

شناسایی و اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران: ارائه

مدل ساختاری - تفسیری

هدایت درویشی،* مجید اکبری** و تینا احترامی***

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۷/۱۵	تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۱/۲۱
------------------------	------------------------

نوشتر حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر گردآوری داده‌ها، توصیفی از نوع پیمایشی است. ابزار جمع‌آوری اطلاعات، پرسشنامه است. جامعه آماری تحقیق را خبرگان و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه کشور شامل می‌شوند. در این راستا، با توجه به اهداف پژوهش، ابزار جمع‌آوری، نوع داده‌ها و روش شناسایی پژوهش و همچنین پاسخگویی به سؤال‌های پژوهش، مستلزم شناسایی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران از یکسو و از سوی دیگر، بهره‌گیری از متدولوژی تحلیلی مدل‌سازی ساختاری تفسیری به منظور تعیین و تحلیل روابط بین عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران است که در نهایت نوع متغیرها با توجه به اثرگذاری و اثرپذیری بر سایر متغیرها خوشه‌بندی شده است. نتایج به دست آمده بیانگر این است که عامل فقدان جایگاه ملون و مشخص قانونی برای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای با میزان قدرت نفوذ ۹ بیشترین تأثیر و مانند سنگ زیربنای مدل عمل می‌کند و برای شروع و اصلاح ساختار نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در کشورمان باید در وهله اول روی آن تأکید کرد. فقدان رویکرد نظری مشخص در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای با میزان قدرت نفوذ ۴ کمترین تأثیر را دارد. این متغیر قدرت نفوذ بالا و وابستگی پایینی دارد.

کلیدواژه‌ها: توسعه منطقه‌ای؛ سیاستگذاری؛ مدل‌سازی ساختاری - تفسیری؛ کشور ایران

* دانشجوی دکتری جغرافیا و آمایش سرزمین، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛

Email: hedayat_4@yahoo.com

** دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده تحصیلات تکمیلی، پیام نور تهران؛

Email: akbari.majid191@gmail.com

*** کارشناسی ارشد مهندسی صنایع، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران؛

Email: tinaachterami@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و پنجم، شماره نودوشش، زمستان ۱۳۹۷

مقدمه و بیان مسئله

ایران سرزمینی وسیع است که تنوع و تکثر وجه غالب آن را تشکیل می‌دهد. چنین تنوع و تکثری هم از ابعاد طبیعی و اکولوژیکی نمایان است و هم از ابعاد اجتماعی، فرهنگی، قومی و پیشینه تاریخی. در این راستا، دستیابی به اهداف کلان توسعه ملی، بدون توجه به ویژگی‌های منطقه‌ای و سیاستگذاری مناسب امری تقریباً غیرممکن است و موجب غیراجرایی و غیرعملیاتی شدن راهبردهای کلان توسعه ملی می‌شود (مهندسین مشاور نقش جهان پارس، ۱۳۹۴: ۱۴). افزون بر این، فراورده برنامه‌ریزی و سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای فقط توصیف ساختار کلی فضایی مناطق نیست بلکه بازتاب و تجلی فضایی ویژگی‌های محیطی، فضا، فرهنگ و مناسبات منحصر به فرد و تنوع این ساختارها را دربر می‌گیرد.

در این راستا، به کارگیری ظرفیت‌ها و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت مناطق کشور (سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغیه رهبر معظم انقلاب، ۱۳۹۲: ۲) و ضرورت توجه به همه ظرفیت‌ها و ابعاد به صورت نظام‌وار یکی از اهداف و ضرورت‌های توجه اسناد توسعه ملی و استانی است. در این بین، با توجه به تأکیدات اسناد توسعه‌ای^۱ مبنی بر رویکرد توازن منطقه‌ای،^۲ رشد اقتصادی مناطق و تغییر و تحولات مکانی - فضایی^۳ این گستره جغرافیایی در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، کالبدی از اهم اولویت‌ها و اقدام‌هایی است که باید مورد توجه سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای قرار گیرد، که در حال حاضر با توجه به بررسی جامع و به هم پیوسته دو مقوله توسعه فضایی و اقتصاد در سیاستگذاری منطقه‌ای و مغفول ماندن این مقولات در برنامه‌ریزی غیرمتمرکز منطقه‌ای، بایستی در سیاستگذاری مطلوب فضایی مورد نظر قرار گیرد.^۴ در این بین، زمینه‌سازی جهت ایجاد تحولات مکانی -

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: اسناد توسعه ملی و استانی نظیر سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، برنامه‌های توسعه کشور، نظریه پایه توسعه استان، چشم‌انداز توسعه مناطق ۹ گانه آمایش سرزمین، مطالعات طرح آمایش استان و ...

۲. در حال حاضر با توجه به اهمیت و الزام برنامه ششم توسعه کشور مبنی بر به کارگیری رویکرد آمایش سرزمین در فرایند و فراورده برنامه و اسناد آن، توازن منطقه‌ای به عنوان یکی از موضوعات مهم و کلیدی در این برنامه است. برای اطلاع بیشتر نک.: برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور.

3. Spatial Change

4. Zhenshan Yang, Pu, Jianming Cai Hao: 2014

فضایی (سعیدی، ۱۳۸۹: ۲۱)، منوط به عینیت یافتن الزامات و زمینه‌های سیاستگذاری مناسب برای بهره‌برداری بهینه از قابلیت‌های سرزمینی است، از این رو بایستی خاطر نشان ساخت که فرآورده سیاستگذاری مناسب نیازمند به فرایندی مشارکتی و مبتنی بر اصول حکمروایی شایسته^۱ منطقه‌ای است که این فرایند و فرآورده نیز نیازمند طراحی و به کارگیری الگوی توسعه‌ای مبتنی بر اصول توسعه پایدار منطقه‌ای، جهت اثرگذاری بر ساختار و سازمان فضایی مناطق است تا بتواند زمینه عینی و عملی توسعه و توازن منطقه‌ای را به همراه داشته باشد.

در این راستا توجه به تنوع محیطی و اکولوژیکی کشور، تنوع قومی و پیشینه تاریخی، نظام سیاستگذاری متمرکز، وجود سازمان‌ها و متولیان متعدد برنامه‌ریزی و اجرایی متفاوت در قلمرو سرزمینی از ملاحظات مهمی است که باید در طراحی الگو مدنظر قرار گیرد.

افزون بر این، آنچه در این بین بایستی مورد واکاوی قرار گیرد، شناسایی و میزان اثرگذاری عوامل نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران است که می‌توان آن را رخدادی نامطلوب در گستره جغرافیای مناطق ایران قلمداد کرد در این بین، این رخداد می‌تواند معلول عوامل متعدد در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فضایی باشد که پیامدهای نامطلوبی در سطوح و مقیاس گوناگون ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و نقطه‌ای داشته باشد.

شواهد و یافته‌های پیشینه پژوهش حاکی از آن است که نظام سیاستگذاری و اداره امور در ایران به شدت متمرکز و یک شکل بوده و در آن نقش اندکی برای توانایی‌ها و ظرفیت‌های خوداداره‌کنندگی مناطق مختلف کشور در نظر گرفته شده است. بر همین منوال، فقدان جایگاه مدون و مشخص قانونی، فقدان رویکرد نظری مشخص، تعریف نادرست منطقه، نبود نهاد یا سازوکار نهادی مشخص، افق زمانی نامناسب سیاستگذاری‌ها، تسلط ساختار بخشی، عدم پیوستگی نظام سیاستگذاری‌ها و راهکارهای اجرایی سطوح ملی و منطقه‌ای، عدم تفکیک وظایف نهادهای سیاستگذار، وجود قوانین مختلف اثرگذار در سیاستگذاری منطقه‌ای و ... از جمله عوامل نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای به شمار می‌رود.

بدین سان، تاکنون در زمینه ارائه الگویی که عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای را مورد بررسی قرار دهد و برآمده از شرایط زمینه‌ای و جغرافیایی باشد طراحی نشده است. در این راستا تدوین الگویی جهت توسعه پایدار منطقه‌ای مبتنی بر روش‌شناسی مشخص، بهره‌مندی از مبانی نظری متناسب با شرایط ایران و با اتکا به قابلیت‌های سرزمینی و قابلیت عملیاتی در مناطق ایران ضروری است. از این رو انتظار می‌رود این الگو دارای اصول، چارچوب و فرایند مشخص به منظور عملیاتی کردن آن در ایران باشد لذا با توجه به اینکه تاکنون الگوی مبتنی بر ویژگی‌های فوق وجود ندارد ضرورت ارائه چنین الگویی اجتناب‌ناپذیر است.

بر همین اساس هدف اصلی از این نوشتار مدل‌یابی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران با رویکرد مدل‌سازی ساختاری تفسیری است که با استفاده از متدولوژی تحلیلی نوین با عنوان مدل‌سازی ساختاری تفسیری روابط بین عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران را تعیین و به صورت یکپارچه مورد تحلیل قرار خواهد داد. خروجی این تحقیق موجب می‌شود محققان و سیاستگذاران توسعه ملی تصویری روشن و کمی از بخش توسعه منطقه‌ای در ایران داشته باشند و با شناسایی عوامل و اولویت‌بندی آنها، می‌توان براساس واقعیت موجود و نه براساس ایدئال‌ها و نگاه آرمانی، روش‌هایی برای بهبود وضعیت و بین استان‌های کشور و کاهش نابرابری و عدم تعادل ارائه کرد، از این رو در نهایت این پژوهش به دنبال پاسخگویی به سؤال‌های زیر است:

۱. عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران کدامند؟
۲. خوشه‌بندی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران چگونه است؟

۱. مبانی مفهومی و اندیشه‌ای پژوهش

واژه Policy که در زبان فارسی به معنای سیاست یا خط‌مشی به کار می‌رود، وقتی در کنار واژه Public به معنای عمومی قرار می‌گیرد، شاخه‌ای از دانش را با عنوان علم دولت در عمل تشکیل می‌دهد که برخی آن را زیرمجموعه علم سیاست و برخی نیز علمی مستقل

قلمداد می‌کنند. سیاستگذاری‌های عمومی در واقع تجلی اداره حکومت در عمل است. بنابراین وجود یک فرایند یا مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و تصمیمات دولتی که با هدف حل یک مسئله عمومی طراحی شده‌اند، سیاستگذاری عمومی نامیده می‌شود (کاظمیان، ۱۳۹۴: ۱۷). جنکینز سیاستگذاری و یا خط‌مشی‌گذاری عمومی را فرایند اتخاذ مجموعه تصمیمات متعامل بازیگر یا گروهی از بازیگران سیاسی در مورد انتخاب اهداف و ابزار دستیابی به آنها در شرایط مختلف می‌داند به شرط آنکه این تصمیمات به صورت قانونی در چارچوب اختیارات بازیگران باشد و در حوزه منابع و امکانات عمومی تعریف شود. وی سیاست را مجموعه‌ای از تصمیمات برای برطرف کردن مشکل یا دستیابی به هدفی متناظر تعریف می‌کند (همان: ۲۱). در خصوص توسعه منطقه‌ای، مقصود از سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای شکلی از فعالیت‌هاست که در راستای انتظام، کنترل و مدیریت نیروهایی است که توسعه منطقه‌ای را شکل می‌دهد (همان: ۳۱)، تلاش می‌کند و به تخصیص و توزیع منابع و امکانات بخش عمومی در سطح مناطق می‌پردازد حال آنکه برنامه‌ریزی منطقه‌ای کاملاً متفاوت بوده و تصمیمات در سطح منطقه اغلب با نگرش فضایی گرفته شده و اقداماتی در تمام یا قسمتی از منطقه صورت می‌گیرد. سیاستگذاری منطقه‌ای کمتر به نیازهای ویژه هر منطقه و مسائل اجتماعی متفاوت آنها پرداخته و عمدتاً چارچوب‌های کلان ملی (و به ندرت منطقه‌ای) را در نظر دارد در حالی که برنامه‌ریزی منطقه‌ای متوجه ویژگی‌های منطقه و حداکثر اتکا به منابع خود به جای منابع ملی است. سیاستگذاری منطقه‌ای توانایی بیشتری برای تعادل‌های بین منطقه‌ای داشته و برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای تعادل‌های درون منطقه‌ای مناسب‌تر است (صرافی، ۱۳۷۷: ۴۲). با این نگاه، سیاستگذاری منطقه‌ای عمدتاً در پی تعریف و تعیین چارچوب‌ها و مسیرهای مشخص توسعه منطقه‌ای است در حالی که برنامه‌ریزی منطقه‌ای عمدتاً در پی به کار بردن روش‌های خاص برنامه‌ریزی برای استفاده حداکثری از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های یک منطقه (و یا چند منطقه با هم) است. بنابراین در سیاستگذاری منطقه‌ای الزاماً مناطق در چارچوب توسعه ملی دیده می‌شوند در حالی که در برنامه‌ریزی منطقه‌ای یک منطقه به خودی خود می‌تواند مورد توجه قرار گرفته و برای آن برنامه‌های توسعه تعریف کرد.

بنابراین از این دیدگاه، سیاستگذاری منطقه‌ای مقدم بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. همچنین باید اشاره کرد که مقصود از نظام سیاستگذاری و یا برنامه‌ریزی عبارت است از ترتیبات تهیه، تصویب و اجرای سیاست‌ها یا برنامه‌ها و نظارت بر آنها (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹: ۵۶). بنابراین براساس تفاسیر فوق از نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای، می‌توان گفت که ترتیبات و سازوکار سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای الزاماً می‌بایست در سطح ملی تعریف شود؛ هرچند این ترتیبات و سازوکارها می‌تواند به سطح مناطق نیز تسری یابد درحالی که ترتیبات و سازوکار برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌تواند به صورت ویژه در سطح یک منطقه وجود داشته باشد. با این تفسیر در ادامه نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران بررسی و مورد تحلیل قرار می‌گیرد. توسعه منطقه‌ای موضوعی با مسائل متنوع و پیچیده بوده و همین پیچیدگی باعث پیدایش و طرح نظریه‌ها، رویکردها و مدل‌های مختلفی در این زمینه شده است. باید اشاره کرد که توسعه محلی و منطقه‌ای با دو مفهوم کلان یعنی توسعه (به‌عنوان مفهومی فلسفی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی) از یک طرف و منطقه (مفهومی جغرافیایی / فضایی) از طرف دیگر سروکار دارد و بنابراین دستیابی به توسعه منطقه‌ای متعادل مستلزم وجود پایه، بنیان و رویکرد نظری قوی است که امکان دستیابی به درک و بینشی جامع و درعین حال روشن از هر دو مفهوم را فراهم سازد؛ موضوعی که از بررسی روند تحولات نظریات، رویکردها و مدل‌های توسعه محلی و منطقه‌ای آشکار است اینکه عمده این رویکردها نتوانسته‌اند چنین بینش جامع و روشنی را ارائه دهند (مهندسین مشاور نقش جهان پارس، ۱۳۹۴: ۳۵). بدین سان در راستای دستیابی به هدف فوق براساس مرور ادبیات نظری توسعه منطقه‌ای این رویکردها و نظریه‌ها در قالب دو گروه به صورت زیر دسته‌بندی شده‌اند که در ادامه به تفکیک به تشریح هر یک پرداخته خواهد شد (همان: ۳۱).

- رویکردهای توسعه منطقه‌ای برحسب رویه‌های سیاستی و اجرایی،

- نظریه‌های توسعه منطقه‌ای برحسب ابعاد محتوایی و روند تکامل زمانی.

جدول ۱. گونه‌بندی رویکردهای توسعه منطقه‌ای بر حسب رویه‌های سیاستی و اجرایی

از پایین به بالا	از بالا به پایین	رویکرد مقوله‌های قیاس
<p>تصمیم‌گیری در سطح ملی و - تصمیم‌گیری برای توسعه منطقه‌ای از طریق ابتکارات محلی و با مشارکت عوامل و نهادهای رسمی و غیررسمی منطقه،</p> <p>تصمیم‌گیری یک سطحی در سطح ملی و تک‌عاملی (معمولاً توسط نهادهای رسمی دولتی و حکومتی). - تصمیم‌گیری چندسطحی (محلی، منطقه‌ای و ملی) و چندعاملی (عوامل دولتی، خصوصی، مردمی و رسمی و غیررسمی).</p>	<p>تصمیم‌گیری در سطح ملی و توسط مراکز ملی در مورد اقدامات توسعه‌ای در منطقه،</p> <p>تصمیم‌گیری یک سطحی در سطح ملی و تک‌عاملی (معمولاً توسط نهادهای رسمی دولتی و حکومتی).</p>	<p>تصمیم‌گیری برای توسعه منطقه‌ای</p>
<p>مدیریت به صورت غیرمتمرکز و یکپارچه و متمرکز و متفرق و از طریق مراکز ملی و نهادهای سازمان‌ها و مراکز ملی در سطح منطقه،</p> <p>مدیریت توسعه منطقه‌ای به صورت متمرکز و متفرق و از طریق مراکز ملی و نهادهای سازمان‌ها و مراکز ملی در سطح منطقه،</p> <p>همکاری، همگامی و هماهنگی عمودی و افقی بین لایه‌های مختلف حکومت و بین بخش‌های عمومی و خصوصی.</p>	<p>مدیریت توسعه منطقه‌ای به صورت متمرکز و متفرق و از طریق مراکز ملی و نهادهای سازمان‌ها و مراکز ملی در سطح منطقه،</p> <p>نبود همکاری عمودی و افقی و تحقق توسعه به صورت دستوری و سلسله‌مراتبی از سطح ملی تا سطح محلی.</p>	<p>مدیریت توسعه منطقه‌ای</p>
<p>رویکرد فضایی و قلمرویی برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمین (شامل هر دو گروه از مناطق توسعه‌نیافته و عقب‌مانده و مناطق توسعه‌یافته و پیشرو) و با تمرکز بر بافت محلی و محیط اجتماعی منطقه،</p> <p>طراحی سیاست‌ها و برنامه‌ها در خارج از منطقه،</p> <p>طراحی و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها با مشارکت عوامل محلی و منطقه‌ای،</p> <p>توجه به بافت اجتماعی و شرایط اقتصادی و اجتماعی و محیطی منطقه در طراحی سیاست‌ها و برنامه‌ها و پرهیز از ارائه خط‌مشی‌های استاندارد،</p> <p>طراحی سیاست‌ها و برنامه‌ها متناسب با ظرفیت و توان اجرایی (مالی، فنی و انسانی).</p>	<p>رویکرد بخشی، متفرق و مبتنی بر نقش برجسته سازمان‌های منفرد و بخشی و کارگزاران ملی،</p> <p>طراحی سیاست‌ها و برنامه‌ها در خارج از منطقه،</p> <p>طراحی و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها در قالب خط‌مشی‌های استاندارد (برخلاف تنوع مناطق)،</p> <p>کم‌توجهی به شرایط و محتوای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، محیطی و نهادی مناطق.</p>	<p>رویکرد برنامه‌ریزی و اجرایی</p>
<p>سیبج پتانسیل‌های اقتصادی و مزیت‌های رقابتی هر منطقه،</p>	<p>توسعه پروژه‌های بزرگ صنعتی (به‌ویژه صنایع سنگین) با هدف</p>	<p>سیاست‌ها و ابزارهای توسعه منطقه‌ای</p>

از پایین به بالا	از بالا به پایین	رویکرد مقوله‌های قیاس
استفاده از پتانسیل‌های هر منطقه برای ایجاد سازگاری بیشتر نظام اقتصادی محلی با محیط اقتصادی در حال تغییر،	تقویت و توسعه سایر فعالیت‌های اقتصادی،	
تدارک شرایط و بسترهای کلیدی و اساسی برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی.	- پشتیبانی مالی، مشوق‌ها و سوبسیدها به‌عنوان عامل اصلی جذب فعالیت‌های اقتصادی.	

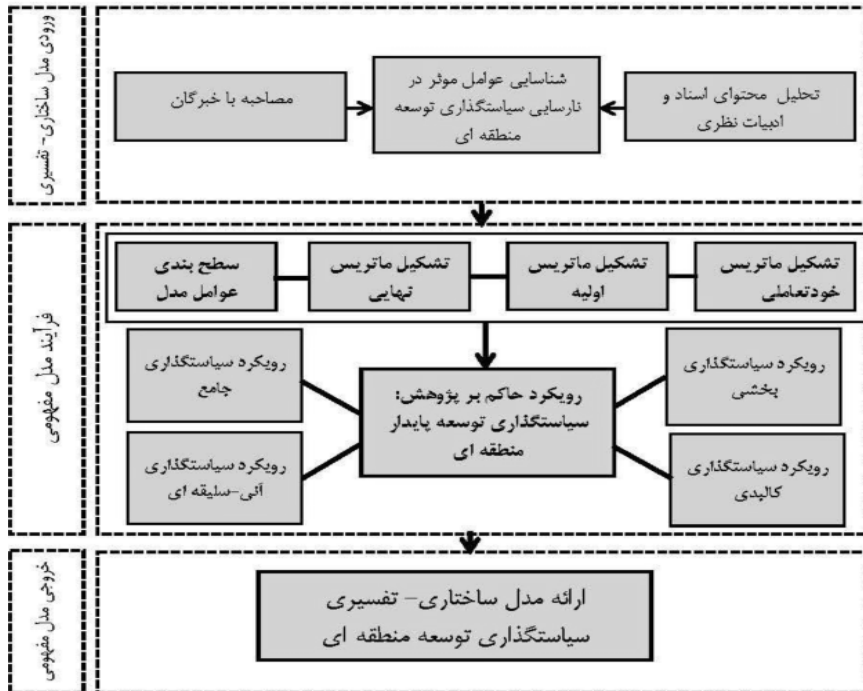
مأخذ: فرجی‌راد، کاظمیان و رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۹۲: ۵۸-۵۷.

۱-۱. رویکرد حاکم بر پژوهش و ارائه چارچوب مفهومی - نظری

توسعه پایدار منطقه‌ای، به معنای روند بهگشت اجتماع بدون رشد فراتر از ظرفیت حامل بوم‌شناسانه نیاز است (صرافی، ۱۳۷۷: ۱۲۷). در این راستا، نهادینه شدن سیاستگذاری توسعه پایدار مستلزم مجموعه اقدام‌هایی در ساختارها و تشکیلات، قوانین و مقررات، فرایند هماهنگی بین‌بخشی و بین‌سطحی و مشارکت بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی است. تجربه‌های موفق توسعه پایدار به‌عنوان یک اصل راهنما در فرایند سیاستگذاری پذیرفته شده و استراتژی ملی توسعه پایدار در همین راستا شکل گرفته است.^۱ با توجه به اینکه فرایند توسعه پایدار در محورهای مختلف و در بسترهای جغرافیایی متفاوت اتفاق می‌افتد این محورها شامل ابعاد مختلف موضوعی نظیر توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ابعاد موضعی توسعه فضایی شامل توسعه ملی، منطقه‌ای و محلی است. بنابراین رویکرد حاکم بر پژوهش، اصول و مؤلفه‌های توسعه پایدار فضایی است که تحلیل عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای را مورد بررسی قرار داده است. در این راستا به‌منظور تدوین الگوی مفهومی نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای براساس مبانی نظری و رویکردهای حاکم بر مباحث توسعه پایدار الگوی مطلوب به شکل ذیل است.

1. OECD, 2007: 77.

شکل ۱. چارچوب مفهومی - نظری پژوهش



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲. پیشینه نظری

تاکنون پژوهش‌های اندکی درخصوص ارائه مدل ساختاری تفسیری توسعه منطقه‌ای و شناسایی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای انجام شده است که هر کدام الزامات و شرایط خاص خود را داشته و بر جنبه‌های مختلفی از موضوع پرداخته است. مرور پیشینه پژوهش حاضر بر آن است که به بررسی جنبه‌های گوناگون موضوع در نوشتارها و پژوهش‌های موجود پرداخته و ضرورت انجام پژوهشی با شیوه‌ای متفاوت با آنچه در حال حاضر وجود دارد را مطرح کند.

بررسی پیشینه تحقیق نشان می‌دهد که تاکنون درخصوص مدل‌سازی ساختاری - تفسیری توسعه منطقه‌ای و شناسایی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای با اتکا به رویکرد قیاسی و استقرایی و بهره‌گیری از روش و ابزار Mic Mac

پژوهش‌های کمی صورت گرفته، در این راستا در رابطه با مفاهیم و رویکردهای موضوع فوق در قالب مفاهیم توسعه‌ای به‌ویژه توسعه منطقه‌ای و برنامه‌ریزی فضایی؛ عمده‌ترین پژوهش‌های صورت گرفته مرتبط با موضوع پژوهش فعلی (به صورت مقاله - پایانه نامه - طرح پژوهش) که به شرح ذیل است ارائه می‌شود.

جدول ۲. پیشینه پژوهش

محققان	عنوان و سال	روش تحقیق	یافته‌ها و نتایج
صرافی و نجاتی	رویکرد نومنطقه‌گرایی در راستای ارتقای نظام مدیریت توسعه فضایی ایران (۱۳۹۳)	توصیفی - تحلیلی	مشکلات و چالش‌های نظام مدیریت فضایی منطقه‌ای در ایران به ترتیب شامل نبود زمینه‌ها و ظرفیت‌های مناسب جامعه در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان، ضعف نظام مدیریتی کارآمد کشور (مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) و نبود نظام مدیریت یکپارچه فضایی کشور است. رویکرد نومنطقه‌گرایی برای حل نارسایی‌های کنونی توسعه منطقه‌ای و تعادل بخشی، بهره‌برداری بهینه و هم‌افزایی منابع و استفاده و تقویت مزیت‌های رقابتی مناطق کشور راهگشاست.
فرجی	بررسی الگوی توسعه متعادل منطقه‌ای، با تأکید بر روابط شهر و روستا مورد: منطقه قزوین (۱۳۹۲)	توصیفی - تحلیلی	روند و الگوی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران برنامه‌ریزی شهر محور است. مطرح کردن طرح شبکه توسعه متعادل منطقه‌ای با توجه به مبادلات و روابط بین شهر و روستا در قالب پیوندهای شهری-روستایی.
مؤمنی و زمانی	فرایند سیاستگذاری بلندمدت توسعه (۱۳۹۲)	روش کیفی مبنی بر تئوری مفهوم‌سازی بنیادی	نهادسازی و اصلاحات نهادی مشوق توسعه و فرهنگ مشوق توسعه، فرهنگ و جغرافیا به ترتیب علل بنیادین توسعه هستند، مهمترین مؤلفه در فرایند سیاستگذاری، نهادها می‌باشند، شناسایی نوع نظم اجتماعی حاکم بر کشورها

محققان	عنوان و سال	روش تحقیق	یافته‌ها و نتایج
			هسته اصلی فرایند سیاستگذاری بلندمدت توسعه کشورهای در حال توسعه است.
کمالی	از پارادایم تا عمل؛ ارائه مدلی برای نهادهای توسعه‌ی سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران (۱۳۹۱)	پژوهش کیفی مبتنی بر نظریه داده‌بنیاد	موانع نهادینه شدن سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران در چهار دسته موانع شناختی، نهادی - قانونی، سیاستی و اجتماعی دسته‌بندی شده است. پیشنهاد مدل نهادینه‌سازی سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران.
زالی	آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت‌محوری در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای (۱۳۹۱)	تحلیلی و استنباطی	برنامه‌های توسعه از رویکرد پروژه‌محوری در برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای به مأموریت‌محوری بایستی تغییر کند. در برنامه‌های توسعه ضرورت دستورالعمل‌های برنامه‌های کلان‌آمایشی و توسعه منطقه‌ای الزامی است.
قلی‌پور، الوانی، زراعی‌متین، جندقی و حمیدی‌زاده	طراحی مدل عوامل مؤثر بر استفاده از سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری با استفاده از نگاهت مفهومی (۱۳۹۱)	روش تحقیق از بین ۹۴ شاخص مؤثر بر استفاده از سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری با استفاده از بین ۱۸ مؤلفه سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری چهار بعد از بین ابعاد مؤثر بر استفاده از سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری، به ترتیب بعد تحقیق، بعد خط‌مشی‌گذاری، ویژگی هویتی و بعد زمینه‌دارای اولویت و وزن بیشتری هستند.	در مجموع ۹۴ عامل مؤثر (شاخص) بر استفاده از سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری شناسایی شده است که ۷۳ عامل مؤثر از طریق مرور ادبیات، ۱۳ عامل از طریق مصاحبه، ۱۲ عامل توسط گروه کانونی احصا شده است. روش تحقیق از بین ۹۴ شاخص مؤثر بر استفاده از سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری با استفاده از بین ۱۸ مؤلفه سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری چهار بعد از بین ابعاد مؤثر بر استفاده از سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری، به ترتیب بعد تحقیق، بعد خط‌مشی‌گذاری، ویژگی هویتی و بعد زمینه‌دارای اولویت و وزن بیشتری هستند.

محققان	عنوان و سال	روش تحقیق	یافته‌ها و نتایج
Dina Poerwoningsih, Leksono and Hasyim	Integrating Visibility Analysis in Rural Spatial Planning (2016)	توصیفی - تحلیلی	برنامه‌ریزی فضایی پایدار روستایی که متفاوت از برنامه‌ریزی فضایی شهری است بایستی سبب ارتقای اجتماعات درگیر در برنامه‌ریزی شود و از مرحله تصمیم‌گیری تا تدوین چشم‌انداز فضایی بایستی به حفاظت از منابع طبیعی مناطق روستایی اولویت دهد.
Walsh	Strategic Spatial Planning at the Regional and Local Scales: A Case Study of the Dublin City (2010)	توصیفی - تحلیلی	توجه به مؤلفه‌های حکمروایی منطقه‌ای، در نظر گرفتن تنوع بین اهداف و سیاست‌های راهبردی در توسعه فضایی.
Allin and Walsh	Strategic Spatial Planning in European City-Regions: Parallel Processes or Divergent Trajectories? (2010)	توصیفی - تحلیلی	یکپارچگی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، راهبردی بودن و پیوستگی سرزمین.
Albrechts	In Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia (2005)	توصیفی	برشردن ویژگی‌های آمایش راهبردی؛ انتخابی بودن، زمینه‌گرا بودن، یکپارچه‌نگر، عمل‌گرا بودن، چشم‌انداز داشتن و دورنگر بودن.
Calkins	The Planning Monitor: an Accountability Theory of Plan Evaluation (1979)	توصیفی	دو جزء پایش برنامه‌ریزی شامل؛ به‌کارگیری مجموعه‌ای از روش‌های برنامه‌ریزی منطقی و حمایت از سیستم‌های اطلاعاتی منطقه‌ای، شاخص‌های ارزیابی و پایش در ارتباط با اهداف و مأموریت‌های خاص برنامه و پروگرام بایستی تدوین شود.

۳. روش‌شناسی

انتخاب روش تحقیق به اهداف و ماهیت موضوع پژوهش و امکانات اجرایی آن بستگی دارد. پژوهش حاضر از لحاظ هدفگذاری کاربردی و از نظر ماهیت، توصیفی است. در این تحقیق، برای جمع‌آوری اطلاعات لازم به‌منظور بررسی عوامل مؤثر، از پرسشنامه استفاده شد. بنابراین،

از روش پیمایش سود جسته و برای تجزیه و تحلیل اطلاعات از مدل تفسیری - ساختاری بهره گرفته شده است. در این پژوهش ابزار جمع‌آوری داده‌ها به صورت مصاحبه و پرسشنامه دوه‌دویی و برای سنجش و ارزیابی روایی پرسشنامه و یا هر ابزار سنجشی، از ملاک روایی صوری استفاده شده است. مدل‌سازی تفسیری ساختاری روشی سیستماتیک و ساختاریافته برای برقراری رابطه و فهم روابط میان عناصر یک سیستم پیچیده است که در سال ۱۹۷۴ وارفیلد معرفی کرد (آتش‌سوز و همکاران، ۱۳۹۵: ۴۴). مدل‌سازی ساختاری تفسیری فرایندی متعامل است که در آن، مجموعه‌ای از عناصر مختلف و مرتبط با همدیگر در یک مدل سیستماتیک جامع ساختاربندی می‌شوند (آذر، خسروانی و جلالی، ۱۳۹۲: ۲۸۶-۲۵۷). این روش روابط پیچیده میان عناصر یک سیستم را بررسی می‌کند؛ به بیان دیگر، ابزاری است که با آن، گروه می‌تواند بر پیچیدگی بین عناصر غلبه کند (آذر و بیات، ۱۳۸۷: ۸). این چارچوب روش‌شناسی، به ایجاد و جهت دادن به روابط پیچیده میان عناصر یک سیستم کمک می‌کند.^۱ ایده اصلی مدل‌سازی ساختاری تفسیری، تجزیه یک سیستم پیچیده به چند زیرسیستم، با استفاده از تجربه عملی و دانش خبرگان به منظور ساخت یک مدل ساختاری چند سطحی است.

روش نمونه‌گیری: روش دلفی و نیز روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری ایجاب می‌کند که اطلاعات از خبرگان و کارشناسان دریافت و تحلیل شود. برای انتخاب تیم دلفی و تیم مدل‌سازی ساختاری تفسیری، چون هدف تعمیم نتایج نیست، از روش نمونه‌گیری هدفمند استفاده شده است. معیارهای انتخاب خبرگان، تسلط نظری، تجربه عملی، تمایل و توانایی مشارکت در پژوهش و دسترسی است. نکته قابل توجه در تعیین تعداد خبرگان، کسب اطمینان از جامعیت دیدگاه‌های مختلف در پژوهش است. تعداد خبرگان شرکت‌کننده در مدل‌سازی ساختاری تفسیری مقالات بررسی شده معمولاً بین ۱۴ الی ۲۰ نفر انتخاب شده است. با توجه به معیارهای فوق، در نهایت تعداد ۲۰ نفر از کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای شرکت و همکاری در فرایند پژوهش انتخاب شده است.

روایی محتوایی: با استفاده از روش تحلیل محتوایی، عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران شناسایی شده و برای تفسیر روابط بین آن ابعاد و

شاخص‌ها، مدل‌سازی ساختاری تفسیری انجام شده است؛ زیرا این مدل، یک روش استقرار مطلوب برای شناسایی و تحلیل روابط بین ابعاد و شاخص‌هاست. روایی محتوایی پرسشنامه در این پژوهش به حد و میزانی اشاره دارد که یک ابزار منعکس‌کننده محتوای مشخص مورد نظر باشد. براساس روش لاوشه، برای ایجاد روایی محتوایی در پرسشنامه، ابتدا با مرور ادبیات در حوزه مورد مطالعه، دامنه محتوا و آیتم‌های ساخت پرسشنامه تدوین می‌شود، سپس از اعضای پانل محتوا خواسته می‌شود با انتخاب یکی از سه گزینه «ضروری»، «مفید اما نه ضروری» یا «غیر لازم»، به میزان مناسب بودن هر آیتم پاسخ دهند. بر این اساس، با کمک رابطه (۱)، نسبت روایی محتوایی محاسبه شده و با توجه به سطح مورد نیاز برای معناداری آماری ($p < 0.05$) حداقل $CVR = 0.75$ برای هر مرحله جهت پذیرش آن مرحله به دست می‌آید.^۱ به عنوان نمونه نسبت روایی محتوایی برای نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای برابر 0.8 به صورت زیر محاسبه شده است.

$$CVR = \frac{N_e - \frac{N}{2}}{\frac{N}{2}} = \frac{19 - \frac{20}{2}}{\frac{20}{2}} = 0.8 \quad \text{رابطه (۱)}$$

$N_e =$ تعداد اعضایی که پاسخ ضروری داد، $N =$ تعداد کل اعضای پانل

پایایی: برای سنجش پایایی پرسشنامه مدل‌سازی ساختاری تفسیری از روش آزمون مجدد استفاده شده به طوری که، پرسشنامه مزبور دوباره به سه نفر از خبرگان که دسترسی مجدد به آنها امکان‌پذیر بود، ارسال شد. در نهایت، مجموع همبستگی پاسخ‌های اعلام شده از طرف خبرگان برای هر دو مرحله 0.785 محاسبه شد. این شاخص مؤید آن است که پرسشنامه پایایی قابل قبولی دارد.

۴. نتایج و یافته‌های تحقیق

۴-۱. شناسایی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران

در این بخش، با بررسی ادبیات در زمینه سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای و با استفاده از تحلیل محتوایی مطالعات انجام شده شناسایی و استخراج شدند. سپس ابعاد و عوامل حاصله توسط ۶ نفر از خبرگان و کارشناسان حوزه توسعه منطقه‌ای، با استفاده از روش دلفی، مورد ارزیابی قرار

1. Lawshe, 1975: 21; Dina Poerwoningsih, Leksono and Hasyim, 2015: 15.

گرفته و نهایی شده است. عوامل مؤثر حاصل از ادبیات پس از اعمال نقطه‌نظرات متخصصان در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳. عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران

ردیف	عوامل
c1	تسلط ساختار بخشی با وجود اهمیت‌های فضایی توسعه منطقه‌ای
c2	عدم پیوستگی نظام سیاستگذاری‌ها و راهکارهای اجرایی سطوح ملی و منطقه‌ای
c3	وجود نارسایی در سازوکارهای مسئله‌شناسی توسعه منطقه‌ای
c4	وجود قوانین مختلف اثرگذار در سیاستگذاری منطقه‌ای
c5	فقدان نهادهای مستقل برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در سطح ملی و استانی
c6	فقدان رویکرد و الگوی مشخص سیاستگذاری منطقه‌ای
c7	فقدان جایگاه مدون و مشخص قانونی برای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای
c8	عدم هماهنگی نهادهای سیاستگذار توسعه منطقه‌ای با دستگاه‌های بخشی و اجرایی
c9	فقدان رویکرد نظری مشخص در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای
c10	عدم تفکیک وظایف نهادهای سیاستگذار توسعه منطقه‌ای
c11	نهادهای مسئول سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران
c12	افق زمانی نامناسب سیاستگذاری‌های توسعه منطقه‌ای
c13	تعریف نادرست منطقه در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای

۲-۴. ماتریس خودتعاملی ساختاری^۱

پس از شناسایی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران، این عوامل در ماتریس خودتعاملی ساختاری وارد شد. به این منظور ابتدا پرسشنامه‌ای طراحی شد که کلیت آن همانند جدول ۴ است، به این صورت که ۱۳ فاکتور انتخاب شده در سطر و ستون اول جدول ذکر شد و از پاسخ‌دهندگان خواسته شد که نوع ارتباطات دویه‌دویی عوامل را مشخص کنند. مدل‌سازی ساختاری تفسیری پیشنهاد می‌کند که از نظرات خبرگان براساس تکنیک‌های مختلف مدیریتی از جمله طوفان فکری^۲، گروه اسمی^۳ و غیره در توسعه روابط محتوایی میان متغیرها استفاده شود. بنابراین این ماتریس با استفاده از چهار حالت روابط

1. Structural Self-Interaction Matrix (SSIM)

2. Brain Storming

3. Nominal Group

مفهومی تشکیل و توسط ۲۰ نفر از کارشناسان و متخصصان حوزه توسعه منطقه‌ای تکمیل شده است. اطلاعات حاصله براساس روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری جمع‌بندی و ماتریس خودتعاملی ساختاری نهایی تشکیل شده است. علائم و حالت‌های مورد استفاده در این رابطه مفهومی عبارت‌اند از:

نماد V: یعنی i منجر به j می‌شود. نماد A: یعنی j منجر به i می‌شود.
 نماد X: ارتباط دوطرفه از i به j و برعکس نماد O: هیچ ارتباطی بین i و j وجود ندارد.

جدول ۴. ماتریس خودتعاملی ساختاری عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران

	c13	c12	c11	c10	c9	c8	c7	c6	c5	c4	c3	c2	c1	J / I
c1	A	A	X	V	A	A	X	A	V	A	A	X	-	
c2	O	X	O	X	V	X	A	V	A	V	X	-		
c3	O	V	O	A	A	A	X	X	O	A	-			
c4	O	V	X	V	V	V	A	X	A	-				
c5	O	X	O	A	A	V	X	V	-					
c6	V	X	A	V	V	X	A	-						
c7	A	V	O	A	X	X	-							
c8	O	A	X	X	V	-								
c9	A	A	O	V	-									
c10	X	A	X	-										
c11	X	O	-											
c12	O	-												
c13	-													

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۳-۴. ماتریس دسترسی اولیه^۱

ماتریس دسترسی اولیه از تبدیل ماتریس خودتعاملی ساختاری به ماتریس دو ارزشی (صفر - یک) حاصل شده است. به طوری که باید در هر سطر عدد ۱ را جایگزین علامت‌های X و V و عدد صفر را جایگزین علامت‌های A و O کرد، پس از تبدیل تمام سطرها، نتیجه حاصل

ماتریس دسترسی اولیه نامیده می‌شود. سپس روابط ثانویه بین بعد/ شاخص‌ها کنترل شده است. رابطه ثانویه به گونه‌ای است که اگر بُعد J به بُعد I و بعد K به I منجر شود، پس بُعد J منجر به بُعد K خواهد شد. با تبدیل نمادهای روابط ماتریس خودتعاملی ساختاری به اعداد ۰ و ۱ برحسب قواعد زیر می‌توان به ماتریس دست پیدا کرد. این قواعد به صورت زیر است:

۱. اگر خانه (i, j) ، در ماتریس خودتعاملی ساختاری نماد V باشد، خانه مربوط در ماتریس دسترسی عدد ۱ و خانه قرینه آن، یعنی خانه (j, i) ، عدد صفر می‌گیرد.
 ۲. اگر خانه (j, i) در ماتریس خودتعاملی ساختاری نماد A باشد، خانه مربوط در ماتریس دسترسی عدد صفر و خانه قرینه آن، یعنی خانه (i, j) عدد ۱ می‌گیرد.
 ۳. اگر خانه (j, i) در ماتریس خودتعاملی ساختاری نماد X باشد، خانه مربوط در ماتریس دسترسی عدد ۱ و خانه قرینه آن، یعنی خانه (i, j) عدد ۱ می‌گیرد.
 ۴. اگر خانه (j, i) در ماتریس خودتعاملی ساختاری نماد O باشد، خانه مربوط در ماتریس دسترسی عدد صفر و خانه قرینه آن، یعنی خانه (i, j) عدد صفر می‌گیرد.
- با توجه به قوانین مدل‌سازی ساختاری تفسیری ماتریس دسترسی اولیه طبق جدول ۵ می‌شود.

جدول ۵. ماتریس دسترسی اولیه

	J												I
	c13	c12	c11	c10	c9	c8	c7	c6	c5	c4	c3	c2	
c1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1
c2	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1
c3	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1
c4	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1
c5	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0
c6	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1
c7	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
c8	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
c9	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1
c10	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0
c11	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1
c12	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1
c13	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1

مأخذ: همان.

۴-۴. ماتریس دسترسی نهایی^۱

پس از تشکیل ماتریس دسترسی اولیه بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران با دخیل کردن انتقال‌پذیری در روابط متغیرها، ماتریس دسترسی نهایی تشکیل می‌شود تا ماتریس دسترسی اولیه سازگار شود. بدین صورت که اگر (i, j) با هم در ارتباط باشند و نیز (j, k) با هم رابطه داشته باشند؛ آنگاه (i, k) با هم در ارتباط هستند (آذر و بیات، ۱۳۸۷: ۲۲). انتقال‌پذیری روابط مفهومی بین متغیرها در مدل‌سازی ساختاری تفسیری یک فرض مبنایی بوده و بیانگر این است که اگر متغیر A بر متغیر B تأثیر داشته باشد و متغیر B بر متغیر C تأثیر گذارد، A بر C تأثیر می‌گذارد. در این مرحله، همه روابط ثانویه بین متغیرها، بررسی می‌شود و ماتریس دسترسی نهایی مطابق جدول ۶ به دست می‌آید. در این ماتریس قدرت نفوذ و میزان وابستگی هر متغیر نشان داده شده است. قدرت نفوذ هر متغیر عبارت است از تعداد نهایی متغیرهایی (شامل خودش) که می‌تواند در ایجاد آنها نقش داشته باشد. میزان وابستگی عبارت است از تعداد نهایی متغیرهایی که موجب ایجاد متغیر مذکور می‌شوند.

جدول ۶. ماتریس دسترسی نهایی

قدرت نفوذ	c13	c12	c11	c10	c9	c8	c7	c6	c5	c4	c3	c2	c1	J
5	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1	c1
8	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	c2
5	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	c3
8	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	c4
6	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	c5
8	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	c6
9	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	c7
8	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	c8
4	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	c9
7	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	c10
7	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	c11
8	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	c12
5	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	c13
	4	6	5	9	7	8	7	8	6	5	6	7	10	میزان وابستگی

مأخذ: همان.

در جدول ۶، قدرت نفوذ (میزان تأثیری که هر یک از عوامل بر سایر عوامل دارند) ۱۳ شاخص شناسایی شده در بخش نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران آمده است. نتایج بیانگر این است که عامل فقدان جایگاه مدون و مشخص قانونی برای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای با میزان قدرت نفوذ ۹ بیشترین تأثیر و فقدان رویکرد نظری مشخص در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای با میزان قدرت نفوذ ۴ کمترین تأثیر را دارد.

۵. سطح‌بندی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران

در این مرحله سطوح مختلف عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای ایران دسته‌بندی شده است. برای تعیین سطح متغیرها در مدل نهایی، به ازای هر کدام از آنها، سه مجموعه خروجی، ورودی و مشترک تشکیل می‌شود. در اولین جدول، شاخص یا متغیرهای که اشتراک مجموعه خروجی و ورودی آن یکی است، در فرایند سلسله مراتب به عنوان مجموعه مشترک محسوب می‌شوند، به طوری که این متغیرها در ایجاد متغیر دیگری مؤثر نیستند. پس از شناسایی بالاترین سطح، آن متغیرها از فهرست سایر متغیرها کنار گذاشته می‌شوند. این تکرارها تا مشخص شدن سطح همه متغیرها، ادامه می‌یابد. در این پژوهش سطوح ۶ گانه متغیرها به دست آمده که نتیجه نهایی آنها در جدول ۷ آمده است. عوامل نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای که مجموعه خروجی و مشترک آنها کاملاً یکسان باشند، در بالاترین سطح از سلسله مراتب مدل ساختاری تفسیری قرار می‌گیرند.

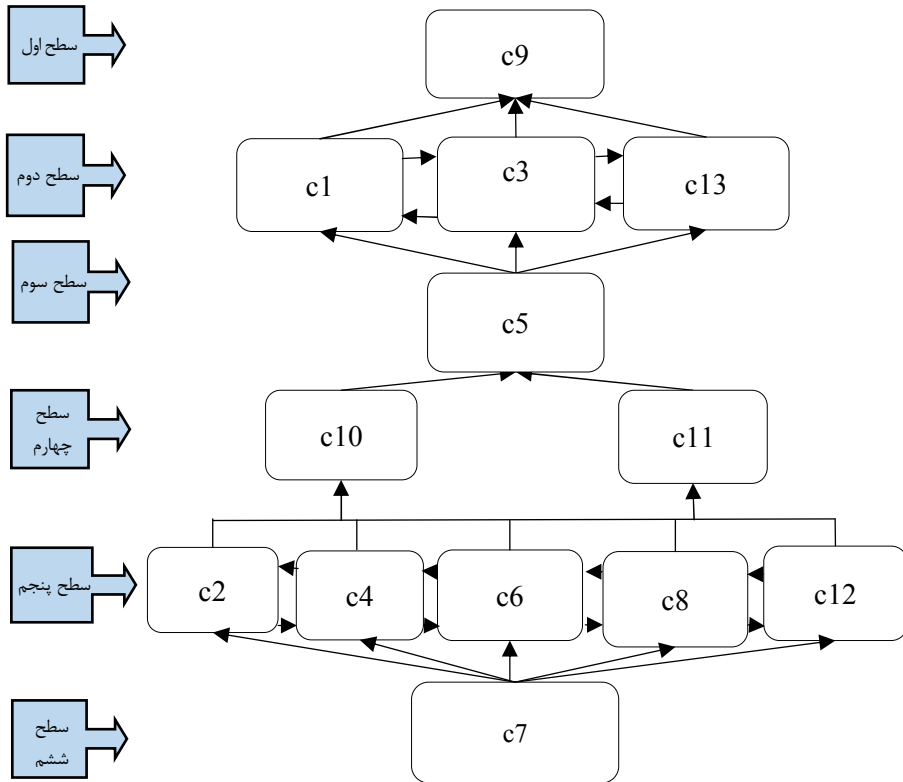
جدول ۷. سطح‌بندی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران

عوامل	مجموعه خروجی	مجموعه ورودی	مجموعه مشترک	سطح
c1	۱۱ و ۲ و ۵ و ۷ و ۱۰	۱۳ و ۲ و ۴ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۱ و ۲ و ۷ و ۱۱	دوم
c2	۱۲ و ۱۰ و ۹ و ۴ و ۶ و ۷ و ۱۱ و ۱۳	۱۲ و ۱۰ و ۸ و ۵ و ۷ و ۱۱ و ۱۳ و ۲ و ۴ و ۶ و ۷ و ۹ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۱ و ۲ و ۳ و ۷ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	پنجم
c3	۱۲ و ۲ و ۶ و ۷ و ۱۱	۱۰ و ۴ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰	۲ و ۶ و ۷	دوم
c4	۱۲ و ۱۰ و ۹ و ۳ و ۶ و ۷ و ۱۱ و ۱۳	۱۱ و ۲ و ۵ و ۶ و ۷ و ۱۱	۶ و ۱۱ و ۱۳	پنجم
c5	۱۲ و ۴ و ۶ و ۷ و ۱۱ و ۱۳	۱۲ و ۱۱ و ۱۰ و ۹ و ۷ و ۱۱	۷ و ۱۱	سوم
c6	۱۳ و ۱۲ و ۱۰ و ۹ و ۴ و ۶ و ۷ و ۱۱ و ۱۳	۱۲ و ۱۱ و ۱۰ و ۸ و ۵ و ۷ و ۱۱ و ۱۳ و ۲ و ۴ و ۶ و ۷ و ۹ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۳ و ۴ و ۸	پنجم
c7	۱۲ و ۲ و ۴ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۲	۱۳ و ۱۰ و ۹ و ۵ و ۷ و ۱۱ و ۱۳	۱ و ۳ و ۸ و ۹	ششم
c8	۱۱ و ۲ و ۳ و ۶ و ۷ و ۹ و ۱۰ و ۱۱	۱۲ و ۱۱ و ۱۰ و ۵ و ۶ و ۷ و ۱۱ و ۱۲	۲ و ۷ و ۱۰ و ۱۱	پنجم

عوامل	مجموعه خروجی	مجموعه ورودی	مجموعه مشترک	سطح
c9	۱۰ و ۵ و ۷	۱۳ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۱۲	۷ و ۵	اول
c10	۱۳ و ۳ و ۵ و ۷ و ۸ و ۱۰	۱۳ و ۲ و ۴ و ۶ و ۸ و ۹ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳	۱۳ و ۱۱ و ۸ و ۲	چهارم
c11	۱۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۸ و ۱۰	۱۳ و ۱۰ و ۸ و ۴ و ۱	۱۳ و ۱۰ و ۸ و ۴ و ۱	چهارم
c12	۱۳ و ۲ و ۵ و ۶ و ۸ و ۹ و ۱۰	۱۳ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷	۵ و ۲	پنجم
c13	۶ و ۱۱ و ۱۰	۱۱ و ۷ و ۹ و ۱۰ و ۱۱	۱۱ و ۱۰	دوم

مأخذ: همان.

شکل ۲. طراحی مدل سازی ساختاری تفسیری عوامل مؤثر بر نارسایی های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه ای در ایران



مأخذ: همان.

همان طور که در جدول ۷ ملاحظه می شود عوامل مؤثر بر نارسایی های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه ای در ایران، به ۶ سطح طبقه بندی شده اند. در شکل ۲ روابط

متقابل و تأثیرگذاری بین معیارها و ارتباط معیارهای سطوح مختلف به‌خوبی نمایان است که موجب درک بهتر فضای تصمیم‌گیری می‌شود. در این بخش عامل فقدان جایگاه مدون و مشخص قانونی برای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در پایین‌ترین سطح قرار گرفته‌اند که همانند سنگ زیربنایی مدل عمل می‌کنند و برای رفع نارسایی‌های موجود در برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران می‌بایست از این متغیر شروع و به سایر متغیرها سرایت کند. ناگفته نماند همه این شاخص‌های یاد شده از مهمترین عوامل کلیدی در نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران هستند، ولی عامل‌هایی که در سطح بالایی مدل‌سازی ساختاری تفسیری قرار گرفته‌اند، از تأثیرپذیری بیشتری برخوردارند (شکل ۲).

۶. تحلیل MICMAC عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران

در این مرحله با استفاده از MICMAC نوع متغیرها با توجه به اثرگذاری و اثرپذیری بر سایر متغیرها مشخص خواهد شد، و پس از تعیین قدرت نفوذ یا اثرگذاری و قدرت وابستگی عوامل، می‌توان همه عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای را در ایران در یکی از خوشه‌های چهارگانه روش ماتریس اثر متغیرها در چهار گروه طبقه‌بندی کرد. اولین گروه شامل متغیرهای مستقل (خودمختار) می‌شود که قدرت نفوذ و وابستگی ضعیفی دارند. این متغیرها تا حدودی از سایر متغیرها مجزا هستند و ارتباطات کمی دارند. گروه دوم متغیرهای وابسته^۱ هستند که از قدرت نفوذ ضعیف اما وابستگی بالایی برخوردارند. گروه سوم، متغیرهای پیوندی^۲ می‌باشند که از قدرت نفوذ و وابستگی بالایی برخوردارند؛ در واقع هرگونه عملی روی این شاخص متغیرها باعث تغییر سایر شاخص‌ها می‌شود. گروه چهارم متغیرهای مستقل (کلیدی)^۳ را در برمی‌گیرد که قدرت نفوذ بالا و وابستگی پایینی دارند. همان‌طور که از شکل ۳ نیز مشخص است، متغیرهای فقدان رویکرد نظری مشخص در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای (۹) و عدم

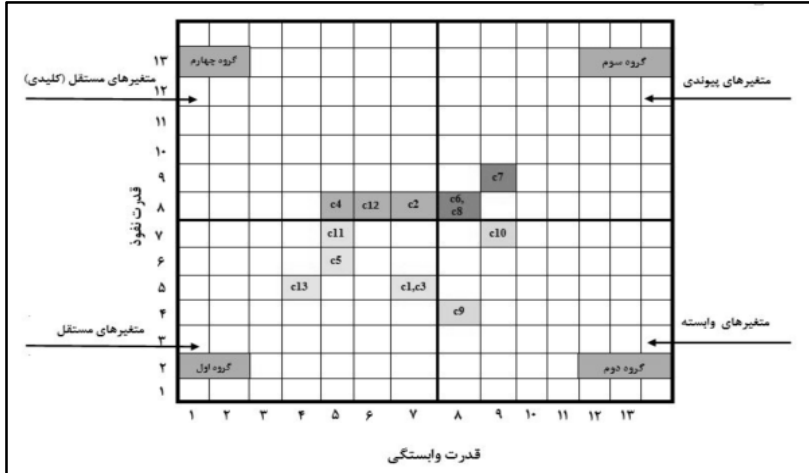
1. Dependent Variables

2. Linkage Variables

3. Autonomous Variables

تفکیک وظایف نهادهای سیاستگذار توسعه منطقه‌ای (۱۰) بیشتر تحت تأثیر سایر عوامل بوده و از منظر سیستمی جزو عناصر اثرپذیر و وابسته است. به عبارت دیگر، برای ایجاد این متغیر عوامل زیادی دخالت دارند و خود آنها کمتر می‌توانند زمینه‌ساز متغیرهای دیگر شوند. متغیرهایی همچون عدم پیوستگی نظام سیاستگذاری‌ها و راهکارهای اجرایی سطوح ملی و منطقه‌ای (۲)، وجود قوانین مختلف اثرگذار در سیاستگذاری منطقه‌ای (۴) و افق زمانی نامناسب سیاستگذاری‌های توسعه منطقه‌ای (۱۲)، متغیرهای کلیدی برای توسعه منطقه‌ای به‌شمار می‌روند که تأثیر بسیار زیادی بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران دارند که این متغیرها قدرت نفوذ بالا و وابستگی کمتری دارند. متغیرهای تسلط ساختار بخشی با وجود اهمیت‌های فضایی توسعه منطقه‌ای (۱)، وجود نارسایی در سازوکارهای مسئله‌شناسی توسعه منطقه‌ای (۳)، فقدان نهادهای مستقل برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در سطح ملی و استانی (۵)، نهادهای مسئول سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (۱۱) و تعریف نادرست منطقه در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای (۱۳) در گروه متغیرهای مستقل (خودمختار) قرار گرفتند که قدرت نفوذ و وابستگی ضعیف دارند. این متغیرها نسبتاً غیرمتصل به سیستم هستند و ارتباطات کم و ضعیف با سیستم دارند. همچنین در گروه سوم متغیرهای فقدان جایگاه مدون و مشخص قانونی برای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای (۷)، فقدان رویکرد و الگوی مشخص سیاستگذاری منطقه‌ای (۶) و عدم هماهنگی نهادهای سیاستگذار توسعه منطقه‌ای با دستگاه‌های بخشی و اجرایی (۸) که از قدرت نفوذ، توان و وابستگی بالایی برخوردارند. در واقع هرگونه عملی روی این متغیرها باعث تغییر سایر متغیرها می‌شود. قدرت نفوذ و میزان وابستگی هریک از عوامل مؤثر بر توسعه این صنعت در شکل ۳ نشان داده شده است.

شکل ۳. خوشه‌بندی عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران با استفاده از روش MICMAC



مأخذ: همان.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ارتقای جایگاه برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای کشور ایران نیازمند یافتن شاخص‌های اصلی و تأثیرگذار در این خصوص و برقراری ارتباط بین آنهاست. به نظر می‌رسد که این مدل پژوهشی می‌تواند برای پژوهش‌هایی با تعداد زیاد متغیرها که ماهیت و رابطه متغیرها و حتی نوع آنها به خوبی شناخته شده نیست مفید باشد، زیرا با استفاده از نظرات خبرگان فن می‌توانیم پیچیدگی‌های موضوع را کاهش دهیم و به درک قابل قبولی از موضوع مورد بررسی برسیم که نهایتاً به اخذ تصمیمات بهتری منجر خواهد شد. این تحقیق، بینشی جدید در خصوص نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در کشور ارائه کرده است. از این رو در این مقاله ابتدا سعی شده عوامل مؤثر بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران بررسی شود در نتیجه ۱۳ شاخص که تناسب بیشتری با جامعه آماری داشتند و بیشتر مدنظر خبرگان و کارشناسان بودند، انتخاب شدند. آنگاه با استفاده از تکنیک تفسیری ساختاری روابط و سطح‌بندی آنها را به دست آوردیم. مدل ساختاری تفسیری روابط متقابل و تأثیرگذاری بین معیارها و ارتباط معیارهای سطوح مختلف

به‌خوبی نمایان است که موجب درک بهتر فضای تصمیم‌گیری می‌شود. با توجه به مدل مفهومی از لحاظ قدرت نفوذ (میزان تأثیری که هر یک از عوامل بر سایر عوامل دارند) به عامل فقدان جایگاه مدون و مشخص قانونی برای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای با میزان قدرت نفوذ ۹ بیشترین تأثیر و فقدان رویکرد نظری مشخص در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای با میزان قدرت نفوذ ۴ کمترین تأثیر را دارد.

یافته‌های دیگر این پژوهش نشان داد که متغیرهای فقدان رویکرد نظری مشخص در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای (۹) و عدم تفکیک وظایف نهادهای سیاستگذار توسعه منطقه‌ای (۱۰) بیشتر تحت تأثیر سایر عوامل بوده و از منظر سیستمی جزء عناصر اثرپذیر و وابسته است. به‌عبارت‌دیگر، برای ایجاد این متغیر عوامل زیادی دخالت دارند و خود آنها کمتر می‌توانند زمینه‌ساز متغیرهای دیگر شوند. متغیرهایی همچون عدم پیوستگی نظام سیاستگذاری‌ها و راهکارهای اجرایی سطوح ملی و منطقه‌ای (۲)، وجود قوانین مختلف اثرگذار در سیاستگذاری منطقه‌ای (۴) و افق زمانی نامناسب سیاستگذاری‌های توسعه منطقه‌ای (۱۲)، متغیرهای کلیدی برای توسعه منطقه‌ای به‌شمار می‌روند که تأثیر بسیار زیادی بر نارسایی‌های نظام سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران دارند که این متغیرها قدرت نفوذ بالا و وابستگی کمتری دارند. متغیرهای تسلط ساختار بخشی با وجود اهمیت‌های فضایی توسعه منطقه‌ای (۱)، وجود نارسایی در سازوکارهای مسئله‌شناسی توسعه منطقه‌ای (۳)، فقدان نهادهای مستقل برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در سطح ملی و استانی (۵)، نهادهای مسئول سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران (۱۱) و تعریف نادرست منطقه در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای (۱۳) در گروه متغیرهای مستقل (خودمختار) قرار گرفتند که قدرت نفوذ و وابستگی ضعیف دارند. این متغیرها نسبتاً غیرمتصل به سیستم هستند و ارتباطات کم و ضعیف با سیستم دارند. همچنین در گروه سوم متغیرهای فقدان جایگاه مدون و مشخص قانونی برای سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای (۷)، فقدان رویکرد و الگوی مشخص سیاستگذاری منطقه‌ای (۶) و ناهماهنگی نهادهای سیاستگذار توسعه منطقه‌ای با دستگاه‌های بخشی و اجرایی (۸) که از قدرت نفوذ، توان و وابستگی بالایی برخوردارند و هرگونه عملی روی این متغیرها باعث تغییر سایر متغیرها می‌شود.

منابع و مآخذ

۱. آتش‌سوز، علی، کامران فیضی، ابوالفضل کزازی و لعی‌الف (۱۳۹۵). «مدل‌سازی تفسیری - ساختاری ریسک‌های زنجیره تأمین صنعت پتروشیمی»، فصلنامه مطالعات مدیریت صنعتی، سال چهارم، ش ۴۱.
۲. آذر، عادل و کریم بیات (۱۳۸۷). «طراحی مدل فرایند محوری کسب‌وکار با رویکرد مدل‌سازی ساختاری تفسیری (ISM)»، نشریه مدیریت فناوری اطلاعات، دوره ۱، ش ۱.
۳. آذر، عادل، پروانه خسروانی و رضا جلالی (۱۳۹۲). «تحقیق در عملیات نرم رویکردهای ساختاردهی، چاپ اول، سازمان مدیریت صنعتی».
۴. تاجگردون، غلامرضا (۱۳۸۶). طرح ارائه الگوی تلفیقی برنامه ریزی بخشی و منطقه‌ای، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی به کارفرمای مرکز ملی آمایش سرزمین.
۵. زالی، نادر (۱۳۹۱). «آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت محوری در سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای»، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال سوم، ش ۶.
۶. سعیدی، عباس (۱۳۸۹). «محیط، فضا و توسعه بحثی در ضرورت توسعه یکپارچه روستایی - شهری»، مسکن و محیط روستا، ش ۱۳۱.
۷. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغیه رهبر معظم انقلاب (۱۳۹۲). تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۸. سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغیه رهبر معظم انقلاب (۱۳۹۰). تهران، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۹. شریف‌زادگان، محمدحسین و سیدامیر رضوی دهکردی (۱۳۸۹). «ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران و راهکارهای بهبود آن»، فصلنامه علوم محیطی، سال هفتم، ش ۴.
۱۰. صراف، مظفر (۱۳۷۷). «مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای»، تهران، دفتر امور آمایش و توسعه منطقه‌ای، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۱۱. صراف، مظفر و ناصر نجاتی (۱۳۹۳). «رویکرد نومنطقه‌گرایی در راستای ارتقای نظام مدیریت توسعه فضایی ایران»، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۴۶، ش ۴.
۱۲. ضوابط ملی آمایش سرزمین (۱۳۸۳). سازمان برنامه و بودجه کشور.
۱۳. _____ (۱۳۹۴). سازمان برنامه و بودجه کشور.
۱۴. فرجی، امین (۱۳۹۲). «بررسی الگوی توسعه متعادل منطقه‌ای، با تأکید بر روابط شهر و روستا مورد: منطقه قزوین»، رساله دکتری، دانشگاه تهران.

۱۵. فرجی‌راد، خدر، غلامرضا کاظمیان و عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری (۱۳۹۲). «آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی»، *فرایند مدیریت و توسعه*، ۲، ۶۷.
۱۶. قلی‌پور، رحمت‌اله، سیدمهدی الوانی، حسین زراعی متین، غلامرضا جندقی و علی حمیدی‌زاده (۱۳۹۱). «طراحی مدل عوامل مؤثر بر استفاده از سیاست‌پژوهی در سیاستگذاری با استفاده از نگاهت مفهومی»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، سال نوزدهم، ش ۷۰.
۱۷. کاظمیان، غلامرضا (۱۳۹۴). «تحلیل قدرت ذی‌نفعان کلیدی در فرایند سیاستگذاری طرح جامع تهران»، *فصلنامه معماری و شهرسازی*، ۱۵.
۱۸. کمالی، یحیی (۱۳۹۱). «از پارادایم تا عمل؛ ارائه مدلی برای نهادینه‌سازی سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران»، رساله دوره دکتری دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
۱۹. مجموعه سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴). سازمان برنامه و بودجه کشور.
۲۰. مهندسین مشاور نقش جهان پارس (۱۳۹۴). *طراحی الگو و تدوین راهبردهای کاهش عدم تعادل‌های استانی*، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۲۱. مؤمنی، فرشاد و رضا زمانی (۱۳۹۲). «فرایند سیاستگذاری بلندمدت توسعه»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، ش ۷۲.
۲۲. هادی‌زنوز، بهروز (۱۳۸۹). *بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
23. Albrechts, Louis (2005). "In Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia", *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 38.
24. Alli, Simone and Cormac Walsh (2010). "Strategic Spatial Planning in European City-Regions: Parallel Processes or Divergent Trajectories?", *NIRSA Working Paper Series*, No. 60.
25. Dina Poerwoningsih, Antariksa, Amin Setyo Leksono, Abdul Wahid Hasyim (2015). Integrating Visibility Analysis in Rural Spatial Planning. CITIES 2015 International Conference, Intelligent Planning Towards Smart Cities, CITIES 2015, 3-4 November 2015, Surabaya, Indonesia.
26. _____ (2016). Integrating Visibility Analysis in Rural Spatial Planning, *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 227.
27. Calkins, H. W. (1979). "The Planning Monitor: an Accountability Theory of Plan Evaluation", *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 11.
28. Elbakidze, Marine, Lucas Dawson, Kjell Andersson, Robert Axelsson, Per

- Angelstam, Ingrid Stjernquist, Sara Teitelbaum, Peter Schlyter, Camilla Thellbro (2015). "Is Spatial Planning a Collaborative Learning Process? A Case Study from a Rural–urban Gradient in Sweden", *Land Use Policy* 48.
29. Faisal, M., D. K. Banwet and R. Shankar (2006). "Supply Chain Risk Mitigation: Modelling the Enablers", *Business Process Management*, 12(4).
30. Lawshe, C. H. (1975). "A Quantitative Approach to Content Validity", *Personnel Psychology*, 28.
31. OECD (2007). *OECD Territorial Reviews: Randstad Holland*, Netherlands, OECD, Publishing, Paris.
32. Pike, A., A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney (2006). *Local and Regional Development*, Routledge.
33. Walsh, Cormac (2010). "Strategic Spatial Planning at the Regional and Local Scales: A Case Study of the Dublin City-Region", Vol. 1 of 2.
34. Zhenshan Yang Pu and Jianming Cai Hao (2014). "Economic Clusters: A Bridge between Economic and Spatial Policies in the Case of Beijing", *J. Cities*, 06.005.