

Regional Foresight Redefining Regional Planning Process from the View of Futures Studies

Nader Zali*

Urban Planning Department, University of Guilan, Art and Architecture Faculty, Iran.
nzali@guilan.ac.ir

Abstract

Purpose: Regional planning knowledge despite the many downsides in the path to theoretical and applied evolution, from last decade, relied on the interdisciplinary knowledge to synergy with other sciences to enhance its ability and impact. Social sciences, management sciences, political sciences, economics, and recent knowledge of futures studies are among the sciences that have a scientific connection with regional planning.

Methods: The research method in this article was based on the Delphi method of the experts. It has been used to evaluate the impact of futures studies knowledge on planning and development patterns.

Findings: In recent years, knowledge of futures studies has influenced on regional planning knowledge in two dimensions: approachal and technical and the link between these two domains, in addition to the theoretical and applied advances, has brought about the emergence of interdisciplinary knowledge of regional foresight. This paper tries to depict the future-oriented approach to the regional planning. By designing this topic, there is a need for greater synergy for scholars and thinkers in both fields.

Conclusion: results show that with a futures studies approach, the regional planning process can be reproduced and revisited in nine successive and interlinked phases. These include identifying key forces, foresighting global coordinates for key forces, scenario writing, and extracting viable strategies.

Keyword: Regional Foresight, Futures Studies, Redefinition of Regional Planning Process, Regional planning.

آینده‌نگاری منطقه‌ای بازتعریف آینده‌پژوهانه از فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای

نادر زالی*

دانشیار، گروه شهرسازی، دانشگاه گیلان، دانشکده هنر و معماری، رشت، ایران. nzali@guilan.ac.ir

چکیده

هدف: دانش برنامه‌ریزی منطقه‌ای علی‌رغم افت و خیزهای فراوان در مسیر تکامل نظری و کاربردی، در دهه اخیر برای ارتقاء توانایی و اثرگذاری بر جامعه، بنا بر ماهیت بین‌رشته‌ای این دانش، بر هم‌افزایی با سایر علوم تکیه کرده است. علوم اجتماعی، علوم مدیریتی، علوم سیاسی، علوم اقتصادی و اخیراً دانش آینده‌پژوهی از جمله علمی هستند که با برنامه‌ریزی منطقه‌ای ارتباط علمی دارند.

روش: روش تحقیق در این مقاله مبتنی بر روش دلفی متخصصین بوده و از هم‌اندیشی متخصصین به صورت پانل و دلفی برای ارزیابی تأثیرگذاری دانش آینده‌پژوهی بر الگوهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در دانش برنامه‌ریزی و توسعه استفاده شده است.

یافته‌ها: در سال‌های اخیر دانش آینده‌پژوهی توانسته از دو بعد رهیافتی و تکنیکال بر دانش برنامه‌ریزی منطقه‌ای اثر بگذارد و پیوند این دو حوزه، علاوه بر پیشرفت‌های نظری و کاربردی، باعث ظهور دانش میان‌رشته‌ای «آینده‌نگاری منطقه‌ای» شده است. این مقاله توانسته است تأثیر رهیافتی و تکنیکال آینده‌پژوهی بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای را به تصویر کشد و با طرح موضوع و ارائه فرایندی ۹ مرحله‌ای، زمینه هم‌اندیشی و هم‌افزایی بیشتر محققین و اندیشمندان هر دو حوزه را فراهم آورد.

نتیجه‌گیری: نتایج حاکی است با رویکرد آینده‌پژوهانه، فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ۹ مرحله متواتر و هم‌پیوسته قابل بازنگری بوده و می‌توان بازتعریفی آینده‌پژوهانه از این فرایند ارائه داد. این مراحل شامل شناسایی نیروهای کلیدی، آینده‌نگاری مختصات جهانی در مورد نیروهای کلیدی، سناریونویسی و استخراج راهبردهای پابرجا است.

واژگان کلیدی: آمایش سرزمین، آینده‌پژوهی، بازتعریف فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای، آینده‌نگاری منطقه‌ای.

۱ - مقدمه

کشف آینده و رمزگشایی از آن همواره یکی از دغدغه‌های جدی بشر بوده است. این سؤالات که «آینده چگونه قابل پیش‌بینی است؟»، «آیا آینده تداوم حال و گذشته خواهد بود؟»، «چه اتفاقاتی ممکن است در آینده روی دهد؟»، «آیا آینده از پیش تعیین شده است یا قابل معماری است؟» و موضوعاتی از این قبیل، چالش مهم برنامه‌ریزان و مدیران بوده و در این مدت، برنامه‌ریزان، رویکردهای مختلفی برای رویارویی با مسائل آینده به کار بسته‌اند که عمدتاً بر پایه تحلیل روندهای گذشته و تداوم آن در آینده بوده است. اما این رویکردها به دلیل ناتوانی در پیش‌بینی دقیق آینده، همواره با عدم اطمینان روبه‌رو بوده و در اکثر موارد بخش عمده‌ای از پیش‌بینی‌ها نادرست و غیرقابل استناد بوده است و عملاً با نادرست بودن برخی پیش‌بینی‌ها، شالوده کلان طرح‌ها و برنامه‌ها به هم می‌ریخت. اما در آغاز هزاره سوم برای حصول تصویر قابل اعتماد در برنامه‌ریزی‌ها، علم آینده‌پژوهی، ادبیات پراکنده و غیرمنسجم برنامه‌ریزی برای آینده را به علمی مدون با اصول و مبانی متقن تبدیل کرد که وظیفه آن علاوه بر تحلیل روندهای گذشته، کشف، ابداع و معماری آینده‌های ممکن، محتمل و مطلوب است تا خلأ موجود در نظام علمی برنامه‌ریزی را پوشش دهد.

قابلیت‌های گستره این دانش باعث بسط سریع مفاهیم و به‌کارگیری آن در علوم مختلف گردید. از علوم فنی و مهندسی تا علوم ژنتیک، انسانی و یا فناوری، زیر چتر حمایتی دانش آینده‌پژوهی قرار گرفت و در سال‌های اخیر دانش برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین نیز به دلیل پیشرفت‌های جدی بشر در علوم مختلف و ظهور علوم نو از جمله آینده‌پژوهی، تحت تأثیر این دانش قرار گرفته و در واقع در شبکه هم‌افزایی علوم نوظهور، پوست‌اندازی کرده و شکل نوتری به خود گرفته است.

برنامه‌ریزی، گرایش انسان به آینده، حل مشکلات در آینده، آینده‌بینی و امید به آینده است. (فالودی، ۱۹۷۰) موضوع آینده و شناخت بلندمدت آن در برنامه‌ریزی از اهمیت فراوانی برخوردار است، که مدت زیادی مورد غفلت برنامه‌ریزان به‌ویژه دانشگاهیان بوده است. (مایر، ۲۰۰۰) بحران‌ها و مشکلات کنونی، موجه‌ترین دلیل برای ناکارآمدی برنامه‌ریزی سنتی و بازاندیشی درخصوص روش‌های ترسیم آینده است. این واقعیت را باید قبول کرد که بحران‌های امروز نتیجه قهری نیرداختن روشمند و هوشمندانه به مشکلات، قبل از بروز آنها به شکل بحران است. فرایند برنامه‌ریزی سنتی، به دلیل فرض مبتنی بر آرام بودن تحولات، بیشتر متمرکز بر برنامه‌ریزی راهبردی روندگرا بود که در شکل‌دهی به محتوای آن، تأثیر ظهور فناوری‌های جدید و رویدادهای شگفتی‌ساز بر حل چالش‌ها و مسائل مورد توجه قرار نمی‌گرفت. بنابراین، اعتبار برنامه‌ریزی مبتنی بر روندهای گذشته را با چالش مواجه ساخته و قابل اعتماد بودن نتایج آن را مورد تردید قرار داد. کمبود منابع و نامحدود بودن نیازهای انسان

موجب شد تا برنامه‌ریزان تلاش کنند ضمن ترمیم مشکلات برنامه‌ریزی و سعی در رصد دقیق‌تر آینده، فردای بهتر و قابل اعتمادتری را ترسیم کنند تا اعتماد از دست‌رفته برنامه‌ریزی را در میان مردم و مدیران بازیابی کنند. در مجموع باید گفت رویکرد پیش‌بینی در برنامه‌ریزی به دو دلیل در سال‌های پایانی هزاره سوم با مشکل اساسی روبه‌رو شد. اول، جزمی و صلب گرفتن آینده و دوم نبود دقت کافی. (ناظمی و قدیری ۱۳۸۵: ۳) به همین دلیل برنامه‌ریزی مبتنی بر رهیافت‌ها و تکنیک‌های آینده‌پژوهی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین مرسوم گردید که به سرعت مورد توجه مراجع علمی، دانشگاهی و اجرایی قرار گرفت.

به نظر می‌رسد با توجه به موضوع موفق نبودن طرح‌های توسعه منطقه‌ای در مرحله اجرا که عمدتاً به دلیل پیش‌بینی‌های نادرست از آینده بوده است، کاربرد آینده‌نگاری و تغییر رویکرد از پیش‌بینی به آینده‌نگاری در برنامه‌ریزی منطقه‌ای ضرورتی اجتناب‌ناپذیر باشد. سؤال اصلی این است که چگونه با بازتعریف آینده‌پژوهانه از فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌توانیم برنامه‌های واقعی‌تری تهیه کرده و به مرحله اجرا برسانیم؟

۲- پیشینه پژوهش

۲-۱- چالش برنامه‌ریزی در تعامل هم‌افزا با آینده‌پژوهی

از اوایل دهه ۷۰ میلادی علم و هنر آینده‌نگاری به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری به‌طور رسمی به کار گرفته شد، ولی از اوایل دهه ۹۰ میلادی به‌طور گسترده با همکاری نهادهای بین‌المللی برای توانمندسازی کشورها این روش استفاده شد و امروز به‌عنوان رویکرد غالب برنامه‌ریزی برای آینده در اکثر کشورهای توسعه‌یافته درآمده است. (ناظمی و قدیری ۱۳۸۵: ۱۲۳)

در ایران نیز سابقه آینده‌نگری به برنامه‌های پنج‌ساله کشور برمی‌گردد و سند چشم‌انداز توسعه کشور در افق ۱۴۰۴ اولین سند تفکر استراتژیک و آینده‌نگارانه ایران است که تصویر ابدتال مبتنی بر آینده‌نگری از آینده مطلوب ایران اسلامی در آن ترسیم شده و به تبع آن، با سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین، استخوان‌بندی اصلی کشور در قالب تقسیم کار منطقه‌ای برای تحقق آینده مطلوب سند چشم‌انداز طراحی شده است.

رویه‌های برنامه‌ریزی در طول تاریخ ایران، فراز و فرودهای فراوانی را تجربه کرده است. از برنامه‌ریزی تخصیص بودجه برای دوره‌های کوتاه‌مدت تا تدوین برنامه‌های یک‌ساله، پنج‌ساله و آمایش سرزمین برای افق ۲۰ ساله. در این میان تفکر برنامه‌ریزی نیز از دیدگاه سنتی به برنامه‌ریزی استراتژیک و نهایتاً به تفکر استراتژیک ارتقاء پیدا کرد. در برنامه‌ریزی‌های سنتی عمدتاً تکیه بر تحلیل داده‌های گذشته بوده و برای تصویرپردازی آینده نیز با تکیه بر وزن گذشته به تداوم روندها و گرایش‌ها بسنده می‌شد، اما امروز تفکر

برنامه‌ریزی با فاصله گرفتن از روندگرایی با وزن دادن به آینده و کشش آن، بر مطالعات آینده‌پژوهی تکیه کرده و معماری آینده کاملاً متفاوت از گذشته و حال محور تلاش‌های برنامه‌ریزی شده است. این رویکرد به برنامه‌ریزی و وزن‌دهی به گذشته، حال و آینده در ترسیم تصویر مطلوب آینده، معادله مرسوم برنامه‌ریزی در دانش برنامه‌ریزی منطقه‌ای را با اختلال مواجه ساخته است.

اگرچه دانش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در طول زمان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های سایر علوم تکامل یافته است و گستره مفاهیم برنامه‌ریزی را به برنامه‌ریزی موضوعی، موضعی، کوتاه‌مدت، بلندمدت، پروژه‌محور، مسئله‌محور، راهبردی، جامع و تنوع گسترده دیگری از انواع برنامه‌ریزی‌ها بسط داده است و تا دو دهه پیش هم مختصات جامع و قابل اعتمادی پیدا کرده بود ولی در دهه اخیر دانش آینده‌پژوهی به دلیل جذابیت موضوعی و مقبولیت تکنیکی مورد توجه بسیاری از رشته‌ها به‌خصوص برنامه‌ریزی منطقه‌ای قرار گرفت که ورود دانش آینده‌پژوهی به حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، با رساله دکتری نویسنده این مقاله تحت عنوان «آینده‌نگاری توسعه منطقه‌ای با رویکرد سناریومینا» در سال ۱۳۸۸ در دانشگاه تبریز اتفاق افتاد و تاکنون با تلاش برنامه‌ریزان و پژوهشگران، قدم‌های مهم دیگری در بهره‌گیری کامل از این دانش صورت گرفته است.

با طرح چالش‌های فوق و تقابل برنامه‌ریزی آینده‌پژوهانه با برنامه‌ریزی سنتی، به نظر می‌رسد دانش برنامه‌ریزی، نیازمند بازتعریف مجدد فرایندها و رویکردها در عصر جدید است. این مقاله می‌کوشد تا با درک این مهم، بازتعریفی از فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای ارائه و آن را در معرض نقد و بررسی پژوهشگران قرار دهد تا هم‌اندیشی حاصل از آن منجر به صیقل این ایده گردیده و منشأ تحول در علوم برنامه‌ریزی گردد.

۲-۲- رهیافت‌های آینده‌پژوهانه در مبانی تفکر برنامه‌ریزی منطقه‌ای

درخصوص برنامه‌ریزی برای آینده دو الگوی کلی اکتشافی و هنجاری وجود دارد که هر کدام از این الگوها نگاه خاصی به آینده و نحوه رسیدن به آن دارند. (تویس، ۱۹۹۲)

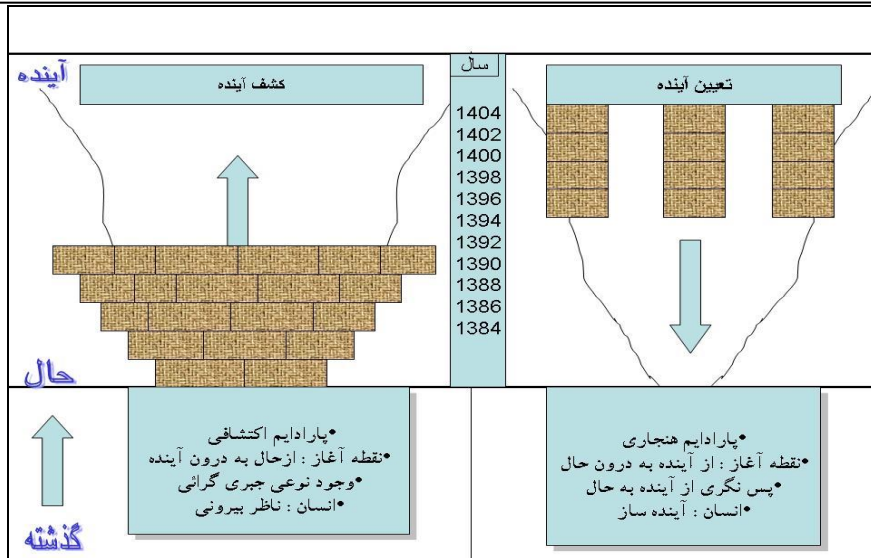
۲-۲-۱- الگوی اکتشافی (Exploratory Paradigm): در این الگو، آینده نتیجه علی و معلولی گذشته است و نوعی جبرگرایی پنهان در آن وجود دارد. نتیجه این نگاه به آینده، آینده‌ای است محتوم و ثابت که تاریخ مطابق با قوانین خود، حال را به آن آینده تبدیل خواهد کرد. در این الگو انسان صرفاً ناظر بیرونی است که تنها می‌تواند به اکتشاف آن آینده محتوم بپردازد. این الگو مبتنی بر پیش‌بینی است و اکتشاف آینده تنها نتیجه منطقی آن است. مثلاً «جمعیت ایران در سال ۱۴۰۴ چقدر خواهد بود؟» یا «میزان صادرات غیرنفتی ایران در ۲۰ سال آینده چقدر خواهد بود؟» که عمده‌تأ مبتنی بر تحلیل روندهای (Trend analysis) گذشته و ادامه آنها در سال‌های آتی است. (ناظمی و قدیری، ۱۳۸۵: ۱۳-۱۲)

۲-۲-۲- الگوی هنجاری (Normative Paradigm): در این الگو نیرو و توانایی انسان در معماری آینده مورد ملاحظه قرار می‌گیرد و انسان جایگاه بیرونی و مشاهده‌گر خود را تغییر داده و با مفهوم ساخت آینده روبه‌روست. در این الگو انسان با طیف وسیعی از آینده‌ها شامل آینده‌های ممکن، آینده‌های محتمل و آینده‌های باور کردنی روبه‌روست، که رسیدن به هر کدام از آنها بستگی به سطح و کیفیت خواسته انسان یعنی آینده مطلوب وی دارد. در این الگو برخلاف الگوی اکتشافی، جبرگرایی پنهان وجود ندارد، بلکه انسان کاملاً مختار است مسیر زندگی‌اش را خود انتخاب کند. در این الگو انسان با سه سؤال اساسی روبه‌روست: «وقوع کدام آینده‌ها ممکن است؟»، «وقوع کدام آینده‌ها محتمل است؟» و «وقوع کدام آینده‌ها مطلوب است؟» (ناظمی و قدیری، ۱۳۸۵).

مقایسه این دو الگو نشان می‌دهد تفاوت‌های کاملاً مشخصی در شیوه برنامه‌ریزی آن دو در نگاه به آینده وجود دارد. در الگوی اکتشافی عمل برنامه‌ریزی از زمان حال شروع شده و رو به سوی آینده دارد. به عبارت دیگر «رو به بیرون» (Outwards Bound) است و تلاش می‌کند تحت شرایط مختلف، کشف کند که کدام آینده رخ می‌دهد. نقطه شروع این آینده‌ها غالباً در زمان حال است (یونیدو، ۲۰۰۴) اما در الگوی هنجاری برنامه‌ریزی «رو به درون» (Inward Bound) است و با انتخاب چند موقعیت خاص در زمان آینده شروع می‌شود و نقطه شروع در این الگو آینده است و با رویکرد پس‌نگری (Back costing) از آینده به امروز برنامه‌ریزی شروع می‌شود.

این دو رویکرد حامل مفاهیم «علّی و معلولی» و «غایت‌انگاری» هستند. با اصل علّی و معلولی می‌توان آنچه را که در گذشته رخ داده توضیح داد و آنچه را که در آینده رخ خواهد داد پیش‌بینی کرد. این اصل بیشتر به الگوی اکتشافی نزدیک است و پیش‌بینی مهم‌ترین ابزار آن است. اما در اصل، غایت‌انگاری رفتار انسان‌ها در آینده نمی‌تواند با رجوع به قوانین علّی و معلولی توضیح داده شود و در این آینده ممکن است ناپیوستگی‌هایی در روندها اتفاق بیفتد که شگفتی‌های علم و تکنولوژی نام دارند و آینده‌نگاری و آینده‌پژوهی ابزار برنامه‌ریزی آن است. رویکرد «علّی و معلولی» رویکرد سنتی به برنامه‌ریزی و رویکرد «غایت‌انگاری»، رویکرد آینده‌پژوهانه به برنامه‌ریزی است.

در رویکردهای سنتی برنامه‌ریزی، برنامه‌ریز ابتدا با طرح این سؤال که «در آینده درازمدت چه روی خواهد داد» پیش‌بینی لازم را انجام می‌دهد، آنگاه پیش‌بینی‌ها را مبنای تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست قرار می‌دهد و در نهایت اقدام می‌کند. (فورن، ۲۰۰۱) به عبارت دیگر، از شرایط حال آغاز کرده و به درون آینده می‌رود، درحالی‌که در نگاه آینده‌پژوهانه به برنامه‌ریزی، برنامه‌ریز ابتدا آینده مطلوب را ترسیم می‌کند و با تصور حضور در آینده، با رویکرد پس‌نگری، معماری توسعه از آینده به حال را تدقیق می‌کند.



شکل ۱. مقایسه رویکرد هنجاری و اکتشافی در برنامه‌ریزی

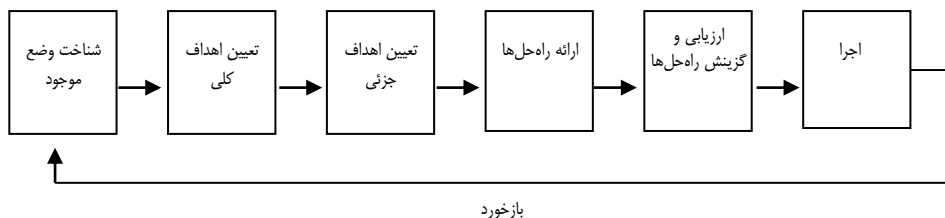
به نظر می‌رسد رویکرد موجود در برنامه‌ریزی منطقه‌ای بیشتر نزدیک به پارادایم اکتشافی (پیش‌بینی آینده) است. در حالی که تغییر رویکرد به هنجاری (معماری آینده) در برنامه‌ریزی و بهره‌گیری از ظرفیت آینده‌نگاری می‌تواند بخشی از مسائل مرتبط با برنامه‌ریزی را حل و میزان موفقیت طرح‌ها را افزایش دهد. در بسیاری از موارد، آینده‌نگاری با سایر فعالیت‌های مشابه مانند پیش‌بینی و برنامه‌ریزی راهبردی اشتباه گرفته می‌شود. آینده‌نگاری نباید با پیش‌بینی که دارای پیش‌فرض‌های ثابت در مورد چگونگی شکل‌گیری آینده است اشتباه گرفته شود. آینده‌نگاری به دنبال پیش‌گویی نیست، بلکه فرایندی است که با تمرکز بر معماری آینده در پی خلق چشم‌اندازهای متفاوت از آینده است.

۳- یافته‌های پژوهش

۳-۱- بازتعریف آینده‌پژوهانه از فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای

برنامه‌ریزی «فرآیندی آگاهانه جهت حل مسائل موجود و دستیابی به مسیری برای ایجاد دگرگونی در نظام اجتماعی است که یک سلسله عملیات اجرایی منظم و پایش‌شده را با توجه به اولویت‌ها در آینده پیش‌بینی می‌کند». (معصومی اشکوری، ۱۳۸۷: ۱۵) برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ذات خود به دنبال افزایش کیفیت زندگی در مناطق براساس ظرفیت‌های درونی است که در یک فرایند قابل تحقق است. (جووویک، ۲۰۱۷) این تعریف از فرایند برنامه‌ریزی مورد اتفاق نظر اکثر اندیشمندان حوزه برنامه‌ریزی است و دارای شش مشخصه کلیدی به شرح ذیل است:

فرآیند بودن، آگاهانه بودن، تأکید بر حل مسائل، تأکید بر اولویت‌بندی، تعیین اهداف، سیاست‌گذاری. علت انتخاب فرآیند در برنامه‌ریزی به دلیل توانایی تعریف کامل و بهتر مسائل، محدودیت‌ها و امکانات، بهینه‌یابی گزینه‌ها و راه‌حل‌ها، تصمیم‌گیری منطقی و مبتنی بر اصول و قابلیت بازخورد و تجدید نظر است. این فرآیند از شش مرحله کلی تشکیل شده است. (معصومی اشکوری، ۱۳۸۷: ۴۳-۶۶).



شکل ۲. فرآیند برنامه‌ریزی سنتی

در این رویکرد جریان فرآیند برنامه‌ریزی، جریانی خطی و دارای بازخورد بعد از اجرا است و محوری‌ترین بخش آن تعیین اهداف کلی است که در این مرحله با رویکرد اکتشافی و عمدتاً مبتنی بر تحلیل روندهای گذشته به پیش‌بینی وضعیت آینده و تعیین اهداف کلی پرداخته می‌شود. همان‌طوری‌که در بخش قبل نیز توضیح داده شد در این نوع نگاه به برنامه‌ریزی تحولات آینده دارای پیوستگی‌ها و ارتباطات عمیق با تحولات گذشته و حال بوده و هیچ‌گونه موضوعی درخصوص ناپیوستگی و شکفتنی‌سازهای (Wild cards) علم و تکنولوژی در پیش‌بینی جهان آینده مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

حدود ۴ دهه از تهیه و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران با فرآیند برنامه‌ریزی سنتی می‌گذرد، در این فاصله انواع دیگری از طرح‌های توسعه و عمران مثل طرح‌های هادی، طرح شهرهای جدید، طرح‌های شهرک‌سازی، طرح‌های آماده‌سازی زمین، طرح‌های توسعه و عمران ناحیه و غیره نیز به اجرا درآمد که تقریباً مبنای همه آنها بر اصول برنامه‌ریزی جامع سنتی استوار بوده است. به دنبال تهیه و اجرای این طرح‌ها، از همان سال‌های اولیه برخی از مسائل و نارسائی‌های آنها برای دست‌اندرکاران به طور کم و بیش آشکار گردید و نخستین انتقادات و پیشنهادهای اصلاحی در اواسط دهه ۱۳۵۰ به میان کشیده شده که تا امروز کماکان ادامه پیدا کرده است. (مهديزاده، ۱۳۸۵: ۴۴۰)

آنچه امروزه در مطالعات شهری و منطقه‌ای به‌ویژه طرح‌های جامع و تفصیلی و طرح‌های کلان ملی و منطقه‌ای مشاهده می‌شود و نتیجه اجرای آنها نیز گویای این مطلب است، رویکرد اکتشافی در پیش‌بینی آینده است و بدون توجه به توانایی‌های علم و تکنولوژی و تأثیر و

کاربرد آن در حل مسائل و مشکلات در آینده، صرفاً با تکیه بر توانمندی‌های علم و تکنولوژی امروز، پیش‌بینی‌های نادرست از آینده صورت می‌گیرد که با گذر زمان و ظهور تحولات جدید، ناکارآمدی طرح‌ها عیان شده و مشکلات عدیده‌ای را در اجرا برای مدیران و برنامه‌ریزان به وجود می‌آورد. بنابراین می‌توان گفت طرح‌های توسعه در ایران به دلیل تکیه بیش از حد بر فرایند برنامه‌ریزی سنتی دچار فرسایش محتوا شده‌اند و پشتوانه علمی و اجرایی مطمئنی ندارند. به همین علت طرح‌های کمتری توانسته‌اند در دستیابی به هدف‌های خود موفق باشند و این خود دلیلی بر الزام بازتعریف مجدد از فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای است.

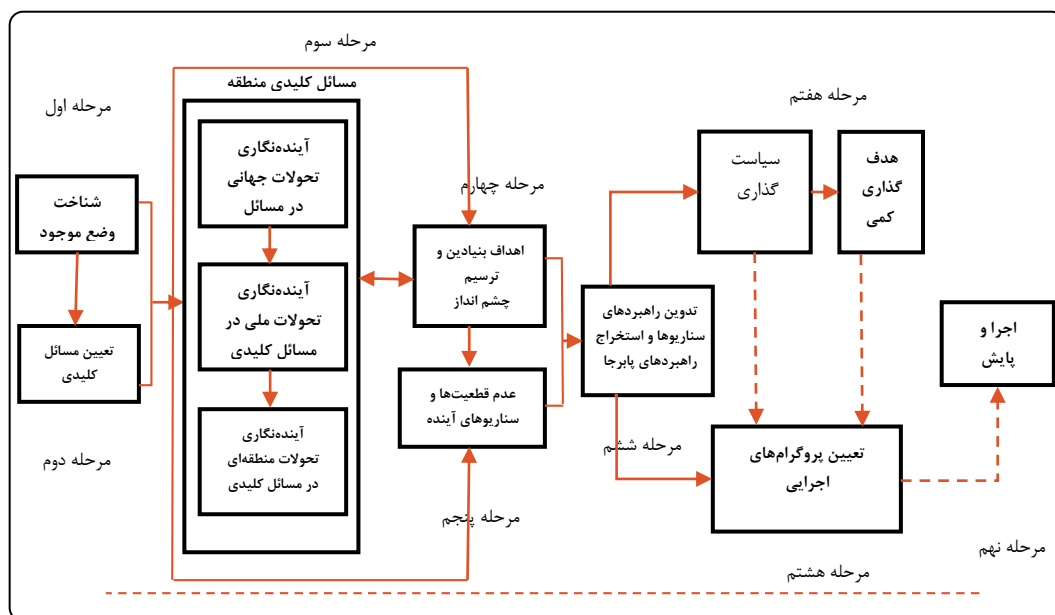
۳-۲- بازتعریف فرایند برنامه‌ریزی (رویکردی جدید در برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای)

اگر برنامه‌ریزی را حرکتی برای رسیدن به یک نقطه مطلوب و آمادگی برای حل مسائل و مشکلات دنیای جدید بدانیم، پس باید فرآیند انجام آن نیز متناسب با شرایط دنیای جدید مورد بازنگری و ترسیم مجدد قرار گیرد. مهندسی مجدد، شیوه‌ای برای بازسازی سازمان و مدیریت است که به دلیل شیوه بدیع آن در بررسی و اصلاح فرایندها از دهه ۹۰ میلادی مورد توجه جدی برنامه‌ریزان قرار گرفته است. در نظریه‌های سنتی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بر اساس مدل‌های خطی صورت می‌گرفت (ارا، ۲۰۰۲). ولی همان‌طور که در سطور پیشین مورد بحث قرار گرفت در شرایط کنونی، فرآیند برنامه‌ریزی خطی مبتنی بر پیش‌بینی نمی‌تواند جوابگوی نیازهای برنامه‌ریزی در جهان پر از تحول باشد. در جامعه امروزی به مدد پیشرفت علم و تکنولوژی، تغییرات چنان شتابان و سریع است که برای حصول موفقیت در آینده، اتکاء صرف را به برنامه‌ریزی به شیوه سنتی غیرممکن ساخته و رویکرد نوین آینده‌پژوهی را وارد عرصه‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کرده است. در این رویکرد به جای پیش‌بینی روندها و کلان‌روندها تأکید بر یافتن تکیه‌گاه‌های مناسب در جهان آینده و در نظر گرفتن قدرت تأثیرگذاری تحولات علمی و تکنولوژیکی بر رفع چالش‌ها و مسائل مبتلابه جامعه امروزی است و جدا از ارزیابی تأثیرات ادامه روندهای موجود، بر تأثیرات شروع روندهای ناپیوسته که احتمالاً در زمان آینده آغاز خواهند شد نیز تأکید دارد. (زالی، ۱۳۸۹)

در دهه‌های اخیر علی‌رغم تلاش محققین برای ایجاد تحول در علوم برنامه‌ریزی به لحاظ تکنیکی، تلاش‌های کمتری توسط آنها، برای اصلاح فرایندهای برنامه‌ریزی صورت گرفته است. این موضوع هم در ادبیات خارجی و هم در ادبیات داخلی مشهود است. نویسنده تلاش کرده با استفاده از روش‌های دلفی چند مرحله‌ای، ایده مهندسی در بازتعریف فرایندهای برنامه‌ریزی را به چالش اندیشه‌ورزی بین‌نخبگان تبدیل کند. این موضوع حداقل با ۱۵ نفر از استادان برجسته دانشگاه‌های ایران و کارشناسان خبره برنامه‌ریزی و بعضاً آینده‌پژوهی مورد

مشورت قرار گرفت و در نهایت نقطه اشتراک اندیشه برنامه‌ریزان و کارشناسان در ۹ مرحله ارائه گردید.

فرآیند پیشنهادی برای به‌روزرسانی فرایند برنامه‌ریزی به‌خصوص در عرصه‌های شهری و منطقه‌ای مبتنی بر رویکرد هنجاری است. در این فرآیند شناخت وضع موجود پایه اصلی برنامه‌ریزی است و براساس این شناخت، مسائل کلیدی منطقه برنامه‌ریزی، اعم از توانمندی‌ها، ضعف‌ها، قابلیت‌ها و محدودیت‌ها استخراج شده و در مرحله سوم درخصوص مسائل کلیدی منطقه مورد مطالعه، آینده‌نگاری کلی در سطوح جهانی و ملی انجام و به ترسیم چشم‌انداز و تعیین حوزه‌های هدف منتهی می‌گردد. با تعیین حوزه‌های هدف، امکان تهیه سبد سناریوها و راهبردهای هر سناریو برای برنامه‌ریز فراهم می‌گردد که تدوین راهبردهای پابرجا زمینه و چارچوب مناسبی را برای هدف‌گذاری‌های کیفی، کمی و سیاست‌گذاری به‌وجود می‌آورد. در فرایند برنامه‌ریزی پیشنهادی، انجام فعالیت برنامه‌ریزی در ۹ مرحله به شرح شکل ذیل پیشنهاد می‌گردد.



شکل ۳. فرایند پیشنهادی برنامه‌ریزی منطقه‌ای (رویکردی نو در برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای)

مرحله اول: شناخت وضع موجود منطقه

در این مرحله همانند برنامه‌ریزی سنتی، شرایط منطقه مورد مطالعه از گذشته تا حال مورد بررسی قرار می‌گیرد. داده‌های مربوط به محدودیت‌ها، قابلیت‌ها و امکانات طبیعی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دهه‌های اخیر گردآوری، طبقه‌بندی و مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

با اتکا به روش‌های برنامه‌ریزی و برای جامع‌نگری از ظرفیت‌ها و محدودیت‌های منطقه با بهره‌گیری از روش STEEPVL تصویربرداری از وضعیت محیط طبیعی، ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی، زیربناها و نظام اداری و سیاسی تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی صورت می‌گیرد.

جدول ۱. موضوعات مهم برای مطالعات وضع موجود منطقه

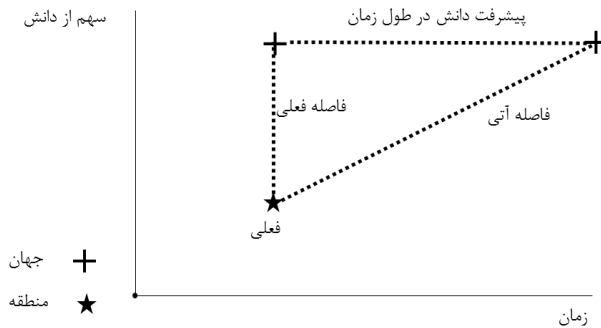
زمینه‌های اصلی	STEEPVL
تنوع مباحث در این حوزه زیاد است. تحلیل ویژگی‌های جمعیت از قبیل پراکندگی و تراکم، وضعیت مهاجرت، رشد جمعیت، نظام شهری و روستایی و کارکرد آن از جمله موضوعات مورد توجه این بخش است.	اجتماعی (Social)
فناوری‌های در دسترس و فناوری‌های در حال ظهور مورد بررسی قرار گیرد و تأثیر فناوری‌های نوظهور بر سبک زندگی، تغییر در ابعاد و کیفیت آن رصد شود.	فناوری‌ها (Technological)
ویژگی‌های طبیعی از قبیل پستی و بلندی‌ها، منابع خاک و زمین‌شناسی، اقلیم، منابع آب، ارزیابی توان اکولوژیک، ظرفیت برد و ردیای اکولوژیک. مهم‌ترین بخش مطالعات حوزه استخراج مدل مناسب توان اکولوژیک برای منطقه و محاسبه ظرفیت تحمل محیطی یا ظرفیت برد است.	محیط زیست (Environmental)
بررسی ساختار اقتصادی بخش‌های مختلف استان (کشاورزی، صنعتی، خدماتی، بازرگانی و ...)، ویژگی‌های زیربنایی (برق، آب، گاز و ...) کارکرد مناطق ویژه و ساختار فضایی توزیع فعالیت‌ها و شبکه‌ها در سطح منطقه از اولویت‌های تمرکز این بخش در مطالعات وضع موجود است.	اقتصادی (Economical)
نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سطح منطقه برنامه‌ریزی مورد بررسی قرار می‌گیرد و شامل NGO ها و شبکه‌های اداری سلسله‌مراتبی از سطح ملی تا محلی است. همچنین ابعاد سیاسی منطقه برنامه‌ریزی و جایگاه استراتژیک منطقه تحلیل می‌گردد.	سیاسی (Political)
بررسی ویژگی‌های فرهنگی از جمله فرهنگ کار، فرهنگ مشارکت، فرهنگ توسعه‌طلبی، نوآوری، سرمایه اجتماعی، NGO ها و ارزش‌های اصیل حاکم بر جامعه از جمله مواردی هستند که در این بخش باید مورد توجه قرار گیرند.	ارزش‌ها (Values)
مقررات و قوانین حاکم بر منطقه، اسناد الزام‌آور فرادست، مقررات ویژه منطقه‌ای مورد تحلیل قرار می‌گیرد.	مقررات (Law)

مرحله دوم: تعیین موضوعات کلیدی منطقه

اگر شناسایی موضوع، براساس مطالعات وضع موجود قدم اول باشد، تهیه فهرست عوامل کلیدی که بر موفقیت یا شکست اثر می‌گذارند قدم دوم است. (علیزاده، ۱۳۸۷: ۱۵۲) در این مرحله براساس خروجی اطلاعات شناخت وضع موجود، مسائل کلیدی منطقه استخراج شده و نقاط قوت و ضعف منطقه در مورد مسائل کلیدی مورد بحث قرار می‌گیرد. مثلاً ممکن است مسائل کلیدی یک منطقه برنامه‌ریزی، مسائلی همچون تأمین پایدار آب، بهره‌وری تولید در بخش کشاورزی، تأمین انرژی برای صنایع، تمرکز در کلان‌شهرها، نیروی جوان و بیکار باشد. برای این مرحله، از روش‌هایی نظیر تحلیل تأثیرات متقابل و نرم‌افزارهایی مانند میک‌مک (Micmac) استفاده می‌شود. (ویمر، ۲۰۰۶)

مرحله سوم: آینده‌نگاری

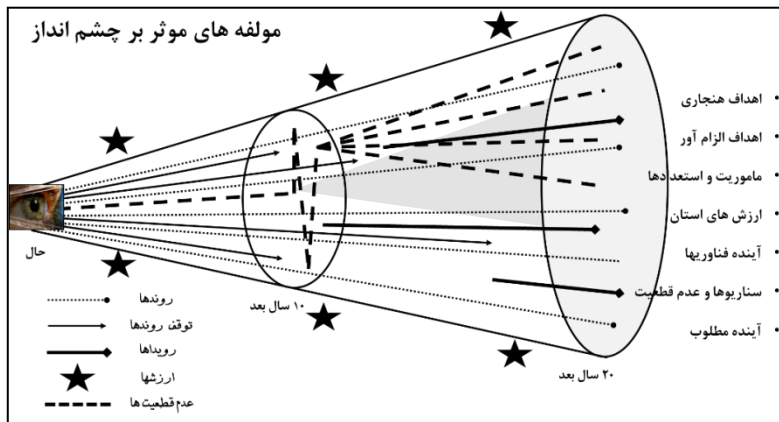
آینده‌نگاری یکی از اصلی‌ترین مراحل فرآیند برنامه‌ریزی پیشنهادی است که ضرورتاً باید بعد از شناخت وضع موجود و تعیین مسائل کلیدی منطقه به آن پرداخته شود. در این مرحله، آینده‌نگاری تحولات جهانی و ملی با محوریت مسائل کلیدی منطقه برنامه‌ریزی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد؛ (فورن، ۲۰۰۱) برای مثال این احتمال وجود دارد که در عرصه جهانی درخصوص دستیابی به انرژی پاک و یا استفاده بهینه از آب سالم آشامیدنی راهکارهای جدیدی براساس تکنولوژی‌های جدید در حال وقوع باشد که آگاهی از آنها امکان برنامه‌ریزی مناسب‌تر و صحیح‌تر را برای برنامه‌ریز فراهم می‌کند. لازم است برنامه‌ریز در فرایند برنامه‌ریزی، رصد مناسبی از هم‌افزایی احتمالی علوم ژنتیک، نانوتکنولوژی، بیوتکنولوژی، هوش مصنوعی و سایر علوم داشته باشد و تأثیر آن را بر سبک زندگی بشر و مختصات آن در آینده مورد ملاحظه قرار دهد. بنابراین برنامه‌ریز با مطالعه روند تحولات دانش روز، نسبت به تعریف مختصات فعلی منطقه و مختصات آینده جهان اقدام می‌کند و فاصله کنونی منطقه را با فاصله روز جهان پیشرفته از یک طرف و با فاصله آینده ۲۰ ساله جهان پیشرفته از طرف دیگر ترسیم می‌کند. لذا این مرحله از فرآیند برنامه‌ریزی، ضمن کمک به شناخت محیط پیرامون، پل ارتباط مسائل کلیدی منطقه و ترسیم چشم‌انداز منطقی و معقول برای منطقه است.



شکل ۴. شناسایی مختصات فعلی و آینده منطقه برنامه‌ریزی در مقایسه با روندهای جهانی

مرحله چهارم: تدوین اهداف بنیادین و ترسیم چشم‌انداز منطقه

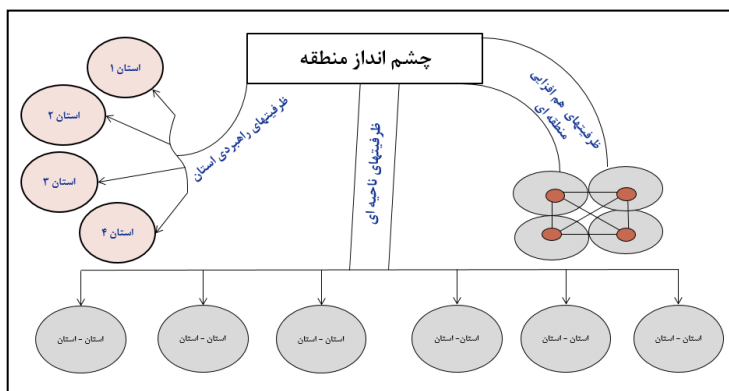
ترسیم چشم‌انداز یا «چشم‌اندازسازی»؛ از طریق احصاء سطح خواسته‌های جامعه محلی و مطابق با مأموریت‌های ملی و منطقه‌ای صورت می‌گیرد. در تدوین چشم‌انداز ملاحظه اهداف هنجاری به عنوان خواسته‌های جامعه از برنامه‌ریزی، اهداف الزام‌آور به عنوان رویکرد وفادارانه اسناد بالادستی، ارزش‌های جامعه و مأموریت‌های ملی مورد انتظار از منطقه از اهمیت بالایی برخوردار است. همچنین لازم است تأثیر فناوری‌های آینده بر مختصات زندگی آینده بشر و آینده تصویر شده برای محدوده جغرافیایی مورد ملاحظه قرار گیرد.



شکل ۵. مؤلفه‌های مؤثر بر چشم‌انداز

با توجه به اینکه نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین مستلزم تعامل برنامه‌ریزی از بالا به پایین و پایین به بالاست، لازم است در تدوین چشم‌انداز توسعه استان، جایگاه سطح بالاتر، یعنی منطقه و سطح ملی مورد ملاحظه قرار گیرد. برای تعامل برنامه‌ریزی در سه سطح ملی،

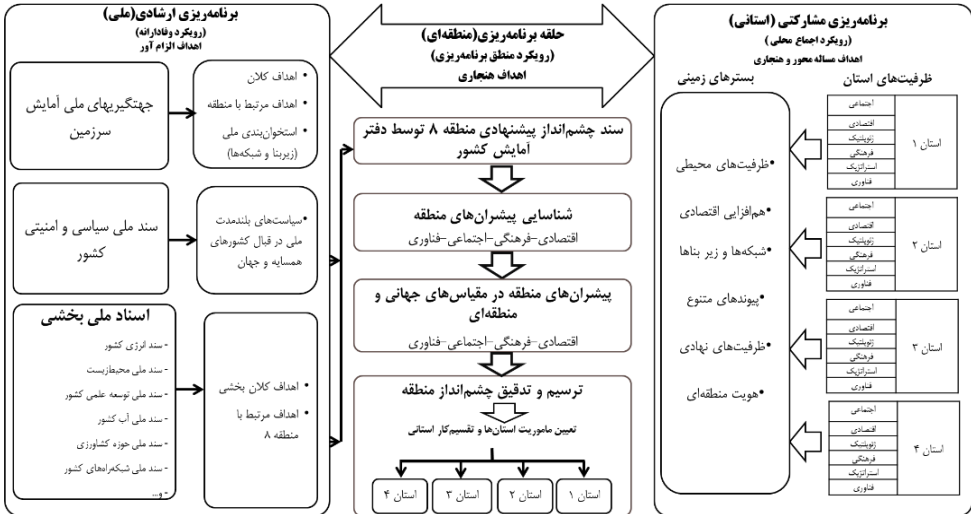
منطقه‌ای و محلی، فرایند شکل شماره ۶ پیشنهاد شده است. اگر مبنای برنامه‌ریزی، منطقه‌بندی همگن باشد که به‌تازگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ایران را به ۱۰ منطقه همگن تقسیم کرده است، آنگاه می‌توان فلوچارت هم‌افزایی درون منطقه‌ای زیر را برای تدوین چشم‌انداز همگراساز و افزایش تعامل بین استان‌های هر منطقه مورد توجه قرار داد.



شکل ۶. سازمان‌دهی درون منطقه‌ای تدوین چشم‌انداز منطقه‌ای

در این فرایند، چشم‌انداز ملی و مأموریتی که سند آمایش ملی برای هر منطقه مشخص کرده است، به‌عنوان معیار همگرایی درون منطقه‌ای قرار می‌گیرد. در این همگرایی، سه نوع هم‌افزایی لازم است انجام شود. نخست هم‌افزایی منطقه‌ای، به این معنا که عناصر مهم همگراسازی همه استان‌های یک منطقه با هم مورد بررسی قرار گیرد. به عنوان مثال می‌توان به کریدورهای ارتباطی بین استان‌ها اشاره کرد. دوم هم‌افزایی ناحیه‌ای است که برای تقویت پیوند دوه‌دو استان‌ها انجام می‌شود. سوم محورهای تخصصی هر استان است که شامل عناصر و فعالیت‌های انحصاری و ظرفیت‌های تخصصی هر استان است.

البته لازم به ذکر است که اگرچه تدوین چشم‌انداز مناطق در یک تقسیم کار ملی به شیوه برنامه‌ریزی از بالا به پایین تهیه می‌شود ولی لازم است در پروسه تدوین چشم‌انداز منطقه‌ای از دانش مدیریت محلی نیز استفاده شده و در یک رویکرد تعاملی بالا به پایین و پایین به بالا و برنامه‌ریزی مشارکتی طبق شکل شماره ۷، چشم‌انداز مناطق تهیه گردد.



شکل ۷. الگوی پیشنهادی برای تدوین چشم‌انداز منطقه بر اساس اسناد ملی

مرحله پنجم: عدم قطعیت‌ها و سناریوهای آینده

تحقق چشم‌انداز، نقطه هدف راهبردهای برنامه‌ریزی است. ولی ساده‌نگاری است که تحقق آن را با یک فرایند ساده برنامه‌ریزی راهبردی با راهبرد و سیاست و پروگرام‌هایی برنامه‌ریزی کنیم. برای فعالیت در دنیای سرشار از عدم قطعیت، مدیران و برنامه‌ریزان باید مفروضات خود را درباره پیشرفت و توسعه با پرسش‌های فراوان «اگر این طور شود چه؟» به چالش بکشند تا بتوانند دنیای آینده را واضح‌تر ببینند. بنابراین برنامه‌ریز بایستی تمام احتمالات پیش رو را رصد کرده و با ابزار سناریونویسی تصاویر آینده، راهبردهای پابرجا ارائه دهد.

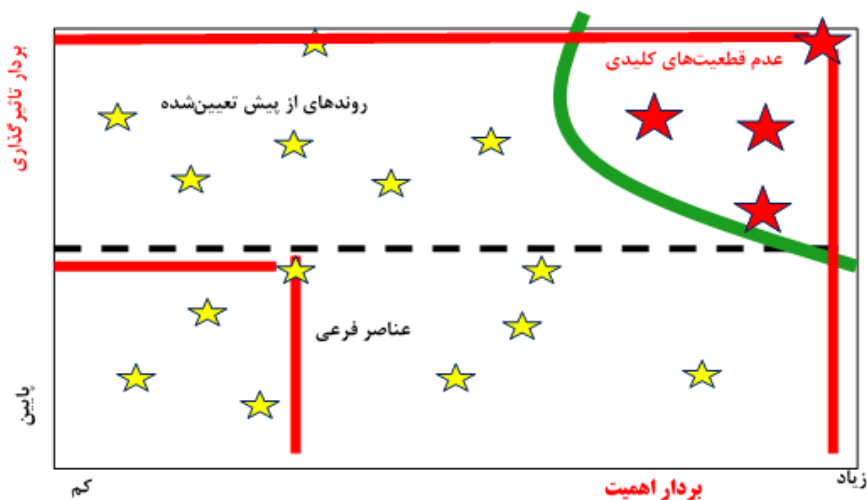
برای رسیدن به چشم‌انداز، طبیعتاً هر منطقه‌ای، چالش‌های جدی پیش رو خواهد داشت. چالش‌هایی که بیشتر به پیش‌بینی‌ناپذیر بودن آینده و پیش‌بینی‌ناپذیر بودن رفتار بازیگران مؤثر بر فرایند توسعه منطقه‌ای مربوط می‌شوند. با این حال چون بسیاری از فروض برنامه‌ریزی غیرقطعی است، به‌ناچار باید برنامه‌ریزی بر رویکردهای آینده‌نگاری و سناریونویسی متکی باشد؛ برخلاف زمانی که فروض برنامه‌ریزی قطعی‌اند و می‌توان از روش‌های پیش‌بینی استفاده کرد.

یکی از سخت‌ترین مراحل برنامه‌ریزی منطقه‌ای سناریومینا، سناریونویسی است. استخراج عوامل مؤثر بر فرایند توسعه منطقه، بررسی روند و جهت هر عامل در منطقه، سیاست‌های ملی و منطقه‌ای الزام‌آور درخصوص عوامل توسعه منطقه، شناسایی نیروهای پیش‌ران عامل‌ها و بررسی میزان قطعیت یا عدم قطعیت آنها از جمله مواردی است که برای تهیه مقدمات سناریونویسی لازم است.

جدول ۲. مؤلفه‌های کلیدی و فرایند کلی استخراج عدم قطعیت‌ها

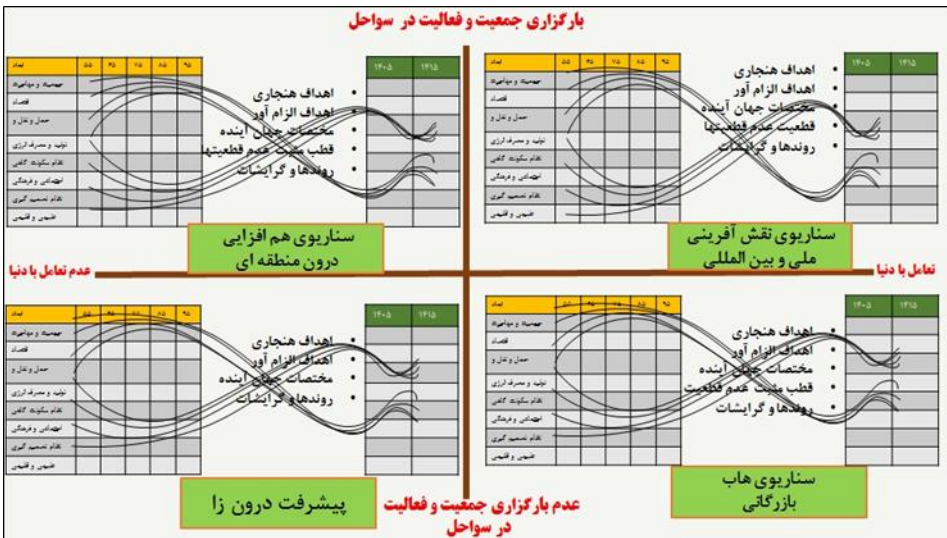
برنامه ریزی ابعاد	مؤلفه‌ها و عاملها	روندها و گرایشات	سیاستهای کلی ملی و منطقه ای	نیروهای پیشران	وجود و پیشرانها	ارزشیابی پیشرانها	استخراج عدم قطعیت‌ها
جمعیت و مهاجرت	رشد جمعیت ضریب شهرنشینی مهاجران وارد شده مهاجران خارج شده بار تکفل نرخ بیکاری	افزایش افزایش شدید افزایش کاهش افزایش کاهش	جهت گیری ملی آمایش سرزمین	یارگذاری جمعیت در سواحل پیری جمعیت نرخ باروری	مثبت- منفی افزایش - کاهش افزایش - کاهش	عدم قطعیت عدم قطعیت	
ساختار تولید	رقابت پذیری تولید صنعتی صادرات	کاهش کاهش افزایش	جهتگیری آمایش اسناد بخشی	بهره وری تعامل اقتصادی یا دنیا	افزایش - کاهش افزایش - کاهش	عدم قطعیت عدم قطعیت	
حمل و نقل						عدم قطعیت	
انرژی							
نظام سکونتگاهی						عدم قطعیت	
اجتماعی فرهنگی						عدم قطعیت	

زمانی که تعداد عدم قطعیت‌ها بیشتر باشد، برای یافتن عدم قطعیت‌های بحرانی و یا عدم قطعیت‌های خیلی مهم، لازم است تمام عدم قطعیت‌ها در یک بردار میزان عدم قطعیت و بردار میزان تأثیرگذاری سنجیده شوند. عدم قطعیت‌هایی که بیشترین عدم قطعیت و همزمان بیشترین تأثیرگذاری را در نظام توسعه منطقه داشته باشند، به‌عنوان بااهمیت‌ترین و مهم‌ترین عدم قطعیت‌ها شناخته می‌شوند. البته این بردار می‌تواند بردار اهمیت- تأثیرگذاری نیز تعریف شود، یعنی هر عدم قطعیت چقدر در معادله برنامه‌ریزی برای منطقه اهمیت دارد و از طرف دیگر چقدر در معادله برنامه‌ریزی منطقه تأثیرگذار است. (شکل ۸)



شکل ۸. بردار تأثیرگذاری - اهمیت برای تعیین عدم قطعیت‌های کلیدی

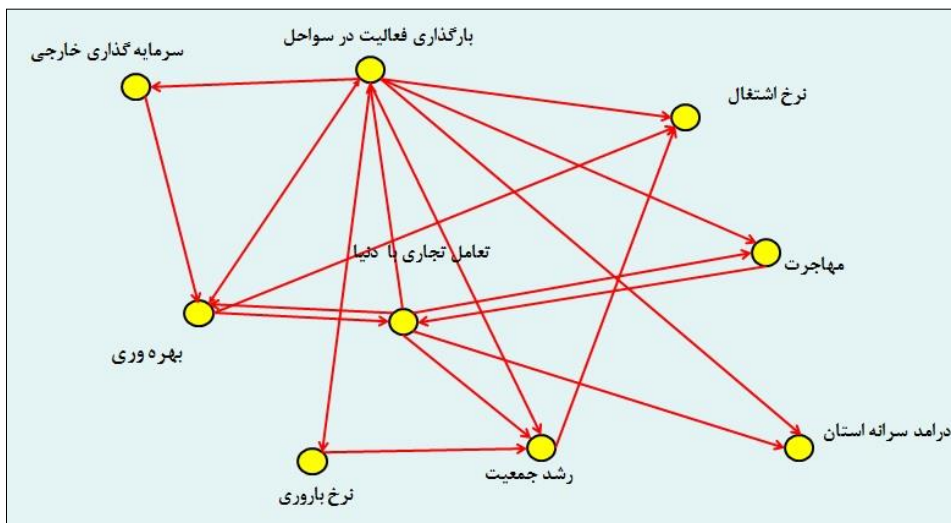
با توجه به تعداد عدم قطعیت کلیدی، می‌توان از بردار دو بعدی، سه بعدی (مکعبی) یا چند سطحی استفاده کرد، ولی به طور معمول، تعداد دو یا سه عدم قطعیت کلیدی انتخاب می‌شود تا چهار یا هشت فضای سناریو طراحی و شرایط هر سناریو مورد بررسی دقیق قرار گیرد. برای تصویرپردازی فضای منطقه در افق هر سناریو، چشم‌انداز ترسیم‌شده معیار تصویرپردازی از آینده منطقه خواهد بود. اگر در فضای دوبرداری مثبت، برنامه‌ای برای رسیدن به چشم‌انداز مدنظر باشد طبیعی است مسیر آسان‌تری برای راهبردنویسی خواهد بود. مشکل زمانی است که رسیدن به چشم‌انداز به عنوان هدف ایدئال همراه با ابعاد منفی عدم قطعیت‌ها و در سناریوی بدترین حالت ممکن مدنظر باشد که استراتژی‌های متفاوت‌تری برای تحقق چشم‌انداز لازم خواهد داشت. براساس بار معنایی و کیفیت آینده در هر سناریو می‌توان اسم مناسب برای هر سناریو نیز انتخاب کرد. معمولاً از اسامی فانتزی برای این کار استفاده می‌کنند ولی بهتر است در برنامه‌ریزی منطقه‌ای نام‌گذاری سناریوها مبتنی بر جایگاهی باشد که تحقق آن سناریو در آینده می‌تواند برای منطقه به ارمغان بیاورد.



شکل ۹. سناریوهای چهارگانه برنامه‌ریزی با دو عدم قطعیت

زمانی که بافت هر سناریو مشخص شد، می‌توان تصویر بازتاب فضای روابط علی معلولی متغیرها با لحاظ چشم‌انداز و اهداف کلان منطقه را ارائه داد. همچنین می‌توان تصویر استخوان‌بندی کلان منطقه را در قالب داستان آن سناریو نشان داد. این تصاویر مبتنی بر اثرگذاری عدم قطعیت‌ها بر روندها است.

بعد از تعریف مختصات هر سناریو در افق برنامه‌ریزی زنجیره علی و معلولی بافت سناریوها استخراج و روابط بین مؤلفه‌های کلیدی سنجیده می‌شود. جهت و شدت رابطه بین مؤلفه‌ها راهنمای یافتن لنگرگاه‌های اصلی و سیگنال‌هایی برای هدایت درست برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای و تدوین راهبردهاست.



شکل ۱۰. زنجیره علی - معلولی بافت سناریوها

داستان هر سناریو مختصات خاصی دارد که شامل بازیگران متفاوت، رویدادهای متفاوت، صحنه‌های متفاوت، پشتوانه‌های متفاوت و انگیزه‌های متفاوت است. بنابراین پازل به پازل توصیف سناریوها در کنار هم قرار می‌گیرند تا به برنامه‌ریز برای ارائه راهبردهای مناسب جهت تحقق چشم‌انداز کمک کند.

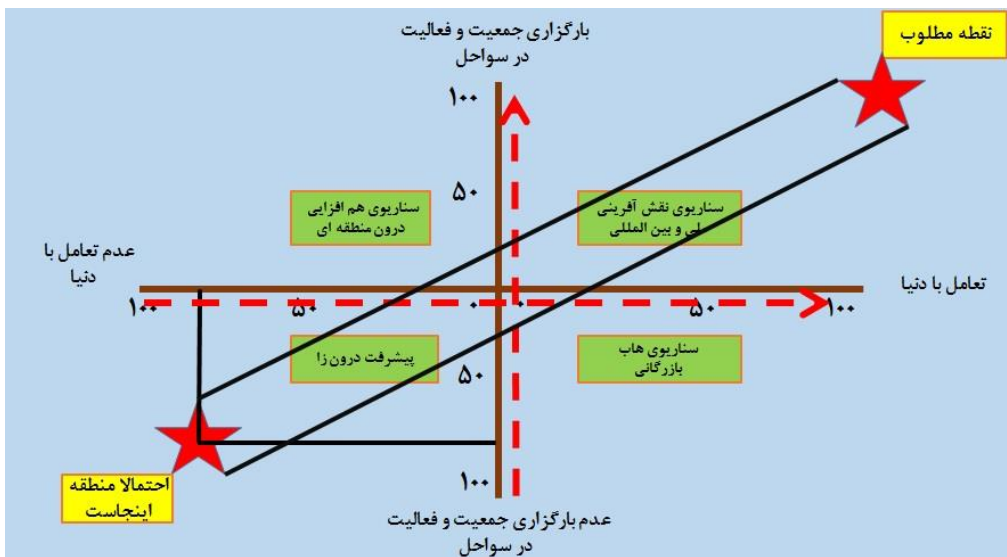
جدول ۳. توصیف سناریوهای چهارگانه پیش روی منطقه

سناریوی پیشرفت درون‌زا	سناریوهای بازرگانی	سناریوی هم‌افزایی منطقه‌ای	سناریوی نقش‌آفرینی ملی و منطقه‌ای	زمینه توصیف سناریوها		
				چه کسی؟	چه چیزی؟	بازیگران
.....	وزارت دفاع، استانداری، وزارت صمت، مناطق آزاد، سازمان برنامه و بودجه	نهادهایی که منطقه را به جلو می‌رانند؟	چه کسی؟	بازیگران
.....	بارگذاری ۵ میلیون نفر جمعیت در سواحل	چه اتفاقاتی در حال روی دادن است؟	چه چیزی؟	رویدادها
.....	در ۲۰ سال آینده	چه زمانی روی می‌دهد؟	چه زمانی؟	زمان
.....	در منطقه	اتفاقات کجا روی می‌دهند؟	کجا؟	صحنه
.....	سرمایه‌گذاری - حمایت محلی - مدیریت یکپارچه استانی	چه پشتوانه‌ای برای اجرا لازم است؟	چگونه؟	پشتوانه
.....	الزامات ملی - ظرفیت‌های استانی - خواسته‌های استان	چرا این اتفاقات روی می‌دهد؟	چرا؟	انگیزه‌ها

مرحله ششم: تدوین راهبردها و تعیین راهبردهای پابرجا

اکنون برنامه‌ریز با سه سؤال کلیدی مواجه است. با وجود این عدم قطعیت‌ها چطور باید راهبردهایی تدوین شود تا منطقه را به چشم‌انداز ترسیم‌شده برساند؟ چطور باید سازمان فضایی افق منطقه طراحی شود؟ آیا از بین چهار سناریو، سناریوی خاصی باید اجرا شود یا همزمان همه سناریوها باید اجرا شوند؟

یکی از سخت‌ترین مراحل برنامه‌ریزی راهبردی سناریومینا، تدوین راهبردها از فضای سناریوهای مبتنی بر عدم قطعیت‌ها است. ابتدا برای هر سناریو راهبردهای اختصاصی تدوین می‌شود. برای رسیدن به راهبردهای پابرجا (که با کمترین آسیب می‌تواند منطقه را به سمت چشم‌انداز رهنمون شود) سبد راهبردهای متنوع هر چهار سناریو از غربالگری ابزارهای خاصی عبور کرده و راهبردها به جهت تناسب با چشم‌انداز و استفاده از ظرفیت‌های استان و منطقه مورد ارزشیابی قرار می‌گیرد. هدف از انجام مطالعات سناریوپردازی، یافتن مسیری درست برای رسیدن به چشم‌انداز است. لازمه این کار طراحی دالان استراتژی برای عبور از عدم قطعیت‌ها به چشم‌انداز افق است؛ راهبردهایی که بتواند پایداری و انطباق لازم با همه سناریوها را داشته باشد و بتواند در مسیر رسیدن به چشم‌انداز با اطمینان بیشتری حرکت کند.



شکل ۱۱. طراحی دالان استراتژی

برای این کار ابتدا متناسب با هر سناریو، راهبردهای لازم در محورهای جمعیت و مهاجرت، ساختار تولید، حمل و نقل و ارتباطات، تولید و توزیع انرژی، نظام سکونتگاهی، نظام اجتماعی - فرهنگی، نظام تصمیم گیری و نظام زیست محیطی استخراج می شود و در ادامه میزان تناسب تمام راهبردهای سناریوهای چهارگانه با اهداف چشم انداز منطقه مورد بررسی قرار می گیرد. هدف این بخش شناسایی راهبردهای پابرجا، پایدار و متناسب با تمام سناریوهاست. برای درک بهتر اهمیت هر راهبرد می توان از روش WUS (Want-Utilize-Should) استفاده کرد. این روش بر سه محور اصلی استوار است:

خواسته منطقه: آیا این راهبرد در مسیر مطلوب استان حرکت می کند؟

تطابق با آینده: آیا با چشم انداز و محیط آینده تطابق دارد؟

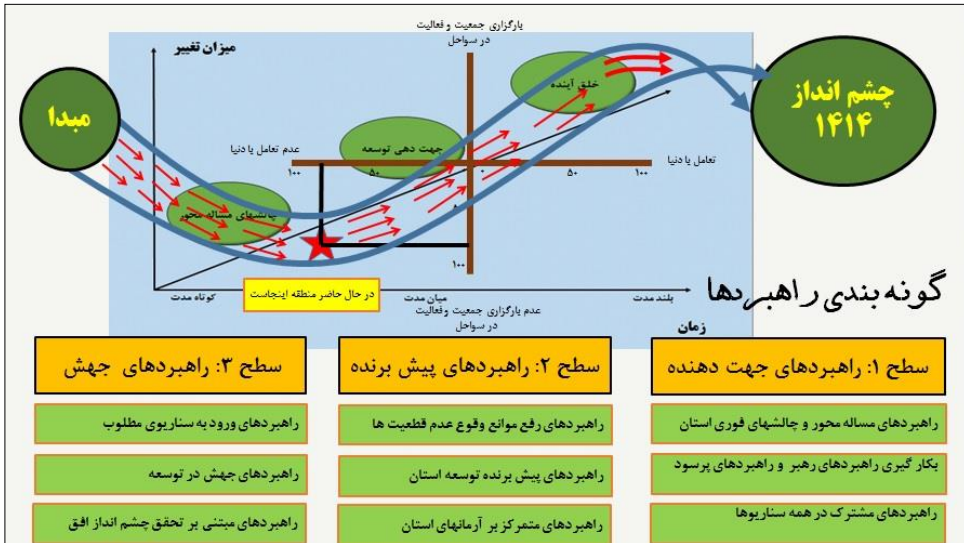
به کارگیری: آیا از توانایی ها و سرمایه های موجود استان استفاده می کند؟

البته فراتر از این سه مؤلفه برای ارزیابی سازگاری راهبردها با چشم انداز استان، مأموریت های استان، اهداف بنیادین و یا سایر ویژگی های مهم منطقه می توان مواردی را به روش WUS اضافه کرد یا برخی شاخصه های کیفی نظیر مطلوبیت راهبرد و یا امکان پذیری راهبرد را نیز می توان به مجموعه فوق اضافه کرد تا خروجی راهبردها از پابرجایی بالا و سازگاری بالایی با همه سناریوها برخوردار باشد.

جدول ۴. بررسی میزان پابرجایی راهبردها با روش (WUS)

رویدادها	خواسته استان	تطابق با آینده استان	به‌کارگیری توانایی استان	نوع راهبرد
توازن جمعیت در پهنه استان	★	★	★	راهبرد پابرجا
تمرکززدایی از مرکز استان	★	★	★	راهبرد پابرجا
توسعه صادرات کشاورزی	★	★	★	-
ارتقاء نقش اقتصاد دانش‌بنیان	★	★	★	راهبرد پابرجا
برندسازی گردشگری منطقه	★	★	★	-

از میان راهبردهای مورد بررسی قرارگرفته، راهبردهایی که بیشترین انطباق را با شاخص‌های WUS داشته باشند تحت عنوان راهبردهای پرسود طبقه‌بندی می‌شوند. راهبردهای پرسود بیشترین سود و نقطه مطلوب و بهینه شروع برنامه‌ریزی است که امکان بهره‌گیری از حداکثر ظرفیت منطقه را فراهم می‌کند، درحالی‌که کمترین تأسّف را از وقوع هر نوع سناریو برای برنامه‌ریزان فراهم می‌آورد. کمترین تأسّف به این معنی است که هر سناریویی اتفاق بیفتد راهبردها طوری چیده شده‌اند که مزایایی برای جامعه در آن سناریو فراهم خواهد آمد و اظهار تأسّف کمتری بین مدیران به‌وجود خواهد آورد. همچنین برای شناسایی راهبردهای راهبر، می‌توان همه راهبردها را در یک ماتریس متقاطع در مقابل هم قرار داد و تأثیر هر راهبرد را بر تقویت یا تضعیف سایر راهبردها براساس طیفی از میزان تأثیرگذاری (صفر تا سه) سنجید. از نتیجه تأثیر و تأثر راهبردها بر هم می‌توان راهبردهای راهبر و محورهای راهبردی را استخراج نمود. محورهای راهبردی (دالان استراتژی) حاصل شدت رابطه بین راهبردهایی است که تعامل بسیار بالایی با هم داشته و تأثیر زیادی بر حرکت یا توقف سیستم توسعه منطقه‌ای دارند. در این مرحله، برنامه‌ریز می‌کوشد بین راهبردهای پابرجا و چالش‌های مهم منطقه تناسب برقرار کرده و اولویت راهبردها را مشخص کند. وظیفه برنامه‌ریز در اولویت قرار دادن راهبردهایی است که به حل مشکلات فعلی منطقه می‌پردازند. در اولویت‌های بعدی راهبردهای جهت‌دهنده و جهش متناسب با روند پیشرفت منطقه قابل استفاده خواهد بود. به بیان دیگر راهبردهای پابرجا به سه نوع راهبرد جهت‌دهنده، راهبرد پیش‌برنده و راهبرد جهش‌دهنده منطقه به سمت چشم‌انداز تقسیم و اولویت‌بندی می‌شوند.



شکل ۱۲. گونه بندی راهبردهای دالان استراتژی

مرحله هفتم: سیاست گذاری و تعیین اهداف کمی و کیفی

با مشخص شدن راهبردهای پابرجا و راهبردهای پرسود در برنامه ریزی منطقه با ملاحظه تمام سناریوهای ممکن در آینده منطقه، سیاست های اجرایی شدن راهبردهای پابرجا برای رسیدن به آینده مطلوب تدوین شده و اهداف کمی مترتب بر آن قابل طراحی و تنظیم است.

مرحله هشتم: تدوین پروگرام های اجرایی

پروگرام ها، مجموعه ای از پروژه های اقتصادی و اجتماعی اند که نقش محرک را برای یک منطقه ایفا می کنند. پروگرام های اجرایی معمولاً به صورت یک بسته جامع ارائه می شود. مثلاً ایجاد تأسیسات فرآوری مس، تنها احداث یک کارگاه صنعتی تولید مس نیست؛ بلکه در قالب یک پروگرام شامل پروژه های بزرگتری نظیر شبکه حمل و نقل، تأمین انرژی، اسکان جمعیت کارگری، منابع آب و دهها پروژه دیگر می شود که به فرآوری تولید و فروش نهایی کمک می کند. پروگرام های منطقه می توانند در سه محور مورد ارزیابی قرار بگیرند:

- پروگرام های در دست اجرای دستگاه های اجرایی منطقه و یا کشور در آن منطقه.
- پروگرام های برنامه ریزی شده برای اجرای دستگاه های اجرایی یا کشور در آن منطقه.
- پروگرام های مکمل دو بند اول که منطقه را به سمت چشم انداز ترسیم شده هدایت می کند.

مرحله نهم: اجرا و پایش

در این مرحله امکان پایش مستمر روند توسعه منطقه و نحوه تعامل دستگاه‌های اجرایی در سازماندهی و مدیریت یکپارچه منطقه مورد توجه قرار می‌گیرد. یکی از مشکلات جدی مناطق در برنامه‌ریزی توسعه، وجود دستگاه‌های موازی مسئول توسعه و بعضاً تضاد بین دستگاه‌های اجرایی در برنامه توسعه است که در مرحله اجرا لازم است ملاحظات لازم در این خصوص صورت گیرد.

۴- نتیجه‌گیری

چالش‌های جدی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین در تعامل با علوم نوظهور، باعث هم‌افزایی و تقویت دانش برنامه‌ریزی منطقه‌ای شده است. امروزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای با مفاهیم آینده‌پژوهی و آینده‌نگاری عجین شده و تولد علم نوظهوری به نام آینده‌نگاری منطقه‌ای در مراکز علمی و تحقیقاتی در حال شکل‌گیری و بسط مبنایی است. آینده‌پژوهی از دو منظر به کمک دانش برنامه‌ریزی منطقه‌ای آمده است. نخست از طریق اصلاح بینش برنامه‌ریزی درخصوص نحوه تصویرپردازی از آینده به‌عنوان رهیافتی آینده‌پژوهانه و دوم تکنیک‌ها و ابزارهای خاص آینده‌پژوهی که کاربرد فراوانی در تحلیل مسائل و موضوعات منطقه‌ای دارند. برنامه‌ریزان منطقه‌ای درواقع یوزر و کاربر دانش آینده‌پژوهی بوده و از این علم به نحو مطلوب برای ارتقاء کیفی برنامه‌ریزی منطقه‌ای بهره برده‌اند. اینکه دانش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در مقابل تا چه حد به حوزه آینده‌پژوهی کمک کرده است، سؤالی است که جواب آن را باید از آینده‌پژوهان پرسید.

این مقاله تلاش کرد تا با ارائه مدلی، رهیافت آینده‌پژوهی و تکنیک‌های آینده‌پژوهی را برای مطالعات آمایش سرزمین مناطق به‌عنوان مصداق اصلی دانش برنامه‌ریزی منطقه‌ای به‌کار ببندد و سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی را از نگاه راهبردی صرف اصلاح و به بینش آینده‌پژوهانه مبتنی بر برنامه‌ریزی راهبردی سناریو محور ارتقاء دهد.

اگرچه دیدگاه‌های متعدد و گاه متضادی درخصوص شیوه بهره‌گیری از سناریو در برنامه‌ریزی منطقه‌ای وجود دارد، اما مقایسه بسیاری از آنها با منابع معتبر نشان می‌دهد که روش پیشنهادی این مقاله می‌تواند با دقت بیشتری نسبت به سایر روش‌ها، راه‌گشای بخشی از مسائل مربوط به برنامه‌ریزی در آمایش سرزمین گردد.

کتابنامه

۱. بهشتی، محمدباقر. زالی، نادر (۱۳۹۰). «شناسایی عامل کلیدی توسعه منطقه‌ای با رویکرد برنامه‌ریزی بر پایه سناریو؛ مطالعه موردی: استان آذربایجان شرقی». *برنامه‌ریزی و آمایش فضا*. ۱۵(۱): ۴۱-۶۳.
۲. پیورمحمدی، محمدرضا؛ زالی، نادر (۱۳۸۹). «تحلیل نابرابری‌های منطقه‌ای و آینده‌نگاری توسعه». *مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی*. ۱۵(۳۲): ۲۹-۶۴.
۳. پورمحمدی، محمدرضا و همکاران (۱۳۸۹). «مهندسی مجدد فرایند برنامه‌ریزی با تأکید بر کاربرد آینده‌نگاری». *مجله جغرافیا و توسعه*. ۲۰(۲): ۳۷-۵۸.
۴. زالی، نادر (۱۳۸۸). *آینده‌نگاری توسعه منطقه‌ای با رویکرد برنامه‌ریزی سناریو مینا (نمونه موردی: استان آذربایجان شرقی)*، رساله دکترا. دانشکده جغرافیا و برنامه‌ریزی، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، تبریز: دانشگاه تبریز.
۵. زالی، نادر. سرمست، بهرام (۱۳۹۰). «آینده‌نگاری راهبردی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای با رویکرد سناریونویسی». *مطالعات راهبردی*. ۱۴(۵۴): ۳۳-۵۴.
۶. زالی، نادر (۱۳۹۲). *آینده‌نگاری راهبردی در برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای*. تهران: نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۷. علیزاده، عزیز و همکاران (۱۳۸۷). *سناریونگاری یا برنامه‌ریزی بر پایه سناریوها*. تهران: مؤسسه مطالعات انرژی.
۸. معصومی اشکوری، حسن (۱۳۸۷). *راهنمای علمی برنامه‌ریزی و آینده‌پژوهی*. تهران: انتشارات پیام.
۹. مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۵). *برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)*. تهران: انتشارات پیام سیماگران.
۱۰. ناظمی، امیر؛ قدیری، روح اله (۱۳۸۵). *آینده‌نگاری از مفهوم تا اجرا*. تهران: انتشارات مرکز صنایع نوین.

References

1. Alizadeh, A., Vahidi motlagh, V., Nazemi, A., (1998) *Scenario Planning or scenario base planning*, energy research institute, Tehran, Iran (in Persian).
2. Beheshti, M., Zali, N., (2011). Identification of regional development key factors with scenario base planning approach, case study: East Azerbaijan Province, *The Journal of Spatial Planning*, Vol.15, N.1, PP: 41-63 (in Persian).
3. ERA, (2002) *The Potential of regional foresight. Final report of the STRATA-ETAN expert group*, European research area.

4. Faludi, Andres, (1970). "The planning environment and the meaning of planning". *Regional Studies*, Vol 4, No. 1, pp. 1-9.
5. FOREN, (2001). *A Practical Guide to Regional Foresight*. Foren network, STRATA program.
6. Jovovic, R., Draskovic, M., Delibasic, M., & Jovovic, M. (2017). "The concept of sustainable regional development – institutional aspects, policies and prospects". *Journal of International Studies*, 10(1), 255-266. doi:10.14254/2071-8330.2017/10- 1/18.
7. Kippenberger, T, (1999). "Pitfalls in scenario planning". *The Antidote*, 4 (4), pp: 32-33, <https://doi.org/10.1108/EUM0000000>
8. Mahdizadeh, J., (2006), *Urban Development Strategic planning, (Global experience and Iran situation)* payam simagaran publisher, Tehran, Iran (*in Persian*).
9. Masoumi eshkveri, H.,(1998), *Future studies and Planning guide*, payam publisher, Tehran, Iran (*in Persian*).
10. Myer, Dowell, (2000). Construction the future in planning. *School of policy, planning and development*, university of southern California.
11. Nazemi, A., Ghadiri, R., (2006), *foresight, from concept to implementation*, Tehran, New industry center publish, Tehran, Iran (*in Persian*).
12. Pourmohammadi, M., hoseinzadeh dalir, K., Ghorbani, R., Zali, N.,(2010), Reengineering of planning processes with foresight application, *Journal of geography and development*, N.20, PP: 37-58 (*in Persian*).
13. Pourmohammadi, M., Zali, N.(2010), Regional disparities analysis and, development Foresight, *Journal of Geography and Planning*, Vol. 15, N.32, PP : 29-64(*in Persian*).
14. Twiss, B.c, (1992). *Forecasting for Technologist and engineers, a practical guide for better decisions*. Peter peregrinus, London. United Kingdom.
15. UNIDO, (2004). Foresight methodologies. Textbook, Technology foresight initiative. US Council on Competitiveness, *National Critical Technologies Report*, Washington DC, March 1995.
16. Voros, J, (2003). "A Generic foresight process framework". *Foresight*, vol. 5, no. 3. pp. 10-21.
17. Weimer-Jehle, Wolfgang, (2006). "Cross impact (CIB). Science direct", *Technological forecasting & social change*, vol 73, pp: 334-361.
18. Weith, Thomas and Annekathrin Jacobs and Nadin Gaasch, (2007). A Guide to 'Regional Foresight' for Local Actors, Hinter Land, European Union.
19. Zali, N., (2013), *Strategic Foresight in regional planning and development*, Strategic studies research center, Teharn, Iran (*in Persian*).
20. Zali, N., (2013). "Deconstruction of the planning process in the 21 century", *European Spatial research and Policy*, Volume 20, No.2, pp. 87-98.
21. Zali, N., Ahmadi, Hassan, Faroughi, seyed mohammad, (2013). "An analysis of Regional Distribution in the east azarbaijan province", *journal of urban and environmental engineering*, Vol. 7, N.1, PP 183-194.

-
- 22.Zali, N., Sarmast, B., (2011), Strategic Foresight and Regional policy with scenario planning approach, *Journal of Strategic Studies*, Vol.14, N.54, PP 33-54(*in Persian*).
- 23.Zali, N.,(2009), *Regional development Foresight with scenario base planning approach, case study: East Azarbaijan Province*,Ph.D Thesis, Department of Geography and urban planning, university of Tabriz, Tabriz, Iran(*in Persian*).
- 24.Zali, N.,Rabbani Taha, Vahidi Motti, Victor, (2015). “Application of Prospective Structural analysis for identification of strategic variables in the future development of baneh city in Iran”, *European Spatial research and Policy*, Volume 22, No.1, p. 153.