



ریاست جمهوری
سازمان برنامه و بودجه کشور
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان خراسان رضوی



سازمان جهاد دانشگاهی
استان خراسان رضوی

طرح پژوهشی

بازنگری مطالعات و سند آمایش استان خراسان رضوی

کارفرما: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان خراسان رضوی

مجری: سازمان جهاد دانشگاهی خراسان رضوی

بخش دوم - برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری

۱۳- نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان

زمستان ۱۴۰۱

فهرست مطالب

| عنوان | صفحه |
|---|------|
| ۱۳- نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان | ۱ |
| ۱۳-۱- نظام اجرایی آمایش استان | ۳ |
| ۱۳-۱-۱- تحلیل وضعیت سازمان اجرایی و مدیریت آمایش استان | ۳ |
| ۱۳-۱-۱-۱- مرجع تصمیم گیری در خصوص برنامه آمایش استان | ۴ |
| ۱۳-۱-۱-۲- برنامه ریزی و تصمیم سازی در خصوص برنامه آمایش استان | ۶ |
| ۱۳-۱-۱-۳- اجرای برنامه آمایش استان | ۱۰ |
| ۱۳-۱-۱-۴- پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان | ۱۱ |
| ۱۳-۱-۱-۵- نقش سازمان های آمایشی در استان | ۱۱ |
| ۱۳-۱-۱-۶- آسیب شناسی نظام برنامه ریزی و تصمیم گیری | ۱۴ |
| ۱۳-۱-۱-۷- آسیب شناسی در حوزه نظام مدیریت و اجرا | ۱۶ |
| ۱۳-۱-۲- طراحی نظام مدیریت آمایش استان | ۲۱ |
| ۱۳-۱-۲-۱- تبیین اصول موثر در مدیریت سرزمین | ۲۱ |
| ۱۳-۱-۲-۲- مدیریت آمایش و مولفه های آن با تاکید بر استان خراسان رضوی | ۲۴ |
| ۱۳-۱-۲-۳- تدوین سازوکارهای اجرایی آمایش استان | ۲۸ |
| ۱۳-۱-۲-۴- ملاحظات جهت اجرای مدل ارایه شده در زمینه مدیریت برنامه ریزی فضایی | ۳۱ |
| ۱۳-۱-۲-۶- چهارچوب توسعه فضایی سطح محلی و شهرها | ۳۳ |
| ۱۳-۱-۳- تدوین برنامه اجرایی ارتقاء ظرفیت و کارایی سازمان اجرایی آمایش استان | ۳۴ |
| ۱۳-۱-۳-۱- زیرساخت های قانونی | ۳۴ |
| ۱۳-۱-۳-۲- زیرساخت فرهنگی | ۳۶ |
| ۱۳-۱-۳-۳- زیرساخت مدیریتی | ۳۸ |
| ۱۳-۱-۳-۴- زیرساخت های فیزیکی | ۴۰ |
| ۱۳-۱-۳-۵- فعالیت های نگهدارنده | ۴۱ |
| ۱۳-۲- نظام اجرایی و پایش آمایش استان | ۴۲ |
| ۱۳-۲-۱- طراحی نظام پایش و ارزشیابی برنامه آمایش در استان | ۴۴ |
| ۱۳-۲-۱-۱- شیوه های پایش و ارزیابی | ۴۶ |

- ۴۷ ۲-۱-۲-۱۳- تدوین خط مشی پایش و ارزیابی
- ۴۸ ۳-۱-۲-۱۳- اهداف خرد
- ۴۹ ۳-۱-۲-۱۳- تعیین معیارها و شاخص های ارزیابی
- ۴۹ ۴-۱-۲-۱۳- اجرای نظام پایش
- ۵۱ ۵-۱-۲-۱۳- ارکان نظام پایش
- ۵۳ ۶-۱-۲-۱۳- کارت امتیازی متوازن مدیریت آمایش
- ۵۴ ۲-۲-۱۳- تدوین چارچوب شاخص های ارزیابی برنامه آمایش استان
- ۵۵ ۱-۲-۲-۱۳- چارچوب شاخص های ذیل اهداف و شاخص های توسعه پایدار سازمان ملل
- ۵۵ ۲-۲-۲-۱۳- چارچوب شاخص های سنجش بهبود فرصت های ساختاری و نهادی قابلیت ساز
- ۶۰ ۳-۲-۲-۱۳- شاخص های ارزیابی دستیابی به اهداف بنیادین برنامه آمایش
- ۶۱ ۴-۲-۲-۱۳- شاخص های ارزیابی میزان تحقق طرح ها و پروژه های پیشنهادی برنامه آمایش
- ۶۱ ۵-۲-۲-۱۳- بازنگری برنامه آمایش استان در چارچوب شاخص های ارزیابی
- ۶۲ ۳-۲-۱۳- تدوین چارچوب گزارش های نظارتی برنامه آمایش استان

فهرست جداول

| عنوان | صفحه |
|--|------|
| جدول 1 ارزیابی وضعیت استان خراسان رضوی از بعد سازمان اجرایی و مدیریت آمایش (سازمان های آمایشی)..... | ۱۲ |
| جدول 2 نقاط قوت، ضعفها، فرصتها و چالشهای شورای برنامه ریزی و توسعه استان..... | ۱۳ |
| جدول ۳. مسائل و مشکلات مدیریت آمایش در سطح استانی و پیشنهادات..... | ۳۰ |
| جدول ۴. مشکلات و راهکارهای مدیریت آمایش در زمینه شورای برنامه ریزی و توسعه استان..... | ۳۱ |
| جدول ۵. چارچوب شاخص های ارزیابی فرصت های ساختاری قابلیت ساز (محیط طبیعی و جغرافیایی)..... | ۵۶ |
| جدول ۶. چارچوب شاخص های ارزیابی فرصت های ساختاری قابلیت ساز(زمینه های تاریخی، اجتماعی و فرهنگی)..... | ۵۶ |
| جدول ۷. چارچوب شاخص های ارزیابی بهبود خدمات اجتماعی..... | ۵۷ |
| جدول ۸. چارچوب شاخص های ارزیابی بهبود خدمات زیربنایی..... | ۵۷ |
| جدول ۹. چارچوب شاخص های ارزیابی بهبود خدمات پشتیبان تولید..... | ۵۸ |
| جدول ۱۰. چارچوب شاخص های ارزیابی قابلیت کمی توسعه (اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی)..... | ۵۹ |
| جدول ۱۱. شاخص های ارزیابی قابلیت کیفی توسعه..... | ۶۰ |
| جدول ۱۲. چارچوب گزارش های نظارتی برنامه آمایش استان..... | ۶۵ |

فهرست اشکال

| عنوان | صفحه |
|--|------|
| شکل 1 فرآیند برنامه ریزی، اجرا و پایش در طرح آمایش استان | ۱۱ |
| شکل 2 نتایج آسیب شناسی نظام تصمیم گیری و برنامه ریزی | ۱۵ |

۱۳- نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان

تجربه چندین دهه نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور نشان می‌دهد که به اجرا درآوردن بسیاری از برنامه‌های توسعه به مراتب دشوارتر از تدوین آن‌ها است. بنا به دلایل زیر بسیاری از برنامه‌های توسعه در سطح کشور به طور عام و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای، فضایی و آمایشی به طور خاص اجرایی نمی‌شوند:

- وجود مشکلات متعدد ساختاری و قانونی
- ضعف ظرفیت‌های درون سازمانی نهادهای مسئول
- عدم همکاری و هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهای دولتی
- ضعف سازوکارهای مشارکت بخش خصوصی و مردمی

بنابراین تحول هدفمند و توسعه محور در سازوکارهای موجود مدیریت آمایش استان یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای توسعه استان به طور عام و اجرای برنامه آمایش به طور خاص است. در این راستا ضروری است که در چارچوب ظرفیت‌های سازمانی، مدیریتی و قانونی موجود، به سازماندهی مدیریت توسعه با تاکید بر اجرایی نمودن برنامه آمایش پرداخته شود. بدون شک دستیابی به این مهم، مستلزم شناخت وضعیت موجود ساختارهای اداری و سازمانی و مدیریتی آمایش است. باید اشاره نمود که طبق آنچه در دستورالعمل برنامه آمایش استان‌ها گنجانده شده است و برنامه آمایش استان خراسان رضوی نیز از این قاعده پیروی می‌نماید، مطالعات آمایش استان در نهایت به نقشه راهی می‌انجامد که پیشرفت استان را در افق مشخص با دستاوردهایی چون عدالت سرزمینی، کارایی اقتصادی و تعادل اکولوژیک تلفیق نموده و در نهایت روند توسعه پایدار استان را شکل می‌دهد. دستیابی به چنین مهمی صرفاً با تهیه سند توسعه آمایش استان، طرح آمایش و نقشه سازمان مطلوب فضایی محقق نخواهد شد چرا که فرآیند طرح ریزی بدون انجام دو گام انتهایی یعنی اجرای طرح‌های آمایش و نظارت بر روند اجرای آن‌ها ناتمام می‌ماند. در این راستا و بر اساس شرح خدمات راهنمای انجام مطالعات برنامه آمایش در مقیاس استانی، آخرین فصل از مطالعات برنامه آمایش استان‌ها به مقوله نظام اجرایی و مدیریت آمایش می‌پردازد. لذا، در فصل حاضر با عنوان «نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان»، دو مقوله اصلی مورد بحث و کنکاش قرار می‌گیرد:

- نظام مدیریتی و ساختار اجرایی آمایش استان
- نظام اجرایی و پایش آمایش استان
- در چارچوب نظام مدیریتی و ساختار اجرایی آمایش استان به ترتیب موارد زیر انجام می‌شوند:
- نخست وضعیت سازمان اجرایی و مدیریت آمایش استان مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.
- سپس بر اساس شناختی که از سازمان اجرایی مدیریت آمایش استان به دست می‌آید نظام مدیریت آمایش، پیشنهاد و ارائه می‌شود.

- در نهایت در چارچوب نظام مدیریتی طراحی شده برای اجرای آمایش استان، برنامه اجرایی ارتقاء ظرفیت و کارایی سازمان اجرایی آمایش ارائه می‌گردد.
 - نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان صرفاً محدود به پیشنهاد سازوکار اجرایی و برنامه‌های ظرفیت سازی نیست بلکه، مرحله مهم‌تر، سازوکار ارزیابی و پایش برنامه آمایش استان است. در این راستا، با هدف کنترل‌پذیری بیشتر برنامه‌های پیشنهادی و تحقق‌پذیری بیشتر آن‌ها، اقدامات زیر صورت می‌گیرد:
 - در چارچوب بحث نظام اجرایی و پایش آمایش استان، سازوکار نظارت بر اجرای برنامه آمایش مورد بحث قرار می‌گیرد.
 - در چارچوب سازوکار نظارت، چارچوب تفصیلی شاخص‌های ارزیابی برنامه آمایش مشخص می‌شود.
 - ضمن طراحی نظام جمع‌آوری آمار و اطلاعات مکانی و روندهای توسعه استان، سازوکار و چارچوب گزارش‌های نظارتی برنامه آمایش استان پیشنهاد می‌گردد.
- باید اشاره نمود بر اساس وضعیت موجود سازمان اجرایی و مدیریت آمایش استان سعی شده است نظام مدیریت آمایش و سازوکار ارزیابی و پایش این برنامه به گونه‌ای پیشنهاد شود که ضمن بهره‌جستن از ظرفیت‌های قانونی و سازمانی موجود، حداکثر انطباق با سازوکارهای موجود را داشته و از پیشنهاد سازمان‌ها و ساختارهای سازمانی جدید که می‌تواند بر مشکلات موجود در زمینه تعدد سازمانی و نهادی بیفزاید خودداری گردد چرا که به عنوان یک اصل کلی از آن جایی که ساختار سیاسی-اداری یکسان و مشابهی برای کلیه استان‌ها وجود دارد، هرگونه تصمیم به ایجاد ساختارهای جدید منوط به بررسی شرایط و ویژگی‌ها، مسائل و مشکلات سیاسی-اداری کلیه استان‌های کشور است تا بر اساس آن بتوان نظام مدیریت اجرایی برنامه آمایش را پیشنهاد نمود.
- برای این منظور تلاش شده است در پیشنهاد نظام اجرایی و مدیریت آمایش خراسان رضوی، ضمن مرور سازوکارهای پیشنهادی برای سایر استان‌ها، ساختار و سازوکاری مناسب پیشنهاد گردد. نظام اجرایی و مدیریتی پیشنهادی برای خراسان رضوی به گونه‌ای پیشنهاد گردیده است که در آن از ساختارزایی خودداری گردیده و در عوض بیشتر بر ظرفیت سازی نهادی جمعی با هدف ایجاد وفاق، هماهنگی، همکاری و هم‌افزایی نهادهای دست‌اندرکار مدیریت و اجرای برنامه آمایش تمرکز نموده تا از این طریق بتواند رویه‌های جدید مدیریتی و اجرایی را به جای ساختارهای جدید ایجاد نماید.
- در این فصل لزوماً ایجاد ساختارها و سازمان‌های جدید مد نظر نیست بلکه بازنگری در اهداف و وظایف نهادهای موجود، بازچینش سطوح و گردش کار میان سطوح مختلف اجرایی و برنامه‌ریزی استان متناسب با اهداف آمایش بخش عمده‌ای از اهداف این فصل را تشکیل می‌دهد. همچنین بازنشاسی منابع، امکانات، تنگناها و محدودیت‌ها در حوزه مدیریت آمایش استان و به‌کارگیری بهینه منابع برای رفع تنگناها و محدودیت‌های اجرایی و مدیریتی استان، چارچوب برنامه اجرایی ارتقاء ظرفیت و کارایی سازمان اجرایی آمایش استان شامل فرایندها، مدیریت منابع (انسانی، مالی و اطلاعات) و مقررات به عنوان یکی از دستاوردهای این فصل خواهد بود.

۱۳-۱- نظام اجرایی آمایش استان

آخرین فصل از مطالعات آمایش استان به نظام اجرایی و مدیریت آمایش اختصاص دارد. برنامه‌ریزی، بدون توجه به اجرا و پایش برنامه، پیشبرد برنامه را با مشکلات زیادی مواجه می‌کند. ناتوانی در ایجاد نهادهای با کارکرد مناسب و زیرساخت‌های کافی منجر به واپس ماندگی استان در دستاوردهای سرزمینی شود. از این رو، ساختارها و سازوکارهای مدیریت برنامه آمایش استان عامل کامیابی یا ناکامی توسعه استان خواهد بود. بنابراین باید سیستم مدیریتی مناسبی در زمینه آمایش سرزمین طراحی شود که با استفاده از تفکر سیستمی در درون آن و ایجاد رابطه از بالا به پایین و برعکس با اعطای اختیارات و تمرکززدایی و شناسایی ظرفیت‌های بالقوه و موجود در سطح استان، نظام آمایش استان را یکپارچه ساخته و مدیریت توسعه استان را با ایجاد هماهنگی لازم بین دستگاه‌های اجرایی ذیربط به درستی انجام دهد.

از آنجا که لازم است سند آمایش در مقاطع مشخص مورد بازنگری قرار گیرد، نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان باید به گونه‌ای طراحی شود که تنها بر امور جاری و عملیاتی اجرای برنامه آمایش نظیر پیشبرد طرح‌های اولویت‌دار منحصر نشود، بلکه باید ظرفیت‌های نظارت و ارزیابی برنامه حاضر را به گونه‌ای تدارک ببیند که ضمن رصد روندهای توسعه فضایی استان، ظرفیت بازنگری در اسناد آمایش استان را پدید آورد. بر این اساس مراحل تدوین نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان به شرح ذیل است:

- تحلیل وضعیت سازمان اجرایی و مدیریت آمایش استان
- طراحی نظام مدیریت آمایش استان
- تدوین برنامه اجرایی ارتقا، ظرفیت و کارایی سازمان اجرایی آمایش استان

۱۳-۱-۱- تحلیل وضعیت سازمان اجرایی و مدیریت آمایش استان

آمایش سرزمین وظیفه ایجاد تعادل بین سه عنصر انسان، فضا و فعالیت را بر عهده دارد که در ارتباط با هر یک مقوله‌های زیر مطرح است:

- در ارتباط با انسان مقوله مدیریت
- در رابطه با فضا مقوله اقلیم
- در رابطه با فعالیت مقوله برنامه‌ریزی

برنامه آمایش سرزمین با رویکرد همه سونگر در چارچوب توسعه فضایی سعی دارد با پدیده عدم تعادل‌های منطقه‌ای برخورد کرده و راهکار مناسب را برای تحقق توسعه متوازن همه جانبه و پایدار در سطح سرزمین ارائه نماید. در این بخش تاثیر نهادها و چارچوب‌های سیاستی بر جهت دهی به رشد و توسعه منطقه‌ای مدنظر است. شایان ذکر است که نقش نظام سیاست گذاری از آن جهت حیاتی است که سیاست‌های قوی در ایجاد یک محیط کسب و کار

سالم، وجود نهادهای با کارکرد مناسب و توسعه زیرساخت‌های مناسب می‌تواند موجبات توسعه یک منطقه را فراهم آورد.

در نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در هر سطح وابسته به سطح دیگر بوده و با توجه به غلبه رویکرد تمرکزگرا در نظام تصمیم‌گیری، استقلال در تصمیم‌گیری‌های اساسی در سطح استان‌ها حداقلی است. اگر چه در دو دهه اخیر بنا به مقتضیات و شرایط خاص اقتصادی کشور و تلاش برای رهایی از وابستگی استان‌ها به منابع ملی ناشی از درآمدهای نفتی، تلاش شده سطحی از واگذاری امور به استان‌ها وجود داشته باشد و نقش شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و کارگروه‌های ذیل آن‌ها در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌ها تقویت و برجسته شود.

به طور کلی سطوح مدیریت عمومی در استان در قالب سه سطح عالی، میانی و عملیاتی قابل طبقه‌بندی است:

- سطح عالی: سطوح مدیران ارشد استان شامل استاندار، نمایندگان مجلس و نماینده ولی فقیه
- سطح میانی: مدیران کل دستگاه‌های اجرایی، قضات دادگستری و نمایندگان نهادهای انقلاب و نمایندگان مردم در شوراهای شهر و روستا
- سطح عملیاتی: مدیران محلی، معتمدین شهر و نخبگان در عرصه عمومی

سازمان اجرایی و مدیریت آمایش استان‌های کشور و از جمله استان خراسان رضوی در حال حاضر بر اساس جهت‌گیری‌های برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور و به ویژه قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از جمله ماده ۳۱ این قانون مبنی بر تشکیل و دائمی شدن شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تعیین شده است. در چارچوب این سازمان اجرایی و مدیریتی، وضعیت سازمان اجرایی و مدیریت آمایش استان در چند سطح به شرح زیر قابل بررسی و تحلیل می‌باشد:

- تصمیم‌گیری در خصوص برنامه آمایش استان
- برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی در خصوص برنامه آمایش
- اجایی برنامه آمایش
- پایش و ارزیابی برنامه آمایش

لازم به است در گزارش حاضر بررسی سطوح مورد نظر عمدتاً با تمرکز بر مقیاس استانی صورت گرفته است و نهادهای متولی امر در سطح ملی به صورت گذرا مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

۱۳-۱-۱-۱- مرجع تصمیم‌گیری در خصوص برنامه آمایش استان

بر اساس ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، بالاترین نهاد تصمیم‌گیری و نظارت در خصوص امور و مسائل توسعه‌ای استان از جمله برنامه آمایش استان و به عبارت دیگر توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح استان می‌باشد.

فلسفه تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

فلسفه تشکیل این شورا به شرح زیر است:

- اجرای وظایف محوله در قوانین و دستورالعمل‌ها
- اجرای اختیارات تفویضی رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه
- هماهنگی و نظارت بر مدیریت و توسعه سرمایه گذاری همه جانبه و پایدار استان
- پیگیری عدالت سرزمینی
- تقویت تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها
- تقویت نقش و جایگاه استان‌ها در راهبری و مدیریت توسعه درون و برون‌گرای منطقه‌ای
- تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی

وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

در راستای تحقق این اهداف، وظایف زیر برعهده این شورا گذاشته شده است:

- بررسی، تأیید و تصویب اسناد و برنامه‌های توسعه استان (شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان در چهارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین و برنامه‌های میان‌مدت توسعه استان و تصویب اسناد توسعه‌ای و طرح‌ها و پروژه‌های بخشی و شهرستانی در چهارچوب سیاست‌های کلان، آمایش سرزمینی و بخشی و سازگار با برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت استانی و ملی)
- بررسی و نظارت بر توسعه اقتصادی و اجتماعی متعادل استان و نیز سیاست‌گذاری، هماهنگی و پایش اقدامات مؤثر برای کاهش عدم تعادل درون استانی در چهارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه استانی
- تصویب طرح‌های توسعه و عمران شهرستان و روستا در قالب برنامه‌های توسعه استان در چهارچوب سیاست‌های مصوب شورای عالی آمایش سرزمین و شورای عالی شهرسازی و معماری
- شناخت و اولویت‌بندی قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی استان و ایجاد زمینه‌های لازم و تشویق و توسعه مشارکت و سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی از طریق بخش خصوصی، تعاونی و مردم‌نهاد
- اتخاذ سیاست‌های مناسب جذب و رفع مشکلات سرمایه‌گذاری‌ها و اقدامات توسعه‌ای بخش‌های دولتی و غیردولتی در سطح استان در راستای انطباق آنها با سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی و اولویت‌ها، نیازها و برنامه‌های توسعه‌ای استان
- تصویب طرح‌های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت در چهارچوب سیاست‌های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری
- بررسی گزارش عملکرد برنامه و بودجه استانی و شهرستانی و ارسال آن به سازمان برنامه و بودجه کشور

- اتخاذ سیاست‌ها و ارتقای صادرات غیرنفتی استان در چهارچوب سیاست‌های کلی تجارت خارجی کشور و توسعه همکاری‌های تجاری، اقتصادی، علمی و فرهنگی با کشورهای همسایه در چهارچوب سیاست‌های دولت
- بررسی راه‌های تجهیز و جذب منابع و پس اندازهای بخش غیردولتی در استان

ترکیب اعضای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

بر اساس ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

- استاندار (رئیس شورا)
- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (دبیر شورا)
- رئیس واحد استانی وزارتخانه‌های دارای واحد استانی (یک نفر)
- رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان
- مدیرکل حفاظت محیط زیست استان
- فرمانداران (حسب مورد)
- فرمانده سپاه استان
- دو نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس شورای اسلامی (به عنوان ناظر)
- مدیر کل صدا و سیما استان

بدین سان به توجه به وظایف و مسئولیتهایی که برای این شورا تعریف گردیده است، بر اساس بند ب-۱ این قانون، این شورا عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در خصوص برنامه آمایش استان می‌باشد به گونه‌ای که برنامه آمایش استان نیز در نهایت می‌بایست بعد از تصویب و تایید در این شورا جهت تصویب نهایی به دفتر امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور و از آن طریق به شورای عالی آمایش سرزمین ارجاع داده شود.

۱۳-۱-۱-۲- برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی در خصوص برنامه آمایش استان

مسئولیت برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی در خصوص مسائل مختلف توسعه استان و از جمله برنامه‌های با ماهیت آمایشی بر عهده کارگروه‌های ذیل شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان است. از آنجایی که شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان از حدود دو دهه قبل و از برنامه سوم توسعه کشور وجود داشته است لذا از آن زمان کارگروه‌های مختلفی با عناوین مختلف ذیل این شورا تشکیل و وظیفه تصمیم‌سازی‌های موضوعات مختلف را جهت ارجاع به شورا بر عهده داشته‌اند. این کارگروه‌ها عبارتند از:

- کارگروه تخصصی اقتصاد
- کارگروه تخصصی اشتغال

- کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی
- کارگروه تخصصی امور اجتماعی و فرهنگی
- کارگروه تخصصی آمایش سرزمین، محیط زیست و توسعه پایدار
- کارگروه تخصصی پژوهش، فناوری و تحول اداری
- کارگروه تخصصی سلامت و امنیت غذایی
- کارگروه تخصصی درآمدها و تجهیز منابع استانی
- کارگروه تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
- کارگروه تخصصی بانوان و امور خانواده

با تصویب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و ماده ۳۱ این قانون مبنی بر دائمی شدن شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و همچنین با توجه به تجاربی که از دو دهه تشکیل شورا و کارگروه‌ها به دست آمده بود، هیئت وزیران در سال ۱۳۹۸ به استناد به بند الف ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، آیین نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان را تصویب نمود. بر اساس ماده ۴ این آیین نامه همه کارگروه‌های قبلی در ۴ کارگروه به شرح زیر ادغام می‌شوند:

- کارگروه اقتصادی، اشتغال و سرمایه گذاری
- کارگروه زیربنایی، توسعه روستایی، عشایری، شهری، آمایش سرزمین و محیط زیست
- کارگروه اجتماعی، فرهنگی، سلامت، زنان و خانواده
- کارگروه آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری

در مورد رابطه کارگروه‌ها و برنامه آمایش بایستی به نکات زیر توجه نمود:

- با عنایت به وظایف و مسئولیت‌های تعریف شده برای کارگروه‌های فوق، کارگروه بند ۲ یعنی کارگروه زیربنایی، توسعه روستایی، عشایری، شهری و آمایش سرزمین و محیط زیست مسئولیت مستقیم بررسی تخصصی برنامه آمایش استان را عهده دار می باشد. این کارگروه به ریاست استاندار و دبیری مدیر کل راه و شهرسازی استان تشکیل می‌شود.
- بر اساس تبصره ۲ ماده ۴ این آیین نامه، کارگروه‌ها در موضوعات تعریف شده برای آنها، نقش تصمیم ساز و پیشنهاد دهنده را داشته و پیشنهادات آنها پس از طرح و تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط، لازم الاجرا خواهد بود.
- طبق آیین‌نامه جدید وظایف و مسئولیت‌های کارگروه‌ها ارتباط نزدیکی با هم دارد و علاوه بر کارگروه موضوع بند ۲، سایر کارگروه‌ها نیز به صورت غیرمستقیم با برنامه آمایش استان ارتباط می یابند و چه بسا موضوعات تخصصی برنامه آمایش استان می بایست در سایر کارگروه‌ها نیز مورد بررسی قرار گیرد.

- کارگروهها و سازمان‌های مرتبط از طریق مشاوران تخصصی در خصوص موضوعات دارای مسئولیت، پیشنهادات خود را به شورای برنامه‌ریزی ارائه می‌نمایند.

کارگروه زیربنایی، توسعه روستایی، عشایری، شهری و آمایش سرزمین و محیط زیست

اعضای کارگروه زیربنایی، توسعه روستایی، عشایری، شهری و آمایش سرزمین و محیط زیست عبارتند از:

- استاندار (رئیس کارگروه)
- مدیر کل راه و شهرسازی استان (دبیر کارگروه)
- معاون هماهنگی امور عمرانی استانداری
- رئیس سازمان استان
- رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان
- مدیرکل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان
- مدیرکل حفاظت محیط زیست استان
- مدیرکل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان
- مدیرکل صنعت، معدن و تجارت استان
- مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری استان
- نماینده وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به انتخاب وزیر
- یکی از شهرداران استان به انتخاب رئیس کارگروه
- مدیرعامل شرکت گاز استان
- مدیرعامل شرکت سهامی آب منطقه ای استان
- مدیرعامل شرکت توزیع نیروی برق استان
- مدیرعامل شرکت آب و فاضلاب شهری استان
- مدیرعامل شرکت آب و فاضلاب روستایی استان
- مدیرکل پدافند غیرعامل استانداری
- مدیرکل هواشناسی استان
- رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان استان
- رئیس شورای اسلامی استان

علاوه بر اعضای ثابت، اعضاء متغیر کارگروه بر حسب موضوع به شرح زیر است:

- مدیرکل ارتباطات و فناوری اطلاعات استان
- مدیرکل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان

- مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان
 - مدیرکل ثبت احوال استان
 - مدیرکل ثبت اسناد و املاک استان
 - مدیرعامل شرکت پخش فرآورده‌های نفتی استان
 - مدیرعامل شرکت شهرک‌های صنعتی استان
 - مدیرکل صدا و سیمای مرکز استان
 - مدیرکل امور عشایر استان (در موضوعات مرتبط)
 - مدیرکل امور روستایی و شوراهای استان
 - مدیرکل نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس استان
 - مدیرکل استاندارد استان
 - مدیرکل راهداری و حمل و نقل جاده ای استان
 - فرماندار شهرستان حسب مورد
 - دهیار یکی از روستاهای استانی به انتخاب رییس کارگروه
 - یکی از رؤسای دانشگاه‌های دولتی مرکز استان به انتخاب رییس شورا
- وظایف و مسئولیت‌های کارگروه زیربنایی، توسعه روستایی، عشایری، شهری و آمایش سرزمین و محیط زیست عبارتند از:
- بررسی و ارایه پیشنهاد در خصوص طرح‌های توسعه عمران منطقه ای، ناحیه ای، روستایی و شهری، طرح‌های مجموعه‌های شهری، طرح‌های بهسازی، نوسازی و مرمت بافت‌های قدیمی و فرسوده، تبدیل روستا به شهر، طرح‌های ساماندهی عشایر و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی با رعایت ملاحظات آمایش سرزمین، اسناد توسعه استان و الزامات پدافند غیرعامل به مراجع قانونی ذی ربط
 - تسهیل اجرای تصمیمات شوراهای عالی ذیربط از جمله شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
 - بررسی و ارایه پیشنهاد در خصوص برنامه های توسعه استان در حوزه های زیربنایی
 - بررسی و ارایه سازوکارهای لازم برای انجام وظایف مرتبط با اجرای آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها
 - بررسی راهکارهای افزایش مشارکتهای مردم و سازمان‌های مردم نهاد در راستای توسعه زیرساختی شهرها، روستاها و مناطق عشایری استان
 - ارایه پیشنهادهایی برای ارتقای زیرساختهای مقاوم و پیگیری تحقق روستاها و شهرهای پایدار و تاب آور

- پیگیری ارتقای دسترسی به آب سالم و سامانه جمع آوری و تصفیه فاضلاب در سطح استان و بررسی و ارائه سازوکارهای نحوه بهره برداری و حفاظت از منابع پایه به ویژه آب در بخشهای اقتصادی
- بررسی مسایل و مشکلات روستاییان و عشایر و ارائه پیشنهادهایی برای راهبری توسعه روستایی و ساماندهی عشایر
- بررسی و پیشنهاد برنامه های توانمندسازی دهیاران و بهره گیری از ظرفیت آنها در پیشبرد امور توسعه روستاها
- بررسی و پیگیری طرحهای مدیریت بحران و حوادث طبیعی
- ارائه راهکارهایی برای توسعه و بهبود حمل و نقل عمومی (از قبیل بین شهری، شهری، روستایی، ریلی و هوایی) و ارتقای وضعیت ایمنی راهها
- بررسی برنامه های بهینه سازی مصرف انرژی و ارائه سازوکارهایی برای توسعه ظرفیتهای ایجاد انرژیهای نو و تجدیدپذیر
- بهره برداری از ظرفیت شورای فنی استان در پیشبرد امور مرتبط

۱۳-۱-۱-۳- اجرای برنامه آمایش استان

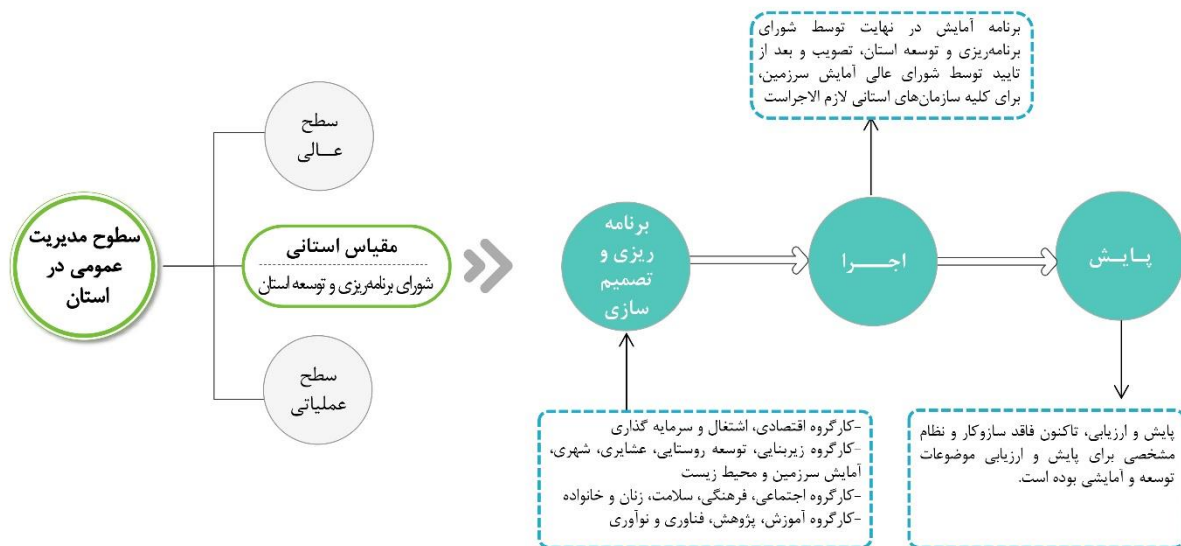
اگرچه در حال حاضر نهاد و سازمانی مشخص که دارای مسئولیت در ارتباط با اجرای برنامه آمایش استان باشد وجود ندارد اما از آنجا که برنامه آمایش در نهایت توسط شورای برنامه ریزی و توسعه استان، تصویب و بعد از تایید توسط شورای عالی آمایش سرزمین، به کلیه سازمانهای اجرایی استان ابلاغ می شود و تصمیمات و مصوبات شورای برنامه ریزی و توسعه استان برای کلیه سازمانهای استانی لازم الاجراست، لذا در سطح اجرا کلیه سازمانهای استانی و وزارتخانهها و سازمانهای ملی مسئولیت اجرای برنامه آمایش استان را بر عهده خواهند داشت.

باید اشاره کرد که در سطح اجرا یکی از مسائل اساسی این است که برنامه آمایش استان ماهیتی فرابخشی دارد این در حالی است که دستگاهها و سازمانهای استانی به صورت سنتی عمدتاً دارای عملکرد بخشی بوده و طبق برنامههای بخشی وزارتخانه و سازمان ملی فرادست خود، برنامهها و بودجههای سالیانه را تنظیم و اجرا می کنند که این امر می تواند یکی از موانع بر سر راه اجرای برنامه آمایش استان باشد.

همچنین ذکر این نکته لازم است که فقدان نظام تولید و انتشار دادههای لازم برای تهیه برنامه آمایش استان، آمایش در سطوح بخشی و فضایی مختلف، می تواند در سطح اجرا نیز اجرای برنامه را با چالش مواجه ساخته و به ویژه پایش، کنترل و ارزیابی آن را دچار مشکل نماید که البته تلاش می شود در بخش نظام پایش و ارزیابی، پیشنهادات لازم در خصوص رفع این موانع ارائه شود.

۱۳-۱-۱-۴-پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان

در نظام توسعه کشور و استان به طور کلی و پایش و ارزیابی برنامه‌های آمایشی به طور خاص، یکی از موانع اصلی اجرای درست چنین برنامه‌هایی نبود نظام و سازوکار پایش و ارزیابی برنامه‌ها بوده است. بنابراین، بسیاری از برنامه‌های توسعه در نهایت به واسطه نظارت ضعیف و یا نارسائی در سازوکارهای نظارتی یا اصلا اجرا نشده‌اند و یا در اجرای آنها نارسائی‌های عدیده‌ای وجود داشته است. برنامه آمایش استان در حال حاضر فاقد نظام مشخص پایش و ارزیابی است و اگر چه در تبصره ۱ ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، نظارت در خصوص توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح استان بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان گذاشته شده است اما به طور کلی در خصوص پایش و ارزیابی، تاکنون فاقد سازوکار و نظام مشخصی برای پایش و ارزیابی موضوعات توسعه و آمایشی بوده است.



شکل ۱. فرآیند برنامه ریزی، اجرا و پایش در طرح آمایش استان

۱۳-۱-۱-۵-نقش سازمان‌های آمایشی در استان

یکی از مهمترین اقدامات در جهت طراحی نظام مدیریت آمایش استان، بررسی نقش سازمان‌های آمایشی در استان، بیان ظرفیت‌ها و مشکلات هر یک از آنها در اجرای برنامه‌های توسعه و آمایش است. در بررسی‌های به عمل آمده می‌توان فرایند اجرای برنامه‌ها، قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدات پیش روی این سازمان‌ها را درباره اجرای برنامه‌ها مورد بررسی قرار داد.

همچنین لازم است که مشکلات مدیریت اجرایی آمایش استان را از دیدگاه متولی اصلی آمایش در استان (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان) مطرح نمود. این دیدگاه‌ها در جداول زیر آمده است. این عوامل از نتیجه مصاحبه‌ها و

همچنین آنالیز پرسشنامه‌های مربوط به سازمان‌های آمایشی استخراج گردیده است. در برخی از پنل‌های مربوط به ساختار دلفی نیز مواردی استخراج گردید که به صورت کلی بیان شده است. سازمان‌های آمایشی بررسی شده عبارتند از:

- استانداری
- اداره کل جهاد کشاورزی
- اداره کل راه و شهرسازی
- اداره کل حفاظت محیط زیست
- اداره کل صنعت، معدن و تجارت
- اداره کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
- شرکت آب منطقه‌ای،
- سازمان منابع طبیعی
- وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
- سازمان مدیریت بحران
- شرکت برق منطقه‌ای
- شرکت گاز

جدول ۱. ارزیابی وضعیت استان خراسان رضوی از بعد سازمان اجرایی و مدیریت آمایش (سازمان‌های آمایشی)

| | |
|-----------------------|--|
| <p>قوت‌ها</p> | <ul style="list-style-type: none"> • آشنایی نسبی سازمان‌ها با مفاهیم آمایش و سناریو نگاری • تصویب برنامه‌های سازمان‌های آمایشی در راستای توسعه و آمایش استان • وجود افراد با تجربه در امر برنامه‌ریزی در برخی از سازمان‌ها • وجود نهادهای پژوهشی و مطالعاتی در بسیاری از سازمان‌ها |
| <p>ضعف‌ها</p> | <ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود مدیریت منابع انسانی یکپارچه در سازمان‌ها • ضعف تفکر سیستمی در سازمان‌ها • وجود قوانین محدود کننده و زائد و ترویج بروکراسی در سازمان‌ها • ضعف در آینده پژوهی و تاکید بر برنامه‌ریزی سنتی در سازمان‌ها • ظرفیت پایین منابع انسانی از نظر کمی و کیفی در بعضی از سازمان‌های آمایشی • نبود اطلاعات جامع و به روز در بسیاری از سایت‌های سازمانی • عدم ثبات مدیریتی • نبود زیر ساخت‌های مناسب جهت استفاده از دولت الکترونیک |
| <p>فرصت‌ها</p> | <ul style="list-style-type: none"> • وجود رقابت‌های بین سازمانی در ارتقای عملکرد • وجود برنامه‌های توسعه کشور و هدفمند کردن اقدامات سازمان‌ها در چارچوب خاص • افزایش مشارکت سازمان‌ها در برنامه‌های آمایشی |

| | |
|--|-----------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • وجود شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان جهت انجام برنامه‌های کلان و هماهنگی بین سازمان های آمایشی کلیدی • وجود کارشناسان آشنا به مفاهیم جدید مدیریت • وجود فناوری‌های پیشرفته در زمینه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری مانند فناوری اطلاعات • وجود فارغ التحصیلان دانشگاهی در زمینه‌ها و مقاطع مختلف | |
| <ul style="list-style-type: none"> • ضعف فرهنگ مثبت کار و اخلاق حرفه‌ای در مجموعه‌های تصمیم گیرنده • ضعف در وجود سیستم ملی و منطقه‌ای نوآوری • عدم ارتباط شایسته بین سطوح ملی، استانی و محلی • عدم هماهنگی و ضعف در یکپارچگی بین سازمان‌های متولی آمایش • تداخل برخی پروژه‌های کلان به دلیل عدم وجود هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی • وجود قوانین پیچیده و در برخی اوقات متضاد • ضعف در حاکمیت قانون در کشور • تداخلات وظیفه‌ای سازمان‌های اجرایی | <p>تهدیدها</p> |

جدول ۲. نقاط قوت، ضعف‌ها، فرصت‌ها و چالش‌های شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

| | |
|---|-----------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • آشنایی با مفاهیم آمایش و سناریونگاری در شورای برنامه‌ریزی و توسعه • برگزاری جلسات متعدد در شورای برنامه‌ریزی در خصوص طرح‌های توسعه و توجه ویژه به طرح‌های مربوط به آمایش سرزمین • آگاهی کارشناسان معاونت برنامه‌ریزی استانداری به مفاهیم آمایش سرزمین • هماهنگی بین کارشناسان مربوط به بخش آمایش استان • میل به اجرایی شدن طرح‌های مطالعاتی در بین کارشناسان • مطالعه گسترده مربوط به طرح‌های توسعه استان‌های دیگر و اشراف به موضوعات نزد کارشناسان معاونت برنامه‌ریزی استانداری | <p>قوت‌ها</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • ضعف در نگرش‌های سیستمی مربوط به طرح‌های آمایشی و توجه به دیدگاه بخشی نگر • فقدان متولی یا نهاد مناسب جهت انجام آمایش و مدیریت آن در استان • فقدان سیستم نظارت و پایش مستمر جهت پیگیری طرح‌های آمایشی و تعریف پروژه‌های اولویت‌دار بر اساس این طرح‌ها | <p>ضعف‌ها</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • انجام طرح‌های مربوط به آمایش با محوریت آینده پژوهی در استان‌های دیگر • ایجاد فضای رقابتی بین استانی با توجه به تهیه شرح خدمات کشوری • استفاده از تجربیات موفق دیگر کشورهای جهان • توجه خاص به برنامه‌های آمایش در سطح ملی • وجود نیروی کار دانشگاهی و ایجاد رشته‌های مربوط به آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی شهری در استان | <p>فرصت‌ها</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • ساختار متمرکز و از بالا به پایین سیستم اداری • عدم ثبات محیطی و در نتیجه نبود شرایط مناسب جهت تدوین و اجرای کامل برنامه‌های بلند مدت • عدم تمرکز و اختیارات منطقه‌ای سازمان‌ها در سطح استان • عدم ارتباط کافی و موثر بین متولیان کشوری، استانی و محلی در طرح‌های آمایشی و ابهام در تعریف وظایف مشخص | <p>تهدیدها</p> |

- تداخل برخی پروژه‌های اجرایی دستگاه‌ها به دلیل عدم هماهنگی
- ضعف در مدیریت انسانی یکپارچه در سازمان‌ها در سطح استان
- وجود برخی قوانین پیچیده و محدود کننده جهت اجرای برنامه‌ها
- تعدد مراکز تصمیم‌گیری و تداخل مسئولیت‌های برنامه‌ریزی

۱۳-۱-۱-۶- آسیب شناسی نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری

آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری به شرح زیر می‌باشند:

تمرکزگرایی در نظام برنامه‌ریزی

نظام برنامه‌ریزی در ایران همواره با درجه بالایی از تمرکز تعریف گردیده است و علیرغم تلاش و تاکید بسیار بر ضرورت تمرکززدایی در نظام برنامه‌ریزی همچنان مشاهده می‌شود که نظام سیاسی و قانونی و همچنین نحوه تامین مالی برنامه‌ها و ... به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی و تقویت نموده است. وجه مهم دیگری از تمرکز در نظام برنامه‌ریزی، بی‌توجهی به نقش نهادی، مدنی و سیاسی بخش خصوصی و عموم مردم در طراحی، اجرا، نظارت، ارزشیابی و تامین مالی برنامه‌ها بوده است. برنامه‌های عمرانی و توسعه به طور جدی با اعتقاد به قدرت توسعه‌آفرینی ملی توسط یک نظام آمرانه و متمرکز طراحی و اجرا شده و غالباً مبتنی بر نیازها و تواناییهای مخاطبان آنها نبوده است. به عبارت دیگر در نظامی که از بخش خصوصی به عنوان پیشران اقتصاد یاد می‌شود برنامه‌های توسعه می‌بایست معطوف به این بخش باشند و نه بخش دولتی.

نگاه بخشی و یا فصلی و نبود استمرار برنامه‌ریزی

فرآیند برنامه‌ریزی در کشور یک فرآیند فصلی است و استمرار ندارد به این ترتیب که برنامه ریزان به صورت دوره ای و در قالب کمیته‌های بخشی دور هم جمع می‌شوند و پس از تصویب برنامه، این لایه به طور کامل به دلیل فصلی بودن گسسته می‌شود و در اختیار دستگاه اجرایی قرار می‌گیرد. برای آنکه برنامه‌ریزی از حالت فصلی خارج شود و همواره مورد پایش قرار گیرد وجود کمیته‌هایی جهت نظارت دائمی و اصلاح برنامه ضروری است. از سوی دیگر نگاه بخشی و وجود دستگاه‌های متعدد اجرایی و تاثیرگذار در استان و عدم هماهنگی بین بخشی باعث ایجاد گسستگی در برنامه‌ریزی می‌گردد.

نبود دسترسی به هنگام به آمار و اطلاعات و ناهماهنگی ارگان‌های ذیربط

برنامه‌ریزی فرآیندی است که حرکت از وضعیت موجود به سمت وضعیت مطلوب را ساختار بندی می‌نماید، از این رو یکی از لوازم و مقدمات اولیه برنامه‌ریزی مطلوب شناخت و آگاهی کافی نسبت به وضع موجود است. وضعیت موجود را نیز از طریق بررسی آمار و ارقام و اطلاعات جامع و قابل اعتماد می‌توان شناخت. این در حالی است که کشور ما نه

تنها با فقر اطلاعات و آمارهای دقیق و به هنگام و بعضا با اطلاعات متناقض مواجه است، بلکه در بسیاری از موارد حتی امکان بررسی و ارزیابی مبانی آمارگیری و روش‌های جمع‌آوری اطلاعات نیز وجود ندارد.

انحلال و احیای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

نبود ثبات رویه و ناهماهنگی در سیاست‌گذاریها در ارتباط با شوراهای برنامه‌ریزی استان، یکی از عوامل اثر گذار در تضعیف عملکرد این شوراها بوده است.

توجه کم به مشارکت اساتید، نخبگان محلی، کارآفرینان و نمایندگان بخش خصوصی

اگر حضور اعضای مذکور را به عنوان یکی از تجلیات رویکرد مشارکتی در برنامه‌ریزی در نظر بگیریم، حذف این اعضا می‌تواند محل تامل باشد. از سوی دیگر با در نظر گرفتن ضعف کارشناسی بدنه دولت در اغلب استانها به خصوص استانهای محروم به نظر می‌رسد باید حضور این اندک سرمایه‌های انسانی در نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری استانها را غنیمت دانست.

عدم استقلال تصمیمات شورای برنامه‌ریزی و توسعه

در اغلب شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه به دلیل وابستگی شغلی سایر اعضا به استاندار، نظر آنان متأثر از نظر استاندار است. بنابراین می‌توان گفت در تصمیم‌گیریها استقلال آرا وجود ندارد.



شکل ۲. نتایج آسیب شناسی نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی

۱۳-۱-۱-۷-آسیب شناسی در حوزه نظام مدیریت و اجرا

نظام اداری استان در نوسازی، تنظیم مجدد، تطبیق فعال و آینده نگر خود کارآمدی لازم را ندارد. این ضعف راهبردی منجر به آسیب‌های دیگری نیز شده که در مجموع حاکی از نظام مندی ضعیف و اختلالات ساختاری است که می‌توان آنها را این گونه برشمرد:

- ضعف در نگرش راهبردی و التزام به موازین علمی مدیریت
- تعدد در مراجع تصمیم‌گیری در ساختار نظام اداری
- تعدد در مراجع اداری مجری
- بی‌توجهی به هزینه کیفیت و سرعت ارائه خدمات نظام اداری
- فقدان ارتباطات کارا و اطلاع‌رسانی موثر
- توزیع نامناسب اختیارات
- کندی و زمان‌بر بودن روندهای اداری در استان
- نبود نظارت مردمی در ارگانهای دولتی
- عدم نظارت بر عملکرد ارگانهای اجرایی و روند انجام کار در استان
- عدم ارزیابی منظم از عملکرد دستگاههای دولتی و فقدان نظام ارزشیابی از عملکرد نظام اداری
- نبود ساختار ارزیابی و پایش مستمر برنامه‌ها در استان
- عدم آگاهی مردم از حقوق خود
- اعمال نفوذ افراد سیاسی و غیر مسئول
- عدم وجود جریانهای سیاسی مستقل و مطبوعات آزاد
- ضعف اجرای قانون در ارگانهای اجرایی استان
- قوی بودن ارتباطات قبیلہ ای و فامیلی و عدم شایسته‌سالاری در استخدامها و مسئولیتهای واگذار شده در ارگانهای اجرایی استان

۱۳-۱-۱-۸-آسیب شناسی در حوزه نظام بودجه ریزی

از سال ۱۳۷۸ بحث اصلاح نظام بودجه ریزی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با جدیت بیشتری دنبال شده است. با اقدام‌های اولیه ای که صورت گرفت، بر اساس مصوبه ستاد اقتصادی دولت قرار شد این اصلاح در دو مرحله انجام گیرد

- مرحله اول ناظر بر اصلاحات کوتاه مدت و شکلی بود که در قالب اصلاح نظام طبقه بندی، کاهش تعداد تبصره‌ها و تهیه و تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کاهش تعداد دستگاهها و ردیفهای بودجه، تغییر شکل ارائه بودجه شرکتهای دولتی و سرانجام اصلاح نظام اطلاعاتی بودجه به انجام رسید.

• در مرحله دوم قرار بود اصلاحات ماهوی در نظام بودجه ریزی به عمل آید که یکی از مهم ترین بخشهای آن به کارگیری نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد و بودجه ریزی عملیاتی بود. اجرای بودجه ریزی عملیاتی باعث افزایش کارایی و اثر بخشی مدیریت مخارج عمومی درست و صرفه جویی در منابع می گردد. در کشور ما ضرورت اجرای بودجه ریزی عملیاتی بخصوص به منظور جلوگیری از باب چانه زنی سیاسی و دستگاهی در بودجه ریزی کلان کشور ضروری به نظر می رسد. البته مقدمه اجرای بودجه ریزی عملیاتی داشتن زیر ساختهای نرم افزاری و سخت افزاری همانند آموزش نیروی متخصص و ایجاد عزم ملی برای استقرار این نظام و اجرای مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم است.

در ماده ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی چنين آمده است: کلیه دستگاههای اجرایی موظفند به منظور افزایش کارایی و بهره وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول به جای کنترل مراحل انجام کار و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود به صورت مستقل و هدفمند نمودن تخصیص منابع براساس دستورالعمل مشترک سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، قیمت تمام شده آن دسته از فعالیتهای و خدماتی که قابلیت تعیین قیمت تمام شده را دارند از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی درمانی، خدماتی و اداری، براساس کمیّت و کیفیت محل جغرافیایی مشخص و پس از تایید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور یا استان و با اعطای اختیارات لازم به مدیران ذیربط اجرا نمایند.

به دستگاههایی که براساس ضوابط این ماده خدمات خود را ارائه می نمایند اجازه داده می شود حسب نیاز نسبت به جابه جایی فصول و برنامه های اعتبارات هزینه، اقدام و مابه التفاوت هزینه های قبلی فعالیت با قیمت تمام شده را صرف ارتقای کیفی خدمات، تجهیز سازمان و پرداخت پاداش به کارکنان و مدیران واحدهای ذیربط نمایند. اعتباراتی که بر اساس قیمت تمام شده در چارچوب بودجه سنواتی در اختیار واحدها قرار می گیرد، کمک تلقی شده و پس از پرداخت به هزینه قطعی منظور می گردد.

در این راستا چالش های موجود در اجرای نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد به شرح ذیل می باشند:

- ناتوانی سیستم حسابداری نقدی تعدیل شده در تعیین بهای تمام شده محصولات و عدم تعریف سرفصل های مورد نیاز جهت اجرای سیستم حسابداری تعهدی توسط مراجع مربوطه
- ضعف فرهنگ تغییر در نظام مدیریت دولتی ایران
- ناتوانی سیستم نظارت و حسابرسی فعلی و نیاز به تدوین حسابرسی عملیاتی جهت نظارت در مراحل اجرای بودجه ریزی عملیاتی
- وجود قوانین مغایر با سیستم بودجه ریزی عملیاتی و لزوم اصلاح قوانین
- فقدان ضمانت اجرایی قوانین و دستورالعمل های موضوعی

- فقدان فرهنگ پاسخ‌گویی در سیستم مدیریت دولتی با وجود پیش‌بینی دستگاه‌های نظارتی متعدد و پایین بودن کیفیت نظارت فعلی
- ناتوانی مراجع مربوطه در تعیین و ایجاد و نهادینه کردن مولف‌های اجرایی بودجه ریزی عملیاتی
- کمیت ناپذیر بودن برخی از فعالیت‌ها
- گستردگی فعالیت‌ها و ناتوانی نیروهای موجود جهت محاسبه قیمت تمام شده محصولات
- بودجه ریزی عملیاتی خرد نگر بوده و محو در فعالیت‌ها و عملیات اجرای کار می‌شود و امکان غفلت از موضوعات کلان وجود دارد
- فقدان ارتباط بین مدیران بخش دولتی و اساتید دانشگاه‌ها و متخصصان بخش خصوصی
- مشخص نبودن مرجع و مقام پاسخگو در ارتباط با فعالیت‌های مالی موجود در هر دستگاه اجرایی مشکلات اختیارات بودجه‌ای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها

۱۳-۱-۱-۹- جمع بندی تحلیل وضعیت سازمان اجرایی

به طور کلی و به صورت جمع بندی مهمترین محدودیتهای و تنگناهای پیش رو در حوزه نظام مدیریتی استان را می‌توان به شرح زیر مطرح نمود:

- تمرکز اختیارات تصمیم‌گیری در مراجع محدود و خاص علی‌رغم پیچیدگی و تعدد مراجع (تمرکزگرایی و قطبی شدن قدرت در استان)
- عدم تناسب میان اختیارات و مسئولیت‌های محوله به مدیران
- عدم ثبات ساختاری و وجود انواع ناهماهنگی در ارکان نظام مدیریتی استان وجود تضاد در اهداف ارکان نظام مدیریتی و در برخی موارد وجود اهداف موازی منجر به سرگشتگی در تصمیم‌سازی عدم گرایش دستگاه‌های دولتی به واگذاری امور و جلب مشارکتهای مردمی
- عدم تفکیک حدود اختیارات و وظائف مقامات محلی و ملی و تمرکز بیش از حد اختیارات در حوزه مرکزی
- توسعه کمی دستگاه‌های دولتی و کارکنان دولت بیش از ظرفیت و توان مدیریتی و مالی دولت عدم رعایت قانونمندی، ضابطه‌گرایی و شایسته‌سالاری در انتصاب کارکنان و عزل مدیران فاقد کارآیی و
- نوآوری عدم پاسخگویی دستگاه‌های دولتی در قبال جامعه و اتخاذ رفتار کارفرما مآبانه با مراجعین و مردم
- عدم تشکیل کمیته‌های شهرستانی
- اعمال نفوذ گروه‌های فشار و گروه‌های خارج از سازمان بر روند و اولویت اجرای برنامه
- نبود مدیریت مشارکتی در استان به دلیل وجود مشکلات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی استان
- موانع فرهنگی در مسیر نهادینه‌سازی مشارکت کارکنان
- چالش‌های علمی در تدوین نظام مدیریت مشارکتی دستگاه‌های اجرایی استان

- وجود ارتباطات قومی و قبیله‌ای در تشکیلات سازمان اجرایی استان
- کمبود نیروی انسانی متخصص در بدنه سازمان‌های اجرایی

نظام و سازوکار مدیریت و اجرای برنامه آمایش استان در بندهای قبلی این گزارش به تفصیل ارائه و شرح وظایف واحدهای سازمانی مختلف آن تعیین گردید. این نظام واحدهای پایش و ارزیابی برنامه را نیز در بر دارد. طبق سازوکار و ساختار تعریف شده، واحدهای مسئول پایش و ارزیابی شامل دفتر امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور می باشد که از طریق بازوی اجرایی تعریف شده برای آن یعنی مشاوران مادر پایش و ارزیابی آمایش ملی وظیفه پایش و ارزیابی برنامه آمایش ملی را عهده دار هستند. در سطح استانی نیز، گروه آمایش و برنامه‌ریزی سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان از طریق بازوی اجرایی تعریف شده برای آن یعنی مشاوران پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان وظیفه پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان را عهده دار خواهند بود.

دفتر امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور

این دفتر یکی از اصلی ترین نهادهای دارای مسئولیت در زمینه برنامه آمایش ملی و آمایش استانهاست است که دارای نقش ها و وظایف زیر است:

- نقش چندگانه برنامه‌ریزی، هماهنگ سازی، پشتیبانی و نظارت
- تدوین چارچوب نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و استانی در زمینه آمایش سرزمین
- زمینه سازی برای تشکیل و استقرار نظام جامع و یکپارچه آمار و اطلاعات
- انطباق بخشی برنامه‌های کالبدی و غیرکالبدی منطقه‌ای، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و طرح‌های آمایش با سیاست‌های کلان کشور
- تهیه و بازنگری طرح آمایش سرزمین کشور
- نظارت بر تهیه، اجرا و بازنگری برنامه‌های آمایش استانها
- هماهنگ سازی برنامه‌ای استان‌ها با کمک مشاوران مادر پایش و ارزیابی آمایش ملی

مشاوران مادر پایش و ارزیابی آمایش ملی

نقش ها و وظایفی که بر عهده مشاوران است به شرح زیر می باشد:

- راهبری مشاوران استانی پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان‌ها که از تهیه دستورالعمل‌های اجرایی تا تهیه فرمت‌ها و سازوکارهای گزارش گیری و ابلاغ آن به مشاوران استانی را در بر می گیرد.
- بازوی مشورتی و تخصصی شورای عالی آمایش سرزمین و دفتر امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور
- ایفای نقش نهاد ارزیابی و پایش برنامه آمایش ملی

- اخذ اطلاعات از نهادهای ملی، استانی و محلی (بر اساس شاخص‌های پایش و فرمت‌های استاندارد تعریف شده) که آن را در قالب گزارش‌های استاندارد در اختیار دفتر امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین و از آن طریق در اختیار شورای عالی آمایش سرزمین قرار می‌دهد.

گروه آمایش و برنامه‌ریزی توسعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان

پس از تصویب و ابلاغ سند آمایش استان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان وظیفه پایش و ارزشیابی و اعمال اصلاحات، تکمیل و به‌هنگام سازی سند را به صورت دوره‌های تا افق آن به‌عهده دارد.

مشاور پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان

سازوکار اجرایی و نحوه عملکرد این مشاور می‌بایست توسط دفتر امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری استان تدقیق شود با این حال وظایف این مشاور عبارتند از:

- پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان که به عنوان بازوی تخصصی گروه آمایش و برنامه‌ریزی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان در ارتباط با برنامه آمایش استان عمل خواهد کرد.
- گزارش‌گیری از سازمان‌ها و نهادهای مسئول اجرای برنامه آمایش استان طبق فرمت‌ها و چارچوب‌های مشخص
- نظارت بر چگونگی اجرای برنامه‌های پایش بینی شده در سند طبق ساختار و سازوکار تعریف شده در سطح استان در کنار گروه آمایش و برنامه‌ریزی توسعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان
- پایش و ارزیابی نتایج سیاست‌گذاری‌های آمایشی که به منظور اجرا به دستگاه‌های استانی و محلی ابلاغ خواهد شد
- ارایه گزارش‌های دوره‌ای، هدفمند یا موضوعی به دستگاه‌های بالادست با هماهنگی گروه آمایش و برنامه‌ریزی توسعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان
- گزارش دهی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و از این طریق به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و دفتر امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور
- گزارش‌گیری از سطوح پایین دست زیرا رابطه گروه آمایش و برنامه‌ریزی توسعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و مشاور پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان، با سطوح بالادست و پایین دست خود، رابطه‌ای دوسویه است؛ به طوری که نتایج اجرایی برنامه‌های توسعه و سند آمایش که در کارگروه‌های تخصصی و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بررسی و تأیید می‌گردد، توسط این نهادها مورد پایش و ارزیابی قرار می‌گیرد. با توجه به بررسی‌های انجام شده، لازم است اقداماتی انجام شود تا بتوان با استفاده از نقاط قوت و همچنین فرصت‌های سیستم مدیریت آمایش استان، ضعف‌های پایش روی آن را مرتفع ساخت. پیش‌نیاز این کار طراحی یک سیستم کارآمد مدیریت آمایش برای استان می‌باشد. برای رسیدن به این منظور ابتدا لازم است سیستم موثر مدیریت آمایش و

مولفه‌های آن را شناخت، تجارب کشورهای مختلف در این فرایند را مورد بررسی کامل قرار داد تا در نتیجه بتوان سیستمی موثر و کارا برای مدیریت آمایش استان پیشنهاد نمود تا بتوان ضعف‌های کنونی را کاهش داد.

۱۳-۱-۲- طراحی نظام مدیریت آمایش استان

تجربه چندین دهه نظام برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در کشور نشان می‌دهد که اجرای بسیاری از برنامه‌های توسعه به مراتب مهم‌تر و دشوارتر از تدوین آنهاست. از دلایل اجرایی نشدن بسیاری از برنامه‌های توسعه در سطح کشور به طور عام و در ارتباط با برنامه‌های آمایشی و فضایی به صورت خاص در سطح استان‌های کشور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- وجود مشکلات متعدد ساختاری، قانونی، رویه‌ای
- ضعف ظرفیتهای درون سازمانی نهادهای مسئول
- عدم همکاری و هماهنگی میان دستگاهها و نهادهای دولتی
- فقدان و یا ضعف سازوکارهای مشارکت بخش خصوصی و مردمی

چون اسناد آمایش سرزمین اسنادی ارشادی-دستوری هستند و لازم است در مقاطع مشخص مورد بازنگری قرار گیرند نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان به گونه‌ای طراحی می‌شود که منحصر بر امور جاری و عملیاتی اجرای برنامه موجود نظیر پیش برد طرح‌های اولویت دار آمایش استان نباشد، بلکه ظرفیت‌های نظارت و ارزیابی برنامه را نیز تدارک بیند تا ضمن رصد روندهای توسعه فضایی استان ظرفیت بازنگری در اسناد آمایش استان را نیز پدید آورد. از این رو ضرورت دارد نظام مدیریت آمایش استان بتواند هدایت و راهبری توسعه فضایی-کالبدی و عملکردی استان را با تاکید بر همگرایی رویه‌ای و محتوایی در زمینه تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت به منظور دستیابی به الزامات تحقق مدیریت یکپارچه دنبال کند.

از این رو برای بررسی دقیق موارد فوق ابتدا ضرورت دارد به بررسی ساختار مدیریت استان در وضعیت موجود و وضعیت پیشنهادی سلسله مراتب تقسیمات فضایی استان در برنامه آمایش آن پرداخت. این امر بدان علت است که بتوان سازوکار مدیریتی ای پیشنهاد داد که در عین انطباق با ساختار مدیریتی موجود، خلاءهای موجود را با هدف دستیابی به ساختار مدیریتی متناسب با سلسله مراتب تقسیمات فضایی پیشنهادی برنامه آمایش ارتقا دهد.

۱۳-۱-۲-۱- تبیین اصول موثر در مدیریت سرزمین

ساختارهای تصمیم‌گیری و مدیریتی برنامه اجرایی آمایش استان خراسان رضوی، برآیند کلی سازوکارها و ابزارهای اصلی در سطح آن است. این ساختارها با پیشرفتهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مرتبطند و تحت تأثیر این تحولات قرار می‌گیرند. بدین ترتیب موضوع مورد بحث در طراحی نظام پیشنهادی مدیریت برنامه آمایش، این خواهد بود که در چارچوب پیشنهادی سازوکارهای اجرایی برنامه آمایش استان خراسان رضوی در عرصه‌های گوناگون چه نوع

تغییراتی می تواند این ساختار را متناسب با نظام تقسیمات آمایش شکل دهد. از این رو شناسایی اصول بنیادین در مدیریت سرزمینی، بررسی اهداف بنیادین برنامه آمایش و رفع خلاء موجود در نظام تقسیمات کشوری متناسب با نظام تقسیمات آمایش می تواند زمینه مناسبی را برای طراحی مورد نظر فراهم سازد.

از آن جایی که سیستم مدیریت سرزمینی استان از واگرایی رویه ای و محتوایی رنج می برد. نظام مدیریت آمایش استان باید بتواند هدایت و راهبری توسعه فضایی-کالبدی عملکرد استان را با تأکید بر همگرایی در زمینه تصمیم سازی، تصمیم گیری، اجرا و نظارت به منظور دستیابی به الزامات تحقق مدیریت یکپارچه دنبال کند. از این رو بررسی اصل بنیادین همگرایی در مقابل اصل واگرایی راه گشا خواهد بود.

▪ **همگرایی:** فرایندی که طی آن سازمان اجتماعی یا سیاسی از اعمال اقتدار کامل خود صرف نظر می کند تا در پرتو آن بتوانند به اهداف مشترکی برسند. موضوع همگرایی به خصوص همگرایی منطقه ای یکی از اصول بنیادی است که خلاء موجود در نظام تقسیمات کشوری و مدیریت توسعه را در تناسب با ساختار پیشنهادی برنامه آمایش را برطرف می سازد.

▪ **واگرایی:** عبارت است از این که اعضای سازمانها نسبت به قبول اقتدار برتر خارج از چارچوب خود امتناع ورزند و به تبع از منافی که از این رهگذر به دست می آید چشم پوشی کنند.

تعاریف متعدد و مختلفی از مفهوم همگرایی وجود دارد اما می توان در تمامی این تعاریف فصل مشترکی یافت مبنی بر آن که همگرایی شکل بخشی به گروه بندیهای بزرگتری است که در درون آنها ابزار و نواحی برنامه ریزی به سمت تصمیم گیریهای مشترک حرکت می کنند. به عبارت دیگر همگرایی، روند شکل گیری تدریجی نوعی نظام تصمیم گیری جمعی است. ایده کلی نظریه پردازان همگرایی در این راستاست که واحدهای تحت برنامه ریزی در عرصه توسعه فضایی به این جمع بندی می رسند که منافع عملی تصمیم گیری مشترک در یک یا چند موضوع بیشتر از تصمیم گیری انفرادی است. به این ترتیب از یک سطح پایین در همکاری مشترک به سطوح بالاتر حرکت می کنند.

ساختار تصمیم گیری مطلوب در استان

ساختار تصمیم گیری مطلوب در استان، ساختاری است که با توجه به قیود و عدم قطعیت های موجود در محیط کنترل ناشدنی، پاسخگوی تجویزهای محتوایی برای تغییر و توسعه در ساختار فضایی استان و متضمن اجرای آنها باشد. شروط مطلوب تصمیم گیری برای دستیابی به اصل بنیادین پیش گفته به شرح ذیل است:

یکپارچگی

ساختار فضایی استان خراسان رضوی متشکل از فرآیندهایی تأثیرگذار بر یکدیگر است که نشان می دهد این فضا به عنوان یک سیستم به مجموعه روابط میان زیرسیستمهای تشکیل دهنده آن که خود ماهیتی مستقل نیز دارند بستگی دارد و تصمیم گیری در مورد هر پدیده، متأثر از سایر پدیدهها است. یکپارچگی خود شامل دو بخش یکپارچگی قلمرویی و یکپارچگی عملکردی است.

یکپارچگی قلمرویی در ساختار تصمیم‌گیری استان به معنی به رسمیت شناختن کاستی‌های سیاست‌گذاری چندپاره در تقسیم‌های قلمرویی گسسته است که می‌تواند به نادیده گرفتن پیامدهای پیش‌بینی نشده تصمیم در یک محدوده جغرافیایی بر سایر محدوده‌ها، ناکارآمدی و ناکارایی در رویارویی با موضوع‌های سیاسی مهم و سرمایه‌گذارهای زیرساختی که فراتر از مرزهای اداری هستند، قطع پیوند میان‌کنش‌های مهم و پیچیده میان محدوده‌ها که ممکن است هم مثبت و هم منفی باشد بیانجامد. به همین دلیل یکپارچگی قلمرویی به عنوان ابزاری برای کمینه کردن تأثیرهای منفی توسعه در میان مرزهای قلمرویی و تشویق میان‌کنشی و مکمل بودن سیاستها میان مرزهای جغرافیایی مانند شهرستانها و شهرها مورد نظر است.

در سیستم تصمیم‌گیری استان خراسان رضوی دامنه‌ای از عناصر تصمیم‌گیری بخش عمومی (چون بخش‌های آموزش، درمان، حمل و نقل، حفظ محیط زیست و ...) در فرآیندهای سیاست‌گذاری درگیر هستند. این بخش‌ها که هر یک وظایف جداگانه‌ای را بر عهده دارند برای رویارویی با مشکلات بخشی خود، بر پایه دستورکاری منحصر به بخش خود تصمیم‌گیری می‌کنند. در حالی که ممکن است تصمیمات آن‌ها دارای پیامدهای منفی بر تصمیمات سایر بخش‌ها باشند. یکپارچگی عملکردی بر به هم پیوستن تصمیمات این بخشها در عرصه‌های مختلف تأکید دارد.

پیوستگی

پیوستگی سازوکار مهار و هدایت ساختار فضایی استان اشاره به حاکم بودن رویکردی پیوسته و بدون انقطاع و یا تغییر مسیر در طول زمان دارد. به این معنی که از یک سو تصمیم‌ها و فعالیت‌های سازوکار مهار در پاسخ به تغییر شرایط زیرسیستم‌های فعالیتی، کالبدی، محیط زیستی و ... در طول زمان و مطابق با آن تغییر و تطابق پیدا کند و از سوی دیگر از هرگونه تغییر مسیر اندیشیده نشده اجتناب نماید. بنابراین ایجاد پیوستگی در ساختار تصمیم‌گیری استان برای رویارویی با مشکلات زیر مطرح می‌شود:

- کم‌ثباتی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به دلیل تغییر افراد مسئول در عرصه‌های تصمیم‌گیری
 - ناکارآمدی و ناکارآمدی قوانین و ابزارهای تصمیم‌گیری، ملاک عمل و پاسخگو نبودن آن‌ها در رویارویی با دگرگونی‌های زیرسیستم‌های فضایی
 - فقدان روابط فرآیندی در سامان‌دهی فعالیتها و وجود روابط مقطعی به دلیل شکل‌گیری عناصر بر اساس ماموریت‌های مقطعی
 - عدم تفکیک حدود اختیارات و وظائف مقامات محلی و ملی و تمرکز بیش از حد اختیارات در حوزه مرکزی
 - اعمال نفوذ گروههای فشار و گروههای خارج از سازمان بر روند و اولویت اجرای برنامه
- در رویارویی با این آسیب‌ها تدارک ابزارهای مشخص و انعطاف‌پذیر قانونی برای تصمیم‌گیری درباره موضوعات مهم نیازمند سیاست‌گذاری در استان می‌تواند بستر پیوستگی و تداوم در تصمیم‌گیری را ایجاد کند.

درب‌برگیرندگی

ضرورت دربرگیرندگی سازوکار هدایت و مهار ساختار فضایی استان خراسان رضوی ناشی از ضرورت بهره‌گیری از تمام فرصتهایی است که می‌توانند این ساختار را در مسیر تحقق اهداف آن هدایت کنند؛ خواه این فرصت‌ها ابزارهایی متنوع و گوناگونی باشند که امکان به‌کاربردن آنها وجود دارد؛ مانند سیاست‌های بازدارنده و پیش‌برنده و خواه عوامل و عناصری که می‌توانند بخشی از وظایف این سازوکار را به عهده بگیرند. موضوع دربرگیرندگی در ساختار تصمیم‌گیری استان برای رویارویی با آسیب‌های موجود در زمینه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری تک‌بعدی در هدایت و مهار تغییر و توسعه مورد نظر قرار می‌گیرد.

جمع‌بندی

یکی از نیازهای اصلی سازوکار قانونی برای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در استان خراسان رضوی، تمرکز زدایی قدرت تصمیم‌گیری و درگیری همه‌عناصر تصمیم‌گیری چون نهادهای بخش‌های دولتی و عمومی در قلمروهای جغرافیایی متعدد منطبق بر تقسیمات اداری حاکم بر مرزهای جغرافیایی و تشکلهای غیردولتی صنفی و صنعت و تشکلهای مردمی است.

از سوی دیگر دربرگیرندگی را می‌توان در برگیرندگی ابزارهای تصمیم‌گیری دانست که این نیز به معنی تدارک ابزارهای قانونی سیاستها، قوانین دستورالعملها و ... است که به‌طور هم‌زمان هم جنبه‌های پیش‌برنده تشویقی و هم جنبه‌های بازدارنده تنبیهی دارد.

در تدوین چارچوب همگرایی مدیریت سرزمینی استان خراسان رضوی، پیوستگی، یکپارچگی و دربرگیرندگی در سازوکار تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی، اجرا و نظارت مبنای اجرایی نمودن همگرایی مدیریت سرزمین برای ساختار طراحی سازوکار تصمیم‌گیری یکپارچه پیوسته و دربرگیرنده به‌شمار می‌رود و مبین هدف بنیادی تصمیم‌گیری استان خراسان رضوی هستند.

۱۳-۱-۲-۲-مدیریت آمایش و مولفه‌های آن با تاکید بر استان خراسان رضوی

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) معتقد است در صورت وجود ارتباط منطقی بین ۵ عنصر ذیل و ارتباط با برنامه‌ریزی فضایی می‌توان بر اثرات منفی الگوهای توسعه فضایی مدیریت کرد (OECD, 2001). این ۵ عنصر شامل موارد زیر است:

مدیریت یکپارچه شهری

به اعتقاد صاحب‌نظران تنها راه دستیابی به توسعه متوازن و پایدار شهری، اصلاح و ارتقای ساختار نظام مدیریت شهری می‌باشد. در ایران سامانه‌های مدیریت شهری از حداقل ساختارهای نظام مند و متناسب با نیازهای امروزی شهرها برخوردارند. نیازهای وسیع شهروندان در همه زمینه‌ها از یک سو و سیاست‌های متفاوت و گاه متضاد دستگاه‌های

خدمت‌رسان و فعال در حوزه مدیریت شهری برای پاسخگویی به این نیازها از سوی دیگر فضایی ایجاد کرده است که به دلیل ناهماهنگی دستگاه‌ها و چرخه معیوب اداره شهر اثربخشی سیاست‌ها را به حداقل کاهش داده است. برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران به صورت کلی و در استان خراسان رضوی به صورت خاص لازم است این مفهوم به گونه ای نهادینه شود که پذیرش عام پیدا کرده و دستگاه‌های عامل در محیط شهری بپذیرند برای هماهنگی میان فعالیت‌های خود لازم است از یک نظام واحد یکپارچه مدیریت شهری تبعیت کنند. این یکپارچگی به رغم تنوع و تفاوت زیاد، در زمینه فعالیت‌هایی که نهادهای مختلف انجام می‌دهند، اهداف مشترکی در یک شهر دارند که عبارت است از توسعه یکپارچه و پایدار شهری و نیز مدیریت فضاهای شهری به گونه ای که محیط‌های مناسب برای زندگی مردم فراهم کند.

مدیریت شهری موجود در ایران به صورت کلی و در استان خراسان رضوی به صورت خاص از نبود جایگاه مشخص سازمانی و نداشتن هویت در سیستم کلان مدیریتی کشور، نامناسب بودن مفهوم سیستم برای مدیریت شهری موجود به لحاظ نقایص پوشش عملکردی و جغرافیایی، وابستگی شدید و همه جانبه به حکومت مرکزی و رویارویی سازمان‌ها در سیستم مدیریت شهری رنج می‌برد. برای رفع این نواقص می‌توان پیشنهادهای زیر را ارائه نمود:

- ایجاد و تقویت حکومت محلی
- جداکردن تدریجی امور نظارت و هدایت مدیریت شهری به عنوان عنصر تصمیم گیر و سیاست گذار اصلی سیستم
- تقویت سازمان شهرداری‌ها به عنوان عنصر میانی نظام و رهبر مدیریت شهر
- محلی کردن تدریجی فرآیند برنامه‌ریزی شهری
- طراحی سیستم مدیریت شهری اختصاصی برای هر شهر متناسب با ویژگی‌های عمومی و اختصاصی هر شهر

در جهت یکپارچه سازی برنامه ریزی فیزیکی با توسعه اقتصادی، سیاست‌های منطقه ای و مدیریت زیست محیطی، با تاکید بر توانمندسازی ساختار مدیریتی مناطق تلاش می کند سیاست‌های بخشی با اولویت‌های منطقه ای هدف گذاری و همسو شده، و دولت مرکزی سیاست‌های بخشی خود را در جهت رفع ناهمخوانی‌ها تقویت می کند.

توسعه پایدار

در ساده ترین حالت، سیستم‌های برنامه‌ریزی فضایی از طریق اتخاذ سیاست‌های بالادستی و پایین دستی به تحقق توسعه پایدار کمک می کند. توسعه پایدار در حوزه‌های مختلف قابل بررسی است و استان خراسان رضوی به لحاظ موقعیت زیارت و گردشگری که دارد، در این حوزه نیز توسعه‌ی پایدار از اهمیت بیشتری برخوردار است. بطورکلی، توسعه‌ی پایدار در استان در چهار زمینه زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قابل بررسی است. وضعیت زیست‌محیطی به دلیل وجود کلان‌شهر مشهد و مناطق پرجمعیت شهری در این ناحیه، بیشترین اهمیت را دارد. توسعه

پایدار اقتصادی در تمامی استان قابل بررسی است و به دلیل استقرار، اغلب درآمدها و تولیدات استان در شهرستان مشهد و محور مشهد-چناران و همچنین ناحیه نیشابور، توسعه‌ی پایدار در این محدوده‌ها از جایگاه بالاتری برخوردار است و نیازمند توجه بیشتری است.

شراکت بخش دولتی و خصوصی

بخش خصوصی را می‌توان در کنار بخش دولتی، یکی از ارکان مهم توسعه سرزمین دانست. به عبارتی بخش خصوصی به‌عنوان عاملی مهم در توسعه شهرها مطرح است. اگر در هر شهر به بخش‌های خصوصی اهمیت ویژه‌ای داده شود، آن‌گاه آن شهر می‌تواند با استفاده از همین راهکار به توسعه اقتصادی خود کمک شایانی نماید. استراتژی محوری چنین تغییر و تحولی، "آزادسازی و به‌کارگیری مناسب و هوشمندانه‌ی پتانسیل‌های مختلف جامعه" است. بخش عمده‌ای از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های توسعه در بخش خصوصی نهفته است و درک این نکته، بسیار اساسی است که بدون مشارکت تمامی بخش‌های جامعه نمی‌توان به موفقیت قابل توجه و پایداری در کشور دست یافت (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۹).

یکی از راهکارهای شراکت موفق بخش دولتی و خصوصی در استان خراسان رضوی را می‌توان در اجرای موثر سیاست‌های اصل ۴۴ جستجو نمود. هر چند این موضوع جنبه ملی دارد ولی اجرای موفق آن می‌تواند به افزایش تمایل بخش خصوصی به مشارکت در امور توسعه استان بی‌انجامد. بخش صنعت استان خراسان رضوی با بیش از ۹۷ درصد مشارکت بخش خصوصی، نسبت به سایر استان‌های کشور از جایگاه بالاتری در خصوصی‌سازی و فعالیت بخش خصوصی برخوردار است. در خصوص واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و مشارکت این نهاد در فعالیت‌های مختلف استان، هنوز مشکلاتی وجود دارد. برخی از شرکت‌های مادر تخصصی و دولتی قابل واگذاری بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی، به بخش خصوصی واگذار شده است که سهام عمده‌ای از این شرکت‌ها توسط استان قدس خریداری شده است.

برای دستیابی به اهداف خصوصی‌سازی و افزایش بهره‌وری و نوآوری در فعالیت‌های تولیدی و خدماتی استان، لازم است علاوه بر تمرکز بر خصوصی‌سازی، به توزیع متوازن نفوذ و قدرت بازاری و جلوگیری از انحصار توجه شود. واگذاری شرکت‌های مختلف دولتی به افراد یا سازمان‌های بانفوذ و دارای قدرت انحصاری، امکان دستیابی به اهداف اصل ۴۴ را از بین می‌برد. با این حال، اگر چه استان خراسان رضوی از موقعیت مناسبی در خصوص فعالیت بخش خصوصی برخوردار است، اما عدم توانمندی در جذب سرمایه‌های خارجی، بویژه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، و همچنین تأخیر در واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، موفق عمل نکرده است.

دسترسی بخش خصوصی در استان به بازارهای مالی، کاهش بروکراسی‌های اداری، افزایش شانس صادرات، ارائه مشوق‌های مالیاتی به بخش خصوصی و همچنین کاهش فرایندهای ایجاد کسب و کار در استان می‌تواند از راهکارهای مشارکت بیشتر بخش خصوصی در امور توسعه مربوط به استان خراسان رضوی باشد. برای این منظور، اقداماتی از

جمله: تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، کاهش تعرفه‌های گمرکی و مالیاتی برای بخش خصوصی در حوزه تجارت خارجی؛ ایجاد مرکز و پایگاهی برای هماهنگی سرمایه‌گذاران و جذب سرمایه‌های خارجی در استان؛ تقویت زیرساخت‌های تجاری و گمرکی سرخس و دوغارون؛ تمرکز بر فعالیت‌های با قابلیت رقابتی در استان از جمله گردشگری، کشاورزی گلخانه‌ای، گیاهان دارویی، صنایع غذایی، فلزات اساسی، ساخت کانی غیرفلزی، ساخت وسایل نقلیه موتوری و ادوات کشاورزی؛ ایجاد مراکز تحقیقاتی و آموزشی در سطح ملی پیشنهاد شده است تا توسط سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط، انجام گیرد.

رشد اقتصادی

رشد اقتصادی متعادل در سراسر کشور سبب می‌شود تا بخشی از مشکلات توسعه استان و به خصوص شهرها حل شود. سکونتگاهها باید چهار چوب نهادی لازم را فراهم سازند تا بتوانند وضعیت رقابتی خود را از نظر جذب سرمایه گذاری بهبود بخشند و عملکرد خود را تقویت کنند. این مساله نیازمند وجود چشم‌اندازی روشن جهت هدایت تمامی سازمان‌ها و نهادهای موجود می‌باشد. (OECD, 2001).

ایجاد زیر ساخت‌هایی جهت رشد اقتصادی استان خراسان رضوی لازمه ارتقا مدیریت آمایش در استان است. ارتقا شرایط حضور بین‌المللی استان در مناسبات خارجی، ارتقا زیر ساخت‌های ریلی، جاده ای و همچنین هوایی جهت تسهیل سرمایه‌گذاری خارجی با تاکید بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و همچنین سرمایه‌گذاری مشترک خارجی جهت تشویق نوآوری و ایجاد رقابت و در نتیجه افزایش رشد اقتصادی ضروری به نظر می‌رسد. ایجاد و تقویت خوشه‌های صنعتی با در نظر گرفتن جمیع جهات آن (شرایط تقاضا، وجود نهادهای تولید، وجود رقابت، و همچنین وجود صنایع پشتیبان) نیز می‌تواند رقابت را افزایش داده، ظرفیت نوآوری در استان را ارتقا بخشیده و سرانجام باعث رشد اقتصادی شود. همچنین شایان ذکر است که لازمه رسیدن به رشد اقتصادی در استان، شناخت مزیت‌های رقابتی پایدار و تاکید بر حفظ این مزیت‌ها نسبت به مناطق دیگر است.

تمرکززدایی و اختیارات منطقه ای

تحقق توسعه پایدار مستلزم تحول در ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی و اداری- مدیریتی است. دولت در برنامه‌ریزی فضایی به منظور توسعه پایدار اقدام به توزیع وظایف و اختیارات و قدرت خود در مناطق می‌نماید و تمرکززدایی در مناطق را اجرا می‌کند. زیرا باور بر این است که قدرت باید در پایین‌ترین سطح ممکن حضور داشته باشد. تنها زمانی که به صورت موثر از قدرت در منطقه استفاده نمی‌شود براساس منافع عمومی به سطوح بالا منتقل می‌شود (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۹).

این امر یکی از اصول اساسی است که لازم است جهت مدیریت موثر آمایش استان لحاظ شود. تمرکززدایی و افزایش اختیارات به مناطق و همچنین ایجاد ارتباط منطقی بین سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی در استان از اولویت‌های مدیریت

آمایش استان است. همچنین ایجاد و تعریف ارتباطات منطقی در استان‌های واقع شده در یک منطقه آمایشی کلان کشور نیز از اولویت‌ها جهت پیاده سازی موثر تر اصول مدیریت آمایش در استان است. در ساختار مدیریت آمایش کشور چهار سطح وجود دارد:

- **سطح محلی:** در این سطح، مناطق برنامه‌ریزی اقدام به شناسایی مزیت‌های رقابتی، فرصت‌ها، تهدیدات، نیازها و نقاط قوت و ضعف خود و ارائه پیشنهادات در راستای استراتژی ملی می‌کنند.
- **سطح استانی**
- **سطح کلان منطقه:** در این سطح با مبنا قرار دادن استراتژی‌ها و راهبردها در سطح ملی و با توجه به نیازها و مزیت‌های رقابتی سطح محلی، چهارچوب توسعه فضایی منطقه را شکل می‌دهند.
- **سطح ملی:** در این سطح، شورای آمایش سرزمین اقدام به تعیین استراتژی‌ها، راهبردها و چشم‌انداز توسعه فضایی کشور بر اساس شرایط درونی و بیرونی کشور می‌پردازد.

۱۳-۱-۲-۳- تدوین سازوکارهای اجرایی آمایش استان

تغییر و تحول در ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی و ایجاد سازمانی کارآمد و اثربخش به منظور هموار کردن مسیر دستیابی به اهداف کلان توسعه فضایی برنامه آمایش استان خراسان رضوی از الزامات اجتناب ناپذیر در دستیابی به آن بوده است. در این بخش، ابتدا موانع و مشکلات موجود در اجرای آمایش استان خراسان رضوی در قالب سطوح برنامه‌ریزی بیان می‌شود و نظرات نخبگان در پاسخگویی به موانع مطرح می‌گردد. در گام بعدی ساز و کارهای پیشنهادی آمایش استان خراسان رضوی در سطوح استان، نواحی برنامه‌ریزی و شهرستان ارائه می‌شود.

ضعف‌های نظام مدیریت آمایش از منظر نهادهای و ارائه پیشنهادات

تحول هدفمند و توسعه محور در سازوکارهای موجود اداره استان یکی از مهمترین نیازهای توسعه به طور عام و اجرای برنامه آمایش به طور خاص می‌باشد. در این راستا ضروری است که در چارچوب ظرفیتهای سازمانی، مدیریتی و قانونی موجود در استان به سازماندهی مدیریت آمایش با تاکید بر اجرایی نمودن برنامه آمایش پرداخته شود. بدون شک دستیابی به این مهم، مستلزم شناخت وضعیت موجود ساختار سیاسی، اداری و سازمانی استان است. بنابراین در این بخش ابتدا ساختار موجود بررسی می‌شود و با مصاحبه‌های صورت گرفته با مدیران و نخبگان اساسی ترین ضعفهای ساختار کنونی شناسایی می‌گردد. بدین طریق با تحلیل یکپارچه از ضعف‌های کنونی، ظرفیتهای قانونی و نهادهای و نتایج مصاحبه‌ها، پیشنهادات اصلاحی ارائه می‌شود.

در این بخش ابتدا مهمترین نکات مطرح شده توسط نخبگان بیان می‌شود تا در ارائه پیشنهادات در سطوح برنامه‌ریزی از آن‌ها استفاده شود. بنابراین مهم ترین موارد ذکر شده توسط نخبگان به شرح زیر است:

- تقویت کارگروه آمایش و محیط زیست

- تشکیل کارگروه پایش متشکل از خبرگان، بخش خصوصی، اساتید و ...
- ایجاد پشتوانه اجرایی برای مصوبات شورای برنامه‌ریزی و توسعه از طریق قانون یا مصوبه جدید برای نظارت بر عملکرد شورای برنامه‌ریزی
- ضرورت کنترل و ارزیابی دقیق نتایج آمایش توسط متخصصین و کارشناسان بومی
- فرهنگ سازی اجرا و پایش برنامه‌های توسعه
- هماهنگی و تعامل مثبت دستگاههای استانی با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
- فرهنگ سازی و توافق همگانی بر اهمیت و جایگاه آمایش
- تشکیل سامانه جامع اسناد توسعه
- تبدیل برنامه‌های توسعه به قوانین لازم الاجرا
- تشکیل سامانه جامع طرحهای مطالعاتی و برنامه‌های توسعه دستگاههای بخشی و تحلیل و تعیین اولویت‌ها بر اساس بازنگری مجدد شرح وظایف دستگاههای اجرایی
- به روزرسانی لایه‌های اطلاعاتی در خصوص منابع آب پوشش گیاهی معادن و...
- تشکیل کمیته عالی برنامه‌ریزی استان متشکل از اعضای وابسته به دولت و همچنین نخبگان، اساتید و اعضای غیر وابسته به سیستم دولتی که دارای تشکیلات پایدار و علمی باشند.
- انتخاب مدیران بر اساس شایسته سالاری
- تقویت بدنه کارشناسی دستگاه های استان

براساس بررسی‌های صورت گرفته در مجموع ضعفهای موجود در نظام مدیریت آمایش از منظر نهادی را می‌توان در دو دسته تقسیم بندی کرد که رفع هر کدام از آنها نیازمند ایجاد تغییرات در ساختار کنونی و یا تغییر رویکرد و وظایف کنونی نهادها در سطح ملی و استانی است. بنابراین در این بخش، ضعفهای نظام مدیریت آمایش در دو سطح ملی و استانی تشریح می‌شوند.

مسائل و مشکلات مدیریت آمایش در سطح ملی و پیشنهادات

دسته اول به موانع سطح ملی بر می‌گردد که اصلاح آنها خارج از اختیارات استان است. اما اهمیت آنها به قدری بالاست که در صورت عدم توجه به این موارد، تغییرات در سطوح استانی تاثیر اندکی خواهد داشت. از جمله مهمترین موانع در ارتباط با آمایش، نظام تمرکزگرا و ضعف نظارت و پایش و بخشی‌نگری برنامه‌ریزی در سطح ملی است. ساختار برنامه‌ریزی بخشی و مبتنی بر رویکرد وزارتخانه‌ای به برنامه‌ریزی، از یک طرف منجر به تفرق نهادی و تعارض در عملکردهای نهادها شده است و از طرف دیگر نگرش تمرکزگرا و وابستگی شدید سیاسی و اقتصادی استان به نهادها و تصمیم‌گیری در سطوح ملی، آثار مخربی بر توسعه در مقیاس استانی خواهد گذاشت. این مساله از انتخاب استاندار و معاونین تا مسائل مرتبط با اعتبارات عمرانی و نظارت ضعیف سطح ملی بر عملکرد سازمان‌ها را شامل می‌شود.

در راستای حل این مسئله اساسی دو دسته راهکار پیشنهادی وجود دارد. در وهله اول به منظور رفع نگرش بخشی و اتخاذ رویکردهای یکپارچه و هماهنگ در برنامه‌ریزی لازم است سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مرکز به عنوان هسته برنامه‌ریزی کشور، مداخله و نظارت بر برنامه‌های توسعه در تمام دستگاه‌های بخشی را داشته باشد و متناسب با رویکردهای یکپارچه، برنامه‌های دستگاهها به سطوح استانی ارائه شود. به این منظور تقویت نقش شورای ملی آمایش سرزمین و بازرنگری در وظایف این نهاد در خصوص همکاری با وزارتخانه و دستگاههای بخشی و هماهنگی برنامه‌های وزارتخانه‌ها می‌بایست پررنگ تر دیده شود. در ارتباط با تمرکزگرایی در نظام برنامه‌ریزی کشور و مداخله شدید سطوح ملی در مقیاس استانی، اعطای اختیارات بیشتر به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و همچنین استانداری هم از بعد سیاسی و هم از بعد استقلال مالی می‌تواند مهمترین راهکار در این زمینه باشد. استقلال مالی و قدرت سیاسی بیشتر به معنی تفرق و اقدامات غیر هماهنگ با توسعه ملی نخواهد بود.

ضعف نظارت و نبود ضمانت اجرایی برای برنامه‌های توسعه از دیگر چالش‌هایی است که در سطح ملی و در سطح استانی نیز نقش بسزایی دارد و از اصلی‌ترین موانع در اجرای برنامه‌های توسعه و آمایش محسوب می‌شود. این مسئله عمدتاً ناشی از نظارت ضعیف و نبود نهاد مشخص در مورد ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه و نهادهای متولی توسعه است. تبدیل برنامه‌های توسعه و از جمله آمایش به قوانین قابل پیگیری و به عنوان اصول قانون یکی از راهکارهایی است که می‌تواند تحقق‌پذیری و سطح پایبندی به برنامه‌ها و در نهایت اجرای آنها را تقویت کند. عملکرد ضعیف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در خصوص نظارت بر نهادهای متولی توسعه و نیز عدم پایش برنامه‌های توسعه به صورت نظام مند و دقیق از اصلی‌ترین مشکلات است که تحقق‌پذیری برنامه را کاهش داده است. تقویت عملکرد نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تقویت زیرساخت‌های این سازمان از ابعاد نیروی انسانی و فنی سازمانی به عنوان پیشنهادی دیگر در این زمینه مطرح است که در صورت انجام، تحقق‌پذیری برنامه آمایش را بهبود خواهد بخشید.

مسائل و مشکلات مدیریت آمایش در سطح استانی و پیشنهادات

بر اساس مطالعات پایه و با توجه به نتایج مصاحبه‌های صورت گرفته، اساسی‌ترین مشکلات مدیریت آمایش در سطح استان عبارتند از جدول زیر:

جدول ۳. مسائل و مشکلات مدیریت آمایش در سطح استانی و پیشنهادات

| ردیف | ضعف‌ها و موانع اساسی | اصلاحات پیشنهادی |
|------|---|---|
| ۱ | ضعف هماهنگی بین دستگاه‌های بخشی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی | ایجاد کمیته‌های تخصصی مشترک بین دستگاه‌ها و سازمان مدیریت به منظور مدیریت اجرا و نظارت بر آن |
| ۲ | نبود نهاد نظارتی قدرتمند | پیگیری مصوبه و اصلاحیه قانونی جهت ایجاد کمیته‌های تخصصی غیر وابسته به بدنه دولت جهت نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی |
| ۳ | عدم پایبندی به برنامه‌های توسعه و فردگرایی و مدیریت سلیقه‌ای | پایش برنامه‌های توسعه توسط نهادی مشخص |

مسائل و مشکلات مدیریت آمایش مرتبط با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

با توجه به نتایج مصاحبه‌های صورت گرفته اساسی‌ترین مشکلات مدیریت آمایش در سطح استان عبارتند از:

جدول ۴. مشکلات و راهکارهای مدیریت آمایش در زمینه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

| ردیف | ضعف‌ها و موانع اساسی | اصلاحات پیشنهادی |
|------|--|---|
| ۱ | نبود نظارت دقیق به جهت عدم تدارک و تعریف ساختار لازم جهت نظارت بر عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه | ایجاد نهاد ناظر بر عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه و یا ارزیابی شورا توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مرکز |
| ۲ | عدم استقلال نظر اعضای شورا و وابستگی شدید به نظرات استاندار | انتخاب ریاست شورا بر اساس رای گیری در بین اعضا و ریاست مستقل |
| ۳ | بدنه دولتی شورا و عدم توجه به نظرات بخش خصوصی و نهادهای مدنی و نخبگان بومی | اضافه شدن نمایندگان اصناف و بخش خصوصی و همچنین نماینده‌های سمن‌ها و نخبگان استانی به ساختار شورا با حق رای |

مسائل و مشکلات مدیریت آمایش مرتبط با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به عنوان تهیه کننده برنامه آمایش و نظارت بر اجرای آمایش نیز نقش تعیین کننده ای دارد. گرچه در اجرای آمایش نیز نقش دارد، لیکن برنامه و پروژه‌های تهیه شده عموماً توسط دستگاههای بخشی اجرا خواهند شد. بررسیهای اولیه ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بیانگر این است که مهم ترین مشکلات این نهاد عبارتند از:

- ضعف بدنه و کمبود نیروی انسانی متخصص متناسب با نیازها
- وابستگی شدید به استانداری و انتخاب مدیران توسط استاندار

۱-۲-۴- ملاحظات جهت اجرای مدل ارایه شده در زمینه مدیریت برنامه‌ریزی فضایی

در جهت اجرای موفق مدل ارائه شده برای استان در زمینه مدیریت برنامه‌ریزی فضایی، در نظر گرفتن ملاحظات زیر لازم است:

- چهارچوب توسعه فضایی که منطبق با برنامه‌های سطوح ملی، منطقه ای، استانی و محلی است.
 - اصول، هنجارها و استانداردهای توسعه که فرآیند برنامه‌ریزی فضایی، مدیریت استفاده از زمین و توسعه زمین را خصوصاً در استان هدایت می‌کند.
 - فرآیندها و روش‌های تهیه و اجرا و تصویب برنامه‌های کاربردی توسعه
 - مدیریت استفاده از زمین از طریق مکانیزم تهیه نقشه کاربری زمین
- در تهیه سیستم برنامه‌ریزی فضایی باید اصول توسعه همواره مدنظر قرار گیرد:

- اصل عدالت فضا: براساس این اصل عدم تعادل‌های ناشی از برنامه‌های فضایی گذشته باید اصلاح شود.
- اصل توسعه فضایی پایدار: باید کاربری مشخص شده برای زمین‌ها با قوانین زیست محیطی در تضاد نباشد و سبب رشد و ترقی و نتایج اجتماعی پایدار برای منطقه شود.
- اصل کارایی: باید توسعه سرزمین از طریق بهینه سازی استفاده از زیرساخت‌ها و منابع موجود صورت پذیرد و برنامه‌ها به گونه ای طراحی شود که اثرات منفی اقتصادی و اجتماعی و زیست محیطی ناشی از اجرای برنامه‌ها به حداقل برسد.
- اصل مدیریت: سیاست‌ها، قوانین و روش‌های برنامه‌ریزی فضایی باید به صورت شفاف اطلاع رسانی شود و سطوح ملی، منطقه ای، استانی و محلی باید از دستیابی به هدف توسعه یکپارچه زمین که توسط برنامه‌ریزی فضایی اجرا می شود اطمینان حاصل کنند. همچنین سیستم مدیریت، تضمین اجرای برنامه‌های فضایی را برعهده دارد.
- اصل انعطاف پذیر بودن: باید همواره قوانین، سیاست‌ها و روش‌های سیستم مدیریت استفاده از زمین با معیارهای زندگی پایدار منطبق شود تا از پایدار بودن سیاست‌ها اطمینان حاصل کنند.

۱۳-۱-۲-۵-هنجارها و استانداردهای برنامه‌ریزی فضایی

- هنجارها و استانداردهای برنامه‌ریزی فضایی باید منعکس کننده سیاست‌ها و اولویت‌های ملی و برنامه‌های مربوط به توسعه سرزمین باشد و الگوهای اسکان مناسب، احیای روستاها، بازسازی شهری و توسعه پایدار را ارایه کنند و شامل آنالیز الگوهای موجود استفاده از زمین، چهارچوب جهت تهیه الگوی مناسب استفاده از زمین، مکانیزم‌های شناسایی مناطق استراتژیک و سیستم ارزیابی و کنترل پروژه باشد.
- وضع قوانین و سیاست‌هایی در زمینه توسعه استان که نباید با قانون اساسی و سایر قوانین در تضاد باشد. در این سیاست‌ها اولین هدف، تعیین مسایل مربوط به منافع استانی است.
- پشتیبانی از شهرداری‌ها در صورت ناتوانی و یا شکست شهرداری‌ها در اجرای برنامه‌های فضایی و ارایه اقدامات پیشگیرانه
 - رسیدگی به مسایل خاص میان سطح محلی و شهرها که در قانون بیان نشده باشد
 - نظارت و کنترل بر چهارچوب توسعه فضایی شهرها براساس قانون
 - اعطای کمک به سطوح محلی و شهرها در زمینه تهیه، تصویب و اصلاح سیستم توسعه سرزمین
 - ایجاد هماهنگی و انطباق میان سیستم شهرهای مختلف در زمینه مدیریت استفاده از زمین و انطباق شهرها با برنامه‌های ساختاری و استراتژی‌های توسعه استان
 - اتخاذ رویه پایدار و مناسب براساس قانون اساسی و قوانین دیگر جهت رفع تناقضات در زمینه تهیه، تصویب و بازبینی چهارچوب توسعه فضایی شهرها و یا نقشه کاربری زمین و رفع مشکلات در زمینه ارتباط میان شهرها

پیشنهاد می شود، دولت در سطح ملی، استانی، محلی و شهری، چهارچوب توسعه فضایی داشته باشد. زیرا ارایه دهنده چشم انداز توسعه فضایی حوزه نفوذ دولت و نمایشگر یکپارچگی میان سیاست بخش های مختلف و راهنمایی برنامه ریزی و تصمیم گیری توسعه در تمام بخش ها، کمک به داشتن یک رویکرد منسجم و برنامه ریزی شده در زمینه توسعه فضایی است.

رییس جمهور پس از مشورت با وزیران و صاحب نظران اقدام به انتشار و تصویب چهارچوب توسعه فضایی در سطح ملی می کند. این چهارچوب شامل موارد زیر است:

- ارایه الگوی مورد نظر در زمینه استفاده از زمین
 - هماهنگی و یکپارچگی چهارچوب توسعه فضایی استان ها و شهرها
 - جهت بخشیدن به سیاست های ملی و اولویت بندی آن ها
 - افزایش هماهنگی فضایی توسعه و عمران و مدیریت استفاده از زمین در سطح ملی
- هرگونه اصلاح در این چهارچوب باید به در خواست رییس جمهور و تایید شورای اجرایی انجام شود. چهارچوب توسعه فضایی منطقه ای نشان دهنده الگوی حاکم بر منطقه، تعیین چشم انداز منطقه و نحوه استفاده فضایی از زمین و ارایه دستورالعمل های اساسی برای برنامه ریزی فضایی توسعه زمین در منطقه است. بالاترین مقام اجرایی استان (استاندار) پس از مشورت با نهادهای موثر در برنامه ریزی فضایی و صاحب نظران، منطبق با چهارچوب توسعه فضایی در سطح ملی، اقدام به ارائه و تصویب چهارچوب توسعه فضایی استان می کند. این چهارچوب باید هر ۵ سال اصلاح و بازبینی شود. اصلاحات در این چهارچوب باید به درخواست استاندار و تایید هیئت اجرایی انجام شود. این چهارچوب شامل موارد زیر است:

- سیاست های توسعه زمین و استراتژی ها و اهداف استان که رشد استان براساس آن شکل می گیرد
- نشان دهنده الگوی توسعه استفاده از زمین در استان
- هماهنگی و یکپارچه سازی میان برنامه های بخشی نهادهای مختلف

۱۳-۱-۲-۶- چهارچوب توسعه فضایی سطح محلی و شهرها

منطبق با چهارچوب توسعه فضایی منطقه ای و استانی، نسبت به تهیه و تصویب چهارچوب توسعه فضایی شهر اقدام می شود. این چهارچوب بیانگر موارد زیر است:

- چشم انداز فضایی ۵ ساله برنامه های توسعه فضایی شهر
- چشم انداز بلندمدت توسعه فضایی شهر
- شناسایی و سنجش محل موردنیاز جهت زیرساخت های فنی مهندسی و ارایه خدمات شهری جهت رفع نیازهای موجود و ۵ سال آینده
- برآورد فعالیت های اقتصادی و روند اشتغال و مسکن در شهر برای ۵ سال آینده

۱۳-۱-۳- تدوین برنامه اجرایی ارتقا، ظرفیت و کارایی سازمان اجرایی آمایش استان

با توجه به مسائل اساسی مدیریت آمایش استان و تحلیل‌های صورت گرفته از وضعیت اجرای برنامه‌های آمایشی و مدیریت آمایش، همچنین با نظر به مولفه‌ها و مضامین مهم مدیریت آمایش، می‌توان راهکارها و پیشنهادهای کلی جهت بهبود مدیریت آمایش استان بیان کرد.

۱۳-۱-۳-۱- زیرساخت‌های قانونی

قانون ضد انحصار

این قانون در راستای ممنوع کردن رفتار انحصاری، حفاظت و تامین بازار رقابت، حمایت از حقوق قانونی شرکت‌ها، ذینفع کردن مصرف‌کننده‌ها و اطمینان از سلامت بازار تدوین شده است. طبق این قانون هرگونه قرارداد، تصمیم یا حرکت جمعی میان گردانندگان سازمان‌ها و شرکت‌های تجاری که هدفش حذف رقابت یا محدود کردن آن باشد ممنوع است. قانون ضد انحصار با ممنوع کردن اقدامات انحصاری، زمینه توزیع عادلانه امکانات و فعالیت‌ها را در سراسر کشور مهیا کرده و زیرساختی ضروری برای اجرای کارآمد اقدامات آمایشی فراهم می‌کند. ویژگی‌هایی این قانون عبارت است از:

- **استقلال:** شاخه‌های مختلف و نامرتبط دولت حق دخالت در محدوده‌های شخصی و منحصر به فرد را ندارند. به علاوه در اکثر کشورها اعضای که این قاعده را باید رعایت کنند توسط دولت تعیین و طراحی نمی‌گردند. نهایتاً این استقلال به چگونگی تعهد دولت برای تضمین قانون رقابت و پشتیبانی سیاسی از آن سیاست وابسته است.
- **اجرای بدون تبعیض قانون:** باید قوانین رقابت را به طور برابر و بدون در نظر گرفتن اصلیت و وضعیت برای همه فعالیتها رعایت کرد.
- **سیاست رقابت باید موثر و قابل اجرا باشد:** مراجع تجاری دولت نیاز به دانستن قوانین بازی دارند و از طرفی قوانین رقابت و سیاست باید در عین شفافیت، نحوه اجرای آن قابل پیش بینی باشد. در کشور ما قوانین ضد انحصار جامعی در مقابل فعالیتهای انحصارطلبانه وجود ندارد و قوانین پراکنده و ناکارآمد موجود نیز از ضمانت اجرایی قوی برخوردار نیستند. اجرای همین قوانین ناکارآمد فعلی نیز به سه دلیل با مشکل مواجه است:

- اجرای قوانین ضد انحصار مشکل است.
- بعضی اشکال انحصار ناپدید و اشکال جدید جایگزین می‌شود. اگر مقرر شود که یک انحصار خاص منحل شود این انحصار به شرکت‌های کوچک مبدل شده و لذا انحصار چند قطبی بروز می‌کند که تفاوت اساسی با انحصار ندارد.
- شرکت‌های انحصاری با تمسک به منابع عظیم مالی در اختیارشان همیشه راه فرار لازم جهت طفره رفتن از قوانین انحصاری را پیدا کرده و لذا مایه شکست اهداف و قوانین مربوطه می‌شود (Shishkin, 2002).

از این رو برای موفقیت در استان، باید در جهت اجرای هرچه بهتر این قوانین و رفع مشکلات در سطح ملی اقدام نمود.

حقوق مالکیت معنوی

مالکیت معنوی عبارت است از خلاقیت‌های فکر و ذهن بشر که دولت در قبال آن‌ها به پدید آورندگان آن حق انحصاری بهره‌برداری را برای مدت معینی به منظور جلوگیری از استفاده غیرمجاز دیگران اعطاء می‌نماید. حقوق مالکیت معنوی، مفهوم حقوقی نوینی است که چگونگی حمایت و استفاده از آفرینش‌های فکری بشر را تعیین می‌کند و مشتمل بر دو رکن مالکیت صنعتی و مالکیت ادبی- هنری است.

- مالکیت صنعتی از اختراعات، طرح‌های صنعتی، علائم تجاری یا خدماتی، اسامی تجاری، حق کسب و پیشه در تجارت و غیره حافظت می‌کند.
- مالکیت ادبی و هنری از آثار ادبی و هنری و آفریده‌های مرتبط با آن حمایت می‌نماید.

جان مایه حقوق مالکیت فکری حمایت از حقوق پدیدآورنده اثر و ایجاد زمینه‌ای مطمئن در جهت تشویق هنرمندان و صنعتگران برای خلق آثار بهتر است که در صورت تحقق چنین زمینه‌ای بخش‌های مختلف جامعه هم با آگاهی از اصالت آثار، از فواید آن منتفع خواهند شد.

متأسفانه ایران فاقد قانون حقوق مالکیت معنوی یکپارچه و جامع است و قوانین فعلی آن از پشتوانه اجرایی مناسبی برخوردار نیستند. این باعث می‌شود محققین و نوآوران که دارای ایده جدیدی هستند نتوانند با اطمینان کامل فرآیند تجاری سازی ایده خود را تکمیل کنند. از جهت دیگر صنایع نیز که در صدد ارتباط با دانشگاه‌ها هستند، نمی‌توانند با اعتماد کامل با مخترعین و نوآوران قرارداد تحقیقاتی امضا کنند. ضعف قوانین حقوق مالکیت معنوی در نهایت باعث کاهش اعتماد و در نتیجه کاهش مشارکت و همکاری دانشگاه و صنعت می‌گردد (Sarkisian,2008).

برای رفع مشکلات در این زمینه و بهبود شرایط که به طبع باعث بهبود شرایط استان خواهد شد، می‌توان از راهکارهای زیر استفاده نمود:

- تربیت متخصصین حقوق مالکیت فکری و قضات ورزیده در این زمینه
- تسریع و توسعه مبادلات و همکاری‌های بین‌المللی در زمینه حقوق مالکیت فکری
- کمک به استقرار نظام مدیریت دارایی فکری (در سطح ملی و سازمانی) از طریق مطالعه و طراحی آن
- ایجاد بانک‌های تخصصی اختراعات و نوآوری‌ها و آثار علمی و ادبی و هنری و طرح‌های صنعتی در دانشگاه‌ها
- حمایت علمی و فنی از نوآوران از مرحله ایده پردازی تا تولید محصول و تجاری سازی آن
- ارزیابی علمی و تخصصی اختراعات قبل از ثبت

۱۳-۱-۳-۲- زیرساخت فرهنگی

وجود جو اعتماد

اعتماد زمانی پدید می‌آید که بخش‌ها و مناطق با ملاحظه ادراکات مطلوب بخش‌های دیگر اجازه دهند روابط به نتایج قابل انتظار ختم شود. در محیطی که اعتماد وجود ندارد نوآوری که از الزامات ایجاد مزیت رقابتی است اتفاق نمی‌افتد. به این دلیل که انجام دادن یک کار نو به طور ذاتی دارای ریسک است که فقدان اعتماد مانع این ریسک می‌شود (باقری و بهاران نژاد، ۱۳۹۰).

همچنین وجود محیط امن با اعتماد بالا باعث ارتقای اعتماد و به وجود آمدن فرهنگ به اشتراک گذاری دانش می‌شود که از طریق آن افراد می‌توانند توانایی خود آشکار کرده و راحت تر دانش خود را در اختیار دیگران قرار دهند که این به نوبه خود شرایط را برای ایجاد نوآوری مهیا می‌کند. با این حال شعاع اعتماد در کشورهای در حال توسعه با کشورهای توسعه یافته متفاوت است. متأسفانه در کشورهای در حال توسعه بالاخص ایران به دلیل ضعف بعضی از عوامل قانونی مثل فقدان حقوق مالکیت معنوی که قبلاً توضیح داده شد، فضای اعتماد به سختی شکل می‌گیرد که اگر این زیر ساخت‌های قانونی شکل بگیرد با ایجاد فضای اعتماد خود به خود نوآوری تشویق می‌شود (Salami and Goodarzi, 2006). لذا حرکت به سمت ایجاد فضای اعتماد در استان ضروری است.

وجود جو همکاری و مشارکت

مشارکت، درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی یکدیگر را یاری کنند و در مسئولیت کار شریک شوند (طوسی، ۱۳۷۰). بنیادی‌ترین اندیشه زیرساز مشارکت، پذیرش اصل برابری مردمان است و در این مفهوم، مشارکت بر سه ارزش بنیادی تأکید می‌گذارد:

- سهیم کردن مردم در قدرت و اختیار
- راه دادن مردم بر نظارت بر سرنوشت خویش
- بازگشودن فرصت‌های پیشرفت به روی مردم در رده‌های زیرین جامعه.

دو فاکتور آگاهی یافتن و داشتن اطلاعات موردنیاز پیش شرط هر نوع مشارکتی است. مشارکت موثر و سهیم شدن در زندگی محلی بدون داشتن اطلاعات کافی ممکن نیست. اتفاقی نیست که در برخی از کشورها عدم شفافیت و نارسایی اطلاعات موجود در دسترس شهروندان را دو مشکل اساسی در قابلیت توسعه و نیز دموکراسی محلی قلمداد می‌کنند، بنابراین برای اینکه طرح یا پروژه‌ای در یک منطقه انجام شود ابتدا باید به ساکنین آن منطقه اطلاع رسانی شود تا ساکنین با دانستن مزایای طرح قابلیت مشارکت در طرح را در خود ایجاد کنند (استوکر، ۱۳۸۱). مشارکت اساساً یک راه ایجاد تحرک در مردم یک کشور است به نحوی که تا حد امکان باید آنان را در کوشش در راستای پیشرفت سهیم نمود (انصاری، ۱۳۸۵). محققان در مطالعاتی که در مورد مشارکت دادن مردم انجام داد به نتایجی رسیدند که از آن نتایج می‌توان به مواردی اشاره کرد:

- بهروزی در کار افزایش می‌یابد.
- دگرگونی امکان پذیر می‌شود
- مردم سالاری جای خود کامگی را می‌گیرد
- توسعه پایدار و همه جانبه محقق می‌شود
- مشارکت سهمیه‌کردن همه کارکنان درگیر در پذیرش مسئولیت است
- مشارکت وسیله است نه هدف (سریزدی، ۱۳۸۱).

کشورهایی در حال توسعه فردگرا هستند و در نتیجه جو مشارکت در آن‌ها ضعیف است و ایران هم از این قاعده مستثنی نیست و مشارکت و همکاری در آن به سختی اتفاق می‌افتد. با این حال با مکانیزم‌هایی مثل خوشه‌های صنعتی در استان می‌توان این ضعف را به قوت تبدیل کرد و مشارکت و همکاری را در این کشورها به وجود آورد.

کارآفرینی

کارآفرینی فرآیندی است که یک فرد تمایل دارد. برای به دست آوردن سود بیشتر ریسک انجام کارهای جدید را تحمل کند و در واقع موقعیت‌یابی و بهره برداری از فرصت‌هاست (Thompson, 1999). بی شک، روند توسعه اقتصادی در کشورهای توسعه یافته، بیانگر این واقعیت است که اقتصاد تحت تاثیر کارآفرینی است، به گونه‌ای که کارآفرینان در توسعه اقتصادی کشورهای توسعه یافته، نقش محوری داشته‌اند و کشورهای توسعه نیافته اهمیت آن را در توسعه اقتصادی نادیده گرفته‌اند، سرمایه‌ی در دسترس کشورها را کشف و از آن‌ها بهره برداری می‌کنند (Khanka, 2003). شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد علت توسعه کشورهای همچون آمریکا، ژاپن و آلمان که از نظر صنعتی توسعه یافته‌اند، کارآفرینی است. کارآفرینی منجر به توسعه متوازن منطقه‌ای و ایجاد اشتغال در مقیاس وسیع می‌شود، بنابراین مشکلات بیکاری را که ریشه بسیاری از مشکلات اقتصادی - اجتماعی است، کاهش می‌دهد. همچنین باعث کاهش تمرکز اقتصادی در جامعه می‌شود و منابع، سرمایه‌ها و مهارت‌هایی را که ممکن است بی استفاده و سرگردان باقی مانده باشند، به طور موثر به تحرک و امیدارند. علاوه بر این‌ها کارآفرینی عامل تحریک تشویق حس رقابت، عامل تحریک، ترکیب و مهیا کردن عوامل تولید، عامل سازماندهی منابع و استفاده اثربخش از آن‌ها، عامل تجدید حیات ملی و محلی، عامل شناخت، عامل نوآوری و روان کننده تغییر و عامل تعادل در اقتصاد پویا تلقی کرد (Khanka, 2003). بیشتر اقتصاددانان موافقند که کارآفرینی یک مولفه ضروری است برای تحرک رشد اقتصادی و فرصت‌های کاری در همه جوامع بنابراین دولت‌ها از کارآفرینی به عنوان استراتژی تعیین کننده در توسعه اقتصادی حمایت می‌کنند (احمد پور، ۱۳۸۷). ایجاد فضای لازم جهت انواع کارآفرینی (اجتماعی، روستایی) می‌تواند سرآغاز دست یابی به مزیت رقابتی در استان باشد.

انگیزش

ایجاد انگیزش در مردم در توسعه شهر امری بسیار حیاتی و پیچیده است که نمی‌توان الگوی کلی و نسخه عمومی برای آن ارائه داد بلکه مدیران باید در یافتن الگوی بومی مناسب بر مبنای شناخت بافت اجتماعی جامعه خود بکوشد و آن را به کار ببندند. انگیزش دارای سطوح مختلف و مخاطبان متفاوت است. جنس انگیزه بسیاری از مردم، محلی، منطقه‌ای، شهری، استانی، ملی، مذهبی، فرهنگی، سیاسی و... است، اما باید در نظر داشت که انگیزه اصلی بخش خصوصی، ماهیت اقتصادی دارد. به همین علت باید شرایط و تسهیلاتی ایجاد نمود که بخش خصوصی از لحاظ مالی برانگیخته شود. از جمله مهم‌ترین سازوکارهای این امر می‌توان به اعطای وام‌های مختلف (تسهیلات مالی)، معافیت مالیاتی، واگذاری سهام و مدیریت در استان اشاره کرد.

۱۳-۱-۳- زیرساخت مدیریتی

تفکر استراتژیک

تفکر استراتژیک یک بصیرت و فهم است. این بصیرت کمک می‌کند تا در شرایط پیچیده کسب و کار واقعیت‌های بازار و قواعد آن به درستی شناخته شود، ویژگی‌های جدید بازار زودتر از دیگران کشف گردد، جهش‌های کسب و کار درک شود و برای پاسخگویی به این شرایط راهکارهای بدیع و ارزش آفرینی خلق شود. تفکر استراتژیک پیش بینی آینده نیست بلکه تشخیص به موقع خصوصیات میدان رقابت و دیدن فرصت‌هایی است که رقبا نسبت به آن غافل‌اند. این فرایند باعث به‌وجود آمدن مزیت رقابتی می‌شود. این امر در محیط ناپایدار و متحول کسب و کار، یک رویکرد بی‌نظیر است. اگر کارکرد استراتژی را خلق مزیت رقابتی دانست، تفکر استراتژیک برای بقا و رشد سازمان در محیط پر رقابت امروزی امری اجتناب ناپذیر خواهد بود. مزیت رقابتی مستلزم جهت‌گیری نسبت به رقیب است برای رسیدن به چنین امری تفکر استراتژیک یادگیری مستمر از محیط، کشف نیازهای بی‌پاسخ بازار و خلق راهکارهای بدیع و ارزش آفرین را به عنوان سه فرمان کارآمد پیشنهاد می‌کند (غفاریان، علی احمدی، ۲۰۰۳). یکی از مسیرهای رسیدن به این امر در استان ایجاد دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی تفکر استراتژیک است.

توسعه منابع انسانی

در جهان امروز آنچه بیش از همه دارای اهمیت است، نیروی انسانی است، به‌طوری که اقتصاددانان معتقدند آنچه در نهایت خصوصیت روند توسعه اقتصادی و اجتماعی یک کشور را تعیین می‌کند، منابع انسانی آن کشور است، نه سرمایه و یا منابع مادی دیگر. این منابع انسانی هستند که سرمایه‌ها را متراکم می‌سازند، از منابع طبیعی بهره‌برداری می‌کنند، سازمان‌های اجتماعی و اقتصادی و سیاسی را به وجود می‌آورند و توسعه ملی را پیش می‌برند. توسعه منابع انسانی و افزایش بهره‌وری به عنوان یک ضرورت، جهت ارتقای سطح زندگی بشر و پی‌ریزی جوامع مرفه‌تر، آرامش و آسایش

انسان‌ها همواره هدفی والا برای همه دولت‌ها و سازمان‌ها تلقی می‌شود. هدف از توسعه منابع انسانی ارتقای قابلیت‌ها و توانایی‌ها و آگاهی‌های کارکنان و رشد شخصیت و ارزش‌های آنان است (صاحبقرانی، ۱۳۹۰).

حرفه‌ای کردن حوزه منابع انسانی باعث می‌شود که این حوزه جایگاه واقعی خود را در سازمان‌ها و بنگاه‌ها ارتقا دهد و در واقع بین اهمیت منابع انسانی و جایگاه مدیریت انسانی به عنوان فرآیندی که عهده‌دار تامین نگهداری پرورش و برانگیختن کارکنان و افزایش بهره‌وری آن‌ها است تناسب و هماهنگی لازم برقرار کند (گوگونانی، ۱۳۸۸). برای آنکه برنامه آمایش با سرعت بیشتری انجام شود نیاز به نیروی انسانی توانمند، کارآمد و متخصص در استان است.

تفویض اختیار به مدیران محلی

یکی از عواملی که به طرح آمایش سرزمینی سرعت می‌بخشد، واگذاری اختیارات به مدیران بخش‌ها و مناطق است. برای این کار نیاز به زیرساخت‌های دیگری مانند جو اعتماد و همکاری است که قبلاً توضیح داده شده است. اگر واگذاری اختیارات به مدیران محلی با توجه به ظرفیت و توانایی آن‌ها و متناسب با تخصص و تجربه آن‌ها باشد، این امکان وجود دارد که با ایجاد انگیزه در مدیران محلی هم تعهد نسبت به کار در آن‌ها بیشتر شود هم کارایی و اثربخشی کار مدیران استان بالا رود.

بودجه ریزی مناسب

بودجه مناسب و کافی فاکتور اولیه و کلیدی در اداره یک سازمان، بخش، منطقه، شهر و حتی کشور است. اگر مدیر بودجه مناسبی برای اقدامات آتی در اختیار نداشته باشد فعالیت‌هایش با وقفه رو برو خواهد شد. دستیابی به بودجه مناسب گرچه مسئله‌ای در سطح ملی است اما تخصیص مناسب آن در استان نیز می‌تواند راه‌گشا باشد.

۱۳-۱-۳-۴- زیرساخت‌های فیزیکی

شبکه‌های ارتباطی

زیرساخت‌های فیزیکی بیشتر شامل اتصالات (فیزیکی و الکترونیکی) است. اتصال (فیزیکی و الکترونیکی) شامل جاده‌ها، مراکز فرودگاهی، خطوط راه آهن است که دستیابی موثر به نیروهای نوآور و کارآفرین و سرمایه گذاران شهر را بیشتر تسهیل می‌کند. از طرفی اتصالات الکترونیکی مثل شبکه‌ها و خطوط مخابراتی باعث افزایش سرعت ارتباطات می‌شود که در نهایت این دو نوع اتصال شرکت‌ها و موسسات را از نظر زمانی و مکانی به هم نزدیک کرده و جابه جایی افراد، امکانات را برای تسریع فعالیت‌ها تسهیل می‌کند و در نهایت به وجود آمدن مزیت رقابتی را محتمل تر می‌کند (Graham, 2005). برنامه‌ریزی جهت ایجاد این شبکه‌ها می‌تواند جزء اوایت‌های استان قرار گیرد.

سیستم اطلاعاتی یکپارچه

سیستم اطلاعاتی یکپارچه شامل اجزای دستی و رایانه‌ای یکپارچه است که برای جمع‌آوری، پردازش و کنترل و ذخیره اطلاعات و حصول اطمینان از صحت جریان اطلاعات در سازمان، سهولت در کارکردهای عملیاتی و به منظور پشتیبانی اطلاعات مدیریت در تصمیم‌گیری‌ها طرح و استقرار می‌یابد. مدیران سازمان‌ها و موسسات اهداف گسترده‌ای را از به کارگیری سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه (اعم از سیستم برنامه‌ریزی منابع سازمان یا سایر سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه) دنبال می‌کنند، لیکن اهم اهداف مورد نظر درباره استقرار و به کارگیری سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه به شرح زیر است:

- انجام فعالیت‌های اصلی و مکرر سازمان به روش هوشمند و اساساً سهولت در کارکردهای عملیاتی
- اعمال کنترل‌های داخلی فعالیت‌های اصلی به روش هوشمند
- دسترسی سریع به اطلاعات طبقه بندی شده برای تصمیم‌گیری
- ایجاد زمینه گزارشگری مستمر و به موقع در سازمان و ایجاد بستر فرهنگی انضباط اقتصادی
- صرفه جویی در زمان پردازش اطلاعات
- به حداقل رسیدن اشتباهات انسانی و جلوگیری از دوباره کاری‌ها و ریخت و پاش
- جلوگیری از اعمال سلیقه شخصی در انجام فعالیت‌های اصلی و مکرر سازمان
- سهولت در جمع‌آوری اطلاعات و ذخیره آن
- جلوگیری از صرف زمان‌های تکراری تولید اطلاعات درباره موضوعات واحد
- افزایش بهره‌وری و کارایی در سازمان
- کمک به کاربران با تخصص کم

موفقیت کامل استقرار و به کارگیری موثر سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه در سازمان‌ها و موسسات کشور مستلزم تمرکز بر برنامه‌ریزی، تعریف استراتژی کاری، پرهیز از پرداختن و اهمیت دادن بیش از حد به عملیات طراحی و انتخاب

نرم افزار، محور بودن عرضه کنندگان سیستم، انطباق نرم افزار با شرایط محیطی و استانداردهای ملی حسابداری در امر استقرار سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه است.

علی‌رغم اهمیت فعالیت پیاده سازی از مجموع فعالیت‌های طرح و استقرار سیستم‌های مزبور، هنوز این مهم در کشور مورد توجه جدی قرار نگرفته و درک صحیح و تخمین درست از اثرات آن به عمل نمی‌آید و به همین لحاظ سازمان‌ها و موسساتی که به نوعی دیگر این مرحله از سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه هستند، نتیجه‌ای سریع و عالی را از این مرحله طلب می‌کنند که این طرز تلقی خود تفکری غلط در پیاده سازی سیستم‌های مذکور است، زیرا ساختار سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه و نحوه کارکرد این سیستم‌ها بسیار متفاوت با شیوه‌های کارکرد سیستم‌های اطلاعاتی سنتی و یا نرم افزارهای آماده رایانه‌ای است و گذار از وضعیت قبلی به وضعیت جدید و ایجاد فرآیندهای عملیاتی موثر براساس سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه و تفکر سیستمی، کار آسانی نیست (طاهری، ۱۳۹۱). با این حال تلاش در جهت ایجاد سیستم‌های ارتباطی باید جز برنامه‌های اصلی استان باشد.

۱۳-۱-۳-۵- فعالیت‌های نگهدارنده

بعد از ایجاد زیرساخت‌های فوق الذکر برای آغاز برنامه آمایش سرزمینی باید یک سری فعالیت‌ها را انجام داد ابتدا با جمع آوری اطلاعات جغرافیایی و مکانی ظرفیت‌ها و امکانات هر منطقه شناسایی می‌شود و متناسب با نیازهای آن منطقه طرح‌هایی در آن منطقه انجام می‌شود که این طرح‌ها می‌تواند عمرانی یا غیر عمرانی باشد. برای آنکه فعالیت‌های طرح آمایش در طول زمان مولد و کارآمد باشد باید اقداماتی انجام گیرد مانند به‌روز کردن سند، تقویت رابطه صنعت و دانشگاه، حمایت از بخش خصوصی، حمایت از سرمایه گذاران ریسک پذیر، که در ادامه توضیح داده می‌شود.

به‌روز کردن سند

طرح آمایش باید بنا به مقتضیات زمان، متناسب با نیاز ساکنین مناطق و ظرفیت‌های ایجاد شده در هر منطقه به‌روز شود.

وجود ارتباط موثر بین مراکز آموزشی و صنعت

وجود دانشگاه‌های پویا با تولید علم بالا و اتصال این دانشگاه‌ها با صنایع مختلف عامل موثری در ایجاد تحرک در کشور است. صنایع با دریافت ایده‌های خلاقانه از دانشگاه‌ها و کاربردی کردن آن در عمل نوآوری را پیاده کرده و باعث توسعه اقتصادی شهر یا کشور می‌شوند (Castells&Himmanen,2002). ایجاد این ارتباط در استان جز اولویت‌های کاری سازمان‌های ذی‌ربط باید قرار گیرد.

وجود سرمایه گذاران ریسک پذیر و حمایت نهادهای پولی

سرمایه گذاری ریسک پذیر به تامین منابع مالی شرکت‌های نوپا و تازه تاسیس که به هزینه‌های ابتدایی کسب و کار خویش نیاز دارند مربوط می‌شود. این نوع سرمایه‌گذاری پارامترهای مختلفی از ریسک را دارا هستند مانند ریسک مدیریت، محصول، فناوری، بازار مالی و... در کشور ما به دلیل نداشتن قوانین مناسب در این زمینه و ضعف‌های موجود در فضای کسب و کار ریسک‌های ذکر شده بیشتر نمود می‌یابند (Etzkowitz, 2005). برای رفع این ریسک‌ها می‌توان شکل‌گیری بازارهای ثانویه برای تسهیل نقدینگی سرمایه گذاران، اعطای تسهیلات و تقبل مخاطره از سوی دولت و بانک‌ها، معرفی طرح‌ها و شرکت‌های سرمایه پذیر، کاهش نرخ مالیات برای سرمایه گذاران ریسک پذیر را در دستور کار قرار داد. این سرمایه گذاری می‌تواند متناسب با توانایی و مهارت سرمایه گذاران استان، ساختار قانونی و نهادی کشور و موقعیت بازار بورس زمینه را برای ایجاد فعالیت‌های جدید هم در بخش خصوصی و هم در بخش دولتی فراهم کند. از طرف دیگر حمایت نهادهای پولی مثل بانک و موسسات اعتباری می‌تواند با افزایش فرصت‌های سرمایه‌گذاری امکان ریسک پذیری افراد را در طرح‌های آمایشی استان ارتقا دهد.

خصوصی سازی

ورود بخش خصوصی می‌تواند از هزینه‌های دولت کم کند و مشارکت شرکت‌های مختلف را در پی داشته باشد (سیروسی، ۱۳۸۸). برای دستیابی به این امر باید زیرساخت‌های قانونی و فرهنگی که قبلاً توضیح داده شد در استان پیش تر فراهم آید تا افراد حقیقی و حقوقی برای شرکت در این طرح بیشتر ترغیب شوند. خصوصی سازی در استان با مشکلاتی مواجه است که با ایجاد فضای امن اقتصادی، افزایش شفافیت در امور واگذاری‌ها، اصلاح نحوه واگذاری‌ها و سود آور شدن تولید مرتفع می‌شود.

۱۳-۲- نظام اجرایی و پایش آمایش استان

چیستی ارزیابی و پایش

پایش و ارزیابی به معنی نظارت بر اجرای فعالیت‌ها و اقدامات پیش بینی شده در برنامه با معیارها و شاخص‌های از پیش تعیین شده است.

چگونگی ارزیابی و پایش

در ارزیابی و پایش اقدامات زیر صورت می‌گیرد:

- تعیین سازوکار نظارت و ارزیابی
- تدوین شاخص‌های اصلی پایش و ارزیابی
- تدقیق و به روزرسانی بانک اطلاعاتی (داده و نقشه) از وضع موجود و اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها
- اتصال نرم افزاری و سخت افزاری پرتال‌های سازمانی به دستگاه نظارت و پایش

چرایی ارزیابی و پایش

در برنامه ریزی، پایش و ارزیابی نیز مقوله بسیار مهم و حساسی است زیرا:

- اطلاعات لازم را از طریق یک فرایند بازخوردی کارآمد فراهم می آورد تا مدیریت را در انتخاب ابزار و روش‌های اجرای برنامه توانمند سازد.

- ضعف‌های اجرایی برنامه را آشکار می‌کند و مشکلاتی را که در مرحله برنامه‌ریزی پیش بینی نشده است شناسایی و به یافتن راه حل‌های آن‌ها یاری می‌رساند.

ایران از جمله کشورهایی است که سابقه ای دیرینه در تدوین و اجرای برنامه‌های مختلف دارد. اما به رغم این سابقه، اغلب، اهداف برنامه‌ها محقق نشده است. عدم تحقق برنامه‌ها ریشه در عوامل مختلفی دارد که یکی از دلایل اصلی آن، نبود ضمانت اجرایی و ضعف در سازوکارهای نهادی و سازمانی برای پایش و ارزیابی مستمر برنامه‌ها در طول اجرای آن‌ها است. به عبارت دیگر پایش و ارزیابی، حلقه مفقوده اجرایی نشدن و عدم تحقق بسیاری از برنامه‌های توسعه در سطح کشور است.

بنابراین قبل از شروع اجرای هر برنامه‌ای باید چارچوب‌ها و سازوکارهای پایش و ارزیابی آن تدوین گردد، تا ضمانت اجرایی لازم برای تحقق برنامه فراهم شود. این کار کمک می‌کند تا مجریان و سازمان‌های مسئول بدانند برای نظارت بر اجرای برنامه چه داده‌ها و اطلاعاتی را جمع آوری کرده و چگونه اطلاعات جمع آوری شده را تجزیه و تحلیل نمایند و برای بهبود برنامه و رفع موانع اجرایی آن چه اقداماتی صورت دهند.

سند برنامه آمایش استان نیز بی نیاز از پایش و ارزیابی نیست چرا که این سند برای تحقق، نیازمند رعایت برخی الزامات و شروط لازم است. یکی از مهم‌ترین شروط تحقق سند آمایش استان و اجرای برنامه‌های پیش بینی شده آن، نظارت بر چگونگی اجرای آن است. این امر مستلزم وجود سازوکار نظارت و رصد برنامه‌ها و اقدامات از طریق شاخص‌های پایش و ارزیابی است. در واقع اجرای سند برنامه آمایش استان به دلیل گستردگی و تنوع در فعالیت‌ها و اقدامات پیش بینی شده، دنبال کردن همزمان چندین هدف بنیادین و نیز اقدامات پیش بینی شده‌ای که بعضاً دخالت و تغییر در رویه‌های جاری توسعه را باعث می‌شود و می‌تواند به تغییرات اکولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی-فضایی منجر شود، نیازمند استقرار نظامی برای پایش و ارزیابی است

این نظام به عنوان سازوکاری برای دیده بانی فعالیت‌های دست اندرکاران توسعه و مشارکت آنان در بهبود برنامه‌ها و عملکردهایشان عمل خواهد کرد. لازم به ذکر است که برنامه آمایش استان در حال حاضر فاقد نظام مشخص پایش و ارزیابی است و اگرچه در تبصره ۱ ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، نظارت در خصوص توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح استان بر عهده شورای برنامه ریزی و توسعه استان گذاشته شده است اما به طور کلی در خصوص پایش و ارزیابی، تاکنون استان فاقد سازوکار و نظام مشخصی برای پایش و ارزیابی موضوعات توسعه و آمایشی بوده است.

شاخص‌های ارزیابی و پایش

مدیریت آمایش استان بدون مفهوم ارزیابی و نظارت تا حدود زیادی معنای خود را از دست می‌دهد. این نظام باید قادر باشد حداقل در چهار زمینه ذیل شاخص‌های مکانی ارزیابی یا پایش مورد نیاز را طراحی و محاسبه کند:

- شاخص‌های اصلی و مهمی که در مراحل مختلف مطالعات آمایش استان و بازنگری در آن مورد نیاز هستند ولی تا کنون به دلیل عدم جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه آن‌ها، محاسبه نشده‌اند.
- شاخص‌های ارزیابی پیشرفت طرح‌ها و پروژه‌های آمایش استان
- شاخص‌های راهنمای آینده‌نگری که به منظور پیش‌آگاهی از وقوع محتمل یکی از سناریوهای توسعه فضایی استان تدوین شده‌اند.
- شاخص‌های کلان ارزیابی پیشبرد برنامه آمایش استان که میزان تحقق اهداف آمایش استان را تعیین می‌کنند.

گام بعدی در پیاده‌سازی شاخص‌های آمایش استان ایجاد بانک اطلاعات مکانی و طراحی و پیاده‌سازی نظام جمع‌آوری آمار و اطلاعات روندهای توسعه استان است.

بنابراین، در این بند از گزارش در چارچوب شرح خدمات تدوین شده آمایش استان، نظام ارزیابی و پایش برنامه آمایش در چند محور اصلی شامل طراحی نظام پایش و ارزشیابی برنامه آمایش استان، تدوین چارچوب شاخص‌های ارزیابی برنامه آمایش، طراحی و پیاده‌سازی نظام جمع‌آوری آمار و اطلاعات مکانی و روندهای توسعه استان، و تدوین چارچوب گزارش‌های نظارتی برنامه آمایش استان ارائه می‌گردد.

۱۳-۲-۱- طراحی نظام پایش و ارزشیابی برنامه آمایش در استان

تعریف پایش

- پایش، اندازه‌گیری مستمر از برنامه، طرح یا پروژه در رابطه با تحقق اهداف مورد نظر است.
- پایش نه تنها به تغییر داده‌ها به ستانده‌ها در یک دوره زمانی مربوط می‌شود بلکه مشتمل بر نظارت فیزیکی و مالی و سنجش پیامدهای پروژه است.
- پایش عبارت است از نگرش منظم به فعالیت‌های کمی و کیفی در بستر زمان که مسیر و سرعت معتبر حرکت به سوی اهداف را نشان می‌دهد.
- پایش حصول اطمینان از این است که اجرا بر طبق طرح و برنامه زمانی پیش‌رود و تحصیل اقدامات تخصیصی به هنگام برای عنوان کردن مشکلات و مسایل (مثلاً فعالیت‌ها براساس CPM زمانی جلو می‌رود یا خیر؟)
- پایش را می‌توان فرآیندی پیوسته پنداشت که مدیران و ذی‌نفعان مرتبط با سیاست‌ها و فعالیت‌های توسعه در حال اجرا را به شکل مداوم و به هنگام از میزان پیشرفت و یا عدم پیشرفت آن آگاه می‌سازد.

- پایش عبارت است از نظارت در حین اجرا که بتواند با بازخوردهای مناسب، پروژه را قبل از پایان تصحیح نماید و در همان دور اجرایی کمک به تصحیح فرآیندها کند.

برنامه کاری طرح و پایش

پس از طراحی پروژه، نخستین اقدام، طراحی برنامه کاری طرح است که خلاصه ای از فعالیتها، برنامه زمان بندی و مسئولیت‌های اجرایی طرح است که به طور سالانه یا چند ساله ارایه می‌شود. برنامه کاری که به منظور عملیاتی نمودن چارچوب منطقی طرح به ارایه جزییات بیشتری در این زمینه می‌پردازد به عنوان یک ابزار در فرآیند پایش مورد استفاده قرار می‌گیرد و به مدیران طرح کمک می‌کند تا از تولید ستانده‌ها در زمان مورد نظر و پیشرفت طرح در راستای حصول نتایج اطمینان حاصل کنند.

در هر طرح، دو برنامه کاری را می‌توان ارایه کرد. یکی برنامه اجرایی طرح که در آن فعالیتها و ستانده‌ها منعکس می‌گردند و توسط پرسنل طرح، مدیریت و کنترل می‌شود. دیگری برنامه ارزشیابی است که در آن ستانده‌ها، برونده‌ها، نتایج و پیامدهای طرح منعکس می‌شوند و در فرآیند ارزشیابی مورد استفاده قرار می‌گیرند. پس از تهیه برنامه کاری که ابزار اصلی فرآیند پایش است، نوبت به برنامه ریزی برای کنترل اجرای این فرآیندها می‌رسد.

فعالیت‌های پیش از اجرای فرآیند پایش

قبل از اجرای فرآیند پایش باید نظام‌های پایش موجود بررسی شوند تا از انجام فعالیت‌های موازی و هدر رفت منابع جلوگیری شود. در بررسی نظام‌های موجود باید به این نکات توجه کرد:

- آیا این نظام‌ها، اطلاعات کافی در اختیار مدیران قرار می‌دهند؟
- آیا این نظام‌ها همه طرف‌های درگیر در طرح را در امر پایش دخالت می‌دهند؟
- آیا نظام‌های موجود با تأکید بر نتایج به بررسی طرح‌ها می‌پردازند؟

با انجام این بررسی، کاستی‌های موجود تعیین می‌شود و مدیران برای رفع کاستی‌ها اقدام می‌کنند. البته باید دانست که پیش از اجرای فرآیند پایش، شایسته است معلوم شود که چه سطحی از ستانده‌ها و برونده‌های طرح در کدام مرحله و در چه زمانی لازم است مورد پایش قرار گیرند. با تعیین برد فرآیند پایش، ابزارهای مناسب برای انجام هر چه دقیق تر و صحیح تر آن تعیین می‌شوند.

در خصوص ابزار پایش نیز سازوکارها و ابزارهای مورد استفاده در طول فرآیند پایش باید به نحوی طراحی شوند که اطلاعات کافی در زمینه برونده‌ها در اختیار مدیران طرح قرار دهند همچنین کاستی‌های مترتب به این سازوکارها باید در کمینه ممکن باشد تا بیشترین کارایی حاصل آید.

۱۳-۲-۱-۱- شیوه‌های پایش و ارزیابی

در خصوص شیوه‌های انجام پایش، مفاهیم، گام‌ها و تکنیک‌های پایش مشارکت جویانه و خود ارزیابی مورد بررسی قرار گرفته است:

الف) پایش مشارکت جویانه

از این منظر، ضرورت مشارکت مردمی بر پایه این دو اصل مطرح است:

- وابستگی متقابل مسائل محیطی و اقتصادی و اجتماعی در یک ساختار پیوسته
- نفع همگانی

مفهوم مشارکت مردمی از این منظر بر پایه مزایای زیر بنا نهاده شده است:

- بهره‌گیری از دانش بومی
- بهره‌گیری از اطلاعات محلی
- شفافیت در چرخه تصمیم‌گیری

در برنامه ریزی توسعه، رهیافت مشارکت مردمی با هدف سهیم شدن در دانش و اطلاعات محلی و ایده‌های توسعه‌ای معرفی شده است. الگوی توسعه متعادل با صحنه‌گذاری بر وابستگی متقابل مسائل محیطی و اقتصادی و اجتماعی بر لزوم برنامه ریزی تلفیقی و مشارکت فعال در تصمیم‌گیری تأکید دارد. بر همین اساس پایش مشارکت جویانه در مدیریت آمایش استان خراسان رضوی نیز اهداف زیر را دنبال می‌کند:

- توانمندسازی جامعه محلی
- درگیرسازی کامل خرد نواحی برنامه ریزی در فرایند مدیریت این مناطق
- تعریف شاخص‌ها و معیارهای بهبود وضعیت خرد نواحی برنامه ریزی و ارتقای مدیریت از دیدگاه جوامع محلی
- به‌کارگیری تکنیک‌های ساده و قابل درک برای مشارکت ایده‌های برنامه ریزان و مدیران دولتی و خرد نواحی برنامه ریزی

ب) خود ارزیابی

خود ارزیابی مرور الزامی اقدامات برنامه ریزی شده و نتایج حاصل در میانه طرح است. خود ارزیابی فعالیتی مبتنی بر شواهد و منتهی به نتایج شفاف به منظور بازنگری کلی در طرح ریزی صورت گرفته و نحوه اجراست. از این رو درک ساختار طرح در نظام برنامه ریزی بسیار ضروری است. با توجه به ساختار طرح، نظام مدیریت می‌بایست در میانه طرح، اقدام به خود ارزیابی کند تا بتواند به نحو صحیحی بر روند ادامه طرح موثر باشد. به بیان دیگر کارکرد خود ارزیابی ایجاد فرصت برای قرار گرفتن در مسیر منتهی به نتایج مطلوب است و از این رو موضوع خود ارزیابی بیش از آنکه

پیامدهای بلند مدت اقدامات بر محیط اکولوژیک اقتصادی و اجتماعی باشد بررسی کارایی و اثر بخشی اقدامات در میانه اجرای آنهاست.

۱۳-۲-۱-۲- تدوین خط مشی پایش و ارزیابی

گام دوم در طراحی نظام پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان، تدوین خط مشی ارزشیابی و پایش است. خط مشی چارچوبی را برای اقدامات و تعیین اهداف کلان و خرد پایش فراهم می‌کند. به عبارت دیگر، بیان مقاصد نظام پایش است. در این راستا، شناسایی جهت‌گیری‌ها و اهداف کلان و خرد به شرحی که در ادامه ذکر می‌گردد ضروری است.

جهت‌گیری‌ها

جهت‌گیری‌های حاکم بر پایش و ارزیابی دارای تقسیم‌بندی به شرح ذیل می‌باشد:

هدایت‌گری و راهبری

نظام ارزیابی و پایش، هدایت‌گر و راهبر تحولاتی است که در عرصه استان به صورت دائمی در حال رخ دادن است. آشکار است که استان، عرصه‌ای پویاست و سرزنده و نه ایستا و بدون حرکت. بنابراین دائماً شاهد اتفاقات و تحولاتی است که در صورت رها شدن به حال خود و عدم هدایت آنها می‌تواند موجب وارد شدن آسیب‌های جدی به استان و توسعه پایدار آن گردد. در حالی که با وجود نظام ارزیابی و پایش می‌توان انتظار داشت که رخدادها و تحولات جاری در سطح استان به سمت توسعه پایدار هدایت و راهبری گردند و به جای نگرانی از بروز این تحولات و تبدیل آنها به تهدید، آنها را به نحوی هدایت نمود که به فرصت‌های جدیدی برای توسعه بدل گردند.

هماهنگ‌کننده بودن

می‌توان انتظار داشت که در طول فرایند توسعه، تضادها و اختلافاتی میان دستگاه‌های مختلف تهیه‌کننده و مجری توسعه منطقه‌ای حاصل شود. بروز این تضادها حتمی است چنان که تجربه تاریخی طرح و برنامه در ایران نیز آن را نشان می‌دهد و باید اذعان داشت که به دلیل جایگاه‌های متفاوت سازمان‌ها و رویکردهای متفاوت و در مواردی متضاد میان آنها به موضوع توسعه، بروز این تضادها بیش از پیش قطعی به نظر می‌رسد. از این رو نظام برنامه آمایش به دلیل جایگاه خود می‌تواند به ایفای نقش در این زمینه و حل اختلافات و تضادها و ایجاد بستر لازم برای تعامل متقابل بپردازد. در واقع نظام برنامه آمایش به دلیل جایگاه تخصصی و قانونی خود از یک سو و عدم انتفاع آن از بروز اختلافات و تضادها که می‌تواند فرایند توسعه را مختل سازند. از سوی دیگر، می‌تواند نقش هماهنگ‌کننده و فیصله‌دهنده به تضادها و اختلافات و ایجاد‌کننده بستر تفاهمی مشترک را ایفا نماید.

پشتیبانی و حمایت گری

استمرار فرایند توسعه و پیشبرد آن در جهات مطلوب و از پیش تعیین شده، نیازمند حمایت و تسهیل مسیر است. نظام برنامه ریزی توسعه با انجام اقدامات مختلفی از جمله انجام مطالعه و پژوهش در زمینه توسعه و ترویج فرهنگ توسعه به عنوان الزامی گریزناپذیر از فرایند تحول استان به ایفای این نقش می پردازد و با این سلسله اقدامات مسیر توسعه پایدار را هموار و با ایجاد پشتوانه‌های علمی فنی و اجرایی لازم برای تداوم آن نقش حمایت‌گری فعال و کارآمد را ایفا می‌نماید.

اهداف کلان

اگر یک نظام پویا و سالم ارزشیابی بتواند کیفیت اجرای طرح‌ها را به نحوی روشمند و بیطرفانه ارزیابی کند، بی‌گمان زمینه برای بهبود برنامه‌ها، تخصیص عادلانه بودجه و تصمیم برای تمديد، تغییر یا توقف آنها فراهم شده و گامی استوار و محکم به سوی پایداری برداشته خواهد شد. چنین است که ارزشیابی می‌کوشد تا از منظر توسعه پایدار به تشریح دریافت‌ها و پرسش‌های زیر بپردازد:

- **کارایی:** این که نهاده‌های مختلف چگونه به شیوه ای اقتصادی به ستانده‌ها و نتایج تبدیل شده اند.
- **اثربخشی:** این که نتایج برنامه چقدر در رسیدن به اهداف خاص و کلی برنامه سهیم بوده اند.
- **سودمندی:** این که نتایج برنامه چگونه با نیازهای جمعیت‌های هدف تطبیق می‌یابند.
- **پایداری:** این که نتایج و تغییرات مثبت تا چه حد انتظار می‌رود که پس از پایان برنامه باقی بمانند.

۱۳-۲-۱-۳- اهداف خرد

پایش و ارزشیابی را باید در شمار مهم‌ترین ابزارهای تضمین‌کننده پایداری تلقی کرد چرا که در هر حوزه ای که به کار می‌رود می‌کوشد تا به اهداف خرد زیر دست یابد:

- نگاهی انتقادی و مستقل به اهداف و چگونگی نیل به آنها را ارایه دهد
- پاسخ این پرسش که آیا ابزارهای قانونی، اجرایی و مالی به کار گرفته شده توسط یک برنامه، توانایی ایجاد آثاری که انتظار می‌رفت و نیل به اهدافی که برای آن ترسیم شده بود را داشته است؟
- فرآیندی که سعی می‌کند، کارایی و اثر یک فعالیت را بر حسب اهداف آن تا جایی که ممکن است به طور روش مند و بی طرفانه تعیین کند.
- قضاوت در مورد طرح‌های عمرانی عمومی بر طبق نتایج و عوارض آنها و نیازهایی که می‌خواستند برآورده کند.
- فرآیند شکل‌گیری یک قضاوت در مورد ارزش یک برنامه

۱۳-۲-۱-۳- تعیین معیارها و شاخص های ارزیابی

در این مقطع بایستی معیارها و شاخص های پایش تعیین و تدوین گردد. این معیارها و شاخص ها باید با موارد زیر متناسب باشند:

- اهداف بنیادین
- الزامات قانونی استانی نظیر مصوبه های استانی هیئت دولت و سایر الزاماتی که نظام مدیریت، خود را موظف به رعایت آنها بداند و در نظام پایش جاری نماید.
- توافق نامه ها و یا تفاهم نامه ها بین دستگاه های ذیربط
- خطوط راهنما برای حیطه هایی که از طرف قانون گذار برای آنها قوانینی تعیین نشده است.
- ضوابط اجرایی و توافق نامه ها با گروه های اجتماعی یا سازمان های غیر دولتی

۱۳-۲-۱-۴- اجرای نظام پایش

تعریف هدف

جهت تدقیق اهداف لازم است که الزامات ذیل مدنظر قرار گیرد:

- **شناسایی محدوده عمل و اصلاح و به روزرسانی قوانین:** ضروری است نظام پایش، کاربرد الزامات قانونی در محدوده عمل خود را شناسایی نموده و فرایندی را برای به روز رسانی و اعمال آنها در نظام معرفی نماید این الزامات عبارتند از: الزامات قانونی ملی و بین المللی، الزامات قانونی استانی نظیر مصوبه های استانی هیئت دولت، توافق نامه ها و یا مفاهمه نامه ها بین دستگاه های ذیربط، خطوط راهنما برای حیطه هایی که از طرف قانون گذار برای آنها قوانینی تعیین نشده، ضوابط اجرایی و توافق نامه ها با گروه های اجتماعی یا سازمان های غیر دولتی و سایر الزاماتی که نظام پایش می بایست در صورت کاربرد خود را موظف به رعایت آنها بداند و جاری نماید.
- **منابع، وظایف مسئولیت و اختیار:** استقرار موفقیت آمیز نظام پایش، مستلزم تعهد تمامی کارکنانی است که برای نظام پایش کار می کنند. این تعهد از عالی ترین سطح مدیریت آغاز می گردد. از این رو مدیریت عالی بایستی خط مشی پایش را ایجاد و اطمینان حاصل کند که نظام پایش اجرا می شود. مدیریت مالی باید به عنوان بخشی از این تعهد اقدام به تعیین فرد یا افرادی به عنوان نماینده مدیریت نماید و برای اجرای نظام پایش به ایشان مسئولیت و اختیار لازم را تفویض کند. همچنین این نکته حائز اهمیت است که مسئولیت ها و نقش های کلیدی نظام پایش به خوبی تعریف شود و به کلیه افراد مرتبط ابلاغ گردد.

تعریف معیارهای سنجش تحقق هدف

تعریف ملاک هایی برای سنجش دستیابی به اهداف به کمک معیار محرک های توسعه منطقه ای و معیار بنیادین و اساسی صورت می پذیرد. شاخص هایی که زیر مجموعه معیار محرک های توسعه منطقه ای قرار می گیرند عبارتند از:

- اولویتهای ساکنان
- ارزش افزایی و رونق بخشی به نظام فعالیتی کارکردی
- تحقق پذیری و سهولت اجرایی بودجه مورد نیاز
- زمان بری

شاخص‌هایی که زیر مجموعه معیار بنیادین و اساسی قرار می‌گیرند عبارتند از:

- پاسخ‌گویی به فرازاها و گزاره‌های چشم انداز
- مقیاس عملکردی
- ساختار و ارتباطات اجرایی و نهادی
- روابط پیش‌نیازی حاکم بر برنامه‌ها / پروژه‌ها
- گروه‌های ذی‌نفع متأثر از پروژه
- اولویت راهبردی

مقایسه عملکرد با هدف

مقایسه عملکرد با اهداف، نیازمند سطحی از اقدامات به شرح ذیل می‌باشد که خود بایستی به طور اصولی و کامل ساختاربندی گردد:

- **مستندسازی:** سطح جزئیات مستندسازی بایستی به حدی کافی باشد که نظام پایش و نحوه کار کردن توام بخش‌های مختلف آن را تشریح کند و سمت و سوی کسب اطلاعات جزئی تر در خصوص کارکرد بخش‌های خاص نظام را مشخص نماید. این مستندسازی را می‌توان با مستندسازی سایر بخش‌های مستقر شده توسط برنامه آمایش استان یکپارچه نمود.
- **کنترل مستندات:** حصول اطمینان از این که مستندات به گونه‌ای تهیه و نگهداری شده‌اند که جهت استقرار نظام پایش کفایت نماید. با این وجود، تمرکز اصلی بایستی بر عملکرد مدیریتی باشد و نه بر سیستم پیچیده کنترل مدارک. مستنداتی که از جانب مدیریت لازم شمرده شده است باید کنترل شوند. سوابق نوع خاصی از مستندات هستند و باید مطابق با الزامات تحت کنترل قرار گیرند.
- **کنترل عملیات:** نظام پایش بایستی اطمینان حاصل نماید که عملیات پایش و ارزشیابی به گونه‌ای هدایت می‌شوند که الزامات خط مشی را برآورده و اهداف کلان و خرد خود را محقق می‌نماید. این مطلب بایستی شامل تمامی بخش‌های عملیات از جمله فعالیتهای مربوط به نگهداری باشد.
- **اندازه‌گیری‌ها:** عملیات پایش بسته به نوع شاخص انتخابی و سنجش معیار مربوطه می‌تواند خصوصیت‌های مختلفی داشته باشد. داده‌های جمع‌آوری شده از پایش اندازه‌گیری می‌توانند برای شناسایی الگوها و به دست آوردن اطلاعات مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرند. دانش کسب شده از این اطلاعات می‌تواند برای انجام اقدام اصلاحی و پیشگیرانه استفاده شود.

- **ارزیابی انطباق:** نظام پایش بایستی بتواند اثبات نماید که انطباق با الزامات قانونی مشخص شده را ارزیابی نموده است. همچنین بایستی بتواند اثبات نماید که مطابقت با سایر الزاماتی که خود را موظف به رعایت آنها می داند، ارزیابی نموده است.

انجام اصلاحات در صورت انحراف عملکرد از هدف

جهت انجام اصلاح در صورت انحراف عملکرد از هدف در ارتباط با نوع برون داد حاصل شده بایستی گام‌های ذیل تدارک دیده شود:

- **عدم انطباق و اقدامات اصلاحی و پیشگیرانه:** بسته به ماهیت عدم انطباق می توان با ایجاد روش‌های اجرایی، نظام پایش را در برآورده سازی الزامات مورد تعهد خود توانمند ساخت تا بدین ترتیب الزامات را برآورده نماید، یا در حالتی که ممکن است فعالیت پیچیده یا بلند مدت نیاز باشد اقدامات لازم را به انجام رساند. هر نوع مستندسازی می بایست با سطح اقدام در نظر گرفته شده، متناسب باشد.
- **کنترل سوابق:** سوابق پایش شامل این موارد است: سوابق آموزشی، سوابق اندازه گیری‌های توسعه منطقه‌ای، سوابق بازرسی، سوابق مناسب مربوط به سایر ارگانهای ذیربط، گزارشهای رویداد، نتایج بازنگری مدیریت، تصمیمات مربوط به ارتباطات برون سازمانی، سوابق الزامات قانونی قابل کاربرد، سوابق نشستها و جلسه‌های مشارکت مدارانه و سوابق انطباق با قوانین.

اصلاح جریان هدف گذاری و برنامه ریزی

اصلاح جریان هدف گذاری و برنامه ریزی به عنوان پیش زمینه نیازمند ممیزی نظام پایش می باشد تا بتوان مستند به نتایج حاصل بازنگری لازم در مدیریت را تدارک ببیند.

- **ممیزی نظام پایش:** ممیزی نظام پایش می تواند توسط کارکنان سازمان یا اشخاص برون سازمانی که از طرف سازمان انتخاب می شوند، انجام پذیرد. در هر صورت افرادی که ممیزی را انجام می دهند بایستی واجد صلاحیت باشند و به طور بی طرف و مبتنی بر واقعیت ممیزی را انجام دهند.
- **بازنگری مدیریت:** مدیریت عالی باید در فواصل طرح ریزی شده، نظام پایش را بازنگری نماید تا نسبت به تداوم تناسب، کفایت و اثر بخشی آن اطمینان حاصل نماید.

۱۳-۲-۱-۵- ارکان نظام پایش

حوزه بخش عمومی برنامه ریزی و پایش متشکل از ارکان ذیل معرفی می شود:

حوزه برنامه ریزی استانی شامل شورای برنامه ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار، سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان دبیرخانه شورای برنامه ریزی و توسعه و کمیته برنامه ریزی شهرستانها

- دستگاههای اجرایی استانی با اعتبارات استانی
- دستگاههای اجرایی استانی با اعتبارات ملی
- دستگاههای اجرایی ملی با اعتبارات ملی

• حوزه سرمایه گذاری بانکهای تخصصی شرکتهای سرمایه گذاری و بخش خصوصی

استانداری به عنوان سرمجموعه است که در ارتباط مستقیم با شورای برنامه ریزی و توسعه استان قرار میگیرد و به وسیله کارگروه آمایش سرزمین، آمار، محیط زیست و توسعه پایدار با دستگاههای اجرایی در ارتباط است. همچنین به طور مستقیم گزارش فعالیتها و تصمیمات آنها در اختیار نهاد دائم پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان قرار میگیرد. از سویی دیگر به موازات شورای برنامه ریزی و توسعه استان، معاونت برنامه ریزی استانداری نیز به واسطه سازمان مدیریت و برنامه ریزی و گروه برنامه ریزی آمایش و بهره وری با نهاد دائم پایش و ارزیابی در ارتباط قرار میگیرد خروجی این نهاد نیز ارزیابی شاخصهای آمایش استان می باشد که به تدقیق ساختار با بدنه اجرایی پرداخته و جریان اطلاعاتی دستگاههای اجرایی را در بستر ارزیابی برنامه به استانداری انتقال می دهد.

اقدامات اشاره شده در یک حرکت رفت و برگشتی از پایین به بالا نیز جریان دارد و از کوچکترین واحدهای اجرایی نظیر بخشداری، شورای اسلامی شهرستانها و ... به دبیرخانه و کمیته برنامه ریزی انتقال یافته و با کنترل و هدایت شورای هماهنگی و همکاری آمایش نواحی برنامه ریزی به جریان کارگروه آمایش سرزمین آمار، محیط زیست و توسعه پایدار به نهاد دائم پایش و ارزیابی می پیوندد. در این راستا فارغ از کنترل و مدیریت جریان اطلاعات از طریق فرماندارها به شورای همکاری و هماهنگی آمایش انتقال داده می شود. در حقیقت رابط دستگاه اجرایی استان و کوچکترین واحدهای اجرایی فرمانداریها می باشند.

در جریان اطلاعات ترسیمی مابین ارکان نظام پایش و ارزیابی، مابین سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان و دستگاههای اجرایی، چارچوب موافقتنامه ای مبادله میشود که در آن عنوان طرح و پروژه، حجم عملیات، مکان اجرا، مدت اجرا و اعتبار هر طرح و پروژه مشخص میشود تا بتوان مبتنی بر آن ارزیابیهای لازم را صورت داد. به این ترتیب بخش نخست اجزای نظام پایش یعنی تعیین هدف، منظور شده و موافقت نامههایی که بین سازمان مدیریت و برنامه ریزی با دستگاههای اجرایی استانی مبادله میشود، حاوی برنامه عملیاتی طرحها و پروژهها خواهد بود.

اقتباس از برنامه آمایش استان در خصوص این پروژهها نیز علاوه بر طرحها و پروژههای استانی و ملی بخش دیگری از پروژهها در پهنه استان توسط بخش خصوصی شامل افراد، شرکتهای سرمایه گذاری و مانند آن از طریق مجوزهایی که دستگاههای اجرایی استان صادر می نمایند و یا از طریق معرفی متقاضی به بانکهای تخصصی و یا از محل کمکهای بخش عمومی به بخش خصوصی با اختیارات دستگاههای اجرایی صورت میگیرد.

برای انطباق این طرحها و پروژهها با برنامه آمایش ضرورت دارد، دستگاههای اجرایی توجه نمایند که در هر مورد صدور مجوز، معرفی به بانک و یا کمک، رعایت برنامه آمایش استان الزامی است. همچنین در نظام پایش برنامه آمایش استان، جریان اطلاعات بین دستگاههای اجرایی، کمیتههای برنامه ریزی شهرستان و معاونت برنامه ریزی استانداری پیش بینی شده است که با مدیریت نهاد دائم پایش و ارزیابی، هدایت و کنترل می گردد.

واحد ارزیابی شاخصهای آمایش در نهاد دائم پایش و ارزیابی آمایش استان بر اساس اجزای پایش و منطبق با اهداف بنیادین و حتی اهداف میانی و خرد، وضعیت توسعه استان را بر اساس برنامه آمایش مورد رصد و ارزیابی قرار می دهد

و در این بین، سه وضعیت را به کارگروه آمایش سرزمین، آمار و محیط زیست و توسعه پایدار استان به شرح ذیل ارائه می‌دهد:

- ارزیابی انطباق با الزامات قانونی
- بررسی پیشنهادات پیشگیرانه در جهت رفع مشکلات توسعه که می‌تواند تسریع کننده اجرای پروژه‌های توسعه استان باشد.

• لزوم بازنگری در هدف گذاری و شاخص‌ها و پروژه‌ها

نظام ارزیابی و پایش آمایش استان که دو وظیفه ارزیابی و پایش آمایش را دارد، در واقع مکمل نظام اجرایی و مدیریت آمایش محسوب می‌شود. به بیان دیگر مدیریت آمایش استان بدون مفهوم ارزیابی و نظارت تا حدود زیادی معنای خود را از دست می‌دهد. نظام مذکور به منظور جمع آوری اطلاعات، تعریف شاخص‌ها و محاسبه شاخص‌های مرتبط با سند برنامه آمایش استان و اهداف آمایش سرزمین در استان صورت می‌پذیرد.

شایان ذکر است که یکی از اصلی‌ترین ارکان مدیریت راهبردی، مبحث کنترل است. جهت ارزیابی از مدل‌هایی موسوم به مدل‌های ارزیابی عملکرد استفاده می‌شود که شامل ۳ گروه مدل‌های مبتنی بر زمان و هزینه، مدل‌های برتری سازمانی و مدل‌های ترازابی می‌باشند. مدل‌های ترازابی یا یکپارچه از جامعیت بیشتری نسبت به مدل‌های دیگر برخوردار است. یکی از کاربردی‌ترین این مدل‌ها، مدل کارت امتیازی متوازن است که در این مطالعه نیز این مدل پیشنهاد می‌شود.

۱۳-۲-۱-۶- کارت امتیازی متوازن مدیریت آمایش

در کارت امتیازی متوازنی که برای نخستین بار در سال ۱۹۹۲ میلادی، توسط رابرت کاپلان، استاد دانشکده بازرگانی دانشگاه هاروارد و دیوید نورتون. رئیس یک شرکت مشاوره امریکایی، پیشنهاد شد، از چهار جنبه استفاده شده بود.

- جنبه مالی
- جنبه مشتری
- جنبه فرآیندهای کسب و کار داخلی
- جنبه رشد و یادگیری (گاهی اوقات: توسعه، یا نوآوری)

اهداف راهبردی، عوامل بحرانی موفقیت، شاخص‌ها، برنامه‌های اجرایی باید برای تمام جنبه‌ها تدوین شوند. این امر با تفکر وسیله - هدف یا مسیر - مقصد سر و کار دارد که عمده‌تاً همان روابط علت و معلول بین عوامل مختلف خواهد بود. نقطه آغازین، چشم‌اندازی است که کارت‌های امتیازی برای آن ایجاد می‌شود.

تجربه بارها نشان داده است که مهمترین شرط موفقیت کارت متوازن احساس تعلق و مشارکت گروه مدیران اجرائی سازمان است. بسیاری از طرح‌های کارت متوازن به این دلیل در نهایت شکست خورده اند که در درازمدت، قابلیت‌های لازم کارت متوازن مهیا نشده اند.

استفاده از کارت متوازن در سازمان‌های دولتی و عمومی

بخش دولتی و عمومی برعکس بخش خصوصی به پیامدهای مالی و سودآوری به عنوان هدف نهایی فعالیت خود نمی‌نگرند. بلکه آنها در جستجوی تحقق مأموریت‌های متعالی خود با هدف بهبود جامعه هستند. چنین نهادهایی به عنوان سازمان‌های مأموریت محور باید معماری ارزیابی متوازن را تغییر داده، نقش مأموریت و مشتریان (جامعه) را پررنگ کرده و تاثیر شاخص‌های مالی را کاهش دهند. در این راستا لازم است چارچوب معماری کارت متوازن برای سازمان‌های عمومی و غیرانتفاعی متناسب سازی شود. با این توصیفات، اینک به یک مدل پیشنهادی کارت متوازن برای بخش عمومی نگاهی بیندازیم.

در حقیقت دستگاه‌های دولتی و غیرانتفاعی می‌بایست هدف کلان را در بالای مدل ارزیابی متوازن خود قرار دهند که نماینده هدف بلند مدت آنها باشد، مثلاً کاهش فقر یا بیسوادی یا بهبود محیط زیست. سپس اهداف جزئی را می‌توان جهت تحقق چنین هدف متعالی و سطح بالائی تطبیق داد. برای یک شرکت انتفاعی شاخص‌های مالی نشان دهنده پاسخگویی در مقابل صاحبان سهام است، در حالیکه در یک دستگاه غیرانتفاعی یا دولتی، شاخص‌های مالی شاخص‌های مربوط و مناسبی اند تا نشان دهند که آیا دستگاه مورد نظر مأموریت خود را انجام می‌دهد یا خیر.

در این راستا پیشنهاد میشود که جهت اجرای بهتر برنامه‌های توسعه و آمایش، همچنین پایش و کنترل این برنامه‌ها از این مدل استفاده شود. لذا لازم است تا در زمینه هر یک از ۴ دیدگاه ذی نفعان، فرآیندی، یادگیری و رشد، و همچنین مالی، راهبردهای متناسب با ۸ زیرسیستم تشکیل دهنده طرح آمایش استان مشخص شود. سپس شاخص‌هایی جهت ارزیابی میزان تحقق این راهبردها در نظر گرفته شود. همچنین لازم است تا هدف‌های کمی برای اندازه‌گیری شاخص‌های معرفی شده بیان گردند و در نهایت نیز طرح‌ها و اقدامات عمده جهت دستیابی به راهبردها با توجه به شاخص‌های تعیین شده در نظر گرفته شوند.

۱۳-۲-۲- تدوین چارچوب شاخص‌های ارزیابی برنامه آمایش استان

سازوکار پیشنهادی پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان در نهایت باید بتواند در قالب اقداماتی ملموس، اجرای برنامه آمایش را رصد و ارزیابی نماید. در این میان، ارزیابی مفهوم کانونی و کلیدی این فرایند است. ارزیابی عبارت است از:

- سنجش روشمند و مستقل برنامه‌ها یا پروژه‌های تکمیل شده و یا در حال اجرا
- سنجش نتایج حاصل از اجرای آنها با این هدف که آیا اعمال و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌ها منجر به نتایج مطلوب و مورد نظر شده اند یا خیر.

به صورت معمول، ارزیابی باید روندی مستمر بوده که از طریق شاخص‌های تعریف شده به صورت نظام مند با اهداف برنامه مورد مقایسه قرار گیرند. ارزیابی می‌تواند از لحاظ زمانی در دوره‌های کوتاه، میان و یا بلندمدت انجام شود و یا مقطع زمانی خاصی را در نظر بگیرد. ارزیابی به عنوان جزء لاینفک و مستمر در مدیریت پروژه یا برنامه، بازخوردهایی

منظم از اجرا و پیشرفت در جهت دستیابی به اهداف مختلف اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و یا کالبدی-فضایی در اختیار مدیران و گروه‌های ذینفع قرار می‌دهد.

در خصوص شاخص‌های ارزیابی برنامه آمایش استان، این شاخص‌ها می‌توانند در قالب چهار گروه از شاخص‌ها به شرح زیر مورد ارزیابی قرار گیرند:

- گروه اول شامل شاخص‌های کلان که به عنوان اهداف چشم انداز جهانی توسعه تعریف گردیده اند و می‌توانند روند توسعه یک جامعه کمتر توسعه یافته را ارزیابی نمایند (همچون اهداف توسعه پایدار)
- گروه دوم شامل شاخص‌های سنجش بهبود فرصت‌های ساختاری قابلیت ساز، فرصت‌های نهادی قابلیت ساز (نرم افزاری و سخت افزاری، قابلیت‌های توسعه ای) و شاخص‌های دستاورد توسعه
- گروه سوم شامل شاخص‌های ارزیابی دستیابی به اهداف بنیادین برنامه آمایش استان
- گروه چهارم شامل چارچوب شاخص‌های شاخص‌های ارزیابی میزان تحقق طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی برنامه آمایش استان

۱۳-۲-۱- چارچوب شاخص‌های ذیل اهداف و شاخص‌های توسعه پایدار سازمان ملل

این گروه از شاخص‌ها از آنجا که عمدتاً با رویکرد بهبود وضعیت کشورهای فقیر و کمتر توسعه یافته تکوین یافته‌اند، در استان خراسان رضوی می‌تواند کاربرد قابل توجهی داشته باشد و جدای از اینکه می‌تواند به عنوان یکی از زمینه‌های ارزیابی اثربخشی راهبردها، سیاستها و برنامه‌های سند آمایش استان داشته باشد، می‌تواند روند توسعه استان را نیز مورد ارزیابی قرار دهد. این گروه از شاخص‌ها گسترده بوده و چارچوب کلی آنها در منابع مختلفی وجود دارد. نمونه این شاخص‌ها، شاخص‌های ذیل اهداف توسعه پایدار سازمان ملل هستند. البته باید اشاره نمود که لازم است این شاخص‌ها متناسب با شرایط خاص استان و چارچوب آمار و اطلاعاتی آن و همچنین متناسب با اهداف و راهبردها و سناریوهای توسعه استان بومی سازی شوند.

۱۳-۲-۲- چارچوب شاخص‌های سنجش بهبود فرصت‌های ساختاری و نهادی قابلیت ساز

این گروه از شاخص‌ها که در طراحی الگو و تدوین راهبردهای کاهش عدم تعادل‌های منطقه در سازمان برنامه و بودجه کشور انجام پذیرفته است؛ چارچوب جامعی از شاخص‌ها را به تفکیک سه گروه از شاخص‌های قابلیت، فرصت و دستاورد توسعه ارائه می‌دهد و از آنجا که با رویکرد آمایشی و توسعه منطقه‌ای تدوین شده‌اند می‌توانند به عنوان معیاری برای سنجش بهبود وضعیت استان در مقایسه با سایر استانها و میانگین ملی مورد استفاده قرار گیرد.

از آنجا که هدف برنامه آمایش، بهبود استان در ابعاد مختلف و به طور کلی ارتقا و توسعه استان است، ارزیابی این شاخص‌ها می‌تواند تحقق‌پذیری برنامه آمایش را نیز به بوته آزمایش بگذارد. جداول زیر شاخص‌های مذکور را نشان

میدهد. لازم به ذکر است که مزیت این شاخص این است که آزمون پذیری آنها انجام شده و اطلاعات و داده‌های آنها در سطح استان و سایر مراجع تولیدکننده و منتشرکننده آمار قابل دستیابی است.

جدول ۵. چارچوب شاخص‌های ارزیابی فرصت‌های ساختاری قابلیت ساز (محیط طبیعی و جغرافیایی)

| مؤلفه | معیار | شاخص |
|--|--------------------|--|
| منابع آب و خاک | منابع آب | حجم منابع آب سطحی از منابع تجدیدشونده به مساحت استان (هزار مترمکعب به ازای هر کیلومترمربع) |
| | | حجم منابع آب زیرزمینی از منابع تجدیدشونده به مساحت استان (هزار مترمکعب به ازای هر کیلومترمربع) |
| | | سرانه آب قابل دسترس (مترمکعب به ازای هر نفر) |
| | قابلیت اراضی | سرانه زمین‌های دارای قابلیت بالقوه برای کشت (هکتار به نفر) |
| | | نسبت مساحت اراضی جنگلی (انبوه و نیمه انبوه) به مساحت استان (درصد) |
| | | سرانه جنگل انبوه و نیمه انبوه (هکتار به نفر) |
| شرایط اقلیمی | نوع آب و هوا | درصد مساحت تحت پوشش اقلیم خشم و فراخشک (ضریب خشکی زیر ۲۰) |
| | | سهم استان از کل ذخایر معادن (فعال، غیرفعال و در حال تجهیز) کشور |
| زمین شناسی | منابع کانساری | سرانه ارزش تولیدات مواد معدنی در حال بهره برداری |
| | | درصد مساحت نواحی با خطر بالای زلزله |
| | سانحه خیزی | فراوانی وقوع زمین لرزه‌های بزرگ در طول یک سال (میانگین ده ساله) |
| | | سهم مساحت نواحی سیل خیز (خطر متوسط به بالا) از کل مساحت استان (درصد) |
| محیط زیست | طبیعت و تنوع زیستی | سهم مساحت نواحی سیل خیز (خطر متوسط به بالا) از کل مساحت استان (درصد) |
| | | سهم آثار طبیعی ملی استان از تعداد کل آثار طبیعی ملی کشور (درصد) |
| موقعیت جغرافیایی و مزیت مکانی | موقعیت جغرافیایی | همجواری با مرزهای بین‌المللی |
| | | قرارگیری بر سر مسیرهای ترانزیتی ملی و بین‌المللی |
| | مزیت مکانی | میانگین فاصله مرکز استان با کلان شهرهای بزرگ کشور |
| | | میانگین فاصله (واقعی) مرکز استان با سایر مراکز استان‌ها |
| | | میزان هم پیوندی استان‌ها با یکدیگر |
| مساحت استان واقع در شعاع ۲۵ کیلومتری راه‌های اصلی (درصد) | | |

جدول ۶. چارچوب شاخص‌های ارزیابی فرصت‌های ساختاری قابلیت ساز (زمینه‌های تاریخی، اجتماعی و فرهنگی)

| مؤلفه | معیار |
|-----------------------|-------------------------------|
| احساس عدالت و امنیت | پنداشت از وجود عدالت و برابری |
| | احساس امنیت اجتماعی |
| ارزش‌های اخلاقی جامعه | ارزش‌های اخلاقی منفی جامعه |
| | ارزش‌های اخلاقی مثبت جامعه |
| توانایی ارتباطی | تعامل با خانواده |
| | تعامل با همسایه و آشنا |

| معیار | مولفه |
|-----------------------|---------------|
| تعامل با غیر همشهری | تعلق خاطر ملی |
| فعالیت داوطلبانه | |
| افتخار به ایرانی بودن | |
| تمایل به مهاجرت | |

جدول ۷. چارچوب شاخص‌های ارزیابی بهبود خدمات اجتماعی

| شاخص | معیار | مولفه |
|---|----------------------------------|---------|
| نسبت دانش آموز به معلم در مقاطع تحصیلی | دسترسی به منابع و امکانات آموزشی | آموزش |
| نسبت دانش آموز به کلاس درس در مقطع ابتدایی | | |
| نسبت دانش آموز به کلاس درس در مقطع متوسطه (دوره اول و دوم) | | |
| نرخ پوشش تحصیلی در مقطع تحصیلی ابتدایی | پوشش آموزشی | |
| نرخ پوشش تحصیلی در مقطع تحصیلی متوسطه اول | | |
| نرخ پوشش تحصیلی در مقطع تحصیلی متوسطه دوم | | |
| نرخ ورود پایه اول ابتدایی به کل جمعیت گروه سنی شش ساله | | |
| میانگین ضریب میزان خالص حضور دختران و پسران در مقاطع مختلف تحصیلی | میزان حمایت‌های مالی | سلامت |
| درصد تولید ناخالص داخلی (GDP) صرف شده در بخش آموزش | | |
| تعداد پزشک متخصص به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | دسترسی به خدمات درمانی | |
| تعداد پرستار به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | | |
| تعداد تخت بیمارستانی به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | | |
| تعداد مراکز توانبخشی به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | امنیت اجتماعی | اجتماعی |
| درصد جمعیت برخوردار از حمایت‌های بیمه ای به کل جمعیت | | |
| نسبت خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی به تعداد کل خانوارهای فقیر | | |
| تعداد واحدهای حمایت از خانوارهای بیسرپرست و نیازمند (شهری و روستایی) به ازای هر ۱۰۰۰ خانوار بی سرپرست | | |
| تعداد واحدهای نگهداری از کودکان بیسرپرست به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت کودکان بی سرپرست | | |

جدول ۸. چارچوب شاخص‌های ارزیابی بهبود خدمات زیربنایی

| شاخص‌ها | معیار |
|--|--------------------|
| نسبت جمعیت تحت پوشش شبکه لوله کشی آب آشامیدنی | خدمات پایه |
| نسبت خانوارهای روستایی تحت پوشش شبکه گازرسانی | |
| نسبت جمعیت تحت پوشش شبکه فاضلاب عمومی | |
| نرخ پوشش جاده‌های فرعی و اصلی تلفن همراه | اطلاعات و ارتباطات |
| ضریب نفوذ تلفن همراه دایری (همراه اول، ایرانسل و رایتل) | |
| نسبت مشترکین پهن باند (G+WiMax+ADSL۳) به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت استان | |

| شاخص‌ها | معیار |
|---|-----------|
| توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات (IDI) | |
| نسبت طول راه (راه اصلی، بزرگراه و آزادراه) به جمعیت (کیلومتر به ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت) | حمل و نقل |
| نرخ تراکم جاده (کیلومتر جاده اصلی آسفالت، بزرگراه و آزادراه به ازای هر ۱۰۰ کیلومترمربع) | |
| نسبت طول خطوط ریلی به جمعیت (کیلومتر به ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت) | |
| تراکم خطوط ریلی (کیلومتر به ازای هر ۱۰۰ کیلومترمربع) | |
| نسبت تعداد پروازهای مسافری داخلی در سال به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| سهم استانها از پروازهای خارجی (درصد) | |

جدول ۹. چارچوب شاخص‌های ارزیابی بهبود خدمات پشتیبان تولید

| شاخص‌ها | معیار |
|--|---------------------------|
| نسبت تعداد کل دفاتر خدمات ارتباطی تلفن همراه، ثابت و مکالمات راه دور به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | فناوری اطلاعات و ارتباطات |
| نسبت تعداد کل دفاتر خدمات ارتباطی پستی، پستبانک و پیک به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| نسبت تعداد کل دفاتر خدمات پلیس ۱۰+ و دولت الکترونیک به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| نسبت تعداد کارگاه‌ها و دفاتر خدمات رایانه‌ای (نرم افزار و برنامه نویسی رایانه، ارائه مشاوره در مورد رایانه، داده پردازی و میزبانی داده‌ها، عملیات مرتبط با اداره‌ی پورتال وب) به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| نسبت تعداد کارگاه‌های خدمات اینترنتی به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | حمل و نقل |
| نسبت تعداد کل شرکت‌ها و مؤسسات مسافربری فعال (داخلی و بین‌المللی) به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| نسبت تعداد کل شرکت‌ها و مؤسسات باربری فعال (داخلی و بین‌المللی) به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| سرنانه وسایل نقلیه باربری در اختیار شرکت‌ها و مؤسسات باربری فعال | |
| نسبت تعداد کل مؤسسات کرایه‌ی اتومبیل و آژانس‌های تاکسی تلفنی به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| نسبت تعداد کل مجتمع‌های خدماتی- رفاهی بین راهی و تیر پارک‌های در حال بهره برداری به ازای هر ۱۰۰ کیلومتر راه اصلی آسفالت | |
| نسبت تعداد کل واحدهای فعال در عرصه فعالیت‌های کمکی حمل و نقل هوایی، گشت‌های مسافرتی و کاروان‌های زیارتی به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| نسبت تعداد کل کارگاه‌های دارای فعالیت کمکی حمل و نقل آبی به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| تراکم کارگاه‌های خدمات انبارداری و سردخانه‌ای در هر کیلومترمربع | |
| تراکم کارگاه‌های فعال در زمینه باسکول‌های عمومی در هر کیلومترمربع | |
| سهم استان از تعداد کل مؤسسات ترخیص کالا فعال در کشور (به درصد) | |
| نسبت تعداد کل واحدهای خدمات مددکاری اجتماعی و مهدهای کودک به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | مشاوره، فنی و مهندسی |
| نسبت تعداد کل کارگاه‌های خدمات مهندسی مشاور معتبر به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| نسبت تعداد کل کارگاه‌های خدمات انفورماتیک معتبر به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| تعداد دفاتر مشاوره حقوقی ثبت (سردفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق) به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| نسبت تعداد دفاتر خدمات الکترونیک قضایی به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ پرونده قضایی | |
| تراکم تعداد کارگاه‌های صنعتی بالای ۵۰ نفر کارکنان دارای بخش تحقیق و توسعه در هر ۱۰۰ کیلومترمربع | تحقیق و توسعه |
| سهم استان از تعداد کل کارگاه‌های صنعتی دارای فعالیت تحقیق و توسعه در کشور (به درصد) | |

| شاخص‌ها | معیار |
|--|-------------|
| سهام استان از کل هزینه‌های تحقیق و توسعه کارگاه‌های دارای فعالیت تحقیق و توسعه شامل کارگاه‌های صنعتی، مراکز تحقیق و توسعه و دانشگاه‌ها (به درصد) | مالی و بیمه |
| درصد هزینه‌های تحقیق و توسعه از تولید ناخالص داخلی | |
| نسبت تعداد کل مراکز و مؤسسات تحقیقاتی دارای فعالیت تحقیق و توسعه به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت باسواد | |
| نسبت تعداد کل دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دارای فعالیت تحقیق و توسعه به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت باسواد | |
| نسبت تعداد کل شعب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| سهام استان از تسهیلات اعطایی بانک‌های دولتی (درصد) | |
| نسبت تعداد کل مراکز بیمه (شعب شرکت‌های بیمه، نمایندگی شرکت‌های بیمه و کارگزاران رسمی بیمه) به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | |
| ضریب نفوذ بیمه بازرگانی به درصد (بیمه‌های تحت نظارت بیمه مرکزی جمهوری اسلامی) | |
| سهام استان از تعداد کل شرکت‌های کارگزاری فعال در بورس (به درصد) | |
| سهام استان از سرمایه‌گذاری خارجی در کشور (درصد) (میانگین دوره ۵ ساله) | |

جدول ۱۰. چارچوب شاخص‌های ارزیابی قابلیت کمی توسعه (اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی)

| شاخص | معیار | مولفه |
|--|-----------------------|------------------------|
| تراکم جمعیتی (نفر در کیلومتر مربع) | پویایی جمعیت | جمعیت |
| پنجره جمعیتی | | |
| نرخ خالص مهاجرت (درصد) | | |
| نرخ باسوادی کل | سواد آموزی | سواد و آموزش |
| تفاوت نرخ باسوادی زنان و مردان (درصد) | | |
| نرخ ارتقاء از پایه ابتدایی به متوسطه اول | | |
| درصد افراد بالغ بی‌سواد (جمعیت ۱۵ تا ۴۹ سال) | عملکرد آموزشی | عملکرد آموزشی |
| میزان تحصیلات جمعیت | | |
| نرخ مرگ و میر کودکان زیر یک سال در هر هزار نفر | عملکرد بهداشت و درمان | سلامت |
| نرخ مرگ و میر کودکان زیر ۵ سال در هر هزار نفر | | |
| نرخ مرگ و میر ناشی از بیماری‌های واگیردار به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت | | |
| نرخ مرگ و میر زنان باردار (دوره پنج ساله ۸۹-۸۵) | نهادهای محلی | نهادهای اجتماعی-فرهنگی |
| تعداد سازمان‌های مردم‌نهاد ثبت شده به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر | | |
| تعداد سازمان‌های مردم‌نهاد خاص امور زنان به کل سازمان‌های مردم‌نهاد (درصد) | | |
| تعداد نمایش‌ها و تئاترهای برگزار شده به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت | | |
| تعداد روزنامه‌ها و نشریات محلی به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت | درآمد | کیفیت درآمد و هزینه |
| نسبت درآمد به هزینه خانوار (شهری) | | |
| نسبت درآمد به هزینه خانوار (روستایی) | | |
| نسبت هزینه مسکن به کل هزینه‌ها (شهری) | هزینه | |

| شاخص | معیار | مولفه |
|--|------------|--------------|
| نسبت هزینه مسکن به کل هزینه‌ها (روستایی) | | |
| نسبت هزینه‌های تفریح، سرگرمی و خدمات فرهنگی به کل هزینه‌ها (شهری) | | |
| نسبت هزینه‌های تفریح، سرگرمی و خدمات فرهنگی به کل هزینه‌ها (روستایی) | | |
| نرخ مشارکت اقتصادی کل | جمعیت فعال | |
| نرخ مشارکت اقتصادی زنان | | |
| سهم بخش خصوصی از کل اشتغال | اشتغال | منابع انسانی |
| نسبت اشتغال در گروه‌های شغلی قانون گذاران، مقامات عالی رتبه و مدیران، متخصصان، تکنسین‌ها و دستیاران به کل اشتغال | | |
| سهم فعالیت‌های نوین بهره‌ور از کل اشتغال | | |
| نسبت نیروی شاغل ماهر به کل شاغلین | | |
| سرانه نوآوری به ازای هر ۱۰۰ کارگاه صنعتی دارای ۱۰ نفر کارکنان و بیشتر | | نوآوری |
| سرانه نوآوری به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت | | |
| درصد شاغلان مشغول به کار در فعالیت‌های تحقیق و توسعه | | |
| سهم کارفرمایان بخش خصوصی از کل اشتغال | | |

جدول ۱۱. شاخص‌های ارزیابی قابلیت کیفی توسعه

| معیار | مولفه |
|------------------------------------|------------------------------------|
| پنداشت از موفقیت نظام در حل مشکلات | پنداشت مردم از نظام نهادی- اجتماعی |
| پنداشت از موفقیت نهادی | |
| پنداشت از مطلوب بودن جامعه | |
| اعتماد سازمانی | کیفیت سازمانی |
| کیفیت خدمات سازمانی | |
| پاسخگویی سازمان‌ها به نیازها | ارزش‌های اخلاقی نهادی |
| ارزش‌های اخلاقی منفی مسئولان | |
| ارزش‌های اخلاقی مثبت مسئولان | |

۱۳-۲-۲-۳- شاخص‌های ارزیابی دستیابی به اهداف بنیادین برنامه آمایش

در برنامه آمایش استان، مجموعه اهداف بنیادین بر اساس ارزش‌ها و آرمان‌های ملی و نیز اهداف موجود در اسناد ملی و همچنین مسائل و مشکلات احصاء شده در مطالعات وضع موجود استخراج و مشخص شده است. مفهوم اهداف بنیادین با توجه به جایگاه آن در شرح خدمات به معنای اهداف کلان است.

اهداف بنیادین توسعه استان نقطه آغاز تدوین چشم انداز، راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های پیشنهادی آمایش بوده و ارزیابی میزات تحقق این اهداف می تواند به معنای ارزیابی دستیابی به ماموریت‌ها، چشم انداز، راهبردها و سیاست‌های

توسعه استان باشد. علاوه بر آن، ارزیابی میزان تحقق اهداف بنیادین توسعه استان می تواند مشخص کننده تحقق و یا عدم تحقق سناریوهای مطلوب توسعه استان نیز باشد. بنابراین، ارزیابی میزان تحقق این اهداف می تواند رویکرد کامل برای ارزیابی میزان تحقق سند برنامه آمایش باشد. با این نگاه، ارزیابی میزان تحقق اهداف بنیادین به عنوان چارچوب اصلی برای رصد برنامه آمایش پیشنهاد می شود.

۱۳-۲-۲-۴- شاخص های ارزیابی میزان تحقق طرح ها و پروژه های پیشنهادی برنامه آمایش

اهداف بنیادین، چشم انداز، راهبردها و سیاست های برنامه آمایش در نهایت جهت اجرا شدن باید در قالب برنامه آمایش عملیاتی شوند. این مهم در فصل هفتم با عنوان تدوین برنامه آمایش (شامل عناوین پروگرام های اجرایی، طرح ها و پروژه های اولویت دار، برنامه های بخشی توسعه استان و برنامه های توسعه نواحی یا همان برش های شهرستانی برنامه آمایش) ارائه می گردد و در آن فهرستی از برنامه ها، طرح ها و پروژه های به صورت بخشی و فضایی (شهرستانی) ارائه می شود. طرح ها و پروژه های پیشنهادی خود می توانند به عنوان شاخص های ارزیابی پیشبرد برنامه آمایش استان عمل نمایند. به عنوان مثال ساخت یک مجتمع ... می تواند به عنوان معیاری برای تحقق هدف بنیادین "...." و یا ... در نظر گرفته شود. با این حال خود طرح ها و پروژه ها نیز نیازمند شاخص هایی برای ارزیابی میزان پیشرفت و ارزیابی اثرات آن هستند. این شاخص ها می تواند شامل شاخص هایی همچون مطالعات امکان سنجی اجرای پروژه، اخذ مجوزهای زیست محیطی، تهیه نقشه های اجرایی، تخصیص بودجه، مشکلات در مسیر اجرای پروژه (منابع مالی، مالکیت زمین و ...) و اثرات اجرای پروژه (اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی) ارائه می شود.

۱۳-۲-۲-۵- بازنگری برنامه آمایش استان در چارچوب شاخص های ارزیابی

بازنگری یک برنامه نمی تواند و نباید دارای یک دستورالعمل هنجاری از پیش تعیین شده باشد چرا که هرگونه تصمیم در خصوص نیاز به بازنگری یک سیاست، برنامه و یا اقدام می بایست در فرایند اجرا و بر مبنای گزارش هایی باشد که در خصوص مسائل و مشکلات پیش رو و یا غیرواقعی بودن برنامه ها و اقدامات پیشنهادی (مستند به گزارش های پایش و ارزیابی) توسط نهادهای مسئول ارائه می شود. با این حال، برخی اصول کلی را می توان به عنوان چارچوب های بازنگری به صورت زیر ارائه نمود:

- ارزیابی و پایش در دوره های زمانی کوتاه مدت و به صورت منظم جهت دستیابی به اطلاعات تفصیلی تر و به روزتر
- فهرست بندی مسائل و مشکلات پیش روی اجرای طرح ها و پروژه های پیشنهادی برنامه آمایش
- استقرار نظام جامع آمار و اطلاعات به عنوان مبنایی برای هر گونه تصمیم در خصوص نیاز به بازنگری
- الزام نهادها و سازمان های مسئول به انطباق برنامه های خود با برنامه ها و اقدامات پیشنهادی برنامه آمایش جهت مشخص شدن نواقص و مشکلات طرح

۱۳-۲-۳- تدوین چارچوب گزارش های نظارتی برنامه آمایش استان

قبل از هر چیز باید اشاره نمود که پیاده سازی نظام جمع آوری آمار و اطلاعات مکانی و روندهای توسعه استان که در چارچوب کلان سازوکار پیشنهادی پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان معنا و مفهوم می یابد، مستلزم برخی الزامات اجرایی به صورت زیر است:

تلاش و همکاری گروهی سازمان ها

جمع آوری آمار و اطلاعات مکانی و روندهای توسعه و به طور کلی پایش و ارزیابی مستلزم یک تلاش گروهی است. به عنوان مثال زمانی که عنوان می شود مشاور پایش و ارزیابی با همکاری گروه آمایش و برنامه ریزی توسعه سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان مسئول جمع آوری آمار و اطلاعات است این بدان معناست که این نهادها مسئول برنامه ریزی و دستیابی به نتایج مطلوب هستند، ولی همکاری نزدیک سایر سازمان های کلیدی در اجرای موفق برنامه پایش و ارزیابی بسیار ضروری است. لذا اجرای موفق برنامه پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان مستلزم هماهنگی و همکاری نزدیک بین سازمان های مختلف استان است.

جمع آوری داده ها

در امر پایش و ارزیابی به منظور اجتناب از تحمیل مسئولیت اضافه بر سازمانی خاص، تمامی سازمان های ذیربط و ذینفع باید امور مربوط به پایش و ارزیابی را که به صورت جاری در دستور کار آنها قرار گرفته است ادامه داده و اطلاعات و داده های موجود را در اختیار سایر سازمان ها قرار دهند. جهت اجتناب از هدر رفتن هزینه های جمع آوری داده ها، پایگاه داده ها باید در نهادهای مسئول پایش و ارزیابی یعنی گروه آمایش و برنامه ریزی توسعه سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان استقرار یافته و مکانیسم هایی برای در دسترس قرار دادن اطلاعات (همچون اینترنت استانی) پیش بینی گردد.

بودجه و اعتبارات

از آنجا که جمع آوری آمار و اطلاعات مکانی و غیرمکانی و به طور کلی برنامه های پایش و ارزیابی می توانند بسیار پرهزینه باشند، سازمان های اجرایی می بایست مسئولیت تأمین بودجه و اعتبارات لازم را برعهده بگیرند.

گزارش دهی دوره ای

سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان به عنوان متولی اصلی پایش و ارزیابی برنامه آمایش و سایر سازمان ها به عنوان مجریان برنامه باید موظف باشند به صورت دوره ای (ترجیحا هر ۶ ماه یکبار) گزارش جامع پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان را تهیه و در اختیار شورای برنامه ریزی و توسعه استان و از آن طریق در اختیار دفتر امور برنامه ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور قرار دهند. نکته قابل ذکر این است که جهت افزایش نظارت عمومی بر اجرای برنامه آمایش استان، این گزارش پایش باید با عنوان عنوان "گزارش پایش و ارزیابی سند برنامه

آمایش استان "تهیه و در اختیار عموم مردم از طریق رسانه‌های محلی، صدا و سیما، سایت‌های اینترنتی و ... قرار گیرند. علاوه بر آن، هر ۲ سال یکبار لازم است بر مبنای گزارش‌های دوره‌های تهیه شده، گزارشی جامع و تحلیلی برای جمع بندی و تفسیر نتایج برنامه پایش و ارزیابی و ارائه بازخوردهای لازم توسط نهادهای مسئول ارائه گردد.

ظرفیت افزایی

کار پایش و ارزیابی یک کار تخصصی است و با توجه به نبود تجربه‌ای قابل ذکر در این زمینه در سطح نهادهای مسئول استان، بنابراین ارائه برنامه‌های ظرفیت افزایی برای انجام پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان در چارچوب سرفصل‌های پیشنهادی که قبلاً ذکر شد، ضروری است. با توجه به اینکه تعداد متخصصین لازم بسیار کمتر از تعداد مورد نیاز برای اجراء کامل برنامه پایش و ارزیابی است علاوه بر استقرار مشاور پایش و ارزیابی، لازم است برنامه‌های آموزشی جامعی برای اجرای برنامه پایش و ارزیابی پیش بینی شوند. همچنین، ظرفیت تفسیر داده‌ها و تلفیق آن‌ها در قالب یک گزارش تحلیلی جامع توسط سازمان‌های مسئول نیاز به ظرفیت سازی دارد.

توسعه و استقرار زیرساخت داده‌های مکانی (SDI) استانی

برنامه آمایش استان قبل از هر چیز برنامه‌های مکان محور است و پایش و ارزیابی آن نیز مستلزم توسعه چارچوب‌های جامع حاوی اطلاعات مکانی است. اطلاعات مکانی یکی از مهمترین و حساس ترین عوامل تصمیم گیری در پایش و ارزیابی و بازنگری‌های دوره‌های برنامه آمایش استان می باشند. در کنار آن، بسیاری از نیازها، اهداف و فعالیت‌های سازمان‌های مختلف زمانی امکان پذیر است که دسترسی به داده‌های مکانی مناسب و یکپارچه میسر باشد. این موضوع به خصوص برای برنامه ریزی‌های کلان نگر و بزرگ مقیاس همچون برنامه آمایش استان بسیار حائز اهمیت است. در این راستا، همکاری و تبادل اطلاعات بین ارگان‌ها و سازمان‌های مرتبط با توسعه استان به طور عام و برنامه آمایش استان به طور خاص از جمله ضروریات اساسی می باشد. از طرف دیگر، ایجاد و دسترسی پایگاه‌های اطلاعاتی مورد نیاز امری است که از عهده یک سازمان به تنهایی خارج است و همکاری بین ارگان‌ها و سازمان‌های مربوطه را می طلبد. بنابراین، توسعه و استقرار SDI استان می‌تواند ضمن اینکه در پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان کارساز باشد، زمینه‌ای برای رصد توسعه پایدار استان را نیز فراهم آورد.

توسعه سامانه‌های ارزیابی و رصد آمایش

بدون شک توسعه یک نظام جمع‌آوری آمار و اطلاعات مکانی مستلزم توسعه سامانه‌های تخصصی است. در این راستا دفتر امور برنامه ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور (با نام قبلی دفتر آمایش و توسعه منطقه‌ای سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور) اقدام به طراحی نظام ملی شاخص‌های توسعه نموده که در نتیجه سامانه‌ای جامع جهت دسترسی به اطلاعات با ساختارهای متفاوت با نام «سامانه ارزیابی و رصد آمایش» راه اندازی و از طریق دستگاه‌های مستقر در استان‌ها و با هدایت و رهبری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، اطلاعات توصیفی

و مکانی و محتوایی آن‌ها به روزرسانی خواهد شد. البته این سامانه هنوز در حال توسعه و تکمیل بوده و آنچنان که لازم است شکل نگرفته است. هدف اصلی از ایجاد سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش را می‌توان ارتقاء و بهبود نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی جامع، با ایجاد یک زیرساخت مناسب از داده‌های مکانی و توصیفی برای تحلیل و ارزیابی وضعیت موجود با استفاده از شاخص‌های توسعه بیان نمود که این زیرساخت از طریق فراهم آوردن زمینه مشارکت و همکاری کلیه دستگاه‌های اجرایی (به‌عنوان بخشی از فعالیت‌های روزمره) و بخش‌های خصوصی، دانشگاهی و تحقیقاتی در مدیریت بهینه داده‌ها اعم از مطالعه، تولید، ذخیره سازی، بهنگام رسانی، بازیافت، نمایش، تبادل، به اشتراک گذاری، پردازش و به‌کارگیری حاصل می‌گردد.

با عنایت به آنچه که گفته شد طراحی و پیاده سازی نظام جمع آوری آمار و اطلاعات مکانی و روندهای توسعه استان قبل از هر چیز مستلزم آماده سازی نظام مدیریتی و اجرایی و استقرار کامل نهادهای پیشبینی شده است. اما در کنار الزامات فوق، مساله مهمتر در این زمینه چگونگی کسب اطلاعات لازم برای محاسبه شاخص‌ها، دستگاه مسئول جمع آوری، محاسبه شاخص‌ها و ... است. همچنانکه اشاره شده ارزیابی برنامه آمایش استان در قالب چهار گروه از شاخص‌های زیر قابل انجام است:

- گروه اول شامل شاخص‌های کلانی که به عنوان اهداف چشم انداز جهانی توسعه تعریف گردیده اند و می‌توانند روند توسعه یک جامعه کمتر توسعه یافته را ارزیابی نمایند (همچون اهداف توسعه پایدار)
- گروه دوم شامل شاخص‌های سنجش بهبود فرصت‌های ساختاری قابلیت ساز، فرصت‌های نهادی قابلیت ساز (نرم افزاری و سخت افزاری، قابلیت‌های توسعه ای) و شاخص‌های دستاورد توسعه
- گروه سوم شامل شاخص‌های ارزیابی دستیابی به اهداف بنیادین برنامه آمایش استان
- گروه چهارم شامل چارچوب شاخص‌های ارزیابی میزان تحقق طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی برنامه آمایش استان.

بنابراین، نظام تهیه، جمع آوری و محاسبه شاخص‌ها در هر یک از گروه‌های فوق باید شامل عناوین شاخص‌ها، اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه شاخص‌ها، دوره‌های زمانی جمع آوری اطلاعات و انتشار شاخص‌ها، دستگاه مسئول جمع آوری اطلاعات و محاسبه شاخص، سطح تفصیل اطلاعات جمع آوری شده و نحوه محاسبه هر یک از شاخص‌ها باشد.

پس از استقرار نظام پایش و ارزشیابی، گام نهایی به تدوین چارچوبی جهت ارائه گزارش‌های نظارتی اختصاص دارد. گزارش‌های نظارتی برنامه آمایش استان از چند جنبه سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان و شورای برنامه ریزی و توسعه استان را در جریان پیشرفت برنامه آمایش و یا انحراف از آن قرار خواهد داد:

- انطباق پیشرفت مالی و عملیاتی با برنامه پیش بینی شده در موافقت نامه‌های اجرایی که برنامه آمایش نیز در آن تلفیق شده است.

- انطباق مکانی اجرای طرح‌ها و پروژه‌های در دست اجرا توسط دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی با حریم‌های برنامه آمایش
- انطباق پیشرفت برنامه در پهنه جغرافیایی استان مطابق جهت‌گیری‌های آمایش در زمینه کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای

بر این اساس ضرورت دارد چارچوب گزارش‌های نظارتی برنامه آمایش استان جنبه‌های یادشده را در بر داشته باشد. همچنین در این فرآیند، مراحل تحویل ارقام اطلاعاتی و شاخص‌های مورد ارزیابی قرار گرفته شده دو مقطع متفاوت تحویل گزارش وجود دارد. در این راستا در مقاطع زمانی تعریف شده جهت انجام پروگرام‌های اجرایی که غالباً در مقاطع زمانی دو ساله دسته بندی و برنامه ریزی می گردند مراحل سنجش و ارزیابی به دو مرحله تقسیم بندی می شوند. در گام نخست اطلاعات مربوط به شاخص‌های ارزیابی در محلی ترین موقعیت مکانی جمع آوری می شوند و توسط دستگاه‌های اجرایی تدقیق شده در فصل نظام اجرایی و مدیریت آمایش مطالعات آمایش استان مستندسازی می گردند. در این گام، چارچوب پیشنهادی جهت مستندسازی مطالعات به شرح ذیل می باشد:

جدول ۱۲. چارچوب گزارش‌های نظارتی برنامه آمایش استان

| دستگاه یا دستگاه‌های مسئول | زمان جمع بندی | وضعیت شاخص | امتیاز شاخص | شاخص مورد مطالعه | زمان بندی پیشنهادی | موقعیت مکانی | پروگرام اجرایی |
|----------------------------|---------------|------------|-------------|------------------|--------------------|--------------|----------------|
| | | | | | | | |

سپس در گام بعدی، مطالعات جمع آوری شده به ترتیب مراحل اشاره شده در فرآیند ارائه گزارش‌های نظارتی برنامه آمایش استان به مقاطع و ناظرین بالادست ارجاع داده شود.

پایان