سال هفتم، شماره ۲۶، تابستان ۱۳۹۸، صفحات ۶۹–۳۱

تحلیل آسیب‌شناسانه توسعه متوازن منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه کشور

علی مصطفوی ثانی
دانشجوی دکتری دانشگاه امام صادق (ع)، تهران ایران (نویسنده مسئول)
mostafavisani@gmail.com

محمد نعمتی
استادیار دانشگاه امام صادق (ع)، تهران ایران
nemati@isu.ac.ir

اگرچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران از دهه ۱۳۲۰ مورد توجه قرار گرفت، اما همچنان از منظر توسعه متوازن و توجه به مسئله عدالت منطقه‌ای در توسعه پیشرفت چندانی ایجاد نشده است و حجم عظیم منابع انسانی، مالی و طبیعی مصرف‌شده با دستاوردهای به دست آمده تناسبی ندارد از این رو، ضرورت دارد تا رویکرد حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور با تمرکز بر مسئله توسعه متوازن مورد کنکاش و بررسی تحلیلی و انتقادی قرار گیرد و نقاط ضعف و قوت برنامه‌های توسعه و چالش‌های آن شناسایی شود. اگرچه تاکنون مطالعات مختلفی در این زمینه انجام‌گرفته ولی ضروری است تا آسیب‌شناسی جامعی از چالش‌ها و نقاط ضعف برنامه‌ریزی توسعه از منظر توسعه متوازن و منطقه‌ای انجام گیرد و پژوهش‌های انجام‌گرفته در این زمینه در قالب منظمی ارائه شود کما اینکه پژوهش‌های انجام‌شده تاکنون، اغلب با دامنه محدود و عدم توجه به جمیع ابعاد این مسئله انجام‌گرفته است. در این مقاله، ابتدا تجربه نزدیک به ۷۰ سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران از حیث توجه به مسئله توسعه متوازن و منطقه‌ای مورد بررسی قرارگرفته است و به بررسی نقاط ضعف و قوت برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب در مورد توسعه متوازن و منطقه‌ای پرداخته است. این مقاله سپس به آسیب‌شناسی جامعی از چالش‌های موجود در راه توسعه متوازن منطقه‌ای در کشور برحسب درجه اهمیت و اثرگذاری پرداخته و سعی کرده است با جمع‌آوری و ترکیب اطلاعات از پژوهش‌های پیشین و با نظم‌دهی به ابعاد مختلف چالش‌ها و نقاط ضعف در سه سطح پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی، فرایند برنامه‌ریزی و محتوای برنامه‌ها، مخاطبان را در درک و رفع آن‌ها یاری کند. دسته‌بندی منظم چالش‌ها نشان می‌دهد که وجود چالش مفهومی نسبت به توسعه متوازن، مشکل تعریف منطقه، تخصیص منابع مالی و نظام برنامه‌ریزی متمرکز از جمله مهم‌ترین نقاط ضعف در فرایند توسعه متوازن در کشور است.

طبقه‌بندی JEL: C۲۲، E۶۲، H۲.
واژگان کلیدی: توسعه منطقه‌ای، توسعه متوازن، آمایش سرزمین، برنامه‌های توسعه.

* تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۳/۲۵

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

۱. مقدمه

مردم در همه جای دنیا متوقع هستند که دولت‌ها در برنامه‌ریزی و جهت‌گیری‌های اقتصادی به نحوی عمل نمایند که احاد جامعه از امکانات متناسبی برای رشد و نقش‌آفرینی مؤثر برخوردار شوند. لیکن همواره زمینه‌های مساعد جذب سرمایه‌گذاری بعضی مناطق را با سرعت بیشتری در معرض رشد قرار می‌دهد و در بخش‌هایی نیز به دلیل محدودیت زیربناها، مشکلات و محدودیت‌های منابع، راه‌ها و ... توسعه با تأخیر صورت می‌پذیرد و در چنین مواقعی دولت‌ها برای جلوگیری از به هم خوردن تعادل‌های بومی و جمعیتی و ارتقای عدالت اجتماعی، رضایت ساکنین مناطق غیربرخوردار، استفاده بهینه از زمینه‌های موجود در این مناطق دست به اقدامات هدایتی و حمایتی خاصی می‌زنند تا بتوانند رشد و توسعه را به سوی توازن هدایت کنند.

بررسی هفت دهه برنامه‌ریزی توسعه در ایران نشان‌دهنده این نکته است که علی‌رغم حجم عظیم منابع انسانی، مالی و طبیعی مصرف‌شده، دستاوردهای آن از منظر متغیر رشد و توسعه وهمچنین متغیر توزیع آن چنان متناسب نیست و با وجود پیشرفت‌های مهمی که به نسبت گذشته در کشور حاصل شده، اما شکاف و پراکنش در مقیاس منطقه‌ای و سرزمینی به اهداف و مقصود خود نرسیده است.

اجرای ۱۰ برنامه توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی، عرصه را برای انجام بررسی‌ها و ارزیابی‌های علمی و واقع‌بینانه از ساختار برنامه‌ریزی توسعه در کشور مهیا کرده است؛ لذا ضرورت دارد تا نظام برنامه‌ریزی کشور از منظر نگاه به توسعه متوازن مورد ارزیابی و بررسی قرار گیرد و چالش‌های آن شناسایی شود.

۲. مبانی نظری

۲-۱. توسعه متوازن منطقه‌ای

مفهوم توسعه طی دهه‌های اخیر از انحصار دیدگاه‌های رشدمحور و یک‌بعدی خارج‌شده است و دیگر توسعه را نمی‌توان صرف افزایش درآمد و مصرف سرانه نامید. دیدگاه‌های نوین عدالت

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

اجتماعی و اقتصادی، تعادل و توازن و خوداتکایی را نیز به مفهوم توسعه پیوند می‌زنند. با غلبه این نگاه به توسعه در گذشته که توسعه چیزی جز رشد اقتصادی نیست، سرمایه‌گذاری‌ها به سمت مکان‌هایی هدایت شد که موجب افزایش رشد اقتصادی شود. با ادامه این روند شکاف بین مناطق مختلف بیشتر شد و ناپایداری اجتماعی و اقتصادی در جوامع افزایش یافت. این عدم تعادل ها و ناپایداری‌ها، باعث هدف قرار گرفتن توسعه متوازن در کشورهای در حال توسعه شده است.

می‌توان گفت که از بعد اندیشه‌ای توسعه و از لحاظ محتوایی و تکامل زمانی، تئوری‌ها و مفاهیم توسعه منطقه‌ای و محلی روندی را طی کرده‌اند که از تئوری‌های نئوکلاسیک رشد همگرایی منطقه‌ای و محلی به تئوری‌های مؤخرتر توسعه منطقه‌ای و محلی همچون توسعه پایدار منطقه‌ای و محلی، توسعه درون‌زا، مناطق یادگیری و نهادگرایی حرکت کرده‌اند (کاپلو و نیجکامپ، ۲۰۰۹؛ مارتین و دیگران، ۲۰۰۶).

اگرچه در دوره‌ای نظریات توسعه با اولویت رشد نامتوازن بر این نکته تأکید داشتند که می‌بایست نقاطی از کشور به عنوان قطب رشد انتخاب‌شده و تولید و رشد عمده کشور را به دست بگیرند و در مرحله بعد سرریزهای ناشی از این رشد به مناطق دیگر نیز اثر خواهد گذاشت و درنتیجه اختلافات به وجود آمده پوشش داده خواهد شد؛ اما تجربه کشورهای در حال توسعه‌ای که به اجرای این طرح پرداختند، تنها با عدم توازن‌های شدیدی مواجه شدند که حتی برنامه‌ریزی‌های تعدیلی صورت گرفته در این کشورها نیز نتوانسته است این عدم توازن‌های را جبران کند. با این نگاه نظریه‌پردازان توسعه و رشد متوازن تأکید می‌کنند که می‌بایست توسعه و رشد مناطق به صورت متوازن و در سرتاسر اجتماع صورت گیرد تا مناطق از توزیعی عادلانه برخوردار گردند. از منظر این دیدگاه توزیع متوازن ثروت مانع رشد نیست، دلیل تجربی این امر نیز رشد آسیا شرقی در سال‌های ۱۹۷۰-۱۹۹۱ نشان داد که نیازی نیست که توزیع فدای رشد شود و کافی است که سیاست‌های اقتصادی به صورت مناسبی مهندسی شوند تا رشد به همراه توزیع مناسب رخ دهد (موحدی‌کیا، ۱۳۹۱).

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

از این منظر توسعه متوازن منطقه‌ای به عنوان یکی از مهم‌ترین اجزاء و ویژگی‌های مسیر توسعه کشور شناخته می‌شود و توسعه متوازن منطقه‌ای در کنار توسعه همگام بخش‌های اقتصادی مختلف (کشاورزی، صنعت و خدمات) اجزای کلیدی توسعه متوازن کشور را تشکیل می‌دهند. همچنین تأکید اهداف کلی سند چشم‌انداز بیستم کشور نیز بر اهمیت مسئله توسعه و توازن منطقه‌ای می‌افزاید.

۲-۲. آمایش سرزمین و توسعه متوازن منطقه‌ای

از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ توسعه منطقه‌ای و محلی به عنوان فعالیتی مهم، هم در سطح دولت‌های محلی و منطقه‌ای در سراسر جهان به طور روزافزونی مورد توجه قرارگرفته است (پیکه و دیگران، ۲۰۰۶) .برنامه‌های توسعه منطقه‌ای در معنای عام، برنامه‌های توسعه‌ای هستند که برای یک ناحیه جغرافیایی معین درون یک کشور تهیه شده و با رویکردی فراگیر، مشارکتی و انعطاف‌پذیر عمل می‌کنند و به معنای خاص، برنامه‌های توسعه‌ای برای سطوح میانی تقسیمات کشوری هستند. برنامه‌ریزی منطقه‌ای فرایندی است در جهت تنظیم و هماهنگ کردن برنامه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی با نیازها و امکانات محلی و منطقه‌ای (عظیمی، ۱۳۹۱، ۷۵).

این نوع برنامه‌ریزی که همراه با مشارکت مردم نیز است را می‌توان نوعی برنامه‌ریزی از پایین به بالا، در راستای تطبیق برنامه‌های کلان با ویژگی‌های هر منطقه و ناحیه دانست. لذا برنامه‌ریزی منطقه‌ای عبارت است از کوشش‌هایی جهت به دست آوردن حداکثر استفاده از منابع یک منطقه به منظور دست‌یابی به تعادل و توازن منطقه‌ای.

آمایش سرزمین زیربنای سازمان‌دهی توسعه منطقه‌ای است و به بیانی دیگر ابزار اصلی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای محسوب می‌شود. همچنین، زمینه اصلی تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی هر منطقه را فراهم می‌آورد و ابزار اصلی تلفیق برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی با برنامه‌های فیزیکی و فضایی خواهد بود. از آنجا که برای تحقق اهداف توسعه، باید همه منابع اجتماعی اعم از منابع انسانی، اقتصادی و منابع فضایی و محیطی را به کار گرفت، به‌کارگیری همه این‌ها مستلزم برنامه‌ریزی است، بنابراین آمایش سرزمین مبنای طرح‌های

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

جامع توسعه بوده و پیونددهنده ریزبرنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی یا مجموع آنان در قالب برنامه‌ریزی جامع و در مقیاس ملی و منطقه‌ای است (کامیابی، سعید و کاظمی، نعیمه سادات، ۱۳۹۳).

در حقیقت می‌توان گفت که آمایش سرزمین در چارچوب توسعه فضایی سعی دارد با پدیده عدم تعادل‌های منطقه‌ای برخورد کرده و راهکارهای مناسب را برای تحقیق و توسعه متوازن، همه‌جانبه و پایدار در سطح سرزمین، ارائه کند. حرکت کشورهای در حال توسعه در مسیر توسعه پایدار، مستلزم توجه به سطوح منطقه‌ای و محلی در برنامه‌ریزی توسعه است که در چارچوب نظام برنامه‌ریزی بخشی، به دلیل تمرکزگرایی، دستیابی به آن امکان‌پذیر نیست (هانسن، ۱۹۷۸، ۲۴۷). از این منظر این پژوهش سعی دارد که به جایگاه توسعه متوازن منطقه‌ای و مؤلفه اساسی آن یعنی آمایش سرزمین بپردازد.

۳. پیشینه پژوهش

برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در پژوهش‌های داخلی از ابعاد مختلف مورد توجه قرارگرفته است. در چند سال گذشته پژوهش‌هایی در باب سازوکارهای لازم برای توسعه متوازن برای استان‌ها و مناطق مختلف کشور نگاشته شده است تا فرایند توسعه متوازن منطقه‌ای کشور را بهبود دهد. البته پژوهش‌های مختلفی نیز به تحلیل آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای پرداخته‌اند، همچنین اگر چه تاکنون پژوهش‌های مختلفی به شناسایی و کنکاش درباره برنامه‌های توسعه پرداخته‌اند، اما این تحقیق بر آن است تا با بررسی و تحلیل چالش‌ها و نقاط ضعف شناسایی‌شده در خصوص توسعه متوازن منطقه‌ای، به ایجاد جمع‌بندی، نظام‌دهی و ترکیب بین آن‌ها اقدام کند. جدول ذیل پژوهش‌های مرتبط انجام‌گرفته را در حوزه توسعه متوازن منطقه‌ای به همراه موضوع و نتایج محوری آن معرفی می‌کند.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

جدول ۱. پیشینه تحقیق در خصوص برنامه‌ریزی و توسعه متوازن

عنوان پژوهش	نام مؤلف	سال انتشار	موضوع و نتایج محوری
استراتژی توسعه منطقه‌ای راهکاری نوین جهت توسعه متوازن منطقه‌ای (مطالعه موردی: شهرستان رشت)	مجید یاسوری، مریم سجودی	۱۳۹۷	این پژوهش جهت دستیابی به توسعه متوازن و متعادل کردن روابط متقابل؛ از الگوی استراتژی توسعه منطقه‌ای (RDS) بهره گرفته و نتیجه گرفته است که با تقویت رقابت‌پذیری و جهت دادن به جریان‌ها (جمعیت، کالا، سرمایه)، موجبات کاهش نابرابری منطقه‌ای، افزایش کارایی فضا و توسعه متوازن منطقه‌ای را فراهم می‌کند.
مطالعه روند تغییرات سطوح توسعه صنعتی منطقه‌ای در ایران طی دوره ۷۵-۱۳۵۵	مصطفی سلیمی‌فر	۱۳۸۱	این پژوهش با تمرکز بر توسعه صنعتی منطقه‌ای در کشور این‌گونه نتیجه می‌گیرد که تمرکز صنعتی در میان استان‌های کشور در سال ۱۳۷۵ نسبت به سال ۱۳۵۵ کاهش یافته است و ثانیاً بین سطوح توسعه صنعتی و توسعه منطقه‌ای همبستگی معنی‌داری وجود دارد.
آمایش سرزمین و توسعه متوازن منطقه‌ای (مطالعه موردی شهرستان سمنان)	سعید کامیابی، نعیمه سادات کاظمی	۱۳۹۳	این پژوهش با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی، مطالعات میدانی و تعیین نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها به شیوه swot به ارائه استراتژی با هدف معرفی توسعه متوازن در ابعاد شهرستان سمنان پرداخته است.
نقش سازمان‌دهی سیاسی فضا در توسعه متوازن منطقه‌ای مورد مطالعه: بندر چابهار	یدالله کریمی‌پور، محمدرضا عارف	۱۳۹۵	این پژوهش به دنبال اثبات این ادعا است که انزوای جغرافیایی، ارزش‌افزوده پایین، بعد مسافت و ناهماهنگی در مدیریت دستگاه‌های اجرایی، روند توسعه متوازن این بندر مهم و استراتژیک را با کندی مواجه کرده است و تأسیس استانی بندری با مرکزیت چابهار می‌تواند کلید حل این مشکلات باشد.
آسیب‌شناسی مدیریت طرح‌های توسعه منطقه‌ای در ایران و انتخاب الگوی مطلوب مدیریتی	زیاری، کرامت‌اله؛ محمدی، علیرضا؛	۱۳۹۵	الگوی مطلوب مدیریتی طرح‌های توسعه منطقه‌ای درصورتی‌که از طریق مؤلفه‌هایی همانند مشارکت، عدم تمرکز، هدفمندی، برنامه‌ریزی، آینده‌نگری، شفافیت و سایر مؤلفه‌ها باشد خواهد توانست اهداف توسعه پایدار منطقه‌ای را محقق سازد.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

ادامه جدول ۱. پیشینه تحقیق در خصوص برنامه‌ریزی و توسعه متوازن

عنوان پژوهش	نام مؤلف	سال انتشار	موضوع و نتایج محوری
آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی	فرجی‌راد، خدر؛ کاظمیان، غلامرضا؛ رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا	۱۳۹۲	این پژوهش به بررسی کارکرد سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در کشور بر اساس شاخص‌های رویکرد نهادی می‌پردازد و در نهایت بیان می‌کند که مسائلی از جمله کاستی در تعریف مشخص از منطقه و توسعه منطقه‌ای، وجود ساختارهای متمرکز تصمیم‌گیری و اجرایی، بی‌توجهی به روش‌های نوین توسعه منطقه‌ای همچون توسعه دانش، ارتقای یادگیری، توسعه اقتصاد اجتماعی و کارآفرینی در سطح محلی و در نهایت فراهم نشدن بسترهای مناسب برای حکم‌روایی منطقه‌ای از دلایل اصلی شکست سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از منظر رویکرد نهادی هستند.
آسیب‌شناسی وضع موجود و ارائه الگوی مطلوب مدیریتی توسعه منطقه‌ای در ایران	زیاری، کرامت‌اله؛ محمدی، علیرضا؛	۱۳۹۵	بر اساس نظرات پژوهشگران، توسعه منطقه‌ای در ایران طی دهه‌های اخیر با ناپایداری همراه بوده است. این مسئله تا حد زیادی به کاستی‌های الگوی موجود و فقدان الگوی مطلوب مدیریتی ارتباط داده شده است، لذا از بین الگوهای مدیریتی متفاوت، «الگوی حکم‌روایی خوب» برترین گزینه است.
نقش برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب در کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و تمرکزگرایی تهران	هانیه اسدزاده، مجید یاسوری، حسین حاتمی‌نژاد	۱۳۹۲	این مقاله به ارزیابی عملکرد سیاست‌های منطقه‌ای برنامه‌های اول تا پنجم توسعه کشور و اثرات آن بر کاهش تمرکزگرایی تهران می‌پردازد. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که ویژگی‌های مسلط در نظام سیاست‌گذاری ملی و منطقه‌ای ایران به‌گونه‌ای بوده است که برنامه‌هایی از قبیل کاهش شکاف‌های منطقه‌ای و بهره‌گیری از پتانسیل‌های سطوح محلی و منطقه‌ای و نیز افزایش اختیارات سطوح منطقه‌ای که در بیشتر برنامه‌های توسعه مورد تأکید بوده‌اند نتوانسته‌اند به توسعه یکپارچه سرزمین نائل شوند.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

ادامه جدول ۱. پیشینه تحقیق در خصوص برنامه‌ریزی و توسعه متوازن

عنوان پژوهش	نام مؤلف	سال انتشار	موضوع و نتایج محوری
چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران	فرانک سیف‌الدینی، موسی پناهنده‌خواه	۱۳۸۹	هدف این مقاله بررسی موانع توسعه منطقه‌ای در ایران در دو مقطع زمانی قبل و بعد از انقلاب است. اصلی ترین مانع توسعه منطقه‌ای در کشور به نظام برنامه‌ریزی آن برمی‌گردد. تمرکزگرایی، بخشی نگری، فقدان فرهنگ برنامه ریزی در سطوح مدیریتی، فقدان بسترهای قانونی، وابستگی به درآمدهای نفتی، نقصان منابع داده و اطلاعات، ضعف برنامه ها و کمبود نیروی متخصص در نظام برنامه‌ریزی از جمله ویژگی‌های این نظام برنامه‌ریزی بوده است.
تحلیلی بر توسعه منطقه‌ای ایران از منظر اقتصاد سیاسی	محمدتقی رهنمایی، شهروز وثوقی لنگ	۱۳۹۲	نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که متغیرهای میانی اقتصاد سیاسی ایران در انطباق نسبی با بازارهای ناکارآمد منطقه‌ای عامل اصلی در عدم تعادل نظام منطقه‌ای کشور است. از این رو، دستیابی به توسعه منطقه‌ای از منظر اقتصاد سیاسی ضرورت بازشناسی اقتصاد سیاسی فضا با روش‌شناسی مبتنی بر اصول هنجاری در فضای توسعه از یک سو و از سوی دیگر با توجه به نقش تاریخی دولت در ایران و به‌ویژه قرن اخیر در شتاب فزاینده جهانی‌سازی و ابهام در تولید با سیاق اقتصاد بازاری، ضرورت نگرش جامع‌نگر دولت با ابعاد خاص فضایی و منطقه‌ای را الزامی داشته است.

٤. روش تحقیق

همان‌گونه که اشاره شد با توجه به تاریخ بلند برنامه‌ریزی منطقه‌ای، پژوهش‌های فراوان و مختلفی در مورد بررسی و آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه انجام شده است، ولی متأسفانه با وجود ضرورتی که در نظم‌دهی به ابعاد مختلف آسیب‌های برنامه‌های توسعه و بررسی آن‌ها در قالب یک مدل جامع وجود داشته است، بررسی پارادایم‌های حاکم، اغلب به طور پراکنده و محدود به یک یا چند بعد خاص بوده است، بنابراین نیاز به مطالعه‌ای هست که با مرور تحقیقات پیشین و انجام

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

تحلیلی جامع، به نظم‌دهی ابعاد مختلف آسیب‌ها بپردازد و مخاطبان را در درک و رفع آن‌ها یاری کند.

این پژوهش بران است با استفاده از روش توصیفی- تحلیلی و مقایسه‌ای- تطبیقی، با مرور نظام‌مند منابع، به ارزشیابی، ترکیب و در صورت نیاز، جمع‌بندی آماری، تحقیقاتی بپردازد که پیش‌تر در مورد توسعه متوازن منطقه‌ای به رشته تحریر درآمده‌اند. مهم‌ترین مزیت این پژوهش در آن است که با ادغام کردن نتایج مطالعات مختلف در حوزه برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای، قدرت مطالعه را در راستای یافتن نتایج معنی‌دار افزایش می‌دهد و از تحلیل آن‌ها با تکیه بر مستندات جمع‌بندی مناسبی صورت دهد. البته با توجه به ماهیت کیفی پژوهش‌های انجام‌گرفته در حوزه برنامه‌ریزی و توسعه متوازن، این پژوهش نیز به صورت کیفی سعی در تحلیل مفهومی و گام‌به‌گام آن‌ها خواهد داشت.

۵. تاریخچه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و توسعه متوازن در ایران

برای اولین بار در سال ۱۹۱۷ برنامه ریزی توسعه ملی توسط دولت شوروی سابق با رویکرد اقتصادی به کار گرفته شد. علی‌رغم شروع نظام برنامه‌ریزی از شوروی سابق و بنیان این رویکرد در نظام سوسیالیستی، اما کشورهای غربی دارای نظام بازار نیز با بروز بحران ها و رکود ناشی از آن و برای جلوگیری از پیشروی کمونیسم به برنامه‌ریزی مرکزی و دولت رفاه‌ها روی آوردند.

توجه به آمایش سرزمین نیز در ایران تقریباً مقارن با شروع آن در کشور فرانسه است و به شدت متأثر از روش و الگویی است که در این کشور مورد استفاده قرار گرفته است. این شباهت شاید به این دلیل به وجود آمده است که طرح آمایش سرزمین در پیش از انقلاب بنا به سفارش سازمان برنامه‌وبودجه وقت توسط مشاوران «ستیران» تهیه شد و در این طرح کارشناسان فرانسوی هم شرکت داشتند. در روش‌شناسی طرح مذکور آشکارا جای پای تجربه سال‌های اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ فرانسه به چشم می‌خورد. همچنین مطالعاتی که بعد از انقلاب انجام‌گرفته است نیز تا حدی متأثر از طرح «ستیران» است (کلانتری و عبداله‌زاده، ۱۳۹۱: ۳۳۰).

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

۵-۱. توسعه متوازن قبل از انقلاب

برنامه‌ریزی در ایران تا قبل از دهه ۱۳۲۰ ظهور و بروز خاصی نداشت. سرمایه‌گذاری‌ها و هزینه‌های اجرایی عمدتاً به صورت موردی و در بین چند استان خاص متمرکز شده بود. سیاست قطب رشد، توسعه زیرساخت ها و صنعتی کردن شهرها در برنامه سوم عمرانی مورد تأکید قرار گرفت. در برنامه چهارم نیز تمرکززدایی از برخی عملکردهای توسعه به اجرا گذاشته شد و در برنامه پنجم به مسئله نابرابری‌های منطقه‌ای به خصوص از نظر ارائه خدمات اجتماعی توجه بیشتری شد. با این وجود برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب موفق به ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای نشدند و تشدید نابرابری‌ها، قطبی شدن فضایی و بخشی را رقم زدند. شاید در عمل برنامه‌ریزی منطقه‌ای وجود نداشته است و بیشتر سیاست‌گذاری منطقه‌ای و تا حدی منطقه‌ای کردن برنامه‌های ملی مد نظر بوده است. پیامدهای بارز این نگرش را می‌توان به صورت اختلافات فاحش منطقه‌ای مشاهده کرد (توکلی‌نیا و شالی، ۱۳۹۱).

در دوران پیش از انقلاب اسلامی، علی‌رغم سیاست‌هایی که در جهت تمرکززدایی برنامه‌های توسعه صورت گرفت، طبیعت تمرکزگرایی نظام سیاسی اداری حاکم بر کشور باعث شد تا نگرش بخشی از یک طرف و نگرش تمرکز قدرت در مرکز از طرف دیگر هرگز زمینه مساعدی برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور فراهم نکند. ضعف قدرت‌های محلی باعث شده بود تا این قدرت‌ها تنها بر ایجاد و استمرار پروژه‌های کوچک منطقه‌ای تأثیرگذار باشند و تصمیم‌گیری‌های کلان و اساسی در پروژه‌های بزرگ منطقه‌ای نیز در اختیار مدیران و تصمیم‌گیران سازمان‌های مرکزی و وزارتخانه‌های بخشی در تهران بود. علی‌رغم تبلیغاتی که در زمینه تمرکززدایی صورت گرفت، اما استراتژی تأکید بر قطب های توسعه همچنان ادامه یافت. به همین دلیل تهران به رشد صنعتی و خدماتی خود ادامه داد و برخی قطب های توسعه نیز خود را بر اقتصادی ملی تحمیل کردند و به این ترتیب شکاف توسعه بین مناطق افزایش یافت مهاجرت از روستا به شهر رشد بیشتری پیدا کرد و افزایش درآمدهای نفتی نیز به این پیامدها کمک کرد (کلانتری و عبداله‌زاده، ۱۳۹۱: ۳۲۸).

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

این توسعه نامتوازن به جایی رسید که طبق مطالعه بانک جهانی در سال ۱۳۵۵ میان ۱۷ کشور برگزیده جهان شمال و جنوب، برزیل و ایران بیشترین اختلافات منطقه ای را با معیار سرانه تولید ناخالص منطقه‌ای داشته‌اند. همچنین اختلاف درآمد شهر و روستا از ۵,۵ برابر در سال ۱۳۴۸ به ۸ برابر در سال ۱۳۵۵ افزایش‌یافته بود (توکلی‌نیا و شالی، ۱۳۹۱).

۵-۲. توسعه متوازن و آمایش سرزمین بعد از انقلاب اسلامی

با پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷، آرمان‌ها و اولویت‌های نوینی مطرح شد که در نارضایتی از توسعه فضایی در نظام سرنگون‌شده، خواستار توقف مهاجرت‌های بی‌رویه روستاییان و تحدید رشد تهران و دیگر شهرهای بزرگ و دسترسی عادلانه تمامی جمعیت بر پهنه سرزمین به مواهب توسعه بود. در این رابطه اقداماتی نظیر اختصاص درآمد یک روز نفت به هر استان و تشکیل بانک‌های استان و نهادهای انقلابی جهاد سازندگی و بنیاد مسکن را می‌توان نام برد که تعادل منطقه‌ای را وجه برقراری عدالت اجتماعی کردند. همچنین شعار کشاورزی محور اصلی توسعه که بر پایه حفظ استقلال کشور با خودکفایی در تولید محصولات غذایی استوار بود، بازتاب متعادل‌تری در تخصیص‌ها داشت (صرافی، ۱۳۷۷: ۶۱-۶۷).

اولین اقدام برای تدوین برنامه ریزی درازمدت پس از انقلاب به تشکیل شورای عالی طرح‌های انقلاب در ابتدای سال ۱۳۵۸ برمی‌گردد که گزارش نهایی خود را در اردیبهشت ۱۳۵۹ ارائه کرد و فصل سوم از فصول پنج‌گانه آن به توزیع فضایی فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی (آمایش) اختصاص داشت و سیاست‌های پیشنهادی با توجه به مناطق مختلف در فضای ملی مطرح شد که برتر از دیدگاه‌های محدود بخشی- بودجه ای گذشته بود. این گزارش برقراری توازن بین سهم برنامه‌ریزی فضایی و برنامه‌ریزی بخشی چه در سطح ملی و چه در سطوح منطقه‌ای و محلی را لازم دانسته و توسعه صنعتی به همراه یکپارچه‌سازی فضای سرزمین را اساس قرار داد.

در سال‌هایی که کشور فاقد برنامه توسعه میان‌مدت بود، در قانون‌های بودجه سالیانه تبصره‌هایی (مانند تبصره ۶ اعتبارات متمرکز برای محرومیت‌زدایی و تبصره ۱۶ اعتبارات غیرمتمرکز همراه با جمع‌آوری کمک‌های مردمی جهت طرح‌های استانی) در راستای ایجاد

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

تعادل‌های منطقه‌ای مشاهده می‌شود و نهادهای منطقه‌ای با درجه‌ای از قدرت تصمیم‌گیری (مانند کمیته‌های برنامه‌ریزی استان) به وجود آمد. همچنین تأکیداتی در قوانین مبنی بر عدم کاهش منابع مالی تخصیص یافته به عمران روستایی و نواحی محروم و مراکز کوچک‌تر به نفع عمران شهری و نواحی برخوردار و مراکز بزرگ‌تر به چشم می‌خورد. در همین سال‌ها مطالعات منطقه‌ای متعددی آغاز شد که اثرات مثبتی در طرح پیشنهادات منطقه‌ای و ابتکار عمل از سوی استان‌ها در پی داشت. دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای از سال ۱۳۶۲ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران را شروع کرد. پس از ارائه خلاصه و جمع‌بندی مطالعات در سال ۱۳۶۴ به تدوین چارچوب نظری توسعه استان‌ها و مقدمات تهیه طرح‌های آمایش استانی پرداخته است و بعدها خط‌مشی‌های ملی و منطقه‌ای را از دیدگاه آمایش در برنامه دوم توسعه کشور مطرح کرد. چندی بعد طرح‌های جامع توسعه استانی به تدریج برای یکایک استان‌های کشور توسط سازمان‌های برنامه‌وبودجه استان تهیه شد. مطالعاتی با ابعاد منطقه‌ای نیز توسط دستگاه‌های بخشی مستقلاً انجام گرفت (مانند طرح‌های جامع آب و نیشکر خوزستان). در مواردی ویژه، مانند تغییر مکان مجتمع عظیم فولاد به مبارکه اصفهان و حساسیت و لزوم توسعه محور شرق (سیستان و بلوچستان) نیز مطالعات منطقه ای گسترده‌ای انجام شد. از سوی دیگر، در برنامه‌ریزی‌های شهری و روستایی پس از انقلاب با طرح حوزه نفوذ شهری، طرح منطقه شهری، سازمان‌دهی مجموعه‌های روستایی و طرح جامع شهرستان، به ضرورت وجود سطحی بالاتر در برنامه‌ریزی‌های محلی پی برده و زمینه‌هایی برای انجام برنامه‌ریزی کالبدی در سطح منطقه‌ای ایجاد شد. برای ایجاد هماهنگی ما بین طرح‌های متعدد محلی و تعیین اولویت های کاربری زمین، از سال ۱۳۶۹ وزارت مسکن و شهرسازی اقدام به تهیه «طرح کالبدی ملی ایران» کرده است تا خلأ سطح بالادست طرح‌هایش را جبران کند. هدف‌های این طرح عبارت اند از: مکان‌یابی برای گسترش شهرهای موجود و ایجاد شهرهای جدید؛ پیشنهاد شبکه شهری مناسب و توصیه چارچوب مقررات ساخت‌وساز در کاربردهای مجاز سراسر زمین‌های کشور (صدیقیان و توفیق، ۱۳۷۴: ۷–۲۲).

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در پرتو ارزش های والای اسلامی و تأکید قانون اساسی بر تعادل در توسعه منطقه‌ای (اصل ۴۸ قانون اساسی: در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد به طوری که هر منطقه به فراخور استعداد رشد خود سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد) و اجرای طرح های مختلف محرومیت‌زدایی به این مسئله پرداخته شد. با این وجود مطالعات انجام‌شده در سطح کشور از جمله رضوانی، ۱۳۸۱؛ ویسی ۱۳۹۲؛ حبیبی، ۱۳۸۴ و فطرس و بهشتی‌فر، ۱۳۸۵ حاکی از آن است که با وجود تمام کوشش‌ها و برنامه‌ریزی‌های انجام‌گرفته، نابرابری‌های استانی و منطقه‌ای به قوت خود باقی است.

۵-۲-۱. برنامه اول

یکی از اهداف کلان ده‌گانه برنامه اول توسعه سازمان‌دهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌ها، متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه است.

این هدف کلی از طریق استراتژی‌هایی در برنامه اول دنبال می‌شد: انجام سرمایه‌گذاری‌های تکمیلی تولیدی در مناطق دارای مازاد ظرفیت‌های زیربنایی و استعدادهای اقتصادی، تجهیز کانون‌های توسعه با تأکید بر بخش‌های محروم، اجرای سیاست‌های آمایش سرزمین در جهت اصلاح ساختار فضایی توسعه کشور با تأکید بر سازمان‌دهی، تنظیم روابط و تقویت پیوند بین مراکز جمعیتی در شبکه‌ای سازمان‌یافته از مراکز شهری و نواحی روستایی، اولویت بازسازی و آمایش دوباره مناطق آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی با امکان تجدیدنظر در مقیاس و عملکرد مراکز جمعیتی و تولیدی این مناطق.

لذا این برنامه در پی هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به مناطق محروم و توزیع آن در بین مناطق مختلف بود و تهیه برنامه‌های استانی در حاشیه قرار گرفت.

برنامه اول جمهوری اسلامی ازنظر برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای نسبت به برنامه‌های قبل از انقلاب جایگاه برتری دارد. در این دوران طرح جامع آب (جاماب)، کشور را به ۸ منطقه بر اساس حوضه آبریز رودخانه‌ها تقسیم کرد و به مطالعه و پیش‌بینی آب موردنیاز شهرها در این مناطق تا

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

سال ۱۳۸۱ پرداخت. همچنین طرح آمایش سرزمین جمهوری اسلامی، طرح های جامعه منطقه ای، طرح های جامع ناحیه‌ای، طرح های جامع ساماندهی روستایی، طرح اسکان ۹ که مکان‌یابی استقرار جمعیت تا سال ۱۳۹۰، طرح منطقه بندی فضایی (منطقه بندی ایالتی) با ۹ منطقه کلان، در این دوره تهیه شد.

در برنامه اول با توجه به تبصره‌هایی که به منظور ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای و کاهش محرومیت مناطق محروم اختصاص داده بود و به تمرکززدایی از قطب‌های برتر کشور خصوصاً تهران ملزوم شده بود. باز به نوعی دیگر (تبصره‌های دیگر) جهت برنامه را به سمت تمرکزگرایی سوق داده بودند (اسدزاده ۱۳۹۲).

۵-۲-۲. برنامه دوم

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) با فاصله یک سال پس از پایان برنامه اول به مورد اجرا گذاشته شد. در زیرمجموعه هدف کلان تحقق عدالت اجتماعی ،که یک از اهداف ۱۶ گانه برنامه است، خطی و مشی های: تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان ها و مناطق پایین‌تر از میانگین به حد نصاب متوسط کشور، عنایت به مناطق محروم و... اتخاذ تصمیمات سازگار جهت محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌ها منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین، تصریح‌شده است (سازمان برنامه‌وبودجه، ۱۳۷۵، ص ۱۵ و ۱۶).

تبصره ۱۱ برنامه توسعه روستاهای محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای با تکیه بر خدمات‌رسانی ،طرح های اشتغال‌زایی را مد نظر دارد (همان، ص ۵۵ و ۵۶). تبصره ۲ قانون برنامه دوم، دولت را مؤظف به اجرای سیاست های تمرکززدایی و افزایش نقش استان ها کرده و در این راستا خواهان شفافیت در تخصیص اعتبارات جاری و عمرانی به تفکیک استان ها و شهرستان ها شده و واگذاری کلیه طرح ها با ماهیت استانی به دستگاه ها اجرایی محلی و سازمان های برنامه بودجه استان ها را توصیه کرده است. تبصره های ۳۱ تا ۳۳ نیز در جهت تمرکززدایی و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی مطرح شده اند که می تواند گامی اولیه در راستای هدف تقویت مشارکت مردمی و نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه از اهداف ۱۶ گانه برنامه تلقی

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

شود (همان، صص ۲۴ و ۷۶-۷۹). تبصره ۶۹ نیز موضوع مهم قلمرو یکپارچه مدیریت را مورد توجه قرار داده و در گام نخست دولت را مکلف به تهیه طرح جامع تقسیمات کشوری به منظور برقراری نظام مطلوب تقسیمات کشوری و تثبیت منطقی و پایدار آن و تنظیم ترکیب جمعیت و توزیع منطقی آن در کشور به‌گونه‌ای که هماهنگی لازم با کلیه فعالیت‌های توسعه در مناطق را داشته باشد، می‌کند (همان، ص ۹۱).

به‌رغم تلاش‌هایی که برای یافتن روش توزیع عادلانه اعتبارات استان‌ها در این برنامه شد (سازمان برنامه‌وبودجه،۱۳۷۴، صص ۱۵ و ۱۶)، برنامه همچنان با تسلط دیدگاه بخشی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای (به‌جای دیدگاه فضایی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای) شکل گرفت. با این حال، به نظر می‌رسد تعدد و پراکندگی طرح‌های استانی دوران سازندگی در صورت همراهی سیاست‌های اجتماعی (مانند عدالت در دسترسی همگان و ارتقای مشارکت‌های محلی) موجب کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای کشور شوند.

۵-۲-۳. برنامه سوم

فرایند تهیه برنامه سوم توسعه برای دوره ۱۳۸۳-۱۳۷۹ به طور اساسی با برنامه‌های اول و دوم متفاوت بود، اصلی‌ترین تفاوت آشکار این بود که در کنار برنامه پنج‌ساله در سطح کشور، برنامه‌های پنج‌ساله استانی نیز تهیه و تدوین شد. این امر مستلزم تهیه طرح پایه آمایش سرزمین و از طرفی اجرای دقیق و کامل سیاست تفویض اختیار و تمرکززدایی بود (دادگر، ۱۳۸۵، صص ۷۷-۷۶).

اگرچه مجموعه مطالعات آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی‌ها کمتر مورد توجه قرا رگرفته بود، اما با توجه به تعمیق ادبیات نظری و انباشت معارف آمایش در کشور در حالی که شرایط کشور تغییر چندانی نکرده بود و از طرفی با شرایط و انتظارات پس از جنگ و اجرای دو برنامه توسعه و شرایط جهانی با سقوط شوروی و افزایش وسایل ارتباطی و مباحث جهانی سازی کاملاً تغییر کرده بود، در اواخر برنامه دوم توسعه طرح آمایش سرزمین سوم از سوی دولت کلید خورد.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

در ابتدای برنامه سوم توسعه، با افزایش توجه دولت به مقوله آمایش، بحثی تحت عنوان پیشبرد آمایش و برنامه در کنار یکدیگر مطرح شد؛ و دوره جدید کارگروه آمایش از سال ١٣٧٧ آغاز شد. در این مرحله درون دستگاه تصمیم‌گیری تحرک بسیار زیادی به مقوله آمایش داده و جایگاه آمایش بیش از پیش مشخص شد و جهت حفظ این جایگاه به عنوان یک مرجع تنظیم دیدگاه درازمدت توسعه ملی مورد توجه قرار گرفت و به عبارت دیگر، بحث تنظیم روابط بین برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای کنار گذاشته شد و آمایش سرزمین[1] از موضعی فراتر از ابزار هماهنگی روابط بین برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای و در جایگاه بالاتری طرح شد.

لذا در برنامه سوم هم جنبه‌های آمایشی و هم ملاحظات زیست‌محیطی به نحو بارزتری در فرایند برنامه‌ریزی دخالت داده شدند و فصل شانزدهم از اسناد فرابخشی برنامه سوم به آمایش سرزمین پرداخت.

برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی را می‌توان یکی از برنامه‌های جامع به منظور فراهم ساختن بسترهای مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به حساب آورد. طی این برنامه موضوع تمرکززدایی اداری- سیاسی، کاهش تصدی گری دولت و تفویض اختیارات به مناطق (استان‌ها) با جدیتی بیش از برنامه‌های قبل مطرح شد. ازجمله نکات مثبت قانون برنامه سوم توسعه، تأکید بر اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان هاست. از دیگر موضوعات مهم در قسمت راهکارهای اجرایی امور فرابخشی برنامه سوم، آمایش سرزمین است. در این زمینه به منظور استقرار نظام هماهنگ و مدیریت یکپارچه، تهیه، بررسی و تصویب، هدایت، کنترل و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران سرزمین از سطوح ملی تا سطوح محلی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی،

١. آمایش سرزمین عبارت است از: مدیریت عقلایی و آینده‌نگرانه فضای ملی و یا به تعبیری دیگر به معنای مدیریت آینده‌نگرانه (بلندمدت) توسعه هماهنگ اقتصادی و اجتماعی در فضای ملی (لطیفی ١٣٨٨).

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

وزارت جهاد کشاورزی موظف شدند طی شش ماه لایحه قانونی ساختار و تشکیلات متناسب با این امر را برای ارائه به هیئت وزیران تهیه کنند (توکلی‌نیا، شالی ۱۳۹۱، ۸۹ .p).

۵-۲-٤. برنامه چهارم

در مراحل نخستین تهیه برنامه چهارم توسعه، سند چشم انداز درازمدت توسعه ملی تصویب شد و رویکرد آمایش سرزمین و نگرش به ابعاد منطقه‌ای و فضایی توسعه، نقش و اهمیت بیشتری پیدا کرد. در این برنامه به آمایش سرزمین به عنوان یک سند راهبردی فرادست که چهارچوب کلی و تقسیم وظایف ملی هر یک از استان‌های کشور را در قالب نظریه پایه توسعه استان ترسیم می‌کند، اشاره‌شده است.

بدون تردید برنامه چهارم اقدام به طراحی و ارائه نوآوری‌هایی کرده است که یکی از آن‌ها توجه به آمایش سرزمین به طور جدی است. از نشانه‌های این توجه تصویب مصوبه ضوابط ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۳ و در واقع محور قرار گرفتن آمایش سرزمین در برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی- فرهنگی است.

در سال ۱۳۸۳ مرکزی به نام «مرکز آمایش و توسعه پایدار» در سازمان برنامه‌وبودجه تأسیس گردید که مسئول انجام فعالیت‌های مرتبط با آمایش سرزمین است.

قانون برنامه چهارم توسعه که در رویکرد و روش برنامه نویسی به برنامه سوم شباهت داشت، زودتر از تمام برنامه‌های پیشین در دولت بررسی و در ۱۵ فصل با ۱۶۱ ماده در تاریخ ۱۱ شهریورماه ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. فصل بندی جدید این برنامه از نکات تمایز آن با برنامه سوم بود به نحوی که به جای تقسیم فرابخشی و بخشی، فصول بر اساس جهت‌گیری‌ها تقسیم‌شده بود و بر این اساس آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای به عنوان اهداف کلی برنامه بیان شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ۱۳۸۴).

فصل ششم از بخش دوم این برنامه به توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین می‌پردازد؛ که دولت را مکلف به اجرای طرح ملی آمایش سرزمین در سطح کلان، منطقه‌ای و استانی شده است. اجرای برنامه های عمرانی بر مبنای آمایش سرزمین، استفاده از ظرفیت ترانزیتی، تهیه بودجه استانی، سند

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

توسعه ملی استانی، بهره‌گیری از ظرفیت منابع غنی نفت و گاز برای توسعه استان‌های جنوبی کشور و محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق مرزی از جمله موارد ذکرشده در این برنامه برای توسعه متوازن است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ۱۳۸۴).

۵-۲-۵. برنامه پنجم

پنجمین برنامه میان‌مدت جمهوری اسلامی ایران مطابق ابلاغ مقام معظم رهبری و با توجه به سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی ابلاغی برای آن، با مضمون محوری پیشرفت و عدالت تنظیم‌شده است. این برنامه بر خلاف برنامه‌های گذشته از حالت یک برنامه جامع خارج‌شده و به برنامه‌ای مسئله‌محور تبدیل‌شده است و لایحه برنامه شامل احکام توسعه‌ای نیازمند قانون است. این برنامه شامل یک مقدمه و نه فصل است که هر فصل به ارائه احکام مورد نیاز برای تحول در بخش مربوطه می‌پردازد. فصل ششم توسعه و توازن منطقه‌ای شامل ۱۲ ماده، مد نظر قرارگرفته است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور ۱۳۸۷).

ادامه روند تلاش‌های انجام‌گرفته در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه در تسهیل توازن منطقه‌ای به ایجاد نهاد شورای برنامه‌ریزی استان‌ها، کارگروه‌های تخصصی ذیل آن و همچنین استقرار سیستم نظام درآمد- هزینه استان منجر شد. در برنامه پنجم نیز با توجه به تجمیع مواد مرتبط با توسعه نامتوازن در فصلی تحت عنوان توسعه منطقه‌ای اهدافی مانند توسعه منطقه‌ای محیط زیست و توسعه روستایی زیرمجموعه شورای برنامه‌ریزی استان، پیشگیری از تداخل وظایف نهادهای مرتبط با توسعه منطقه‌ای، زمینه‌سازی برای تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی در محیط زیست، بهبود سطح زندگی و افزایش سطح درآمد روستاییان و کشاورزان و کاهش شکاف شهری- روستایی مورد تأکید قرار گرفت.

برنامه پنجم توسعه حاوی حجم وسیعی از احکام و وظایف عموماً جدید برای بسیاری از دستگاه‌های اجرایی است و در موارد متعدد، قوانین عام و خاصی را که دستگاه‌های اجرایی باید از آن‌ها تبعیت کنند، تغییر داده و ضوابط جدیدی را وضع کرده است. از طرف دیگر هیچ‌گونه جدول کمّی که در آن اهداف برنامه در سطح ملی و بخشی تعیین‌شده باشد در این برنامه وجود

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

ندارد تا تصویری از روند متغیرهای مذکور در طول سال های اجرای برنامه پنجم را نشان دهد (اسدزاده ۱۳۹۲).

بر اساس شناخت ضرورت‌های یادشده نظام برنامه‌ریزی کشور با تشکیل «کمیسیون برنامه‌ریزی فضایی و توسعه منطقه‌ای» در ساختار نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم تلاش گسترده‌ای را در قالب کمیسیون‌های تخصصی آمایش سرزمین، توسعه منطقه‌ای و پایداری محیطی برای ریشه یابی و رفع تنگناهای فراروی توسعه فضایی کشور و ایجاد عدالت سرزمینی سامان داد و با شناسایی تنگناهای موجود در قالب هریک از نظام های برنامه ریزی، اجرایی و نظارت و ارزیابی به سازوکارهای عملی مشخصی برای کاهش معضلات پیش گفته نائل شد. از مهم ترین این موارد در بحث آمایش سرزمین ایجاد «شورای آمایش سرزمین» به عنوان نهادی بین وزارتخانه‌ای با هدف نهادسازی و ایجاد سازوکارهای اعمال هماهنگی‌های عمودی و افقی در سطوح مختلف برنامه‌ریزی آمایشی و اجرای نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین (از طریق اعمال هماهنگی در برنامه‌ریزی‌های آمایشی و کالبدی) است. همچنین سازوکارهای کارآمد برای ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی با جهت گیری‌های آمایش سرزمین تدارک دیده‌شده است به گونه‌ای که اجرای اقدام‌ها، عملیات و سرمایه گذاری دستگاه‌های یادشده زمینه تحقق جهت گیری‌های مزبور را فراهم آورد. همچنین تلاش گسترده‌ای در قالب بسته اجرایی «توسعه متعادل و متوازن منطقه‌ای» برای ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای از طریق اعمال سیاست‌های فضایی، تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها، کارآمد سازی نظام درآمد- هزینه استان‌ها و ... صورت پذیرفته است که می‌تواند منشأ خدمات بزرگی در جهت توسعه فضایی قلمرو ملی باشد.

بر اساس این، ایجاد سازوکارهای هماهنگ‌سازی سیاست‌های فضایی بین‌بخشی، اتخاذ سیاست‌های توازن بخشی به اقتصاد مناطق و دستیابی به الگویی بهینه از تقسیم کار تخصصی بین مناطق، اصلاح نظام سکونت گاهی، بازنگری در اهداف و سیاست های فضایی توسعه ملی متناسب با تحولات بیرونی و تعامل و استفاده مطلوب از این گونه تحولات و ایجاد سازوکارهای ارزیابی و

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

نظارت بر تحولات توسعه فضایی کشور و ... از جمله مهم‌ترین مواردی هستند که شایسته است در سیاست‌ها و اقدام‌های آمایش سرزمین در آینده مورد توجه قرار گیرند.

اگر چه عمر برنامه پنجم توسعه پایان‌یافته است، اما به دلیل عدم انتشار آمار نتایج اجرای این برنامه در سطح توسعه متوازن و منطقه‌ای نتیجه‌گیری صحیح در مورد ابعاد اجرایی و موفقیت‌ها و مشکلات این برنامه مقدور نیست و قضاوت در مورد این برنامه را باید به پس از انتشار نتایج آن موکول کرد.

۶. مقایسه برنامه‌های توسعه از منظر توسعه متوازن

با مرور انجام‌گرفته بر نقش توسعه متوازن و آمایش سرزمین در هر یک از برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اکنون می‌توان به جمع‌بندی نقاط ضعف و قوت هرکدام از آن‌ها پرداخت. جدول (۲) نشان می‌دهد که اگر چه در برنامه‌های توسعه مسیر رو به رشدی در توجه به مسئله توسعه متوازن را طی کرده‌اند و به ابعاد مغفولی پرداخته‌اند، اما همچنان چالش‌های موجود در برنامه‌های نخست در بقیه نیز امتدادیافته و چاره‌جویی نشده‌اند.

جدول ۲. بررسی نقاط ضعف و قوت برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب در مورد توسعه متوازن منطقه‌ای

عنوان برنامه	نقاط قوت	نقاط ضعف
برنامه اول	اختصاص تبصره ۵ و ۶ برنامه اول به برنامه‌ریزی منطقه‌ای فراهم ساختن بسترهای مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای از طریق تمرکززدایی اداری- سیاسی، کاهش تصدی‌گری دولت و تفویض اختیارات به مناطق (استان‌ها) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی	قابل‌تلفیق نبودن اسناد برنامه‌های استانی با برنامه‌های بخشی و کلان به علت ناهماهنگی
برنامه دوم	تأکید بر تحقق عدالت اجتماعی، خط‌مشی‌های تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان‌ها و مناطق پایین‌تر از حدنصاب متوسط کشور توجه به مناطق محروم و محدودیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایشی	تسلط دیدگاه بخشی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای به جای برنامه‌ریزی منطقه‌ای

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

ادامه جدول ۲. بررسی نقاط ضعف و قوت برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب در مورد توسعه متوازن منطقه‌ای

عنوان برنامه	نقاط قوت	نقاط ضعف
برنامه چهارم	مکلف کردن دولت به اجرا درآوردن سند ملی آمایش سرزمین تدوین نظریه پایه توسعه استان‌ها تهیه طرح آمایش استان‌ها راه‌اندازی تالارهای منطقه‌ای و استانی بورس و ایجاد شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی تنظیم بودجه سالانه استان‌ها بر اساس سند ملی توسعه استان موظف کردن دولت به تهیه تصویب و ابلاغ آیین‌نامه چگونگی ایجاد سازوکارهای لازم برای نهادینه کردن نگرش آمایشی در دستگاه‌ها و برقراری پیوند لازم بین اسناد آمایشی با طرح‌های منطقه‌ای	عدم ارتباط میان بودجه سالانه استان‌ها و سند ملی توسعه استان‌ها انحلال مرکز ملی آمایش سرزمین و شورای آمایش سرزمین عدم تناسب اختیارات با وظایف محوله به استان‌ها تداوم برنامه‌ریزی بخشی به جای برنامه‌ریزی منطقه‌ای خلأ قانونی و اعتباری برای عملیاتی کردن سند توسعه استان‌ها
برنامه پنجم	پیش‌بینی کاهش ۱۰ درصدی فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌ها با کمتر از سطح متوسط کشور به سطح میانگین کشور پیش‌بینی تدوین، تصویب و اجرای نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی پیش‌بینی اجرای نظام راهبردی محیطی پیش‌بینی به اجرا درآوردن نظام شاخص‌های پایداری محیطی تا سال دوم برنامه تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران تأکید بر تحقق اصل ۴۸ قانون اساسی مبنی بر عدم تبعیض در بهره‌برداری از منابع و توزیع فعالیت‌های اقتصادی در استان‌ها و مناطق مختلف کشور	عدم ارتباط بین برنامه‌وبودجه سالانه نبود جداول کمی برای نظارت بر اجرای و دستیابی به اهداف برنامه انتقال اختیارات اجرایی به استان‌ها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز

مأخذ: تحلیل مؤلف، (سیف‌الدینی، پناهنده‌خواه ۱۳۸۹) (کاظمیان ۱۳۹۲) (اسدزاده ۱۳۹۲)

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

۷. موانع و چالش‌های توسعه متوازن و توسعه منطقه‌ای

با وجود تمامی کوشش‌هایی که در سطح منطقه‌ای شرح داده شد، برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (چه از جنبه نهادی و روند برنامه‌ریزی و چه از جنبه نظری و محصول برنامه‌ریزی) در پیوند با برنامه‌ریزی‌های ملی (عمدتاً با دیدگاه‌های بخشی) و برنامه‌ریزی‌های محلی (عمدتاً با دیدگاه‌های کالبدی) از جایگاه قانونی و نقش کارآمدی برخوردار نیست و راهی دراز در پیش روی دارد (صرافی ۱۳۷۷، ۸۸).

مشکل محتوایی مشترک برنامه‌های توسعه در کشور، کم‌توجهی به رشد متوازن منطقه‌ای و آمایش سرزمین است؛ به بیان دیگر جز برخی تکالیف برای بیمه محرومان و تسهیلات به مناطق کمتر توسعه یافته، مخاطب و نقطه تمرکز برنامه‌ها، قطب‌های اقتصادی و سیاسی کشور (با محوریت پایتخت) هستند. این مسئله تا حدی ناشی از ضعف شناخت برنامه‌ریزان از نیازها و پتانسیل های مناطق مختلف کشور و تا حدی متأثر از رویکردها و مبانی نظری آنان است (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور ۱۳۸۸).

همچنین می‌توان گفت که هرچند بررسی تحولات آمایش سرزمین طی سال‌های گذشته مبین تکوین و تکامل جایگاه این مهم در نظام برنامه‌ریزی کشور است و در حقیقت می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که مقوله آمایش سرزمین به‌رغم فراز و نشیب‌های فراوان از پشتوانه‌های قانونی بسیار مستحکمی در نظام برنامه‌ریزی کشور برخوردار است؛ امّا برنامه‌های آمایش سرزمین هیچ‌گاه به مرحله اجرا گذاشته نشده‌اند. بر اساس این اتخاذ تدابیر و ایجاد سازوکارهای مناسب برای رفع این موانع در کانون توجه نظام برنامه‌ریزی کشور قرار دارد. علاوه بر این اعمال قوانین یا اجرای مصوبات متناقض با اهداف و سیاست‌های آمایش سرزمین بخشی از عوامل نتیجه‌بخش نبودن برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران به شمار می‌آید. اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد توجیه آمایشی در وضعیتی که سازوکارهای ایجاد هماهنگی‌های بخشی- منطقه‌ای یا هماهنگی‌های عمودی و افقی در سیاست‌گذاری توسعه در سطوح مختلف ملّی، منطقه‌ای و محلی از کارآمدی مناسبی برخوردار نبوده‌اند نیز از دیگر عوامل نقض جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین محسوب

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

می‌شوند که شایسته است برای اجتناب از این‌گونه اقدام‌ها که تبعات فضایی آن‌ها قابل توجه بوده و در واقع نوع دیگری از اختلال در اعمال جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین محسوب می‌شوند، تدابیر مناسبی اتخاذ شود (صالحی و پوراصغرسنگاچین، ۱۳۸۸).

در بیان مهم‌ترین مشکلات اجرای برنامه‌ریزی متوازن و برنامه‌های آمایش سرزمین به این موارد اشاره‌شده است:

۷-۱. چالش‌های مفهومی

به نظر می‌رسد قبل از هر چیز چالش مفهومی و معنایی بر سر تعریف اهداف و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران موجب سردرگمی‌ها و حرکات آزمون و خطایی در این زمینه شده است که بخشی از این سردرگمی‌ها به ماهیت این سطح از برنامه‌ریزی و مدیریت ارتباط دارد. روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران نشان می‌دهد که به دلیل حاکمیت بینش معمارانه‌ای که برنامه‌ریزی منطقه‌ای را نوعی تداوم معماری در سطح تلقی می‌کند و یا نگرشی که آن را صرفاً سیاستی برای توسعه اقتصادی یا گسترش عدالت اجتماعی می‌داند، عملاً فضای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به تبعیت از این دو گرایش، از تشخیص نیازها و اولویت‌های واقعی سطوح مختلف منطقه‌ای بازمانده و همین امر منجر به بروز ابهام و آشفتگی در شرح خدمات تهیه طرح‌های منطقه‌ای و تدوین اهداف آن‌ها شده است (سیف‌الدینی، پناهنده‌خواه ۱۳۸۹، ۸۹ .p).

متأسفانه تبیین استراتژی توسعه کشور دچار یک تشویش و عدم هماهنگی است. در ایران مشخص نیست که از بین استراتژی‌های توسعه منطقه‌ای کدام برگزیده شده است و بر طبق کدام عمل می‌شود. لذا باید با شناخت انواع برنامه‌ریزی‌ها به مناسب‌ترین آن برای تحقق اهداف اقتصادی انقلاب اسلامی توجه کرد. استراتژی‌های توسعه به چند مورد تقسیم می‌شوند که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- استراتژی توسعه‌بخشی: در این نوع برنامه‌ریزی، یک کشور استراتژی بلندمدت خود را بر مبنای توسعه کشاورزی، صنعت، خدمات یا ترکیبی از هر سه در نظر می‌گیرد. بعد از استقلال بسیاری از کشورهای مستعمره جهان سوم، بسیاری از این کشورها در ترسیم خط‌مشی آینده

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

خود به دنبال راهی برای جبران عقب‌ماندگی و عدم استعمار بودند و دریافته بودند که کشورهای اروپایی به کمک ابزار و تکنولوژی مدرن سال‌ها آن‌ها را استعمار کرده بودند. لذا برای حفظ هویت و استقلال خود به شکل افراطی به صنعتی شدن روی آوردند که نتیجه‌ای جز تخریب کشاورزی و زیست‌بوم محلی و وابستگی به واردات مواد غذایی برای آن‌ها نداشت. این استراتژی با ایجاد قطب‌های توسعه‌ای و مراکز پیرامونی جلو می‌رود و بر مبنای توسعه در قطب و استفاده از منافع توسعه قطب برای توسعه پیرامون حرکت می‌کند. لذا تمرکزگرایی در این نوع برنامه ریزی تشدید خواهد شد و از طرفی نیز ضمانتی برای سرایت منافع توسعه به پیرامون وجود ندارد و در حقیقت نمی‌توان در یک بخش سرمایه‌گذاری کرد و منتظر ماند تا از سود حاصله در بخش مذکور دیگر بخش‌ها به توسعه دست یابند.

- برنامه‌ریزی منطقه‌ای: در برنامه‌ریزی منطقه‌ای تمام مناطق را باید با هم و به صورت یک‌جا دید و در مناطق مختلف باید حتی‌الامکان تمام بخش‌های اقتصادی را در نظر گرفت. هرچند ممکن است بر پایه توان‌های محلی و منطقه‌ای و انسانی نواحی مختلف، یک منطقه صنعتی تشخیص داده شود و منطقه دیگری توریستی یا غیره. به هر روی آنچه حائز اهمیت است توسعه متناسب و متوازن مناطق با همیاری یکدیگر است. برای نیل به این هدف، امور زیر بنایی و رفاهی باید به صورت عادلانه توزیع شوند.

٧-٢. مشکل تعریف منطقه

منطقه‌بندی جغرافیایی و چگونگی شکل و ترکیب این مناطق چه در حوزه برنامه‌ریزی و چه در حوزه اجرا از موضوعاتی است که همواره مورد توجه برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی بوده است. این مقوله به‌ویژه در آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای نقش ویژه‌ای دارد.

متأسفانه طی سال‌های گذشته منطقه‌بندی‌های متعددی بر اساس اهداف مختلف و توسط دستگاه‌های دولتی صورت گرفته و هرکدام از این منطقه‌بندی‌ها اهداف خاصی را دنبال می‌نموده‌اند که این موضوعات مشکلات گوناگونی را فراروی آمایش سرزمین قرار داده است و

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

باعث فقدان تقسیمات منطقه‌ای مورد توافق برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای شده است. از مهم‌ترین این منطقه‌بندی‌ها می‌توان موارد زیر را برشمرد:

- منطقه‌بندی طرح جامع انرژی ایران؛
- منطقه‌بندی طرح مطالعاتی بتل؛
- منطقه‌بندی طرح جامع کشت؛
- منطقه‌بندی طرح جامع تأمین و توسعه پروتئین؛
- منطقه‌بندی استراتژی بلندمدت آمایش سرزمین (ستیران)؛
- منطقه‌بندی ایالتی وزارت کشور؛
- منطقه‌بندی طرح کالبدی ملی؛
- منطقه‌بندی دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛
- منطقه‌بندی پیشنهادی مطالعات طرح پایه؛
- منطقه‌بندی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها؛
- منطقه‌بندی پیشنهادی لایحه تشکیلات کلان دولت؛
- منطقه‌بندی طرح جامع آب (جاماب) (صالحی، پوراصغرسنگاچین ۱۳۸۸).

۷-۳. تخصیص منابع مالی

در ادبیات اقتصادی، تمرکززدایی مالی را که به معنای انتقال قدرت تصمیم‌گیری نسبت به ترکیب مخارج و درآمد از دولت مرکزی به نهادهای محلی تلقی می‌شود، عاملی مهم در فرایند ایجاد و گسترش تعادل و توازن منطقه‌ای تعریفی می‌کنند.

اقتصاد ایران در چند دهه گذشته همیشه گرایش به سمت تمرکزگرایی مالی و افزایش نقش دولت داشته است. برنامه‌ریزی نفتی در کشور و وابستگی بالای ۷۰ درصدی از بودجه درآمدهای حاصل از نفت، باعث افزایش بروکراسی اداری مرکزی و تخصیص منابع از طریق بودجه دولت خود بر تمرکزگرایی مالی دولت افزود. پس از جنگ، اگر چه دولت تمایل داشت تا رهیافت تمرکززدایی بیرونی (خصوصی‌سازی) و تمرکززدایی درونی را دنبال کند، ولی آیین‌نامه‌های

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

اجرایی تمرکززدایی مالی برای لایه‌های دولتی در حد قابل قبولی تعریف و مدون نشد و الگوی عمومی توزیع قدرت و تصمیم‌گیری مالی دولت در لایه‌های پایین‌تر مشخص نشد.

برنامه اول فصل مبسوطی به بخش مقررات و روش‌ها، سازمان و تشکیلات و نیروی انسانی اختصاص داد و در زمینه تمرکززدایی اداری نیز پیشرفت‌هایی حاصل شد که زمینه را برای تمرکززدایی بیشتر در برنامه دوم فراهم کرد. در برنامه دوم تمرکززدایی نیز مورد تأکید قرار گرفت و قرار شد بودجه هر استان به تفکیک درآمدهای استانی و سهم استان از درآمدهای ملی به تفکیک در بودجه بیاید. تمرکززدایی در زمینه وظایف عمرانی دولت، وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی هر استان به درآمد آن استان و همچنین اختیار تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف به نهادهای استانی، سه رویکرد مهم در نظام برنامه‌ریزی کشور به شمار می‌رود که در قانون برنامه سوم تحت عنوان نظام درآمد- هزینه استان تجلی یافت. پس از ایجاد نظام درآمد- هزینه استان، با آغاز برنامه چهارم فرصتی برای ایجاد اسناد توسعه استانی و نظام تنظیم بودجه استانی فراهم شد که علاوه بر مدیریت توسعه استانی و منابع مالی منطقه‌ای، زمینه برای حضور و مشارکت منطقه با تکیه بر قابلیت‌ها و استعدادهای درونی منطقه در امور توسعه و برنامه‌ریزی تقویت شد (فرزین‌وش، ١٣٨٨).

٧-٤. نظام برنامه‌ریزی متمرکز و الگوی پیرامون- مرکز

نظام برنامه‌ریزی همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف‌شده است. تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه ایران از مناطق به مرکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان برنامه‌ریزی کشور و از این سازمان به مقامات عالیه سیاسی گرایش داشته و علی‌رغم تلاش‌ها و تأکیدات بسیار بر ضرورت تمرکززدایی، نظام سیاسی و قانون نحوه تأمین مالی برنامه‌ها و ... به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی، بلکه تقویت کرده است. شایان‌ذکر است که تهیه بسیاری از برش‌های استانی برنامه‌های توسعه نیز در گسست کامل از برنامه‌های توسعه و پس از تصویب آن تهیه‌شده است (برمکی، ١٣٩٣).

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

نتایج بررسی و تجزیه‌وتحلیل شاخص‌های توسعه در سال‌های مورد مطالعه بیانگر عدم تعادل و شکاف نابرابری‌های توسعه منطقه‌ای در سطح وسیعی میان مناطق و استان‌های کشور و حاکمیت شدید الگوی مرکز- پیرامون بر سازمان و ساختار فضایی ایران است. استان‌های مرکزی در مقایسه با استان‌های پیرامونی، از درجه توسعه‌یافتگی بالاتر و دسترسی بیشتری به مزایای توسعه و منابع ملی دارند. این نسبت در مناطق دور از مرکز کم‌رنگ و در مناطق پیرامونی و مرزی به کمترین میزان می‌رسد. به طوری که بیشترین استان‌های توسعه نیافته کشور در نواحی پیرامونی و مرزی قرار دارند (ویسی ۱۳۹۲: ۷۸).

۷-۵. فقدان نظام مدیریت توسعه منطقه‌ای

مهم‌ترین عامل عدم اجرا و یا معطل ماندن پیشنهادهای طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای ایران، فقدان نظام مدیریت منطقه ای و عدم تعریف نهادها و سازمان های اجرایی مشخصی برای نظارت و کنترل بر توسعه فضایی و کالبدی منطقه‌ای بوده است. برنامه‌ریزی منطقه‌ای بدون تعریف سطوح متناسب مدیریتی و تشکیلاتی نمی‌توانند کارآمد باشند. از طرف دیگر، با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از فعالیت‌های عمران منطقه به دست بخش خصوصی و مردم صورت می گیرد، عدم حضور و مداخله آنان در برنامه‌ریزی و تصمیم گیری برای منطقه عملاً نتایج اجرایی آن را در معرض تردید قرار می‌دهد و مهم‌ترین محمل اجرایی طرح را از دسترس خارج می‌سازد (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه ۱۳۸۹: ۹۱).

۷-٦. استفاده از قابلیت‌های طبیعی، جغرافیایی، ظرفیت‌های فیزیکی- کالبدی

بخش عمده سیاست گذاری توسعه در ایران که تا حد زیادی توسعه در سطوح محلی و منطقه‌ای را در برمی گیرد در قالب نگرش بخشی انجام گرفته است. نتیجه عملی چنین نگرشی به توسعه برای سیاست گذاری توسعه منطقه‌ای صرفاً مشخص کردن راهبردها و سیاست‌های کلان اقتصادی- اجتماعی بدون توجه به موقعیت فضایی- مکانی بوده است.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

رهنمودهای برگرفته از این نگرش عمدتاً در قالب برنامه‌ریزی بخشی است که اقدامات سایر انواع سیاست‌گذاری به نوعی وابسته به سیاست‌های این نگرش است. اگرچه کاهش شکاف‌های منطقه‌ای و بهره‌گیری از توان‌ها، استعدادها و پتانسیل‌های سطوح محلی و منطقه‌ای و نیز افزایش اختیارات سطوح منطقه‌ای، دست‌کم در سطح استانی در بیشتر برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و نیز برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب مورد توجه بوده، اما به‌رغم این‌ها ویژگی‌های مسلط در نظام سیاست‌گذاری ایران به‌گونه‌ای بوده است که چنین برنامه‌هایی نتوانند به توسعه یکپارچه سرزمین نایل آیند و نابرابری‌های منطقه‌ای چه در سطح کلان ملی و چه در سطح درون منطقه‌ای (بی‌توجهی به سطوح محلی توسعه) تداوم‌یافته است (کاظمیان ۱۳۹۲).

نگرش بخشی به توسعه، به‌ویژه در چند دهه نخستین برقراری نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور، متأثر از دیدگاه‌های مطرح در جهان بوده است. اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی متکی بر رویکرد بخشی که شاخصه آن رقابت برای تصویب، تخصیص و اجرای پروژه در بخش های مختلف توسط دستگاه‌های اجرایی است، منجر به حاشیه‌ای شدن برخی مناطق، از دست دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای و نابرابری‌های سرزمینی شده است. بررسی وضعیت کنونی کشور بیان‌کننده آن بوده که تمرکزگرایی و غلبه رویکرد بخشی و پروژه‌محوری در برنامه‌ریزی‌ها روند توسعه کشور را دچار اختلال کرده است (زالی، ۱۳۹۱: ۸۵).

۷-۷. نقش عوامل اجتماعی و منابع انسانی

توسعه در جوامع کنونی وابسته به انسان و جامعه است. لذا توانمندی در جامعه در حرکت به سمت توسعه خود عاملی اساسی در فرایند پیشرفت جامعه است. مطالعه نرخ رشد اقتصادی استان های کشور نشان می‌دهد که استان‌هایی که سریع‌ترین رشد را در توسعه انسانی داشته‌اند مناطقی هستند که بیشترین رشد اقتصادی را نیز تجربه کرده‌اند (آقایی و رضا قلی‌زاده، ۱۳۹۲).

باید توجه داشت که اجراکنندگان و تصمیم گیران میانی در توسعه منطقه‌ای، منابع انسانی و اجتماعی مناطق مختلف کشورند که در برای افزایش سطح این سرمایه انسانی در برنامه‌های توسعه، چاره‌ای اندیشیده نشده است. شاید بتوان گفت که کلید حل مشکل توسعه متوازن و

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

منطقه‌ای در کشور و خروج از چرخه توسعه‌بخشی را افزایش توجه به توسعه نیروی انسانی و سرمایه انسانی در مناطق مختلف کشور است، حال آنکه سیاست‌های توسعه چندساله گذشته بر انباشت و تمرکز سرمایه انسانی در مرکز کشور متمرکز بوده است و از این امر غافل شده است.

۷-۸. عدم اجرای برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین

هرچند موضوع استفاده بهینه از سرزمین و استفاده از قابلیت‌های مختلف مناطق کشور و توسعه متوازن و تمرکززدایی از مناطق متراکم در قالب برنامه‌ریزی آمایش همواره به عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل برنامه ریزان در کشور بوده است و با توجه به این دغدغه نیز تهیه طرح‌های آمایش سرمایه در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب مورد تأکید قرارگرفته است؛ اما برنامه‌ریزی بر مبنای این طرح‌های آمایش سرزمین و تقسیم‌کار ملی بین مناطق مختلف مورد توجه قرار نگرفته است و بسیاری از قابلیت‌های محلی و منطقه‌ای بلااستفاده مانده است.

پیامد مشخص این روند، توزیع تصادفی فرصت‌ها و امکانات و منابع در پهنه سرزمین و تشدید نابرابری‌های منطقه‌ای، محلی شده است که این پدیده ناشی از سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده و ایجاد زیرساخت‌ها درگذشته، در حال تشدیدشدن است (صالحی و پوراصغرسنگاچین، ۱۳۸۸).

۷-۹. فقدان ساختار نهادی مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، چه از جنبه نهادی و روند برنامه‌ریزی و چه از جنبه نظری و محصول برنامه‌ریزی، در پیوند با برنامه‌ریزی‌های ملی و برنامه‌ریزی‌های محلی دارای جایگاه قانونی و نقش کارآمدی نیست. ابهام در جایگاه قانونی، مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی و فقدان تقسیم‌کار مشخص بین دستگاه‌های ذی‌ربط عملاً در برخورد با رقابت بین دستگاهی موجب شکل‌گیری حرکت موازی در تهیه طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای شده است، به نحوی که گاه با اهدافی نسبتاً مشترک و با صرف هزینه و نیروی فراوان، دو یا چند دستگاه، بدون ارتباط با یکدیگر و بی‌توجهی به نتایج طرح‌های تهیه‌شده یا در دست تهیه، طرح‌های منطقه‌ای واحدی تهیه‌کرده و هریک به نتایج دلخواه خود رسیده‌اند (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹).

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

۷-۱۰. تهدیدهای مرزی و موقعیت ژئوپلیتیک ایران در جغرافیای خاورمیانه

قرار گرفتن ایران در بین دو حوزه اصلی تأمین انرژی ایران یعنی خلیج‌فارس و دریای خزر باعث جلب‌توجه کشورهای فرامنطقه‌ای به سمت ایران شده است. از سوی دیگر تحولات منطقه‌ای از جمله فروپاشی شوروی، حمله آمریکا به افغانستان و عراق و ناامنی‌های مرزی در کشور از یک سو و جهانی‌شدن از سوی دیگر بر توسعه کشور تأثیرات شگرفی می‌گذارد.

۷-۱۱. فقدان قوانین لازم برای تدوین برنامه‌های منطقه‌ای

قوانین و مقررات همواره نقش اساسی در ضابطه‌مند کردن فعالیت‌ها در پهنه کشور دارد. لذا در برنامه‌های توسعه نیز قوانینی برای تمرکززدایی و توسعه متوازن در سطح کشور و سوق فعالیت‌های به مناطق کمتر توسعه یافته به تصویب رسیده است؛ که از آن جمله می‌توان به ممنوعیت احداث صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران اشاره کرد. اگرچه این قوانین تا حدودی جلوی گسترش کلان‌شهرها به‌خصوص تهران را بگیرد، اما نبود دید هماهنگ در قوانین و قوانین و قواعد متناقض و همچنین وجود تبصره‌ها و بندهایی در خود قوانین برای دور زدن قانون باعث شده است که تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های خاصی از کشور به مشکلی لاینحل تبدیل شود.

۷-۱۲. فقدان مدل برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای

بررسی اسناد و مدارک مرتبط با آمایش سرزمین در دهه‌های گذشته حاکی از این است که هنوز مدل‌های مناسب برای آمایش سرزمین در کشور وجود ندارد. به عبارت دیگر هنوز مفروضات و پیش‌فرض‌های مناسب برای مکان‌یابی فعالیت‌های عمران تدوین‌نشده است. به عنوان مثال هنوز مشخص نیست که کشور به چه تعداد بندر در شمال کشور نیاز دارد؟ آیا این تعداد بنادر احداث‌شده در شمال کشور، قادر به پاسخگویی به نیازهای کشور هستند یا خیر؟ نبود این مفروضات و ضوابط که بتواند در قالب یک مدل، کلیه مؤلفه‌های اقتصادی، اجتماعی، آمایشی و زیست‌محیطی را در خود جای دهد، باعث شده است تا مکان‌یابی فعالیت‌ها در پهنه سرزمین از توجیهات علمی مناسب برخوردار نباشد (صالحی و پوراصغرسنگاچین ۱۳۸۸: ۱۷۶).

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

۸. جمع‌بندی چالش‌ها و ارائه پیشنهادها

در نهایت می‌توان با دسته‌بندی نقاط ضعف و چالش‌های موجود در راه برنامه‌ریزی متوازن آن‌ها را در سه دسته پیش‌نیازهای توسعه متوازن، فرایند برنامه‌ریزی برای توسعه متوازن و محتوای برنامه‌های توسعه متوازن جمع‌بندی کرد.

جدول ۳. دسته‌بندی چالش‌های موجود برای برنامه‌ریزی توسعه متوازن

ردیف	دسته	چالش‌های موجود
۱	پیش‌نیازهای توسعه متوازن	چالش مفهومی و معنایی بر سر تعریف اهداف و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای
		تهدیدهای مرزی و موقعیت ژئوپلیتیک ایران در جغرافیای خاورمیانه
		قابل‌تلفیق نبودن اسناد برنامه‌های استانی با برنامه‌های بخشی و کلان به علت ناهماهنگی
		نظام برنامه‌ریزی متمرکز و الگوی پیرامون- مرکز
		تمرکزگرایی مالی و افزایش نقش دولت در تخصیص منابع مالی
۲	فرایند برنامه‌ریزی برای توسعه متوازن	منطقه‌بندی جغرافیایی و چگونگی شکل و ترکیب این مناطق چه در حوزه برنامه‌ریزی و چه در حوزه اجرا
		فقدان نظام مدیریت توسعه منطقه‌ای
		فقدان ساختار نهادی مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای
		فقدان قوانین لازم برای تدوین برنامه‌های منطقه‌ای
		انحلال مرکز ملی آمایش سرزمین و شورای آمایش سرزمین
		خلأ قانونی و اعتباری برای عملیاتی کردن سند توسعه استان‌ها
		تسلط دیدگاه بخشی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای به‌جای برنامه‌ریزی منطقه‌ای

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

ادامه جدول ۳. دسته‌بندی چالش‌های موجود برای برنامه‌ریزی توسعه متوازن

ردیف	دسته	چالش‌های موجود
۳	محتوای برنامه‌ریزی در توسعه متوازن	عدم پیوند بین برنامه‌ریزی منطقه‌ای با برنامه‌ریزی‌های ملی و برنامه‌ریزی‌های محلی
		عدم توجه به موقعیت فضایی- مکانی (جغرافیایی، طبیعی، ظرفیت‌های فیزیکی- کالبدی)
		فقدان توجه به توسعه نیروی انسانی و سرمایه انسانی در مناطق مختلف کشور
		عدم اجرای برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین
		فقدان مدل برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای
		عدم ارتباط بین برنامه‌ریزی توسعه و بودجه سالانه
		عدم انتقال اختیارات اجرایی به استان‌ها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز
		نبود جداول کمّی برای نظارت بر اجرای و دستیابی به اهداف برنامه
		عدم تناسب اختیارات با وظایف محوله به استان‌ها
		اجرای پروژه‌های دارای ماهیت استانی توسط دولت مرکزی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

همان‌گونه که ملاحظه شد اشکالات عمده عدم توسعه متوازن را می‌توان در سه دسته وارد کرد. در واقع به نظر می‌رسد به طور کلی در این مراحل باید موارد زیر مورد توجه قرار گیرد:

- در بخش نخست لازم است تا به پیش‌نیازها و بسترهای لازم برای نگارش و برنامه‌ریزی برای توسعه متوازن توجه شده و واقعیت موجد درباره آن درک شود تا برنامه‌ها در شاکله صحیحی قرار گیرد، به عنوان مثال تا زمانی مکتب اقتصادی یا پارادایم توسعه مورد قبول همگان مشخص نباشد، توسعه متوازن جهت‌گیری صحیحی نخواهد داشت و برنامه‌هایی متناقض به دنبال خواهد داشت و یا تا زمانی که ساختار برنامه‌ریزی در کشور بر مبنای نگاه بالا به پایین باشد، قطعاً مشارکت و توافق جمعی بر برنامه‌های توسعه متوازن ایجاد نخواهد شد.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

بر این مبنا در سطح پیش‌نیازهای توسعه متوازن که به نوعی چالش‌های نظری و مبنایی این حوزه‌اند، عدم اجماع معنایی و مفهومی نسبت تعریف اهداف و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای مهم‌ترین مشکل برنامه‌ریزی متوازن است. توسعه متوازن در ایران پیش از هر چیز نیازمند داشتن الگویی بومی، متناسب با ارزش‌های جامعه، شرایط کشور، آرمان و اهداف کلان و سازگار با افق بلندمدت کشور است. همچنین نیازمند نظامی از حکمرانی است که به تصمیم و اجرای صحیح مبادرت ورزد.

- در بخش دوم می‌بایست توجه داشت که علاوه بر بسترهای لازم برای برنامه‌ریزی متوازن، نیازمند طی کردن فرایندی منطقی برای برنامه‌ریزی هستیم، به عبارت دیگر فرایند تدوین برنامه باید برآمده از نظام کلان تدابیر توسعه کشور و به صورت هماهنگ و با در نظر گرفتن تمام بازیگران باشد. عدم وجود بخش‌های نهادی و نظارت کلان بر توسعه متوازن که مدیریت توازن را بر عهده داشته باشند در فرایند برنامه‌ریزی احساس می‌شود علاوه بر فقدان قوانین و زیرساخت‌های نهادی برای برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه متوازن، حجم وسیعی از احکام برنامه‌ای در مصوبات مختلف دستگاه‌های تصمیم‌ساز کشور، علاوه بر گرفتن انرژی از بدنه کارشناسی کشور و بروز مشکلات در فرایند تدوین و تصویب، در عمل خود به مانعی برای توسعه متوازن تبدیل شده است و از سوی دیگر بر بعد نظارت و ارزیابی نیز صدمه‌های جدی وارد کرده است.

از جمله مشکلات نظام برنامه‌ریزی در کشور، فرایند برنامه‌ریزی متمرکز و نگاه از مرکز به پیرامون است این نوع نگاه برنامه‌ریزی که فاقد الگوی مشارکت تمام بازیگران همچنین باعث ایستایی و عدم انعطاف‌پذیری متناسب با اقتضائات گوناگون شده است لذا نیاز است تا برنامه‌ریزی مشارکتی و غیرمتمرکز در اولویت قرار گیرد. با توجه به فهرست چالش‌های شناسایی‌شده، اولویت‌گذاری صحیح، سازگاری و هماهنگی میان اهداف و بودجه‌ریزی مناسب و شفافیت از دیگر مسائلی است که در فرایند برنامه‌ریزی‌ها باید مورد توجه قرار گیرد.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

- در بخش سوم باید محتوای برنامه‌ها نیز از سازگاری و پایداری برخوردار باشند معمولاً برنامه‌ها در بخش‌های کلان و منطقه‌ای ناهماهنگ بوده و سازگاری بین اهداف کمّی و کیفی وجود ندارد و یا بین برنامه‌های توسعه منطقه‌ای و بودجه‌های تخصیص‌یافته سالانه هیچ‌گونه تناسب و سازگاری مشاهده نمی‌شود.

لذا با توجه به سابقه الگوی برنامه‌ریزی جامع در کشور که هیچ‌گاه به اهداف خود دست نیافته است و همچنین تجربه جهانی به نظر می‌رسد که مناسب است در کشوری که دارای زیرساخت‌های ضعیف آماری و اطلاعاتی بوده و همچنین ساختار حکمرانی و ماشین اداری دولت ناکارآمد و کند است، به جای برنامه‌ریزی جامع برای توسعه متوازن، با حرکت به سمت برنامه‌ریزی مسئله‌محور، مشکلات اصلی شناسایی‌شده و در قالب برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی[١] برای برطرف کردن آن‌ها تلاش شود. برنامه‌ریزی مسئله‌محور و هسته‌ای می‌تواند هم در فرایند برنامه‌ریزی کشور بهبود ایجاد کند و برنامه‌ها را از حیث محتوا، به عملیات و اجرا نزدیک نماید. البته باید توجه داشت که برنامه‌ریزی مسئله محور منافاتی با جامع‌نگری ندارد و اگر چه برای حل معضلات اساسی می‌بایست جامع‌نگر بود و ابعاد مختلف را در نظر گرفت اما باید توجه داشت که یک برنامه نمی‌تواند برای همه مشکلات به صورت جامع برنامه‌ریزی کند و موفق به حل تمام مسائل شود.

٩. نتیجه‌گیری

برنامه‌ریزی منطقه‌ای پیش انقلاب و در قالب برنامه‌های عمرانی مورد توجه قرار گرفت و اولین برنامه آمایش سرزمین در کشور توسط گروه ستیران انجام گرفت. در این دوران، علی‌رغم سیاست‌هایی که در جهت تمرکززدایی برنامه‌های توسعه صورت گرفت، طبیعت تمرکزگرایی نظام سیاسی اداری حاکم بر کشور مانع از توسعه متوازن شد و درنتیجه قطب‌های شهری و اختلافات منطقه‌ای فاحشی پدید آمد.

١. Core planning

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

بعد از انقلاب نیز در دهه ۱۳۶۰ آمایش سرزمین انجام گرفت و در مرحله بعد نیز در برنامه سوم توسعه آمایش سرزمین انجام گرفت. برنامه اول توسعه اگر چه جهت‌گیری به سوی کاهش محرومیت‌زدایی و بازسازی مناطق جنگ‌زده و سوق امکانات و منابع در جهت تعادل‌های منطقه‌ای داشت، اما به دلیل عدم نگاه جامع در برنامه‌ریزی، این اقدامات توسط دیگر تبصره‌های برنامه خنثی می‌شد. در برنامه دوم توسعه نیز اقداماتی ازجمله اصلاح ساختار سازمانی و اداری وزارتخانه‌ها، تهیه طرح تقسیمات کشوری، تهیه بودجه استانی و توسعه روستاهای محروم انجام گرفت. این برنامه به دلیل عدم وجود دستورالعمل‌های اجرایی صحیح، نبود انگیزه در دستگاه‌های دولتی برای واگذاری اختیارات و تسلط دیدگاه برنامه‌ریزی بخشی به اهداف تبیین شده نایل نیامد.

برنامه سوم توسعه، آمایش سرزمین را به عنوان یک مرجع تنظیم دیدگاه درازمدت توسعه ملی موردتوجه قرار داد و بر اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌ها تأکید داشت. در برنامه چهارم دولت موظف به اجرای طرح آمایش سرزمین شد و اما همچنان با خلأ قانونی در برای عملیاتی کردن سند توسعه استان‌ها، انحلال مرکز آمایش سرزمین و سبقت برنامه‌ریزی بخشی بر منطقه‌ای رویکردهای گذشته در توسعه را حفظ کرد.

برنامه پنجم در فصل ششم خود به توسعه و توازن منطقه‌ای پرداخت و تعادل‌های منطقه‌ای را از طریق اعمال سیاست‌های فضایی، تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها، کارآمد سازی نظام درآمد- هزینه استان‌ها دنبال کرد. در این برنامه شورای آمایش سرزمین باهدف نهادسازی و ایجاد هماهنگی در سطوح مختلف برنامه‌ریزی ایجاد شد؛ اما عدم ذکر جداول کمّی در این برنامه در سطح ملی و بخشی، نظارت بر روند تغییرات مذکور را غیرممکن ساخت و اگر چه انتقال اختیارات اجرایی به استان‌ها انجام گرفت اما تمرکز امور حاکمیتی در مرکز هنوز باقی ماند.

اگر چه در اکثر برنامه‌های توسعه کشور فصولی و عناوین برنامه‌ریزی منطقه‌ای و رشد متوازن قرار داشته است، اما همیشه نقطه تمرکز برنامه‌ها، قطب‌های اقتصادی و سیاسی کشور (با محوریت پایتخت) بوده‌اند و هیچ‌گاه رشد متوازن و آمایش سرزمین مبنای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بخشی قرار نگرفته است و برنامه‌ها همیشه با مشکل عدم تحقق اهداف، دست و پنجه نرم می‌کردند و

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

همان‌گونه که مشاهده شد در هر سه سطح از برنامه‌ریزی، دارای مشکلاتی است که باید برای رفع این مشکلات اقدامات لازم انجام شود. توسعه متوازن در ایران بیش از هر چیز متوقف بر ارائه یک الگوی بومی (اسلامی– ایرانی) از توسعه متوازن و با در نظر گرفتن شرایط جامعه و کشور و آرمان‌ها و اهداف کلان و سازگار با کل الگوی پیشرفت کشور است. همچنین این نوع از پیشرفت و توسعه متوازن نیازمند نظام حکمرانی است که تدابیری صحیح برای تصمیم‌گیری را متناسب با اقتضائات ارائه دهد. همچنین تجربه برنامه‌ریزی در کشور و تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که دور شدن از برنامه‌ریزی متمرکز و از بالا به پایین و حرکت به سمت برنامه‌ریزی متوازن مشارکتی و مسئله محور ولی جامع‌نگر، منعطف و آینده‌نگر به تحقق اهداف برنامه‌ها کمک می‌کند. همچنین باید توجه داشت که می‌بایست به برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت و ارزیابی نگاهی فرایندی داشت و این مراحل را به صورت به هم پیوسته و مستمر پیگیری کرد تا با بازخوردی به اصلاح یکدیگر منجر شوند.

منابع

آقایی، مجید؛ رضاقلی‌زاده، مهدیه و فریده باقری (١٣٩٢). «بررسی تأثیر سرمایه انسانی بر رشد اقتصادی در استان‌های ایران». *پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی*. دوره ١٩. شماره ١. صص ٢١-۴۴.

اسدزاده، هانیه (١٣٩٢). «نقش برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب در کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و تمرکزگرایی تهران». اولین اجلاس ملی معماری و فضاهای شهری پایدار.

برمکی، افشین (١٣٩٣). *آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب*. تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.

پاپلی‌یزدی، محمدحسین و فاطمه وثوقی (١٣٧٥). «برنامه‌ریزی از دیدگاه اسلام و اثرات جغرافیایی آن». *مجله تحقیقات جغرافیایی*. شماره ٧. صص ٣-٢٣

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

توکلی‌نیا، جمیله و محمد شالی (۱۳۹۱).« نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران». *مجله آمایش محیط*. شماره ۵. صص ۱-۱۶

حبیبی، کیومرث (۱۳۸٤). «سنجش درجه توسعه‌یافتگی استان‌های کشور (دوره زمانی ۱۳۸۲-۱۳۶۵) با استفاده از آنالیز تاکسونومی». اولین کنگره منطقه‌ای راهکارهای توسعه اقتصادی استان کردستان.

رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۱). «سنجش درجه توسعه‌یافتگی استان‌های کشور با استفاده از تحلیل تاکسونومی». *مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران*. شماره‌های ۵۱ و ۵۲. صص ۴۵۹-۴۷۴.

زالی، نادر (۱۳۹۱). «آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت‌محوری در سیاست‌گذاری‌های توسعه منطقه‌ای». *فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای*. دوره ۲. شماره ۶. صص ۸۱-۸۹.

زیاری، کرامت الله (۱۳٦۱). «اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای». مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸٤). قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

سیف‌الدینی، فرانک و موسی پناهنده‌خواه (۱۳۸۹). «چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران». *مجله پژوهش‌های جغرافیای انسانی*. شماره ۷۳. صص ۸۳-۹۸.

صالحی، اسماعیل و فرزام پوراصغرسنگاچین (۱۳۸۸). «تحلیلی بر موانع فراروی آمایش سرزمین در ایران». *مجله راهبرد*. شماره ۱. صص ۱۴۹-۱۸۲.

صباغ کرمانی، مجید (۱۳۸۰). «تجزیه و تحلیل نابرابری‌های منطقه‌ای اشتغال در استان‌های کشور». مدرس علوم انسانی. دوره ۵. شماره ۲. صص ۱-۲۰.

صدیقیان، ایرج و فیروز توفیق (۱۳۷٤). «کشاورزی در طرح کالبدی ملی». *مجله اقتصاد کشاورزی و توسعه*. دوره ۳. شماره ۱۱.

صرافی، مظفر (۱۳۷۷). *مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای*. تهران: سازمان برنامه‌وبودجه. مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی و انتشارات.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

فرزین‌وش، اسداله؛ صادقی‌شاهدانی، مهدی و محمد غفاری‌فرد (۱۳۸۸). «تمرکززدایی مالی و عملکرد اقتصادی آن». *فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*. دوره ۱۷. شماره ۴۹. صص ۱۹-۴۰.

فطرس، محمدحسن و محمود بهشتی‌فر (۱۳۸۵). «تعیین سطح توسعه‌یافتگی استان‌های کشور و نابرابری بین آن‌ها طی سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۸۳». *نامه مفید*. دوره ۱۰. شماره ۵۷. صص ۱۰۱-۱۲۲.

کاظمیان، غلامرضا (۱۳۹۲). «آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی». *فرایند مدیریت و توسعه*. دوره ۲. شماره ۲۶. صص ۲۷-۵۸.

کامیابی، سعید و نعیمه سادات کاظمی (۱۳۹۳). «آمایش سرزمین و توسعه متوازن منطقه‌ای (مطالعه موردی شهرستان سمنان)». اولین همایش ملی رویکردهای نوین آمایش سرزمین در ایران. سمنان. دانشگاه سمنان.

کلانتری، خلیل و غلامحسین عبداله‌زاده (۱۳۹۱). *برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمین*. تهران: انتشارات فرهنگ صبا.

لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). «سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب». *برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*. دوره ۱. شماره ۱. صص ۱۱۱-۱۴۷.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (۱۳۸۷). *نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم*. تهران: معاونت برنامه‌ریزی.

معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور (۱۳۸۸). «تبیین و تنظیم مبانی نظری پیشرفت و عدالت در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران». انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت دولتی.

ویسی، اکبر (۱۳۹۲). «بررسی و تحلیل نابرابری‌های توسعه در سازمان فضایی استان‌های کشور». *فصلنامه جغرافیا و مطالعات محیطی*. صص ۶۵-۷۹.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]

Capello, R. & Nijkamp, P. (۲۰۰۹). *Handbook of regional growth and development theories*. Edward Elgar Publishing Limited. pp. ۱۰۱-۲۹۷.

Hansen, N. (۱۹۷۷). "Border regions: a critique of spatial theory and a European case study". *The Annals of Regional Science*, Vol. ۱۱(۱), PP. ۱-۱٤.

Martin, R. Kitson, M. & Tyler, P. (۲۰۰٦). *Regional competitiveness*. London: Rutledge. pp. ٥-۳٦

Pike, A. Rodriguez-Pose, A. & Tomaney, J. (۲۰۰٦). L*ocal and regional development*. London: Rutledge. pp. ۳-۱۲۲.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-17]