

بازاندیشی در سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (رویکردها، تجارب و راهکارها)



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل
مجموعه گزارش شماره ۳۵۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره گزارش

عنوان	بازاندیشی در سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (رویکردها، تجارب و راهکارها)
کد شناسه	۱۴۰۵-۸-۱۴۰۱
گروه پژوهشی	توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل
پدیدآورنده	الهام امیرحاجلو
مشاور علمی	سعید غلامی نتاج
ناظر علمی	مینا ابوطالبی
مسئول هماهنگی و نظارت	علی خانی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
طراح جلد	هومان حاجی ماشاءاله بزاز
تاریخ انتشار	تابستان ۱۴۰۱
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست. حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند شرقی) - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰-۰۲۱ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳۱۶	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	خلاصه مدیریتی
۱	مقدمه
۳	۱- اهداف سیاست منطقه ای
۵	۲- مبانی مفهومی و اندیشه‌ای سیاستگذاری توسعه و ارائه چارچوب یکپارچه
۵	۱-۲- مفهوم اجتماع
۶	۲-۱-۱- تعریف اجتماع به عنوان مکان
۷	۲-۱-۲- تعریف اجتماع بر اساس مسائل و منافع مشترک
۷	۲-۲- مفهوم سرزمین و توسعه سرزمینی
۸	۳-۲- رویکردهای مرتبط با سیاست‌ها توسعه منطقه‌ای
۱۰	۲-۳-۱- رویکردهای مربوط به رشد و تعادل منطقه ای
۱۱	۲-۳-۲- رویکردهای مرتبط با نابرابری های درون و بین منطقه ای
۱۲	۲-۳-۳- سیاست نوآوری در مکان: عصر پارک‌های فناوری و خوشه‌های رقابتی
۱۴	۲-۴-۱- رویکردهای پنج‌گانه به سیاست‌های توسعه
۱۴	۲-۴-۲- رویکرد نهادهای کامل
۱۵	۲-۴-۲- رویکرد انباشت (تراکم)محور
۱۵	۲-۴-۳- رویکرد بازتوزیعی
۱۶	۲-۴-۴- رویکرد اجتماع محور
۱۸	۲-۴-۵- رویکرد مکان محور
۲۰	۲-۵- سیاست مکان محور در برابر سیاست نفضایی
۲۴	۲-۶- بررسی انتقادی رویکردهای مرتبط با سیاست‌های توسعه
۲۷	۲-۷- چارچوب یکپارچه برای سیاست‌های توسعه منطقه‌ای
۲۸	۲-۷-۱- تمرکززدایی و حکمروایی سرزمینی به عنوان اشکال نوظهور فرایندهای پویایی سرزمینی
۳۵	۲-۷-۲- اصول و مزایای توسعه سرزمینی مبتنی بر الگوی اجتماع محور
۳۶	۲-۷-۳- دامنه فرایندها و محیط های نهادی برای برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع محور
۳۹	۳- تجارب توسعه سرزمینی اجتماع محور و درس آموخته‌هایی برای سیاستگذاری
۳۹	۳-۱- مرور اجمالی بر رویکرد تحلیلی به مطالعات موردی منتخب
۴۰	۳-۲- پیشران‌ها برای رویکردهای سرزمینی در نمونه های منتخب
۴۲	۳-۳- ویژگی‌های کلیدی نمونه های منتخب
۴۳	۳-۴- تجارب کشورهای منتخب در پیاده‌سازی رویکرد توسعه سرزمینی
۴۳	۳-۴-۱- چین: رویکرد طب سوزنی به تجدید حیات سرزمینی
۴۵	۳-۴-۲- هند: برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری اراضی
۴۷	۳-۴-۳- کامرون : برنامه ملی برای توسعه مشارکتی
۴۸	۳-۴-۴- رواندا: استراتژی توسعه شهرهای میانی
۵۰	۳-۴-۵- کنیا : امنیت غذایی از طریق بهبود بهره‌وری کشاورزی
۵۲	۳-۴-۶- ماداگاسکار: برنامه حمایت از کشاورزی و جنگلداری

- ۳-۴-۷- برزیل : داده‌های سرزمینی و شواهد برای احیای چشم‌انداز و شمولیت اجتماعی ۵۴
- ۳-۴-۸- شیلی : برنامه توسعه سرزمینی بومی ۵۶
- ۳-۴-۹- کلمبیا: برنامه فرعی برای تحول یکپارچه در مناطق روستایی ۵۷
- ۳-۵-۵- پاسخ‌های سرزمینی به چالش‌های توسعه ۶۳
- ۳-۵-۱- چالش فقر، نابرابری، و تحرک/مهاجرت ۶۳
- ۳-۵-۲- گسترش تجمعات شهری و درگیری بر سر زمین و منابع طبیعی ۶۴
- ۳-۵-۳- گرسنگی، ناامنی غذایی، سلامت و سوءتغذیه ۶۴
- ۳-۶- ویژگی‌های مشترک پاسخ‌های سرزمینی به چالش‌های توسعه ۶۵
- ۳-۷-۷- محیط نهادی برای اقدام سرزمینی ۶۵
- ۳-۷-۱- جامعه مدنی و خصوصی به عنوان کاتالیزورها و لنگرهای حاکمیت سرزمینی ۶۶
- ۳-۷-۲- سیاست‌های ملی و چارچوب نهادی حمایت‌کننده از رویکردهای سرزمینی ۶۶
- ۳-۷-۳- درس آموخته‌ها و ویژگی‌های مشترک برای محیط‌های نهادی ۶۶
- ۳-۷-۴- تقویت نهادها، فرایندها و ظرفیت‌های دولت محلی ۶۷
- ۳-۸-۸- تجارب و اقدامات سرزمینی در رابطه با حمایت حکومتی رسمی ۶۷
- ۳-۸-۱- توانمندسازی حمایت ملی برای تعامل چندسطحی با رویکردهای سرزمینی ۶۸
- ۳-۸-۲- حمایت بخشی و چند بخشی زیر ملی ۶۸
- ۳-۸-۳- مشارکت مدنی / خصوصی / عمومی زیرملی ۶۸
- ۳-۸-۴- درس آموخته‌هایی از یکپارچگی حکمرانی رسمی در ارتباط با رویکردهای سرزمینی ۶۹
- ۳-۸-۵- دامنه اقدام هماهنگ: بخش‌ها و ذینفعان ۶۹
- ۳-۸-۶- هماهنگی بین بخش‌ها ۷۰
- ۳-۸-۷- فرایند مشارکت بازیگران محلی (جامعه مدنی و بخش خصوصی) ۷۰
- ۳-۸-۸- ظرفیت‌سازی برای هماهنگی/همکاری ۷۱
- ۳-۸-۹- مرحله‌بندی استراتژیک تعامل با ذینفعان ۷۱
- ۳-۸-۱۰- روش‌ها و مکانیسم‌های کار در گروه‌های ذینفع ۷۱
- ۳-۹-۹- درس آموخته‌ها و پیام‌های کلیدی ۷۲
- ۴- تحلیل سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران ۷۵**
- ۴-۱- اقتصاد سیاسی و تحول در رویکردهای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران ۷۵
- ۴-۱-۱- اقتصاد سیاسی در دوره پهلوی ۷۵
- ۴-۱-۲- اقتصاد سیاسی در دوره پهلوی دوم- راهبردهای توسعه قطبی و تمرکزگرا ۷۶
- ۴-۱-۳- اقتصاد سیاسی در بعد از انقلاب اسلامی- رویکرد سنتگرایی ایدئولوژیک ۸۱
- ۴-۲- پیشینه سیاست‌های منطقه‌ای در ایران ۹۰
- ۴-۳- آسیب‌شناسی ساختار برنامه‌های توسعه از منظر رویکرد توسعه سرزمینی ۹۲
- ۵- راهکارها و ارائه الگوی سیاستگذاری توسعه ۹۹**
- ۵-۱- تمرکز بر «توسعه سرزمینی» مبتنی بر «توسعه محلی» ۹۹
- ۵-۲- پیاده‌سازی فرایند واقعی تمرکززدایی و توانمندسازی نهادهای دولتی محلی ۱۰۲
- ۵-۳- ظرفیت‌سازی پیش شرط کلیدی سیاست‌های توسعه سرزمینی کارآمد ۱۰۸
- ۵-۴- فراهم‌سازی امکان ظهور دولت‌های محلی «توسعه‌ای» ۱۱۳
- ۵-۵- اصلاحات سیاسی غیرمتمرکز در راستای فرصت‌های توانمندسازی دولت محلی ۱۱۵
- ۵-۶- تنظیم روش‌های کمک برای حمایت از تغییر سیاست/ نهاد برای توسعه سرزمینی ۱۱۷

۶- نتیجه گیری ۱۲۲

منابع ۱۲۵

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۱۹	شکل ۱: عناصر رویکرد سیاست مکان‌محور در فرایند توسعه سرزمینی یکپارچه
۳۶	شکل ۲: نمایش شماتیک اصول رویکرد توسعه اجتماع‌محور
۳۹	شکل ۳: توزیع فضایی نمونه‌های منتخب
۱۰۳	شکل ۴: استراتژی ملی برای ترویج توسعه سرزمینی
۱۰۵	شکل ۵: مقایسه تمرکززدایی سنتی با تمرکززدایی مدیریتی و سیاسی
۱۰۶	شکل ۶: تمرکززدایی سیاسی
۱۰۷	شکل ۷: تمرکززدایی اداری
۱۰۸	شکل ۸: تمرکززدایی مالی
۱۰۹	شکل ۹: طرح ظرفیت‌سازی
۱۱۲	شکل ۱۰: مدل توسعه ظرفیت و یکپارچگی نهادی برای تحقق رویکرد توسعه سرزمینی در ایران
۱۱۵	شکل ۱۱: تحقق رویکرد توسعه پایدار سرزمینی از طریق تقویت دولت محلی
۱۱۹	شکل ۱۲: روش‌های کمک برای حمایت از تغییر سیاست
۱۲۳	شکل ۱۳: تمرکززدایی در بستر رویکرد سیستم باز از دیدگاه توسعه سرزمینی
۱۲۴	شکل ۱۴: مؤلفه‌های تحلیل سیاست توسعه سرزمینی در خلق سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای پایدار

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱: مقایسه رویکردهای پنج‌گانه در سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای	۲۷
جدول ۲: بررسی اجمالی تجارب کشورهای منتخب از منظر رویکرد توسعه سرزمینی	۳۹
جدول ۳: استراتژی‌های توسعه سرزمینی در کشورهای منتخب	۶۰
جدول ۴: چهار «خوشه چالش/ پاسخ» در زمینه مطالعات موردی	۶۳
جدول ۵: مقایسه سیاست‌ها، اقدامات و پیامدها در دوره پهلوی اول و دوم تاکنون	۸۸
جدول ۶: ارزیابی معیارهای رویکرد توسعه سرزمینی در برنامه‌های توسعه	۹۶
جدول ۷: شکاف‌های حاکمیت چندسطحی در ایران	۹۸
جدول ۸: ویژگی‌های کلیدی توسعه سرزمینی	۱۰۰
جدول ۹: الزامات مؤثر در ظرفیت‌سازی مدیریت محلی	۱۱۱

خلاصه مدیریتی

نوسانات سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران تحت تأثیر مقتضیات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور بوده است. این نوسانات گاه مبتنی بر رویکردهای رشد اقتصادی به عنوان ابزاری برای تمرکز سرمایه‌گذاری در مناطق مستعد یا مناطق توسعه نیافته و گاه با عنوان رویکردهای عدالت اجتماعی مبتنی بر سیاست‌های بازتوزیعی در بین مناطق صورت گرفته است. همچنین این سیاست‌ها زمانی برای منطقه‌ای کردن برنامه‌های بخشی و زمانی هم به صورت برنامه‌ریزی یکپارچه منطقه‌ای به کار رفته است. در نهایت، پیامد این سیاست‌ها منجر به هدررفت منابع، عدم تعادل منطقه‌ای و عدم پاسخگویی به تحریک رشد و توزیع آن در سطح کشور شده است. از این حیث، این پژوهش ضرورت بازاندیشی در رویکردهای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای کشور را با طرح سیاست «توسعه سرزمینی» با مفهوم‌سازی خاص تر و مرتبط با رویکرد توسعه «اجتماع‌محور» به عنوان رویکرد جایگزین مطرح می‌کند. یک «سرزمین» تحت تأثیر اجتماعی از بازیگران است که فرصت‌ها را بررسی می‌کنند، دغدغه‌ها و منافع مختلف را دنبال کرده و به چالش‌های مشترک رسیدگی و اقدامات و سیاست‌های مناسب را تعیین می‌نمایند. همچنین این رویکرد فرصتی را برای هم‌پیوندی سطوح مختلف سازمان فضایی برای اهداف محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی ارائه می‌دهد و مقیاسی است که در آن هماهنگی چندبخشی و مکانیسم‌های حکمروایی چنددینفعی^۱ کنشگری می‌تواند به راحتی انجام شود. تفاوت اساسی این دیدگاه در مقایسه با سایر سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ملی، استفاده خاص از منابع مکان از طریق اصلاح سازوکارهای تنظیم سیاست ملی و ظرفیت‌سازی نهادی حاکمیت در سطوح محلی، منطقه‌ای و مدیریت توسعه است؛ بنابراین مقیاس یک سرزمین به چشم‌انداز عملکرد و تعاملات و پیوندهای فضایی آن بستگی دارد. در حالت ایده‌آل، دامنه این مقیاس به اندازه‌ای کوچک است تا ذینفعان را قادر به برقراری ارتباط و هماهنگی مؤثر کند و به اندازه‌ای بزرگ است تا نیازها و منافع مختلف را برآورده نموده و در عین حال به وابستگی‌ها و تضادهای متقابل نیز رسیدگی کند. این رویکرد چهار اصل کلی دارد که عبارتند از «درون‌زا»، زیرا به مدیران و مسئولین محلی این اختیار داده می‌شود که با طیفی از بازیگران محلی دیگر ارتباط برقرار کنند تا از منابع سیاسی و نهادی موجود حداکثر استفاده را ببرند. «یکپارچه»، به دلیل نیاز به هماهنگی کار سازمان‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی، جامعه مدنی و بخش خصوصی در یک قلمرو معین (در نتیجه از تقسیم بخشی مداخلات توسعه اجتناب می‌شود). «چندمقیاسی»، به این معنی که باید مکانیسم‌هایی وجود داشته باشد تا امکان همکاری بین مجریان سیاست‌های ملی و محلی فراهم شود؛ و «افزاینده/تدریجی»، زیرا مدیران و مسئولین محلی نه تنها برنامه توسعه ملی را بهبود می‌بخشند بلکه منابع اضافی را نیز به ارمغان می‌آورند.

رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع‌محور با انگیزه‌ها و دیدگاه‌های مختلف در سطوح محلی، ملی یا جوامع متعددی مرتبط است. در راستای این منطق، ظرفیت‌سازی نهادهای دولتی در سطح محلی و منطقه‌ای به

1. Multistakeholderism

عنوان «سکانداران» هدایت توسعه، حلقه واسط بین «تمرکززدایی» و «توسعه» است. در واقع پیوند تمرکززدایی با توسعه در پرتو یک سیاست ملی با عنوان «رویکرد سرزمینی اجتماع محور» امکان پذیر می شود. تحت این وضعیت جدید، نقش نهادهای دولتی منطقه‌ای به عنوان مجری سیاست‌های رقابتی و بازتوزیعی دولت، به نقش کارآفرینان سرزمینی تغییر می کند؛ به گونه‌ای که به دنبال کارآمد کردن مدیریت و سازمان‌دهی مناطق و جذب سرمایه‌گذاری‌ها هستند. با این حال، هیچ‌یک از این‌ها بدون تسریع و تثبیت فرایند تعدیل مجدد به سمت پایین، امکان پذیر نخواهد بود؛ تعدیلی که هسته اصلی آن ظهور کارگزاران توسعه‌ای در سطح مناطق است که با درجه‌ای از استقلال معنادار، توانمند شده و در شبکه‌های مؤثر روابط پاسخگویی قرار گرفته‌اند. در رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور، بازیگران محلی - حتی به حاشیه رانده شده‌ترین کنشگران - باید در شناسایی چالش‌ها، اولویت‌ها، مداخلات و سپس مدیریت مشترک راه‌حل‌ها، تأثیر مستقیم داشته باشند. رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور بر پایه نهادها و ظرفیت‌های موجود تدوین می شود یا می تواند بسترهای جدیدی را برای گفتگو، مذاکره و اقدام ایجاد کند که هم مشارکتی و هم چندکنشگری هستند. نهادها و دستگاه‌های اجرایی در سطوح محلی و منطقه‌ای می توانند برای تأثیرگذاری برنامه‌های سیاست ملی از روش‌هایی استفاده کنند که اولویت‌های اجتماعات را مورد توجه قرار دهند. انتخاب ابزارها و روش‌ها برای مناطق خاص به محیط‌های نهادی در آن مناطق، از جمله امکان حمایت‌های سیاسی، قانونی یا مالی و درجه ثبات یا بحران سیاسی کشور بستگی دارد.

بررسی تجارب ۹ کشور در حال گذار در سه قاره آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین هم مؤید این مطلب بود. این تجارب نشان داد که نهادهای عمومی غیردولتی، مردمی و دستگاه‌های اجرایی در سطوح محلی و منطقه‌ای به عنوان کاتالیزورها و لنگرهای حاکمیت توسعه سرزمینی اجتماع محور هستند. 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.

آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از نظر شاخص‌های اصلی رویکرد توسعه سرزمینی (مکان محور / اجتماع محور / چندسطحی / چندکنشگری / فرابخشی) نشان داد سیاست‌های توسعه نتوانسته است به‌رغم چندین دهه تجربه، به اموری همچون شناخت ظرفیت‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطی محلی و منطقه‌ای، تقویت رهبری منطقه‌ای، طراحی سیاست‌های مبتنی بر شرایط محلی، مدیریت محلی و منطقه‌ای و مشارکت عوامل منطقه‌ای - محلی بپردازد. پیاده‌سازی رویکردهای آمایشی به عنوان راهبرد سرزمین برای تمرکززدایی در عالی‌ترین وجه می تواند به عدالت توزیعی در فضا منجر شود و نه لزوماً توسعه. مسئله این است که مداخله توسعه برای اینکه تضمین‌کننده بهبود کیفیت زندگی فقرا باشد باید مبتنی بر سیاست‌های ترکیبی اجتماع محور و مکان محور باشد. در طول چهار دهه گذشته در کشور، دولت از تمرکززدایی در ابعاد مالی و گاهاً اداری به عنوان راهبردی برای انتقال مسئولیت‌ها و منابع بخش عمومی به استان‌ها / مناطق استفاده کرده که دغدغه اصلی آن توزیع بهینه کارکردها و منابع در سطوح مختلف دولت بوده است؛ اما ابعاد سیاسی این امر همواره مورد غفلت واقع شد. در این فرایند تمرکززدایی سنتی،

مناطق بیشتر به عنوان «کارگزار» دولت در محلات و نه به مثابه عوامل مستقل توسعه و پاسخگو در یک حوزه سیاسی محلی ایفای نقش می‌کنند. رویکرد بازاندیشانه توسعه سرزمینی اجتماع‌محور، تمرکززدایی را به انتقال مسئولیت‌ها و منابع مرکزی به محلی تقلیل نمی‌دهد بلکه آن را به عنوان فرایندی واقعی و گسترده‌تر و اساساً سیاسی برای توانمندسازی مردم از طریق ظرفیت‌سازی نهادهای محلی و منطقه‌ای درک می‌کند. از این منظر، تمرکززدایی به نوبه خود به عنوان یک هدف نیست بلکه ابزاری برای توانمندسازی مردم، نهادها و دستگاه‌های اجرایی در سطوح محلی و منطقه‌ای است. در نتیجه نقش نهادهای محلی به ارائه خدمات عمومی صرف و انطباق با استانداردهای هنجاری تخصیص‌های عملکردی، محدود نمی‌شود بلکه باید به توانمندسازی آنها برای تأثیرگذاری و همکاری با دیگر بازیگران بخش دولتی بسط یابد. از این‌رو به منظور اصلاح نابرابری‌های سرزمینی در ایران، بازاندیشی انتقادی از سیاست‌های بازتوزیع فضایی بخش‌محور و از بالا به پایین، به سیاست‌هایی که بر استراتژی‌های توسعه اجتماعات هدف منطبق باشد و تعارضات مختلف پیش روی سیاست‌گذاران را تسهیل کند و بین منابع، هزینه‌ها و نیازها تعادل ایجاد نماید، ضروری است. همچنین برای گنجاندن رویکردهای توسعه سرزمینی اجتماع‌محور در برنامه‌ریزی ملی باید جوانب مفصل‌تری را مورد بررسی و مطالعه قرار داد که بتوان سیاست‌هایی مبتنی بر سرمایه انسانی «منعطف‌تر» و ظرفیت‌های نهادی مؤثرتر را اتخاذ نمود تا به شمولیت و پایداری در عرصه سرزمینی منجر شود.

مقدمه

در طول دو دهه گذشته، نابرابری بین کشورها در جهان کاهش یافته است. با این حال، تحلیل عمیق‌تر در مورد نابرابری‌های سرزمینی نشان می‌دهد که شکاف‌های فزاینده در بین مناطق در داخل کشورها اغلب بزرگ‌تر از این شکاف بین کشورهای مختلف هستند (OECD, 2011, 2014). شکاف بین کشورهای برتر با بالاترین بهره‌وری نیروی کار با دیگر کشورها، به طور متوسط تقریباً ۶۰ درصد طی دو دهه گذشته افزایش یافته است. هنگام در نظر گرفتن معیارهای چندبعدی استانداردهای زندگی به جای صرفاً معیار درآمد، این تفاوت‌های بین منطقه‌ای گسترده‌تر خواهند شد (OECD, 2016c) به همین دلیل و در طول دهه ۱۹۹۰، سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای به دلایل عدالت اجتماعی، پدیدار شد (Sorensen, 2010: 1). اصطلاح سیاستگذاری منطقه‌ای تا حدودی غیرشفاف و مبهم است. تعریف آن بر اساس زمینه می‌تواند متفاوت باشد، اگرچه به طور معمول به نوعی به بهبود اقتصادی و اجتماعی مربوط می‌شود. چنین بهبودی می‌تواند به شکل زیرساخت‌های بیشتر و با کیفیت بهتر، بهبود خدمات اجتماعی، حجم بیشتر و متنوع‌تر تولید، کاهش بیکاری، افزایش تعداد مشاغل، افزایش متوسط ثروت، بهبود کیفیت زندگی و غیره باشد. البته این ابعاد تا حدودی به هم مرتبط هستند؛ اما نه همیشه (Sorensen, 2000: 1). سیاست منطقه‌ای عمدتاً بر چالش‌ها و مسائل بلندمدت مانند توسعه و بازساخت متمرکز است که این مسائل ساختاری نه تنها شامل ابعاد اجتماعی-اقتصادی مانند (رشد، اشتغال، خدمات عمومی و مسائل جمعیتی) می‌شوند بلکه مشکلات مربوط به پایداری (مانند محدودیت منابع و تغییرات آب و هوا) را نیز شامل می‌گردد. با وجود این، بسیاری از کشورها با چالش‌های کوتاه‌مدت مزمنی از رشد ضعیف، افزایش بیکاری و محدودیت در سرمایه‌گذاری عمومی و سایر مسائل مواجه‌اند. علاوه بر این سرمایه عمومی و اجتماعی، به‌ویژه با دارا بودن پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های پایین به بالا، قویاً چشم‌انداز توسعه بلندمدت را شکل می‌دهد. درنهایت، سیاست‌های دولت از طریق سیاست‌های صریح منطقه‌ای، بازتوزیع منابع و مکانیسم‌های برابری مالی و استراتژی‌ها، سیاست‌ها و چارچوب‌های گسترده‌تر، تأثیر قابل توجهی بر نابرابری‌های اجتماعی-اقتصادی منطقه‌ای دارند.

در ایران نیز از دهه ۱۳۴۰ رویکرد توسعه منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفت و سیاست‌ها و ابزارهای مختلفی برای کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای به کار گرفته شد. با وجود سابقه و قدمت سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران در بیشتر این اقدامات همواره این نکته مورد غفلت قرار گرفته که ایران سرزمینی وسیع است که تنوع و تکثر، وجه غالب آن را تشکیل داده است (فرجی‌راد، ۱۳۹۲). چنین تنوع و تکثری هم از ابعاد طبیعی و اکولوژیکی و هم از ابعاد اجتماعی، فرهنگی، قومی و پیشینه تاریخی نمایان است. در این راستا، دستیابی به اهداف کلان توسعه ملی، بدون توجه به ویژگی‌های منطقه‌ای و سیاستگذاری مناسب امری تقریباً

غیرممکن است و موجب غیراجرایی و غیرعملیاتی شدن راهبردهای کلان توسعه ملی می‌شود (مهندسین مشاور نقش جهان پارس، ۱۳۹۴: ۱۴). اگرچه کاهش شکاف‌های منطقه‌ای و بهره‌گیری از توان، استعداد و پتانسیل‌های سطوح محلی و منطقه‌ای و نیز افزایش اختیارات سطوح منطقه‌ای، دستکم در سطح استانی در بیشتر برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و نیز برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب مورد توجه بوده؛ اما ویژگی‌های مسلط در نظام سیاستگذاری ایران به گونه‌ای بوده است که چنین برنامه‌هایی نتوانند به توسعه یکپارچه سرزمین نائل آیند و نابرابری‌های منطقه‌ای چه در سطح کلان ملی و چه در سطح درون منطقه‌ای (بی‌توجهی به سطوح محلی توسعه) تداوم یافته است (زالی، ۱۳۹۱: ۸۵). این ضعف ناشی از غفلت از فقدان رویکردهای نظری در حوزه توسعه در کشور است که باعث شده سرفصل مستقلی برای موضوع با اهمیتی مانند توسعه منطقه‌ای وجود نداشته باشد، به طوری که این مفهوم یا به مقوله «تعادل منطقه‌ای» احاله شده یا به «آمایش سرزمین» که اولی بخشی از راهبردهای توسعه منطقه‌ای است و دومی مقوله‌ای مکمل آن، نه الزاماً دارای این‌همانی با آن (فرجی‌راد و همکاران، ۱۳۹۲).

با توجه به دشواری این عرصه سیاستگذاری و چشم‌انداز هزینه‌های هدر رفته قابل توجه، این گزارش چندین رویکرد ممکن را ارزیابی می‌کند. در بررسی رویکردها، ارتباط تحلیلی و سیاستی این الگوهای نظری را بررسی کرده و سعی دارد که به سمت سنتز تحلیلی و رویکرد احتمالی در توسعه منطقه‌ای در کشور حرکت کند. ترکیبی از ترجیحات جامعه و نظام حکومتی باید شکل و میزان مشارکت دولت در توسعه منطقه‌ای را تعیین کند. این سنتز یک الگوی نظری و روش‌شناختی برای تحلیل سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای معاصر با ترکیب رویکردهای نظری زمینه‌گرا و اجتماع‌محور است که با شناخت کامل از اقتصاد سیاسی و ابعاد ساختاری-نهادی در فرایندها و استراتژی‌های توسعه، راهکارهای توسعه سرزمینی را ارائه می‌کند. پرداختن به رویکردهای توسعه در سیاستگذاری‌های منطقه‌ای، هم از لحاظ نظری موجب شکل‌گیری یک انسجام معنایی میان سطوح خرد و کلان سیاستگذاری منطقه‌ای می‌شود و هم در عمل، زمینه را برای پیاده‌سازی آن آماده می‌کند و مهم‌ترین فایده آن، نزدیک شدن عمل و نظر در زمینه توسعه منطقه‌ای است.

۱- اهداف سیاست منطقه‌ای

اهداف سیاست منطقه‌ای معمولاً از این نظر مورد بحث قرار می‌گیرند که آیا جهت‌گیری اصلی آنها ارتقای «کارایی» یا «برابری» است، اگرچه تعریف این اصطلاحات بسیار متفاوت است. هدف کارآمدی در سیاست منطقه‌ای معمولاً به‌عنوان به حداکثر رساندن سهم مناطق در رشد ملی تفسیر می‌شود، در حالی که هدف برابری اغلب به معنای کاهش تفاوت‌های اجتماعی-اقتصادی بین مناطق است. در عمل، تفاوت‌ها چندان واضح نیستند: یک استراتژی برای کاهش نابرابری‌ها با بهبود بهره‌برداری از پتانسیل مناطق عقب‌مانده، احتمالاً کارایی ملی را بهبود می‌بخشد؛ بنابراین، سیاست‌های منطقه‌ای بسیاری از کشورها شامل ترکیبی از اهداف کارآمدی و برابری، با عناصر یا مداخلات مختلف سیاستی در خدمت اهداف متفاوت است (Bachtler, 2014: 18) در سایه این دو هدف، بهترین بهره‌گیری ممکن از مواهب طبیعی و استعداد‌های انسانی در یک منطقه میسر می‌شود. در حقیقت، توسعه منطقه‌ای یک مفهوم کل‌نگر است که بر مجموعه‌ای از فعالیت‌های پیشرو و پایدار متمرکز بوده و با مشارکت دولت، تمامی نهادها، ارگان‌ها باهدف افزایش سلامت، کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی با لحاظ حفظ سهم و نیازهای نسل‌های آتی صورت می‌پذیرد. بُعد کلی‌نگری توسعه منطقه‌ای بر تمامی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و محیطی اشاره دارد. از بُعد پیشروخواهی، توسعه منطقه‌ای بر کاهش و حذف محرومیت‌ها، نابرابری‌ها و فقر در مناطق مختلف متمرکز است و از لحاظ پایداری، بر سلامتی و افزایش رفاه اجتماعی افراد جامعه اشاره دارد. از این‌رو باید بیان داشت که هدف غایی توسعه منطقه‌ای، ایجاد رفاه اجتماعی برای افراد جامعه است؛ بنابراین با توجه به مسائل مطرح شده، لزوم توجه به تمامی ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و... حائز اهمیت است.

گاهی اوقات کشورها مداخلاتی دارند که کاملاً در جهت اهداف کارآمدی (ترویج سرمایه‌گذاری تجاری در همه موارد) است یا اهداف برابری (حمایت از ایجاد شغل یا کیفیت زندگی در مناطق ضعیف‌تر) و همچنین برخی مداخلات که هر دو هدف را برآورده می‌کنند. اهداف سیاست منطقه‌ای و سطحی که سلسله‌مراتب قانونگذاری در آن تعیین شده‌اند به طور قابل توجهی متفاوت است. به عنوان مثال، در آلمان، ایتالیا و اسپانیا، تعهد قانون اساسی به توسعه عادلانه منطقه‌ای وجود دارد. معمولاً اهداف سیاستگذاری در اسناد سیاستی گسترده که معمولاً یک دوره چهار یا پنج ساله دارد، تعیین می‌شود. با این حال، در برخی از کشورها مانند بلژیک و بریتانیا استراتژی کلی برای سیاست توسعه منطقه‌ای در سطح ملی وجود ندارد، زیرا مسئولیت سیاست به سطح زیرملی واگذار شده است (زالی، ۱۳۹۱: ۸۵)

علاوه بر «کارایی» و «برابری» در دهه گذشته بیشتر کشورها شاهد یک تغییر اساسی در اهداف سیاست منطقه‌ای بوده‌اند. هدف اصلی دور شدن از تأکید بر اقدامات هدفمند فضایی-به‌ویژه طرح‌های کمک تجاری برای سرمایه‌گذاری عمومی در مناطق بحرانی و مسئله‌دار مشخص شده- به سمت سیاست‌های «کل مناطق» با هدف «افزایش رقابت منطقه‌ای و ملی» و اغلب با تمرکز ویژه بر «نوآوری» بوده است. در نتیجه

در بسیاری از کشورها، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای با اهداف دوگانه مشخص می‌شود. با این حال، این روند جهانی نبوده است: برخی از کشورها تمرکز قوی بر «منطقه مسئله‌دار» را بر روی سیاست حفظ می‌کنند- به‌ویژه آلمان، اسپانیا و ایتالیا، در حالی که در برخی دیگر مدت‌هاست که بر رویکرد «کل منطقه» تسلط دارند- مانند ایرلند و اتریش. برای بسیاری در تعقیب اهداف دوگانه، تنش ذاتی وجود دارد. این شاید در بسیاری از کشورهای اتحادیه اروپا (مرکزی و کشورهای اروپای شرقی که به ترتیب در سال ۲۰۰۴ و ۲۰۰۷ به اتحادیه اروپا ملحق شدند) که در آنها نه تنها نابرابری‌های داخلی اغلب گسترده و در حال رشد هستند بلکه بین عملکرد اقتصادی ملی و میانگین اتحادیه اروپا نیز تفاوت قابل توجهی وجود دارد. با این حال، آنچه اهمیت دارد این است که اهداف سطح بالا تا چه حد به ابزارهای سیاستی وارد می‌شوند. بدون اینکه بگوییم برخی اهداف برای کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای یا برابر کردن شرایط زندگی شعاری بیش نیست، آشکار است که در تعدادی از کشورها چنین اهدافی واقعاً به ابزار سیاست عملی تبدیل نمی‌شوند، چه به دلیل فقدان اراده سیاسی و چه به دلیل فشارهای بودجه‌ای ناشی از جو اقتصادی.

۲- مبانی مفهومی و اندیشه‌ای سیاستگذاری توسعه و ارائه چارچوب یکپارچه

۲-۱- مفهوم اجتماع^۱

به نظر می‌رسد که اجتماع تنها راهی است که می‌تواند مشکلات اجتماعی را بازخوانی نماید و اقداماتی را که باید انجام دهد، تعریف کند (Saccheri, 2005). به طور کلی، ما «اجتماع» را ماهیت جمعی تعریف می‌کنیم که در آن اعضا با رفتار متقابل عمل می‌کنند و ارزش‌ها، قوانین، سنت‌ها و منافع جمعی‌شان مغایر با تمامی افراد خارج از اجتماع است. اصطلاح «اجتماع» مبهم است: وقتی از «اجتماع» صحبت می‌کنیم، از یک سو از آن به عنوان عنصری از دوگانگی اجتماع-جامعه یاد می‌کنیم، از سوی دیگر، امروزه باید مفهوم اجتماع را به عنوان یک پرکتیس و پدیده اجتماعی در نظر گرفت؛ بنابراین، مفهوم «اجتماع» که به نظر منسوخ شده بود، با توجه به امکان تبیین تغییرات و مداخلات در یک قلمرو، مجدداً احیا می‌شود. به عقیده دورکیم (۱۸۹۳)، برای اجتماع «همبستگی مکانیکی» که متشکل از ارزش‌ها و قوانین مشترک است، وجود دارد که به همه افراد اجازه می‌دهد در جامعه‌ای بدون تعارض بمانند؛ زیرا شدت عقاید و باورهای مشترک قوی‌تر از ایده‌های شخصی هرکس است. اجتماع نمونه‌ای از جامعه سنتی است. برعکس «همبستگی مکانیکی»، «همبستگی ارگانیک» وجود دارد و نمونه‌ای از جامعه‌ای است که در آن تقسیم کاری (تمایز عملکردی) موجود است. در این نوع جامعه (society)، ارزش‌ها و قوانین اهمیت کمتری دارند. افراد بر اساس آگاهی فردی خود عمل می‌کنند. بسیاری از محققان دیگری نیز وجود دارند که این مفاهیم را مطالعه کرده‌اند (وبر، پارسونز و غیره). گذر از جامعه سنتی به جامعه مدرن به عنوان گذار از اجتماع به جامعه در نظر گرفته شد؛ اما در این لحظه واقعیتی که ما مشاهده می‌کنیم متفاوت است. روابط اجتماعی در حال گسترش بوده و شیوه زندگی ما را تغییر داده است؛ بنابراین اشکال جمعی هنوز وجود دارد. در سال‌های اخیر، ما کشف کرده‌ایم که جامعه مدرن از ترکیبی بین اشکال مختلف جوامع تشکیل شده است. به نظر می‌رسد جامعه مدرن با ادغام مدل‌های اجتماع و جامعه، خود را بازتولید می‌کنند و امکان تعامل بین خود را باز می‌گذارند. دو دلیل برای این شرط وجود دارد: نخست، گذر از سنت به مدرنیته به عنوان فرایندی تلقی می‌شود که به دنبال راه‌های مختلفی برای استقرار آن می‌گردد و دوم، نوع رابطه اجتماعی است که از زمینه خاصی نشئت می‌گیرد. درنهایت، اصطلاح «اجتماع» هم شامل جامعه سیاسی (به معنای جهانی) و هم «اجتماع فرعی» قومی، فرهنگی و مذهبی می‌شود (Pesenti, 2001). به عبارت ساده، «اجتماع» یک سیستم یکپارچه مردمی است که با آداب و رسوم، کاربردها و موقعیت‌های وجودی مشترک به هم مرتبط می‌شود، به این ترتیب مردم صحبت می‌کنند و تصمیمات مشترک می‌گیرند. اعضای یک اجتماع فعالانه در تصمیم‌گیری در مورد مشکلات اجتماع شرکت می‌کنند؛ زیرا بخشی از آن هستند. اجتماع نمونه واقعی یک

1. Community

زمینه طبیعی است که در آن فرایندی دموکراتیک وجود دارد که بر اصل مشارکت و ساختن فضاهای عمومی محلی بنا شده است. با این تفکر، مروجان Community جدید واژه «اجتماع» را به معنای ضد مدرنیته یا نوستالژیک ارزیابی مجدد نمی‌کنند بلکه آن را به معنای شکلی جدید ارزیابی می‌کنند تا اصل بنیادی دموکراسی مشارکتی را در فرایند تصمیم‌گیری در مورد امور مشترک تجلی نمایند. افرادی که پیوند اجتماعی ندارند، نمی‌توانند آزادانه عمل کنند، در عوض افرادی که پیوندهای اجتماعی قوی دارند، باید بتوانند عمل کنند و در آزادی کامل، انتخاب‌های معقول و قضاوت‌های اخلاقی داشته باشند. خرد جمعی (Lévy, 1994) باید به عنوان شکلی از هوش توزیع شده در همه‌جا، به طور مداوم بهبود یافته و هماهنگ در زمان واقعی در نظر گرفته شود که منجر به بسیج واقعی منابع و قابلیت‌های یک زمینه خاص می‌شود. این امر مبتنی بر پذیرفتن مردم و تقویت متقابل است؛ زیرا اجتماع، افراد را در کثرت آنها می‌داند نه در یکی از نقش‌هایی که باید در جامعه ایفا کنند. اجتماع، نماینده یک حوزه سرزمینی است و بروز هوش‌های موجود در آن منطقه در مفهوم شبکه اجتماعی گنجانده شده است (Mangone, 2008a). همکاری بین همه افراد برای زندگی همگان بسیار مهم است، زیرا مسئولیت هر یک از افراد در قبال اجتماع به زیربنای حقوق فردی بازمی‌گردد بلکه تنها ایجاد تعادل بین منافع فردی برای افزایش منافع جمعی است. بر این اساس، مروجان کامیونیتی می‌خواهند یک «دموکراسی قوی» را ترویج کنند که در آن اصل مشارکت بهترین راه برای دستیابی به انسجام اجتماعی و توسعه سرزمینی است. بنابراین، مفهوم «اجتماع» که به نظر منسوخ شده بود، با توجه به امکان توضیح تغییرات و مداخلات در یک قلمرو، مجدداً احیا می‌شود. اجتماع، گروهی از افرادی است که با پیوندهای پیدا و پنهان به یکدیگر پیوند خورده‌اند. اجتماع را به روش‌های مختلف تعریف کرده‌اند. اجتماع به مثابه مکان، مرزهای جغرافیایی فیزیکی یا سیاسی دارد، حالی که اجتماع هم‌علاقه نه با فاصله‌ها بلکه با یک‌علاقه، رفتار، تهدید یا ویژگی و اجتماع حرفه‌ای با دانش و مهارت‌ها و علایق با هم مرتبط شده‌اند (گوتماخر و همکاران، ۱۳۹۶). در این گزارش اجتماع هدف در هر دو سطح به فراخور نیاز و مرتبط با حوزه‌های برنامه توسعه مدنظر بوده است.

۲-۱-۱- تعریف اجتماع به عنوان مکان

اجتماع جغرافیایی می‌تواند مرزهای سیاسی مانند محدوده‌های شهری داشته باشد. این مرزها که ممکن است قراردادی باشد، برای ساکنان این مناطق احساس تعلق ایجاد کرده که آنها را از مناطق همجوارشان متمایز می‌کند. مثال این وضعیت را در تفاوت ساکنان مرکز شهر و جنوب شهر می‌توان دید. اجتماع جغرافیایی را با مرزهای جغرافیایی یا فیزیکی نیز می‌توان تعریف کرد. با این مرزها، افراد داخل با هم متحد هستند (ساکنان شمال رودخانه) یا از سایر مناطق همجوار متمایز می‌شوند (ساکنان دو طرف ریل راه‌آهن). استفاده از ویژگی جغرافیایی در تعریف اجتماع، برای سیاستگذاران و برنامه‌ریزانی که برای اهداف برنامه‌ریزی خود باید مسیرهای سرشماری، تعیین شبکه‌های بهداشتی و نواحی تحت پوشش بیمارستان‌ها را تعیین

کنند، ضروری است. هرچند این مرزها ممکن است نشان‌دهنده تفاوت‌های بین ساکنان این مناطق نباشند؛ اما تصویر سودمندی از محلی که باید مداخله در آن انجام شود، فراهم می‌کند.

۲-۱-۲- تعریف اجتماع بر اساس مسائل و منافع مشترک

اجتماعی که علایق یا نگرانی مشترک دارند، می‌توانند با ویژگی‌های نژادی، قومیتی و یا زمینه‌های ملی و تاریخی، ارزش‌ها، فرهنگ و رسوم که بخشی از سابقه آنهاست، با یکدیگر پیوند داشته باشند. واحدهای اجتماعی که کار و یا سایر فعالیت‌های روزانه افراد را تشکیل می‌دهند، نوع دیگری از اجتماع را مشخص می‌کند. از نمونه اجتماع با علایق، منافع و مسائل مشترک می‌توان دانشجویان و پزشکانی که دغدغه موضوعات سلامت را دارند یا ماهیگیرانی که در مورد مسئله شیلات و یا صنف کشاورزانی که در مورد مسئله آب باهم دغدغه مشترک دارند.

متغیرهای جمعیت‌شناختی مانند نژاد، قومیت، سطح تحصیلات، سن، جنسیت و طبقه اجتماعی می‌توانند هم اجتماع جغرافیایی و هم اجتماع با علایق مشترک را توصیف کنند. در بسیاری از مداخلات، اجتماع هدف بر اساس بیش از یک متغیر جمعیت‌شناختی است (امیرحاجلو، ۱۴۰۰).

۲-۲- مفهوم سرزمین و توسعه سرزمینی

برای تحلیل رویکردهای سرزمینی، این مطالعه «سرزمین» را به عنوان «فضای حکمروایی برای فعالیت‌های انسانی» در مقیاسی که شامل اجتماع محلی / دهکده / شهرک و استان / کشور- ملت است، تعریف می‌کند. این فضایی است که در آن مداخلات محلی باید پردازش، انطباق و اجرا شود و جایی است که فرصتی را برای هم‌پیوندی سطوح مختلف سازمان فضایی برای اهداف محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی ارائه می‌دهد. همچنین این مقیاسی است که در آن هماهنگی چندبخشی و مکانیسم‌های حکمروایی چندذینفع / کنشگری می‌تواند به راحتی انجام شود. یک «سرزمین» تحت تأثیر اجتماعی از بازیگران است که فرصت‌ها را بررسی می‌کنند، دغدغه‌ها و منافع مختلف را دنبال کرده، به چالش‌های مشترک رسیدگی نموده و اقدامات و سیاست‌های مناسب را تعیین می‌کنند. برخلاف برداشت‌های قبلی از «سرزمین» به‌عنوان کانتینرهای اداری و ایستا، اکنون سرزمین به‌عنوان عرصه‌های سیاسی- اجتماعی فعال دیده می‌شوند که به جغرافیای فضایی خاصی مرتبط‌اند. آنها میزبان و عرصه تعاملات پیچیده بین بازیگران و اکوسیستم‌ها هستند.

با این حال ممکن است با استفاده از عوامل تعیین‌کننده مختلف، «سرزمین»ها را متمایز کرد: عوامل سیاسی- اداری مانند مناطق، شهرستان‌ها یا بخش‌ها. عوامل طبیعی- فیزیکی مانند چشم‌انداز، حوزه آبخیز، رشته‌کوه، منطقه حفاظت شده طبیعی، منطقه جنگلی، منطقه ساحلی، کریدور بیولوژیکی یا رودخانه/ تالاب و فعالیت‌های اقتصادی غالب با ویژگی‌های فرهنگی- سنتی مانند سرزمین‌های بومی. مناطق ممکن است از مرزهای اداری، سیاسی، بیوفیزیکی و فرهنگی عبور کنند و شامل چشم‌اندازها و سکونتگاه‌های روستایی،

شهرهای کوچک و شهرهای متوسط یا میانی باشند که توسط شهرهای بزرگ‌تر و مناطق کلان‌شهری احاطه شده‌اند؛ بنابراین مقیاس یک سرزمین به چشم‌انداز عملکرد، تعاملات و پیوندهای فضایی آن بستگی دارد. در حالت ایده‌آل، این مقیاس به اندازه‌ای کوچک است تا ذینفعان را قادر به برقراری ارتباط و هماهنگی مؤثر کند؛ اما به اندازه‌ای هم بزرگ است تا نیازها و علایق مختلف را برآورده و در عین حال به وابستگی‌ها و تضادهای متقابل خاص نیز رسیدگی نماید. زیرا رویکرد سرزمینی با انگیزه دیدگاه‌های مختلف در سطوح محلی، ملی یا بین‌المللی مرتبط است که اغلب از زبان و ابزارهای مختلف در بحث و اجرای این برنامه‌ها استفاده می‌کنند (Scherr, 2013). رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع‌محور منعکس‌کننده سه منظر کلیدی در رابطه با بعد سرزمینی تحولات و پیوندهای روستایی و شهری است:

نخست مناطق روستایی، شهرهای کوچک و شهرهای میانی. شهرهای کوچک و میانی در حال تغییر سریع و اغلب برنامه‌ریزی نشده‌اند که در نتیجه عواملی از جمله تغییرات جمعیتی و افزایش جریان متقابل افراد، کالاهای، خدمات، اطلاعات و سرمایه انجام می‌شود.

دوم، تغییرات ساختاری اقتصادها و سیستم‌های غذایی ارتباط نزدیکی با تکه‌تکه شدن کاربری زمین (تسریع از دست دادن تنوع زیستی و از بین رفتن عملکرد اکوسیستم) و تغییرات آب و هوا دارد. سوم، این تغییرات و جریان‌ها تأثیرات فضایی بی‌شماری در سراسر پیوستار روستایی-شهری دارند که در دوره‌های زمانی مختلف آشکار می‌شوند. درک این پویایی‌های جدید برای تجدید سیاست‌های توسعه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. برای مؤثر بودن سیاست‌ها و اقدام متناسب با فضا، باید مردم و مکان‌هایی را که در آن زندگی می‌کنند محور اقدامات توسعه‌ای قرار دهد. این تغییرات دگرگون‌کننده و پویا مستلزم تطبیق چارچوب‌های تحلیلی و مراجع روش‌شناختی است.

۲-۳- رویکردهای مرتبط با سیاست‌های توسعه منطقه‌ای

سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در سال ۱۹۶۰ مورد توجه قرار گرفته‌اند. این توجه از یک طرف برای مقابله با اثرات سیاست جایگزینی واردات که منجر به تمرکز فضایی توسعه در مراکز عمده بود به کار گرفته شد و از طرف دیگر از این سیاست‌ها به منظور توسعه مناطق حاشیه‌ای برای توانمند کردن اقتصاد آنها و کمک به رشد اقتصاد ملی سود بردند (Stohr, 1975: 96). در یک نگاه کلی می‌توان اظهار داشت که تجارب توسعه منطقه‌ای به صورت علمی به ابتدای دهه ۲۰ میلادی می‌رسد (مطالعه منطقه‌ای، ۱۹۹۴: ۸) و «والتر ایزارد» پدر این شاخه از علم توسعه است که به علوم منطقه‌ای شناخته می‌شود.

به طور کلی، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای به دو دسته اصلی از مسائل پاسخ می‌دهند: چگونه می‌توان رشد را تحریک و آن را توزیع کرد. سیاست‌های توسعه منطقه‌ای به مسائل مربوط به رقابت و انسجام در مناطق مربوط می‌شود. هدف آنها، نخست بهبود عملکرد و کارایی فعالیت‌ها و خدمات عمومی از طریق بهینه‌سازی مکان و سازماندهی آنها است؛ اما هدف آنها این است که تا حد امکان تفاوت بین سرعت رشد و/یا سطح

توسعه پویاترین مناطق از یک سو و محروم‌ترین مناطق از سوی دیگر را برای توزیع مجدد ثمره‌های رشد بین سرزمین‌ها و جبران شرایط رکود اقتصادی به حداقل برسانند. بدین ترتیب، این سیاست‌ها سعی می‌کنند تعدادی از اصول را ترکیب نموده و سازگاری آنها را تضمین کنند: توزیع و بازتوزیع، ایجاد فعالیت‌های اقتصادی و نوآوری، کاهش تفاوت‌ها و عدم تعادل‌ها و حفاظت.

سیاست‌های توسعه منطقه‌ای را می‌توان چنین توصیف کرد: «مجموعه سیاست‌هایی که به منظور ارتقاء سطح مناطق توسعه نیافته و با هدف کاهش یا حذف تفاوت‌های بین مناطق تهیه و تنظیم می‌شود و معمولاً ناشی از زیرساخت‌های توسعه نیافته، شرایط جغرافیایی» نامناسب و رشد بی‌رویه در صنعت می‌باشد (رسولی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۴۳). همچنین باید در نظر داشت که در پیش گرفتن سیاست‌گذاری‌های درست توسعه منطقه‌ای، نقش مهمی در تقویت فعالیت‌های توسعه‌ای در مناطق و همچنین کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای دارد (Matsumoto, 2008: 1484). سیاست منطقه‌ای با روشی جامع، اولویت‌های توسعه منطقه‌ای و راه‌های تحقق آنها را مشخص می‌کند (Radova, 2017: 463; Stohr, 1975).

مقصود از سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای شکلی از فعالیت‌هاست که به منظور انتظام، کنترل و مدیریت نیروهایی است که توسعه منطقه‌ای را شکل می‌دهد (کاظمیان، ۱۳۹۴: ۳۱) و به تخصیص و توزیع منابع و امکانات بخش عمومی در سطح مناطق می‌پردازد. سیاستگذاری منطقه‌ای کمتر به نیازهای ویژه هر منطقه و مسائل اجتماعی متفاوت آنها پرداخته و عمدتاً چارچوب‌های کلان ملی و به ندرت منطقه‌ای را در نظر دارد. سیاستگذاری منطقه‌ای توانایی بیشتری برای تعادل‌های بین منطقه‌ای داشته و برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای تعادل‌های درون منطقه‌ای مناسب‌تر است (صرافی، ۱۳۷۷: ۴۲). با این نگاه، سیاستگذاری منطقه‌ای عمدتاً در پی تعریف و تعیین چارچوب‌ها و مسیرهای مشخص توسعه منطقه‌ای است؛ در حالی که برنامه‌ریزی منطقه‌ای عمدتاً در پی به کار بردن روش‌های خاص برنامه‌ریزی برای استفاده حداکثری از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های یک منطقه (و یا چند منطقه با هم) است. بنابراین در سیاستگذاری منطقه‌ای الزاماً مناطق در چارچوب توسعه ملی دیده می‌شوند، در حالی که در برنامه‌ریزی منطقه‌ای یک منطقه به خودی خود می‌تواند مورد توجه قرار گرفته و برای آن برنامه‌های توسعه تعریف کرد (کاظمیان، ۱۳۹۴: ۳۱). همچنین باید توجه داشت که سیاستگذاری منطقه‌ای مقدم بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای است (زنوز، ۱۳۸۹: ۵۶). می‌توان گفت که ترتیبات و سازوکار سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای الزاماً در سطح ملی تعریف شود هرچند این ترتیبات و سازوکارها می‌تواند به سطح مناطق نیز تسری یابد؛ در حالی که سازوکار برنامه‌ریزی منطقه‌ای به صورت ویژه در سطح یک منطقه وجود داشته باشد (مهندسی‌ن مشاور نقش جهان پارس، ۱۳۹۴: ۳۵).

۲-۳-۱- رویکردهای مربوط به رشد و تعادل منطقه‌ای

بر اساس نظریه رشد استاندارد،^۱ تخصیص کارآمد عوامل تولید باید متضمن حرکت به سمت مناطقی باشد که دستمزد آنها بیشتر است و می‌تواند به افزایش کلی بهره‌وری و رفاه فردی کمک کند (Borts and Stein, 1964). در واقع، برای مدت طولانی عدم مداخله سیاسی با استناد به نقش بازار در تخصیص منابع توجیه می‌شد که قرار بود باعث همگرایی سطوح توسعه منطقه‌ای گردد. سیاست‌های مبتنی بر این رویکرد متعاقباً شامل حداقل هزینه و حمایت انتخابی بود (European Commission, 2004). اکنون تصور می‌شود که این رویکرد اغلب از توجه به مشکلات نقایص بازار غافل شده است، در حالی که فرضیه جایگزینی بین سرمایه و نیروی کار را پذیرفته است که از نظر تحرک اعتبار کمی دارد.

در این رویکرد فضا به عنوان یک دریافت‌کننده صرف و بدون تأثیر بر مسیرهای اقتصادی در نظر گرفته شده و مکانیسم‌های انباشت زیرمنطقه‌ای مغفول مانده است. مدل‌های رشد کلان اقتصادی، از در نظر گرفتن سهم تئوری‌های مکانی مانند اهمیت مجاورت فیزیکی در مکانیسم‌های رشد غافل می‌شوند (Isard, 1960) و به طور کلی در ایجاد اصول توسعه محلی ناکارآمد هستند. همین امر را می‌توان در مورد نظریه پایه اقتصادی (Sombart, 1916; North, 1955) بیان کرد. نظریه پایه یکی از نخستین رویکردهایی است که برای ارائه نتایج عملیاتی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در نظر گرفته شده است. نظریه پایه، افزایش صادرات را راه‌حلی برای افزایش تولید ناخالص داخلی منطقه می‌داند. این راه‌حل به دلیل عدم توانایی بالقوه در افزایش ظرفیت‌های تولید محلی، هم از نظر نیروی کار و هم به لحاظ سرمایه فیزیکی محدود بوده و این محدودیت‌ها در سطح مناطق کوچک مشهود است.

با وجود موفقیت آکادمیک نظریه رشد درون‌زا و جغرافیای اقتصادی جدید، راهکارهای محدودی در زمینه سیاست‌های عمومی محلی ارائه می‌دهند. سهم نظریه رشد درون‌زا بسیاری از کشورها را بر آن داشته است تا هزینه‌های عمومی را بر روی پویاترین مناطق شهری متمرکز کنند و این به بهای حقوق صاحبان سهام است (Storper & Scott, 2007)؛ در واقع، تمرکز بیش از حد بر افزایش کارایی و بهره‌وری ممکن است منجر به نادیده گرفتن مسائل مربوط به توزیع مجدد بین مناطق مختلف در یک منطقه یا کشور خاص شود. با این حال، بسیار دشوار است بپذیریم که افزایش بازده و سود بهره‌وری منحصراً به استفاده بهتر از عوامل تولید (به‌ویژه نیروی کار) مرتبط نیست بلکه به افزایش حجم کلی تولید نیز مرتبط است (Martin and Sunley, 1998). نقش تقاضای خارجی در این فرایند- که موجب صرفه‌جویی در مقیاس می‌گردد (قانون وردورن)^۲- و ارتباط متقابل بین افزایش عرضه و بهره‌وری در نظریه رشد درون‌زا نادیده گرفته می‌شود. در مورد جغرافیای اقتصادی جدید، با هدف رسمیت بخشیدن به مدل‌های ریاضی تنها برخی از

1. Standard Growth Theory
2. Verdoorn's law

عوامل خارجی را که باعث رشد منطقه‌ای و محلی می‌شوند، در نظر می‌گیرد. علاوه بر این، توجه کمی به تأثیرات زمینه‌های تاریخی، اجتماعی و نهادی بر مکانیسم‌های رشد دارد. اگرچه کارهای جغرافیای اقتصادی جدید هنوز به نتیجه‌گیری‌های صریح منتهی نمی‌شود؛ اما برای نشان دادن اینکه سیاست‌های توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل با هدف ارتقای توسعه مناطق دورافتاده می‌تواند شکست بخورد و منجر به افزایش تمرکز فعالیت‌ها شود، مفید بوده است (Behrens et al., 2007). به نظر می‌رسد کنترل پدیده تمرکز فضایی از نظر شرایط اقتصادی مطلوب، مضر باشد؛ برعکس ترویج آن مناسب به نظر می‌رسد، زیرا پویاترین مناطق این توانایی را دارند که مزایای توسعه را در قلمرو خود پخش کنند. بنابراین، سیاست‌های جغرافیایی تضمین می‌کنند که یک سطح «حداقل» از خدمات عمومی ارائه می‌شود، مکانیسم‌های توزیع مجدد بی‌طرف جغرافیایی را پیاده‌سازی می‌کند و تحرک منابع را تسهیل نموده تا تفاوت‌ها بین مناطق کاهش یابد (Prager and Thisse, 2009).

۲-۳-۲- رویکردهای مرتبط با نابرابری‌های درون و بین منطقه‌ای

نظریه قطب رشد بر اساس اهمیت روابط داده- ستانده محلی به عنوان اهرمی برای رشد، به طور گسترده در اروپا و آمریکای جنوبی، به‌ویژه از دهه ۱۹۶۰ به کار گرفته شده است. این یک ایده روشن و ساده است: توسعه منطقه‌ای را می‌توان با حضور شرکت‌های بزرگ هدایت کرد که فعالیت‌ها و رشد شدید آنها در نتیجه روابط ورودی- خروجی اثرات مثبتی در سراسر سیستم تولید محلی دارد.

بر اساس این باور که حضور بنگاه‌های بزرگ محرک رشد (صنعت پیشران) است، سیاست‌های مختلفی با هدف ایجاد و جابجایی بنگاه‌های صنعتی اجرا شده است. آنها به موفقیت‌های کمی دست یافته‌اند (بیوپول در لیون، فرانسه)^۱ از جمله ایجاد اشتغال کم و ساخت چند «کلیسای جامع در صحرا»^۲ در کشورهایمانند الجزایر (Lipietz, 2001). این رویکرد با دیدگاه لیبرال توسعه که توسط جغرافیای اقتصادی جدید ارائه شده متفاوت است. با حمایت از این ایده که قطبی شدن اجتناب‌ناپذیر نیست و سیاست‌های اصلاحی می‌تواند توسعه مناطق فقیرتر را به‌ویژه از طریق استقرار فعال صنعت و مالیات‌های صادراتی ترویج کند.

با بحران صنعتی دهه ۱۹۷۰، این مدل‌ها در تفسیر پدیده‌های نوظهور (شرکت‌های بزرگ و مناطق صنعتی در بحران، تداوم بی‌حرکتی مشخص سرمایه و جمعیت، موفقیت مناطق خاصی که بر اساس این قوانین سازماندهی نشده بودند) یا ارائه راه‌حل‌های کارآمد ناتوان بودند.

تئوری‌های اقتصادی و سیاست‌های توسعه منطقه‌ای درون‌زا متعاقباً شروع به تغییر تمرکز خود به سمت مدیریت و بهره‌برداری مؤثرتر از منابع محلی و ترویج اقدامات جمعی در سرزمین‌ها کردند (Vazquez and Barquero, 2002)؛ به‌ویژه در پی موفقیت نواحی صنعتی و انواع دیگر سیستم‌های تولید محلی. با وجود

1. Biopôle in Lyon, France

2. Cathedrals in the desert

این، تأکید بر عوامل درون‌زا و تمرکززدایی تصمیم‌گیری، به‌ویژه تصمیم‌های استراتژیک، مسئله تکرارپذیری آن‌ها و وابستگی آن‌ها به اقتضائات کلان اقتصادی را مطرح می‌کند که ارتباط کمی با کیفیت سیاست‌های غیرمتمرکز دارند.

یکی از انتقادهای اصلی به این سیاست مبتنی بر مزیت‌های شرکت‌های بزرگ، از رویکرد «منطقه صنعتی» ناشی می‌شود. این رویکرد مبتنی بر مشاهده پدیده‌های محلی بود و خود را به عنوان یک اصل اساسی در سیاست‌های توسعه محلی در بسیاری از کشورها تثبیت کرد. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، این سیستم سازمانی خود به خود توسعه یافته که فعالیت‌های فناوری پیشرفته از آن غایب بود، به تدریج با سیستم‌های ساختار یافته و منظم جایگزین شد. مناطق، از حمایت دولتی در قالب یارانه برای نوآوری و صادرات بهره‌مند گردیدند که به امید تضمین بقا و توسعه آنها انجام شد. تمایل به ارتقاء فعالیت‌های نوآوری و توسعه فناوری در آن مناطق از طریق سیاست‌های محلی حمایت از مناطق صنعتی، به‌ویژه در ایتالیا یا سایر کشورهای جنوب اروپا مانند اسپانیا نشان داده شد (Torre et al., 2016).

۲-۳-۳- سیاست نوآوری در مکان: عصر پارک‌های فناوری و خوشه‌های رقابتی

یکی از ویژگی‌های سیاست‌های توسعه معاصر این است که آنها این موضوع را در نظر دارند که پویایی در سطح محلی از نظر نوآوری، تولید و انتقال دانش یک عامل کلیدی در توسعه منطقه‌ای است؛ از این‌رو، اقدامات مهم مقامات منطقه‌ای و محلی در این زمینه انجام شده است. سیاست‌هایی که به دنبال حمایت از نوآوری هستند اکنون بخشی از ابزار اقدامات در دسترس تصمیم‌گیرندگان است که افزایش بازدهی را به عنوان نیروی محرک رشد و توسعه می‌دانند (Hall, 1994). این سیاست‌ها مبتنی بر این واقعیت هستند که بازدهی نوآوری به نسبت کم است و نیاز به مداخله دولت برای جبران سطح پایین احتمالی سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه دارد. این استراتژی‌ها، باعث تدوین سیاست‌هایی برای ترویج فعالیت‌های فناوری پیشرفته شده است (Goldstein, 2009) یا شرکت‌های بزرگی مانند پروژه ایرباس؛ همچنین برای مناطق روستایی، مناطق دورافتاده و شرکت‌های کوچک و متوسط که فاقد منابع هستند، مناسب تلقی می‌شود. زیرشاخه‌های آنها را می‌توان به چهار دسته اصلی تقسیم کرد:

- سیاست‌های سنتی حمایت از فعالیت‌ها و هزینه‌های تحقیق و توسعه از نظر حجم یا تعداد مشاغل؛
- سیاست‌هایی که تعاملات بین شرکت‌ها و آزمایشگاه‌ها یا دانشگاه‌ها را ترویج می‌نماید، به طوری که نوآوری‌ها، بخش تولید را تسریع می‌کند. به عنوان مثال، رویکرد تعامل سه‌گانه (دولت، صنعت و دانشگاه) هدف تسهیل ارتباط بین این بخش‌ها و جامعه مدنی یا مقامات دولتی است (Leydersdorff, 2006).
- سیاست‌های ترویج برای ایجاد اقتصاد دانش‌بنیان و مهارت‌محور، بر اساس افزایش سطح تحصیلات و گسترش فناوری‌های جدید در بین مردم.

– سرانجام، سیاست‌هایی که به دنبال جذب «بازیگران خلاق» به مناطق خاص یا مناطق شهری هستند، با این استدلال که حضور آنها روندهای خلق و نوآوری را ارتقا می‌بخشد.

در اروپا، تعداد کمی از کشورها یا مناطق هستند که سیاست‌های اختصاصی برای سیستم‌های نوآوری محلی را اجرا نکرده باشند مانند مناطق در ایتالیا، گروه‌های شایستگی در آلمان یا دانمارک یا پارک‌های علم و فناوری در انگلستان. سیاست «خوشه رقابتی» فرانسه بخش عمده‌ای از اقداماتی است که برای ترویج فعالیت‌های نوآورانه انجام شده است. این سیاست که توسط دولت مدیریت می‌شود، به عنوان آغازگر یا تسهیل‌کننده نوآوری عمل می‌کند و قرار است فعالیت‌های تولید و نوآوری تعداد زیادی از شرکت‌ها را از طریق اجرای یک سیاست تشویقی جهت دهد. علاوه بر این، منطق مبتنی بر بخش اقتصادی سیاست‌های قبلی توسعه‌دهنده پروژه‌های بزرگ، جای خود را به تمرکز فعالیت‌ها و روش‌های تولید در مناطق جغرافیایی منتخب برای مشاغل بزرگ داده است. این امر به همان اندازه که توسعه تمرکزهای بزرگ صنعتی را تشویق می‌کند ابهامی در سیاست ایجاد می‌نماید، در حالی که هدف آن ارتقاء برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. در نهایت، این سیاست با استراتژی لیسبون که هدف آن تبدیل اروپا به «رقابتی‌ترین و پویاترین اقتصاد جهان» است، مطابق آنچه سران کشورهای اروپایی و دولت‌ها در اتحادیه اروپا در مارس ۲۰۰۰ اعلام کردند، سازگار است (Torre, 2016).

یکی از محدودیت‌های شناخته شده این رویکرد در مفهوم خطی آن نهفته است که اهمیت حلقه‌های بازخورد و عدم قطعیت در فرایندهای نوآوری را به حداقل می‌رساند. این امر به نتایج نسبتاً ناخوشایندی منجر می‌شود، زیرا از تمرکز جغرافیایی تحقیق و توسعه و فعالیت‌های نوآوری در تعداد کمی از مناطق و همچنین پدیده استفاده از دانش جدید در خارج از مناطق پشتیبانی شده، جلوگیری می‌کند. علاوه بر این، سودمندی و مناسب بودن سیاست‌های «انتخاب برنده»^۱ از این نوع که هدف آنها انتخاب مناطق مناسب برای نوآوری و پویاترین بخش‌ها از نظر ایجاد شغل در آینده (بیوتکنولوژی، فناوری نانو) می‌باشد، به طور قانونی مورد تردید است (Boschma, 2009). علاوه بر این واقعیت که پیش‌بینی مناطق رشد آینده یا بخش‌های برنده غیرممکن است – زیرا صنایع جدید اغلب نتیجه فرایندهای خودجوش هستند نه مداخلات سازماندهی شده – این سیاست‌ها معمولاً منجر به تشویق فعالیت‌های یکسان در همه جا می‌شود، با وجود این واقعیت که سیستم‌های صنعتی و نوآوری موجود بسیار متفاوت و اغلب ناقص هستند (Camagni, 1995). بنابراین، پدیده‌های بی‌حرکی و قفل شدن مانع از توسعه بیشتر این صنایع در اکثر مناطق می‌گردد که منجر به اتلاف عظیم منابع عمومی می‌شود.

رویکرد دیگری به سیاست‌های نوآوری توسط کارهای پژوهشی مطرح می‌شود که دیدگاه آنها نزدیک به تکامل‌گرایان است که معتقدند نقص‌های بازار لزوماً نباید با مداخله عمومی اصلاح شود؛ زیرا آنها ذاتی و

1. "picking-the-winner" policies

امری طبیعی در اقتصادهای منطقه‌ای هستند و گاهی اوقات می‌توانند محرک‌های نوآوری و رشد باشند (Bryant, 2001). هدف سیاست منطقه‌ای باید تشویق و تسهیل نوآوری از طریق ایجاد، انتشار و بهره‌برداری (تجاری‌سازی) دانش جدید (Boschma, 2011)؛ همچنین و مهم‌تر از همه، از طریق ترویج یا ایجاد اشتغال باشد. این ممکن است شامل مداخلات مستقیم مانند تحقیق و توسعه، آموزش و سرمایه به منظور افزایش جذب و نوآوری شرکت‌ها و همچنین تحریک انتقال دانش از طریق سه مکانیسم اصلی باشد: مشوق‌های الگوبرداری^۱ از دانشگاه‌ها یا شرکت‌ها تا با بهره‌گیری از دانش و مهارت‌های در دسترس در بخش‌های موجود، اقتصاد منطقه را متنوع سازند؛ حمایت از تحرک نیروی کار؛ و پشتیبانی از شبکه‌های مشارکتی.

۲-۴- رویکردهای پنج‌گانه به سیاست‌های توسعه

۲-۴-۱- رویکرد نهادهای کامل^۲

سه‌م رویکرد نهادهای کامل در بحث توسعه ناشی از این استدلال است که نهادهای خوب محرک اصلی رشد هستند. از این منظر تعریف خاصی از «نهادهای خوب» ارائه می‌گردد: تصور می‌شود که آنها نهادهای عمومی کاملی هستند (در زمینه‌های آموزش، بهداشت، قانون و نظم، عدالت، بازار کار، آب و زباله، انرژی، زمین و غیره) که ویژگی‌های آن را در طول تاریخ توسعه آموخته‌ایم. مفروضات این دیدگاه عبارت است از: نهادهای کامل برای توسعه اقتصادی منحصر به فرد هستند و اثربخشی آنها وابسته به زمینه نیست (شرایط شخصی مستقل از زمینه، با مکانیسم‌های داخلی در نظر گرفته می‌شود). دولت (نخبگان ملی که به‌طور دموکراتیک انتخاب شده‌اند) یا یک نهاد بین‌المللی یا فراملی (نخبگانی که توسط نخبگان منتخب ملی منصوب می‌شوند) می‌دانند که این نهادهای کامل چیست. هیچ وابستگی متقابل مبتنی بر زمینه در میان این نهادها وجود ندارد.

کارایی اقتصادی (به طور کلی به عنوان حداکثر کردن رشد ملی تفسیر می‌شود) به عنوان هدف اولیه یا منحصر به فرد سیاست توسعه در نظر گرفته می‌شود، در حالی که برابری یا سایر اهداف اجتماعی معمولاً به عنوان محدودیت (تنش‌های اجتماعی بیش از حد که رشد اقتصادی را مختل می‌کند) یا به عنوان پیامد جانبی رشد (یک همبستگی تعیین شده تاریخی- منحنی‌های ویلیامسون یا کوزنتس- که بین نتایج اجتماعی و اقتصادی پیش‌بینی شده است) تلقی می‌شود؛ در اینجا توجهی به فضا، تخصیص فضایی منابع یا تراکم نیست.

1. Spin-offs
2. Perfect Institution Approach

۲-۴-۲- رویکرد انباشت (تراکم) محور^۱

سهم این دیدگاه در بحث توسعه این است که تراکم محرک اصلی رشد است و همچنین به رسمیت شناختن اینکه توسعه همراه با نهادهای مناسب، به سرمایه‌گذاری عمومی یا دولتی مناسب برای انباشت نیاز دارد (در آموزش، سلامت، امنیت، عدالت، آب و زباله، انرژی، زمین و همچنین در حمل و نقل و ارتباطات). از این منظر، این رویکرد استدلال می‌کند از آنجایی که دولت و همچنین هر نهاد بین‌المللی یا فراملی، دانش بسیار محدودی از تخصیص فضایی کارآمد و ویژگی‌های خاص این سرمایه‌گذاری‌ها دارند، باید بازارمحور؛ یعنی عمومی باشند. تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری باید بر اساس «منافع توسعه خصوصی» هدایت شود. با انجام این کار، سرمایه‌گذاری‌های عمومی فرایندهای انباشت را ارتقا می‌دهد که به نوبه خود به نفع همه افراد ساکن در مناطق عقب‌مانده خواهد بود، زیرا این سرمایه‌گذاری‌ها فرصت دستیابی به کیفیت زندگی بهتر از طریق مهاجرت را برای آنها فراهم می‌کند (Torre, 216).

این دیدگاه را می‌توان با این فرض توجیه کرد:

- مجموعه بهینه منحصر به فردی از تراکم‌ها وجود دارد و نیروهای بازار می‌توانند آن را از طریق فرایند آزمون و خطا «کشف» کرده و سرمایه‌گذاری‌های عمومی را به سمت آن هدایت کنند.
- نیروهای بازار قادر به انجام این کار هستند، زیرا تصمیمات شرکت‌های بزرگ با سابقه طولانی - رهبران بازار - ناشی از ایجاد تعادل بین منافع و مذاکرات مداوم بین تعداد زیادی از ذینفعان (مدیران، سهامداران، کارگران، مشتریان، ساکنان و غیره) است که به نوبه خود کشف دانش را تضمین می‌کند و از تصمیم‌گیری‌ها توسط منافع خاص و پیچیدگی تصمیم‌گیری در طول زمان جلوگیری می‌نماید. توجه داشته باشید که اگر هر یک از این دو فرض نادرست ثابت شود، رویکرد انباشتگی مانند چراغ سبزی به نظر می‌رسد که دولت در تسخیر منافع خصوصی خاص قرار گیرد.

۲-۴-۳- رویکرد بازتوزیعی

با وجود این دیدگاه، تراکم نه تنها کارایی اقتصادی را به همراه دارد بلکه باعث طرد اجتماعی هم می‌شود و تمایل به تولید دارد. علاوه بر مهاجرت، شکاف‌های توسعه بسیار زیاد یا فزاینده بین مناطق، این دو گرایش نیز قدرت فرسایش بافت جامعه را دارند و سپس مانع توسعه می‌شوند. سپس این دیدگاه بر روی ویژگی‌های درآمدی تمرکز می‌کند - نابرابری‌های درآمدی درون منطقه‌ای و شکاف‌های منطقه‌ای در تولید ناخالص داخلی سرانه - و خواستار جبران این اثرات با توزیع مجدد وجوه (از طریق کارهای عمومی، مشوق به شرکت‌ها، یارانه به مردم) هم به مناطق محروم در مناطق دارای انباشت و هم به مناطق عقب‌مانده می‌شود. این نتیجه‌گیری با دو دیدگاه و مفروضات بسیار متفاوت سازگار است:

1. Agglomeration-driven approach

گرایش سخت و بازارمحور: کسانی که مانند رویکرد تراکم‌محور، به یک نقشه منحصر به فرد از تراکم و انباشت اعتقاد دارند؛ اما همچنان معتقد به مشکلات بسیار مرتبط با طرد شدن اجتماعی (کم‌کاری یا اقتصاد نامرئی، جرائم سازمان یافته، فقدان امنیت، شکست سیستم آموزشی و غیره) در داخل مناطق یا بین مناطق بوده و نگران این هستند که این چالش‌ها آن قدر سخت و بزرگ نشوند که خود تجمعات را تهدید کنند. آن‌ها بازتوزیع مالی یا انواع دیگر «مشوق‌های هدفمند فضایی» را در برخی نقاط مورد نیاز می‌دانند. همین امر در مورد مناطق عقب‌مانده نیز صادق است تا ثبات ملی (حتی بین‌المللی) را تهدید نکند.

گرایش نرم و دلسوزانه: بازتوزیع مالی مشابه، اگرچه در مقیاس بزرگ‌تر، توسط کسانی حمایت می‌شود که برعکس، معتقدند همه مکان‌ها پتانسیل دستیابی به تولید ناخالص داخلی سرانه یکسان را دارند و این هدف معقول بلندمدتی است. از دیدگاه آنها، هدف اجتماعی (و دغدغه مرتبط مبنی بر اینکه نگذاریم تار و پود جامعه فرسوده شود) با هدف اقتصادی ارتقاء رشد منطبق است. توزیع مجدد مالی به عنوان راهی برای ارتقای همگرایی تولید ناخالص داخلی سرانه در بین مناطق و دستیابی به هر دو هدف در یک زمان تلقی می‌شود.

هر چشم‌اندازی که از این رویکرد حمایت می‌کند، دو ویژگی متمایز را ارائه می‌دهد. نخست، نگرانی خاصی برای فعالیت‌های رانت‌جویانه‌ای که توزیع مجدد تمایل به افزایش آن دارد، وجود ندارد. دوم، نگرانی واقعی در مورد نحوه استفاده واقعی از منابع وجود ندارد. در گرایش نرم و دلسوزانه، فرض بر این است که نخبگان محلی هم خیرخواه و هم شایسته هستند. دیدگاه توزیع مجدد در هر دو گرایش آن، امروزه در حمایت از نقل و انتقالات کلان وجوه به مناطق عقب‌مانده تحت سیاست انسجام اتحادیه اروپا برجسته است. گرایش دلسوزانه خود را در انتخاب «همگرایی» به عنوان یک هدف سیاست برای مناطق عقب‌مانده نشان می‌دهد. گرایش بازارمحور با مقاومت کمیسیون اروپا در برابر ایده ارائه قوانین الزام‌آورتر علیه رانت‌جویی منعکس شده است (Barca, 2011).

۲-۴-۴- رویکرد اجتماع‌محور

به فرایند کنترل تصمیمات توسعه و منابع توسط گروه‌های اجتماعی، توسعه اجتماع‌محور می‌گویند. اجتماعات ممکن است کلیت‌های جغرافیایی همانند واحدهای همسایگی یا دهکده‌های روستایی یا گروه‌هایی با منافع مشترک همچون انجمن کاربران آب، انجمن‌های اولیا و مربیان، گله‌داران، اعضای انجمن تأمین مالی خرد یا تشکل‌های زنان باشند. معمولاً به محض اینکه این گروه‌ها شکل می‌گیرند، با حمایت سازمان‌ها و عرضه‌کنندگان خدمات از جمله دولت‌های محلی، بخش خصوصی یا سازمان‌های غیردولتی به صورت مشارکتی برای تدوین و اجرای پروژه‌هایی که اولویت‌های اصلی آنان در تأمین آموزش، بهداشت، سلامت، حمل و نقل، مدیریت منابع، فعالیت‌های اقتصادی و سایر مسائل معیشتی است، شروع به کار می‌کنند (بانک جهانی، ۱۳۹۴: ۲۶۸).

بنابراین، لازم است رویکردی را اتخاذ نمود که انسان را به دور از هرگونه تبعیض (قومی، نژادی و غیره)، محور توسعه قرار دهد. این رویکرد باید زمینه مشارکت قومیت‌ها در قالب‌هایی چون اجتماع هدف و جامعه مدنی فراهم سازد. رویکردی که مشارکت فعال را جانشین انفعال و انزوا، شمولیت را جانشین محرومیت و حفظ شأن و احترام گروه‌ها و اقلیت‌ها را جانشین تحقیر آنها قرار دهد. با ظرفیت‌سازی و فراهم‌آوری ملزومات توسعه و بهره‌گیری از مشارکت فعال قومیت‌ها می‌توان به توسعه اجتماعی فراگیر و متوازن دست یافت (Abedi, 2006).

«مشارکت، سرمایه اجتماعی، تشکل مردم در سازمان‌های غیررسمی و ظرفیت‌سازی برای قدرت‌یابی گروه‌های مختلف مهم‌ترین محورهای این رویکرد است». در این رویکرد، اجتماع هدف واحد اصلی تصمیم‌گیری و مدیریت توسعه است. اجتماع هدف توانمندشده با توجه به توانایی‌ها و مشکلات خود، نیازها، اولویت‌ها و تصمیم‌گیری‌ها را بیان می‌کند و در تبیین مسئله، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی برنامه‌ها و مداخلات تأثیرگذار بر مردم مشارکت می‌نماید. اساس این رویکرد یک تغییر نگرش از روش سنتی به مشارکت اجتماعی است.

هندرسون و توماس (۲۰۰۲) درباره اقدام اجتماع‌محور از چهار مفهوم رایج استفاده می‌کنند:

- سرمایه اجتماعی، نظریه «پاتنام» است که می‌گوید توسعه دادن زیرساخت‌های اجتماعی و جامعه‌ای، منبع مهمی برای جوامع امروز فراهم می‌کند.
- جامعه مدنی، گروه‌بندی‌های مردم عادی برای آنکه سازمان‌های غیررسمی تشکیل دهند که بتوانند بخش جایگزینی برای حکومت و تجارت ایجاد نمایند.
- ظرفیت‌سازی، نظریه‌ای که می‌گوید ما باید در پی ایجاد و گسترش منابع انسانی جوامع باشیم.
- فراگیری اجتماعی،^۱ نظریه‌ای که می‌گوید لازم است گروه‌ها و جوامع به حاشیه رانده شده برای ایفای نقش قوی‌تر در جامعه یاری شوند.

برای پاسخ دادن به این نظریات، «هندرسون» و «توماس» معتقدند که لازم است به جوامع محلی برای رهایی از انزوا و در حاشیه بودن کمک شود و با منابع موجود در جامعه بزرگ‌تر مرتبط گردند. توسعه محلی به رهبری اجتماع یک ابزار خاص برای استفاده در سطح زیرمنطقه‌ای است که مکمل سایر پشتیبانی‌های توسعه در سطح محلی است و می‌تواند جوامع و سازمان‌های محلی را بسیج کرده و درگیر کند تا در دستیابی به اهداف استراتژی اروپا ۲۰۲۰ برای رشد هوشمند، پایدار و فراگیر، تقویت انسجام سرزمینی و دستیابی به اهداف سیاستی خاص مشارکت کنند (European Union, 2014).

سهم رویکرد اجتماع‌محور (محلی) در بحث سیاست توسعه از این استدلال درک می‌شود که آگاهی عوامل محلی از دانش و ترجیحات خود هم در ابعاد اقتصادی و اجتماعی آن و هم در مناطق محروم در مناطق

متراکم و هم در مناطق عقب‌مانده محرک اصلی توسعه است. از منظر این رویکرد، اقدامات سیاستی باید نتایج یک فرایند مشورتی محلی باشد، جایی که نقش عوامل خارجی (دولت یا یک سازمان بین‌المللی یا فراملی) محدود به ارتقای شرایط برای این انجام فرایند است (Barca, 2011). این دیدگاه همچنین نگران تأثیر منفی انباشت و تراکم است و فرض می‌کند که «زمینه هم بر نیازهایی که باید مورد توجه قرار گیرد و هم بر اثربخشی نهادها و سرمایه‌گذاری‌ها تأثیر می‌گذارد. دانش بیشتر در مورد طراحی و سرمایه‌گذاری نهادی از قبل وجود دارد و در بسیاری از عوامل محلی حک شده است، در حالی که پایبندی دقیق به ارزش‌های محلی یک پیش‌نیاز ضروری برای تحقق توسعه است. بنابراین، سهم دانش در توسعه متأثر از عوامل خارجی به این نیست که چگونه یک «فرایند خودیابی» را برای استخراج و تجمیع دانش محلی راه‌اندازی کنیم و یا در مورد اینکه چه کاری و چگونه انجام شود. در عین حال، ریسک رانت‌جویی توسط نخبگان موجود به شدت درک می‌شود و این منجر به رد نقل و انتقالات مالی یا حمایت از فرایند فراگیر نظارت در زمانی که نقل و انتقالات مالی قابل توجه است، می‌شود».

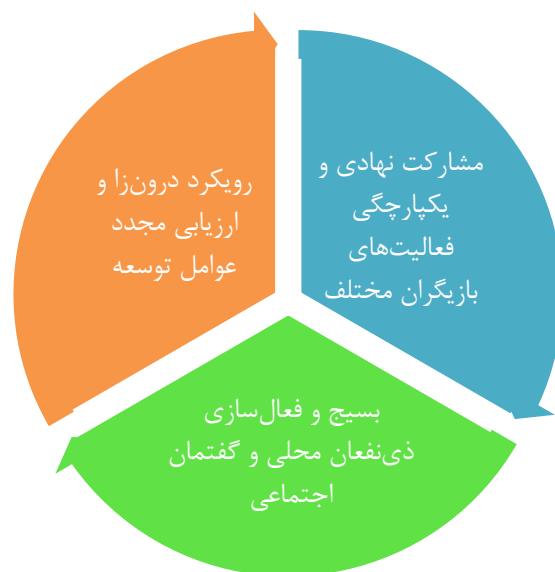
۲-۴-۵- رویکرد مکان‌محور

سهم این رویکرد، همراه با تأکید بر نقش زمینه از این استدلال ناشی می‌شود که نوآوری (دانش جدید) محرک اولیه توسعه است- ضروری برای سایر محرک‌ها- و اینکه نهادهای خصوصی و سرمایه‌گذاری‌های عمومی یکپارچه باید از طریق تعامل عوامل درون‌زا و برون‌زا در مکان‌ها طراحی شود. ترویج شمول اجتماعی از اهداف این رویکرد است. شمول اجتماعی به عنوان سهم افراد بالاتر از یک استاندارد قابل قبول اجتماعی- و همیشه در حال تغییر- در ابعاد چندگانه رفاه آنها تعریف می‌شود، فرایندی که از این طریق به دست می‌آید مشارکتی و عادلانه است. مفروضات رویکرد مکان‌محور عبارتند از:

- نهادها، منحصر به فرد نیستند و زمینه هم بر نیازها و هم بر اثربخشی نهادها و سرمایه‌گذاری‌ها در رفع این نیازها تأثیر می‌گذارد.
- وابستگی متقابل قوی بین نهادها و سرمایه‌گذاری‌ها وجود دارد که می‌طلبد آنها به صورت یکپارچه طراحی شوند.
- بیشتر دانش مورد نیاز برای انطباق نهادها و سرمایه‌گذاری‌ها با زمینه از قبل وجود ندارد- چه در اختیار دولت، شرکت‌های بزرگ یا عوامل محلی باشد- بلکه باید از طریق یک فرایند مشورتی شامل همه آن بازیگران، اعم از برون‌زا و درون‌زا تولید شود. ارزش‌های محلی مهم هستند؛ اما توسعه همچنین مستلزم گشودگی به ارزش‌های بیرونی است (دیدگاه آدام اسمیت و آمارتیا سن از ناکجاآباد).
- تله‌های توسعه نیافتگی ناشی از ناتوانی نخبگان محلی، عدم تمایل یا ناکافی بودن برای ارائه نهادها و سرمایه‌گذاری‌های مناسب است که مستلزم مداخله‌ای برون‌زا برای ترویج تغییرات درون‌زا است (Seravalli, 2015).

همزمان با فرایندهای شکل‌دهنده سیاست توسعه، جهت‌گیری مجدد گسترده‌ای در عوامل و سازوکارهای تشکیل‌دهنده توسعه منطقه‌ای و نیز اهداف و ابزار شکل‌دهی آن صورت گرفته است. درخواستی برای انطباق بیشتر سیاست‌ها با نیازها و شرایط خاص توسعه که با تفاوت فضایی بالا مشخص می‌شود، وجود دارد. رویکرد درون‌زا به توسعه بر خلاقیت و نوآوری بازیگران محلی تأکید کرده است. این رویکرد به سیاست‌گذاری توسعه که سیاست مبتنی بر مکان نامیده می‌شود، مشارکت را به عنوان مکانیسم اولیه برای تحریک تغییرات مثبت، ترویج می‌کند. این امر به ضرورت دور شدن از تفکر بخشی در مورد توسعه به سمت یک نگاه کل‌نگر و یکپارچه اشاره می‌کند که باید با ادغام بازیگران نهادی همراه باشد.

ارکان اصلی سیاست مکان‌محور بر سه حوزه تمرکز دارند (شکل ۱) (OECD, 2009; Beer, 2020). در وهله اول، این یک سیاست معطوف به تقویت مکانیسم‌های درون‌زای توسعه و استفاده از سرمایه‌های سرزمینی در پویا نمودن فرایندهای توسعه است (Camagni, 2009; Moodie, 2021). در نتیجه، ضرورت ارزیابی مجدد عوامل توسعه و استفاده مؤثرتر از سرمایه‌های توسعه نرم از جمله سرمایه اجتماعی، انسانی، رابطه‌ای و نهادی، فرهنگ و هویت مکان مورد تأکید قرار می‌گیرد. دوم، رویکرد سیاست مکان‌پایدار به سیاست توسعه از بسیج و مشارکت بازیگران محلی در فعالیتهای توسعه سرزمینی حمایت می‌کند. به ضرورت تقویت بحث زیست‌محیطی و مشارکت طیف وسیعی از ذینفعان در فرایند برنامه‌ریزی و ایجاد توسعه اشاره می‌نماید. این یک سیاست معطوف به جامعه محلی و استفاده از منابع دانش و مهارت، روابط شبکه‌ای، خلاقیت یا فرهنگ و هویت آن است. رویکرد حکمروایی سرزمینی اهمیت همکاری، گفتگو و مشارکت را نه تنها به عنوان مکانیسمی برای ساختن سرزمین‌ها، بلکه به عنوان منبعی از دانش در مورد ترجیحات ذینفعان و بازیگران محلی نشان می‌دهد (Bentley, 2014).



شکل ۱: عناصر رویکرد سیاست مکان‌محور در فرایند توسعه سرزمینی یکپارچه

سوم، یکی دیگر از ارکان سیاست مکان‌محور، ایجاد مشارکت‌های نهادی و یکپارچگی تأثیرات بازیگران مختلف است. این رویکرد نیاز به مکانیسم‌های هماهنگی قوی بین سیاست‌های بخشی و افقی و بین سطوح مختلف حکمرانی (حکمرانی چند سطحی) اشاره می‌کند. در نتیجه، پیشنهاد اجتناب از مداخلات مجزا و پراکنده و نزدیک شدن به اجرای اهداف توسعه مشترک و ساختن پروژه‌های جامع و یکپارچه با توجه به شرایط توسعه ویژه یک قلمرو خاص وجود دارد. تمامیت و هماهنگی فعالیت‌های انجام شده در سطوح مختلف مدیریتی (ملی، منطقه‌ای، محلی)؛ همچنین اهمیت حکمرانی متقابل بین سطوح مدیریتی آشکار می‌شود که در مجموع انسجام سرزمینی را ایجاد کرده، مکانیسم‌های فزاینده را فعال و اثرات هم‌افزایی را تقویت می‌کند (Szlachta, 2014; Anczewska, 2021).

۲-۵- سیاست مکان‌محور در برابر سیاست نفضایی

ایده سیاست مکان‌محور ناشی از انتقاد به روش‌هایی در سیاست توسعه منطقه‌ای است که (Barca, 2021; OECD, 2009) بیش از هر چیز مربوط به استانداردسازی سیاست منطقه‌ای است که ویژگی‌ها و ظرفیت‌های مکان و عدم هماهنگی و یکپارچگی فعالیت‌های انجام شده توسط نهادهای عمومی مختلف را در نظر نمی‌گیرد. این امر، سیاست بی‌طرفی فضایی^۱ (Barca, 2012) یا همان‌طور که هیلی می‌نویسد، سیاست «فضایی کور یا نفضایی»^۲ (Healey, 1999) را نفی می‌کند.

سیاست‌های فضایی کور به آن دسته از سیاست‌هایی تلقی می‌شوند که در پوشش خود جهانی هستند، مانند سیاست‌های مرتبط با تجارت، مقررات استفاده از زمین یا کار. همان‌طور که هیوینگز (۲۰۱۴) نشان می‌دهد این سیاست‌ها، لزوماً خنثی نیستند. برعکس، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای معمولاً به عنوان راهی برای اصلاح نارسایی‌های بازار توجیه می‌شوند، با این فرض که مزایای این سیاست‌ها در مناطقی که سرمایه‌گذاری‌ها انجام می‌شود، حاصل می‌گردد. در میان نوع دوم سیاست‌ها، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها برای دهه‌ها مورد توجه گسترده دانشگاهیان قرار گرفته است. زیرساخت یک مفهوم ناهمگون است که شامل ساختارهای فیزیکی از انواع مختلف مانند «زیرساخت‌های اقتصادی» (خدمات شبکه) و «زیرساخت‌های اجتماعی» (مدارس و بیمارستان‌ها) است. به علاوه زیرساخت‌ها می‌توانند «ملی» (مانند جاده‌ها و شبکه‌های تلفن) و «شهری» (مانند تأسیسات بهداشتی) باشند. زیرساخت‌ها از دو طریق بر توسعه اقتصادی تأثیر می‌گذارند: (۱) با اهمیت خود بخش بر تولید ناخالص داخلی و به عنوان ورودی سایر بخش‌ها و (۲) با بهبود بهره‌وری کلی. همان‌طور که کسیدز^۳ (۱۹۹۶) تأکید می‌کند، زیرساخت‌ها نه تنها با افزایش بهره‌وری بلکه با ارائه امکاناتی که کیفیت زندگی را افزایش می‌دهد، توسعه را ارتقا می‌بخشد. زیرساخت‌ها با تغییرات ساختاری از جمله حمایت از تنوع اقتصادی و نوآوری‌های تکنولوژیکی و با تغییر ساختار تولید و

1. Space-neutral policy
2. Spatially blind policy
3. Kessides

مصرف، به رشد کمک می‌کند (Quintana and Royuela, 2010). در نتیجه، لازم است در هنگام تحلیل، سطوح مختلف توسعه در نظر گرفته شود. با توجه به تحقیقات در مورد الگوهای شهری، توسعه زیرساخت‌ها و عملکرد اقتصادی، کمک‌های توسعه باید به شدت ساختار فضایی فعالیت‌های اقتصادی در کشورهای پذیرنده را در نظر بگیرد.

سیاست‌های توسعه‌گرا باید این واقعیت را در نظر بگیرند که جهانی‌سازی، به فضا اهمیت کمتری بخشیده است. برای استفاده کامل از اقتصادهای متراکم که با تمرکز شهری همراه هستند، زیرساخت‌ها نقش کلیدی ایفا می‌کنند. برای مدت طولانی سیاست‌های توسعه بر تأمین زیرساخت‌ها متمرکز شده بود. پرسش اساسی این است که آیا سیاست‌های ارتقای زیرساخت‌ها، توزیع فضایی فعالیت‌های اقتصادی را در نظر گرفته‌اند. به طور کلی رویکرد نافضایی از مداخلات هدفمند منطقه‌ای پشتیبانی نمی‌کند و از سیاست‌های فضایی خنثی با پوشش جهانی در هر قلمرو حمایت می‌کند. از این منظر، سیاست‌های نافضایی نیز به‌عنوان سیاست‌های «مردم‌محور» دیده می‌شوند که نشان‌دهنده بهترین رویکرد برای تضمین دسترسی برابر به فرصت‌ها، صرف‌نظر از اینکه در کجا زندگی می‌کنند (Barca, McCann & Rodriguez, 2012). همچنین یکی از بحث‌های کلیدی اهمیت توسعه، ابزارهای حمایتی است که هیچ گروهی از ذینفعان بالقوه را حذف نمی‌کند یا تبعیض قائل نمی‌شوند. با استفاده از چنین سیاستی می‌توان تا حد زیادی شرایط توسعه و همچنین پذیرش و انطباق با شرایط طبیعی در محیط کسب و کار را ایجاد کرد. فرض بر این است که با تشویق تحرک، استراتژی‌های نافضایی در نهایت به توزیع جغرافیایی یکنواخت‌تر ثروت و همگرایی مناطق عقب‌مانده منجر می‌شوند. در نتیجه، مداخله توسعه باید از نظر فضا خنثی باشد و عوامل تولید باید به سادگی حرکت به جایی را که بیشترین بازدهی را دارند تشویق کنند (Barca et al., 2012).

یک بحث اصلی در ادبیات توسعه حول این محور است که آیا سیاست توسعه اقتصادی باید نگران باشد که برخی مناطق از نظر توسعه از سایر مناطق عقب هستند و سعی در بهبود این تفاوت‌ها داشته باشند؟ رویکردهای «نافضایی» بیان می‌کنند که فعالیت اقتصادی به طور اجتناب‌ناپذیری از نظر جغرافیایی نامتعادل خواهد بود و در نتیجه، تلاش برای سیاست‌گذاران برای مخالفت با اصل این فرایند ناکارآمد است (Gill, 2011).

این دیدگاه به مفهوم اقتصادهای انباشته بستگی دارد. این ایده‌ای است که شرکت‌ها و کارگران تمایل دارند در مناطق بزرگ و پرجمعیت بهره‌وری بیشتری داشته باشند (Gill, 2011; Barca, 2011; OECD, 2018b; Nguyen, 2019). به همین دلیل، احتمالاً فعالیت اقتصادی همیشه تا حدودی از نظر جغرافیایی به نفع این تجمعات، نامتعادل خواهد بود و بعید است که ابتکارات سیاسی این امر را معکوس کند. در عوض، سیاست باید بر استفاده حداکثری از مراکز رشد اقتصادی در هر کجا که وجود دارند متمرکز شود. این به معنای تلاش برای اطمینان از عملکرد مؤثر تراکم‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی است که به شرکت‌ها و افراد ساکن

در مناطق کمتر توسعه یافته کمک می‌نماید تا به فرصت‌های موجود در شهرهای بزرگ دسترسی پیدا کنند. ممکن است به معنای مواردی مانند سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها باشد تا افراد را قادر به جابجایی یا رفت‌وآمد به این مناطق یا سرمایه‌گذاری کلی در مهارت‌ها برای دسترسی به مهارت‌های متمرکز در شهرها کند. فراتر از این، خط‌مشی عمومی باید بر ارائه خدمات عمومی و گسترده جمعیتی تمرکز کند که برای مردم صرف‌نظر از محل زندگی آنها در دسترس باشد. این اغلب به‌عنوان کمک به «مردم» به جای کمک به «مکان‌ها» بیان می‌شود- هدف سیاست باید کمک به مردم برای دسترسی به فرصت‌های اقتصادی در هر کجا که این فرصت‌ها وجود دارد، باشد نه اینکه فرصت‌های اقتصادی را به طور مساوی در مناطق مختلف پخش کند. به طور کلی شواهد خوبی برای این تصور وجود دارد که افزایش تمرکز شهری با افزایش بهره‌وری و رشد اقتصادی مرتبط است، اگرچه اندازه دقیق اثرات به طور قابل توجهی در مطالعات و کشورها متفاوت است (Rodriguez-Pose, 2016; OECD, 2018b) در ادبیات همچنین به برخی دلایل محتاط بودن در مورد رویکرد صرفاً نافیایی و تراکم‌محور اشاره می‌کند از جمله:

- مناطق با عملکرد ضعیف‌تر همچنان به عملکرد اقتصاد ملی کمک می‌کنند. با بسط بهبود عملکرد این مناطق احتمالاً از رشد اقتصادی گسترده‌تر حمایت می‌شود در حالی که عدم حمایت از آنها احتمالاً رشد اقتصادی کل را متوقف می‌کند (OECD, 2012).
- مناطق شهری لزوماً همیشه سریع‌ترین رشد را ندارند. برای مثال بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۷، مناطق روستایی در کشورهای OECD سریع‌تر از مناطق شهری رشد کردند (OECD, 2012). به این ترتیب، تمرکز بیش از حد بر مناطق شهری ممکن است فرصت‌هایی را برای ارتقای رشد از دست بدهد.
- رشد اقتصادی گسترده‌تر احتمالاً کشورها را در برابر شوک‌های اقتصادی آسیب‌پذیرتر می‌کند و تأثیر جغرافیا را بر شانس زندگی فردی کاهش می‌دهد (OECD, 2012).
- تراکم نیز می‌تواند اثرات منفی داشته باشد. هزینه‌های بالقوه برای ترویج رشد مناطق شهری بزرگ در حال حاضر شامل مواردی مانند آلودگی و تراکم ترافیک است.
- پیامدهای اخلاقی و سیاسی آشکاری برای فرصت دادن به برخی از مناطق «بازمانده» وجود دارد در حالی که تمرکز بر اقدامات توسعه‌ای در شهرهای بزرگ است (Hendrickson et al., 2018; Rodriguez-Pose, 2018).

در نتیجه، به نظر می‌رسد سطح معقولی از حمایت در محافل سیاستی برای رویکرد مکان‌محور به سیاست توسعه وجود دارد که تا حدی سعی در کاهش یا بهبود نابرابری‌های جغرافیایی از نظر توسعه دارد (OECD, 2018b; Hendrickson et al., 2018). باید توجه داشت که رویکرد مکان‌محور به سیاست توسعه، مانع از تلاش برای مهار منافع اقتصادهای انبوه نمی‌شود (Barca, 2011). در واقع، (OECD, 2018b) هم از یک

سیاست مکان محور حمایت می‌کند و هم تأکید دارد که شهرهای با عملکرد خوب یکی از ویژگی‌های کلیدی مناطق کمتر توسعه یافته هستند که به مناطق توسعه یافته‌تر رسیده‌اند.

استفاده سیاست‌گذاران از مداخلات مکان محور موضوع جدیدی نیست. به عنوان مثال در بریتانیا کمک‌های انتخابی منطقه‌ای، یک سیاست کمک مالی تجاری از دهه ۱۹۷۰ است که مناطقی را بر اساس معیارهای بیکاری و تولید ناخالص داخلی سرانه، انتخاب و هدف قرار می‌داد. تلقی نظری سیاست‌های مکان محور بر تمایل به ایجاد سرمایه نامشهود توسط عوامل محلی و ترکیبی از عوامل خاص متمرکز شده است و همچنین در مورد مداخلات مکان محور که در آن شکست‌های بازار وجود دارد. به‌ویژه به دلیل پدیده‌هایی مانند عدم تحرک سرمایه، کار و زمین، قدرت انحصاری فضا، هزینه‌های ثابت به عنوان مانعی برای ورود و خروج به بازار، وجود عوامل خارجی محدود به فضا منتقدان، حامیان مداخلات مکان محور را به ضعف در کنار آمدن با ماهیت نامتوازن ذاتی رشد (Gill, 2010)، حمایت‌گرایی انجام شده توسط منافع محلی قدرتمند، نسبت دادن نادرست تفاوت دستمزدها به مناطق به جای افراد متهم می‌کنند (Gibbons et al., 2010). همچنین از این رویکرد به واسطه تشویق مردم فقیر برای ماندن در مناطق فقیر (Glaeser and Gottlieb, 2008) و افزایش فعالیت اقتصادی در مناطق کمتر تولیدی، انتقاد می‌کنند (Glaeser, 2008).

فرض اساسی رویکرد مکان محور که توسط کمیسیون اروپا تأیید شده (Barca, 2009) این است که رفتارهای اقتصادی و اجتماعی اساساً در جای خود قرار گرفته‌اند و به این ترتیب تابع زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نهادی محلی هستند. در اقتصاد دانش پسا فوردیست، این امر از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا تبادل وابستگی‌های متقابل و غیرمعمول که برای شرکت‌های رقابتی حیاتی است به عوامل زمینه‌ای بستگی دارد و بنابراین به طور قابل توجهی بین مکان‌ها در رابطه با این‌ها متفاوت است (McCann and Rodríguez-Pose, 2011). توسعه نیافتگی - شکست مناطق در استفاده مولد از منابع در دسترس - عمدتاً به دلیل ناتوانی در ارائه سرمایه‌گذاری‌ها و نهادهای مؤثر رخ می‌دهد که در نتیجه ناتوانی یا عدم تمایل نخبگان محلی است یا به دلیل جریان سرمایه و نیروی کار به خارج از منطقه در پی فرایند انباشت حرکت می‌کنند (Barca, 2009).

به نظر می‌رسد بحث بین حامیان رویکردهای مکان محور و رویکردهای نفضایی در توسعه منطقه‌ای بر دو تفاوت در مفروضات در رابطه با عوامل علی در پس فرایند انباشتگی و درجه کارآمدی استوار بوده که حاصل اقدامات سیاست منطقه است. در جایی که تراکم نتیجه نیروهای بازار هستند، سرمایه‌گذاری عمومی خارج از تراکم‌های ناکارآمد است و می‌تواند صرفاً از منظر عدالت توجیه شود؛ بنابراین به نام توزیع بهینه عوامل متحرک، توسعه منطقه‌ای باید به شکل سرمایه‌گذاری‌های نفضایی باشد که از تراکم بازار محور حمایت می‌کند.

بنابراین اگر فرایند تراکم به شدت تحت تأثیر نیروهای غیربازاری قرار گیرد، تشخیص اینکه مراکز شهری بزرگ پر بارترین مکان‌ها هستند، مشکل‌ساز است. استنباط این است که سرمایه‌گذاری‌های نافیایی به ندرت از نظر فضایی خنثی هستند (McCann and Rodríguez-Pose, 2011) و علاوه بر این، آنها اغلب شهرهای خاص را به هزینه دیگران ترویج می‌کنند. در واقع، سیاست‌های نافیایی ممکن است اثرات متفاوتی بر فضا داشته باشند، زیرا مشوق‌ها به صنایعی که حضورشان در برخی مناطق قوی‌تر از مناطق دیگر است اعطا می‌شود یا سرمایه‌گذاری‌های حمل‌ونقل تنها در جایی انجام می‌شوند که یک مورد تقاضامحور وجود دارد و به جای سرمایه‌گذاری در رشد مناطق عقب‌مانده، تجمعات و تراکم‌های موجود را تقویت می‌کند. علاوه بر این، سرمایه‌گذاری‌های خصوصی اغلب در هماهنگی با سرمایه‌گذاری‌های عمومی انجام می‌شوند و به دلیل نیاز به کالاها و خدمات عمومی برای امکان‌پذیر ساختن عملکرد کارآمد بازارهایی که بازیگران خصوصی در آن‌ها خواه در میان‌مدت و بلندمدت در زمینه آموزش و پرورش یا به طور بالقوه مستقیم در برنامه‌ریزی شهری و کاربری اراضی حضور دارند. نتیجه یک فرایند علیت تجمعی است که در آن سرمایه‌گذاری دولتی به دنبال سرمایه‌گذاری خصوصی است که به نوبه خود از سرمایه‌گذاری دولتی پیروی می‌کند (Barca, 2009).

رویکرد مکان‌محور به اهمیت سرمایه اجتماعی اشاره نمی‌کند. شبکه‌سازی در طول فرایند ناقص است. فقدان تفکر و ایده وجود دارد در مورد اینکه چگونه مشارکت جامعه محلی - کسب‌وکار، رهبران محلی، سازمان‌های اجتماعی و جامعه علمی - در مورد مسائل مهم برای شهرها و مناطق ایجاد می‌شود. این یکپارچگی برای حفظ و ایجاد پیوندها و احساس هویت جوانان با منطقه است؛ بنابراین باید بر هم‌افزایی در میان شبکه ذینفعان و یکپارچه‌سازی پروژه‌ها بر اساس نیازهای محلی و پتانسیل محلی تأکید شود. بسیار مهم است که بحث بر روی نیازهای واقعی مناطق متمرکز شود و نه بر منافع و پروژه‌های خاص ذینفعان.

۲-۶- بررسی انتقادی رویکردهای مرتبط با سیاست‌های توسعه

شناسایی همگرایی‌ها و واگرایی‌ها برای ایجاد راه رو به جلو پس از تشریح رویکردهایی که در پس بحث کنونی نهفته است، می‌توان گام‌هایی به جلو برداشت. این کار را می‌توان ابتدا با شناسایی محل تلاقی همه رویکردها به جز رویکرد بازتوزیعی انجام داد. این تقاطع که به‌طور قابل توجهی گسترده است، در موارد زیر در چند گزاره خلاصه می‌شود. در نهایت، این گزاره‌ها مشخص می‌کند که چگونه رویکرد مکان‌محور در مقایسه با سایرین متمایز است.

۱- نابرابری بالای بهره‌وری و درآمد سرانه بین مکان‌ها احتمالاً پایدار خواهد بود، یعنی همگرایی درآمد سرانه مکان‌ها هدف مناسبی برای سیاست توسعه نیست؛ اما نابرابری بالا می‌تواند نشان‌دهنده شکست برخی از مکان‌ها در بهره‌برداری از پتانسیل رشد خود باشد، بنابراین باید به بررسی دقیق سیاست‌ها نیاز داشته باشد. علاوه بر این، زمانی که اختلاف درآمد سرانه بالایی بین مکان‌های یک کشور با هویت‌های فرهنگی،

تاریخی یا قومی متفاوت وجود داشته باشد، ممکن است ساختار جامعه آن ملت را از بین ببرد. همان‌طور که با رویکرد بازتوزیعی و مکان‌محور به درستی درک می‌شود.

۲- اقتصادهای انبوه، محرک اصلی رشد هستند. بسیار بعید است سیاست‌هایی که عمده‌اً برای کاهش مزایای اقتصادهای انبوه در یک شهر طراحی شده‌اند به دیگران کمک کند. توافق گسترده‌ای در مورد این موضع وجود دارد؛ زیرا هیچ‌یک از رویکردها به‌جز در برخی نسخه‌ها، نسخه دلسوزانه رویکرد بازتوزیعی «ضد شهری» نیست؛ اما این توافق جای زیادی برای استدلال می‌گذارد که تراکم نه‌تنها در کلان‌شهرها بلکه در شبکه‌های شهرهای میانی ایجاد می‌شوند. همچنین فضایی برای استدلال باقی می‌گذارد که تراکم (به‌ویژه آنهایی که در کلان‌شهرها هستند) با اثرات بیرونی منفی و همچنین مثبت مواجه می‌شوند و طرد اجتماعی را در محدوده خود ایجاد می‌کنند و هیچ‌یک از این دو پدیده را نمی‌توان پیش‌بینی کرد. علاوه بر این، چنین است که سرمایه‌گذاری‌های مستقیم دولت در نخست شهرها، نقش اساسی در توسعه تراکم بازی می‌کند (آنها «اغلب میزان یارانه‌های ارائه شده به مناطق کم‌اهمیت سیاسی» را کم می‌کنند). بنابراین، بازده آنها از نظر منافع عمومی (چه در بعد اقتصادی و چه در بعد اجتماعی) باید در مقایسه با سایر مداخلات صریحاً فضا‌محور در شهرها و مناطق فرعی و غیر نخست شهری ارزیابی شود.

۳- رفاه مردم، نه رفاه هر مکان معین، باید هدف سیاست توسعه باشد. حتی طرفداران رویکرد بازتوزیعی نیز با این گزاره موافق هستند. هرگونه تلاش برای خواندن بحث کنونی به گونه‌ای که گویی برخی رویکردها مربوط به افراد و برخی دیگر به مکان‌ها مربوط می‌شود، مضحک است. موضوع مورد بحث متفاوت است. برخی از رویکردها- یعنی رویکردهای مکان‌محور و اجتماع‌محور- استدلال می‌کنند که رفاه هر فرد، با توجه به تمام ویژگی‌های فردی آن، به زمینه‌ای که در آن زندگی می‌کند نیز بستگی دارد. آنها همچنین استدلال می‌کنند که پرداختن به رفاه یک فرد و طراحی نهادهای مناسب برای انجام این کار مستلزم در نظر گرفتن زمینه است. درنهایت، آنها به این واقعیت اشاره می‌کنند از آنجایی که همبستگی قطعی بین برابری و رشد وجود ندارد پرداختن به رفاه مردم مستلزم مراقبت از رشد و ارتقای شمولیت اجتماعی با اشاره به مکان خاص است.

۴- بعید است که تلاش برای کاهش طرد اجتماعی در داخل شهرها با «جابجایی مردم یا ایجاد مشاغل محلی یا نوسازی ساختمان‌ها» به نتیجه‌ای منجر شود. مستقل از هرگونه فرضی در مورد اینکه محله‌های محروم، مستقل از ویژگی‌های مردم، امید و آمال آنها را کاهش می‌دهند یا به طور سیستماتیک زندگی‌شان را بدتر می‌کنند. این گزاره با تحرک بسیار زیاد نیروی کار و سکونت و هزینه‌های رفت‌وآمد کم در داخل شهرها و با پاسخ مشخص قیمت زمین و مسکن به تمام ویژگی‌های موقعیت مکانی است؛ اما طرفداران رویکرد اجتماع‌محور و مکان‌محور استدلال می‌کنند که این گزاره علاوه بر آن تأکید می‌کند که هرگونه مداخله زمانی که از بالا به پایین باشد و بر اساس دانش و ترجیحات مردم ساکن در محله‌های محروم نباشد،

چقدر بی‌اثر است. همچنین بیان می‌کنند که یک مورد قوی برای مداخلات متناسب با مکان وجود دارد که با هدف ارائه خدمات عمومی (آموزش، بهداشت، مراقبت از کودکان و سالمندان و غیره) در محله‌هایی که کیفیتی مشابه یا بالاتر نسبت به سایر محله‌ها دارند و بر اساس نیازهای خاص آن‌ها شکل می‌گیرند. در واقع، آن‌ها استدلال می‌کنند که حتی یک طرح از بالا به پایین برای نوسازی شهری محله‌های مسئله‌دار می‌تواند تأثیر مثبتی بر ساکنان اصلی داشته باشد، اگر به آنها فرصت داده شود از منافع سرمایه‌ای ناشی از افزایش قیمت خانه‌ها به دلیل بازسازی (که سپس به عنوان منبع «انباشت اولیه سرمایه» عمل می‌کند) بهره‌مند شوند.

۵- در مناطق عقب‌مانده ارائه مشوق‌های اقتصادی برای ماندن و اقداماتی از قبیل «بزرگراه‌ها، راه‌آهن‌ها و فرودگاه‌ها» در آن مناطق بیهوده است، در حالی که ابزار اصلی باید «بهبود» نهادهای اساسی و خدمات ضروری باشد. همه رویکردها- یک‌بار دیگر به‌جز رویکرد بازتوزیعی- بر روی این گزاره همگرایی دارند. اختلاف‌نظر در مورد چگونگی ارائه این نهادها و چگونگی بهبود خدمات ضروری است. با توجه به رویکرد نهاد کامل، یک مدل منحصر به فرد وجود دارد که باید بدون ارجاع به مکان اجرا شود. با توجه به رویکرد تراکم‌محور، این بر عهده «منافع توسعه خصوصی» است. بر اساس رویکرد مکان‌محور، نهادهای اساسی و خدمات ضروری باید متناسب با مکان طراحی شوند و یکپارچگی نیازمند حکمرانی چندسطحی است که هم نهادهای برون‌زا و هم عوامل درون‌زا (متعلق به مکان) را شامل می‌شود. «مکان‌محور بودن» نباید ویژگی برخی از سیاست‌های مسکونی که در کنار سیاست‌های سنتی بخشی قرار می‌گیرد، باشد بلکه باید ویژگی همه سیاست‌های توسعه‌ای باشد که توسط بودجه عمومی تأمین می‌شود.

مهاجرت معیاری برای سنجش تمایل مردم جهت بهبود زندگی خود و فرزندانشان است و سیاست‌هایی که با هدف عقب‌نگه‌داشتن مردم در مکان‌ها با جبران هزینه‌های سرمایه‌ای بالاتر برای انجام تجارت در آنجا یا سایر یارانه‌ها انجام می‌شود، نامناسب است. به‌جز طرفداران رویکرد بازتوزیعی، همه با این گزاره موافق هستند. با توجه به فرصت‌هایی که مهاجرت هم برای مهاجران و هم برای خانواده‌هایشان فراهم می‌کند، همه با این پیشنهاد موافق هستند. اگرچه نیاز به جلوگیری از حرکت‌های عمده و مخرب توده‌های مردم به سمت تراکم و با مدیریت بد است. ممکن است نیاز به اقدامات موقتی با هدف جلوگیری از جابجایی افراد داشته باشد، در حالی که سیاست‌های بهتر و پایدارتری در حال طراحی هستند؛ اما به همان اندازه نامناسب و حتی نفرت‌انگیزتر است مردمی را که انتخابی برای مهاجرت ندارند، از طریق سیاست‌های عمومی «بازارمحور» تشویق کنیم، بدون اینکه از قبل به موضوع ارتقای شمولیت اجتماعی مهاجران پرداخته شود. در واقع، این انگیزه‌ها روی این واقعیت حساب می‌کنند و از این واقعیت سوءاستفاده کرده که این مهاجران انتخابی ندارند. در عوض، سیاست توسعه باید به مردم در همه مکان‌ها- از طریق آموزش، مشارکت دموکراتیک در تصمیم‌گیری، مسکن مناسب، تأمین آب، مراقبت از کودکان و سالمندان- این فرصت را

بدهد تا ارزیابی نمایند که آیا می‌خواهند بمانند یا حرکت کنند. این همان چیزی است که رویکرد مکان محور از آن حمایت می‌کند.

جدول ۱: مقایسه رویکردهای پنج‌گانه در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای

توسعه سرزمینی	اجتماع محور	باز توزیعی	تراکم محور	نهادهای کامل	رویکردها	گزاره
***	***		***	***	مهاجرت معیاری برای سنجش تمایل مردم برای بهبود زندگی خود و فرزندانشان است	
***	***		***	***	در مناطق عقب‌مانده ارائه مشوق‌های اقتصادی برای ماندن و اقداماتی از قبیل «بزرگراه، راه‌آهن‌ها و فرودگاه‌ها» در آن مناطق بیهوده است	
***	***				رفاه هر فرد، با توجه به تمام ویژگی‌های فردی آن، به زمینه‌ای که در آن زندگی می‌کند نیز بستگی دارد	
***					پرداختن به رفاه مردم مستلزم مراقبت از رشد و ارتقای شمولیت اجتماعی، با اشاره به مکان خاص است	
***		***			زمانی که اختلاف درآمد سرانه بالایی بین مناطق یک کشور با هویت‌های فرهنگی، تاریخی یا قومی متفاوت وجود داشته باشد، ممکن است ساختار جامعه آن ملت را از بین ببرد	
***			***	***	تشویق مردم به مهاجرت از طریق سیاست‌های عمومی «بازارمحور» بدون ارتقای شمولیت اجتماعی	
***					سیاست توسعه مبتنی بر مهاجرت باید از طریق آموزش، مشارکت دموکراتیک در تصمیم‌گیری و مسکن مناسب به مردم فرصت ارزیابی بدهد	
			***	***	بهبود نهادهای اساسی و خدمات ضروری بدون ارجاع به مکان	
			***	***	کاهش طرد اجتماعی مبتنی بر «جابجایی مردم یا ایجاد مشاغل محلی یا نوسازی ساختمان‌ها»	
***	***				کاهش طرد اجتماعی مبتنی بر دانش و ترجیحات مردم ساکن در محله‌های محروم	
	***				بیشتر دانش مورد نیاز برای انطباق نهادها و سرمایه‌گذاری‌ها با زمینه، از قبل و درون اجتماع محلی وجود دارد	
		***			تأکید بر نابرابری‌های درآمدی درون منطقه‌ای و شکاف‌های منطقه‌ای در تولید ناخالص داخلی سرانه	

مأخذ: یافته‌های تحقیق

۲-۷- چارچوب یکپارچه برای سیاست‌های توسعه منطقه‌ای

ایده‌محوری این است که مدلی برای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای پایدار وجود ندارد و یک مدل هیچ‌وقت نمی‌تواند به صورت کامل تأیید شود، چون هنوز هم استثنائات ناشناخته‌ای ممکن است که منتظر اکتشاف باشند. با این حال رویکرد توسعه سرزمینی، رویکردی اجتماعی- فضایی است که در آن همه جنبه‌های زندگی اعم از جنبه‌های اقتصادی، سیاسی یا فرهنگی در فضا و مکان با تکیه بر نقش شبکه ذینفعان مورد بحث قرار می‌گیرند. درست همان‌طور که فرایند فضایی نابی وجود ندارد، به همین ترتیب فرایند اجتماعی غیرفضایی هم وجود ندارد. رویکرد توسعه سرزمینی نابرابری را ذاتی رشد نمی‌داند و به نقش نیروهای

اقتصادی- اجتماعی در تولید و بازتولید آن تأکید دارد. در ادامه این رویکرد در جزییات مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲-۷-۱- تمرکززدایی و حکمروایی سرزمینی به عنوان اشکال نوظهور فرایندهای پویایی سرزمینی

از اوایل دهه ۱۹۹۰، بحث‌هایی در مورد مناسب بودن سطح منطقه‌ای برای تنظیم و درک پویایی‌های اقتصادی به وجود آمد. برخی از مؤلفین از واژه‌های «منطقه‌گرایی جدید»^۱ (Keating et al., 2003) یا «محل‌گرایی جدید»^۲ (Goetz and Clarke, 1993) برای اهمیت منطقه در منطق اقدامات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی استفاده کرده‌اند. نهادهای سرزمینی در فرایندهای توسعه برای سیاست‌های تمرکززدایی مطلوب است، خواه شامل تقویت ساختارهای منطقه‌ای و سرزمینی، افزایش جنبش‌های هویتی منطقه‌ای و یا افزایش تقاضای برخی مناطق برای خودمختاری باشد. مکاتب فکری مختلف در مورد توانایی ابزارها و سیاست‌های ملی در حل مشکلات اقتصادی و اجتماعی شبیه دارند و معتقدند که رویکردها در سطح منطقه‌ای (در یک کشور کوچک) کارآمدتر است. به‌ویژه در این سطح است که با درک بهتر محدودیت‌ها و اقدامات مشخص‌کننده آنها در یک محیط بین‌المللی که با سطح بالایی از یکپارچگی نهادی و وابستگی متقابل اقتصادی مشخص می‌شود، می‌توان راه‌حل‌های کارآمدی برای مسئله رقابت‌پذیری شرکت‌ها پیدا کرد (Scharpf, 1991).

بنابراین نقش نهادهای منطقه‌ای از اجرای سیاست‌های رقابتی و بازتوزیعی توسط دولت به نقش کارآفرینان سرزمینی تغییر می‌کند که به دنبال مدیریت و سازمان‌دهی مناطق به‌گونه‌ای هستند که آنها را کارآمد و جذب سرمایه‌گذاری کرده است. تغییری که به موجب آن سرزمین‌ها درگیر شکلی از رقابت می‌شوند که نماد آن افزایش نهادهای توسعه است (Halkier et al., 1998). نقش این نهادها- بازیگران اصلی توسعه- نه تنها بر اساس سیاست‌های منطقه‌ای، بلکه در مورد اجرای مکانیسم‌هایی برای توسعه عرضه آموزش و مهارت‌ها، فناوری‌ها و امکاناتی است که به انتظارات از نظر زمین، مسکن و حتی محیط طبیعی، پاسخ می‌دهند. این منطق محدود به سطح منطقه‌ای نیست بلکه شامل شهرها، شهرهای بزرگ و مناطق شهری یا روستایی می‌شود (Harvey, 1989) و با توسعه ائتلاف محلی بین بازیگران اجتماعی و سیاسی به منظور ارتقای رشد اقتصاد محلی ترکیب می‌شود (Keating et al., 2003). اگرچه، آنها در بستر نئولیبرالی قرار می‌گیرند؛ اما گاهی اوقات مبتنی بر ایدئولوژی‌های مختلف هستند. از این‌رو چنین ائتلافی نقشی کلیدی ایفا می‌کنند و مجموعه نهادهای محلی را تشکیل می‌دهند که در ابتدا تصمیمات مربوط به تولید کالاهای عمومی برای توسعه و ایجاد روابط بین فعالان اقتصادی گرفته می‌شود.

برخی از مؤلفین نسبت به افراط‌گرایی و تأثیرات منفی این رویکرد کارآفرینانه هشدار داده‌اند (Harvey, 1989). درواقع، ابتکارات نوآوری و سرمایه‌گذاری‌های تأیید شده توسط سرزمین‌ها به منظور متمایز کردن

1. New Regionalism
2. New Localism

خود و به دست آوردن مزیت رقابتی، فقط نسبی و موقتی هستند که آنها را در معرض فشارهای نژادی قرار می‌دهد که در آن هر قلمرو به دنبال رهبری در زمینه جذب است. مشوق‌های حاصل از این اقدام، ریسک‌های ناکارآمد بسیار است.

علاوه بر این، بحث مهمی در مورد تسهیم صلاحیت‌ها و منابع بودجه‌ای بین سطوح مختلف قدرت، از محلی گرفته تا ملی و حتی فراملی وجود دارد. گاهی اوقات به عنوان فدرالیسم مالی توصیف می‌شود، این رویکردها به موضوعات مختلفی مربوط می‌گردد: بهینه بودن توزیع قدرت و منابع مالی، هماهنگی فعالیت‌ها بین دولت‌های محلی در داخل یک ایالت فدرال، اثرات خارجی بین منطقه‌ای، برابری و همبستگی، نقل و انتقالات مالی و رقابت مالیاتی. این‌ها به طور سنتی در قالب سه کارکرد اصلی تخصیص داده شده به بخش دولتی، بر اساس نوع‌شناسی ماسگریو، مورد توجه قرار می‌گیرند: (Musgrave, 1959) کارایی تخصیص منابع، بازتوزیع عادلانه درآمد و تثبیت اقتصاد کلان و ارتقای رشد.

اگر در ادبیات، سطح ایالتی یا فدرال به عنوان مناسب‌ترین سطح برای عملکرد ثبات اقتصاد کلان، به‌ویژه در رابطه با ابعاد بودجه و مالی شناخته شود، تحلیل‌های علل رشد عموماً به این نتیجه می‌رسند که تقسیم مسئولیت بین سطوح مختلف فضایی، مناسب است؛ اما اکثر مناقشات کنونی مربوط به سطح فضایی بهینه برای کارکرد تخصیص و بازتوزیع است. رویکردهای مرتبط به کارایی تمرکززدایی از تولید کالاهای عمومی (Charles, 1956) مشروط بر تعدادی از مفروضات بودند از جمله: الف) ترجیحات بازیگران در نهادهای مختلف فدرال یکسان نیست؛ ب) مصرف‌کنندگان متحرک هستند؛ ج) وقتی کالاهای عمومی قابل تقسیم‌اند صرفه مقیاس وجود ندارد؛ و د) کالاهای عمومی مقید به مکان خاص بوده و از یک جامعه به جامعه دیگر منتقل نمی‌شود.

فدرالیسم مالی جدید تمایل دارد ارتباط این مدل را برای مدیریت هزینه‌های عمومی و استقلال مالی برای مقامات محلی زیر سؤال ببرد (Rodden, 2000; Wildasin, 2004). با این استدلال که به مقامات سطح پایین‌تر فضای زیادی برای مانور می‌دهد. شرایط سیاست‌های بودجه‌ای یا استقراض می‌تواند منجر به بدهکاری بیش از حد و توزیع غیربهینه منابع شود. علاوه بر این، مزایای رقابت مالیاتی که مناطق یکدیگر را تابع آن می‌کنند در تلاش برای جذب کسب‌وکار یکدیگر هستند، بسیار بحث‌برانگیز باقی مانده است. زیرا رقابت مالیاتی می‌تواند منجر به سطوح ناکافی مالیات در رابطه با تقاضاهای توسعه محلی یا حتی ناکارآمدی در مورد مشاغل با تحرک کم شود. درنهایت، این پرسش در مورد کارایی شیوه‌های مداخله عمومی در موضوعات بازتوزیع، به‌ویژه سازماندهی منافع اجتماعی بین افراد یا سرزمین‌ها مطرح می‌شود. مسائل مربوط به همبستگی بین منطقه‌ای و در نتیجه تحرک پایه مالیاتی نیز به برابری بین مناطق و به روابط بین دولت مرکزی و مقامات غیرمتمرکز مربوط می‌شود. راه‌حل این بحث در اجرای سیاست‌های حکمروایی

چندسطحی^۱ نهفته است (Marks et al., 1996). این اصطلاح به طور گسترده در ادبیات علوم سیاسی استفاده می‌شود (Bache and Flinders, 2004). این اصطلاح در اواسط دهه ۱۹۹۰ برای مفهوم‌سازی روابط پیچیده در اتحادیه اروپا بین بازیگران دولتی و زیرملی، بازیگران دولتی و خصوصی و بازیگران فراملی و فوق فراملی در داخل شبکه‌های متنوع روابط افقی و عمودی (Payne, 2000) پدیدار شد. در واقع بررسی دقیق تجارب، تقویت تعاملات مستقیم بین مقامات فراملی و زیرملی (به‌ویژه منطقه‌ای) در اجرای سیاست‌ها را نشان می‌دهد (Rodriguez-Pose, 2002). به عنوان مثال، در این مدل پویایی منطقه‌ای را نمی‌توان به منطق بین دولتی به لایه‌های محلی (منطقه‌ای) و ملی (فدرال) کاهش داد.

اگرچه دولت‌ها بازیگران اصلی فرایند تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های عمومی باقی می‌مانند؛ اما فرایندهای تصمیم‌گیری جمعی باعث می‌شود که کنترل مدیران هر ایالت تا حدودی از بین برود. در حالی که در این میان بازیگران زیرملی به طور مستقیم در عرصه‌های ملی، فراملی و ایجاد انجمن‌های فراملی مشارکت دارند. بنابراین ایالت‌ها دیگر تنها پیوند بین بازیگران محلی و ملی نیستند و در حال حاضر به عنوان یک بازیگر در میان بسیاری از عوامل در سطوح مختلف ظاهر می‌شوند. برخی این تحول را از طریق تنوع مقیاس‌های جغرافیایی (از محلی به جهانی) از عوامل جانبی مرتبط با تأمین کالاهای عمومی توجیه می‌کنند (Hooghe and Marks, 2001). با این حال، برخی از زمینه‌های فعالیت عمومی همچنان از اختیارات دولت‌های ملی است. به عنوان مثال تنظیم بازار کار، مالیات و سرمایه‌گذاری عمومی که دو مورد آخر آنها را قادر می‌سازد تا عملکرد توزیع مجدد بین مناطق برخوردار و مناطق کمتر توسعه یافته را انجام دهند.

به دنبال نوآوری‌های نهادی ناشی از تمرکززدایی، بازیگران محلی در بسیاری از کشورها شیوه‌های جدیدی از اقدامات عمومی و مشارکت در تصمیم‌گیری را آزمایش کردند و از یک سازمان هرمی یا سلسله‌مراتبی مبتنی بر نهادهای عمومی به یک سازمان شبکه‌ای (Kooiman, 2000; Powell, 1991) شامل مشارکت‌های دولتی و خصوصی (Wettenhal, 2003) و فراتر از این، مشارکت بازیگران مختلف (Pierre, 2000) منتقل شدند. مفهوم حکمروایی سرزمینی مورد استفاده قرار گرفت که نشان‌دهنده ظهور روش جدیدی برای اداره مناطق، بر اساس مشارکت بازیگران محلی و اجرای پروژه‌های جمعی و مشارکتی از آینده است (Torre & Traversac, 2011).

مفهوم حکمروایی سرزمینی در پاسخ به دو تغییر اساسی در مناطق، در زمینه افزایش رقابت و در زمانی که یافتن مسیرهای جدید به سوی توسعه ضروری می‌باشد، پدیدار شده است. نخستین تغییر در افزایش ناهمگونی و در نتیجه پیچیدگی بازیگران محلی، به‌ویژه در مناطق روستایی و حومه شهری نهفته است: موزاییک ذینفعان نه‌تنها شامل مقامات دولتی، بلکه شامل تولیدکنندگان خدمات و کالاهای صنعتی و همچنین ساکنان قدیمی و جدید؛ حتی گردشگران و بازدیدکنندگان می‌شود. دومین تغییر، مشارکت

فزاینده مردم است که مایلند در فرایندهای تصمیم‌گیری و پروژه‌های منطقه‌ای شرکت کنند و از طریق فشارها یا گروه‌های کنشگری مانند انجمن‌ها یا لابی‌های کم و بیش رسمی، بر تغییرات دموکراسی محلی تأثیر بگذارند. همچنین باید توجه داشت که تعداد نهادهای مسئول تصمیم‌گیری یا اجرای سیاست‌های عمومی در سطح محلی افزایش یافته است. به عنوان مثال، در فرانسه نهادهای همکاری بین‌شهری و «مناطق پروژه» در کنار شهرداری‌ها، سطح اصلی مدیریت معرفی شده‌اند. این مورد و همچنین صلاحیت‌های فزاینده شوراهای اداری و منطقه‌ای، بر پیچیدگی چشم‌انداز اقدامات عمومی افزوده است (Torre, 2016). حکمروایی سرزمینی را نمی‌توان به اعمال قدرت محلی توسط خدمات غیرمتمرکز دولتی تقلیل داد و نه به اقدامات انجام شده توسط مقامات محلی یا منطقه‌ای. این شامل مشارکت مردم در مکانیسم‌های تصمیم‌گیری، از طریق گروه‌ها یا نمایندگان مختلف و همچنین در هم آمیختن سطوح محلی و جهانی است. باید به عنوان منبع و پشتیبان توسعه محلی یا سرزمینی تلقی شود؛ در واقع هدف آن این است: (۱) ترویج اجرای پروژه‌های توسعه‌ای؛ (۲) به توسعه مکانیسم‌های مشورت گسترده کمک کند؛ (۳) تسهیل هماهنگی بین گروه‌های ناهمگن بازیگران؛ (۴) محدودیت خروج بازیگران؛ (۵) جلوگیری از درگیری‌های فرسایشی؛ و (۶) درنهایت تصمیم‌گیری در مورد مسیرهای توسعه.

این الگو، غالباً به عنوان «دولت ائتلافی / یکپارچه»^۱ یا یک فرایند هماهنگی چندسطحی و چندقطبی در محیطی چندمرکزی و بسیار نامتقارن، مکانیسم‌های موجود را زیر سؤال می‌برد و خواستار تقویت فرایندهای دموکراسی محلی یا مشورتی است. ذینفعان به‌ویژه در دوره‌های بین انتخابات فعالیت می‌کنند، بر اساس این اعتقاد که تفویض اختیارات به مقامات منتخب به خودی خود به آنها یا دولت صلاحیت عمومی نمی‌دهد و همچنین توانایی رسیدگی به همه مسائل یا پرداختن به مسائل جدید را در یک زمینه ندارد؛ بنابراین حکمروایی سرزمینی را می‌توان با جمعیتی که در جریان زندگی روزمره خودصدایی دارند (طبق مفهوم مورد نظر (Hirschmann, 1970)، برابر دانست.

بازیگران - یا ذینفعان - حکمروایی سرزمینی متعدد هستند. آنها مشمول دریافت خدمات غیرمتمرکز دولت یا مقامات محلی می‌شوند؛ اما سایر بازیگران خصوصی یا نیمه عمومی نیز در فرایندهای هماهنگی و پروژه‌های عملی نقش ایفا می‌کنند. از جمله می‌توان به تعاونی‌ها و گروه‌های تولیدکننده در بخش‌های کشاورزی اشاره کرد که لابی‌های دیرینه و ریشه‌دار یا شبکه‌های نوآوری، فناوری و انتقال دانش فعال در سیستم‌های تولید و نوآوری محلی هستند. همچنین باید توجه داشت که در زمینه برنامه‌ریزی کاربری اراضی و تصمیم‌گیری جمعی، انجمن‌ها و سازمان‌های غیردولتی با حمایت یا مخالفت با پروژه‌ها، نقش مهمی ایفا می‌کنند. سازمان‌های حفاظت از محیط‌زیست از جمله این سازمان‌ها هستند.

حکروایی سرزمینی به طور دائم در حال توسعه است؛ بنابراین مکانیسم‌های آن کاملاً تثبیت شده نیست و موضوع همچنان محل بحث و مناقشه است. این را می‌توان با تدوین قوانین مربوط به دموکراسی محلی یا مقررات پیچیده‌ای در مورد تصمیم‌گیری در پروژه‌های زیرساخت‌های عمومی اثبات کرد. این مجموعه مکانیسم‌های مشارکتی و اطلاعاتی برای تسهیل تصمیم‌گیری و اتخاذ تصمیم عمومی در نظر گرفته شده است و با افزایش سطح مشارکت، از ارتباطات گرفته تا مذاکرات مشخص می‌شود. به هر حال، این مورد روش را نیز پیچیده می‌کند. آنها همچنین به عنوان اهرم دخالت برای جوامعی هستند که گاهی اوقات به شدت علیه پروژه‌های عمومی واکنش نشان می‌دهند، به‌ویژه پروژه‌هایی که شامل ایجاد زیرساخت‌های جدید می‌شوند. در نتیجه، مخالفت‌ها و اعتراضات به‌ویژه علیه پروژه‌های توسعه حمل و نقل، انرژی و زیرساخت‌های مدیریت پسماند که توسط مقامات دولتی آغاز شده‌اند، افزایش یافته است. این امر منافع عمومی را مطرح می‌کند، زیرا این زیرساخت‌ها برای زندگی روزمره مردم، به‌ویژه در مناطق پیراشهری ضروری است؛ اما برخی از ساکنان نیز آنها را نپذیرفته و با آنها مخالفت می‌کنند. بنابراین، تعارضات مربوط به کاربری اراضی به شکل مقاومت و بیان مخالفت (از طریق شکایت و دعوی قضایی، کمپین‌های رسانه‌ای یا کنش‌های خشونت‌آمیز) در برابر تصمیماتی است که باعث نارضایتی برخی از ساکنان محلی می‌شود (Darly & Torre, 2013). تعارضات مربوط به کاربری اراضی بستری برای بازیگران خصوصی است تا تصمیمات اتخاذ شده را آزمون کنند: آنها فرایندهای آزمون و خطا هستند که از طریق آنها نوآوری‌های سرزمینی پذیرفته، اصلاح یا رد می‌شوند (Torre et al., 2014). بنابراین، این تعارضات برای برخی از ذینفعان، راهی برای آغاز بحث در مورد مسائل و مسیرهای توسعه منطقه‌ای و تأثیرگذاری بر تصمیمات با مشارکت در فرایندهای جاری است. تعارضات بخشی جدایی‌ناپذیر از فرایند مشورت در سطح محلی است، زیرا اجازه می‌دهد تا دموکراسی محلی و مشارکت مجدد ذینفعانی که در مراحل اولیه توسعه پروژه فراموش شده‌اند یا تحت اثرات منفی قرار گرفته‌اند، در نظر گرفته شوند.

بنابراین حکروایی سرزمینی شامل برخی از مدیریت‌های پیچیده روابط اقتصادی و اجتماعی (اشکال همکاری و ساختارهای مشترک) نمی‌شود. دور از رودخانه‌های طولانی و آرام، فرایندهای توسعه سرزمینی و نحوه پیدایش آنها در طول زمان شامل مراحل مذاکره، همکاری یا مماشات و همچنین دوره‌های داغ یا درگیری بیشتر است که طی آن گروه‌ها یا دسته‌های خاصی از ذینفعان بعضاً با خشونت درگیر می‌شوند، در مورد اینکه چه گام‌هایی باید برداشته شود و کدام گزینه‌ها را انتخاب کنید. فرایند حکروایی سرزمینی دارای دو جنبه مکمل است که اهمیت متقابل آنها با توجه به دوره و شرایط متفاوت است. این مورد از دیدگاه‌های متضاد ناشی می‌کند که پس از پردازش و ترکیب، منجر به تعریف مسیرهای توسعه سرزمینی می‌شود.

سیاست‌های منطقه‌ای تحت تأثیر تفکر نئوکلاسیک، مدت‌هاست به این مورد توجه کرده‌اند که تحرک عوامل تولید در جستجوی کارایی و درآمد بیشتر باید در درازمدت، رشد متوازن بین مناطق را تضمین کند.

در نتیجه این امر، اصولی برای محدود کردن مداخلات عمومی تدوین شد که خطوط اصلی آنها اساساً به منظور حصول اطمینان از عملکرد مطلوب از نظر قوانین بازار و مکان عوامل تولید، خلاصه می‌شد. با به حداقل رساندن نقص مکانیسم‌های تخصیص چنین عواملی، این سیاست‌ها تا حدی و به تدریج جای خود را به اقدامات ناشی از چارچوب‌های تحلیلی نظریه رشد درون‌زا داده‌اند. بنابراین بودجه پروژه‌های زیرساختی و همراهی فرایندهای انباشت با هدف استفاده از مزایای بیرونی مالی و تکنولوژیکی که باعث ایجاد رشد می‌شود قرار است با اقدامات مویرگی، از پویاترین کلان‌شهرها به دورترین مناطق روستایی گسترش یابد. با این حال، در دهه ۱۹۷۰ مشاهده عدم تعادل دائمی در داخل و بین مناطق از نظر توسعه منجر به اجرای سیاست‌های مختلف شد. با هدف تقویت اثرات عوامل ناملموس (دانش، همکاری، سازماندهی زنجیره‌ها و شبکه‌ها)، این سیاست‌ها به دنبال ظهور پیکربندی‌های محلی بودند که با استفاده از مزایای نسبی امکان توسعه منابع سرزمینی را فراهم می‌آورد. بنابراین سیاست‌های توسعه مناطق صنعتی و بعداً خوشه‌ها با موفقیت قابل ملاحظه‌ای روبه‌رو شد که در اوایل دهه ۲۰۰۰ پس از اتخاذ سیاست‌های گسترده بر اساس پویایی نوآوری گسترش یافت و متعاقباً تقویت شد.

به موازات آن، تمایل برای دستیابی به کارایی بیشتر در سیاست‌های عمومی و کاهش هزینه‌های اجرا منجر به تغییر اساسی به نفع فرایندهای تمرکززدایی می‌شود. تقویت اختیارات مقامات محلی و منطقه‌ای کم و بیش در همه جای جهان، با موفقیت اصول فدرالیسم مالی همراه بوده است، با هدف برآورده ساختن مؤثرتر انتظارات جمعیت، تحریک محرک‌های رشد و مهم‌تر از همه تلاش برای بار فزاینده تأمین مالی و بدهی عمومی را تا حد زیادی به قیمت اصول انسجام و فرصت‌های برابر میان سرزمین‌ها کنترل نماید. بر این اساس، معماری جدیدی برای مداخله عمومی ایجاد شده است که منجر به تغییر موقعیت اختیارات دولت می‌شود، اگرچه این نباید به عنوان تضعیف دولت مرکزی تفسیر شود. این تلاش‌ها که گاهی به عنوان «دولت از راه دور»^۱ توصیف می‌شود (Epstein, 2008)، در واقع بیشتر نشانه‌ای از استقرار حکومت‌داری چندسطحی می‌باشد که شامل تعادل‌های پیچیده است. در بازتعریف نقش لایه‌های مختلف مقامات دولتی، این شکل از حکمرانی به طور فزاینده- و لزوماً- انتظارات متنوع جمعیت محلی، تقاضاهای بیشتر از آن و نیاز به مدیریت موقعیت‌های متعارض را با تغییر تدریجی روش طرح‌های توسعه و اجرای آن در سراسر سرزمین‌ها در نظر می‌گیرد.

در رویکردهای سرزمینی، بازیگران محلی- حتی به حاشیه رانده‌شده‌ترین کنشگران- باید در شناسایی چالش‌ها، اولویت‌ها و مداخلات و سپس مدیریت مشترک راه‌حل‌ها، تأثیر مستقیم داشته باشند (Cazzuffi, 2014) رویکردهای سرزمینی بر پایه نهادهای موجود تدوین می‌شوند یا بسترهای جدیدی را برای گفتگو، مذاکره و اقدام ایجاد می‌کنند که هم مشارکتی و هم چندکنشگری هستند. آنها ممکن است از سطوح

مختلف سرزمینی آغاز شوند و به سطوح «بالتر» به سطوح زیرملی یا ملی برسند (مثلاً برای تأثیرگذاری بر سیاست‌ها) یا ممکن است از سطوح ملی یا زیرملی آغاز شوند و به سطح سرزمینی «پایین‌تر» برسند (مثلاً توانمندسازی مشارکتی برنامه‌ریزی). فرایندهای توسعه سرزمینی را می‌توان با توجه به زمینه و موقعیت توسط بازیگران عمومی، خصوصی و جامعه مدنی تشکیل و هدایت کرد. رویکردهای سرزمینی به‌ویژه برای تحول روستایی در زمینه شهرنشینی به منظور بهبود شرایط زندگی و رفاه خانوارها در نواحی روستایی یا سکونتگاه‌های فقیرنشین شهری مرتبط بوده و توانایی پرداختن به آن را دارند.

از نظر اهداف این چارچوب مفهومی، رویکردهای سرزمینی حاوی پنج اصل کلیدی می‌باشند: آنها مکان‌محور، مردم‌محور، چندکنشگر، چندسطحی و فرابخشی هستند (5: CIRAD, 2019). در رویکردهای سرزمینی، مردم و مکان‌هایی که در آن زندگی می‌کنند، کانون تلاش‌های توسعه هستند. همه هویت‌های سرزمینی عمیقاً در تاریخ، فرهنگ و دارایی‌های بیوفیزیکی خود ریشه دارند. رویکرد سرزمینی به طور کامل وابستگی‌های متقابل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی بین افراد و مکان‌های مختلف اعم از روستایی و شهری را در نظر می‌گیرد. این توجه به تعاملات بین مردم و گروه‌ها باید شامل عدم تعادل قدرت در بین بازیگران مختلف در یک قلمرو و در سطوح مختلف حکومتی باشد. تعاملات از عدم تقارن اطلاعات، دانش، نفوذ، دسترسی و کنترل بر منابع تشکیل می‌شوند.

رویکردهای سرزمینی، مکانیسم‌ها و ابزارهای نهادی موجود یا جدید را برای رسیدگی صریح به تنش‌ها و درگیری‌های سیاسی میان ذینفعان به کار می‌گیرند. هدف بیشتر آنها دستیابی به مالکیت محلی گسترده، تشویق انسجام بیشتر در بین سیاست‌های بخشی و امکان همکاری چندسطحی برای بسیج و هماهنگی بهتر منابع محلی و ملی است. رویکردهای سرزمینی می‌تواند در ایجاد توازن و رساندن صدا به طرفین مختلف ذینفعان از جمله جوامع محلی، جامعه مدنی و همچنین کنشگران بخش خصوصی و دولتی در یک قلمرو خاص مؤثر باشد. این رویکردها می‌توانند از طریق هماهنگی و یکپارچگی، هم‌افزایی بین فعالیت‌های مختلف کنشگران را باز کنند. آنها همچنین می‌توانند فرایندها و مکانیسم‌هایی را برای مقابله با عدم توازن قدرت بین ذینفعان مختلف ایجاد نمایند. کنشگران توانمند و متنوع در سطوح محلی می‌توانند از مکانیسم‌های سرزمینی برای تأثیرگذاری و شکل دادن به برنامه‌های سیاست ملی از روش‌هایی استفاده کنند که اولویت‌های محلی را مورد توجه قرار دهد. این‌ها ممکن است مستلزم مذاکرات دشواری برای به حداقل رساندن یا کاهش دادوستدها از طریق فرایندهای چندبخشی و چندسطحی باشد که کنشگران با نیازها و منافع متنوع را گرد هم می‌آورد.

رویکردهای سرزمینی نیازی نیست که منافع کنشگران یا سیاست‌های مختلف زیرملی، ملی و بین‌المللی را کنار بگذارد. در عوض، با قرار دادن مردم و مکان‌هایی که در آن زندگی می‌کنند در مرکز فرایند توسعه، رویکردهای سرزمینی این پتانسیل را دارند که توسعه‌بخشی و چندبخشی را گسترش داده و چارچوب‌بندی یا جهت‌دهی مجدد کنند. درک عمیقی در نظام‌های علمی و بخش‌ها وجود دارد که اکوسیستم‌های سالم-

متشکل از بسیاری از منابع طبیعی و مصنوع مختلف که در طیف وسیعی از کاربری‌های اراضی در تعامل هستند- زیربنای کشاورزی، اقتصاد، معیشت پایدار و بهداشت انسان است (Forster et al, 2021).

۲-۷-۲- اصول و مزایای توسعه سرزمینی مبتنی بر الگوی اجتماع محور

الگوی اجتماع محور روشی برای مشارکت ذینفعان در سطوح پایین تر از جمله اجتماع هدف و فعالین اقتصاد محلی در طراحی و اجرای استراتژی‌های یکپارچه محلی است که به آنها کمک می‌کند تا به آینده بهتر و پایدارتری دست یابند. این الگو می‌تواند ابزاری قدرتمند و خاص باشد، به ویژه در مواقع بحران اجتماعات محلی می‌توانند اقداماتی در جهت الگوهای توسعه اقتصادی اجتماعی انجام دهند که هوشمندانه‌تر، پایدارتر و فراگیرتر باشند.

الگوی توسعه اجتماع محور که مبتنی بر مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های دولتی و غیردولتی است باید: متشکل از نمایندگان گروه‌های اجتماعی- اقتصادی بخش خصوصی و عمومی و دولتی هدایت شود. از طریق استراتژی‌های اجتماع هدف و مبتنی بر مناطق هدف، به صورت چندبخشی و یکپارچه صورت می‌گیرد. بر اساس ملاحظات، نیازها و دارایی‌های اجتماع هدف طراحی می‌شود و باید مشتمل بر ویژگی‌های ابتکاری و نوآورانه اجتماع هدف، شبکه‌سازی متناسب و همکارانه باشد. منطق بنیادی استفاده از الگوی اجتماع محور در پاسخ به نتایج الگوی برنامه‌ریزی سنتی است که متمرکز بر رویکردهای بالا به پایین بود. بدین ترتیب، این الگو درصدد رقابت یا مخالفت با رویکرد بالا به پایین از سطح ملی، منطقه‌ای یا محلی نیست بلکه در عوض به دنبال تعامل بین آنها برای دستیابی به نتایج بهتری است (امیرحاجلو، ۱۴۰۰).

در شکل ۲ مزایای اصلی استفاده از رویکرد سرزمینی در رابطه با اصول اجتماع محور خلاصه شده است:



شکل ۲: نمایش شماتیک اصول رویکرد توسعه اجتماع محور

مأخذ: امیرحاجلو، ۱۴۰۰

۲-۷-۳ - دامنه فرایندها و محیط‌های نهادی برای برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع محور

برای اهداف چارچوب و تحلیل برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی، چهار دستور کلیدی بحث می‌شود: اول، رویکرد سرزمینی یک چشم‌انداز مشترک ایجاد می‌کند که هدف آن طراحی و ارائه راه‌حلی است که برای مردم و مکان‌های روستایی و شهری مناسب است. دوم، بعد فضایی یک قلمرو برای اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه، سطوح و انواع مختلف حکومت (قبیله‌ای، ناحیه‌ای، شهری، استانی، ایالتی، ملی، بین‌المللی و غیره) را درگیر می‌کند. سوم، پیچیدگی عملکردی و فضایی رویکردهای سرزمینی مستلزم تأمین مالی نهادی است، چه از طریق سازمان‌های حامی یا سازمان‌های مالی موجود، یا از طریق ایجاد ترتیبات جدید حکمروایی، تخصیص بودجه. چهارم، توسعه سرزمینی مستلزم مشارکت پایدار و بلندمدت در سطوح و حوزه‌های اداری است. پروژه‌ها می‌توانند از فعالیت‌های خاص در فرآیند پشتیبانی کنند، اما جایگزین بنیادهای بلندمدت سازمانی نمی‌شوند (CIRAD, 2019: 6-7).

راه‌حلی که «متناسب با مردم و مکان» هستند، نیازمند رویکردهای سرزمینی هستند، صدا و قدرت کنشگران محلی - از جمله آن‌هایی که اغلب در معرض خطر عقب ماندن هستند مانند نواحی فقیرنشین و کم برخوردار و حاشیه‌ای - را در طراحی مسیر توسعه خود بگنجانند و دیدگاه‌های بخش خصوصی و دولتی مرکزی را ادغام و گاهاً چارچوب‌بندی مجدد کنند. این راه‌حل‌ها بر اساس استحکام پیوند سیاسی، تاریخی،

فرهنگی و اجتماعی- اقتصادی بین مردم و محیط زندگی آنها ساخته می‌شوند. این روابط، ماهیت یکپارچه توسعه را در سطح محلی تجسم می‌بخشد، جایی که تصمیم‌گیری بخشی به راهبردهای یکپارچه و مذاکره شده در میان بخش‌ها و کنشگران مختلف به سمت چشم‌انداز و اهداف مشترک گسترش می‌یابد.

مهم است که در مورد فرایندهای مستمر گفتگوی ملی- سرزمینی (نه منحصرأً بین کنشگران عمومی، بلکه با کنشگران اجتماعی و خصوصی) بازاندیشی شود. همه کنشگران نیاز به کسب «نبوغ سرزمینی»^۱ دارند که به دانش مکان محور منحصربه‌فردی از واقعیت بیوفیزیکی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی اشاره دارد که توسط کنشگران سرزمینی شناخته شده است. دستیابی به چنین اطلاعات سرزمینی یک شبه اتفاق نمی‌افتد بلکه از طریق فرایند تعامل و گفت‌وگوی مستمر در داخل و بین سرزمین‌ها اتفاق می‌افتد. کنشگران سرزمینی نماینده به نوبه خود باید با درک فرایندهای ملی (مالیات، بودجه، صلاحیت‌ها و محدودیت‌های بخشی، چارچوب‌های نظارتی و غیره)، «نبوغ ملی»^۲ را ایجاد کنند. نبوغ ملی به درک فرایندها و ابعاد سیاسی آنها از طریق ترکیبی از تعامل مستقیم و غیرمستقیم با آن فرایندها اشاره دارد. در رویکردهای سرزمینی، گفتگو و مذاکره سیاسی، اجتماعی و فنی ابزاری برای حرکت از رویارویی به سمت همکاری و حصول توافق در روندهای توسعه و تخصیص منابع کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت است. این امر مستلزم چهار اقدام است: الف) ایجاد فضاهایی برای گوش دادن به نظرات کنشگران سرزمینی است. ب) حصول اطمینان از اینکه بازیگران سرزمینی فرایندهایی در مقیاس‌های بالاتر در دولت و اقتصاد را درک کرده و می‌توانند با آنها درگیر شوند. ج) انطباق سیاست‌های ملی با خواسته‌های سرزمینی؛ و د) اقدام مشترک و مشارکت برای توسعه.

انواع امکانات، ابزارها و معیارهای کلیدی برای به کارگیری موفقیت‌آمیز رویکردهای سرزمینی مورد استفاده قرار گرفته‌اند و می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند. انتخاب ابزارها و روش‌ها برای مناطق خاص به محیط‌های نهادی در آن مناطق، از جمله امکان حمایت‌های سیاسی، قانونی یا مالی بستگی دارد. اقتصاد سیاسی کشورها (از جمله چارچوب‌های قانونی و مالی) و درجه ثبات یا بحران سیاسی آنها برای توسعه رویکردهای سرزمینی مهم است. به عنوان مثال، فرایندهای تمرکززدایی برای توزیع اختیارات برای سیاست‌ها و عملکردهای برنامه‌ریزی معین در سطح زیرملی می‌تواند منجر به محیطی مناسب برای رویکردهای سرزمینی شود. علاوه بر این، ممکن است گشایش‌های غیرمنتظره‌ای برای رویکردهای سرزمینی در کشورهای با برنامه‌ریزی متمرکز وجود داشته باشد. در مناطق دیگر که در آن بحران‌های طولانی حکمرانی ملی، بلایای طبیعی یا تعارضات داخلی رخ داده است، فرصت‌هایی برای تقویت محیط‌های توانمند جهت رویکردهای سرزمینی به وجود می‌آید.

1. Territorial Intelligence
2. National Intelligence

اکثر مناطق دارای کنشگران مختلفی هستند که ممکن است نسبت به کار یکدیگر آشنایی نداشته باشند، ارتباط آنها با یکدیگر قطع شده یا اهداف و فرایندهای همپوشانی دارند. بنابراین، رصد اینکه چه کسی در قلمرو فعال و چه کسی قابل مشاهده/ نامرئی است، همراه با گفتگوی مستقیم و رویکرد برنامه‌ریزی اقدام، مهم‌تر از تشخیص و ارزیابی حرفه‌ای طولانی‌مدت است. کنشگران مختلف به انواع مختلفی از داده‌ها برای ایجاد انگیزه و حمایت از اقدام نیاز دارند. این نیازها اغلب به دلیل کمبود منابع مالی و در دسترس بودن ضعیف یا ناسازگار داده‌های محلی مرتبط برآورده نمی‌شوند. پشتیبانی داده‌ها از رویکردهای سرزمینی حیاتی است و باید واقعیت‌های محلی را با تفکیک بر اساس مقیاس‌های فضایی و کنشگران/ گروه‌های اجتماعی مختلف منعکس کند. داده‌های تولید شده توسط فرایندهای محلی به طور ایده‌آل با داده‌های سازمانی یا فناوری‌محور ترکیب می‌شوند، اما دستیابی به این امر آسان نیست. در سطوح سرزمینی، همه داده‌ها باید به صورت محلی و بر اساس گفتگو پیرامون چالش‌ها و نیازهای محلی تولید شوند. این امر با دستور و رویکرد سازمان‌های ملی آمار که می‌توانند تفاوت‌ها در دیدگاه‌های سرزمینی مربوط به اطلاعات و شاخص‌هایی که باید جمع‌آوری و مدیریت شوند را درک کنند، متفاوت است. سیستم‌های جمع‌آوری و مدیریت داده‌های سرزمینی و ملی هر دو مورد نیاز بوده و شایسته ادغام بهتر هستند.

در رویکردهای سرزمینی برای توسعه پایدار، مشارکت فراگیر بخش عمومی، جامعه مدنی و بخش خصوصی باید زود آغاز شده و مستمر باشد. در حالت ایده‌آل، برنامه‌ریزی مداوم، تصمیم‌گیری، تأمین مالی، بررسی سیاست‌ها و مدیریت برنامه توسط سازمان‌های دولتی ملی و محلی، همگی با کنشگران و مقامات محلی و منطقه‌ای به اشتراک گذاشته می‌شوند. این شمول مستمر ممکن است به شناسایی موانع محلی و انطباق یا ایجاد ترتیبات سازمانی جدید منجر شود. نهادینه‌سازی طراحی مشترک، مدیریت مشترک و نظارت مشترک اغلب شرطی برای موفقیت بلندمدت در رویکردهای سرزمینی در نظر گرفته می‌شود. توسعه سرزمینی نیازمند بسترهای کافی برای مشارکت چندبازیگر است که امکان مذاکره و اولویت‌بندی اقدامات توسعه محلی، نتایج مورد انتظار و اجرای طرح‌های توسعه سرزمینی را فراهم می‌کند. چنین مشارکتی اغلب به صورت موقت شروع می‌شود و ممکن است به تدریج در ترتیبات حکومتی بین بخشی یا بین حوزه قضایی جدید نهادینه گردد.

۳- تجارب توسعه سرزمینی اجتماع محور و درس آموخته‌هایی برای سیاستگذاری

۳-۱- مرور اجمالی بر رویکرد تحلیلی به مطالعات موردی منتخب

این بخش مروری کلی از مطالعات موردی و رویکرد مورد استفاده را برای بررسی این کشورها ارائه می‌دهد. هر مطالعه موردی به منظور تسهیل مقایسه تطبیقی با استفاده از یک ساختار مشترک خلاصه شده است. از آنجایی که دیدگاه‌ها در مورد رویکردهای سرزمینی همچنان مورد بحث قرار می‌گیرند، نیاز به تعریف بهتر دامنه، فرایندها و محیط‌های نهادی برای رویکردهای سرزمینی وجود دارد. تجربیات عملی در مکان‌های خاص در سراسر جهان به ارزیابی رویکردهای توسعه سرزمینی، کمک می‌کند. چندین نمونه از رویکردهای سرزمینی از نه کشور با استفاده از یک الگوی مشترک ارائه شده (Forster et al., 2021) که در این گزارش نیز به بخشی از این تجارب می‌پردازیم. جدول ۲ مطالعات موردی را با ذکر قلمرو، عنوان پروژه، کشور و اهداف پروژه‌های محلی، ملی یا بین‌المللی حامی توسعه سرزمینی فهرست می‌کند.



شکل ۳: توزیع فضایی نمونه‌های منتخب

جدول ۲: بررسی اجمالی تجارب کشورهای منتخب از منظر رویکرد توسعه سرزمینی

ردیف	منطقه / شهر / قلمرو	عنوان پروژه	کشور	اهداف پروژه	نهادهای حامی
آسیا					
۱	استان سونگ یانگ، فرمانداری لیشوی	تجدید حیات منطقه‌ای	چین	تجدید حیات منطقه استان سونگ یانگ از طریق برنامه‌ریزی سرزمینی یکپارچه تحت رویکرد معماری «طب سوزنی».	هیئات
۲	تامیل نادو و اودیشا (بخش‌های منتخب در آن ایالت‌ها)	مدیریت و برنامه‌ریزی کاربری اراضی	هند	توسعه و اجرای ابزارهای استاندارد شده برای برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی یکپارچه.	وزارت تعاون و توسعه اقتصادی آلمان / سازمان همکاری

بین‌المللی آلمان (BMZ/GIZ)					
آفریقا					
۳	مقامات ملی همراه با محلی	برنامه ملی توسعه مشارکتی	کامرون	کاهش فقر در روستاها؛ بهبود ارائه خدمات اجتماعی اساسی در مناطق روستایی؛ پشتیبانی مداوم از فرآیند تمرکززدایی.	سازمان توسعه فرانسه
۴	شهرهای هوی، موهانگ، موسانز، واگاتارا، روبایو	استراتژی توسعه شهرهای ثانویه	رواندا	توسعه سیاست‌ها و برنامه‌ریزی برای پیوند شش شهر میانی به عنوان مراکز در امتداد کریدورهای حمل و نقل برای توسعه فعالیت‌های غیرکشاورزی.	سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)
۵	استان‌های بانگوما، کاکامنگا، سیاوا	امنیت غذایی از طریق بهبود بهره‌وری کشاورزی	کنیا	تقویت نهادهای کلیدی برای توسعه کشاورزی در سطح ملی و شهرستان‌های غرب کنیا برای ترویج کشاورزی پایدار برای امنیت غذایی و احیای منابع طبیعی.	وزارت تعاون و توسعه اقتصادی آلمان/ سازمان همکاری بین‌المللی آلمان (BMZ/GIZ)
۶	منطقه مادرشهری آنتاناناریوو	برنامه حمایت از کشاورزی و جنگلداری در اطراف آنتاناناریوو	ماداگاسکار	مبارزه با فقر و حفظ محیط طبیعی از طریق دسترسی به بازار و بهبود درآمد برای تولیدکنندگان کشاورزی و انرژی در اطراف آنتاناناریوو.	دولت‌های محلی برای پایداری
آمریکای لاتین					
۷	شهر پاراگوئیناس، ایالت پارا	اطلاعات سرزمینی و مجوز احیای جنگل و شمولیت اجتماعی	برزیل	بهبود عملکرد حوزه اداری در تمام جنبه‌های پایداری، از جمله ارزیابی و صدور مجوز.	دولت‌های محلی برای پایداری
۸	مقامات ملی به همراه جوامع محلی (بومیان)	مشارکت مردم بومی در فرآیندهای توسعه	شیلی	ایجاد فرآیند مشارکتی برای جوامع بومی در فرآیندهای توسعه محلی/منطقه‌ای از طریق موسسه ملی توسعه کشاورزی وزارت کشاورزی.	مرکز توسعه روستایی آمریکای لاتین
۹	سطح ملی و زیر ملی	برنامه زیر منطقه‌ای برای تحول یکپارچه در مناطق روستایی (PDET)	کلمبیا	ترویج تحول ساختاری مناطق روستایی و روابط عادلانه بین شهر و محدوده شهرستان	مرکز توسعه روستایی آمریکای لاتین

۳-۲- پیشران‌ها برای رویکردهای سرزمینی در نمونه‌های منتخب

اکثر دولت‌ها، نهادهای حامی و بسیاری از سازمان‌های توسعه‌ای و سازمان ملل، رویکردهای توسعه خود را به روش‌های بخشی یا موضوعی سازماندهی می‌کنند. با وجود این، مزایای رویکردهای سرزمینی زمانی مشهود است که اصول رویکردهای سرزمینی از طریق پیشران‌ها و میدانگاه‌های عمل بخشی مناسب اعمال شود.

پیشران‌ها ممکن است به عنوان یک موضوع منفرد یا دغدغه‌های بخشی شروع شود که به حوزه‌های عمل گسترده‌تری تبدیل گردد که به واسطه آن رویکردهای سرزمینی مورد نیاز است. در تحلیل تجارب کشورها، این پیشران‌ها به خوشه‌هایی از چالش‌های مرتبط تبدیل می‌شوند. چالش‌هایی که چندین کنشگر و رهبران

محلی را برای انجام اقدام جمعی برمی‌انگیزاند، در نمونه‌های مورد مطالعه به عناوین پیشران‌های موضوعی برای رویکردهای سرزمینی ارائه می‌شوند. چنین پیشران‌هایی ممکن است با برنامه‌های ملی یا جهانی همسو باشد؛ اما می‌توانند اولویت‌های مستقیم مردم را در مکان‌های خاص منعکس کنند. این امر با تمرکز بر شعار «حذف هیچ‌کس و هیچ‌مکان» در برنامه‌های جهانی، ضروری است، دستوراتی که مستقیماً به خواسته‌های جامعه مدنی جهانی پاسخ می‌دهند.

نمونه‌هایی از پیشران‌های مورد مطالعه عبارتند از:

۱- توسعه اقتصادی محلی برای کاهش فقر با تمرکز بر تقویت نهادهای محلی، ارزش افزوده محلی و فرصت‌های شغلی.

۲- مدیریت یکپارچه منابع طبیعی، به‌ویژه برنامه‌ریزی یکپارچه کشاورزی، حفاظتی و سایر منابع زمین و آب در سطح سرزمینی؛

۳- بهبود سیستم‌های غذایی، امنیت غذایی و معیارهای تغذیه‌ای که تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان را در یک بافت سرزمینی به هم مرتبط می‌کند.

۴- دسترسی فراگیر به خدمات عمومی و خصوصی از جمله تأمین اجتماعی، بهداشت و آموزش در منطقه روستا- شهری.

۵- راهبردهای اجتماع‌محور برای تقویت حقوق، به‌ویژه برای حقوق خرده‌مالکان، بومی‌ها، زنان و جوامع سنتی؛

۶- استراتژی‌ها و برنامه‌ها برای پرداختن به بحران‌های طولانی‌مدت با چالش‌ها و مشکلات خاص درازمدت. پیشران‌های بالا نه جامع هستند و نه متقابلاً منحصر به فرد، اما یک پیشران ممکن است انتخاب بهتری نسبت به دیگری برای پذیرش یک قلمرو خاص یا برای تثبیت رویکرد سرزمینی با حمایت چندسطحی توسط نهادهای بخشی یا ملی باشد. با گذشت زمان و با راهبری، مشارکت، راهنمایی و منابع کافی، یک موضوع بخشی یا ملی می‌تواند به مداخلات متعدد برای رویکردی جامع‌تر به توسعه سرزمینی منجر شود. در حالی که فرمول یا رویکرد واحدی برای تقویت یا ایجاد قلمروهای فراگیر و کاربردی وجود ندارد، ابزارها و روش‌های متنوعی برای درک چگونگی توسعه تدریجی رویکردهای سرزمینی و نهادینه شدن آنها در برخی موارد وجود دارد. در نتیجه، چارچوب مفهومی برای تحلیل در این گزارش مستلزم درک چندبعدی از رویکردهای سرزمینی است که بنا به تعریف مشارکتی بوده و نیازمند حکمرانی فراگیر و میان بخشی هستند و سطوح مختلف، بازیگران و حوزه‌های اداری مختلف را بررسی کند. ارزیابی اثربخشی رویکردهای سرزمینی مستلزم اندازه‌گیری تأثیرات غیرمستقیم یا مستقیم برنامه‌ریزی و فرایندهای سرزمینی بر توسعه پایدار است. فرایندهای فراگیر که کنشگران محلی را برای ایفای نقش‌های تعیین‌کننده در توسعه توانمند می‌کند، احتمالاً نتایج مثبت و پایدارتری خواهد داشت.

۳-۳- ویژگی‌های کلیدی نمونه‌های منتخب

همان‌طور که جدول ۲ نشان می‌دهد، مطالعات موردی از سه منطقه متفاوت ارائه شده‌اند: دو منطقه از آسیا، چهار مورد از آفریقا و سه مورد از آمریکای لاتین. موردی در این انتخاب از اروپا، خاورمیانه، اوراسیا یا آمریکای شمالی وجود ندارد، اگرچه رویکردهای سرزمینی برای توسعه در همه مناطق وجود دارد. بسیاری از پیشران‌ها برای رویکردهای سرزمینی در پروژه‌هایی با دسترسی به خدمات انسانی عمومی و خصوصی غالب در کامرون (UNH/AfD) و رواندا (OECD) حمایت شده‌اند. توسعه اقتصادی محلی در چین (UNH)، ماداگاسکار (ICLEI)، کلمبیا (BMZ/GIZ) و برزیل (CIRAD)؛ مدیریت یکپارچه منابع طبیعی در برزیل (CIRAD) و ماداگاسکار (ICLEI)؛ بهبود سیستم‌های غذایی در کنیا (BMZ/GIZ) و برزیل (ICLEI)؛ استراتژی‌های اجتماع‌محور در شیلی (Rimisp)؛ و پاسخ به بحران طولانی‌مدت در کلمبیا (Rimisp). در بیشتر پروژه‌ها، بیش از یک پیشران ضرورت رویکرد سرزمینی چندبخشی را توجیه می‌کند. با شروع از آسیا، موارد چین و هند در سطوح زیرمنطقه‌ای، محلی و رویکرد «طب سوزنی» در شهرستان سونگ یانگ متمرکز شده است. برای توسعه سرزمینی پیشران چندمنظوره و مشارکتی جهت تقویت پیوندهای شهری و روستایی است. رشد سریع جمعیت و شهرنشینی بی‌برنامه هند، از جمله صنعتی شدن و فشار بر زمین و منابع طبیعی، به بحران خشکسالی و فقر در دو استان تامیل نادو و اودیشا کمک کرده است و نیاز به هماهنگی بین وزارتخانه‌ای با سطح زیرمنطقه‌ای دارد.

در آفریقا، نمونه از کامرون است: فرایند برنامه‌ریزی مشارکتی سرزمینی در چارچوب تمرکززدایی ملی. در رواندا، کریدورهای شهری‌سازی مشابهی که شش شهر میانی را به هم پیوند می‌دهند. ظرفیتی را برای برنامه‌ریزی سرزمینی فراهم می‌کنند و وزارتخانه‌های سطح ملی را با شهرداری‌ها مرتبط می‌سازند. همچنین رویکرد سرزمینی در کنیا به ظرفیت‌سازی ترکیبی برای مقامات ملی و شهرستانی در زمینه تمرکززدایی می‌پردازد. توسعه ظرفیت شامل مشارکت کشاورزان و بخش خصوصی در برنامه‌ریزی و توسعه یکپارچه روستایی برای بهبود مدیریت منابع طبیعی بود. حمایت از کشاورزان، ماهیگیران، مدیران دام و جنگل نیز در ماداگاسکار با استفاده از رویکرد سیستم‌های غذایی منطقه شهری برای حفاظت از محیط‌زیست، بهبود معیشت و ایجاد انعطاف‌پذیری در برابر تغییرات آب و هوایی مورد توجه قرار گرفت.

در آمریکای لاتین، یک پروژه از برزیل وجود دارد و آن فرایند برنامه‌ریزی سرزمینی و صدور تأییدیه است که در سیستم‌های دانش بومی آمازون برزیل پایه‌گذاری شده است (۱۰). در شیلی، خرد سرزمینی جوامع بومی در مرکز برنامه‌ریزی و توانمندسازی بازیگران سرزمینی در ارتباط با بخش خصوصی و منافع دولتی قرار دارد. در نهایت، کلمبیا مانند موارد برزیل و شیلی است که شامل رویکردی سرزمینی برای حکمروایی بومی و حل تعارض است که یک چارچوب همکاری بین بخشی، چندسطحی و چندکنشگری زیرمنطقه‌ای برای ارتقای توسعه اقتصادی و همکاری بین شرکت‌های کوچک و بزرگ‌تر است.

این ۹ مورد دارای تعدادی ویژگی مشترک هستند: همگی پنج اصل کلیدی فهرست شده در تعریف رویکردهای سرزمینی را شامل می‌شوند- آنها مکان‌محور، مردم‌محور، چندکنشگر، چندسطحی و فرابخشی هستند. همه بازتاب دامنه و جهت‌گیری به سمت تناسب با افراد و مکان، درگیر شدن در سطوح و انواع مختلف حکومت و از جمله سازگاری و تأمین مالی نهادی است و همه شامل اقدامات مربوط به اجرای دستور کار ۲۰۳۰ و سایر برنامه‌های جهانی و همچنین اولویت‌های محلی خاص است.

از نظر فرایند و روش: برخی از نمونه‌ها از یک رویکرد صریح فضایی برای یکپارچه‌سازی ارزیابی، برنامه‌ریزی و اجرا در مورد استفاده از زمین و منابع، اقتصاد و سلامت و اکوسیستم استفاده کردند. نمونه‌های موردی از انواع بسترهای رسمی یا غیررسمی برای گفتگوی چندکنشگری و برنامه‌ریزی برای توسعه سرزمینی استفاده نمودند. تعدادی از نمونه‌های منتخب استراتژی‌های چند هدفی را اتخاذ کردند که منجر به راه‌حل‌های هم‌افزایی فراتر از راه‌حل‌های معمولی خاص بخشی شد. سیاست و مداخلات بازار برای حمایت از پروگرام‌های اجرایی سرزمینی جهت توسعه پایدار طراحی شده است.

۳-۴- تجارب کشورهای منتخب در پیاده‌سازی رویکرد توسعه سرزمینی

۳-۴-۱- چین: رویکرد طب سوزنی به تجدید حیات سرزمینی

شهرستان سونگ یانگ

این تجربه سرزمینی تجدید حیات منطقه‌ای، در شهرستان سونگ یانگ واقع شده است که شامل یک شهر کوچک و بیش از ۴۰۰ روستا در استان ژجیانگ با جمعیت کل ۲۴۰۰۰۰ نفر است. دینفعان اصلی شامل دولت محلی شهرستان سونگ یانگ و شرکت طراحی و معماری DNA و همچنین جوامع محلی و نهادهای برنامه‌ریزی سونگ یانگ به عنوان سایر دینفعان هستند. هدف آنها خدمت به روستا و جامعه، بازیابی هویت روستایی آن و حمایت از گردشگری برای رونق توسعه اقتصادی بود. این پروژه در سطح شهرستان با مساحت ۱۴۰۶ کیلومتر مربع اجرا شده و از سال ۲۰۱۴ در حال انجام است.

ویژگی‌ها

مانند بسیاری از مناطق روستایی دیگر چین، شهرستان سونگ یانگ در نتیجه عدم برنامه‌ریزی سرزمینی و توسعه اقتصادی یکپارچه از نظر جمعیت، فعالیت اقتصادی و جذابیت رو به کاهش بوده است؛ به‌ویژه جوانان در جستجوی فعالیت‌ها و فرصت‌های اقتصادی بهتر به شهرهای بزرگ‌تر مهاجرت می‌کنند. دینفعان دولتی و خصوصی این چالش‌ها را از طریق توسعه شهری و روستایی یکپارچه با استفاده از رویکرد «طب سوزنی معماری» برای تجدید حیات سرزمینی حل کرده‌اند. جوامع محلی در شش روستا در شهرستان سونگ یانگ دینفعان اصلی این برنامه بوده‌اند. مداخلات پیشنهادی، توسعه اقتصادی سرزمینی و اشتغال بین

روستاهای شهرستان و فراتر از آن را تقویت می‌نماید و همچنین یک محیط‌زیست سالم از نظر اکولوژیکی و احیای هویت اجتماعی - فرهنگی شهرستان و روستاهای آن را ترویج می‌کند.

چندین استراتژی نوآورانه در روستاها برای پیشبرد توسعه اقتصادی از جمله: کشاورزی زیست‌محیطی، تولید محلی محصولات کشاورزی؛ نوسازی مسکن سنتی؛ و گشودن این شهرستان برای گردشگری پایدار در سراسر شهرستان اعمال شد. مزایای مختلفی از جمله افزایش درآمد و بهبود انسجام اجتماعی و هویت فرهنگی از این تلاش‌ها حاصل گردید. توسعه شهرستان سونگ یانگ از سال ۲۰۱۴ نتیجه یک همکاری رؤیایی و بلندمدت بین دولت شهرستان، جوامع محلی و معماران بوده - که توسط دفتر معماری و طراحی آغاز شده است. در مجموع، این نهادها یک استراتژی توسعه منطقه‌ای و یک طرح احیای روستایی را ایجاد کرده‌اند که مبتنی بر رویکرد «طب سوزنی معماری» است که حداقل مداخلات را در سکونتگاه‌های شهری و روستایی شهرستان اعمال می‌کند. استراتژی «طب سوزنی» جنبه‌های متعدد توسعه محلی، مانند حفظ میراث، حفاظت از محیط‌زیست و ترویج صنعت و فرهنگ محلی را ادغام کرده است. برخی از مداخلات شامل موارد زیر است:

- حفظ میراث و مسکن از طریق ارتقاء مسکن سنتی؛
 - توسعه گردشگری روستایی از طریق ایجاد یک مرکز روستایی برای نمایشگاه‌ها و همچنین استودیوهای هنرمندان، واحدهایی برای مشاغل خانگی، موزه روستایی و تئاتر در فضای باز.
 - توسعه زیرساخت‌ها از طریق بهسازی پل‌ها و روکش آسفالت معابر.
 - فرصت‌های شغلی از طریق برنامه‌های آموزش صنعتگران در تکنیک‌های ساختمان‌سازی سنتی، ایجاد بازار محلی و ایجاد کارخانه شکر قهوه‌ای و توفو.
 - توسعه اقتصادی و مالی از طریق ایجاد تعاونی‌های روستائیان از سهامداران کارخانه توفو.
 - حفاظت از محیط‌زیست از طریق ترویج کشاورزی زیست‌محیطی.
- با پیروی از رویکرد طب سوزنی معماری، یک برنامه عمومی با توجه به میراث، بافت و نیازهای خاص هر روستا به آن معرفی می‌شود. این امر با مشارکت دادن ساکنان در کل فرایند تصمیم‌گیری - از بحث‌های اولیه تا تدوین برنامه عمومی تا اجرا، به عنوان مثال با درگیر کردن صنعتگران محلی در استفاده از تکنیک‌ها و مصالح ساختمانی محلی در مرحله ساخت - حاصل می‌شود. در مورد کارخانه قند قهوه‌ای، روستاییان درگیر فرایند تولید بوده و همچنین میزبان نمایشگاه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی در محل هستند. نتایج تجدید حیات منطقه‌ای سونگ یانگ عبارتند از:
- افزایش جمعیت در روستاها در اثر معکوس شدن روند مهاجرت کارگران از شهر به روستا.
 - ایجاد فرصت‌های شغلی در صنعت ساختمان سنتی و کارخانه‌های توفو و شکر قهوه‌ای و بهبود شرایط کار برای کارگران سنتی از طریق تسهیلات جدید.

- افزایش درآمدهای اقتصادی روستائیان به دلیل ارتقای استانداردهای کیفی و صدور گواهینامه محصولات.
- بهسازی مسکن سنتی و فضاهاى عمومی؛ و
- حفظ فرهنگ و میراث، به عنوان مثال از طریق موزه هاکا^۱ و مرکز نمایشگاه و هنر در روستای پینگتن^۲.

درس‌های کلیدی رویکرد سرزمینی

استراتژی طب سوزنی جنبه‌های متعددی از توسعه محلی مانند حفظ میراث، حفاظت از محیط‌زیست و همچنین ترویج صنعت و فرهنگ محلی را یکپارچه کرده است. تجربه مشارکت در این راهبرد جامع و فرابخشی، ظرفیت افزایش یافته برای برنامه‌ریزی و اجرای توسعه محلی را برای دولت محلی فراهم کرده است.

توسعه سرزمینی یکپارچه از طریق رویکرد طب سوزنی معماری، بازیگران را قادر می‌سازد تا با اجرای مداخلات مکان‌محور، اقدامات در مقیاس کوچک را هدف قرار دهند که به نفع منطقه به عنوان یک کل است و می‌تواند جایگزین کارآمدتری برای سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در مقیاس بزرگ باشد.

۳-۴-۲- هند: برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری اراضی

اودیشا

این پروژه سرزمینی از نهادهای برنامه‌ریزی دولتی هند برای توسعه و اجرای ابزارهای استاندارد شده جهت برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری فضایی یکپارچه حمایت می‌کند. ذینفعان در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی هستند و وزارت توسعه روستایی (MORD) شریک اصلی اجرایی است. پنج وزارتخانه ملی دیگر به‌علاوه نهادهایی در سطح ایالتی در اودیشا و تامیل نادو و شهرداری‌های واقع در هر دو ایالت مستقیماً درگیر هستند. مجموع جمعیت این دو ایالت ۱۴۸ میلیون نفر است. این پروژه پنج سال، از ۲۰۱۵-۲۰۱۹ به طول انجامید.

ویژگی‌ها

اودیشا یک منطقه کشاورزی مهم در هند است، اما تغییرات آب و هوایی فشار زیادی را اعمال می‌کند، بهره‌وری کشاورزی بسیار پایین است و ۸۳ درصد از کشاورزان در مقیاس کوچک در سطح معیشتی تولید می‌کنند. تامیل نادو با ۵۰ درصد بیشترین سهم شهرنشینی را در هند دارد. کمبود شدید آب وجود دارد و ۹۵ درصد ایالت از سکونتگاه‌های غیررسمی و تراکم شهری رنج می‌برد. به طور کلی در این منطقه،

1. Hakka
2. Pingtian

برنامه‌ریزی یکپارچه فضایی و برنامه‌ریزی کاربری اراضی وجود ندارد که هر دو به دنبال کاربری پایدار از اراضی (به‌ویژه زمین‌های حفاظت شده و مورد استفاده کشاورزی) به‌عنوان یک منبع هستند، در عین حال توسعه اقتصادی را ممکن می‌سازد.

شهرنشینی و صنعتی شدن، الگوهای کاربری اراضی را تغییر می‌دهند، به‌ویژه کشاورزی در زمین‌های حاصلخیز را متوقف می‌کند. این امر زمین را به یک کالای گران‌بها تبدیل کرده که بخش‌های مختلف اقتصادی و خدماتی بر سر آن (مانند کشاورزی، معدن، صنعت، زیرساخت‌ها و غیره) رقابت می‌کنند. علاوه بر این، فقدان یک مفهوم یکپارچه برای برنامه‌ریزی فضایی و کاربری زمین، تضادها را تشدید می‌کند و بهره‌برداری بیش از حد از منابع زمین را تشویق می‌نماید. این امر امنیت غذایی، به‌ویژه برای اقشار آسیب‌پذیر جامعه را با چالش‌های جدی مواجه می‌کند. در برابر این پس‌زمینه، توسعه سیاست‌ها و مکانیسم‌های سازمانی برای ارتقای برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری منسجم زمین مهم است.

حمایت از برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه در تامل نادو و اودیشا از چهار منطقه مداخله تشکیل شده است که با هم یک رویکرد سرزمینی را تشکیل می‌دهند. این پروژه از نهادهای برنامه‌ریزی فدرال برای توسعه و به‌کارگیری ابزارها و مکانیسم‌های برنامه‌ریزی جهت برنامه‌ریزی یکپارچه فضایی و برنامه‌ریزی کاربری زمین پشتیبانی می‌کند. هدف این است که برنامه‌های منطقه‌ای فضایی در سطح ایالتی و هماهنگی آنها با سطوح برنامه‌ریزی بالاتر و پایین‌تر انجام شود. در این دو ایالت، مشاوره در سطح برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای ارائه خواهد شد که به موجب آن مکانیسم‌های هماهنگی افقی ایجاد می‌گردد. چهار منطقه مداخله سرزمینی عبارتند از:

۱- حمایت از توسعه سیاست‌ها و دستورالعمل‌ها برای برنامه‌ریزی یکپارچه کاربری اراضی و مدیریت. این سیاست‌ها و رهنمودها از طریق گفتگوهای گسترده با وزارتخانه‌ها و ارگان‌های اصلی بخش، هم در سطح سیاست و هم در سطوح فنی استخراج می‌شوند.

۲- تسهیل بخش‌های مرکزی و ایالتی، ادارات محلی، بخش خصوصی، دانشگاه‌ها و جمعیت محلی برای توسعه ابزارها و فرایندهای برنامه‌ریزی استاندارد برای توسعه استراتژیک سرزمینی.

۳- گرد هم آوردن نهادهای برنامه‌ریزی فراهی در سطح ایالتی با مقامات بخش مربوطه برای تحکیم اهداف برنامه‌ریزی یکپارچه فضایی و کاربری زمین.

۴- تقویت ظرفیت‌ها برای اعمال مناسب سیاست‌ها، دستورالعمل‌ها، ابزارها و فرایندهای توسعه یافته. این پروژه از نهادهای همکار از طریق آموزش و مشاوره برای متخصصان فنی و مدیران نهادهای برنامه‌ریزی بین بخشی و بخشی در سطح ایالتی و شهری حمایت می‌کند.

درس‌های کلیدی رویکرد سرزمینی

با معرفی و به کارگیری ابزارها و دستورالعمل‌های نوین برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین با توجه به ابعاد اکولوژیکی، اقتصادی و اجتماعی شفاف‌تر و متعادل‌تر خواهد شد. استانداردسازی رویه‌های عملیاتی و دستورالعمل‌ها برای هماهنگی بین‌بخشی و بین‌وزارتی، همکاری‌های بین‌بخشی را میان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف در سطح مرکزی، ایالتی و شهری تسهیل کرده که یک پیش‌نیاز ضروری برای توسعه یک طرح کاربری یکپارچه فضایی است. به طور کلی، انتظار می‌رود که سیاست‌ها، دستورالعمل‌ها، ابزارها و فرایندهای توسعه‌یافته برای برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری فضایی یکپارچه به استفاده پایدارتر و متعادل‌تر از اراضی کشور کمک کند. پروژه سرزمینی در دو ایالت هند به اهداف توسعه پایدار ۱، ۲، ۳، ۵، ۶، ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۵، ۱۶، ۱۷ می‌پردازد.

۳-۴-۳ - کامرون: برنامه ملی برای توسعه مشارکتی

برنامه ملی کامرون برای توسعه مشارکتی، یک ابزار توسعه محلی است که در سال ۲۰۰۴ توسط دولت کامرون با کمک چندین ذینفع فنی و مالی چندجانبه، عمدتاً بانک جهانی و سازمان فرانسوی توسعه راه‌اندازی شد. رویه اصلی سرزمینی استفاده از یک مکانیسم بودجه غیرمتمرکز با تمرکز بر کاهش فقر و ارائه خدمات اجتماعی اولیه در سه منطقه شمالی کامرون است. دامنه برنامه توسعه مشارکتی، ملی است و محصول یک فرایند تمرکززدایی می‌باشد که در سال ۲۰۰۴ آغاز شده است. قلمروی برنامه توسعه مشارکتی، تمرکز بر نقش مقامات محلی (کمون‌ها) است.

ویژگی‌ها

فقر مداوم روستایی و فقدان مداوم خدمات (مسکن، بهداشت، آب، غذا) همراه با ظرفیت ضعیف مقامات محلی (با وجود نزدیک به دو دهه تمرکززدایی)، دلیل اصلی ایجاد مکانیسم بودجه جدید برای هماهنگ کردن حمایت از توسعه محلی بود. در حالی که تأمین مالی آب و برق و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، بهبود شرایط زندگی و حمایت از تمرکززدایی از طریق آموزش مدیریت مالی و بودجه مداخلات اولیه بود. تجارب برنامه‌ریزی و اجرای محلی پروژه‌های خرد که به نیازهای شناسایی شده پاسخ می‌دهند، با حمایت فعالیت‌های ظرفیت‌سازی، هدف مرحله اول بود.

برنامه توسعه مشارکتی برنامه‌های بخشی ملی را برای ارائه خدمات مالی و فنی به شهرداری‌های محلی و پروژه‌های خرد که از طریق خدمات فنی غیرمتمرکز ایالت کامرون هماهنگ شده‌اند، درگیر می‌کند. دو کمک مالی متوالی در مجموع نزدیک به ۸۰ میلیون یورو تحت قرارداد کاهش بدهی و توسعه کامرون بین سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۱۶ تخصیص یافت. پروژه‌های خرد، پشتیبانی فنی و آموزش.

تمرکز بر شهرداری به عنوان یک نهاد تصمیم‌گیر شامل تقویت ظرفیت‌های اداری و مالی از طریق آموزش و توسعه ظرفیت برای مدیریت مالی و بودجه بود؛ بنابراین، حمایت برنامه توسعه مشارکتی برای بهبود تمرکززدایی موفقیت‌آمیز بود و بیش از ۲۰۰۰ پروژه خرد در کمون‌ها که به نیاز و تقاضای محلی پاسخ می‌دادند، تأمین مالی شد. با این حال، تأثیر برنامه توسعه مشارکتی بر رفاه و معیشت کلی جمعیت‌های هدف به اندازه کافی نظارت نشده است.

درس‌های کلیدی رویکرد سرزمینی

در دهه‌ای که از ایجاد برنامه توسعه اجتماعی کامرون می‌گذرد، بخشی از اثرات توسعه سرزمینی در چارچوب حکمرانی غیرمتمرکز وجود داشته است. سیستم حکومت‌داری رسمی، با برنامه توسعه مشارکتی به عنوان یک برنامه مدیریت دولتی که برنامه توسعه اجتماعی کامرون و مداخلات تأیید شده، آنها را برای بهبود خدمات اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی در سطوح محلی به هم مرتبط می‌کند، در درجه اول یک انطباق سرزمینی از فرایند تمرکززدایی ملی است. مشخص نیست که آیا بازیگران جامعه سرزمینی به غیر از ذینفعان با فرایند برنامه‌ریزی هماهنگ توسعه اجتماع‌محور ارتباط دارند یا خیر.

ترکیب حمایت مالی و پشتیبانی فنی، یک عامل مهم در ایجاد انسجام است و یکی از نقاط قوت اصلی برنامه را تشکیل می‌دهد. ایجاد یک بخش خاص برای کشاورزی و محیط‌زیست در مرحله دوم نشان‌دهنده ارزش افزوده‌ای بود که به تقویت نقش اقتصادی پروژه‌های خرد در برنامه‌ای که تا آن زمان اساساً بر بخش‌های اجتماعی متمرکز بود منجر گردید؛ بنابراین دغدغه‌های زیست‌محیطی مرتبط با اهداف توسعه پایدار را به همراه داشت. با وجود این، اولویت توسعه اجتماعی بر توسعه اقتصادی و محیط‌زیستی در برنامه باقی ماند.

در ۱۰ سال گذشته، پروژه‌های خرد برنامه‌های توسعه مشارکتی جایگزین رقابتی برای بخش‌های متعارف دولت (از جمله بودجه‌های سرمایه‌گذاری عمومی بخشی) جهت سرمایه‌گذاری عمومی محلی بوده که نشان‌دهنده تأثیر این برنامه بر تقویت ظرفیت‌های مدیریت پروژه است. از کمون‌ها بخشی از این موفقیت در استقرار طرح توسعه مشارکتی، ابزار برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی سرزمینی اجتماع‌محور بود. برنامه توسعه مشارکتی دارای رسمیت ملی بوده و اکنون برای برنامه‌ریزی نه‌تنها فعالیت‌های غیرمتمرکز، بلکه برای همه برنامه‌های سرمایه‌گذاری اولویت‌دار ادارات بخشی، اجباری است. اهداف توسعه پایدار که توسط برنامه ملی توسعه اجتماع‌محور مورد توجه قرار گرفته شامل ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۳، ۱۵ و ۱۷ است.

۳-۴-۴- روآندا: استراتژی توسعه شهرهای میانی

استراتژی توسعه شهرهای میانی در روآندا به دنبال رسیدگی به چالش‌ها و اثرات شهرنشینی سریع در شش شهر میانی در امتداد کریدورهای شهرنشینی به عنوان بخشی از دومین استراتژی توسعه اقتصادی و کاهش فقر و تمرکززدایی حاکمیتی است. این یک پروژه سرزمینی است که در سطح ملی با حمایت سازمان

همکاری و توسعه اقتصادی با یک شریک اجرایی اصلی در وزارت زیرساخت و شش مقام محلی که مداخلات منطقه‌ای را مدیریت می‌کنند، آغاز شده است. این پروژه در سال ۲۰۱۳ آغاز شد و شامل سرمایه‌گذاری در برنامه‌ریزی و توسعه ظرفیت سازمانی است.

ویژگی‌ها

روآندا با افزایش جمعیت شهری خود از ۱۵,۸ درصد به ۲۶,۵ درصد بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۵، شهرنشینی سریعی را تجربه کرده است. بیش از نیمی از جمعیت شهری روآندا در پایتخت کیگالی می‌باشند؛ اما شهرهای میانی در امتداد کریدورهای حمل و نقل نیز در حال رشد هستند. چالش‌های ناشی از چنین شهرنشینی سریع افزایش نابرابری در زیرساخت‌ها و خدمات اجتماعی-اقتصادی، فرصت‌های اقتصادی/شغلی و مسکن مقرون به صرفه است. حاکمیت شهری و هماهنگی نهادی به دلیل سرمایه‌گذاری‌های ناکافی شهری و تأمین مالی برای بهبود ظرفیت‌های نهادی، ضعیف و فاقد ظرفیت جهت رویارویی با این چالش‌ها بوده است. ضعیف بودن پیوندهای روستایی و شهری، اطلاعات و شکاف اطلاعاتی محدود در عملکرد شهرها، توسعه متوازن‌تر و فراگیرتر را در سراسر پیوستار روستایی-شهری محدودتر کرده است.

اهداف استراتژی توسعه شهر میانی ارتقای ظرفیت‌های سازمانی برای هماهنگی در تمام سطوح حکمرانی، یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری جهت حمایت بهتر از کیفیت زندگی و برابری در سراسر شهرک‌ها و تسهیل فرصت‌های اقتصادی برای بازارهای کشاورزی، اشتغال غیرکشاورزی و رقابت‌پذیری. محیط سازمانی در درجه اول هماهنگی بین سطح وزیران ملی و مقامات محلی و واحدهای برنامه‌ریزی است. مناطق مداخله اولیه برای پروژه عبارتند از:

- سیاست توسعه سرزمینی ملی با مهار پیوندهای روستایی و شهری.
- فرایندهای همکاری در سطوح اداری؛
- دیدگاه سرزمینی و فرابخشی توسعه محلی؛
- افزایش ظرفیت برای برنامه‌ریزی و اجرای توسعه.

نتایج مورد انتظار از این پروژه، کاهش تمرکز بیش از حد توسعه شهری در شهر کیگالی، بهبود تعادل منطقه‌ای با عملکرد اقتصادی در حال ظهور و پتانسیل شهرهای میانی برای تبدیل شدن به یک سیستم شهری از گره‌های قطبی توسعه به هم پیوسته است.

درس‌های کلیدی رویکرد سرزمینی

این پروژه هنوز در حال انجام است و در آینده ارزیابی می‌شود. نشانه‌های اولیه نشان می‌دهد که بهبود ارتباطات حمل و نقل بین شهرهای فرعی و پایتخت بر توسعه اقتصادی شهرهای میانی در روآندا تأثیر داشته است. مدرکی مبنی بر تأثیر سرمایه‌گذاری زیرساختی بر سایر بخش‌ها مانند آموزش، بهداشت،

سیستم‌های غذایی یا تعادل بیشتر در ارائه خدمات خصوصی یا عمومی در سراسر پیوستار روستایی- شهری در رواندا در نتیجه مداخلات این پروژه وجود ندارد.

همسویی استراتژی شهرهای میانی با اهداف توسعه پایدار از نظر پتانسیل کاهش فقر، بهبود امنیت غذایی و تغذیه و عملکرد بهتر زنجیره‌های ارزش، افزایش اشتغال، بهبود زیرساخت‌ها، کاهش نابرابری و شهرنشینی پایدار واضح است.

۳-۴-۵- کنیا: امنیت غذایی از طریق بهبود بهره‌وری کشاورزی

رویکرد سرزمینی اتخاذ شده در پروژه «امنیت غذایی از طریق بهبود بهره‌وری کشاورزی» توسعه ظرفیت نهادی از طریق یکپارچگی در هر دو سطح ملی و منطقه‌ای/ استانی هدف است. هدف مشترک ترویج کشاورزی پایدار برای امنیت غذایی، ارائه خدمات کشاورزی کارآمد، بهبود تغذیه و حفاظت از منابع طبیعی است. ذینفع اجرایی اصلی، وزارت کشاورزی، ماهیگیری، دام و تعاونی کنیا است. سایر ذینفعان عبارتند از کمیته مشترک هماهنگی بخش کشاورزی، وزارت آب و آبیاری، نهادهای غیرمتمرکز وزارت کشاورزی در سطح زیرملی و/یا شهرستانی، کشاورزان و سازمان‌های مردم‌نهاد. بازه زمانی این پروژه ۲۰۱۶-۲۰۲۰ بود و بر سه شهرستان غربی کنیا بونگوما، کاکامگا، سیایا تمرکز داشت.

ویژگی‌ها

بیش از ۸۰ درصد جمعیت روستایی هم برای امنیت غذایی و هم معیشت خود به کشاورزی وابسته‌اند. ۷۰۰۰۰۰ خانوار خرده‌مالک در منطقه وجود دارد. رشد جمعیت در این شهرستان‌ها، به‌ویژه در شهرها همراه با تأثیرات تغییرات آب و هوایی و کمبود زمین و آب منجر به بهره‌برداری بیش از حد از منابع طبیعی می‌شود. در عین حال، کشاورزان در مقیاس کوچک از بهره‌وری پایین، دسترسی ضعیف به بازار و عملکرد نامرغوب رنج می‌برند. جوانان به‌ویژه در محله‌های واقع در نواحی روستایی از بیکاری و کم‌کاری متأثر می‌شوند.

چشم‌انداز سیاسی نهادی به دلیل فرایند تمرکززدایی قانون اساسی در سال ۲۰۱۳ تغییر کرد. بیشتر وزارتخانه‌ها و ادارات بازسازی و تمرکززدایی شدند، در حالی که سطوح اداری و نهادهای جدید ایجاد شدند. توزیع مجدد مأموریت‌ها و مسئولیت‌ها، به‌ویژه بین سطوح ملی و استانی هنوز ادامه دارد. نهادهای عمومی در سطوح غیرمتمرکز قادر به مدیریت کشاورزی پایدار و توسعه روستایی نبودند و نهادهای دولتی ملی در ارتقای ظرفیت‌های نمایندگی‌های زیرملی و ارائه خدمات کشاورزی با مشکلاتی مواجه بودند. رویه‌های همکاری نهادینه شده بین نهادهای عمومی در سطح ملی و شهرستانی به میزان کافی وجود نداشت. با توجه به چالش‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی برای کشاورزان خرده‌مالک و خانواده‌های آنها و همچنین شکاف ظرفیت ناشی از تمرکززدایی حاکمیت، هدف اولیه این پروژه تقویت نهادهای توسعه

کشاورزی، به‌ویژه ترویج کشاورزی پایدار است که به امنیت غذایی کمک می‌کند. گروه‌های هدف نهایی، جمعیت شهرستان‌ها، به‌ویژه خانوارهای کشاورز در مقیاس کوچک روستایی هستند. این پروژه از سه حوزه مداخله تشکیل شده است که با هم یک رویکرد توسعه سرزمینی را تشکیل می‌دهند. در حوزه مداخله اول، هدایت ظرفیت در سطح ملی، وزارت کشاورزی به وسیله سیاست و استراتژی و همچنین از طریق توسعه ظرفیت با تأکید بر تمرکززدایی و هماهنگی تقویت می‌شود. این وزارتخانه برای ایفای نقش جدید خود در توسعه ظرفیت شهرستان‌ها و در توسعه سیاست‌ها با همکاری ادارات در سطح مناطق به شکل غیرمتمرکز حمایت می‌شود. در حوزه مداخله دوم، ظرفیت اجرایی در سطح شهرستان، ادارات کشاورزی استانی و مقامات تصمیم‌گیری سیاسی (دولت‌های استانی) برای برنامه‌ریزی و اجرای استراتژی‌های کشاورزی پایدار و توسعه روستایی تقویت می‌شوند و در عین حال مشارکت حقوقی و قانونی ذینفعان محلی را تضمین می‌کنند. در حوزه مداخله سوم، در سطح شهرستان نهادهای مربوطه به منظور اجرای اقداماتی برای ادغام جنبه‌های مختلف مواد غذایی و گسترش آنها در خدمات مشاوره کشاورزی تقویت می‌شوند. به عنوان یک مؤلفه جدید، خودسازمان‌دهی جوانان روستایی در قالب تعاونی‌های جدید کسب و کار کشاورزی جوانان شهرستان افزایش می‌یابد.

ظرفیت نهادی با عملیاتی کردن سه کمیته راهبری شهرستان و گروه‌های کاری در زمینه برنامه‌ریزی یکپارچه کشاورزی و توسعه سیاست ارتقا یافته است. مسئولان شهرستان به منظور ارتقای ظرفیت‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای در آموزش‌های مربوط به نقشه‌برداری فضایی و ژئورفرنس، مشارکت کردند. برنامه‌های آموزش حرفه‌ای مبتنی بر تقاضا و مدولار در زنجیره‌های ارزش باغبانی، لبنیات و آبی‌پروری و همچنین کشاورزی تجاری، توسعه یافته‌اند. در نتیجه، بیش از ۲۹۵۰۰ جوان و مربی کشاورزی از آموزش‌ها سود برده‌اند. کشاورزان آموزش‌دیده تولید مواد غذایی را متنوع می‌کنند و روش‌های کشاورزی جایگزین را با استفاده از فناوری‌های نوآورانه به کار می‌برند و به امنیت غذایی در منطقه پروژه کمک می‌کنند. حدود ۴۰ درصد از بهره‌برداران زن هستند. چندین مرکز آموزش کشاورزی در عملکرد خود به عنوان مرکز انتقال نوآوری تقویت شدند. در مجموع، ۱۶ گروه کشاورز در آموزش‌های مربوط به شیوه‌های خوب کشاورزی شرکت کردند. طی این پروژه ۶۱۰۰ کشاورز خرده‌پا در برابر سوء‌تغذیه و گرسنگی تقویت می‌شوند. حدود ۱۲۱۵۰ نفر از ذینفعان این برنامه درآمد خود را افزایش دادند.

درس‌های کلیدی رویکرد سرزمینی

این رویکرد سرزمینی ظرفیت‌سازی هماهنگ در سطوح ملی و زیرملی، پایه و اساس ارتقای استراتژی‌های توسعه منسجم و فرابخشی را به‌طور مشارکتی ایجاد کرده است. وزارت کشاورزی یک استراتژی کشاورزی ملی را همراه با دولت‌های محلی تهیه کرده و چندین سیاست زیربخشی کشاورزی را تهیه کرده است. شهرستان‌ها برنامه‌ها و سیاست‌های بخش خود را مطابق با استانداردهای ملی، توسعه دادند. این امر

ظرفیت‌های نهادهای عمومی را برای برنامه‌ریزی اجرا، هماهنگی و نظارت مؤثر و کارآمد بر برنامه‌های توسعه و اقدامات ترویجی مربوطه در یک زمینه غیرمتمرکز تقویت کرد.

مشارکت کارکنان شهرستان منجر به مالکیت بیشتر بر فرایند و تدوین سیاست‌های ارتقا یافته است که در گذشته به مدیریت تدوین سیاست در داخل دولت ملی واگذار شده بود. ایجاد یک کمیته بین دولتی، هماهنگی را افزایش داده و بخش کشاورزی را از نظر هماهنگ‌سازی سیاست‌ها در کنیا پیشرو کرده است. این پروژه با بسیاری از اهداف توسعه پایدار از جمله اهداف ۱، ۲، ۵، ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۵ و ۱۷ هماهنگ است.

۳-۴-۶- ماداگاسکار: برنامه حمایت از کشاورزی و جنگلداری

آنتاناناریوو، ماداگاسکار

برنامه حمایت از جنگلداری کشاورزی در منطقه آنتاناناریوو، ماداگاسکار، یک پروژه منطقه‌ای است که توسط دولت‌های محلی برای پایداری منطقه‌ای ارائه شده است. ذینفعان اجرایی شامل بخش خصوصی و دولتی، جامعه مدنی و مشارکت‌کنندگان جامعه بودند. کمک‌های فنی توسط کنسرسیومی از BEST، IRAM و Eco-Consult ارائه شد. هدف برنامه حمایت از جنگلداری کشاورزی، مشارکت پایدار در مبارزه با فقر در ماداگاسکار و حفظ محیط‌زیست طبیعی از طریق بهبود درآمد تولیدکنندگان در اطراف آنتاناناریوو و دسترسی مردم به تأمین انرژی ایمن و پایدار مواد غذایی و چوب و سوخت است. این پروژه پنج‌ساله (۲۰۱۴-۲۰۱۹) تولیدکنندگان در مزارع محلی، شیلات و جنگلداری را هدف قرار می‌دهد.

ویژگی‌ها

چالش‌ها در سطح سرزمینی شامل زنجیره‌های ضعیف تأمین مواد غذایی با کیفیت و ایمنی پایین غذا، تخریب زمین و اکوسیستم، فقر، ناامنی غذایی و تغذیه نامناسب بود. هدف اولیه با شعار «تغذیه پایتخت» ادغام اهداف مبارزه با فقر و حفظ محیط‌زیست از طریق بهبود معیشت تولیدکنندگان، ترویج روش‌های کشاورزی زراعی و توسعه دسترسی ایمن‌تر به بازارهای مواد غذایی و محصولات چوبی است. این برنامه حول حمایت از تولیدکنندگان در مناطق تولیدی از جمله باغبانی، پرورش درختان میوه، بهبود تولید طیور، شیلات، برداشت چوب سوخت و احیای جنگل، تولید شیر و حمایت از مالکیت امن زمین سازماندهی شده است. محیط نهادی یک همکاری عمومی- خصوصی از ۹ سازمان غیردولتی، مراکز تحقیقاتی، سازمان‌های حرفه‌ای، مؤسسات نیمه‌دولتی و بخش فنی پنج وزارتخانه دولتی است. بودجه خارجی ۲۰ میلیون یورویی طی چهار سال توسط صندوق توسعه اتحادیه اروپا و آژانس توسعه فرانسه ارائه شد. حمایت از جنگلداری کشاورزی، پشتیبانی و هماهنگی را برای ذینفعان پروژه فراهم می‌کند، از جمله پشتیبانی از توزیع‌کنندگان ورودی، تقویت سیستم‌های اطلاعات بازار، ایجاد روابط با مؤسسات مالی روستایی و مراکز خدمات کشاورزی،

کمک به برچسب‌گذاری محصولات و حمایت فنی برای تولیدکنندگان و بازیگران بازار. چهار نتیجه اصلی محقق شده که عبارتند از:

- تولیدکنندگان در اصول آگرواکولوژی ماهر شده و برای اجرای این شیوه‌ها در تعاونی‌های کشاورزی اطراف آنتاناریوو حمایت شده‌اند.
 - تعاونی‌ها با تجمیع‌کنندگانی که محصول را مستقیماً به مشتریان یا بازارها توزیع می‌کنند، شریک شده‌اند.
 - سهم بازار کشاورزان از طریق روابط قابل اعتماد با تجمیع‌کنندگان افزایش یافته است.
 - ادغام شیلات و کشاورزی به‌ویژه محصول برنج جریان‌های درآمدی را در زمانی که برنج کشت نمی‌شود فراهم کرده است.
- نتایج سرزمینی آینده مورد انتظار شامل ادغام بهتر بخش‌های کشاورزی و جنگلداری، محیط سرمایه‌گذاری مطلوب‌تر و افزایش بیشتر کمیت و کیفیت تولید است.

درس‌های کلیدی رویکرد سرزمینی

چالش‌های برنامه حمایت از جنگلداری کشاورزی در ابتدا ناشی از نیازهای تولید، بازاریابی و توزیع تولیدکنندگان در نقش‌های مختلف مدیریت کشاورزی، دامداری، شیلات و جنگلداری است. شهر آنتاناریوو، به عنوان پایتخت ماداگاسکار و شریک این برنامه، رویکرد سیستم غذایی منطقه شهری را پذیرفته است که ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی کشاورزی و شهرنشینی را به هم مرتبط می‌کند. مشخص نیست که آیا حمایت شهرداری از توسعه سیستم غذایی شهری از طریق تصویب پروژه غذای شهری میلان (MUFPP) یا سایر سیاست‌های شهری یا ملی، بر ویژگی برنامه تأثیر گذاشته است یا خیر. چالش‌هایی که در برنامه حمایت از کشاورزی - جنگل به آنها پاسخ داده می‌شود، عمدتاً کشاورزی هستند؛ اما به شدت با محیط‌زیست و مسائل و بخش‌های توسعه اقتصادی و شهری تلاقی می‌کنند. در سطح فضایی و از نظر شرکای همکاری در ۹ پروژه، تقاطع‌های زیادی وجود دارد که نیاز به هماهنگی UCP-ASA دارد. پنج وزارتخانه با تمرکز بخشی از وزارت کشاورزی شامل وزارتخانه‌های شیلات، دام، محیط‌زیست و جنگلداری و انرژی و هیدروکربن‌ها درگیر بودند. سه منطقه در طول دوره پروژه سود بردند، در این مورد آنالامانگا^۱، ایتاسی^۲ و واکینانکاراترا^۳ با نه منطقه و ۱۰۲ کمون. در مجموع، برنامه حمایت از کشاورزی - جنگل به حدود ۵۰۰۰۰ دینفع مستقیم (حدود ۵۰۰۰۰ خانوار یا ۲۵۰۰۰۰ نفر) و به طور غیرمستقیم به کل جمعیت مالاگازی با حمایت برنامه ملی زمین رسید.

1. Analamanga
2. Itasy
3. Vakinankaratra

این چالش‌های متقاطع و پاسخ‌های پروژه مستقیماً با اکثر اهداف توسعه پایدار مرتبط است، از جمله اهداف مربوط به کاهش فقر، کاهش گرسنگی، سوءتغذیه و بهبود کشاورزی پایدار، حفاظت از آب‌های زیرزمینی، بهبود معیشت و فرصت‌های اقتصادی، کاهش رشد شهری، افزایش تاب‌آوری، شیلات پایدار، کاهش تخریب زمین و حفاظت از تنوع زیستی و تقویت مشارکت برای توسعه پایدار.

۳-۴-۷- برزیل: داده‌های سرزمینی و شواهد برای احیای چشم‌انداز و شمولیت اجتماعی

پاراگویناس، ایالت پارا، برزیل

داده‌های سرزمینی و شواهد برای احیای چشم‌انداز و شمولیت اجتماعی در آمازون برزیل یک استراتژی سرزمینی جهت رویکردی بین بخشی و اداری برای رسیدگی به جنگل‌زدایی از طریق توسعه پایدار است. ذینفعان اصلی اجرایی، شهرداری پاراگویناس، شرکت تحقیقات کشاورزی برزیل و اتحادیه‌های کشاورزان و خرده‌مالکان هستند. سایر ذینفعان حمایتی عبارتند از: دانشگاه پارا، دانشگاه روستایی آمازونیا، مرکز تحقیقات بین‌المللی جنگلداری، ابتکار تجارت پایدار و اتحادیه‌های محلی، انجمن‌های تعاونی و شرکت‌ها، هر دو توسط اتحادیه اروپا حمایت می‌شوند. اتحادیه اروپا، سفارت فرانسه در برزیل و سازمان توسعه فرانسه. شهرداری پاراگویناس در شمال شرقی ایالت پارا برزیل در مساحتی حدود ۲۰۰۰۰ کیلومتر مربع وسعت دارد.

ویژگی‌ها

حوزه قضایی پاراگویناس یک مدل منطقه‌ای برای مقابله با جنگل‌زدایی و شروع مسیر توسعه پس از مرز بوده است. جنگل‌های دست نخورده هنوز ۵۴ درصد از قلمرو را پوشش می‌دهند، با رشد مجدد جنگل‌ها در ۱۸ درصد دیگر و فرایندهای جنگل‌زدایی از سال ۲۰۰۸ متوقف شده است. تعهدات زیست‌محیطی جدید اگر جنگل‌زدایی بدون چنین ظرفیتی به سرعت کاهش می‌یافت، دیگر جنبه‌های کلیدی پایداری بدتر می‌شد و به ترتیبات سازمانی جدید نیاز داشت. هم مقررات و هم عرضه خدمات اکوسیستم هنوز بسیار کم است و به دلیل تخریب پیشرفته خاک، آتش‌سوزی‌های مکرر، تخریب جنگل‌ها و تکه‌تکه شدن مهار شده است. توسعه محلی با خطرات رگرسیون رو به رشد، به‌ویژه برای کشاورزی در مقیاس کوچک راکد بوده است. در این دوره گذار عمیق، بازیگران و سیاست‌ها نیاز به اجرای یک استراتژی جدید نه‌تنها برای حفاظت از جنگل‌های اولیه، بلکه جهت ایجاد جایگزین‌های مؤثر به منظور مدیریت استخراج منابع طبیعی دارند. سطح چشم‌انداز برای مداخله به دلایل اکولوژیکی و زراعی، مانند احیای حاصلخیزی خاک و بازسازی جنگل مناسب است. سطح صلاحیت برای مداخلات و بهبود حکمرانی، فراهم کردن ترتیبات سازمانی سازگار و توسعه ابزارهای نوآورانه ضروری است. چالش برای بازیگران محلی ایجاد و اعمال هر دو سطح چشم‌انداز و

حکومت با هم در یک استراتژی چندسطحی است. تعهد محلی نخستین شرط موفقیت بوده و پروژه دارای چهار هدف خاص است:

(۱) توسعه یک استراتژی میان‌مدت جهت توسعه محلی (گواهینامه سرزمینی). (۲) پیاده‌سازی ابزار برای بازسازی و نظارت بر چشم‌انداز (طراحی منظر برای خدمات اکوسیستمی کارآمد)؛ (۳) تقویت ظرفیت نهادی، به‌ویژه برای خرده‌مالکان (کیفیت زندگی در جوامع روستایی) و (۴) ایجاد برخی از شیوه‌های تشدید زیست‌محیطی در سطح مزرعه. محیط نهادی این مداخلات متشکل از نهادهای دولتی و خصوصی محلی از جمله شهرداری، جامعه مدنی، خرده‌مالکان و نهادهای اجتماعی، مؤسسات کشاورزان متوسط، بزرگ و شرکت‌های خصوصی است.

مداخلات خاص مرتبط با محیط سازمانی عبارتند از:

- حمایت از شهرداری برای ایجاد یک سیستم صدور مجوز قضایی.
- حمایت از نهادهای محلی برای تعریف ارزش‌ها و معیارهای پایداری.
- حمایت از توسعه نهادی خرده‌مالکان برای سازماندهی نمایندگی، مشارکت و استقلال؛
- نقشه‌برداری منظر، سناریوهای کاربری زمین و ارزیابی برای ایجاد همگرایی عمومی و خصوصی برای سیاست‌های کاربری کارآمد زمین.

- مشارکت فنی و علمی در سطح ملی و بین‌المللی برای حمایت و ارزیابی سیاست‌های سرزمینی. در نتیجه مداخلات اداری، سیاست جدید شهرداری، ارزش‌های پایداری، فعالیت‌های استراتژیک و ابزارهای نوآورانه را تعریف می‌کند. نهادهای محلی با ترویج یک مدل چشم‌انداز به منظور احیای خاک‌ها و جنگل‌ها، بهبود خدمات اکوسیستمی برای مقررات و عملکرد عرضه موافق هستند. قانونگذار محلی مجموعه‌ای از توصیه‌ها و خواسته‌های خرده‌مالکان را برای ارتقا و بهبود شمولیت اجتماعی و کیفیت زندگی در جوامع روستایی تصویب کرده است. در سمت مدیریت چشم‌انداز، مزارع تست شده با شیوه‌های تشدید اکولوژیکی نوآورانه موفقیت داشته‌اند و این موفقیت را از طریق شبکه‌های اجتماعی و فنی روستایی منتشر می‌کنند. انتظار می‌رود که نتایج آتی، پذیرش بیشتر نهادها و کشاورزان از معیارها و شیوه‌های پایداری را از طریق ایجاد یک برچسب گواهی برای تأیید پیشرفت در استراتژی پاراگومیناس محقق کند. تصویب و ارتقاء توسط دولت‌های فدرال و سایر ایالت‌ها با اتخاذ استراتژی پاراگومیناس و بهبود شمولیت اجتماعی و کیفیت زندگی در جوامع روستایی پیش‌بینی می‌شود. بانک‌های دولتی و خصوصی برای ارائه اعتبار بر اساس استراتژی و جذب سرمایه‌گذاران اضافی که از مدل پایداری برای بازیگران خصوصی و دولتی حمایت می‌کنند، چشم‌انداز خوبی وجود دارد. ظرفیت بالاتر برای هدایت توسعه محلی به سمت پایداری مشهود است. مدیریت مزرعه شروع به تغییر از مدیریت استخراجی به مدیریت منابع پایدارتر کرده است و خدمات تولید و اکوسیستم را ترکیب می‌کند.

درس‌های کلیدی رویکرد سرزمینی

این روش «نبوغ سرزمینی» به دلیل ادغام روش‌شناسی سطح چشم‌انداز و یک سیاست قضایی خاص، می‌تواند هم اکوسیستم و هم خدمات عرضه را بهبود بخشد. صدور گواهی‌نامه سرزمینی راهی برای مشارکت دادن بازیگران محلی در تعهدات پایداری و مشارکت سرمایه‌گذاران مسئول و زنجیره تأمین است. سطوح بالاتر مدیریت دولتی نیاز به واگذاری مسئولیت‌های بیشتری به سطح محلی تحت شرایط خاص، به منظور ایجاد چشم‌اندازهای یکپارچه‌تر و پایدارتر دارند.

رویکرد سرزمینی پاراگومیناس به ریشه‌کنی فقر (هدف ۱ توسعه پایدار)، بهبود پایداری کشاورزی (هدف ۲)، بهبود معیشت (هدف ۸)، کاهش نابرابری (هدف ۱۰)، اقدامات اقلیمی (هدف ۱۳)، حفاظت از تنوع زیستی و خدمات اکوسیستم (هدف ۱۵) و افزایش مشارکت‌ها می‌پردازد (هدف ۱۷).

۳-۴-۸- شیلی: برنامه توسعه سرزمینی بومی

هدف برنامه توسعه سرزمینی بومی، ایجاد تفاهم یا اطلاعات سرزمینی در سطح وزارتخانه ملی است و در عین حال امکان مشارکت کامل و ظرفیت‌سازی مردمان بومی در شیلی را برای مشارکت مؤثر در سیاست‌گذاری، اجرای برنامه و مدیریت داده‌ها در بخش ملی و خصوصی فراهم می‌کند. محیط نهادی شریک اجرایی اصلی مؤسسه ملی توسعه کشاورزی در وزارت کشاورزی است که با مرکز مطالعات بین فرهنگی در دانشگاه پونتیفیکیا^۱ شیلی و با جوامع بومی همکاری می‌کند. این پروژه از سال ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۷ فعال بود.

ویژگی‌ها

مناطق مورد نظر در این پروژه بر جوامع بومی با نرخ فقر چندبعدی بالا و پویایی اقتصادی پایین در میان صنایع فشرده استخراجی (جنگلداری و معدن) متمرکز شده است. INDAP برای حمایت از حقوق، توانمندسازی و معیشت خانواده‌های بومی وجود دارد؛ اما افزایش انفجاری در تعداد ذینفعان داشته است. نابرابری‌های قومی مداوم و لزوم توجه به حساسیت فرهنگی ذینفعان برنامه، نقطه ورود به گفتگوی مشارکتی و آغاز فرایند توسعه ظرفیت است.

هدف اصلی حمایت از مؤسسه ملی توسعه کشاورزی در توسعه یک فرایند گفتگو با جوامع بومی از طریق ارائه کمک‌های فنی و تسهیل گفتگوهای مشارکتی و دوره‌های آموزشی بود. این برای بهبود سیاست‌های ملی و اطلاع‌رسانی به چارچوبی جهت فرایندهای مشاوره کاربردی‌تر بین دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی طراحی شده است.

مرحله اول پردازش نتایج فرایند گفتگو و ترکیب پیام‌های کلیدی، اولویت‌ها، نظرات و توصیه‌های شرکت‌کنندگان از جوامع بومی بود که منجر به پیشنهاد طراحی مجدد برنامه توسعه سرزمینی بومی با در نظر گرفتن ورودی‌های ارائه شده توسط جوامع بومی در طول فرایند گفتگو شد. سپس دور دوم کارگاه‌های

1. Pontificia University

آموزشی با جوامع بومی برای اظهار نظر و پیشنهاد اصلاحات در طرح پیشنهادی مجدد برگزار گردید. برای اطمینان از پاسخگویی به تصمیمات توافق شده، روند گفتگو و توصیه‌هایی برای بهبود برنامه توسعه سرزمینی بومی مستند شد. نتایج شامل طراحی مجدد از پایین به بالا برنامه از طریق روش‌شناسی مشارکتی، شفافیت و اعتبارسنجی است. امید است که این امر منجر به بهبود رفاه خانواده‌ها و جوامع هدف این برنامه شود.

درس‌های کلیدی رویکرد سرزمینی

تجربه برنامه توسعه سرزمینی بومی، اهمیت ذینفعان را در طراحی خط‌مشی نشان می‌دهد و این که چگونه می‌تواند بر اجرای سیاست تأثیر بگذارد. تعامل دائمی بازیگران سرزمینی بسیار مهم است، زیرا هیچ چیزی در سنگ نوشته نشده است و سیاست‌ها موجودیت‌های زنده‌ای هستند که هر ذینفعی می‌تواند در تدوین آنها مشارکت داشته باشد و به طور مستمر و دوباره آنها را بازتعریف کند. در حالی که تمرکز کار مشارکتی با جوامع بومی در داخل وزارت کشاورزی است، نیازها و چالش‌های بازیگران سرزمینی شامل بخش‌های دیگر مانند کسانی است که مسئول توسعه اقتصادی و اجتماعی، انرژی، جنگل‌داری یا معدن هستند. بدیهی است که هم سیاست و هم برنامه مؤسسه ملی توسعه کشاورزی از طریق این فرایند تحت تأثیر قرار گرفتند. بسیاری از اهداف توسعه پایدار در برنامه توسعه سرزمینی بومی شیلی از جمله اهداف ۱، ۲، ۳، ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۳، ۱۵، ۱۶ و ۱۷ مورد توجه قرار گرفته‌اند.

۳-۴-۹- کلمبیا: برنامه فرعی برای تحول یکپارچه در مناطق روستایی

برنامه‌های توسعه با رویکردهای سرزمینی (PDET) یک چارچوب توسعه سرزمینی ملی است که یکی از محصولات توافقنامه صلح هاوانا بود که به درگیری مسلحانه کلمبیا پایان داد و به دنبال دستیابی به تحول ساختاری و عادلانه در چالش برانگیزترین مناطق روستایی کلمبیا بود. آژانس ملی نوسازی سرزمینی (ART)، زیر نظر دفتر رئیس جمهور، با حمایت دفتر کمیساریای عالی صلح (OHCP) و زنان سازمان ملل، مجری اصلی در سطح ملی است. همه ۱۶ منطقه فرعی کلمبیا ذینفعان اجرایی هستند و برنامه‌های توسعه با رویکردهای سرزمینی از سال ۲۰۱۵ در حال انجام است.

ویژگی‌ها

اثرات درگیری‌های طولانی‌مدت در مناطق روستایی کلمبیا فقر شدید، نقض حقوق بشر، درگیری زمین و منابع طبیعی، وضعیت نامناسب سلامت، ناامنی غذایی، گرسنگی و سوءتغذیه، عدم سرمایه‌گذاری کافی در مسکن، فرصت‌های آموزشی ضعیف و دسترسی محدود به بازارها بوده است؛ و خدمات دیگر افت مناطق روستایی در تضاد با بهبود زندگی و فرصت‌ها در مناطق شهری کلمبیا است. به این دلایل، هدف برنامه‌های

توسعه با رویکردهای سرزمینی فعال کردن یک تحول ساختاری روستایی است که برنامه‌ریزی و توسعه سرزمینی را برای ایجاد روابط عادلانه‌تر بین جوامع روستایی و شهری به ارمغان می‌آورد. هشت رکن رویکرد برنامه‌های توسعه با رویکردهای سرزمینی برای دگرگونی روستایی که به این چالش‌ها می‌پردازد عبارتند از:

- ۱- کد ملک زمین؛
- ۲- زیرساخت، آبیاری و حاصلخیزی زمین؛
- ۳- بهداشت روستایی؛
- ۴- آموزش روستایی و مراقبت از کودکان؛
- ۵- مسکن روستایی، آب و فاضلاب؛
- ۶- فعال شدن مجدد اقتصادی در کشاورزی و دامداری؛
- ۷- حق غذا و
- ۸- آشتی، زندگی مشترک و صلح.

رویکرد برنامه‌های توسعه سرزمینی یک رویکرد ملی جامع برای برنامه‌ریزی و توسعه ملی است که توسط سازمان توسعه سرزمینی (ART) با برنامه‌های زیرمنطقه‌ای برای تهیه برنامه‌های اقدام با شهرها و جوامع محلی هماهنگ شده است. این فرایند شامل ۱۷۰ شهر و بیش از ۱۰۰۰۰ جامعه محلی بود. بهبود نهادها و ظرفیت‌های محلی نه تنها با حمایت از سیاست ملی، بلکه توسط سازمان‌های جامعه مدنی قوی و بسیج شده در یک چارچوب چندسطحی برای مشارکت با رهبری قوی محلی کمک شده است.

نتایجی که انتظار می‌رود توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی بخش ملی پیگیری شود عبارتند از:

- هفت میلیون هکتار املاک کوچک و متوسط روستایی رسمی؛
- افزایش منابع انسانی و مالی شهرداری‌ها.
- کاهش ۵۰ درصدی شکاف شهری- روستایی در پوشش خانوارهای دارای خدمات برق.
- افزایش درصد دانش‌آموزان در سطح رضایت‌بخش یا پیشرفت عملکرد در آزمون ریاضیات.
- گسترش نرخ پوشش آموزش عالی (کاهش شکاف به نصف).
- بهبود بهداشت روستایی (کاهش میزان مرگ و میر نوزادان و مادران، افزایش پوشش واکسیناسیون، پوشش بیمه درمانی و کاهش موانع دسترسی).
- کاهش ۵۰ درصدی کسری کمی مسکن، کسری کیفی مسکن، نسبت خانوارهای با کف نامناسب، نسبت خانوارهای با دیوارهای نامناسب و نسبت خانوارهای در شرایط ازدحام قابل کاهش.
- کاهش ۵۰ درصدی درصد خانوارهایی که به منبع آب بهبود یافته دسترسی دارند و درصد خانوارهایی که امکانات توالی کافی دارند.
- کاهش نرخ کار کودکان؛ و

- کاهش ۵۰ درصدی تعداد شاغلانی که به صندوق بازنشستگی کمک نمی‌کنند.

درس‌های کلیدی رویکرد سرزمینی

برنامه ملی کلمبیا برای توسعه سرزمینی از بالا به پایین و از پایین به بالا به طور منحصر به فردی قوی است و وزارتخانه‌های بخشی مرتبط با هشت ستون برنامه‌های توسعه سرزمینی در وسط قرار دارند. تخصیص بخشی برنامه‌های توسعه سرزمینی به نسبت اهداف ملی و سرزمینی این فرایند، نابرابر و کندتر بود. سیاست ملی حامی برنامه‌ریزی و توسعه سرزمینی نشان‌دهنده رویکرد وزارتی فرابخشی است که هنوز در حال انجام است. تجربه کلمبیا با رویکردهای سرزمینی به چندین اهداف هزاره توسعه پایدار از جمله اهداف ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۴، ۱۵، ۱۷، ۱۶ می‌پردازد. با توجه به حمایت سطح ملی از رویکردهای سرزمینی، جای تعجب نیست که کلمبیا یک قهرمان بین‌المللی سرسخت برای پیوندهای متقابل اهداف هزاره توسعه پایدار و بومی‌سازی بوده است.

جدول ۳: استراتژی‌های توسعه سرزمینی در کشورهای منتخب

ردیف	عنوان پروژه	کشور	استراتژی‌های توسعه سرزمینی	اهداف	ذینفعان کلیدی	جامعه هدف	نتایج
۱	تجدید حیات منطقه‌ای	چین	<ul style="list-style-type: none"> - ادغام جنبه‌های متعدد توسعه محلی - اقدامات در مقیاس کوچک - مشارکت دادن ساکنان در کل فرایند - تصمیم‌گیری تحت رویکرد معماری طب سوزنی - توسعه شهری و روستایی یکپارچه - کشاورزی زیست‌محیطی - تولید محلی محصولات کشاورزی - نوسازی مسکن سنتی؛ - گردشگری پایدار 	<ul style="list-style-type: none"> - خدمت به روستا و جامعه، بازیابی هویت روستایی آن و حمایت از گردشگری برای رونق توسعه اقتصادی 	<ul style="list-style-type: none"> - دولت محلی و جوامع محلی و نهادهای برنامه‌ریزی 	<ul style="list-style-type: none"> - یک شهر کوچک و بیش از ۴۰۰ روستا در استان زجیانگ 	<ul style="list-style-type: none"> - افزایش درآمد و بهبود انسجام اجتماعی و هویت فرهنگی - افزایش جمعیت در روستاها - ایجاد فرصت‌های شغلی در صنعت ساختمان - بهسازی مسکن سنتی و فضاهای عمومی - حفظ فرهنگ و میراث
۲	مدیریت و برنامه‌ریزی کاربری اراضی	هند	<ul style="list-style-type: none"> - حمایت از نهادهای برنامه‌ریزی فدرال برای توسعه و ایجاد مکانیسم‌های هماهنگی افقی از طریق مشاوره در سطح برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای - گرد هم آوردن نهادهای برنامه‌ریزی فرابخشی در سطح ایالتی با مقامات بخش مربوطه - تقویت ظرفیت‌ها برای اعمال مناسب سیاست‌ها از طریق آموزش و مشاوره برای نهادهای برنامه‌ریزی بین بخشی و بخشی در سطح ایالتی و شهری - استخراج سیاست‌ها و رهنمودها از طریق گفتگوهای گسترده با وزارتخانه‌ها و ارگان‌های اصلی بخش - حمایت از سیاست‌های برنامه‌ریزی یکپارچه 	<ul style="list-style-type: none"> - ارتقای برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری یکپارچه زمین 	<ul style="list-style-type: none"> - ذینفعان در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی و وزارت توسعه روستایی (ذینفع اصلی) - پنج وزارتخانه ملی - شهرداری‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> - دو ایالت اودیشا و تامیل نادو 	<ul style="list-style-type: none"> - استفاده پایدارتر و متعادل‌تر از اراضی کشور

۳	برنامه ملی توسعه مشارکتی	کامرون	<ul style="list-style-type: none"> - استفاده از یک مکانیسم بودجه غیرمتمرکز - هماهنگ کردن حمایت از توسعه محلی - حمایت از تمرکززدایی از طریق ظرفیت‌سازی و آموزش مدیریت مالی و بودجه - ترکیب حمایت مالی و پشتیبانی فنی 	<ul style="list-style-type: none"> - کاهش فقر و ارائه خدمات اجتماعی اولیه 	<ul style="list-style-type: none"> - بانک جهانی و سازمان فرانسوی توسعه 	<ul style="list-style-type: none"> - در سه منطقه شمالی کامرون 	<ul style="list-style-type: none"> - تأمین مالی بیش از ۲۰۰۰ پروژه خرد - استقرار طرح توسعه اشتراکی، ابزار برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی سرزمینی اجتماع‌محور
۴	استراتژی توسعه شهرهای میانی	رواندا	<ul style="list-style-type: none"> - ارتقای ظرفیت‌های سازمانی برای هماهنگی در تمام سطوح حکمرانی - یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری برای حمایت بهتر از کیفیت زندگی - استراتژی توسعه اقتصادی و کاهش فقر و تمرکززدایی حاکمیتی 	<ul style="list-style-type: none"> - رسیدگی به چالش‌ها و اثرات شهرنشینی سریع 	<ul style="list-style-type: none"> - سازمان همکاری و توسعه اقتصادی - وزارت زیرساخت - شش مقام محلی 	<ul style="list-style-type: none"> - شش شهر میانی 	<ul style="list-style-type: none"> - کاهش نابرابری و شهرنشینی پایدار - پتانسیل شهرهای میانی برای تبدیل شدن به یک سیستم شهری
۵	امنیت غذایی از طریق بهبود بهره‌وری کشاورزی	کنیا	<ul style="list-style-type: none"> - توسعه ظرفیت نهادی از طریق یکپارچگی در هر دو سطح ملی و منطقه‌ای - تقویت ظرفیت اجرایی در سطح مقامات تصمیم‌گیری استانی برای اجرای استراتژی‌های توسعه روستایی - تقویت نهادها و توسعه برنامه‌های آموزش حرفه‌ای - ارتقای ظرفیت نهادی با عملیاتی کردن سه کمیته راهبری شهرستان و گروه‌های کاری - توزیع مجدد مأموریت‌ها و مسئولیت‌ها، به‌ویژه بین سطوح ملی و استانی 	<ul style="list-style-type: none"> - تقویت نهادهای توسعه کشاورزی - ترویج کشاورزی پایدار برای امنیت غذایی، ارائه خدمات کشاورزی کارآمد، بهبود تغذیه و حفاظت از منابع طبیعی 	<ul style="list-style-type: none"> - وزارت کشاورزی، ماهیگیری، دام و تعاونی کنیا - کمیته مشترک هماهنگی بخش کشاورزی، وزارت آب و آبیاری، نهادهای غیرمتمرکز - وزارت کشاورزی در سطح زیرملی و/ یا شهرستانی، کشاورزان و سازمان‌های مردم‌نهاد 	<ul style="list-style-type: none"> - سه شهرستان غربی کنیا 	<ul style="list-style-type: none"> - تغییر چشم‌انداز سیاسی نهادی به دلیل فرایند تمرکززدایی - تبدیل بخش کشاورزی از نظر هماهنگ‌سازی سیاست‌ها با بخش پیشران در کنیا - توسعه برنامه‌ها و سیاست‌های بخشی شهرستان‌ها مطابق با استانداردهای ملی
۶	برنامه حمایت از کشاورزی و جنگلداری	ماداگاسکار	<ul style="list-style-type: none"> - مشارکت و ایجاد هماهنگی بین پنج وزارتخانه با تمرکز بخشی - حمایت شهرداری از توسعه سیستم غذایی شهری 	<ul style="list-style-type: none"> - حمایت از جنگلداری کشاورزی، مشارکت پایدار در مبارزه با فقر - حفظ محیط‌زیست طبیعی 	<ul style="list-style-type: none"> - بخش خصوصی و دولتی، جامعه مدنی و مشارکت‌کنندگان جامعه 	<ul style="list-style-type: none"> - تولیدکنندگان در مزارع محلی، شیلات و جنگلداری 	<ul style="list-style-type: none"> - افزایش مهارت تولیدکنندگان در اصول آگرواکولوژی - افزایش سهم بازار کشاورزان

			<ul style="list-style-type: none"> - بهبود درآمد تولیدکنندگان - ترویج روش های کشاورزی زراعی و توسعه دسترسی ایمن تر به بازارهای مواد غذایی و محصولات چوبی 				
<ul style="list-style-type: none"> - ادغام بهتر بخش های کشاورزی و جنگلداری، - محیط سرمایه گذاری مطلوب تر - افزایش بیشتر کمیت و کیفیت تولید 		<ul style="list-style-type: none"> - ۹ سازمان غیردولتی، مراکز تحقیقاتی، سازمان های حرفه ای، مؤسسات نیمه دولتی و بخش فنی پنج وزارتخانه دولتی 		<ul style="list-style-type: none"> - حمایت از شهرداری و نهادهای محلی، ایجاد همگرایی عمومی و خصوصی برای سیاست های کاربری کارآمد زمین، مشارکت فنی و علمی در سطح ملی و بین المللی برای حمایت و ارزیابی سیاست های سرزمینی - صدور مجوز سرزمینی راهی برای مشارکت دادن بازیگران محلی در تعهدات پایداری و مشارکت سرمایه گذاران - استراتژی سرزمینی برای رویکردی بین بخشی و اداری 	برزیل	اطلاعات سرزمینی و مجوز احیای جنگل و شمولیت اجتماعی	۷
<ul style="list-style-type: none"> - ارتقا شمولیت اجتماعی و کیفیت زندگی در جوامع روستایی - ارتقا اکوسیستم و هم خدمات عرضه 	آمازون	<ul style="list-style-type: none"> - نهادهای دولتی و خصوصی محلی از جمله شهرداری، جامعه مدنی، خرده مالکان و نهادهای اجتماعی، مؤسسات کشاورزان متوسط و بزرگ و شرکت های خصوصی 	<ul style="list-style-type: none"> - زمینه سازی جهت مشارکت کامل و ظرفیت سازی مردمان بومی در برای مشارکت مؤثر در سیاست گذاری، اجرای برنامه و مدیریت داده ها در بخش ملی و خصوصی 	<ul style="list-style-type: none"> - توسعه یک فرایند گفتگو با جوامع بومی از طریق ارائه کمک های فنی - پردازش نتایج فرایند گفتگو و ترکیب پیام های کلیدی، اولویت ها، نظرات جوامع بومی - طراحی مجدد از پایین به بالا برنامه از طریق روش شناسی مشارکتی، شفافیت و اعتبارسنجی 	شیلی	مشارکت مردم بومی در فرایندهای توسعه	۸
<ul style="list-style-type: none"> - بهبود رفاه خانواده ها و جوامع هدف برنامه 	<ul style="list-style-type: none"> - جوامع بومی با نرخ فقر چندبعدی بالا و پویایی اقتصادی پایین در شیلی 	<ul style="list-style-type: none"> - مؤسسه ملی توسعه کشاورزی در وزارت کشاورزی - مرکز مطالعات بین فرهنگی جوامع بومی 	<ul style="list-style-type: none"> - دستیابی به تحول ساختاری و عادلانه 	<ul style="list-style-type: none"> - بهبود نهادها و ظرفیت های محلی با حمایت از سیاست ملی و توسط سازمان های جامعه مدنی قوی و بسیج در یک چارچوب چند سطحی - برای مشارکت با رهبری قوی محلی - سیاست ملی حامی برنامه ریزی و توسعه سرزمینی نشان دهنده رویکرد وزارتی فرابخشی 	کلمبیا	برنامه زیرمنطقه ای برای تحول یکپارچه در مناطق روستایی	۹

مأخذ: یافته های پژوهش

۳-۵- پاسخ‌های سرزمینی به چالش‌های توسعه

شیوه‌های سرزمینی ارائه شده در مطالعات موردی پاسخی به چالش‌های مزمن و ناگهانی در یک جغرافیای معین است که اغلب از ترکیبی از عوامل اجتماعی-اقتصادی، سیاسی و محیطی ناشی می‌شود. هر یک از مطالعات موردی نشان می‌دهد که رویکردهای سرزمینی در پاسخ به واقعیت‌های پیچیده سیاسی-اجتماعی که در آن ابزارهای سیاست سنتی بی‌اثر بوده‌اند، ترویج می‌شوند.

چالش‌ها ناگزیر از تاریخ‌ها و زمینه‌های سرزمینی و ملی خاصی ناشی می‌شوند که به نسل‌های قبل بازمی‌گردند؛ چالش‌ها اغلب به دلیل تحولات اخیر یا تحولات نوظهور هستند و در برخی موارد با بحران سیاسی یا محیطی تشدید می‌شوند. پاسخ‌های مرسوم از سوی دولت‌های محلی یا ملی و ذینفعان توسعه اغلب از دیدگاه بخشی (کشاورزی، آب، حمل‌ونقل، بهداشت و غیره) شروع می‌شود. بسیاری از شیوه‌های سرزمینی که به چالش‌های درهم تنیده در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی در سطح سرزمینی پاسخ می‌دهند، از طریق راه‌حل‌های بین‌بخشی هماهنگ، بهتر ارائه می‌شوند. از مطالعات موردی منتخب، چالش‌های منطقه‌ای اغلب در دسته‌هایی از چالش‌ها ترکیب می‌شوند که سپس به پیشران‌های متعدد برای پاسخ‌های بین‌بخشی و نهادی منجر می‌گردد. این چالش‌های متعدد هم فرصت‌ها و هم ریسک‌ها را به همراه دارد. مطالعات موردی راهبردهایی را برای گرفتن پاسخ مرحله‌ای برای به چالش کشیدن مدیریت ریسک استراتژی‌های بیش از حد بوروکراتیک، اضافی یا متضاد را به شیوه‌ای کارآمدتر نشان می‌دهد. نمونه‌هایی از مطالعات موردی شامل بروز تعارض مقرراتی یا موازی‌کاری بین بخش‌ها و سطوح حاکمیت و نیاز به ظرفیت‌سازی و منابع مالی برای مدیریت توسعه در سطح سرزمینی است. قابل ذکر است در بسیاری از موارد، گفت‌وگوی بین‌بخشی راه‌حل‌های نوآورانه‌ای برای رسیدگی همزمان به چالش‌ها در چندین خوشه از مسائل ایجاد کرد. جدول ۴ چالش‌ها و رویکردهای پروژه را نشان می‌دهد:

جدول ۴: چهار «خوشه چالش/ پاسخ» در زمینه مطالعات موردی

چالش در مطالعات موردی سرزمینی	پاسخ‌های پروژه در مطالعات موردی
فقر، نابرابری و تحرک/ مهاجرت	تمرکز بر تحرک و دسترسی فراگیر به خدمات عمومی و خصوصی
گسترش تجمعات شهری و تعارض بر سر زمین و منابع طبیعی	حمایت از سیاست برای برنامه‌ریزی و مدیریت بهتر برای توسعه پایدار
تخریب زمین، از بین رفتن تنوع زیستی، تهدید آب و تأثیر تغییرات آب و هوا	مدیریت یکپارچه منابع طبیعی در سطح سرزمینی
گرسنگی، ناامنی غذایی، سلامت و سوءتغذیه	تنوع بخشیدن به محصولات و سیستم‌های غذایی بهبود یافته، برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه کاربری اراضی

۳-۵-۱- چالش فقر، نابرابری و تحرک/ مهاجرت

چالش توسعه پایدار در سطوح سرزمینی که در مطالعات موردی بارزتر است، تلاقی چندوجهی فقر، نابرابری و تحرک/ مهاجرت است. فقر عمیق و پایدار روستایی همراه با افزایش شهرنشینی و دگرگونی سریع اقتصاد روستایی، تأثیرات عمیقی بر سرزمین‌ها، به‌ویژه در زمان‌های بحران یا درگیری داد. بسیاری از مناطق افزایش

نابرابری اقتصادی و اجتماعی بین مناطق روستایی، شهری و حومه شهری و همچنین افزایش مهاجرت برای بهبود فرصت‌های معیشتی را تجربه کرده‌اند. پاسخ‌های منطقه‌ای به این چالش‌ها می‌تواند با تمرکز بر تحرک همراه با دسترسی بهتر و فراگیرتر به خدمات عمومی و خصوصی در سراسر پیوستار روستایی-شهری آغاز شود. ترویج توسعه اقتصادی برای مبارزه با فقر برای پروژه BMZ/GIZ در کلمبیا، کلیدی بود. فقر پایدار روستایی انگیزه اصلی برنامه ملی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور در کامرون بود. برنامه‌های توسعه اجتماع‌محور سازماندهی شده به عنوان بخشی از فرایند تمرکززدایی ملی منجر به بهبود خدمات اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی در سطوح محلی شد.

جریان بهبود یافته کالاها و مردم بین شهرهای بزرگ‌تر و میانی، نقطه ورود اولیه بخشی برای رویکردهای سرزمینی بود. نابرابری عمیق بین مناطق شهری و روستایی و فقدان زیرساخت‌های جاده‌ای خوب چالش‌های بزرگی در کامرون و رواندا بود. افزایش مهاجرت از روستا به شهر- که روستاهای فقیر و رو به زوال را پشت سر می‌گذارد- انگیزه طرح احیای روستایی در سونگ یانگ چین، همراه با احیای خدمات بهداشتی، فرهنگی و اجتماعی مناطق روستایی بود.

۳-۵-۲- گسترش تجمعات شهری و درگیری بر سر زمین و منابع طبیعی

شهرنشینی در بسیاری از مطالعات موردی با گسترش سریع تراکم‌های شهری و درگیری بر سر زمین و منابع طبیعی همراه بوده است و با ایجاد نیازهای فوری برای حمایت از سیاست به منظور برنامه‌ریزی و مدیریت بهتر برای توسعه اقتصادی در سطح سرزمینی مشخص می‌شود. حمایت از برنامه‌ریزی سرزمینی برای رسیدگی به اثرات رشد بی‌برنامه جمعیت و گسترش نابرابری روستایی-شهری مداخله اولیه نه تنها در پرونده‌های کامرون و رواندا، بلکه در رویکردهای سرزمینی کنیا، ماداگاسکار، کلمبیا، شیلی و برزیل بود. رویکردهای برنامه‌ریزی سرزمینی یکپارچه، مداخله اولیه در پیامدهای تعارض‌ها در کلمبیا و در رسیدگی به درگیری‌های زمین در شیلی، کلمبیا و برزیل بین مردم بومی، بخش خصوصی و دولت بود. برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه کاربری زمین در دو ایالت هند پاسخی سرزمینی به شهرنشینی برنامه‌ریزی نشده و تأثیرات تغییرات آب و هوایی بود که به درگیری بر سر زمین و منابع طبیعی کمک می‌کرد.

۳-۵-۳- گرسنگی، ناامنی غذایی، سلامت و سوءتغذیه

چالش‌های سیستم‌های غذایی مانند گرسنگی، ناامنی غذایی، سلامت و سوءتغذیه منجر به رویکردهای سرزمینی برای بهبود سیستم‌های غذایی شد که تولیدکنندگان روستایی و مدیریت زیست‌محیطی را با مصرف‌کنندگان شهری در یک بافت سرزمینی پیوند می‌داد. در ماداگاسکار، زنجیره‌های ارزش ضعیف، تخریب محیط‌زیست و آسیب‌پذیری در برابر تغییرات اقلیمی، پایه‌های مداخلاتی برای یکپارچه‌سازی و تنوع بخشیدن به محصولات و جنگل‌ها بودند و تولید ماهیگیری در شهر آنتاناناریوو و مناطق روستایی اطراف آن. این رویکرد سرزمینی منجر به افزایش درآمد، امنیت غذایی، بهبود رژیم غذایی و حفاظت از محیط‌زیست شده است. در

یکی دیگر از شهرهای برزیل، بلو هوریزونته^۱ با ایجاد پروتکلی که کشاورزان شهری و روستایی را به هم پیوند می‌دهد، به منظور رسیدگی به امنیت غذایی، تغذیه و ضایعات غذایی و حفاظت از تنوع زیستی، رویکردی سرزمینی برای بیان بازار اجتماعی اتخاذ شد. در تلاش برای پیوند مناطق روستایی و شهرهای کوچک بین بزرگ‌ترین شهر کامرون و فرودگاه منطقه‌ای، دسترسی به بازارها برای کشاورزان، افزایش اشتغال و بهبود تصرف زمین در برنامه‌ریزی سرزمینی مشارکتی گنجانده شد.

۳-۶- ویژگی‌های مشترک پاسخ‌های سرزمینی به چالش‌های توسعه

بعد سرزمینی برنامه‌ها یا مداخلات خاص در نمونه‌هایی که به چالش‌های خاص بافت‌های محلی، ناحیه‌ای و ملی پاسخ می‌دهد، فصل مشترک است. این چالش‌ها اغلب چندگانه و چندوجهی هستند و به طور مؤثر پاسخ‌های سرزمینی را شکل می‌دهند. در حالی که پیشران‌ها به طور قابل توجهی از نظر موضوعات اصلی و سطوح حکمرانی متفاوت است، مشترکات نیز وجود دارد:

همه نمونه‌های مورد مطالعه به نابرابری فضایی روستایی، فقر، ناامنی غذایی و محرومیت از فرایندهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری می‌پردازند. همه نمونه‌های مورد مطالعه دارای همکاری چند سازمانی (افقی، بین بخشی) هستند. آنها نقش برجسته‌ای را برای دینفعان خارجی و/یا وزارتخانه‌های بخشی که حامیان کلیدی رویکردهای سرزمینی بودند نشان دادند (اگرچه این ممکن است منعکس‌کننده فرایند انتخاب پرونده باشد). نمونه‌های منتخب بین پشتیبانی تک بخشی برای همکاری در سطوح مختلف (محلی، منطقه‌ای، ملی) و هماهنگی بین بخشی متفاوت است. وزارتخانه‌های بخشی با وظایف مختلف تمایل دارند توسط یک وزارتخانه برای مداخلات هماهنگ در سطح سرزمینی هماهنگ شوند.

۳-۷- محیط نهادی برای اقدام سرزمینی

چهار دسته از چالش‌ها و پاسخ‌های منطقه‌ای که در جدول ۴ فهرست شده‌اند، در برخی نمونه‌های منتخب نقاط ورودی برای مشارکت نهادی در یک سطح از حکومت بودند. به عنوان مثال، در سطح ملی، زیرملی یا شهری و تکامل یافته تا سایر سطوح و بخش‌های حکومتی را نیز دربر می‌گیرد. در موارد دیگر، پاسخ نهادی اولیه توسط جامعه مدنی یا بخش خصوصی بود و به گونه‌ای تکامل یافت که سطوح مختلف حکومت‌داری رسمی را دربر می‌گرفت. ویژگی محیط‌های نهادی برای اقدامات توسعه سرزمینی به طور قابل توجهی تحت تأثیر بازیگران و نهادهایی است که برای برنامه‌ریزی و سازماندهی یک رویکرد سرزمینی فراگیر جهت حل چالش‌های توسعه ابتکار عمل می‌کنند. ابزارهایی که بازیگران بر محیط‌های نهادی تأثیر می‌گذارند، از رهبران مدنی و سیاسی فردی که محرک تغییر در سطوح مختلف هستند تا ائتلاف‌های سازمان‌یافته از بازیگران و

1. Belo Horizonte

بخش‌هایی که از یک فرایند سرزمینی حمایت می‌کنند، متفاوت است. این محیط‌های سازمانی مختلف به سه دسته کلی سازماندهی می‌شوند:

۳-۷-۱- جامعه مدنی و خصوصی به عنوان کاتالیزورها و لنگرهای حاکمیت سرزمینی

شواهد جهانی نشان می‌دهد که ابتکارات سرزمینی در بسیاری از مناطق توسط جامعه مدنی، چه توسط سازمان‌های غیردولتی یا اجتماع‌محور و چه توسط مقامات غیررسمی یا بومی انجام می‌شود. در پرونده‌های ماداگاسکار، کلمبیا، شیلی و برزیل، بازیگران غیردولتی تحقیق یا توسعه در آغاز مشارکت مؤثر بودند. در پرونده‌های ماداگاسکار، کلمبیا، شیلی و برزیل، بازیگران غیردولتی تحقیق یا توسعه در آغاز فرایندهای مشارکتی در سطوح جامعه و سپس ارتباط با دولت‌های محلی و وزارتخانه‌های ملی نقش مهمی داشتند. بخش خصوصی ابتکار عمل را در توسعه یک شاخص جغرافیایی برای محصولات سرزمینی و سیستم‌های تولید در مورد کشت انگور سنتی در ایالت سانتا کاتارینای برزیل به عهده گرفت. بازیگران غیردولتی یا غیرحاکمیتی اغلب تشکیل‌دهنده فرایندهای مشارکتی چندکنشگری در سطوح سرزمینی هستند، زیرا ممکن است تجربه و ظرفیت کمتری در دولت برای تسهیل فرایندهای شفاف و فراگیر وجود داشته باشد یا به دلیل عدم اعتماد ذینفعان غیردولتی به نهادهای دولتی. این بازیگران ممکن است از مراحل اولیه برنامه‌ریزی، از طریق طراحی و اجرای برنامه و نظارت و ارزیابی نتایج در طول زمان، به لنگرگاه مشارکت پایدار تبدیل شوند.

۳-۷-۲- سیاست‌های ملی و چارچوب نهادی حمایت‌کننده از رویکردهای سرزمینی

انواع مختلفی از ابتکارات ملی برای رویکردهای سرزمینی در مطالعات موردی یافت می‌شود. یک فرایند ملی تمرکززدایی که به دنبال ایجاد ظرفیت حکمرانی برای برنامه‌ریزی مشارکتی در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی است، رویکرد کامرون و کنیا است. کلمبیا رویکرد توسعه سرزمینی را برای حل و فصل چندین دهه درگیری و نابرابری از طریق مذاکره بر سر توافقنامه صلح شامل تعهد ملی به حاکمیت سرزمینی در پیش گرفت. شناخت ملی توسعه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی مورد نیاز برای مناطق بومی از طریق افزایش مشارکت و توانمندسازی برای سیستم‌های حکومت محلی و سنتی در رویکردهای سرزمینی در شیلی و برزیل یافت می‌شود. حمایت ملی از رویکردهای سرزمینی در مطالعات موردی اشکال مختلفی دارد، از یک یا چند وزارتخانه ملی (رویکرد ملی رایج‌تر) یا از سطوح ریاست جمهوری (اجرایی) یا پارلمانی (قانونی) به عنوان مثال در کلمبیا، کامرون و کنیا.

۳-۷-۳- درس آموخته‌ها و ویژگی‌های مشترک برای محیط‌های نهادی

از هر سطحی که رویکرد سرزمینی آغاز شود، عوامل توانمندکننده خاصی در موارد زیر مشترک هستند:

- برای جامعه مدنی یا ابتکارات غیردولتی کاتالیزور/ لنگرگاه‌ها، مشارکت و حمایت از یک یا چند سطح از حکومت رسمی برای رشد و پایداری لازم است.

- همه رویکردها در نمونه‌های منتخب برحسب ضرورت چندسطحی شدند. خواه شروع با ذینفعان ملی، زیرملی کنشگران غیردولتی باشد، تلاش برای پیوند سطوح حکومتی در همه موارد یافت می‌شود.
- منابع مالی و انسانی کافی برای همکاری مؤثر بین بازیگران و بخش‌ها تنش دائمی در اکثر نمونه‌های منتخب است. یک درس مهم برای رویکردهای سرزمینی که از طریق بازیگران خارج از قلمرو آغاز شده یا مورد حمایت قرار می‌گیرد این است که پایداری رویه‌های سرزمینی، از جمله در میان تغییرات دولت‌ها، مستلزم توانمندسازی و مالکیت نهادها و شبکه‌های بخش خصوصی و مدنی و همچنین تعهد سیاسی است.

۳-۷-۴- تقویت نهادها، فرایندها و ظرفیت‌های دولت محلی

در برخی نمونه‌های منتخب، ابتکار عمل توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود و دولت‌های ملی از آن حمایت می‌کنند، اما فعالانه از آنها حمایت نمی‌شود. در مورد سونگ یانگ چین بیشترین مقامات محلی (سطوح روستا و شهری) و دولت‌های ایالتی و استانی، دولت‌های حامی اولیه در یک برنامه ملی چند وزارتخانه‌ای برای احیای مناطق روستایی تاریخی بودند. در کلمبیا تا همین اواخر، نهادها و مناطق زیرملی دارای تاریخچه طولانی برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمینی بودند؛ اما ظرفیت نهادی نسبتاً ضعیفی داشتند. حل و فصل دهه‌ها ناآرامی در مناطق درگیری سابق، انگیزه‌ای برای تحکیم رویکردهای برنامه‌ریزی سرزمینی به عنوان یک استراتژی توسعه ملی پس از جنگ بود. در موارد حمایت برزیل از تولید غذای سرزمینی و بحران تخریب زمین در هند به دلیل سیاست‌های تکه‌تکه زمین، ابتکار عمل و اقدام در درجه اول در سطح محلی بود و سازمان‌ها و وزارتخانه‌های ملی را در صورت لزوم درگیر می‌کرد.

۳-۸- تجارب و اقدامات سرزمینی در رابطه با حمایت حکومتی رسمی

رویکردهای سرزمینی در نمونه‌های منتخب معمولاً برای تعامل با دولت‌ها در سطوح مختلف هدایت می‌شوند، به‌ویژه در مواردی که خطر یا بروز قحطی، درگیری یا تأثیرات شدید تغییرات آب و هوایی مستلزم کار در حوزه‌های اداری مجاور (به‌طور افقی) و سطوح حکمروایی (عمودی) است. مسیرهای متنوع برای فعال کردن حمایت حکومتی رسمی از رویکردهای سرزمینی به چالش‌های زمینه‌ای خاص در یک قلمرو مشخص بستگی دارد (اینکه چه کسی قدرت ابتکار دارد و کدام ساختارهای حکومتی توانایی تعهد به رویکردهای سرزمینی را دارند. درواقع، به نظر می‌رسد حل نشدنی‌ترین چالش‌ها به ائتلافی از بازیگران سرزمینی - گاهی با مقامات محلی، گاهی با سازمان‌های بین‌المللی - نیاز دارند تا اولین پیوندها را با ساختارهای رسمی حاکمیت بخشی ایجاد کنند یا حمایت از توسعه سرزمینی را از طریق تغییر دولت حفظ نمایند. سه نوع ادغام یا تعامل عمودی و افقی با ساختارهای حکومتی رسمی برشمرده شده است که عبارتند از:

۳-۸-۱- توانمندسازی حمایت ملی برای تعامل چندسطحی با رویکردهای سرزمینی

در بیش از نیمی از نمونه‌های مورد مطالعه، بخش‌های متعددی هماهنگ می‌شوند تا نیازهای توسعه سرزمینی را برآورده کنند که اولویت‌های بخشی وزارتخانه‌های ملی یا داخلی را در بر می‌گیرد (مانند کشاورزی، بهداشت، آموزش، محیط‌زیست، حمل‌ونقل، توسعه اجتماعی و مسکن). به عنوان مثال، در دو ایالت تامیل نادو و اودیشا هند، سیاست بخشی از وزارتخانه‌های ملی با برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای رویکردهای سرزمینی و تسهیل فرابخشی آموزش و پشتیبانی فنی در سطوح ایالتی و شهری مرتبط بود. همچنین، راهبری ملی برای پنج وزارتخانه فراهم شد تا با رویکردهای سرزمینی با مقامات محلی و بخش خصوصی در چهار استان کلمبیا کار کنند. در کامرون، برنامه‌های بخشی ملی خدمات مالی و فنی را به شهرهای محلی برای طرح‌های محلی و پروژه‌های خرد به عنوان بخشی از برنامه ملی برای توسعه مشارکتی و اجتماع‌محور ارائه کردند. توسعه طرح جامع کریدور در کامرون که به عنوان یک پروژه بخش حمل و نقل آغاز شد نیز با سازمان‌های چندبخش برای همکاری با دولت‌های محلی و جامعه مدنی جهت رفع نیازهای اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی مرتبط شد.

۳-۸-۲- حمایت بخشی و چندبخشی زیرملی

در موارد دیگر، یک نهاد محلی ابتکار عمل را برای اتخاذ یک رویکرد سرزمینی به عهده گرفت و به مرور زمان، بخش‌های دیگر را در همان سطح حکمرانی محلی یا ملی درگیر کرد. در این موارد، بخش واحد به یک رویکرد چندبخشی تبدیل شد. برای مثال در ماداگاسکار، مکانیسم هماهنگی محلی که با حمایت خیرین و سازمان‌های غیردولتی ایجاد شد، ابتدا بخش کشاورزی و وزارتخانه را درگیر کرد و سپس بخش‌های انرژی و محیط‌زیست را در بر گرفت. در توسعه ضمانت مشارکتی برای محصولات کشاورزی در بلو هوریزونته، منافع بخش کشاورزی عمدتاً به برنامه‌ریزی شهری و تنوع زیست‌محیطی گسترش یافت. پیوندهای متقابل موضوعاتی که با چالش‌هایی مانند موارد ذکر شده در بالا مواجه می‌شوند، یک رویکرد بین بخشی یا چندبخشی را در فرایندهای برنامه‌ریزی و توسعه سرزمینی نشان می‌دهد، حتی زمانی که پیشران بر یک بخش تأکید دارد.

۳-۸-۳- مشارکت مدنی / خصوصی / عمومی زیرملی

در برخی از نمونه‌ها، ساختارهای حکمرانی (رسمی یا غیررسمی) عمدتاً در سطح زیرملی باقی می‌مانند. مشارکت بازیگران دولتی، خصوصی و مدنی / اجتماعی در بخش‌های مختلف، ساختار حاکمیت سرزمینی را تشکیل می‌دهد. در مثال از ایالت کاتارینا در برزیل، بخش خصوصی کشت انگور-کار با محققان در مؤسسات دانشگاهی، دولت‌های محلی و مجوزدهنده‌ها- بازیگران اصلی درگیر بودند. در پروژه برنامه‌ریزی سرزمینی و مدیریت چشم‌انداز آمازون برزیل، کشاورزان خانوادگی، مالکان خرد و سازمان‌های بخش خصوصی که با دولت‌های شهری محلی و دولت‌های ایالتی کار می‌کردند، عوامل اصلی اقدام سرزمینی بودند. بازیگران ملی و مدنی / جامعه در بخش‌های مختلف، ساختار حاکمیت سرزمینی را تشکیل می‌دهند. در مثال از ایالت کاتارینا در برزیل، بخش

خصوصی کشت انگور- کار با محققان در مؤسسات دانشگاهی، دولت‌های محلی و گواهی‌دهنده‌ها- بازیگران اصلی درگیر بودند.

۳-۸-۴- درس آموخته‌هایی از یکپارچگی حکمرانی رسمی در ارتباط با رویکردهای سرزمینی

شواهد نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی سرزمینی و تجارب و اقدامات سیاستی را می‌توان به روش‌های مختلف با ساختارهای حکمرانی رسمی ادغام کرد. در حالی که رویکرد «بهترین یا مطلوب» برای ادغام شیوه‌های حکمروایی سرزمینی با سیستم‌های حکومتی رسمی وجود ندارد، شرایط و درس‌هایی وجود دارد که به موفقیت کمک می‌کند:

- هنگامی که ظرفیت ساختارهای حکومتی رسمی برای درک فرایندهای بخشی و ملی و درک نیازهای سرزمینی به موازات ظرفیت بازیگران ارتقا یابد.
- هنگامی که به تدریج دیدگاه‌های سرزمینی در سیستم‌های حکومتی رسمی اتخاذ می‌شود که منجر به پذیرش رویکردهای سرزمینی فربخشی یا ملی برای توسعه می‌شود.
- حتی در رویکردهای سرزمینی تحت هدایت سطح ملی، توانمندسازی پیشرونده بازیگران سرزمینی از جمله مقامات محلی، جامعه مدنی و بخش خصوصی می‌تواند منجر به این شود که مشارکت‌های منطقه‌ای محلی به متولیان و مراقبین مستمر مناطق عملکردی تبدیل گردند. برای تحقق این نتیجه، اصول و شیوه‌های هماهنگی و تصمیم‌گیری فراگیر باید نهادینه شوند.
- در حالی که سازمان‌های خارجی می‌توانند نقش کاتالیزوری داشته باشند، در هر شرایطی مهم است که مشخص شود آیا نقش سازمان‌های خارجی بخش کوتاه‌مدتی از تحول در کشور است یا اینکه چنین بازیگرانی برای دوره طولانی‌تری مورد نیاز هستند. سازمان‌های فراسرزمینی می‌توانند نقش تعیین‌کننده‌ای در حمایت از اقدام هماهنگ، تصمیم‌گیری فراگیر، ایجاد فرایندهای حمایتی بین بازیگران و تأمین حمایت سیاست ملی از رویکردهای سرزمینی در میان سایر نقش‌های استراتژیک داشته باشند.

۳-۸-۵- دامنه اقدام هماهنگ: بخش‌ها و ذینفعان

پاسخ‌های مؤثر به چالش‌های سطح سرزمینی شامل هماهنگی و گفتگوی منظم بین بخش‌ها و بازیگران در سطوح مختلف است. مقیاس‌پذیری و پایداری رویکردهای سرزمینی همچنین مستلزم انسجام یا همسویی در درون و بین محیط‌های نهادی و سیستم‌های حاکمیتی است که رویکردهای سرزمینی در آنها نهادینه شده است. منبع اقتدار و رهبری، برای پایداری رویکردهای سرزمینی به توسعه اهمیت دارد. هماهنگی بین سطوح مختلف و بازیگران توسط یک فرایند ظرفیت‌سازی فعال می‌شوند که به بازیگران همان ظرفیت‌ها و قدرت را برای تصمیم‌گیری می‌دهد. درنهایت، مهم است که به وضوح برای همه بازیگران مزایای هماهنگی نشان داده شود. اغلب بازیگران نهادی از هزینه‌های هماهنگی بیشتر از مزایای آن آگاه هستند. در برخی نمونه‌های مورد

بررسی، نیاز به مشوق‌های مالی برای همکاری نهادی دارد. موارد بررسی شده در این فهرست‌بندی، پنج بعد مهم از اقدام هماهنگ را نشان می‌دهد:

۳-۸-۶- هماهنگی بین بخش‌ها

غیرعادی نیست که در ابتدا یک بخش به سمت یک رویکرد سرزمینی به توسعه گام بردارد، مانند یک وزارت، یک سازمان دولتی یا شهرداری، یک گروه تجاری بخش خصوصی یا یک حوزه خاص مانند یک سازمان کشاورزان یا انجمن زنان. تعاملات تک‌بخشی با رویکردهای سرزمینی در این موارد به رویکردهای سرزمینی چندبخشی یا چند حوزه‌ای تبدیل شد. این امر به دلیل انگیزه‌های خارجی، اقتصادی یا سیاسی بود. برای مثال، در پروژه طرح جامع کریدور کامرون به سرپرستی وزارت مسکن و توسعه شهری (MINHDU)، حمایت برای هماهنگی از سطوح محلی به ملی توسط بخش سیاست‌گذاری، قانونگذاری هیئیات ارائه شد. در تلاش بلو هوریزونته برای ایجاد پروتکلی به منظور تضمین شیوه‌های کشاورزی زراعی، رویکرد بخش کشاورزی جهت افزایش آگاهی از طریق آموزش و آموزش فراتر از کشاورزان گسترش یافته و سایر بخش‌های مسئول مدیریت منابع پایدار، توسعه اقتصادی و رفاه را نیز شامل می‌شود. در شیلی، آموزش ارائه شده برای گفتگو و مذاکره مشارکتی برای منافع جوامع بومی در برنامه‌ریزی کاربری زمین برای فرایندهای مشاوره عملکردی بین جامعه مدنی، بخش خصوصی و سازمان‌های مختلف بخش در سطح ملی حیاتی بود.

۳-۸-۷- فرایند مشارکت بازیگران محلی (جامعه مدنی و بخش خصوصی)

سطحی از گنجاندن بازیگران محلی در همه مطالعات موردی یافت می‌شود و چنین شمولیتی به عنوان بخشی از تعریف رویکردهای سرزمینی شناخته می‌شود. با این حال، سطوح مختلفی از شمولیت وجود دارد، از مشارکت اسمی گرفته تا طراحی مشترک، مدیریت مشترک و ارزیابی مشترک. این طیف از شمولیت در محیط نهادی که در نمونه‌های مورد بررسی دیده می‌شود نشئت می‌گیرد. در سونگ یانگ چین، روستاییان محلی که دانش سنت‌های فرهنگی کشاورزی، پردازش مواد غذایی و هنرهای ساختمانی را داشتند، کلید اقدامات احیای روستا بودند. در کامرون، جوانان کلید جمع‌آوری داده‌ها و نظارت بر برنامه‌ریزی تحت رهبری جامعه بودند. در شیلی و آمازون برزیل، جوامع بومی درگیر در گفتگوهای مشارکتی از پایین به بالا و شمولیت اجتماعی در رسیدگی به عدم توازن قدرت بین جامعه مدنی، بخش خصوصی و دولت، بسیار مهم بود. در ماداگاسکار، حمایت خیرین از کمک‌های مالی محلی، هدف‌گذاری مداخلاتی را که به نیازهای خاص برای بهبود در سطح محلی / منطقه‌ای پاسخ می‌دهند، امکان‌پذیر کرد. در کلمبیا، برنامه‌ریزی و توسعه سرزمینی برای دگرگونی مناطق روستایی پس از جنگ، بیشترین واحدهای محلی اداره جامعه را درگیر کرد. کلید پروژه حکمروایی مناطق حفاظت شده در کلمبیا، فرایند گسترده و سیستماتیک توانمندسازی بود که توسط بازیگران محلی با کمک تسهیلگران رهبری می‌شد.

۳-۸-۸- ظرفیت‌سازی برای هماهنگی / همکاری

ظرفیت کار در رویکردهای کاملاً چندسطحی سرزمینی در اکثر مطالعات موردی ضعیف است و منابع برای پشتیبانی از آموزش برنامه‌ریزان منطقه‌ای، مدیران داده‌ها و ارزیابی‌کنندگان محدود است. این نتیجه مستقیم زمان و منابعی است که برای حساس کردن بازیگران در سطوح مختلف تجربه نسبت به پیچیدگی موضوعات در سطح سرزمینی داده شده است. هر چه تعهد بازیگران سرزمینی به عوامل توسعه سرزمینی بیشتر باشد، نیاز آنها به ظرفیت‌سازی برای تبدیل شدن به ذینفعان تصمیم‌گیری و مدیران مؤثر بیشتر می‌شود. کلید پروژه حکمروایی مناطق حفاظت شده در کلمبیا، توسعه ظرفیت بازیگران محلی بود که توسط یک فرایند گسترده و سیستماتیک توانمندسازی که توسط بازیگران محلی و با کمک تسهیلگران رهبری می‌شد، امکان‌پذیر گردید. ظرفیت‌سازی مقامات محلی برای برنامه‌ریزی واحدها و سازمان‌های مدیریت خدمات عمومی هدف اکثر پروژه‌های سرزمینی از جمله در چین، هند، کامرون، رواندا، کنیا، شیلی، کلمبیا و برزیل بود.

۳-۸-۹- مرحله‌بندی استراتژیک تعامل با ذینفعان

مرحله‌بندی استراتژیک و مکانیسم‌های مؤثر جهت مشارکت ذینفعان برای اکثر موارد حیاتی بود. دلایل خوبی برای توسعه یک رویکرد استراتژیک جهت تعامل مرحله‌ای وجود دارد، به‌ویژه زمانی که از سطوح پایین ظرفیت یا سابقه هماهنگی ضعیف یا عدم هماهنگی شروع شود. آگاهی و ظرفیت‌ها در یک سطح از حکومت یا بخش ممکن است ابتدا نیاز به تجمیع و انتقال به سطوح یا بخش‌های دیگر در شبکه‌های هم‌تا داشته باشند. این مورد در کامرون بود، جایی که مرحله اول فرایند تشخیص و ارزیابی در سطح مقامات محلی قبل از مشارکت سایر بخش‌های ملی تکمیل شد. در شیلی، ظرفیت برنامه‌ریزی مشارکتی باید ابتدا در سطوح محلی جوامع بومی ایجاد می‌شد تا کشاورزان و اعضای جامعه، صاحب برنامه‌ها و فرایندهای سرزمینی خود شوند و در مشاوره‌های متوازن با بخش خصوصی و بازیگران در سطح ملی شرکت کنند.

۳-۸-۱۰- روش‌ها و مکانیسم‌های کار در گروه‌های ذینفع

وقتی گروه‌ها یا رشته‌های مختلف در بخش‌های مختلف سعی در هماهنگی با سازمان‌های دولتی منطقه‌ای یا ملی دارند، باید زبان مشترک و اولویت‌های مشترک همراه با روش‌ها و مکانیسم‌های مورد توافق برای کار مشارکتی داشته باشند. در کنیا، یک کمیته بین دولتی مسئول هماهنگی در بخش کشاورزی بود که به همراهی سایر بخش‌ها کمک کرد و منجر به یک مکانیسم هماهنگی شد که سطوح شهرستانی و ملی را به هم مرتبط می‌کرد. ایالت کاتارینا (برزیل) یک ابزار قانونی برای ایجاد یک چارچوب بازاریابی جهت محافظت از صنعت تولید ماء‌الشعیر و ایجاد پیوند با بازیگران منطقه‌ای ایجاد کرد. در محیط برنامه‌ریزی سرزمینی کلمبیا پس از جنگ، وزارتخانه‌های ملی چارچوب قانونی و سیاسی برای حمایت از طرح‌های سرزمینی دارند و از طریق نهادهای نظارتی و کنترلی، موظف به اجرای انطباق با این برنامه‌ها هستند. در رواندا، نقشه راه ملی مورد توافق

برای توسعه شهر میانی سبز به عنوان یک ابزار هماهنگی بین ذینفعان دولتی و جامعه مدنی و همچنین یک ابزار برنامه‌ریزی عملی برای ساخت شهرهای نمونه عمل می‌کند. رهبران رویکردهای سرزمینی معمولاً یک پلتفرم رسمی یا غیررسمی چندکنشگری را سازماندهی می‌کنند که از طریق آن، هماهنگی لازم مورد بحث قرار می‌گیرد. پلتفرم‌های بلندمدت و خوب سازماندهی شده می‌توانند حس مالکیت را تقویت کنند، به توسعه دانش و ظرفیت کمک نمایند، تدوین سیاست را بهبود بخشند و بین سطوح مختلف حکمروایی و طیف گسترده‌ای از بازیگران پیوند ایجاد کنند.

۳-۹- درس آموخته‌ها و پیام‌های کلیدی

آنچه در یک موقعیتی عمل می‌کند ممکن است در موقعیت دیگری کار نکند

روش‌هایی که برای ترویج توسعه منطقه‌ای در مناطق و شهرها استفاده می‌شوند باید ویژگی‌های سرزمینی را منعکس کنند و با زمینه‌های مختلف، مانند میزان خودمختاری مناطق، شرایط بازار یا ظرفیت‌های نهادی سازگار شوند. اجتناب از پاسخ‌های سیاستی یک‌جانبه و همه‌شمول (فراگیر)، امری مهم و حیاتی است. سازوکارهای سیاست انعطاف‌پذیرتر می‌توانند به نیازهای مختلف به طور مؤثرتری پاسخ دهند که نتیجه آن اطمینان از استفاده کارآمدتر از منابع می‌باشد. برای دستیابی به این مهم، سیاست‌گذاران باید میزان انعطاف‌پذیری روش‌های سیاست و نیاز به کنترل و پاسخگویی را تعدیل کنند. درجه بالاتری از خودمختاری مدیریت محلی برای تصمیم‌گیری در مورد سرمایه‌گذاری ممکن است در جایی که سطح فساد در آن پایین است کار کند؛ اما احتمالاً در مواردی که سطح فساد زیاد است مناسب نیست. این انعطاف‌پذیری را می‌توان در مراحل مختلف اجرای سیاست به دست آورد. به عنوان مثال، فرصت‌های دستیابی به اهداف خاص بسته به زمینه‌های مختلف می‌تواند در مناطق مختلف، متفاوت باشد.

تقدم و اهمیت ظرفیت‌ها

شکاف ظرفیت به طور مستقیم بر توسعه منطقه‌ای و نابرابری در مناطق تأثیر می‌گذارد. دولت باید تلاش بیشتری برای ظرفیت‌سازی در همه سطوح جهت طراحی و اجرای سیاست‌های منطقه‌ای بهتر انجام دهند. به عنوان مثال، کمک‌های فنی هدفمند می‌تواند جذب ابزارهای مالی را برای تنوع بخشیدن به تأمین مالی سیاست‌های منطقه‌ای افزایش دهد. با این حال، ظرفیت‌سازی نباید به تقویت مهارت‌ها و توانایی‌ها محدود شود. ظرفیت‌های نهادی و مالی نیز باید مورد هدف قرار دهد. همچنین باید از ظرفیت‌سازی به عنوان یک فرایند «یادگیری توأم با عمل» یاد کرد که در آن دولت باید رویه‌های اداری بسیار پیچیده و دست و پاگیر و تغییرات مداوم و بی‌ثباتی در قوانین را محدود کند.

ساده‌سازی روش‌ها

ساده‌سازی روش‌ها برای افزایش اثربخشی سیاست‌های منطقه‌ای، به‌ویژه در مواردی که ظرفیت‌ها کم است، بسیار مهم است. سادگی با نیاز به انعطاف‌پذیری بیشتر همراه است که به شما امکان می‌دهد برنامه‌ها را با شرایط محلی و نیازهای توسعه تطبیق دهید. ثبات در قوانین می‌تواند منبع سادگی باشد، به‌ویژه هنگامی که قوانین برنامه‌ریزی و مدیریت سیاست‌ها پیچیده هستند.

این کیفیت روابط است که اهمیت دارد

ایجاد یک رابطه قوی، قابل اعتماد و همکاری بین بخش‌ها و سطوح دولتی می‌تواند همسویی اهداف و مشوق‌ها را تسهیل کند. همچنین به روشن شدن آنچه از طرف‌های مختلف انتظار می‌رود کمک می‌کند. چنین روابطی اغلب از طریق سازوکارهای هماهنگی و همکاری ایجاد و حفظ می‌شود. با این حال، روش‌های رسمی هماهنگی و همکاری ممکن است حداقل در کوتاه‌مدت دلالت بر هزینه‌های چانه‌زنی و معامله داشته باشد. سیاست‌گذاران باید این هزینه‌ها را با مزایای بلندمدت که همکاری مداوم و منظم به همراه دارد، تعدیل کنند. گفتگوی منظم در مورد توسعه منطقه‌ای و اولویت‌های سرمایه‌گذاری می‌تواند اعتماد را تقویت کرده و مشارکت شهروندان را ایجاد کند. سادگی اطلاعات و بازخورد، اعتبار و تعامل عرضی از اجزای مهم یک گفتگوی مؤثر است.

مالکیت اهمیت دارد

مالکیت سیاستی برای تسهیل استفاده بهتر از هزینه‌های عمومی و سرمایه‌گذاری‌ها جهت توسعه منطقه‌ای بسیار مهم است. اساس آن اعتبار طرفین درگیر و اعتماد بین آنها است یا به عبارت دیگر، مالکیت به تنهایی قابل دستیابی نیست. استیلا فرایندی است که در طول زمان و از طریق تعامل مداوم بین سطوح مختلف محلی، منطقه‌ای، ملی و فراملی در طول اجرای سیاست‌های منطقه‌ای تکامل می‌یابد. سادگی و انعطاف‌پذیری بیشتر و روابط بهتر بین ذینفعان همه عناصری هستند که به ایجاد احساس مالکیت کمک می‌کنند.

از تعصبات آگاه باشید

سیاست‌های توسعه منطقه‌ای ذاتاً ذینفعان متعددی را در تمام سطوح دولتی شامل شده و در افق بلندمدت تعریف می‌شود. این ویژگی‌ها ممکن است تعصبات مهم و عدم تقارن اطلاعات را در بین مسئولان اجرای آنها ایجاد کند. بینش‌های برگرفته از علوم رفتاری و اجتماعی می‌تواند به عنوان یک ابزار سیاست عمومی برای رسیدگی به این سوگیری‌ها مورد استفاده قرار گیرد. به عنوان مثال، به جای تحمیل رعایت قوانین از سطوح بالاتر به سطوح پایین دولت‌ها، می‌توان سیاست‌گذاران را تحت فشار قرار داد تا بر تصمیم‌گیری آنها در جهت خاصی تأثیر بگذارند. بینش‌های رفتاری همچنین می‌تواند به بهبود «تصمیم‌گیری گروهی» کمک کند. آنها می‌توانند روابط و مشارکت ذینفعان را تقویت نمایند؛ همچنین می‌توانند برای بهبود همکاری بین بازیگران، استفاده کارآمدتر از داده‌ها و بهبود درک سیاست‌ها از پاداش‌ها یا مشوق‌ها بهره‌گیرند.

مشوق‌ها را به درستی دریافت کنید

در حالی که مشوق‌ها باید با پاداش‌ها و نه تنها تحریم‌ها مرتبط باشد، دولت باید توجه داشته باشد که مشوق‌ها ممکن است به تقویت منفی تبدیل شوند و در نتیجه انگیزه ذاتی را از بین ببرند. برای مثال، با تشویق روابط و مشارکت بین مردم می‌توان انگیزه اعتماد و خودمختاری را تقویت کرد. برای تشویق مشارکت و عملکرد بهتر، اهداف باید چالش‌برانگیز، مشخص و مورد پذیرش باشد. رابطه بین ورودی‌ها، خروجی‌ها و نتایج باید روشن، شناخته شده و قابل اندازه‌گیری باشد.

به تجربه و آزمون ادامه دهید

فرایند یادگیری مداوم و سازگار برای کارایی بلندمدت، ابزارهای سیاستی مفید است. در حالی که از رویکرد «تجربه و آزمون» استفاده می‌شود، سیاست‌گذاران باید از خطر تداوم تعارضات و نابرابری‌های منطقه‌ای اجتناب کنند. توسعه فرهنگ تجربه و آزمون امکان تعریف بهتر اهداف و همچنین شناسایی آسان‌تر موانع یا تنگناهای اجرای سیاست‌ها، چه فنی و چه سیاسی را فراهم می‌آورد. آزمون گزینه‌های خطمشی همچنین به سیاست‌گذاران کمک می‌کند تا مداخلاتی طراحی کرده که در بلندمدت، مؤثرتر و پایدارتر باشند.

با هدف در ذهن شروع کنید

تنظیم سیستم‌های نظارت و ارزیابی سیاست‌های توسعه سرزمینی در مراحل اولیه فرایند طراحی خطمشی برای افزایش کارایی ضروری است. ارزیابی‌ها به سیاست‌گذاران کمک می‌کند تا از تجربیات خود بیاموزند و سیاست‌ها را متناسب با نیازهای مناطق و شهرها تطبیق دهند. همچنین به مسئولین اجازه می‌دهند منابع لازم را برای تعریف روش‌های ارزیابی و تولید داده‌های مربوط اختصاص دهند. راه‌اندازی مؤسسات ارزیابی مستقل می‌تواند برای اعتبار سیاست، اعتماد و اجرا مفید باشد و ممکن است به افزایش جذب نتایج نظارت و ارزیابی کمک کند.

۴- تحلیل سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران

۴-۱- اقتصاد سیاسی و تحول در رویکردهای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران

۴-۱-۱- اقتصاد سیاسی در دوره پهلوی

اول- رویکرد اقتدارگرایی نظامی

الگوی شهری شدن که از دوره ۱۳۳۲ به بعد، ایران با آن روبه‌رو است، گونه‌ای از شهری شدن می‌باشد که دقیقاً محصول شکل ادغام اقتصاد ایران به عنوان یک اقتصاد تک‌محصولی در تقسیم بین‌المللی کار است. از آنجا که ماده اصلی صادراتی ایران از این دوره به بعد نفت است؛ بنابراین بخش کشاورزی عملاً در تقسیم بین‌المللی کار، دیگر در این دوره نقشی ایفا نمی‌کند. روند در حاشیه قرار گرفتن بخش کشاورزی که نتیجه ادغام ایران در بازار جهانی به عنوان صادرکننده نفت است، در حقیقت از نظر فضایی به صورت حاشیه قرار گرفتن روستا و درنهایت گسیختگی شبکه شهر و روستا متجلی می‌شود. همین گسیختگی امکان می‌دهد تا در مراحل بعدی، یعنی در دوره شهری شدن سریع، حجم عظیمی از مازاد اقتصادی ملی در شهرها متمرکز شود و امکانات بیشتری از حیث سرمایه‌گذاری و اشتغال فراهم آید، بدون اینکه شهرها بر مازاد اقتصادی و روستا اتکا کنند. بدین ترتیب، فروپاشی روابط سنتی در روستا از دوره ۱۳۳۲-۱۳۴۰ آغاز و درنهایت به اصلاحات ارضی دهه ۱۳۴۰ انجامید (حسامیان، ۱۳۸۸). با فروپاشی اقتصاد کشاورزی و به دنبال توزیع نابرابر ثروت و درآمدهای نفتی به نفع شهرها تعادل طبقاتی نیز به نفع طبقات فرادست و به‌ویژه طبقات متوسط شهری، دگرگون شد. سیل مهاجران روستایی به شهرها سرازیر شد و زمینه توسعه کالبدی بی‌برنامه در شهر فراهم شد. روانه شدن سیل مهاجران فقیر به شهرها به نوبه خود گونه‌ای از تفکیک طبقات اجتماعی در شهر را سبب شد (کامروا، ۱۳۸۸: ۱۸-۱۷). نخستین درآمد حاصل از نفت به طور عمده در توسعه زیرساخت‌ها مانند ساخت جاده‌ها و تأسیسات، سرمایه‌گذاری شده بود. در نیمه دوم قرن بیستم، ایران نخستین دوره شهری شدن خود را که با افزایش سریع تولید نفت همراه بود، شاهد گردید. امروز، استراتژی‌های توسعه جدیدی که برای تنوع بخشیدن به اقتصادشان اجرا شده‌اند، منجر به یک فرایند دوم از دگرگونی شهری شده است. همزمان، تهران شاهد رشد یک جامعه کوچک روستایی در اواسط قرن بیستم به یک مرکز در حال توسعه شهری منطقه‌ای بوده است. دولتی که در این دوره سر کار می‌آید نه متکی بر سازمان قومی- عشیره‌ای بلکه متکی بر یک سازمان متشکل از دیوان‌سالار و نیروی نظامی مستقل از تقسیم‌بندی‌های اجتماعی- عشیره‌ای کهن تشکیل می‌شود. این دولت با تکیه بر ارتش و دیوانسالاری، عقلانیتی واحد بنیان نهاد که تدارک زمینه‌های رشد کمی اقتصادی را امکان‌پذیر می‌ساخت و متقابلاً از آن نیرو برای توسعه و رشد خودش استفاده می‌کرد. عقلانیت سیاسی و استفاده از قدرت نظامی و دیوانسالاری از عقلانیت اقتصادی و انباشت سرمایه جدا نبود و به جنبه‌های گوناگون کنش اجتماعی،

اهمیت کمتری قائل بود. بدین ترتیب، سیاست دولت پهلوی فضای همگن و متحدالشکلی را تولید کرد و با هر وسیله‌ای به آن استحکام بخشید (حبیبی، ۱۳۶۸: ۲۲-۱۱ و کریمان، ۱۳۵۵).

از سوی دیگر، دولت مدرن در ایران در حالی که تلاش می‌کرد با بحران نفوذ، هویت و مشروعیت که از بحران‌های دولت‌های مدرن است مقابله کند، خود را با بحران توزیع روبه‌رو دید و حل آن را نه تنها نادیده گرفت بلکه آن را سرکوب کرد. ممنوع شدن هر نوع تبلیغ با مرام سوسیالیستی که در سال ۱۳۰۷ رسماً اعلام شد، تعیین همین وضع بود.

۴-۱-۲- اقتصاد سیاسی در دوره پهلوی دوم- راهبردهای توسعه قطبی و تمرکزگرا

در دهه ۱۳۵۰ رونق نفتی، دیوانسالاری دولتی و نظامی‌گری، سه عامل مهم تمرکز قدرت در پایتخت بودند. هرکدام از سه عامل فوق، قدرت تصمیم‌گیری را حول مرکزیت سیاسی تقویت می‌کردند (اسدی، ۱۳۷۱: ۶۸). بر این اساس می‌توان گفت که در ایران سده حاضر، ساختار سیاسی و راهبردهای توسعه قطبی و تمرکزگرا سبب تمرکز فضایی درآمدهای دولتی، صنایع، تجارت و جمعیت در یک یا چند مکان معین شده است. این جریان به نوبه خود زمینه را برای نابرابری‌های منطقه‌ای و نابرابری در شرایط زندگی در پهنه سرزمینی ایران، فراهم آورده است. به علاوه صرف بیشتر عواید ناشی از صدور نفت در تهران و شهرهای بزرگ، در طی یک زمان نسبتاً طولانی مزیت‌ها و برتری‌های نسبی گوناگونی به دلیل صرفه‌جویی‌هایی ناشی از تراکم و تمرکز ایجاد کرده است. روند مذکور هم مانعی بر سر راه موفقیت سیاست‌های تمرکززدایی دولت‌ها بوده و هم بر دامنه نابرابری در ابعاد درون و میان شهری افزوده است (کرمی، ۱۳۹۰). از دوره رضاشاه تولید و درآمد نفت به تدریج به عاملی کلیدی در تحولات اقتصاد سیاسی ایران (چه مثبت و چه منفی) تبدیل شد (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۱۳۶). اگرچه در این دوره اتکای کشور به درآمدهای نفتی شروع شد؛ اما در فاصله سال‌های ۱۳۰۴ و ۱۳۲۰ درآمدهای نفت که هنوز به شکل حق امتیاز اخذ می‌شد، اثر چندانی در بودجه نهایی دولتی نداشت و حداکثر به ده درصد این بودجه می‌رسید (حسامیان، ۱۳۸۸: ۳۰). با وجود این وقتی درآمدهای نفتی، بخش عمده‌ای از منابع درآمدی یک حکومت توسعه نیافته و خودکامه را تشکیل دهد (چنانچه در دوره‌های بعدی اتفاق افتاد)؛ در این شرایط دولت تولیدکننده به دولت توزیع‌کننده تبدیل خواهد شد. طبعاً یک دولت توزیع‌کننده، تنها باید تصمیم بگیرد که به کدامیک از گروه‌های اجتماعی دلخواه خود، رانت‌های نفتی را بدهد. بنیامین اسمیت وابستگی به صادرات نفت و مفاهیم دولت رانتیر، سرکوب و رانت‌جویی نفتی، بی‌عدالتی توزیعی و شورش آزمندان را در ارتباط با کشورهای وابسته به اقتصاد نفت به کار گرفته است (اسمیت، ۱۳۸۷: ۵۴-۵۰).

دگرگونی فضای شهری از طریق مداخلات وسیع دستگاه سیاسی را نیز می‌توان بر موارد فوق افزود (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۶۸). در دوره پهلوی دوم درآمدهای دولت از محل نفت و کمک‌های خارجی رو به افزایش نهاده و راهبرد نسبتاً مدرنیستی سرمایه‌گذاری دولتی در شهرها در پیش گرفته شده بود (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۲۴۷). این اقدامات و افزون بر آن، مشی دولت که در جهت ایجاد «طبقه متوسط» به عنوان پایگاه اجتماعی برای نظام

بود، از یکسو به افزایش شمار قشرهای متوسط شهری انجامید و از سوی دیگر، همراه با فقیرتر شدن روستاییان باعث می‌شد که در مراحل بعدی از روستا به شهر شدت یابد (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۲۵۴-۲۵۵). گروه‌های متوسط سنتی موقعیت خود را همچنان حفظ کردند و علی‌رغم اقدامات مدرنیستی دولت، بازار دست نخورد و سلطه اقتصادی‌اش در مناطق شهری محفوظ ماند (کمالی، ۱۳۹۱: ۱۸۹) و قدرت روحانیت نیز در این دوره پایدار ماند. کاهش قدرت سران عشایر و ثبات وضعیت اشراف زمین‌دار در این دوره با رشد سرمایه‌داری وابسته همراه بود.

مرور تاریخ حیات اقتصادی و سیاسی پهلوی دوم نشان می‌دهد که از دهه ۱۳۴۰ به این‌سو، این رژیم از لحاظ اقتصادی به سمت سیاست‌هایی گرایش یافت که از سیاست‌های رژیم‌های پوپولیستی در نظر گرفته می‌شد. اگر اصلی‌ترین مشخصه پوپولیسم اقتصادی را توسل به اقدامات بازتوزیعی در نظر بگیریم، از سال ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۶ نشانه‌های مشخصی وجود دارد که نشان می‌دهد پهلوی دوم به سمت سیاست‌های بازتوزیعی حرکت کرده است. در سال ۱۳۴۲ شاه مجموعه برنامه‌هایی را با عنوان انقلاب سفید اعلام کرد که بیشتر اصول آن مبین رویکرد بازتوزیعی دولت پهلوی دوم بود. اصل اول انقلاب سفید، تقسیم اراضی بود که عموماً یکی از مشخص‌ترین وجوه سیاست بازتوزیعی دولت‌ها دیده شده است. دولت در سال ۱۳۴۵ حتی وزارت اصلاحات ارضی را تأسیس کرد تا یک وزارتخانه دولتی عملاً کارگزار قانونی و بوروکراتیک این طرح دیده شود (ایوانف، ۱۳۵۶: ۲۲۲). همین‌طور رژیم در برخی موارد به زور متوسل شد تا برخی مقاومت‌های ملاکین را درهم شکند. درنهایت دولت عملاً خود را درگیر تأمین مالی منابع اصلاحات ارضی نیز نمود. چنانکه دولت برای تأمین منابع مالی این اصلاحات، اصل سوم انقلاب سفید را تدارک دید. این اصل که بیشتر مکانیسمی برای تأمین مالی اصلاحات ارضی بود کارخانه‌های دولتی را به شرکت‌های سهامی تبدیل نمود تا فروش آنها نوعی پشتوانه مالی اجرای اصلاحات ارضی باشد (پهلوی، ۱۳۷۵: ۱۸۳).

گستره سیاست‌های بازتوزیعی رژیم به روستاها محدود نماند و در قالب دیگر اصول انقلاب سفید به شهرها نیز کشانده شد. مثلاً اصل چهارم انقلاب سفید که سهام‌سازی کارگران در سود کارخانه‌ها را در دستور داشت نشان داد که دولت تلاش دارد حوزه اقدامات بازتوزیعی خود را به شهرها نیز گسترش دهد. بر اساس اصل مزبور، کارگران در بخشی از سود کارخانه‌ها سهام می‌شدند (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۸۳). بر اساس اصل سیزدهم انقلاب سفید این بار سهام کارخانه‌های بزرگ به کارگران فروخته می‌شد. هدف از این سیاست، مقابله با انباشت سرمایه اعلام شد (بشیریه، ۱۳۷۴: ۹۲) و در نظر داشت این سرمایه انباشت شده صنعتی را به نوعی در میان نیروی کار صنعتی بازتوزیع نماید. در حالی که سهام‌سازی کارگران در سود کارخانه‌ها اقدامی بازتوزیعی برای افزایش درآمد کارگران بود. سهام‌سازی کارگران در سهام کارخانه‌ها اقدامی بازتوزیعی برای افزایش پس‌انداز آنها محسوب می‌شد که هر دو از سوی دولت تدارک دیده شده بودند. از دیگر وجوه بازتوزیعی انقلاب سفید می‌توان به اصل ششم: ایجاد سپاه دانش و اصل هفتم: بر ایجاد سپاه بهداشت و اصل هشتم: ایجاد سپاه ترویج و آبادانی در شهرها و روستاها که دولت را درگیر فرایند نوسازی مناطق شهری و روستایی می‌نمود، تأکید کرد. همین‌طور

اصل پانزده آموزش و پرورش رایگان و اجباری و اصل شانزده تغذیه رایگان برای مادران نیازمند و نوزادان تا دو سالگی و اصل هفده شمول تأمین اجتماعی و مستمری دوران پیری برای همه را دربر می‌گرفت که همانند اصول ششم و هفتم وجوه اجتماعی و رفاهی داشت. به‌طور کلی حداقل ۱۰ اصل از اصول انقلاب سفید به دلیل دخالت در بازتوزیع کالا، خدمات و فرصت‌ها به صورت مستقیم وجه بازتوزیعی داشتند. تفوق وجوه بازتوزیعی این سیاست‌ها به‌طور مشخص در شیوه نگرش شاه مشهود بود که این برنامه‌ها قرار بود نان برای همه مسکن و بهداشت و پوشاک و آموزش و پرورش را برای همه محقق سازد (پهلوی، ۱۳۷۵: ۱۶۷). بر این اساس از سال ۱۳۴۲ به این سو نشانه‌های مشخصی از پوپولیسم اقتصادی در حیات اقتصادی پهلوی دوم قابل شناسایی است که دولت از طریق آن می‌کوشید خود را در هیئت یک توزیع‌کننده و بازتوزیع‌کننده ظاهر سازد.

رژیم با توسل به ابزارهایی همچون پوپولیسم و کورپوراتیسم درصدد مقابله با بحران نفوذ دولت مرکزی در مناطق پیرامونی کشور از طریق سیاست‌های بازتوزیعی، تضعیف طبقات بالا مانند زمینداران، بورژوازی صنعتی و بورژوازی تجاری و کسب رضایت و سکوت سیاسی طبقات پایین مانند دهقانان و کارگران برآمد. دوم، رژیم از طریق این ابزارها به دستکاری در ساختار نهادهای صنفی پرداخت، چگونه نهادهای صنفی مستقل را برچید و نهادهای صنفی وابسته دولتی را جایگزین آنها ساخت و درنهایت جامعه مدنی را به حوزه‌ای تبدیل نمود که طرح استیلای رژیم در آن پی ریخته می‌شد. با وجود این انقلاب سال ۱۳۵۷ نشان داد که این شیوه مهندسی اجتماعی چگونه با تعمیق بحران مشارکت می‌تواند به شورش اجتماعی بینجامد.

اتحادیه‌های کارگری کمابیش فعال بودند؛ اما پس از کودتای سال ۱۳۳۲ فعالیت آنها متوقف شد. رژیم ابتدا در سال ۱۳۳۶ فعالیت اتحادیه‌های کارگری را ممنوع ساخت. سپس در قالب قانون کار سال ۱۳۳۸ تنها فعالیت آن دسته از اتحادیه‌های کارگری را پذیرفت که دولت یا به شکل مشخص وزارت کار آنها را به رسمیت می‌شناخت (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۹۲). بدین‌سان نخست، اتحادیه‌های کارگری مستقل برچیده شدند. دوم، اتحادیه‌های کارگری وابسته جایگزین آنها شدند که همگی تحت نظارت دولت عمل می‌کردند (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۹۴). این سیاست‌ها، سیاست‌های کورپوراتیستی^۱ یا بنگاه‌مداری بودند که همانند سیاست‌های موسولینی بودند. بنگاه‌مداری به دوگانه کلی اقتدارگرا و دموکراتیک تقسیم‌بندی می‌شود. چندین دلیل مشخص وجود دارد که نشان می‌دهد کورپوراتیسم پهلوی از سازوکارهای اقتدارگرایانه؛ یعنی سیاست کنترل و سرکوب ناپیدا استفاده کرده است. این نوع بنگاه‌مداری اقتدارگرای دولت پهلوی برخلاف بنگاه‌مداری اجتماعی نخست تلاش کرد تا سازمان‌های صنفی کنترل شده را جایگزین سازمان‌های صنفی یا کنترل از پایین، بر کنترل اصناف از

۱. Corporatism: ابرشرکت‌سالاری، ابرشرکت‌محوری، بنگاه‌مداری، صنف باوری یا کورپراتیسم: سازمان یافتن اجتماعی-سیاسی یک جامعه به وسیله گروه‌های ذی‌نفع عمده یا گروه‌های شرکتی نظیر وابستگی‌های کشاورزی، کسب و کار، قومی، کاری، نظامی، حمایتی یا علمی بر مبنای منافع مشترک است. مبنای نظری آن تفسیر جامعه به عنوان یک بدن ارگانیک است و از کورپوراتیسم بر مبنای ریشه لاتین *corpus* (جمع - *corpora*) به معنای بدن است.

سوی دولت یا کنترل از بالا کند. تا آنجا که به پهلوی دوم مربوط می‌شود نشانه‌های مشخصی از هر دو خصیصه کورپوراتیسم اقتدارگرا در این رژیم تا حدودی مشهود بود.

دستکاری رژیم پهلوی در مناسبات صنفی تنها به حوزه صنعت محدود نماند و به تدریج به حوزه تجارت نیز کشانده شد. به عبارت دیگر رژیم همان سیاست برچیدن گروه‌های صنفی مستقل و جایگزینی آنها با گروه‌های صنفی وابسته را در مورد اصناف تجاری نیز به کار گرفت؛ اما این بار شیوه عمل تا حدودی تغییر یافته بود و در اینجا نه خود رژیم بلکه این حزب رستاخیز بود که به نیابت از رژیم عمل می‌کرد. بنابراین در حالی که رژیم کوشیده بود تا به شیوه‌هایی خاص، استقلال اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی را سلب نماید، در دهه ۱۳۵۰ حزب رستاخیز تدارک دیده شد تا استقلال اصناف تجاری را هدف گیرد (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۲۷۰). دامنه دخالت حزب در امور اصناف زمانی تشدید شد که در قالب اصل انقلاب سفید شاه به گران‌فروشان اعلام جنگ کرد. حزب حدود ده هزار دانشجو را در قالب گروه‌های بازرسی به بازار اعزام کرد تا با گران‌فروشان و محتکران مقابله نماید (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۴۶۰). بدین‌سان از طریق این سیاست‌ها یکی دیگر از طبقات عمده اجتماعی؛ یعنی بورژوازی تجاری در دستور کار رژیم قرار گرفت. به این معنا که رژیم پیش‌تر از طریق ابزارهای پوپولیستی؛ یعنی اصلاحات ارضی به تضعیف یکی از اصلی‌ترین طبقات وجه تولید روستایی پرداخته بود، اکنون از طریق ابزارهای بنگاه‌مداری درصدد تضعیف یکی از اصلی‌ترین طبقات وجه تولید شهری یعنی بورژوازی تجاری بود. به این طریق به نیابت از رژیم منویات حکومت را به این اتحادیه‌ها منتقل می‌ساخت. این کارکردها تا حد قابل توجهی به کارکردهای رژیم‌های اقتدارگرای کورپوراتیستی شبیه بود؛ چراکه هدف رژیم پهلوی، عکس رژیم‌های کورپوراتیست اجتماعی، نه توانمندسازی گروه‌های صنفی برای تقویت نظارت آنها بر دولت بلکه تضعیف گروه‌های صنفی برای تقویت کنترل دولت بر آنها بود. بدین ترتیب از طریق کورپوراتیسم، قدرت سیاسی در برابر نفوذ صنعت و سرمایه در شهر، مقاومت کردند. در دوره پهلوی اول ابزارهای سخت مانند ارتش، نیروهای امنیتی و کاربرد گسترده خشونت دیده می‌شود و در دوره پهلوی دوم علاوه بر ابزارهای سخت، ابزارهای نرم پوپولیستی و کورپوراتیستی نیز صورت گرفته است.

پرکتیس‌های پوپولیستی کمک کردند تا رژیم حل بحران توزیع را دستاویز حل بحران نفوذ دولت مرکزی در مناطق پیرامونی قرار دهد. از طریق این اقدامات، رژیم کنترل خود را به مناطق پیرامونی گسترش داد که قبلاً تا حد زیادی از کنترل این دولت خارج بودند. همچنین در شیوه دیگری رژیم به ابزارهای پوپولیستی و کورپوراتیستی روی می‌آورد تا طبقات اجتماعی بالا مانند زمین‌داران، بورژوازی صنعتی و تجاری را تضعیف کند.

در شیوه سوم، اقدام کورپوراتیستی و پوپولیستی رژیم به کار گرفته شدند تا با اعطای مزایای مادی به طبقات پایین به آنها نشان داده شود که نفع مادی آنها در تداوم حیات سیاسی رژیم است. در اینجا هدف مشخص رژیم نه پر کردن شکاف طبقاتی در ساخت اجتماعی بلکه خرید حمایت و سکوت سیاسی طبقات فرودست بود.

پس از تضعیف طبقات نیرومند اجتماعی و خرید حمایت سیاسی طبقات پایین، رژیم در ادامه کوشید تا از طریق ابزارهای مشخصاً کورپوراتیستی در ساختار نهادهای صنفی به عنوان بخشی از حوزه جامعه مدنی نیز دستکاری نماید. به این معنا دستکاری در ساختار طبقات اجتماعی به تدریج به ساختار نهادهای صنفی کشانده شد که این طبقات اجتماعی در آن تشکل می‌یافتند. اتحادیه‌های کارگری، کارفرمایی و گروه‌های صنفی مستقل برچیده شدند تا جای خود را به اتحادیه‌ها و اصناف وابسته دولتی دهند. این اتحادیه‌ها و گروه‌های صنفی وابسته باید مناسبات و تشکیلات صنفی مورد تأیید رژیم را بازتولید و مفصل‌بندی می‌نمودند. این استراتژی به نوعی در کارکرد نهادهای صنفی به عنوان بخشی از جامعه مدنی «وارونگی کارکردی» ایجاد کرد که در این وارونگی کارکردی، نهادهای جامعه مدنی به جای آنکه ابزار کنترل ساخت اجتماعی بر ساخت سیاسی باشند به ابزار کنترل نامحسوس ساخت سیاسی بر ساخت اجتماعی تبدیل شدند (حاتمی، ۱۳۹۴: ۱۹-۲۱).

پیش از پیدایش نخستین دولت مدرن در ایران؛ یعنی دولت رضاشاه خواست‌های بازتوزیعی و لاجرم نیاز به حل بحران توزیع پدید آمده بود. خواست‌های بازتوزیعی از سوی ساخت اجتماعی، توسط پهلوی اول کاملاً نادیده گرفته شد و از سوی پهلوی دوم به صورت نیم بند دنبال شد. شواهد تاریخی نشان می‌دهد داعیه‌های مربوط به حل بحران توزیع، پیش از تشکیل این دولت شکل گرفته بود و تا حدودی نیز قوی بود (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۵۵). برنامه اقتصادی آنها آمیزه‌ای از صنعتی کردن کشور، نظام مالیاتی مترقی و پیشرفته، کار کمتر از ده ساعت در روز و تقسیم اراضی در میان روستائیان بود که جهت‌گیری سوسیالیستی یا بازتوزیعی آنها را نشان می‌داد (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۹۴).

به طور کلی، اقدامات نوسازی از بالا توسط رضاشاه، نه تنها معطوف به اقدامات و سیاست‌های بازتوزیعی نبود، بلکه وضع طبقات فرودست را وخیم‌تر نیز ساخت. بدین‌سان بود که این خواست‌های بازتوزیعی یا بحران توزیع به پهلوی دوم منتقل شد.

این اقدامات بازتوزیعی آن‌گونه که آمارها نشان می‌داد در تعدیل شکاف‌های درآمدی و مقابله با بحران توزیع موفق عمل نکرد. برای مثال ضریب جینی از ۴۷۰/ در سال ۱۳۴۷ به ۵۱۴/ در سال ۱۳۵۶ رسیده بود. در این مدت سهم ۴۰ درصد پایین‌ترین صدک درآمدی کشور، از ۱۴ درصد به ۱۱/۵ درصد کاهش یافته بود (سازمان برنامه و بودجه، شاخص توزیع درآمد سال ۱۳۶۱). با پیدایش دولت تحصیلدار در ایران، به عنوان دولت ساختاراً بازتوزیعی، انتظارات بازتوزیعی از دولت شدت گرفت.

اکنون به کاتالیزوری نیاز بود که با درهم‌آمیزی این دو جرقه، حرکت به سمت سیاست‌های بازتوزیعی را روشن سازد. این کاتالیزور، انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ و به‌ویژه آغاز مرحله اجتماعی آن بود. از جمله استدلال‌های اصلی در مورد پیامدهای اقتصادی انقلاب‌ها این است که موضوعات اجتماعی یا وجود فقر، عامل عمده‌ای در وقوع انقلاب‌های عمده جهان از سال ۱۷۸۹ به این‌سو بوده و به همین دلیل، این انقلاب‌ها پس از پیروزی، درصدد اجرای سیاست‌های اجتماعی کاهش فقر برآمده‌اند (Bashiriyeh, 1984: 93).

۴-۱-۳- اقتصاد سیاسی در بعد از انقلاب اسلامی - رویکرد سنت‌گرایی ایدئولوژیک

بررسی تحولات اقتصادی ایران پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد سیاست‌های اقتصادی دولت به‌جای پیروی از روند خطی، حالت نوسانی یا آونگی را تجربه کرده است. این بررسی مشخص می‌سازد جهت‌گیری کلی سیاست‌های اقتصادی دولت در دهه اول انقلاب به سمت سیاست‌های بازتوزیعی، در دهه دوم به سمت سیاست‌های رشد اقتصادی و از نیمه دهه ۱۳۸۰، بار دیگر به سمت سیاست‌های بازتوزیعی بوده است. ماهیت و ساختار رانتیر دولت در ایران پس از انقلاب، منشأ و عامل این بی‌ثباتی در اقتصاد کلان بوده است. تفاوت در این جهت‌گیری‌ها به گونه‌ای است که اگر سیاست‌های اقتصادی بازتوزیعی دهه اول انقلاب را سر یک طیف در نظر گیریم، سیاست‌های رشد اقتصادی دهه دوم انقلاب را باید سر دیگر آن طیف محسوب کرد. جهت‌گیری‌های متفاوت این نوع سیاست‌های اقتصادی را می‌توان با وام‌گیری از واژگان مکانیکی، به حرکت نوسانی و آونگی یا پاندولی ساعت شبیه دانست.

دوره پساانقلابی را قاعدتاً به دو دوره مختلف می‌توان تقسیم کرد. نخست، دهه بحران‌های پساانقلابی و جنگ که تا سال ۱۳۶۸ طول کشید و دوم، دورانی که سیاست تعدیل اقتصادی و بازسازی موتور انباشت سرمایه در اقتصاد آغاز شد. در دهه نخست انقلاب، آنچه شاهد بودیم در چارچوب نظام بانکداری غیررئوی، تشدید اشکال سنتی پس‌اندازی بود؛ یعنی در برابر تورم، دارندگان وجوه مازاد ترجیح می‌دادند پس‌اندازهای خود را صرف خرید طلا، ارز و گاه کالاهایی کنند که اگرچه مصرفی بودند؛ اما در ساختار اقتصادی آن زمان کالای سرمایه‌ای به شمار می‌رفتند.

در عین حال، نخستین موارد طرح‌های پونزی در همان دهه نخست انقلاب صورت گرفت. موجی از تشکیل «شرکت‌های مضاربه‌ای» در دهه ۱۳۶۰ آغاز شد و به دنبال خود موجی از سرازیر شدن وجوه مازاد به این شرکت‌ها اتفاق افتاد مانند همه طرح‌های پونزی این شرکت‌ها از محل وجوه جذب‌شده از جانب سرمایه‌گذاران جدید سود خوبی در ابتدا به سرمایه‌گذاران قبلی می‌دادند؛ اما بعد از مدتی که موج سوداگری فرو نشست شاهد ورشکستگی دنباله‌دار این شرکت‌ها و دخالت نهادهای نظارتی برای توقف فعالیت آن‌ها و نیز البته انبوه مال‌باختگان بودیم.

در سال ۱۳۶۸، با رحلت بنیان‌گذار انقلاب اسلامی دوره جدیدی در تاریخ بعد از انقلاب شروع شد که با سیاست حرکت به سوی بازسازی اقتصادی مطابق با نسخه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول مشخص می‌شود. هدف این سیاست اعمال لیبرالیسم اقتصادی در مجموعه فعالیت‌های مبتنی بر بازار آزاد از جمله تغییر نرخ ارز خارجی، آزادسازی قیمت‌ها، کاهش یارانه‌ها و خصوصی‌سازی مؤسسات دولتی بود. این فرایند معکوس «درون‌تابی ساختاری» است که طی آن گذار ساختار اقتصادی به سوی بازسازی و احیاء مناسبات سرمایه‌داری تولید و نهادهای بازار، ترمیم فرایند انباشت، پرولتاری کردن کار و دهقان‌زدایی کشاورزی خواهد بود. این روند

«برون‌تابی ساختاری» اقتصاد نام دارد (بهداد و نعمانی، ۱۳۹۳: ۷۴-۷۳). اگرچه پس از سال ۱۳۶۸، به تناسب دولت‌هایی که اداره امور کشور را بر عهده داشتند، گفتمان‌های گوناگونی (با محوریت توسعه اقتصادی، توسعه سیاسی و عدالت اجتماعی) بر کشور حاکم بوده است؛ اما از لحاظ اقتصادی بنیانی که در دوران موسوم به «سازندگی» برای آزادسازی اقتصاد در کشور شروع شد و با «سیاست‌های تعدیل اقتصادی» شناخته می‌شد به اشکال گوناگون ادامه یافته است.

روند صنعتی شدن در ایران سریع و بدون طی کردن چرخه‌های متوالی انباشت سرمایه صورت گرفت؛ یعنی بدون شکل‌گیری شهرهایی به عنوان فضای تولید صنعتی، وارد چرخه دوم شهرهای مصرفی شد. صنایع مستقر شده در اطراف شهرهای بزرگ (به‌خصوص تهران) اکثراً به منظور تولید کالاهای مصرفی و تقویت طبقه متوسط وابسته به حقوق دولت و همچنین توسعه محیط انسان‌ساخت (بزرگراه‌ها و حومه‌نشینی) به منظور تداوم روند تولید انبوه و مصرف انبوه بوده است. یکی از خصایص چرخه دوم انباشت سرمایه در کشورهای توسعه نیافته، «فضامند» شدن سرمایه یا کالایی شدن «فضا» می‌باشد. سرمایه ثابت، حکم کالای مصرفی می‌گیرد (مسکن) که در این صورت باعث افزایش قیمت زمین و رانت می‌شود. به عبارت دیگر، انباشت سرمایه بدون ایجاد ارزش افزوده در جامعه در این میان برنامه‌ریزی شهری مطابق الگوی غربی، کارکردی دوگانه را سبب می‌شود. از یک‌سو به علت ماهیت عرضه‌گرای خود، ملزم به ارائه خدمات به جامعه است و از طرف دیگر به علت مهاجرت روستائیان به شهر و رشد زیاد جمعیت و کالبد شهر و محدودیت توانایی سیستم شهر در ارائه خدمات به شهروندان، موجب تغییر ارزش‌ها و هنجارهای جامعه می‌شود. سرازیر شدن روستائیان (در اثر عوامل رکودی یا تغییردهنده) از یک‌سو و سیاست‌های حمایت از طبقه متوسط شهری از سوی دیگر موجب می‌شود که همگرایی اجتماعی در بافت‌های سنتی شهرهای ایران، تبدیل به دوگانگی شهری و تجزیه جامعه‌شناختی جمعیت شهری شود (شمس و پالیزبان، ۱۳۸۹: ۶۴ و ۵)

در فاصله سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۵۶ به لحاظ مهاجرت بیش از حد به شهرهای بزرگ خصوصاً تهران، کمبود مسکن تبدیل به معضلی اجتماعی و سیاسی شد. عرضه مسکن استیجاری و میزان اجاره‌بها بهبود نیافت. افزایش هزینه‌های ساخت ناشی از افزایش قیمت زمین و دستمزد نیروی انسانی و مصالح ساختمانی موجب بالا رفتن نرخ اجاره‌بها شد و در این دوره مالکان اراضی و ساختمان‌های مسکونی با توجه به افزایش سریع قیمت‌ها ترجیح می‌دادند از فروش ملک خود و یا واگذاری به اجاره خودداری کنند و منتظر افزایش بیشتر و سود کلان باشند (کامروا، ۱۳۸۲: ۴۵).

دولت از طریق سه فرایند موازی و مرتبط؛ یعنی «بین‌المللی کردن رژیم‌های سیاسی»، «ملی‌زدایی دولت» و «دولت‌زدایی نظام سیاسی» مقیاس‌بندی مجدد می‌شوند (Brenner, 1999). در پرتو سه فرایند کلیدی (دولت‌زدایی، ملی‌زدایی و بین‌المللی شدن)، مقیاس‌بندی مجدد دولت می‌تواند به عنوان «انتقال قدرت دولتی به سمت بالا به سوی بازیگران فراملی و به سمت پایین به سمت سطوح زیرملی» باشد که در موقعیت بهتری برای ترویج نوع کارآفرینی حاکمیت شهری از طریق مشارکت‌های بخش دولتی - خصوصی واقع شده‌اند.

سیاست‌های بازتوزیعی دولت

بعد از انقلاب سیاست بازتوزیع مازاد اجتماعی در میان جمعیت فرودست و محرومان جامعه در مقیاس ملی اعمال شد که مبتنی بر کالازدایی بود. این سیاست در جای خود دگرگونی‌های عمیق روابط دولت/اقتصاد را پنهان کرده است و دولت با شیوه‌هایی که هر روز پیچیده‌تر می‌شود در تولید، حفظ و بازتولید پیش‌شرط‌های اساسی اجتماعی - نهادی و سرزمینی برای انباشت سرمایه درگیر شده است. بعد از انقلاب، اقدامات برنامه‌ریزی شده شامل اقدامات عملی دولت و شورای انقلاب در فرایند بازتوزیع یا ارائه لوایحی از این دست بود. مصادره اموال خاندان پهلوی و عوامل نزدیک آن، از این نوع بودند. این لوایح ماهیت بازتوزیعی قابل توجهی داشتند و عموماً متضمن منافع طبقات فرودست بودند.

مصادره املاک و دارایی‌ها

در دهه نخست انقلاب، گسترده‌ترین اقدامات از این نوع، مصادره دارایی رژیم گذشته و عوامل و نزدیکانش، مصادره دارایی افرادی که از کشور گریخته بودند و مصادره شرکت‌هایی که میزان دیون آنها بیش از نصف دارایی‌هایشان بود را در بر می‌گرفت (امیرحاجلو، ۱۳۹۶).

ملی کردن بانک‌ها و صنایع

در بهار سال ۱۳۵۸، شورای انقلاب، ۲۷ بانک خصوصی کشور را ملی کرد. همین‌طور می‌توان از ملی کردن صنایع نام برد. شورای انقلاب در بهار ۱۳۵۸، قانون مدیریت صنایع را تصویب کرد. بر اساس این قانون، دولت موظف شد برای کارخانه‌هایی که مالکان آنها غایب بودند، یک یا دو مدیر منصوب کند (احمدی امویی، ۱۳۸۲: ۱۰).

لایحه ملی کردن اراضی شهری

نخستین اقدام از این نوع، لایحه ملی کردن اراضی شهری بود. پس از این بود که تا سال ۱۳۶۰ برای نخستین بار در طول تاریخ پنجاه ساله ایران قیمت زمین به صفر نزدیک شد. قیمت‌ها پایین آمدند و تا دو سه سال بعد از انقلاب هم همین‌گونه بود. در حالی که ما در هیچ زمینه‌ای چنین موقعیتی نداشتیم؛ اما زمین‌داران و ملک‌داران کشور علیه این قانون بسیج شدند و در خانه علما را از پاشنه درآوردند که این قانون خلاف شرع است. بعدها هم که شورای نگهبان تشکیل شد این مسئله را تأیید کرد و جنجال به پا شد. نزد امام رفتند و مسئله ضرورت را مطرح کردند و امام برای تشخیص ضرورت، شورای تشخیص مصلحت را تشکیل دادند. درواقع یکی از کارهای خوب سال ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ ملی شدن زمین‌های شهری بود؛ اما نتیجه آن و نوع اجرای آن نامناسب بود (احمدی امویی، ۱۳۸۲).

لایحه ملی کردن اراضی از چند نظر اهمیت داشت: موضوع اول این‌که اصلاحات اراضی در دوره پهلوی صرفاً به روستاها محدود شد؛ بنابراین وضعیت اراضی شهری دست‌نخورده باقی می‌ماند. موضوع دوم، افزایش بی‌رویه

قیمت مسکن در سال‌های منتهی به انقلاب بود. برای مثال، چنانکه گفته شد قیمت زمین در مناطق شهری بین سال‌های ۱۳۵۵-۱۳۵۱ بیش از ۷ برابر شده بود. موضوع سوم به شعارهای انقلاب در خصوص تأمین مسکن برای محرومان و طبقات فرودست مربوط می‌شد چنانکه گفته شد در آغاز انقلاب، با کمبود مسکن فقرا مواجه بودیم.

لایحه اصلاحات ارضی

دومین لایحه بازتوزیعی، لایحه اصلاحات ارضی است که از چند بعد مهم بود: نخست، اصلاحات ارضی نتوانست مشکل توزیع نامتوازن زمین را در ایران حل کند. بین ۷۰۰ هزار تا یک میلیون و ۴۰۰ هزار نفر اصلاً زمینی دریافت نکرده بودند (فوران، ۱۳۷۸: ۴۷۶). دوم، اقدام رادیکال دهقانان در تصرف اراضی مالکان، دولت را مجبور به دخالت و حل این معضل کرد. بر همین اساس بود که ابتدا دولت در شهریورماه ۱۳۵۸ لایحه‌ای در این خصوص تقدیم شورای انقلاب کرد. این لایحه ماهیت بازتوزیعی چندانی نداشت و تنها خواهان توزیع اراضی بایر و اراضی کشاورزی متعلق به خاندان پهلوی و وابستگان آن بود که پیش‌تر بر اساس دستور شورای انقلاب مصادره شده بودند. این لایحه خواهان توزیع اراضی در میان دهقانان می‌شد؛ اما لایحه مزبور با مخالفت گسترده زمین‌داران، به‌ویژه برخی از روحانیون پرنفوذ مواجه شد که آن را غیراسلامی می‌دانستند. این قانون خواهان توزیع زمین در میان دهقانان فقیر و بی‌زمین، دانش‌آموختگان رشته کشاورزی، کارمندان و دیگر افرادی می‌شد که تمایل به کشت اراضی کشاورزی داشتند. اراضی کشت و صنعت نیز در میان کشاورزان عضو اتحادیه‌های کشاورزی تقسیم می‌شد. با اجرای این قانون هیئت‌های هفت نفری توزیع اراضی شکل گرفتند که متشکل از نمایندگان دولت، نهادهای انقلابی، دادگاه‌های محلی و روستاییان بودند. با آغاز کار این هیئت‌ها، مخالفت زمین‌داران و برخی روحانیون بلندپایه آغاز شد (امیرحاجلو، ۱۳۹۶).

قانون هیئت‌های هفت نفره واگذاری اراضی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به دنبال بلاتکلیفی که در بخش زمین در سطح کشور به وجود آمد بسیاری از مالکین با زارعین ساکن روستاها دچار اختلاف شده و برخی از آنان اراضی خود را رها کرده و به علت تضادی که با اهالی روستاها داشتند اراضی آنها توسط زارعین تصرف و تحت کشت قرار گرفت. در بعضی از نقاط کشور نیز گروه‌های ضدانقلاب به منظور کسب محبوبیت اقدام به تقسیم اراضی مالکین بین کشاورزان نمودند و در مجموع ضرورت تعیین مرجعی که بتواند پاسخگوی درخواست متقاضیان زمین بوده و به اختلافات مالکیت اراضی رسیدگی کند به شدت احساس می‌شد. چنان‌که چند نفر از مراجع تقلید از طرف شورای انقلاب مأموریت یافتند که طرحی ارائه دهند تا مشکلات ایجاد شده را سامان بخشند. بنابراین طرح قانون نحوه احیاء و واگذاری اراضی کشاورزی در حکومت جمهوری اسلامی ایران تهیه و در تاریخ ۱۳۵۹/۰۱/۲۶ به تصویب شورای انقلاب رسید و برای همین قانون هیئت‌های هفت نفره در اجرای بندهای الف، ب، ج، د قانون مجاز به واگذاری اراضی موات و منابع ملی، بایر و دایر شدند؛ اما پس از مدت کوتاهی به دنبال مشکلاتی که در اجرای بندهای ج و د

پدید آمدن به فرمان رهبر کبیر انقلاب اسلامی اجرای این دو بند متوقف شد. از بدو تصویب قانون فوق در اجرای بندهای الف و ب (اراضی موات و منابع ملی) به کشاورزان کم‌زمین و بی‌زمین و علاقه‌مندان به شغل کشاورزی در قالب تعاونی‌های مشاع و شرکت‌های سهامی زراعی و تعاونی تولید واگذار می‌شود که بسیاری از ساکنان روستاها که فاقد زمین کشاورزی بودند با دریافت زمین اشتغال یافته و در روستاها باقی ماندند و در بسیاری از مناطق مهاجرت معکوس انجام شده و افرادی که از روستاها مهاجرت کرده بودند مجدداً به روستاها بازگشتند که با استقرار آنها در کنار اراضی، واگذاری روستاهای جدید تشکیل گردید. در اجرای قانون مزبور گام مهمی در اجرای عدالت اجتماعی برداشته شد.

در سال‌های اول انقلاب واحدهای تولیدی «مشاع» که نوع ساده و ابتدائی تعاونی‌های تولید کشاورزی هستند، در زمین‌های واگذار شده به دهقانان بی‌زمین و کم‌زمین توسط هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین تشکیل گردید. اهمیت واحدهای «مشاع» در آن بود که چشم‌انداز ایجاد تعاونی‌های تولید را در روستاهای کشور می‌گشود.

پس از انقلاب، لغو اصلاحات ارضی و حمایت آشکار از بزرگ مالکان، مسئله ایجاد سازمان تولید جدید در روستاهای کشور را منتفی کرد و واحدهای تولیدی «مشاع» تشکیل شده نیز مورد حمایت قرار نگرفت و اکثر آنها غیرفعال یا متلاشی گردید. در موارد بسیاری زمین‌های واگذاری به «مشاع»‌ها به بزرگ مالکان برگردانده شد. در مناطقی که واحدهای «مشاع» روی زمین‌های موات تشکیل گردیده بود، با قطع کمک‌ها و خدمات تعداد زیادی از آنها متلاشی شدند و دهقانان زحمتکش عضو این واحدها، یا از روستاها مهاجرت کردند و یا به کارگری بر روی زمین‌های بزرگ مالکان مشغول گردیدند. این روند، همچنان در حال گسترش است.

بنا به گفته روزنامه کیهان «کشاورزی در چنان روند نزولی و افول راه می‌پیماید و در چنان کلاف سردرگمی گیر کرده که نه به عنوان تنگنا و نه به عنوان مشکل و نه به اسم بحران می‌توان از آن نام برد» (کیهان، ۶۳/۰۲/۲۰). چنین وضعی اساساً ناشی از سیاست وقت در مورد مسئله ارضی و دفاع آن از منافع بزرگ مالکان است. بدین ترتیب در آستانه انقلاب دهقانان بی‌زمین و کم‌زمین ۱,۵ میلیون خانوار روستایی؛ یعنی ۶۵ درصد جمعیت روستاهای کشور را تشکیل می‌دادند و روی هم رفته حدود ۷۰۰ هزار هکتار از کل زمین‌های (آبی و دیم) را در اختیار داشتند. این ارقام حدت مسئله زمین به عنوان خواست اساسی دهقانان از انقلاب را نشان می‌دهد.

سیاست‌های ضدهقانان حاکم در تثبیت نظام بزرگ مالکی، عامل اصلی بحران اقتصاد کشاورزی کشور و فقر و محرومیت میلیون‌ها دهقان زحمتکش و مهاجرت آنان به شهرهاست. کشاورزی کشور ما که می‌تواند در تولید بسیاری از محصولات، خودکفا حتی صادرکننده باشد، اکنون به چنان وضعی گرفتار شده است که دهقانان از تأمین نیازهای اولیه زندگی روزمره خود عاجزند و گروه‌گروه به شهرها مهاجرت می‌کنند.

در اواخر سال ۱۳۶۲ دولت با تصویب ماده واحده مربوط به زمین‌های موقوفه، مالکیت دهقانان بر املاک وقفی واگذار شده به دهقانان صاحب نسق را غیرقانونی اعلام کرد. طبق این تصمیم قرار بر این شد که «مجدداً» با

حفظ مصلحت وقف با «متصرفین» اجاره‌نامه تنظیم شود. در اوایل سال ۱۳۶۳ نیز هیئت دولت طی تصویب‌نامه‌ای تصمیم گرفت به داوطلبان سرمایه‌گذاری در کشاورزی، به مقدار دلخواه آنان زمین واگذار کند. در واقع، حکومت با این اقدام زمینه مناسب را برای رشد زمین‌داری بزرگ به طور قانونی فراهم نمود. این سیاست‌ها و اقدامات ارتجاعی سبب شده است که بخش قابل ملاحظه‌ای از زمین‌های ناچیز صادره شده و به دهقانان واگذار شده، به بزرگ مالکان بازگردد.

لایحه تأمین و توزیع کالا

اقدام بازتوزیعی بعدی لایحه تأمین و توزیع کالا بود. این لایحه زمانی در مجلس به تصویب رسید که تأثیرات اقتصاد جنگی در کشور چهره نموده بود. احتکار کالاهای اساسی از سوی برخی از تجار، خشم مقامات سیاسی را برانگیخته بود و بازار سیاه کالاهای اساسی امری رایج شده بود. همچنین نقش عوامل توزیعی خارج از مکانیسم بازار در ماه‌های قبل از انقلاب از طریق مساجد انجام می‌شد و تداوم کار آنها در قالب تعاونی‌های مصرف اسلامی، در جلب توده‌ها مؤثر افتاده بود. پس از انقلاب در تهران ۴۶۰ تعاونی از این دست ایجاد شد و تعداد آنها تا سال ۱۳۶۱ در کل کشور به ۱۲۳۸۷ تعاونی رسید. این تعاونی‌های مصرف تا سال ۱۳۶۱ در حدود ۶/۵ میلیون عضو داشتند (Moaddel, 1991: 325). علاوه بر این، کمیته بسیج اقتصادی در اوایل سال ۱۳۵۹ تشکیل شد و کار توزیع کالاهایی اساسی مانند شکر، گوشت، روغن، برنج و سوخت را بر اساس نظام سهمیه‌بندی انجام می‌داد. همان‌طور که مخبر کمیسیون اقتصادی مجلس باور داشت هدف از ارائه این لایحه سروسامان دادن به امر توزیع کالا در جامعه بود که از مدت‌ها قبل در اثر الزامات اقتصاد جنگی آغاز شده بود (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، ۱۳۶۴/۱/۲۰). اگرچه این لایحه به مجلس اول ارائه شد؛ اما پایان عمر آن مجلس امکان بررسی و تصویب این لایحه را فراهم نساخت و کار بر روی آن به مجلس دوم محول شد. بر اساس این لایحه، نقش توزیعی دولت عملاً قانونمند شد و تا حدودی نیز گسترش یافت. مجلس در فروردین ۱۳۶۴ این لایحه را تصویب کرد. بر اساس بند یک و سه ماده پنج، دولت همچنین انحصار توزیع برخی از کالاها را به دست آورد و نیز بر اساس بند ۵ ماده سه، این دولت بود که دستگاه‌های مسئول توزیع را مشخص می‌ساخت. همچنین بر اساس بند ۵ ماده یک، دولت برای جلوگیری از سودجویی واسطه‌گرها حداکثر دو واسطه را میان تولید و توزیع و آن‌هم در مورد کالاهایی که نیاز به چنین واسطه‌هایی داشتند، مجاز می‌دانست. ذخیره‌سازی کالا و قیمت‌گذاری آنها از دیگر مواد این لایحه بودند (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، فروردین ۱۳۶۴). به‌طور کلی روح حاکم بر ۱۰ ماده و ۱۰ تبصره این لایحه افزایش اختیارات بازتوزیعی دولت و امکان توزیع کالا و خدمات از طریق مجاری غیرسنتی بود.

لایحه اسلامی کار

اقدام بازتوزیعی دیگر مربوط به لایحه اسلامی کار بود. دولت گذشته در دهه ۱۳۴۰ تا سال‌های منتهی به انقلاب، گام‌هایی را برای جلب نظر طبقه کارگر برداشت. بر اساس اصل ششم انقلاب سفید، کارگران در سود

کارخانه‌ها شریک شدند. همچنین بر اساس اصل ۱۳ کارگران این امکان را یافتند تا در سهام کارخانه‌ها شریک شوند. با تمام این اقدامات، رژیم پهلوی نتوانست پایگاه اجتماعی استواری را در میان کارگران ایجاد کند. چنانکه یکی از دلایل تسهیل در فروپاشی رژیم پهلوی، اعتصاب کارگران صنعت نفت بود؛ اما پس از انقلاب موضوعات کارگری مورد توجه رهبر انقلاب قرار گرفت. چنانکه ایشان بارها بر نقش کارگران، به‌ویژه بر نقش خاص اعتصاب کارگران در وقوع انقلاب سال ۵۷ و نقش ویژه آنها در تداوم انقلاب اشاره کردند (در جستجوی راه امام از کلام امام، ۱۳۶۱: ۱۳۲). در شرایطی که در اثر وقوع انقلاب اکثر صاحبان کارخانه‌های بزرگ از کشور گریخته بودند و بوروکراسی اداری قادر به اعمال مدیریت کارخانه‌ها از «بالا» نبود. کارگران خود اقدام به تشکیل شوراهای کارگری نمودند و نوعی مدیریت از «پایین» را اعمال کردند. این اقدام شوراهای کارگری، فراتر از وظایف اتحادیه‌های کارگری بود و حتی دخالت در فرایند تولید را نیز شامل می‌شد. آنها نه تنها به موضوعاتی مانند دستمزد و شرایط کار بلکه به موضوعاتی مانند تولید، قیمت‌گذاری، کسب درآمد و حتی سرمایه‌گذاری نیز می‌پرداختند (Bayat, 1988: 41-55). پس از سقوط دولت موقت، شوراهای کارگری مستقل جای خود را به تدریج به شوراهای اسلامی کار دادند که زیر نظر دولت قرار داشتند. دوران اوج قدرت شوراهای کارگری به سر آمد (Moaddel, 1991: 327). موضوعات کارگری در متن حوادث پس از انقلاب تا حد زیادی کمرنگ شدند. تدوین قانون کار تا سال ۱۳۶۶ به تعویق افتاد.

علاوه بر سیاست‌های بازتوزیعی از سال ۱۳۶۸ تاکنون، استراتژی‌های آزادسازی آگاهانه و به منظور افزایش رشد شهری با جذب سرمایه‌گذاری از بخش خصوصی رواج داشت. در حالی که استراتژی‌های تمرکززدایی در حال اجرا است، حاکمیت شهری با چالش فزاینده‌ای از یکپارچه‌سازی ساختارهای شهری، روبه‌رو است. نتیجه این امر اغتشاش و چندپارگی شهری و عدم تعادل منطقه‌ای است که در نتیجه تضاد بنیادینی بین «رانت و ارزش‌های افسارگسیخته زمین که با متمرکزسازی سرمایه در هسته کلان‌شهرها و تولید مرکزیت غیرواقعی» همراه است و «حاشیه‌های شهری مطرود که با دشواری‌های تحمل‌ناپذیری زندگی می‌کنند».

مرور اسناد موجود نشان می‌دهد که رویکرد غالب در توسعه منطقه‌ای در سال‌های نخست پس از انقلاب اسلامی تا حدی تداوم رویکردهای مبتنی بر رشد اقتصادی و صنعتی در قالب اقدامات جامع دولتی، فن‌سالاری و اعمال نفوذ از بالا با لعبی از شراکت بخش خصوصی است که پس از آن قدم‌های مثبت زیادی برای رفع محرومیت منطقه‌ای برداشته شده است.

جدول ۵: مقایسه سیاست‌ها، اقدامات و پیامدها در دوره پهلوی اول و دوم تاکنون

دوره	سیاست	استراتژی و راهبرد	اقدامات	پیامدها
پهلوی اول	اقتدارگرایی نظامی / انباشت و تمرکز	<ul style="list-style-type: none"> اقدامات نوسازی از بالای رژیم / ایجاد نیروهای نظامی و ارتش متحدالشکل / تدارک زمینه‌های رشد کمی اقتصادی 	<ul style="list-style-type: none"> ممنوع شدن هر نوع تبلیغ با مرام سوسیالیستی و نادیده گرفتن بحران توزیع سرکوب شورش‌های مسلحانه، سرکوب ایلات و عشایر، شورش‌های اجتماعی شهری و روستایی 	<ul style="list-style-type: none"> وخیم‌تر شدن وضع طبقات فرودست تمرکز و انباشت قدرت
پهلوی دوم	پوپولیسم اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> جهت‌گیری سوسیالیستی یا بازتوزیعی بازتوزیع کالا خدمات و فرصت‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> توزیع رانت‌های نفتی به گروه‌های اجتماعی دلخواه خود انقلاب سفید و تقسیم اراضی بین دهقانان آموزش و پرورش رایگان و اجباری تغذیه رایگان برای مادران نیازمند و نوزادان تا دو سالگی شمول تأمین اجتماعی و مستمری دوران پیری اعزام سپاه دانش و آموزش و بهداشت بازتوزیع سرمایه انباشت شده صنعتی در میان نیروی کار صنعتی 	<ul style="list-style-type: none"> سرکوب و ایجاد «طبقه متوسط» به عنوان پایگاه اجتماعی، برای نظام رانت‌جویی نفتی، بی‌عدالتی توزیعی و شورش مداخله دولت در مناسبات اقتصادی و زیستی روستاها گسترش حوزه اقدامات بازتوزیعی در شهرها سهیم شدن کارگران در ۲۰ درصد سود خالص کارخانه تقویت کنترل نامحسوس دولت بر ساخت اجتماعی
	راهبردهای توسعه قطبی و تمرکزگرا	<ul style="list-style-type: none"> سرمایه‌گذاری دولتی در شهرها (قطب رشد) 	<ul style="list-style-type: none"> تمرکز فضایی درآمدهای دولتی، صنایع، تجارت و جمعیت در یک یا چند مکان معین صرف بیشتر عواید ناشی از صدور نفت در تهران و شهرهای بزرگ 	<ul style="list-style-type: none"> افزایش شمار قشرهای متوسط شهری فقیرتر شدن روستاییان
	کورپوراتیسم / بنگاه‌مداری اقتدارگرا	<ul style="list-style-type: none"> دستکاری در ساختار نهادهای صنفی مستقل و ایجاد نهادهای صنفی وابسته دولتی 	<ul style="list-style-type: none"> تشکیل حزب رستاخیز در دهه ۱۳۵۰ انتقال منویات حکومت به اتحادیه‌ها به نیابت از رژیم سرکوب استقلال اصناف تجاری در قالب اصل انقلاب سفید 	<ul style="list-style-type: none"> تعمیق بحران مشارکت و شورش اجتماعی توقف فعالیت اتحادیه‌های کارگری تشدید کنترل رژیم بر ساخت اجتماعی پیدایش نظام سه‌جانبه‌گرایی (سرمایه، نیروی کار، دولت) واگذاری شرکت‌ها به مالکان بزرگ تضعیف یکی از اصلی‌ترین طبقات وجه تولید شهری یعنی بورژوازی تجاری تبدیل پهلوی دوم به یک نظام تک‌حزبی

<p>عدم توفیق در تعدیل شکاف‌های درآمدی و مقابله با بحران توزیع</p>	<ul style="list-style-type: none"> - کمیته خانه‌سازی برای مستضعفین - مصادره اموال خاندان پهلوی و عوامل نزدیک آن - اصلاحات زمین و توزیع زمین بین دهقانان - اعزام سپاه دانش و آموزش و بهداشت - واگذاری زمین به کشاورزان کم‌زمین و بی‌زمین 	<p>بازتوزیعی (۱۳۵۷-۱۳۶۸)</p>	<p>سنت‌گرایی ایدئولوژیک</p>	<p>بعد از انقلاب اسلامی</p>
<ul style="list-style-type: none"> - دوگانگی شهری و تجزیه جامعه‌شناختی جمعیت شهری - تولید کالاهای مصرفی - تقویت طبقه متوسط وابسته به حقوق دولت - توسعه محیط انسان‌ساخت (بزرگراه‌ها و حومه‌نشینی) - کالایی شدن زمین و مسکن و افزایش قیمت زمین و رانت - مهاجرت روستائیان به شهر 	<ul style="list-style-type: none"> - فرایند آزادسازی بازار پول - تقسیم بازارهای مالی به بازار پول و بازار سرمایه - تأسیس مؤسسات مالی - اعتباری غیربانکی - رشد مداوم دامنه فعالیت بورس اوراق بهادار - یکسان‌سازی یا شناور کردن نرخ ارز - حذف سیاست تثبیت قیمت‌ها و اعطاء یارانه - تشدید جنبه‌های تولیدگراییانه و کالاساز شیوه تولید دولتی و مدیریت رشد سوداگرانه 	<p>تعدیل اقتصادی (۱۳۷۰-۱۳۸۰) انباشت و تمرکز</p>		
<p>نابرابری منطقه‌ای و عدم توفیق در تعدیل شکاف‌های درآمدی</p>	<ul style="list-style-type: none"> - تقسیم سهام عدالت در میان طبقات فرودست و بازنشستگان - واگذاری بانک‌های دولتی به بخش خصوصی - لایحه نظام‌مند کردن یارانه‌ها بر اساس دهک‌های درآمدی - بازتوزیع درآمدها و دارایی‌ها و منابع - سیاست مسکن مهر برای اقشار فرودست 	<p>بازتوزیعی - تعدیل اقتصادی</p>		

مأخذ: امیرحاجلو، ۱۳۹۶

۴-۲- پیشینه سیاست‌های منطقه‌ای در ایران

همزمان با شکل‌گیری اندیشه سیاستگذاری توسعه در سطح ملی، سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای نیز به شکل‌های مختلف مورد توجه قرار گرفت (فرجی‌راد و همکاران، ۱۳۹۲). پس از انقلاب مشروطه، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی که در سال ۱۲۸۶ ه.ش تصویب شده بود و هرگز اجرا نشد از نخستین تلاش‌ها برای اعمال مدیریت منطقه‌ای در ایران بود (عالمی، ۱۳۸۰: ۴۴). در پی انقلاب مشروطیت و تحولاتی که برانگیخته از خواست مردم در جبران فاصله عقب‌ماندگی از ملل متمدنی جهان بود و همچنین با احساس خطر از گسترش انقلاب روسیه به ایران، زمینه مساعد برای ایجاد حکومتی متمرکز و مقتدر با حمایت تعدادی از کشورهای خارجی فراهم شد و با استقرار دولت شبه نوگرای رضاشاه اشاعه و حمایت از سرمایه‌داری نوین در کشور فراگیر شد (کاتوزیان، ۱۳۷۲). بنابراین قدرت مرکزی با به‌کارگیری دیوانسالاری نوین و ارتش جدید به سرکوب قدرت‌های منطقه‌ای و یکپارچگی بازار ملی اهتمام ورزید که پیامد آن نظام اداره جدید بر مبنای انتصاب مسئولین مناطق کشور (استان‌ها) توسط مرکز و تکیه بر سازمان‌های بخشی به‌جای سازمان‌های منطقه‌ای و نظم سلسله‌مراتبی به‌جای همتایی بود. با افزایش تدریجی درآمدهای متمرکز نفتی و کاهش اتکا به جریان مازاد از مناطق به مرکز، این شیوه اداره کشور تحکیم و تقویت شد (صرافی، ۱۳۷۷؛ 1986 Amirahmadi). نتیجه چنین رویکردی موجب شد که نهاد سیاستگذاری توسعه از سال ۱۳۱۶ با تشکیل شورای اقتصاد و از سال ۱۳۲۷ با تدوین و تصویب نخستین قانون برنامه هفت ساله عمرانی کشور این نوع سیاستگذاری شکل مدون و رسمی به خود گرفت.

پیشینه توسعه منطقه‌ای در دوران معاصر ایران را باید همچون دیگر کشورهای در حال توسعه در تکوین برنامه‌های توسعه ملی جستجو کرد. بر اساس اسناد برنامه اول عمرانی پیش از انقلاب به دلیل کمبود نیروی انسانی متخصص، سازمان برنامه و بودجه تنها نهادی بود که هر دو وظیفه برنامه‌ریزی و اجرا را برای بخش بزرگی از کشور در بخش اقتصادی و عمرانی به عهده داشت. سازمان‌های منطقه‌ای درون نهادهای بخشی وظایف منطقه‌ای را بر عهده داشتند. این شیوه با تمرکز قدرت سازمان برنامه تا سال ۱۳۴۱ یعنی پایان دوره برنامه اول و دوم ادامه داشت. از سال ۱۳۴۱ به این سو به تدریج تمرکززدایی از برنامه‌ریزی و اجرا از سازمان برنامه و واگذاری بخش‌هایی از وظایف آن به دیگر نهادهای بخشی را آغاز می‌کند. تا پایان برنامه پنجم عمرانی، بخش عمده وظایف آن به نهادهای بخشی واگذار می‌شوند و در یک دوره ۲۰ ساله روند مدیریت توسعه منطقه‌ای به نهادهای بخشی واگذار می‌شوند و به گونه‌ای عدم تمرکز در برنامه‌ریزی به اجرا درمی‌آید (عالمی، ۱۳۸۰: ۱-۲).

بررسی تاریخی پیشینه توسعه منطقه‌ای در ایران وجود اشکال سازمان نایافته‌ای از عدم تمرکز را در ادوار پیش از انقلاب مشروطیت بیان می‌کند که در اختیار والیان و حکام ایالات و ولایات متجلی بوده است. آنچه امروز به عنوان تمرکززدایی در کشور معمول می‌باشد قطعاً از همه تحولات و تغییراتی که از ابتدای مشروطیت بر موضوع

عدم تمرکز تصمیم‌گیری و واگذاری برخی از اختیارات به مجامع محلی گذشته رخ داده تأثیر پذیرفته است. بعد از انقلاب اسلامی نخستین اقدام برنامه‌ریزی منطقه‌ای به تشکیل شورای عالی طرح‌های انقلاب در ابتدای سال ۱۳۵۸ برمی‌گردد که گزارش نهایی خود را در سال ۱۳۵۹ ارائه کرد و در فصل سوم آن به توزیع فضایی فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی پرداخته شد (صرافی، ۱۳۷۷). طی برنامه‌های اول و دوم توسعه تمرکززدایی اداری، مالی و فنی به عنوان سیاست راهبردی توسعه استان‌های کشور مدنظر قرار گرفت. با آغاز برنامه سوم برای تحقق ماده دوم قانون برنامه سوم به منظور اصلاحات ساختاری و نهادی در دولت، زمینه لازم برای تشکیل نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای فراهم شد که علاوه بر مدیریت منابع مالی منطقه‌ای، زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تأکید بر قابلیت‌ها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت گردید و تلاش‌های قابل توجهی برای ایجاد تعادل و توازن بخشی در سطح کشور صورت گرفت. پس از ایجاد نظام درآمد هزینه استان، با آغاز برنامه چهارم فرصتی برای ایجاد اسناد توسعه استانی و نظام تنظیم بودجه استانی فراهم گردید که علاوه بر مدیریت توسعه استانی و منابع مالی منطقه‌ای، زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تکیه بر قابلیت‌ها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد.

اگرچه پس از پیروزی انقلاب اسلامی با تصویب قانون شورای اسلامی در مجلس شورای اسلامی، اعمال عدم تمرکز در برخی از امور اداری و اجرایی مناطق کشور در سطح استان‌ها، شهر و روستا به نحو قانونی آغاز شد و طی برنامه‌های اول و دوم تلاش‌های قابل توجهی برای ایجاد تعادل توازن بخش در سطح کشور صورت گرفت؛ اما بی‌توجهی و فقدان نگرش مشارکتی و ایجاد حس تعلق و وابستگی به روند توسعه منطقه، عدم واگذاری اختیارات به نهادها و مقامات منطقه‌ای در بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی توسعه استانی و نبود مکانیسم لازم برای وابسته کردن هزینه‌ها به منابع درآمدی استان، میزان اثرگذاری تلاش‌های برنامه‌های تعادل بخشی و منطقه‌ای را کاهش داد. با آغاز برنامه سوم برای تحقق ماده دوم قانون برنامه به منظور ایجاد اصلاحات ساختاری و نهادی در دولت فرصتی برای تشکیل نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای برای سیاست‌های تمرکززدایی مالی فراهم گردید که علاوه بر مدیریت منابع مالی منطقه‌ای، زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تکیه بر قابلیت‌ها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد.

دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای از سال ۱۳۶۲ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران را شروع و در سال ۱۳۶۴ به تدوین چارچوب نظری توسعه استان‌ها و مقدمات تهیه طرح آمایش استانی پرداخته است و بعدها خط‌مشی ملی و منطقه‌ای را از دیدگاه آمایش در برنامه دوم توسعه کشور مطرح ساخت. از سال ۱۳۶۸ نخستین برنامه پنجم توسعه کشور به اجرا درآمد و در نهایت ششمین برنامه در سال ۱۳۹۵ برای اجرا از سال ۱۳۹۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در سال ۱۳۸۱ اندیشه آمایش سرزمین مجدداً مطرح شد و نتیجه آن به صورت طرح پایه آمایش و تهیه تصویر فضایی کشور در برنامه بیست ساله تجلی کرد (وحیدی، ۱۳۷۰).

در بیشتر این اقدامات همواره این نکته مورد غفلت قرار گرفته که ایران سرزمین وسیعی است که تنوع و تکثر، وجه غالب آن را تشکیل داده است. بنابراین دستیابی به اهداف کلان توسعه ملی مشروط به درک و شناخت همه‌جانبه سطوح محلی و منطقه‌ای است. ضمن اینکه برنامه‌ریزی‌های ملی بدون واسطه برنامه‌ریزی‌های محلی و منطقه‌ای قادر به شناخت پتانسیل‌ها و محدودیت‌های محلی و منطقه‌ای نبوده و در تدوین اهداف توسعه‌ای خود با مشکلات اساسی مواجه خواهد بود. نتیجه این امر کم‌توجهی به تحول پارادایم‌های سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای و کاستی در شیوه مدیریت اجرایی و عملیاتی شدن راهبردهای کلان توسعه ملی و سرانجام تحقق نیافتن کامل اهداف سیاستگذاری‌ها است. امری که بنا به دلایل متعدد تاکنون نیز چنین بوده است (فرجی‌راد و کاظمیان، ۱۳۹۱). با وجود وابستگی ایران با پیوندهای اقتصادی بین‌المللی و گذشت حدود یک سده از برنامه‌ریزی ملی و بیش از هفتاد دهه سیاستگذاری منطقه‌ای، مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران اغلب در جهانی ناروشن، متفرق و نامشخص حرکت کرده است و با وجود کارهای سیاسی و اجرایی منطقه‌ای، پایداری مدیریتی لازم برای توسعه شکل نگرفته است. نظام تک‌ساحتی اداری، لابی‌گری منطقه‌ای در سطح قانون‌گذاری، ضعف همکاری‌های بین‌نهادی و بخشی، نبود بستر مناسب و پایدار فکری به بی‌ثباتی مدیریت منطقه‌ای انجامیده است (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۹). در واقع موضوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران تحت تأثیر مقتضیات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور، مرتباً دچار تحول و تغییر شده؛ در این میان گاه به عنوان ابزاری برای سرمایه‌گذاری در مناطق توسعه نیافته، گاه به عنوان ابزاری برای تمرکز سرمایه‌گذاری در مناطق مستعد، زمانی منطقه‌ای کردن برنامه‌های بخشی و زمانی هم به صورت برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای و مانند این‌ها مورد استفاده بوده است (سیف‌الدینی، ۱۳۸۹).

۴-۳- آسیب‌شناسی ساختار برنامه‌های توسعه از منظر رویکرد توسعه سرزمینی

به‌رغم سپری شدن ۱۵ سال از ابلاغ سند چشم‌انداز بیست ساله، دستاوردهای برنامه‌ریزی کمتر از حد مورد انتظار در زمان تهیه و تصویب برنامه‌ها بوده است. هر طرح، پروژه یا برنامه توسعه غالباً دارای ذینفع‌هایی می‌باشد. برنامه‌ریزی مؤثر با مشارکت طرف‌های ذینفع انجام می‌شود. ذینفعان کسانی هستند که یا مزایای فعالیت مربوط به توسعه شامل آنان می‌شود و یا منافعشان تحت تأثیر این فعالیت قرار می‌گیرد؛ بنابراین توصیه می‌شود در تمام فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه تحلیل ساده مربوط به ذینفعان نیز صورت گیرد (UNDP, 2009)؛ به عبارت دیگر، تعیین اهداف یک کار صرفاً فنی نیست بلکه باید منعکس‌کننده آمال مردمی آگاه و جامعه مدنی هشیاری باشد تا حمایت اجتماعی و سیاسی را داشته باشد. در اینجا بیش از هر چیز ارتباط ارگانیک برنامه با کارگزاران و ذینفعان و اجتماعات محلی و کاری را منظور داریم که در قالب یک سیستم صورت‌بندی می‌شود. با این اوصاف برنامه‌های توسعه برای اینکه بتوانند ساختارهای تفکیک شده نظام اجتماعی را در فرایند ادغام ساختاری متحول سازند باید در چارچوبی سیستمی طراحی شوند.

نقدهایی که به وضعیت برنامه در نظام سیاسی- اداری کشور وارد است، به تفصیل در تحولات پس از انقلاب و نیز هنگام بررسی جایگاه سازمان برنامه در دوره‌های مختلف در مطالعات متعددی مورد بررسی قرار گرفته است. با توجه به اینکه کارویژه اصلی برنامه تحقق هماهنگی بین بخشی است، این کارویژه زمانی قابل انجام است که سازمانی با اختیارات طراحی، اجرا و نظارت بر بخش‌های گوناگون اقتصاد وجود داشته باشد. در واقع افزایش قابلیت‌های برنامه در گرو نوعی از افزایش و تمرکز تصمیم‌گیری است. فقدان تمرکز و اختیارات لازم یکی از نقدهای همیشگی به عدم موفقیت برنامه محسوب می‌شود. در مقابل گاهی این مسئله به معنای عدم توجه به درخواست‌ها و نقطه نظرات ذینفعان یا نهادهای مدنی و اجتماعات محلی در فرایند برنامه‌ریزی یا تقویت برنامه در مقابل بازار نسبت داده شده و برخی آن را به معنای تکرار رویکردهای شکست خورده اعلام کرده‌اند.

در برنامه سوم و چهارم، دیدگاه بر این است که ضمن توجه به نقش مردم و جامعه (شهروندان) در توسعه سیاسی باید هم‌زمان بسترهای لازم برای وجود نهادهای مدنی را نیز فراهم کرد. در برنامه چهارم شاهد اوج توجه به جامعه مدنی در این راستا هستیم. در برنامه پنجم و ششم، دیدگاه بر این است که ابتدا باید مؤلفه‌های مربوط به مردم و اجتماع هدف جهت ورود به توسعه سیاسی آماده شوند و سپس در مرحله بعد و با تأخیر، مؤلفه‌های مربوط به بعد جامعه مدنی فراهم شوند. در این برنامه‌ها اوج توجه به بعد مردم و جامعه (شهروندان) در توسعه سیاسی است. در مجموع می‌توان بیان کرد توسعه سیاسی در برنامه‌های توسعه ج.ا.ایران ماهیتی دولت‌محور و از بالا به پایین دارد. مشارکت ذینفعان در سراسر چرخه برنامه‌ریزی می‌تواند باعث تضمین یادگیری، مالکیت و ثبات دستاوردها نیز شود. مشارکت مداوم ذینفعان در فرایند نظارت و ارزیابی نباید به عنوان یک فرض تصور شود بلکه باید نهادینه و عملیاتی گردد. از همین رو باید تمهیدات خاصی در فرایندهای مدیریت پروژه و برنامه اتخاذ شود تا درگیر شدن مستمر و مؤثر ذینفعان را تأمین و تضمین کند (UNDP, 2009). صرف نظر از مسئله بالا آنچه مشخص است آنکه دستیابی به هماهنگی‌های بین بخشی در سال‌های اخیر به شدت تضعیف شده است. حال چه این امر را ناشی از فقدان اراده سیاسی برای اجرای برنامه بدانیم یا ناشی از پیچیدگی بیشتر ساختار سیاسی جهت ایجاد هماهنگی (ایجاد نهادهای متعدد برنامه‌ریز)، به هر رو این کاهش هماهنگی با تضعیف عملکرد اقتصادی همراه بوده و می‌توان نتیجه گرفت که ابهام بیشتر در جایگاه برنامه در ساختار سیاسی اداری کشور معنایی جز تضعیف دستاوردها نخواهد داشت.

تدوین و تنظیم برنامه‌های توسعه، فرایند به خصوصی را برای تدوین و تکمیل طی می‌کند. در کشور ما سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و به دولت به عنوان مجری برنامه‌های توسعه ابلاغ می‌شود. از سوی دیگر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نیز نیازها، برنامه‌ها و پیشنهادهای خود را برای یک دوره پنج‌ساله تدوین کرده و به منظور تلفیق به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌کند. سازمان نیز پس از تلفیق، آن را برای تصویب نهایی در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهد، البته در مجلس شورای اسلامی نیز بخش‌های مختلف برنامه ابتدا در

کمیسیون‌های تخصصی و سپس در کمیسیون تلفیق مورد بررسی و بازبینی قرار می‌گیرد. علاوه بر این در بخش طراحی برنامه، همواره نقدهای بسیار جدی به فرایند برنامه‌ریزی وجود داشته است. نقدهایی از قبیل تمرکزگرا بودن، بالا به پایین بودن، توجه ناکافی به ابعاد اجتماعی و فرهنگی توسعه، توجه ناکافی به توازن منطقه‌ای، تلاش برای هدف‌گذاری همه‌چیز (عدم اولویت‌بندی)، آرمانی بودن، تمایل به مداخلات گسترده در سازوکار بازار (به‌ویژه از طریق سیاست‌های جایگزینی واردات)، عدم پیروی برنامه‌ها از یکدیگر و نامشخص بودن دستور کار هر یک، ضعف در نگارش حقوقی برنامه و آسیب‌های مراحل تهیه تا تصویب (تغییرات گسترده لایحه تا مرحله تبدیل شدن به قانون (رنانی، ۱۳۹۴).

نقطه تمایز تدوین برنامه هفتم توسعه با برنامه‌های قبلی آن است که دولت با محدودیت‌های درآمدی گسترده‌ای مواجه است. از زاویه‌ای دیگر، بخش خصوصی به واسطه تحقق درآمدهای مالیاتی دولت، تأمین مالی زیرساخت‌های عمرانی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی و تجاری، نقش حائز اهمیتی در اقتصاد و رشد اقتصادی کشور ایفا می‌کند. از این‌رو، بازتعریف نقش بخش خصوصی به عنوان یک ذینفع اصلی برنامه‌های توسعه در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به منظور تدوین یک برنامه توسعه کاربردی، اجرایی و اثربخش ضرورت دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود در سیاست‌های کلی برنامه هفتم به مشارکت همه ذینفعان تأکید گردد و نظام برنامه‌ریزی کشور ملزم شود در فرایند تدوین برنامه از بخش خصوصی دعوت به عمل آورد.

با وجود تلاش‌ها و تأکیدات بسیار بر ضرورت امر تمرکززدایی، نظام برنامه‌ریزی در کشور با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده و همواره شاهد هستیم که تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه کشور از مناطق به مراکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و از این سازمان به مقامات عالی سیاسی گرایش دارد و نظام سیاسی و قانونی و نحوه تأمین مالی برنامه‌ها نیز به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی می‌کنند.

استمرار شیوه متمرکز برنامه‌ریزی توسعه در سطح ملی و کلان، بدون مشارکت و مسئولیت استان‌ها در تهیه و تنظیم و اجرای برنامه‌های پنج ساله توسعه یا حتی بدون توجه به اولویت‌های اقتصادی-اجتماعی ۳۱ استان کشور از چالش‌های اساسی مربوط به فرایند برنامه‌ریزی محسوب می‌شود. با توجه به اینکه بازیگران مختلفی در عرصه اقتصاد کشور به ایفای نقش می‌پردازند و برنامه‌های توسعه بر عملکرد هر یک مؤثر است؛ بنابراین لازمه اجرای موفق برنامه‌ها، وجود توافقی کلی میان بازیگران مختلف (بخش خصوصی، دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی و نمایندگان جریانات فکری) در عرصه اقتصاد کشور بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه‌ها است. این در حالی است که این امر مهم در کشور تحقق نیافته؛ به نحوی که همواره یکی از گله‌های بخش خصوصی و تشکل‌های صنفی بی‌توجهی به نقش نهادی، مدنی و سیاسی بخش خصوصی (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون و اتاق اصناف) و عموم مردم در طراحی، اجرا، نظارت، ارزشیابی و تأمین مالی برنامه‌ها بوده است و دستگاه‌های اجرایی نیز به دلیل دخیل نبودن در روند برنامه‌ریزی یا انگیزه‌ای برای اجرا ندارند و یا اصولاً درک صحیحی از برنامه‌ها به دست نمی‌آورند.

برنامه‌های توسعه غالباً برنامه‌های تخصیص منابع در بخش دولتی بوده و در بسیاری موارد ضرورت سیاستگذاری، علامت‌دهی و هدایت فعالیت بخش خصوصی به عنوان یک عامل مهم اقتصادی در نظر گرفته نشده است. حتی در اکثر موارد، روش‌ها و ابزارهای برنامه‌ریزی در بخش‌هایی چون کشاورزی و مسکن که بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی آنها نقش مسلط دارد، با بخش‌های دیگری چون صنعت و بازرگانی که عمدتاً توسط دولت اداره می‌شوند، مشابه و یکسان بوده است.

اجرا و نظارت بر نحوه اجرای برنامه‌های توسعه و کنترل میزان اجرای سند چشم‌انداز توسط مجمع تشخیص مصلحت از زوایای گوناگونی دچار ضعف و ایراد است. در سند چشم‌انداز مردم به عنوان یکی از دو رکن ناظر بر برنامه‌های توسعه معرفی شده‌اند. این نقش اصطلاحی کلی است و برای تحقق این مفهوم کلی باید با تعریف نهادهایی که از طریق آنها پرسشگری مردم و پاسخگویی کارگزاران بیان می‌شود الزامات اجرای این نظارت فراهم آید. تنها در این صورت است که بستر لازم برای ایفای این نقش مهم و حساس از جانب مردم را می‌توان انتظار داشت. این در حالی است که به اعتراف خود طراحان، حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد مردم و نخبگان، از محتوای چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه بی‌خبرند و زمینه اجماع‌سازی و وجه ملی بخشیدن به این سند، فعلاً چندان مهیا نیست (سجادی و متقی، ۱۳۹۳). نظارت جز ارسال پیام‌هایی که به طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌دهد، نیست. جریان اطلاعات در امر کنترل به شکل سریع و دقیق، امری حیاتی است؛ از این‌رو، دستگاه‌های دولتی باید سازوکاری را فراهم نمایند که در آن قوانین و مقررات، شاخص‌های اندازه‌گیری و اقدامات صورت گرفته مدام در رسانه‌ها و دیگر ابزارهای اطلاع‌رسانی قابل دسترس تمام اجتماع و به‌خصوص احزاب، گروه‌ها و سازمان‌های غیردولتی و نهادهای جامعه مدنی باشد تا آنها بتوانند آزادانه عملکرد کارگزاران توسعه را ارزیابی کنند.

ارزیابی شش دهه برنامه‌ریزی توسعه در ایران بیشتر از همه حاوی این پیام است:

از نظر ساختار مدیریتی و قانونی نظام کنونی مدیریت توسعه منطقه‌ای، نظامی نیمه‌متمرکز با نقش و حاکمیت غالب حکومتی و دولتی است. اغلب اسناد قانونی توسعه با نگاهی ملی تهیه شدند و ساختار تصمیم‌گیری به‌صورت متمرکز است و نهادهای منطقه‌ای اکثراً نقش مجریان قوانین و تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای را بر عهده دارند. ساختار سیاستگذاری منطقه‌ای یک‌سویه و در چالش با خواسته‌ها و نیازهای واقعی مردم مناطق است و در بسیاری موارد بستر ساز ناپایداری منطقه‌ای بوده که ارتباط کاملاً مستقیم با نحوه مدیریت توسعه منطقه‌ای دارد. جدول ۶ به‌طور خلاصه الگوی کلی توسعه منطقه‌ای در چارچوب معیارهای مورد بررسی رویکرد توسعه سرزمینی در گزارش را منعکس می‌کند:

جدول ۶: ارزیابی معیارهای رویکرد توسعه سرزمینی در برنامه‌های توسعه

معیارها	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم
رویکرد به توسعه	<ul style="list-style-type: none"> - رویکرد بخشی در عین حال که در سطح کم به مباحث فضایی توجه شده است 	<ul style="list-style-type: none"> - رویکرد بخشی گسیختگی میان سیاست‌های بخشی و منطقه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> - رویکرد بخشی با تأکید بر یکپارچگی بخش‌های سه‌گانه فعالیت و همزمان با آن توجه به ابعاد فضایی توسعه 	<ul style="list-style-type: none"> - رویکرد بخشی و فضایی؛ بحث آمایش سرزمین ملی و استانی در برنامه چهارم به صورت جدی مورد توجه قرار گرفت 	<ul style="list-style-type: none"> - رویکرد بخشی همراه با توجه به ابعاد آمایشی/ منطقه‌ای و با اشاره به رعایت شاخص‌های پایداری و محیطی 	<ul style="list-style-type: none"> - رویکرد بخشی
تصمیم‌گیری برای توسعه	<ul style="list-style-type: none"> - متمرکز و از طریق مرکز ملی 	<ul style="list-style-type: none"> - تمرکز از طریق مرکز ملی، همزمان با تأکید بر انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی 	<ul style="list-style-type: none"> - متمرکز و همزمان با آن با تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار و با وظایفی مشخص پیش‌بینی شد 	<ul style="list-style-type: none"> - متمرکز، اما بر نقش شورای برنامه‌ریزی توسعه استان و ایجاد کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تأکید شد 	<ul style="list-style-type: none"> - متمرکز، اما بر تقویت نقش استان‌ها و شهرستان‌ها در تصمیم‌گیری در طرح‌ها و برنامه‌های پیش‌بینی شده در برنامه پنجم تأکید شد 	<ul style="list-style-type: none"> - متمرکز، یکپارچه‌نگر و یکسان برای همه استان‌ها دیکته شده در عین حال تأکید بر ارتقای توانایی مناطق/ استان‌ها در دستیابی به اشتغال، درآمد و اقتصاد و بهره‌ور، پایدار و انعطاف‌پذیر در برابر تهدیدات محیطی و خارجی
مدیریت توسعه منطقه‌ای	<ul style="list-style-type: none"> - متمرکز و در عین حال سازمان‌های عمران در بعضی از مناطق تشکیل شدند - نقش بیشتر دفاتر امور مناطق 	<ul style="list-style-type: none"> - متمرکز و در عین حال تأکید بر واگذاری کلیه طرح‌های با ماهیت استانی به دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان برنامه و بودجه استان‌ها - نقش بیشتر دفاتر امور مناطق 	<ul style="list-style-type: none"> - در نقش نهادهای محلی و منطقه‌ای در قالب تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و تشکیل شوراهای شهر، روستا، شهرستان و استان برای مدیریت محلی و منطقه‌ای اهمیت داده شد - اعمال سلیقه دولت وقت و ضعف مدیریت در برنامه‌های توسعه منطقه 	<ul style="list-style-type: none"> - در مدیریت توسعه منطقه‌ای جایگاه مشخصی برای شورای برنامه‌ریزی توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تعریف شد 	<ul style="list-style-type: none"> - در مدیریت توسعه منطقه‌ای جایگاه مشخصی برای شورای برنامه‌ریزی توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تعریف گردید 	<ul style="list-style-type: none"> - متمرکز اما توزیع ۳۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای کشور به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها در جهت تمرکززدایی
رهبری محلی منطقه‌ای	<ul style="list-style-type: none"> - وجود ندارد 	<ul style="list-style-type: none"> - وجود ندارد 	<ul style="list-style-type: none"> - در قالب تشکیل شوراهای مورد توجه قرار گرفت 	<ul style="list-style-type: none"> - تأکید خاصی بر توسعه و ارتقای نقش نهادهای محلی، مردمی و خصوصی داشت 	<ul style="list-style-type: none"> - به صورت مشخص پیش‌بینی نشده است، اما در قالب کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان تحقق این امر امکان‌پذیر است 	<ul style="list-style-type: none"> - ابهام در نقش مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد، عدم تعریف جایگاه روشن و مشخص برنامه‌ریزان محلی

بازنمایی سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران

<ul style="list-style-type: none"> - تمرکززدایی در نظام توسعه ملی و ارتقای سرمایه‌های موجد توسعه مناطق و هماهنگی بین سیاستگذاری‌های منطقه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> - اجرای مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص تمرکززدایی و واگذاری وظایف و واحدهای مربوط به بخش غیردولتی 	<ul style="list-style-type: none"> - ایجاد اسناد توسعه استانی و نظام تنظیم بودجه استانی فراهم شد - یارانه‌ای کردن توسعه منطقه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> - تقویت زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تکیه بر قابلیت‌ها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی - یارانه‌ای کردن توسعه منطقه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> - تلاش‌های قابل توجهی برای ایجاد تعادل و توازن بخش در سطح کشور 	<ul style="list-style-type: none"> - تلاش‌های قابل توجهی برای ایجاد تعادل و توازن بخش در سطح کشور 	سیاست راهبردی
---	--	--	---	--	--	----------------------

مأخذ: یافته‌های پیشین

نظام سیاستگذاری و اداره امور در ایران به شدت متمرکز و یک شکل بوده و در آن نقش اندکی برای توانایی‌ها و ظرفیت‌های خود اداره‌کنندگی مناطق مختلف کشور در نظر گرفته شده است. به این ترتیب، فقدان جایگاه مدون و مشخص قانونی، فقدان رویکرد نظری مشخص، تعریف نادرست منطقه، نبود نهاد یا سازوکار نهادی مشخص، افق زمانی نامناسب سیاستگذاری‌ها، تسلط ساختاربخشی، عدم پیوستگی نظام سیاستگذاری‌ها و راهکارهای اجرایی سطوح ملی و منطقه‌ای، عدم تفکیک وظایف نهادهای سیاستگذار، وجود قوانین مختلف اثرگذار در سیاستگذاری منطقه‌ای و ... از جمله عوامل نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای به شمار می‌رود. نوسانات موضوع برنامه‌ریزی توسعه در ایران تحت تأثیر مقتضیات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور گاه به عنوان ابزاری برای سرمایه‌گذاری در مناطق توسعه نیافته، گاه به عنوان ابزاری برای تمرکز سرمایه‌گذاری در مناطق مستعد، گاه برای منطقه‌ای کردن برنامه‌های بخشی و زمانی هم به صورت برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای، حجم عظیم منابع انسانی مالی و طبیعی مصرف‌شده با دستاوردهای آن تناسبی نداشته است. عدم تعادل منطقه‌ای و شکاف و فاصله تاریخی ایران با کشورهای پیشرفته و عدم تعادل‌های منطقه‌ای کاهش نیافته است.

جدول ۷: شکاف‌های حاکمیت چندسطحی در ایران

شکاف	توضیح	اقدامات مورد نیاز
شکاف اطلاعاتی	- عدم تقارن اطلاعات (کمیت، کیفیت، نوع) بین سطوح دولت و دستگاه‌های اجرایی	- ابزاری برای شفافیت و به اشتراک‌گذاری اطلاعات
شکاف نهادی	- تعارض مقرراتی یا موازی کاری بین بخش‌ها و سطوح	- راه‌حل‌های بین بخشی هماهنگ از طریق ظرفیت‌سازی
شکاف ظرفیت	- ناکافی بودن ظرفیت علمی، فنی، زیرساختی بازیگران داخلی، به‌ویژه برای طراحی استراتژی‌های مناسب	- ابزارهایی برای ایجاد ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای
شکاف منابع مالی	- درآمدهای ناپایدار یا ناکافی که اجرای مؤثر مسئولیت‌ها را در سطح ملی تضعیف می‌کند	- مکانیسم‌های تأمین مالی مشترک
شکاف سیاست	- رویکردهای سیلویی (بخشی) توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های بخشی - تدوین راهبردها و سیاست‌های کلان اقتصادی اجتماعی و بی‌توجهی به ابعاد فضایی مکانی برنامه‌ها - رقابت برای تصویب، تخصیص و اجرای پروژه در بخش‌های مختلف توسط دستگاه‌های اجرایی	- مکانیسم‌هایی برای ایجاد رویکردهای چندبعدی/ سیستمیک در سطح زیرملی و اعمال حکمروایی و تعهد سیاسی
شکاف اجرایی/ اداری	- «عدم تطابق» بین مناطق عملکردی و مرزهای اداری- پروژه محوری	- ابزارهایی برای رسیدن به «مقیاس مناسب»
شکاف عینی	- بازیگران مختلف اهداف متفاوت و اغلب متضاد دارند که موانعی را برای اهداف همگرا ایجاد می‌کنند	- مشوق‌ها برای همسو کردن اهداف
شکاف مسئولیت‌پذیری	- مشکل در تضمین شفافیت عملکرد در حوزه‌های مختلف	- اندازه‌گیری کیفیت سازمانی؛ ابزارهای تقویت چارچوب یکپارچگی در سطح مرکزی و محلی؛ ابزارهایی برای افزایش مشارکت شهروندان

مأخذ: جمع‌بندی از یافته‌های پیشین

۵- راهکارها و ارائه الگوی سیاست‌گذاری توسعه

۵-۱- تمرکز بر «توسعه سرزمینی» مبتنی بر «توسعه محلی»

هنگامی که صفت سرزمینی معمولاً بعد از کلمه «توسعه» استفاده می‌شود، به این موضوع اشاره دارد: (۱) یکپارچگی فضایی؛ و (۲) مقیاس جغرافیایی توسعه. هر دو مفهوم، مسئله‌مندی دارند. نشان دادن توسعه سرزمینی با توسعه یکپارچه فضایی یک قلمرو خاص، ممکن است پیچیدگی بخش‌های اقتصادی و اجتماعی را که در مقیاس‌های مختلف عمل می‌کنند کم‌اهمیت جلوه دهد و در مورد دامنه و امکان‌پذیری هماهنگی آن‌ها توسط مقامات محلی اغراق کند. این امر ممکن است به یک دیدگاه «فرامحلی» منجر شود که ماهیت چندمقیاسی و چندبازیگری توسعه سرزمینی را پنهان کند. شناسایی توسعه سرزمینی به صورت امر بی‌طرف و خنثی با «توسعه‌ای که در یک قلمرو اتفاق می‌افتد» (در هر مقیاسی که باشد) ممکن است تفاوت‌های مهم، عمدتاً سیاسی، نهادی و مکان‌ها در مقیاس‌های مختلف را در ترویج توسعه محلی نادیده بگیرد. این برداشت ممکن است ماهیت درون‌زای توسعه محلی و نقشی را که قلمرو به‌عنوان عنصر فعال و نه مکان منفعل توسعه بازی می‌کند، پنهان نماید.

باید تعریف بهتری از توسعه سرزمینی ارائه شود. این تعریف باید بر اساس مفهوم توسعه محلی، با بررسی سیر تکاملی آن از اوایل دهه ۸۰، ساخته شود تا درنهایت توسعه «سرزمینی» را به عنوان مفهوم‌سازی خاص‌تر و مرتبط با سیاست توسعه «محلی»^۱ درک کرد. قسمت اصلی در مفهوم توسعه محلی، درک «محلی» نه تنها به عنوان «محل» (که تعریف آن درنهایت به جایگاه ناظر بستگی دارد)، بلکه مهم‌تر از آن این است که تعیین می‌کند توسعه «چگونه» و «توسط چه کسی» ترویج می‌شود. در این دیدگاه، استفاده از منابع خاص مکان از طریق توانمندسازی مکانیسم‌های سیاسی و نهادی حاکمیت محلی و مدیریت توسعه، تفاوت اساسی بین توسعه محلی واقعی و بسیاری از اشکال «بومی‌سازی / محلی‌سازی»^۲ سیاست‌ها، پروژه‌ها و برنامه‌های توسعه ملی یا حتی جهانی را تشکیل می‌دهد.

- نخستین ویژگی تعیین‌کننده توسعه محلی بسیج طیف گسترده‌ای از منابع خاص مکان از طریق مکانیسم‌های مؤثر سیاسی و نهادی حکومت و مدیریت دولتی بوده است. وقتی از توسعه محلی یاد می‌شود توسعه «درون‌زا»^۳ مورد نظر است.
- ویژگی دوم به عنوان پیامد ویژگی اول است. این به معنای «تدریجی / افزایشی»^۴ بودن توسعه محلی به معنای گسترش و استفاده از منابع و اقدامات توسعه ملی، از طریق اقدام محلی خودمختار و بسیج منابع

1. local
2. localization
3. Endogenous
4. Incremental

است. به چنین مفهوم‌سازی اولیه، باید دو ویژگی دیگر اضافه شود که به طور فزاینده‌ای در تئوری و عمل توسعه محلی اهمیت دارند.

– سومین ویژگی به صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و ارزش افزوده به فعالیت‌های بخشی خاص اشاره دارد که ممکن است از طریق مدیریت یکپارچه افقی و هماهنگ فضایی آنها توسط مقامات محلی تحقق یابد. توسعه محلی سپس به عنوان یک امر «یکپارچه فضایی»^۱ نامیده می‌شود.

– چهارمین ویژگی به این واقعیت اشاره دارد که توسعه محلی به طور قابل توجهی به تعامل کنشگران عمومی، اجتماعی و خصوصی محلی با طیفی از کنشگران دیگر که در سطح مافوق و مادون محلی، بستگی دارد. این امر هر شکلی از «محل‌گرایی»^۲ را در اندیشیدن به توسعه محلی بی‌اعتبار کرده و اساساً آن را «چندمقیاسی» می‌کند.

به طور خلاصه «توسعه سرزمینی نوع توسعه‌ای را نشان می‌دهد که درون‌زا و از نظر فضایی یکپارچه است، از سهم کنشگران فعال در مقیاس‌های مختلف استفاده می‌کند و ارزش فزاینده‌ای برای تلاش‌های توسعه ملی به ارمغان می‌آورد». مؤلفه‌های کلیدی استراتژی «رویکرد سرزمینی به توسعه محلی» به طور خلاصه در جدول ۸ بیان شده است.

جدول ۸: ویژگی‌های کلیدی توسعه سرزمینی

ویژگی‌های توسعه سرزمینی	گزینه‌های کلیدی سیاست ملی که امکان توسعه سرزمینی را فراهم می‌کند
درون‌زا	<ul style="list-style-type: none"> – اعطای استقلال به دولت محلی با سطوح معنی‌دار در اجرای «وظایف واگذار شده» و «وظیفه عمومی» آن – توانمندسازی دولت محلی برای بسیج منابع مالی و غیرمالی محلی – تقویت مسئولیت‌پذیری دولت محلی در قبال جوامع سیاسی خود – ایجاد امکان و ایجاد انگیزه برای اعمال شهروندی فعال
تدریجی	<ul style="list-style-type: none"> – ارزش فزاینده‌ای برای سیاست توسعه ملی به ارمغان می‌آورد – ارائه انگیزه برای اهرم‌سازی تبادل مالی ملی و برنامه‌ریزی محلی مبتنی بر اهداف توسعه – تقویت پاسخگویی دولت محلی به دولت – گسترش و استفاده از منابع و اقدامات توسعه ملی از طریق اقدام محلی خودمختار و بسیج منابع
چندمقیاسی	<ul style="list-style-type: none"> – ایجاد ساز و کارهای مؤثر همکاری‌های بین کنشگران سطح مافوق و مادون محلی برای برنامه‌ریزی و اجرای توسعه
یکپارچه	<ul style="list-style-type: none"> – تقویت نقش دولت محلی در تدوین و هماهنگی اجرای چند سازمانی استراتژی‌های توسعه سرزمینی

منبع: نگارنده با اقتباس از Martin et al., 2006; Pike et al., 2006; Capello & Nijkamp, 2009, Sedlaced & Gaube, 2010

انتخاب دولت غیرمتمرکز برای ترویج توسعه سرزمینی، پیامدهای مهمی دارد. ابتدا، خواستار توانمندسازی مقامات محلی توسعه‌گرا با توجه به نقش اصلی و مزیت نسبی آنها در ترویج توسعه مکان‌محور است؛ اما از همه مهم‌تر، خواستار یک سیاست ملی چندبعدی برای ارتقای توسعه سرزمینی است. منطق چنین انتخاب‌های سیاستی با فوریت جدید برای پرداختن به «عدم تعادل» فضایی در توسعه اجتماعی و اقتصادی و با نتایج

1. Spatially Integrated
2. localism

نامیدکننده رویکردهای سنتی برنامه‌های توسعه به انسجام سرزمینی در هر دو سطح منطقه‌ای و شهری برجسته می‌شود.

در گذشته نه چندان دور، حاشیه‌های زوال یافته و اثرات محدود سیاست‌های سنتی برای توسعه فضایی «متوازن» نه تنها منجر به زوال یا کنار گذاشتن کامل آن‌ها شده است، بلکه به این پرسش بنیادین منجر شده که آیا توسعه «متوازن» باید خودش حاصل شود یا ماهیتی به خودی خود «نا برابر» توسعه اقتصادی باید پذیرفته شود (حداقل تا حد مشخصی و به عنوان یک شرط موقت). این پیام اساسی بانک جهانی در سال ۲۰۰۹ است که شایستگی افشای این موضوع را دارد که چگونه سیاست‌های نادرست برای توزیع مجدد سرزمینی می‌تواند بر رشد و درنهایت حتی کاهش فقر تأثیر منفی بگذارد. اخیراً، نگرانی‌های جدی در جهت مخالف ظاهر شده و به تأثیرات منفی که نابرابری‌های اجتماعی و فضایی مرتبط با توسعه «نامتوازن» ممکن است بر رشد بگذارد، اشاره می‌کند. به نظر می‌رسد که یک اتفاق نظر ایجاد می‌شود که نابرابری‌های اجتماعی و فضایی نه تنها ممکن است منجر به هزینه‌های اجتماعی و مخاطرات سیاسی بالا شود، بلکه ممکن است چشم‌انداز رشد شتابان و پایدار را در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نیز به خطر بیندازد. مفهوم این امر این است که به جای کنار گذاشتن جستجو برای توسعه متوازن فضایی و اجتماعی، باید تلاش کرد تا مجموعه جدیدی از سیاست‌های واقعی‌تر، انتخابی و مؤثرتر برای دستیابی به آن ایجاد شود. این‌ها هم برای گسترش ردپای سرزمینی رشد اقتصادی و هم برای گسترش دسترسی به خدمات اجتماعی در عصر جهانی‌شدن اقتصادها و بازسازی دولت رفاه مورد نیاز است. برای استفاده از فرصت رشد اقتصادی ارائه شده به واسطه فرایند جهانی شدن و در عین حال محدود کردن خطرات نابرابری‌های اجتماعی و فضایی فزاینده که به طور بالقوه مرتبط با پدیده جهانی شدن است، باید یک «راه میانی» جدید بین بسته شدن و باز بودن؛ و بین برابری و رشد یافت.

تلاش‌های واقع‌بینانه برای اصلاح نابرابری‌های سرزمینی باید بر دو مورد تکیه کند: ۱- تعادل مجدد در این مدل اقتصادی به سمت حمایت بیشتر از تقاضای داخلی و توسعه بازار داخلی است؛ ۲- جابجایی از سیاست‌های بازتوزیع فضایی بخش محور از بالا به پایین، به سیاست‌هایی که به‌طور گزینشی‌تر با استراتژی‌های توسعه محلی منطبق باشد و شکاف‌های منابع حیاتی را پر کند و به محل‌ها، به‌ویژه شهرهای کوچک‌تر و پیشینه روستایی آن‌ها کمک نماید تا به‌عنوان گره‌های رقابتی اقتصاد جهانی ظاهر شوند و به فرصت‌های ارائه شده پاسخ دهند (چه در بازارهای داخلی و چه در بازارهای جهانی)؛ و ۳- رویکردهای جدیدی برای تزریق واقع‌گرایی در هر سیستمی جهت ارائه خدمات اساسی توسط بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه، با در نظر گرفتن میزان استفاده از عرضه‌کنندگان غیردولتی (بخش خصوصی و اجتماع محور) مورد نیاز است.

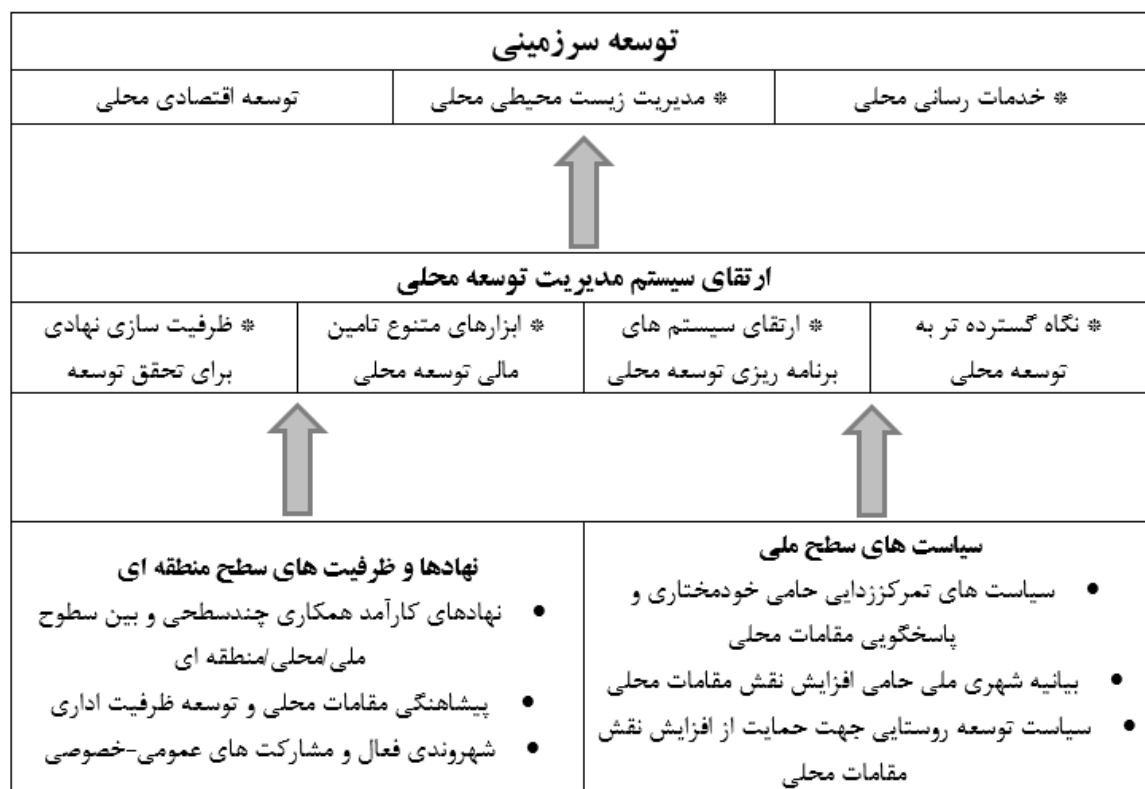
همچنین در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، جایی که عقب‌نشینی دولت رفاه سنتی ممکن است انسجام اجتماعی را به خطر بیندازد، باید توجه جدیدی به فرصت‌هایی برای ترتیبات تولید و خدمات‌رسانی مشترک

با ارائه خدمات بخش خصوصی و اجتماعی شود. هر دو به دلیل محدودیت‌های ساختاری یکسان در مخارج عمومی که اقدامات سنتی اجتماعی و فضایی برای توزیع مجدد را محدود می‌کند، ضروری می‌شوند. بدیهی است که هم گسترش رشد اقتصادی و هم مداومت یا تقویت خدمات اجتماعی پایه، نیازمند استفاده هوشمندانه‌تر، استراتژیک‌تر و پاسخگوتر محلی از منابع محدود دولت مرکزی و همچنین بسیج منابع محلی از اجتماعات و بخش‌های خصوصی است. با این حال، هیچ یک از این‌ها بدون تسریع و تثبیت فرایندی که معمولاً از آن به عنوان «تعدیل مجدد به سمت پایین» دولت یاد می‌شود امکان‌پذیر نخواهد بود که هسته اصلی آن، ظهور مقامات زیرملی توسعه‌ای است که با درجه استقلال معناداری توانمند شده و در شبکه‌های مؤثر روابط پاسخگویی قرار گرفته‌اند. ویژگی‌های معمول یک دولت ملی که مجدداً مقیاس‌بندی شده، مقامات محلی هستند که دیگر تنها به عنوان مدیران برنامه‌های سرمایه‌گذاری و رفاهی برنامه‌ریزی شده و با بودجه ملی عمل نمی‌کنند بلکه نقش کارآفرینی بسیار بیشتری را بر عهده می‌گیرند؛ همچنین مزیت‌های رقابتی و نسبی خود را شناسایی کرده و بر اساس آن‌ها عمل می‌کنند. حوزه‌های اداری، وسیع‌ترین طیف ممکن از منابع محلات خود را بسیج نموده (در درجه اول سرمایه اجتماعی محلی) و به اجتماعات محلی و بخش خصوصی دسترسی پیدا کنند تا هم چشم‌انداز رشد اقتصادی محلی را افزایش داده و هم ارائه خدمات اجتماعی را حفظ یا گسترش دهند.

۵-۲- پیاده‌سازی فرایند واقعی تمرکززدایی و توانمندسازی نهادهای دولتی محلی

پیوند تمرکززدایی با توسعه از طریق «رویکرد سرزمینی اجتماع محور» امکان‌پذیر می‌شود. ضرورت پذیرش و مدیریت مؤثر چنین تغییر مقیاس دولت و تسهیل ظهور مقامات توسعه‌ای، خودمختار و پاسخگوی زیرملی، منطق اصلی یک سیاست ملی را فراهم می‌کند که در اینجا به عنوان «رویکرد سرزمینی اجتماع محور» از آن یاد می‌شود. چنین سیاستی مبتنی بر شناخت نقش جدیدی است که مقامات زیرملی باید برای رویارویی با چالش‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی در دنیای در حال جهانی شدن ایفا کنند. اتخاذ آن توسط کشورهای غیرمتمرکز، تفاوت بین اصلاحات تمرکززدایی مبتنی بر سیاست توانمندسازی واقعی مقامات محلی مستقل و پاسخگو را ایجاد خواهد کرد که یک حلقه گمشده بین تمرکززدایی و توسعه است (Local Development International, 2013). ارتباط بین تمرکززدایی و توسعه بسیار مشکل‌ساز است. نه تنها شواهد تجربی محدود و غیرقطعی است، بلکه خود مفهوم‌سازی پیوند نیز برای پرسش‌ها و تفسیرها باز است. با این حال، در بیش از دو دهه اصلاحات تمرکززدایی در سراسر جهان، درس‌آموخته‌های اساسی ثبت شده است. نخستین درس‌آموخته این است که تمرکززدایی همواره توسط سیاستی هدایت می‌شود که دامنه و سرعت اصلاحات را دیکته می‌کند. دومین درس آموخته، حدی که تمرکززدایی ممکن است به توسعه کمک کند به موارد زیر بستگی دارد: ۱- ماهیت دولت غیرمتمرکز؛ ۲- تعهد سیاست ملی به توسعه سرزمینی؛ و ۳- نقشی که مقامات محلی ممکن است در ترویج آن ایفا کنند. اگر دولت خود «توسعه‌گرا» نباشد یا اگر محرک‌های

سیاسی اصلاحات با تعهد سیاست ملی به توسعه سرزمینی و توانمندسازی مقامات محلی برای ارتقای آن همراه نشود، تمرکززدایی به توسعه کمک نخواهد کرد. پس چنین تعهدی به «رویکرد سرزمینی اجتماع محور» شرطی است که تمرکززدایی سیاسی هرگونه تأثیر توسعه‌ای داشته باشد که اغلب «حلقه مفقوده» بین تمرکززدایی و توسعه سرزمینی است. برعکس، فقدان آن تا حد زیادی توضیح می‌دهد که انجماد یا معکوس شدن بسیاری از فرایندهای اصلاحات تمرکززدایی در دنیای واقعی است.



شکل ۴: استراتژی ملی برای ترویج توسعه سرزمینی

مأخذ: Romeo, 2014

توسعه سرزمینی در درجه اول به بهبود سیستم مدیریت توسعه محلی بستگی دارد. این امر شامل موارد زیر است که عبارت‌اند از: ۱- گسترش دامنه اقدامات توسعه‌ای توسط مقامات محلی (به عنوان مثال از طریق نقش بیشتر در ترویج توسعه اقتصادی محلی و ایجاد اشتغال)؛ ۲- بهبود سیستم برنامه‌ریزی توسعه محلی (دیگر محدود به «محلی سازی» برنامه‌های دولت مرکزی نیست)؛ ۳- تنوع بخشیدن به درآمد، منابع و ابزارهای مالی (شامل درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی، ترتیبات تفویض قراردادی با عاملیت‌ها و مؤسسات تأمین مالی سرمایه‌ای اصلی که به نیازهای مقامات محلی اختصاص داده شده‌اند)؛ و ۴- بهبود نهادهای تأمین کالاها، امور و خدمات بخش عمومی محلی.

بهبود سیستم مدیریت توسعه محلی به نوبه خود نیازمند تغییرات سیاست ملی است. اول و مهم‌تر از همه، ۱- سیاست‌های تمرکززدایی که خودمختاری لازم و سیستم‌های پاسخگویی مناسب را که مقامات محلی توسعه‌ای

برای عملکرد مؤثر به آن نیاز دارند، فراهم می‌کند؛ ۲- بیانیه‌های شهری؛ و ۳- سیاست‌های توسعه روستایی جدید سطح ملی که نقش پررنگ‌تری را برای مقامات محلی به رسمیت می‌شناسند. در عصر جهانی شدن اقتصاد، چالش مهم گسترش ردپای سرزمینی رشد اقتصادی و افزایش انسجام سرزمینی از طریق شمولیت بلندمدت و نه صرفاً بازتوزیع کوتاه‌مدت است. مقامات محلی توانمند شده ممکن است با استفاده از مزیت‌های رقابتی و نسبی حوزه‌های تحت حاکمیت خود، برای دستیابی به قدرت جوامع محلی و بخش خصوصی و بسیج منابع آن‌ها، نقش مهمی در مواجهه با این چالش داشته باشند. علاوه بر تغییر سیاست‌های ملی، تحولات نهادی عمده در سیستم حکومت‌داری و مدیریت دولتی زیرملی برای ارتقای توسعه سرزمینی حیاتی است. این تحولات شامل:

۱- مکانیسم‌های جدید برای همکاری بین دولتی میان مقامات محلی، منطقه‌ای و مرکزی برای هماهنگی برنامه‌ریزی چندسطحی و برای پرداختن به مسائل حاکمیتی که به طور فزاینده‌ای توسط پیکربندی‌های سرزمینی پیچیده مانند مناطق شهری و شهر- منطقه‌ها مطرح می‌شود، بسیار مهم است؛

۲- تقویت نقش رهبری محلی و ظرفیت‌های اداری، ایجاد انگیزه‌های سیاسی و اداری مؤثر برای چشم‌انداز استراتژیک و نوآوری و بهبود عملکرد حرفه‌ای؛

۳- ارتقاء شهروندی فعال و مشارکت عمومی- خصوصی، برای فراتر رفتن از مشارکت مردم در سیاست‌گذاری عمومی محلی و توسعه ترتیبات ارائه خدمات و تولید و استراتژی‌های مشترک توسعه اقتصادی محلی. منطق خطی استراتژی، فقط یک ارزش تحلیلی دارد تا به چارچوب تشخیص مناسب سیستم‌های خاص کشوری کمک کند. تغییر دنیای واقعی به طور همزمان در تمامی ابعاد سیاستی و نهادی استراتژی اتفاق نخواهد افتاد. اصلاحات جزئی و تدریجی به احتمال زیاد با پیروی از مسیرهای متنوع و غیرخطی و با استفاده از هر یک از بلوک‌های سازنده استراتژی به عنوان نقطه ورود اتفاق می‌افتد.

در طول سه دهه گذشته، سیاست خارجی و توصیه‌های فنی برای غیرمتمرکز شدن کشورهای در حال توسعه، با دیدگاه تمرکززدایی مالی که دغدغه اصلی آن توزیع بهینه کارکردها و منابع در سطوح مختلف دولت است، شکل گرفته است. چنین دیدگاهی که به نظر می‌رسد دولت مرکزی از تمرکززدایی به عنوان یک ابتکار برای انتقال مسئولیت‌ها و منابع بخش عمومی به دولت‌های محلی هدف استفاده می‌کند، ممکن است ابعاد مالی و اداری تمرکززدایی را روشن کند؛ اما ابعاد سیاسی این امر را بپوشاند و دولت‌های محلی را بیشتر به عنوان «خدمتگزار» مقامات دولت مرکزی در محلات و نه به عنوان عوامل مستقل توسعه و پاسخگوی یک حوزه سیاسی محلی نشان دهد.

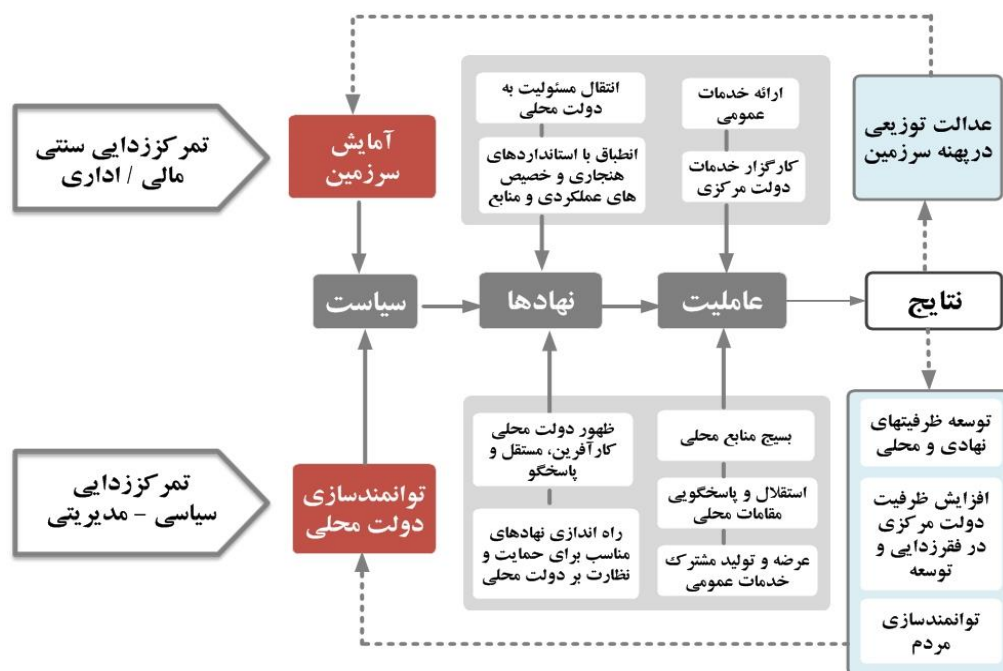
اخیراً، محدودیت‌های دیدگاه تمرکززدایی مالی سنتی شناخته شده است (Oates, 1999)، توجه بیشتری به اقتصاد سیاسی فرایندهای تمرکززدایی در دنیای واقعی شده و تعریف جامع‌تری از تمرکززدایی ارائه گردیده است. تمرکززدایی را به انتقال مسئولیت‌ها و منابع مرکزی به محلی تقلیل نمی‌دهد، بلکه آن را به عنوان فرایندی گسترده‌تر و اساساً سیاسی برای توانمندسازی مردم (بر بخش عمومی) از طریق توانمندسازی

دولت‌های محلی‌شان درک می‌کند (Boex, 2010). این درک گسترده‌تر از تمرکززدایی پیامدهایی از دیدگاه تحلیلی و سیاست‌گذاری دارد.

نخست، ویژگی ابزاری تمرکززدایی بهتر تعریف شده است. تمرکززدایی ابزاری برای توانمندسازی دولت‌های محلی است که به نوبه خود به عنوان یک هدف نیست، بلکه وسیله‌ای برای توانمندسازی مردم با انتخاب و کنترل بیشتر بر ارائه خدمات عمومی و توسعه محلی است. در نتیجه دولت‌های محلی برای حکومت‌داری محلی و نتایج توسعه محلی بهتر توانمند می‌شوند، به جای اینکه انطباق صرف با استانداردهای هنجاری تخصیص‌های عملکردی و منابع باشند.

دوم، جایی که دولت‌های محلی ابزاری برای توانمندسازی مردم تا حد اکثر ممکن در بخش عمومی هستند، توانمندسازی آنها نمی‌تواند به نقش مستقیم بیشتری در ارائه خدمات عمومی محدود شود، بلکه باید به توانایی آنها برای تأثیرگذاری و همکاری با سایر بازیگران بخش دولتی بسط یابد که در محل فعالیت می‌کنند، نیاز به مکانیسم‌های مؤثر همکاری بین دولتی را برجسته می‌کند.

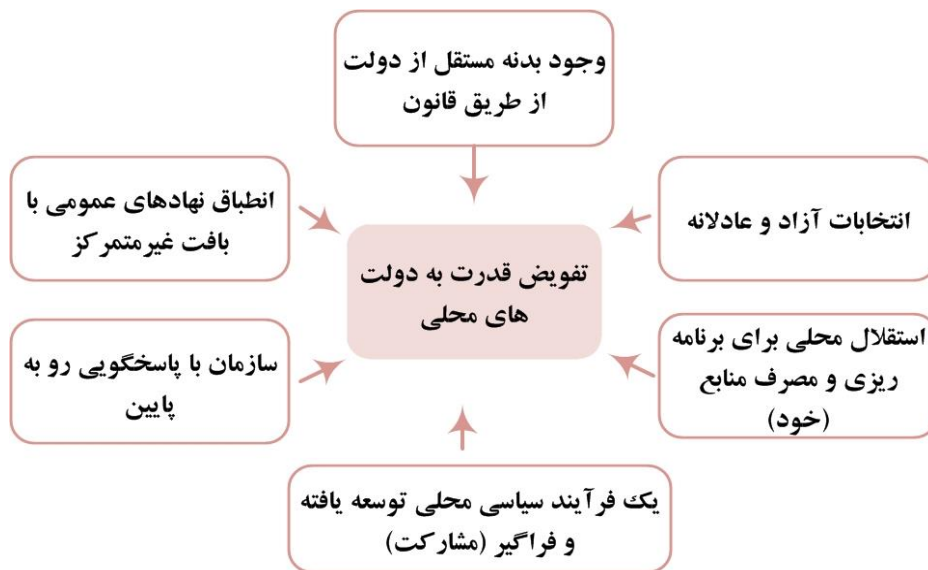
سوم، از آنجایی که تمرکززدایی در مورد توانمندسازی مردم است، موفقیت آن به مکانیسم‌های حکومت محلی بستگی دارد که مردم را قادر می‌سازد تا به طور مؤثر با دولت محلی خود در تمام مراحل شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های توسعه محلی تعامل داشته باشند. این امر نه تنها نیازمند سازوکارهایی برای مشارکت مردم در سیاست‌گذاری محلی و پاسخگو بودن مقامات محلی است، بلکه به اشکال ارتقا یافته شهروندی فعال از جمله مشارکت مدنی در عرضه و تولید مشترک خدمات نیز نیاز دارد.



شکل ۵: مقایسه تمرکززدایی سنتی با تمرکززدایی مدیریتی و سیاسی

رویکردهای آمایشی در عالی‌ترین وجه می‌تواند به عدالت توزیعی در فضا منجر شود و نه لزوماً توسعه. مسئله این است که توسعه باید در مورد مکان‌ها باشد یا در مورد مردم. مداخله توسعه برای اینکه تضمین‌کننده بهبود کیفیت زندگی فقرا باشد باید مبتنی بر سیاست‌های ترکیبی اجتماع‌محور و مکان‌محور باشد. همگرایی از طریق توزیع مجدد قابل دستیابی است؛ اما نقش فرایندهای غیرفضایی دیگری همچون مکانیسم بازار نادیده انگاشته خواهد شد.

از سوی دیگر تمرکززدایی واقعی شامل سه بعد «سیاسی»، «اداری» و «مالی» است. تمرکززدایی سیاسی (دموکراتیک) معمولاً به موقعیت‌هایی اطلاق می‌شود که قدرت و اقتدار سیاسی تا حدی به سطوح زیرملی حکومت منتقل شده است. بارزترین مظاهر این نوع تمرکززدایی، اشکال انتخابی و قدرت یافته حکومت‌های فرعی از شوراهای روستاها گرفته تا نهادهای دولتی است. تفویض اختیار نوعی تمرکززدایی سیاسی (دموکراتیک) در نظر گرفته می‌شود. در گفتمان و عمل معاصر، تمرکززدایی سیاسی اغلب به عنوان تنها شیوه واقعی تمرکززدایی دولت تلقی می‌شود که مزایایی مانند دموکراسی محلی، مشارکت در امور محلی و پاسخگویی صاحبان مقامات محلی را به همراه دارد.



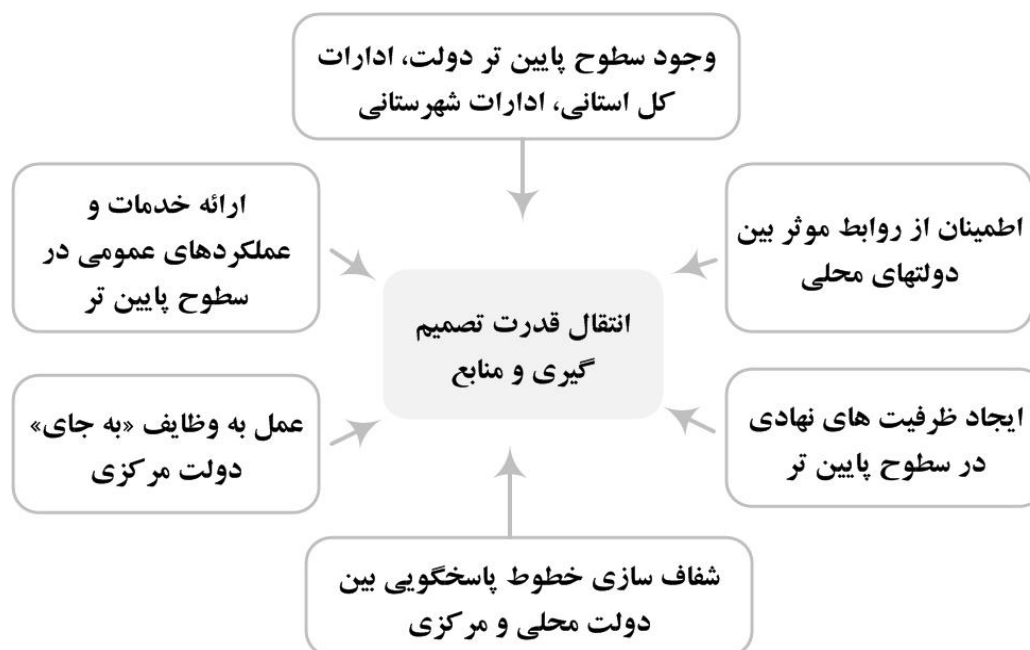
شکل ۶: تمرکززدایی سیاسی

تمرکززدایی سیاسی به معنای ایجاد فضایی برای دولت‌های محلی است تا نیازها و ترجیحات مردم محلی را درک کنند و بر اساس آنها عمل نمایند. این به نوبه خود، به مجموعه‌ای از اصلاحات در هم تنیده نیاز دارد، همان‌طور که مؤلفه‌های آن در شکل ۶ نشان می‌دهد. بیشتر این اصلاحات کاملاً آشکار است. انطباق مورد نیاز نهادهای عمومی با یک زمینه غیرمتمرکز شاید شایسته توجه خاصی باشد. هنگامی که تمرکززدایی سیاسی ترویج می‌شود، انتظار می‌رود نقش وزارتخانه‌های بخش مرکزی به سمت تدوین سیاست، هدایت، تنظیم استاندارد، نظارت و نظارت بر بودجه تغییر یابد؛ بنابراین، عملکرد سایر نهادهای عمومی (مانند نهادهای

سرمایه‌گذاری شهری) نیز باید با محیط غیرمتمرکز و وجود دولت‌های محلی با اختیارات خاص خود سازگار شود. در عمل، این نوع تجدید ساختار اغلب یک عامل اصلی اختلاف و مانع است.

هدف تمرکززدایی اداری انتقال اختیارات تصمیم‌گیری، منابع و مسئولیت‌ها برای ارائه تعدادی خدمات عمومی، یا وظایف، از دولت مرکزی به سطوح دیگر دولت، نهادها و سازمان‌های خطی دولت مرکزی است. تمرکززدایی اداری با سه نوع احتمالی مرتبط است که هر کدام دارای ویژگی‌های متفاوتی هستند: ۱- تمرکززدایی؛ ۲- واگذاری؛ و ۳- واگذاری که به خصوصی‌سازی عملکردها و خدمات مربوط می‌شود. تمرکززدایی اداری اغلب بخشی از اصلاحات خدمات حقوقی است و عموماً به عنوان محدودترین شکل تمرکززدایی تلقی می‌شود، زیرا نهادهای محلی که وظایف به آنها منتقل می‌شود مبتنی بر نمایندگی سیاسی نیستند که از پایین کنترل می‌شوند. تمرکززدایی اداری به معماری نهادی اطلاق می‌شود که تمرکززدایی بر اساس آن بنا شده است.

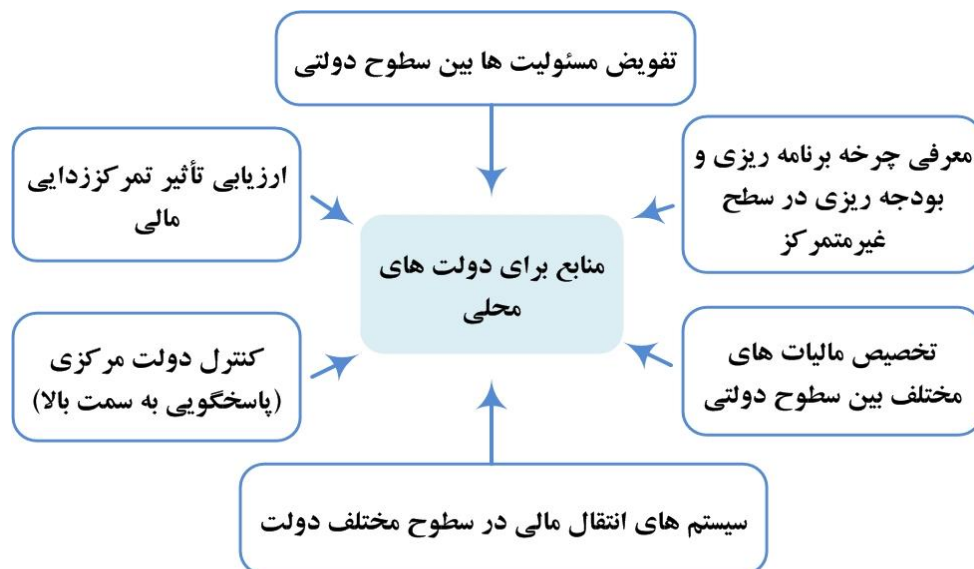
حامیان تمرکززدایی بر «فقر نهادی» دولت‌های محلی و اتکای آن‌ها به مهارت‌ها و منابع مرکزی برای بهبود عملکرد تأکید می‌کنند. همچنین آنها بر نیاز به ارائه راهنمایی مؤثر برای مدیران محلی تأکید می‌کنند. مزایای بالقوه تمرکززدایی تا حد زیادی مدیریتی است؛ اما به طور بالقوه برای بهبود تأثیر توسعه حیاتی است. در حالت ایده آل، این اصلاحات باید تکمیل‌کننده اصلاحات ذکر شده در تمرکززدایی سیاسی باشد. هر یک از این اجزاء مستلزم چالش‌های استراتژیک و عملیاتی بزرگی است، به‌ویژه در فقیرترین کشورها، وجود زیرساخت‌های فیزیکی اساسی که شهرداری‌ها برای عملکردشان به آن نیاز دارند، اولین مانع بزرگ است. چالش ظرفیت‌سازی در سطح محلی آشکار است و طیف وسیعی از بازیگران می‌توانند در این امر سهیم باشند. سایر عناصر، ماهیت «نرم‌تر» داشته و کمتر چالش‌برانگیز هستند. عملکرد مؤثر فرایندهای تمرکززدایی تا حد زیادی به مذاکره و پایبندی مجموعه‌ای واضح از قوانین تنظیم‌کننده روابط بین دولتی بستگی دارد.



شکل ۷: تمرکززدایی اداری

تمرکززدایی مالی احتمالاً قابل ردیابی‌ترین نوع تمرکززدایی است، زیرا مستقیماً با شیوه‌های بودجه مرتبط است. تمرکززدایی مالی به تخصیص مجدد منابع به سطوح فرعی دولت، از جمله تفویض وجوه در وزارتخانه‌ها به سطوح غیرمتمرکز اشاره دارد. ترتیبات تخصیص منابع اغلب بین سطح مرکزی و محلی مذاکره می‌شود. تجربه در تمرکززدایی مالی منجر به ایجاد ظرفیت در تخصیص هزینه‌ها و درآمدها و همچنین طراحی فرمول‌های انتقال مالی و استقراض زیرملی شده است.

شکل ۸ «مؤلفه‌های کلیدی» مختلفی را که باید در طراحی یک سیستم تمرکززدایی مالی شامل سطوح مختلف دولت در نظر گرفته شوند، توصیف می‌کند. در میان این جنبه‌ها، تأثیر احتمالی تمرکززدایی مالی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این از سیاست‌گذاران دعوت می‌کند تا بر حوزه‌های سیاستی مانند ۱- کارایی اقتصادی؛ ۲- ثبات کلان اقتصادی؛ ۳- توزیع مجدد درآمد (برابری بین منطقه‌ای یا بین فردی)؛ و ۴- کارایی سیاسی تمرکز کنند (EuropeAid Cooperation Office, 2007).



شکل ۸: تمرکززدایی مالی

۵-۳- ظرفیت‌سازی پیش شرط کلیدی سیاست‌های توسعه سرزمینی کارآمد

ایجاد ظرفیت‌های تجربی ملی، منطقه‌ای و محلی، به ویژه در سطوح منطقه‌ای و محلی در ذینفعان برای ارتقای نحوه بهره‌برداری از دارایی‌ها و پتانسیل‌های محلی از طریق استفاده از توسعه سرزمینی و به‌کارگیری تمامی سطوح حاکمیت و تسهیلگران مبتنی بر دانش، از اهمیت بالایی برخوردار است. استراتژی‌های منطقه‌ای ضعف‌هایی را در طراحی و اجرای خود نشان می‌دهد. پرسش این است که چگونه می‌توان یک سیستم حکومتمداری و مدیریت مشترک مؤثرتر طراحی کرد و از ظرفیت استراتژیک و اداری در سطوح محلی و منطقه‌ای حمایت نمود و همچنین مشارکت سرمایه‌گذاران خصوصی را ارتقا داد. در بحث ظرفیت‌سازی نهادی توصیه می‌شود که به موارد زیر توجه ویژه‌ای شود.

۱- ظرفیت‌های جذب:

- ظرفیت برای انجام فرایندهای استراتژیک- ترسیم برنامه‌های استراتژیک.
- ظرفیت‌ها برای انجام هماهنگی- کسب حمایت از دولت ملی و سازماندهی رهبری و تعهد سیاسی.

۲- ظرفیت‌ها برای انجام فرایندهای مشارکتی:

- انگیزه دادن به بازیگران برای همکاری در پروژه‌های مشترک.
- مشارکت دادن مشاغل در توسعه اقتصاد محلی.
- افزایش آگاهی بازیگران در مورد «مالکیت مسئله» و مسئولیت مشترک آنها.
- بر اساس سنت‌های موجود همکاری.
- شناسایی مزایای مشترک با مشاوره.
- تغییر نگرش.
- به اشتراک‌گذاری دانش.

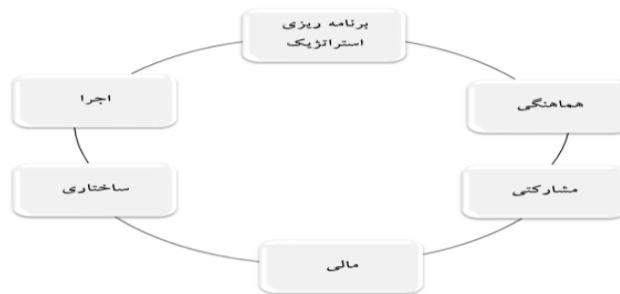
۳- ظرفیت‌های مالی:

- ارائه خدمات مشترک برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها (از طریق صرفه‌جویی در مقیاس).
- نابرابری مالی در منطقه (به دلیل پایه‌های مالیاتی متفاوت).

۴- ظرفیت‌ها برای تغییرات ساختاری سازمانی.

۵- ظرفیت‌های اجرای موافقت‌نامه‌ها، محدودیت‌های کاربری اراضی و غیره.

بیشتر نیازهای ظرفیت شناسایی شده باید در سطح ملی و زیرملی مورد حمایت و ارتقا قرار گیرد؛ بنابراین، فعالیت‌های ظرفیت‌سازی مستلزم تعامل مؤثر بین نهادها در سطح بین‌المللی و نهادهای دولتی ملی و منطقه‌ای از سوی دیگر است. اهمیت ظرفیت‌سازی در رابطه با بخش دیجیتالی شدن خدمات عمومی در شکل ۹ توضیح داده شده است (ESPON, 2018).



شکل ۹: طرح ظرفیت‌سازی

مأخذ: ESPON, 2018

ظرفیت‌سازی برای هماهنگی بین بخشی

پنج بعد هماهنگی برای برنامه‌ریزی سرزمینی باید به صراحت در زمینه هر قلمرو در نظر گرفته شود:

- هماهنگی بین بخش‌ها؛
 - شمولیت بازیگران محلی؛
 - توسعه ظرفیت‌ها؛
 - برنامه‌ریزی استراتژیک؛
 - استفاده از مکانیسم‌های هماهنگی.
- این اقدام هماهنگ فرایندی را برای توسعه و/ یا تقویت رویکردهای سرزمینی به شرح زیر ممکن می‌سازد:
- بررسی اجمالی سرزمین که معمولاً به عنوان یک ارزیابی مشترک سازماندهی شده توسط بازیگران سرزمینی یا توسط بازیگران محلی، ملی یا بین‌المللی با مشارکت‌کنندگان سرزمینی انجام می‌شود.
 - توسعه مشارکت غیررسمی که ساختار و چارچوب حاکمیتی را برای تسهیل فرایند از ارزیابی تا برنامه‌ریزی ایجاد می‌کند.
 - چشم‌انداز و استراتژی مشترک که از طریق گفتگو، ارزیابی و ایجاد اجماع به دست آمده است، زبان مشترک و جهت استراتژیک را به ارمغان می‌آورد.
 - برنامه اقدام (فضایی) برای تصمیم‌گیری در مورد راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت برای چالش‌ها در شکل دادن به برنامه‌های عملیاتی با اهداف محدود و منابع مورد نیاز.
 - تأمین مالی اقدام از طریق منابع خصوصی، عمومی یا اجتماعی / منابع غیرنقدی.
 - ارتباطات و خط‌مشی پیگیری اقدام با نقش‌های روشن برای بازیگران و بخش‌های مختلف.
 - یادگیری و تحلیل اثرات برای درک اینکه چه چیزی مؤثر است و چه چیزی کار نمی‌کند و برای برقراری ارتباط با هم‌تایان، خیرین و سایر ذینفعان.
- ظرفیت‌سازی از طریق ارتقای ظرفیت سازمان‌های بخش عمومی به صورت انفرادی یا با همکاری سایر سازمان‌ها برای انجام وظایف مناسب سروکار دارد (Grindle, 1997). ظرفیت در بافت دولت محلی در سطح مناطق را می‌توان به عنوان توانایی مناطق در انجام وظایف و نقش‌های خود به طور مؤثر، کارآمد و پایدار تعریف کرد. در حالی که تقویت کردن در انواع اقدامات برای تشویق و توسعه مناطق در جهت استقلال است. تقویت مناطق با عملکرد دولت محلی و نقش جامعه در حفظ ظرفیت دولت محلی ارتباط دارد. بر اساس این مفهوم، ظرفیت مناطق تحت تأثیر عوامل محیطی مانند شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. این به معنای ظرفیت جامعه محلی است. به عبارت دیگر، اولین وظیفه برای «کار با نهادهای محلی»، چه در سطح خط‌مشی چه در میدان عمل، شناسایی و بررسی مجموعه پیچیده نهادهای محلی موجود در یک مکان معین و هنجارها و سنت‌های اجتماعی است که آنها را بازنمایی می‌کنند (Messer, 2002). پس از انجام یک فرایند تحقیقاتی و شناسایی نهادها و مقامات محلی که مشروعیت، دانش و پایداری را به یک طرح توسعه معین می‌بخشند، مرحله بعدی ممکن است در حوزه تقویت یا ظرفیت‌سازی باشد. ظرفیت‌سازی ممکن است در حوزه‌های «فرایندی»- برای مثال شفافیت، دموکراسی و پاسخگویی- یا در حوزه‌های «فنی» مانند مدیریت مالی،

برنامه‌ریزی و مدیریت منابع طبیعی و علوم اطلاعات مورد نیاز باشد. سازمان‌های غیردولتی که با یک محل خاص آشنا هستند و از احترام مقامات محلی برخوردارند، می‌توانند نقش بسیار سازنده‌ای در شناسایی نیازهای ظرفیت‌سازی خاص و تسهیل آموزش، ایفا کنند. بنابراین دایره بعدی به بافت شبکه‌ها و نهادها مربوط می‌شود، این بعد متعلق به سازمان‌های دیگری است که بر دولت محلی، شبکه‌ها، سیاست‌های موجود و همچنین روابط رسمی و غیررسمی نهادی آن تأثیر می‌گذارد.

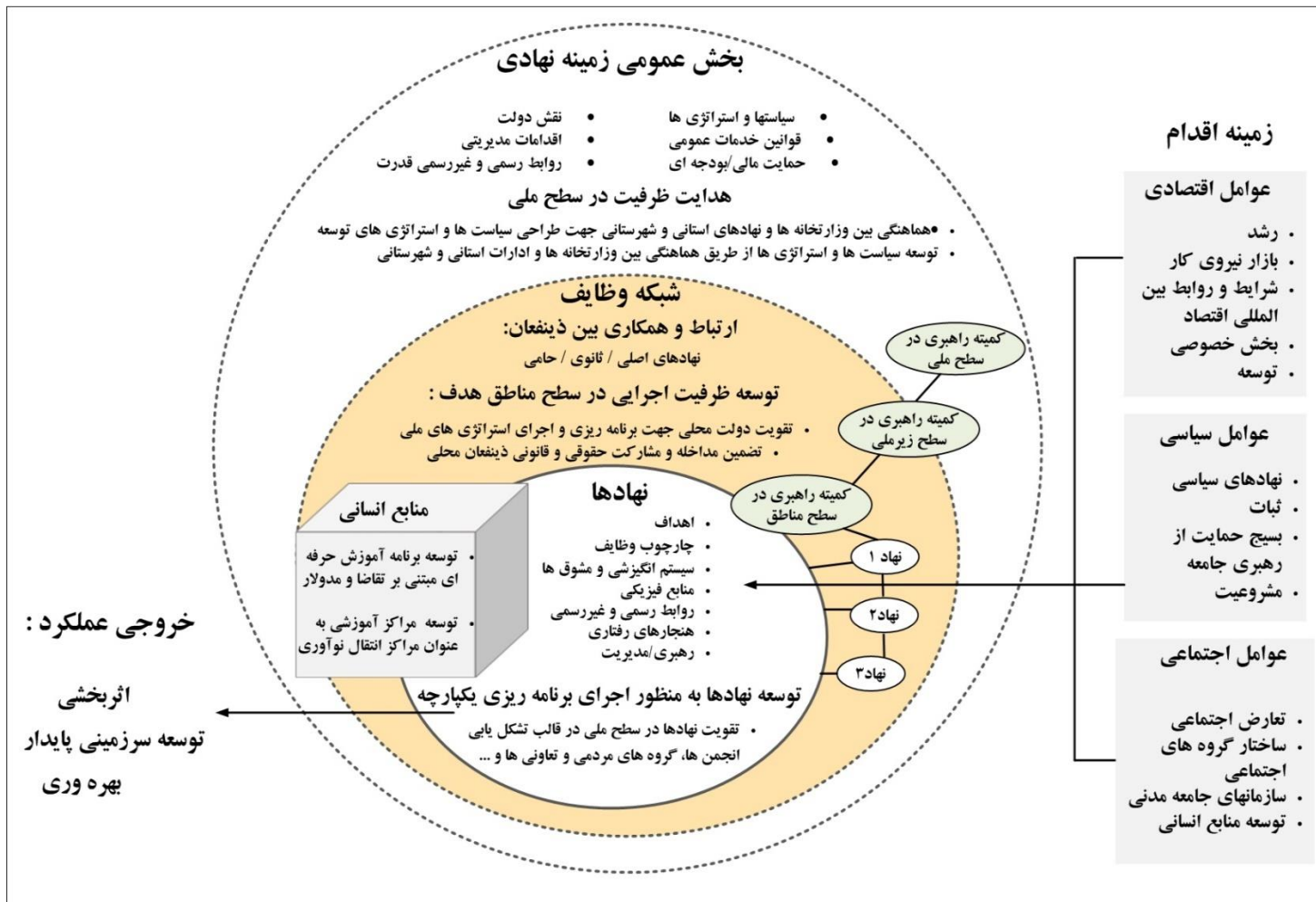
در این بخش صرفاً بر ابعاد سازمانی و منابع انسانی ظرفیت‌های محلی تمرکز دارد (شکل ۹). استراتژی ظرفیت‌سازی مدیریت استراتژیک دولت محلی مجموعه‌ای از تصمیمات و اقدامات اساسی است که توسط دولت محلی اتخاذ می‌شود و توسط کلیه سطوح سازمان‌های دولت محلی به منظور دستیابی به مأموریت، چشم‌انداز و اهداف اجرا می‌شود. سه استراتژی اصلی در ظرفیت‌سازی دولت محلی وجود دارد (Nugraha, 2004): ۱- تقویت و مدیریت سازمانی؛ ۲- تأمین منابع و زیرساخت؛ ۳- شبکه. ادralin (1997) نیز استراتژی ظرفیت‌سازی را در پنج استراتژی کلیدی توصیف می‌کند: ۱- تقویت و مدیریت سازمانی؛ ۲- تأمین منابع و زیرساخت؛ ۳- شبکه؛ ۴- قابلیت‌های مالی؛ و ۵- قابلیت‌های برنامه‌ای. از جمله آسیب‌هایی که دولت‌های محلی از بعد نهادی (دایره سوم شکل ۱۰) در کشور با آن مواجه هستند را می‌توان این‌گونه دسته‌بندی کرد:

جدول ۹: الزامات مؤثر در ظرفیت‌سازی مدیریت محلی

ردیف	مؤلفه	یافته‌ها
۱	اهداف	- ناهماهنگی بین اهداف برنامه میان‌مدت توسعه منطقه‌ای با برنامه در حال اجرا - گرایش برنامه‌های توسعه به جنبه‌های کلیدی
۲	چارچوب وظایف	- عدم شفافیت در تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها - الگوی متمرکز تکرار - بوروکراسی شدید اداری
۳	سیستم انگیزشی / مشوق‌ها	- مسئولان محلی نه‌تنها از دولت بالادست مشوق دریافت می‌کنند، بلکه ممکن است سایر مشوق‌ها از قبیل اراضی بایر و سرمایه‌ای را نیز دریافت نمایند، در حالی که در مورد سایر نهادهای مردمی و گروه‌های اجتماعی حمایت‌های محدودی وجود دارد و یا به‌طور مشخص تعریف نشده است.
۴	رهبری	- فرایندهای تصمیم‌گیری نخبه‌گرایانه - دولت محلی تمایل دارد سیاست‌گذار باشد و وظایف را دیکته کند
۵	مدیریت	- عدم شفافیت و پاسخگویی در زمینه مدیریت مالی و پایگاه داده - ضعف در پیاده‌سازی سامانه «پنجره واحد اطلاعات»
۶	منابع فیزیکی	- اراضی سرمایه‌ای و درآمد حاصل از خدمات اجتماعی
۷	روابط	- جریان ارتباطی فعلی عمودی است
۸	هنجارهای رفتاری	- هنجارها و رفتار آداب و رسوم مقامات محلی تحت تأثیر زمینه فرهنگی و عرفی آنهاست
۹	منابع انسانی	- فرایند جذب مقامات دولت از طریق انتخابات عمومی و انتصاب است - آموزش توسعه منابع انسانی به ندرت برگزار می‌شود

مأخذ: یافته‌های مطالعات پیشین

در نهایت، شواهد نشان می‌دهد که کار با نهادهای محلی یک سرمایه‌گذاری طولانی است که به تعهدی متناسب با چالش نیاز دارد (Lundin, 1999: 13). چالش سرمایه‌گذاری بر روی نقاط قوت محلی، تسهیل یک تحول «از درون» و تقویت ظرفیت‌های نهادهای محلی و ذینفعان آنها برای اقدام مشترک و مؤثر در جهت اهداف مشترک است.



شکل ۱۰: مدل توسعه ظرفیت و یکپارچگی نهادی برای تحقق رویکرد توسعه سرزمینی در ایران

منبع: یافته‌های علمی پژوهش

۵-۴- فراهم‌سازی امکان ظهور دولت‌های محلی «توسعه‌ای»

طی چند دهه اخیر در کشورهای در حال توسعه، یک مدل مدیریتی بر گفتمان دولت محلی در گفتگوی سیاست بین دولت‌ها و ذینفعان توسعه‌ای آنها تسلط یافته است. این مدل، ماهیت سیاسی دولت‌های محلی را بی‌تأثیر می‌کند؛ بنابراین برای مقامات مرکزی که نهادهای حامی خارجی با آنها در تعامل هستند، کمتر تهدیدکننده به نظر می‌رسد. همچنین به دغدغه‌های کلیدی حامیان بهتر پاسخ می‌دهد و دولت‌های محلی را مجریان (بالقوه کارآمد) برنامه‌ها می‌دانند که آنها با دولت مرکزی مذاکره نموده و از طریق آن تأمین مالی می‌کنند. این مدل مدت‌هاست که «نوع دولت محلی مورد تأیید بانک جهانی [...] که دولت محلی را اساساً به عنوان یک ساختار نهادی برای ارائه خدمات، [...] به عنوان یک مدیر کارآمدتر برنامه‌های فقرزدایی در طول دوره تعدیل ساختاری می‌نگرد»، بازنمایی می‌کند.

اگر منظور از تمرکززدایی «توانمندسازی مردم از طریق توانمندسازی دولت‌های محلی آنها» باشد، درک وسیع‌تری از هدف دولت محلی ضروری است. دولت‌های محلی واقعی در سرتاسر جهان، نهادهای مدیریتی و سیاسی هستند. هدف آنها هم کمک به دولت‌های ملی برای محلی‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های ملی و هم توسعه، تأمین مالی و اجرای سیاست‌های محلی خود از طرف یک سیاست محلی است. دولت‌های محلی، اعم از قانونی یا اجرایی، ۱- صلاحیت‌های خاص مربوط به ارائه خدمات و سایر وظایفی را دارند که توسط قانون یا توسط مقامات دیگر تفویض شده است؛ و ۲- صلاحیت عمومی بر وظایف انتخابی که منعکس‌کننده یک قانون اساسی یا دستور عمومی قانونی به رسمیت شناخته شده برای رفاه حوزه‌های تحت حاکمیت خود را دارند. چنین دستورات عمومی به طور قابل توجهی پتانسیل توانمندسازی مردم را گسترش می‌دهد، زیرا دولت‌های محلی را قادر می‌سازد تا هرگونه فعالیتی را که به نفع جوامع خود می‌دانند، انجام دهند تا زمانی که قانون را زیر پا نگذارند و به‌طور خاص، به حوزه‌های مسئولیت دولت که توسط قانون به‌طور انحصاری به سایر حوزه‌های حکومتی واگذار شده است، تجاوز نکنند. همچنین به دولت‌های محلی اجازه می‌دهد تا با سازمان‌های جامعه مدنی و بخش خصوصی محلی ارتباط برقرار نموده تا مشارکت آنها را در ارائه و تولید خدمات عمومی محلی و بسیج منابع محلی مرتبط کنند.

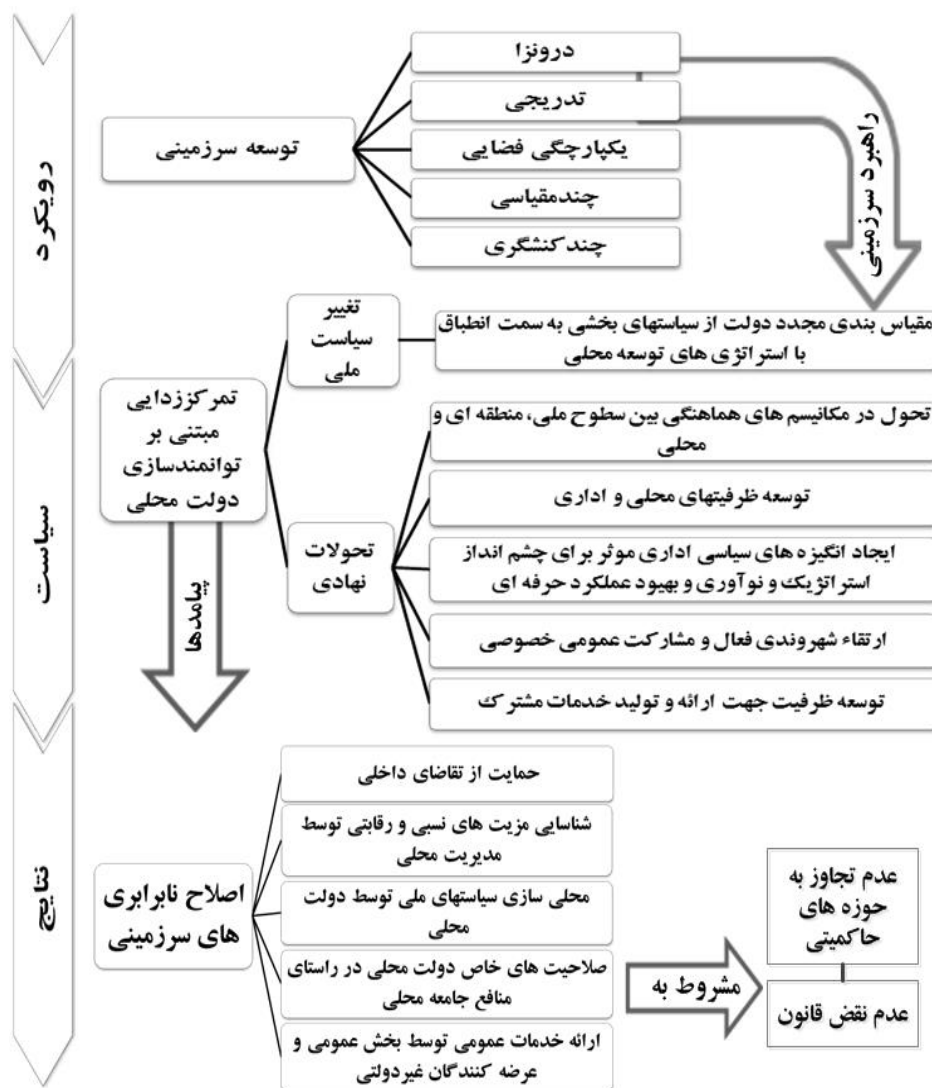
به رسمیت شناختن مقامات محلی به عنوان سازوکارهای خودگردان یک سیاست محلی و نه فقط به عنوان مدیران ارائه‌دهنده خدمات، مسائل مربوط به استقلال و پاسخگویی آنها را مطرح می‌کند که هر دو برای فعال کردن دولت‌های محلی «توسعه‌ای» حیاتی هستند.

استقلال معنادار شرط لازم (اگرچه به‌هیچ‌وجه کافی نیست) برای دولت‌های محلی است تا برای توسعه «تفاوت ایجاد کنند». بدون استقلال برای تنظیم برنامه‌های ملی با شرایط محلی و بسیج طیف وسیعی از منابع محلی، نمی‌توان انتظار داشت که دولت‌های محلی، عملکردی بهتر از ادارات مدیریت ملی غیرمتمرکز ارائه کنند. ناکامی در اعطای استقلال محلی معنادار در واقع به معنای کنار گذاشتن مزایای بالقوه دیگری است که توسعه سرزمینی ممکن است برای توسعه ملی به همراه داشته باشد. نمونه‌ای از فرایندهای تمرکززدایی بدون استقلال

بسیاری از کشورهای در حال توسعه غیرمتمرکز در دو دهه اخیر وجود دارد. پاسخگویی هم در قبال دولت و هم در قبال شهروندانشان به همان اندازه ضروری است.

با عنایت به دولت، این امر مستلزم راه‌اندازی یا تقویت نهادهای مناسب برای حمایت و نظارت دولتی بر سیستم دولت محلی است. اهمیت چنین نهادهایی را نمی‌توان بیش از حد مورد تأکید قرار داد، به این ترتیب آنها اغلب حلقه ضعیف در طراحی و اجرای اصلاحات تمرکززدایی در دنیای واقعی هستند. اغلب آنچه دولت‌های محلی از مرکز دریافت می‌کنند، به جای حمایت و نظارت مؤثر، پیام‌های ناتوان‌کننده، دستورالعمل‌های گیج‌کننده و درخواست‌های گزارش‌دهی طاقت‌فرسا است.

با توجه به حوزه‌های سیاسی محلی، پاسخگویی به دولت‌های محلی اشاره دارد که از طریق فرایند شفاف و مشارکتی بحث و تبادل نظر و مدیریت هزینه‌های عمومی عمل می‌کنند و خود را در معرض اشکال مناسب حسابرسی اجتماعی عملکرد خود قرار می‌دهند. در مواردی که مکانیسم‌های صعودی یا نزولی کار نمی‌کنند، فقدان پاسخگویی خطر عدم تعادل کلان اقتصادی، نابرابری‌های سرزمینی و ناکارآمدی سرمایه‌گذاری عمومی و همچنین خطر اسیر شدن توسط نخبگان محلی، وخیم‌تر شدن عدم تعادل اجتماعی و شرایط فقر را افزایش می‌دهد. در نهایت، تمرکززدایی بدون تعبیه دولت‌های محلی در یک شبکه مؤثر روابط پاسخگویی بالا و پایین به از دست دادن کارآمدی منابع واگذار شده و کاهش کلی ظرفیت دولت مرکزی برای ارتقای رشد و کاهش فقر است.



شکل ۱۱: تحقق رویکرد توسعه پایدار سرزمینی از طریق تقویت دولت محلی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۵-۵- اصلاحات سیاسی غیر متمرکز در راستای فرصت‌های توانمندسازی دولت محلی

یافتن راه حل سیاسی برای چالش‌های سیاسی نوظهور یا تعارضات آشکار موجود، در واقع محرک‌های اصلی اصلاحات به منظور تمرکززدایی هستند. بنابراین، سطحی از تمرکززدایی که می‌تواند به نتایج توسعه نیز کمک کند، به فرصت‌هایی برای توانمندسازی مقامات محلی از طریق تغییر سیاسی و اداری مبتنی بر اصلاحات سیاست‌محور، بستگی دارد. شناسایی چنین فرصت‌هایی وظیفه یک تحلیل اقتصاد سیاسی است که باید ارزیابی کند که چگونه اصلاحات سیاسی ممکن است واقعاً به الف) فضای باز یا بسته برای تعامل دولت و جامعه؛ و ب) مروج یا مانع توسعه واقعی سرزمینی، کمک کند.

در حال حاضر، تحلیل اقتصاد سیاسی در بسیاری از نهادهای حامی و کمک‌رسان که به طور فزاینده‌ای متعهد به تفکر سیاسی هستند، در کانون توجه قرار گرفته است. با این حال، موضوع بسیار دشوارتر، برداشتن گام

بعدی و همچنین کنش سیاسی است. مسلماً، این برای اکثر حامیان (و بیشتر برای نهادهای چندجانبه بزرگ) دشوار است. انگیزه‌های بوروکراتیک و ظرفیت محدود در داخل کشور، محدودیت‌های جدی برای ایجاد دانش و شبکه‌های محلی هستند و اتخاذ نگرش ریسک‌پذیر/ کنش سیاسی مورد نیاز هستند. با این حال، «کنش سیاسی» ممکن است تنها راه برای نهادهای حامی باشد تا به دلیل توسعه با اصلاحات تمرکززدا، همکاری سازنده داشته باشند. منطق چنین تعامل سیاسی این است که تمرکززدایی با اکثر فرایندهای گذار سیاسی دیگر مشترک باشد؛ به این معنا که «تغییرات در نهادها، سازمان‌ها و رفتاری که در جریان گذار رخ می‌دهد باید به عنوان اعمال عمدی منطبق با منافع ائتلاف حاکمان توضیح داده شود، اما نتایج این تغییرات لزوماً با نیت آنها سازگار نیست» (North, Wallis, Webb and Weingast, 2006). پس از شروع، تمرکززدایی ممکن است فضایی را برای کنشگران سیاسی جدید و جامعه مدنی باز کند که ممکن است کل فرایند را فراتر از آن چیزی که آغازگران آن تصور می‌کردند سوق دهد و به حمایت از توسعه سرزمینی در این رابطه نزدیک‌تر شود. نهادهای حامی توسعه ممکن است با بهره‌گیری از فرصت‌های اعمال تغییرات واقعی که از طریق اصلاحات امکان‌پذیر شده و از بازیگران سیاسی داخلی و نیروهای اجتماعی که از این تغییرات حمایت می‌کنند، به صورت سیاسی عمل نموده و این امر نیز به ضرورت تنوع بخشیدن به مشارکت‌ها اشاره می‌کند.

تمرکززدایی یک بازساخت دولتی است و حمایت از دولت‌های مرکزی همچنان محور اصلی هرگونه تلاش کمک‌های خارجی است. در اینجا، تجربه حاکی از آن است که ابتکار عمل سیاسی در سطح بالا و رویکرد دولت یکپارچه^۱ برای موفقیت حیاتی است و سپردن اصلاحات به دست یک وزارتخانه واحد (دولت محلی، اداره منطقه‌ای و امثال آن) معمولاً یک دستور توقف و نشانه‌ای از کاهش سرعت اصلاحات است. در حالت ایده‌آل، دولت باید به توسعه استراتژی‌های ملی برای اصلاح نظام در سطح زیرملی حکومت‌داری و مدیریت دولتی کمک کرده و آنها را به برنامه‌های اجرایی مرحله‌ای تبدیل نمایند. این‌ها سپس می‌توانند توسط نهادهای حامی متعدد پشتیبانی شوند و چارچوبی ثابت را برای توسعه طیف وسیعی از روش‌های حمایتی، فراهم کنند؛ اما این امر ممکن است همیشه امکان‌پذیر نباشد. اصلاحات تمرکززدایی اغلب از مسیری غیرقابل پیش‌بینی پیروی می‌کنند و هیچ ابتکاری برای «توانمندسازی مردم از طریق توانمندسازی دولت‌های محلی آنها» نباید گروگان هوس‌های سیاست ملی و روند اصلاحات قانونی باشد.

در هر مرحله از چنین فرایندی می‌توان کارهای زیادی انجام داد. به عنوان مثال، انتقال برخی منابع قابل برنامه‌ریزی به مقامات محلی نوظهور می‌تواند به ایجاد ظرفیت آنها برای ارتقای توسعه سرزمینی در یک محیط سیاستی همچنان نامطمئن کمک کند و همکاری با وزارتخانه‌های منتخب برای ایجاد ترتیبات تفویض رسمی

۱. رویکرد دولت یکپارچه (Whole-of-Government Approach) به فعالیت‌های مشترکی اطلاق می‌شود که توسط وزارتخانه‌های مختلف، ادارات دولتی و سازمان‌های دولتی به منظور ارائه راه‌حل مشترک برای مشکلات یا مسائل خاص انجام می‌شود. رویکرد و محتوای ابتکارات می‌تواند رسمی یا غیررسمی باشد. مناطق تحت پوشش می‌تواند به توسعه سیاست، مدیریت پروژه عمومی یا خدمات عمومی مرتبط باشد. اصلاحات ساختاری انجام شده در ادارات دولتی طی دهه‌های گذشته، این روش جدید را معرفی کرده است که هدف آن منعکس کردن سیاست‌ها و اولویت‌های جهانی دولت از طریق بهبود و هماهنگی خدمات است. WGA همچنین به دنبال ایجاد انسجام در فرایند تصمیم‌گیری در ادارات دولتی است.

به مقامات محلی برای وظایف خاص ارائه خدمات می‌تواند گامی مهم در جهت واگذاری منابع و مسئولیت‌ها در آینده باشد.

مهم‌تر از همه، نهادهای حامی باید فراتر از نهادهای ملی باشند و مشارکت‌های جدیدی را با مقامات محلی و نهادهای ملی آنها شکل دهند که این مقامات از برنامه‌هایی که این کنشگران حامی ممکن است برای تغییر نگرش، دانش و مهارت‌ها توسعه دهند، حمایت می‌کنند. این برنامه‌ها برای ایجاد دولت‌های محلی بالغ‌تر، با اعتماد به نفس‌تر و مسئولیت‌پذیرتر مورد نیاز هستند؛ در حالی که به طور جمعی برای ایجاد اصلاحات تمرکززدایی لابی می‌کنند، پشت محدودیت‌های این‌گونه اصلاحات پنهان نمی‌مانند و فعالانه نقش توسعه‌ای خود را پذیرفته‌اند و از هر وضعیتی حداکثر استفاده را می‌کنند. بهترین راه برای به دست آوردن تغییر مورد نیاز، «رویکرد غیرمعمول تجاری که از اعتماد، فرصت و نوآوری به جای ناامیدی صحبت می‌کند، ضروری است به سمت یک مدل «توسعه‌ای» با چشم‌انداز و رهبری راهبردی شفاف تغییر مسیر داد که به جای تمرکز بر سیستم‌ها و ساختارها، بر آنچه باید انجام شود، تمرکز می‌کند». سازمان‌های غیردولتی و کمک‌کنندگان بین‌المللی به طور فزاینده‌ای انتخاب می‌کنند تا با رهبرانی کار کنند که «از بیشترین مشروعیت در زندگی جوامع شهری و روستایی برخوردارند» تا از پایداری نهادی بیشتر پروژه‌ها و برنامه‌های خود اطمینان حاصل کنند. این تغییر در سیاست عموماً مثبت است و باید توسط دولت‌های میزبان تشویق شود؛ اما باید در نظر داشت که رهبران محلی «اصیل» اعتبار خود را از جامعه مدنی می‌گیرند تا دولت، خواه مرکزی یا غیرمتمرکز. تغییر موازی در بین سازمان‌های جامعه مدنی (CSO)¹ نیز باید مورد حمایت قرار گیرد. آنچه ضروری است، بدون به خطر انداختن استقلال ضروری آنها، غلبه بر انگیزه‌های اغلب قدرتمند شخصی و سیاسی بسیاری از سازمان‌های مدنی برای تضعیف مشروعیت مقامات محلی و اتخاذ نگرش‌های متضاد نسبت به آنها است. می‌توان نسل جدیدی از برنامه‌ها را برای کمک به سازمان‌های مدنی و دولت‌های محلی برای پیوستن به نیروها و ایجاد شیوه‌های «شهروندی فعال» و بسیج محلی منابعی که برند توسعه سرزمینی هستند، ایجاد کرد.

۵-۶- تنظیم روش‌های کمک برای حمایت از تغییر سیاست / نهاد برای توسعه سرزمینی

کمک به توسعه سرزمینی، کمک به سیاست و تغییر نهادی است. با این حال، اثربخشی کمک به سیاست و تغییر نهادی، همچنان یک موضوع بحث‌برانگیز است. به‌ویژه، اثربخشی «حمایت از بودجه» به‌طور فزاینده‌ای مورد تردید قرار گرفته و دو دسته انتقاد ظاهر شده است.

نخستین انتقاد بر محدودیت‌های گفتمان سیاست و مشروط بودن پرداخت به عملیات حمایت از بودجه برای ایجاد اصلاحات در سیاست تأکید می‌کند. انتقاد دوم، مشکل «حلقه میانی گمشده» را برجسته می‌کند؛ یعنی این واقعیت که حمایت از بودجه ممکن است به طرف وسط زنجیره ارائه خدمات از جمله فرایندهای مدیریت،

1. Civil society organizations (CSO)

خدمات‌رسانی و حسابداری منابع؛ یعنی به نهادهایی که خطمشی را به نتایج تبدیل می‌کنند، توجه کافی نداشته باشد.

درنهایت، انتخاب روش‌های کمک، به زمینه خاص بستگی دارد. تعهد پیشینی به هر یک از این روش‌های خاص مفید نیست و راه‌حل‌های مؤثر به طور فزاینده‌ای به عنوان راه‌حل‌هایی شناخته می‌شوند که روش‌های مختلف را در «ابزار کمک» پیچیده ترکیب می‌کنند. در برخی موارد، تعهد و عزم ملی به توسعه سرزمینی به اندازه کافی قوی است و «دولت یکپارچه» متعهد می‌شود، به طوری که با کمک‌های فنی و مشوق‌های گسترده‌ای که از طریق هزینه‌های کمک به صورت مشروط ارائه می‌شود، سیستم‌های ملی می‌توانند به سرعت تقویت شوند و به آنها اتکا گردد تا سیاست تمرکززدایی را به نتایج توسعه سرزمینی تبدیل کند. در این شرایط، این فرض که اساساً به دلیل فقدان «فضای مالی» و/یا ظرفیت‌های فنی محدود، نتایج محدودی تولید شوند، ممکن است مشروع باشد و اتخاذ روش حمایت بودجه را پیشنهاد کند؛ اما به سختی می‌توان چنین مواردی را تعمیم داد.

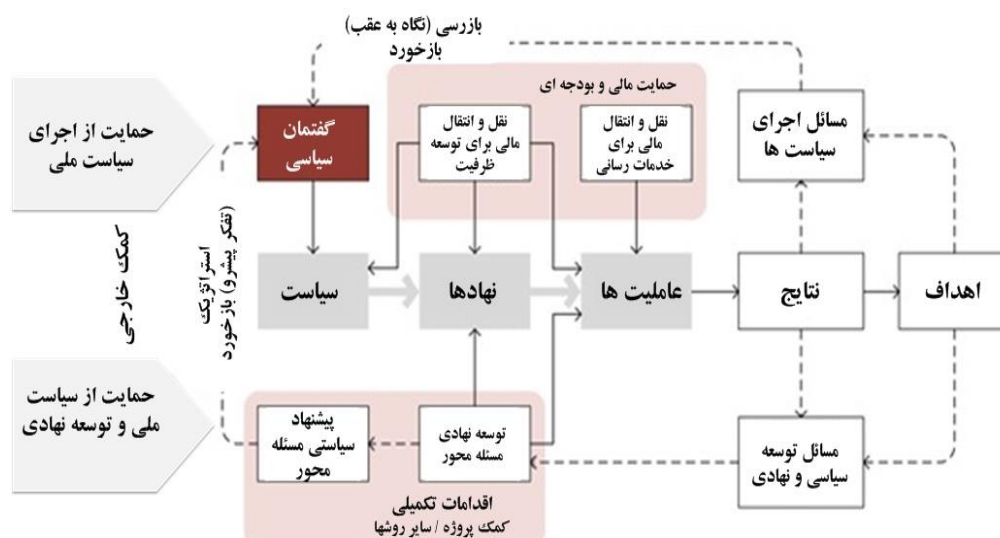
اغلب اوقات، تعهد ملی به سیاست توسعه سرزمینی جزئی است (فقط در برخی از بخش‌های دولت یافت می‌شود) و به دلیل ناسازگاری با سایر سیاست‌های ملی (معمولاً سیاست‌هایی که بر مدیریت دولتی و/یا اصلاحات مدیریت هزینه‌های عمومی حاکم هستند) شکننده است. همچنین ممکن است شکاف جدی بین سیاست اعلام شده و نهادهای مورد نیاز برای ارائه آن وجود داشته باشد. همه این‌ها به نوبه خود ممکن است به مشکلات عمیق‌تر با خود سیاست دولت و میزان ارتقای پاسخگویی مقامات محلی به جوامع تحت حاکمیت خود، دولت و حمایت از استقلال محلی مورد نیاز برای اقدام جمعی محلی و بسیج منابع بستگی داشته باشد. تحت چنین شرایطی، تمرکز کمک‌ها حداقل تا حدی باید از گسترش فضای مالی دولت مرکزی و بهبود مهارت‌های عوامل خط مقدم به سیاست‌های عمیق‌تر و مشکلات نهادی از طریق نوع جدیدی از «گفتمان سیاسی» تغییر کند، گفتمانی که بر تجارب نهادی محلی (اغلب مداخلات نوع پروژه) برای ایجاد دانش در مورد راه‌حل‌های امکان‌پذیر و مقیاس‌پذیر تکیه نموده که به توسعه سیاست‌ها و تقویت تدریجی سیستم‌های دولتی کمک می‌کند. این امر تضمین می‌نماید که تغییر نهادی و سیاستی جزئی و مسئله‌محور همچنان می‌تواند در محیطی که ممکن است به عنوان یک محیط کلی سیاستی غیربهبوده باقی بماند، ایجاد شود و در نتیجه به شکل‌دهی فرایند اصلاحات «از پایین» کمک کند.

علاوه بر این، اگر تمرکززدایی واقعاً به عنوان «توانمندسازی مردم از طریق دولت‌های محلی‌شان» درک شود، ایجاد یک حوزه سیاسی برای توسعه سرزمینی نیازمند کمک‌های خارجی برای فراتر رفتن از مشارکت با دولت و تعامل مستقیم با سایر کنشگران اجتماعی است. به‌ویژه مرتبط به عملیاتی (که اغلب از نوع پروژه است) خواهد بود که به انجمن‌های دولت محلی کمک می‌کند تا از نقش توسعه‌ای برای اعضای خود دفاع کرده و نقش بیشتری در ایجاد ظرفیت آنها ایفا نمایند. به همان اندازه، عملیات مشابهی برای حمایت از سازمان‌های

غیردولتی و اجتماعی برای ارتقای مشارکت مدنی در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه محلی و افزایش پاسخگویی مقامات محلی در قبال حوزه‌های استحقاقی‌شان مهم خواهد بود.

بر اساس موارد فوق و با در نظر گرفتن اینکه همه راه‌حل‌ها در نهایت زمینه خاصی دارند، می‌توان یک چارچوب کلی برای ترکیب روش‌های مختلف کمک در «ابزار کمک» برای حمایت از تمرکززدایی در راستای توسعه سرزمینی ایجاد کرد. نقطه شروع این است که بدانیم «سیاست تمرکززدایی یک هدف متحرک و سیال در سطح قانونی و اجرایی است» (Smoke, 2011). اصلاحات تمرکززدایی به دلیل تغییر محرک‌های سیاسی و تنش‌های درون‌دولتی که ایجاد می‌کنند، اغلب ناقص و در معرض معکوس شدن هستند و سیاست‌های ملی زیربنای آنها معمولاً به خوبی تعریف نشده‌اند و به طور مداوم در حال تحول هستند. این فقدان تعریف سیاست و ثبات ممکن است هم به عنوان یک تهدید و هم یک فرصت تلقی شود. از یک سو ممکن است هماهنگی حامیان با یک سیاست ملی تمرکززدایی که اهداف آن نامشخص است یا با سایر سیاست‌های بخش در تضاد است را دشوار کند. از سوی دیگر، ممکن است فضای حیاتی برای کمک‌های خارجی جهت کمک به تعریف و توسعه سیاست فراهم نماید (Romeo, 2012).

گام بعدی توجه به توصیه‌های ارائه شده توسط ارزیابی اخیر عملیات حمایت بودجه توسط اتحادیه اروپا است (Lawson, 2014) که پیشنهاد می‌کند «تفکیک» بین گفتمان آینده‌نگر و فرایند «نظارت» پیشرفت برای تصمیم‌گیری در مورد هزینه‌ها باید در تمام فرایندهای مربوط به حمایت از بودجه لحاظ شوند. به دلیل ماهیت غالباً جزئی و ناپایدار تعهد ملی به اصلاحات تمرکززدایی، این «تفکیک» به‌ویژه برای عملیات حمایت از تمرکززدایی مناسب است؛ زیرا امکان تمایز بین (۱) حمایت از اجرای سیاست تمرکززدایی ملی؛ و (۲) حمایت از توسعه و نوآوری چنین سیاستی: دو فرایندی که ممکن است به روش‌های مختلف، کمک متفاوتی نیاز داشته باشند و از هم متمایز و هم مرتبط دیده شوند، فراهم می‌کند (شکل ۱۲ را ببینید).



شکل ۱۲: روش‌های کمک برای حمایت از تغییر سیاست

مأخذ: Romeo, 2016

حمایت از اجرای سیاست تمرکززدایی ملی، اغلب از طریق عملیات حمایت از بودجه به عنوان بسته‌هایی از (الف) نقل و انتقالات مالی؛ (ب) توسعه ظرفیت؛ و (ج) گفتمان سیاستی به بهترین وجه انجام می‌شود. نقل و انتقالات مالی ممکن است فضای مالی دولت مرکزی را گسترش دهد و آن را قادر سازد تا منابع افزایش یافته را به دولت محلی و سایر عوامل و نهادهای خط مقدم در ارائه خدمات هدایت کند. توسعه ظرفیت ممکن است به مسائلی در سطح سیستم بپردازد که اجرای مؤثر سیاست توافقی را محدود کرده و فراتر از ایجاد مهارت‌های فنی عاملیت‌های فردی، محیط سازمانی را که در آن چنین عاملیت‌هایی فعالیت می‌کنند، بهبود بخشد و ظرفیت نهادهایی را که تدوین و اجرای سیاست «توسعه غیرمتمرکز حکومت محلی» را راهبری می‌کند، تقویت نماید. همه موارد فوق ممکن است به طور مؤثر به اجرای سیاست مورد توافق کمک کند؛ اما درنهایت، ارزیابی نتایج توسعه و نتایج مورد انتظار در برابر یک «چارچوب ارزیابی سیاست» توافق شده ممکن است نه تنها مسائل اجرایی، بلکه محدودیت‌های عمیق‌تر سیاست مورد توافق و مشکلات نهادی عمیق‌تر مربوطه را نیز آشکار کند. شکاف بین نتایج توسعه و انتظارات ناشی از اصلاحات تمرکززدایی که اغلب در قالب ظرفیت محدود فنی و اداری عوامل پیش‌تاز ارائه خدمات توضیح داده می‌شود، ممکن است به نقص‌های عمیق‌تر در سیاست‌ها و محیط نهادی بستگی داشته باشد که در آن چنین اقداماتی انجام می‌شود. کارگزاران بر اساس عوامل بازدارنده مرتبط با عملکرد ناشی از فقدان استقلال معنادار و روابط ناکافی پاسخگویی هستند. این موضوعات خواستار یک «گفتگوی سیاستی» (سومین بلوک ساختمان عملیات حمایت از بودجه) با ماهیت «استراتژیک» و نه تنها «عملیاتی» هستند.

اما اینجاست که یک مشکل اساسی نهفته است. در واقع، هنگامی که به «گفتمان سیاستی» به عنوان مؤلفه کلیدی بسته «حمایت از بودجه» فکر می‌کنیم، یک درس بی‌چون و چرا از ارزیابی‌ها، این است که پول نمی‌تواند سیاست را بخرد، به‌ویژه تلاش برای استفاده از شرط پرداخت هزینه‌ها برای القای اصلاحات حاکمیتی الزامی نیست. موفقیت فراتر از ایجاد برخی پیشرفت‌های رسمی در سیستم‌های مدیریت مالی عمومی (معمولاً از طریق عملیات جداگانه و/یا سایر روش‌های کمک، پشتیبانی می‌شود) است.

از نظر اصلاحات تمرکززدایی، این بدان معناست که حمایت از بودجه که مشروط به انجام اصلاحات نهادی و سیاسی می‌شود، بعید است تعهد ملی به سیاست‌گذاری مکان‌محور و توسعه سرزمینی را تعمیق بخشد و همچنین نمی‌توان به آنها برای ایجاد تغییرات اساسی در سیستم حکومت‌داری زیرملی مدیریت دولتی اعتماد کرد. با این حال، ممکن است ما از چنین شرطی‌سازی، انتظار مزایای محدودتر، اما نه کم‌اهمیت‌تری داشته باشیم. مشروط بودن پرداخت ممکن است انگیزه‌هایی برای ۱- تبدیل سیاست ملی به برنامه‌های تفصیلی و قابل اجرا؛ ۲- اتخاذ نظم بیشتر در نظارت بر این گونه برنامه‌ها و یادگیری از آنها؛ و ۳- تضمین بهتر، از طریق مشارکت وزارتخانه‌های مرتبط با امور مالی چشم‌انداز پایداری برای سیاست تمرکززدایی ایجاد کند؛ اما نه خیلی زیاد و این امر با ارزیابی‌هایی تأیید می‌شود که به «گفتمان سیاستی» مرتبط با عملیات حمایت از بودجه در بخش‌های مختلف اشاره می‌کرد «[در حالی که به عنوان مکانیسمی برای ایجاد نقاط عطف و اهداف پیشرفت

برای اصلاحات توافق شده و مفید است] زیرا نظم خارجی برای فرایند نظارت [گفتگوی سیاستی] آن چنان که باید در کمک به آینده‌اندیشی استراتژیک و حل مسئله مؤثر نبوده است» (Lawson, 2014).

به همین دلیل است که باید به جریان دوم کمک توجه شود، جریانی که صراحتاً بر حمایت از توسعه سیاست ملی و نوآوری نهادی «از پایین» تمرکز می‌کند؛ یعنی از طریق عملیات انتخابی و مسئله‌محور که از آزمایش محلی نوآوری‌های مقیاس‌پذیر در سطح نهادی حمایت می‌کند، از چارچوب‌های سیاستی موجود حداکثر استفاده را ببرد و سپس نیاز به اصلاحات بیشتر سیاستی را نشان دهد و حوزه استحفاظی ایجاد کند. تجربه نشان می‌دهد که اگر این جریان با جریانی که بر اجرای سیاست متمرکز است اشتباه گرفته شود و فضایی در مجمع گفتمان سیاست‌گذاری برای تمایز موضوعات عملیاتی از مسائل استراتژیک ایجاد نشود، ممکن است اثربخشی «گفتمان سیاستی» به‌طور جدی به خطر بیفتد. تلاش‌ها برای نگاه به جلو و بهبود سیاست توافق‌شده توسعه غیرمتمرکز حکومت محلی یا سرکوب می‌شوند یا به استفاده نامناسب (و درنهایت بی‌اثر) از مشروط کردن پرداخت‌ها به منظور «خریدن اصلاحات» بازمی‌گردند. این امر تنش‌هایی را ایجاد می‌کند که به اعتماد بین ارائه‌دهندگان و دریافت‌کنندگان کمک آسیب می‌رساند و دور تسلسلی از بی‌اعتمادی را به جریان می‌اندازد و گشودگی را برای اصلاحات واقعی سیاستی کاهش می‌دهد. در مقابل، یک «فضای امن» می‌تواند ایجاد شود که در یک پاسخ منعطف به مسائلی که توسط سیاست‌گذاران و مجریان ملی شناسایی شده‌اند یا از ارزیابی نتایج در برابر چارچوب‌های ارزیابی عملکرد مرتبط با حمایت از بودجه (مانند مسائل کیفیت خدمات محلی، توسعه اقتصادی، مدیریت زیست‌محیطی، مشارکت مدنی و بسیج منابع)، سیاست‌های نوآورانه و راه‌حل‌های نهادی را می‌توان به صورت محلی آزمایش کرد، با کمک‌های خارجی که هزینه‌های آزمون را متحمل می‌شود و به عنوان کاتالیزور اقدام جمعی محلی عمل می‌کند (Andrews, 2012). اگر چنین فضایی ایجاد شود، می‌توان درس‌های آموخته شده از کار آزمایشی را با درس‌هایی که از «حسابرسی» موازی اجرای سیاست مورد توافق و عملیات مرتبط حمایت از اجرا به دست می‌آیند، ترکیب کرد و به گفتمان سیاستی واقعی‌تر و استراتژیک‌تر تبدیل شد و به صورت عملی و اصلاحات تدریجی سیاست تفسیر گردید.

۶- نتیجه‌گیری

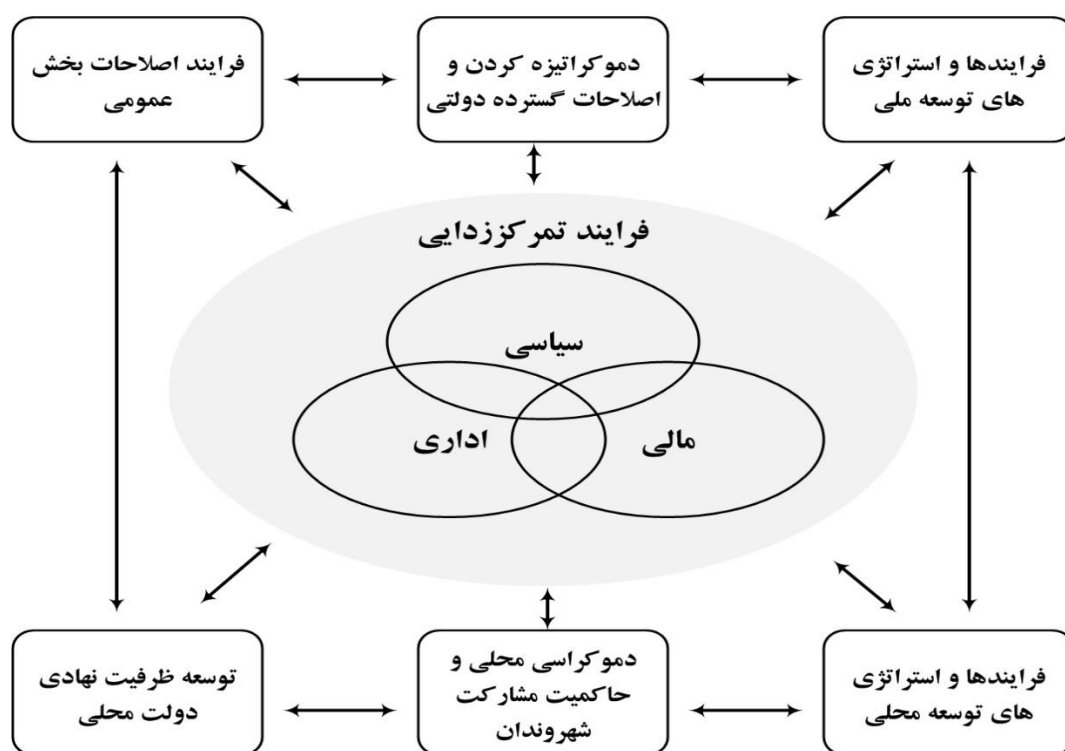
با وجود اینکه اخیراً مطالعات به طور قابل توجهی به مداخله توسعه منطقه‌ای و ارائه بینش‌های جدید در مورد سیاست‌ها پرداخته است؛ اما نتوانسته یک الگوی غالب برای مداخله توسعه ارائه شود. در حالی که برخی از سیاست‌های نافضایی یا تراکم‌محور ممکن است بهترین گزینه برای ارتقای رشد اقتصادی در مناطق عقب‌مانده باشند؛ اما این سیاست با این پرسش اساسی مبنی بر این که آیا رشد و کارایی باید در هسته متمرکز باشد یا پتانسیل رشد و توسعه در هر منطقه باید وجود داشته باشد، با چالش مواجه می‌شود. در مقابل سیاست مبتنی بر رویکرد توسعه سرزمینی نشان می‌دهد که افزایش پتانسیل و بهره‌گیری از ظرفیت مناطق متوسط و یا محروم می‌تواند به میزان قابل توجهی رشد را در سطح محلی و ملی افزایش دهد. همچنین این سیاست نشان می‌دهد که استراتژی‌های توسعه باید بر مکانیسم‌هایی تمرکز کنند که بر روی قابلیت‌های اجتماع‌محور بنا شده و ایده‌های نوآورانه را از طریق تعامل دانش محلی و عمومی و بازیگران درون‌زا و برون‌زا در طراحی و ارائه سیاست‌های عمومی ترویج کنند.

بنابراین آنچه از این بحث برمی‌آید، نیاز به توانمندسازی سیاست‌های توسعه برای پاسخگویی به چالش‌های امروزی و مؤثرتر و کارآمدتر از مداخله گذشته است. سیاست مبتنی بر رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع‌محور نشان می‌دهد که این امر تنها با تلاش برای ایجاد مداخله در رشد و توسعه «مکان‌آگاه‌تر» با در نظر گرفتن تنوع بسیار زیاد عوامل در مکان‌های جغرافیایی متنوع که ممکن است بر بازده بالقوه مداخله تأثیر بگذارد، به دست می‌آید. تنها با اتخاذ سیاست‌هایی که هم مبتنی بر مکان و هم مبتنی بر مردم باشد، مداخله مناسب برای توسعه منطقه‌ای پایدار ایجاد خواهد شد. نقطه شروع یک سیاست توسعه مبتنی بر فضا و اجتماع این ایده است که دانش مورد نیاز برای بهره‌برداری کامل از پتانسیل رشد یک مکان باید از طریق یک فرایند مشارکتی و مشورتی که همه بازیگران داخلی و خارجی را در برمی‌گیرد، دوباره تولید شوند. در عین حال، رویکرد توسعه سرزمینی بر ارزش‌های محلی و «اجتماع‌محور» بنا می‌شود، در حالی که مستلزم باز بودن نسبت به ارزش‌های بیرونی است و با اعتقاد به این باور که گشودگی به ارزش‌های بیرونی مانع از انحطاط حس اجتماع به «حصر اجتماعی» می‌شود.

به این ترتیب، موفقیت سیاست‌های توسعه سرزمینی مستلزم آن است که بازیگران محلی و منطقه‌ای برای ایفای نقش سازنده و پیشرو در این سیاست توانمند شوند. به منظور تقویت پتانسیل مرتبط با مشارکت مثبت این بازیگران در طراحی و اجرای سیاست، فرایند سیاست به عنوان رویکردی درک می‌شود که در آن نخبگان محلی و همه بازیگران درون‌زا با عوامل بیرونی تعامل دارند. مشارکت در سیاست، یک طرفه تلقی نمی‌شود و بر اهمیت تقویت همکاری بین سطوح مختلف حکومت و مشارکت در آن، تأکید خواهد شد. چنین «چندسطحی» باید عمودی بین دولت محلی، منطقه‌ای و ملی و همچنین افقی بین بخش دولتی، بخش خصوصی و بخش غیرانتفاعی از جامعه مدنی باشد. عملیات «چندسطحی» برای اجرای موفقیت‌آمیز مداخلات توسعه سرزمینی در زمینه‌های بسیار ناهمگون لازم است تا اطمینان حاصل شود که انگیزه‌های رفتار همه

ذینفعان و بازیگران به درستی همسو هستند. این امر مستلزم سه عنصر کلیدی است: نخست، توافق‌نامه‌هایی الزام‌آور است که بر اصولی که روابط بین ذینفعان مختلف را پایه‌ریزی می‌کند، حاکم است. دوم، تعریف قبلی واضح از اهداف و نتایج مورد نظر از نظر رفاه اجتماعی و اقتصادی و پیشرفت مداخلات و ارزیابی اینکه آیا اهداف و نتایج به دست آمده‌اند یا خیر. سوم، ایجاد یک سیستم باز که فضایی را برای بحث عمومی توسط همه بازیگران محلی ایجاد می‌کند (شکل ۱۳) که به روی مخالفان و دیدگاه‌های جایگزین و هماهنگی و همکاری بین سطوح مختلف حکومت و نهادها باز باشد. این اصول به عنوان ابزاری است که از طریق آن سیاست توسعه می‌تواند به رشد پایدار و فراگیر کمک کند.

بخش عمومی زمینه نهادی



زمینه جهانی و منطقه‌ای

شکل ۱۳: تمرکززدایی در بستر رویکرد سیستم باز از دیدگاه توسعه سرزمینی

سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از نظر شاخص‌های اصلی رویکرد توسعه سرزمینی (مکان‌محور/ اجتماع‌محور/ چندسطحی/ چندکنشگر/ فرابخشی)، نتوانسته است به‌رغم چندین دهه تجربه، به اموری همچون شناخت ظرفیت‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطی محلی و منطقه‌ای، تقویت رهبری منطقه‌ای، طراحی سیاست‌های مبتنی بر شرایط محلی، مدیریت محلی و منطقه‌ای و مشارکت عوامل منطقه‌ای- محلی بپردازد. علاوه بر آن، کاستی در تعریف مشخص از منطقه و توسعه منطقه‌ای، وجود ساختارهای متمرکز تصمیم‌گیری و اجرایی، بی‌توجهی به روش‌های نوین توسعه منطقه‌ای همچون توسعه دانش، ارتقاء یادگیری، توسعه اقتصاد

اجتماعی و کارآفرینی در سطح محلی و در نهایت فراهم نشدن بسترهای مناسب برای حکمروایی سرزمینی از دلایل اصلی شکست سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از منظر رویکرد توسعه سرزمینی است.

در جریان‌سازی رویکرد توسعه سرزمینی در مورد ترویج سیاست تمرکززدایی در ایران، باید جنبه‌های سرزمینی در یک سیستم باز در سطح ملی، منطقه‌ای و شهری/ محلی در نظر گرفته شود. ممکن است نیاز به تغییر پارادایم/ سیاست و یا تغییر در ملاحظات نهادی داشته باشد تا شامل حکمروایی چند ذی‌نفع مختلف باشد که به گروه‌های متنوع‌تری از بازیگران اجازه می‌دهد در فرایندهای تصمیم‌گیری شرکت کنند. کنشگران، بدون ظرفیت‌سازی و انگیزه قابل توجه در این فرایندها مشارکت نمی‌کنند- خواه برای غلبه بر تعارض‌ها، تثبیت وابستگی‌های متقابل یا اطمینان از دسترسی گروه‌های به حاشیه رانده شده به حقوق و منابع باشد- رویکردهای توسعه سرزمینی جایگزین برنامه‌ریزی بخشی نمی‌شود. در برخی موارد رویکردهای بخشی را بهبود می‌بخشند و در برخی موارد به رویکردهای فرابخشی منجر می‌شوند. برای مثال با ایجاد هماهنگی بین بخشی بین تعدادی از وزارتخانه‌ها و گردهم آوردن آنان با کنشگران مهم غیردولتی مانند شرکت‌های خصوصی و سازمان‌های اجتماعی یا غیردولتی (NGO). به این منظور و برای گنجاندن رویکردهای توسعه سرزمینی در برنامه‌ریزی ملی باید جوانب مفصل‌تری را مورد بررسی و مطالعه قرار داد که بتوان سیاست‌هایی مبتنی بر سرمایه انسانی «منعطف‌تر» و ظرفیت‌های نهادی مؤثرتر را اتخاذ نمود تا به شمولیت و پایداری در عرصه سرزمینی منجر شود. به طور خلاصه، سیاست توسعه سرزمینی نوعی پادزهر برای ناکارآمدی روش‌ها و ابزارهایی است که تاکنون برای شکل دادن به توسعه منطقه‌ای استفاده شده است. در عمل، قلمروسازی سیاست‌های عمومی در سطح محلی از طریق توسعه محلی و تنوع ابزارهای سیاست نهادی و سازمانی برای ارائه راه‌حل‌ها، اقدامات و پروژه‌های توسعه‌ای که با نیازهای ویژه مناطق خاص سازگار شده‌اند، انجام می‌شود. در این مدل، تمرکز بر بازیگران محلی، قدرت آنها برای ایجاد فرایندهای توسعه، نیازها و اهداف اقدام است (شکل ۱۴).



شکل ۱۴: مؤلفه‌های تحلیل سیاست توسعه سرزمینی در خلق سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای پایدار

منابع

- احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۲). اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی، مصاحبه با عزت‌الله سبحانی، تهران: گام نو.
- اسمیت، فیلیپ (۱۳۸۷). درآمدی بر نظریه فرهنگی، ترجمه حسن پویان، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- امیرحاجلو، الهام (۱۴۰۰). اجتماع‌محوری در نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران (ضرورت‌ها و چارچوب پیشنهادی)، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، سازمان برنامه و بودجه کشور.
- امیرحاجلو، الهام. (۱۳۹۶). تبیین تولید فضای شهری: مورد مطالعه: کلانشهر تهران، رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، تهران: دانشکده علوم جغرافیایی گروه جغرافیای انسانی، دانشگاه خوارزمی.
- ایوانف، میخائیل سرگی یوویچ (۱۳۵۶). تاریخ نوین ایران، ترجمه هوشنگ تیزابی و حسن قائم‌پناه، تهران: طوفان.
- آبراهامیان، یراوند (۱۳۸۴). ایران بین دو انقلاب، ترجمه: احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، چاپ یازدهم، تهران: نی.
- بشیری، حسین (۱۳۷۴). جامعه‌شناسی سیاسی، تهران: نی.
- بشیری، حسین (۱۳۷۹). جامعه مدنی و گفتمان‌های جامعه‌شناسی سیاسی، کتاب ماه، شماره ۳۰-۲۹.
- بشیری، حسین (۱۳۸۱). تحول خودآگاهی‌ها و هویت‌های سیاسی در ایران، مطالعات ملی، سال سوم، شماره ۱۱، ۱۱۷-۱۲۷.
- بهداد، سهراب و فرهاد نعمانی (۱۳۹۳). طبقه و کار در ایران، ترجمه محمود متحد. تهران: آگاه.
- پهلوی، اشرف (۱۳۷۵). من و برادرم، نشر علم، بی‌جا.
- حاتمی، عباس (۱۳۹۴). «پوپولیسیم و کورپوراتیسم در پهلوی دوم: ابزارهایی نرم برای یک اقتدارگرایی سخت»، سال ششم، شماره ۲، پیاپی ۱۶.
- حبیبی، سید محسن (۱۳۶۸). دولت و توسعه تهران ۲۰-۱۳۰۴، محیط‌شناسی، مؤسسه مطالعات محیط‌زیست دانشگاه تهران، سال پانزدهم، شماره ۱۵، ۱۱-۲۲.
- حسامیان، فرخ، گیتی اعتماد و محمدرضا حائری (۱۳۸۸). «شهرنشینی در ایران»، تهران: آگاه.
- زالی، نادر (۱۳۹۷). رویکردهای جدید در برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای، انتشارات دانشگاه گیلان.
- زالی، نادر (۱۳۹۱). آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت‌محوری در سیاست‌گذاری‌های توسعه منطقه‌ای، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال دوم، شماره ۶.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸). لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۳). مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، جلد دوم. تهران: مرکز مدارک علمی و انتشارات.
- سجادی، حمید و ابراهیم متقی (۱۳۹۶). مدل‌سازی انسجام داینامیک در فرایند توسعه، مطالعات توسعه اجتماعی ایران، سال نهم، شماره ۲.
- سیف‌الدینی، فرانک (۱۳۸۹). چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، شماره ۷۳، ۸۳-۸۹.
- شمس، مجید و سیاوش پالیزبان (۱۳۸۹). بررسی تأثیر سیاست‌های اقتصادی مبتنی بر درآمد نفت بر بازار مسکن در ایران، نگرش‌های نو در جغرافیای در جغرافیای انسانی، سال سوم، شماره ۱، ۵۷-۷۶.
- صرافی، مظفر (۱۳۷۷). مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای. تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- عالمی، محمدعلی (۱۳۸۰). مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران، طرح توسعه محور شرق، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۶.
- عظیمی بلوریان، احمد (۱۳۸۹). مفهوم آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی توسعه، تهران: خدمات فرهنگی رسا.

عظیمی، ناصر (۱۳۸۰). شهر و انباشت سرمایه از دیدگاه مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۶.

فرجی‌راد، خدر و غلامرضا کاظمیان (۱۳۹۱). توسعه محلی و منطقه‌ای از منظر رویکرد نهادی. تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.

فرجی‌راد، خدر، غلامرضا کاظمیان و عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری. (۱۳۹۲). آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکردی نهادی، فرایند مدیریت و توسعه، سال بیست و ششم، شماره ۲.

فوران، جان (۱۳۷۸). مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی، ترجمه احمد تدین، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.

کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۰). تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست ایران، ترجمه: علیرضا طیب، تهران: نی.

کاظمیان، غلامرضا و خدر فرجی‌راد (۱۳۹۴). توسعه محلی و منطقه‌ای از منظر رویکرد نهادی، تهران: سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی.

کامروا، سیدمحمدعلی (۱۳۸۸). «شهرسازی معاصر ایران»، تهران: دانشگاه تهران.

کرمی، تاج‌الدین (۱۳۹۰). «تبیین نابرابری‌های فضایی در روند تحولات کلانشهر تهران»، رساله دکترا، رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده جغرافیا، دانشگاه خوارزمی.

کریمان، حسین (۱۳۵۵). تهران در گذشته و حال، تهران: دانشگاه ملی ایران.

کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۲). اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی. ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز پرتوی. تهران: مرکز.

مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری (۱۳۸۱). گزارش هم‌اندیشی توسعه و تعادل منطقه‌ای، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت شهری.

مهندسین نقش جهان پارس (۱۳۹۴). طراحی الگو و تدوین راهبردهای کاهش عدم تعادل‌های استانی، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.

وحیدی، منوچهر (۱۳۷۰). روند برنامه‌ریزی ناحیه‌ای در ایران و جایگاه قانونی آن. مجموعه مقالات کنفرانس طرح‌ریزی کالبدی، اصفهان.

وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۸۸). شرح خدمات طرح ساماندهی سکونتگاه‌های روستایی. تهران: جهاد دانشگاهی.

هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۹). بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

هالیدی، فرد (۱۳۵۸). دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران، ترجمه فضل‌الله نیک‌آیین، تهران: امیرکبیر.

- Aid, E. (2007). Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries. *Europe Aid Tools and Methods Series Reference Document*, (2).
- Amirahmadi, H. (1986). Regional planning in Iran: A survey of problems and policies. *Journal of Developing Area*, Vol.20, No.4, 511-530.
- Anczewska, M., de Grandpré, J., Mantzaris, N., Stefanov, G., & Treadwell, K. (2020). Just Transition to climate neutrality. Doing right by the regions.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2013). Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation (PDIA). *World Development*, 51, 234-244.
- Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2022). Multi-level governance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 528-539). Edward Elgar Publishing.
- Bachtler, J., Méndez, C., & Vironen, H. (2014). Regional Development and Policy in Europe: Contributions for the Debate in Latin America.

- Bahl, R. W. (2005). Fiscal Decentralization 101. *Atlanta, GA: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.*
- Barca, F. (2009). *Agenda for a reformed cohesion policy.* Brussels: European Communities.
- Barca, F. (2011). "Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences." OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies. Paris, France: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of regional science*, Vol.52, No.1, 134-152.
- Bashiriyeh, H., (1984). *The State and Revolution in Iran* (RLE Iran D). Routledge
- Bayat, A. (2007). Radical religion and the habitus of the dispossessed: does Islamic militancy have an urban ecology? *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.31, No.3, 579-590.
- Beer, A., McKenzie, F., Blažek, J., Sotarauta, M., & Ayres, S. (2020). *Every place matters: Towards effective place-based policy.* Routledge.
- Behrens, K., Gaigné, C., Ottaviano, G. I., & Thisse, J. F. (2007). Countries, regions and trade: On the welfare impacts of economic integration. *European Economic Review*, Vol.51, No.5, 1277-1301.
- Bentley, G., & Pugalis, L. (2014). Shifting paradigms: People-centred models, active regional development, space-blind policies and place-based approaches. *Local Economy*, Vol.29, No. (4-5), 283-294.
- Berdegué, J. A., Proctor, F. J., & Cazzuffi, C. (2014). Inclusive rural–urban linkages. *Working group development with territorial cohesion.*
- Boex, J., & Yilmaz, S. (2010). An analytical framework for assessing decentralized local governance and the local public sector. *Urban Institute Centre on International Development and Governance*, 6.
- Borts, G. & Stein, J., (1964), *Economic Growth in a Free Market* (New York: Columbia University Press).
- Boschma, R., & Frenken, K. (2011). The emerging empirics of evolutionary economic geography. *Journal of economic geography*, Vol.11, No.2, 295-307.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies*, Vol.36, No.3, 431-451.
- Bryant, K. (2001). Promoting innovation: an overview of the application of evolutionary economics and systems approaches to policy issues. *Frontiers of Evolutionary Economics: Competition, Self-organization and Innovation Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, 361-383.
- Camagni, R. (2009), Territorial capital and regional development. In *Handbook of Regional Growth and Development Theories*; Capello, R., Nijkamp, P., Eds.; Edward Elgar Publishing: Cheltenham, UK; pp. 118–132.
- Capello, R., & Nijkamp, P. (2009). *Handbook of regional growth and development theories.* Edward Elgar Publishing Limited. pp. 101-297.
- Capello, R., Caragliu, A., & Nijkamp, P. (2009). *Territorial capital and regional growth: increasing returns in cognitive knowledge use* (No. 09-059/3). Tinbergen Institute Discussion Paper.
- Caroli, M. G. (2006). *Il marketing territoriale. Strategie per la competitività sostenibile del territorio* (Vol. 1). FrancoAngeli.
- Castells-Quintana, D., & Royuela, V. (2018). Spatially blind policies? Analysing agglomeration economies and European Investment Bank funding in European neighbouring countries. *The Annals of Regional Science*, Vol.60, No.3, 569-589.
- Charbit, C. (2011). Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach.
- Charles, M. T. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, Vol.64, No.5, 416-424.
- CIRAD – Agricultural Research for Development, (2019). *Fostering Territorial Perspectives for Development: Towards a Wider Alliance.* Montpellier. (This report is referred to as the 'White Paper') Environment, Development and Sustainability, 12(1), 121-126.

- Edralin, J. S., & Sl, J. (1997). The new local governance and capacity building: A strategic approach. *Regional Development Studies*, Vol.3, 148-150.
- ESPON 2018, Policy Brief: The territorial dimension of future policies, European Regional Development Fund, the EU Member States and the Partner States, Iceland.
- European Commission. (2004), Rural Development: The Impact of EU Research (1998–2004), Workshop Report, (Luxembourg: European Commission).
- European Union, (2014), (community-led local development (CLLD)), Cohesion Policy investment for 2014-2020. Council of the European Union.
- Forster, Thomas. Penagos, Angela. Buck, Louise. (2021), Territorial Approaches for Sustainable Development, Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Sector Project Sustainable Rural Areas.
- Gill I. (2011), Improving Regional Development Policies. In: OECD, Regional Outlook 2011. Paris: OECD.
- Goetz, E. G., & Clarke, S. E. (Eds.). (1993). *The new localism: Comparative urban politics in a global era*. Sage Publications.
- Goldstein, H. A. (2016). Theory and practice of technology-based economic development. In *Theories of Local Economic Development* (pp. 259-286). Routledge.
- Grindle, M. S. (2007). Going Local: Decentralization. *Democratization, and the Promise of Good*.
- Halkier, H., Danson, M., & Damborg, C. (Eds.). (1998). *Regional development agencies in Europe* (Vol. 21). Psychology Press.
- Hall, P. (1994), Innovation, Economics and Evolution (New York: Harvester Wheatsheaf).
- Hall, P. H., & Hall, P. (1994). *Innovation, economics and evolution: theoretical perspectives on changing technology in economic systems*. Harvester Wheatsheaf.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: series B, human geography*, Vol.71, No.1, 3-17.
- Healey, P. (1999). Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of planning education and research*, Vol.19, No.2, 111-121.
- Hendrickson, C., Muro, M., & Galston, W. A. (2018). Countering the geography of discontent: Strategies for left-behind places. *Brookings*, November.
- Hirschmann, A. O. (1970). Exit, voice and loyalty. *Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge.
- Hooghe, L., Marks, G., & Marks, G. W. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Isard, W. (1960). Notes on the use of regional science methods in economic history. *The Journal of Economic History*, Vol.20, No.4, 597-600.
- Keating, M., Loughlin, J., & Deschouwer, K. (2003). Culture, institutions and economic development. *Books*.
- Kessides, C. (1996). A review of infrastructure's impact on economic development. *Infrastructure and the complexity of economic development*, 213-230.
- Kooiman J. (2000) Societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction, in Pierre J. (ed), *Debating Governance. Authority, steering and democracy*, (Oxford: Oxford University Press).
- Lawson, A. (2014). Synthesis of Budget Support Evaluations. Analysis of the findings, conclusions, and recommendations of seven country evaluations of budget support. *London: FISCUS, ADE*.
- Lévy, P. (2013). *L'intelligence collective: pour une anthropologie du cyberspace*. La découverte.
- Leydesdorff, L. (2006). "While a storm is raging on the Open Sea": regional development in a knowledge-based economy. *The Journal of Technology Transfer*, 31(1), 189-203.

- Lipietz, A. (2001), Aménagement du territoire et développement endogène, Rapport au Conseil d'Analyse Economique, 18 janvier 2001, Conseil d'Analyse Economique n°31, (Paris: La documentation française).
- Lundin, I., & Alfane, R. (1999). Análise Comparativa Das Estruturas Tradicionais Nas Políticas E Programas De Descentralização: uma leitura de realidade em Moçambique do período pré colonial ao processo actual de democratização. *Primeiro esboço para comentários e revisão, CEEI, Maputo.*
- Mangone, E. (2001). L'azione politica dell'Ente e il welfare locale. *Qualità sociale*, 17, 26-34.
- Mangone, E. (2007, October). Territorial Development and Governance: Third Sector Organizations. In *International Conference of Territorial Intelligence, Huelva 2007*. (pp. p-471).
- Mangone, E. (2008, October). The Community and the Communitarian Development Models. In *6th International Conference of Territorial Intelligence" Tools and methods of Territorial Intelligence"*.
- Marks, G., Hooghe, L. & Blank, K. (1996) European integration since the 1980s: State-centric versus multi-level governance, *Journal of Common Market Studies*, 34(3), pp. 341–378.
- Martin, R., & Sunley, P. (1998). Slow convergence? The new endogenous growth theory and regional development. *Economic geography*, 74(3), 201-227.
- Martin, R., Kitson, M., & Tyler, P. (2006). *Regional competitiveness*. London: Rutledge.
- Matsumoto, M. (2008). Redistribution and regional development under tax competition. *Journal of Urban Economics* Vol.64, No.2, 480-487.
- Matsumoto, M. (2008). Redistribution and regional development under tax competition, *Journal of Urban Economics*, 64
- Messer, Norman, Philip Townsley and Robin Marsh, (2002), Guidelines for Understanding Linkages between Household Livelihood Strategies and Local Institutions. Rome. SDAR/FAO.
- Moaddel, M. (1991). Class struggle in post-revolutionary Iran. *International Journal of Middle East Studies*, Vol.23, No.3, 317-343.
- Moodie, J. R., Wøien Meijer, M., Salenius, V., & Kull, M. (2021). Territorial governance and Smart Specialisation: empowering the sub-national level in EU regional policy. *Territory, Politics, Governance*, 1-21.
- Musgrave, R. (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Political Economy* (New York: McGraw-Hill).
- North, D. C. (1955). Location theory and regional economic growth. *Journal of political economy*, Vol.63, No.3, 243-258.
- North, D. C. (2007). *Limited access orders in the developing world: A new approach to the problems of development* (Vol. 4359). World Bank Publications.
- Nugraha. (2004). Pengembangan Kapasitas dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi*, No.1, Volume 3.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, Vol.37, No.3, 1120-1149.
- OECD. (2007). Institutionalising sustainable development. OECD Publishing. pp. 19-30.
- OECD, (2009). Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth; OECD: Paris, France.
- OECD, (2012). Promoting Growth in all Regions. Paris: OECD.
- Payne, A. (2000). Globalization and modes of regionalist governance. *Debating governance: Authority, steering and democracy*, 201-218.
- Pesenti, L., (2001). "Il ritorno della comunità", in «Kéiron», Vol.6, No.1: 134-141.
- Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford.
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2006). Local and regional development. London: Routledge. 3-122.

- Powell W. (1991) Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organisation. In Thompson G., Frances J., Levavcic R. and Mitchell J. (eds), *Markets and Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*, (London: Sage).
- Prager, J. C., & Thisse, J. F. (2009). *Les enjeux géographiques du développement économique*. Paris: Agence française de développement.
- Rodden, J. (2000). The dilemma of fiscal federalism: hard and soft budget constraints around the world. *Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA*.
- Rodríguez-Pose, A. (2002). The European Union: economy, society, and polity. *OUP Catalogue*.
- Romeo, L. (2013). Decentralizing for development: The developmental potential of local autonomy and the limits of politics-driven decentralization reform. *The imperative of good local governance: Challenges for the next decade of decentralization*, 60-90.
- Romeo, L. (2016). Rethinking Development Aid to Local Authorities Seven Propositions to shape aid programs, The future of local government in a new development agenda. Cutting Edge Research, Reality Changing Policies., A workshop arranged by ICLD, May 23-24.
- Šabić, D., & Vujadinović, S. (2017). Regional development and regional policy. *Zbornik radova-Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu*, (65-1a), 463-477.
- Saccheri, T. (2005). *Sviluppo e trasformazione della comunità* (Vol. 6). Liguori Editore Srl.
- Scharpf, F. W. (1991). *Crisis and choice in European social democracy*. Cornell University Press.
- Scherr, S. J., Shames, S., & Friedman, R. (2013). Defining integrated landscape management for policy makers. *EcoAgriculture policy focus*, No.10, 1-6.
- Sedlacek, S., & Gaube, V. (2010). Regions on their way to sustainability: the role of institutions in fostering sustainable development at the regional level. *Environment, Development and Sustainability*, Vol.12, No.1, 117-134.
- Seravalli, G. (2015). *An introduction to place-based development economics and policy* (pp. 1-21). Springer International Publishing.
- Smoke, P., & Winters, M. S. (2011). Donor Program Harmonization, Aid Effectiveness and Decentralized Governance January 2011. *Local Governance and Decentralization*. Available at http://www.delog.org/cms/upload/pdf/DLGHarmonization_AidEffectivenessJan2011.pdf.
- Smoke, P., Loffler, G., & Bosi, G. (2013). The role of decentralisation/devolution in improving development outcomes at the local level: Review of the literature and selected cases. *DFID & Local Development International LLC*.
- Sombart, W. (1916). *Der moderne Kapitalismus: Bd. Das europäische Wirtschaftsleben im Zeitalter des Frühkapitalismus*. (Vol.2). Duncker & Humblot.
- Sorensen, T. (2000), Regional Development: Some Issues for Policy Makers, Consultant, Economic, Commerce and Industrial Relations Group 27 June.
- State University and Bahl R. (2008) The Pillars of fiscal decentralization CAF WORKING PAPERS N° 2008/07 <http://www.caf.com/media/3961/200807Bahl.pdf>
- Stöhr, W. (1975). Regional development experiences and prospects in Latin America.
- Storper, M., & Scott, A. J. (2007). Regions, globalization, development. *Regional Studies*, Vol.41, (S1), 191-205.
- Szlachta, J., & Zaucha, J. (2014). Wzmacnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności w Polsce w latach 2014-2020. *Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, 29-54.
- Torre, A., & Traversac, J. B. (Eds.). (2011). *Territorial governance: local development, rural areas and agrofood systems*. Springer Science & Business Media.
- Torre, A., & Wallet, F. (2016). *Regional development in rural areas: Analytical tools and public policies*. Springer.
- Vazquez-Barquero, A. (2002). *Endogenous Development* London and New York: Routledge
- Wettenhall, R. (2003). The rhetoric and reality of public-private partnerships. *Public organization review*, Vol.3, No.1, 77-107.

Wildasin, D. E. (2004). The institutions of federalism: Toward an analytical framework. *National Tax Journal*, Vol.57, No.2, 247-272.