

تحلیلی از ویژگی‌های مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران طی دوره‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی (از ۱۲۸۶ تا ۱۳۹۴)

کرامت‌اله زیاری،* علیرضا محمدی**

تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۴/۱۰

تاریخ دریافت ۱۳۹۳/۸/۵

بنابر توافق اغلب پژوهشگران منطقه‌ای، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران طی دهه‌های گذشته با مشکلات و مسائلی همراه بوده است که در مواردی به ناپایداری توسعه منطقه‌ای انجامیده است. در تبیین این مسئله، به نبود مدیریت مطلوب و کارآمد توسعه منطقه‌ای تأکید شده است. هدف این مقاله، تحلیل وضعیت مدیریت توسعه منطقه‌ای در دو دوره پیش و پس از انقلاب اسلامی ایران است. این مقاله از نظر روش‌شناسی مروری و توصیفی است و از روش اسنادی برای بررسی وضعیت مدیریت توسعه منطقه‌ای استفاده می‌کند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند که ساختار مدیریت توسعه منطقه‌ای پیش از انقلاب اسلامی شدیداً متمرکز، دولت‌محور، غیرمشارکتی و متمرکز بر رشد اقتصادی و وابسته به درآمدهای نفتی بوده و نتوانسته است توسعه متعادل مناطق را به ارمغان آورد. همچنین پس از انقلاب اسلامی نیز به‌رغم ایجاد ساختارها و نهادهای سیاسی و اداری توسعه منطقه‌ای، همچنان الگو و روال موجود مدیریتی، پاسخگوی نیازهای منطقه‌ای نیست. در نتیجه، اصلاح الگوی مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران ضروری است. در پایان، پیشنهادهایی برای اصلاح نظام مدیریت توسعه منطقه‌ای ارائه شده‌اند.

کلیدواژه‌ها: مدیریت توسعه منطقه‌ای؛ حکمروایی منطقه‌ای؛ ایران

* استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: zayyari@ut.ac.ir

** استادیار گروه جغرافیا، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل؛

Email: a.mohammadi@uma.ac.ir

مقدمه

طی دهه‌های اخیر موضوع «مدیریت توسعه منطقه‌ای» در جهان، بیش از پیش مورد توجه کشورهای قرار گرفته است. به‌ویژه در اقتصادهای پیشرفته و در حال رشد که دو دلیل عمده داشته است: ۱. افزایش نقش، فعالیت و نفوذ جهانی اتحادیه‌های منطقه‌ای، و ۲. تغییرات ساختاری درون منطقه‌ای. این دو دلیل، تغییر و اصلاح نظام‌های مدیریتی در این اقتصادها را ضروری کرده‌اند (Spaans and Wolff, 2005: 2). شکل‌گیری اقتصاد، جامعه و سرمایه‌داری اطلاعاتی و جهانی شدن اقتصادی و شتاب آن از دهه ۱۹۸۰ به این سو، اصلاح نظام‌ها و شیوه‌های مدیریتی توسعه را سرعت بخشیده است (کستلز، ۱۳۸۵: ۴۶، ۱۲۷، ۱۴۶، ۱۹۶). با شتاب جهانی شدن اقتصادی و پویایی شدید فرایندهای اقتصادی - اجتماعی، اتخاذ شیوه‌های مدیریتی پایدار در سطوح فضایی اجتناب‌ناپذیر شده است (Wilson, 2012: 1219). چنین تغییری برای بازساخت منطقه‌ای در کشورهای در حال رشد با پیچیدگی و موانع زیادی همراه است؛ زیرا نهادهای منطقه‌ای به دلیل ضعف‌ها و ناتوانی‌های درونی، قدرت عمل کافی برای انطباق با پویایی فرایندهای برون‌زاد را ندارند (Bezpalov, 2014: 56). به‌رغم وابستگی ایران به پیوندهای اقتصادی بین‌المللی و با وجود گذشت حدود یک سده برنامه‌ریزی ملی (از سال ۱۹۴۸ میلادی) و بیش از هفت دهه سیاست‌گذاری منطقه‌ای، مدیریت توسعه منطقه‌ای اغلب در جهاتی ناروشن، متفرق و نامشخص حرکت کرده است (سعیدنیا، ۱۳۸۷: ۶) و به‌رغم شکل‌گیری نهادهای سیاسی و اجرایی منطقه‌ای، پایداری مدیریتی لازم برای توسعه منطقه‌ای شکل نگرفته است. نظام تک‌ساختی اداری، لابی‌گری منطقه‌ای در سطح قانونگذاری، ضعف همکاری‌های بین نهادی و بخشی، نبود بستر مناسب و پایدار فکری به بی‌ثباتی مدیریت منطقه‌ای انجامیده است (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۹: ۲۲۱، ۲۷۸ و ۲۷۹). در نبود جایگاه مناسب قانونی برنامه‌ریزی و نهادهای توسعه منطقه‌ای و تفوق دیدگاه‌های بخشی (صرافی، ۱۳۷۷: ۸۸؛ شیخی، ۱۳۸۰: ۲۱)، اتخاذ تصمیمات سلیقه‌ای و اقدامات موازی و تقدم مسائل سیاسی بر سیاست‌های توسعه، درک نادرستی از مفهوم مدیریت منطقه‌ای شکل گرفته است (زیاری، ۱۳۷۸: ۲۹۵). به دلیل ضعف ساختار مناسب مدیریت توسعه منطقه‌ای و عدم

تحلیلی از ویژگی‌های مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران طی دوره‌های قبل و ... _____ ۷۵

استفاده از نیروی انسانی متخصص، مناطق با مشکلات عدیده‌ای مواجه شده‌اند (کلانتری و عبداله‌زاده، ۱۳۹۱: ۳۶۶-۳۶۳). نبود سطح محلی تصمیم‌گیری، ساختار متمرکز اداری و سیاسی کشور، نبود نهادهای پایدار برنامه‌ریزی منطقه‌ای، جدایی و فاصله نهادهای بخش دولتی، خصوصی و مردمی و نبود حکم‌روایی منطقه‌ای، مناطق را از حیث توسعه به اندام‌واره‌ای از هم گسیخته و غیریکپارچه از نظر مدیریت منطقه‌ای مبدل ساخته است (کاظمیان و فرجی‌راد، ۱۳۹۱: ۲۰۷-۲۰۵). تداخل وظایف نهادی و بخشی، نبود نهادهای میان‌بخشی، نبود و یا عدم توجه به تولید اطلاعات کافی منطقه‌ای یکی دیگر از مسائل مدیریتی منطقه‌ای در ایران است (حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۷: ۲۳۲-۲۲۹).

نبود یکپارچگی و درعین‌حال تعدد مراکز تصمیم‌گیری، ضعف مالی و قانونی نهادهای محلی در مدیریت اجرایی توسعه منطقه‌ای (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷: ۱۰۷-۱۰۴)، ناهماهنگی بین نظام تقسیمات کشوری و نظام مدیریت منطقه‌ای، نبود تشکیلات مناسب مدیریت یکپارچه منطقه‌ای، نبود مشارکت کافی بین مردم، بخش خصوصی و دولتی (مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، ۱۳۸۱: ۲۲-۱۹) به آشفتگی مدیریت منطقه‌ای افزوده است. نارسایی‌های ساختاری، نهادی، قلمروی در مدیریت توسعه منطقه‌ای (عالمی، ۱۳۸۰: ۵۳)، برنامه‌ریزی منطقه‌ای غیرمشارکتی (عظیمی، ۱۳۸۰: ۳۵)، بوروکراسی شدید اداری، وابستگی نهادهای منطقه‌ای به منابع دولتی و برون‌منطقه‌ای (حاج‌یوسفی، ۱۳۸۰: ۱۶)، نبود یا تعطیلی مراکز پژوهشی و عمرانی منطقه‌ای (شیخی، ۱۳۸۰: ۲۳-۲۰) و در مواردی تقابل و تضاد بنیادین در مدیریت منطقه‌ای (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹: ۹۷) جملگی از مهم‌ترین مسائل و چالش‌های مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران محسوب می‌شوند.

به این موارد باید نقش ضعیف نمایندگان مجلس شورای اسلامی و انحراف آنها از وظایف منطقه‌ای‌شان اضافه کرد که یکی از مسائل اصلی کشور عدم نمایندگی منطقه‌ای نمایندگان مجلس است. به‌طور روشن مسئله این است که طی دو دهه اخیر و به‌ویژه سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۲ بی‌نظمی و بلا تکلیفی، تفرق عملکردی، قلمروی، سیاسی و بخشی و اعمال قدرت سیاسی بر مناطق و رکود در توسعه، ویژگی اصلی حاکم بر مدیریت منطقه‌ای

در ایران بوده است و نمود عینی سیاست‌های اشتباه دولت‌های نهم و دهم، به‌رغم ضعف‌های نظام اداری سابق، منحل ساختن سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت کشور بود. طبق اسناد و شواهد موجود به‌رغم ایجاد نهادها و بسترهای اداری توسعه منطقه‌ای، طی دو دهه گذشته، توسعه منطقه‌ای در ایران به‌سمت ناپایداری اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی پیش رفته است. از این‌رو، تحلیل ویژگی‌های مدیریت توسعه منطقه‌ای به‌عنوان یکی از گام‌های مهم در تحول مدیریت منطقه‌ای ضروری است. هدف اصلی پژوهش تحلیل ویژگی‌های مدیریت توسعه منطقه‌ای براساس اسناد و مدارک مکتوب است تا از این راه زمینه را برای پژوهش‌های دیگر فراهم کند. در این باره پرسش‌های ذیل مطرح شده‌اند: ۱. مدیریت توسعه منطقه‌ای پیش و پس از انقلاب اسلامی در ایران چه ویژگی‌هایی داشته و با چه مسائلی مواجه بوده‌اند؟ ۲. ساختار درون منطقه‌ای مدیریت توسعه منطقه‌ای پیش و پس از انقلاب اسلامی ایران چگونه بوده است؟

۱. مبانی نظری

مدیریت، هنر و فرایند هدایت و نظارت بر امور (www.merriam-webster.com, 2014)، کار و اقدام گروهی، تخصص و تقسیم کار و تمرکز بر نتایج (www.labspace.open.ac.uk, 2014)، اتخاذ راهبرد، تعیین و تدقیق اهداف، اداره و بسیج منابع و ارزیابی عملکرد (www.uncw.edu, 2014) و فرایند اجتماعی، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، کارگزینی، هدایت و هماهنگی و کنترل در راستای تعیین و فائق شدن به اهداف سازمانی در یک محیط پویاست (Agarwal, 1998: 8). همچنین فرایندی برای حل مسائل مربوط به تأمین اهداف سازمانی به نحو مطلوب از طریق استفاده مؤثر و کارآمد از منابع کمیاب در یک محیط در حال تغییر و تصمیم‌گیری است (ایران‌نژاد پاریزی، ۱۳۷۹: ۱۸؛ الوانی، ۱۳۶۷: ۱۰). هنری فایول، نظریه‌پرداز فرانسوی، مدیریت را شامل فرایندی برای برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، هدایت و کنترل افراد و منابع موجود به‌طور کارآمد و مؤثر برای رسیدن به اهداف تعیین شده سازمانی، تعریف می‌کند (www.boundless.com, 2014).

در چارچوب این تعاریف، مدیریت توسعه منطقه‌ای را می‌توان چنین تعریف کرد: «فرایندی پایدار، پویا، تغییر‌یابنده و توسعه‌یابنده و مشارکتی شامل کارکردهای سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و هدایت برای رسیدن به اهداف توسعه پایدار در سطحی منطقه‌ای است. این اهداف متناسب با تغییرات در مفهوم و اصول توسعه، تغییر می‌یابند. چنین فرایندی نیازمند سامانه مدیریتی با الگوهای مناسب مدیریتی است که در آن همه عوامل و کنشگران به خوبی سازمان‌دهی و مشارکت دارند و برای توسعه پایدار و انسانی تلاش می‌کنند». بر همین مبنا سامانه مدیریتی توسعه منطقه‌ای مجموعه‌ای متشکل از عناصر، امکانات، فضای سازمانی، دانش و اطلاعات و زیرساخت‌های ارتباطی و اطلاعاتی و توانمندی‌ها و ظرفیت‌های مالی و اجرایی در سطح منطقه‌ای تعریف کرد (www.thecqi.org, 2014). در این پژوهش منظور از سامانه‌ای مدیریتی منطقه‌ای ساختاری نهادی متشکل از نهادها و عناصر فعال دولتی، حکومتی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در سطح منطقه‌ای (استان‌ها) است.

امروزه در ادبیات جهانی، برداشت از مفهوم مدیریت توسعه منطقه‌ای، همان حکمروایی منطقه‌ای است. حکمروایی منطقه‌ای، مفهومی سیاسی، اجتماعی و مدیریتی است که از دهه ۱۹۹۰ به این سو در ادبیات توسعه جهانی مورد استفاده قرار گرفته است. محاسبه‌پذیری، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، شفافیت، خودهماهنگی، مشارکت‌پذیری، قانون‌مداری، تمرکززدایی، چشم‌انداز راهبردی، مدیریت منابع انسانی و کارآمدی و اثربخشی از مهم‌ترین ویژگی‌های برشمرده شده برای این مفهوم است (Angeles, 2009: 4). اصطلاح حکمروایی نخستین بار از اقتصاد نهادی جدید و بعدها جامعه‌شناسی اقتصادی جدید، پژوهش‌های سیاسی و روابط بین‌الملل وارد ادبیات جهانی شد (Federwisch, 2007: 51. Panebianco and et al., 2005: 2). در علوم اداری و سیاسی، این مفهوم عبارت از ابزارها، روش‌ها و مدل‌هایی است که برای هماهنگی و مدیریت اقدامات اجرایی به کار می‌رود (Benz, 2004). فراتر از اقدامات دولتی، به مفهوم هماهنگی بین بازیگران بخش خصوصی، دولتی و عمومی است. به نظر فورست، حکمروایی منطقه‌ای به مفهوم

پیوندهای نهادی شبکه‌ای، همکاری زیرسامانه‌های اجتماعی و تغییر رویکرد در مواجهه با مسائل منطقه‌ای است (Fürst, 2003: VII).

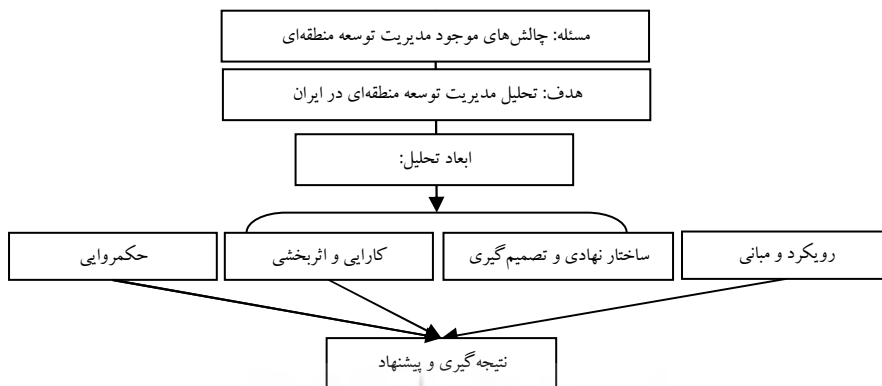
در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، حکمروایی منطقه‌ای توسط جغرافیدانان در بررسی نهادهای زیر نظر دولت و مفهوم سیاسی تفویض قدرت و ظهور نومنطقه‌ای‌گرایی در سطح منطقه‌ای به کار گرفته شد و با شکل‌گیری اتحادیه‌های منطقه‌ای (همانند اتحادیه اروپا)، گسترش جهانی یافت (Federwisch, 2007: 52). حکمروایی منطقه‌ای به مفهوم کاستن از نقش و دخالت مستقیم و یکجانبه دولت‌ها در مدیریت مناطق و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای (MacLeod and Goodwin, 1999: 506)، سپردن مدیریت مناطق به بازیگران و ذی‌نفعان منطقه‌ای طی یک فرایند ظرفیت‌سازی، توانمندسازی و نهادسازی منطقه‌ای، یکی از بحث‌های کلیدی در مدیریت منطقه‌ای طی ده‌های اخیر بوده است. حکمروایی منطقه‌ای هنر پیچیده رهبری نهادها (Jessop, 1997: 13) به منظور شکل‌دهی و تداوم ترتیبات نفوذ و قدرت (Kötter, 2002: 30) برای مواجهه با مسائل منطقه‌ای از طریق نهادهای منطقه‌ای (Dimento and Graymer, 1991: 2) و شبکه‌های مستقل و خودگردان است (Rhodes, 1997: 15).

به‌طور روشن حکمروایی منطقه‌ای ساختار و فرایندی برای رهبری و هماهنگی در سطح منطقه‌ای است (Benz, 2004: 5). حکمروایی منطقه‌ای سطحی از حکمروایی بین نهادهای توسعه منطقه‌ای در تعامل با دولت‌های مرکزی است (Albrechts, Healey and Kunzmann, 2003: 113). حکمروایی منطقه‌ای اشاره به این امر دارد که مسئولیت اداری و سیاسی مناطق باید برعهده بازیگران و ذی‌نفعان منطقه‌ای گذاشته شود. به نظر بوشر (۲۰۰۳) در این چارچوب مردم منطقه بازیگر اصلی خواهند بود و توسعه مناطق در چارچوب خودبستگی و با اختیار و اراده سیاسی و اقتصادی نهادهای توسعه منطقه‌ای انجام می‌پذیرد. تشریک‌مساعی منطقه‌ای، مشارکت، هماهنگی، یکپارچگی اقدامات منطقه‌ای، رقابت در عین نگاه‌داشت چارچوب‌های پایداری توسعه منطقه‌ای، از موارد مورد توجه در این رویکرد است (کاظمیان و فرجی‌راد، ۱۳۹۱: ۱۶۳-۱۶۰).

در نهایت آرتور بنز، حکمروایی منطقه‌ای را فرم نوینی از سیاستگذاری منطقه‌ای برای تحقق توسعه پایدار منطقه‌ای تعریف می‌کند (Böcher, 2005: 3). با بررسی نتایج مطالعات بنز و فورست (۲۰۰۳)، ویچمن (۲۰۰۵)، لویس (۲۰۰۵)، مولر (۲۰۰۵)، دیلر (۲۰۰۴)، نلینگ (۲۰۰۴) و بوشر (۲۰۰۳ و ۲۰۰۵) می‌توان ویژگی حکمروایی منطقه‌ای را به شرح ذیل خلاصه کرد: ۱. تلاش برای افزایش اهمیت منطقه به‌عنوان سطحی از همکاری سیاسی، ۲. جایگزینی اصول قلمروی اصل کارکردی، ۳. ارتقای شراکت بین بخشی از طریق بسیج شبکه‌ها و شرکای منطقه‌ای کوچک، ۴. رهبری سلسله‌مراتبی رقابت‌ها با استفاده از ابزارها و الگوهای متنوع انگیزشی، ۵. مسئولیت‌پذیری، خودمهاهنگی و تمرکززدایی تصمیم‌گیری (Ibid.: 7, 18).

دابسون، تشریک‌مسابی نهادهای منطقه‌ای، چشم‌اندازسازی برای توسعه آتی منطقه، درک مزیت‌های نسبی و رقابتی منطقه، جذب کنشگران توسعه و سرمایه‌گذاری را از مهم‌ترین ویژگی‌های حکمروایی کارآمد منطقه‌ای برمی‌شمارد (Dabson, 2006). همچنین در مقایسه با حکومت، حکمروایی مبتنی بر پیوندهای افقی، انعطاف‌پذیر، غیررسمی، خودهدایت‌شونده، مبتنی بر قدرت‌های کوچک محلی و متکی بر تنظیم نقش‌ها در سطوح نقش‌آفرینان محلی است (Savitch and Vogel, 2000: 161). فهم حکمروایی منطقه‌ای، مستلزم فهم هم‌پیوندی‌های شبکه‌ای، روابط، منافع، اهداف، نقش‌ها و برنامه‌های آتی بازیگران منطقه‌ای است (Voogd, 2001: 199). اقتصاد، مردم‌سالاری، زندگی، محیط زیست، سرپناه، ارتباطات و جامعه پایدار مهم‌ترین آرمان‌های حکمروایی منطقه‌ای هستند (هال و فیفر، ۱۳۸۸: ۲۱۹) که در برنامه‌های عملیاتی کشورهای موفق در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در رأس سیاستگذاری و مدیریت منطقه‌ای قرار گرفته‌اند.

شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲. پیشینه پژوهش

در خصوص موضوع «مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران» پیشینه قوی وجود ندارد. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۷) در بررسی نظام مدیریت توسعه شهری در ایران، به‌طور کامل و جزئی شیوه‌های مرسوم مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی در ایران را مورد بررسی و تحلیل قرار می‌دهد. این نهاد، اصلاح در نظام مدیریتی توسعه شهری با رویکرد راهبردی را ضروری می‌شمارد. شیخی (۱۳۸۰)، ضمن بحث درباره چالش‌ها و مسائل نظام مدیریتی و اجرایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، به این نتیجه می‌رسد که نظام برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران به دلیل نبود «نظام مدیریت منطقه‌ای» با شکست طرح‌ها و برنامه‌ها مواجه شده است. او همچنین بر گسست بین رویکردهای بخشی و فضایی و نبود نظام جامع اطلاعات منطقه‌ای اشاره می‌کند. برای برون‌رفت از این مسئله، نظام سه سطحی مدیریت اجرایی منطقه‌ای را پیشنهاد می‌دهد. عالمی (۱۳۸۰)، با بررسی طرح توسعه محور شرق، به این نتیجه می‌رسد که طرح‌های توسعه منطقه‌ای به دلیل نارسایی‌های ساختاری، محرومیت منطقه و ضعف نهادهای مدیریت منطقه‌ای با ناکامی و شکست مواجه شده‌اند. از آن جمله می‌توان به نداشتن اختیار در تصمیم‌گیری و اجرا و نیز اختیار بر مدیریت منابع اشاره کرد. وی بر تمرکززدایی اداری و

سیاسی و توجه به نهادها و سازمان‌های محلی، تأکید می‌کند. در پژوهش دیگر، حاج‌یوسفی (۱۳۸۰) ضمن بررسی تاریخچه، تحولات و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، به این نتیجه می‌رسد که ساختار متمرکز دولتی، بوروکراسی ناکارآمد، تسلط رویکرد بخشی، وابستگی مناطق به مرکز، قوانین نامناسب و غیراجرایی و مواردی از این دست، مانع از عملکرد مناسب مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور شده است. مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری (۱۳۸۱) نیز در بررسی خود، به این نتیجه می‌رسد که مدیریت منطقه‌ای از نظر سلسله‌مراتب و پیوندها بلا تکلیف است. قلمروهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز بین نهادها پخش شده است. تمرکززدایی از منظر اجرایی باید ادامه یابد. عدم تعادل‌های منطقه‌ای همچنان وجود دارد و تشکیلات مدیریتی موجود در مناطق پاسخگو و مناسب با تعاریف نوین از مناطق نیست. همچنان که قوانین موجود برای مدیریت منطقه‌ای مناسب نیستند. هماهنگی و تشریک‌مساعی کافی بین مردم با نهادهای منطقه‌ای وجود ندارد.

سلطانی (۱۳۹۲) در مطالعه خود، ضمن بررسی مؤلفه‌های اقتصادی، اجتماعی، جغرافیایی، اداری و ساختاری، اجتماعی و فرهنگی، سیاسی و امنیتی ساختار مدیریتی نهادی در سطح استان، به این نتیجه می‌رسد که موانع اداری و ساختاری (مدیریتی)، یکی از مهم‌ترین عوامل عدم اجرایی شدن طرح‌های آمایش سرزمین در ایران هستند. نادر زالی و رسول زالی (۱۳۸۹)، ضمن مطالعه میدانی، به این نتیجه می‌رسند که نظام مدیریت در سطح نهادها و سازمان‌های منطقه‌ای ناپایدار و اغلب غیرتخصصی است. از این رو، اتخاذ سازوکارهایی برای پایدارسازی و دقت در انتخاب مدیران تخصصی را برای بهبود کارایی نظام مدیریت در سطح منطقه‌ای، پیشنهاد می‌کنند. در نهایت کاظمیان و فرجی‌راد (۱۳۹۲) ضمن پرداختن به جنبه نهادی توسعه منطقه‌ای، به این نتیجه می‌رسند که سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران باید از طریق هماهنگی بین نهادی و برنامه‌ای در سطح مناطق دنبال شوند.

۳. روش پژوهش

این پژوهش از نظر روش‌شناسی از نوع مقالات مروری است و از نظر روش متکی بر مطالعه

اسنادی است. قلمرو زمانی این پژوهش بر دوره بعد از انقلاب اسلامی ایران و به‌ویژه سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۴ متمرکز است. در گام اول از اسناد و مدارک موجود برای بررسی نظریه‌های پژوهش استفاده شده و در گام دوم، با اسناد و مدارک در دسترس، ساختار مدیریتی توسعه منطقه‌ای در ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی بررسی شده است. مؤلفه‌های مورد توجه در بررسی ساختار مدیریت توسعه منطقه‌ای عبارت بودند از: رویکرد غالب به توسعه منطقه‌ای، تصمیم‌گیری و سیاستگذاری، تمرکززدایی، ظرفیت‌سازی و نهادسازی، ساختار نهادی در سطح منطقه‌ای، یکپارچگی منطقه‌ای بین‌نهادی، قوانین و پشتوانه‌های اجرایی، مشارکت‌پذیری، ابزارهای غالب اجرایی، هماهنگی بخشی و فضایی، ساختار اجرایی برنامه‌های توسعه، روند اجرای سیاست‌های منطقه‌ای، نظارت مدیریتی بر اجرای احکام توسعه. تفاوت این پژوهش با پژوهش‌های قبلی در این است که اغلب به بحث «برنامه‌ریزی منطقه‌ای» تمرکز شده است و درباره «مدیریت توسعه منطقه‌ای» پژوهش‌های انگشت‌شماری وجود دارد.

۴. یافته‌ها و بحث

۴-۱. مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران

۴-۱-۱. پیش از انقلاب اسلامی ایران: از ۱۲۸۶ تا ۱۳۵۷

لازمه تحقق اهداف توسعه منطقه‌ای وجود ساختار اداری مناسب توسعه منطقه‌ای است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲ ب: ۱۸-۱۷) که امروزه از آن مدیریت منطقه‌ای برداشت می‌شود. طی سال‌های پیش از انقلاب مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران تحت تأثیر دو نگرش متفاوت بوده است:

(الف) رویکرد همگرا: طرفداران این رویکرد و همچنین نظریه قطب رشد و نئوکلاسیک معتقدند رشد و توسعه در درازمدت به توسعه و تعادل‌های منطقه‌ای می‌انجامد.

(ب) رویکرد واگرا: طرفداران این دیدگاه معتقدند رشد به تنهایی نمی‌تواند منجر به تعادل در توسعه شود و شکاف میان مناطق را از میان بردارد. از این رو دخالت دولت‌های مرکزی در مدیریت منطقه‌ای امری اجتناب‌ناپذیر است (همان: ۴-۶).

تحلیلی از ویژگی‌های مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران طی دوره‌های قبل و ... _____ ۸۳

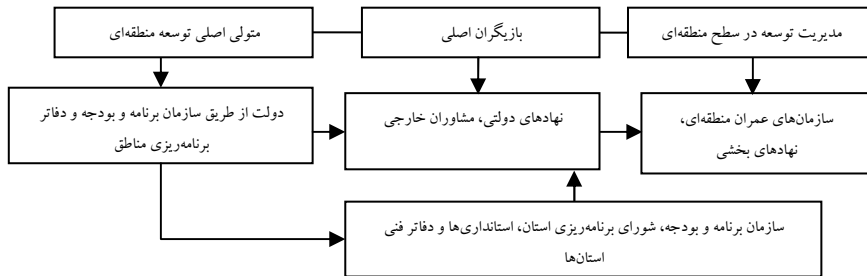
پس از انقلاب مشروطه، قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی که در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی تصویب شده بود و هرگز اجرا نشد، از نخستین تلاش‌ها برای اعمال مدیریت منطقه‌ای در ایران بود (عالمی، ۱۳۸۰: ۴۴). براساس اسناد برنامه اول عمرانی پیش از انقلاب (۱۳۳۴-۱۳۲۷)، به دلیل کمبود نیروی انسانی متخصص، سازمان برنامه و بودجه تنها نهادی بود که هر دو وظیفه برنامه‌ریزی و اجرا را برای بخش بزرگی از کشور در بخش اقتصادی و عمرانی برعهده داشت. سازمان‌های منطقه‌ای درون نهادهای بخشی وظایف منطقه‌ای را برعهده 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 برنامه سوم عمرانی 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 در نهادهای بخشی پخش می‌شود و به گونه‌ای عدم تمرکز در برنامه‌ریزی به اجرا درمی‌آید (همان، ۱۳۷۲ الف: ۱-۲). در این دوره مدیریت توسعه منطقه‌ای با نگرش بخشی دنبال می‌شود و طرح‌هایی همانند: ۱. طرح جامع انرژی ایران - مؤسسه مشاوره استنفورد - سال ۱۳۵۰، ۲. طرح مطالعاتی بتل - ۱۳۵۱، ۳. طرح جامع کشت شرکت بوکرز هانتینگ - ۱۳۵۵، ۴. طرح جامع تأمین و توسعه پروتئین، مشاور اف.ام.سی - ۱۳۵۱، ۵. طرح آمایش سرزمین - ستیران - ۱۳۵۵ (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲؛ صرافی، ۱۳۷۷: ۷۷) برای ترغیب توسعه منطقه‌ای در کشور تهیه می‌شوند.

از این رو ساختار مدیریتی توسعه منطقه‌ای به نهادهای بخشی شکسته می‌شود. تا پیش از انقلاب سازمان‌های عمران منطقه‌ای، از جمله نهادهای مدیریتی توسعه منطقه‌ای در بخش اجرا بوده‌اند که طی برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷) شکل گرفتند. نخستین آنها سازمان عمران دشت مغان بود که در سال ۱۳۳۲ تأسیس شد تا توسعه منطقه‌ای توسط نهادهای مستقل منطقه‌ای دنبال شود. به تدریج سازمان‌های دیگری در برنامه‌های عمرانی دوم، سوم و چهارم ایجاد شدند که برخی از آنها موفقیت‌های چشمگیری داشتند (وحیدی، ۱۳۷۱: ۲۷۰).

در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۱-۱۳۵۱) پیش از انقلاب عنوان «عمران ناحیه‌ای» در مدیریت منطقه‌ای طرح شد و موجبات شکل‌گیری ساختار جدیدی از مدیریت توسعه منطقه‌ای را فراهم ساخت. دفتر عمران ناحیه‌ای به‌عنوان یکی از مراکز مدیریت طرح‌های توسعه منطقه‌ای در سازمان برنامه و بودجه آغاز به کار کرد. همچنین دفاتر برنامه‌ریزی مناطق و بعدها معاونت امور مناطق (استان‌ها) و نیز سازمان‌های منطقه‌ای شکل گرفتند تا مدیریت تهیه و اجرای طرح‌های توسعه منطقه‌ای در ابعاد بخشی و فضایی را عهده‌دار شوند (عالمی، ۱۳۸۰: ۴۶؛ وحیدی، ۱۳۷۱: ۲۷۳-۲۷۲). این سازمان‌ها مهم‌ترین نهادهای مدیریت توسعه منطقه‌ای در این دوره محسوب می‌شوند (حاج‌یوسفی، ۱۳۸۰: ۱۵-۸).

می‌توان این دوره را نقطه عطف اقدامات در مدیریت توسعه منطقه‌ای تلقی کرد. به تدریج اغلب سازمان‌های عمران منطقه‌ای تضعیف شدند و پس از انقلاب اسلامی در وزارتخانه‌های بخشی ادغام شدند و از میان رفتند یا تغییر نقش دادند. سازمان‌های عمران منطقه‌ای که در مغان آذربایجان، خوزستان، گرگان، جیرفت، کهگیلویه، ماهیدشت و سرپل ذهاب و برخی از مناطق کشور تأسیس شده بودند، از نظر مدیریتی بازوی اصلی در توسعه منطقه‌ای در طول ۲۰ سال از برنامه‌ریزی منطقه‌ای پیش از انقلاب محسوب می‌شدند. شناسایی توان‌های توسعه منطقه‌ای، تهیه طرح‌های توسعه منطقه‌ای در چارچوب برنامه‌های توسعه ملی، پیشنهاد طرح‌های توسعه منطقه‌ای برای سازمان برنامه، اجرای طرح‌های توسعه منطقه‌ای، نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه منطقه‌ای، نظارت بر طرح‌های سایر نهادهای بخشی، تسهیل مشارکت مردم و ذی‌نفعان در توسعه منطقه‌ای از مهم‌ترین وظایف تعریف شده برای آنها بود. اغلب این سازمان‌ها هرگز نتوانستند به این وظایف خود به صورت کامل عمل کنند و تحت کنترل وزارتخانه‌های آب، برق یا کشاورزی قرار گرفتند (عالمی، ۱۳۸۰: ۴۷). در مجموع سیاست‌های منطقه‌ای پیش از انقلاب اغلب با شکست مواجه شدند (عسگری، ۱۳۷۹: ۷۹). شکل ۲ و جدول ۱ ساختار نهادی و ویژگی‌های مدیریت توسعه منطقه‌ای پیش از انقلاب را نشان می‌دهند.

شکل ۲. ساختار عمومی مدیریت توسعه منطقه‌ای پیش از انقلاب اسلامی ایران



مأخذ: همان.

جدول ۱. نهادها و رویکردهای کلیدی مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران تا پیش از انقلاب اسلامی ایران

رویکردها	نهادها
اعمال سیاست و قدرت از طریق ساختار منطقه‌ای، تمرکززدایی در عین حفظ قدرت و مدیریت مرکزی، ظرفیت‌سازی و تجهیز مناطق در عین مدیریت و کنترل غیرمشارکتی، تلاش به سمت برنامه‌ریزی مشارکتی در برنامه‌های توسعه (هرگز محقق نشد)، نهادسازی منطقه‌ای برای اجرای سیاست‌های دولتی، نهادسازی منطقه‌ای در عین ارتقای توان‌های کنترل دولتی، تمرکز بر رشد و قطب‌های رشد در توسعه، صنعتی‌سازی مناطق مستعد و رشد بخش‌ها و تلاش برای رفع نابرابری‌های منطقه‌ای در مدیریت مناطق، دیوان‌سالاری متمرکز و عدم مشارکت مردم، مهندسی اجتماعی مردمی، رجحان رشد اقتصادی بر توسعه عادلانه، بوروکراسی ناکارآمد و حجیم، ضعف نهادهای منطقه‌ای، اتکا به نفت در مدیریت توسعه، اندیشه‌ورزی بر مبنای نظریه‌ها و تجارب کشورهای خارجی.	دولت از طریق شورای عالی اقتصادی، سازمان برنامه و بودجه، دفتر بهره‌وری سرزمین و وزارت اقتصاد، «مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین» سازمان برنامه و بودجه، وزارت کشور، مشاوران خارجی و در رده پایین‌تر داخلی، «مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین» سازمان برنامه و بودجه، سازمان‌های عمران منطقه‌ای، کمیته‌های برنامه‌ریزی استان (منطقه‌ای)، دفاتر فنی استانی، دفاتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دفاتر برنامه و بودجه، شوراهای برنامه‌ریزی استان، معاونت‌های امور مناطق.

مأخذ: یافته‌های پژوهش با استناد به: صرافی، ۱۳۷۷؛ زیاری، ۱۳۷۸؛ عظیمی‌بلوریان، ۱۳۸۹؛ عالمی، ۱۳۸۰؛ شیخی، ۱۳۸۰؛ حاج‌یوسفی، ۱۳۸۰؛ کلاتری و عبدالله‌زاده، ۱۳۹۱؛ حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۷؛ عظیمی، ۱۳۸۰؛ سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹؛ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲ الف و سایر مأخذ.

با استناد به منابع و بررسی وضعیت پیش از انقلاب اسلامی، این یافته‌ها به دست می‌آید

که نگرش غالب در مدیریت توسعه منطقه‌ای، جامع و بخشی است. دولت قدرت بلامنازع برنامه‌ریزی و اجرای اقدامات توسعه در فرایند مدیریت توسعه منطقه‌ای است. در اعمال قدرت برای توسعه، رویکردهای گزینشی غلبه دارد و نهادهای منطقه‌ای در یک دیوان‌سالاری اداری متمرکز، توسعه را مدیریت می‌کنند. رویکرد فضایی در توسعه منطقه‌ای با رویکرد بخشی منطبق نیست و بین وظایف و اهداف بخشی با اقدامات فضایی تعارض شدیدی وجود دارد. به تدریج ساختار نهادی تعریف شده برای مدیریت توسعه منطقه‌ای در برخورد با موانع ساختاری تضعیف می‌شوند. به‌رغم توجه به مشارکت در توسعه، در عمل نقش سایر بازیگران در مدیریت توسعه منطقه‌ای کم‌اهمیت است و دولت، سکان‌دار مدیریت توسعه منطقه‌ای است. در یک جمع‌بندی تا پیش از انقلاب مناطق کشور به علت نبود مدیریت کارآمد، فقر و عدم تعادل در ایجاد فرصت‌های توسعه، به تدریج زمینه ایجاد یک نظام نامتعادل فضایی در کشور را فراهم ساخته بود.

۲-۱-۴. پس از انقلاب اسلامی ایران: از ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۴

پس از انقلاب اسلامی نگرش‌ها به مدیریت منطقه‌ای با اندکی چرخش تداوم رویکردهای گذشته با چاشنی عدالت اجتماعی و تا حدودی همراه با مدیریت غیرمتمرکز بوده است. به طوری که در کنار نگرش‌های بخشی، فضایی، کالبدی و آمایشی، نگرش‌های اجتماعی و اقتصادی و متأسفانه نگرش مدیریت سلیقه‌ای و مقطعی (به‌ویژه طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲) (کاظمیان و فرجی‌راد، ۱۳۹۱: ۱۹۱) بر نظام مدیریت منطقه‌ای حاکم بوده است و در مواردی نقش ضعیفی را ایفا کرده است. در دو دهه نخست پس از انقلاب اسلامی ایران، مدیریت توسعه منطقه‌ای در اثر رویدادهای پس از انقلاب، جنگ تحمیلی و روند سریع شهرنشینی، دچار رکود شد. تا سال ۱۳۶۸ در نبود برنامه‌های توسعه در سطح ملی مدیریت توسعه منطقه‌ای به صورت بخشنامه‌ای در حال انجام بود. تا سال ۱۳۷۲ مدیریت توسعه منطقه‌ای، به سمت تمرکزگرایی شدید پیش رفت و همچنان نقش اصلی را دولت عهده‌دار بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲ الف: ۲). اگرچه رویکردهای فضایی از سال

تحلیلی از ویژگی‌های مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران طی دوره‌های قبل و ... _____ ۸۷

۱۳۶۲ در ادامه تلاش‌های قبلی ترویج می‌شد، لیکن عملاً نگرش بخشی و رشد برمبنای تقویت قطب‌های رشد در سیاستگذاری منطقه‌ای دنبال می‌شد.

در برنامه‌های اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴) عمرانی کشور به ترتیب نقش مشاوران خارجی در تهیه طرح‌ها و مشاوره درخصوص مدیریت توسعه منطقه‌ای کاهش یافت و نقش دفاتر امور مناطق نقش بیشتری ایفا کردند. به تدریج استانداری‌ها، شوراهای استانی برنامه‌ریزی و نهادهای وابسته به وزارت کشور از یک‌سو، نهادهای مرتبط با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (برنامه و بودجه سابق) از سوی دیگر و نهادهای مرتبط با وزارت مسکن و شهرسازی (آبادانی و مسکن سابق) به‌عنوان عناصر مهم دخیل در مدیریت توسعه منطقه‌ای، نقش‌آفرینان اصلی مدیریت توسعه منطقه‌ای شدند. همچنین مجلس شورای اسلامی، نهاد رهبری، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، محیط زیست، منابع طبیعی و سایر نهادهای ملی به نوعی در مدیریت منطقه‌ای حضور بیشتری یافتند و دوران جدیدی در مدیریت توسعه منطقه‌ای آغاز شد. در این دوران اقدامات قابل توجهی در ارتباط با نهادسازی و مدیریت توسعه منطقه‌ای انجام شدند که برخی از آنها عبارت بودند از: تهیه مطالعات پایه آمایش سرزمین، استانی کردن طرح‌های عمرانی ملی، تهیه طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای، تهیه طرح‌های کالبدی ملی - منطقه‌ای، تهیه طرح‌های مجموعه شهری، تهیه اسناد توسعه استان‌ها، تشکیل شورای ملی آمایش سرزمین و محیط زیست و کمیته‌های تخصصی مربوطه، تهیه طرح‌های آمایش برخی از استان‌های کشور، تهیه اسناد ملی توسعه استان‌های کشور. لیکن در عمل ابزارهای مدیریتی توسعه منطقه‌ای در اغلب موارد نتوانستند اهداف توسعه منطقه‌ای را محقق سازند (همان: ۴-۸؛ صرافی، ۱۳۷۷؛ زیاری، ۱۳۷۷، ۱۳۷۸).

در دوران برنامه‌های سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) و چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴) به یکباره مدیریت توسعه منطقه‌ای به دلیل اعمال سلیقه‌های دولت وقت رو به ضعف نهاد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فروپاشید و به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تغییر یافت. از سوی وزارت مسکن و شهرسازی به وزارت راه و شهرسازی تغییر ساختار یافت درحالی‌که نهادها و نگرش‌های متفاوتی در این دو زمینه نهادینه شده بودند. همچنین

سفرهای استانی و یارانه‌ای کردن توسعه منطقه‌ای، مبنای اغلب سیاست‌گذاری‌های منطقه‌ای قرار گرفت. بدهکاری دولت بالا رفت و رشد اقتصادی به زیر صفر رسید. همچنان که نرخ تورم به بیش از ۳۰ درصد در اواخر دولت نهم رسید. مدیریت منابع مالی و انسانی سلیقه‌ای شد. تمامی این رویدادها طی یک دهه در کنار ضعف سیاست‌گذاری خارجی کشور، منجر گردید تا با وجود هفت دهه از عمر برنامه‌ریزی، تا اواسط برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۳-۱۳۹۰)، ساختار مدیریتی مناطق با مسائل و موانعی برای نقش‌آفرینی مطلوب همراه شود. به این ترتیب تا پایان دولت دهم (نیمه نخست سال ۱۳۹۲)، با وجود تهیه اسناد و ساختار مدیریت سیاسی و اداری در سطوح منطقه‌ای برای اعمال قدرت حکومتی و دولتی، ساختار مدیریت توسعه منطقه‌ای به دلایل نام‌برده، یک ساختار سست و بدون برنامه یکپارچه ملی و منطقه‌ای بود و همچنان مدیریت توسعه منطقه‌ای از جنبه فرایند برنامه‌ریزی، ساختار مدیریتی و اجرایی با پیچیدگی‌ها و مشکلات فراوانی مواجه بود (جدول ۲). تا سال ۱۳۹۴ مسئولیت مدیریت بخشی توسعه منطقه‌ای برعهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و مسئولیت مدیریت طرح‌های فضایی برعهده وزارت راه و شهرسازی قرار داشت.

جدول ۲. نهادها و رویکردهای غالب در مدیریت توسعه منطقه‌ای پس از انقلاب اسلامی ایران تا سال ۱۳۹۴

مسائل مدیریت منطقه‌ای	رویکردهای پس از انقلاب اسلامی	نهادهای دخیل و تأثیرگذار
نبود ساختار و برنامه راهبردی یکپارچه	توقف برنامه‌ریزی منطقه‌ای،	مجلس شورای اسلامی، نهاد مقام
برای مدیریت توسعه منطقه‌ای، نقش	رویکرد آمایشی و اقدامات	معظم رهبری (از طریق اسناد
یک‌سویه دولت در مدیریت توسعه	جهادی و سازندگی، رویکرد	بالادست)، مجمع تشخیص مصلحت
منطقه‌ای، نبود مشارکت محلی در	عدالت اجتماعی و	نظام، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
مدیریت منطقه‌ای، تداوم تسلط دیدگاه	محرومیت‌زدایی، رویکرد	کشور، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای،
بخشی بر سیاست‌گذاری منطقه‌ای، نبود	اقتصاد و جامعه اسلامی،	سازمان برنامه و بودجه، شورای ملی
پیوند نهادی مناسب بین سطوح مدیریت	رویکرد تمرکززدایی،	آمایش سرزمین، شورای عالی
ملی و منطقه‌ای، نبود نهاد مناسب مدیریتی	رویکرد سلیقه‌ای همراه با	شهرسازی و معماری ایران، شورای

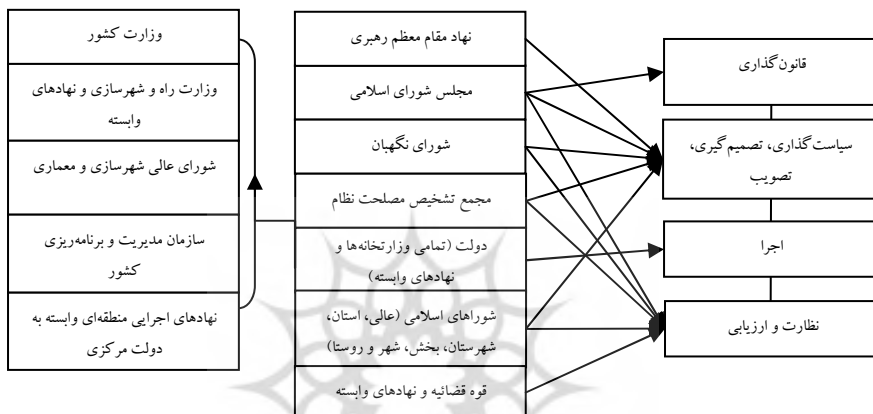
مسائل مدیریت منطقه‌ای	رویکردهای پس از انقلاب اسلامی	نهادهای دخیل و تأثیرگذار
منطقه‌ای، نارسایی ساختاری، ناهماهنگی عمودی و افقی و تعدد و مراکز تصمیم، اعمال قدرت در مدیریت توسعه منطقه‌ای، ضعف مشارکت مردم، ذی‌نفعان، سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر عناصر در مدیریت منطقه‌ای، نبود ساختار مناسب مدیریتی توسعه منطقه‌ای، بلاتکلیفی مدیریت توسعه منطقه‌ای و در عین حال تعدد نهادهای قدرت، تصمیم و اجرا، اعمال سیاست‌های سلیقه‌ای و گزینشی و بدون برنامه در مدیریت توسعه منطقه‌ای، تمرکز شدید و اعمال قدرت سیاسی در مدیریت توسعه منطقه‌ای، نقش ضعیف و سیاست‌زدگی نمایندگان مجلس در قبال مدیریت توسعه منطقه‌ای و فراموشی عمل به تعهدات در قبال مردم و مناطقی که آنها را انتخاب کرده‌اند.	کمک‌های مستقیم مالی و یارانه‌ای، نبود رویکرد مشخص و اعمال سلیق فردی، تداوم و احیای رویکرد منطقه‌ای و آمایشی، رویکرد اقتصاد مقاومتی و سیاست ریاضت اقتصادی، تداوم رویکرد برنامه‌ریزی جامع خردگرا، شکل‌گیری تفکرات برنامه‌ریزی و مدیریت راهبردی در مجامع علمی و حرفه‌ای، بازگشت به دوره اصلاحات از سال ۹۲، تلاش برای احیای نظام مدیریت توسعه، اقتصاد مقاومتی و سیاست خروج از تورم در سطح ملی و منطقه‌ای.	برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و شهرستان‌ها، وزارت راه و شهرسازی (مسکن و شهرسازی سابق)، وزارت کشور (با اعمال قدرت زیاد)، کشاورزی، محیط زیست، دفاتر فنی و عمرانی استانداری‌ها، دفاتر برنامه‌ریزی و بودجه معاونت‌های برنامه‌ریزی، مشاوران بخش خصوصی و دانشگاه‌ها، دفتر آمایش و توسعه پایدار و محیط زیست، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفتر امور آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت شهرسازی و معماری دفتر طرح‌های کالبدی و ملی وزارت راه و شهرسازی (مسکن و شهرسازی سابق).

مآخذ: یافته‌های پژوهش با استناد به: شیخی، ۱۳۸۰؛ کاظمیان و فرجی‌راد، ۱۳۹۱، ۱۳۹۲؛ صرافی، ۱۳۷۷؛ کلانتری و عبداله‌زاده، ۱۳۹۱؛ مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، ۱۳۸۱؛ عالمی، ۱۳۸۰.

نهاد مقام معظم رهبری: سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و تصویب، ابلاغ و نظارت. شورای نگهبان: نظارت، تفسیر و ابلاغ قوانین. تمامی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی: تصمیم‌گیری در قالب هیئت وزیران و اجرایی. مجلس شورای اسلامی: قانونگذاری و تصویب و نظارت. مجمع تشخیص مصلحت نظام: مشاوره، تصویب و نظارت. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: بررسی، تصویب و ابلاغ قوانین. وزارت راه و شهرسازی: تصمیم‌گیری و اجرا. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور: برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، نظارت و ارزیابی. وزارت کشور: سیاست‌گذاری، امنیت، هماهنگی، مدیریت و عمران

شهری و روستایی. شورای عالی استان‌ها: مشورت، تصویب، نظارتی. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی: اجرایی (جدول ۲ و شکل ۳).

شکل ۳. ساختار عمومی مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران، ۱۳۹۴

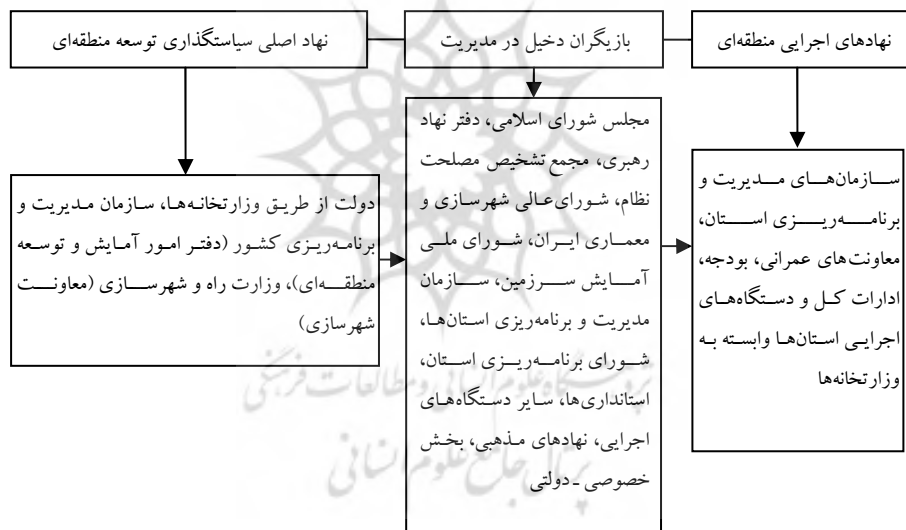


مأخذ: یافته‌های پژوهش.

از آنجاکه توسعه منطقه‌ای محدود به یک نهاد یا وزارتخانه‌ای خاص نمی‌شود، لذا در سطح منطقه‌ای (استانی، شهرستانی، بخشی)، اغلب وزارتخانه‌های دولتی به نحوی عنصری از ساختار مدیریت توسعه منطقه‌ای محسوب می‌شوند. در سطح منطقه‌ای نهادهایی با وظایف بخشی و فضایی و حتی خارج از نظام رسمی اقتصادی و اجتماعی حضور دارند. از این رو در کنار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، استانداری، فرمانداری، بخشداری و شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها سایر نهادهای دولتی که فهرست آن به بیش از ۵۰ نهاد و اداره می‌رسد، با ایفای نقش‌های اجرایی، عناصر شکل‌دهنده مدیریت منطقه‌ای نیز محسوب می‌شوند. وجه غالب آنها دولتی بودن، اجرایی بودن و عمل به وظایف وزارتخانه‌ای است و هر کدام به نحوی مستقل و با اتکا به قوانین داخل وزارتخانه‌ای و نیز تقسیمات بخشی داخلی به اعمال نفوذ و تغییر در مناطق می‌پردازند. در کنار نهادهای رسمی، نهادهای غیررسمی از جمله سرمایه‌گذاران، شرکت‌های خصوصی و به‌ویژه مردم منطقه، نقشی به مراتب مهم‌تر در

توسعه منطقه‌ای ایفا می‌کند و این در حالی است که در مراحل مدیریت توسعه منطقه‌ای کمتر به حساب می‌آیند. به نظر می‌رسد تفرق عملکردی، تفاوت قلمروی، تفاوت برنامه‌ای و تفاوت بین سیاست‌ها و مقررات و قوانین بخشی و فضایی درون‌سازمانی، منجر به گسست و فاصله بین عناصر نهادی - عملکردی در سطح منطقه‌ای شده است و این گسست عملکردی و اغلب ناهماهنگی بین نهادی در قلمرو مشترک منطقه‌ای از مهم‌ترین چالش‌های مدیریت توسعه منطقه‌ای در کشور است (شکل ۴).

شکل ۴. ساختار منطقه‌ای مدیریت توسعه منطقه‌ای پس از انقلاب اسلامی ایران، ۱۳۹۴



مأخذ: همان.

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

شده 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 شده‌اند و ساختار تصمیم‌گیری اغلب به صورت متمرکز است و نهادهای منطقه‌ای اغلب نقش مجریان قوانین و تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای را برعهده دارند. مناطق ساختار سیاست‌گذاری منطقه‌ای اغلب یک‌سویه و در چالش با خواسته‌ها و نیازهای واقعی مردم مناطق است و در بسیاری موارد بستر ساز ناپایداری منطقه‌ای بوده است که ارتباط کاملاً مستقیم با نحوه مدیریت توسعه منطقه‌ای دارد.

از آن جمله از بین رفتن منابع طبیعی، تخریب محیط زیست، تغییر کاربری زمین‌ها در مقیاس منطقه‌ای، توزیع نامناسب فضایی فعالیت‌ها و فرصت‌های توسعه و ... را به دنبال دارد. نظام مدیریت دولتی منطقه‌ای، اغلب از نظر رویکرد به توسعه و تداوم نهادی توسعه بی‌ثبات است. ابزارهایی که ساختار مدیریت توسعه منطقه‌ای از آنها برای توسعه منطقه‌ای استفاده می‌کند اغلب اسنادی مکتوب است که در بیشتر موارد در آرشیو نهادهای دولتی، تاریخ مصرف‌شان تمام و به پسماند تبدیل می‌شوند. سطح محلی مدیریت منطقه‌ای متمرکز مسائل امنیتی و سیاسی است و کمتر مسائل توسعه اجتماعات محلی به‌ویژه در روستاها را مدنظر دارد. ساختار اجرایی مدیریت توسعه منطقه‌ای از نظر اداری بزرگ، سنتی، وابسته به دولت و پایتخت و از نظر عملکرد، فاقد انسجام و درایت لازم برای تحقق توسعه پایدار منطقه‌ای است. نتیجه، بروز مسائل حاد منطقه‌ای است. گرچه مقایسه الگوی مدیریتی توسعه منطقه‌ای در دو دوره زمانی متفاوت که به‌طور خلاصه در این نوشتار به آنها پرداخته شد به دلیل تفاوت شرایط نمی‌تواند بیان‌گر واقعیت‌ها و حقایق باشد، اما در مجموع مدیریت توسعه منطقه‌ای در سال‌های اخیر دچار فراز و فرودهایی بوده است و تداوم روال کنونی نمی‌تواند تضمین‌کننده توسعه مناطق کشور باشد. جدول ۳ به‌طور خلاصه برداشت کلی از الگوی عمومی مدیریت توسعه منطقه‌ای پیش و پس از انقلاب اسلامی ایران در چارچوب معیارهای کلیدی بررسی شده در نوشتار را منعکس می‌کند.

جدول ۳. مقایسه الگوی عمومی مدیریت توسعه منطقه‌ای پیش و پس از انقلاب اسلامی ایران

مؤلفه کلیدی	پیش از انقلاب اسلامی	پس از انقلاب اسلامی
رویکرد غالب به توسعه منطقه‌ای	رشد اقتصادی	رشد اقتصادی همراه با عدالت اجتماعی
تصمیم‌گیری و سیاستگذاری	از مرکز و از بالا به پایین	نیمه‌متمرکز با نقش غالب دولت
تمرکززدایی	در سطح اسناد	تمرکززدایی محدود
ظرفیت‌سازی و نهادسازی	در حد اسناد مصوب	متوسط و نوپا
ساختار نهادی در سطح منطقه‌ای	دولت‌مدار و با ساختار ضعیف	دولت‌مدار و با ساختار قوی
یکپارچگی منطقه‌ای بین‌نهادی	وجود ندارد	ضعیف و در بین نهادهای دولتی
قوانین و پشتوانه‌های اجرایی	ناقص و به نفع دولت	اغلب یک‌سویه، متفرق و مقطعی
مشارکت‌پذیری	وجود ندارد	محدود
ابزارهای غالب اجرایی	طرح‌های جامع بخشی	اسناد جامع بخشی و فضایی
هماهنگی بخشی و فضایی	وجود ندارد	هنوز ضعیف است
ساختار اجرایی برنامه‌های توسعه	نوپا و ضعیف	بزرگ و وابسته به دولت
روند اجرای سیاست‌های منطقه‌ای	پراکنده و گزینشی	وسیع و بدون برنامه و چشم‌انداز
نظارت مدیریتی بر اجرای احکام توسعه	وجود ندارد	نوپا و ضعیف

مأخذ: همان.

۵. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهاد

بر اساس نظرات اغلب پژوهشگران، تا پیش از انقلاب نگاه بخشی، قدرت‌طلبی و دخالت‌های خودکامه دولتی، تمرکززدایی ناقص و عدم مشارکت‌پذیری و توسعه‌گزینشی از مهم‌ترین ویژگی‌های ساختار مدیریت توسعه منطقه‌ای بود. پس از انقلاب اسلامی ضمن شکل‌گیری یا توسعه نهادهای اجرایی و سیاسی و اداری منطقه‌ای در چارچوب قوانین جمهوری اسلامی، فقر و نابرابری منطقه‌ای تا حد زیادی در مقایسه با گذشته از طریق توسعه منطقه‌ای و زیرساخت‌ها، کاهش یافت. با این وجود، برخی مناطق و نواحی کشور همچنان با مسائل توسعه‌نیافتگی مواجه هستند. در تبیین این مسئله می‌توان به تحمیل جنگ ناخواسته، رشد شتابان شهرنشینی و تخلیه جمعیتی روستاها و به دنبال آن اعمال تحریم‌های اقتصادی استکبار جهانی علیه ایران اشاره کرد. اما در کنار این دلایل، اغلب پژوهشگران، چالش‌های امروز

منطقه‌ای در ایران را نبود یک سامانه مطلوب مدیریت توسعه منطقه‌ای، ساختار متفرق نهادی - عملکردی و اتکای بیش از پیش نهادهای منطقه‌ای به اقدامات و درآمدهای نفتی، نبود هماهنگی بخشی و فضایی و نیز هماهنگی بین اهداف، برنامه‌ها و اقدامات منطقه‌ای، برمی‌شمارند. به‌رغم شکل‌گیری نهادهایی همانند شوراهای اسلامی و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان، همچنان الگوی موجود مدیریت توسعه منطقه‌ای نیازمند اصلاح و بازبینی مطابق اهداف و سیاست‌های توسعه کشور است. از این‌رو، با استناد به یافته‌های پژوهش به نظر می‌رسد برای اصلاح مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران اقداماتی به‌شرح زیر ضروری است:

۱. تغییر رویکرد از مدیریت متفرق و معزای بخشی و فضایی به نگرش یکپارچه مدیریت منطقه‌ای،

۲. لزوم مشارکت آگاهانه تمامی ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌های توسعه منطقه‌ای،
۳. تقویت نقش شوراهای اسلامی، نهادهای غیردولتی و بخش خصوصی در استان‌ها،
۴. تمرکززدایی از سطح ملی به سطح منطقه‌ای و ناحیه‌ای با هدف تقویت نقش آفرینی منطقه‌ای برای توسعه ملی،
۵. کوچک‌سازی و چابک‌سازی ساختار اداری دولتی از طریق برون‌سپاری نقش‌ها،
۶. تقویت نقش نظارتی و در مواردی حمایتی دولت به جای نقش‌های اجرایی در مدیریت توسعه منطقه‌ای،
۷. اصلاح روش‌ها، ابزارها و قوانین مدیریت توسعه منطقه‌ای در راستای توسعه پایدار منطقه‌ای،
۸. تلاش برای هوشمندسازی ساختار اداری سنتی نهادهای مدیریت منطقه‌ای،
۹. تلاش برای ایجاد حکمروایی خوب در مراحل مختلف مدیریت توسعه منطقه‌ای.

منابع و مأخذ

۱. ایران‌نژاد پاریزی، مهدی و پرویز ساسان گهر (۱۳۷۹). *سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل*، چاپ چهارم، تهران، بانک مرکزی.
۲. الوانی، مهدی (۱۳۶۷). *مدیریت عمومی*، تهران، نشر نی.
۳. حاج‌یوسفی، علی (۱۳۸۰). «برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران از آغاز تا دهه ۱۳۵۰»، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۶.
۴. حسین‌زاده دلیر، کریم (۱۳۸۷). *برنامه‌ریزی ناحیه‌ای*، چاپ هفتم، تهران، انتشارات سمت.
۵. زالی، نادر و رسول زالی (۱۳۸۹). «بررسی میزان ثبات و پایداری در مدیریت‌های توسعه منطقه‌ای»، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، ش ۷۳.
۶. زیاری، کرامت‌اله (۱۳۷۷). «جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در روند برنامه‌ریزی ایران»، تهران، سمینار پنجاه سال برنامه‌ریزی در ایران، سازمان برنامه و بودجه.
۷. _____ (۱۳۷۸). *اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، انتشارات دانشگاه یزد.
۸. _____ (۱۳۸۹). *مکتب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های برنامه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.
۹. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۲). *سابقه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران*، تهران، سازمان برنامه و بودجه، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.
۱۰. _____ (۱۳۷۲ الف). *صورت استانی کردن طرح‌های عمرانی ملی*، سازمان برنامه و بودجه، دبیرخانه تلفیق برنامه‌های امور مناطق، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.
۱۱. _____ (۱۳۷۲ ب). *ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران*، مهندسان مشاور زیستا.
۱۲. سعیدنیا، احمد (۱۳۸۷). «بررسی عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری»، مجموعه مقالات توسعه شهری، ج ۱، انتشارات جامعه مهندسان مشاور ایران.
۱۳. سلطانی، ناصر (۱۳۹۲). «ارزیابی موانع فراروی طرح‌های آمایش سرزمین در ایران با رویکرد تلفیقی»، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره ۱۷، ش ۳.
۱۴. سیف‌الدینی، فرانک و موسی پناهنده‌خواه (۱۳۸۹). «چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران»، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ش ۷۳.
۱۵. شیخی، محمد (۱۳۸۰). «برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (۱۳۸۰-۱۳۶۰)؛ ضرورت‌ها، گرایش‌ها، چالش‌ها»، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۶.

۱۶. صرافی، مظفر (۱۳۷۷). *مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای*، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
۱۷. عالمی، محمدعلی (۱۳۸۰). «مدیریت توسعه منطقه‌ای در ایران؛ تجربه طرح توسعه محور شرق»، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۶.
۱۸. عسگری، علی (۱۳۷۹). «پاسخ نظریه‌نهادی به چالش‌های توسعه منطقه ایران»، همایش دوسالانه چالش‌های اقتصاد ایران، دانشگاه تربیت مدرس.
۱۹. عظیمی بلوریان، احمد (۱۳۸۹). *مفهوم آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی توسعه*، تهران، انتشارات خدمات فرهنگی رسا.
۲۰. عظیمی، ناصر (۱۳۸۰). «شهر و انباشت سرمایه از دیدگاه مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای»، فصلنامه مدیریت شهری، ش ۶.
۲۱. کاظمیان، غلامرضا و خدر فرجی‌راد (۱۳۹۱). *توسعه محلی و منطقه‌ای از منظر رویکرد نهادی*، تهران، سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی.
۲۲. _____ (۱۳۹۲). «آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی»، *فرایند مدیریت و توسعه*، دوره ۲۶، ش ۲.
۲۳. کستلز، مانوئل (۱۳۸۵). *عصر اطلاعات: اقتصاد، جامعه، فرهنگ*، ظهور جامعه شبکه‌ای، ترجمه احد علیقلیان و افشین خاکباز، ج ۱، چاپ پنجم، تهران، انتشارات طرح نو.
۲۴. کلانتری، خلیل و غلامحسین عبداله‌زاده (۱۳۹۱). *برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمین*، تهران، انتشارات فرهنگ صبا.
۲۵. مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری (۱۳۸۱). «گزارش هم‌اندیشی توسعه و تعادل منطقه‌ای»، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت شهری.
۲۶. وحیدی، منوچهر (۱۳۷۱). «روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران و جایگاه قانونی آن»، مجموعه مقالات *طرح‌ریزی کالبدی*، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۲۷. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۷). *اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران براساس رویکرد راهبردی*، تهران، وزارت راه و شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری.
۲۸. هال، پیتر و اولریخ فیفر (۱۳۸۸). *آینده شهری قرن ۲۱*، تهران، انتشارات جامعه مهندسان مشاور ایران.

30. Albrechts, L., P. Healey and K. Kunzmann (2003). "Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe", *Journal of the American Planning Association* 69, (2).
31. Angeles, Leonora (2009). *Democratizing Regional Governance: Constraints and Opportunities for Brazilian and other Metropolitan Regions In Latin America*, Prepared for Delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio De Janeiro, Brazil.
32. Benz, A. (2004). *Multilevel Governance-Governance in Mehrebenensystemen*, In A. Benz (edit.), *Governance-Regieren in Komplexen Regelsystemen*, 125-146, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
33. Bezpálov, V. V. (2014). *Diagnostics Methods for Purposes of Restructuring of Regional Management System*, *Life Science Journal*, [11 (9s): 56-59] (Issn:1097-8135), <http://www.Lifesciencesite.com>.
34. Böcher, M. (2005). "The Concept of Regional Governance in Different National Funding Programmes", www.Regionenaktiv.De/Bilder/Paper_Boecher_Hagen.Pdf.
35. Dabson, Brian (2006). "Eight Principles for Effective Rural Governance and How Communities Put Them Into Practice", Rupri, www.Rupri.org/Forms/Rgireport.Pdf.
36. Dimento, J. and L. Graymer (1991). "Lulu, Governance, and Regionalism: The Themes of the Volume", J. Dimento and L. Graymer (1991). *Confronting Regional Challenges: Approaches to Lulus, Growth and Other Vexing Governance Problems*.
37. Federwisch, Tobias (2007). "The Politics of Spatial Identity: Regional Governance and the Strategic Constitution of Regional Identity", *Nordia Geographical Publications* 36: 4.
38. Fürst, D. (2003). "Regional Governance", *Information Zur Raumentwicklung*, Vol. 8/9.
39. Jessop, B. (1997). "Globalization and The National State, Department of Sociology", Lancaster University, <http://www.Comp.Lancs.Ac.Uk/Sociology/Papers/Jessop-Globalization-And-The-National-State.Pdf>.
40. Kötter, R. (2002). "Ecological Modernization and Regional Governance What Compatibility of Two Fields of Theory, Policy Discourse and Practice?", D. Fürst and J. Knieling (eds.): *Regional Governance, New Modes of Self-Government in the European Community*, Euroconference 19-21, April 2001, Hannover, Arl.
41. Macleod, G. and M. Goodwin (1999). "Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance", *Progress in Human Geography*, Vol. 23.
42. Panebianco, Stefano, Jan Fasselt, Ulrich Dönitz and Ralf Zimmer-Hegmann (2005). "Evaluating Regional Governance: Methodological Concerns and Practical Experiences", Paper Presented at The Ersa 2005-Conference,

- Amsterdam.
43. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckinham.
 44. Savitch, H. V. and R. K. Vogel (2000). "Paths to New Regionalism", *State and Local Government Review*, 32/3.
 45. Spaans, M. and Herman De Wolff (2005). "Changing Spatial Planning Systems and the Role of the Regional Government Level; Comparing The Netherlands, Flanders and England", Paper Presented at The Ersa Conference In Amsterdam, 23-27 August.
 46. Voogd, Henk (2001). "Rethinking Regional Governance and Planning", *Role of the Regions in The Enlarging European Union*, Centre for Regional Studies.
 47. Wilson, G. (2012). "Community Resilience, Globalization and Transitional Pathways of Decision-Making", *Geoforum*, 6 (43).
 48. [www.boundless.com/management/introduction-ToManagement/Principles - of-management/defining-management](http://www.boundless.com/management/introduction-ToManagement/Principles-of-management/defining-management).
 49. www.labspace.open.ac.uk/mod/oucontent/view.php?id=454399andsection=1.3.
 50. www.merriam-webster.com/dictionary/management
 51. www.thecqi.org/knowledge-hub/resources/factsheets/integrated-management-systems.
 52. www.uncw.edu/career/management.html.