهانی رقابت کنند. در این راستا ظرفیت مناطق برای ایجاد نوآوری و کارآفرینی مسئله مهم برای توسعه مناطق است. در دهه ۱۹۸۰ و در پی ناکارآمدی سیاست‌های پیشین توسعه منطقه‌ای در پاسخ‌گویی به مقتضیات زمانی و مکانی، رویکردهای نوین با تمرکز بر «توسعه درون‌زا»^۱ و محلی‌رواج یافتند [۲]. مدل سنتی مدیریت عمومی (دولتی) که منبعث از رویکرد دولت رفاه^۲ در دهه ۱۹۷۰ بود، از طریق یک سری اصلاحات که براساس آموزه‌های رویکرد حکمرانی^۳ در دهه ۱۹۸۰ اکتساب می‌شد، شروع به تغییر کرد. این تغییر دوره تازه‌ای از اختیارات و مسئولیت‌ها را برای دولت محلی به ارمغان آورد. در این فرایند، رویکرد تمرکززدایی^۴ با اشکال مختلفی از جمله خصوصی‌سازی، تفویض اختیار و گسترش دامنه اختیارات، ظاهر شده و به اهمیت و جایگاه دولت‌های محلی تأکید می‌کند [۲].

در نتیجه، توزیع و پراکندگی هر چه بیشتر فعالیت‌های اقتصادی در سراسر فضاها، سرزمینی کشورها، رویکردهای توسعه اقتصاد محلی^۵ و راهبرد توسعه از پایین^۶ مورد توجه و استفاده قرار گرفت و متعاقب با آن سازمان‌های بین‌المللی شروع به بازتعریف سیاست‌ها و روش‌های خود در چارچوب توسعه اقتصاد محلی کردند. نظریه‌های جدید، پویایی محلی و منطقه‌ای را به عنوان عامل اصلی در توسعه پذیرفته‌اند. در نتیجه تحولات صورت گرفته در رویکردها و مضامین توسعه منطقه‌ای در قرن بیست و یکم، مدل‌های نوین توسعه، مفاهیمی مانند نوآوری، دانش تجربی، سازمان‌های یادگیرنده، نظریه‌های فرهنگی و نحوه مدیریت و اداره امور را شامل می‌شوند. سیاست‌های توسعه‌ای جدید، اهمیت زیادی به طراحی و اجرای نظام‌های نوآوری ملی و منطقه‌ای می‌دهند و تأکید می‌کنند که به جای داشتن یک بازیگر (یعنی دولت) در فرایند اصلاحات، تعامل و ایفای نقش توسط چند بازیگر مهم است [۲]. به‌طوری کلی شرح پارادایم‌های جدید توسعه محلی و منطقه‌ای و مقایسه آن با پارادایم‌های سنتی توسعه محلی و منطقه‌ای به شرح جدول زیر است.

1. Endogenous Development
2. Welfare State
3. Governance
4. Decentralization
5. Local Economic Development (LED)
6. Bottom-up Development Approach

جدول ۵. پارادایم های سنتی و جدید در ارتباط با سیاستگذاری توسعه محلی و منطقه ای [۳۸]، [۲]

پارادایم جدید	پارادایم سنتی	
پایین بودن میزان رقابت پذیری منطقه ای و عدم استفاده مناسب از توان های محلی	نابرابری های منطقه ای در درآمد، زیرساخت ها و اشتغال	مسئله
برابری و رقابت پذیری (عدالت فضایی)	برابری بر اساس توسعه متوازن منطقه ای	اهداف
استفاده از پتانسیل های منطقه، به واسطه برنامه ریزی منطقه ای با نگاهی به آینده و چالش های احتمالی پیشرو	تسکین موقتی مشکلات مناطق عقب افتاده، پاسخ گویی به شوک ها (چالش های انسانی و محیطی همچون بحران صنایع، وقوع مخاطرات طبیعی و غیره)	چارچوب سیاستگذاری
نگاه جامع و یکپارچه پروژه های توسعه همراه با طیف وسیعی از سیاست های مرتبط	راهبرد بخشی با تأکید بر چند بخش ویژه	دامنه تحت پوشش
تمرکز بر همه مناطق	تأکید بر مناطق عقب افتاده	جهت گیری فضایی
مناطق کارکردی ^۱	مناطق اداری ^۱	محدوده مداخلات سیاستی
بلندمدت	کوتاه مدت	بعد زمانی
رویکرد حساس به محتوا و خاص برای هر مکان (رویکرد مکان محوری) ^۴	یک نسخه برنامه ریزی برای همه متناسب است. ^۳	رویکرد
تأکید بر دارایی ها و دانش محلی	سرمایه گذاری خارجی و توسعه از بیرون	تأکید برنامه ها
سرمایه گذاری هم زمان در دارایی های نرم و سخت (زیرساخت های کسب و کار، بازار کار، زیرساخت های فیزیکی)	یاران ها و کمک های دولتی (اغلب به شرکت های خصوصی)	ابزارها
سطوح مختلفی از دولت، ذی مدخلان متنوع (مردم، بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی)	دولت مرکزی	فعالان

1. Administrative

۲. منظور از کارکردی (Functional)، کارایی منطقه از منظر اقتصادی و اجتماعی است و این مفهوم برخلاف مفهوم اداری به معنی حوزه های استحفاظی سیاسی است.

3. One-size-fits-all Approach

4. Context-Specific Approach (Place-Based Approach)



با فهم از تغییرهای پارادایمی صورت گرفته و بررسی آثار علمی منتشر شده، مشخص می‌شود که رویکردهای نوین توسعه محلی و منطقه‌ای در عمل مرزبندی مطلق و صلبی ندارند؛ بلکه با برخورداری از هم‌پوشانی‌های کارکردی فراوان، به صورت مکمل یکدیگر عمل می‌کنند و کشورها می‌توانند متناسب با مقتضیات بومی خود از تلفیق ایده‌های آنها بهره‌مند شوند. بر این مبنا، مهم‌ترین رویکردهای نوین توسعه محلی و منطقه‌ای را می‌توان به شرح زیر شناسایی کرد:

۱. مزیت‌گرایی هوشمند: متأخرترین رویکرد توسعه نوآورانه منطقه‌ای در اتحادیه اروپا است که بر کشف و تمرکز منابع و قابلیت‌ها در حوزه‌های مزیت‌دار و ارزش‌آفرین منطقه‌ای تأکید می‌کند. این رویکرد با شناسایی فرصت‌های کارآفرینی جدید و بهره‌گیری از سازوکارهایی مانند متنوع‌سازی، نوسازی و انتقال فناوری و نوآوری بنیادین، به ایجاد تغییرات ساختاری و ارتقای مزیت رقابتی پایدار کمک می‌کند. هدف اصلی مزیت‌گرایی هوشمند تحریک توسعه نوآورانه اقتصادی ظرفیت‌های بومی و همکاری فعال بازیگران محلی است [۳۷]. البته در عمل، این رویکرد بیش از اندازه بر نوآوری فناورانه و اشتغال‌زایی آن تکیه دارد و کمتر به آموزش مستمر، ارائه خدمات کسب و کار و توانمندسازی گروه‌های کمتر برخوردار، به‌ویژه در مناطق روستایی، توجه می‌کند. در واقع، بوم‌نظام نوآوری در این مناطق، به‌خصوص در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، هنوز سامان یافته نیست و با محدودیت‌هایی همچون پراکندگی زیرساخت‌ها و ضعف خدمات حمایتی مواجه است. افزون‌بر این، در چنین مناطقی نوآوری نیازمند بازتعریفی متناسب با معیشت و تنوع بخشی به سبد درآمدی خانوارهاست و نمی‌توان آن را صرفاً از مسیر اشتغال فناورانه دنبال کرد [۳۹].

۲. فعال‌سازی شبکه‌های دانشی در نظام نوآوری منطقه‌ای: رویکرد مذکور بر این اصل استوار است که دانش کاربردی و نوآورانه، از طریق تعامل مستمر و هم‌افزای نهادهای مختلف محلی با دانشگاه‌ها و سازمان‌های تحقیقاتی شکل می‌یابد. رویکرد مذکور تأکید می‌کند که مدیریت هدفمند و شبکه‌سازی هوشمندانه، جریان دانش، منابع و فناوری را تسهیل کرده و ظرفیت‌های نوآوری بومی را تقویت می‌کند. بدین ترتیب، فعال‌سازی شبکه‌های دانشی بستری پویا برای نوآوری جمعی، ارتقای رقابت‌پذیری و توسعه منطقه‌ای فراهم می‌آورد [۴۰].

۳. سیاست‌گذاری چابک و منعطف: در چارچوب سیاست‌گذاری چابک، سیاست‌های توسعه محلی و منطقه‌ای باید به صورت پویا، انعطاف‌پذیر و متناسب با تغییرات محیطی طراحی شوند. در چنین رویکردی، تصمیم‌گیری‌ها چرخه‌های کوتاه‌مدت یادگیری، ارزیابی مستمر و اصلاح سریع سیاست‌ها صورت می‌گیرد. این رویکرد به مناطق کمک می‌کند تا در برابر تغییرات اقتصادی، اجتماعی و فناوری واکنش مؤثر داشته باشند و سیاست‌های توسعه‌ای خود را همسو با نیازهای واقعی و متغیر مناطق تنظیم کنند. هدف سیاست‌گذاری چابک، افزایش کارآمدی مداخلات و کاهش خطاهای سیاستی است [۴۱].

۴. تحرک داشتن نوآوری در فضا: رویکرد فضایی و تحرک نوآوری اشاره می‌کند که نوآوری، امری فضایی و پویاست و نمی‌توان آن را در یک مکان مشخص محدود ساخت. بر این اساس، رویکرد مذکور به بررسی و مدیریت انتقال نوآوری میان مناطق می‌پردازد تا از نابرابری‌های توسعه‌ای بکاهد و هماهنگی بهتری در اکوسیستم‌های نوآوری ایجاد کند. با فعال‌سازی تحرک نوآوری، ظرفیت‌های منطقه‌ای تقویت و جریان پیشرفت در سراسر فضای سرزمینی سیال می‌گردد [۴۲].

۵. کنشگران چندسطحی: این رویکرد بر نقش کلیدی بازیگران مختلف در سطوح محلی، منطقه‌ای، ملی و حتی فراسرزمینی تأکید می‌کند. بر اساس این دیدگاه، توسعه منطقه‌ای حاصل تعامل و هم‌راستایی شبکه‌ای از کنشگران شامل دولت محلی، بخش خصوصی، جامعه مدنی، دانشگاه‌ها، نهادهای مالی و سازمان‌های تخصصی است. رویکرد کنشگران چندسطحی بیان می‌کند که موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای زمانی امکان‌پذیر است که طراحی و اجرای سیاست‌ها بر پایه مشارکت، هم‌افزایی و هماهنگی این بازیگران انجام شود. هدف این رویکرد، ایجاد سازوکارهای مشارکتی پایدار و تقویت نظام حکمرانی چندسطحی برای ارتقای توسعه منطقه‌ای است [۴۳].

۶. نوآوری باز:^۱ در موضوع توسعه محلی و منطقه‌ای، رویکرد نوآوری باز، بر ایجاد اکوسیستم‌های تعاملی تبادل آزاد دانش و اطلاعات میان

۱. به منظور تسریع و تعمیق فرایندهای خلق ارزش در زیست‌بوم‌های اقتصادی، نوآوری باز از سال ۲۰۰۳ مطرح شد و به فرایندی اشاره دارد که در آن سازمان‌ها، با نفوذپذیر کردن مرزهای خود، به‌طور هم‌زمان جریان‌های دانش و ایده را هم از درون سازمان و هم از زیست‌بوم پیرامونی به کار می‌گیرند.

دانشگاه، صنایع، دولت و جوامع محلّی تأکید دارد. این رویکرد تأکید دارد که با افزایش سرعت انتقال فناوری و ارتقای کیفیت نوآوری، ظرفیت های منطقه ای تقویت شده و رشد اقتصادی پایدار را به دنبال خواهد داشت. مطالعات اخیر نشان می دهند که نوآوری باز می تواند به عنوان محرک قوی در بهبود بهره وری و توسعه تعاملی در سطح منطقه ای عمل کند [۴۴].

۷. سیاست گذاری داده: رویکرد سیاست گذاری داده در توسعه منطقه ای، بر استفاده هوشمندانه از داده های متنوع و به روز برای تصمیم گیری بهتر تأکید دارد. این رویکرد با تقویت شفافیت، انعطاف پذیری و یادگیری مستمر، کمک می کند تا سیاست ها دقیق تر، هماهنگ تر و متناسب با واقعیت های هر منطقه طراحی شوند [۴۵].

۸. آمایش یکپارچه و تاب آور سرزمین با رویکرد نواحی عملکردی: این رویکرد نوظهور، برنامه ریزی توسعه منطقه ای را نه بر مبنای مرزهای قراردادی اداری، که بر اساس «نواحی عملکردی»^۱ یعنی محدوده های واقعی جریان های اقتصادی، اجتماعی، خدماتی و بوم شناختی، صورت بندی می کند. هسته نظری این رویکرد، تلفیق نظام مند سه مؤلفه «آمایش فضایی»، «یکپارچگی شهری - روستایی» و «تاب آوری» در بستر حکمروایی هوشمند و داده محور است. در این چارچوب، پیوندهای متقابل شهر و روستا نه به مثابه دو قلمرو مجزا، بلکه به عنوان یک نظام فضایی واحد و پیوسته درک می شود که جریان خدمات، اشتغال، منابع طبیعی و داده ها در آن به طور یکپارچه مدیریت می شود. تاب آوری نیز در این دیدگاه، معنایی فراتر از مقاومت صرف در برابر مخاطرات طبیعی یافته و به ظرفیت سازگاری فعالانه و یادگیری مستمر نظام های اجتماعی اکولوژیک در برابر شوک های اقتصادی، اقلیمی و جمعیتی اشاره دارد. نوآوری در این رویکرد، نه صرفاً در فناوری های پیشرفته، بلکه در بازتعریف مناسبات فضایی و نهادی میان شهر و روستا و به رسمیت شناسی کارکردهای مکمل آنها در یک زیست بوم توسعه یکپارچه جست و جو می شود. تجربیات بین المللی گواهی بر قابلیت اجرایی این رویکرد در بسترهای نهادی متفاوت است. در آلمان، برنامه ریزی فضایی مبتنی بر ریسک در چارچوب قانون آمایش سرزمین فدرال، تحلیل آسیب پذیری فضایی و حفاظت از زیرساخت های حیاتی را به عنوان یک اصل راهبردی در تمامی سطوح برنامه ریزی نهادینه ساخته است [۴۶]. در سوئد با نقشه برداری از زنجیره های ارزش منطقه ای و تقویت پیوند بنگاه های کوچک و متوسط در نظام نوآوری منطقه ای، به طور مشخص تاب آوری اقتصادی مناطق کم بر خوردار از مسیر داده محوری و هوشمندسازی هدف قرار گرفته است [۴۷]. در چین نیز گذار از برنامه ریزی شهری سنتی به «برنامه ریزی فضایی سرزمینی» با تعیین خطوط قرمز سه گانه حفاظت از زیست بوم ها، اراضی پایه کشاورزی و مرزهای توسعه شهری، چارچوبی نهادی برای یکپارچگی شهری روستایی فراهم کرده است که به رغم چالش های ساختاری، گامی اساسی در مدیریت منسجم فضای سرزمینی به شمار می رود [۴۸].

در قالب رویکردهای نوین مطرح شده، آژانس های توسعه محلّی و منطقه ای در آخرین نسخه خود، به عنوان یک نهاد تقویت کننده حکمروایی محلّی که به شناسایی، ارتقا، هدایت و تنظیم گری مزیت های منطقه ای می پردازند، شناخته می شوند. در نتیجه پشتوانه ها و تنظیم گری های جدیدی که در ارتباط با این سازمان ها شکل گرفته است، آژانس های توسعه در سطح مناطق هم اکنون در زمینه هایی همچون، گرد هم آوردن، هدایت و هماهنگی بازیگران توسعه منطقه ای، طراحی برنامه ها و استراتژی های توسعه منطقه ای، ارائه طیف وسیعی از حمایت ها به شرکت ها، مدیریت صندوق های توسعه منطقه ای، ملی و بین المللی و ارائه خدمات تبلیغاتی و مشاوره ای به سرمایه گذاران، ایفای نقش می کنند [۴۹]. به طور کلی، رویکردهای نوین توسعه محلّی و منطقه ای نشان می دهد که کارآمدی آژانس های توسعه در گرو اتخاذ الگوهایی است که بر شناسایی و تقویت مزیت های درونزا، ترویج نوآوری، شکل گیری شبکه های دانشی، سیاست گذاری منعطف و بهره گیری از حکمرانی چندسطحی استوارند و در عین حال بتوانند مداخله های هماهنگ، حساس به مکان و متکی بر ظرفیت های نهادی محلی فراهم آورند. با این حال، تحقق عملی این رویکردها بدون چارچوبی که پیوندهای کارکردی شهر و روستا، تنوع شرایط نهادی و اقتصادی قلمروهای مختلف و سازوکارهای هماهنگی میان سطوح مختلف حکمرانی را در بر گیرد، با محدودیت هایی مواجه خواهد شد. از این رو، ایفای نقش مؤثر آژانس های توسعه محلّی و منطقه ای به عنوان نهادهای تسهیلگر و میان بخشی مستلزم استقرار در چارچوبی است که تعاملات فضایی، نهادی و اقتصادی میان مناطق شهری و روستایی را به صورت یکپارچه سامان دهد. در این چارچوب، راهبرد توسعه یکپارچه شهری و روستایی به عنوان یکی از الزامات نهادی برای افزایش اثربخشی



این آژانس‌ها مطرح می‌شود و می‌تواند زمینه‌ساز تقویت هم‌افزایی منطقه‌ای، کاهش نابرابری‌های فضایی و فعال‌سازی ظرفیت‌های نهفته در قلمروهای محلی باشد. در این ارتباط و در ادامه به مهم‌ترین ضرورت‌های به کارگیری چنین راهبردی اشاره می‌شود.

۹. ضرورت‌های اتخاذ راهبرد توسعه یکپارچه شهری و روستایی

گذار از برنامه‌ریزی بخشی به حکمرانی یکپارچه سرزمینی، مهم‌ترین پیش‌نیاز اثربخشی آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای است. این نهادها که برای تسهیل و شتاب بخشی به فرایند توسعه در یک پهنه مشخص طراحی می‌شوند، بدون اتخاذ راهبردی که به‌طور هم‌زمان پویایی‌ها، جریان‌ها و پیوندهای شهری و روستایی را در قالب یک شبکه منطقه‌ای در بر گیرد، به تشکیلاتی نمایشی و احتمالاً موازی با دیگر دستگاه‌های دولتی تقلیل خواهند یافت. تحلیل مبانی نظری و شواهد سیاستی نشان می‌دهد که این ضرورت دست کم چهار دلیل بنیادین دارد. نخستین ضرورت، غلبه بر تفرق و پراکندگی نهادی است. سیاست‌های توسعه شهری و روستایی به‌طور سنتی در انزوا و توسط نهادهای جداگانه تدوین و اجرا می‌شوند. این پراکندگی نهادی به هدررفت منابع، هم‌پوشانی وظایف و نادیده گرفتن فرصت‌های هم‌افزایی می‌انجامد. چارچوب‌های نظری توسعه محلی و منطقه‌ای تأکید دارند که هدایت مؤثر این فرایند نیازمند رویکردی «یکپارچه» است که بتواند تمامی ابعاد را در چارچوبی منسجم گرد هم آورد [۵۰]. برای یک آژانس توسعه محلی و منطقه‌ای، این رویکرد به معنای عمل به عنوان یک سکوی هماهنگی میان ذی‌نفعان مختلف و ایجاد پیوند میان بخش‌هایی است که پیش‌تر جدا از یکدیگر تصور می‌شدند.

موضوع دوم، ضرورت بهره‌گیری از پیوندهای کارکردی شهر و روستا در چارچوب راهبردهای مکان محور است. شهرها و روستاها موجودیت‌هایی مجزا نیستند، بلکه بخش‌هایی از یک نظام فضایی واحدند که با جریان‌های مداوم کالا، خدمات، سرمایه و جمعیت به یکدیگر متصل می‌شوند. در این زمینه، پژوهش‌ها نشان می‌دهد که توانمندسازی دولت‌های محلی و منطقه‌ای برای طراحی راهبردهای «مکان محور»^۱ که با ویژگی‌های خاص نهادی، اقتصادی و اجتماعی هر قلمرو تطابق دارند، یک ضرورت است [۵۱]. رویکرد مکان محور بر این فرض استوار است که مسیرهای توسعه در مناطق مختلف الزاماً یکسان نیست و هر منطقه براساس ترکیب خاصی از منابع طبیعی، ساختارهای اقتصادی، سرمایه انسانی، شبکه‌های اجتماعی و زیرساخت‌های موجود، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های متفاوتی دارد. بنابراین، سیاست‌های توسعه‌ای زمانی اثربخش خواهند بود که به جای اتکای صرف بر الگوهای یکنواخت و متمرکز، بر شناسایی دقیق این ظرفیت‌ها و سازماندهی آنها در مقیاس منطقه‌ای متمرکز شوند. این راهبردها می‌توانند با تمرکز بر کل یک «منطقه کارکردی»، یعنی قلمرویی که در آن پیوندهای واقعی اقتصادی و اجتماعی میان سکونتگاه‌های شهری و روستایی برقرار است، فرصت‌های هم‌افزایی میان مراکز شهری و پسرکرانه‌های روستایی را شناسایی کرده و زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای را تقویت کنند. در چنین مناطقی، الگوهای رفت‌وآمد روزانه نیروی کار، جریان محصولات کشاورزی و صنعتی، دسترسی روستاییان به خدمات آموزشی، درمانی و بازارهای شهری و همچنین نقش شهرهای کوچک و میانی به عنوان حلقه‌های واسط میان شهرهای بزرگ و مناطق روستایی، شبکه‌ای از تعاملات فضایی را شکل می‌دهد که پایه‌های واقعی توسعه منطقه‌ای را می‌سازد. تحلیل این تعاملات فضایی و اقتصادی می‌تواند به شناسایی نقاط گرهی توسعه، تقویت خوشه‌های تولیدی محلی، بهبود اتصال زیرساختی میان سکونتگاه‌ها و ارتقای کارایی نظام توزیع و مبادله در سطح منطقه کمک کند. در این میان، وظیفه یک آژانس توسعه محلی و منطقه‌ای، تسهیل همین فرایند شناسایی و بالفعل‌سازی ظرفیت‌های مشترک است. چنین نهادی می‌تواند با گردآوری داده‌های فضایی و اقتصادی، انجام تحلیل‌های منطقه‌ای، ایجاد بستر همکاری میان نهادهای شهری و روستایی و حمایت از شکل‌گیری شبکه‌های تولید و بازار در سطح منطقه، شرایطی را فراهم آورد که پیوندهای کارکردی موجود تقویت شده و به موتور محرک توسعه منطقه‌ای تبدیل شوند.

سومین ضرورت، ایجاد چارچوب نهادی منعطف و حکمرانی چندسطحی است. یک راهبرد توسعه یکپارچه، بدون ساختار حکمرانی که بتواند هماهنگی افقی (میان بخش‌های مختلف مانند صنعت، کشاورزی، خدمات و زیرساخت) و عمودی (میان سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی) را

برقرار سازد، محکوم به ناکارآمدی است [۵۱]. آژانس های توسعه محلی و منطقه ای در قلب این ساختار حکمرانی قرار دارند. آنها می توانند با گرد هم آوردن نهادهای شهری و روستایی، بخش خصوصی، تعاونی ها و نهادهای مدنی، شکاف میان سیاست های کلان ملی و نیازهای جوامع محلی را پر کنند و بستری برای تصمیم سازی مشارکتی، تخصیص هدفمند منابع و هم راستاسازی سرمایه گذاری های بخشی فراهم آورند. در این چارچوب، واکاوی تسهیل کننده ها و بازدارنده های توسعه یکپارچه شهری روستایی (از جمله ضعف زیر ساخت ارتباطی، نابرابری نهادی، تمرکزگرایی مالی و کمبود داده های فضایی) نیز برای تدوین راهبرد عملیاتی ضروری است.

در نهایت، چهارمین دلیل، ضرورت پاسخ به چالش های پیچیده و نابرابری های فضایی است. شکاف های عمیق میان مناطق برخوردار و مناطق محروم و کمتر دیده شده، به شکل گیری و تشدید نارضایتی های اجتماعی و حتی سیاسی دامن زده است. تجربه نشان می دهد که سیاست های سنتی پرداخت های رفاهی یا اجرای طرح های بزرگ زیرساختی، به تنهایی قادر به حل این مسئله نیستند. در مقابل، توجه به «سیاست های توسعه ای حساس به مکان» با هدف فعال سازی ظرفیت های نهفته هر منطقه و ایجاد فرصت های واقعی برای ساکنان آن، فارغ از شهری یا روستایی بودن، ضرورتی فزاینده یافته است [۵۲]. البته شایان ذکر است که بهره گیری از راهبرد توسعه یکپارچه شهری و روستایی باید به گونه ای باشد که مناطق روستایی در موقعیت بازنده قرار نگیرند؛ چرا که زیرساخت ها و سطح برخورداری در روستاها ضعیف تر است و در بسیاری موارد، صرف برقراری رابطه میان این دو فضا به شکل ساده، به تنهایی تحول معناداری در روستاها ایجاد نخواهد کرد. از این رو، لازم است توانمندسازی و توسعه ظرفیت در روستاها شکل گیرد تا روستاها بتوانند از این تعاملات بهره مندی مناسبی به عمل آورند. در چنین چارچوبی، یک آژانس توسعه محلی و منطقه ای می تواند با اتخاذ راهبردی یکپارچه و حساس به مکان، به بازیگری کلیدی در کاهش نابرابری های فضایی و پیشبرد توسعه متوازن و پایدار تبدیل شود.

در میان چارچوب های نظری که بر ضرورت یکپارچگی شهری - روستایی تأکید کرده اند، نظریه «کانون های رشد»^۱ «آر. پی. میسرا»^۲ که در سال ۱۹۷۱ ارائه شد، نمونه ای شاخص است. میسرا با نقد رویکردهای صرفاً صنعتی و شهرگرا، مدلی سلسله مراتبی پنج سطحی از روستای مرکزی تا قطب رشد ملی طراحی کرد تا از رهگذر ادغام نظریه های «مکان مرکزی»، «قطب رشد» و «اشاعه فضایی»، جریان کالا، خدمات و سرمایه میان شهر و روستا را به صورت نظام مند برقرار سازد. به باور میسرا، که آرمان خود را «تکامل ساختار فضایی سکونتگاه های انسانی در جهت یکپارچه سازی سکونتگاه های شهری و روستایی» تعریف می کرد، مزایای توسعه به طور مستقیم به روستاها سرایت نمی کند، بلکه از طریق زنجیره ای از گره های میانی شامل منطقه رشد، نقطه رشد، مرکز خدماتی و روستای مرکزی انتقال می یابد؛ سازوکاری که می تواند نیازهای روزمره روستاییان و ساکنان شهرهای کوچک را بدون مهاجرت اجباری به کلان شهرها تأمین کند [۵۳]. با این حال، نظریه میسرا در عمل با نقدهای مهمی نیز مواجه شده است؛ از یک سو، اجرای آن به دلیل الزام های نهادی سنگین و ضعف ظرفیت های اجرایی در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته با دشواری و ناکامی روبه رو شده است و از سوی دیگر، به رغم تأکید نظری بر توسعه روستایی، در عمل بخش عمده منابع به سطوح بالاتر سلسله مراتب فضایی، به ویژه شهرهای بزرگ، هدایت شده و تمرکزگرایی شهری را تشدید کرده است؛ افزون بر این، ساختار تصمیم گیری در این مدل همچنان ماهیتی «بالا به پایین» دارد و مشارکت واقعی جوامع محلی را نادیده می گیرد، از این رو می توان گفت که راهبرد یکپارچگی شهری روستایی در صورتی موفق خواهد بود که با توانمندسازی روستاها، توزیع عادلانه منابع و تقویت حکمرانی مشارکتی همراه شود، در غیر این صورت ممکن است به باز تولید همان نابرابری های فضایی بینجامد که هدف اولیه آن رفع آنها بوده است [۵۴]، [۵۵]. با مدنظر قرار دادن رویکردهای نوین و الزامات راهبردی پیاده سازی آژانس های توسعه محلی و منطقه ای، در ادامه، تجارب جهانی در ارتباط با این آژانس ها به صورت عینی تری مورد بررسی قرار می گیرد.

در قسمت بررسی تجارب جهانی آژانس ها در ابتدا به نمونه هایی از این نهادها که به طور خاص محدود به توسعه روستایی شده اند (هند، گرجستان، آمریکا، چین، لائوس) پرداخته شده و سپس به چند نمونه از تجارب جهانی در مقیاس منطقه ای (ترکیه، کانادا و سنگال) نیز اشاره شده است.

1. Growth Foci Theory
2. R. P. Misra.



۱۰. تجارب جهانی نهادهای توسعه روستایی

اگرچه در فرایند توسعه مناطق و نواحی داخلی بسیاری از کشورها، به آژانس‌های توسعه به‌عنوان تنظیم‌گرهای توسعه در مقیاس منطقه‌ای نگاه می‌شود و روستا نیز در این مقیاس مورد توجه است، اما در برخی از کشورها که توجه ویژه‌تری به توسعه روستایی یا حل یکی از معضلات اجتماعات روستایی دارند، حتی کشورهای صنعتی، آژانس‌های تخصصی توسعه روستایی شکل گرفته است. در شکل‌گیری آژانس‌های توسعه روستایی، این منطق مطرح بوده است که اگر طراحی برنامه‌های مؤثر برای اجرای درست اقدام‌های توسعه روستایی ضروری است، پس وجود یک آژانس ناظر و تنظیم‌گر نیز برای هدایت و هماهنگی این فرایند لازم خواهد بود. بدون شفافیت در اهداف و تعهد داشتن به وظایف، هیچ برنامه‌ای در جهت بهبود زندگی روستاییان نمی‌تواند موفق عمل کند. اینجا است که آژانس‌های توسعه نواحی روستایی ورود پیدا کرده و می‌توانند اجرایی شدن و کیفیت برنامه‌های توسعه روستایی را تضمین کنند. آژانس‌های توسعه روستایی از جنس نهادهای اجرایی نیستند، اما به‌عنوان کاتالیزورهای توسعه از طریق نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه و ایجاد پیوندهای لازم، در افزایش کیفیت اقدام‌های اجرایی مؤثر واقع می‌شوند [۵۶]. در ادامه و در جهت آشنایی با ویژگی، دامنه فعالیت و وظایف آژانس‌های توسعه روستایی به نمونه‌هایی از آنها در برخی از کشورهای جهان اشاره می‌شود. در اینجا ذکر این نکته ضروری است که مترادف‌ها و معادل‌های مختلفی برای آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای وجود دارد؛ آژانس‌های توسعه، آژانس‌های توسعه اقتصادی، آژانس‌های توسعه محلی، آژانس‌های توسعه منطقه‌ای، شرکت‌های توسعه اقتصادی و انجمن‌های توسعه شهری و توسعه محلی، از جمله مهم‌ترین این عناوین هستند. این اسامی بعضاً متفاوت نمی‌تواند نشان‌دهنده این موضوع باشد که نهادهای مذکور فعالیت‌های کاملاً متمایزی نسبت به هم انجام می‌دهند. درواقع ساختارهای حقوقی و فرهنگی و اولویت‌های خاص مکان‌ها، تعیین‌کننده نام‌های مورد استفاده است [۳].

۱-۱۰. هند

در پی استقلال هندوستان و در پاسخ به شکاف‌های عمیق میان مناطق شهری و روستایی، آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای در این کشور شکل گرفتند. دولت هند در سال ۱۹۵۲ با اجرای «برنامه توسعه اجتماعات محلی»^۱ نخستین گام را برای ایجاد ساختارهای نهادی توسعه روستایی برداشت تا از این طریق و به واسطه مشارکت مردم، فقر و نابرابری را کاهش دهد و زیرساخت‌های اجتماعی و اقتصادی روستاها را تقویت کند [۵۷]. هدف اصلی این نهادها که بعدها تحت عنوان آژانس‌های ملی، ایالتی و محلی گسترش یافتند، ایجاد اشتغال پایدار، ارتقای خدمات پایه‌ای و تقویت «خودکفایی محلی»^۲ ذکر شده است. در همین ارتباط و به‌طور خاص در چارچوب «برنامه‌های توسعه روستایی یکپارچه»، آژانس‌هایی با نام «آژانس توسعه روستایی شهرستان»^۴ در سال ۱۹۸۰ ایجاد شد تا در سطح شهرستان‌های کشور هندوستان نقش هماهنگ‌کننده و ناظر اجرای برنامه‌های ملی و ایالتی توسعه را ایفا کند. DRDAها بر طبق قانون Societies Registration Act 1860 به‌عنوان یک نهاد مستقل ثبت شده‌اند که در سطح شهرستان‌ها توسط بالاترین مقام اجرایی شهرستان مورد نظارت قرار می‌گیرند. این نهادها حلقه ارتباطی میان وزارت توسعه روستایی در سطح ملی و شوراهای محلی (پانچایاتی راج)^۵ محسوب می‌شوند و مأموریت اصلی آنها اطمینان از اجرای مؤثر، شفاف و یکپارچه طرح‌های فقرزدایی و توانمندسازی جوامع روستایی است [۵۸]، [۵۹]. به‌طور کلی، سه هدف اصلی برای DRDA در هند عنوان شده است:

1. Community Development Programme
2. Local self-reliance
3. Integrated Rural Development Programme (IRDP)
4. The District Rural Development Agency (DRDA)

۵. پانچایاتی راج (Panchayati Raj) به نظام حکومت محلی غیرمتمرکز و دموکراتیک در هند اشاره دارد که در قالب شوراهای انتخابی در سطوح روستا، بلوک و شهرستان فعالیت می‌کند. این نهادها با اصلاحات قانون اساسی هند در سال ۱۹۹۲ به‌عنوان واحدهای خودگردان محلی تثبیت شدند و از نظر ماهوی با «برنامه توسعه اجتماعات محلی» (۱۹۵۲) که یک طرح اجرایی از بالا به پایین توسط دولت مرکزی بود، کاملاً متفاوت هستند.

۱. شناسایی خانواده های زیر خط فقر از طریق انجام پیمایش های مربوطه و با کمک نیروهای دولتی در سطح محلی؛

۲. حمایت های مالی از خانوارهای زیر خط فقر از طریق تسهیلات بانکی و طرح های حمایتی دولتی؛

۳. طراحی الگوها و برنامه ها در جهت کارآمدی و توانمندسازی نیروی کار در میان فقرای روستایی.

DRDA در واقع سازوکار کشور هندوستان برای اجرای مؤثر برنامه های فقرزداست. هماهنگی با نهادهای دولتی و غیردولتی و نهادهای تخصصی و مالی در راستای اجرای موفق برنامه ها، توانمندسازی روستاییان به ویژه اقشار فقیر روستایی در جهت مشارکت مؤثر در فرایند تصمیم گیری، نظارت بر اقدام های فقرزدا و اطمینان از پایبندی نهادها به دستورالعمل ها و ارتقای شفافیت در نهادهای مربوطه، از جمله مهم ترین وظایف تعریف شده برای این آژانس توسعه روستایی در هند است. DRDAها عمدتاً از طریق دولت مرکزی و دولت های ایالتی تأمین مالی می شوند. حدود ۷۵ درصد منابع از سمت دولت مرکزی و برای پیشبرد برنامه های همچون خانه سازی،^۱ طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی،^۲ برنامه های خوداشتغالی^۳ و جاده سازی^۴ به این نهاد تخصیص پیدا می کند. دولت های محلی نیز حدود ۲۵ درصد از تأمین مالی فعالیت های DRDAها را در راستای انجام طرح ها و پروژه ها محلی بر عهده دارند [۵۸].

کارکردها و الزامات فعالیت های آژانس های توسعه نواحی روستایی هند به شرح زیر ذکر شده است:

■ این نهادها به طور مؤثر با مؤسسات پانچایاتی راج^۵ هماهنگ هستند و تحت هیچ شرایطی نباید وظایف موازی را با این نهاد به انجام برسانند، اطمینان از اینکه اقدام های نظارتی آژانس به بهبود کیفیت پروژه های فقرزدا کمک می کند. به عبارتی این نهادها دارای نظام خود نظارتی هستند،

■ **بهبود آگاهی فقرای روستایی از توسعه و افزایش اعتماد به نفس آنها** در جهت مقابله با فقر و استفاده از فرصت ها،

■ نظارت، تنظیم و هدایت سرشماری ها و مطالعات مرتبط با فقر روستایی،

■ نظارت و تعدیل برنامه های وزارتخانه های مختلف در حوزه فقرزدایی در مناطق روستایی به ویژه در ارتباط با وزارتخانه توسعه روستایی.

آژانس توسعه نواحی روستایی هند به عنوان یک آژانس تخصصی و حرفه ای در نظر گرفته شده است؛ به طوری که از یک طرف بتواند برنامه های فقرزدای وزارت توسعه روستایی را رصد و مدیریت کند و از طرفی دیگر ارتباط مؤثری بین این اقدام ها و تمامی فعالیت های فقرزدا در سطح یک ناحیه برقرار سازد. در حالی که آژانس توسعه نواحی روستایی به نظارت و اطمینان از تخصیص کارآمد بودجه به برنامه های فقرزدا ادامه می دهند، آنها باید درک وسیع تری از اقدام های مورد نیاز در جهت ریشه کنی فقر ایجاد کنند. همچنین این آژانس ها در جهت ایجاد هم افزایی میان آژانس های مختلف فعالیت خواهند کرد و نقشی متمایز از نهادهایی همچون زیلا پریشاد^۶ خواهند داشت.

DRDAها باید بتوانند با نهادهای همسوی خود مانند مؤسسات پانچایاتی راج، بانک ها و مؤسسات مالی، نهادهای غیردولتی و همچنین نهادهای تخصصی در جهت اجماع حمایت ها و منابع مورد نیاز برای کاهش فقر هماهنگی داشته باشند. در واقع آنها باید بتوانند همکاری های بین بخشی را به خوبی انجام داده و از ایجاد اقدام های موازی و غیر هماهنگ جلوگیری به عمل بیاورند. در راستای تحقق برنامه های فقرزدایی در مناطق روستایی، DRDAها به طور متناوب باید جزئیات برنامه ها و نحوه اجرای آن را به عموم مردم اطلاع رسانی کنند. با توجه به حجم سرمایه گذاری قابل توجهی که در کشور هند در ارتباط با فقرزدایی انجام می شود، DRDAها وظیفه دارند تا از انضباط مالی نهادهای دریافت کننده منابع مالی در سطح ملی و ایالت ها اطمینان حاصل کنند. نحوه هزینه کرد منابع مربوطه از طریق بانک ها و سازمان های اجرایی نیز در همین چارچوب تعریف شده است [۶۰]، [۶۱]، [۶۲]، [۶۳].

1. Indira Awaas Yojana (IAY)

2. National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGS)

3. Swarna Jayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY)

4. Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (PMGSY)

5. Panchayat Raj

۶. زیلا پریشاد (Zila Parishad) بالاترین سطح از نظام شوراهای منتخب محلی (پانچایاتی راج) در سطح شهرستان است که وظیفه اصلی آن برنامه ریزی، هماهنگی طرح های توسعه ای، تخصیص بودجه و نظارت بر عملکرد شوراهای محلی پایین دست (پانچایات ها) برای اجرای پروژه های زیرساختی و رفاهی است.



دولت هند در کنار ساختار عمومی DRDAها و در جهت مدیریت توسعه سرزمینی در مناطق ویژه جغرافیایی، آژانس‌ها و برنامه‌های ویژه‌ای را طراحی کرده است که با هدف انطباق اقدام‌های توسعه‌ای با الزام‌های اکولوژیکی، اقلیمی و امنیتی این مناطق فعالیت می‌کنند. این نهادها برای کاهش نابرابری‌های فضایی، رفع محرومیت در نواحی حساس و ویژه جغرافیایی و هدایت مداخلات توسعه‌ای متناسب با ویژگی‌های محیطی هر منطقه شکل گرفته‌اند. در این چارچوب، برای مناطق بیابانی، کوهستانی و مرزی، سازوکارهای نهادی و برنامه‌ای متمایزی ایجاد شده است که هر یک منطق حکمرانی، شیوه اجرا و اولویت‌های مداخله خاص خود را دارند که در ادامه به بررسی آنها پرداخته شده است.

الف) مناطق بیابانی

«برنامه توسعه بیابان»^۱ به عنوان یک ابتکار کلیدی با هدف مقابله با بیابان‌زایی و کاهش آثار نامطلوب شرایط اقلیمی بر محصولات کشاورزی، دام و جمعیت انسانی عمل می‌کند. اهداف اصلی این برنامه شامل احیای تعادل اکولوژیکی از طریق بهره‌برداری، حفاظت و توسعه منابع طبیعی مانند زمین، آب و پوشش گیاهی و همچنین افزایش بهره‌وری زمین است. برنامه توسعه بیابان از سال ۱۹۹۵ با اتخاذ «رویکرد حوزه آبخیز»^۲ اجرا می‌شود و طرح‌های توسعه‌ای آن شامل بهبود اراضی، توسعه منابع آب و پروژه‌های جنگل کاری و توسعه مراتع است. این برنامه در مناطق خشک و در معرض خشکسالی، بر مقابله با فرسایش خاک و افت تراز آب‌های زیرزمینی تمرکز دارد. این برنامه یک برنامه با حمایت مشترک است که ۷۵ درصد بودجه آن توسط دولت مرکزی و ۲۵ درصد توسط دولت ایالتی تأمین می‌شود و اعتبارات آن مستقیماً به آژانس‌های توسعه روستایی منطقه‌ای (DRDA) یا شوراهای ولایتی (زیلا پریشاد)^۳ برای اجرا و اریز می‌شود [۶۴].

ب) مناطق کوهستانی

«برنامه توسعه مناطق کوهستانی»^۴ که از دوره «برنامه پنج ساله پنجم» هند با هدف تمرکز بر مناطق کوهستانی آغاز شد، یک ابتکار دولتی برای مقابله با چالش‌های اجتماعی-اقتصادی و ترویج رشد پایدار در این نواحی است. این برنامه بر پایه این منطق استوار است که مناطق کوهستانی به رغم محدودیت‌های زیرساختی و حساسیت‌های محیط زیستی، واجد فرصت‌های منحصر به فردی نظیر گردشگری مسئولانه،^۵ کشت گیاهان دارویی با ارزش بالا و مدیریت حوزه‌های آبخیز هستند. برای دستیابی به این اهداف، هند از رویکردهای نهادی متنوعی بهره می‌برد؛ برای نمونه، «شورای توسعه هیمالیاچال پرادش»^۶ به عنوان یک آژانس کلیدی بر توسعه روستایی، ارتقای مهارت‌ها و کشاورزی پایدار در این ایالت تمرکز دارد. همچنین، «برنامه توسعه گات غربی»^۷ به صورت تخصصی بر حفاظت از تنوع زیستی و معیشت پایدار در این رشته کوه راهبردی فعالیت می‌کند.

اقدامات «برنامه توسعه مناطق کوهستانی» شامل بهبود اتصال جاده‌ای از طریق طرح‌هایی نظیر «Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana»، ترویج انرژی‌های تجدیدپذیر (نیروگاه‌های برق آبی کوچک) و یکپارچه‌سازی دانش بومی با روش‌های نوین مدیریت آب و خاک است. هدف نهایی این سازوکارهای نهادی، تبدیل چالش‌های محیطی (مانند رانش زمین و انزوای جغرافیایی) به فرصت‌های معیشتی از طریق آموزش جوانان در حوزه‌های گردشگری ماجراجویانه و کشاورزی ارگانیک است [۶۵]، [۶۶].

ج) مناطق مرزی

«برنامه توسعه مناطق مرزی»^۸ به عنوان ابزار اصلی دولت برای توسعه زیرساختی و امنیتی در مناطق حساس مرزی شناخته می‌شود. این برنامه که تحت نظارت وزارت کشور هند اجرا می‌شود، بر کاهش شکاف‌های رفاهی، بهبود دسترسی به خدمات عمومی و تقویت زیرساخت‌های پایه در روستاهای مرزی تمرکز دارد. هدف راهبردی این سازوکار، حفظ جمعیت در این مناطق و تقویت امنیت ملی از طریق توسعه اقتصادی است.

1. Desert Development Programme (DDP)

2. Watershed Approach.

3. Zilla Parishads.

4. Hill Area Development Programme (HADP)

5. Eco-tourism.

6. HIMVIKAS.

7. Western Ghats Development Programme.

8. Border Area Development Programme

اجرای این طرح ها معمولاً با هماهنگی دولت های ایالتی و از طریق کمیته های ویژه ای در سطح شهرستان ها انجام می شود که اولویت های محلی را در تخصیص بودجه لحاظ می کنند [۶۷].

نحوه تعامل و هماهنگی میان آژانس های توسعه منطقه ای (DRDA) و برنامه ها و نهادهای ویژه جغرافیایی در هند بر پایه تقسیم کار میان سیاستگذاری و اجراست. به طور کلی، طراحی راهبردی، تعیین اولویت های مداخله و تأمین مالی این برنامه ها در سطح ملی یا ایالتی و از طریق وزارتخانه ها یا نهادهای تخصصی مرتبط انجام می شود، در حالی که DRDA ها به عنوان بازوی اجرایی در سطح شهرستان، مسئولیت پیاده سازی، هماهنگی بین بخشی و انطباق برنامه ها با شرایط محلی را بر عهده دارند. در این چارچوب، منابع مالی برنامه های ویژه (نظیر توسعه بیابان، مناطق کوهستانی یا مرزی) غالباً به صورت هدفمند به DRDA ها یا نهادهای محلی متناظر تخصیص یافته و این آژانس ها با استفاده از ظرفیت نهادهای محلی (مانند شوراهای روستایی) اقدام به اجرای پروژه ها می کنند. همچنین، سازوکارهایی مانند کمیته های هماهنگی در سطح شهرستان یا ایالت، نقش مهمی در هم راستاسازی اهداف برنامه های بخشی با اولویت های سرزمینی ایفا می کنند. بدین ترتیب، DRDA ها به عنوان یک حلقه ارتباطی میان برنامه های عمومی و مداخلات ویژه منطقه ای عمل کرده و انسجام عملیاتی در نظام توسعه روستایی را تضمین می کنند [۶۸].

۲-۱۰. گرجستان

آژانس توسعه روستایی گرجستان مسئول پیاده سازی برنامه ها و پروژه های وزارت حفاظت محیط زیست و کشاورزی این کشور است. این آژانس یک نهاد کاملاً دولتی است که در سال ۲۰۱۲ تأسیس شده و با ساختاری بوروکراتیک، به عنوان بازوی اجرایی این وزارتخانه در مناطق روستایی عمل می کند. فلسفه شکل گیری این آژانس تحقق اهدافی از جمله ایجاد پیوند بین مناطق روستایی و شهری، بهبود معیشت روستاییان، ارتقای بهره وری کشاورزی و همچنین متنوع سازی اقتصاد روستایی اعلام شده و برای رسیدن به این مهم بر دانش بومی و ترکیب آن با نوآوری های دنیای مدرن تأکید شده است. در راستای اهداف مذکور، آژانس توسعه روستایی گرجستان اقدام هایی به شرح زیر را به انجام رسانده است [۶۹]، [۷۰]، [۷۱]، [۷۲]:

۱. کمک در بازپرداخت وام های کشاورزان و روستاییان: یکی از برنامه های این آژانس کمک به کشاورزان برای پرداخت بخشی از بهره وام هایی است که برای کشت محصولات یک ساله گرفته شده است.

۲. حمایت زیرساختی از تعاونی های کشاورزی: در قالب یکی از برنامه های آژانس توسعه روستایی گرجستان موسوم به «Unified Agro Project» دولت بخش عمده ای از هزینه های مربوط به تأمین تجهیزات مورد نیاز تعاونی های کشاورزی (مانند تأسیسات ذخیره سازی و فراوری) را تقبل می کند. در این پروژه دولت بین ۷۰ تا ۸۰ درصد هزینه ها را بر عهده می گیرد.

۳. پشتیبانی فنی، اطلاعاتی و مشاوره ای: آژانس توسعه روستایی گرجستان دارای شعبه های منطقه ای (۹ دفتر منطقه ای) و ۴۵ مرکز مشاوره و اطلاعات کشاورزی است که خدمات ترویجی، آموزشی و فنی را به کشاورزان ارائه می دهد تا از این طریق بهره وری بخش کشاورزی را ارتقا بخشد.

۴. برنامه حمایت از کشت محصولات خاص و کشاورزی مدرن: حمایت از تولید فندق، کنترل آفات و بیماری های در باغ های فندق، احیا و کشت مزارع چای، افزایش سهم کمک دولت از خرید ماشین آلات کشاورزی، احداث گلخانه، بیمه محصولات روستایی و حمایت از کشاورزان آسیب دیده از مخاطرات طبیعی از دیگر اقدام های آژانس توسعه روستایی گرجستان بوده است.

یکی از برنامه های آژانس توسعه روستایی در گرجستان، تأمین مالی برنامه ها و پروژه هایی است که به دنبال ایجاد بنگاه های اقتصادی جدید



و همچنین گسترش بنگاه‌های موجود هستند. این برنامه در مناطق ایمرتی،^۱ کاختی،^۲ گوریا،^۳ راجا-لچخومی^۴ و کومو سوانتی^۵ به صورت آزمایشی در حال اجرا هستند. هدف این برنامه، ارتقای رقابت پذیری کشور و مناطق آن، توسعه متوازن اجتماعی و اقتصادی، بهبود شرایط زندگی جمعیت روستایی و در نهایت کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و توسعه سرزمینی بیان شده است.

به طور ویژه دو مأموریت اصلی برای آژانس توسعه روستایی گرجستان به شرح زیر تعریف شده است:

الف) ارتقای رشد سریع اقتصادی در کشور از طریق تأمین مالی پروژه‌ها در مناطق هدف؛

ب) افزایش رقابت پذیری بنگاه‌های کوچک و متوسط و تقویت اکوسیستم نوآوری در سطح مناطق کشور.

برنامه احیای مزارع چای در گرجستان از اقدام‌های مهم آژانس توسعه روستایی در این کشور است. هدف از اجرای این برنامه، استفاده حداکثری از پتانسیل چای گرجستان و ترویج تولید چای با کیفیت، از جمله تولید چای ارگانیک و در نهایت، افزایش ظرفیت صادراتی و رسیدن به خود کفایی در تولید این محصول عنوان شده است. از دیگر اهداف برنامه احیای مزارع چای می‌توان به محورهای زیر اشاره کرد:

■ بازسازی مزارع چای با مالکیت خصوصی و دولتی که اکنون کشت نمی‌شوند و تأسیس شرکت‌های به روز فراوری چای (زیر نظر آژانس)؛

■ افزایش نرخ اشتغال و بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی روستاییان؛

■ ارتقای شرکت‌های فراوری چای.

۷۰ درصد از هزینه‌های احیای مزارع توسط آژانس و نهادهای همکار تأمین مالی می‌شود و حداکثر میزان تأمین مالی تا سقف ۲۵۰۰ لاری به ازای هر هکتار در نظر گرفته شده است. تأمین مالی آژانس شامل هزینه احیای زمین‌های مربوط به تعاونی‌ها نیز می‌شود. **مساحت مزارع هدف برنامه نباید کم‌تر از ۳ هکتار و بزرگ‌تر از ۳۰۰ هکتار باشد.** در قالب این برنامه و در راستای احیای اراضی چای اقدام‌هایی نظیر زهکشی اراضی، پاک کردن مزارع از بقایا و اشیای خارجی (درختان، بقایای فلزی و بتونی، اشیای خارجی)، خاک‌ورزی و خرید کود و محصولات کشاورزی به انجام می‌رسد.

به طور کلی تأمین مالی آژانس توسعه روستایی گرجستان از طریق بودجه عمومی دولت، کمک‌های بلاعوض بین‌المللی و مشارکت مالی تعاونی‌ها یا کشاورزان انجام می‌شود. بخش زیادی از پروژه‌ها با مدل تأمین مالی مشترک^۶ اجرا می‌شوند که در آن سهم دولت تا ۸۰ درصد نیز می‌رسد [۶۹]، [۷۰]، [۷۱]، [۷۲].

۳-۱۰. آمریکا

توسعه روستایی یکی از مأموریت‌های اساسی دپارتمان کشاورزی آمریکا (USDA) است. توسعه کسب و کارهای روستایی، از طریق ارائه تسهیلات مالی و تخصصی، تهیه مسکن ایمن و تأمین خدمات بهداشتی و عمومی از جمله اقدام‌هایی است که در این نهاد و در ارتباط با روستاها به انجام می‌رسد. به طور خاص USDA در چارچوب وظایف خود و در جهت ارتقای توسعه در محیط‌های روستایی آمریکا سه نوع آژانس تخصصی با مأموریت‌های ویژه به شرح زیر ایجاد کرده است:

۱. **آژانس‌های ارائه دهنده خدمات مسکن روستایی:** این آژانس‌ها، خدمات متنوعی را برای ساخت یا بهبود مسکن روستایی ارائه می‌دهند. ارائه تسهیلات بانکی و کمک‌های بلاعوض برای مواردی همچون تأمین مسکن خانوارهای تک نفره و چند نفره، ساخت و بهسازی مراکز مراقبت از کودکان، ایستگاه‌های آتش‌نشانی و پلیس، بیمارستان‌ها، کتابخانه‌ها، خانه‌های سالمندان، مدارس و تأمین مسکن کارگران مزرعه از جمله خدمات این نوع آژانس‌هاست. ارائه کمک‌های مالی و تخصصی این نوع از آژانس‌ها در همکاری با سازمان‌های غیرانتفاعی،

1. Imereti
2. Kakheti
3. Guria
4. Racha-Lechkhumi
5. Kvemo Svaneti
6. Co-Financing

سازمان های دولتی و جوامع محلی به انجام می رسد.

تسهیلات ارائه شده برای تأمین مسکن روستایی در تناسب با درآمد خانوارها و سطح درآمد منطقه محل استقرار، تنظیم شده و الگوی یکسانی برای تمامی خانوارها مدنظر قرار ندارد.

۲. آژانس های ارائه دهنده خدمات عمومی (آب، برق، مخابرات): این آژانس ها، ارائه زیرساخت های اساسی و مورد تقاضا و بهبود مستمر آنها را در نواحی روستایی در دستور کار قرار داده اند. خدمات این نوع از آژانس ها شامل تصفیه آب و بازیافت زباله و خدمات مرتبط با برق و مخابرات است. همه این خدمات به گسترش فرصت های اقتصادی و بهبود کیفیت زندگی روستاییان کمک می کند. برنامه های این آژانس ها، متناسب با حوزه مأموریت تعریف شده به شرح زیر است.

برنامه های آب و محیط زیست (WEP):^۱ در قالب این برنامه، تسهیلات مالی و کمک های بلاعوض برای تأمین آب آشامیدنی، راه اندازی سیستم فاضلاب و جمع آوری و ساماندهی پسماندها و پساب ها در مناطق روستایی با جمعیت ۱۰۰۰ نفر و یا کم تر ارائه می گردد. همچنین در این چارچوب، آژانس تأمین خدمات عمومی روستاییان، به نهادهای غیردولتی و قبایل بومی شناخته شده در مناطق روستایی که به صورت داوطلبانه به ارائه خدمات مرتبط با این برنامه می پردازند، کمک می کند.

برنامه های تأمین برق: این برنامه تأمین مالی حفظ، گسترش، ارتقا و نوسازی زیرساخت های برق روستایی آمریکا را انجام می دهد. این برنامه همچنین بودجه ای را در جهت مدیریت تقاضا، صرفه جویی و ارتقای بهره وری و حرکت به سمت تأمین برق از منابع تجدیدپذیر تخصیص داده است. ارائه تسهیلات و کمک های مالی به تعاونی ها، شرکت ها، شهرداری ها و سازمان های غیرانتفاعی فعال در حوزه تأمین برق روستایی از جمله مهم ترین اقدام های صورت گرفته در قالب این برنامه است.

برنامه های حوزه مخابرات: این برنامه متعهد است که خدمات مخابراتی مقرون به صرفه و قابل اعتماد را به مناطق روستایی برساند و این اطمینان را حاصل کند که روستاییان، با کیفیت مناسب به این خدمات دسترسی دارند. انتظار این برنامه آن است که با ارتقای خدمات مخابراتی، فرصت های آموزشی، خدمات پزشکی و بهداشتی، امنیت و اشتغال با کمیت و کیفیت بالاتری ارائه شوند.

۳. آژانس های ارائه خدمات به تعاونی ها و کسب و کارها: این آژانس ها خدمات مرتبط با رشد کسب و کارها و همچنین آموزش های شغلی را به روستاییان ارائه می دهند. تلاش این نوع آژانس ها بر آن است تا کسب و کارهای روستایی را در کشور آمریکا به بازارها جهانی متصل کنند. برای این مهم آژانس ها مذکور اقدام های زیر را در دستور کار خود قرار داده اند:

■ حمایت از رشد و توسعه کسب و کارها؛

■ کمک به ایجاد ثروت و ارتقای جایگاه روستاها؛

■ حمایت از تعاونی های روستایی و تسهیل فعالیت آنها؛

■ ایجاد و حفظ مشاغل روستایی از طریق احیای و بازآفرینی مشاغل و نیز مدیریت منابع طبیعی.

تأمین مالی اقدام های آژانس های توسعه روستایی آمریکا عمدتاً از طریق بودجه فدرال که سالیانه توسط کنگره تصویب می شود به انجام می رسد. بودجه تخصیص یافته در راستای اعطای وام ها، کمک هزینه ها و هزینه های اجرایی استفاده می شود. علاوه بر این، آژانس مذکور با همکاری بانک ها و مؤسسات مالی خصوصی و ارائه ضمانت وام، دسترسی جوامع روستایی به منابع مالی را تسهیل می کند [۷۳].

در کنار نهادهای دولتی فعال در توسعه روستایی و منطقه ای در آمریکا، برخی مراکز دانشگاهی نیز نقش مکمل و حمایتی در تقویت پویایی اقتصادی و اجتماعی مناطق محلی ایفا می کنند. از جمله این موارد، مؤسسه Institute for Rural Vitality وابسته به دانشگاه دولتی نیویورک در کوبلسکیل^۲ است که با هدف تقویت سرزندگی اقتصادی و اجتماعی جوامع روستایی فعالیت می کند. این مؤسسه به عنوان یک مرکز میان رشته ای و عمل گرا، با تکیه بر ظرفیت های علمی دانشگاه و مشارکت فعال با ذی نفعان محلی، از طریق انجام پژوهش های کاربردی متناسب با نیاز مناطق روستایی، ارائه خدمات مشاوره ای تخصصی به کسب و کارها و کشاورزان، توانمندسازی کارآفرینان محلی با برگزاری دوره های آموزشی و منتورینگ ایجاد پیوند ساختار یافته میان دانشگاه، کسب و کارها، دولت های محلی و سازمان های مدنی، به حمایت از

1. Water and Environmental Programs (WEP)

2. SUNY Cobleskill

توسعه اقتصادی مناطق روستایی و ارتقای ظرفیت‌های محلی کمک می‌کند [۷۴].

۴-۱۰. چین

بنیاد توسعه روستایی چین^۱ یک آژانس غیردولتی است که ارتقای برابری آموزشی، سلامت و معیشت روستاییان را هدف خود قرار داده است. این آژانس همانند آژانس توسعه روستایی در هند بر روی یک موضوع خاص متمرکز شده و بهبود وضعیت غذایی کودکان و دانش‌آموزان روستایی چین را هدف قرار داده است. در چین، سوءتغذیه همچنان یک تهدید جدی برای کودکان روستایی است و بیشتر کودکان همچنان از کمبود پروتئین، کلسیم و ویتامین A رنج می‌برند. تقریباً نیمی از دانش‌آموزان روستایی نمی‌توانند سه وعده غذایی کامل در روز داشته باشند و رژیم غذایی آنها عمدتاً بر نشاسته متکی است و به اندازه کافی گوشت و سبزیجات دریافت نمی‌کنند که باعث کمبودهای تغذیه‌ای مهم می‌شود. بنیاد مذکور در پیشبرد برنامه‌های خود بر ارتقای اهداف سه‌گانه زیر تأکید دارد [۷۵]:

۱. ارائه وعده‌های غذایی مغذیر

۲. نصب «آشپزخانه‌های عشق»^۲ در مدارس روستایی؛

۳. آموزش تغذیه مناسب در مناطق روستایی.

در قالب فعالیت‌های این بنیاد، از زمان تأسیس تا پایان سال ۲۰۲۴، دستاوردهای چشمگیری حاصل شده است. براساس گزارش سالیانه بنیاد که در آوریل ۲۰۲۵ منتشر شد، مجموع کمک‌های نقدی و غیرنقدی جمع‌آوری شده توسط این نهاد از ابتدای فعالیت تا پایان سال ۲۰۲۴ به ۱۲.۸۴ میلیارد یوان رسیده است. این کمک‌ها به بیش از ۵۹.۸۰ میلیون نفر در داخل چین و حدود ۲.۵۶ میلیون نفر در بیش از ۳۰ کشور و منطقه در سراسر جهان خدمات‌رسانی کرده است. همچنین در همکاری با بخش خصوصی (گروه یام چین) تا پایان سال ۲۰۲۵ حدود ۱۵۰۰ آشپزخانه عشق تأسیس و تجهیز شد و بیش از ۵۹.۶ میلیون وعده غذایی گرم در جامعه هدف توزیع گردید [۷۶]. برنامه «وعده‌های غذایی مغذی» این بنیاد، شامل ارائه مکمل غذایی روزانه به دانش‌آموزان (یک عدد شیر و یک تخم‌مرغ در ساعات مدرسه) است که به بهبود رشد و تقویت سیستم ایمنی آنها کمک می‌کند.

کمک‌های غذایی این بنیاد برای گروه‌های مختلف هدف به شرح زیر است:

■ برای کودکان: مکمل غذایی روزانه یک عدد شیر به همراه یک تخم‌مرغ در ساعات مدرسه،

■ برای مدارس: فراهم کردن تجهیزات «آشپزخانه عشق» از جمله اجاق‌های برقی، بخارپز برنج، کابینت‌ها و سایر تجهیزات موردنیاز،

■ برای معلمان، والدین و دانش‌آموزان: بسته‌های آموزش تغذیه.

تأمین مالی بنیاد توسعه روستایی چین از مسیرهای مختلفی که شامل کمک‌های مردمی داخلی و بین‌المللی، حمایت‌های مالی دولت چین، همکاری با سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل و بانک جهانی و همچنین مشارکت با شرکت‌ها و بخش خصوصی است، صورت می‌گیرد [۷۵].

۵-۱۰. لائوس

در سال ۲۰۰۹ آژانس توسعه روستایی در لائوس به عنوان یک شرکت غیرانتفاعی ذیل مرکز آموزش توسعه مشارکتی تأسیس شد. این آژانس به اکولوژی و ارائه آموزش‌های مربوطه به آن به جوانان و عموم مردم تأکید داشته و بر این اصل پافشاری می‌کند که ارتقای ظرفیت‌ها، اعتماد به نفس، شبکه‌سازی و مهارت‌ها می‌تواند منجر به پایداری توسعه در مقیاس‌های محلی گردد. برخلاف الگوهای متکی بر وام، یارانه یا خدمات تخصصی در چین، هند، آمریکا و گرجستان، تجربه لائوس توسعه را از مسیر غیرمالی مبتنی بر ظرفیت‌سازی انسانی، آموزش اکولوژی و بهداشت محیط دنبال می‌کند. انتخاب این نمونه در راستای پوشش خلأ همین رویکرد کم‌هزینه و مشارکتی در ادبیات توسعه روستایی صورت گرفته است.

1. The China Foundation for Rural Development

۲. آشپزخانه‌های عشق (Love Kitchens) برنامه‌ای است که در چارچوب آن، بنیاد توسعه روستایی چین مدارس روستایی را به آشپزخانه‌های استاندارد و مجهز برای طبخ و توزیع منظم وعده‌های غذایی گرم و مغذی برای دانش‌آموزان تجهیز می‌کند.

در سال های اخیر، آژانس توسعه روستایی لائوس با گسترش دامنه فعالیت های خود به حوزه هایی نظیر بهداشت محیطی، آب و فاضلاب و امنیت غذایی نیز ورود کرده و پروژه هایی در مدارس و جوامع روستایی برای ارتقای سلامت عمومی اجرا کرده است. چشم انداز این آژانس تبدیل شدن به نهادی الهام بخش و توانمندساز برای جوامع روستایی است. حرکت به سمت جوامع محلی پایدار، بهبود ارائه خدمات به جامعه هدف، بهداشت محیط و توانمندسازی جوانان روستایی از مهم ترین مأموریت های تعریف شده برای آژانس توسعه روستایی لائوس است. از جمله فعالیت های کلیدی آن می توان به اجرای برنامه های آموزش اقلیمی، حفاظت از تنوع زیستی، و آموزش های محیط زیستی برای مقابله با تغییرات اقلیمی اشاره کرد.

شناخته شدن به عنوان پیشران توسعه نوآورانه صنایع محلی، هدایت برنامه های اثر گذار در توسعه روستایی با محوریت آموزش منابع انسانی و پرورش و ارتقای ظرفیت های فردی از مهم ترین اهداف تعریف شده برای این نهاد نیمه مستقل است. تأمین مالی این نهاد از طریق کمک های خارجی (نظیر سازمان های توسعه ای بین المللی)، مشارکت شرکت های خصوصی و همچنین حمایت های مردمی و محلی انجام می شود. این تنوع منابع به آن اجازه داده تا در شرایط اقتصادی ناپایدار نیز به فعالیت های خود ادامه دهد [۷۷]، [۷۸]، [۷۹].

۱۱. تجارب جهانی آژانس های توسعه و برنامه ریزی منطقه ای

غالب آژانس های توسعه در مقیاس منطقه ای فعالیت دارند و به توسعه روستایی در چارچوب توسعه منطقه ای می پردازند [۸۰]. با این نگاه، در این بخش به تجربه آژانس های توسعه منطقه ای در کشورهای ترکیه، کانادا و سنگال پرداخته شده است که البته با توجه به ساختار متمرکز برنامه ریزی در کشور ترکیه و شباهت آن با ساختار حکمرانی و برنامه ریزی کشور، تجربه این کشور با تفصیل بیشتری بررسی شده است. در مقابل این رویکرد متمرکز، کانادا به عنوان الگوی مکمل و نمونه ای از حکمرانی کاملاً غیر متمرکز و مشارکتی با تأکید بر سیاست های مکان محور انتخاب شده است. سنگال نیز به دلیل بهره گیری از ساختار چند لایه و هماهنگ کننده میان سطوح ملی، منطقه ای و محلی با هدف کاهش نابرابری های فضایی، سومین تجربه مورد بررسی را تشکیل می دهد.

۱۱-۱. ترکیه

تا دهه ۱۹۹۰ سیاست های توسعه منطقه ای کشور ترکیه از طریق دولت مرکزی این کشور و در چارچوب فرایند «از بالا به پایین» و با هدف باز توزیع درآمدها در فضای سرزمینی این کشور صورت می پذیرفت [۸۱]. از این زمان و با آشکار شدن ناکارآمدی نظام متمرکز برنامه ریزی که از آنکارا هدایت می شد، بازنگری هایی در ساختار برنامه ریزی فضایی ترکیه صورت گرفت. در همین زمان و با آغاز روند مذاکرات الحاق ترکیه به اتحادیه اروپا و در جهت دریافت کمک های این اتحادیه، دولت ترکیه موظف شد تا مطابق با سازوکارهای «نظام ناحیه بندی آماری (NUTS)» در اتحادیه اروپا، کشور را به مناطقی تقسیم بندی کرده و نهادهای منطقه ای مستقلی برای برنامه ریزی و اجرای سیاست های توسعه ای در سطح منطقه ای تأسیس کند [۸۲]. در نتیجه این تحولات، در سال ۲۰۰۶ و با تصویب قانون شماره ۵۴۴۹ آژانس های توسعه منطقه ای در ترکیه با هدف کاهش نابرابری های منطقه ای، ارتقای ظرفیت های محلی و ترویج توسعه مشارکتی از پایین ایجاد شدند [۸۳].

در کشور ترکیه آژانس های توسعه منطقه ای بخشی از دولت مرکزی و یا دولت محلی محسوب نمی شوند؛ بلکه به عنوان یک نهاد منطقه ای (میانی) تعریف می شوند که از طریق تأمین مالی عمومی (دولتی) و استفاده از گرنت های نهادهای بین المللی به فعالیت می پردازند. البته وزارت صنایع و فناوری ترکیه بر فعالیت آژانس ها نظارت می کند. این آژانس ها برخلاف رویه های گذشته (قبل از دهه ۱۹۹۰) بر پیاده سازی سیاست های از پایین به بالا تأکید دارند و از این طریق در تلاش هستند تا رقابت پذیری را در بین بنگاه های اقتصادی یک منطقه



به واسطه سیاست‌های آموزشی و نوآورانه، افزایش دهند. تقویت بخش‌ها و مزیت‌هایی از منطقه که می‌تواند از طریق سرمایه‌گذاری در آنها به رقابت‌پذیری در سطح ملی و جهانی برسد، افزایش اشتغال و صادرات و همچنین افزایش حمایت‌ها از شرکت‌های با ارزش افزوده بالا، از مهم‌ترین سیاست‌هایی هستند که این آژانس‌ها در کشور ترکیه به کار گرفته‌اند [۸۱]. به‌طور کلی و براساس ماده (۵) قانون ۵۴۴۹، وظایف و اختیارات آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در ترکیه را به می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- فراهم کردن حمایت‌های فنی در جهت برنامه‌ریزی‌های دولت محلی؛
- حمایت از فعالیت‌ها و پروژه‌هایی که پیاده‌سازی برنامه‌ها و طرح‌های منطقه را طبق چشم‌انداز تعریف‌شده، تضمین می‌کنند؛ نظارت و ارزیابی روند اجرای فعالیت‌های حمایت‌شده و نیز ارائه گزارش فعالیت‌های انجام شده به دبیرخانه سازمان برنامه‌ریزی کشور؛
- ارتقای ظرفیت‌های توسعه روستایی و محلی در انطباق با برنامه‌ها و طرح‌های منطقه‌ای و حمایت از پروژه‌های مرتبط با این ظرفیت‌ها؛
- نظارت بر سایر پروژه‌هایی که توسط بخش دولتی، بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی (مردم‌نهاد) در منطقه انجام می‌شود و برای طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای مهم هستند؛
- بهبود همکاری بین بخش دولتی، بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی به‌منظور تحقق اهداف توسعه منطقه‌ای؛
- هدایت پژوهش‌ها و حمایت‌ها به‌سوی افراد و نهادهایی که در راستای شناسایی منابع و امکانات منطقه، تسریع رشد اقتصادی و اجتماعی و افزایش رقابت‌پذیری در حال فعالیت هستند؛
- تشویق و ترغیب به توسعه کسب و کار و سرمایه‌گذاری در منطقه، از طریق همکاری با نهادهای مرتبط؛
- پیگیری و هماهنگی مجوزها و سایر فرایندهای اداری در جهت تسهیل فرایند سرمایه‌گذاری در منطقه؛
- حمایت از کارآفرینان جدید در حوزه کسب و کارهای کوچک و متوسط از طریق همکاری با نهادهای مرتبط؛ این حمایت‌ها در زمینه‌هایی همچون مدیریت، تولید، تبلیغات، بازاریابی، فناوری، مالی، سازمانی، و آموزش نیروی کار صورت پذیرفته است.
- توسعه برنامه‌های بین‌المللی دو یا چندجانبه‌ای که ترکیه در آنها حضور دارد و کمک به توسعه پروژه‌هایی که در چارچوب چنین برنامه‌هایی در مناطق تدوین می‌شوند [۸۱].

عملکرد آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در ترکیه

تا سال ۲۰۲۵، تعداد ۲۶ آژانس توسعه منطقه‌ای در ترکیه تأسیس شده‌اند که هر کدام در یکی از مناطق ۲-NUTS کشور فعالیت دارند. همانطور که بیان شد، نظام ناحیه‌بندی آماری (NUTS) استاندارد اروپایی برای تحلیل و برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. در ترکیه، سطح ۱-NUTS مناطق کلان را شامل می‌شود و هر منطقه ۱-NUTS از چند منطقه توسعه‌ای در سطح ۲-NUTS تشکیل شده است. سطح ۳-NUTS نیز سطح استانی است که در تناسب با ۸۱ استان این کشور است. در چنین نظامی، آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در سطح ۲-NUTS فعالیت می‌کنند. این تقسیم‌بندی صرفاً آماری بوده و کارکرد اداری یا سیاسی ندارد. مهم‌ترین فعالیت‌های حمایتی این آژانس‌ها در چهار بخش به شرح زیر به انجام رسیده است (جدول ۶):

۱. پشتیبانی‌های فنی و ظرفیت‌سازی (TS)^۱
۲. حمایت‌های مستقیم برای فعالیت‌های راهبردی (DOS)^۲
۳. فراخوان پروژه‌های رقابتی (CFP)^۳
۴. پروژه‌های هدایت‌شده با اولویت‌های منطقه‌ای (GPS)^۴.

1. Technical Support (TS)
2. Direct Operating Support (DOS)
3. Call for Proposal (CFP)
4. Guided Project Support (GPS)

جدول ۶. دسته بندی انواع حمایت های صورت گرفته توسط آژانس های توسعه منطقه ای در ترکیه [۸۴]

پشتیبانی های فنی و ظرفیت سازی (TS)	حمایت های مستقیم برای فعالیت های راهبردی (DOS)
نوعی از حمایت ها که آژانس ها از کارکنان فعلی یا تهیه و تدارکات خدمات بدون حمایت مالی و در جهت ارتقای ظرفیت های فنی مؤسسات مدنظر انجام می دهند.	نوعی از حمایت های صورت گرفته از طرف آژانس ها جهت بهره گیری و استفاده حداکثری از فرصت های مهم برای توسعه و ارتقای رقابت پذیری منطقه ای. این نوع از حمایت ها شامل انجام اقدام های فوری جهت جلوگیری از تهدیدات و خطرات منطقه ای، ابتکارات و اقدام های استراتژیک در چارچوب پژوهش های تحلیلی و انتقادی، برنامه ریزی و مطالعات امکان سنجی می شود.
فراخوان پروژه های رقابتی (CFP)	پروژه های هدایت شده با اولویت های منطقه ای (GPS)
در چارچوب برنامه های حمایتی، فراخوان پروژه های رقابتی (CFP)، فراخوانی برای متقاضیان بالقوه دارای صلاحیت در جهت پیشنهاد پروژه ها مطابق با موضوع و شرایط از پیش تعریف شده است.	پروژه های هدایت شده و یا منتخب، پروژه هایی هستند که موضوع و شرایط آنها با راهنمایی آژانس ها تعیین می شود و در راستا و چارچوب طرح توسعه ای مناطق قرار دارند. این نوع از پروژه ها از طریق فرایند فراخوان برای پروپوزال (CFP) انتخاب نمی شوند.

شکل ۱. پراکندگی آژانس های توسعه منطقه ای در ترکیه [۸۵]



در سال ۲۰۲۲ آژانس های توسعه منطقه ای در ترکیه بیش از ۳۱۰ تحلیل، بررسی، راهبرد و برنامه ریزی در مورد موضوعات مختلف انجام داده اند. در این سال ۱۰۸۷ پروژه توسط این آژانس ها در حوزه صنایع، خدمات، مطالعه ساختار اشتغال و نیازهای مناطق، تحلیل زنجیره های تولید و عرضه، تأمین مالی شده است. اختصاص ۳۶۵ میلیون لیر^۱ به ۲۱ پروژه در زمینه توسعه اقتصاد محلی، اختصاص ۳۳۳ میلیون لیر برای ۱۸۷ پروژه در زمینه حمایت از توسعه اجتماعی و ۲۷۵ میلیون لیر برای ۲۳ پروژه در حوزه کارآفرینی جوانان از جمله مهم ترین این اقدام هاست [۸۶].

۱. با احتساب ارزش هر لیر برابر با ۹۴۴ تومان، هزینه تخصیص یافته به این پروژه ها حدود ۱۰۰۷ همت بوده است.



بررسی‌های انجام شده در سال ۲۰۲۲ نشان می‌دهد که آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در ترکیه به واسطه تأکید بر رویکردهایی چون مزیت‌گرایی هوشمند (S3) توانسته‌اند بیش از ۳۵۰ هزار فرصت شغلی مستقیم و غیر مستقیم ایجاد کنند. با این حال، چالش‌هایی همچون تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، تداوم داشتن نابرابری‌های منطقه‌ای و ضعف در ارزیابی پروژه‌های تعریف شده، از جمله مهم‌ترین موانع اثربخشی بهتر این نهادها در کشور ترکیه بوده‌اند [۸۷]. همچنین ارزیابی‌های صورت گرفته حاکی از آن است که کارایی آژانس‌ها در میان مناطق مختلف کشور ترکیه متفاوت بوده است. آژانس‌های مستقر در نواحی اقتصادی و اجتماعی توسعه یافته‌تر عملکرد بهتری از خود نشان داده‌اند، در حالی که آژانس‌های مناطق کم‌تر توسعه یافته با محدودیت منابع و ظرفیت‌های نهادی مواجه شده‌اند [۸۸]. در نهایت باید اشاره داشت که آژانس‌های توسعه منطقه‌ای توانستند فرهنگ همکاری را در بین عوامل و بازیگران توسعه منطقه‌ای ارتقا دهند، اما به صورت معنی‌داری نتوانستند در حل نابرابری‌های منطقه‌ای در کشور ترکیه موفق عمل کنند [۸۱].

۲-۱۱. کانادا

از دهه ۱۹۸۰ به بعد، دولت فدرال کانادا به دلایلی از جمله، گستردگی جغرافیایی کشور، نابرابری‌های عمیق ساختاری و اقتصادی بین مناطق داخلی و همچنین ناکارآمدی رویکردهای یکپارچه ملی در پاسخگویی به نیازهای محلی، اقدام به ایجاد آژانس‌های توسعه منطقه‌ای کرد. هدف اصلی این نهادها اجرای سیاست‌های مکان‌محور (براساس نیازها و خواست جوامع محلی)، حمایت از کسب و کارهای کوچک و متوسط، تنوع‌بخشی اقتصادی، توسعه نوآوری و تقویت جوامع روستایی اعلام شده است. امروزه هفت آژانس توسعه منطقه‌ای در کانادا موجود است که پهنه‌های اصلی این کشور که شامل مناطق ساحلی اقیانوس اطلس (آتلانتیک)، شرق کانادا، استان کبک و مناطق پیرامونی آن، نواحی شمالی و کم جمعیت استان انتاریو (شمال انتاریو)، استان‌های واقع در دشت‌های مرکزی کانادا (منطقه پریری شامل آلبرتا، ساسکاچوان، مانیتوبا)، بریتیش کلمبیا در ساحل غربی و سه قلمرو شمالی کانادا (یوکان، نوناووت و سرزمین‌های شمال غربی) می‌شود را پوشش می‌دهند [۸۹]. آژانس‌های توسعه منطقه‌ای کانادا زیر نظر وزارت نوآوری، علوم و توسعه اقتصادی^۱ کانادا فعالیت می‌کنند و در امور محلی از استقلال لازم برخوردار هستند. دولت فدرال بودجه اصلی آژانس‌ها را تأمین می‌کند و این بودجه به شکل کمک‌های بلاعوض و حمایت‌های مالی قابل برگشت^۲ به پروژه‌ها، سازمان‌های محلی و کسب و کارها اختصاص می‌یابد. در این بین آژانس‌ها این اختیار را دارند که منابع مذکور را با توجه به نیازهای خاص هر منطقه تخصیص دهند و برنامه‌ها را هماهنگ با اولویت‌های محلی اجرا کنند [۹۰]، [۹۱].

برنامه REGI^۳ (رشد اقتصاد منطقه‌ای از طریق نوآوری) یکی از مهم‌ترین برنامه‌های دولت فدرال کانادا است که توسط هفت آژانس توسعه منطقه‌ای اجرا می‌شود. این برنامه بر رشد اقتصادی مناطق از مسیر نوآوری تمرکز دارد و با هدف تقویت بنگاه‌های نوآور، توسعه اکوسیستم‌های منطقه‌ای و افزایش ظرفیت رقابت‌پذیری محلی طراحی شده است. ارزیابی‌های رسمی دولت کانادا نشان می‌دهد که REGI در تحقق اهداف خود موفق بوده و توانسته است ده‌ها هزار شغل ایجاد یا حفظ کند، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را چند برابر تحریک کرده و عملکرد شرکت‌های دریافت‌کننده حمایت را به طور معناداری از شرکت‌های مشابه غیرمشمول بهتر سازد. به طور کلی، REGI به عنوان برنامه‌ای مؤثر، نتیجه‌محور و متناسب با نیازهای محلی ارزیابی شده است [۹۲].

در ساختار حکمرانی آژانس‌های توسعه منطقه‌ای کانادا، مشارکت مردم و بخش خصوصی عمدتاً از طریق حضور نمایندگان محلی در هیئت‌مدیره آژانس‌ها و شورای مشورتی آژانس‌ها صورت می‌گیرد. در واقع، هر آژانس یک هیئت‌مدیره دارد که شامل نمایندگان دولت، متخصصان اقتصادی و نمایندگان جامعه محلی و کسب و کارهای خصوصی می‌شود. این هیئت‌مدیره در تصمیم‌گیری‌های کلان آژانس، تعیین اولویت‌های منطقه‌ای و تصویب برنامه‌ها نقش مستقیم دارد. علاوه بر این، آژانس‌ها با شبکه‌های محلی مانند «سازمان‌های آینده‌نگری

1. Innovation, Science and Economic Development Canada (ISED)

۲. در ادبیات سیاستی دولت کانادا، این نوع حمایت‌ها با عنوان Contributions شناخته می‌شوند؛ یعنی کمک‌های مالی مشروطی که اعطای آنها در چارچوب توافق‌نامه مشخص انجام می‌شود و بازگشت آنها به دولت در صورت تحقق شرایط تعیین‌شده پیش‌بینی شده است.

3. Regional Economic Growth through Innovation

اجتماعات محلی (CFOs)^۱ همکاری دارند و نظرات و پیشنهادهای این نهاد محلی را نیز دریافت می کنند. در کانادا، سازمان های آینده نگری اجتماعات محلی، نهادهای محلی غیر دولتی محسوب می شوند که به کسب و کارهای کوچک و متوسط و پروژه های مرتبط با توسعه اجتماعات محلی، خدمات مالی و مشاوره ای ارائه می دهند [۹۳]، [۹۴].

در تجربه آژانس های توسعه منطقه ای کانادا، چالش ها و آسیب هایی نیز مشاهده شده است. نخست اینکه با وجود انعطاف پذیری بالا و مأموریت محور بودن این نهادها بر اساس مزیت های هر منطقه، سنجش دقیق میزان نقش آنها در توسعه واقعی مناطق دشوار است و مشخص نیست رشد هر منطقه تا چه حد مستقیماً ناشی از اقدام های آژانس بوده است. همچنین در برخی موارد تأکید بیش از حد آژانس ها بر نوآوری و تجاری سازی با نیازهای واقعی محلی سازگار نبوده است. از سوی دیگر، در برخی مناطق، میان نقش آژانس ها و نهادهای استانی، شهرداری ها و سایر بازیگران محلی همپوشانی وجود دارد که این موضوع گاه به دوباره کاری و تعارض در تخصیص منابع منجر شده است. در نهایت، اجرای پروژه های پایلوت محور اگرچه برای آزمودن رویکردهای جدید مفید است، اما انتقال تجربه این پروژه ها به سطح ملی یا پیاده سازی آنها در مناطق دیگر با دشواری هایی مواجه بوده است [۹۴].

۳-۱۱. سنگال

سنگال از جمله کشورهایی است که مناطق و ایالات آن از رشد متوازی برخوردار نبوده اند. بر همین اساس و از اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی و در غالب سیاست های تمرکززدایی و کاهش نابرابری های فضایی، ایجاد آژانس های توسعه منطقه ای در این کشور در دستور کار قرار گرفت و به تدریج منجر به ایجاد شبکه ای از نهادهای توسعه گرا در سطح ملی، منطقه ای و محلی شد [۹۵]. در همین چارچوب و در سطح ملی دولت سنگال «آژانس ملی توسعه سرزمینی (ANAT)^۲» را در سال ۲۰۰۹ تأسیس کرد. مأموریت اصلی این آژانس، تدوین و اجرای سیاست های ملی توسعه سرزمینی، برنامه ریزی فضایی، کاهش نابرابری های منطقه ای و هماهنگی میان دستگاه های دولتی و نهادهای محلی به منظور تحقق توسعه متوازن بیان گردیده است. در خصوص ساختار نظارت، آژانس ملی توسعه سرزمینی (ANAT) از نظر فنی تحت نظارت وزارت برنامه ریزی منطقه ای و از نظر مالی تحت کنترل وزارت اقتصاد، دارایی و برنامه ریزی فعالیت می کند. در سطح منطقه ای نیز، آژانس های توسعه منطقه ای (ARD)^۳ از نظر اجرایی تحت نظارت وزارت حکمرانی سرزمینی، توسعه و ساماندهی سرزمین و از نظر مالی تحت نظارت همان وزارت اقتصاد، دارایی و برنامه ریزی قرار دارند [۹۶] و نقش کلیدی در طراحی و پیاده سازی راهبردهای توسعه سرزمینی در سنگال دارند [۹۷].

آژانس های توسعه منطقه ای در سنگال (ARD) بر اساس تأکیدات قانون شماره ۰۶-۹۶ مورخ ۲۲ مارس ۱۹۹۶، در سطح میانی یا منطقه ای به عنوان نهادهای هماهنگ کننده بین دولت مرکزی و جوامع محلی ایجاد شدند که توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق از جمله وظایف اصلی آنها اعلام گردیده است [۹۶]. ساختار مدیریتی آژانس های توسعه منطقه ای معمولاً شامل مدیر کل، شورای راهبری با حضور نمایندگان دولت مرکزی و محلی، و کمیته های تخصصی در حوزه هایی مانند کشاورزی و محیط زیست است. این نهادها در مناطق مختلف مانند سن لوئیس در پروژه های توسعه کشاورزی، ایجاد اشتغال برای جوانان و مدیریت مهاجرت شهری نقش مؤثری ایفا می کنند [۹۵].

در سطح محلی نیز آژانس های توسعه محلی سنگال (ADL)^۴ بر طبق فرمان اجرایی ۹۵-۲۰۱۰ و با هدف هماهنگی، حمایت و پیگیری سیاست های توسعه محلی و تقویت اقدام های تمرکززدایی ایجاد شده اند.

این آژانس ها دارای استقلال اداری و مالی هستند و مسئولیت اجرای برنامه ها و پروژه های محلی، ارزیابی عملکرد، مدیریت منابع مالی و ارائه اطلاعات به نهادهای محلی را بر عهده دارند. تأمین مالی این آژانس ها از طریق کمک های دولتی، منابع شرکای توسعه، کمک ها و هدایا و درآمدهای ناشی از سرمایه گذاری ها صورت می پذیرد. حسابداری آن مطابق با اصول سیستم حسابداری غرب آفریقا (SYSCOA) انجام

1. Community Futures Organizations (CFOs)
2. The National Agency for Territorial Development (ANAT)
3. Agences Régionales de Développement (ARD)
4. Agence de Développement local



می‌شود و کنترل داخلی و خارجی عملکرد آژانس توسط مدیرکل، حسابرس مستقل و سایر نهادهای نظارتی دولت صورت می‌پذیرد [۹۸].

براساس تجارب ترکیه، کانادا و سنگال، آژانس‌های توسعه منطقه‌ای با هدف کاهش نابرابری‌های فضایی و تقویت رقابت‌پذیری سرزمینی ایجاد شده‌اند. در ترکیه، آژانس‌هایی که در سطح دوم نظام تقسیم‌بندی آماری فعالیت می‌کنند، با وجود تأکید بر سیاست‌های از پایین به بالا، همچنان تحت نظارت دولت مرکزی قرار دارند و توسعه محلی و منطقه‌ای را در چارچوب راهبردهای رقابت‌پذیری منطقه‌ای و مزیت‌گرایی هوشمند دنبال می‌کنند، هرچند در کاهش واقعی نابرابری‌ها توفیق چندانی نداشته‌اند. کانادا با هفت آژانس توسعه منطقه‌ای فدرال و رویکردی مکان‌محور، اختیار تخصیص منابع را براساس نیازهای خاص هر پهنه واگذار کرده و از طریق همکاری با سازمان‌های آینده‌نگری اجتماعات محلی، جوامع روستایی را به بازیگران فعال توسعه بدل ساخته است. در سنگال نیز ساختاری سه‌لایه مشتمل بر آژانس ملی توسعه سرزمینی در سطح ملی، آژانس‌های توسعه منطقه‌ای در سطح میانی و آژانس‌های توسعه محلی در سطح خرد شکل گرفته تا هماهنگی عمودی و اجرای پروژه‌های معیشت‌محور به‌طور هم‌زمان تأمین شود. وجه مشترک هر سه تجربه آن است که توسعه روستایی نه به‌عنوان امری جدا از توسعه منطقه‌ای، بلکه در چارچوب آن تعریف شده است. باین حال، تفاوت ماهوی آژانس‌های توسعه منطقه‌ای با آژانس‌های توسعه روستایی و محلی که پیش‌تر مورد بررسی قرار گرفتند، در سطح مداخله و نوع مأموریت آنها ریشه دارد؛ آژانس‌های منطقه‌ای نهادی فرامحلی، راهبردی و هماهنگ‌کننده هستند که به توزیع منابع و ایجاد هم‌افزایی میان بازیگران در یک پهنه بزرگ می‌پردازند، در حالی که آژانس‌های روستایی و محلی، حتی اگر ذیل برنامه‌های منطقه‌ای عمل کند، نهادی اجرایی، اجتماع‌پایه و معطوف به پاسخ‌گویی مستقیم به نیازهای معیشتی، اشتغال خرد و خدمات پایه در سطح سکونتگاه‌ها به شمار می‌روند.

۱۲. نمونه‌هایی از طرح‌ها و اقدام‌های توسعه منطقه‌ای در ایران

اگرچه در ایران سازوکار نهادی منسجم و ساختار یافته‌ای در جهت به انجام رساندن امور توسعه محلی و منطقه‌ای شکل نگرفته است، اما همان‌طور که در پیشینه پژوهش نیز اشاره شد، در مقاطع مختلف و به‌صورت پراکنده، شاهد اجرای طرح‌هایی با هدف توسعه محلی و منطقه‌ای بوده‌ایم که در برخی موارد، نگاه روش‌مند، درون‌زا و مشارکتی نسبت به توسعه محلی و منطقه‌ای و شیوه‌های اجرای آن داشته‌اند. با اتکا بر این تجارب هرچند محدود اما قابل توجه، در ادامه پژوهش دو نمونه برجسته از تجربه‌های توسعه محلی و منطقه‌ای، شامل طرح‌های اجراشده در سلسله و جیرفت و میناب همراه با تجربه مناطق آزاد تجاری و صنعتی و مرور اقدام‌های جهاد سازندگی در حوزه پیشرفت و آبادانی روستاها معرفی و تحلیل می‌شود.

۱۲-۱. طرح توسعه منطقه‌ای سلسله

براساس گزارش مرکز مطالعات توسعه درون‌زا^۱ از فعالیت‌ها و اقدام‌های طرح توسعه منطقه‌ای سلسله [۹۹]، شکل‌گیری طرح توسعه منطقه‌ای سلسله را باید در بستر تحولات فکری و سیاستی دهه ۱۳۵۰ ایران جستجو کرد؛ دوره‌ای که با وجود اجرای چند برنامه عمرانی (چهار برنامه عمرانی)، هنوز شکاف‌های شدید میان مناطق شهری و روستایی و وضعیت نامناسب معیشت روستاییان ادامه پیدا کرده بود. در این زمان الگوی توسعه کشور به شدت متمرکز و دولت‌محور بوده و تصمیم‌گیری‌های توسعه‌ای در سطح ملی و بدون توجه به نیازها و ظرفیت‌های محلی اتخاذ می‌شد. در چنین فضایی، دکتر مجید رهنما (وزیر علوم و آموزش عالی وقت) با الهام از تجربه‌های بین‌المللی خود در سازمان ملل و یونسکو، اجرای آزمایشی یک الگوی مردم‌محور توسعه ناحیه‌ای را به نخست‌وزیر وقت پیشنهاد کرد. طرح پیشنهادی بر این اساس بود که «یک منطقه

۱. «مرکز مطالعات توسعه درون‌زا» نهادی مطالعاتی-اجرایی به سرپرستی دکتر مجید رهنما بود که به دنبال پیشنهاد وی و با موافقت نخست‌وزیر وقت، مأموریت طراحی و اجرای آزمایشی الگوی «توسعه درون‌زا» را در منطقه سلسله (واقع در استان لرستان) برعهده گرفت. هدف این مرکز، تدوین الگوی بومی و مشارکتی از توسعه، مبتنی بر دانش محلی و تأمین نیازهای اساسی، در برابر رویکردهای متمرکز و برون‌زای رایج بود.

نمونه» برای آزمودن الگوی جدید توسعه انسانی و مشارکتی انتخاب شود تا در آن، آموزش، بهداشت، کشاورزی و زیرساخت ها در پیوند با هم و با محوریت مردم محلی سامان یابند. نخست وزیر وقت که به دنبال طرح های نو و قابل نمایش در عرصه بین المللی بود، با پیشنهاد مطرح شده موافقت و وظیفه مطالعه، طراحی، پیاده سازی و مستندسازی طرح را به «مرکز مطالعات توسعه درون زا» با محوریت دکتر رهنما سپرد. شایان ذکر است که در «[قانون بودجه سال ۱۳۵۷ هجری شمسی](#)» ردیف بودجه مستقلی برای این طرح در نظر گرفته شد [۹۹].

پس از تصویب کلیات طرح، رهنما مأمور شد تا با همکاری گروهی از متخصصان، منطقه مورد نظر را با لحاظ مجموعه ای از قیود انتخاب کند. این منطقه باید از نظر اقتصادی نه چندان پیشرفته و برخوردار باشد و نه به غایت فقیر و صعب العبور، بلکه در مجموع از ظرفیت ها و امکانات بالقوه مساعدی برای رشد و توسعه برخوردار باشد. همچنین، لازم بود منطقه با مسائل خاص سیاسی، اجتماعی و مذهبی مواجه نباشد. براین اساس، در بهار ۱۳۵۳ سه بخش سلسله (الشتر)، دلفان (نورآباد) و چغلوندی در استان لرستان شناسایی و انتخاب شدند. از پاییز همان سال نیز گروهی متشکل از دو پزشک، دو مهندس کشاورزی، یک جامعه شناس و چند تن دستیار آموزشی به محل اعزام شدند و فعالیت خود را آغاز کردند. در نهایت، تیم علمی از میان گزینه های موجود، بخش سلسله (الشتر) در منطقه لک زبان استان لرستان را برای مرحله آزمایش و اجرا برگزید [۱۰۰].

هدف و فلسفه طرح توسعه منطقه ای سلسله بر پایه نگاهی نو به مفهوم «توسعه» استوار بود که با الگوهای متداول رشد اقتصادی و تمرکزگرایی آن زمان تفاوت داشت. طراحان این پروژه میزان تحقق یک طرح توسعه ای را صرفاً در افزایش تولید یا سرمایه گذاری نمی دانستند، بلکه آن را فرایندی انسانی و اجتماعی تعریف می کردند. براین اساس، هدف اصلی طرح، «تدوین و آزمودن الگویی بومی از توسعه درون زا و منطقه ای بود که بتواند با تکیه بر ظرفیت ها و دانش محلی، نیازهای اساسی مردم، مانند آموزش، بهداشت، تغذیه، مسکن و اشتغال را برطرف کند و هم زمان آگاهی، اعتماد به نفس و خودباوری را در جامعه روستایی تقویت کند». از دیدگاه مروجان این طرح، توسعه زمانی پایدار است که مردم از جایگاه «مخاطبان برنامه ها» به کنشگران و تصمیم گیران اصلی در مسیر توسعه تبدیل شوند و بدین ترتیب، پیوندی واقعی میان دانش، عمل و مشارکت اجتماعی برقرار شود [۹۹].

حکمرانی طرح بر پایه همکاری چندسطحی میان دولت، نهادهای محلی و جامعه محلی شکل گرفته بود. هدایت کلی طرح برعهده مرکز مطالعات توسعه درون زا به ریاست دکتر رهنما بود. در سطح محلی، کمیته های توسعه در روستاها تشکیل شدند که با شوراهای مردمی، بخشداری ها و نمایندگان دستگاه های اجرایی (آموزش و پرورش، بهداشت، کشاورزی و...) در ارتباط بودند. طرح به صورت مستقیم تحت نظارت وزارت علوم و هماهنگ با سازمان برنامه و بودجه اجرا می شد تا بتواند میان سیاست های ملی و نیازهای محلی پیوند برقرار کند. این ساختار درواقع نمونه ای اولیه از حکمرانی چندسطحی در توسعه روستایی کشور بود [۹۹].

پای کار بودن مردم محلی و مشارکت دادن آنها محور اصلی طرح بود. در این چارچوب، مردم محلی نه تنها به عنوان مجریان پروژه ها، بلکه به عنوان تصمیم گیران در فرایند توسعه دخیل شدند. در هر روستا گروه هایی از معتمدان، جوانان و زنان روستایی تشکیل شدند تا نیازهای محلی را شناسایی و در اولویت بندی برنامه ها همکاری کنند. همچنین، برنامه های آموزشی برای تربیت نیروهای محلی از جمله بهورزان، معلمان، مروجان کشاورزی و تسهیلگران توسعه روستایی اجرا شد. بدین ترتیب، طرح توانست نوعی پیوند میان آموزش، عمل و توسعه اجتماعی ایجاد کند و مشارکت مردمی را از سطح نمادین به سطح واقعی برساند. یکی از مصادیق مشارکت واقعی مردم محلی در طرح سلسله، ساختن پل سه و نیم متری در یک از روستاهای منطقه (موسی آباد) است که مردم آن را بدون کمک اجرایی مهندسين و تنها با مشورت مردم یاران و با نظارت کارکنان و مهندسين طرح در ظرف پنج روز و با صرف هزینه ای بسیار پایین ساختند. علاوه بر این، ساخت و شن ریزی جاده های روستایی، ساخت مدارس روستایی، ایجاد خانه های بهداشت، لوله کشی آب روستایی و ساخت حمام های روستایی از جمله پروژه هایی بوده است که مردم روستایی در نیازسنجی، تعریف و اجرای آنها مشارکت فعال داشته اند.

طرح توسعه منطقه ای سلسله، با توجه به فلسفه و اهداف خود از همان آغاز، پنج اصل اساسی را هادی راه خویش قرار داد تا مردم منطقه را



به تدریج طوری آگاه و آماده کند که بتوانند از امکانات اقتصادی و ظرفیت‌های منطقه خود بهره‌برداری کرده و به تدریج سهم عمده‌ای در سازوکارهای تصمیم‌گیری داشته باشند. اصول هادی این طرح به شرح محورهای زیر بوده است:

۱. انسان هدف و وسیله اصلی رشد و توسعه است.
۲. تازمانی که حداقل نیازهای اساسی انسان‌ها تأمین نشود، نمی‌توان از آنها انتظار داشت که در سرنوشت خود تأثیر مهمی داشته باشند. بهداشت، آموزش، فرهنگ، کار، مسکن، درآمد کافی، ارتباطات و شناسایی و احترام به حیثیت انسانی آنها از جمله نیازهای اساسی است.
۳. مشارکت آزاد و آگاهانه مردم در امور و تصمیم‌گیری‌های مربوط به زندگی جمعی، مهم‌ترین چیزی است که تضمین می‌کند نیازها و سایر هدف‌های رشد و توسعه با مردم و به وسیله مردم تأمین شود.
۴. رشد و توسعه هنگامی می‌تواند موجب دستیابی انسان‌ها به هدف‌های یک اجتماع انسانی شود و آنان را از قید وابستگی‌های بازدارنده رها کند که: الف) متکی به خود باشد، یعنی به جای نگاه به بیرون، بیش از هر چیز بر بسیج و استفاده از منابع انسانی و طبیعی موجود در منطقه متمرکز شود، ب) درون‌زا باشد، یعنی همانند درختی رشد کند که نیروی خود را از شیر درونی‌اش به دست می‌آورد، ج) یکپارچه باشد، به طوری که همه اجزای آن با یکدیگر مرتبط و بهم پیوسته باشد، و د) موزون و هماهنگ باشد، یعنی به شیوه‌ای انجام شود که رشد یک بخش در رشد موازی بخش‌های دیگر تأثیر مثبت داشته باشد.
۵. از آنجایی که اکثریت مردم، ریشه‌های اصلی درخت توسعه را تشکیل می‌دهند و در جوامع روستایی نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، در طی سال‌های طولانی این ریشه‌ها را خشک کرده است، در برنامه‌ریزی فعالیت‌ها باید توجه کرد که اولویت‌ها همواره به نفع اکثریت خاموش، تعیین شوند [۹۹].

با وجود آنکه «مشارکت آزادانه و آگاهانه مردم در امور جمعی» یکی از اصول بنیادین طرح توسعه منطقه‌ای سلسله معرفی شده بود، ارزیابی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که تحقق این اصل با محدودیت‌های جدی نهادی، اجتماعی و سیاسی مواجه بود. فاصله معنادار میان رژیم سیاسی حاکم و جامعه روستایی، نبود سازوکارهای پایدار برای مشارکت واقعی، و سطح پایین اعتماد میان مردم و مجریان طرح، عملاً امکان گسترش و نهادینه‌سازی مشارکت مردمی را محدود می‌کرد. افزون بر این، تحولات سیاسی و تغییرات مدیریتی آن دوره نیز بر تداوم و ثبات اجرای طرح اثر گذاشت و باعث شد پیوند میان اهداف اولیه طرح و سازوکارهای اجرایی آن به تدریج تضعیف شود. در نتیجه، هرچند طرح توانست در برخی روستاها نمونه‌هایی از حضور و نقش‌آفرینی مردم ایجاد کند، این مشارکت به یک الگوی پایدار و قابل تکثیر در سطح منطقه‌ای یا ملی تبدیل نشد. از این رو، تجربه سلسله بیش از آنکه به یک «مدل فراگیر توسعه مشارکتی» بدل شود، در حد یک تجربه موردی باقی ماند.

۲-۱۲. طرح توسعه منطقه‌ای جیرفت و میناب

براساس گزارش سازمان عمران جیرفت با عنوان «برنامه‌های پیشنهادی برای عمران منطقه جیرفت و میناب در برنامه چهارم» که مطالب این بخش با استناد به آن نگاشته شده است [۱۰۱]، در آستانه تدوین «برنامه چهارم عمرانی کشور»، طرح «توسعه منطقه‌ای جیرفت و میناب» با هدف تهیه برنامه‌ای جامع و متناسب با شرایط اقلیمی، اجتماعی و ظرفیت‌های اقتصادی این دو منطقه شکل گرفت. مطالعات پایه این طرح را مهندسین مشاور «ایتال کنسولت» و «ست کوپ» انجام دادند و براساس آن، چارچوبی برای توسعه کشاورزی، مدیریت منابع آب و بهبود زیرساخت‌ها تدوین شد. یکی از نوآوری‌های اصلی طرح، پیشنهاد ایجاد سازمانی محلی برای سرپرستی و راهبری طرح بود؛ نهادی که مستقر در منطقه باشد و وظیفه هدایت، نظارت و هماهنگی همه طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی را بر عهده گیرد تا اقدام‌های دستگاه‌های اجرایی در راستای یک هدف واحد و به صورت هماهنگ پیش برود. این سازمان، علاوه بر نقش راهبری، اختیار داشت در صورت نیاز اجرای برخی پروژه‌ها را نیز مستقیماً انجام دهد تا روند عمران و آبادانی یکپارچه جیرفت و میناب با

سرعت و کارآمدی بیشتری دنبال شود. سیاست های کلی طرح توسط شورای عالی عمران جیرفت و میناب تعیین و به سازمان عمران جیرفت ابلاغ می شود. براساس این سیاست ها، مسئولیت اجرای طرح های کشاورزی و اقتصادی از سوی وزارتخانه های مربوطه به سازمان عمران منتقل گردید تا هماهنگی و یکپارچگی در اجرای برنامه ها حفظ شود. در مورد سایر فعالیت ها، به جز اقدام های عمومی و دولتی یا آن دسته از پروژه هایی که هنوز در مرحله مطالعاتی بودند، در صورت لزوم و با تصویب شورای عالی عمران، سازمانی ویژه در منطقه تشکیل می شد و اعتبارات مربوط به آن به این نهاد منتقل می گردید تا اجرای فعالیت ها به صورت مؤثر و منسجم انجام شود. البته مقرر شده بود که چنین سازمان های ویژه ای صرفاً در ارتباط با پروژه های خاص و دارای اهمیت راه اندازی گردد.

طرح توسعه منطقه ای جیرفت و میناب در گام نخست با هدف افزایش درآمد کشاورزان و روستاییان، بر بهره برداری بهینه از منابع آب، بهبود و توسعه کشت، ایجاد صنایع متناسب با شرایط منطقه و استفاده پایدار از معادن محلی تأکید داشت. هدف دوم، تأمین حداقل نیازهای اجتماعی و ارتقای کیفیت زندگی ساکنان بود که حوزه هایی مانند آموزش، فرهنگ و بهداشت را در بر می گرفت. هدف سوم، توسعه جیرفت و میناب، به عنوان قطب عمران و توسعه جنوب شرق کشور بود تا این دو منطقه بتوانند نقش پیشران در توسعه اقتصادی، اجتماعی و زیرساختی نواحی پیرامونی را ایفا کنند. در بخش کشاورزی، طرح با رویکرد تمرکز بر محصولات ویژه منطقه و عرضه آنها در بازارهای جهانی پیش بینی شد. بر این اساس، ایجاد مزارع بزرگ مکانیزه و تمرکز بر فعالیت های تولیدی با بهره گیری از روش های نوین در دستور کار قرار گرفت. در این ارتباط، مقرر گردید تا چند نمونه (به عنوان مدل) از این مزارع مستقیماً توسط سازمان عمران منطقه اداره و بهره برداری گردد. هدف اصلی، افزایش تولید کشاورزی تا حد ممکن و مطابق با استانداردهای جهانی بود. علاوه بر این، طرح پیش بینی کرده بود که بخشی از جوامع روستایی در فعالیت های بندری مشارکت کنند تا منابع درآمدی آنها متنوع و تقویت شود [۱۰۱].

براساس اطلاعات موجود در طرح، بیشتر فعالیت های کشاورزی جیرفت در جلگه سبزواران، به ویژه در جنوب شرق آن، متمرکز بوده و کشت انواع نباتات و صیفی جات گرمسیری در این منطقه رواج داشته است. غلات، پنبه، دانه های روغنی، مرکبات و خرما محصولات اصلی این منطقه به شمار می رفته است و مزیت ویژه آن تولید تره بار نوبرانه در طول سال بوده است که به دلیل گرمای زودرس جیرفت، محصولات زودتر به بازار عرضه می شده و به دلیل نوبرانه بودن بهتر به فروش می رسیدند. همچنین در میناب، محصولات اصلی شامل مرکبات، خرما، گندم و جو، تره بار، موز و انبه بوده اند و این محصولات پایه کشاورزی منطقه را تشکیل می داده اند.

یکی از اقدام های مهم در طرح توسعه جیرفت و میناب، **پیش بینی ایجاد مراکز کشاورزی با مأموریت های متعدد و مشخص** بود. این مراکز مأموریت هایی داشتند که شامل آموزش و تعلیم کشاورزان در زمینه های متنوع کشاورزی، تهیه و انتخاب بذر مناسب، معرفی بهترین روش های کشت، داشت و برداشت و تخمین میزان آب مورد نیاز و معرفی روش های کاهش مصرف آب می شد. همچنین این مراکز، مبارزه با آفات و بیماری های دامی و مطالعه اقتصاد کشاورزی، به ویژه از نظر بازاریابی و عرضه محصولات را بر عهده داشتند. یکی از اقدام های پیش بینی شده، تأمین بذر رایگان برای کشاورزان داوطلب کشت علوفه در اراضی آبی بود که با **هدف حفظ و افزایش دام منطقه** در نظر گرفته شده بود. در نظر بوده تا این مراکز، با ارائه آموزش، حمایت فنی و تسهیلات مورد نیاز، نقش کلیدی در ارتقای کیفیت و بهره وری کشاورزی و توسعه اقتصادی منطقه ایفا کنند.

به طور ویژه در حوزه دام برنامه های متعددی با محوریت مراکز کشاورزی پیش بینی شده بود. این برنامه ها شامل اصلاح نژاد و گزینش دام، ایجاد مراکز نگهداری و معرفی دام های اصلاح شده و اجرای طرح های اصلاح نژاد گوسفند و گاو می شد. همچنین پیش بینی شده بود که یک واحد آموزشی و نمایشی برای معرفی و آموزش تولید مثل دام های اصیل و پروراندی نمایشی ایجاد شود. حتی اصلاح نژاد گاو از طریق تلقیح مصنوعی نیز در دستور کار قرار داشت. این اقدام ها، به طور ویژه در بخش دام پیش بینی شده بودند تا بهبود بهره وری، افزایش تولید و ارتقای کیفیت دام در منطقه تحقق یابد.

در حوزه جنگل ها و مراتع، طرح پیش بینی کرده بود که قوانین مربوط به حفاظت از اراضی جنگلی و مرتعی به طور کامل در منطقه اجرا شود تا از تخریب و تصرف بی رویه این منابع جلوگیری گردد. اقدام ها شامل جلوگیری از قطع غیر مجاز درختان و تهیه زغال از چوب درختان جنگلی



با جایگزینی تدریجی منابع سوختی دیگر و همچنین حمایت مالی و اعتباری از کشاورزان و باغداران برای حفظ و مدیریت پایدار مراتع و جنگل‌ها بود. مطالعه و برنامه‌ریزی برای جلوگیری از تخریب و تبدیل بی‌رویه مراتع نیز پیش‌بینی شده بود تا تعادل بین اراضی مرتعی و دام منطقه حفظ شود. در حوزه آبیاری و توسعه منابع آب، طرح بر پایه رودخانه‌های اصلی منطقه، به‌ویژه هلیل‌رود و میناب طراحی شده بود. در این چارچوب، با احداث سد بر روی هلیل‌رود پیش‌بینی شده بود تا امکان آبیاری حدود ۳۰ هزار هکتار از دشت جیرفت فراهم شود و همچنین حفر چاه‌های عمیق برای تکمیل شبکه آبیاری در دستور کار قرار داشته است. علاوه بر این، ساخت سد روی رودخانه میناب نیز در دستور کار بوده است به گونه‌ای که حدود ۲۰ هزار هکتار از اراضی منطقه تحت پوشش آبیاری قرار گیرد.

علاوه بر بخش کشاورزی، در طرح جیرفت و میناب اقدام‌های عمرانی و زیرساختی دیگری نیز پیش‌بینی شده بود که شامل ساخت راه‌ها، سیل‌بندها، بیمارستان‌ها و درمانگاه‌ها، تأمین آب آشامیدنی برای روستاها، بهسازی ساختمان‌های دولتی و ایجاد شبکه‌های ارتباطی می‌شد. در حوزه صنایع، برنامه‌ریزی شده بود که صنایع و کارخانه‌های مختلف مانند روغن‌کشی، لبنیات، قند، آب‌گیری میوه و سبزیجات، لیموترش و پنبه‌پاک‌کنی تکمیل و توسعه یابند. همچنین پیش‌بینی شده بود مرکز نمونه‌ای برای آموزش و معرفی صنایع دستی منطقه ایجاد شود تا فعالیت‌هایی مانند قالی‌بافی، حصیربافی، گلیم‌بافی و دوخت‌های سنتی (براق دوزی و پولک‌دوزی) حفظ و ترویج شود. این اقدام‌ها با هدف تقویت زیرساخت‌ها، ارتقای تولید و اقتصاد محلی و حفظ میراث فرهنگی برنامه‌ریزی شده بودند [۱۰۱].

در نهایت، می‌توان گفت اقدام‌های سازمان‌های عمرانی (نظیر سازمان عمران جیرفت و میناب) بر پایه نظریات پشتیبان قطب‌رشد و برنامه‌ریزی متمرکز استوار بود. این سازمان‌ها در مقام بازوی اجرایی دولت، با رویکردی بالا به پایین، وظیفه مدیریت سرمایه‌گذاری‌های کلان زیرساختی را در قلمروهای اداری مشخص برعهده داشتند؛ هدف اصلی آنها نیز تسریع تولید کشاورزی و صنعتی از طریق بهره‌گیری از مزیت‌های طبیعی و تزریق منابع بیرونی بود. در مقابل، نسل جدید نهادهای توسعه منطقه‌ای (RDAها) بر پارادایم‌های توسعه درون‌زا، مزیت‌گرایی هوشمند و حکمرانی شبکه‌ای بنا شده‌اند. این نهادها نقش خود را از «مجری مستقیم پروژه‌های دولتی» به «کاتالیزور و سکوی هم‌آفرینی نوآوری» در مقیاس‌های محلی و منطقه‌ای تغییر داده‌اند. آنها به جای تحمیل قطب‌های رشد بیرونی، به کنشگران محلی در کشف کارآفرینانه مزیت‌های منحصر به فرد کمک می‌کنند و با گذار از برنامه‌ریزی‌های ایستای چندساله به راهبردهای تطبیقی و تاب‌آور، مقیاس فعالیت خود را از مرزهای اداری به قلمروهای کارکردی گسترش داده‌اند.

۳-۱۲. مناطق آزاد تجاری صنعتی

مناطق آزاد تجاری-صنعتی در ایران در پی تکلیف «[قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران](#)» در سال ۱۳۶۹ و با تصویب «[قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران](#)» (مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷) به‌طور رسمی آغاز به فعالیت کردند. براساس این قانون، اهدافی همچون رشد و توسعه اقتصادی، تسریع در توسعه زیرساخت‌ها، جذب سرمایه‌گذاری، افزایش درآمدهای عمومی، ایجاد اشتغال مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای منطقه‌ای و جهانی و توسعه تولید و صادرات برای این مناطق تعریف شد. در همین راستا، مجموعه‌ای از مشوق‌ها شامل معافیت‌های مالیاتی و گمرکی، تسهیلات در ثبت شرکت، سرمایه‌گذاری، فعالیت‌های ارزی و اختیارات مدیریتی ویژه پیش‌بینی شد تا این مناطق به پیشران‌های توسعه تبدیل شوند [۱۰۲]. در حال حاضر، تعداد مناطق آزاد تجاری-صنعتی کشور به ۱۸ منطقه رسیده است که در کنار سایر ابزارهای سیاست‌گذاری، در زمره مهم‌ترین مداخلات توسعه منطقه‌ای کشور قرار می‌گیرند.

با این حال، تجربه ایران نشان می‌دهد که این ابزار سیاستی با چالش‌های ساختاری و انحراف کارکردی مواجه بوده است. بخشی از این مسئله به فرایند شکل‌گیری مناطق آزاد بازمی‌گردد که بعضاً تحت تأثیر فشارهای سیاسی و ملاحظات محلی بوده است؛ امری که به تدریج موجب جایگزینی اهداف اصلی با مأموریت‌های جانبی نظیر محرومیت‌زدایی و ارائه خدمات عمومی شده و تمرکز این مناطق را از کارکردهای کلیدی خود، یعنی جذب سرمایه‌گذاری خارجی و توسعه تولیدات صادرات‌محور، منحرف کرده است. در سطح راهبردی نیز، هدف «تمرین و تعمیم»

برای پیوند با اقتصاد جهانی، به دلیل خطاهایی مانند وسعت بیش از حد، استقرار در بافت های کم بر خور دار و فقدان مدیریت یکپارچه، به طور کامل محقق نشده است [۱۰۳].

از منظر کارکرد توسعه منطقه ای، شواهد نشان می دهد که مناطق آزاد ایران، به رغم برخی آثار مثبت در مقیاس محلی، نتوانسته اند به ایجاد سرریزهای توسعه ای در سطح منطقه ای منجر شوند [۱۰۴]. از سوی دیگر، آسیب شناسی این مناطق حاکی از آن است که این سیاست در بسیاری موارد از هدف اصلی توسعه منطقه ای فاصله گرفته و به سمت واردات محوری، سوداگری زمین و مستغلات و شکل گیری نوعی اقتصاد جزیره ای حرکت کرده است. در چنین شرایطی، ضعف در سرریز اقدام های توسعه ای به مناطق پیرامونی به یکی از چالش های جدی تبدیل شده؛ به گونه ای که مزایای ناشی از معافیت ها و فعالیت های اقتصادی، الزاماً به اشتغال پایدار، تقویت تولید محلی و بهبود معیشت در نواحی مجاور منجر نشده است. همچنین، تعدد اهداف، ناهماهنگی نهادی، نبود سیاست صنعتی روشن، ضعف نظارت و شکاف میان قواعد حقوقی و عملکرد واقعی، موجب شده بخش قابل توجهی از ظرفیت های این مناطق در خدمت توسعه مولد قرار نگیرد.

شواهد عملکردی نیز این ناکارآمدی نسبی را تأیید می کند؛ به طوری که طی دوره ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸، سهم مناطق آزاد از صادرات غیر نفتی و تولید کشور حدود ۱ درصد، از واحدهای تولیدی فعال کمتر از ۳ درصد، از سرمایه گذاری مستقیم خارجی حدود ۱۰ درصد و از اشتغال زایی حدود ۴ درصد بوده است؛ همچنین میزان واردات از این مناطق بیش از دو برابر صادرات آنها گزارش شده است [۱۰۲]. بر این اساس، تداوم وضعیت موجود به معنای استمرار یک الگوی نسبتاً ناکارآمد در سیاست گذاری توسعه منطقه ای است و ارتقای کارکرد این مناطق مستلزم بازتعریف مأموریت، تمرکز بر تولید و صادرات رقابت پذیر و اصلاح نظام حکمرانی با هدف کاهش اصطکاک نهادی و تقویت پیوند با اقتصاد ملی و منطقه ای است.

۴-۱۲. جهاد سازندگی و پیشرفت و آبادانی روستاها

نهاد جهاد سازندگی به منظور فراهم ساختن نهضت همه جانبه در سازندگی جامع و فراگیر و برای مبارزه با فقر و محرومیت، به ویژه در نواحی روستایی و عشایری و در یک کلام، حرکت در جهت استقلال و خودکفایی کشور، از بطن توده های میلیونی مردم محروم و مستضعف و با همت اقشار مختلف مردم به خصوص جوانان و دانشجویان و به دستور رهبر کبیر انقلاب در ۲۷ خرداد ۱۳۵۸ شکل گرفت. یکی از اهداف جدی جهاد سازندگی، تحقق پیشرفت و تعالی کشور، به خصوص نواحی روستایی و عشایری، از طریق ایجاد تحول در مدیریت و ساختار سازمانی سنتی کشور بود [۱۰۵]. در شرایطی که بسیاری از روستاهای کشور با محرومیت های گسترده در حوزه زیرساخت ها، خدمات عمومی و امکانات تولیدی مواجه بودند، این نهاد با رویکرد حضور میدانی، اتکا به ظرفیت های محلی و مشارکت مستقیم مردم در فرایند توسعه شکل گرفت تا فاصله میان ساختارهای رسمی دولت و نیازهای واقعی جامعه روستایی را کاهش دهد [۱۰۶]. در چنین چارچوبی، جهاد سازندگی الگویی از اقدام سریع، انعطاف پذیر و کم هزینه را دنبال می کرد که در آن شناخت مسائل و اجرای فعالیت های عمرانی و تولیدی تا حد زیادی بر پایه تجربه میدانی و مشارکت جامعه محلی پیش می رفت و همین ویژگی آن را از الگوهای متعارف و دیوان سالار توسعه متمایز می کرد. علاوه بر این، فلسفه وجودی جهاد بر این ایده استوار بود که توسعه روستایی تنها با تزریق منابع مالی ممکن نمی شود، بلکه نیازمند حضور چهره به چهره با مردم، ایجاد اعتماد و بستر سازی برای مشارکت فعال آنان است؛ رویکردی که جهاد را به نهادی مردمی، تحول خواه و متفاوت از دستگاه های رسمی بدل ساخت. همین پیوند میان «انگیزه های اجتماعی بر خاسته از انقلاب» و «عمل گرایی میدانی» به جهاد سازندگی امکان داد تا در همان سال های نخست، نقش موتور محرک عدالت اجتماعی و سازندگی را بر عهده گیرد [۱۰۶]، [۱۰۷].

جهاد سازندگی از همان ماه های نخست فعالیت، مجموعه ای از اقدام ها گسترده و میدانی را برای کاهش محرومیت و ایجاد زیرساخت های پایه در روستاها آغاز کرد، اقدام های که تمرکز اصلی آنها بر رفع نیازهای فوری و حیاتی بود (جدول ۷). یکی از نخستین حوزه های عمل، ایجاد و بهسازی راه های روستایی بود؛ جایی که گروه های جهادی با ماشین آلات محدود اما با حضور مداوم در میدان، مسیرهای ارتباطی ده ها روستا را بازگشایی و امکان دسترسی به خدمات ضروری را فراهم کردند [۱۰۵]. در کنار آن، ایجاد شبکه های آبرسانی و حفر چاه ها از



مهم‌ترین برنامه‌ها بود، زیرا بسیاری از روستاها با کمبود آب شرب مواجه بودند و تأمین آب سالم نقشی مستقیم در ارتقای سطح بهداشت و کیفیت زندگی داشت. جهاد همچنین در حوزه برق‌رسانی و راه‌اندازی موتور برق‌های محلی فعال شد و در ادامه با گسترش طرح‌ها، به توسعه شبکه‌های توزیع برق در مناطق دورافتاده کمک کرد. علاوه بر زیرساخت، فعالیت‌های جهاد در حوزه خدمات بهداشتی و عمرانی نیز چشمگیر بود؛ ساخت درمانگاه‌های کوچک، خانه بهداشت و تعمیر یا احداث مدارس از جمله اقدام‌های بود که با اتکا به نیروهای داوطلب و منابع محدود اما چابک انجام می‌شد. در بخش تولید، جهاد با ارائه خدمات ترویج کشاورزی، اصلاح روش‌های کشت، ایجاد کارگاه‌های کوچک تولیدی و حمایت از تعاونی‌های محلی تلاش کرد ظرفیت اقتصادی روستاها را افزایش دهد و تولید را از وضعیت معیشتی به سمت پایداری سوق دهد [۱۰۶]. مجموعه این اقدام‌ها که هم‌زمان و در نقاط مختلف کشور اجرا می‌شد، به جهاد سازندگی هویتی عملیاتی بخشید؛ هویتی که بر سرعت، کار میدانی و توانایی اجرای پروژه‌های کم‌هزینه اما اثرگذار استوار بود و این نهاد را به یکی از مؤثرترین نهادهای توسعه‌محور در تاریخ پس از انقلاب تبدیل کرد [۱۰۷].

جدول ۷. مقایسه فعالیت‌های عمران روستایی طی سال‌های قبل از انقلاب و دهه اول و دوم بعد از انقلاب [۱۰۷]

شرح دوره	قبل از انقلاب	بعد از انقلاب	
		۱۳۵۸-۱۳۶۷	۱۳۶۷-۱۳۷۸
آب‌رسانی (روستا)	۱۲۰۰۰	۱۰۲۵۷	۲۲۰۱۷
برق‌رسانی (روستا)	۵۰۰۰	۱۸۱۵۷	۱۴۱۴۳
احداث راه روستایی (کیلومتر)	۸۰۰۰	۴۹۴۹۸	۲۶۹۶۵
بهسازی آسفالت راه روستایی (کیلومتر)	-	۶۴۳۵	۱۷۲۸۶
کل			۲۳۷۲۱

با گذشت زمان، جهاد سازندگی با تغییرات ساختاری و نهادی متعددی مواجه شد که به تدریج ماهیت اولیه آن را تحت تأثیر قرار داد. یکی از مهم‌ترین این تحولات، گسترش دیوان‌سالاری و رسمی شدن ساختارهای اداری این نهاد بود. در حالی که جهاد سازندگی در ابتدا با ساختاری انعطاف‌پذیر و مشارکت مردمی فعالیت می‌کرد، به مرور زمان فرایندهای اداری پیچیده‌تر شد و فاصله میان نهاد و جامعه محلی افزایش یافت [۱۰۷]. این روند سرانجام در سال ۱۳۷۹ با ادغام جهاد سازندگی در وزارت کشاورزی به اوج خود رسید؛ ادغامی که اگرچه با هدف گسترش روحیه جهادی به بخش کشاورزی صورت گرفت، اما براساس شواهد موجود در اسناد پژوهشی، به دلیل فقدان شناخت کافی از مدیریت و فرهنگ جهادی در ساختار برنامه‌ریزی و اجرایی کشور و نیز نبود طراحی مناسب برای این انتقال، عملاً به تضعیف سریع‌ترین فرهنگ انجامید [۱۰۶]. بررسی‌های انجام‌شده همچنین نشان می‌دهد که این ادغام خلأهای جدی در حوزه توسعه روستایی و بهبود امور عشایر ایجاد کرد و سبب شد الگوی مشارکت‌محور و میدانی جهاد سازندگی جای خود را به سازوکارهای اداری کم‌انعطاف دهد [۱۰۷]. به این ترتیب، انحلال جهاد سازندگی را نمی‌توان صرفاً یک تصمیم اداری دانست، بلکه باید آن را نتیجه فرایند تدریجی فاصله گرفتن نهاد از منطق اولیه، مأموریت میدانی و شیوه مدیریت جهادی آن تحلیل کرد.

تجربه جهاد سازندگی نشان داد که توسعه روستایی و منطقه‌ای زمانی می‌تواند پایدار و اثربخش باشد که در کنار برنامه‌ریزی و تأمین منابع مالی، بر مشارکت واقعی مردم در فرایند پیشرفت و آبادانی، چابکی نهادی و فرهنگ و مدیریت جهادی استوار گردد. جهاد سازندگی، با وجود چالش‌های ساختاری و ادغام‌نهایی‌اش در وزارت کشاورزی، الگویی ارزشمند از تلفیق دانش فنی و انگیزه مردمی را در فرایند توسعه ارائه

کرد. چنین تجربه‌ای تأکید می‌کند که هر الگوی مطلوب برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای در آینده باید ضمن بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادی و علمی، روحیه مسئولیت‌پذیری اجتماعی، میدان‌مداری و اعتماد به توان جامعه محلی، به‌ویژه جوانان را در مرکز توجه قرار دهد. بی‌توجهی به این عناصر، همانند تجربه انحلال جهاد سازندگی، می‌تواند باعث فاصله گرفتن نهادهای توسعه‌ای از واقعیت‌های زیسته روستاها و افت کارآمدی آنها شود. از این منظر، جهاد سازندگی منبعی زنده از درس‌های مدیریتی، فرهنگی و نهادی است که می‌تواند مبنای بازاندیشی در طراحی الگوهای آینده توسعه روستایی و منطقه‌ای قرار گیرد.

رویکرد توسعه محلی و منطقه‌ای جهاد سازندگی از ترکیب چند اصل به‌هم‌پیوسته شکل می‌گرفت که آن را به الگویی متمایز از برنامه‌ریزی متمرکز بدل می‌ساخت. جهاد در گام نخست با ورود داوطلبانه و خودجوش نیروهای بومی و دانشجویان به روستاها و مناطق محروم، پیوندی ارگانیک با بدنه اجتماعی برقرار می‌کرد و مردم محلی این نهاد را نه دستگاهی دولتی که متعلق به خود می‌دانستند. این احساس مالکیت با حضور مستمر جهادگران در مساجد و محافل غیراداری تقویت می‌شد و امکان حل اختلافات پیش از رسیدن به سطوح بالاتر را فراهم می‌آورد. در لایه برنامه‌ریزی، جهاد به‌جای تحمیل دستورالعمل‌های یکسان، نیازها و دانش بومی هر منطقه را مبنای قرار می‌داد و به تفاوت‌های جغرافیایی، اجتماعی و فرهنگی به دیده احترام می‌نگریست. هم‌زمان، شفافیت در اعلام میزان منابع و اولویت‌بندی پروژه‌ها براساس شدت محرومیت، همراه با پیگیری مسئله مراجعه‌کننده تا حصول نتیجه و بدون بوروکراسی دست‌وپاگیر، اعتماد عمومی را به سرمایه اجتماعی جهاد تبدیل می‌کرد. نهادسازی مشارکتی همچون تشکیل شوراهای اسلامی پیش از قانونی شدن آن نیز بخشی از راهبرد جهاد برای سپردن مدیریت توسعه به دست خود روستاییان بود. در نهایت، آنچه به این رویکردها انسجام می‌بخشید، مفهوم «جهاد» به‌مثابه تلاشی معنوی برای سازندگی و بهبود اجتماع بود که نیروهای جهادی را با انگیزه‌های فراتر از منافع مادی به میدان می‌آورد و جهت‌گیری کلی این حرکت را بر محور فرمان «رفع محرومیت و وابستگی» تثبیت می‌کرد [۱۰۸].

ذکر این نکته نیز ضروری است که اگرچه اقدامات نهادهایی نظیر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد برکت (وابسته به ستاد اجرایی فرمان امام)، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی و سایر نهادهای انقلابی و غیردولتی نقش مهمی در بهبود شرایط زیستی، کاهش فقر، توسعه زیرساخت‌های پایه و ارتقای شاخص‌های رفاهی در مناطق روستایی ایفا کرده و در بسیاری از موارد آثار فضایی قابل توجهی نیز بر جای گذاشته‌اند، با این حال این مداخلات رانمی‌توان در معنای دقیق کلمه در چارچوب توسعه منطقه‌ای تبیین کرد؛ چراکه این اقدام‌ها، عمدتاً ماهیتی بخشی، مسئله‌محور و پروژه‌محور داشته و بیش از آنکه مبتنی بر یک راهبرد یکپارچه فضایی و تقویت ظرفیت‌های درون‌زای منطقه باشند، در قالب برنامه‌ها و طرح‌های مستقل با اهداف سازمانی مشخص اجرا می‌شوند. علاوه بر این، فقدان سازوکارهای نهادی برای هماهنگی میان بخشی، ضعف در پیوند با نظام برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای کشور و محدود بودن نقش این نهادها در شکل‌دهی به حکمرانی چندسطحی توسعه، موجب می‌شود که کارکرد آنها از سطح «مداخلات توسعه‌ای با آثار منطقه‌ای» فراتر نرود. از این رو، این نهادها رانمی‌توان در قامت آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای به معنای رایج در ادبیات توسعه تلقی کرد، بلکه مناسب‌تر آن است که آنها را به‌عنوان بازیگران توسعه‌ای با کارکردهای بخشی و آثار فضایی قابل توجه در نظر گرفت؛ بر همین اساس، در این پژوهش به اقدام‌های ارزشمند این نهادها پرداخته نشده است. به‌طور کلی، مرور تجربیات ایران در حوزه پیشرفت و آبادانی محلی و منطقه‌ای نشان می‌دهد که اگرچه تلاش‌هایی برای نهادینه‌سازی برنامه‌ریزی در این سطوح انجام شده است، اما این تجارب غالباً تحت تأثیر تغییرات سیاسی و مدیریتی و نظام متمرکز و غیرمنعطف تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی، کمتر به شکل‌گیری جریان‌های پایدار اقتصادی و اجتماعی در مناطق منجر شده‌اند. از این رو، بررسی دقیق چالش‌های نظام توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران می‌تواند به شناسایی موانع موجود و استفاده بهتر از تجربیات گذشته کمک کند و زمینه شکل‌گیری سازوکارهایی منسجم‌تر و منعطف‌تر برای پیشبرد توسعه در مناطق مختلف کشور را فراهم آورد.



۱۳. چالش‌های نظام توسعه محلی و منطقه‌ای در کشور



بررسی وضعیت موجود نظام برنامه‌ریزی و توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران نشان می‌دهد که به‌رغم تلاش‌های انجام‌شده برای تمرکززدایی و تقویت نقش مناطق در تصمیم‌گیری‌ها، همچنان مجموعه‌ای از چالش‌ها در ابعاد ساختاری مدیریتی، اجتماعی فرهنگی، اقتصادی و محیطی بوم‌شناختی بر روند توسعه چنین نظامی حاکم است. این چالش‌ها که ریشه در نحوه سازمان‌یافتگی فرایندهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، ساختار شناسایی فرصت‌ها و قابلیت‌ها و نحوه شکوفایی آنها، سازوکارهای اجرایی و وابستگی شدید فرایندهای توسعه به ساختارهای متمرکز دارند، موجب شده‌اند اثربخشی برنامه‌ها و پایداری نتایج توسعه در سطح محلی با محدودیت‌هایی مواجه شود. در ادامه، به مهم‌ترین این چالش‌ها براساس بررسی‌های صورت گرفته اشاره می‌شود.

الف) چالش‌های ساختاری و مدیریتی

نظام برنامه‌ریزی و توسعه محلی و منطقه‌ای در کشور، بیش از هر چیز، تحت تأثیر ویژگی‌های ساختاری و مدیریتی خود قرار دارد. نحوه توزیع اختیارات، سازوکارهای تصمیم‌گیری، چگونگی تخصیص منابع و میزان ثبات مدیریتی، نقش تعیین‌کننده‌ای در اثربخشی سیاست‌های توسعه‌ای ایفا می‌کند. بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که به‌رغم پیش‌بینی سازوکارهایی برای تمرکززدایی، همچنان برخی کاستی‌های ساختاری و مدیریتی مانع از تحقق کامل رویکرد منطقه‌ای در برنامه‌ریزی شده است. مهم‌ترین این چالش‌ها عبارت‌اند از:

۱. تداوم سیاست‌های تمرکزگرای توسعه و آثار فضایی آن

در چند دهه اخیر، بررسی روندهای توسعه‌ای کشور نشان می‌دهد که در طی این سال‌ها، سیاست‌های تمرکزگرا و تجمیع امکانات و بودجه در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ در دستور کار قرار داشته است؛ رویکردی که تا حدی متأثر از برخی الگوهای کلاسیک توسعه، از جمله نظریه قطب رشد، بوده است. چنین جهت‌گیری‌هایی به شکل‌گیری الگوهای نامتوازن توزیع جمعیت در پهنه سرزمین انجامیده است. به‌گونه‌ای که براساس آمارهای موجود، در سال ۱۴۰۳ حدود ۳۵ درصد از جمعیت شهری کشور در کلان‌شهرها (شهرهای با بیش از یک میلیون نفر جمعیت) سکونت داشته‌اند [۱۰۹]. تمرکز امکانات، زیرساخت‌ها و فرصت‌های اقتصادی در کلان‌شهرها سبب جذب جمعیت از سکونتگاه‌های کوچک و پیرامونی شده و پدیده حاشیه‌نشینی را تشدید کرده است. سیاستگذاران برای مواجهه با این مسئله، عمدتاً به تخصیص بودجه و اجرای پروژه‌های عمرانی جدید در همان کلان‌شهرها روی آورده‌اند؛ اما این رویکرد، به دلیل فقدان نگاه جامع و منطقه‌ای، ناخواسته به تقویت جذابیت‌های مهاجرتی انجامیده و چرخه تمرکزگرایی را بازتولید کرده است. از این رو، وضعیت کنونی توزیع جمعیت در پهنه سرزمین بیش از آنکه ناشی از اصل مداخله باشد، نتیجه سیاستگذاری‌های جزیره‌ای و بهره‌بردن از رویکردهای منطقه‌ای است. شایان ذکر است که در کشور حدود ۱۱ میلیون نفر یا به عبارتی ۳/۲ میلیون خانوار در سکونتگاه‌های غیررسمی با وسعت ۵۶ هزار هکتار سکونت دارند و ۲/۹ میلیون واحد مسکونی در مناطق مذکور وجود دارد [۱۱۰]. با تداوم نظام برنامه‌ریزی بخشی و تمرکزگرای موجود آمارهای فوق، وضعیت بدتری به خود خواهند گرفت.

۲. محدودیت‌های شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در هدایت و تحقق اهداف توسعه محلی و منطقه‌ای

شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها براساس تبصره «۱» ماده (۷۰) «[قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران](#)» و تنفیذ براساس ماده (۸۳) «[قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران](#)» و «[مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱](#)» و «[قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه ایجاد شده‌اند](#)». فلسفه وجودی این شوراها، تمرکززدایی از برنامه‌ریزی ملی و واگذاری اختیار تخصیص منابع به سطوح استانی است. این شورا به ریاست استاندار و با حضور معاونان استانداری، رؤسای

دستگاه های اجرایی استان و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تشکیل می شود. در سطح شهرستان نیز کمیته برنامه ریزی شهرستان با ریاست فرماندار و ترکیبی مشابه در سطح شهرستان، وظیفه بررسی و اولویت بندی طرح های محلی را بر عهده دارد. با این حال، در عمل شوراهای برنامه ریزی استان بر اساس نگاه منطقه ای و نظامی از شاخص ها که تبیین کننده واقعیات و ظرفیت های اقتصادی و محیطی باشند، اقدام به اولویت بندی طرح های اقتصادی و اشتغال زایی و تولید نمی کنند و قدرت چانه زنی دستگاه ها در اینجا اثر گذار است و چه بسا طرح های مصوب این شورا از تناسب و پایداری لازم در طول زمان در استان یا شهرستان مربوطه برخوردار نباشد. چرا که اصولاً مشارکت ذی نفعان اعم از دانشگاهیان، کارآفرینان، سازمان های مردم نهاد، نمایندگان بخش خصوصی و تعاونی در برنامه ریزی طرح های استانی جلب نمی شود و تخصیص اعتبارات به طرح ها بر اساس شاخص های علمی انجام نمی شود [۱۱۱].

در چنین شرایطی، انتظار می رفت شوراهای برنامه ریزی و توسعه استان ها بتوانند با ایفای نقش هماهنگ کننده، زمینه هم افزایی میان نهادهای دولتی و غیردولتی و هدایت منسجم طرح های توسعه ای را فراهم کنند. با این حال، در عمل همچنان نوعی پراکندگی نهادی در فرایند تصمیم گیری و اجرای برنامه های توسعه در سطح استان و شهرستان مشاهده می شود. دستگاه های اجرایی هر یک بر اساس مأموریت های بخشی و برنامه های ستادی خود اقدام می کنند و هماهنگی مؤثر میان برنامه ها و پروژه های مختلف به طور کامل شکل نمی گیرد. در نتیجه، امکان هم افزایی میان طرح ها کاهش می یابد و گاه پروژه هایی در دستور کار قرار می گیرند که از نظر مکانی، زمانی یا کارکردی با یکدیگر هم راستا نیستند. استمرار این وضعیت می تواند ظرفیت سازو کارهای استانی برای هدایت یکپارچه توسعه منطقه ای را محدود کند و دستیابی به رویکردی منسجم در برنامه ریزی محلی و منطقه ای را با دشواری مواجه سازد.

۳. تأثیر پذیری برنامه ریزی محلی و منطقه ای از ملاحظات و تغییرات سیاسی

در برخی مقاطع، روند برنامه ریزی محلی و منطقه ای تحت تأثیر تغییرات مدیریتی و ملاحظات سیاسی قرار می گیرد و این امر می تواند ثبات و پیوستگی تصمیمات توسعه ای را کاهش دهد. تغییر مدیران در سطح استان و شهرستان گاه به جابه جایی اولویت ها و بازنگری طرح ها منجر می شود؛ امری که همیشه بر پایه شاخص های علمی، ظرفیت های منطقه ای یا اسناد بالادستی نیست. استمرار چنین وضعیتی، پیگیری بلندمدت پروژه ها و هماهنگی میان دوره های برنامه ریزی را دشوار می کند و زمینه ای برای شکل گیری تصمیمات کوتاه مدت یا پراکنده فراهم می سازد. این فرایند همچنین ممکن است بر میزان مشارکت ذی نفعان محلی اثر بگذارد و توانایی استان ها در تدوین و اجرای برنامه های پایدار و قابل پیش بینی را محدود کند.

ب) چالش های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

نظام برنامه ریزی و توسعه محلی و منطقه ای، علاوه بر مسائل ساختاری و مدیریتی، از جنبه های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نیز با محدودیت هایی مواجه است. این ابعاد به طور مستقیم بر امکان شناسایی و بالفعل سازی ظرفیت های بومی، میزان مشارکت کنشگران محلی، جهت گیری سرمایه گذاری ها و شکل گیری احساس تعلق و مسئولیت جمعی نسبت به فرایند توسعه اثر می گذارند. بررسی وضعیت موجود نشان می دهد که بخشی نگری در تصمیم گیری های اقتصادی، اتکای بالا به منابع دولتی و نیز ضعف در نهادینه سازی مشارکت مردم و خبرگان محلی، از مهم ترین چالش هایی هستند که کارآمدی نظام توسعه محلی و منطقه ای را محدود کرده اند. مهم ترین این چالش ها عبارت اند از:

۱. بخشی نگری و توجه ضعیف به ظرفیت ها و مزیت های محلی و منطقه ای

در نظام برنامه ریزی بخشی و تمرکزگرای کشور، دستگاه های اجرایی عمدتاً در چارچوب مأموریت های بخشی خود اقدام به تعیین اولویت های سرمایه گذاری می کنند. این فرایندها غالباً از «بالا به پایین» بوده و توجه به شرایط منطقه ای و هماهنگی میان بخش های اقتصادی در آنها محقق نمی شود. برای مثال، فرض شود وزارت نفت در چارچوب برنامه توسعه صنعت پتروشیمی احداث ۱۰ واحد پتروشیمی را در سطح کشور در دستور کار قرار دهد و وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز برنامه راه اندازی ۲۰ کارخانه تولید کابل برق را دنبال کند و یکی از این واحدها در

شهرستان رشت مستقر شود. در چنین شرایطی، این احتمال وجود دارد که استقرار این واحدها با اولویت‌ها و قابلیت‌های توسعه‌ای شهرستان رشت همخوانی کامل نداشته باشد. در واقع، حاکمیت نظام برنامه‌ریزی بخشی و تمرکزگرا در عمل موجب شده بخش مهمی از قابلیت‌های اقتصادی شهرها و روستاها آن گونه که می‌تواند و باید مورد توجه قرار گیرد، شناسایی و فعال نشود؛ در حالی که اتخاذ رویکردی یکپارچه و منظومه‌ای می‌تواند امکان بهره‌گیری مؤثرتر از این ظرفیت‌ها را فراهم آورد و نقش آنها را در کاهش وابستگی اقتصاد کشور افزایش دهد.

۲. اتکای به منابع دولتی

تکیه نظام برنامه‌ریزی بخشی نگر عمدتاً بر منابع محدود دولتی است. در این چارچوب، ظرفیت بالای سرمایه‌گذاری مردمی برای طرح‌های اقتصادی و عمرانی به فعلیت در نمی‌آید و انگیزه و فضای مناسب برای حضور سرمایه‌گذاران ایجاد نمی‌شود. این در حالی است که با توجه به محدودیت‌های احتمالی منابع مالی دولتی در سال‌های آتی و ضرورت کوچک‌سازی دولت، چنانچه این نظام تمرکزگرا تحول پیدا نکند؛ بودجه‌های محدود و روبه‌کاهش دولت قادر به شکوفاسازی پتانسیل‌های اقتصادی روستاها و شهرها نخواهد بود؛ لذا تحول در این نوع نظام برنامه‌ریزی از ضروریات تحقق اقتصاد مقاومتی و رهایی از اقتصاد نفتی در کشور است.

۳. ضعف در نهادینه‌سازی مشارکت خبرگان و مردم

نظام برنامه‌ریزی بخشی و تمرکزگرای موجود، هم مانع از تخصیص منابع ملی به طرح‌های بازدهی بالا می‌شود و هم از آحاد جامعه احساس تکلیف مشارکت در رشد و پیشرفت اقتصادی را سلب می‌کند. در بسیاری از موارد، خبرگان محلی و منطقه‌ای به صورت نظام‌مند در جریان کامل وضعیت موجود و اهداف آتی توسعه منطقه خود قرار نمی‌گیرند و نظام برنامه‌ریزی موجود، مشارکت مؤثر آنها را به طور کامل نهادینه نکرده است. گواه این مدعا، ترکیب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به موجب جزء «الف» ماده (۳۱) «[قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#)» است که در آن استاندار، رؤسای سازمان برنامه و بودجه و واحدهای استانی وزارتخانه‌ها، فرمانداران، فرمانده سپاه استان، مدیرکل صداوسیما استان و رئیس پارک علم و فناوری استان اعضای اصلی را تشکیل می‌دهند و دو نماینده مجلس نیز تنها در جایگاه ناظر حضور دارند، بی‌آنکه نماینده‌ای از بخش خصوصی، تشکل‌های مردمی، تعاونی‌ها یا جوامع محلی دارای حق رأی مؤثر در این شورا حضور داشته باشد. این وضعیت می‌تواند زمینه کاهش بهره‌گیری از خلاقیت‌ها و ابتکارات محلی و منطقه‌ای و نیز محدود شدن امکان بسیج حداکثری ظرفیت‌های مردمی در فرایند توسعه را فراهم آورد. این در حالی است که در هر استانی امروزه اشخاص صاحب‌نظر و دغدغه‌مند زیادی وجود دارند که در صورت مشارکت در برنامه‌ریزی و اطمینان از اثربخشی پایدار طرح‌های اقتصادی، حاضر به تأمین بخش یا همه منابع مالی مورد نیاز طرح‌های عمرانی و اقتصادی منطقه خود هستند و اصولاً وجود نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌تواند سبب رقابت استان‌ها در مشارکت برای توسعه هر چه بیشتر خود شود؛ آنچه که در بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در حوزه اقتصاد مقاومتی تحت عنوان «ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور» از آن یاد شده است. همچنین بند «۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز بر «به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی، با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط» اشاره کرده است.

ج) چالش‌های محیطی - بوم‌شناختی

یکی از چالش‌های مهم نظام توسعه محلی و منطقه‌ای در کشور، کم‌توجهی به ملاحظات محیطی و بوم‌شناختی در تعیین و اعمال مقیاس‌های برنامه‌ریزی است. در بسیاری از موارد، مبنای اصلی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، مرزهای اداری و تقسیمات سیاسی است؛ در حالی که بسیاری از مسائل توسعه‌ای، به ویژه در حوزه منابع طبیعی، آب، خاک، کاربری زمین و پایداری سکونتگاه‌ها، ماهیتی فراتر از این مرزها دارند و در چارچوب واحدهای طبیعی و اکولوژیکی شکل می‌گیرند. از این رو، بی‌توجهی به منطق‌های طبیعی در تعریف مقیاس‌های برنامه‌ریزی،

می تواند به ناهماهنگی میان عرصه مداخله و واقعیت های محیطی منجر شود. در چنین شرایطی، واحدهایی نظیر حوزه های آبخیز، پهنه های اکولوژیک، نظام های زیستی و پیوندهای محیطی میان شهر و روستا، آن گونه که باید در طراحی و اجرای برنامه های توسعه محلی و منطقه ای مورد توجه قرار نمی گیرند. نتیجه این وضعیت آن است که برنامه ها، در مواردی، بدون انطباق کافی با ظرفیت تحمل محیطی، محدودیت های منابع پایه و پیوستگی های طبیعی سرزمین تدوین می شوند. استمرار این رویکرد می تواند به تضعیف پایداری طرح های توسعه ای، افزایش تعارضات میان بهره داری های مختلف از سرزمین و کاهش کارایی مداخلات توسعه ای در بلندمدت بینجامد. بر این اساس، به نظر می رسد یکی از الزام های اساسی در ارتقای نظام برنامه ریزی محلی و منطقه ای، توجه جدی تر به مقیاس های طبیعی و بوم شناختی در کنار تقسیمات اداری و نیز حرکت به سوی رویکردی است که توسعه را در پیوند با ظرفیت های محیطی و منطق فضایی سرزمین دنبال کند.

د) چالش های مرتبط با مطالعات و برنامه ریزی با نگاه آمایش سرزمین

یکی دیگر از چالش های اساسی در نظام برنامه ریزی محلی و منطقه ای کشور، ضعف در استقرار و عملیاتی سازی رویکرد آمایش سرزمین در فرایندهای مطالعاتی، تصمیم گیری و تخصیص منابع است. با وجود آنکه در اسناد بالادستی و ادبیات برنامه ریزی، بر ضرورت توجه به سازمان فضایی فعالیت ها، توزیع متوازن جمعیت، بهره گیری از مزیت های نسبی مناطق و هماهنگی میان ظرفیت های طبیعی، اقتصادی و اجتماعی تأکید شده است، در عمل این نگاه هنوز به صورت نهادمند و مؤثر در نظام برنامه ریزی کشور استقرار نیافته است. در بسیاری از موارد، مطالعات توسعه ای و برنامه های اجرایی، بیش از آنکه بر منطق فضایی و پیوندهای کارکردی میان سکونتگاه ها، فعالیت ها و منابع استوار باشند، تحت تأثیر تقسیمات اداری، اولویت های بخشی و ملاحظات کوتاه مدت دستگاهی قرار می گیرند. در نتیجه، تصمیم گیری ها لزوماً در راستای تقویت انسجام سرزمینی، کاهش نابرابری های منطقه ای و بهره داری هماهنگ از ظرفیت های فضایی کشور شکل نمی گیرد. این وضعیت موجب می شود که بسیاری از مناطق، به رغم برخورداری از قابلیت های طبیعی، اقتصادی یا موقعیت جغرافیایی مناسب، نتوانند جایگاه متناسبی در سازمان توسعه ملی پیدا کنند.

۱۴. نتیجه گیری

در دهه ۱۹۹۰، با چرخش راهبردهای توسعه محلی و منطقه ای به سمت توسعه از درون و فرایندهای مشارکتی، نقش و کارکرد آژانس های توسعه محلی و منطقه ای که پیشتر عمدتاً در قالب بازوی اجرایی پروژه های زیرساختی دولت فعالیت می کردند، به نهادهای تسهیلگر و هماهنگ کننده مشارکت ذی نفعان محلی متحول شد و همین امر آنها را به یکی از مهم ترین ابزارهای تحقق بخشی به اقدام های توسعه ای در مقیاس های محلی و منطقه ای ارتقا داد. درواقع این نهادها تبدیل به هدایت گر توسعه، تضمین کننده مشارکت بخش خصوصی، فعالان و سایر نهادها در فرایند توسعه و در کل به عنوان محور حکمرانی توسعه منطقه ای شناخته شدند. فلسفه وجودی چنین نهادهایی رقابت پذیری در اقتصاد داخلی مناطق یک کشور، تعدیل نابرابری های فضایی و اجتماعی بین مناطق و بهره جستن حداکثری و پایدار (تاب آور) از مزیت های ارزش آفرین نواحی محلی آن کشور است. بخش خصوصی و کارآفرینان حلقه های مهم این آژانس ها هستند که به صورتی مشارکتی و از پایین در شناخت مسائل و چاره جویی برای حل آنها در تلاش می باشند. بررسی ها نشان می دهد که هم اکنون دلایل گسترده تری برای اعلام نیاز به آژانس های توسعه محلی و منطقه ای وجود دارد؛ جذب سرمایه گذاری های عمومی، تحریک و کشف فرصت های کارآفرینی از پایین، کاهش نابرابری های اجتماعی و فضایی در داخل فضای سرزمینی، ایجاد تعامل و همکاری میان بخش های عمومی، خصوصی و دولتی، ترویج و توسعه نوآوری ها در تناسب با گذشته تاریخی و ساختار جغرافیایی مناطق و موارد متعدد دیگر از جمله دلایل و بنیادهایی است که هم اکنون در ضرورت وجود آژانس های توسعه محلی و منطقه ای به آن اشاره شده است.



بررسی عملکرد آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای در کشورهای منتخب نشان می‌دهد که ایجاد چنین نهادهایی به نوعی یک نقطه تحول آفرین در زمینه توسعه محلی و منطقه‌ای بوده است. در هند، این تحول با ایجاد حلقه ارتباطی میان وزارت توسعه روستایی و شوراهای محلی رقم خورد که برنامه‌های فقرزدایی را از اقدام‌هایی پراکنده به سازوکاری منسجم و نظارت‌شده ارتقا داد. در همین راستا، ترکیه نیز با تأسیس آژانس‌های توسعه منطقه‌ای، برای نخستین بار فرهنگ همکاری میان بخش دولتی، خصوصی و نهادهای مدنی را جایگزین برنامه‌ریزی متمرکز آنکارا کرد که در کنار نهادینه کردن یک نظام برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و منطقه‌ای، ایجاد بیش از ۳۵۰ هزار فرصت شغلی را در پی داشت. مشابه این رویکرد در کانادا به ثمر نشست؛ جایی که آژانس‌های فدرال با اجرای برنامه «رشد اقتصاد منطقه‌ای از طریق نوآوری»، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را چندبرابر تحریک کرده و عملکرد شرکت‌های تحت حمایت را به‌طور معناداری از سایرین متمایز ساختند. از سوی دیگر، در گرجستان، احیای هدفمند مزارع چای و حمایت‌های فنی و زیرساختی از کشاورزان، مستقیماً به بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی روستایان منجر شد. آمریکا نیز با تفکیک مأموریتی آژانس‌های تخصصی ذیل وزارت کشاورزی در حوزه‌های مسکن، زیرساخت و کسب و کار، شکاف خدماتی و اقتصادی میان مناطق شهری و روستایی را به‌طور هدفمند دنبال می‌کند. در چین، بنیاد توسعه روستایی با تمرکز بر تغذیه کودکان و تجهیز آشپزخانه‌های مدارس روستایی، خدمات خود را به بیش از ۸۰ میلیون نفر گسترش داد و در لائوس نیز آژانس توسعه روستایی با محوریت آموزش و ظرفیت‌سازی جوانان، گامی اساسی در جهت پایداری توسعه محلی برداشت. در مجموع، این آژانس‌ها با ایفای نقش کاتالیزوری، نظم‌نهادی پیشین را دگرگون ساخته و مسیر توسعه متوازن را در کشورهای خود هموار کردند. به‌طور کلی می‌توان گفت که آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای با توجه به تنوع و فلسفه شکل‌گیری خود، نقش‌های محوری و وظایف کلیدی متعددی را به شرح جدول (۸) انجام می‌دهند.

جدول ۸. مهم‌ترین نقش‌ها و وظایف آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای با توجه به انواع آنها و بر مبنای تجربه‌نگاری صورت گرفته

ردیف	نقش‌های محوری	وظایف کلیدی
۱	راهبردی و یکپارچه‌سازی	افزایش همبستگی توسعه نوآورانه، هماهنگی فعالان محلی، هماهنگی سرمایه‌گذاران و خیرین، برنامه‌ریزی راهبردی توسعه محلی و منطقه‌ای
۲	تأمین مالی و توسعه سازوکارهای سرمایه‌گذاری	طراحی و مدیریت تسهیلات مالی و حمایت‌های اعتباری طرح‌های سرمایه‌گذاری، اعطای کمک‌های مالی بلاعوض یا مشروط به کسب و کارها، ایجاد و راهبری صندوق‌ها و ابزارهای مالی (از جمله صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر) در سطح محلی و منطقه‌ای
۳	مهارت‌افزایی، توسعه نوآوری و اشتغال	ارتقای توان فناورانه و نوآورانه بنگاه‌ها، ترویج کارآفرینی محلی، توسعه مهارت‌های نیروی کار، توانمندسازی نهادی، مدیریتی و اجرایی سازمان‌های مردم‌نهاد محلی
۴	رصد اقتصادی، بازآرایی منطقه‌ای و جذب سرمایه	بازآرایی و معرفی ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای برای جذب سرمایه داخلی و خارجی، پایش و تحلیل تحولات اقتصاد شهری و روستایی، شناسایی و اولویت‌بندی فرصت‌های سرمایه‌گذاری و ارائه اطلاعات تحلیلی به سرمایه‌گذاران و سیاستگذاران
۵	مدیریت و تسهیلگری پروژه‌های زیربنایی و توسعه‌ای	طراحی، هدایت و نظارت بر اجرای پروژه‌های زیربنایی و توسعه‌ای در سطوح مختلف (خرد، متوسط و کلان)، تسهیل شرکت‌های محلی و بخش خصوصی در اجرای پروژه‌ها، مدیریت قراردادها و ارتقای بهره‌وری پروژه‌ها
۶	ظرفیت‌سازی و توانمندسازی نهادی	تقویت و تسهیل همکاری‌ها و شبکه‌های نهادی در سطوح منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی، ارائه کمک‌های فنی به نهادهای محلی، حمایت از خوشه‌های صنعتی و کشاورزی و بنگاه‌های کوچک و متوسط

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

ساختار برنامه ریزی متمرکز و اقتصاد وابسته به درآمدهای نفتی در ایران، مانع از آن شده است که سیاست های توسعه محلی و منطقه ای از پشتوانه ای نهادی، پایدار و سازمان یافته برخوردار شوند و در نتیجه این عرصه همواره در حاشیه برنامه های کلان توسعه ملی باقی مانده است (جدول ۹). این در حالی است که با نمایان شدن پیامدهای توسعه نامتوازن از قبیل نابرابری های فضایی و اجتماعی بین استان ها و حتی در داخل استان ها، شهر گرایی و شهرنشینی بی قواره، حاشیه نشینی، مهاجرت های روستایی و ضعف بهره گیری از توان های سرزمینی، ضرورت توجه به برنامه ریزی محلی و منطقه ای بیش از پیش روشن شده است. مرور تجربه های گذشته نیز نشان می دهد که هر زمان مداخله های توسعه ای بر شناخت میدانی، سازمان دهی نهادی در مقیاس محلی، و مشارکت فعال مردم استوار بوده، نتایج آن ماندگارتر و کارآمدتر بوده است؛ چنان که در طرح سلسله، الگوی رشد درونزا و مردم محور از طریق کمیته های روستایی، گروه های محلی و با بهره گیری از قابلیت های محلی پیگیری شد؛ در طرح جامع جیرفت و میناب، ایجاد «سازمان عمران جیرفت» به عنوان نهاد محلی هماهنگ کننده، امکان یکپارچه سازی پروژه های زیرساختی، کشاورزی و اجتماعی را فراهم کرد؛ و در اقدام های مرتبط با جهاد سازندگی، حضور میدانی، اقدام سریع، اعتماد به جوانان و اتکا به ظرفیت های بومی توانست شکاف میان دستگاه های رسمی و روستاها را به طور کم سابقه ای کاهش دهد. تجارب مورد بررسی نشان می دهند که توسعه محلی و منطقه ای در ایران زمانی اثربخش می شود که آحاد مردم از مخاطبان منفعل به کنشگران فعال پیشرفت و آبادانی تبدیل شوند، نهادهای محلی چابک و مأموریت محور شکل گیرد، اختیارات عملیاتی به سطح منطقه واگذار شود، و برنامه ها از پایین و براساس شرایط واقعی سرزمینی طراحی گردد؛ عناصری که فقدان آنها سبب شده بسیاری از برنامه های ملی کارآمدی لازم را نداشته باشند.

جدول ۹. مقایسه نظام برنامه ریزی بخشی و تمرکزگرا (موجود) با نظام برنامه ریزی محلی و منطقه ای (مطلوب)

ردیف	مؤلفه	نظام برنامه ریزی بخشی و تمرکزگرا	نظام برنامه ریزی منطقه ای
۱	ماهیت برنامه ریزی	عمدتاً از بالا به پایین	هم از پایین به بالا و هم از بالا به پایین
۲	منابع مالی مورد نیاز	عمدتاً عمومی (دولتی)	عمومی - خصوصی - مردمی
۳	میزان شکوفایی خلاقیت ها	حداقلی	حداکثری
۴	احساس تکلیف مردم برای نقش آفرینی در توسعه همه جانبه	حداقلی	حداکثری
۵	شکوفاسازی قابلیت های اقتصادی مناطق و سکونتگاه ها	حداقلی	حداکثری
۶	هم افزایی در سطح منطقه بین فعالیت های اقتصادی مختلف در قالب زنجیره	حداقلی	حداکثری
۷	میزان مشارکت و نقش آفرینی ذی نفعان محلی (مردم، دانشگاهیان، کارآفرینان، تشکلهای مردمی، بخش خصوصی و تعاونی) در برنامه ریزی و اجرای برنامه های توسعه	حداقلی	حداکثری
۸	ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان ها برای شکوفایی بیشتر	حداقلی	حداکثری
۹	تقویت عزت نفس جمعی و خودباوری اقتصادی در سطح مناطق	حداقلی	حداکثری
۱۰	تخصیص اعتبارات به طرح ها	سلیقه ای و متأثر از فشار مقامات سیاسی - اداری	بر اساس شاخص های علمی



ردیف	مؤلفه	نظام برنامه‌ریزی بخشی و تمرکزگرا	نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۱	سهم مناطق مختلف در میزان رشد اقتصادی کشور و بهبود شاخص‌های عدالت اجتماعی	به صورت کلی و بدون تعیین دقیق سهم مناطق	مشخص و ظرفیت‌ها و مزیت‌های محلی و منطقه‌ای
۱۲	سطح تنوع فعالیت‌های اقتصادی و منابع در آمدی	اتکای بیشتر به منابع ملی (از جمله درآمدهای نفتی) در تأمین مالی توسعه	تقویت تنوع فعالیت‌های اقتصادی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های درآمدی منطقه‌ای

مأخذ: همان.

در وضعیت کنونی، قابلیت‌های اقتصادی فراوانی در سطح مناطق و استان‌های کشور وجود دارد. هر یک از استان‌ها و مناطق می‌توانند با توجه به قابلیت‌های آمایشی خود، کارکرد ویژه در اقتصاد ملی ایفا کنند و در یک یا چند حوزه اقتصادی، به صورت تخصصی و برخوردار از مزیت رقابتی فعالیت داشته باشند. با وجود سرمایه‌های انسانی و مادی و ظرفیت‌های موجود در سکونتگاه‌های شهری و روستایی، کشور همچنان با نرخ نسبتاً بالایی بیکاری و قدرت خرید پایین مردم مواجه است. این وضعیت تا حدی به شکاف میان ظرفیت‌های بالقوه مناطق و سازوکارهای ناکافی برای تبدیل این ظرفیت‌ها به فرصت‌های واقعی اشتغال و تولید دانش بنیان مربوط می‌شود. در نتیجه، حرکت شتابان در زمینه اشتغال و تولید دانش بنیان مشارکت و انتفاع آحاد مردم شکل نگرفته است.

کنشگران محلی و منطقه‌ای، به‌ویژه کارآفرینان اجتماعی، اغلب ایده‌ها و پیشنهادها را خلاقانه‌ای برای اجرای طرح‌های اشتغال‌زا و تولیدی ارائه می‌کنند؛ با این حال این ظرفیت‌ها در بسیاری از موارد در فرایندهای رسمی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری مورد توجه کافی قرار نمی‌گیرد. این وضعیت موجب می‌شود بخشی از ظرفیت مشارکت مردم و بخش خصوصی در تأمین مالی و اجرای طرح‌های توسعه‌ای بالفعل نشود، به‌ویژه هنگامی که این طرح‌ها عمدتاً به صورت متمرکز و از بالا به پایین طراحی می‌شوند. در حالی که تحقق بند «۳» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که بر «ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به کارگیری ظرفیت‌ها و مزیت‌های متنوع مناطق کشور» تأکید دارد، در عمل مستلزم شناسایی و به کارگیری ظرفیت‌های محلی و مشارکت فعال کنشگران منطقه‌ای در فرایند توسعه است. تداوم چنین وضعیتی می‌تواند زمینه افزایش نارضایتی‌های اجتماعی و احساس قرار گرفتن مردم در حاشیه فرایند توسعه را تقویت کند. همچنین با توجه به محدودیت منابع مالی دولت، تداوم الگوی موجود این پرسش را مطرح می‌کند که چگونه می‌توان در بلندمدت ظرفیت‌های اشتغال در مناطق مختلف کشور را فعال کرد و وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی را کاهش داد.

شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در ساختار موجود، عمدتاً از مقامات اداری و سیاسی تشکیل شده‌اند؛ افرادی که هر یک به‌طور طبیعی منافع بخشی دستگاه خود را در فرایند تصمیم‌گیری نمایندگی می‌کنند. غلبه این رویکرد بخشی، سبب شده است که شوراهای کمتر بتوانند به‌عنوان نهادی هماهنگ‌کننده و هدایت‌گر پیشرفت و آبادانی عمل کنند. در چنین ساختاری، برنامه‌ریزی معمولاً بر پایه تحلیل آینده‌نگرانه قابلیت‌های استان، شناسایی مزیت‌های نسبی و رقابتی، و اولویت‌بندی پروژه‌ها بر اساس شاخص‌های توسعه‌ای مانند کاهش فقر، حفاظت از محیط زیست، ارتقای بهره‌وری و رشد پایدار اقتصادی صورت نمی‌گیرد. این وضعیت تنها به ترکیب اعضا محدود نیست، بلکه به ضعف در سازوکارهای کارشناسی پشتیبان، کمبود داده‌های منسجم برای تحلیل‌های توسعه‌ای و نبود فرایندهای ارزیابی آثار اقتصادی-اجتماعی نیز بازمی‌گردد. با وجود این، ایجاد شوراهای برنامه‌ریزی را می‌توان یک گام رو به جلو در جهت نهادینه‌سازی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور دانست. نتیجه آنکه شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به جای ایفای نقش یک نهاد راهبردی، بیشتر به محل تجمع درخواست‌های دستگاه‌ها یا تصویب پروژه‌های پراکنده تبدیل شده‌اند؛ لذا نسخه موجود این نهاد نیازمند ارتقاء، بازطراحی سازوکارها و تقویت بعد تخصصی و توسعه‌محور خود است.

بازتاب این ضعف ساختاری را می‌توان در سطح کلان‌تر تحقق اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه نیز مشاهده کرد. در این ارتباط، یکی از چالش‌های

اساسی در عدم تحقق مطلوب اسناد بالادستی و برنامه های توسعه در کشور، فقدان تعیین سهم و نقش مشخص استان ها و مناطق در دستیابی به اهداف پیش بینی شده است. اهداف غالباً در سطح ملی تعریف می شوند، بدون آنکه ترجمان سرزمینی آنها و سهم هر استان در تحقق این اهداف به صورت کمی و عملیاتی مشخص شود. در چنین شرایطی، آژانس های توسعه محلی و منطقه ای می توانند به عنوان ابزاری نهادی، با رویکردی پایین به بالا و ظرفیت های واقعی مناطق، مزیت های منطقه ای را به صورت هوشمندانه شناسایی، اولویت بندی و در جهت ارتقای رقابت پذیری در زنجیره های ارزش منطقه ای، ملی و جهانی هدایت کنند. این نهادها همچنین قادرند با بسیج و هم افزایی ظرفیت های بخش خصوصی، فعالان اقتصادی، جامعه محلی، دانشگاه ها و سایر ذی نفعان، فرایند توسعه را از سطح اسناد کلی به سطح اقدام های عینی و عملیاتی پیوند دهند.

در کشور تا حدودی پشتوانه های قانونی برای ایجاد سازو کاری مشابه با آژانس های توسعه محلی و منطقه ای وجود دارد. جزء «۳» بند «ب» سیاست های کلی «آمایش سرزمین»، بر «تعامل سازنده میان ارزش ها و مزیت های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و انگیزه های ملی و اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاست گذاری و حاکمیتی» و جزء های «۱» و «۲» بند «ج» این سیاست ها به ترتیب بر «تقسیم کار ملی با توجه به استعداد های طبیعی و خلق مزیت های جدید در مناطق مختلف کشور» و «هم افزایی مزیت های کشور، نوسازی بخش کشاورزی متناسب با منابع تولید و پهنه بندی اقلیمی، اصلاح و تکمیل زنجیره های تولید صنعتی، سازماندهی بخش خدمات نوین و تولید کالا و خدمات دانش پایه» تأکید کرده اند. همان طور که در گزارش اشاره شد، در تجارب جهانی عنوان واحد و مشخصی برای آژانس های توسعه محلی و منطقه ای وجود ندارد؛ از این رو، در ارتباط با وضعیت ایران، این سازو کار نهادی را با عنوان «دفتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای» نام گذاری کرده ایم.

با توجه به اسناد بالادستی کشور و خلأ های موجود و نیز بررسی تجربه کشور هایی همچون چین، هند، گرجستان، کانادا، ترکیه، آمریکا، سنگال و لائوس، به نظر می رسد که دفتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای بتوانند در ایران، نقش های چهار گانه زیر را به انجام برسانند:

الف) حکمرانی اقدام های توسعه ای در سطح مناطق: جلوگیری از انجام اقدام های موازی، حصول اطمینان از همسویی و هماهنگی اقدام های دستگاه های اجرایی مطابق با چشم انداز ترسیم شده، ارتقای پاسخ گویی و شفافیت دستگاه های اداری، تسهیل در صدور مجوز های کسب و کار و هماهنگی و هدایت فعالان محلی از جمله مهم ترین وظایفی خواهد بود که در قالب چنین نقشی به انجام می رسد. در راستای تحقق هر چه بیشتر اهداف مذکور و افزایش شفافیت اقدام های انجام شده، دفتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای موظف خواهند بود که هر شش ماه یکبار گزارش فعالیت های خود را به استانداری مربوطه ارائه دهند. همچنین این گزارش ها می تواند به عنوان یکی از مبانی ارزیابی عملکرد سالیانه ادارات دولتی در سطح استان ها مورد استفاده قرار گیرد و همان گونه که در ادامه گزارش اشاره خواهد شد، نتایج حاصل از این ارزیابی ها می تواند در فرایند تصمیم گیری مربوط به تعیین میزان بودجه دستگاه های اجرایی در سطح استان ها تأثیر گذار باشد.

ب) تدوین چشم انداز پیشرفت مناطق: یکی از مهم ترین وظایف دفتر تدوین چشم انداز اقتصادی مناطق و برنامه اقدام تحقق آن به صورت مشارکتی و از پایین و نیز طراحی اقدام ها و فعالیت های ضروری برای رسیدن به این مهم است. بر این اساس، تدوین سندها و طرح های پیشرفت هر منطقه در چارچوب ضوابط و مقررات از جمله مهم ترین وظایف دفتر خواهد بود. در چارچوب این نقش راهبردی، این نهادها باید تصویر آینده از منطقه و نحوه تحقق آن را به خوبی و به طور کاملاً شفاف برای تمامی بازیگران و مردم محلی ترسیم کنند. شایان ذکر است که سند چشم انداز اقتصادی مناطق باید به تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها برسد، تا بدین ترتیب دستگاه های اجرایی مربوطه در استان ها از وحدت رویه و الزام قانونی متناسب در جهت انجام وظایف محوله برخوردار گردند.

ج) تسهیل سرمایه گذاری: جذب سرمایه گذاری ها همسو با مزیت های اولویت دار به نحوی که به توسعه نوآورانه منطقه منجر شود، از مهم ترین وظایفی است که غالب آژانس های توسعه به آن اشاره داشته اند. معرفی توان های منطقه و جذابیت های احتمالی در قالب برگزاری همایش ها، بهره گیری از قابلیت رسانه ها و انتشار فراخوان های سرمایه گذاری و همچنین تدوین مشوق های محرک سرمایه گذاری از جمله در قالب الگوی



مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) از جمله اقدام‌هایی است که در این چارچوب می‌تواند به انجام برسد.

د) نظارت بر اقدام‌ها و پروژه‌های محلی و منطقه‌ای و اصلاح و بازطراحی آنها: نظارت بر فعالیت دستگاه‌ها و بازیگران مختلف به‌نحوی که با اهداف و چشم‌انداز ترسیم‌شده همسو باشد، از جمله کارکردهای مهمی است که می‌تواند برای چنین نهادی تعریف شود. در راستای تقویت اثربخشی این نظارت و اعتباربخشی به نتایج آن، پیشنهاد می‌شود نمره ارزیابی سالیانه آژانس‌ها از عملکرد دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان یکی از ملاک‌های اصلی در فرایند تخصیص اعتبارات بودجه‌ای به این دستگاه‌ها مورد توجه قرار گیرد.

دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای باید چشم‌انداز رشد و توسعه مناطق را از نظر شاخص‌هایی مانند رشد تولید ناخالص داخلی، کاهش فقر، بهبود توزیع درآمد، بهبود وضعیت منابع طبیعی و محیط‌زیست، با مشارکت و اجماع نظر کلیه ذی‌نفعان، تدوین نموده و شیوه‌های رسیدن به این اهداف را براساس یک فرایند علمی (نه سلیقه‌ای متأثر از فشار مقامات سیاسی و اداری) و جامع‌نگر (و نه بخشی‌نگر) تعیین کنند. به عبارت دیگر، باید سازوکار برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور ایجاد شود تا قابلیت‌های اقتصادی هر منطقه براساس شاخص‌های مشخص از جمله میزان اشتغال‌زایی، میزان ایجاد ارزش افزوده، میزان ارزآوری، میزان حفظ محیط‌زیست، میزان انطباق با شرایط منابع آب و خاک منطقه، شناسایی و به‌صورت هم‌افزا با یکدیگر و براساس زمان‌بندی مشخص، شکوفا شده و از این طریق چشم‌انداز رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی مناطق محقق گردند. این دفاتر، نهادهای عمومی غیر بخشی هستند که به‌منظور توسعه مناطق کشور ایجاد می‌شوند و در پی توسعه و بازآفرینی اقتصادی، ارتقای کارایی و رقابت‌پذیری کسب‌وکارها، بهبود اشتغال در سطح مناطق مربوطه هستند.

با توجه به تجربه‌نگاری صورت گرفته از آژانس‌های توسعه محلی و منطقه‌ای در جهان و نیز بررسی ضروریات ایجاد چنین نهادی در ایران، پیشنهاد ایجاد «دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای» به شرح زیر در کشور ارائه می‌گردد:

«در اجرای جزء «۳» بند «ب» و جزءهای «۱» و «۲» بند «ج» «سیاست‌های کلی آمایش سرزمین» و بند «۳» «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» و به‌منظور ارتقای کارایی نظام پیشرفت و آبادانی کشور، تمرکززدایی، جلب حداکثری مشارکت مردمی در تدوین و اجرای چشم‌انداز پیشرفت و آبادانی مناطق، تقویت رقابت‌پذیری منطقه‌ای با رویکرد توسعه یکپارچه روستایی - شهری و مبتنی بر حوزه‌های آبخیز، **دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای** به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی و با نظارت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها با وظایف زیر ایجاد می‌شوند:

■ طراحی چشم‌انداز پیشرفت و آبادانی مناطق و راهبری و نظارت بر پیاده‌سازی آن.

■ شناسایی قابلیت‌های اشتغال‌زایی و تدوین و اجرای بسته‌های سرمایه‌گذاری در سطوح محلی و منطقه‌ای.

■ تسهیل فرایندهای جذب سرمایه‌گذاری همسو با مزیت‌های اولویت‌دار مناطق.

■ کمک به باز کردن گره‌های اداری و بهبود فضای کسب‌وکار.

■ نظارت بر اقدام‌ها و پیشرفت برنامه‌ها و پروژه‌ها.

■ ارتقاء سرمایه‌های معنوی مردم و ساماندهی و به‌کارگیری حرکت‌های مردمی در پیشرفت اقتصادی.

■ اتصال تولیدات محلی - منطقه‌ای به بازارهای جهانی.

■ شکل‌دهی به نظام نوآوری محلی و منطقه‌ای.

آیین‌نامه نحوه تشکیل، ترکیب هیئت‌مدیره، سازوکارهای پاسخ‌گویی و نحوه ارتباط دفاتر با وزارتخانه‌ها، شورای برنامه‌ریزی استان‌ها و سایر دستگاه‌ها و نهادهای عمومی و غیردولتی، توسط سازمان برنامه‌بودجه کشور و با همکاری وزارت کشور، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت اقتصاد و دارایی، تدوین و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

نهادهای مذکور به‌صورت تنگاتنگ با کسب‌وکارها و نوآوران مناطق خود تعامل خواهند داشت و از این طریق، راهکارهای نوآورانه و دانش‌پایه برای مسائل محلی و منطقه‌ای ارائه خواهند داد و رشد اقتصادی عدالت‌محور و رفاه را در مناطق شعله‌ور خواهند کرد. دفاتر برنامه‌ریزی محلی

و منطقه ای در حقیقت زمینه و فرصت نقش آفرینی ذی نفعان و خبرگان منطقه ای در حل خلاقانه مسائل و مشکلات منطقه خود و نیز شناسایی، اولویت بندی و شکوفاسازی قابلیت های اقتصادی مناطق خود را فراهم خواهند کرد. نهادهای مذکور با اقناع سرمایه گذاران و نوآوران فعال در منطقه، صندوق های سرمایه گذاری را با مشارکت بخش خصوصی، تعاونی و دولت راه اندازی خواهند کرد و نهضتی در زمینه مشارکت های عمومی - خصوصی و رویکردهای انسان دوستانه، برای تسریع در اجرای طرح های عمرانی و اقتصادی نیمه تمام و تکمیل آنها شکل خواهد گرفت.

این دفاتر توسط مدیرعامل و هیئت مدیره اداره خواهند شد. همچنین در جهت اتصال این دفاتر با بدنه رسمی حکمرانی کشور، ضرورت خواهد داشت تا حکم مدیرعامل دفاتر توسط استاندار مربوطه صادر گردد. راه اندازی این نهادها سبب تمرکززدایی و استقرار نظام برنامه ریزی محلی و منطقه ای در کشور با هدف جلب مشارکت مردم در عرصه جنگ اقتصادی، زمینه سازی برای جهش در سرمایه گذاری مردمی، شکوفاسازی قابلیت های اقتصادی مناطق و نواحی و تعریف نقش برای مناطق در تحقق رشد اقتصادی ملی خواهد شد. در واقع، دستیابی به استان هایی برخوردار از پیشرفت اقتصادی عدالت محور نیازمند وجود چنین دفاتری است. این دفاتر می توانند با ایجاد انگیزه و هماهنگی میان کنشگران اصلی استان، شکل دهی به اجماع بر سر سند چشم انداز پیشرفت و آبادانی و طراحی طرح های دگرگون کننده و فراگیر، زمینه تحقق ظرفیت های اقتصادی مناطق و مشارکت مؤثر مردم را فراهم کنند. البته ایجاد چنین نهادهایی در کشور دارای ملاحظات است که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد.

۱-۱۴. ملاحظات در ارتباط با ایجاد دفاتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای در ایران

با توجه به ماهیت فعالیتی دفاتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای، ایجاد چنین نهادی در کشوری با مختصات نظام برنامه ریزی ایران (نظام تصمیم گیری از بالا به پایین، غیرمشارکتی، خنثی نسبت به فضا، بخشی و غیرمنعطف) دارای ملاحظات به شرح زیر است:

■ این نهادها معمولاً در کشورهای دارای نظام حکمرانی فدرال پیاده شده است و در محدود تجاری که در این ارتباط در سیستم های متمرکز وجود دارد (کشور ترکیه)، شواهد گویای این مسئله بوده است که بوروکراسی اداری میزان کارایی آنها را کاهش می دهد.

■ در چارچوب ساختار برنامه ریزی متمرکز در ایران، دفاتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای را می توان نهادهایی نیمه دولتی / نیمه خصوصی با استقلال نسبی دانست که مأموریت اصلی آنها تسهیل گری، هم افزایی و پیونددهی میان بازیگران توسعه در سطح محلی و منطقه ای است. این دفاتر ماهیتی منطقه ای و غیربخشی دارند؛ از این رو، ارکان حکمرانی و سازوکار تصمیم گیری در آنها باید به گونه ای طراحی شود که از تسلط رویکردهای بخشی اجتناب گردد و عضویت نمایندگان دستگاه های اجرایی در ارکان حکمرانی آنها مجاز نباشد، هرچند تعامل و هم فکری مستمر با این دستگاه ها ضروری است. همچنین ضرورت دارد تا این نهادها ماهیتی پیشران و خودانگیخته و یادگیرنده داشته باشند و حیات آنها متصل به پویایی مناطق باشد و از این رهگذر بتوانند متناسب با پویایی های جامعه، نیازهای در حال تغییر و اقتضائات زمانی و مکانی، به صورت مستمر خود را ارزیابی و تطبیق دهند. بنابراین، ساختار و شیوه عملکرد آنها باید منعطف و تحول پذیر بوده و متناسب با شرایط و مسائل هر منطقه قابلیت بازتنظیم داشته باشد. از این منظر، دفاتر مزبور قرار نیست به تشکیلاتی عریض و طویل تبدیل شوند، بلکه بیشتر به مثابه «تخ تسبیح» نقش هماهنگی و تنظیم گری را در میان کنشگران مختلف ایفا کرده و از طریق شبکه سازی و هدایت ابتکارات محلی به پیشبرد فرایندهای پیشرفت و آبادانی کمک می کنند. در عین حال، برای جلوگیری از موازی کاری و هم پوشانی وظایف با دستگاه های اجرایی، لازم است سازوکاری مشخص برای هماهنگ سازی فعالیت های این دفاتر با نهادهای مرتبط پیش بینی شود تا از تداخل نهادی و اتلاف منابع جلوگیری گردد. تأمین مالی طرح ها و برنامه های این دفاتر نیز می تواند از ترکیبی از منابع دولتی، مشارکت های عمومی - خصوصی و سازوکارهای سرمایه گذاری مردمی صورت پذیرد.

■ براساس ارزیابی تجارب صورت گرفته و بررسی های کارشناسی، یکی از الزامات موفقیت دفاتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای، پیش بینی سازوکار تولید آمار و اطلاعات مورد نیاز براساس مقیاس های اکولوژیکی نظیر حوزه های آبخیز است. در این راستا، مرکز آمار ایران باید با هماهنگی دستگاه های مربوطه به طراحی و پیاده سازی بلوک های آماری منطبق بر حوزه های آبخیز بپردازد، به گونه ای که این اقدام مستلزم ایجاد تغییر



در واحدهای سیاسی و اداری کشور نباشد. فراهم شدن چنین سازوکاری، امکان تولید و بازتجمیع داده‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی در قلمروهای عملکردی و اکولوژیک را تضمین کرده و از بروز ناهمخوانی میان قلمرو برنامه‌ریزی و واحد تولید داده جلوگیری می‌کند، امری که پیش‌شرط ارزیابی عملکرد و اثربخشی سیاست‌های منطقه‌ای محسوب می‌شود.

■ **ضروری است تا در راستای پیشبرد اقدام‌های دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای، ضمانت‌های اجرایی در جهت پیاده‌سازی سیاست‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های تعریف‌شده از طریق این دفاتر تعریف گردد.** این راهبرد در کوتاه‌مدت از طریق اعطای مشوق‌های مالی و در بلندمدت با تعریف سازوکارهای قانونی در «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه» جهت تخصیص سنواتی بودجه، عملیاتی می‌گردد.

■ **در راستای جذب هدفمند سرمایه‌گذاری در مناطق ضرورت دارد تا وزارتخانه‌های مختلف در تناسب با وظایف محوله در مقیاس محلی و منطقه‌ای، اختیار طراحی و اجرای بسته‌های تشویقی جذب سرمایه‌گذاری را در تناسب با مزیت‌های اولویت‌دار مناطق به دفاتر ویژه هر منطقه واگذار کنند.**

■ **طراحی و پیاده‌سازی برنامه‌های آموزشی برای تربیت نیروهای محلی از جمله دهیاران، معلمان، مروجان کشاورزی و تسهیلگران پیشرفت و آبادانی روستایی از جمله اقدام‌هایی است که می‌تواند با افزایش مشارکت و همراهی هر چه بیشتر فعالان محلی، به تحقق هر چه بیشتر اهداف دفاتر کمک کند.**

■ **در جهت تضمین کیفیت و اطمینان از اینکه تصمیمات دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای بر پایه پشتوانه علمی و پژوهشی کافی اتخاذ می‌شود، ایجاد «شورای مشورتی علمی و فناورانه» در ساختار داخلی این دفاتر ضرورت پیدا می‌کند.** این شورا با مشارکت دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، نقش یک بازوی مشورتی مستمر را ایفا کرده و با ارائه تحلیل‌های تخصصی و ارزیابی علمی طرح‌ها، به تقویت بنیان کارشناسی و افزایش کارآمدی تصمیمات کمک می‌کند.

■ **هماهنگی و همسویی دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای با شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، به منظور ایجاد پیوند میان اولویت‌ها و برنامه‌های توسعه مناطق با سیاست‌ها و برنامه‌های استانی، ضروری است.** در این چارچوب، سند چشم‌انداز پیشرفت و آبادانی مناطق می‌تواند با تصویب شورا، مبنای تعیین اولویت‌های توسعه‌ای و تخصیص اعتبارات دستگاه‌های اجرایی در سطح استان قرار گیرد.

خاطر نشان می‌شود که ایجاد «دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای» را می‌توان گامی مهم در مسیر تکامل نهادی نظام حکمرانی پیشرفت و آبادانی در دوره انقلاب اسلامی تلقی کرد؛ نهادهای که با سازمان‌دهی ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و انسانی مناطق، می‌توانند زمینه تحقق عملی الزامات پیشرفت متوازن و درون‌زا را در چارچوب «بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی» فراهم آورد. همچنین در صورت استقرار این دفاتر، دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها قادر خواهند بود به جای تمرکز بر مسائل اجرایی خرد در سطح محلی، بر کارویژه‌های اصلی خود یعنی سیاستگذاری، تنظیم‌گری، راهبری و نظارت متمرکز شوند که این امر به ارتقای کارآمدی نظام اداری کشور خواهد انجامید.

لازم به ذکر است که با توجه به گسترده‌ی جغرافیایی کشور و متأثر از آن سطوح نابرابر توسعه‌یافتگی در مناطق و نیز مسائل و چالش‌های ویژه هر منطقه، به هیچ‌عنوان ارائه مدل خاص و یکسانی از دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای را در کشور توصیه نمی‌کند. براین اساس، لازم است در مطالعات تکمیلی‌تر، انواع دفاتر برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای که می‌توانند با توجه به ساختار حکمرانی و بافتار اجتماعی و اقتصادی ایران مورد برنامه‌ریزی و اقدام قرار بگیرند، به دقت بررسی شوند. بدیهی است که به صورت کلی این دفاتر می‌توانند در طیفی از دفاتر ارتقای بهره‌وری و رشد اقتصادی، توسعه‌دهنده‌های کسب و کار، ارائه‌دهندگان خدمات عمومی، دفاتر با ماهیت و وظایف محیط‌زیستی و دفاتر توسعه نوآورانه محلی و صنعتی باشند. بررسی‌های تکمیلی‌تر می‌توانند مدل‌های مناسب برای هر تیپ از مناطق ایران را به‌طور دقیق‌تری معرفی کرده و به سیاست‌گذاران و نهادهای مسئول در حوزه توسعه محلی و منطقه‌ای کمک کنند تا تصمیمات بهینه‌ای براساس شرایط خاص هر منطقه اتخاذ کنند.

جدول ۱۰. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش های راهبردی / نظارتی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامها و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	ملاحظات
	اصلاح	تداوم						
۱	**		ایجاد دفاتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای به عنوان نهادهای عمومی غیر دولتی در ساختار حکمرانی کشور	تعریف دامنه اختیارات و وظایف در ارتباط با دستگاه های اجرایی، تعریف ضمانت های اجرایی در جهت تحقق اقدامها، تعریف سازوکارهای تامین مالی، همسویی و هماهنگی با نهادهای توسعه نوآورانه اقتصاد محلی	سازمان برنامه بودجه کشور	وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی	میان مدت	

* تداوم یا تقویت آیتمها یا اقدامها.

** اصلاح رویه ها یا ایجاد سازوکارها.

مأخذ: همان.

در نهایت باید اشاره داشت که دفاتر برنامه ریزی محلی و منطقه ای از طریق مشارکت فعال گروه های مردمی، فعالان اقتصادی و شرکت های دانش بنیان، فرایند شناسایی و شکوفایی مزیت های محلی را در ساختاری منسجم و از پایین به بالا مدیریت می کنند. این نهادها با پوشش شکاف های عملکردی شوراهای برنامه ریزی و توسعه استان، چهار پیوند راهبردی را برای عملیاتی سازی پیشرفت و آبادانی استان ها برقرار می سازند. این پیوندها شامل تعامل با سازمان برنامه و بودجه کشور و شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها برای تدوین سند چشم انداز پیشرفت و آبادانی هر استان، برقراری ارتباط دوسویه با دستگاه های اجرایی جهت انتقال بازخوردهای میدانی و هم راستایی با ضوابط این دستگاه ها، همکاری با هیئت مقررات زدایی و تسهیل فضای کسب و کار در جهت معرفی ضوابط دست و پا گیر و غیر ضرور پیش روی کسب و کارهای روستایی و کشاورزی و در نهایت تعامل و همکاری با سمن ها، کارآفرینان و فعالان محلی برای تعریف چشم انداز منطقه و تضمین مسئولیت پذیری جمعی در اجرای چشم اندازهای پیشرفت منطقه ای است. همچنین تأکید می شود که استقرار این دفاتر، گامی عملیاتی در جهت اجرایی سازی تأکیدات جزء «۳» بند «ب» و جزء های «۱» و «۲» بند «ج» «سیاست های کلی آمایش سرزمین» و همچنین تحقق اهداف بند «۳» «سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی» تلقی می شود.

- [1] OECD (2014) Regional Development, <http://www.oecd.org/regional-policy/regionaldevelopment.htm> (accessed 26 August 2014). OECD. (2011). OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies. Paris: OECD Publishing.
- [2] Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2016). Local and regional development. Routledge.
- [3] OECD. (2009). Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. Paris: OECD Publishing.
- [۴] ملکی، علی. دوستی سبزی، بهزاد. میرنظامی، کمال الدین. (۱۴۰۳). توسعه پایدار منطقه‌ای و محلی از نظریه تا عمل، تجارب و چالش‌ها، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ اول.
- [۵] مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری. (۱۴۰۲). بازاندیشی در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (رویکردها، تجارب و راهکارها)، طرح پژوهشی، قابل دسترسی در: <https://civilica.com/doc/1715259>.
- [۶] کایدنژاد، رضا. پیشگاه‌ها دیان، حمید. بلندیان، غلامحسین. درویش‌پور، حجت‌الله. (۱۳۹۹). تحلیلی بر جایگاه توسعه منطقه‌ای در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران، مطالعات راهبردی بسیج، سال بیست و سوم، شماره ۸۸.
- [۷] محمدی، یونس. مقبل، عباس. باقری‌مقدم، ناصر. (۱۳۹۸). چارچوب تحلیل کاربردی نظام نوآوری منطقه‌ای در کشورهای در حال توسعه، فصلنامه مدیریت توسعه فناوری، دوره ۷، شماره ۲، صص ۸۷-۴۳.
- [۸] یاسوری، مجید. سجودی، مریم. (۱۳۹۷). استراتژی‌های توسعه منطقه‌ای (RDS) راهکاری نوین جهت توسعه متوازن منطقه‌ای (مطالعه موردی: شهرستان رشت)، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال هشتم، شماره ۲۹.
- [۹] انتظاری، یعقوب. (۱۳۹۷). تحلیل تأثیر دانشگاه بر توسعه منطقه‌ای در ایران. فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، دوره ۲۴، شماره ۲، شماره پیاپی ۸۸.
- [۱۰] عبدالحمیدی، زهرا. اکبری، نگار. ذبیحی، زهرا. صف‌شکن، محدثه. ذاکری، زهرا. (۱۳۹۶). مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۳): مآخذشناسی مطالعات توسعه منطقه‌ای در ایران (ویرایش اول). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۵(۹)، ۷۰-۷۴.
- [۱۱] فرجی‌راد، خدر. کاظمیان، غلامرضا. رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا. آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی، نشریه علمی فرایند مدیریت توسعه، دوره ۲۶، شماره ۲.
- [12] Humanities Collections, University of Exeter. (1972). Plan Organization: Battelle Regional Development Project. Battelle Memorial Institute, Columbus Laboratories.
- [13] Pajooan, M. (2019). Regional Development or Regional Policies? A Review of 60 Years of Regional Planning and Development in Pre and Post Islamic Revolution Iran. Journal of Regional and City Planning, 30(2), 102-122.
- [۱۴] امید، نبی. منتی، ایوب. (۱۴۰۴). بررسی رویکردهای توسعه اقتصاد منطقه‌ای در برنامه‌های پنج‌گانه عمرانی، تحقیقات تاریخ اقتصادی ایران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال ۱۴، شماره اول.
- [۱۵] شهیکی تاش، محمدنبی. دهقانی، علی. شهیکی تاش، مهیم. (۱۳۸۷). بررسی روند توزیع درآمد در برنامه‌های توسعه و عمرانی ایران (۱۳۸۳-۱۳۴۸). نامه مفید، شماره ۶۶.

[16] Bafarasat, A. Z., Baker, M., & Growe, A. (2022). The integrating role of regional spatial planning: five mechanisms of policy integration. *Town Planning Review*, 93(4), 423-450.

[۱۷] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://ieecp.org/inplanpractice/introduction-to-the-in-plan-practice/integrated-spatial-planning/>.

[18] Hall, P., & Tewdwr-Jones, M. (2019). *Urban and regional planning*. Routledge.

[۱۹] براساس اطلاعات سایت انجمن اروپایی آژانس‌های توسعه منطقه‌ای به آدرس:

<https://www.eurada.org/>.

[20] OECD/Mountford D., "Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report", 26-27 November 2009, working document, CFE/LEED, OECD, www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446.

[21] Pearce, G., & Ayres, S. (2009). Governance in the English regions: The role of the regional development agencies. *Urban Studies*, 46(3), 537-557.

[22] Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47(7), 1034-1047. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>.

[23] OECD (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264076525-en>.

[24] OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

[۵۲] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://www.eurada.org/news/detail/the-system-of-regional-development-agencies-in-italy>.

[26] Vávra, J., Dlouhá, J., Pospíšilová, M., Pělucha, M., Šindelářová, I., Dvořáková Líšková, Z., ... & Cudlínová, E. (2022). Local action groups and sustainable development agenda: Case study of regional perspectives from Czechia. *Frontiers in Sustainability*, 3, 846658.

[27] Alecu, Ioan Niculae; Fîntîneru, Alexandru; Badea, Adriana; Baci, George Alexandru (2015): Local Action Groups (LAGS) and their impact on the process of rural development in Romania, In: *Agrarian Economy and Rural Development - Realities and Perspectives for Romania*. 6th Edition of the International Symposium, November 2015, Bucharest, The Research Institute for Agricultural Economy and Rural Development (ICEADR), Bucharest, pp. 373-376.

[28] European Commission: Directorate-General for Agriculture and Rural Development, ADE, CCRI and ÖIR, Evaluation support study on the impact of leader on balanced territorial development – Executive summary, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/045455>.

[29] Gonçalves, M. de O., Mourato, J. M., Pereira, A., & Cavaco, C. (2024). Examining local action groups as territorial development polities: CLLD in Lisbon Metropolitan Area. *European Planning Studies*, 32(12), 2597-2618. <https://doi.org/10.1080/09654313.2024.2392676>.

[30] Meyer-Stamer, J. (2007). Designing a Regional Development Agency, available at: https://www.meso-partner.com/fileadmin/media_center/Working_papers/mp-wp10_01.pdf.

- [31] Parker, R. (2008). Governance and the Entrepreneurial Economy: A Comparative Analysis of Three Regions. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 32(5), 833-854. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2008.00258.x> (Original work published 2008).
- [32] OECD (2024), Towards Balanced Regional Development in Croatia: From Strategy Design to Implementation, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3c0779cf-en>.
- [33] OECD (2022), Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4d7c6483-en>.
- [34] Nica, R., & Jitaru, G. (2022). Competitive funding for institutional development. The Romanian experience between 2016–2020. *Higher Education in Romania: Overcoming Challenges and Embracing Opportunities*, 255-274.
- [35] Rinaldi, C., Cavicchi, A., Spigarelli, F., Lacchè, L., & Rubens, A. (2018). Universities and smart specialisation strategy: From third mission to sustainable development co-creation. *International journal of sustainability in higher education*.
- [36] McCann, P., & Ortega-Argilés, R. (2018). Smart specialization, regional growth and applications to European Union cohesion policy. In *Place-based economic development and the new EU cohesion policy* (pp. 51-62). Routledge.
- [37] Foray, D. (2014). *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. Routledge.
- [38] OECD (2011), *OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.
- [۳۹] ورمزیاری، حجت. دوستی سبزی، بهزاد. بابایی، محسن. (۱۴۰۲). راهبری توسعه کارآفرینی دانش‌بنیان در مناطق روستایی و عشایری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۵۲۲.
- [40] López-Rubio, P., Roig-Tierno, N. & Mas-Tur, A. Regional innovation system research trends: toward knowledge management and entrepreneurial ecosystems. *Int J Qual Innov* 6, 4 (2020). <https://doi.org/10.1186/s40887-020-00038-x>.
- [41] Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Regions in industrial transition: Policies for agile and adaptive local development*. OECD Publishing.
- [42] Gao, X., Zhai, K. Spatial Mechanisms of Regional Innovation Mobility in China. *Soc Indic Res* 156, 247–270 (2021). <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02638-2>.
- [43] Organisation for Economic Cooperation and Development. (2024). *Building more resilient crossborder regions: Considerations in governance and partnerships*. OECD Publishing.
- [44] Pyo, S., & Choi, S. O. (2025). Regional innovation and economic growth: Empirical insights from FGLS, FE-DKSE, and XGBoost-SHAP approach. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 11(2), 100524.
- [45] Liang, K., Wu, P., & Zhang, R. (2024). Research on the Evaluation of Regional Scientific and Technological Innovation Capabilities Driven by Big Data. *Sustainability*, 16(4), 1379. <https://doi.org/10.3390/su16041379>.

- [46] Greiving, S., & Janssen, G. (2025). Risikobasierter Ansatz: Neue Maßstäbe für die Raumordnungsplanung. *IzR*, 30–41.
- [47] Mid Sweden University. (2026). SPRINT – Smart Specialisation and Resilient Innovation for New Times. <https://epi-prod.miun.se/en/Research/research-projects/ongoing-research-projects/sprint---smart-specialisation-and-resilient-innovation-for-new-times/>.
- [48] Chen, J., Wang, L., Zhang, Y., & Gallent, N. (2025). From urban planning to territorial spatial planning: The evolution of China's planning system and the persistent barriers to urban–rural integration. *Land*, 14(8), 1520. <https://doi.org/10.3390/land14081520>.
- [49] Gündoğdu, İ. (2009), The regional development trend (s) of capital: an historical-geographical materialist analysis on regional development agency law. *Praksis*, 19(1), 267-302.
- [50] Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2017). *Local and regional development* (2nd ed.). Routledge.
- [51] Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209.
- [52] Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2017). Revamping local and regional development through place-based strategies. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 19(1), 151–170.
- [53] Misra, R. P., & Sundaram, K. V. (1980). *Multi-level planning and integrated rural development in India*. New Delhi: Heritage Publishers.
- [54] Frick, S. A., & Rodriguez-Pose, A. (2025). Lessons-learnt from growth pole strategies in the developing world. *Progress in Planning*, 195, 100958.
- [55] Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2020). *Economic Development* (13th ed.). Pearson.

[۵۶] براساس اطلاعات اخذ شده از:

<https://haryanarural.gov.in/role-functions-of-the-district-rural-development-agency/>.

[57] Sociology Lens. (2024). Community Development Programme in India. Sociology Lens. <https://www.sociologylens.in/2024/06/community-development-programme.html>.

[58] District Rural Development Agency. National Informatics Centre. Retrieved from <https://erode.nic.in/district-rural-development-agency/>

[59] District Rural Development Agency, Changlang. Government of Arunachal Pradesh, Changlang District Administration. Available at: <https://changlang.nic.in/departments/district-rural-development-agency-drda/>.

[60] Government of Tamil Nadu, Thanjavur District. District Rural Development Agency (DRDA). Available at: thanjavur.nic.in/drda.

[61] Government of Puducherry, Department of Rural Development. District Rural Development Agency (DRDA). Available at: drda.py.gov.in.

[۶۲] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://mahendragarh.gov.in/district-rural-development-agency-drda/>.

[۶۳] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://haryanarural.gov.in/role-functions-of-the-district-rural-development-agency/>.

[64] Tamil Nadu Agricultural University (TNAU). (n.d.). Desert Development Programme. Agritech Portal. Available at: https://agritech.tnau.ac.in/agriculture/agri_majorareas_watershed_ddp.html.

[65] Fortune IAS Circle. (n.d.). Hill Area Development. Available at: https://fortuneiascircle.com/background-er/hill_area_development.

[66] Press Information Bureau (PIB). (2020). Hill Area Development Programme (HADP) as a pilot project in Manipur. Ministry of Development of North-Eastern Region, Government of India. Available at: <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1602051>.

[67] Ministry of Home Affairs. (2020). Guidelines for Border Area Development Programme (BADP). Department of Border Management, Government of India. Available at: https://www.mha.gov.in/sites/default/files/GuidelinesofBADP_17032020.PDF.

[68] Ministry of Rural Development, Government of India. (1999). Guidelines for District Rural Development Agency (DRDA) Administration. Available at: https://tnrd.tn.gov.in/Central_Schemes/linkfiles/goi_rd_guideline_99_pg431.pdf.

[۶۹] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://www.rda.gov.ge/en>.

[۷۰] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://east-fruit.com/en/news/rural-development-agency-of-georgia-continues-its-infrastructure-support-of-agricultural-cooperatives/>.

[۷۱] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://www.mepa.gov.ge/En/News/Details/20791?utm>.

[۷۲] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://mepa.gov.ge/En/News/Details/21686?>

[۷۳] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://www.rd.usda.gov/about-rd/agencies>.

[74] SUNY Cobleskill. Institute for Rural Vitality. <https://cobleskill.edu/institute/>.

[۷۵] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://give2asia.org/cfrd/>.

[76] Zhao, Y. (2025, April 14). Rural development funds improve lives nationwide. China Daily. <http://global.chinadaily.com.cn/a/202504/14/WS67fd080ba3104d9fd381f34e.html>.

[۷۷] براساس اطلاعات موجود در سایت: <https://www.devex.com/organizations/rural-development-agency-laos-130050>

[۷۸] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://rdalaos.org/about/>.

[۷۹] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://ali-sea.org/alisea-member/rural-development-agency-rda/>.

[80] Ward, N., & Lowe, P. (2001). Regional Development Agencies and Rural Development. Report to the RDAs of England. Centre for Rural Economy, University of Newcastle with Arup Economics and Planning.

[81] Tiftikcigil, B. Y. (2015). An assessment on activities of regional development agencies in Turkey. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 5(2), 399-409.

[82] European Commission 2024. Türkiye Report 2024. Commission Staff Working Document SWD (2024) 696 final. Brussels: European Commission.

[83] Turkey. Law No. 5449 on the establishment, coordination and duties of regional development agencies (2006). *Resmî Gazete*.

[84] İSTKA. (2015), Destek Türleri. Available from: <http://www.istka.org.tr/genel-bilgiler/destek-turleri>. [Last accessed on 2015 Jan 10].

[۸۵] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://ka.gov.tr/en/development-agencies>.

[۸۶] براساس اطلاعات اخذ شده از سایت:

<https://economic.mfa.ir/portal/newsview/737140>.

[87] Republic of Türkiye Ministry of Industry and Technology. (2022). 2022 Annual activity report (STB 2022 Yılı Faaliyet Raporu). Ankara: Republic of Türkiye Ministry of Industry and Technology. Retrieved from <https://sanayi.gov.tr/assets/pdf/plan-program/STB-2022YiliFaaliyetRaporuV2.pdf>.

[88] Çelebi Deniz, Z., & Erkut, G. (2022). Development agencies in Turkey: an inter-regional performance assessment. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 38(2), 905–933. <https://doi.org/10.1080/13511610.2022.2121267>

[۸۹] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://ised-isde.canada.ca/site/ised/en/canadas-regional-development-agencies>

[۹۰] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://www.cannor.gc.ca/eng/1759330815126/1759330837082>.

[۹۱] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://ised-isde.canada.ca/site/ised/en/canadas-regional-development-agencies?>

[۹۲] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://www.canada.ca/en/atlantic-canada-opportunities/corporate/transparency/national-regi-evaluation-2023.html?>

[۹۳] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://ised-isde.canada.ca/site/ised/en/canadas-regional-development-agencies>.

[94] Bradford, N. (2017). Canadian regional development policy: Flexible governance and adaptive implementation.

[95] Provost, Daniel & Cherunya, Pauline (۲۰۲۳). Equal Partnerships: African Intermediary Cities as Actors and Partners in Urban Migration Governance – City Report: Saint-Louis, Senegal. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

[۹۶] براساس اطلاعات موجود در سایت:

<https://primature.sn/publications/lois-et-reglements/code-des-collectivites-locales>.

[۹۷] براساس اطلاعات موجود در سایت:



<https://www.devex.com/organizations/national-agency-for-territorial-development-agence-nationale-de-l-amenagement-du-territoire-anat-129787>.

[98] Gouvernement du Sénégal. (2010, August 2). Décret n° 2010-995 du 2 août 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence de Développement local. NATLEX, International Labour Organization. <https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/90313/SEN-90313.pdf>.

- [۹۹] گروه مولفین مرکز مطالعات توسعه درون‌زا. (۱۳۵۶). گزارش فعالیت‌ها و اقدامات طرح توسعه منطقه‌ای سلسله، نشر مرکز مطالعات توسعه درون‌زا.
- [۱۰۰] حاصلی، محمد. پالوج، مجتبی. (۱۳۹۹). شناسایی راهکارهای افزایش مشارکت جامعه روستایی در «طرح توسعه منطقه‌ای سلسله» به‌عنوان الگویی بومی. پژوهش‌های روستایی، ۱۱(۲)، ۲۹۹-۲۸۶. doi: ۲۲۰۵۹، jrur/۱۰، ۱۴۶۸، ۲۹۷۹۷۵، ۲۰۲۰.
- [۱۰۱] سازمان عمران جیرفت. (۱۳۴۶). برنامه‌های پیشنهادی برای عمران منطقه جیرفت و میناب در برنامه چهارم.
- [۱۰۲] محمدی‌فرد، محمدحسام. پناهی نیکو قشلاق، سامان. (۱۴۰۰). تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۲.
- [۱۰۳] اندیشکده اقتصاد مقاومتی. (۱۴۰۱). کارآمدسازی مناطق آزاد؛ موانع و الزامات. ویژه‌نامه گفتگوهای مسیر پیشرفت شماره ۴.
- [۱۰۴] قنبرپور، خدیجه. مهکویی، حجت. امیری، علی. زین‌العابدین عموقین، یوسف. (۱۴۰۰). تحلیل تأثیر مناطق آزاد بر توسعه اقتصادی در ایران مطالعه موردی: منطقه آزاد ارس، جغرافیا و مطالعات محیطی، ۱۰(۳۹)، ۲۶-۷.
- [۱۰۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). بازنگری در نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی، مبتنی بر ویژگی‌ها و تجارب جهاد سازندگی، دفتر مطالعات زیربنایی، شماره مسلسل ۱۶۸۰۴.
- [۱۰۶] نادری‌نژاد، ریحانه. رضانی تمیجانی، صدیقه. ابوالحسنی، زهرا. (۱۴۰۳). بررسی چگونگی موفقیت جهاد سازندگی به مثابه نهادی بومی، بررسی مسائل اجتماعی ایران، ۱۵(۱)، ۱۴۳-۱۲۳.
- [۱۰۷] شکوری، علی. (۱۴۰۰). فراز و فرود تجربه توسعه با رویکرد انقلابی، مطالعات جامعه‌شناختی، دوره ۲۹، شماره یک، ۲۹۴-۲۶۹.
- [۱۰۸] مشایخی، علی. محمدرضا حسینی. (۱۳۹۷). رسم جهاد؛ تجربه‌های کار جمعی در جهاد سازندگی به روایت حسینعلی عظیمی، دفتر مطالعات جبهه فرهنگی انقلاب اسلامی، مجله راه، چاپ دوم.
- [۱۰۹] سعیدی، محمدامین. فرمان، علی. (۱۴۰۳). مقایسه رویکردهای توسعه شهری افقی و عمودی: «تبیین و تحلیل تراکم جمعیتی شهرها و پراکنش جغرافیایی آن در شهرهای ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۹۹۵.
- [۱۱۰] وزارت راه و شهرسازی، طرح جامع مسکن ۱۴۰۵-۱۳۹۶، انتشار یافته در سال ۱۳۹۶.
- [۱۱۱] ذاکری، زهرا. (۱۳۹۴). مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۲) بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۴۷۷.

عنوان: الزامات برنامه‌ریزی محلی - منطقه‌ای در ایران مبتنی بر حوزه‌های آبخیز و راهبردهای توسعه یکپارچه روستایی - شهری



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21843>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11868.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

تعیین سهم و چگونگی نقش آفرینی هر استان در تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی و دستیابی به نسخه‌های نوآورانه برای مسائل مزمن، مستلزم سازوکارهای منطقه‌ای است که با مشارکت کارآفرینان، صاحب‌نظران، مراکز دانش‌بنیان و سمن‌ها، طرح‌های اقتصادی پایدار را راهبری کنند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir