

بررسی عوامل موثر بر فقدان رویکرد آینده پژوهی در فرایند نظام برنامه - ریزی منطقه‌ای مطالعه موردی: استانهای ساحلی شمال ایران

ابراهیم زحمتکش^۱

دکتر عیسی ابراهیم زاده*^۲

دکتر نادر زالی^۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۲۸

چکیده:

با نگاهی به روند توسعه یافتگی و رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، مشاهده می‌شود علیرغم اینکه کشور ما از لحاظ منابع غنی، موقعیت جغرافیایی و توسعه اقتصادی همواره در زمره کشورهای متوسط قرار داشته است، لیکن تاکنون در مطالعات منطقه‌ای به جایگاه آینده پژوهی در نظام برنامه‌ریزی اشاره نشده و صرفاً به مسائل روزمره و کم اهمیت برای هدف‌گذاری نظام برنامه‌ریزی توجه شده است. در این پژوهش که از نظر هدف کاربردی- توسعه‌ای و از نظر روش توصیفی- تحلیلی است، با ترکیبی از روش‌های اخذ اطلاعات اسنادی و پیمایشی با بهره‌گیری از تکنیک دلفی سعی گردید عوامل موثر در عدم توجه به رویکرد آینده پژوهی در فرایند نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای، با مطالعه موردی استانهای شمالی احصا و با بهره‌گیری از تکنیک‌های تحلیلی و نرم افزار MICMAC، کلیدی‌ترین عوامل موثر در عدم توجه به رویکرد آینده پژوهی در فرایند نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای کشور با تاکید بر استانهای شمالی شناسایی و تبیین گردد. نتایج حاصل از تحلیل یافته‌ها نشان می‌دهد عواملی چون؛ حاکمیت برنامه‌ریزی اقتصادی بخشی، نحوه انتخاب اهداف و ابزارهای برنامه‌های توسعه، عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده و متمرکز بودن نظام برنامه‌ریزی، از اصلی‌ترین عوامل عدم توجه به رویکرد آینده پژوهی در فرایند نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای کشور بوده است. در نهایت راهکارهای مناسب جهت اصلاح فرایند نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز ارائه گردید.

کلمات کلیدی: رویکرد آینده پژوهی، نظام برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، استان‌های ساحلی شمال ایران.

۱. مقدمه

^۱ دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه سیستان و بلوچستان، زاهدان

^۲ استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه سیستان و بلوچستان، زاهدان* (نویسنده مسئول) iazh@gep.usb.ac.ir

^۳ دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه گیلان رشت

آینده پژوهی شامل مجموعه تلاش‌هایی است که با استفاده از تجزیه و تحلیل منابع، الگوها و عوامل تغییر و یا ثبات، به تجسم آینده‌های بالقوه و برنامه‌ریزی برای آن‌ها می‌پردازد (سلامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۷۴). آنچه که امروزه در مطالعات شهری و منطقه‌ای بخصوص طرح‌های جامع و تفصیلی و طرح‌های کلان ملی و منطقه‌ای مشاهده می‌شود رویکرد اکتشافی در پیش‌بینی آینده است که بدون توجه به توانایی‌های علم و تکنولوژی و تأثیر و کاربرد آن در حل مسائل و مشکلات امروز، پیش‌بینی‌های نامناسب و بعضاً نادرست برای مقاطع بلند مدت صورت می‌گیرد که در طول زمان و ظهور تحولات جدید، مشکلات عدیده‌ای را در اجرا برای مدیران و برنامه‌ریزان بوجود آورده و می‌آورد که این مهم حاکی از ناکارآمدی رویکردهای اکتشافی در برنامه ریزی است. به نظر می‌رسد در عرصه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای بعنوان یکی از شاخه‌های علوم انسانی و اجتماعی که در آن پیش‌بینی آینده بیشترین کاربرد را دارد لزوم تغییر رویکرد از پیش‌بینی به آینده‌نگاری ضرورتی اجتناب ناپذیر است و هم اکنون فرایند مطالعات شهری و منطقه‌ای نیازمند مهندسی مجدد جهت استفاده از این رویکرد جدید است (زالی، ۱۳۹۲: ۶۹-۶۸). اصولاً مدیریت آینده، پلی ارتباطی میان آینده پژوهی از یکسو و مدیریت راهبردی از سوی دیگر است، از این دیدگاه تمامی سامانه‌ها، فرایندها و روش‌ها برای شناخت زود هنگام تغییر و تحولات و ارتباط آن با راهبرد، مدنظر قرار می‌گیرد (ابراهیم زاده و موسوی، ۱۳۹۴: ۳۶۴). با وجود این آینده پژوهی بر پایه واقعیات و وضعیت هر کشور یا منطقه، با در نظر گرفتن هدف‌های متنوع و گسترده برای دست اندرکاران آینده نگاری مطلوب به نظر می‌رسد، لیکن تنگناها و کاستی‌های گوناگون از قبیل محدودیت‌های بودجه، زمان لازم برای اجرای فعالیت، سطح توسعه یافتگی، منابع انسانی و غیره، دست اندرکاران را برای انتخاب هدف‌های معین ناچار می‌سازد. به همین دلیل در فرایند آینده پژوهی، کوشش بر آن است که از راه ترکیب هدف‌های مطلوب و محدودیت‌ها، هدف‌ها و روش‌های مناسب اجرای آینده پژوهی به دست آید (همان ماخذ: ۳۶۵). بنابراین باتوجه به اینکه تحلیل آینده در تعیین راهبردهای استراتژیک نقش دارد، هدف از آینده پژوهی، ایجاد و آزمون آینده‌های محتمل و مطلوب برای بهبود تصمیمات است (Ehresman, 2012: 49).

با نگاهی به روند توسعه یافتگی و رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، مشاهده می‌شود علیرغم اینکه کشور ما از لحاظ منابع غنی، موقعیت جغرافیایی و توسعه اقتصادی همواره در زمره کشورهای متوسط قرار داشته است، لیکن تاکنون در مطالعات منطقه‌ای به جایگاه آینده پژوهی در نظام برنامه‌ریزی اشاره نشده و صرفاً به مسائل روزمره و کم اهمیت برای هدف‌گذاری نظام برنامه‌ریزی توجه شده است.

در سراسر دنیا، محیط‌های ساحلی از حساسیت و شکنندگی زیادی برخوردارند، چرا که این محیط‌ها در معرض فرسایش آبی و نیز شدیدترین فعالیت‌های انسانی قرار دارند. در شرایطی که در برخی از سواحل، رابطه و واکنش بین آب و خشکی تقریباً پایدار است و تغییرات وسیعی در آن صورت

نمی‌گیرد، لیکن این پایداری زمانی امکانپذیر است که فرآیندها، چرخه طبیعی داشته باشند. هنگامی که بر اثر دخالت‌های انسان و بهره‌برداری بیش از حد از منابع موجود در ساحل و دریا تعادل فوق بر هم بخورد، نظام ارتباط پایدار به وضعیت ناپایداری تبدیل می‌گردد که به نوبه خود تعادل محیط زیست را در منطقه ساحلی بر هم خواهد زد. در واقع دخالت‌های نابجای انسان، باعث تخریب محیط زیست دریایی و ساحلی می‌گردد (ابراهیم‌زاده، ۱۳۸۸: ۵۸). اینک برای پی بردن به دلایل بی توجهی به جایگاه آینده پژوهی در نظام برنامه‌ریزی در کشور، در پژوهش حاضر سعی شده تا برای مطالعه موردی این تحقیق استانهای منطقه شمال ایران که در آن نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای بدون توجه به آینده نگری همچون سایر مناطق کشور، منجر به بروز و تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای، حاشیه‌ای شدن برخی مناطق و از دست دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای شده است، مورد بررسی قرار گیرد. بطورکلی یکی از مشکلات عمده نظام برنامه‌ریزی فعلی کشور این است که توانایی و عزم بررسی فرآیندها را در پروسه‌های معین و منطقی ندارد و یا به بیانی بهتر مکانیسم تعریف شده‌ای برای چنین هدفی را در حال حاضر در دست ندارد. در یک نظام بهینه، سیستم و نظام برنامه‌ریزی باید وضعیت شبکه‌های زیربنایی و زیرساخت‌ها را مستمراً پیش کند. در نظام برنامه‌ریزی کنونی تقریباً هیچگونه احصا، مراقبت و بررسی از زیربناها وجود ندارد و کمترین توجهی به انطباق این پدیده‌ها با نیازهای و ویژگی‌ها و ساختار مناطق نمی‌شود. مشکل جدی دیگر در نظام برنامه‌ریزی، در نظر گرفتن شرایط موجود و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده است (ورمزیار و تهرانی، ۱۳۸۹: ۳۱). تمرکز گرایی نیز از جمله مسایل گریبانگیر نظام فعلی برنامه‌ریزی است که آلودگی هوا، زمین و آب‌ها، از عوارض سوء تمرکزگرایی در بعضی از مناطق است. چنانکه نگاهی به تهران و برخی از متروپل‌ها دیگر از جمله مصادیق این پدیده است (ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۱). این تمرکز گرایی و حاکمیت برنامه‌ریزی از بالا به پایین و عدم واگذاری اختیارات به سطوح پایین تقسیماتی، موجب عدم شناخت صحیح و انتظارات متناسب با ظرفیت‌های طبیعی گردیده و به بی عدالتی‌های جغرافیایی ناشی از برابری‌های جبری در بنیادهای زیستی کشور دامن زده است (ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۳۳).

۲. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

اصولاً سناریوها توضیحات روشنی از آینده‌های قابل‌باور هستند و روشی قانونمند برای تصویرسازی از احتمالات آینده است که در هر تصمیم‌سازی سازمانی رخ می‌دهد (لیندگرن و بندهلود، ۱۳۹۲: ۳۴). مطالعات آینده، شامل مطالعه سیستماتیک آینده ممکن، محتمل و مطلوب است که احتمال بروز آینده مطلوب را بررسی می‌کند (عنایت‌الله، ۲۰۱۳: ۳۹). از این رو لزوم یک برخورد منظم و سیستماتیک برای دستیابی به رشد و توسعه بهینه ایجاب می‌کند که بخش‌های مختلف آینده نگری

چه در سطح اقتصاد کلان و چه اقتصادخرد در هر گونه طرح و پروژه ای مورد توجه قرار گیرد (پولاد دژ، ۱۳۶۷: ۳۱).

در واقع آینده‌پژوهی یک علم میان‌رشته‌ای نسبتاً جدید است و هنوز عمومیت نیافته است (Saul, 2001: 116) و بعد از جنگ جهانی دوم ابتدا در آمریکا و اروپا و سپس در سایر کشورها به وجود آمد. بطوری که ابتدا دو سنت اروپایی و آمریکایی با خصوصیات کاملاً متفاوت در آینده‌پژوهی شکل گرفت؛ سپس در طول زمان با توجه به شرایط سیاسی، فرهنگی و تاریخی مناطق مختلف، سنت‌هایی در مطالعات آینده‌پژوهی پدید آمد (رضایی و کوثری، ۱۳۹۱: ۱۰۱). در این رویکرد هدف کلی برنامه‌ها، غالباً توسعه مجموعه‌ای از سناریوهای بدیل برای توصیف آینده‌های مشروع ممکن سازمان به زبان و شکل قابل استفاده برای تصمیم‌گیرندگان است (رالتون و ویلسون، ۱۳۹۱: ۱۴۲). برنامه ریزی منطقه‌ای در کشورهای توسعه یافته از اوایل قرن بیستم و بویژه از دهه ۱۹۲۰ با تلاش موسسات خصوصی در آمریکا، آلمان، انگلستان و فرانسه آغاز و بعدها مورد پشتیبانی و حمایت دولت‌های این ملل و سایر کشورها نظیر ایتالیا، هلند، روسیه، ژاپن و غیره قرار گرفت. کارکردهای عملی برنامه ریزی منطقه‌ای در این کشورها بعد از جنگ جهانی دوم مورد تصدیق بسیاری از برنامه‌ریزان و سیاستگذاران بود. از این دوره به بعد برنامه ریزی منطقه‌ای حیطه وسیع تری در زمینه مسائل شهری، صنعتی، کشاورزی و خدماتی را در بر گرفت و ابعاد فضایی به اینگونه فعالیت‌ها بخشید (کلانتری، ۱۳۸۰: ۳۸). رویکرد آینده‌پژوهی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشورهای در حال توسعه در مقایسه با جهان توسعه یافته بسیار ضعیف است. در واقع در این کشورها برنامه‌ریزی منطقه‌ای تلاشی است حاشیه‌ای که هدف آن تهیه پروژه‌هایی برای توسعه اقتصاد مناطق عقب مانده و قراردادن آن در قالب برنامه‌های ملی است. به همین دلیل این ملل فاقد یک برنامه‌ریزی منطقه‌ای جامع و هماهنگ برای توسعه پایدار منطقه‌ای می‌باشند. علیرغم این کاستی‌ها کشورهای نیجریه، غنا، ونزوئلا، برزیل، هندوستان، کلمبیا، پاکستان و تا حدودی ایران از جمله کشورهایی هستند که به نوعی به برنامه ریزی منطقه‌ای با اهداف آینده‌نگری توجه داشته‌اند، لیکن موفقیت‌چندانی در تحقق اهداف شان کسب نکرده‌اند. بطور کلی می‌توان گفت برنامه ریزی منطقه‌ای در کشورهای در حال توسعه در سه زمینه گسترش یافته است:

الف) برنامه ریزی بر مبنای متروپل‌ها و شهرهای منطقه‌ای برای توسعه مناطق ب) تدوین برنامه-ریزی منطقه‌ای در قالب برنامه‌های ملی ج) برنامه ریزی منطقه‌ای برای حوزه‌های رودخانه‌ها (کلانتری، ۱۳۸۰: ۴۱-۴۰). در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برخی کشورها از جمله هندوستان، اهداف تعیین شده تحقق نیافتند، اما برنامه‌های توسعه با هدف مشخص کردن محل‌های سرمایه‌گذاری در دولت و تعیین بخش‌های اولویت دار با در نظر داشت یک آینده تا حدودی موفق بوده است، گرچه بدون تمرکز کافی بر ابزار تحقق اهداف، این برنامه‌ها در مجموع عملاً با شکست مواجه شدند (Planning Commission, 2011: 3). با این وجود استثنائاتی وجود داشت مثلاً با اینکه دولت هند تنها

دوسوم منابع مالی برنامه اول توسعه را تأمین کرد، اما در سال پایانی برنامه، درآمد ملی به میزان ۱۸ درصد و درآمد سرانه به میزان ۱۱ درصد رشد کرده بود (Smrutisikha, 2015:3).

فرانسه از شمار معدود کشورهای پیشرفته غربی است که در آنها به طور مستمر برنامه‌های فراگیر میان مدت (پنج ساله)، بلند مدت (آینده نگری)، منطقه ای و آمایش سرزمین تهیه شده است. روش برنامه ریزی میان مدت فرانسه نمونه بارز برنامه‌ریزی اطلاع‌رسانی "آگاهی" و حتی صرفاً "ارشادی" است. روش‌های متداول فرانسوی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، آینده نگری (استراتژیک) و منطقه‌ای است. البته از این نظر فرانسه تنها کشور سرمایه‌داری صنعتی نیست و نمونه‌های بسیار موفق برنامه ریزی را می‌توان در دیگر کشورهای توسعه یافته مثلاً در هلند برای برنامه‌ریزی کالبدی یا در ژاپن به ویژه وزارت زمین و شهرسازی برای برنامه توسعه کالبدی سراغ گرفت.

گفتنی است که در بسیاری از نوشته‌های خارجی نیز برنامه ریزی فرانسه، به عنوان نمونه برنامه ریزی ارشادی در کشورهای بازارگرا، موضوع بحث، تجزیه و تحلیل بوده است (Bowles and Whyne, 1978: 159-168).

در ایران تشکیل شورای اقتصاد و اقداماتی که با توجه به تصمیمات متخذه در آن صورت می‌گیرد، سرآغاز و نطفه توسعه برنامه‌ریزی به مفهوم اخیر شده است (تابش، ۱۳۸۳: ۱۷). سابقه آینده نگری و برنامه‌ریزی به برنامه‌های پنج ساله کشور بر می‌گردد و نهایتاً سند چشم‌انداز توسعه کشور در افق ۱۴۰۴ که دو دهه را نشان گرفته، اولین سند با تفکر استراتژیک و آینده نگاری است که براساس آن محورهای توسعه کشور در بخش‌های مختلف تدوین و با تقسیم کار ملی و منطقه‌ای، هرکدام از استان‌های کشور براساس قابلیت‌های خود عهده دار مسئولیت‌هایی برای تحقق آینده مطلوب کشور شده‌اند. در شیوه‌های سنتی برنامه‌ریزی، برنامه ریز ابتدا با طرح این سوال که در آینده دراز مدت چه روی خواهد داد، پیش بینی‌های لازم را می‌کند. سپس آنها را مبنای تصمیم‌گیری و اتخاذ سیستم قرار می‌دهد و در نهایت اقدام می‌کند. به عبارت دیگر، از شرایط حال آغاز می‌کند و به درون آینده می‌رود در حالیکه در نگاه نو به برنامه ریزی، برنامه ریز ابتدا به آینده می‌رود و با حضور در افق آینده و دیدبانی گذشته با برنامه ریزی بر پایه پس‌نگری، مسیرهای مشخص برای معماری توسعه را تعیین می‌کند (زالی، ۱۳۹۲: ۱۹-۱۸). نگاهی به تحول و تطور در نظام برنامه ریزی در ایران بخوبی گویای این نکته است که تا برنامه دوم توسعه بعد از انقلاب برنامه ریزی بودجه بخشی، متکی بر مطالعات مقدماتی بخش‌های توسعه و عمران حاکم بوده است و از برنامه سوم به بعد توجهات برنامه ریزان به نگاه آمایشی و آینده نگری شروع شده است. در جدول (شماره ۱) محتوا و ساختار تحلیلی نظام برنامه‌ریزی از ابتدا تاکنون در ایران قابل دستیابی است.

مقطع زمانی	عنوان برنامه	زمینه ها و شرایط تاریخی و اجرایی	محتوی و ساختار تحلیلی نظام برنامه ریزی	نحوه توجه به رویکرد آینده پژوهی در فرایند برنامه ریزی
قبل از ۱۳۱۶	برنامه در بی برنامه‌گی کلاسیک	احساس ثبات در نظام اجرایی عصر رضا شاهی و آمادگی برای برنامه ریزی	تشکیل شورای اقتصاد و کمیسیون برنامه ریزی در سال ۱۳۱۶	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت
۱۳۲۷-۱۳۱۶	مقدمات برنامه اول کشور	تشکیل شورای اقتصاد- کمیته برنامه ریزی و دعوت از مشاوران برنامه ریزی خارجی	فعالیت های عمرانی در مورد متکی به درآمدهای موردی و دستورات عوامل قدرتمند فردی	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت مساله محور روند گرا
۱۳۳۴-۱۳۲۷	برنامه عمرانی اول کشور	تأثیر کارشناسان خارجی و عوامل درآمدی بین المللی بر برنامه	یک برنامه ریزی بخشی قابل قبول در کشوری فاقد برنامه ریزی	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت مساله محور روندگرا
۱۳۴۱-۱۳۳۴	برنامه عمرانی دوم کشور	توجه به برنامه ریزی بخشی سنتی با تکیه بر دیدگاه کارشناسی و تامین مالی خارجی	برنامه ریزی بخشی با تکیه بر منابع تامین اعتبار و تخصیص بودجه	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت مساله محور روند گرا
۱۳۴۶-۱۳۴۱	برنامه عمرانی سوم کشور	تحولات تاریخی خاصی که تداوم آن برنامه طلب می کرد به ویژه به صورت بخشی	برنامه ریزی بخشی متکی به امکانات و منابع تامین اعتبار خارجی	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت مساله محور روند گرا
۱۳۵۲-۱۳۴۶	برنامه عمرانی چهارم کشور	پایه ریزی میانی تئوریک برای برنامه ریزی و برنامه سازی جامع	برنامه ریزی بودجه بخشی متکی بر امکانات و منابع تامین اعتبار	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت مساله محور روند گرا
۱۳۵۷-۱۳۵۲	برنامه عمرانی پنجم کشور	بهره گیری از درآمد نفت به جای هر نوع رویکرد دیگر در برنامه سازی	بودجه ریزی بجای برنامه ریزی در ضمن توجهی نظری به بحث آمایش	رویکرد مقطعی و میان مدت با اندکی توجه به سناریو پردازی
۱۳۶۲-۱۳۵۷	برنامه های انقلابی و مقطعی	حضور اندیشه های متنوع در زمینه سازی برای توسعه ای متکی بر برنامه ریزی مطلوب	نگاهی به آرمان های برنامه ریزی در عین تداوم روند سالانه بودجه ریزی	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت مساله محور روند گرا
۱۳۶۸-۱۳۶۲	برنامه توسعه اقتصادی	تلاطم در انتخاب شیوه ها و ابزار برنامه ریزی در عین	برنامه ریزی بودجه بخشی متکی بر مطالعات	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت مساله محور

روند گرا	مقدماتی بخش های توسعه و عمران	آگاهی و در افتادن با آمایش	اجتماعی و فرهنگی
----------	-------------------------------	----------------------------	------------------

ادامه جدول شماره ۱- تحول و تطور نظام برنامه ریزی ایران

مقطع زمانی	عنوان برنامه	زمینه ها و شرایط تاریخی و اجرایی	محتوی و ساختار تحلیلی نظام برنامه ریزی	نحوه توجه به رویکرد آینده پژوهی در فرایند برنامه ریزی
۱۳۷۳- ۱۳۶۸	برنامه اول توسعه کشور	توجه عملی به منابع مالی برای برنامه و تاثیرات آن بر نظام برنامه ریزی	برنامه ریزی بودجه تحت عنوان برنامه ریزی توسعه و نگاه سطحی به آمایش	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت مساله محور
۱۳۷۸- ۱۳۷۳	برنامه دوم توسعه کشور	توجه عملی به منابع مالی برای برنامه و تاثیرات آن بر نظام برنامه ریزی	برنامه ریزی بودجه بخشی با اتکا به منابع تامین اعتبار ملی و بین المللی	رویکرد مقطعی و کوتاه مدت مساله محور روند گرا
۱۳۷۸- ۱۳۸۲	برنامه سوم توسعه کشور	نظامی از برنامه ریزی با میل به توسعه پایدار و آینده نگری	برنامه ریزی بخشی با نگاهی عمیق تر به آمایش و توسعه پایدار	رویکرد برنامه ریزی جدید با توجه به آینده پژوهی
۱۳۸۹- ۱۳۸۳	برنامه چهارم توسعه کشور	برنامه ریزی هسته های خط دهنده و متکی به پروگرام های اجرایی	برنامه ریزی با نگاه آمایش سرزمین، توسعه منطقه ای و پایداری محیطی	رویکرد برنامه ریزی کوتاه مدت با توجه به آینده پژوهی
۱۳۹۵- ۱۳۸۹	برنامه پنجم توسعه کشور	نهادسازی و ایجاد سازوکارهای اعمال هماهنگی در سطوح مختلف برنامه ریزی	برنامه ریزی با نگاه آمایش سرزمین، توسعه منطقه ای و پایداری محیطی	رویکرد برنامه ریزی جدید با دید بلندمدت و با توجه به آینده پژوهی
۱۳۹۹- ۱۳۹۵	برنامه ششم توسعه کشور	اعتنا به اسناد بالادستی، توجه به اقتصاد مقاومتی و مشارکت بخش غیردولتی	برنامه ریزی با نگاه آمایش سرزمین، توسعه منطقه ای و اجرایی شدن برنامه	جامع نگر با رویکرد توجه به موضوعات خاص

(بهزادفر، ۱۳۷۸: ۳۷۲) و نگارندگان، ۱۳۹۸

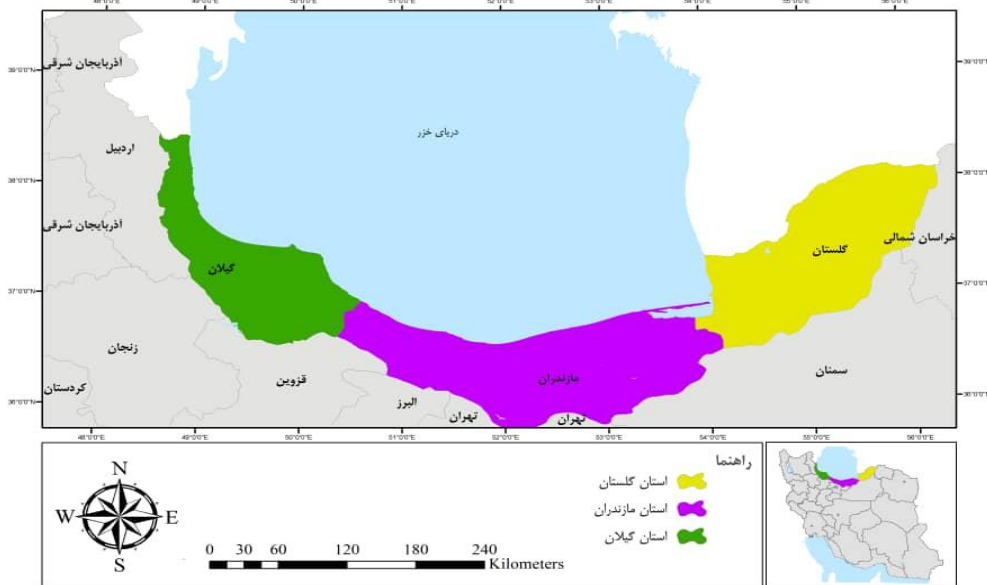
۳. روش تحقیق

جهت اخذ اطلاعات از پرسشنامه و با بهره گیری از تکنیک های دلفی استفاده شده و پرسشنامه ها صرفاً توسط متخصصین توسعه و برنامه ریزی که به مسائل توسعه ای احاطه دارند تکمیل گردیده است. بر این اساس، جامعه آماری این تحقیق از ترکیب دو گروه از خبرگان دانشگاهی و اداری تشکیل شده است. گروه اول: اساتید دانشگاه که دارای تخصص در رشته برنامه ریزی و سوابق پژوهشی در زمینه

مرتبط با موضوع تحقیق اعم از نگارش مقاله، کتاب، راهنمایی و مشاوره رساله و پایان نامه، برگزاری سمینار و کنفرانس بوده اند. گروه دوم: خبرگان حوزه اداری که دارای سابقه در سمت مدیر ارشد یا کارشناس برنامه‌ریزی، با حداقل ۵ سال سابقه مفید کاری و تحصیلات کارشناسی و بالاتر بوده‌اند. اعضای پانل دلفی برای این پژوهش به صورت نمونه‌گیری غیراحتمالی و ترکیبی از روش‌های هدف دار یا قضاوتی و گلوله برفی به تعداد ۳۳ نفر از افراد واجد شرایط برگزیده شدند. برای جمع‌آوری اطلاعات در هر یک از استانها، با استفاده از روش تحلیل محتوای در قالب پرسشنامه‌بسته، مولفه‌های مؤثر در آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای ناشی از عدم توجه به آینده‌پژوهی استانهای شمالی با پرسش از متخصصین توسعه و برنامه‌ریزی که به مسائل توسعه‌ای احاطه داشتند اخذ گردید. در دور دوم دلفی، اولویت بندی مولفه‌های مؤثر حاصل از مرحله اول دلفی انجام گردید. به این صورت که مجموع موارد مطرح شده در دور اول جمع بندی شده و برای اولویت بندی و شناسایی مهمترین‌ها به تعداد محدودتری از کارشناسان شرکت‌کننده برای نظرخواهی ارائه گردید. در دور دوم، پاسخ‌گویان تاثیرات متقابل هر یک از عوامل را بر یکدیگر از طریق امتیازدهی مشخص کردند تا در نهایت اولویت بندی مسائل مشخص شد. در مرحله آخر با به‌کارگیری روش‌های مختلف تحلیل مقاطع از جمله تحلیل ساختاری و با استفاده از نرم افزار میک مک، نتایج مورد نظر استخراج گردید. روش انجام کار با این نرم‌افزار بدین‌گونه انجام شد که ابتدا متغیرها و مولفه‌های مهم در حوزه مورد نظر را شناسایی و سپس آن‌ها را در ماتریس تحلیل اثرات، وارد نموده و میزان ارتباط میان این متغیرها با حوزه مربوطه توسط خبرگان، تشخیص داده شد. با توجه به اینکه متغیرهای موجود در سطرها بر متغیرهای موجود در ستون‌ها تاثیر گذارند، بدین ترتیب متغیرهای سطرها، تأثیرگذار و متغیرهای ستون‌ها، تأثیرپذیر می‌باشند (Godet, 2006: 189).

۴. معرفی محدوده مورد مطالعه

این منطقه در بخش شمالی کشور و بین ۳۵ درجه و ۴۶ دقیقه و ۵۰ ثانیه تا ۳۸ درجه و ۳۵ دقیقه و ۵۰ ثانیه عرض شمالی و ۴۸ درجه و ۳۱ دقیقه و ۴۳ ثانیه تا ۵۶ درجه و ۱۳ دقیقه و ۳۹ ثانیه طول شرقی واقع گردیده است. این منطقه در شرق از به استان خراسان شمالی و به کشور ترکمنستان، از جنوب به استان‌های سمنان، تهران، البرز، قزوین و زنجان و از غرب به دریای خزر و استان اردبیل محدود می‌شود (گزارش توسعه استانها، ۱۳۹۳). در نقشه شماره ۱ موقعیت منطقه مورد مطالعه نشان داده شده است.



شکل شماره ۱- محدوده مورد مطالعه ، استانهای ساحلی شمالی
منبع : واحد GIS سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان گیلان، ۱۳۹۸.

۵. یافته‌ها و بحث

با توجه به لزوم بررسی رویکرد آینده‌نگری در مطالعات منطقه‌ای محدوده مورد مطالعه، در مرحله اول چشم انداز کلان منطقه ساحلی شمال که براساس موارد مورد بحث در امور آمایش و توسعه منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه کشور به صورت زیر تدوین شده است احصا گردید:

منطقه ساحلی شمالی، منطقه‌ای است توسعه یافته و پایدار با هویت بومی و ایرانی - اسلامی، دروازه فراملی در شمال ایران، دارای اقتصاد چند بعدی، برپایه فناوری‌های پیشرفته، دانش بنیان و نوآور، حامی امنیت غذایی کشور، برخوردار از صنعت مدرن، خدمات برتر با تأکید برگردشگری بازرگانی داخلی و خارجی در سازمان فضایی متعادل و متوازن با برنامه‌ریزی یکپارچه منطقه‌ای امن با مردمی - سالم، بانشاط و برخوردار از رفاه و منزلت اجتماعی در نظام فرهنگی و اجتماعی منسجم (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴). از جمله طرح‌ها و برنامه‌های بلندمدت منطقه ساحلی شمال طرح مدیریت یکپارچه نواحی ساحلی کشور است. این طرح از جمله اقداماتی است که توسط سازمان بنادر و کشتیرانی و از برنامه سوم توسعه آغاز و تا پایان برنامه سوم مرحله نخست آن به اتمام رسید. ادامه این طرح در برنامه چهارم توسعه به پشتوانه مواد ۲۳، ۲۸، ۳۴ و به ویژه ۶۳ قانون برنامه چهارم، سند ساماندهی سواحل کشور، یافته‌های حاصل از مرحله نخست مطالعات به خصوص نتایج حاصل از بررسی حدود و ثغور مناطق ساحلی که منتج به معرفی ۴ ناحیه مدیریتی شده است که می‌توان گفت اندکی به آینده نگری منطقه توجه شده ولی بیشتر به اصلاح روند مدیریتی این منطقه پرداخته است

(دانه کار و کبریایی، ۱۳۸۵ : ۸). از این منظر با توجه به مطالعات منطقه‌ای انجام شده در خصوص برنامه‌های توسعه استان‌های ساحلی شمال، رویکرد آینده‌پژوهی در برنامه‌ریزی‌های این استان‌ها در قالب جدول شماره ۲ دسته بندی می‌گردد.

جدول شماره ۲- رویکرد آینده پژوهی در مطالعات منطقه ای با توجه به توان اجرایی استان های شمالی

برخی از پتانسیل های استانهای شمالی	رویکرد آینده پژوهی مد نظر در مطالعات منطقه ای استان های شمالی
- موقعیت ممتاز به لحاظ استقرار در کنار دریای خزر و برخورداری از منابع دریایی، شرایط مناسب اقلیمی و عرصه های طبیعی	- قطب تجاری، لجستیکی و ترانزیتی در سطح ملی و فراملی
- برخورداری از زمینه مناسب گسترش صنعت نوین گردشگری با تاکید بر اکوتوریسم، گردشگری تاریخی و سلامت با توجه به ظرفیت های بالقوه.	- دارای کارکردهای متنوع و گوناگون گردشگری در مقیاس ملی (ایرانگردی) و فراملی (جهانگردی) با بهره گیری بهینه و پایدار از دریا، سواحل دریا و پهنه های جنگلی و مرتعی، اماکن تاریخی و فرهنگی.
- آثار طبیعی نظیر زیستگاه های حیات وحش، زیستگاه های پرندگان بومی و مهاجر، ییلاق ها، غارها و یخچال های طبیعی، آب های معدنی	- برخوردار از محیط زیست پایدار با بهره گیری بهینه از عناصر پایه، باتکیه بر حفظ، نگهداشت، احیاء و باز آفرینی جنگل ها، مراتع و منابع آب و خاک.
- برخورداری از بزرگترین مراکز تولید خاویار و صید ماهیان خاویاری در کشور و ظرفیت پرورش ماهیان و امکان توسعه صنایع شیلاتی و بنادر صیادی.	- دارای صنایع شیلاتی توسعه یافته مبتنی بر فناوری های نوین و پیشرفته، استانداردهای زیست محیطی و تاکید بر استفاده از تمامی ظرفیت ها.
- وجود زیرساخت های مناسب توسعه فعالیت های صنعتی به ویژه در زمینه صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی با تاکید بر صنایع چوب و کاغذ مصنوعات چوبی و ماشین آلات کشاورزی.	- دارای کشاورزی توسعه یافته در تولید محصولات و کالاهای دارای مزیت نسبی و رقابتی در سطح ملی و فراملی، قطب اصلی تولید پروتئین، گیاهان صنعتی خاص، داروئی و گل های زینتی کشور و توان تولید محصولات فراسرزمینی به ویژه در حوزه دریای خزر.
- امکان گسترش بسیاری از صنایع وابسته به کشاورزی	- برخوردار از زنجیره کامل صنایع پسین و پیشین مدرن مرتبط با فعالیت های بخش کشاورزی.
- توان ارائه خدمات آموزشی با توجه به وجود دانشگاه های معتبر دولتی، مراکز متعدد آموزش عالی	- پیشرو در توسعه علمی، پژوهش های بنیادی، ارتقاء دهنده تحقیقات توسعه ای و کاربردی و فناوری و ارائه کننده خدمات آموزش عالی و سلامت در سطح ملی و فراملی
- برخورداری از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و فعالیت گمرکات استان در سطح منطقه ای و فرا منطقه ای	- ایفای سهم درخور و مناسب، در مبادلات بازرگانی خارجی کشور با محوریت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی،
- وجود فرودگاه های بین المللی و جاده های ترانزیتی و خطوط ریلی در دست اتمام سراسری	- برخوردار از کانون های توسعه یافته در مسیر کریدورهای بین المللی حمل و نقل (بنادر نوشهر، امیرآباد، انزلی، آستارا، خواجه نفس و گمیشان) و دسترسی آسان با بهره گیری از سازه های ترابری پیشرفته در شبکه های جاده ای، ریلی، هوایی و دریایی.

منبع : جمع بندی مطالعات منطقه ای استان های شمالی، ۱۳۹۸

اینک به نظر می‌رسد هدف‌گذاری و سیاست‌های اجرایی مطالعات آمایش استان‌های شمالی گرچه به توان اجرایی توجه کرده است، لیکن در برنامه‌های توسعه اخیر کشور (با تاکید بر برنامه پنجم و ششم توسعه کشور) در هدف‌گذاری‌های کلان، کوچک‌ترین اشاره ای به پتانسیل‌های منطقه ساحلی دریای خزر، نشده است. از این رو باید گفت بدون توجه به اهداف تعیین شده در اسناد بالادستی (برنامه‌های توسعه) نمی‌توان به اهداف متناسب با آینده پژوهی در مطالعات منطقه ای استان‌های ساحلی شمالی دست یافت.

بر اساس مباحث مطرح شده در بخش مبانی نظری و روش دلفی، برای بررسی و تحلیل عوامل موثر در عدم توجه به رویکرد آینده پژوهی بر نظام برنامه ریزی در استانهای شمالی و به تبع آن در کشور، مهم ترین متغیرهای موثر براساس خروجی روش دلفی جمع بندی گردید. از میان جمیع موارد مطرح شده در دور اول، پس از ترکیب هم پوشانی‌ها، حذف موارد بی‌ارتباط و مبهم و انجام اصلاحات لازم، در نهایت ۳۴ متغیر تأثیرگذار بر آسیب شناسی نظام برنامه‌ریزی منطقه ای در استانهای شمالی کشور استخراج شد که در جدول شماره ۲ به آنها اشاره شده است.

جدول شماره ۲- دلایل عدم توجه به رویکرد آینده پژوهی در فرایند نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در استانهای شمالی و به تبع آن در کشور

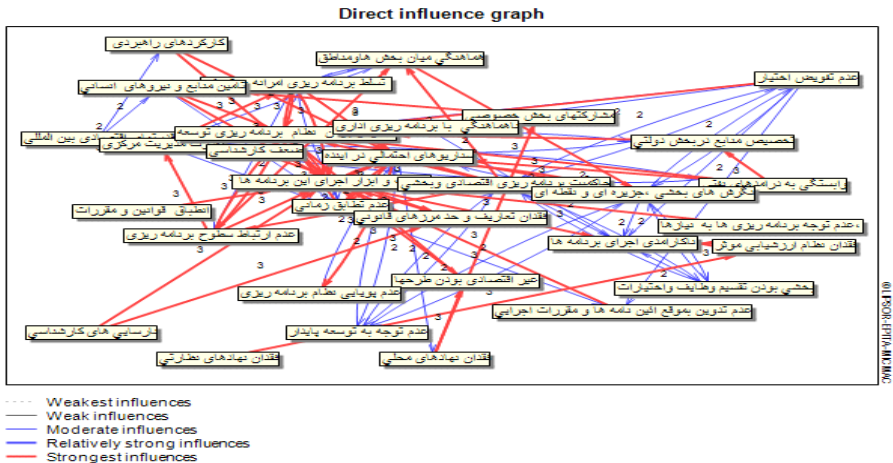
ردیف	خلاصه عنوان	عوامل موثر در عدم توجه به رویکرد آینده پژوهی در نظام برنامه ریزی استانهای شمالی
۱	تسلط برنامه ریزی آمرانه و متمرکز	تسلط نظام آمرانه و متمرکز بر برنامه ریزی های ملی و منطقه ای
۲	عدم ارتباط سطوح برنامه ریزی	عدم ارتباط برنامه ریزی‌های ملی و منطقه‌ای با برنامه های توسعه
۳	سناریوهای احتمالی در آینده	عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده
۴	عدم تطابق زمانی	عدم تطابق زمانی نظام برنامه‌ریزی کلان کشور با برنامه های توسعه
۵	اهداف و ابزار اجرای برنامه ها	اشتباهات فنی سیاستگذاران و برنامه ریزان در انتخاب اهداف و ابزار اجرای این برنامه ها
۶	قدرتهای اقتصادی بین المللی	دخالت نیروهای خارجی یا قدرتهای اقتصادی بین المللی
۷	تامین منابع و نیروهای انسانی	حجم عظیم سرمایه گذاری جامعه ایران در منابع انسانی
۸	کارکردهای راهبردی	فقر نهاد برنامه ریزی در مفاهیم و کارکردهای راهبردی
۹	قدرت مدیریت مرکزی	اعمال قدرت مدیریت مرکزی بر سیاست ها و اهداف برنامه
۱۰	تمرکز نظام برنامه ریزی توسعه	متمرکز بودن نظام برنامه ریزی توسعه
۱۱	فقدان نظام ارزشیابی موثر	فقدان نظام ارزشیابی موثر پروژه ها
۱۲	نارسایی های کارشناسی	کمبود منابع و نارسایی‌های کارشناسی و اطلاعاتی در سطوح منطقه ای ومحلی برنامه ریزی

ادامه جدول شماره ۲- دلایل عدم توجه به رویکرد آینده پژوهی در فرایند نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در استانهای شمالی و به تبع آن در کشور

ردیف	خلاصه عنوان	عوامل موثر در عدم توجه به رویکرد آینده پژوهی در نظام برنامه ریزی استانهای شمالی
۱۳	تنوع نژادی، قومی و فرهنگی	تعدد و تنوع نژادی، قومی و فرهنگی
۱۴	عدم تفویض اختیار	عدم تفویض اختیار از سطح ملی به منطقه ای
۱۵	فقدان نهادهای نظارتی	فقدان نهادهای نظارتی در سطح منطقه ای
۱۶	جامع بودن برنامه ریزی ها	جامع و کل نگر بودن برنامه ریزی ها
۱۷	عدم توجه برنامه ریزی ها به نیازها، توانائی ها و ... مخاطبان	عدم توجه برنامه ریزی ها به نیازها، منابع، توانائی ها و ... مخاطبان
۱۸	تخصیص منابع در بخش دولتی	غالب بودن تخصیص منابع در بخش دولتی
۱۹	وابستگی به درآمدهای نفتی	وابستگی مالی پروژه ها به درآمدهای نفتی
۲۰	مشارکت های بخش خصوصی	ناموفق بودن مشارکت های بخش خصوصی در تامین منابع
۲۱	ضعف کارشناسی	عدم وجود نظام کارشناسی قوی و متخصص در تفصیل برنامه ها
۲۲	ناهماهنگی میان بخش ها و مناطق	فقدان همسازی و هماهنگی میان بخش هاومناطق
۲۳	عدم تدوین بموقع آئین نامه ها و مقررات اجرایی	عدم تدوین بموقع آئین نامه ها و مقررات اجرایی آن توسط دولت
۲۴	فقدان تعاریف و حد مرزهای قانونی	فقدان تعاریف و حد مرزهای قانونی یا عرفی روشن برای دخالت قوای مختلف یا اجزا مختلف قوه مجریه
۲۵	انطباق قوانین و مقررات	فقدان انطباق و انسجام لازم مجموع قوانین و مقررات حاکم بر برنامه ریزی توسعه در ایران
۲۶	غیر اقتصادی بودن طرح ها	غیر اقتصادی بودن طرح ها و پروژه ها
۲۷	ناکارامدی اجرای برنامه ها	فقدان سیستم نظارت بر اجرای برنامه های توسعه در ایران
۲۸	ناهماهنگی با برنامه ریزی اداری	ناهماهنگی میان برنامه ریزی توسعه با برنامه ریزی اداری، سیاست گذاری و ارزی
۲۹	حاکمیت برنامه ریزی اقتصادی بخشی	حاکمیت برنامه ریزی اقتصادی بخشی
۳۰	بخشی بودن وظایف و اختیارات	بخشی بودن تقسیم وظایف و اختیارات میان مراجع برنامه ریزی و اجرایی.
۳۱	فقدان نهادهای محلی	فقدان نهادهای محلی، تشکل های محلی و NGO های موثر
۳۲	عدم توجه به توسعه پایدار	عدم توجه به توسعه پایدار منطقه ای در مطالعات منطقه ای
۳۳	نگرش های بخشی، جزیره ای	نگرش های بخشی، جزیره ای و نقطه ای مسئولین در شروع پروژه ها
۳۴	عدم پویایی نظام برنامه ریزی	عدم پویایی نظام برنامه ریزی منطقه ای

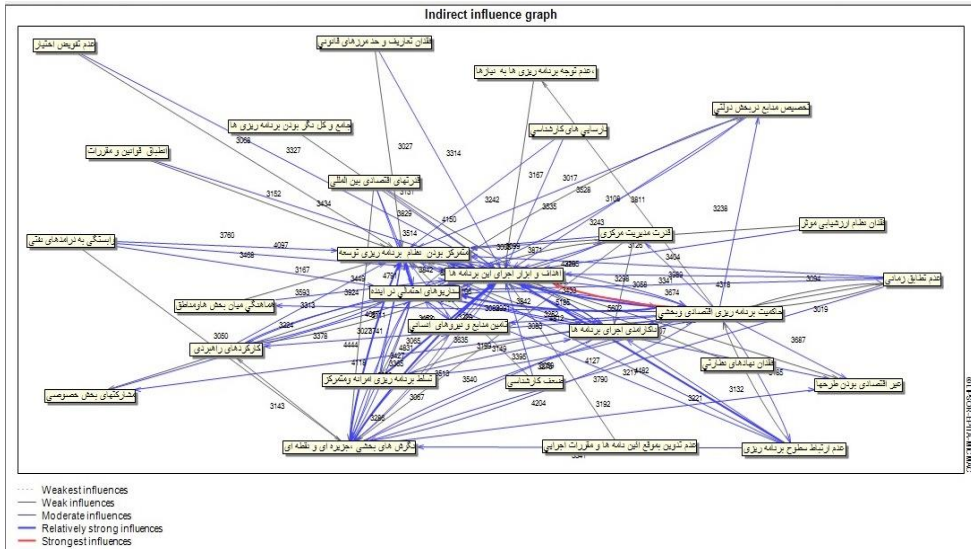
منبع : خروجی روش دلفی، جمع بندی پژوهشگران، ۱۳۹۸

در این سیستم، جایگاه هر یک از عوامل به‌طور کامل مشخص و نقش آن به‌وضوح قابل ارائه است. در سیستم‌های ناپایدار، وضعیت، پیچیده‌تر از سیستم پایدار است. در سیستم ناپایدار، متغیرها در حول محور قطری صفحه پراکنده‌اند و متغیرها در اکثر مواقع حالت بینابینی از تأثیرگذاری و تأثیرپذیری را نشان می‌دهند که ارزیابی و شناسایی عوامل کلیدی را بسیار مشکل می‌کند. در این پژوهش با توجه به شناسایی سیستم به عنوان سیستم ناپایدار، وجود عوامل تأثیرگذار با درجه بالا در منتهی‌الیه نمودار در سمت شمال غربی کم خواهد بود، زیرا این محل بیشتر در سیستم‌های پایدار دارای متغیرهایی است با این حال چندین عامل در نزدیکی این منطقه نشان داده می‌شوند که حاکی از توان تأثیرگذاری کلان آنها بر کل سیستم است. متغیرهایی که در گوشه سمت راست بالای نمودار قرار می‌گیرند، بیشترین تأثیرپذیری یا وابستگی به دیگر متغیرها و نیز بیشترین تأثیرگذاری را بر متغیرهای دیگر دارند. به این متغیرها، متغیرهای اعتماد گفته می‌شود. این متغیرها در واقع شاخص ناپایداری در یک سیستم هستند زیرا به دلیل وابستگی به متغیرهای دیگر به سرعت تأثیرات را جذب می‌کنند و به دلیل تأثیرگذاری به سرعت تأثیرات را انتقال می‌دهند. به بیان دیگر، سرعت تأثیرگذاری و تأثیرپذیری این متغیرها، سبب می‌شود که قابلیت بالایی برای برهم زدن ناپایداری سیستم داشته باشند.



شکل شماره ۳- نقشه روابط مستقیم بین متغیرها

منبع: محاسبات پژوهشگران و خروجی نرم افزار میک مک، ۱۳۹۸



شکل شماره ۴- نقشه روابط غیر مستقیم بین متغیرها

منبع: محاسبات پژوهشگران و خروجی نرم افزار میک مک، ۱۳۹۸.

همانگونه که در شکل های شماره ۳ و ۴ ملاحظه می شود در مهمترین عوامل موثر در عدم توجه به رویکرد آینده پژوهی در نظام برنامه ریزی منطقه ای؛ عامل حاکمیت برنامه ریزی اقتصادی بخشی به عنوان کلیدی ترین عامل و پس از آن به ترتیب، عدم توجه به سناریوهای احتمالی آینده (آینده نگری)، نگرش های بخشی، جزیره ای و نقطه ای، اهداف و ابزارهای اجرای برنامه ها و متمرکز بودن نظام برنامه ریزی توسعه می باشند.

۶. نتیجه گیری

از میان ۳۴ عامل بررسی شده در این پژوهش، ۵ عامل اصلی بعنوان عوامل کلیدی مؤثر بر آسیب شناسی نظام برنامه ریزی منطقه ای تطبیق داده شده است. این متغیرها دارای دو ویژگی مشترک تأثیرگذاری بالا و تأثیرپذیری بالا هستند و هر عملی بر روی این متغیرها بر روی سایر متغیرها نیز واکنش و تغییری را ایجاد خواهد کرد. پس از بررسی تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم آنها بر روی عوامل دیگر و نیز بررسی گراف های تک عامله اصلی ترین متغیرهای تأثیرگذار در استانهای ساحلی شمالی عبارتند از :

- اهداف و ابزارهای اجرای برنامه ها، - متمرکز بودن نظام برنامه ریزی توسعه، - عدم توجه به سناریوهای احتمالی آینده (آینده نگری)، - نگرش های بخشی، جزیره ای و نقطه ای، - حاکمیت برنامه ریزی اقتصادی بخشی

جدول ۲- رتبه بندی عوامل کلیدی تأثیرگذار (مستقیم و غیر مستقیم)

رتبه	عوامل کلیدی (تأثیرات مستقیم)	عوامل کلیدی (تأثیرات غیرمستقیم)
۱	حاکمیت برنامه ریزی اقتصادی بخشی	اهداف و ابزارهای اجرای برنامه ها
۲	عدم توجه به سناریو های احتمالی آینده (آینده نگری)	متمركز بودن نظام برنامه ریزی توسعه
۳	نگرش های بخشی، جزیره ای و نقطه ای	عدم توجه به سناریو های احتمالی آینده (آینده نگری)
۴	اهداف و ابزارهای اجرای برنامه ها	نگرش های بخشی، جزیره ای و نقطه ای
۵	متمركز بودن نظام برنامه ریزی توسعه	ناکارآمدی اجرای برنامه ها

ماخذ: خروجی تحلیل میک مک، ۱۳۹۸.

در واقع با استفاده از خروجی نرم افزار MICMAC عوامل پیشران شامل؛ "حاکمیت برنامه ریزی اقتصادی بخشی، انتخاب اهداف و ابزارهای اجرای برنامه‌ها، عدم توجه به سناریو های احتمالی آینده (آینده نگری) و متمركز بودن نظام برنامه ریزی توسعه" شناسایی شدند که این متغیرها مهمترین بازیگران تأثیرگذار بر آسیب شناسی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای هستند که نقش به مراتب بالایی را ایفا می‌کنند. اینک بررسی نتایج حاصل از تجربه‌های طولانی تهیه برنامه‌های منطقه‌ای در گذشته و نتایج حاصل از تحلیل داده‌ها در این پژوهش نشان می‌دهد که به علت وجود سیستم برنامه‌ریزی مرکزی و تسلط برنامه ریزی کلان اقتصادی و برنامه‌ریزی بخشی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای همواره تحت تأثیر برنامه‌های کلان و بخشی قرار داشته و در جهت آنها هدایت می‌شده که سبب بخشی نگری در برنامه ریزی و نتیجه گرایی بجای فرایند گرایی شده است. از طرفی بدون توجه به اهداف برنامه‌های توسعه نمی‌توان به اهداف مطالعات منطقه ای دست یافت. حاکمیت برنامه‌ریزی اقتصادی بخشی در ناشی از مشخص نبودن مکانیسم تلفیق برنامه‌های بین بخشی بوده که در این ارتباط به دو نکته می‌توان اشاره کرد: یکی مرز میان بخش‌ها و دستگاه‌های اجرایی به طور دقیق مشخص نشده و تفکیک وظایف بین این دستگاه‌ها دقیق انجام نگرفته است، و دومی اینکه معیارها و ضوابط لازم برای تعیین اولویت‌ها در بین بخش‌ها پیش‌بینی نشده است (قاضی زاده فرد، ۱۳۹۳: ۱۲۸-۱۲۵).

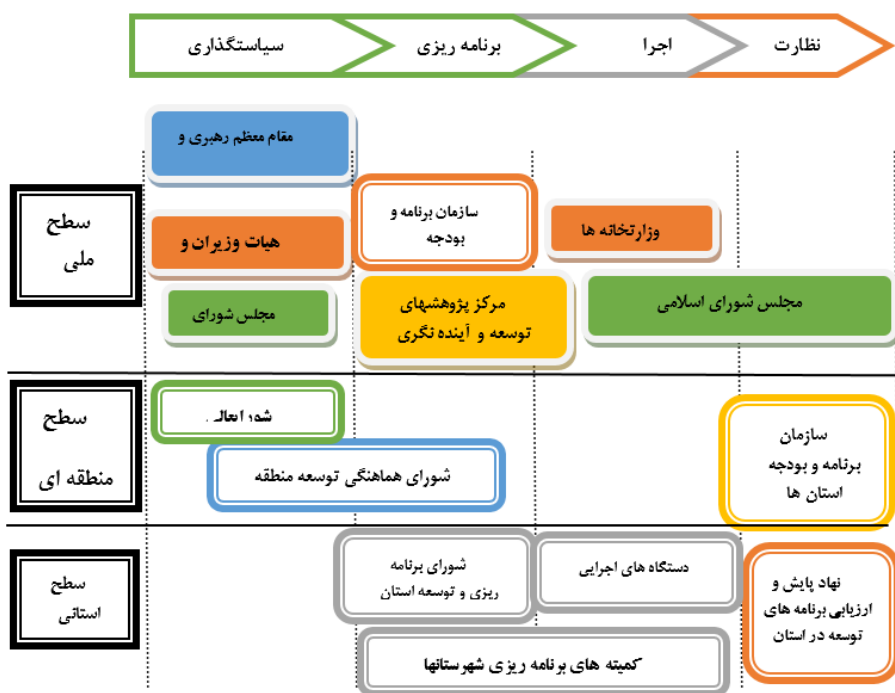
در واقع نگاهی گذرا به اهداف برنامه‌های توسعه دلالت بر این دارد که اجرای برنامه مورد نظر سبب ایجاد یک مدینه فاضله می‌شود که در آن رشد و توسعه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی به میزانی خواهد بود که توسعه یافتگی به معنای کامل آن در جامعه تحقق می‌یابد. در حالیکه این نگرش بسیار آرمان گرایانه است که مثلاً ظرف مدت پنج سال یا حتی بیشتر بتوان معضلات کشوری را که با ساختارهای ویژه‌ای از لحاظ توسعه یافتگی در زمینه‌های مختلف اقتصادی، تکنولوژیک،

سیاسی، اجتماعی و ... روبه روست، تغییر داد تا در ردیف کشورهای توسعه یافته قرار گیرد. از طرفی چالش عمده برنامه ریزان معاصر در رویارویی با آینده، پیش بینی ناپذیری آن است. بنابراین تا زمانی که نظام تدبیر اقتصادی، یعنی جایگاه سه قوه و روابط آنها، قوانین و مقررات ناظر به برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی، نظارت و سازوکارهای هماهنگی بین بخش‌های اقتصاد و مناطق کشور و سازوکار مشارکت مردم مناطق در برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت، ارتقا و شفافیت پیدا نکند، تلاش‌ها و هزینه‌های نظام برنامه‌ریزی و آینده نگری، بازده چندانی نخواهد داشت. در یک طبقه بندی کلی، نظام برنامه ریزی ایران را می‌توان شامل دو قسمت عمده دانست: اول، قسمت سیاستگذار، طراح، ناظر، ارزشیاب و گزینش گر؛ دوم، قسمت پیشنهاد دهنده و اجرا کننده (جهانگرد و ورمزبار، ۱۳۹۱: ۷۳).

رویکردهای برنامه‌ریزی (از بالا به پایین یا پایین به بالا) و مقیاس‌هایی که در آن برنامه‌ریزی انجام می‌شود (از برنامه ریزی‌های منطقه‌ای گرفته تا محلی) و انواع استاندارد هایی که در هر رویکرد و مقیاس مورد استفاده قرار می‌گیرد، همه این موارد با یکدیگر مرتبط هستند و باید در یک فرایند منسجم شرح داده شوند. همچنین برای ترکیب این دو نوع برنامه‌ریزی باید از سناریوهای جایگزین و روش‌های ارزیابی آنها یا ساختار مناطق برنامه‌ریزی استفاده شود (Pissourios, 2014: 96) در این راستا تأمین مالی استفاده از هر دو بخش دولتی و خصوصی و افزایش مشارکت بین نهادهای منطقه و استفاده از این نهادها برای توسعه فعالیت‌های جمعی مفید خواهد بود (Fox al et. 2012: 12).

پیشنهادهات

برای اصلاح فرایند فعلی نظام برنامه ریزی پیشنهادهات زیر راهبردی و کاربردی به نظر می‌رسد: با توجه به اینکه در نظام برنامه‌ریزی فعلی کشور به استناد اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین سیاست‌های کلی نظام برنامه ریزی از سوی مقام معظم رهبری و با مشورت شورای تشخیص مصلحت نظام صورت می‌گیرد. تعیین اهداف کلی برنامه‌های عمرانی توسعه (توسعه میان مدت)، تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه و تصمیم‌گیری در خصوص چارچوب کلان برنامه در شورای اقتصاد و هیات وزیران تصویب و پیشنهاد برنامه از سوی وزارتخانه‌ها و بررسی و تایید برنامه‌ها نیز در کمیته‌های مشترک برنامه‌ریزی و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی است. اینک با توجه به لزوم بازنگری در فرایند برنامه‌ریزی، جایگاه ارکان نظام برنامه‌ریزی کشور در سه سطح ملی، منطقه ای و استانی و در مراحل ۴ گانه برنامه ریزی شامل؛ هماهنگی، برنامه ریزی، اجرا و نظارت، بصورت شکل شماره پنج پیشنهاد می‌گردد:



شکل شماره ۵ - پیشنهاد جایگاه و نقش ارکان نظام برنامه ریزی کشور

اینک تغییراتی که در ارکان نظام برنامه‌ریزی کشور در فلوجارت فوق پیشنهاد داده شده (شکل شماره ۱)، نسبت به وضع موجود بشرح زیر می‌باشد:

- ✓ کمیسیونهای تخصصی مجلس شورای اسلامی در مرحله هماهنگی و تدوین برنامه‌ها لازم است وارد شوند و احکام و قوانین لازم برای الزامات تحقق اهداف توسعه‌ای را در نظر داشته باشند.
- ✓ در بخش محتوای برنامه‌ریزی، بخصوص در بخش آینده‌نگری و پیش‌بینی چالش‌ها و ظرفیت‌های پیش روی کشور، لازم است سازمان برنامه و بودجه کشور با استفاده از پتانسیل‌های مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری ورود پیدا کند.
- ✓ در مرحله تدوین احکام برنامه، شورای عالی آمایش سرزمین و شورای هماهنگی توسعه منطقه‌ای لازم است اهتمام جدی داشته باشند و برنامه ریزی از پایین به بالا نیز صورت گیرد.
- ✓ در بخش اجرا و نظارت در سطح ملی، وزارتخانه‌ها با هماهنگی بخش‌های مختلف، لازم است نیل به اهداف توسعه‌ای را با رویکرد آینده‌پژوهی دنبال نمایند.
- ✓ در سطح منطقه‌ای و استانی لازم است ارزیابی و پایش عملکرد برنامه‌های توسعه، از طریق مراجع قانونی ذیربط همانند سازمان برنامه و بودجه استان‌ها با شکل‌گیری نهاد پایش و ارزیابی برنامه‌های توسعه، مد نظر قرار گیرد.

✓ شوراهای هماهنگی توسعه منطقه‌ای قبل از تصویب و ابلاغ برنامه‌های توسعه، لازم است هماهنگی لازم را برای تدوین اسناد برنامه و احکام مندرج در آن، با دعوت از استانداران و روسای سازمان برنامه و بودجه و سایر اعضای شورای هماهنگی منطقه‌ای داشته باشند، تا امکان تحقق سناریوهای احتمالی آینده خصوصاً در مناطق، بیشتر شده و راهکارهای لازم برای نیل به آنها مورد بررسی و امعان نظر قرار گیرد.

با توجه به آسیب شناسی نظام برنامه ریزی و ضرورت تدوین سناریوهای احتمالی آینده در تدوین اهداف و چشم اندازهای برنامه‌های توسعه کشور، تحول در وظایف مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور گام موثری در این رویکرد جدید خواهد بود. با توجه به ضرورت ایجاد شدن این مرکز و استفاده از این پایگاه برای پیشبرد اهداف مد نظر فرصت مغتنمی است که باید در تدوین برنامه‌های توسعه یا بازنگری آنها از این امکان بهره جست.

منابع

۱. ابراهیم زاده، عیسی؛ کریمی، صادق (۱۳۸۸). مدیریت ساحلی و توسعه زیست محیطی ناحیه چابهار، مجله جغرافیا و برنامه ریزی محیطی، سال ۲۰، شماره ۴، ۵۷-۷۲

۲. ابراهیم زاده، عیسی؛ اسکندری ثانی، محمد؛ اسمعیل نژاد، مرتضی (۱۳۸۹). کاربرد تحلیل عاملی در تبیین الگوی فضایی توسعه و توسعه نیافتگی شهری- منطقه ای در ایران، فصلنامه جغرافیا و توسعه، دوره ۸، شماره ۱۷، ۷-۲۸
۳. ابراهیم زاده، عیسی؛ موسوی، میر نجف؛ کاظمی، شمس‌الله (۱۳۹۱). تحلیل فضایی نابرابری‌های منطقه‌ای میان مناطق مرزی و مرکزی ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال ۸، شماره ۱، ۲۳۵-۲۱۴
۴. ابراهیم زاده، عیسی؛ موسوی، میر نجف (۱۳۹۴). اصول و مبانی آمایش سرزمین، انتشارات سمت، تهران
۵. بهزادفر، مصطفی (۱۳۷۸)، چالش‌های تکنیکی و روند غیرفضایی برنامه‌ریزی پنجساله، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه ریزی توسعه در ایران، جلد دوم، ناشر مرکز تحقیقات اقتصاد ایران.
۶. پولاددژ، محمد (۱۳۶۷)، آینده نگری رشد و توسعه در سیستم برنامه ریزی، تهران، انتشارات صنوبر.
۷. جنت، محمدصادق (۱۳۸۶). فرآیند پیدایش و سیر تحولات سازمان برنامه ایران (۳)، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۴۵۲، (<https://donya-e-eqtasad.com>)
۸. جهانگرد، اسفندیار و ورمزیار، حسن (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران (بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. رالتون، بیل و ایان ویلسون (۱۳۹۱). راهنمای برنامه ریزی سناریویی، راهبردسازی در دوران عدم قطعیت، ترجمه مسعود منزوی، چاپ اول، نشر موسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی.
۱۰. رضایی، سعید و سحرکوثری (۱۳۹۱). چرخه خلق دانش در آینده‌پژوهی با معرفی روش انتگرال و آینده انتگرال، فصلنامه علمی - تخصصی مطالعات آینده پژوهی، سال ۱، شماره ۲، ۹۹-۱۱۲
۱۱. زالی، نادر (۱۳۹۲). آینده‌نگاری راهبردی در برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای، چاپ دوم، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران
۱۲. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۴)، چشم انداز مناطق آمایشی کشور، امور آمایش و توسعه منطقه‌ای، همایش روسای سازمان مدیریت و برنامه ریزی استانها
۱۳. سیف‌الدینی، فرانک (۱۳۸۴). مبانی برنامه ریزی شهری، چاپ دوم، انتشارات آئیژ، تهران
۱۴. قاضی زاده فرد، سید ضیاء‌الدین (۱۳۹۳). نقدی بر تجربه تهیه و تدوین برنامه پنج ساله توسعه، فصلنامه مصباح سال دوم، شماره ۸
۱۵. کلانتری، خلیل. (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی و توسعه منطقه ای (تئوری ها و تکنیک ها) انتشارات خوشبین، تهران.
۱۶. گزارش توسعه استان‌های گیلان، گلستان و مازندران (گذشته، حال و آینده) (۱۳۹۳). معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور، امور آمایش و توسعه منطقه ای.
۱۷. دانه کار افشین. کبریایی علیرضا (۱۳۸۵). راهکارهای مدیریت مناطق ساحلی کشور در برنامه چهارم توسعه. همایش هماهنگی ارگان‌های دریایی کشور، دوره ۱۴، ۲۵-۱

۱۸. معصومی اشکوری، سیدحسن (۱۳۹۱). اصول و مبانی برنامه ریزی منطقه ای، انتشارات پیام، تهران.
۱۹. لیندگرن، ماتس و هانس بندهولد (۱۳۹۲). طراحی سناریو، پیوند آینده با راهبردها، ترجمه فریده فاریابی، انتشارات جهاد دانشگاهی، دانشگاه ارومیه.
۲۰. ورمزیار، حسن؛ تهرانی، ایمان (۱۳۸۹). ارزیابی کلی برنامه های توسعه بعد از انقلاب، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، گزارش های کارشناسی منتشره شده در مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۰۲۰۹

21. Ehresman, C. (2012). A theoretical frame for future studies. **On the Horizon**. 21(1): 46-53.
22. Estrin, S. & Holms, P. (1983). **French Planning in Theory and Practic**, London: George Allen & Unwin LMT.
23. Fox R., Rowntree K., & Kaskinen J. (2012) Futures Studies for the southern African region: 'from Africa' not 'on Africa', **3rd International SANORD Symposium, Aarhus University**, 6-7 June 2012 In: <https://wfsf.org/resources/leala-pedagogical-resources/reports-by-un-and-other-international-organisations/105-futures-studies-in-africa-2012/file>
24. Godet, M. (2006). **Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool**, France, Economica publish
25. Inayatullah S. (2011) **Futures Studies Theories and Methods**. <https://www.wfsf.org>. (online Report).pp 38-65
26. Planning Commission (Government of India) (2013) **Twelfth Five Year Plan (2012–2017): Faster, More Inclusive and Sustainable Growth**, Volumes I and II, New Delhi: Sage Publications India Pvt Ltd.
27. Pissourios, Ioannis A. (2014). Top-Down and Bottom-Up Urban and Regional Planning: Towards a Framework for The Use of Planning Standards, **EUROPEAN SPATIAL RESEARCH AND POLICY**, 21 (1): 86-98 , DOI: 10.2478/esrp-2014-0007
28. Sau, P. (2001). This way to the future. **Journal of Futrues Studies**, 6(1):107-120.
29. Smrutisikha (2015) **Five Year Plan for Development of Economy in India**, available at:<http://www.yourarticlelibrary.com/economy/five-year-plan-fordevelopment-of-economy-in-india/43895/>