

## بسته‌سیاستی برنامه ریزی توسعه سرزمینی اجتماع محور در ایران



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری  
گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل  
مجموعه گزارش شماره ۳۶۱



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	بسته سیاستی برنامه ریزی توسعه سرزمینی اجتماع محور در ایران
کد شناسه	۱۴۰۹-۸-۱۴۰۱
گروه پژوهشی	توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین الملل
پدیدآورنده	الهام امیرحاجلو
مشاور علمی	سید مهدی پاک‌ذات، سعید غلامی نتاج امیری
ناظر علمی	غلامرضا گرایبی‌نژاد
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 سپند شرقی - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳۱۶	
<a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a>	

## فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی .....	أ
۱- نظام برنامه ریزی توسعه در ایران .....	۱
۲- چارچوب مفهومی رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور .....	۴
۳- زمینه سازی برای عملیاتی کردن چارچوب توسعه اجتماع محور .....	۸
۳-۱- حمایت حاکمیتی به منظور عملیاتی کردن چارچوب برنامه ریزی اجتماع محور .....	۸
۳-۲- ظرفیت سازی به منظور عملیاتی کردن چارچوب برنامه ریزی توسعه اجتماع محور .....	۱۰
۳-۲-۱- ظرفیت سازی برای راهبری و هدایت فرآیند چشم انداز ملی .....	۱۰
۳-۲-۲- ظرفیت سازی برای برنامه ریزی توسعه بخشی .....	۱۱
۳-۲-۳- ظرفیت سازی برای راهبری و هدایت فرآیند برنامه ریزی توسعه در سطوح زیر ملی .....	۱۱
۳-۲-۴- ظرفیت سازی برای مشارکت در برنامه ریزی توسعه .....	۱۲
۳-۲-۵- ظرفیت سازی برای مدیریت تعارضات ذینفعان مجری پیشرانهای توسعه .....	۱۳
۳-۲-۶- ظرفیت سازی برای سیستم نظارت ملی .....	۱۴
۳-۲-۷- مدیریت دانش و حمایتگری .....	۱۶
۳-۲-۸- ظرفیت سازی برای تمرکززدایی و توسعه سرزمینی .....	۱۷
۴- فرایند یکپارچه توسعه سرزمینی اجتماع محور .....	۱۹
۴-۱- جریان سازی .....	۱۹
۴-۲- هم افزایی و سرعت بخشیدن به اقدامات .....	۱۹
۴-۳- حمایت سیاستی .....	۲۰
۵- برنامه اقدام رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور .....	۲۳
۵-۱- برنامه ریزی، سیاستها و استراتژیها .....	۲۳
۵-۲- حکمرانی چندسطحی .....	۲۴
۵-۳- تأمین مالی و بودجه .....	۲۶
۵-۴- داده ها و اطلاعات .....	۲۶
۵-۵- مشارکت .....	۲۷
۶- نقش ها و ظرفیتها برای اقدام در سطوح مختلف سازمانی .....	۲۸
۷- بسته سیاستی .....	۳۰
۷-۱- اهداف .....	۳۰
۷-۲- اصول راهنما .....	۳۰
۷-۲-۱- درونزا .....	۳۰
۷-۲-۲- تدریجی / افزایشده .....	۳۱
۷-۲-۳- چندسطحی .....	۳۱
۷-۲-۴- اصل یکپارچگی .....	۳۱

۳۲ ..... ۳-۷- سیاست‌ها و راهبردها

۳۶ ..... منابع

## فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۶.....	شکل ۱: اجزای برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع محور.....
۷.....	شکل ۲: چارچوب مفهومی رویکرد برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور.....
۸.....	شکل ۳: نقاط ورودی برای حمایت‌گری در فرایند برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور.....
۱۵.....	شکل ۴: نیازسنجی برای نظارت بر اهداف برنامه‌ریزی توسعه و ظرفیت‌سازی آماری.....
۱۷.....	شکل ۵: حوزه‌های اصلی ظرفیت‌سازی.....
۲۰.....	شکل ۶: محلی‌سازی اجرای استراتژی برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور.....

## فهرست جداول

صفحه	عنوان
۲	جدول ۱: شکاف‌های حاکمیت چندسطحی در ایران
۱۹	جدول ۲: چارچوب عملیاتی جریان‌سازی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور
۲۱	جدول ۳: تغییر فرایند برای جریان‌سازی و تسریع و حمایت از اهداف برنامه‌ریزی توسعه در سطح نهادهای دولتی محلی
۲۹	جدول ۴: حوزه‌های عملکردی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور



## خلاصه مدیریتی

رویکرد توسعه سیاسی در برنامه‌های توسعه کشور ماهیتی دولت‌محور، متمرکز و متخصص‌محور که پایگاه اجتماعی محدود دارد و به لحاظ شمولیت و دربرگیرندگی دیدگاه‌ها، تعلق اجتماعی محدودی را نشان می‌دهد. هماهنگی‌های بین بخشی به شدت تضعیف شده که این کاهش با تضعیف عملکرد اقتصادی همراه است. در این گزارش، برای حمایت از فرایند فراگیر و پاسخگوتر کردن دولت، بر ظرفیت‌سازی نهادها در سطح منطقه‌ای، محلی و توانمندسازی مردم به عنوان ذینفعان اصلی در فرایند سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور، تأکید شده است که به توانمندسازی دولت مرکزی نیز می‌انجامد. در رویکرد توسعه اجتماع‌محور، الزامات در ساختار و سیستم‌های مدیریت و حکمروایی چندسطحی و چندکنشگری از طریق اصلاح سیاست و ظرفیت‌سازی نهادی عمل می‌کنند. به این ترتیب، فرایند سرمایه‌گذاری مالی راهبری می‌شود و دیگر نهادهای عمومی و غیردولتی مسئولیت حمایت فنی و تخصصی کارشناسان را به منظور تسهیل مشارکت محلی، یکپارچگی بهتر برنامه‌ها و فعالیت‌های مرتبط با فرایند برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور ارائه می‌دهند.

این گزارش در تدوین بسته سیاستی برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور سه ویژگی مهم را مد نظر دارد که عبارت‌اند از: ۱- رویکردهای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی معطوف به ریشه‌کنی فقر شدید و کاهش نابرابری و محرومیت‌زدایی اجتماعی و اقتصادی؛ ۲- سیستم‌های مدیریت مشارکتی فراگیر و کارآمد؛ و ۳- تاب‌آوری برای حفظ دستاوردهای توسعه در مواجهه با مخاطرات طبیعی و تعارضات اجتماعی. همچنین در ارائه این بسته به اصلاح نهادی و ظرفیت‌سازی نهادهای سطح منطقه‌ای و محلی، به منظور تضمین دسترسی عادلانه‌تر به خدمات برای فقرا و سایر گروه‌های محروم تأکید شده است. این بسته سیاستی، طرح‌ها و برنامه‌های آتی در مورد مدیریت و توسعه اجتماع‌محور را هدایت می‌کند و چگونگی یکپارچگی رویکرد پیشنهادی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور را در سطح سیاستگذاری و برنامه‌های توسعه کشور برجسته می‌نماید. همچنین نقش‌هایی برای ذینفعان متعدد در سطوح مختلف پیشنهاد می‌کند و اقدامات راهبردی که باید برای عملیاتی‌سازی چارچوب توسعه اجتماع‌محور انجام شود را نشان می‌دهد. در این گزارش همواره بر اهمیت ایجاد مشارکت‌های چندجانبه، چندسطحی و چندکنشگری به منظور اجرای این فرایند تأکید شده است؛ زیرا بدین واسطه مشارکت خودجوش، داوطلبانه، تعامل و بهره‌گیری از دارایی‌ها و نقاط قوت بازیگران مختلف را تسهیل می‌کند. ماهیت کل‌نگر توسعه سرزمینی پایدار مستلزم آن است که اصول دیدگاه اجتماع‌محور که چندکنشگری و چندسطحی، درون‌زا و از نظر فضایی یکپارچه است را برای درک روابط بین مسائل و چالش‌های توسعه اتخاذ 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»، چون مدیران و مسئولین محلی نه‌تنها برنامه توسعه ملی را بهبود می‌بخشند بلکه منابع اضافی را نیز به ارمان می‌آورند. این رویکرد باید با بافت توسعه محلی (سطح خرد) و نظام سیاسی (سطح کلان) منطبق شود تا بتواند پاسخی مفهومی و عملیاتی به نیازهای توسعه ارائه دهد. باید ظرفیت‌سازی نهادی کافی در سطح ملی ایجاد شود و سطح محلی برای مدیریت فرایندها و ابتکار عمل باید به اندازه کافی توانمند باشد تا منابع را برای توسعه بسیج کند. همچنین توسعه و ارتقای کیفیت زندگی در رویکرد اجتماع‌محور مستلزم موارد زیر است: ۱- حمایت در سطح محلی و اجتماعات هدف برای ایجاد کارآمدی بیشتر، از جمله توجه به نابرابری‌ها در مناطق و گروه‌های آسیب‌پذیر؛ ۲- رسیدگی به شکاف‌ها و ضعف دانش در ساختار نهادی برای حرکت فراتر از «پایلوت‌ها» و پروژه‌محوری؛ و ۳- حمایت از کنشگری در سطح محلی. به منظور عملیاتی کردن چارچوب توسعه اجتماع‌محور به عنوان یک مسیر عملیاتی برای محلی‌سازی سیاست‌های توسعه سرزمینی، ظرفیت‌سازی در ۷ حوزه اصلی مورد تأکید است: ۱- ظرفیت‌سازی برای راهبری و هدایت فرایند تدوین چشم‌انداز ملی؛ ۲- ظرفیت‌سازی برای برنامه‌ریزی توسعه‌بخشی؛ ۳- ظرفیت‌سازی برای راهبری و هدایت فرایند برنامه‌ریزی توسعه در سطوح زیرملی؛ ۴- ظرفیت‌سازی برای مدیریت مناسبات و مبادلات سرزمینی؛ ۵- ظرفیت‌سازی برای تقویت انسجام اجتماعی و اجتماعات متعارض؛ ۶- ظرفیت‌سازی برای مدیریت دانش و حمایتگری؛ ۷- ظرفیت‌سازی برای سیستم نظارت ملی؛ و ۸- ظرفیت‌سازی برای تمرکززدایی و توسعه سرزمینی. در فرایند برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی به منظور ایجاد چارچوب اقدام در حمایت از ظرفیت‌سازی، دستورالعمل‌هایی برای هماهنگی برنامه مشترک ملی و حمایتگری از محلی‌سازی اهداف توسعه توسط هر وزارتخانه تدوین خواهد شد. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی ذیل آن به عنوان یک تیم اصلی بین‌بخشی توسعه محلی (کمیته راهبری) در سطح مناطق با ایجاد بستری برای گفتگو، نظارت و پاسخگویی به انحرافات از هماهنگی در برنامه توسعه ملی، این روند را تسهیل می‌کند. مکانیسم تأمین مالی برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور از منابع بین‌المللی، ملی و دارایی‌های منطقه‌ای، این امکان را فراهم می‌کند که حمایت از ظرفیت‌سازی در برنامه‌های توسعه برای محلی‌سازی اهداف سیاست توسعه ملی بسیج شوند. عاملان کلیدی چنین رویکرد یکپارچه‌ای، نهادهای دولتی محلی و منطقه‌ای هستند که به همراه سایر ذینفعان نقش مهمی در ترویج، ایجاد و حفظ مشارکت پویای تحول‌آفرین «از پایین به بالا» ایفاء می‌کنند.

## ۱- نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران

رویکرد توسعه سیاسی در برنامه‌های توسعه ج.ا.ایران ماهیتی دولت‌محور 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 مشارکت مستمر و مؤثر ذینفعان را تأمین و تضمین کند (UNDP, 2009). برنامه‌ریزی توسعه در کشور ماهیتی از بالا به پایین، متخصص محور و با پایگاه اجتماعی محدود دارد. برنامه توسعه ملی که به این روش ارائه می‌گردد معمولاً توسط تیم‌های فنی در سازمان برنامه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی دفتر رئیس‌جمهور، وزارتخانه‌ها و شورای عالی اقتصادی هدایت می‌شود. محتوای چنین طرح‌هایی برای مخاطبان با سواد فنی و اقتصادی طراحی شده است. گاهی اوقات، خلاصه‌های ساده‌تر و فنی کمتری برای افکار عمومی منتشر می‌شود. برنامه‌های توسعه در این قالب، لحاظ شمولیت و دربرگیرندگی دیدگاه‌ها و ایده‌های همه گروه‌های اجتماعی، تعلق اجتماعی محدودی را نشان می‌دهند؛ اما با ایده‌های نخبگان (سیاسی، بوروکراتیک و دولتی) شکل می‌گیرند. تجارب کمی وجود دارد که فرایندهای دولتی، ارزش‌ها و چشم‌انداز طرح را به رسمیت شناخته یا جامعه وسیع‌تری را درگیر کرده باشند. در برخی از برنامه‌ها بیان می‌شود که با همه ذینفعان «مشاوره» صورت گرفته؛ اما مشخص نیست که از چه مکانیسم‌هایی استفاده شده است.

نظام سیاستگذاری و اداره امور در ایران به شدت متمرکز و یک شکل بوده و در آن نقش اندکی برای توانایی‌ها و ظرفیت‌های خوداداره‌کنندگی مناطق مختلف کشور در نظر گرفته شده است. بر همین منوال، نبود 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 نارسایی نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای به شمار می‌رود. صرف نظر از مسئله بالا آنچه مشخص است اینکه دستیابی به هماهنگی‌های بین بخشی به شدت تضعیف شده است. حال چه این امر را ناشی از فقدان اراده سیاسی برای اجرای برنامه یا ناشی از پیچیدگی بیشتر ساختار سیاسی جهت ایجاد هماهنگی (ایجاد نهادهای متعدد برنامه‌ریز) بدانیم، 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.

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 تحت 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 می‌رفته است. در نهایت، پیامد این سیاست‌ها منجر به هدررفت منابع، عدم تعادل منطقه‌ای و شکاف و فاصله تاریخی ایران با کشورهای پیشرفته شده است (جدول ۱).

جدول ۱: 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 موازی‌کاری بین بخش‌ها و سطوح	راه‌حل‌های بین‌بخشی 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 زیر ملی 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: امیرحاجلو، ۱۴۰۱: ۱۱۰

در کشورهایی با حکمروایی بسته، برنامه توسعه ملی معمولاً شبیه «جهان‌بینی حاکم» از «آنچه برای «رعیت» خوب است»، به جای یک بینش جمعی است. این برنامه‌ها عموماً بسیار خوب نوشته شده و هزینه‌زا بوده و اهداف روشنی را تعیین می‌کنند. محتوا به شدت به سمت اقتصاد، امور مالی و تجارت منحرف شده است، اگرچه در برخی موارد توجه به مدیریت عمومی و مسائل اجتماعی معطوف گردیده است. همچنین تأکید محدودی بر زمینه‌های اجتماعی و زیست‌محیطی وجود دارد و سند برنامه دارای یک «مالک» اصلی است که مسئول نتایج می‌باشد؛ اما مکانیسم‌های نظارتی به وضوح بیان نمی‌شوند (Admos et.all, 2019: 83). اگرچه عبارات کلیدی مانند پایداری، تغییرات آب و هوا در این قبیل طرح‌ها ظاهر شده اما واضح است که این واژه‌ها فقط به صورت سطحی درگیر

می‌شوند. هیچ مدرکی مبنی بر اجتماعی بودن این طرح وجود ندارد، اگرچه در برخی از آنها به «مشورت» با جامعه اشاره شده است. این برنامه‌ها بر مبنای عقلانیت خطی است و از بالا هدایت می‌شوند و به‌جای اینکه مبتنی بر شواهد و زمینه‌محور باشند، سعی در تقلید از عناصر برنامه‌های کشورهای موفق دارند. اغلب بررسی و توجیه منسجم کمی برای اولویت‌های کلیدی فهرست شده یا نحوه ارتباط آنها با یکدیگر وجود دارد.

## ۲- چارچوب مفهومی رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور

توسعه سرزمینی چیست و برای توانمندسازی مقامات محلی جهت به کارگیری آن به چه چیزی نیاز است؟ صفت سرزمینی معمولاً به ۱- یکپارچگی فضایی؛ و ۲- مقیاس جغرافیایی توسعه اشاره دارد.

در مفهوم اول، توسعه سرزمینی به توسعه چندبخشی یکپارچه در یک بخش خاص از قلمرو اشاره دارد که توسط یک چشم‌انداز فضایی از آینده مطلوب هدایت می‌شود و به وسیله سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک در زیرساخت‌های فیزیکی و مدیریت زیست‌محیطی پشتیبانی می‌گردد. این تعریف اشاره‌ای به مقیاس‌ها (محلی، منطقه‌ای، ملی یا فراملی) ندارد و به طور یکسان در مورد هر یک از آنها صدق می‌کند.

در مفهوم دوم (سرزمین به‌عنوان یک عنصر منفعل)، توسعه سرزمینی صرفاً یک اصطلاح فراگیر برای توسعه بخش‌های خاص (معمولاً زیر ملی) از قلمرو است. این‌ها ممکن است یک حوزه اداری سیاسی شهری، کلان‌شهری، منطقه‌ای یا روستایی باشند؛ اما همچنین حوزه آبخیز، ساحلی، کوهستانی، مناطق مرزی و غیره را هم شامل می‌شود.

کسانی که توسعه سرزمینی را به عنوان توسعه یکپارچه فضایی یک قلمرو خاص تعریف می‌کنند، ممکن است عملکرد پیچیده بخش‌های اقتصادی و اجتماعی را در مقیاس‌های مختلف دستکم بگیرند و دامنه و امکان‌پذیری هماهنگی آنها توسط مقامات محلی را اغراق کنند. آنها ممکن است دیدگاهی بیش از حد محلی داشته باشند و ماهیت چندمقیاسی و چندبازیگری توسعه سرزمینی را پنهان کنند (امیرحاجلو، ۱۴۰۱).

کسانی که توسعه سرزمینی را در مفهوم دوم تعریف می‌کنند، توسعه‌ای که در یک قلمرو اتفاق می‌افتد (هر مقیاسی که باشد)، ممکن است تفاوت‌های مهم، عمدتاً سیاسی و نهادی مکان‌ها را در مقیاس‌های مختلف در ترویج توسعه اجتماع محور نادیده بگیرند. بارزترین مثال، تفاوت در دامنه و روش‌ها، مشارکت مردم در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های عمومی در مقیاس شهری یا منطقه‌ای است. آنها ممکن است ماهیت درون‌زای توسعه محلی و نقشی را که سرزمین به عنوان عنصر فعال و نه منفعل توسعه ایفاء می‌نماید، پنهان کنند.

تعریف بهتری از توسعه سرزمینی مورد نیاز است. این مفهوم باید بر اساس مفهوم توسعه محلی با بررسی سیر تکاملی آن از اوایل دهه ۸۰، ساخته شود تا در نهایت توسعه سرزمینی را به عنوان یک مفهوم‌سازی خاص‌تر و مرتبط با سیاست از توسعه محلی درک کند (Romeo, 2015).

این گزارش بر نقش کلیدی مدیریت محلی (روستا/شهر/شهرستان/استان) در پیوند دادن شهروندان (اجتماعات محلی، نهادهای عمومی و مردمی) با دولت و تضمین مالکیت و مشارکت آنان در برنامه‌های توسعه کشور تأکید می‌کند. در واقع حکمروایی محلی به‌مثابه لنگرگاه و نقطه عطف دستیابی به توسعه سرزمینی پایدار است. این مهم از طریق حمایت بیشتر از مدیریت و مقامات محلی برای توانمندسازی و ظرفیت‌سازی آنان به منظور ایفای کامل نقش‌های خود فراتر از ارائه خدمات عمومی و افزایش مشارکت و پاسخگویی در سطوح زیرملی تأکید دارد؛

بنابراین اطمینان از ارتباط نزدیک بین توسعه محلی با مفهوم توسعه سرزمینی مهم است. زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی توسط سیستم‌های حکمروایی و ساختار نهادی شکل می‌گیرند و برعکس.

اهداف برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور باید بر پنج حوزه تأثیرگذاری آینده‌نگر متمرکز شود:

۱- نظام سیاست‌گذاری مؤثر و کارآمد؛

۲- توانمندسازی مالی، سیاسی و اداری نهادهای محلی (سطوح زیرملی)؛

۳- زمینه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی با ثبات و با امنیت؛

۴- ارتقای شهروند منفع‌ل به یک شهروند متعهد، فعال و مشارکت‌جو؛

۵- حمایت از تحلیل نهادی منسجم و یک دیدگاه سیستمی باز، چندبخشی برای درک روابط بین مسائل و چالش‌های توسعه محلی.

ماهیت کل‌نگر توسعه سرزمینی مستلزم چارچوب حکمروایی و توسعه محلی برای اتخاذ رویکرد سیستمی باز و سیستم‌های چندبخشی، چندعملکردی و یکپارچه‌نگر برای درک روابط بین مسائل و چالش‌های توسعه محلی است.

در راستای محلی‌سازی اجرای اهداف برنامه توسعه سرزمینی اجتماع محور نیاز به یک رویکرد چندسطحی و چندبخشی دارد که بر اساس مزیت‌های نسبی مناطق، نیازها و ظرفیت‌های اجتماعات هدف باشد و تحت شرایطی عمل می‌کند تا سیستم‌های بوروکراتیک دولتی بتوانند تغییرات را درک و اعمال نمایند (Lucci, 2015). علاوه بر این، درک پیچیده‌تری از زمینه نهادها در سطوح مختلف و همچنین روابط پیچیده‌ای که دولت و اجتماع را در سطح محلی پیوند می‌دهد، ضروری است. برای این منظور، ابزارهای تحلیلی مؤثری مورد نیاز است تا مناطقی را شناسایی کند که می‌توان در آن‌ها اقدام مؤثری آغاز کرد. مدیریت محلی نیز از این ابتکارات برای موفقیت بیشتر حمایت می‌کند.

مدیریت محلی در تمام سطوح زیرملی، یک نهاد حاکمیتی است که نسبت به اقدامات در یک منطقه رسمی، اعم از استان، شهرستان، بخش، دهستان، نقاط روستایی یا شهری یا پیراشهری دارای اختیارات قانونی است: مقام سیاسی/ اجرایی؛ یک نهاد/ سازمان جانشین نهاد ملی؛ و کادر فنی، ابزارهای اداری برای مدیریت محلی می‌باشند و تسهیل‌کننده اصلی کل فرایند حکمروایی محلی برای دستیابی به توسعه اجتماع محور هستند. حکمروایی محلی به طیف وسیعی از تعاملات بین بازیگران در سطح زیرملی، از دولت‌های محلی گرفته تا بخش خصوصی، جامعه مدنی و سازمان‌های مردمی و غیردولتی اشاره دارد (UNDP, 2004).

توسعه اجتماع محور هم یک فرایند و هم یک نتیجه است. به عنوان یک فرایند، بسیاری از ذینفعان - سازمان‌های جامعه مدنی، جوامع محلی، دولت‌های محلی، شرکت‌های بخش خصوصی و مؤسسات ملی را شامل می‌شود. به عنوان یک نتیجه، پاسخی جمعی به تغییر مطلوب مانند افزایش دسترسی به خدمات، فرصت‌های اقتصادی و بهبود

ملموس در کیفیت زندگی و انتخاب‌های اجتماعات محلی است. منطق بنیادی استفاده از الگوی اجتماع‌محور در پاسخ به نتایج الگوی برنامه‌ریزی سنتی است که متمرکز بر رویکردهای بالا به پایین بود. به هر حال این الگو در صدد 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. هنگام انتخاب تیم‌های اقدام محلی با استراتژی‌های متناسب با آنها، کیفیت مشارکت از اهمیت زیادی برخوردار است (امیرحاجلو، ۱۴۰۰: ۱۳).

ماهیت یکپارچه رویکرد توسعه سرزمینی، مستلزم همکاری قوی در بین بخش‌ها است. مسائلی مانند سلامت و تغییرات آب و هوایی و مسائلی از این دست که اثر بخشی آن در همه بخش‌ها نمود دارد، نیازمند هماهنگی بین بخشی است. ماهیت یکپارچه اهداف برنامه‌ریزی توسعه مستلزم اصلاح نهادی در داخل دستگاه‌های دولتی اجرایی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی است که شامل چندین وزارتخانه، ادارات و سازمان‌های دولتی می‌شود. این سطح از همکاری بین بخشی نیازمند ابزارهای برنامه‌ریزی نوآورانه است که از چارچوب‌ها و مشوق‌ها برای هماهنگی فعالیت‌های بین وزارتخانه‌ای استفاده می‌کند (UNDP, 2017: 14). روابط و پیوندها به صورت افقی با سایر بازیگران محلی و به صورت عمودی با سایر سطوح در زنجیره‌های تأمین و ارائه خدمات، بهبود می‌یابند. اولویت‌ها و نقاط ورود ممکن است متفاوت باشد (امیرحاجلو، ۱۴۰۰).



شکل ۱: اجزای برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور

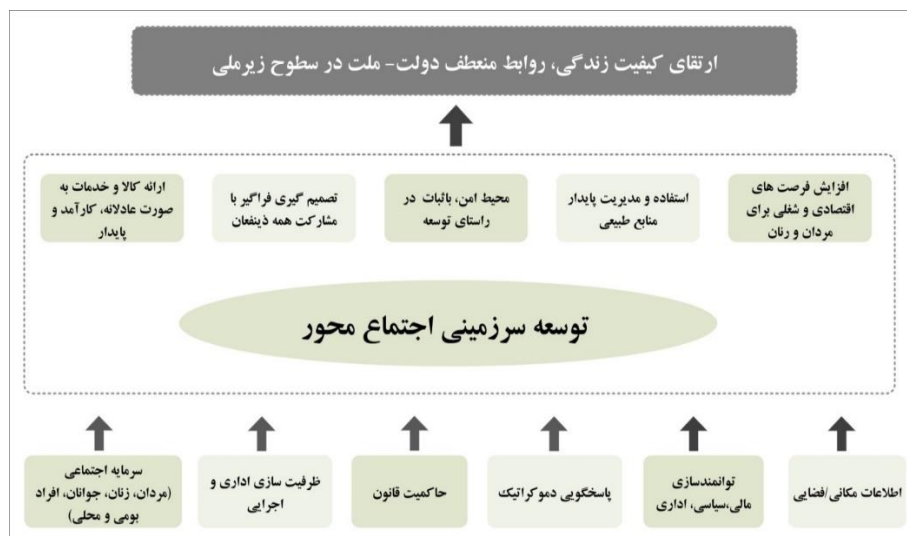
فرایند توسعه یکپارچه محلی شامل ارائه جامع و هماهنگ ورودی‌های کلیدی توسعه محلی است که منتهی به دو دستاورد مهم می‌شود: ۱- بهبود کیفیت زندگی مردم که از نظر اثرات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی ارزیابی



می‌شود؛ و ۲- روابط انعطاف‌پذیرتر دولت- ملت در سطح محلی که از طریق نهادهای رسمی و غیررسمی قوی‌تر، قانونی و قابل اعتمادتر که از حاکمیت قانون پیروی می‌کنند ابراز می‌شود.

ورودی‌های کلیدی مستقیماً تحت تأثیر جغرافیا (زمینه) و سیستم حاکمیتی حاکم هستند و عبارتند از: تسهیل پاسخگویی دموکراتیک مبتنی بر فرایندهای سیاسی شفاف و فراگیر؛ رواج حاکمیت قانون که از حقوق اساسی همه حمایت می‌کند و تضمین دسترسی به مکانیسم‌های جبران خسارت قانونی (رسمی و غیررسمی)؛ توسعه ظرفیت اداری لازم برای مدیریت توسعه و خدمات‌رسانی؛ تسهیل توانمندسازی مالی و تأمین منابع لازم و تسریع حیاتی در تشکیل سرمایه اجتماعی. دسترسی به سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی باز نیز مهم است تا توانایی ثبت، ارزیابی و نظارت بر تغییرات مهم جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی جوامع خود را افزایش دهد (کارتوگرافی شهروندی). اهداف محلی این مفهوم کاهش تعداد مداخلات موازی (که هزینه محلی هنگفتی را بدون ایجاد نتایج بهتر تحمیل می‌کند)، برای اجتناب از الزام گزارش‌دهی متعدد و مداخلات محلی هماهنگ، قابل پیش‌بینی و مناسب برای دستیابی به اهداف توسعه سرزمینی است. یک رویکرد یکپارچه موفق به حکمروایی و توسعه محلی منجر به پنج خروجی اصلی زیر خواهد شد:

- ۱- ارائه عادلانه و مؤثر کالاها و خدمات،
- ۲- فرایندهای تصمیم‌گیری فراگیر شامل زنان و مردان، جوانان و همچنین مردم محلی و گروه‌های دیگر؛
- ۳- محیط امن و باثبات با حاکمیت قانون؛
- ۴- استفاده و مدیریت پایدار منابع طبیعی و
- ۵- افزایش فرصت‌ها و مشاغل اقتصادی برای زنان و مردان با توجه ویژه به جوانان بیکار.



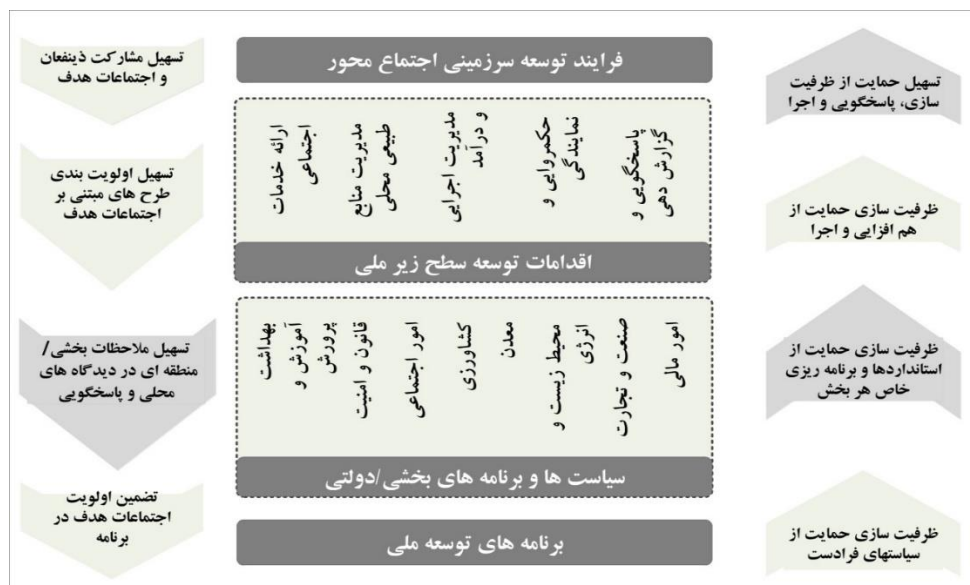
شکل ۲: چارچوب مفهومی رویکرد برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور

### ۳- زمینه‌سازی برای عملیاتی کردن چارچوب توسعه اجتماع محور

انطباق چارچوب توسعه اجتماع محور بر بافت و زمینه ملی به این معنی است که سیستم‌های ملی به عنوان ساختار کلان تر به منظور اصول همگرایی ملی، عمل می‌کنند. توسعه اجتماع محور از طریق ساختار و فرایندهای حکمروایی یک کشور شکل می‌گیرد؛ بنابراین، سیستم حکمروایی چندسطحی باید با ارائه خدمات در حمایت از حقوق، تضمین شمولیت و انعطاف‌پذیری در حفظ دستاوردهای توسعه مرتبط باشد. در شرایط حساس تاریخی حاضر نیز باید تنش را کم و مدیریت کرد و احتمال تکرار تعارضات را کاهش داد. فرایند برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور باید با ارزیابی روشن و اطمینان از تعریف نقش‌ها، کارکردها و فرایندها آغاز شود که معمولاً توسط چرخه هنجاری چشم‌انداز و برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی برای برنامه‌ریزی اجتماع محور دنبال می‌شود. بخش‌هایی که توسط وزارتخانه‌ها نمایندگی می‌گردند موظفند اهداف توسعه ملی را با پروگرام‌های اجرایی بخشی خود تعریف کنند. بخش‌های مرتبط با برنامه‌ریزی توسعه، در سطح اجتماعات هدف اولویت‌بندی و انتخاب خواهند شد. سطوح بخشی نیاز به مهارت‌های فنی خاص مرتبط با وزارتخانه‌ها دارد.

#### ۳-۱- حمایت حاکمیتی به منظور عملیاتی کردن چارچوب برنامه‌ریزی اجتماع محور

حمایت حاکمیتی ممکن است شامل: ۱- حمایت از ظرفیت‌ها برای توسعه پروگرام‌های اجرایی خاص در هر بخش و تنظیم استانداردها و دستورالعمل‌ها برای محلی‌سازی سیاست‌های ملی؛ ۲- تسهیل پاسخ‌های بخشی و گفتگوهای بین بخشی؛ و ۳- تسهیل مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی در تأثیرگذاری بر پاسخ‌های خاص بخشی به استراتژی توسعه سرزمینی برای دستیابی به اهداف آن.



شکل ۳: نقاط ورودی برای حمایت‌گری در فرایند برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور

برنامه‌ریزی توسعه اجتماعی محور سه نقش کلیدی را ایفا می‌کند: ۱- تجمیع آرمان‌ها، مشکلات و نیازهای اجتماعات هدف، توجه به پروگرام‌های اجرایی ملی و برنامه‌های بخشی؛ ۲- تحلیل و تعیین اهداف و راهبردها برای اهداف توسعه اجتماعات هدف؛ و ۳- تطبیق آرمان‌های اجتماعات هدف با اولویت‌های استراتژیک در برنامه‌های فضایی ملی. حمایت در سطح مدیریت محلی (استان، شهرستان، شهر و روستا) شامل موارد زیر می‌شود (Dennis et al., 2007).

- ۱- ایجاد رهنمودهایی برای توسعه و اجرای طرح/ استراتژی توسعه زیرملی برای اهداف توسعه سرزمینی و آموزش مرتبط برای مدیران و مسئولین محلی است؛
  - ۲- حصول اطمینان از اینکه سیاست‌های ملی «حامی فقرا» هستند، به نیاز گروه‌های اقلیت پاسخ می‌دهند، توسعه اقتصادی اجتماعات را تسهیل می‌کنند، محیط‌زیست پایدار را بهبود می‌بخشند، تاب‌آوری را در برابر تأثیرات مخرب بلایا افزایش می‌دهند و به تعارضات، حساس هستند؛
  - ۳- تسهیل مالکیت محلی طرح‌های توسعه با مشارکت اعضای جامعه، جامعه مدنی و بخش خصوصی؛
  - ۴- هماهنگ کردن حمایت محلی از ذینفعان توسعه برای جلوگیری از تعدد مداخلات و موازی‌کاری. اجرای هماهنگ طرح توسعه اجتماعی محور با اهداف، اقدامات، بودجه و سیستم‌های نظارتی روشن باید تضمین کند که سرمایه‌گذاری‌ها، پروژه‌ها و خدمات با مشارکت مؤثر اجتماعات هدف ارائه می‌شوند.
- در سطح اجتماعات هدف بر سه حوزه کلیدی مشارکت، اجرا و پاسخگویی تأکید می‌شود که حمایت دولت به صورت موارد زیر اعمال گردد:

- ۱- بسیج اجتماعات هدف با سازماندهی منابع برای ابتکارات اجتماعی؛
- ۲- سازماندهی سیستم‌های اجتماعی برای مشارکت فراگیر در تولید پروگرام‌های اجرایی خاص؛
- ۳- حمایت از اجتماعات هدف برای تحقق سازوکار مشارکت محلی، درخواست پاسخگویی از نمایندگان اجتماعات هدف و جمع‌آوری نیازها و ترجیحات آنان برای تقویت اولویت‌های برنامه‌ریزی توسعه محلی و سپس ملی؛
- ۴- نظارت و جلوگیری از کنترل تصمیم‌گیری اجتماعات هدف توسط نخبگان؛
- ۵- حمایت فنی مناسب برای استراتژی‌های توسعه اجتماعی محور؛
- ۶- حمایت از مکانیسم‌های هماهنگی قوی برای اجتناب از اقدامات بخشی، سیلویی و اطمینان از یکپارچگی مداخلات بخشی.

سه عنصر اساسی برای عملیاتی کردن این چارچوب عبارتند از: ظرفیت‌سازی مدیریت محلی، تقویت نقش بازیگران غیردولتی (در سطوح محلی و ملی) و ایجاد بستری برای پاسخگویی. بازیگران غیردولتی در سطوح زیرملی باید به عنوان عوامل کلیدی برای بسیج، انتشار اطلاعات و تعامل با نهادهای زیرملی استفاده شوند. ظرفیت‌سازی گروه‌های جامعه مدنی به عنوان بخشی از مداخلات توسعه ملی با در نظر

گرفتن شرایط خاص کشور خواهد بود. همچنین ایجاد مسیرهای منظم برای ارتقای همکاری بین نهادهای محلی و بازیگران/ نهادهای غیردولتی در حمایت از رویکرد اجتماع‌محور مهم است. برای بازیگران/ نهادهای غیردولتی به همان اندازه مهم است که در شبکه‌های در حال توسعه که می‌توانند موقعیت چانه‌زنی آنها را افزایش دهند و مشارکت فعال در گفت‌وگوهای سیاسی با نهادهای زیرملی را تقویت کنند (Vienna, 2007: 26-29).

نقش حیاتی نهادهای دولتی در سطح منطقه‌ای و محلی، به پیوند مهمی بین بازیگران دولتی و غیردولتی در محلی‌سازی استراتژی‌های توسعه سرزمینی تبدیل می‌شود. در همگام‌سازی چارچوب اجتماع‌محور مهم است که:

- ۱- این چارچوب به عنوان بخشی از فرایند توسعه سرزمینی باشد؛ ۲- اهداف سازگار و اجرای هماهنگ بین بخش‌ها و نهادهای محلی در سطوح زیرملی حفظ شود؛ ۳- نقش نهادهای ملی و بخشی و نیز بازیگران محلی، به درستی تعریف شود؛ و ۴- فرایند حمایت از ظرفیت‌سازی به خوبی هدف‌گذاری و برای کل چرخه توسعه ارائه شده باشد.

### ۳-۲- ظرفیت‌سازی به منظور عملیاتی کردن چارچوب برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور

به منظور عملیاتی کردن چارچوب برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور به عنوان یک فرایند عملیاتی برای محلی‌سازی سیاست‌های توسعه سرزمینی، بر هفت حوزه اصلی ظرفیت‌سازی تأکید می‌شود که عبارت‌اند از:

- ۱- ظرفیت‌سازی برای راهبری و هدایت فرایند چشم‌انداز ملی (که باید شامل یک تحلیل نهادی و زمینه‌ای کامل باشد)؛

۲- ظرفیت‌سازی برای برنامه‌ریزی توسعه‌بخشی (متناسب با مسئولیت‌ها و اولویت‌های حاکم بر هر بخش)؛

۳- ظرفیت‌سازی برای راهبری و هدایت فرایند برنامه‌ریزی توسعه در سطوح زیرملی؛

۴- ظرفیت‌سازی برای مشارکت در برنامه‌ریزی توسعه؛

۵- ظرفیت‌سازی برای مدیریت تعارضات ذینفعان؛

۶- ظرفیت‌سازی برای مدیریت دانش و پشتیبانی؛

۷- ظرفیت‌سازی برای سیستم نظارت ملی؛

۸- ظرفیت‌سازی برای تمرکززدایی و توسعه سرزمینی (شکل ۴).

### ۳-۲-۱- ظرفیت‌سازی برای راهبری و هدایت فرایند چشم‌انداز ملی

چشم‌انداز ملی، فرایندی را برای جمع‌آوری دیدگاه‌ها، آرزوها و نیازهای توسعه در سطح محلی آغاز می‌کند. چشم‌انداز ملی شامل چهار فعالیت اصلی است: ۱- تحلیل ظرفیت نهادی؛ ۲- بسط استراتژی توسعه ملی و انطباق با آمایش سرزمین؛ ۳- ایجاد خط‌مشی حکمروایی و توسعه محلی و قوانین مورد نیاز برای تسهیل فرایند

محلی سازی؛ و ۴- ایجاد یک فرایند نظارت و ارزیابی ملی برای اندازه گیری پیشرفت در اجرای برنامه در سطح ملی و محلی.

ظرفیت نهادی باید به طور کامل ارزیابی شود تا شکاف های ظرفیتی که بر موفقیت استراتژی های ملی و زیرملی در برنامه ریزی توسعه اجتماع محور تأثیر می گذارد، شناسایی شود. تسهیل توسعه سرزمینی اجتماع محور مستلزم به کارگیری متخصصان و کار مشاوره های اساسی و طرح های ظرفیت سازی است که با ذینفعان در سطح ملی هماهنگ شده باشد. این حمایت از ظرفیت سازی شامل مدیریت زیست محیطی، فقرزدایی، کاهش خطر بلایای طبیعی، اصلاح نهادی بخش عمومی و ابزارهای برنامه ریزی مبتنی بر سیستم اطلاعات جغرافیایی است. در کشور ما در شرایط حساس تاریخی و با وجود تهدیدها و تحریم های خارجی، تحلیل تعارض نیز در این مرحله اولیه سیاست گذاری پوشش داده می شود. فرایند چشم انداز ملی ممکن است شامل تدوین یا اصلاح سیاست ها و قوانین ملی برای اجرا باشد. باید به صراحت بیان کرد که فرایند توسعه اجتماع محور چگونه باید ارزیابی شود. سیستم نظارت و ارزیابی می تواند به عنوان بخشی از فرایند، طراحی شود.

### ۳-۲-۲- ظرفیت سازی برای برنامه ریزی توسعه بخشی

تبدیل اهداف کلی استراتژی ملی به پروگرام های اجرایی- از طریق سیاست ها، برنامه ها، مقررات و سرمایه گذاری ها- توسط وزارتخانه ها یا سازمان های دولتی آغاز می شود. این امر ممکن است نیاز به حمایت از ظرفیت سازی در تدوین سیاست، گفتمان، مشاوره و هماهنگی، اجرا، نظارت، تنظیم استاندارد، مقررات و نظارت و ارزیابی داشته باشد.

### ۳-۲-۳- ظرفیت سازی برای راهبری و هدایت فرایند برنامه ریزی توسعه در سطوح زیرملی

از منظر حکمروایی، مهم است که مدیران و مسئولان محلی و منطقه ای این توانایی را داشته باشند که مردم را در تصمیم گیری هایی که بر زندگی آنها و توسعه جوامع شان تأثیر می گذارد، درگیر کرده و مشارکت دهند. دیدگاه های ذینفعان و اجتماعات هدف را می توان با حمایت از نهادهای محلی در سطوح زیرملی تقویت کرد. داده های حاصل از ارزیابی های محلی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و جغرافیایی از نهادهای محلی را می توان در یک فرایند ارزیابی واحد، یکپارچه کرد و با فرایند جمع آوری داده های ملی مرتبط نمود؛ بنابراین، این چارچوب از توسعه و استفاده از ابزار یکپارچه توسعه و حکمروایی محلی از محلی سازی سیاست های توسعه سرزمینی حمایت می کند.

اولویت بندی، پاسخی به منابع محدود است. کادر فنی و اداری نهادهای محلی می توانند برای تسهیل فرایند اولویت بندی، آموزش ببینند. مدیران محلی این اولویت ها را به اهداف میان مدت و برنامه های فضایی در سطوح

زیرملی، تبدیل می‌کنند. فرایند بودجه‌ریزی برای نهادهای زیرملی به اندازه نهادهای ملی، چالش‌برانگیز است. این امر در درجه اول به این دلیل است که تخصیص منابع در بسیاری از کشورها شفاف نیست که باعث می‌شود رابطه بین برنامه و بودجه مبتنی بر احتمالات شود. فساد و گزارش‌های غیر قابل اتکا نیز چالش‌های اصلی برای مدیریت محلی است. حمایت دولت می‌تواند بر توسعه مکانیسم‌های نهادی، از جمله ظرفیت‌سازی برای کاهش فساد و تسهیل گزارش‌دهی و پاسخگویی شفاف، تمرکز کند (UNDP, 2010).

### ۳-۲-۴- ظرفیت‌سازی برای مشارکت در برنامه‌ریزی توسعه

ذینفعان توسعه به طور فزاینده‌ای درگیر مشارکت‌های نامتقارن و متعارض می‌باشند و به دنبال تکمیل یکدیگر و مشارکت در گفتگوی معنادار، در تمامی حوزه‌ها و سطوح هستند. افزایش روابط متقابل اقتصادی و اجتماعی بین سطوح مختلف، تأثیر مهمی بر استراتژی‌ها و نتایج برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور دارد که ممکن است تحت تأثیر تصمیم‌ها، مقررات و استانداردها قرار گیرد. پیوندهای متقابل بین مناطق دور و نزدیک با جریان‌های سرمایه انسانی، داده‌ها و دانش، منابع مالی، مبادلات فرهنگی و غیره مرتبط است. باید از توسعه ظرفیت‌های نهادهای محلی و منطقه‌ای برای مدیریت ارتباطات و شبکه‌های متعددی که در بخش‌های عمومی- خصوصی و مرکزی- محلی حضور دارند، حمایت شود. برنامه توسعه، مدیریت محلی و منطقه‌ای را برای ایجاد و تسهیل چنین شبکه‌ها و چارچوب‌های نهادی در سطح محلی که امکان چشم‌انداز مشترک و اجرای مؤثر راه‌حل‌ها و استراتژی‌های توسعه بین بخشی را در سطح محلی فراهم می‌کند، به طور مؤثر توانمند خواهد کرد.

در کشور ما با تنوع قومی و فرهنگی، ظرفیت گروه‌های مختلف برای گرد هم آمدن در منطقه، قومیت یا اعتقادات (برای پاسخ به بحران‌ها، نوآوری و سازگاری با تغییرات سریع اجتماعی و اقتصادی) به یک دارایی حیاتی برای برنامه‌ریزی توسعه ملی تبدیل می‌شود. در این زمینه، حکمروایی محلی و توسعه اجتماع محور از تقویت موارد زیر حمایت می‌کند:

- ۱- ایجاد فضایی برای تقویت گفتگو و اعتماد در میان اجتماعات هدف؛
- ۲- سازوکارهای سنتی و مدرن برای حل و فصل تعارضات محلی بر سر زمین، هویت و منابع طبیعی؛
- ۳- ارائه خدمات توسط مدیریت محلی به طوری که پاسخگویی مسائل قومی و هویتی باشد و بر اساس برابری و شمولیت انجام شود.
- ۴- برنامه توسعه ملی از تقویت مشارکت مدنی بین اجتماعات هدف، به‌ویژه از طریق اقلیت‌ها به حاشیه رانده شده، جوانان و زنان و ... حمایت می‌کند.

### ۳-۲-۵- ظرفیت سازی برای مدیریت تعارضات ذینفعان مجری پیشران های توسعه

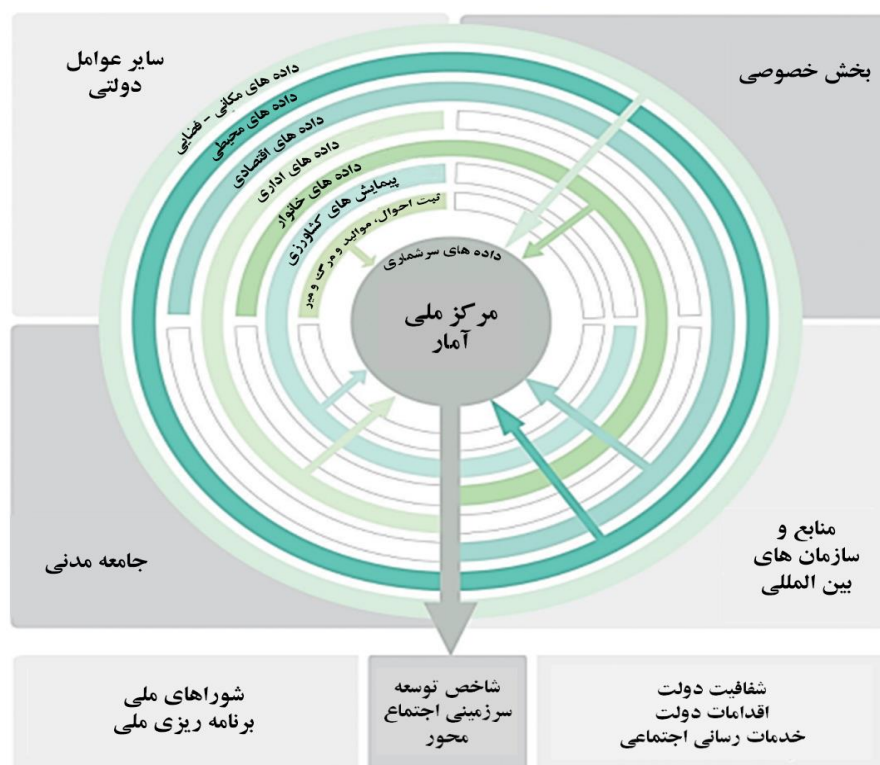
تعارض در لغت به معنی اختلاف داشتن با یکدیگر است (در لغتنامه دهخدا و فرهنگ معین)؛ و ساده ترین تعریف برای آن، عدم وجود توافق بین دو نفر یا گروه است (Abbott, 2012؛ قانع، ۱۳۹۳). تعارض را به صورت فرایندی تعریف می کنند که با احساس تأثیرپذیری منفی یک فرد یا گروه، از شخص یا گروه دیگری آغاز می شود. چنانچه اقدامات یک گروه، مانع فعالیت های گروه دیگر شود و یا کارآمدی عملکرد طرف دیگر را کاهش دهد، تعارض حاصل شده است (BiodivERsA, 2013: 3). نخستین گام در مدیریت تعارض ذینفعان مجربان پیشران های توسعه، شناسایی ذینفعان است. در گام دوم، شناسایی تعارض های بالقوه و بالفعل ذینفعان توسعه انجام می شود. در این خصوص، نیازها و انتظارات ذینفعان درگیر در برنامه اجرایی پیشران های توسعه کشور مشخص می گردد. یکی از روش های مناسب در تحلیل ذینفعان، ماتریس قدرت/ منفعت و نگاشت حاصل از آن است. این روش مشخص می کند که ذینفعان چگونه بر مبنای وضعیت قدرت یا منفعت بر برنامه های اجرایی مربوط به پیشران های توسعه تأثیرگذار و یا از آن تأثیرپذیرند. بر این اساس ذینفعان به چهار گروه ذینفعان کلیدی، ذینفعان زمینه، ذینفعان فاعل و ذینفعان حاشیه ای تقسیم می شوند. با استفاده از ماتریس قدرت/ منفعت، ذینفعان اصلی (کلیدی) که از سطح بالای منافع و میزان بالای قدرت نفوذ در برنامه های اجرایی مرتبط با پیشران های توسعه کشور برخوردار هستند، شناسایی می شوند. شناخت تعارض های بالقوه و بالفعل بین ذینفعان توسعه، گام بعدی در جهت پیش بینی و مدیریت تعارض است (De Lopez, 2001; Eden & Ackermann, 2013). فرایند مدیریت تعارض ذینفعان در پیشران های توسعه به چهار عامل ضروری بستگی دارد. سه عامل نخست شامل شناسایی قدرت، نفوذ و روابط ذینفعان (دولت، مسئولان، بخش عمومی و خصوصی)، مرحله برنامه اجرایی (طراحی، اجرا و آزمون) و نوع و مرحله تعارض (شناختی اهداف یا منافع، هنجاری یا عاطفی، رفتاری یا روابط) از عوامل درونزا (درونی) هستند و عامل چهارم، زمینه قانونی و نهادی برنامه اجرایی (عمومی، خصوصی، محیط زیستی، حمل و نقل، توسعه و غیره) برونزا (بیرونی) است. موفقیت مدیریت تعارض به تعامل کافی و مناسب عوامل فوق بستگی دارد (آریانا و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۳۱). با توجه به نگرش های متأخر به پدیده تعارض؛ یعنی نظریه تعاملی (از دهه هفتاد تا قرن بیست و یک) و مهارت های کوانتومی (در قرن حاضر) تعارض به واسطه تأثیرش بر عملکرد، مطلوب یا نامطلوب است؛ به طوری که با حداکثرسازی نیروی بالقوه مثبت آن موجبات نوآوری، ابداع و خلاقیت در زمینه ظهورش را فراهم می آورد. بر این مبنای هدف از مدیریت تعارض، حذف تعارض نیست بلکه ارتقای مهارت ها و روش ها برای کمک به افراد، گروه ها و یا سازمان های متعارض با هم در اجرای برنامه های

مرتبط با پیشران‌های توسعه است تا به بیان تفاوت‌هایشان بپردازند و مشکلات خود را در یک شیوه همکارانه و سازنده حل کنند (Shelton & Darling, 2001; Wall & Callister, 1995).

### ۳-۲-۶- ظرفیت‌سازی برای سیستم نظارت ملی

نظارت و گزارش‌دهی در سیستم نظارت ملی مجموعه‌ای از سازمان‌ها و واحدهای آماری در داخل یک کشور است که به طور مشترک جمع‌آوری، پردازش، کیفیت و ثبات را تضمین می‌نماید و آمار رسمی را از طرف دولت ملی منتشر می‌کند. نهادها و اداراتی که آمار رسمی تولید می‌کنند به عنوان یک سیستم نظارت ملی مؤثر و کارآمد که داده‌های منظم و قابل اعتماد را ارائه می‌کند، شاخص مهمی از سیاست‌های خوب و جزء حیاتی حکمرانی خوب است. به طور کلی ساختار یک سیستم نظارت ملی بر اساس چارچوب‌های اداری یا قانونی ملی ایجاد شده است. قوانین آماری کافی که استقلال نظام آماری و اجرای مؤثر آن را تضمین می‌کند، شرایط کلیدی برای یک سیستم نظارتی کارآمد و تولید آمار رسمی به موقع و موثق است. برای دولت‌ها ضروری است که یک سیستم نظارتی و شاخص‌های ملی قوی را به عنوان یک اولویت، قبل از اجرای برنامه‌های توسعه ملی ایجاد کنند. زمینه‌سازی اهداف توسعه در سطح کشور مهم است. مرکز آمار به نوبه خود، معمولاً مسئول تولید برخی از داده‌ها، ارائه کنترل کیفیت در تدوین شاخص‌ها و هماهنگی جمع‌آوری و تحلیل کلی داده‌ها در پاسخ به اهداف، سیاست‌ها و پروگرام‌های اجرایی و استراتژی‌های بخشی است. وزارتخانه‌های بخشی (به عنوان مثال، کشاورزی، آموزش و پرورش، انرژی و بهداشت) ممکن است هر کدام یک سیستم نظارتی و اطلاعاتی جامع داشته باشند و می‌توانند داده‌هایی را جمع‌آوری کنند که می‌تواند برای اطلاع‌رسانی شاخص‌های توسعه سرزمینی مفید باشد. چالش‌ها در نظارت و گزارش‌دهی مرکز آمار مربوط به تولید، گردآوری، اطمینان از کیفیت، پردازش و گزارش‌دهی در مورد بسیاری از منابع مختلف داده و همچنین نوآوری در جمع‌آوری داده‌های لازم برای شاخص‌هایی که منبعی در کشور ندارند، می‌گردد؛ همان‌طور که در شکل ۴ مشاهده می‌شود (SDSN, 2016).





شکل ۴: نیازسنجی برای نظارت بر اهداف برنامه‌ریزی توسعه و ظرفیت‌سازی آماری

نبود ارتباط و هماهنگی در سیستم‌های ملی آماری در بسیاری از کشورها، در دسترس بودن داده‌های موثق را پیچیده می‌کند. همچنین بسیاری از کشورها فاقد هماهنگی بین تولیدکنندگان داده‌های ملی هستند که می‌تواند منجر به تولید گزارش اطلاعات متناقض شود. از آنجایی که تعاریف اساسی و زمینه‌های عملیاتی متفاوت است، منابع مختلف می‌توانند داده‌های متفاوتی تولید کنند. استفاده از منابع مختلف به این معنی است که داده‌ها به طور نامنظم به روز می‌شوند و دوره‌های آماری مرجع ممکن است متفاوت باشد.

مراکز تولید آمار، نقش مهمی در نظارت و گزارش‌دهی ایفا می‌کنند؛ بنابراین باید تلاش بیشتری برای مشارکت آنها در فرایندها، از جمله برای کمک به انتخاب قابل اعتمادترین و به موقع‌ترین شاخص‌ها برای گزارش پیشرفت در مراحل اولیه انجام شود (UNECLAC, 2012). با توجه به دامنه وسیع اهداف برنامه‌ریزی توسعه، مهم است که نظارت و گزارش ملی به مراکز آمار محدود نشود و مشارکت گسترده و چندجانبه در نظارت و گزارش‌دهی ملی تقویت شود (de la Mothe et al., 2015). مشارکت باید شامل نمایندگان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی باشد. ذینفعان، سازمان‌های جامعه مدنی و بخش خصوصی باید نه تنها در نظارت بلکه در شناسایی راه‌حلهایی برای چالش‌های آشکار شده در گزارش، مشارکت داشته باشند (UNDP, 2017).

به‌علاوه مهم است که پیشرفت به سمت اهداف توسعه سرزمینی پایدار نه تنها در سطح ملی بلکه در سطوح زیرملی، با تفکیک جنسیت، سن، قومیت و موقعیت جغرافیایی به عنوان مدیریت محلی و منطقه‌ای نظارت شود. واحدهای مدیریت محلی و منطقه‌ای نقش کلیدی به عنوان ارائه‌دهنده اولیه خدمات اجتماعی پایه در سطح محلی و منطقه‌ای ایفا می‌کنند. اکثر واحدهای محلی، سیستم‌های نظارتی جامع خود را دارند. این سیستم‌های سطح محلی را می‌توان به‌روزرسانی کرد تا هر شاخص جدید یا تجدیدنظر شده به تفکیک بر اساس جنسیت، سن، قومیت و موقعیت جغرافیایی را که در فرایند تطبیق اهداف ملی سیاست برنامه‌ریزی توسعه با بافت‌های منطقه‌ای و محلی شناسایی می‌شوند، به‌روزرسانی کنند. همچنین بسیاری از کشورها دارای سیستم‌های نظارتی اجتماع‌محور برای حمایت از فرایند تمرکززدایی، بهبود حکمرانی محلی، امکان هدف‌گذاری بهتر برنامه‌ها و ذینفعان و توانمندسازی جوامع محلی برای مشارکت در این فرایند نظارت اجتماع‌محور هستند. این سیستم‌های اجتماع‌محور سه ویژگی کلیدی دارند که عبارتند از: ۱- آنها مبتنی بر واحدهای مدیریت محلی هستند و در عین حال مشارکت جامعه را ارتقا می‌دهند. ۲- آنها از پرسنل فعلی مدیریت محلی در استان و مناطق و داوطلبان جامعه به عنوان ناظر استفاده می‌کنند؛ و ۳- آنها یک مجموعه اصلی از شاخص‌ها دارند. این سیستم انعطاف‌پذیر است و می‌تواند شاخص‌های مربوط به اهداف برنامه‌ریزی توسعه ملی را که پوشش داده نشده‌اند و همچنین شاخص‌های خاص مرتبط با اجتماعات مردمی را برای انعکاس دغدغه‌های بیشتر جامعه در خود جای دهد (Reyes et al., 2006).

### ۳-۲-۷- مدیریت دانش و حمایت‌گری

مدیریت دانش و حمایت‌گری، از اجزای مهم فرایند توسعه اجتماع‌محور است. سازمان برنامه و بودجه به عنوان مسئول هماهنگی و راهبری توسعه اجتماع‌محور می‌تواند از وزارتخانه‌ها درخواست تدوین دستورالعمل‌ها و فرایندهای لازم برای شناسایی، مستندسازی، الگوسازی، توزیع و اخذ دیدگاه‌ها برای فرایندهای اجتماع‌محور، بر اساس یافته‌های حاصل از تجارب عملی کند. در سطح کشور، سازمان برنامه و بودجه باید حمایت‌ها و مشوق‌های خاصی را برای توسعه شبکه‌های زیرملی برای ترویج توسعه اجتماع‌محور ارائه دهد. نهادها باید جهت ارائه نقشی کلیدی در اشتراک دانش سازماندهی شوند. همه ظرفیت‌ها/ حوزه‌های وظیفه برجسته شده در شکل ۵ در حال حاضر به درجات مختلف در این طرح ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه دنبال می‌شوند؛ اما ماهیت این چارچوب، تسهیل توسعه ابزارها و روش‌های مکمل برای اطمینان از رویکرد مشترک مبتنی بر درک مشترک است.



شکل ۵: حوزه‌های اصلی ظرفیت‌سازی

### ۳-۲-۸- ظرفیت‌سازی برای تمرکززدایی و توسعه سرزمینی

روشی که تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه انجام شده یک فاجعه مطلق برای توسعه بوده است. از این نظر که دستورات بدون بودجه است- مسئولین پایین‌تر از سطح ملی در استان، شهرستان، شهر و روستا به دنبال انجام امور و تعهداتی هستند که برای آنها آمادگی کافی یا منابعی ندارند. اینجاست که رویکرد سرزمینی اجتماع محور مطرح می‌شود. در این چارچوب، مسئولیت اصلی برنامه‌ریزی، تأمین مالی و توسعه محلی بر عهده مدیریت محلی است. آنها باید پاسخگو و مستقل با توانایی برای بهبود کارایی منابع ملی و تولید منابع جدید باشند. چنانچه به مسئولین و مدیریت محلی خودمختاری داده نشود نه از مدیریت خود در توسعه راضی هستید و نه به کمک آنها برای بهبود کارایی منابع خود نیاز دارید و نه به کمک آنها برای ارائه سایر منابع نیاز دارید. چنانچه بدون خودمختاری تمرکززدایی شود، زمینه برای تولید توسعه محلی و اجتماع محور فراهم نمی‌شود. ارتباط بین تمرکززدایی و توسعه بسیار چالش‌برانگیز است. نه تنها شواهد تجربی محدود و غیرقطعی است بلکه خود مفهوم‌سازی این پیوند نیز برای پرسش‌ها و تفسیرها باز است. با این حال، پس از گذشت بیش از دو دهه اصلاحات تمرکززدایی در سراسر جهان، چند درس اساسی آموخته شده است:

- تمرکززدایی همواره توسط سیاست هدایت می‌شود که دامنه و سرعت اصلاحات را دیکته می‌کند.
  - تمرکززدایی ممکن است به توسعه کمک کند؛ اما این بستگی به موارد زیر دارد:
    - الف) ماهیت توسعه‌ای دولت غیرمتمرکز؛
    - ب) تعهد سیاست ملی به توسعه سرزمینی و
    - ج) نقشی که مقامات محلی ممکن است در ترویج آن ایفا کنند: استقلال و مسئولیت‌پذیری آنها.
- اگر دولت خود متعهد به توسعه نباشد یا اگر محرک‌های سیاسی اصلاحات با یک سیاست ملی که به توسعه سرزمینی ارزش می‌دهد و به مقامات محلی برای ارتقای آن قدرت می‌دهد تکمیل نشود، تمرکززدایی به توسعه کمک نخواهد کرد. پس چنین سیاستی شرطی است که تمرکززدایی مبتنی بر سیاست نیز تأثیر توسعه‌ای داشته باشد. برعکس، فقدان آن راه زیادی را برای توضیح انجماد یا معکوس شدن بسیاری از فرایندهای تمرکززدایی در دنیای واقعی دارد.

#### ۴- فرایند یکپارچه توسعه سرزمینی اجتماع محور

اقدامات مرتبط با فرایند یکپارچه توسعه اجتماع محور برای اجرای سیاست‌های برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی عبارتند از:

#### ۴-۱- جریان سازی

جریان سازی<sup>۱</sup> به یکپارچگی سیاست‌های توسعه سرزمینی در برنامه‌های ملی و زیرملی برای توسعه و متعاقباً به تخصیص بودجه اشاره دارد.

جدول ۲: چارچوب عملیاتی جریان سازی توسعه سرزمینی اجتماع محور

سطح کنش	عاملیت تغییر	مأموریت	خروجی مورد انتظار
خرد (محلی)	اجتماعات هدف	چشم‌اندازسازی و شناسایی موضوعات استراتژیک	استخراج نیازها و ظرفیت‌ها
	تیم اقدام توسعه	بسیج سرمایه‌های انسانی، اجتماعی و اقتصادی درون اجتماعات محلی در پیوند با منابع بیرونی	سازماندهی، ظرفیت‌سازی و توانمندسازی اجتماعات هدف و تدوین برنامه
میانی (سطوح زیرملی)	نهادهای دولتی محلی	احراز صلاحیت عمومی داوطلبان جهت عضویت در تیم اقدام محلی	ظرفیت‌سازی تیم اقدام محلی و اولویت‌بندی نیازها
کلان (ملی)	وزارتخانه‌ها	تبدیل اهداف کلی استراتژی ملی به پروگرام‌های اجرایی از طریق سیاست‌ها حمایت از ظرفیت‌سازی در تدوین سیاست، گفتمان، اجرا، نظارت، تنظیم استانداردها، مقررات و ارزیابی	تهیه پروگرام‌های اجرایی تدوین دستورالعمل‌ها استانداردها
	سازمان برنامه و بودجه	مدیریت دانش و ظرفیت‌سازی هماهنگی و راهبری حمایت از وزارتخانه‌ها	ظرفیت‌سازی و توانمندسازی نهادهای ملی و زیرملی

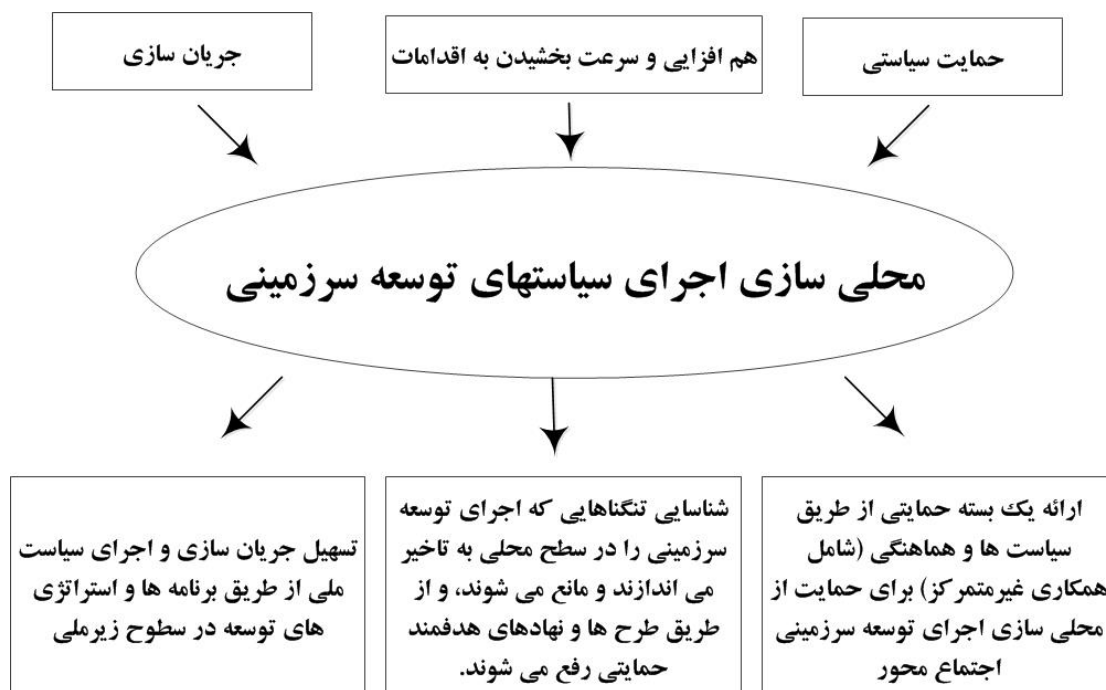
#### ۴-۲- هم‌افزایی و سرعت بخشیدن به اقدامات

به معنای هدف قرار دادن منابع ملی و زیرملی در حوزه‌های اولویت‌دار شناسایی شده در فرایند اصلی و توجه ویژه به هم‌افزایی و مبادلات بین بخش‌ها است (منعکس‌کننده ماهیت یکپارچه رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور، تنگناها، تأمین مالی و مشارکت و...) (UNDP, 2013).

1. Mainstreaming

#### ۴-۳- حمایت سیاستی

حمایت سیاستی به معنای اطمینان از این است که دانش و تخصص‌های موجود در سیستم توسعه ملی به موقع و با کمترین هزینه ممکن در دسترس قرار می‌گیرد. با استفاده از حمایت‌های سطح ملی (تعهدات سیاستی دستگاه‌های حاکمیتی، سازمان برنامه و بودجه و وزارتخانه‌ها) نسبت به سیاست توسعه سرزمینی به عنوان کانال پشتیبانی برای پیاده‌سازی در سطح محلی فرایندی را اتخاذ می‌کند که در شکل ۶ بیان شده است. در این رابطه چارچوب توسعه سرزمینی اجتماع‌محور بر تسهیل فرایند محلی‌سازی با حصول اطمینان از این موضوع تأکید دارد که استراتژی‌ها و سیاست‌های توسعه ملی مربوطه مداخلات خاصی را برای محلی‌سازی برنامه توسعه سرزمینی ارائه می‌کنند. تبدیل سیاست‌ها به اقدامات و نتایج، مستلزم منابع و ابزار قابل پیش‌بینی و قابل اعتماد برای حمایت از اجرا و تسهیل پاسخگویی و گزارش‌دهی است. اقدامات حمایتی تعریف شده در جدول ۳ با هدف ظرفیت‌سازی برای نهادهای محلی و بازیگران محلی و تسهیل توسعه سیاست برای محلی‌سازی اجرای برنامه توسعه سرزمینی اجتماع‌محور و تسریع دستیابی به اهداف آن در سراسر کشور مطرح شده است.



شکل ۶: محلی‌سازی اجرای استراتژی برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور

جدول ۳: تغییر فرایند برای جریان‌سازی و تسریع و حمایت از اهداف برنامه‌ریزی توسعه در سطح نهادهای دولتی محلی

اقدام	برونداد سطح ۱ (با نهادهای دولتی)	برونداد سطح ۲ (با ذینفعان - اجتماعات هدف)	استراتژی سه‌گانه جریان‌سازی، هم‌افزایی و حمایت از سیاست	برونداد
ایجاد فرایند فراگیر برای طراحی چارچوب توسعه برای اهداف برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور	- تسهیل تغییر توسعه استراتژی‌های ملی در راستای توسعه اجتماع محور	- اقدامات توسعه اجتماع محور و محلی بخشی از استراتژی‌های توسعه ملی است که بر دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی توسعه متمرکز است.	- تسهیل جریان‌سازی و اجرای سیاست ملی از طریق برنامه‌ها و استراتژی‌های توسعه در سطوح زیرملی	
حمایت از طراحی، بازنگری و تصویب چارچوب برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور				
طراحی ابزار مشترک برای محلی‌سازی برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور	- فرایند استاندارد تحلیل نهادی و زمینه‌ای برای محلی‌سازی اجرای برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی	- مداخلات اجتماع محور صلاحیت اداری محلی را برای مدیریت توسعه محلی به منظور تسهیل محلی‌سازی اجرای برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور بهبود می‌بخشد.	- شناسایی تنگناهایی که اجرای برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور را در سطح مناطق به تأخیر می‌اندازند و مانع می‌شوند که از طریق طرح‌ها و نهادهای هدفمند حمایتی رفع شوند.	- مداخلات فرایند توسعه سرزمینی اجتماع محور با مدیریت دولت و ارگان‌های وابسته و برنامه‌های مناسب، مؤثر و پایدار که محلی‌سازی اجرای برنامه‌ریزی توسعه ملی اجتماع محور را تسهیل می‌کند.
تعریف نقش‌های عملکردی برای هر سطح عملیاتی درگیر در محلی‌سازی سیاست برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور				
ایجاد و پیاده‌سازی فرایند مدیریت دانش برای محلی‌سازی برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور	- طراحی استراتژی ظرفیت‌سازی هماهنگ در سطح کشور برای تسهیل محلی‌سازی برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور			
برنامه اقدام مشترک برای محلی‌سازی اهداف برنامه‌ریزی توسعه اجتماع محور از طریق توسعه و حکمروایی محلی در تمام سطوح عملیاتی ایجاد کنید				
ایجاد یک تیم راهبری برای محلی‌سازی اهداف توسعه سرزمینی اجتماع محور در نهادهای سطوح ملی و زیرملی				

				تعریف یک رویکرد برنامه‌ریزی مشترک برای محلی‌سازی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور از طریق فرایند توسعه محلی مشخص
			<p>– ارائه یک طرح ملی برای محلی‌سازی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور که منبع ثابتی از حمایت‌ها و مشوق‌های تعریف‌شده برای طرح‌های توسعه اجتماع‌محور است</p>	
			<p>– ایجاد مشوق‌های مالی برای برنامه‌ریزی یکپارچه محلی جهت محلی‌سازی اجرای برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور</p>	<p>توسعه ابزار گزارش‌دهی هماهنگ برای محلی‌سازی برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور</p>
			<p>– مستندسازی توسعه محلی هماهنگ و پاسخگو برای فرایندهای اجرای برنامه توسعه اجتماع‌محور</p>	<p>چارچوب گزارش یکپارچه توسعه اجتماع‌محور و گزارش‌های راهنمای بعدی برای تسهیل محلی‌سازی برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور</p>
	<p>– ارائه یک بسته حمایتی از طریق سیاست‌ها و هماهنگی (شامل همکاری غیرمتمرکز) برای حمایت از محلی‌سازی اجرای برنامه توسعه اجتماع‌محور</p>	<p>– مداخلات توسعه اجتماع‌محور، سیاست، هماهنگی و بسیج منابع بیشتری را برای محلی‌سازی اجرای برنامه توسعه فراهم می‌کند.</p>		



## ۵- برنامه اقدام رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور

رویکرد توسعه اجتماع محور یک چارچوب جامع برای ارتقای هم‌افزایی در میان سیاست‌های بخشی به شیوه‌ای یکپارچه جهت مشارکت همه بازیگران در فرایند سیاست‌گذاری، چه در داخل دستگاه‌های اجرایی و ادارات محلی، منطقه‌ای یا ملی و چه در حوزه غیردولتی را نشان می‌دهد. این رویکرد چارچوبی برای نظارت بر پیشرفت و تعیین اهداف و همچنین پاسخگویی و مسئولیت اجتماعی در برابر جامعه محلی را فراهم می‌کند.

در این بخش، چارچوب اجرایی اجتماع محور ارائه می‌شود که در همه سطوح برای تسهیل اجرای یک رویکرد سرزمینی اجتماع محور برای تحقق اهداف برنامه توسعه ارائه شده است. این توصیه‌های عملیاتی حول پنج دسته اصلی ارائه می‌شود که به عنوان ستون‌های کلیدی برای رویکرد سرزمینی هستند که عبارتند از:

۱- برنامه‌ریزی، سیاست‌ها و استراتژی‌ها<sup>۱</sup>

۲- حکمروایی چندسطحی<sup>۲</sup>

۳- تأمین مالی و بودجه‌بندی<sup>۳</sup>

۴- داده‌ها و اطلاعات<sup>۴</sup>

۵- مشارکت<sup>۵</sup>

### ۵-۱- برنامه‌ریزی، سیاست‌ها و استراتژی‌ها

چشم‌اندازها، استراتژی‌ها و برنامه‌های توسعه در سطح محلی و منطقه‌ای باید با در نظر گرفتن چالش‌های نوظهور ناشی از تغییرات آب و هوایی و جمعیتی، شهرنشینی، سیاسی و اجتماعی و اقتصادی تدوین شود. دیدگاه‌های موجود با استفاده از رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور به عنوان یک چارچوب راهنما تغییر می‌کند. از رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور به منظور ارتقای هم‌افزایی و مدیریت مناسبات بین سیاست‌های بخشی و سطوح مختلف دولت استفاده می‌شود تا بر پراکندگی‌ها و بخشی‌نگری صرف از طریق یکپارچگی ابعاد اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی غلبه کند. همچنین به چالش‌ها و مسائل محلی ملموسی توجه می‌کند که رویکردی جامع نیاز

---

1. Planning, policies and strategies  
2. Multi-level governance  
3. Financing and budgeting  
4. Data and information  
5. Engagement

دارد تا بیشترین تناسب را با آینده داشته باشد مانند مسکن مقرون به صرفه، دسترسی به فضاهای سبز، توسعه متوازن شهری، کیفیت آب و هوا، مدیریت زباله جامد و نابرابری‌های سرزمینی یا ارائه خدمات. اولویت‌های مکان‌محور از طریق یک فرایند مشارکتی و چندذینفعی شناسایی می‌شود. شهرها، مناطق و دولت باید موضوعات را بر اساس اهداف برنامه‌های توسعه و مرتبط با ویژگی‌های سرزمینی خود اولویت‌بندی کنند. به هم‌پیوستگی اهداف برنامه توسعه باید همیشه در تعیین اولویت‌های مکان‌محور در نظر گرفته شود. هنگام پیاده‌سازی اهداف برنامه‌های توسعه، تعامل ذینفعان به منظور اولویت‌بندی اقدامات، مدیریت مناسبات و هدایت تصمیمات با استفاده از ابزارهای علمی و تحلیل مبتنی بر شواهد تقویت می‌شود. توسعه ماتریسی که ارتباط متقابل اهداف متعدد برنامه توسعه و تأثیر تصمیمات یک حوزه را بر حوزه‌های دیگر نشان می‌دهد، ابزاری کلیدی است. در طراحی و اجرای فعالیت‌های همکاری، اهداف برنامه توسعه را باید به شیوه اجتماع‌محور به جریان انداخت. به عنوان مثال، برنامه‌های همکاری توسعه غیرمتمرکز می‌توانند حول پیشران‌های توسعه و جایی شکل بگیرند که شهر/ منطقه دارای مزیت نسبی و قوی‌ترین پتانسیل برای اشتراک دانش است. مدیریت محلی و منطقه‌ای باید یک فرایند مشارکتی کامل را برای مشارکت ذینفعان محلی در توسعه پروگرام‌های اجرایی جدید دنبال کند.

## ۵-۲- حکمرانی چندسطحی

از رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع‌محور می‌توان به عنوان چارچوبی برای همسویی اولویت‌های سیاست و اهداف در همه سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی (شهر و روستا) استفاده کرد. برنامه‌های ظرفیت‌سازی در سطوح دولتی در شهرها و روستاها با هر اندازه‌ای باید انجام گیرد. چارچوب‌های ملی توانمندسازی، ظرفیت‌سازی و اشتراک‌گذاری دانش می‌توانند به گسترش الگوهای پیشتازی کمک کنند که در سطح زیرملی انجام می‌شوند. برای ارزیابی و بهبود چارچوب‌های حاکمیتی موجود و آزمون مدل‌های حکمروایی جدید به سمت سیاست‌گذاری جامع‌تر و از پایین به بالا، توجه به ماهیت مرتبط و تحول‌گرای الگوی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور مهم است. مشارکت دادن مناطق و شهرها در فرایند بررسی‌های داوطلبانه ملی برای تقویت هماهنگی عمودی، تسهیل گفتگوی چندسطحی پیرامون تجارب موفق و چالش‌های مداوم و حمایت از نظارت در سطح زیرملی به منظور رفع نابرابری‌های منطقه‌ای و فراتر رفتن از میانگین ملی صورت می‌گیرد. از بررسی‌های داوطلبانه محلی به‌عنوان فرصتی استفاده می‌شود تا با شناسایی طرح‌های محلی، تنظیم چارچوب‌های شاخصی که امکان ارزیابی را در سطوح ملی و زیرملی فراهم می‌نماید حکمروایی چندسطحی بهتری را هدایت کند. در تحقق برنامه‌های توسعه، رویکرد اجتماع‌محوری برای ایجاد دیدگاه و هویت مشترک در اجرای اصلاحات و هم‌افزایی در سراسر کشور جهت رسیدگی به مسائل مهم در مناسب‌ترین مقیاس، ضروری است.

مکانیسم‌های حکمروایی چندسطحی می‌تواند از طریق ایجاد قراردادهای مشارکتی و تقویت حمایت مالی از شهرداری‌ها برای پیشبرد اهداف برنامه توسعه اعمال شود (پارانا، برزیل). به عنوان مثال، شهرداری‌ها می‌توانند به بودجه خاصی برای برنامه‌های ظرفیت‌سازی نهادی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری دسترسی داشته باشند. دولت نیز روی شناسایی ذینفعان محلی، منطقه‌ای و ملی و بین‌المللی کار می‌کند که می‌توانند پایه بودجه را برای حمایت از شهرداری‌ها در اقدامات محلی‌سازی خود گسترش دهند یا اینکه مکانیسم حکمروایی چندسطحی می‌تواند به صورت راه‌اندازی الگوهای حکمروایی نوآورانه برای اجرای کلی‌نگر اهداف برنامه توسعه باشد (فلاندرز، بلژیک). این ساختار جدید حکمروایی مبتنی بر اصول مدیریت تحول است؛ یعنی نوآوری سیستم، در نظر گرفتن دیدگاه بلندمدت، مشارکت ذینفعان از طریق مشارکت در تولید مشترک و یادگیری از تجربیات. این مدل، از ساختار هرمی از بالا به پایین و سلسله‌مراتبی مدیریت دولتی دور می‌شود و به سمت «فضاهای گذار» که توسط تیم‌هایی متشکل از مدیران میانی در بخش دولتی، وزرای مسئول و سایر ذینفعان خارجی از جمله کارشناسان و بخش خصوصی هدایت می‌گردند. نمایندگان و جامعه مدنی فضاهای گذار با هم شبکه‌ای را تشکیل می‌دهند که سطح خرد (چند ذینفع) را با سطح کلان (دولت) به هم متصل می‌کند. هدف دولت از پیاده‌سازی سیستم‌های نوآوری، شناسایی ابزارهای مدرن است. یکی از نمونه‌ها «انجمن فلاندرز» است که در آن حدود ۵۰ تسهیلگر به ایجاد ارتباط بین تأمین‌کنندگان با بیش از ۱۰۰ پروژه کمک می‌کنند تا محصولات و خدمات اقتصادی را ارائه دهند.

از دیگر مکانیسم‌های پیاده‌سازی حکمروایی چندسطحی می‌توان به تجربه ژاپن در ایجاد ساختارهای نهادی جدید اشاره کرد. ژاپن علاوه بر حمایت مالی از شهرداری‌ها و دولت‌های محلی در اجرای اهداف توسعه پایدار خود اقدام به ایجاد ساختارهای حکمروایی محلی از جمله ایجاد «ستاد ملی ارتقای اهداف توسعه پایدار» به ریاست نخست‌وزیر در دفتر کابینه نمود. همچنین برنامه اقدام ملی شامل چارچوب اهداف توسعه پایدار عمومی - خصوصی به ریاست شهردار کیتاکیوشو<sup>۱</sup> است. کیتاکیوشو که در فرایند انتخاب به عنوان «شهر نمونه» در نظر گرفته می‌شود، یکی از نخستین شهرهای ژاپن است که ستاد ارتقای شهر آینده را به ریاست شهردار راه‌اندازی کرد. ستاد ارتقای اهداف توسعه پایدار، بقیه سطوح مدیریت شهری را در اجرای اهداف توسعه راهنمایی می‌کند. دیگر ساختارهای نهادی ایجاد شده عبارتند از: شورای مربوط به اهداف توسعه پایدار و انجمن اهداف توسعه پایدار و ترویج مشارکت چندجانبه در اهداف توسعه پایدار است (OECD, 2020).

1. Kitakyushu

### ۵-۳- تأمین مالی و بودجه

برنامه‌های توسعه باید در فرایندهای بودجه‌بندی به منظور اطمینان از تخصیص منابع کافی برای پیاده‌سازی رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع‌محور و تقویت تداوم سیاست‌ها در چرخه‌های سیاسی قرار گیرد. دولت باید منابع مالی را بر اساس اولویت‌های سیاست‌گذاری مبتنی بر آمایش سرزمین و چالش‌های کلیدی محلی تخصیص دهد و از چارچوب توسعه اجتماع‌محور به‌عنوان وسیله‌ای برای تقویت برنامه‌ها و اولویت‌های چندبخشی یکپارچه استفاده کند. از الگوی سرزمینی اجتماع‌محور می‌توان برای جذب سرمایه‌گذاران جدید با گنجاندن دیدگاه آنها در مراحل اولیه توسعه اقتصادی محلی استفاده کرد. این امر می‌تواند به تقویت نقش بخش خصوصی به‌عنوان ارائه‌دهنده راه‌حل و همسویی اولویت‌ها بین کنشگران دولتی و خصوصی کمک کند. معیارهای اصلی در تخصیص و تأمین عمومی برای دستیابی به نتایج اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی باید همسو با اهداف توسعه سرزمینی اجتماع‌محور باشد. برای به حداکثر رساندن این پتانسیل، دینفعان و اجتماعات هدف باید از مزایای بالقوه منابع مالی دولتی- عمومی- خصوصی (مکانیسم مالی مختلط) آگاه باشند و قوانین و معیارهای استفاده از این منابع را به نفع جامعه مدنی تغییر دهند.

### ۵-۴- داده‌ها و اطلاعات

از داده‌ها و اطلاعات کیفی (دانش بومی مانند داستان‌گویی<sup>۱</sup> و محفل‌های کاری<sup>۲</sup>) برای نمایش عملکرد و تجارب موفق و مثبت شهرها و مناطق (اجتماعات هدف) در اهداف برنامه توسعه استفاده می‌شود. پورتال‌های داده باز کاربرپسند می‌توانند به افزایش شفافیت اقدامات برای اهداف برنامه توسعه کمک کنند، جایی که می‌توان مشارکت بازیگران مختلف را به نمایش گذاشت. از داده‌های مربوط به اهداف برنامه توسعه و سیستم‌های شاخص محلی، برای هدایت سیاست‌ها و اقدامات به منظور ارتقای کیفیت زندگی مردم استفاده می‌شود. به‌ویژه، برای ارزیابی جامع‌تر و پاسخ‌های سیاستی، شهرها و مناطق باید داده‌ها و شاخص‌ها را در مقیاس‌های مختلف، از موارد مربوط به مرزهای اداری (واحد اقدامات سیاسی و اداری) تا موارد مرتبط با رویکردهای عملکردی (جغرافیای اقتصادی محل زندگی و کار مردم) ترکیب کنند.

تقویت سیستم‌های شاخص برای نظارت بر پیشرفت در سطوح دولتی در مورد اهداف برنامه توسعه و برای هدایت سیاست‌ها و اقدامات آینده است. برنامه توسعه سرزمینی اجتماع‌محور یک چارچوب یکپارچه برای بهبود فرهنگ نظارت و ارزیابی در تمام سطوح دولت (محلی، منطقه‌ای و ملی) ارائه می‌دهد. اطمینان از سازگاری منابع داده و در نتیجه قابل مقایسه بودن شاخص‌ها، راه مهمی برای تقویت سنجش و پاسخگویی است.

---

1. Storytelling  
2. Community of practices

پیوسته تلاش بر این است تا عملکرد محلی و منطقه‌ای بهتری ثبت کرد و نابرابری‌های منطقه‌ای مشخص شوند تا از میانگین ملی فراتر رفت. این امر مستلزم توسعه ابعاد و شاخص‌های آماری است تا به شهرها و مناطق اجازه سنجش پیشرفت برای همه اهداف توسعه سرزمینی در جایی که دارای شایستگی‌ها یا مزیت‌های خاصی هستند را بدهند و همچنین از شاخص‌ها برای شروع گفتگوی سیاستی با ذینفعان استفاده کنند.

## ۵-۵- مشارکت

از رویکرد توسعه سرزمینی اجتماع محور به عنوان وسیله‌ای برای افزایش پاسخگویی و شفافیت از طریق مشارکت همه ذینفعان سرزمینی از جمله جامعه مدنی، شهروندان، جوانان، دانشگاه‌ها، شرکت‌های خصوصی و سایر ذینفعان در فرایند سیاستگذاری استفاده می‌شود. طراحی و اجرای چشم‌اندازها و استراتژی‌ها با ذینفعان منطقه‌ای، به روشی از پایین به بالا و مشارکتی برای افزایش پاسخگویی و شفافیت در فرایند سیاست‌گذاری است. از ترکیبی با ابزارهای مختلف مانند افزایش آگاهی در مورد اجتماع محوری در برنامه توسعه، شبکه‌سازی فرصت‌ها، کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در راهکارهای برنامه توسعه از طریق کمک‌های مالی یا وام یا مشوق‌های مالی برای راه‌حل‌های نوآورانه به سمت پایداری برای تعامل با ذینفعان سرزمینی استفاده می‌شود. حمایت از مشارکت بخش خصوصی در برنامه‌های اجرایی مرتبط با پیشران‌های توسعه از طریق تشویق مشارکت‌های دولتی- خصوصی و همچنین مشارکت شرکت‌های خصوصی در تعریف و اجرای استراتژی‌ها و اقدامات محلی و منطقه‌ای است. همچنین چارچوب‌ها و فرصت‌های به اشتراک‌گذاری دانش مناسب برای حمایت از روش‌هایی که ذینفعانی مانند مدارس، جامعه مدنی، بخش خصوصی و دانشگاه را در اجرای برنامه‌های توسعه به شیوه‌ای سیستماتیک‌تر درگیر می‌کند باید شناسایی و ایجاد کرد.

## ۶- نقش‌ها و ظرفیت‌ها برای اقدام در سطوح مختلف سازمانی

چارچوب زیر (جدول ۴) نقش‌های شاخصی را برای همگام‌سازی فعالیت‌ها و منابع درگیر در برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور پیشنهاد می‌کند. یک تیم راهبری با مدیریت سازمان برنامه و بودجه به منظور تضمین هماهنگی فعالیت‌ها، ترویج روش‌های مشترک و ارائه حمایت فنی مشترک ایجاد خواهد شد. نقش‌های کلیدی تیم هماهنگی عبارتند از: راهبری مدیریت دانش توسعه اجتماع‌محور، نمایندگی و مشارکت با ذینفعان مربوطه، بسیج منابع و پرورش مجموعه‌ای از افرادی که قبلاً تجربیات مرتبط را کسب کرده‌اند و می‌توانند به اشتراک بگذارند.

در سطح کشور، وضعیت ظرفیت‌سازی برای توسعه اجتماع‌محور، چالش‌برانگیز است چراکه تصور می‌شود فارغ از کارشناسان متخصص شاغل در دستگاه‌های دولتی محلی، اغلب متخصص آموزش‌دیده‌ای در زمینه توسعه اجتماع‌محور وجود ندارد. در موارد دیگر هم در صورت وجود کارشناسان متخصص ممکن است به دلیل مسئولیت‌های متعدد و مشغله، بیش از حد تحت فشار قرار گیرند. مسئولیت ارائه حمایت فنی اغلب بر دوش تعداد کمی از کارشناسان فنی توسعه اجتماع‌محور در سطح منطقه‌ای یا محلی که ظرفیت‌ها نیز محدود است، خواهد بود. بنابراین، یکپارچه‌سازی توسعه اجتماع‌محور مستلزم تقویت و تأمین ظرفیت‌های کلیدی است. علاوه بر درک و دانش فنی خوب از فرایندهای روش‌شناختی و ابزارهای کلیدی، ظرفیت‌های فنی مورد نیاز عبارتند از:

- ۱- تحلیل نهادی و زمینه‌ای توسعه اجتماع‌محور و تحلیل تعارضات و توسعه؛
  - ۲- تسهیل توسعه چشم‌انداز ملی؛
  - ۳- تدوین سیاست‌های برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور؛
  - ۴- تعریف شاخص‌هایی برای نظارت بر پیشرفت در حوزه‌های فنی مربوطه در بخش‌های مختلف؛
  - ۵- توسعه استانداردها و تضمین کنترل کیفیت برای تعهدات توسعه؛
  - ۶- حمایت از مشارکت داوطلبانه و مدنی؛
  - ۷- تقویت ابزارها و ایجاد بسترهایی برای هماهنگی و همگام‌سازی آرمان‌های توسعه؛
  - ۸- اولویت‌بندی نیازها و مداخلات توسعه؛
  - ۹- حمایت از مدیریت مؤثر مخارج عمومی محلی (برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و اجرا)؛
  - ۱۰- طراحی و تسهیل سیستم‌های پاسخگویی و گزارش‌دهی برای توسعه محلی؛
  - ۱۱- ارزیابی استانداردهای زیست‌محیطی و اجتماعی در فرایندهای توسعه محلی؛
  - ۱۲- تبدیل اولویت‌های توسعه به ابزار برنامه‌ریزی فضایی آمایش سرزمین؛
  - ۱۳- تقویت انسجام اجتماعی، میانجیگری و پیشگیری از تعارض؛
- با توجه به تنوع ظرفیت‌های مورد نیاز در سطوح مختلف، فهرستی از مشاوران فنی فرایند توسعه اجتماع‌محور، جزء ضروری فرایند تقویت ظرفیت‌ها خواهد بود.

جدول ۴: حوزه‌های عملکردی توسعه سرزمینی اجتماع محور

حوزه عملکردی	سطح
رفع موانع قانونی، نهادی و گسترش دسترسی به فرصت‌های مشارکت	مجلس شورای اسلامی
ارتقای حقوق گروه‌های حاشیه‌ای و افزایش حمایت اجتماعی در برنامه‌های توسعه	
اطمینان از نظارت بر تأثیر بودجه پیشنهادی بر گروه‌های اجتماعی مختلف	
تحلیل ظرفیت نهادی	سازمان برنامه و بودجه
بسط استراتژی توسعه ملی و انطباق با آمایش سرزمین	
ایجاد خط‌مشی حکمروایی و توسعه محلی و قوانین مورد نیاز برای تسهیل فرایند محلی‌سازی	
ایجاد یک فرایند نظارت و ارزیابی ملی برای اندازه‌گیری پیشرفت در اجرای برنامه در سطح ملی و محلی	
آموزش پودمانی افراد هنگام پیشرفت در اجرای استراتژی	
هماهنگی برای تجهیز و بسیج منابع	
اطلاع‌رسانی گام به گام از برنامه‌ریزی- سطح ملی به سطح محلی	
عمل به عنوان نقطه عطف مشارکت در بحث‌های ملی و حمایت از موضوعات مرتبط با توسعه محلی اجتماع محور	
ایجاد استانداردهایی به منظور اطمینان از هماهنگی	
تسهیل و تقویت ابزارها، روش‌ها و سایر بروندهای دانش‌بنیان از طریق اجتماع هدف در فرایند توسعه اجتماع محور	
تعریف اهداف و سیاست‌ها و تدوین دستورالعمل‌ها	وزارتخانه‌ها
تبدیل اهداف کلی استراتژی ملی به پروگرام‌های اجرایی از طریق سیاست‌ها	
نظارت بر اجرای نتایج	
بازنگری استراتژی پیاده‌سازی و اجرا	
حمایت فنی و کنترل کیفیت	
تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌های توسعه اجتماع محور برای منطقه	شورای برنامه‌ریزی استان و نهادهای دولتی در سطوح زیرملی
راهبری و هدایت تیم اقدام توسعه محلی به منظور پیشنهاد برنامه‌های برآمده از اجتماعات هدف	
ارائه بازخورد به تیم راهبری ملی (سازمان برنامه و بودجه) در مورد مسائل فنی در سطح حوزه اجرایی	
هماهنگی و ارتباط با نهادهای دولتی در سطح محلی مرتبط برای اجرای توسعه اجتماع محور	
هماهنگی و نظارت بر بسیج منابع	
به عنوان لنگرگاه توسعه اجتماع محور در زمینه پایگاه داده و ارائه حمایت	
ارائه نظارت فنی و اطمینان از رعایت دستورالعمل‌ها و استانداردها	
ادغام و یکپارچگی خدمات مشاوران با فعالیت‌های داوطلبانه در برنامه‌ریزی توسعه	
تبدیل اولویت‌ها به اهداف میان‌مدت و برنامه‌های فضایی در سطوح زیرملی توسط مدیران محلی	
هدایت و پیشبرد فعالیت‌های پژوهشی به منظور شناسایی مسائل خاص استان‌ها برای برنامه‌های توسعه‌ای استان	مرکز پژوهش‌های توسعه و مؤسسات پژوهشی استان
تولید دانش بومی و محلی در سطح مناطق با تمرکز بر مسائل و نیازهای خاص استان	
تولید گزارش و مقاله به منظور تدقیق مسائل و نیازهای محلی	
تسهیل‌گری برای پیاده‌سازی فرایند سیاست توسعه سرزمینی اجتماع محور	تیم اقدام توسعه محلی (نمایندگان اجتماع هدف)
ایفای نقش ویژه برای محلی‌سازی سیاست ملی توسعه اجتماع محور	
تسهیل یکپارچگی ملاحظات اجتماعات هدف در تمام برنامه‌ها و سیاست‌های ملی و بخشی	
مسئولیت‌پذیری و پایبندی نسبت به اسناد فرادست در فرایند اجرای فنی برنامه‌های توسعه اجتماع محور	

## ۷- بسته سیاستی

### ۷-۱- اهداف

این گزارش در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سند چشم‌انداز و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، سند تحول دولت مردمی، قوانین و مقررات مربوطه، اسناد راهبردی و برنامه‌های توسعه‌ای با استفاده از ظرفیت‌های سند ملی آمایش سرزمین، اهداف زیر را مدنظر دارد:

الف) توانمندسازی و ظرفیت‌سازی نهادهای دولتی و غیردولتی در سطح محلی و منطقه‌ای به منظور کارآمدسازی فضای مشارکت و تعامل با سایر نقش‌آفرینان توسعه سرزمینی؛

ب) محرومیت‌زدایی و ارتقای کیفیت زندگی و قرار گرفتن در مسیر توسعه اجتماع‌محور و دانش‌بنیان؛

ج) ایجاد تعادل بین منابع، هزینه‌ها و نیازها از طریق شناسایی ظرفیت‌ها، توان‌ها و دارایی‌های اجتماعات هدف؛

د) تقویت سیستم پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در سطوح مختلف منطقه‌ای و محلی در چارچوب سیستم پایش و نظارت ملی؛

ه) بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادها و تشکل‌های مردمی و عمومی برای شناسایی و حل مسائل.

### ۷-۲- اصول راهنما

توسعه سرزمینی اجتماع‌محور نوع توسعه‌ای را نشان می‌دهد که بر تعامل عوامل درون‌زا و برون‌زا در مکان‌ها تکیه دارد؛ از نظر فضایی یکپارچه است و از سهم کنشگران فعال در مقیاس‌های مختلف استفاده می‌کند و ارزش فزاینده‌ای برای سیاست توسعه ملی به ارمغان می‌آورد.

### ۷-۲-۱- درون‌زا

نخستین اصل توسعه سرزمینی اجتماع‌محور، بسیج طیف گسترده‌ای از منابع خاص مکان از طریق مکانیسم‌های مؤثر سیاسی و نهادی حکومت و مدیریت دولتی بوده است. وقتی از توسعه اجتماع‌محور یاد می‌شود به توسعه «درون‌زا» اشاره دارد. درون‌زا بودن به معنی اعطای استقلال به مدیریت محلی و منطقه‌ای با سطوح معنی‌دار در اجرای «وظایف واگذارشده» و «وظیفه عمومی» آنها و توانمندسازی آن نهادها برای بسیج منابع مالی و غیرمالی محلی، تقویت مسئولیت‌پذیری در قبال جوامع سیاسی خود و ایجاد امکان و انگیزه برای اعمال شهروندی فعال است.



### ۷-۲-۲- افزایش / افزایش

تدریجی بودن یا افزایش به عنوان پیامد درون‌زا بودن است. «تدریجی»<sup>۱</sup> بودن توسعه محلی به معنای گسترش و استفاده از منابع و اقدامات توسعه در سطح ملی، از طریق اقدام اجتماع محور خودمختار و بسیج منابع است. منظور از تدریجی بودن ارائه انگیزه برای اهرم‌سازی تبادل مالی ملی و برنامه‌ریزی محلی مبتنی بر اهداف توسعه سرزمینی، تقویت پاسخگویی نهادهای دولتی در سطح محلی و منطقه‌ای به دولت مرکزی است. در این راستا مدیران و مسئولین محلی نه تنها برنامه توسعه ملی را بهبود می‌بخشند بلکه منابع اضافی را نیز به ارمغان می‌آورند (امیرحاجلو، ۱۴۰۱).

### ۷-۲-۳- چندسطحی

چندسطحی به این واقعیت اشاره دارد که توسعه اجتماع محور به طور قابل توجهی به تعامل کنشگران عمومی، اجتماعی و خصوصی محلی با طیفی از کنشگران دیگر که در سطح مافوق و مادون محلی هستند، بستگی دارد. این امر هر شکلی از «محلی‌گرایی»<sup>۲</sup> را در اندیشیدن به توسعه اجتماع محور بی‌اعتبار می‌کند و اساساً آن را «چندسطحی» می‌نامید. به‌طور خلاصه، این اصل بر ایجاد سازوکارهای مؤثر همکاری‌های بین کنشگران سطح مافوق و مادون محلی برای برنامه‌ریزی و اجرای توسعه تأکید دارد.

### ۷-۲-۴- اصل یکپارچگی

یکی دیگر از ارکان سیاست توسعه سرزمینی، ایجاد مشارکت‌های نهادی و یکپارچگی تأثیرات بازیگران مختلف است. یکپارچگی عبارت است از تقویت نقش نهادهای دولتی در سطح محلی و منطقه‌ای در تدوین و هماهنگی اجرای چندبخشی استراتژی‌های توسعه سرزمینی. این رویکرد، به مکانیسم‌های هماهنگی قوی بین سیاست‌های بخشی، افقی و بین سطوح حکمرانی (حکمرانی چندسطحی) 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 ارائه می‌شود. تمامیت و هماهنگی فعالیت‌های انجام شده در سطوح مختلف مدیریتی (ملی، منطقه‌ای، محلی) آشکار می‌گردد. همچنین اهمیت حکمروایی متقابل بین سطوح مدیریتی آشکار می‌شود که در مجموع انسجام سرزمینی را ایجاد نموده و مکانیسم‌ها و اثرات هم‌افزایی را فعال و تقویت می‌کند.

1. Incremental  
2. localism

### ۷-۳- سیاست‌ها و راهبردها

- بسته سیاستی باید حاوی چند ویژگی باشد که مهم‌ترین آنها عبارتند از:
- توسعه ظرفیت نهادی که بدون آن نه دولت و نه بخش خصوصی نمی‌توانند رشد اقتصادی و پیشرفت اجتماعی را تحریک کنند.
  - سیاست‌هایی که محیطی را برای مشارکت مؤثر در توسعه پایدار محلی ایجاد می‌کند.
  - تمرکز بر سیاست‌های «حامی فقرا» و ظرفیت‌های پردشدگان، برای مشارکت مؤثرتر در فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی را افزایش می‌دهد.
  - تقویت ظرفیت مدیریت محلی برای ترویج رشد اقتصادی عادلانه و فراگیر.
  - جریان‌سازی پیشگیری از ریسک‌ها، خواه مربوط به تعارضات انسانی یا مخاطرات طبیعی باشد، خواه برای افزایش تاب‌آوری اجتماعی و کاهش تأثیر بحران‌ها بر دستاوردهای توسعه باشد.
  - سیاست اجتماعی جامع و فراگیر بر آمایش سرزمین منطبق باشد. وجود سیاست اجتماعی جامع و فراگیر و منطبق با شرایط مناطق مختلف که به‌طور مشخص برآوردن نیازهای اجتماع محلی را در حوزه‌های مختلف برنامه هدف گیرد، از رفاه صیانت کند و جامعه را برای دستیابی به توسعه دانش‌بنیان، توانمند می‌سازد.
- سه حوزه مأموریتی مشخص شده در برنامه راهبردی توسعه سرزمینی اجتماع‌محور عبارتند از:
- ۱- مسیرهای سیاستی در برنامه‌ریزی توسعه اجتماع‌محور معطوف به ریشه‌کن کردن فقر شدید و کاهش نابرابری و محرومیت اجتماعی و اقتصادی باشد؛
  - ۲- سیستم‌های باز حکمروایی دموکراتیک به صورت فراگیر و مؤثر باشد؛ و
  - ۳- تاب‌آوری برای حفظ دستاوردهای توسعه در مواجهه با بلایا یا تعارضات لحاظ شود.
- این بسته سیاستی بر اهمیت حکمروایی و توسعه محلی برای دستیابی به موارد فوق تأکید می‌کند و خواستار تقویت آن به‌ویژه در تأمین دسترسی عادلانه‌تر به خدمات برای فقرا و سایر گروه‌های محروم است.
- ظرفیت‌سازی حکمروایی محلی نه‌تنها برای تحقق اهداف توسعه سرزمینی بلکه در فرایند فراگیرتر، پاسخگوتر و مؤثرتر کردن دولت ضروری است. در کشورهای در حال توسعه به دلیل ضعف جامعه مدنی و پراکندگی و گسستگی سازمان‌های غیردولتی، حکومت می‌تواند با ظرفیت‌سازی و توانمند کردن سازمان‌های غیردولتی از این بخش غیردولتی و مردم‌نهاد به عنوان بازوی مکمل سیاست‌گذاری‌های خود استفاده کند.
- در کشور ما با زمینه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شکننده و متأثر از بحران، حکمروایی و توسعه محلی نیز در ساختن دولت و ایجاد شرایط مسالمت‌آمیزتر برای بهبود جامعه و ارتقای کیفیت زندگی بسیار مؤثر است. نیاز به تسهیل توسعه در عین تمرکز بر مسیری که هدف آن تضمین عدالت است، هم از دیدگاه توسعه انسانی مبتنی بر حقوق و هم از دیدگاه توسعه سرزمینی اجتماع‌محور مهم است. نقش‌های مختلفی وجود دارد که از طریق آن

مشارکت دولت و سیستم‌های مدیریت محلی از جمله ادارات محلی می‌تواند به دستیابی به توسعه سرزمینی اجتماع محور کمک کند.

در الگوی سرزمینی اجتماع محور، نقش‌هایی را که می‌توان برای حکومت برشمرد شامل:

- نقش هدایت‌کننده؛
- نقش رهبری به وسیله الگو؛
- نقش تسهیل‌کننده؛
- نقش کاتالیزور.

نقش حکومت به عنوان هدایت‌کننده: در این حالت نقش حکومت برای هدایت جامعه به سوی اهدافی است که به سیاست‌گذاری‌های عمومی مرتبط است. بدین شکل دولت‌ها برای کمک به پیشبرد سیاست‌گذاری عمومی برای مسئولیت‌پذیری اجتماعی شرکت‌ها باید راهکارهایی را ایجاد کنند. به عنوان مثال، راهکار زیست‌محیطی سازمان OECD و تدوین دستورالعمل‌های واضح برای سیاست‌های توسعه پایدار زیست‌محیطی در کشورهای عضو. دولت‌ها باید نظام‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را نیز در این راستا تغییر دهند. همچنین دولت به وسیله آموزش‌های لازم به کارکنان خود و ملزم کردن شرکت‌های دولتی به ترویج مسئولیت‌پذیری می‌تواند برای دیگر بخش‌های جامعه الگو باشد.<sup>۱</sup>

حکومت‌ها به وسیله ایجاد شرایط مناسب‌تر جهت رشد کسب و کار پایدار و استفاده از فرصت‌ها و به عهده‌گیری مسئولیت‌ها نقش رهبر را ایفاء می‌کنند. حکومت از طریق ایجاد بازارهای باز رقابتی، بالا بردن پتانسیل‌های شرکت‌ها، سیاست‌های پایدار قابل پیش‌بینی، منعطف و استفاده بیشتر از ابزارهای اقتصادی و استفاده کمتر از مقررات و واپایش‌ها می‌تواند نقش تسهیل‌کننده‌تری ایفاء کند.

نقش دولت به عنوان کاتالیزور به صورتی است که می‌تواند نقش راهبردی در ترویج نوآوری‌های تکنولوژیک و ظرفیت‌سازی برای افزایش نوآوری‌ها داشته باشد. حرکت شرکت‌های بزرگ انرژی به سمت سرمایه‌گذاری بر روی انرژی‌های تجدیدپذیر چون انرژی باد در همین راستا است که دولت به عنوان یک مشوق و تسهیلگر می‌تواند عملکرد مثبتی در خصوص آن داشته باشد (پژوهشکده تحقیقات راهبردی، ۱۳۸۷: ۴۲).

با توجه به تغییر نقش دولت از فعال اقتصادی به ناظر، تسهیلگر و کاتالیزور در راستای ایفای نقش حاکمیتی و تمرکززدایی، سیاست‌ها و راهبردهای زیر اتخاذ شده است:

**سیاست اول: تمرکززدایی مبتنی بر آمایش سرزمین از طریق اصلاح و ظرفیت‌سازی سیاست ملی و توانمندسازی نهادهای دولتی در سطوح محلی و منطقه‌ای و تقویت نقش آنها.**

۱. این نقش در ایران به دلیل حضور پررنگ شرکت‌های دولتی می‌تواند کارا باشد. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در هدایت شرکت‌های تحت پوشش خود به سمت الگوهای نوین مدیریتی- در چند سال گذشته- چنین نقشی را ایفاء کرده است.

**راهبرد اول:** اصلاح ساز و کارهای تنظیم سیاست ملی از سیاست‌های بخشی به سمت انطباق با مسائل و نیازهای اجتماعات هدف مبتنی بر سند آمایش سرزمین به منظور ایجاد تعادل بین منابع، هزینه‌ها و نیازها.

**راهبرد دوم:** نهادینه کردن نقش سیاست‌گذاری و نظارتی دولت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به منظور کارآمدسازی فضای مشارکت مردم و تقویت سیستم پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی منطقه‌ای و محلی به دولت در چارچوب برنامه‌های تنظیمی.

**راهبرد سوم:** استفاده از اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به منظور بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادها و تشکل‌های غیردولتی برای شناسایی، حل مسائل و توزیع اعتبارات متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی.

**راهبرد چهارم:** ظرفیت‌سازی مدیریت محلی و سازمان‌های مدیریت خدمات عمومی برای برنامه‌ریزی واحدها از طریق آموزش، شبکه‌سازی و پیاده‌سازی نظام آمار و اطلاعاتی متناسب با هر منطقه.

**سیاست دوم - توسعه و استفاده از ظرفیت نهادهای غیردولتی و مردمی به منظور مشارکت در برنامه‌ها و فعالیت‌های سطح منطقه‌ای و محلی.**

**راهبرد اول:** ارتقاء سطح اعتماد عمومی به نهادهای سیاسی - اداری به منظور استفاده از ظرفیت‌های نهادهای مردمی و غیردولتی و اجتماعات هدف؛

**راهبرد دوم:** حمایت شکل‌گیری هسته‌های تصمیم‌سازی اجتماعات هدف، افزایش سهم آنان در فرایند برنامه‌ریزی توسعه (سطوح مسئله یابی، تصمیم‌گیری، پیاده‌سازی و اجرای برنامه) از طریق آموزش و سازماندهی، ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی و رفع موانع اداری؛

**راهبرد سوم:** واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی، خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی با پرداخت تمام یا بخشی از هزینه سرانه خدمات با نظارت و حمایت دولت به موجب فصل اول و دوم قانون مدیریت خدمات کشوری.<sup>۱</sup>

**راهبرد چهارم:** حمایت از عرضه و تولید خدمات عمومی توسط بخش عمومی و غیردولتی.

**راهبرد پنجم:** اعمال حمایت و خرید خدمات از بخش تعاونی، خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات منابع فیزیکی با هدف مشارکت با آنان.

---

۱. فصل اول و دوم قانون مدیریت خدمات کشوری. بهبود ساختارها و فرایندها و افزایش کیفیت خدمات، کوچک‌سازی و منطقی‌سازی اندازه دولت، عدم تمرکز امور و سیاست‌های خصوصی‌سازی دولت و مدیریت نتیجه‌گرا.

سیاست سوم - اصلاح نابرابری‌های سرزمینی و محرومیت‌زدایی اجتماعی و اقتصادی.

**راهبرد اول:** انتقال تصدی‌گری و تفویض صلاحیت‌های خاص به نهادهای دولتی منطقه‌ای و محلی در راستای تحقق منافع اجتماعات هدف و حل مسائل مناطق.

**راهبرد دوم:** شناسایی مزیت‌های نسبی و رقابتی مناطق توسط نهادهای دولتی و غیردولتی محلی و منطقه‌ای.

**راهبرد سوم:** محلی‌سازی و زمینه‌مند کردن سیاست‌های توسعه سرزمینی توسط نهادهای دولتی محلی و نهادهای عمومی و مردم‌نهاد؛

**راهبرد چهارم:** تبدیل برنامه‌های بخشی به برنامه‌های فضایی و هماهنگ با سیاست‌های سند آمایش سرزمین.

سیاست چهارم - کاهش تعارض ذینفعان توسعه در سطوح محلی و ملی به منظور اعتمادسازی و افزایش مشارکت آنها در انجام برنامه‌های اجرایی و اجتناب از پیامدهای منفی پروژه‌ها.

**راهبرد اول:** شناسایی و حل تعارض بین نهادهای مجری پیشران‌های توسعه و شناسایی تعارض‌های اصلی آنان با اجتماعات محلی؛

**راهبرد دوم:** تقویت مسئولیت اجتماعی نهادهای دولتی و غیردولتی مجری پیشران‌های توسعه از طریق گنجاندن پیوست حل تعارض ذینفعان در برنامه‌های اجرایی توسعه؛

**راهبرد سوم:** جلب سرمایه‌گذاران و مشارکت اجتماعات محلی در برنامه‌های اجرایی پیشران توسعه ملی و محلی؛

**راهبرد چهارم:** تقویت فرایندهای محرک توسعه شامل ظرفیت‌سازی، شبکه‌سازی، نهادسازی، ابزارسازی، جریان‌سازی و نهادینه‌سازی لازمه ساختار تصمیم‌گیری در مدیریت تعارض ذینفعان.

## منابع

- امیرحاجلو، الهام (۱۴۰۰). «اجتماع‌محوری در نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران (ضرورت‌ها و چارچوب پیشنهادی)». تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- امیرحاجلو، الهام (۱۴۰۱). «بازاندیشی در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (رویکردها، تجارب، راهکارها)». تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- آریانا، اندیشه، محمود محمدی و غلامرضا کاظمیان (۱۳۹۷). «مدل مدیریت تعارض ذینفعان بازآفرینی شهری بر پایه حکمروایی همکارانه»، نامه معماری و شهرسازی، سال یازدهم، شماره ۲۱.
- قانع، سیدمسعود (۱۳۹۳). «مدیریت تعارض با رویکرد اسلامی». تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی (۱۳۸۷). «مسئولیت اجتماعی سازمان‌ها»، پژوهشنامه شماره ۲۱. تهران: پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- Abbott, J. (2012). Collaborative governance and metropolitan planning in South East Queensland-1990 To 2010: From a voluntary to a statutory model.
- Biodiversa. (2013). The Biodiversa Stakeholder Engagement Toolkit. BiodivERsA, Paris.
- Chimhowu, A. O., Hulme, D., & Munro, L. T. (2019). The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships. *World Development*, 120, 76-89.
- De la Mothe, E., Espey, J., & Schmidt-Traub, G. (2015). Measuring progress on the SDGs: Multi-level reporting. *Global sustainable development report Brief*.
- De Lopez, T. T. (2001). Stakeholder Management for Conservation Projects: A Case Study of Ream National Park, Cambodia. *Environmental Management*, Vol.28, No.1, 47-60.
- Eden, C., & Ackermann, F. (2013). *Making strategy: The journey of strategic management*. Sage.
- Lucci, P. (2015). *'Localising' the Post-2015 Agenda: What Does It Mean In Practice?* London: Overseas Development Institute.
- OECD. (2020). A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report, <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>.
- Reyes, C., Mandap, A. B., Ilarde, K., Garnace, L., Asiro, J., & Bancolita, J. (1991). Community Base Monitoring System: A Tool to Fight Poverty. *Rules and Regulations Implementing the Local Government Code of*.
- Romeo, L. (2015). What is territorial development? *GREAT insights Magazine*, Vol.4, No.4.
- Rondinelli, D. A. (2007). Governments serving people: The changing roles of public administration in democratic governance. *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, 7.
- Shelton, C. K., & Darling, J. R. (2001). The quantum skills model in management: a new paradigm to enhance effective leadership. *Leadership & Organization Development Journal*. Vol.22, No.6, 273-264
- Sustainable Development Solutions Network. (2015). *Data for development: A needs assessment for SDG monitoring and statistical capacity development*. Sustainable Development Solutions Network.
- UN ECLAC. (2012). practices in Monitoring and Reporting on the Millennium Development Goals: National Lessons from Latin America.
- UNDP (2013). Scaling up Development Programmes.
- UNDP (2017). Monitoring to Implement, Peaceful, Just and Inclusive Societies. Pilot Initiative on National-Level Monitoring of SDG16.
- UNDP, (2004). Decentralized Governance for Development: A combined practice note on decentralization, local governance and urban/ local development.

- UNDP, (2017). Institutional and Coordination Mechanisms guidance, Guidance Note on Facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation, p14.
- UNDP. (2010). OGC ANNUAL REPORT 2010, Oslo Governance Centre Democratic Governance Group Bureau for Development Policy.
- Van Hoyweghen, N. (2018), “Zouden meer jongeren op een VN-top geen goede zaak zijn voor iedereen?”, <https://vlaamsejeugdraad.be/blog/zouden-meer-jongeren-op-een-vn-top-geen-goede-zaak-zijn-voor-iedereen> (accessed on 14 January 2019).
- Vienna, Austria (2007). Democratic Governance: Governments Serving Citizens; Proceedings of 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, pp, 26-29.
- Wall Jr, J. A. & Callister, R. R. (1995). Conflict and its management. *Journal of management*, Vol.21, No.3, 515-558.
- [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e86fa715-n/1/2/5/index.html?itemId=/content/publication/e86fa715-en&\\_csp\\_=6d42c3e04d6f0b50b2439e764fde242b&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e86fa715-n/1/2/5/index.html?itemId=/content/publication/e86fa715-en&_csp_=6d42c3e04d6f0b50b2439e764fde242b&itemIGO=oecd&itemContentType=book).