

عنوان مقاله: آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی

خدر فرجی‌راد^۱ - غلام‌رضا کاظمیان^۲ - عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری^۳

دریافت: ۱۳۹۰/۳/۲

پذیرش: ۱۳۹۰/۷/۹

مقاله برای اصلاح به مدت ۱۱ روز نزد پدیدآوران بوده است.

چکیده:

امروزه برای شناخت عمیق ناپایداری‌ها و عدم توازن توسعه، رویکردهای نوینی وجود دارد که به‌عنوان چارچوب اندیشه‌ای و بستر ساز توسعه متوازن و پایدار محلی و منطقه‌ای عمل می‌کنند. رویکرد نهادگرایی توسعه منطقه‌ای یکی از جدیدترین این رویکردهاست که ضمن به نقد کشیدن بسیاری از پارادایم‌های قبلی توسعه منطقه‌ای، مسیرهای تازه‌ای را در این زمینه معرفی می‌کند. در این راستا سوال راهبردی پژوهش این است که «از دیدگاه رویکرد نهادی، علت اصلی شکست سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و تداوم نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران چیست؟»، برای پاسخ به این سؤال از روش کیفی و مطالعات اسنادی استفاده شد. نتایج پژوهش نشان داد که از نظر شاخص‌های اصلی رویکرد نهادی، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران نتوانسته است به رغم چندین دهه تجربه، به اموری همچون شناخت ظرفیت‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطی محلی و منطقه‌ای، تقویت رهبری منطقه‌ای، طراحی سیاست‌های مبتنی بر شرایط محلی، مدیریت محلی و منطقه‌ای و مشارکت عوامل منطقه‌ای بپردازد. علاوه بر آن، کاستی در تعریف مشخص از منطقه و توسعه منطقه‌ای، وجود ساختارهای متمرکز تصمیم‌گیری و اجرایی، بی‌توجهی به روش‌های نوین توسعه منطقه‌ای همچون توسعه دانش، ارتقاء یادگیری، توسعه اقتصاد اجتماعی و کارآفرینی در سطح محلی و در نهایت فراهم نشدن بسترهای مناسب برای حکمروایی منطقه‌ای از دلایل اصلی شکست سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از منظر رویکرد نهادی هستند.

کلیدواژه‌ها: آسیب‌شناسی، رویکرد نهادی، سیاست، توسعه منطقه‌ای، ایران.

۱. دانش‌آموخته دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس
farajirad61@gmail.com
۲. استادیار گروه مدیریت شهری، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)
kazemian1344@gmail.com
۳. دانشیار گروه جغرافیا، دانشگاه تربیت مدرس

آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی

مقدمه

سطوح منطقه‌ای و محلی به عنوان سطحی از فضای مدیریت و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای همواره مورد توجه محافل علمی، سیاست‌گذاری و اجرایی بوده است. از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ توسعه منطقه‌ای و محلی به‌عنوان فعالیتی مهم، هم در سطح ملی و هم در سطح دولت‌های محلی و منطقه‌ای در سراسر جهان به طور روزافزونی مورد توجه قرار گرفته است (Pike *et al.*, 2006). رویکردهای غالب به مطالعه مناطق به‌عنوان حوزه‌ای بین‌رشته‌ای همواره در طول زمان تمایل به تغییر و تحول داشته‌اند، به طوری که در ابتدای قرن بیستم از طرف متفکرانی همچون گدس^۱ و مامفورد^۲ مطالعات منطقه‌ای، بر اساس برنامه‌ریزی، ابتدا به‌عنوان حوزه چارچوب‌بندی شد که به دنبال رویکردهای جامع‌نگر و هنجاری نسبت به مطالعه نواحی بزرگ جغرافیایی (عمدتاً شهرها و پسرکانه‌های آنها) بود؛ اما بعد از جنگ جهانی دوم، اقتصاد و علوم اجتماعی و به‌ویژه علوم جغرافیایی به طور روزافزونی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری را تحت تاثیر قرار داد و در نتیجه آن، برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز از مسایلی همچون شکل شهر و برنامه‌ریزی فیزیکی دوری جست و به سوی مسایلی در ارتباط با جغرافیای اقتصادی- منطقه‌ای تغییر جهت داد. در این راستا منطقه‌گرایی مارکسیستی^۳ نیز در دهه ۱۹۷۰ با نوشته‌های هاروی^۴، کاستلز^۵ و سایر نویسندگان ظهور یافت که با وارد کردن انتقادهایی در زمینه قدرت و پویایی اجتماعی به تحلیل‌های توسعه اقتصادی منطقه‌ای پرداختند. در علوم سیاسی نیز بحث‌های مفصلی در زمینه ترتیبات نهادی مناسب برای حکمروایی، به‌ویژه در نواحی متروپلیتن ارایه شد. با این توصیف در روند تکاملی این اندیشه، در اوایل دهه ۱۹۹۰ نگرانی‌هایی که در زمینه پراکندگی حومه‌ها، تراکم ترافیک، نابرابری‌های شهر و حومه، تخریب محیط‌زیست و یکنواختی چشم‌انداز محیط‌های انسان‌ساخت به وجود آمده بود، باعث شکل‌گیری

1. Geddes
2. Mumford
3. Marxist Regionalism
4. Harvey
5. Castells

طیفی از جنبش‌های جدید در عرصه مطالعات منطقه‌ای گردید. در این جنبش‌ها، اجتماعات سرزنده، توسعه‌پایدار، اجتماعات محلی، ظرفیت‌های جوامع، نهادهای کارآمد، سرمایه اجتماعی، حکمروایی چندسطحی و رقابت‌پذیری مناطق در سطح منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی به‌عنوان مفاهیمی که هم در قالب اهداف و هم ابزارهای توسعه منطقه‌ای شناخته شده‌اند، مورد توجه جدی قرار گرفتند (Wheeler, 2002; Houghton & Counsell, 2004).

بدین سان می‌توان گفت که از بُعد اندیشه توسعه‌ای و از لحاظ محتوایی و تکامل زمانی، تئوری‌ها و مفاهیم توسعه منطقه‌ای و محلی روندی را طی کرده‌اند که از تئوری‌های نئوکلاسیک رشد همگرایی منطقه‌ای و محلی به تئوری‌های موخرتر توسعه منطقه‌ای و محلی همچون توسعه پایدار منطقه‌ای و محلی، توسعه درون‌زا، مناطق یادگیری و نهادگرایی حرکت کرده‌اند (Capello & Nijkamp, 2009; Martin *et al.*, 2006; Pike *et al.*, 2006). از بعد روش‌شناختی، حرکت از توصیفی به تبیینی و آینده‌نگری به همراه مدیریت سیاست‌گذاری منطقه‌ای و محلی صورت گرفته است؛ به طوری که (Hudson (2004 با رویکرد جغرافیایی، نابرابری‌های توسعه منطقه‌ای را مورد بحث قرار داده است. علی‌رغم اینکه جغرافی‌دانان از دهه ۱۹۳۰ در زمینه نابرابری‌های منطقه‌ای و مشکل منطقه‌ای^۱ بحث و بررسی کرده‌اند، اما این بررسی‌ها در ابتدا بیشتر شکل توصیفی به خود گرفته است. درحالی‌که به زعم نظرهای وی از دهه ۱۹۵۰ و با روی آوردن جغرافی‌دانان به تبیین الگوهای فضایی و نه صرفاً توصیف آنها، توانستند تا اندازه‌ای الگوهای نابرابری‌های منطقه‌ای را تبیین کنند. در واقع از دهه ۱۹۶۰ توجه به رویکرد اقتصاد سیاسی، به همراه روش‌شناسی تبیینی و الگوسازی فضایی، رویکردهای نوینی را در برابر جغرافی‌دانان برای تحلیل هر چه بیشتر الگوهای توسعه و نابرابری‌های منطقه‌ای قرار داد. اما با همه اینها چنین رویکردهایی نتوانستند منطقه و توسعه منطقه‌ای را آن چنان که لازم است تبیین کنند. بر همین اساس است که به زعم نظر او، رویکردهای جدیدی همچون رویکرد نهادی و توجه به توانایی و ظرفیت نهادی با روش‌شناسی فراتبات‌گرایی و انتقادی در تحلیل مسایل منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفته است.

این در حالی است که در ایران نیز با روی کار آمدن دولت مدرن و آغاز برنامه‌های توسعه که روابط پیشامدرن بین شهرها و روستاها و بین مناطق مختلف کشور را از هم گسیخت، نابرابری‌های منطقه‌ای به‌عنوان مشکلی بگرنج شکل گرفت. به همین خاطر از دهه ۱۳۴۰ رویکرد توسعه منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفت و سیاست‌ها و ابزارهای مختلفی برای کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای به کار گرفته شد. با این حال و علی‌رغم سابقه و قدمت سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران،

1. Regional Problem

در بیشتر این اقدامات همواره این نکته مورد غفلت قرار گرفته که ایران سرزمینی وسیع است که تنوع و تکثر، وجه غالب آن را تشکیل داده است. بنابراین دستیابی به اهداف کلان توسعه ملی مشروط به درک و شناخت همه‌جانبه سطوح محلی و منطقه‌ای است. ضمن اینکه برنامه‌ریزی‌های ملی بدون واسطه برنامه‌ریزی‌های محلی و منطقه‌ای قادر به شناخت پتانسیل‌ها و محدودیت‌های محلی و منطقه‌ای نبوده و در تدوین اهداف توسعه‌ای خود با مشکلات اساسی مواجه خواهد بود. نتیجه این امر کم‌توجهی به تحول پارادایم‌های سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای و کاستی در شیوه مدیریت اجرایی و عملیاتی شدن راهبردهای کلان توسعه ملی و سرانجام تحقق نیافتن کامل اهداف سیاست‌گذاری‌ها می‌باشد. امری که بنا به دلایل متعدد تاکنون نیز چنین بوده است (فرجی‌راد و کاظمیان، ۱۳۹۱). در این چارچوب، سوال راهبردی آن است که از دیدگاه رویکرد نهادی علت اصلی شکست سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و تداوم نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران چیست؟

بر همین اساس درک و تبیین درست رویکردهای جدیدی که در این زمینه وجود دارند، ضرورت می‌یابد تا ضمن غنا بخشیدن به ادبیات نظری توسعه منطقه‌ای در سطح کشور، بتواند نقش مهمی در سیاست‌گذاری درست توسعه منطقه‌ای ایفا کند. در چارچوب مباحث فوق، مقاله حاضر با روشی توصیفی، تحلیلی ابتدا از طریق روش کتابخانه‌ای و بررسی اسنادی به صورت نظری به تبیین رویکرد نهادی در توسعه منطقه‌ای پرداخته و مهمترین ویژگی‌های توسعه منطقه‌ای از دیدگاه این رویکرد تبیین شده است. سپس ضمن بررسی نگرش‌های سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از طریق بررسی‌های اسنادی، جایگاه رویکرد نهادی در این زمینه تبیین شد و در نهایت بر اساس شاخص‌های رویکرد نهادی، سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران مورد آسیب‌شناسی قرار گرفت.

مبانی نظری پژوهش

رویکرد نهادی توسعه منطقه‌ای

نهادها چه در گذشته و چه در زمان حال همواره مورد توجه بوده‌اند. نهادگرایی در اقتصاد، در قالب اقتصاد نهادگرا سابقه‌ای بیش از ۵۰ سال دارد و طی ۳-۲ دهه اخیر رویکرد نهادگرا بازساخت قابل توجهی به خود دیده و اقتصاد نهادگرایی نوین نیز ظهوری دوباره یافته است. چنین ظهور دوباره‌ای در کارهای نورث^۱، ساموئل^۲، متکالف^۳ و هادگسون^۴ در قالب تئوری‌های جدید صورت

1. North
2. Samuel
3. Metcalf
4. Hadgson

گرفته است. به اعتقاد بسیاری از این افراد، نهادها بخش اساسی ساختار اقتصاد در تمامی جوامع را تشکیل می‌دهند و توسعه اقتصادی هنگامی صورت می‌گیرد که همراه با تغییرات نهادی کاراً باشد. به بیان دیگر نهادهایی مناسب و کارا هستند و می‌توانند پیش‌شرط توسعه محسوب شوند که شکل‌گیری و توسعه فعالیت‌های اقتصادی را تسهیل و تسریع کنند (حاجی‌نژاد، ۱۳۸۱).

اما نهاد و تئوری نهادگرایی فقط در عرصه اقتصادی ظهوری دوباره نیافته است. در واقع در طول دو دهه اخیر یعنی از سال‌های اولیه دهه ۱۹۹۰، چندین حوزه در علوم اجتماعی رواج دوباره تفکرها و ایده‌هایی را تجربه کرده‌اند که نهادها را در کانون توجه اندیشه و عمل خود قرار داده‌اند. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، نهادگرایی خود ایده‌ای قدیمی است که پارادایمی شدن آن حداقل به اوایل قرن بیستم برمی‌گردد (Teitz, 2007). درحالی‌که نهادگرایی جدید در حوزه‌هایی همچون اقتصاد، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی، برنامه‌ریزی و به‌ویژه در حوزه‌های مرتبط با حکمروایی و سازمانی قابل ردیابی است. تکامل تئوری‌های نهادگرایی در درون تئوری‌های برنامه‌ریزی، تحلیل فرآیندهای اجراء اقتصاد سیاسی برنامه‌ریزی و تئوری‌های ارتباطی صورت گرفته است؛ به طوری که تأکید بر اهمیت زیرساخت‌های نرم^۱ در توسعه و شکل‌دهی به رویکردهای توسعه مکانی و فضایی به طور روزافزونی در حال افزایش است (Verma, 2007).

به طور کلی تئوری‌های موجود در حوزه نهادگرایی و توسعه، برابر شواهد و مطالعه‌های تجربی نشأت گرفته از آن، نشان می‌دهد که نهادها نقش مهم و زیربنایی در توسعه ایفا می‌نمایند و چه بسا بدون وجود نهادهای کارآمد، توسعه به معنای واقعی صورت نمی‌گیرد. این امر به‌ویژه در ارتباط با توسعه‌یابدار اهمیت بیشتری دارد و در عرصه توسعه شهری، محلی و منطقه‌ای به صورت مشخص‌تری نمود یافته است. مساله‌ای که در پژوهش‌های (Pike *et al.* (2006)، OECD (2007)، Connor & Dovers (2004)، Sedlace & Gaube (2010)، Hanf & Morata (2008)، Healey (1998)، Stimson *et al.* (2009)، Houghton & Counsell (2004)، Evans *et al.* (2005)، Capello & Nijkamp (2009)، Sumpor (2007) و Malekovic *et al.* (2007) مورد تأکید قرار گرفته است.

با این رهیافت، رویکرد نهادی از جمله متاخرترین رویکردهایی است که مباحث جدیدی را به ویژه از دهه ۱۹۹۰ در ادبیات توسعه منطقه‌ای و محلی مطرح نموده است. نهادگرایی به صورت بنیانی به این موضوع می‌پردازد که واقعیت اجتماعی- فضایی توسعه منطقه‌ای و محلی صرفاً یک سطح جغرافیایی واحد و همگن نیست، بلکه از مکان‌های ویژه و به خصوصی شکل گرفته است که هر مکانی در آن با توجه به دارایی‌های اقتصادی، مسیرهای توسعه، آگاهی‌های زیست‌محیطی،

1. Soft Instruction

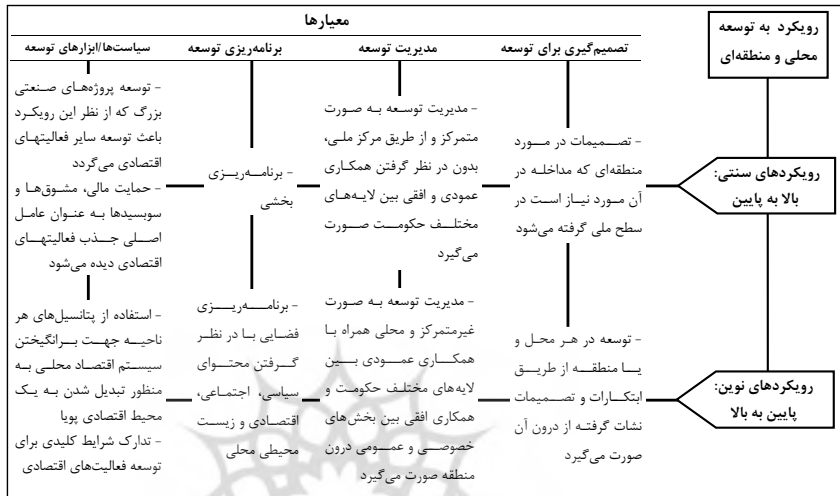
سیاست‌گذاری‌ها، بینش اجتماعی و فرهنگی دارای شرایط و مقتضیات خاص خود است. در حقیقت توجه به این امر که هر فضای جغرافیایی، محتوای نهادی و بومی خاص خود را دارد، ضروری است. بنابراین در عمل نیز باید مسیر توسعه آن مجزا و خاص باشد (Pike *et al.*, 2006). بدین ترتیب رویکرد نهادی تبدیل به عنصری محتوایی، تبیینی و کلیدی در مورد آن چیزی شده است که اقتصاد سیاسی منطقه‌ای و یا منطقه‌گرایی جدید نام دارد (Henry & Pinch, 2001).

تئوریزه کردن نهادگرایی در مباحث توسعه، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، محلی و منطقه‌ای، در کارهای (Amin (1998)، Amin & Thrift (1995)، Healey (1998)، Vigar *et al.* (2000) و در کارهای جدیدتر از جمله (Rodriguez-Pose (2009) و Verma (2007)، Pike *et al.* (2006) صورت گرفته است.

در واقع روی آوردن به رویکرد نهادی در مباحث توسعه محلی و منطقه‌ای اگرچه در سطح کلان ناشی از بازگشت به رویکرد نهادی و ظهور نهادگرایی جدید در مباحث توسعه به ویژه توسعه اقتصادی شده است؛ اما در زمینه توسعه محلی و منطقه‌ای، ناتوانی رویکردهای کلاسیک توسعه محلی و منطقه‌ای و شکست آنها در تبیین چرایی نابرابری‌های منطقه‌ای و ارائه راه‌کارهای مناسب برای از بین بردن این نابرابری‌ها بود که باعث روگردانی از آن رویکردها و روی آوردن به رویکرد نهادی شد. همسو با نظرات Amin (1998) می‌توان گفت ورود پارادایم نهادگرایی جدید به مباحث توسعه منطقه‌ای و محلی از دهه ۱۹۹۰ شروع شده است. در این دهه و سال‌های ماقبل آن ناتوانی رویکردهای توسعه‌ای عمدتاً از بالا به پایین^۱ بودند که عموماً با رویکردی اقتصادی، بیش از حد بر رشد اقتصادی تاکید و توسعه‌ای ناپایدار را به دنبال داشته است. چنین امری باعث شد که رویکردهای جدیدی مورد توجه قرار گیرد و برای حل مسایل منطقه‌ای و محلی از چارچوب‌های جدیدی بهره گرفته شود. عمده‌ترین این رویکردها که در درون خود دارای رویکردها و ابزارهای ویژه‌ای بود، رویکرد پایین به بالا^۲ است. برای شکست رویکردهای بالا به پایین من جمله طراحی سیاست‌ها در خارج از مناطق و سطوح محلی، طراحی و اجرای سیاست‌ها در قالب خط‌مشی‌های استاندارد (علی‌رغم تنوع مناطق)، بی‌توجهی به شرایط و محتوای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، محیطی و نهادی مناطق، دلایل متعددی وجود داشت که از جمله دلایل اصلی در این زمینه بودند. بنابراین شکست رویکردهای بالا به پایین همزمان با چالش‌های مطرح شده ناشی از فشارهای جهانی شدن، هم در محافل دانشگاهی و هم در عرصه سیاست‌گذاری منجر به تفکر دوباره در مورد توسعه منطقه‌ای و محلی شد و در نتیجه آن از دهه ۱۹۹۰

1. Top-Down
2. Down-Top

مجموعه‌ای از سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و محلی در قالب رویکرد پایین به بالا^۱ ظهور یافت (Pike *et al.*, 2006). در شکل زیر رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالای توسعه محلی و منطقه‌ای از منظر تصمیم‌گیری برای توسعه، مدیریت، رویکرد به توسعه و ابزارهای آن مقایسه شده است.



شکل ۱: رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا در توسعه محلی و منطقه‌ای
 ماخذ: نگارندگان با اقتباس از Pike *et al.*, 2006

شکست رویکردهای بالا به پایین که بیشتر بر ابعاد اقتصادی تاکید داشتند، باعث شد که به ابعاد و ارتباطات غیراقتصادی نیز در مسایل توسعه منطقه‌ای و محلی توجه شود و رشته‌ای از مباحث اجتماعی و فرهنگی همچون اعتماد، ارزش‌ها و هنجارها، سرمایه اجتماعی و ظرفیت‌های انسانی مورد توجه قرار گیرند. در واقع مساله توسعه منطقه‌ای و فضایی در برگشتی کاملاً مشخص به ابعاد فرهنگی و اجتماعی و در رویکرد نهادی توسط متفکرانی همچون استورپر و امین مورد تحلیل قرار گرفته‌اند (Hudson, 2004).

آنچه در قالب رویکرد نهادی توسعه منطقه‌ای می‌توان به آن اشاره کرد این است که در سال‌های اخیر مناطق دوباره به‌عنوان منبع مهم مزیت‌های رقابتی و سازمان اقتصادی در بستر اقتصاد سیاسی در حال جهانی شدن کشف شدند. این کشف دوباره بر اساس مطالعه‌هایی در زمینه موفقیت اقتصادهای منطقه‌ای پویا و بخش‌های صنعتی که عمدتاً بر اساس دارایی‌های محلی رقابتی آنها صورت گرفته

1. Bottom-Up

است، می‌باشد. این کشف دوباره تا اندازه‌های ریشه در تئوری رشد درون‌زا دارد که بر تخصصی شدن و خوشه‌بندی فعالیت‌ها در مکان‌هایی با هویت مشخص تاریخی، اجتماعی و اقتصادی تاکید دارد، امری که به نوبه خود باعث کاهش هزینه‌ها، شکل‌گیری تجمع‌های اقتصادی و دستیابی به مزیت‌های فناورانه و یا مهارتی می‌گردد. (Amin (1998 با الهام از پورتر^۱ و کروگمن^۲ اظهار می‌دارد که مناطق موفق (از نظر توسعه) نشان داده‌اند که با ترسیم چشم‌اندازی از توسعه متناسب با توانایی‌های درونی خود و با تخصصی‌سازی و خوشه‌بندی فضایی فعالیت‌ها توانسته‌اند فرآیندهای بازگشت سرمایه ناشی از سود فعالیت‌های درون منطقه، شکل‌گیری سرمایه انسانی، استفاده از نیروی کار ماهر و پیشرفت فناورانه را سرعت بخشیده و نهادینه سازند.

در واقع بحث اصلی رویکرد نهادی توسعه منطقه‌ای در مورد این مساله است که اقتصادهای بیرونی، نیروی کار ماهر و نوآوری‌های فناورانه به لحاظ فضایی خوشه‌بندی شده‌اند و چنین خوشه‌بندی‌هایی تعدادی از عناصر کلیدی رشد و رقابت‌پذیری همچون افزایش بازگشت‌ها، شکل‌گیری سرمایه انسانی و پیشرفت فناورانه را ارایه می‌دهند. به زعم رویکرد نهادی، منابع و پایه‌های این اقتصادهای جدید در ترتیبات نهادی، اجتماعی و فرهنگی موجود در سطح محلی نهفته است که منبع غنی از دانش و یادگیری را ارایه می‌کنند و خود مبتنی بر توانایی‌های ارتباطی و وابستگی‌های غیرتجاری هستند. این دارایی‌ها و وابستگی‌ها شامل دانش محلی، روابط در رو، کیفیت نهادهای محلی، هنجارها و عادات اجتماعی باثبات، عرف محلی روابط و تعاملات اجتماعی می‌باشند (Amin, 1998).

در این چارچوب، (Healey (1998 که از متفکران این حوزه است، وجود مخزنی از دانش محلی را به‌عنوان دلیلی بر ضرورت مشارکت عمومی در توسعه سیاست و یادگیری در قلمروهای اجتماعی متفاوت، گروه‌ها و سازمان‌های ذی‌نفع موجود در این قلمروها می‌داند (Evans *et al.*, 2005). در واقع توجه به این امر که دولت‌ها چه در سطح ملی و چه در سطح منطقه‌ای و محلی به تنهایی توانایی پاسخگویی به فشارهای روزافزون برای بهبود شرایط اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی را ندارند، باعث شده است که نقش بخش‌های غیردولتی نیز در فرآیند توسعه و پاسخگویی به چالش‌های پیش‌روی توسعه‌پایدار مورد توجه قرار گیرد (Healey, 1998).

به سخن دیگر رویکرد نهادی توسعه منطقه‌ای صرفاً به تبیین چرایی شکست رویکردهای سنتی و لزوم توجه به عوامل و شرایط محلی نمی‌پردازد، بلکه سیاست‌ها و اقدام‌هایی را نیز پیشنهاد می‌دهد که به مراتب فراتر از ابتکارات رویکردهای سنتی است. سیاست‌گذاری نهادگرا مبتنی بر

1. Porter
2. Krugman

ایجاد ثروت و دارایی مناطق همراه با ارتقاء و توسعه پایه اقتصادی، نهادی و اجتماعی به‌عنوان پیش‌زمینه‌های موفقیت کارآفرینانه است. بر اساس رویکرد نهادی، سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در چهار عرصه اصلی صورت می‌گیرد تا بتواند ثروت و دارایی مناطق را ایجاد و یا حفظ کند: ایجاد خوشه‌ها و اقتصادهای شراکتی محلی؛ یادگیری برای انطباق با شرایط در حال تغییر؛ توسعه و بسیج اساس و بنیان نهادی محلی و توسعه شکل‌های همه‌شمول (به لحاظ اجتماعی) کارآفرینی و اشتغال (Amin, 1998).

بر اساس رویکرد نهادی، در عرصه نخست سیاست‌گذاری علاوه بر تدارک شرایط لازم برای توسعه منطقه‌ای (همچون سیستم‌های پیشرفته حمل و نقل، تامین نیروی انسانی ماهر و آموزش دیده، تامین سرمایه و امثال این‌ها)، سیاست‌گذاری‌ها باید با جهت‌گیری توسعه و گسترش فعالیت‌های مرتبط به هم در درون یک منطقه صورت گیرد، چرا که شکل‌گیری مجموعه‌ای از فعالیت‌های مرتبط به هم خود باعث انتقال فناوری، تبادل دانش و اطلاعات، دستیابی به زیرساخت‌های آموزشی، دسترسی به خدمات مورد نیاز و یادگیری در درون منطقه می‌گردد. ضمن اینکه چنین سیاست‌گذاری باعث شکل‌گیری سطحی از رقابت لازم برای پویایی فعالیت‌ها در درون منطقه نیز می‌شود.

عرصه دوم سیاست‌گذاری بر تقویت فرآیندهای یادگیری متمرکز دارد که در آن بر تعاملات بین بنگاه‌های اقتصادی، دانش و تخصص مشترک، و سیستم‌های قوی حمایتی تاکید می‌شود. چنین سیاست‌گذاری در بلندمدت منجر به شکل‌گیری شبکه‌های همکاری و مشارکت بین بنگاه‌های می‌گردد و وجود چنین شبکه‌هایی منجر به شکل‌گیری انعطاف‌پذیری لازم در بین بنگاه‌های اقتصادی منطقه برای مواجه شدن با تغییرات احتمالی می‌شود. عرصه سوم سیاست‌گذاری رویکرد نهادی، بر اصلاح و بهبود رویه‌ها و ترتیبات نهادی محلی تاکید دارد. در این عرصه سیاست‌گذاری، تاکید اصلی فقط بر بسیج و به‌تحرك واداشتن نهادهای سیاسی دولتی در سطح محلی نیست، بلکه بر نقش عوامل و نهادهای غیردولتی نیز تاکید می‌شود.

در نهایت در عرصه چهارم سیاست‌گذاری رویکرد نهادی، بر این امر تاکید می‌کند که تاکنون سیاست‌گذاری‌های توسعه منطقه‌ای عموماً با جهت‌گیری به سوی گروه‌های اجتماعی خاصی صورت گرفته است و به همین خاطر گروه‌های متعدد و متنوع اجتماعی ممکن است در سطح یک منطقه وجود داشته باشند را در نظر نگرفته است. علاوه بر آن به زعم این رویکرد همواره گروه‌هایی وجود دارند که به خاطر فقدان مهارت و آموزش لازم از دستیابی به فرآیندهای رسمی کار و فعالیت باز می‌مانند. بنابراین به زعم رویکرد نهادی، هر گونه اقدام سیاست‌گذاری برای توسعه منطقه‌ای

به ویژه در مناطق عقب مانده باید با در نظر گرفتن گروه‌های اجتماعی مختلف و به ویژه گروه‌های محروم اجتماعی صورت گیرد. در این راستا اقداماتی همچون مهارت‌افزایی، ایجاد تخصص‌های فنی و توانایی لازم در گروه‌های محروم و آسیب‌پذیر و نیز حمایت‌های برنامه‌ریزی شده از فعالیت‌های بخش غیررسمی (که عموماً افراد فاقد مهارت و تخصص در آن مشغول به کار هستند) از جمله اولویت‌های سیاست‌گذاری به شمار می‌آیند؛ امری که در بلندمدت باعث توانمندشدن گروه‌های اجتماعی محروم و آسیب‌پذیر و در نتیجه پویایی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در درون منطقه می‌شود (Amin, 1998).

بدین سان می‌توان گفت ترتیبات نهادی سطوح محلی و منطقه‌ای را قادر می‌سازد که در مسیر توسعه و فراتر از آن در مسیر توسعه‌پایدار قرار گیرند. در این راستا محصول اصلی رویکرد نهادی این است که نهادهای مناسب، معتبر و کارآمد لازم برای توسعه در مقیاس محلی و یا منطقه‌ای شکل گیرد، چرا که اجتماعات و سطوح محلی و منطقه‌ای فاقد نهادهای کارآمد، مناسب و معتبر، توانایی کمی برای دستیابی به توسعه و به ویژه توسعه‌پایدار دارند. بنابراین بر اساس رویکرد نهادی، در نبود نهادهای مناسب، حتی مناسب‌ترین و معقولانه‌ترین سیاست‌های توسعه منطقه‌ای نیز نتایج ناچیزی به بار خواهند آورد و اغلب منتهی به شکست خواهند شد. علاوه بر این، پژوهش‌ها نشان می‌دهند در نبود چنین سازوکارهایی، محیط‌های سرشار از فقر نهادی اغلب به وسیله نخبگان کنترل می‌شود و این امر به خاطر دخالت ندادن بازیگران منطقه‌ای در فرآیند توسعه باعث جمود نهادی می‌شود که به نوبه خود از هم‌گسیختگی در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در سطح منطقه را به بار می‌آورد. نتیجه نهایی این شرایط، از بین رفتن فرصت‌های موجود برای توسعه‌پایدار خواهد بود.

بنابراین در چارچوب رویکرد نهادی و بر اساس مفاهیم اصلی آن، توسعه منطقه‌ای در شرایطی موفق بوده و به پایداری ختم خواهد شد که قبل از هر چیز به صورت درون‌زا صورت گرفته باشد. توسعه درون‌زا خود مبتنی بر سرمایه اجتماعی، انسانی، ظرفیت نهادی در سطح منطقه، حکمروایی منطقه‌ای، رهبری قوی منطقه‌ای، توسعه شبکه‌های اجتماعی، گسترش دانش و فرآیندهای ابداع و یادگیری در سطح منطقه، تقویت اقتصاد اجتماعی و کارآفرینی، توسعه اقتصاد خوشه‌ای و افزایش مزیت‌های رقابتی منطقه می‌باشد (Stimson *et al.*, 2009; Rodriguez-Pose, 2009; Sedlace & Gaube, 2010; Amin, 1998; Asheim *et al.*, 2006; Markusen, 2008; Martin *et al.*, 2006; Sumpor, 2007). جدول ۱، ابعاد و ویژگی‌های توسعه منطقه‌ای را از دیدگاه رویکرد نهادی نشان می‌دهد.

جدول ۱: ابعاد و عناصر توسعه منطقه‌ای از دیدگاه رویکرد نهادی

ابعاد	توضیح
تعریف منطقه	- منطقه واحد سرزمینی با هویت مشخص اقتصادی، اجتماعی و اکولوژیکی است. - عموماً واحدهای فضایی با مقیاس محلی به‌عنوان فضای توسعه در نظر گرفته می‌شوند.
تعریف توسعه منطقه‌ای	- توسعه منطقه‌ای فرآیند یکپارچه متشکل از عناصر اجتماعی، اقتصادی، اکولوژیکی و بخشی، مبتنی بر مزیت‌های نسبی منطقه‌ای، حاصل تعاملات و روابط افقی بخش‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاستی تأثیرگذار، عملیاتی پایین به بالا و فعالیتی است که توسط نهادهای محلی و منطقه‌ای اعم از دولت‌های محلی، نهادهای منطقه‌ای و نهادهای مردمی و خصوصی راهبردی، هدایت و قوام می‌یابد.
رویکرد به توسعه	- رویکرد قلمروی همراه با توجه ویژه به بسترها و محیط اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی محلی / منطقه‌ای است.
سیاست‌ها و ابزارها	- استفاده از پتانسیل‌های هر ناحیه؛ - تدارک شرایط برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و اکولوژیکی؛ - ظرفیت‌سازی؛ - ارتقای فرآیندهای خوداداره‌کنندگی تعاونی، خودیاری و تقویت بسترهای حکمروایی.
تصمیم‌گیری برای توسعه	- فرآیند تصمیم‌گیری محلی / منطقه‌ای با رعایت الزامات و چارچوب‌های قانونی، راهبردی و سیاستی ملی.
مدیریت توسعه منطقه‌ای	- تمرکززدایی شده و مبتنی بر همکاری عمودی و افقی بین لایه‌های مختلف حکومت و همکاری افقی بین بخش‌های خصوصی و عمومی.
رهبری محلی / منطقه‌ای	- در رویکرد نهادی بر رهبری محلی / منطقه‌ای به‌عنوان اقدامی مشارکتی و عمل جمعی و نیز ظرفیت ایجاد مکانیزم‌ها و اتحادهای بادوام که منجر به ائتلاف و نمایندگی جمعی می‌گردد، تأکید می‌شود.
مشارکت و نقش گروه‌ها و عوامل محلی / منطقه‌ای	- قوی و مبتنی بر دخالت گروه‌ها و ذی‌نفعان گوناگون در سطح منطقه؛ - سازوکارهای مشارکتی عموماً در چارچوب حکمروایی محلی / منطقه‌ای تعریف می‌شوند.
توجه به ظرفیت‌ها و نیازهای محلی / منطقه‌ای	- نقش قابل توجهی برای ظرفیت‌های محلی / منطقه‌ای در نظر می‌گیرد و اصولاً توسعه را در چارچوب ظرفیت‌ها می‌بیند؛ - ظرفیت‌سازی از سیاست‌ها و ابزارهای اصلی این رویکرد است؛ - در چارچوب رویکرد نهادی، هر گونه سیاست، برنامه و یا تصمیم برای توسعه، باید مبتنی بر خواسته‌ها و نیازهای محلی / منطقه‌ای باشد.
توسعه دانش	- بر دانش محلی / منطقه‌ای موجود و نقش آن در فرآیند توسعه و نیز توسعه دانش در بخش‌های مختلف و در بین ذی‌نفعان مختلف تأکید می‌گردد.
تعامل عوامل محلی با هم و با سطوح بالادست و پایین‌دست	- هماهنگی، همکاری و تشریک مساعی عوامل و بازیگران محلی / منطقه‌ای با هم به‌عنوان بستر ساز و عامل تعیین‌کننده توسعه دیده می‌شود که خود پتانسیل منطقه را در ارتباط با سطوح بالاتر و تعامل با سطوح پایین‌تر تعیین می‌کند.

ماخذ: نگارندگان با اقتباس از: Capello & Nijkamp, 2009; Martin *et al.*, 2006; Pike *et al.*, 2006; Sedlaced & Gaube, 2010

روش پژوهش

مقاله حاضر با روشی کیفی ابتدا از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی اسنادی به صورت نظری به تبیین رویکرد نهادی در توسعه منطقه‌ای پرداخته است و مهمترین ویژگی‌های توسعه منطقه‌ای از دیدگاه این رویکرد تبیین شده است. سپس ضمن بررسی نگرش‌های سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از طریق بررسی‌های اسنادی، جایگاه رویکرد نهادی در این زمینه تبیین شد و در نهایت بر اساس شاخص‌های رویکرد نهادی، سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران مورد آسیب‌شناسی قرار گرفت.

یافته‌ها

سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران

پیشینه توسعه منطقه‌ای در دوران معاصر ایران را باید همچون دیگر کشورهای در حال توسعه در تکوین برنامه‌های توسعه ملی جستجو کرد. در پی انقلاب مشروطیت و تحولاتی که برانگیخته از خواست مردم در جبران فاصله عقب‌ماندگی از ملل مترقی جهان بود و همچنین با احساس خطر از گسترش انقلاب روسیه به ایران، زمینه مساعد برای ایجاد حکومتی متمرکز و مقتدر با حمایت تعدادی از کشورهای خارجی فراهم شد و با استقرار دولت شبه‌نوگرای رضاشاه اشاعه و حمایت از سرمایه‌داری نوین در کشور فراگیر شد (کاتوزیان، ۱۳۷۲؛ صرافی، ۱۳۷۹). بنابراین قدرت مرکزی با به‌کارگیری دیوان‌سالاری نوین و ارتش جدید به سرکوب قدرت‌های منطقه‌ای و یکپارچگی بازار ملی اهتمام ورزید که پیامد آن نظام اداره جدید بر مبنای انتصاب مسئولین مناطق کشور (استان‌ها) توسط مرکز و تکیه بر سازمان‌های بخشی به جای سازمان‌های منطقه‌ای و نظم سلسله مراتبی به جای همتایی بود. با افزایش تدریجی درآمدهای متمرکز نفتی و کاهش اتکاء به جریان مازاد از مناطق به مرکز، این شیوه اداره کشور تحکیم و تقویت شد (Amirahmadi, 1986؛ صرافی، ۱۳۷۹). نتیجه چنین رویکردی موجب شد که نهاد سیاست‌گذاری توسعه از سال ۱۳۱۶ با تشکیل شورای اقتصاد و از سال ۱۳۲۷ با تدوین و تصویب اولین قانون برنامه هفت ساله عمرانی کشور این نوع سیاست‌گذاری شکل مدون و رسمی به خود گرفت.

همزمان با شکل‌گیری اندیشه سیاست‌گذاری توسعه در سطح ملی، سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای نیز به شکل‌های مختلف مورد توجه قرار گرفت. اگر چه به‌عنوان فعالیتی مستقل کمتر جنبه عملیاتی به خود گرفت؛ اما با این حال در دوره‌های مختلف از جمله برنامه اول با شکل‌گیری

قطب کشاورزی در دشت مغان حرکت نخستین آن آغاز شد. نقطه عطف توجه به سطوح منطقه‌ای به صورت بارزتر از برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱) شروع شد که عمدتاً در قالب تاسیس سازمان‌های عمران ناحیه‌ای و ایجاد قطب‌های کشاورزی مطرح بود (میرزایی، ۱۳۷۹؛ صرافی، ۱۳۷۹؛ حسین‌زاده‌دلیر، ۱۳۸۰؛ حاج‌یوسفی، ۱۳۸۰؛ شیخی، ۱۳۸۰). بعد از برنامه عمرانی سوم و با توجه به نابرابری‌های نسبی که از نظر توسعه در سطح کشور شکل گرفته بود، توجه به سطوح منطقه‌ای در سطح کلان و در قالب راهبردهای مختلفی چه قبل و چه بعد از انقلاب مورد توجه بوده است. توجه به توسعه سطوح محلی و منطقه‌ای، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و استفاده از منابع محلی و منطقه‌ای به اشکال مختلف صورت گرفته؛ به طوری که بررسی فعالیت‌های سیاست‌گذاری توسعه‌ای که به نوعی با سطوح محلی و منطقه‌ای ارتباط دارند، نشان می‌دهد از بُعد سیاست‌گذاری چند نگرش اصلی مطرح است و سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته هم در قالب این نگرش‌ها انجام شده است. این نگرش‌ها عبارتند از: نگرش بخشی؛ نگرش فیزیکی و کالبدی؛ نگرش آمایشی- فضایی؛ نگرش اقتصادی- اجتماعی همراه با توجه خاص به ابعاد نهادی جدید و نگرش سلیقه‌ای و آبی به توسعه سطوح محلی و منطقه‌ای.

نگرش بخشی: بخش عمده سیاست‌گذاری توسعه در ایران که تا حد زیادی توسعه در سطوح محلی و منطقه‌ای را تحت شعاع خود قرار داده است، در قالب این نگرش انجام شده است. نتیجه عملی چنین نگرشی برای سیاست‌گذاری توسعه سطوح محلی و منطقه‌ای، تدوین راهبردها و سیاست‌های کلان اقتصادی- اجتماعی و بی‌توجهی به ابعاد فضایی- مکانی برنامه‌ها بوده است. رهنمودهای برگرفته از این نگرش عمدتاً در قالب برنامه‌ریزی بخشی است که اقدامات سایر انواع سیاست‌گذاری به نوعی وابسته به سیاست‌های این نگرش می‌باشد. اگر چه کاهش شکاف‌های منطقه‌ای و بهره‌گیری از توان‌ها، استعدادها و پتانسیل‌های سطوح محلی و منطقه‌ای و نیز افزایش اختیارات سطوح منطقه‌ای، دست‌کم در سطح استانی در بیشتر برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و نیز برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب مورد توجه بوده؛ اما به رغم اینها ویژگی‌های مسلط در نظام سیاست‌گذاری ایران به گونه‌ای بوده است که چنین برنامه‌هایی نتوانند به توسعه یکپارچه سرزمین نایل آیند و نابرابری‌های منطقه‌ای چه در سطح کلان ملی و چه در سطح درون منطقه‌ای (بی‌توجهی به سطوح محلی توسعه) تداوم یافته است. جداول ۲ و ۳ برنامه‌های با نگرش بخشی در قبل و بعد از انقلاب را از منظر ابعاد و عناصر رویکرد نهادی تحلیل کرده است.

جدول ۲: برنامه‌هایی با نگرش بخشی (قبل از انقلاب) از منظر معیارها و عناصر رویکرد نهادی

معیارهای نهادی	برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۳۳۷)	برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۱-۱۳۴۴)	برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱)	برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷)	برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)
تعریف منطقه	سطح فضایی استان و شهرستان	سطح فضایی استان و شهرستان	سطح فضایی استان و نواحی مستعد در زمینه‌های خاص	سطوح فضایی گسترده (متشکل از چند استان)	سطح فضایی استان
تعریف توسعه منطقه‌ای	گسترش فعالیت‌های عمرانی	گسترش فعالیت‌های عمرانی و توسعه راه‌های ارتباطی	گسترش فعالیت‌های کشاورزی و صنعتی در نواحی مستعد	کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای و تمرکززدایی از ناحیه پایتخت از طریق در نظر گرفتن اعتباراتی برای طرح‌های کوچک عمران ناحیه‌ای به منظور جبران نادیده گرفتن مناطق خارج از طرح‌های بزرگ ملی	توسعه منطقه‌ای بر حسب توسعه مناطق دارای رشد پایین، دارای جمعیت عشایری زیادتر و تشویق سرمایه‌گذاری‌های کارگرمبر در نقاط مهاجرفرست تعریف شده است
رویکرد به توسعه	بخشی	بخشی	بخشی	- بخشی؛ - مطرح شدن برنامه‌ریزی فضایی (از جمله مطالعات موسسه بتل)	- بخشی؛ - شروع مطالعات آمایش سرزمین
سیاست‌ها/ ابزارها	- ایجاد قطب‌های توسعه و عمران؛ - توزیع اعتبارات عمرانی بین استان‌ها (مزیت‌های نسبی مناطق و نیازمندی‌های جامعه محلی مبنای توزیع اعتبارات عمرانی بود).	- سرمایه‌گذاری متمرکز برای ایجاد قطب‌های توسعه و عمران؛ - توسعه راه‌های ارتباطی	- ایجاد قطب‌های کشاورزی و صنعتی؛ - تجهیز استانداردها با کارشناسان سازمان برنامه	- اتخاذ سیاست قطب رشد در سطح گسترده؛ - گسترش تاسیسات و تسهیلات زیربنایی، ایجاد تسهیلات و تاسیسات بانکی و اعتباری، عرضه خدمات عمومی، اجتماعی و اعطای معافیت‌های مالیاتی و مشوق‌ها	- ایجاد حوزه‌های عمران روستایی؛ - تخصیص حدود ۴ درصد از اعتبارات هر بخش به استان‌ها برای برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های کوچک عمرانی و افزایش آن به میزان ۴۰-۲۰ درصد تا پایان برنامه؛ - تداوم محدودیت فعالیت‌های صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران؛ - اجرای طرح تجهیز نیروی انسانی منطقه‌ای

ادامه جدول ۲: برنامه‌هایی با نگرش بخشی (قبل از انقلاب) از منظر معیارها و عناصر رویکرد نهادی

معیارهای نهادی	برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۳۳۷)	برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴)	برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱)	برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷)	برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)
تصمیم‌گیری برای توسعه	متمرکز، اما با در نظر گرفتن نقش استان‌ها در مرحله اول برنامه‌ریزی	متمرکز	متمرکز، اما بر طبق ماده ۱۷ این برنامه، تهیه برنامه استانی، به استانداران و فرمانداران کل واگذار گردید	متمرکز، اما با تأکید بر متمرکز، اما با تأکید بر در نظر گرفتن نظرها و دیدگاه‌های مناطق و نمایندگان آنها در مجلس	متمرکز، اما در برنامه بر ایجاد بسترهای مشارکت مستقیم مقامات محلی و مردم در امور عمرانی و اقتصادی نواحی تأکید شده است
مادیریت توسعه منطقه‌ای	متمرکز و از طریق رهنمودهای ملی صورت می‌گیرد	متمرکز و از طریق رهنمودهای ملی صورت می‌گیرد	متمرکز و از طریق سازمان‌های دولتی صورت می‌گیرد	متمرکز، اما با تأکید بر تمرکززدایی استانی و سازمانی و سوق دادن سرمایه و کادرهای متخصص به مناطق مستعد انجام می‌شود	متمرکز، اما مباحثی همچون تمرکززدایی و بهبود مدیریت منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفته است
رهبری محلی / منطقه‌ای	وجود ندارد	وجود ندارد	- وجود ندارد - به نظرهای استانداران و فرمانداران کل توجه شده است	- وجود ندارد، اما بر مشارکت‌های مردم و مقام‌های محلی در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی تأکید شده است	- وجود ندارد، اما بر مشارکت‌های مردم و مقام‌های محلی در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی تأکید شده است
توجه به عناصر نهادی	وجود نداشته است	وجود نداشته است	توجه به نظرهای استانداران و تجهیز آنها با کارشناسان سازمان برنامه	- تأکید بر مشارکت‌های مردم و مقامات محلی در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی - تأکید بر تمرکززدایی در نظام برنامه‌ریزی - تجدیدنظر در اولویت‌های توسعه و توجه به ابعاد اجتماعی و فرهنگی آن - طرح تجهیز نیروی انسانی منطقه‌ای - تأسیس مرکز آموزش و پژوهش منطقه‌ای در ایران - طرح هماهنگی امور عمرانی استان‌های همجوار	- تأکید بر مشارکت‌های مردم و مقامات محلی در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی - تأکید بر تمرکززدایی در نظام برنامه‌ریزی - تجدیدنظر در اولویت‌های توسعه و توجه به ابعاد اجتماعی و فرهنگی آن - طرح تجهیز نیروی انسانی منطقه‌ای - تأسیس مرکز آموزش و پژوهش منطقه‌ای در ایران - طرح هماهنگی امور عمرانی استان‌های همجوار

ماخذ: جمع‌بندی از مطالعات پیشین

در استخراج ویژگی‌ها و شاخص‌های برنامه‌ها از منابع زیر استفاده شد: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳؛ میرزایی، ۱۳۷۹؛ صرافی، ۱۳۷۹؛ حسین‌زاده‌دلیر، ۱۳۸۰؛ حاج‌یوسفی، ۱۳۸۰؛ شیخی، ۱۳۸۰؛ توفیق، ۱۳۸۵ و زیاری، ۱۳۷۸.

جدول ۳: برنامه‌های با نگرش بخشی (بعد از انقلاب) از منظر معیارها و عناصر رویکرد نهادی

معیارهای نهادی	دوره ۱۳۵۸-۱۳۶۸ (فقدان برنامه مدون)	برنامه اول (۱۳۶۲-۱۳۶۸)	برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹)	برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)	برنامه پنجم (۱۳۹۴-۱۳۹۰)
تعریف منطقه	سطح فضایی استان	سطح فضایی استان و یا مراکز منطقه‌ای خاص	سطح فضایی استان	سطح فضایی استان	ابهام در تعریف منطقه؛ هر دو سطح استان و پایین‌تر از آن یعنی شهرستان به عنوان منطقه مطرح شدند	تعریف مشخصی از منطقه وجود ندارد، با این حال در بیشتر مباحث سطح استان و در زمینه ارتقای شاخص‌ها نیز به سطح شهرستان اشاره شده است
تعریف از توسعه منطقه‌ای	فاقد تعریف مشخص بوده و بیشتر نگرش عمرانی وجود داشته است.	فاقد تعریف مشخص است و توسعه منطقه‌ای در قالب ایجاد و تقویت قطب‌های توسعه در مناطق با قابلیت‌های ویژه دیده می‌شود	توسعه منطقه‌ای بر حسب ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای از طریق فعالیت‌های عمرانی، خدمات‌رسانی و اشتغال‌زایی تعریف گردیده است	توسعه منطقه‌ای بر حسب تدوین نظریه پایه توسعه استان که حاوی بخش‌های محوری و اولویت‌دار در توسعه استان است و نیز بر اساس تعیین نقش سهم هر استان در تقسیم کار ملی تعریف گردیده است	توسعه منطقه‌ای بر حسب فعالیت‌های عمرانی و ارتقاء شاخص‌های برخورداری شهرستان‌ها با کمتر از سطح متوسط کشور و در چارچوب سیاست‌های آمایش سرزمین و پایداری محیطی مد نظر قرار گرفته است	توسعه منطقه‌ای بر حسب فعالیت‌های عمرانی و ارتقاء شاخص‌های برخورداری شهرستان‌ها با کمتر از سطح متوسط کشور و در چارچوب سیاست‌های آمایش سرزمین و پایداری محیطی مد نظر قرار گرفته است
رویکرد به توسعه	بخشی، در عین حال که دولت موظف به تهیه برنامه فضایی توسعه (آمایش سرزمین) استان‌ها بود	رویکرد بخشی در عین حال که در سطح کم به مباحث فضایی توجه شده است	رویکرد بخشی	رویکرد بخشی، اما با تأکید بر یکپارچگی بخش‌های سه‌گانه فعالیت و همزمان با آن توجه به ابعاد فضایی توسعه	رویکرد بخشی و فضایی؛ بحث آمایش سرزمین ملی و استانی در برنامه چهارم به صورت جدی مورد توجه قرار گرفت	رویکرد بخشی همراه با توجه به ابعاد آمایشی / منطقه‌ای و با اشاره به رعایت شاخص‌های پایداری و محیطی



دوره ۲۶ - تابستان ۹۲ - شماره ۲ - پیاپی ۸۴

ادامه جدول ۳: برنامه‌های با نگرش بخشی (بعد از انقلاب) از منظر معیارها و عناصر رویکرد نهادی

معیارهای نهادی	دوره ۱۳۵۸-۱۳۶۸ (فقدان برنامه مدون)	برنامه اول (۱۳۶۲-۱۳۶۸)	برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴)	برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹)	برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)	برنامه پنجم (۱۳۹۴-۱۳۹۰)
سیاست‌ها / ابزارها	- اختصاص یک روز از درآمد نفت به هر استان - گنجانیدن تبصره‌هایی در بودجه‌های سالانه در راستای ایجاد تعدادهای منطقه‌ای	- اعطای تسهیلات تکلیفی به مناطق محروم - تصویب ایجاد مناطق آزاد تجاری - انتخاب معدودی از مراکز منطقه‌ای در سطح کشور برای تمرکززدایی جمعیتی و فعالیت‌ها از تهران	- افزایش سهم بودجه استان‌ها - سیاست تقسیم بهبینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان‌ها و مناطق پایین‌تر از میانگین ملی - تبصره ۲ برنامه دولت را موظف به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی کرده و در این راستا خواهان شفافیت در تخصیص اعتبارات جاری و عمرانی به تفکیک استان‌ها شده بود	- تشکیل خزانه استان به‌منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد و هزینه استان - تشکیل ستاد درآمد و تجهیز منابع انسانی استان - تقویت نقش موسسات غیردولتی تامین‌کننده اعتبارات خرد از قبیل صندوق عمران و توسعه روستایی - تهیه برنامه‌های همهانگ و موزون توسعه یکپارچه - تصویب ضوابط ملی آمایش سرزمین	- مکلف کردن دولت به اجرا درآوردن سند ملی آمایش سرزمین - تدوین نظریه پایه توسعه استان‌ها - تهیه طرح آمایش استان - راه‌اندازی تالارهای منطقه‌ای و استانی و ایجاد شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی - تنظیم بودجه سالانه استان‌ها بر اساس سند ملی توسعه استان - موظف نمودن دولت به تهیه، تصویب و ابلاغ آیین‌نامه چگونگی ایجاد سازوکارهای لازم برای نهادینه نمودن نگرش آمایشی در دستگاه‌ها و برقراری پیوند لازم بین اسناد ملی آمایشی با طرح‌های منطقه‌ای	- پیش‌بینی کاهش ۱۰ درصدی فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌ها با کمتر از سطح متوسط کشور به سطح میانگین کشوری (طبق ماده ۱۸۰ این برنامه معادل ۲ درصد از اعتبارات بودجه عمومی دولت به این هدف اختصاص خواهد یافت) - پیش‌بینی تدوین، تصویب و اجرای نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی - پیش‌بینی اجرای نظام ارزیابی راهبردی محیطی (بر اساس ماده ۱۸۴ برنامه) - پیش‌بینی به اجرا درآوردن نظام شاخص‌های پایداری محیطی تا سال دوم برنامه (ماده ۱۸۵ برنامه) - تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران - تاکید بر تحقق اصل ۴۸ قانون اساسی مبنی بر عدم تبعیض در بهره‌برداری از منابع و توزیع فعالیت‌های اقتصادی در استان‌ها و مناطق مختلف کشور (به فراخور نیازها و استعدادها)

ادامه جدول ۳: برنامه‌های با نگرش بخشی (بعد از انقلاب) از منظر معیارها و عناصر رویکرد نهادی

معیارهای نهادی	دوره ۱۳۵۸-۱۳۶۸ (فقدان برنامه مدون)	برنامه اول (۱۳۶۲-۱۳۶۸)	برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴)	برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹)	برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)	برنامه پنجم (۱۳۹۴-۱۳۹۰)
تصمیم‌گیری برای توسعه	متمرکز، اما بر اهمیت نهادهای منطقه‌ای تأکید می‌شد	متمرکز و از طریق مرکز ملی	متمرکز و از طریق مرکز ملی، همزمان با تأکید بر انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی	متمرکز و همزمان با آن با تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار و با وظایف مشخص (طبق ماده ۶۸ از فصل ۸ برنامه) پیش‌بینی گردید	متمرکز، اما بر نقش شورای برنامه‌ریزی توسعه استان و ایجاد کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تأکید شد	متمرکز، اما بر تقویت نقش استان‌ها و شهرستان‌ها در تصمیم‌گیری در طرح‌ها و برنامه‌های پیش‌بینی شده در برنامه پنجم تأکید شد.
مدیریت توسعه منطقه‌ای	متمرکز و از طریق سازمان‌های استانی نماینده دولت مرکزی برگزیده می‌شد	متمرکز و در عین حال سازمان‌های عمران در بعضی از مناطق تشکیل شدند	متمرکز و در عین حال تأکید بر واگذاری کلیه طرح‌های با ماهیت استانی به دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان برنامه و بودجه استان‌ها	بر نقش نهادهای محلی و منطقه‌ای در قالب تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و تشکیل شوراهای شهر، روستا، شهرستان و استان برای مدیریت محلی و منطقه‌ای اهمیت داده شد	در مدیریت توسعه منطقه‌ای جایگاه مشخصی برای شورای برنامه‌ریزی توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تعریف گردید	- طبق ماده ۱۷۸ این برنامه برای تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و برای افزایش اختیار شهرستان‌ها کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان تشکیل خواهد شد
رهبری محلی / منطقه‌ای	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	در قالب تشکیل شوراها مورد توجه قرار گرفت	برنامه چهارم مشخصاً با رویکرد نهادی تدوین شده بود بنابراین تأکید خاصی بر توسعه و ارتقای نقش نهادهای محلی، مردمی و خصوصی داشت	به صورت مشخص پیش‌بینی نشده است، اما در قالب کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان تحقق این امر امکان‌پذیر است

فرماندهی توسعه
اداره ۲۶ - تابستان ۹۲ - شماره ۲ - پیاپی ۸۴

ادامه جدول ۳: برنامه‌های با نگرش بخشی (بعد از انقلاب) از منظر معیارها و عناصر رویکرد نهادی

دوره ۱۳۵۸-۱۳۶۸ (فقدان برنامه مدون)	برنامه اول (۱۳۶۲-۱۳۶۸)	برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴)	برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹)	برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)	برنامه پنجم (۱۳۹۴-۱۳۹۰)
معیارهای نهادی	عناصر نهادی در قالب شکل‌گیری ایده اولیه کمیته‌های برنامه‌ریزی استان و تشکیل بانک استان مورد توجه قرار گرفت - تشکیل نهادهای انقلابی همچون جهاد سازندگی و بنیاد مسکن برای رسیدگی به مشکلات مناطق محروم و عقب‌مانده	عناصر نهادی در قالب تاسیس سازمان‌های عمران (از جمله سیستان، کیش، قشم و چابهار) مورد توجه بود - تاسیس دفتر هماهنگی امور مناطق و ایجاد معاونت ریاست جمهوری برای بازسازی مناطق جنگ‌زده نیز از جمله توجهات نهادی این برنامه بود	- تاکید بر افزایش اختیارات و وظایف مدیریت‌های شهر و محلی در قالب ماده ۱۳۶ برنامه -تاکید بر ساماندهی کمک‌ها و توسعه مشارکت‌های مردمی در اقدامات عمرانی و امور عام‌المنفعه -تاسیس مرکز ملی آمایش سرزمین -تشکیل شوراهای شهر، روستا، شهرستان و استان -تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار و باوظایف مشخص (طبق ماده ۱۶۸) -تاکید بر برنامه‌های توسعه مشارکت زنان و جوانان در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان	- تاکید بر تقویت جایگاه شورای برنامه‌ریزی استان - پیش‌بینی کمیته برنامه‌ریزی شهرستان - اتخاذ رویکرد توانمندسازی و مشارکت محلی - تاکید بر افزایش هماهنگی و محلی نمودن برنامه‌ریزی روستایی - پیش‌بینی ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده و تعیین وظایف آنها در سطح فرااستانی برای منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایشی - مکلف نمودن شورای برنامه‌ریزی استان به ایجاد زمینه‌های لازم برای مشارکت شوراهای اسلامی شهر، روستا و دیگر نهادهای مدنی در فرآیند تصمیم‌سازی، نظارت و همکاری امور عمرانی استان	- پیش‌بینی تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان بر طبق ماده ۱۷۸ برنامه - پیش‌بینی ارتقاء توانمندی‌های مدیریتی استان‌ها و انتقال اختیارات اجرایی به استان‌ها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز - پیش‌بینی تشکیل شورای آمایش سرزمین با مسئولیت معاونت برنامه‌ریزی و راهبردی رئیس جمهور - پیش‌بینی تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران در قالب تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری

مقاله ۲- آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی | خدیر فرجی‌راد و دیگران

نگرش فیزیکی و کالبدی: چنین نگرشی عمدتاً در قالب طرح‌هایی همچون طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای، هادی روستایی، هادی شهری، جامع و تفصیلی شهر، شبکه ارتباطی ملی

منطقه‌ای، تدوین ضوابط ساخت‌وساز، شهرک‌های صنعتی، بافت‌های تاریخی و فرسوده شهری، نمود یافته است. می‌توان چنین نگرشی را گسترش دیدگاه‌های فیزیکی در سطح سرزمین قلمداد کرد که به طراحی منطقه و اخذ نتایج کالبدی و فیزیکی مشخص توجه دارد. این نگرش اگرچه ممکن است بتواند به نتایج مشخصی منجر شود، اما به دلیل عدم توجه کافی به ابعاد فضایی (و نه صرفاً فیزیکی) و سازمان، ساختار فضایی ملی - منطقه‌ای و ماهیت میان‌بخشی طرح‌های منطقه‌ای در تهیه و اجرا با مشکلاتی مواجه است (شیخی، ۱۳۷۶). اگرچه این نگرش در قالب تدوین ضوابط و مقررات استاندارد و یک‌دست به نهادسازی از بعد مقرراتی و قانونی پرداخته است، اما طرح‌های نشأت گرفته از آن توجهی به الزام‌ها و اقدام‌های نهادسازی جدید در سطح محلی و منطقه‌ای ندارند و اگر در موارد خاصی چنین موضوعی مورد توجه قرار گرفته است، به خاطر ماهیت چنین طرح‌هایی، عملاً جنبه عملیاتی به خود نگرفته است.

نگرش آمایشی / فضایی: سابقه چنین نگرشی در ایران به دهه ۱۳۵۰ برمی‌گردد. زمانی که مرکز آمایش سرزمین در اواخر سال ۱۳۵۳ در سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد (صرافی، ۱۳۷۹). چنین نگرشی در واقع مبتنی بر ضرورت برنامه‌ریزی فضایی، توزیع بهینه فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، مدیریت فضا و سیاست‌گذاری منطقه‌ای است. چنین نگرشی در قالب طرح‌هایی همچون طرح ملی آمایش سرزمین، آمایش استان‌ها، مجموعه شهری و یا منطقه شهری، توسعه و عمران ناحیه، برنامه ملی گردشگری کشور، جامع گردشگری استان و امثال آنها نمود یافته است. این نگرش بنا بر ماهیتی که دارد مباحث نهادی را در مقیاس محدود مورد توجه قرار می‌دهد. به‌عنوان نمونه، در طرح آمایش استان‌ها، مباحثی همچون سرمایه اجتماعی در بخش مطالعات فرهنگی، و توجه به ابعاد ظرفیت و ظرفیت‌سازی در بحث مدیریت آمایش استان و نقش نهادهای استانی در تصمیم‌گیری‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد. هر چند که باید اشاره کرد که به خاطر نوپا بودن، اغلب چنین طرح‌هایی عملاً تجربه‌چندانی در زمینه اجرایی نمودن ابعاد نهادی آنها ندارد.

نگرش اقتصادی / اجتماعی همراه با توجه خاص به ابعاد نهادی جدید: نگرش به توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران با دیدگاه نهادی جدید، نسبتاً محدود است و تجربه کمی در این زمینه وجود دارد. طرح‌های تهیه شده با این رویکرد نیز معدود هستند. از جمله طرح‌های برگرفته از این نگرش می‌توان به طرح مطالعات ساماندهی توسعه اقتصادی - اجتماعی فضاهای روستایی اشاره کرد که بر مشارکت‌های مردمی، ظرفیت بخش‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، محیطی، سازمانی و نهادی در فرآیند تدوین اهداف، چشم‌انداز توسعه و تدوین راهبردها تأکید دارد و محصول نهایی چنین طرح‌هایی عمدتاً مبتنی بر توسعه ظرفیت‌های جامعه محلی است (وزارت

جهاد کشاورزی، ۱۳۸۸). این نگرش ضمن توجه به ابعاد نهادی توسعه، بُعد پایداری قوی نیز دارد، به طوری که برنامه‌های اجرایی توسعه ظرفیت را در عرصه‌های منابع و سرمایه‌های اکولوژیکی، منابع و سرمایه‌های انسانی، منابع و سرمایه‌های اجتماعی- نهادی و منابع و سرمایه‌های اقتصادی و تولیدی در بردارد و در واقع رویکردی یکپارچه به توسعه، به ویژه توسعه محلی دارد و می‌توان گفت که از معدود نگرش‌هایی است که در چارچوب رویکرد پایین به بالا عمل می‌کند. اگرچه تجربه اندکی در این زمینه وجود دارد، با این حال به‌عنوان نقطه آغاز فرآیندی طولانی و تعمیم آن به عرصه‌های دیگر می‌تواند قابل توجه و تأمل باشد.

نگرش سلیقه‌ای و آنی به توسعه سطوح محلی و منطقه‌ای: ورای تمام نگرش‌های فوق، با توجه به فقدان بسترهای مناسب اجرای طرح‌های آمیشتی و ضعف برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه در سطوح محلی و منطقه‌ای، بخشی از اقداماتی که برای توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران انجام می‌گیرد، مبتنی بر نگرش‌های سلیقه‌ای و گاه آنی است که آن هم نه در راستای توسعه همه جانبه، بلکه در جستجوی حل مشکلات و یا توسعه بخش‌های ویژه‌ای است که یا ناشی از تشخیص مقام‌های ملی (و در مواردی مقام‌های استانی و به ندرت شهرستانی) و یا ناشی از درخواست‌های روزمره نمایندگان و یا مسئولین امور محلی است.

به طور کلی مرور نگرش‌های موجود در زمینه سیاست‌گذاری توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران نشان می‌دهد که نوع سیاست‌گذاری‌ها آمرانه و از بالا به پایین و در چارچوب سیاست‌گذاری‌های بخشی (برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب) بوده است که در آن عمدتاً بر توسعه بخش‌های خاصی در یک منطقه (چند شهرستان، سطح استان وی یا چند استان) همراه با پروژه‌های عمرانی و ارتقای شاخص‌های خدماتی بوده است. نگرش‌های آمیشتی- فضایی نیز اگرچه از چندین دهه پیش وجود داشته است، اما عمدتاً به خاطر فقدان سازوکارهای مشخص نهادی در زمینه تهیه، تصویب و اجرای آنها و فقدان تعریف مشخص از سطح منطقه، نتوانسته‌اند به‌عنوان رویکرد غالب در سیاست‌گذاری منطقه‌ای در ایران ایفای نقش کنند. ذکر این نکته لازم است که در دو دهه اخیر سیاست‌گذاری‌های آمیشتی- فضایی همراه با توجه به ابعاد، عناصر و ترتیبات نهادی مناسب مورد توجه قرار گرفته است. جدول ۴، وضعیت نگرش‌های پنج‌گانه سیاست‌گذاری توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران را از منظر رویکرد نهادی نشان می‌دهد.

جدول ۴: نقد نگرش‌های پنج‌گانه سیاست‌گذاری توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران از منظر ابعاد و عناصر

نهادی

نگرش‌های سیاست‌گذاری توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران				بخشی	تعریف منطقه	تعریف توسعه منطقه‌ای	رویکرد به توسعه	سیاست‌ها/ابزارها
اقتصادی-اجتماعی	همراه با توجه خاص به ابعاد نهادی جدید	آمایشی و فضایی	کالبدی و فیزیکی					
وجود ندارد	- منطقه بر حسب واحدهای فضایی کوچک (پایین‌تر از سطح شهرستان) و نسبتاً همگن از لحاظ اقتصادی، اجتماعی و محیطی تعریف می‌شود	- مبهم و سطوح مختلفی به‌عنوان منطقه تعریف شده است - در برنامه‌های موخرتر به سطوح استانی و شهرستانی توجه داشته است	نامشخص و سطوح مختلف را در برمی‌گیرد	- فاقد تعریف مشخصی از منطقه بوده است - در برنامه‌های موخرتر به سطوح استانی و شهرستانی توجه داشته است				
عموماً عمرانی و ارتقای شاخص‌های خدماتی می‌باشد	توسعه منطقه‌ای بر حسب فرآیند یکپارچه توسعه اقتصادی و اجتماعی همراه با حفظ محیط‌زیست تعریف شده است	بر حسب توزیع متوازن جمعیت و فعالیت‌ها متناسب با امکانات و توان‌های سرزمین تعریف شده است	عمدتاً بر اساس تعیین کاربری زمین و طراحی فیزیکی تعریف شده است	- عمدتاً بر اساس پروژه‌های عمرانی، ارتقای شاخص‌های خدماتی و ایجاد زیرساخت‌ها بوده است - در برنامه‌های موخرتر به ابعاد فرهنگی و اجتماعی توسعه نیز توجه شده است				
رویکرد مشخصی ندارد	رویکرد نهادی و توسعه پایدار	رویکرد توسعه یکپارچه فضایی با تاکید بر ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی	رویکرد مشخصی ندارد	- عمدتاً بخشی - در برنامه‌های موخرتر بر ابعاد آمایشی و فضایی تاکید شده است				
پروژه‌های عمرانی	ظرفیت‌سازی در حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی و تولیدی، منابع و سرمایه‌های انسانی، زیرساختی و پشتیبان تولید و سرمایه‌های زیست‌محیطی	- سناریوهای آینده‌نگری - نقشه‌های کاربری زمین در سطح کلان	- ضوابط و مقررات نحوه استفاده از زمین	- اختصاص منابع مالی به مناطق محروم - ایجاد قطب‌های صنعتی و کشاورزی - توسعه زیرساخت‌ها در مناطق محروم				



ادامه جدول ۴: نقد نگرش‌های پنج‌گانه سیاست‌گذاری توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران از منظر ابعاد و

عناصر نهادی

نگرش‌های سیاست‌گذاری توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران		آمایشی و فضایی	کالبدی و فیزیکی	بخشی	
سلیقه‌ای و آنی	اقتصادی- اجتماعی همراه با توجه خاص به ابعاد نهادی جدید				
کاملاً متمرکز و از بالا به پایین	کاملاً متمرکز و از بالا به پایین	تا حدودی غیرمتمرکز و بر نقش عوامل محلی تاکید می‌کند	متمرکز	متمرکز	- کاملاً متمرکز - در برنامه‌های موخرتر بر نقش عوامل و نهادهای استانی توجه شده است
متمرکز	متمرکز	تا حدودی غیرمتمرکز	متمرکز، اما در حال حاضر نهادهای خاصی چه در سطح ملی و چه در سطح استانی و محلی برای اجرای چنین طرح‌هایی وجود ندارند	متمرکز، اما در عین حال نهادهای محلی در اجرای برنامه‌ها نقش دارند	- متمرکز و از طریق مرکز ملی - در برنامه‌های موخرتر بر نقش عوامل و نهادهای استانی توجه شده است
وجود ندارد	وجود ندارد	بر نقش عوامل و نهادهای سطح محلی (همچون شوراهای دهیاری‌ها، معتمدان محلی و نیز عوامل و نهادهای سطح بخش و شهرستان) اهمیت می‌دهد	توجهی ندارند، هر چند که مباحثی همچون سرمایه اجتماعی و ظرفیت‌سازی در آن به چشم می‌خورد	توجهی ندارند	- توجهی ندارند - در برنامه‌های موخرتر در قالب شوراهای استانی و شهرستانی به این امر توجه شده است
بی‌توجه است	بی‌توجه است	سرمایه اجتماعی، توسعه نیروی انسانی و مشارکت را مورد توجه قرار می‌دهد	به صورت بسیار محدود مورد توجه قرار می‌گیرد	وجود ندارد	- به صورت اساسی این عناصر مورد توجه قرار نگرفته‌اند - در برنامه‌های موخرتر توجه بیشتری شده است

نقد نگرش‌های پنج‌گانه

بحث و نتیجه‌گیری

بررسی روند تحولات توسعه منطقه‌ای و دیدگاه‌های موجود در این زمینه در ایران نشان می‌دهد، به رغم تلاش‌هایی که از چند دهه پیش برای توسعه همه جانبه سرزمین، استفاده از پتانسیل‌های مناطق و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای (که خود مولود سیاست‌های اتخاذ شده کلان ملی در طول

چندین دهه است) وجود داشته است، اما نتوانسته راهبردی سازگار و بومی شده را برای توسعه سطوح محلی و منطقه‌ای و بهره‌جستن از پتانسیل‌ها و قابلیت‌های موجود در این سطوح ارایه کند. موضوع مهمی که در این راستا می‌توان به آن اشاره کرد این است که علاوه بر نابرابری‌هایی که در زمینه توسعه مناطق مختلف در سطح کشور وجود دارد، خود ساختار درونی مناطق نیز روندی را طی کرده‌اند که عموماً به توسعه‌ناپایدار منجر شده است. یکی از موضوع‌های مهم دیگر در این زمینه، بی‌توجهی به سطوح محلی است، به طوری که توسعه منطقه‌ای اغلب در قالب استان نگریسته شده و کمتر به سطوح پایین‌تر از آن توجه شده است. این در حالی است که اغلب استان‌های ایران از چنان تنوع و گستردگی فرهنگی، قومی، اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی برخوردار هستند که بر اساس آن هر گونه برنامه‌ریزی توسعه‌ای، نیازمند توجه هر چه بیشتر به سطوح محلی پایین‌تر از سطح استان است. ضمن اینکه باید اشاره کرد که تدوین اهداف، تعریف نیازها، ارایه چشم‌انداز توسعه و فرموله کردن راهبردهای سازگار و بومی شده در صورتی می‌تواند جنبه‌ای واقع‌گرایانه و عملیاتی به خود گیرد که نشأت گرفته از مشارکت و دخالت هر چه بیشتر عوامل محلی باشد.

آنچه از بررسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران قابل استنتاج می‌باشد، آن است که از دیدگاه نهادی، ساختار متمرکز تصمیم‌گیری، بی‌توجهی نسبی به دارایی‌ها و منابع سطوح محلی و منطقه‌ای، کم توجهی به ظرفیت‌سازی در سطوح محلی و منطقه‌ای، ابهام در تعریف و تعیین حدود سطوح منطقه و بخشی‌نگری به توسعه، مانع اصلی تدوین سیاست‌های درست توسعه منطقه‌ای و اجرای آنهاست. در این زمینه باید اشاره کرد که مشکل اصلی، نه تنها در ساختار سیاسی و اداره ملی، منطقه‌ای و محلی و نظام تصمیم‌گیری است، بلکه در نوع وظایف، شدت بالای تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و جدایی‌گزینی بخشی در حوزه‌های مختلف است که عملاً نقش مهمی را که عوامل محلی می‌توانند در این زمینه داشته باشند تحت‌الشعاع خود قرار داده است. به طوری که می‌توان گفت درحالی‌که ترتیبات و سازوکارهای قانونی برای دخالت و مشارکت عوامل محلی در فرآیند توسعه محلی و منطقه‌ای وجود دارد (در قالب شکل‌گیری شوراهای روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کارگروه‌های مختلف در سطح شهرستان و استان، سازمان‌های محلی نماینده حکومت مرکزی که می‌توانند در تعامل با سایر عوامل ایفای نقش داشته باشند، و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان که در برنامه پنجم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیش‌بینی شده است)، اما به خاطر مجموعه عواملی که پیشتر به آنها اشاره گردید چنین ترتیبات و سازوکارهای قانونی نتوانسته‌اند در عمل به نفع توسعه محلی و منطقه‌ای عمل کنند و بیشتر تبدیل به ابزارهای اعمال و اجرای خواسته‌ها، تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل سطح ملی شده‌اند.

با این حال مساله مهمی که در این زمینه وجود دارد، خود شرایط درونی محلی و منطقه‌ای است، چرا که علی‌رغم چندین دهه تجربه و سابقه سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران هنوز نهادهای متناسب با برنامه‌ها و طرح‌های منطقه‌ای شکل نگرفته و مهم‌تر از آن نهادهایی که بتوانند با اختیارات نسبی در زمینه تصمیم‌گیری برای مناطق خود ایفای نقش کنند، وجود ندارند. ضمن اینکه ساختار بخشی نظام توسعه در ایران باعث شده که نهادهای موجود نیز کمترین همکاری و مشارکت را در فرآیند توسعه داشته باشند. در این راستا بر اساس رویکرد نهادی، یکی از عرصه‌های اصلی مشارکت، همکاری، هماهنگی، تشریک مساعی، دخالت عوامل محلی و بهره‌جستن از ظرفیت‌های آن، وجود سطحی از حکمروایی محلی و یا منطقه‌ای است که بر اساس آن سازوکار و بسترهای لازم برای مشارکت، همکاری، هماهنگی و تشریک مساعی عوامل محلی فراهم آید تا ظرفیت و دانشی که در سطح منطقه وجود دارد به نوعی در فرآیند توسعه دخالت داده شود، اما ساختار سطوح محلی و منطقه‌ای ایران به گونه‌ای است که امکان شکل‌گیری چنین بستری را به حداقل رسانده و عملاً آنچه را که Healey (1998) به صورت نظری^۱ در مورد ساختارهای متفرق سیاست محلی بیان داشته است، در ایران رخ داده است. بدین معنی که در چارچوب چنین

۱. نظریه Healey (1998) که با عنوان «برنامه‌ریزی تشریک مساعی» شناخته شده است، از تحلیل‌های وی در زمینه ساختارهای دولت مدرن به‌دست آمده است. هلی معتقد است، از آنجایی که در هر قلمرویی مجموعه‌ای از گروه‌ها و افراد ذی‌نفع (اعم از دولتی و غیردولتی) با خواسته‌ها و نیازهای متنوع و گاه متضاد وجود دارند، بنابراین در عمل نیز برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری باید با مشارکت همه‌جانبه گروه‌های موجود در سطح منطقه صورت گیرد. وی اشاره می‌کند که مشارکت گروه‌های مختلف در فرآیندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری، باعث ارتقاء اعتماد در سطح منطقه، جریان پیدا کردن دانش و اطلاعات و افزایش دسترسی به سرمایه‌های فکری می‌گردد که این امر به نوبه خود به بسنج منابع اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برای توسعه منطقه کمک می‌کند. هلی در نظریه خود اشاره می‌کند که دولت‌ها چه در سطح ملی و چه در سطح محلی به تنهایی توانایی پاسخگویی به فشارهای روزافزون برای بهبود شرایط اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی را ندارند و به همین خاطر در چارچوب برنامه‌ریزی تشریک مساعی باید عوامل و بازیگران غیردولتی نیز در فرآیندهای اداره امور دخالت داده شوند. از طرف دیگر وی با تحلیل‌هایی که از ساختار دولت مدرن دهه‌های قبل از ۱۹۹۰ به‌دست آمده است، اشاره می‌کند که در دولت‌های مدرن (که در حال حاضر مشخصه بسیاری از کشورهای در حال توسعه است و عموماً آن را از کشورهای توسعه‌یافته به ارث برده‌اند)، ضمن اینکه به نقش عوامل و نهادهای غیردولتی توجه نمی‌شود، در خود بخش دولتی نیز سیاست‌گذاری به صورت بخشی صورت می‌گیرد و به همین خاطر نوعی حوزه‌بندی بین بخش‌های مختلف دولت به وجود می‌آید که فقط متناسب با نیازهای بخش خود (و نه نیازهای همه جانبه توسعه) تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری می‌کنند. این امر باعث نوعی جدایی‌گزینی بین بخش‌های مختلف دولت شده و به همین خاطر سیاست‌های توسعه هم نتوانسته است به توسعه همه‌جانبه ختم شود و چه بسا توسعه در یکی از بخش‌ها منجر به زوال سایر بخش‌ها گردیده باشد. در همین راستا هلی دو نوع متفاوت از سیاست‌گذاری را تشخیص می‌دهد؛ سیاست‌گذاری متفرق (Fragmented Policy Making) که فقط توسط دولت و به صورت بخشی صورت می‌گیرد و سیاست‌گذاری یکپارچه (Integrated Policy Making) که با مشارکت عوامل و بازیگران دولتی و غیردولتی صورت می‌پذیرد و همه‌جانبه‌نگر است. مرور برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران تاکنون نشان می‌دهد که فعالیت‌های توسعه منطقه‌ای عمدتاً مبتنی بر سیاست‌گذاری‌های بخشی، نقش غالب دولت و عدم دخالت عوامل و بازیگران غیردولتی در فرآیند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و نظام متمرکز سیاست‌گذاری و حتی اجرایی بوده است. بنابراین عملاً آنچه که هلی در نظریه خود تشریح کرده است در مورد ایران نیز صدق می‌کند.

ویژگی، جدایی‌گزینی بخشی در حوزه‌های متفاوت از جمله ویژگی‌های اساسی سطوح محلی و منطقه‌ای ایران است که بر اساس آن بخش‌های اجرایی و حرفه‌ای دولت به صورت تخصصی و جداگانه با هدف ایجاد و ارایه سیاست در حوزه‌های مخصوص به خود گروه‌بندی شده‌اند. بنابراین تولیدکنندگان بخش خصوصی و استفاده‌کنندگان از خدمات نیز بنا به نیازهای خود در اطراف هر حوزه (ادارات و سازمان‌های دولتی) خوشه‌بندی شده‌اند. چنین امری منجر به نتایجی همچون موارد زیر شده است:

جدایی‌گزینی شدید در سازمان و سیاست عمومی محلی (به خاطر سیاست‌گذاری بخشی در سطح کلان ملی که به سطح محلی نیز تسری یافته است)؛

از بین رفتن امکان مداخلات عوامل و عناصر محلی در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی محلی (به خاطر نظام متمرکز تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در ایران که عملاً امکان مداخله عوامل و عناصر محلی را از بین برده است)؛

وجود مشکلات عمده در زمینه ابتکارات محلی برای توسعه سرزمین که در چارچوب الگوواره توسعه‌پایدار بر روابط به هم پیوسته مداخلات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی تاکید دارد (سیاست‌گذاری‌های بخشی و یک‌جانبه‌نگر عملاً این امکان را از بین برده است که مجموعه‌ای از اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی در ارتباط با هم دیده شوند)؛

عدم توانایی در استفاده از ظرفیت‌های موجود و پیوند دادن ظرفیت بخش‌های مختلف با هم (این امر به خاطر ضعف در فرآیندهای حکمروایی محلی و منطقه‌ای در ایران و بی‌توجهی به عوامل و عناصر محلی دولتی و به ویژه غیردولتی است).

چنین شرایطی به طور عمده ناشی از جدایی‌گزینی بخشی در سطح ملی، استانی و فقدان (و یا عملی نکردن) سازوکارهای لازم برای مشارکت همه‌جانبه، همکاری، هماهنگی و تشریک مساعی است. از نظر حکمروایی منطقه‌ای نیز که به‌عنوان بستر تاثیرگذاری نهادها از آن نام برده می‌شود (Ev-ans *et al.*, 2005; Sedlaced & Gaube, 2010; Healey, 1998; Sumpor, 2007) می‌توان گفت که حکمروایی محلی و منطقه‌ای در ایران در چارچوب حکمروایی ساختاری قرار می‌گیرد که تمرکزگرایی و میزان بالای تفرق از ویژگی‌های غالب آن است که خود منجر به شیوه‌های دستوری و کنترلی از بالا به پایین گردیده است و عملاً بسترهای لازم را برای تعامل گروه‌ها، سازمان‌ها و بخش‌های مختلف دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی تدارک نمی‌بیند.

این در حالی است که به رغم نظام متمرکز موجود، وجود سطحی از هماهنگی، همکاری و تشریک مساعی افقی عوامل محلی ضمن اینکه در کوتاه‌مدت پتانسیل و قدرت چانه‌زنی با سطوح

بالتر را افزایش می‌دهد (که عملاً باعث شکل‌گیری آنچه که می‌توان آن را خواستِ جمعی نامید، می‌شود)، اما در میان‌مدت و درازمدت نیز خواسته یا ناخواسته باعث تمرکززدایی و تفویض اختیار بیشتر به سطوح محلی و منطقه‌ای خواهد شد و بسترهای لازم برای این کار را فراهم می‌آورد. به‌عنوان نتیجه‌گیری، مجموعه مباحث جدول ۵، ویژگی‌های توسعه منطقه‌ای در ایران را از دیدگاه رویکرد نهادی به نقد کشیده است.

جدول ۵: آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی

بُعد و عناصر رویکرد نهادی	وضعیت ایران	نتایج
تعریف منطقه	<ul style="list-style-type: none"> - وجود ابهام و سردرگمی در تعریف منطقه - مبتنی نبودن تعیین حدود منطقه بر ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و اکولوژیکی - تعیین حدود منطقه بر اساس مرزهای سیاسی یک استان (و یا ترکیبی از چند استان همجوار) و یا شهرستان 	<ul style="list-style-type: none"> - اجرایی نشدن برنامه‌ها به خاطر تداخل وظایف و فقدان ترتیبات مناسب هماهنگی بین قلمروها و واحدهای برنامه‌ریزی
تعریف توسعه منطقه‌ای	<ul style="list-style-type: none"> - نبود تعریف مشخص از توسعه منطقه‌ای - نگرش به توسعه منطقه‌ای در قالب مجموعه‌ای از شاخص‌های کمی و فیزیکی - اقدامات عمرانی و زیربنایی، فعالیت‌های غالب در توسعه منطقه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> - ابهام فرآیندی و محتوایی در چگونگی تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها - متکی نبودن اقدامات بر بنیان‌های توسعه‌یابدار
رویکرد به توسعه	<ul style="list-style-type: none"> - رویکرد توسعه عمدتاً بخشی است - در دوره‌هایی بحث‌های آمایش سرزمین و توسعه فضایی نیز مطرح بوده است 	<ul style="list-style-type: none"> - گسیختگی در سازمان فضایی فعالیت و اسکان در سطح ملی - افزایش نابرابری‌های منطقه‌ای و محلی
سیاست‌ها و ابزارها	<ul style="list-style-type: none"> - توسعه پروژه‌های صنعتی بزرگ مقیاس و ایجاد قطب‌های کشاورزی - انجام فعالیت‌های عمرانی و زیربنایی - حمایت‌های مالی، مشوق‌ها و معافیت‌های مالیاتی به‌عنوان عامل اصلی جذب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق عقب‌مانده و محروم 	<ul style="list-style-type: none"> - افزایش نابرابری‌های درون‌منطقه‌ای - تداوم نابرابری‌های منطقه‌ای در سطح فضای ملی
تصمیم‌گیری برای توسعه	<ul style="list-style-type: none"> - تصمیم‌ها عمدتاً در سطح ملی و گاه استانی صورت می‌گیرد - در مواردی نیز که تصمیم‌ها در سطح محلی / منطقه‌ای انجام می‌پذیرد، اثرگذاری شدید سطح ملی (و نه نظارت جهت رعایت الزامات و چارچوب‌های قانونی ملی) وجود دارد 	<ul style="list-style-type: none"> - تداوم تمرکزگرایی شدید - اجرایی نشدن تصمیم‌های اتخاذ شده

ادامه جدول ۵: آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی

ابعاد و عناصر رویکرد نهادی	وضعیت ایران	نتایج
مدیریت توسعه منطقه‌ای	- مدیریت به صورت متمرکز، کنترلی و هنجاری و از طریق مرکز ملی صورت می‌گیرد - سازمان‌های نماینده حکومت مرکزی خواسته‌ها و تصمیم‌های مرکزی را اجرا می‌کنند و عوامل محلی غیردولتی نقش چندانی در این زمینه ندارند	- تداوم تمرکزگرایی شدید - وجود نوعی گسست بین ساکنان و حاکمیت‌های محلی - عدم شکل‌گیری سیستم اداره پویای محلی و منطقه‌ای - عدم شکل‌گیری بسترها و ترتیبات نهادی پایدار و مناسب در سطح محلی / منطقه‌ای
رهبری محلی / منطقه‌ای	- توسعه منطقه‌ای در ایران نه مبتنی بر تصمیم‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های رهبری محلی / منطقه‌ای و نمایندگی‌های جمعی منطقه‌ای است، بلکه ناشی از اقدام‌های سطوح بالاتر بوده و عملاً به رهبری محلی / منطقه‌ای به‌عنوان عاملی اساسی و پیش‌برنده توجه نشده است	- تداوم مرکزگرایی و عدم شکل‌گیری حکمروایی محلی / منطقه‌ای به‌عنوان الگویی نوین
مشارکت و نقش گروه‌ها و عوامل محلی / منطقه‌ای	- ضعف و پراکنده بودن مشارکت و نقش گروه‌ها و عوامل محلی / منطقه‌ای - اگرچه سازوکارهای مشارکتی وجود دارد، اما به خاطر فقدان بسترهای حکمروایی، چنین سازوکارهایی عملاً نتوانسته است در ارتباط با سطوح بالاتر به نفع توسعه محلی / منطقه‌ای عمل کند	- نهادینه نشدن توسعه - عدم بهره‌گیری از توان‌های محلی / منطقه‌ای به ویژه از نظر گروه‌های داوطلب، سازمان‌های غیردولتی محلی
ظرفیت‌ها و نیازهای محلی / منطقه‌ای	- کم توجهی به ظرفیت‌های محلی / منطقه‌ای در سیاست‌ها، برنامه‌ها و تصمیم‌هایی که به نوعی با توسعه منطقه‌ای در ارتباط هستند - توسعه منطقه‌ای در ایران بیشتر خواسته‌های سطح ملی را منعکس می‌کند و در موارد کمی به خواسته‌ها و نیازهای سطوح محلی / منطقه‌ای توجه دارد - توجه به مناطق عقب‌مانده و محروم بیشتر ناشی از ناتوانی در مواجهه با مشکلات مناطق برخوردار و رهایی از مشکلات آنهاست	- عدم استفاده و بهره‌برداری از ظرفیت‌های محلی در راستای توسعه محلی، منطقه‌ای و ملی - ناتوانی در دستیابی به اهداف طرح‌ها و برنامه‌ها - عدم برآورده شدن نیازها و خواسته‌های مردم محلی - ناپایداری توسعه
توسعه دانش	- توسعه منطقه‌ای در ایران نه مبتنی بر دانش محلی / منطقه‌ای است، بلکه برخاسته از دانش عمومی تصمیم‌گیران سطح ملی و دانش تخصصی برنامه‌ریزان حوزه‌های مختلف است. بنابراین در راستای درونی کردن و نهادینه کردن توسعه نبوده است	- اجرایی نبودن برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه منطقه‌ای - ناپایدار بودن توسعه
تعامل عوامل محلی با هم و با سطوح بالادست و پایین‌دست	- به دلیل جدایی‌گزینی بخشی، بی‌توجهی به عوامل و بازیگران غیردولتی (بخش‌های اجتماعی و خصوصی) و ضعف فرآیندهای حکمروایی، عملاً تعامل چندانی بین عوامل محلی / منطقه‌ای وجود ندارد. به همین خاطر منجر به ضعف روزافزون عوامل محلی و غلبه عوامل و عناصر بالادست گردیده است	- شکل‌گیری چرخه‌های باطل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی

بنابراین بر اساس مجموعه مباحث و توضیحات جدول ۵ و همچنین با بازگشت به سوال اصلی پژوهش مبنی بر اینکه «از دیدگاه رویکرد نهادی علت اصلی شکست سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و تداوم نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران چیست؟»، مشخص می‌شود که از دیدگاه رویکرد نهادی، سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران مسیر مشخص و چشم‌انداز روشنی را برای خود تعریف نکرده است؛ به طوری که از نظر شاخص‌های اصلی این رویکرد، سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای در ایران نتوانسته است علی‌رغم چندین دهه تجربه، به اموری همچون مشارکت عوامل منطقه‌ای، شناخت پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطی محلی و منطقه‌ای، تقویت رهبری منطقه‌ای، طراحی سیاست‌های مبتنی بر شرایط محلی، مدیریت محلی و منطقه‌ای توسعه و امثال اینها بپردازد. علاوه بر آن، نبود تعریف مشخص از منطقه و توسعه منطقه‌ای، وجود ساختارهای متمرکز تصمیم‌گیری و اجرایی، بی‌توجهی به روش‌ها و ابزارهای نوین توسعه منطقه‌ای همچون توسعه دانش، ارتقاء یادگیری، توسعه اقتصاد اجتماعی و کارآفرینی در سطح محلی و در نهایت ضعف بسترهای مناسب برای حکمروایی منطقه‌ای از دلایل اصلی شکست سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از منظر رویکرد نهادی بوده‌اند.

محدودیت‌های پژوهش

جدید بودن مباحث رویکرد نهادی در منابع فارسی و عدم دسترسی به برخی از منابع لاتین از عمده‌ترین محدودیت‌های پژوهش حاضر بود. علاوه بر آن، نبود پایگاه جامع در خصوص طرح‌های توسعه‌ای در سطح کشور، دسترسی به اسناد توسعه را با مشکل مواجه ساخت و پژوهش در این زمینه را با چالش‌های زیادی روبه‌رو کرد. همچنین به خاطر تعدد طرح‌های توسعه به خصوص در زمینه منطقه‌ای کار جمع‌آوری و تحلیل کلیه آنها امکان‌پذیر نبود.

منابع

الف) فارسی

- توفیق، فیروز. (۱۳۸۵). *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن*. تهران: انتشارات موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی. صفحات ۴۰۵-۳۷۱.
- حاج‌یوسفی، علی. (۱۳۸۰). *برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران از آغاز تا دهه. فصلنامه مدیریت شهری*، سال دوم، شماره ۶، صفحات ۱۷-۷.

- حاجی‌نژاد، علی. (۱۳۸۱). تحلیل نقش و جایگاه سازمان‌های عمران منطقه‌ای در توسعه نواحی روستایی با رویکرد نهادی، مطالعه موردی: سازمان عمران سیستان. رساله دکتری رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران. صفحه ۴۷.
- حسین‌زاده‌دلیر، کریم. (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی ناحیه‌ای. تهران: انتشارات سمت. صفحات ۲۰۵-۱۹۴.
- زیاری، کرامت‌الله. (۱۳۷۸). اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای. انتشارات دانشگاه یزد. صفحات ۲۹۰-۲۳۳.
- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۸). لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳-۱۳۷۹). تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه. صفحات ۷۲-۳۴.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. (۱۳۸۳). مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۸-۱۳۸۴). جلد دوم. تهران: مرکز مدارک علمی و انتشارات. صفحات ۱۰۰۲-۹۹۱.
- شیخی، محمد. (۱۳۷۶). جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران: ضرورت‌ها، مشکلات و طرح چند پیشنهاد. مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال بیستم، شماره ۱۲۲-۱۲۱، صفحه ۱۷۸.
- شیخی، محمد. (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (۱۳۸۰-۱۳۶۰): ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها. فصلنامه مدیریت شهری، سال دوم، شماره ۶، صفحات ۲۵-۱۹.
- صرافی، مظفر. (۱۳۷۹). مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. صفحات ۸۸-۷۱.
- فرجی‌راد، خدر و کاظمیان، غلام‌رضا. (۱۳۹۱). توسعه محلی و منطقه‌ای از منظر رویکرد نهادی. تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی. صفحه ۱۸۹.
- کاتوزیان، محمدعلی. (۱۳۷۲). اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی. مترجم: محمدرضا نفیسی و کامبیز پرتوی. تهران: نشر مرکز. صفحات ۱۵۱-۱۴۵.
- میرزایی، حجت‌الله. (۱۳۷۹). معمای توسعه ملی و راه‌حل‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای. اولین همایش دوسالانه اقتصاد ایران، چالش‌های اساسی اقتصاد ایران در دهه ۸۰. تهران: دانشگاه تربیت مدرس. صفحات ۴۲۹-۴۲۶.
- وزارت جهاد کشاورزی. (۱۳۸۸). شرح خدمات طرح ساماندهی سکونت‌گاه‌های روستایی. تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی. صفحات ۱۰-۱.

(ب) انگلیسی

- Amirahmadi, H. (1986). Regional planning in Iran: A survey of problems and policies. *Journal of Developing Area*, 20(4), 511-530.
- Amin, A. (1998). *An institutional perspective on regional economic development*. Paper Presented at the Economic Geography Research Group Seminar of Institutions and Governance, Department of Geography UCL, London. pp. 6-18.
- Amin, A., & Thrift, N. (1995). Institutional issues for the European regions:

- From markets and plans to socioeconomics and powers of association. *Economy and Society*, 24(1), 41-48.
- Amirahmadi, H. (1986). Regional planning in Iran: A survey of problems and policies. *The Journal of Developing Areas*, 9(2), 511-530.
- Asheim, B., Cooke, P. H., & Martin, R. (2006). *Clusters and regional development: Critical reflections and explorations*. London: Routledge. p. 10.
- Capello, R., & Nijkamp, P. (2009). *Handbook of regional growth and development theories*. Edward Elgar Publishing Limited. pp. 101-297.
- Connor, R., & Dovers, S. (2004). *Institutional change for sustainable development*. Edward Elgar Publishing, Inc. pp. 51-73.
- Evans, B., Marko, J., Sundback, S., & Theobald, K. (2005). *Governing sustainable cities*. London: Earthscan. pp. 2-29.
- Hanf, K., & Morata, F. (2008). *Institutional capacities for sustainable development: Experiences with local agenda 21 in Spain*. In S. Baker & K. Eckerberg (Eds.). Pursuit of sustainable development (new governance practices at the sub-national level in Europe). London: Routledge. pp. 99-121.
- Haughton, G., & Counsell, D. (2004). *Regions, spatial strategies and sustainable development*. London: Routledge. pp. 2-3.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning*, 30(9), 1531-1542.
- Henry, N., & Pinch, S. (2001). Neo-Marshallian nodes, institutional thickness and Britain's motor sport valley: Thick or thin. *Environmental and Planning*, 33(7), 11-69.
- Hudson, R. (2004). *Addressing the regional problem: Changing perspectives in geography and on regions*. Paper Presented to the Conference of Irish Geographers, 7-9 May, Maynooth. pp. 4-12.
- Malekovic, S., Jaksa, P., & Mario, P. (2007). Institutional capacity for regional development in Croatia on the county level. *Croatian International Relations Review*, 12(44/45), 139-148.
- Markusen, A. (2008). Human versus physical capital: Governments role in regional development. In J. Martinez-Vazquez & F. Vaillancourt (Eds.). *Public Policy for Regional Development*(58-61). London: Routledge.
- Martin, R., Kitson, M., & Tyler, P. (2006). *Regional competitiveness*. London: Routledge. pp. 5-36.
- OECD. (2007). *Institutionalising sustainable development*. OECD Publishing. pp. 19-30.
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2006). *Local and regional development*. London: Routledge. pp. 3-122.
- Rodriguez-Pose, A. (2009). *Do institutions matter for regional development*.

- Retrieved from <http://personal.lse.ac.uk/podrigu1/>
- Sedlacek, S., & Gaube, V. (2010). Regions on their way to sustainability: The role of institutions in fostering sustainable development at regional level. *Environment, Development and Sustainability*, 12(1), 121-126.
- Stimson, R., Stough, R. R., & Salazar, M. (2009). *Leadership and institutions in regional endogenous development*. Edward Elgar. pp. 20-32.
- Sumpor, M. (2007). *Is there any institutional capacity for integrated regional development*. Application of New Governance Approaches in Croatia, 47th Congress of the European Regional Science Association, Paris, August 29th to September 2nd. pp. 3-5.
- Teitz, M. (2007). *Planning and the new institutionalisms*. Elsevier: Amsterdam. p. 26.
- Verma, N. (2007). *Institutions and planning*. Elsevier. pp. 64-80.
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A., & Davoudi, S. (2000). *Planning, governance and spatial strategy in Britain: An institutional approach*. London: Macmillan. pp. 28-63.
- Wheeler, S. (2002). The new regionalism: Key characteristics of an emerging movement. *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 260-270.

