

تحلیلی بر رویکرد سند برنامه ششم به تعادل بخشی منطقه ای و توسعه پایدار

بهرام نصرالهی زاده

عضوهیئت علمی دانشگاه کردستان و رییس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کردستان

E.mail: bm_nasr@yahoo.com

اکبر محمدی

دکتری برنامه ریزی شهری و مدرس دانشگاه

E.mail: akbarmoh@gmail.com

چکیده

توسعه و ترقی بعنوان هدف دخالت عمدی و مدیریت شده در امور عمرانی و اقتصادی کشور از حدود هفت دهه قبل محور تمام برنامه های کشور بوده است. با توجه به تجربه طولانی مدت و اجرای ده برنامه بلند مدت، اما کشور با چالش بزرگی بنام عدم تعادل های منطقه ای مواجه می باشد. به نظر می رسد نظام برنامه ریزی تمرکز گرای بخشی نگر هرگز نتوانسته است توسعه ای همگون با مزیت ها و تنگناهای مناطق را محقق سازد و بی تعادلی در توسعه منطقه ای کشور از تبعات آن بوده است که در صورت تداوم منجر به پیامدهای منفی بسیاری از جمله کاهش انسجام اجتماعی خواهد شد. این تحقیق به روش تحلیل محتوی به بررسی نحوه مواجهه برنامه ششم و سایر اسناد بالا دستی به موضوع آمایش و تعادل و توازن منطقه ای می پردازد. نتایج تحقیق نشان می دهد که تغییر مسیر موجود و حرکت بسمت کاهش شکاف های موجود بین منطقه ای و درون منطقه ای نیازمند تغییرات جدی در تفکر برنامه ریزی بسمت " رویه پایین به بالا، منطقه گرایی، بلند مدت بردن و تکثر عوامل " باشند.

لغات کلیدی: برنامه ریزی منطقه ای، آمایش سرزمین، توازن منطقه ای، راهبرد، هدف کلی

Analytical approach to balancing regional development plan sixth and sustainable development

Bahram Nasrollahzadeh

Akbar Mohammadi

The development and management as the goal of intentional interference in civil affairs and economy of the country of almost seven decades ago has been the axis of all programs. . According to long-term experience and realization of long-term plan, but the country is facing a huge challenge as regional imbalances.

It seems the planned centralization of prospective never been able to develop a homogeneous advantage of Vtngnahay regions to realize the Web balanced regional development of the country consequence is that if continued would lead to negative consequences are many, including loss of social cohesion will be.

The results show that the change in direction and move towards reducing the gaps between regional and inter-regional needs Serious changes in thinking, planning and move towards pluralism, public participation and an emphasis on the fundamental issues.

This research analyzed using content analysis to see how the sixth schedule and other documents upstream to discuss land use planning and regional balance deals.

Key word: Regional Planning, Land use planning, Regional balance, Strategy, The overall goal

مقدمه

برنامه ریزی و سیاستگذاری همواره به عنوان یک روش توسعه هدفمند در قالب تدوین برنامه های فضایی، ملی و منطقه ای در بین کارشناسان رواج داشته است (زالی، ۱۳۹۱). سطوح منطقه ای و محلی به عنوان سطحی از فضای مدیریت و اجرای سیاست های توسعه ای همواره مورد توجه محافل علمی، سیاست گذاری و اجرایی بوده است. (از دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ توسعه منطقه ای و محلی به عنوان فعالیتی عظیم هم در سطح ملی و هم در سطح دولت های محلی و منطقه ای مورد تایید است)) (فرجی راد و همکاران، ۱۳۹۰). در سالهای اخیر بین دانشمندان این اعتقاد وجود داشته است که با وجود سیاست های توسعه علوم و تکنولوژی برای احاطه بر عدم قطعیت ها، تاکنون تلاشهای بشر برای برنامه ریزی آینده بر اساس دانش موجود ناکافی بوده است. (Rappert, 1999). برنامه ریزی منطقه ای به دنبال شناخت مسایل و مشکلات گوناگون است که در بسیاری موارد در سطح ملی به آن توجه نمی شود. به ویژه در کشور ایران که به دلیل مسایل قومی و مساحت زیاد کشور، نیاز به مشارکت در سطوح محلی بسیار قابل توجه است. (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵).

مشکل از اینجا شروع می شود که بررسیها نشان می دهند که در همه کشورهای جهان رشد و توسعه ناموزون است، به ویژه رشد نامتوازن مناطق خاص و شهرهای بزرگ نسبت به مناطق حاشیه ای و کمتر برخوردار در روستاها قابل توجه است. " پیام عدم توازن معمولاً ناکارایی اقتصادی، نابرابری اجتماعی، جریان های مهاجرتی قوی و قطبی شده و آشوب های اجتماعی است. آشکار است که همواره این وضعیت منجر به فشار سیاسی برای از میان برداشتن شکاف می شود. (لطیفی، ۱۳۸۸)، در ایران اما سابقه برنامه ریزی به دهه اول قرن حاضر و به اقدامات عمرانی حکومت پهلوی اول بر می گردد. " با وجود وابستگی ایران با پیوندهای اقتصادی بین المللی و گذشت حدود یک سده از برنامه ریزی ملی و بیش از هفت دهه سیاست گذاری منطقه ای، مدیریت توسعه منطقه ای در ایران، اغلب در جهانی نا روشن، متفرق و نامشخص حرکت کرده است " (سعید نیا، ۱۳۸۷) و با جود کارهای سیاسی و اجرایی منطقه ای، پایداری مدیریتی لازم برای توسعه منطقه ای شکل نگرفته است. نظام تک ساختی اداری، " لابی گری منطقه ای در سطح قانون گذاری، ضعف همکاری های بین نهادی و بخشی، نبود بستر مناسب و پایدار فکری، به بی ثباتی مدیریتی منطقه ای انجامیده است " (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۹). در واقع موضوع برنامه ریزی منطقه ای در ایران تحت تاثیر مقتضیات سیاسی و اقتصادی کشور، مرتباً دچار تحول و تغییر شده در این میان گاه به عنوان ابزاری برای سرمایه گذاری در مناطق توسعه نیافته، گاه به عنوان ابزاری برای تمرکز سرمایه گذاری در مناطق مستعد، زمانی منطقه ای کردن برنامه های بخشی و زمانی هم به صورت برنامه ریزی جامع منطقه ای و مانند اینها مورد استفاده بوده است. (سیف الدینی، ۱۳۸۹) " ارزیابی شش دهه برنامه ریزی توسعه در ایران بیشتر از همه حاوی این پیام است که اولاً حجم عظیم منابع انسانی، مالی و طبیعی مصرف شده، با دستاوردهای آن تناسبی نداشته است و با وجود پیشرفت های نسبی، شکاف و فاصله تاریخی ایران با کشورهای پیشرفته (و عدم تعادل های منطقه ای)، کاهش نیافته است. " (خاندوزی، ۱۳۸۹)

نوسان در مفهوم و کارکرد برنامه ریزی منطقه ای در ایران ریشه در موانع ساختاری کشور - چه در دوران قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب - دارد. ساختار تمرکز گرایی روز افزون و تسلط رویه برنامه ریزی از بالا به پایین، رویکرد بخشی در برنامه ریزی ها، ابهام در جایگاه قانونی و ضمانت اجرایی برنامه ریزی منطقه ای، عدم اعتقاد به برنامه ریزی و برنامه پذیری در سطح مختلف مدیریتی، نبود بستر های لازم و مطلوب به منظور جلب مشارکت مردم و بخش خصوصی و نظایر اینها از جمله موانع اساسی در راه تکامل برنامه ریزی منطقه ای در ایران بوده است.

برنامه ششم توسعه، سومین برنامه ای است که در راستای تحقق اهداف سند چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران تهیه شده است. این برنامه بر اساس آخرین تصمیمات برای دوره زمانی ۱۴۰۰ - ۱۳۹۶ در وضعیتی اجرا خواهد شد که نتیجه بررسی عملکرد برنامه های چهارم و پنجم توسعه ملی دوره ۱۳۹۱ - ۱۳۸۴ گویای این واقعیت است که به رغم ایجاد ۶۱۰ میلیارد دلار درآمد ارزی ناشی از صادرات نفت و گاز در این دوره؛ شاخص های کلان اقتصادی روندی نامطلوب داشته و سیاست های اقتصادی برای دست یابی به اهداف سند چشم انداز، از جمله رفع محرومیت ها، تعادل بخشی منطقه ای و کاهش فاصله طبقاتی، " گسترش عدالت اجتماعی و تعادل های منطقه ای، کار آیی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، رفع محرومیتها خصوصاً در مناطق روستایی کشور " نیازمند بازنگری جدی می باشد (جدول شماره ۱).

جدول شماره ۱: شاخص های کلان اقتصادی کشور

سال	۱۳۸۴	۱۳۹۱
رشد تولید ناخالص سود داخلی (درصد)	۱/۹	-۶/۸
رشد سرمایه گذاری (درصد)	۸/۷	-۲۳/۸
نرخ تورم (درصد)	۱۰/۳	۳۰/۵
نرخ بیکاری	۱۱/۲	۱۲/۱

ماخذ: آمارهای رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مرکز آمار ایران

هدف این تحقیق ارزیابی میزان توجه عملیاتی برنامه ششم در موضوع آمایش سرزمین، توسعه و تعادل منطقه ای و کاهش تفاوت‌های محلی و منطقه ای و نیز بررسی سازگاری اهداف کلی با راهبردها پیشنهادی می باشد. انتظار می رود تهیه کنندگان این برنامه با آنالیز تجارب گذشته و با علم به اصلیتین چالش موجود در فضای برنامه ریزی کشور؛ بصورت ویژه به این مهم توجه کرده باشند.

روش تحقیق

تحقیق از نوع بنیادین می باشد و با روش تحلیل محتوی با بررسی اسناد برنامه ششم توسعه، سند چشم انداز توسعه کشور (۱۴۰۴) و سیاستهای ابلاغی رهبری در خصوص اقتصاد مقاومتی و نیز مطالعات انجام شده در حوزه آسیب شناسی برنامه ریزی منطقه ای در ایران انجام شده است.

پیشینه موضوع

پیشینه موضوع در جهان

انسان متمدن همواره با روش های برنامه ریزی به دنبال یافتن راه هایی جهت بهبود شیوه ها و کیفیت زندگی بوده است (Myers, 2000). اولین قدم برنامه ریزی منطقه ای ۴۰۰۰ سال در اطراف رود نیل در قالب بوجود آوردن سیستم آبیاری و استفاده از طغیان های رود نیل انجام گرفت مهمترین مراحل تکامل برنامه ریزی نیز در زمان رومیان رخ داد. تحول بعدی در قرون ۱۴ و ۱۵ میلادی با نفوذ تمدن شرق به غرب رخ داد. اولین کشور پیشرو در امر برنامه ریزی منطقه ای در قرون جدید، کشور هلند بود. (برنامه ریزی منطقه ای در قرون بیستم و بعد از جنگ جهانی دوم عملاً بوجود آمد که نظریه های ابر کرامبی، فن تونن، لوش، فرانسوا پرو، ایزارد، هاگت، گدس، مامفورد، جان فریدمن، دیکسن، جان گلیسون، پیتر هال، دیوید هاردی و راندینلی باعث توسعه برنامه ریزی منطقه ای شد.) (زیاری، ۱۳۸۸).

در این میان در قرن بیستم کشور انگلستان سردمدار برنامه ریزی منطقه ای لقب گرفته است که سابقه آن به گزارش کمیسیون سلطنتی ویژه توزیع جغرافیایی صنایع و جمعیت در سال ۱۹۴۰ (بارلو)، برمی گردد. انگلستان به عنوان کشور پیشرو در انقلاب صنعتی، برنامه ریزی منطقه ای را برای مهار و هدایت اثرات رشد اقتصادی ناشی از انقلاب صنعتی در محیط آغاز کرد. بطور خلاصه می توان سیر تکامل برنامه ریزی در جهان را بشرح جدول زیر ارائه کرد.

جدول شماره ۲: سیر تکامل برنامه ریزی منطقه ای در جهان

دوره زمانی	رویکرد برنامه ریزی	ویژگی های اصلی
اوایل قرن بیستم	منطقه گرای اکولوژیکی	در چارچوب این رویکرد نسبتاً جامع نگر، برنامه ریزی منطقه ای به دنبال به تعادل رساندن شهر و روستا بود؛ این رویکرد به دنبال تدوین شاخص های کلان و هنجاری بوده و مکان - محوری یکی از ویژگی های اصلی این رویکرد بوده است.
اواخر دهه ۱۹۴۰	علوم منطقه ای	این رویکرد برخاسته از علوم کمی بوده و برنامه ریزی منطقه ای را عموماً از دیدگاه برنامه ریزی اقتصادی دنبال می کند. این رویکرد فاقد چارچوب های مشخص بوده و به دنبال تحلیل مسایل منطقه ای از دیدگاه فضایی است.

این رویکرد در برنامه ریزی به دنبال حل مشکلات منطقه ای از طریق تحلیل قدرت و جنبش های اجتماعی درون مناطق بوده و رویکردی کاملاً هنجاری دارد .	جغرافیایی- اجتماعی	اواخر دهه ۶۰
توسعه اقتصادی را همراه با برنامه ریزی کالبدی و زیست محیطی مورد توجه قرار می دهد.	منطقه گرایی جدید	دهه ۱۹۹۰ تاکنون

ماخذ : تیزفهم فرد ، ۱۳۹۴

پیشینه موضوع در ایران

توجه به برنامه ریزی منطقه ای در ایران تقریباً همزمان با شروع آن در فرانسه و بعد از جنگ دوم جهانی و تقریباً با اهداف مشابه اهداف اولیه کشور مذکور آغاز می گردد و نخستین گام در این خصوص تاسیس شورای عالی اقتصاد در سال ۱۳۱۶ است. (مرکز مطالعات و تحقیقات شهر سازی، ۱۳۸۱). در ۱۱ فروردین ۱۳۱۶ هیئت وزیران بنا به پیشنهاد اداره کل تجارت، تاسیس شورای اقتصادی را تصویب کند که از وظایف آن " طرح نقشه های اقتصادی و ارئه طریق برای اجرای آنها است." (توفیق، ۱۳۸۷) بصورت رسمی اولین برنامه توسعه کشور از سال ۱۳۲۷ به اجرا درآمد.

وجود چنین سند قانونی در سی ساله نخست قانون گذاری در ایران دلالت بر پذیرش اثر گذاری برنامه ریزی در نظام مدیریت کلان دارد. از آن روز در حدود ۶۵ سال می گذرد و در طول این سالها ۱۰ برنامه عمران و توسعه ای تهیه شده است." در طول این مدت سه نوع برنامه ریزی، یعنی برنامه های عمرانی (متکی بر طرح و پروژه)، برنامه جامع ملی (شکل سنتی و متعارف برنامه) و برنامه ساختاری (شناخت چالش های اساسی فرآیند توسعه و علمی در فراهم ساختن الزامات تحقق توسعه پایدار)، تهیه شده است. " (نوبخت و غلامی نتاج، ۱۳۹۰) در راستای منطقه ای کردن برنامه های توسعه و در قالب مطالعات متعددی، اقدام به منطقه بندی کشور شده است؛ در قبل از انقلاب عمده ترین منطقه بندی های تعریف شده شامل موارد زیر بوده است. ۱- منطقه بندی کلان کشور ۲- منطقه بندی بتل ۳- تقسیم بندی بر اساس برنامه ریزی کلان منطقه ای ۴- منطقه بندی ارایه شده در گزارش برنامه عمران ششم ۵- منطقه بندی بر پایه گزارش دفتر برنامه ریزی اجتماعی و نیروی انسانی ۶- منطقه بندی بر اساس گزارش دفتر پروژه های عمرانی ۷- منطقه بندی مرکز آموزش و پرورش ۸ منطقه بندی ستیران ۹- منطقه بندی محمد حمصی ۱۰- منطقه بندی مسیرا و ۱۱ - منطقه بندی اهلرز (دلیر، ۱۳۸۵)

بعد از انقلاب اسلامی اولین اقدام برنامه ریزی منطقه ای به تشکیل شورای عالی طرح های انقلاب در ابتدای سال ۱۳۵۸ برمی گردد که گزارش نهایی خود را در سال ۱۳۵۹ ارائه کرد و در فصل سوم آن به توزیع فضایی فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی پرداخته شد. (صرافی، ۱۳۷۷). در سال ۱۳۸۱ اندیشه آمایش سرزمین مجدداً مطرح شد و نتیجه آن به صورت طرح پایه آمایش و تهیه تصویر فضایی کشور در برنامه بیست ساله تجلی کرد. (وحیدی، ۱۳۷۰). دفتر برنامه ریزی منطقه ای از سال ۱۳۶۲ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران را شروع و در سال ۱۳۶۴ به تدوین چارچوب نظری توسعه استان ها و مقدمات تهیه طرح آمایش استانی پرداخته است و بعدها خط مشی ملی و منطقه ای را از دیدگاه آمایش در برنامه دوم توسعه کشور مطرح ساخت. از سال ۱۳۶۸ اولین برنامه پنجم توسعه کشور به اجرا در آمد و نهایتاً ششمین برنامه در سال ۱۳۹۵ برای اجرا از سال ۱۳۹۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

ادبیات موضوع

نتیجه بررسی مطالعات انجام شده در حوزه برنامه های توسعه و ارزیابی آنها در کشور در جدول زیر آمده است:
جدول شماره ۳: نتیجه بررسی مطالعات انجام شده در حوزه برنامه های توسعه و ارزیابی آنها در کشور

عنوان پژوهش	نحوه انتشار	محتوی	موضوع محوری	شماره مرجع
برنامه ریزی توسعه	گزارش	حاوی نکات آموزشی درباره ریزی توسعه شامل مفهوم برنامه ریزی، انواع آن، اصول برنامه ریزی و برنامه ریزی در ایران می باشد.	اصول برنامه	(عظیمی، ۱۳۸۲)
برنامه ریزی در ایران و چشم	کتاب	این کتاب به شرح تاریخیچه برنامه ریزی در کشور، تحولات	تاریخچه	(توفیق، ۱۳۸۵)

		صورت گرفته در برنامه ریزی توسعه، روش های برنامه ریزی توسعه ای، و چشم انداز آینده برنامه ریزی در ایران پرداخته است.		انداز آینده آن
مبانی و مفاهیم برنامه ریزی توسعه؛ مطالعه برنامه ریزی در ایران و چند کشور	کتاب (جلد اول)	در جلد اول این کتاب به مرور مبانی و مفاهیم برنامه ریزی توسعه پرداخته و تجربه ایران در زمینه ی برنامه های توسعه ای پرداخته شده است	فقیه نصیر و همکاران، (۱۳۸۸)	تاریخچه
آسیب شناسی برنامه های توسعه ایران	گزارش	این گزارش به آسیب شناسی برنامه های توسعه در ایران پرداخته است.	(شبکه تحلیلگران تکنولوژی، ۱۳۸۷)	آسیب شناسی
مروری بر تحول برنامه ریزی در ایران و چند کشور منتخب	گزارش	این گزارش تجربه برنامه ریزی در ایران را با ۸ کشور منتخب از حیث چند موضوع کلیدی مقایسه می کند	(توفیق، ۱۳۸۷)	تجربه سایر کشورها
تجربه برنامه ریزی در کشور ایران	گزارش	این گزارش به معرفی انواع برنامه های معمول در ایران و معرفی اجمالی برنامه های توسعه در کشور پرداخته است.	(تشکیلی و شفیع، ۱۳۸۷)	تجربه برنامه ریزی
بررسی تطبیقی نظام برنامه ریزی توسعه در ایران و کشورهای منتخب	گزارش	این گزارش به مقایسه برنامه ریزی کشور ایران با کشورهای مالزی، هندوستان، چین و کره جنوبی پرداخته شده است.	(دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۸۹)	تجربه سایر کشورها
بررسی نظام برنامه ریزی اقتصادی در ایران	کتاب	این کتاب به بررسی عمیق و تحلیلی برنامه های عمرانی پیش از انقلاب پرداخته است	(هادی ونوز، ۱۳۸۹)	تاریخچه پیش از انقلاب
ارزیابی شیوه برنامه نویسی در ایران	مقاله	هدف این مقاله ارزیابی روش برنامه های توسعه کشور طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۸۸ و تدوین راهبردی برای پرهیز از تکرار تجربه های ناموفق گذشته است.	(خاندوزی، ۱۳۸۹)	آسیب شناسی
ارزیابی کلی برنامه های بعد از انقلاب	گزارش	نحوه نگرش و ساخت برنامه های دوم، سوم، و چهارم توسعه بررسی شده و ارزیابی کلی از برنامه های بعد از انقلاب صورت گرفته است	(دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۹)	تحلیل و ارزیابی برنامه
سیر تحول برنامه ریزی در جهان	گزارش	در این گزارش به تاریخچه تحولات برنامه در جهان از شکل گیری در شوروی سابق تا تغییرات چند دهه ی اخیر اشاره شده است.	(دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۹)	تاریخچه
مجموعه مطالعات تدوین الگوی مطلوب برنامه برای ایران	گزارش	این مجموعه حاوی ۹ گزارش مفید در بتره برنامه ریزی در ایران و برخی کشورهاست. ارزیابی برنامه های توسعه در ایران از دیگر موارد مفید این گزارش هاست	(دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۹۰)	برنامه توسعه
کارکردهای الگوی توسعه	مقاله	به بررسی الگوی توسعه برای کشور ایران پرداخته و در نهایت مدلی برای الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت ارائه نموده است	(نویخت و غلامی نتاج، ۱۳۹۰)	ارزیابی

تبیین وضع موجود

آمایش، توسعه و توازن منطقه ای

توسعه سرزمین ایران با دیدگاه فرابخشی و تعادل بخشی به شاخصهای برخورداری، بعد از بیش از هفت دهه برنامه ریزی هم اکنون با چالش های زیادی مواجه می باشد. نتایج این عدم تعادلها، تبعات منفی بسیاری همچون تخریب محیط زیست، کاهش سرمایه های خلاق مناطق، خروج سرمایه ها و منابع مالی، تشدید توسعه نیافتگی و شکاف های منطقه ای، بازتابهای منفی فرهنگی و اجتماعی و کاهش عناصر وحدت بخش بخصوص در بستر تنوع فرهنگی، مذهبی و قومی کشور خواهد شد. جدا از تفاوت های موجود و اثرات آن، برخورداری یا عدم برخورداری متضمن شرایطی می باشد که روند آتی و حرکت بسمت توسعه را در مناطق کم برخورداری بر مراتب مشکل تر از گذشته خواهد نمود.

بهم خوردن تعادل در سازمان فضایی کشور در هر سه بخش جمعیت، فعالیت (عملکرد) و سکونتگاه ها قابل رصد می باشد. بر این اساس مشاهده میشود که حاشیه های شرقی زاگرس، دامنه های البرز و قسمت های ساحلی (که در برگیرنده تهران

نیز هست)، بر اساس سیاست هاو برنامه های گذشته و بخشی نیز بخاطر قابلیت های طبیعی، قسمت عمده ای از فعالیت، جمعیت و سکونتگاه های را در خود جای داده است. بهم خوردن تعادل عملکردی باعث بهم خوردن تعادل جمعیتی و به دنبال آن اغتشاش و ناهنجاری در نظام فضایی سکونتگاه ها شده است." در سال ۱۳۹۰ بالاترین نرخ بیکاری در استان های کهگیلویه و بویر احمد و البرز به ترتیب با ۱۶ و ۱۵/۶ درصد بوده است" (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰) که این میزان ۲/۳ تا ۲/۷ برابر استان های کرمان و همدان با ۵/۹ و ۶/۷ درصد (پایین ترین نرخ) بوده است.

متوسط سرانه مالیات بر ارزش افزوده دریافتی استان ها در سال ۱۳۹۱ برابر با ۴۳۰ هزار ریال می باشد که استان های تهران، مرکزی و قزوین از بالاترین و استان های گلستان، لرستان و خراسان شمالی از پایین ترین نرخ برخوردارند. نسبت بالاترین و پایین ترین استان ها در این شاخص (تهران و گلستان) به ۱۴/۷ برابر می رسد.

میانگین درآمد سرانه بدون نفت استان های سراسر کشور در سال ۱۳۹۱ معادل ۸۵ میلیون ریال بوده است. (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۲). استان بوشهر و تهران با ۲۲۲ و ۱۴۴ ریال بیشترین و استان سیستان و بلوچستان با ۳۹ و ۴۲ میلیون ریال کمترین میزان را به خود اختصاص داده اند. این شکاف نسبت ۵/۶ برابری را نشان می دهد.

در بعد اجتماعی در حالیکه نرخ با سوادگی در کشور ۸۵ درصد است (بیشترین نرخ در سال ۱۳۹۰ به استان های تهران و البرز با ۹۱ درصد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰)؛ پایین ترین نرخ نیز به استانهای سیستان و بلوچستان و کردستان با ۷۲ و ۷۵ درصد تعلق دارد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰). که فاصله نسبت به ۲۰ درصد می رسد. این فاصله در برخورداریهای شهر و روستایی شکاف بیشتری را نشان می دهد. چنانکه فاصله با سوادگی در مناطق روستایی سیستان و بلوچستان به کمتر از ۶۵ درصد و در کردستان به کمتر از ۷۰ درصد می رسد.

مهمتر از همه در حالی که در سال ۱۳۹۰ شاخص توسعه استان در ایران، ۷۴۲٪ بوده است. بالاترین شاخص توسعه استان در همین سال به استانهای تهران و یزد (۸۲۱٪ و ۷۷۷٪) و توسعه نیافته ترین استانها از نظر شاخص مذکور به ترتیب سیستان و بلوچستان و کردستان (۵۹۸٪ و ۶۴۴٪) می باشند؛ فاصله شاخص معادل ۲۲۳٪ و در حد بسیار فاحشی می باشد. (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۵). در سال ۱۳۹۰، شاخص رفاه اجتماعی روستایی در بالاترین سطح (استان مازندران)، ۲۳/۶ میلیون ریال و در پایین ترین سطح سیستان و بلوچستان، ۷/۸ میلیون ریال می باشد که نسبت ۳ برابری را نشان می دهد. همچنین بالاترین میزان شاخص رفاه اجتماعی شهری به استان تهران با ۳۳/۲ میلیون ریال و پایین ترین میزان آن به استان سیستان و بلوچستان با (۱۴ میلیون ریال) تعلق دارد که نسبت برخوردارترین استان به محرومترین آن، ۲/۳ برابر می باشد.

- سند چشم انداز و توسعه و تعادل منطقه ای: بند ۱۹ سیاستهای کلی چشم انداز جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان "آمایش سرزمین" مبتنی بر اصولی به شرح زیر است: "۱- کارآیی و بازدهی اقتصاد، ۲- وحدت و یکپارچگی سرزمین، ۳- گسترش عدالت اجتماعی و تعادلهای منطقه ای، ۴- رفع محرومیتها خصوصاً در مناطق روستایی کشور" (سازمان مدیریت، ۱۳۸۲)

- بند ۲۴ از سیاستهای کلی چشم انداز تحت عنوان تحقق رشد اقتصادی پیوسته، با ثبات و پرشتاب متناسب با اهداف چشم انداز متضمن: "ایجاد اشتغال مولد و کاهش بیکاری و بند ۳۶ متضمن کاهش برای دستیابی به اقتصاد متنوع می باشد.

- بند ۳۸ تحت عنوان تامین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولیدات داخلی و بند ۳۹ با عنوان مهار تورم و افزایش قدرت خرید گروه های کم درآمد و محروم مستضعف و کاهش فاصله بین دهک های بالا و پایین درآمدی جامعه و اجرای سیاستهای مناسب" (سازمان مدیریت، ۱۳۸۲)، از جمله بندهایی هستند که به موضوع توسعه و تعادل های منطقه ای پرداخته است.

- سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی (مرتبط با توسعه و تعادل منطقه ای): در مقدمه سیاستهای ابلاغی "تحقق آرمانها و اصول قانون اساسی و سند چشم انداز، اقتصاد متکی به دانش و فناوری و عدالت بنیان، درون زا و برون گرا، پویا و پیشرو بعنوان هدف این سیاستها تصریح شده است که با تاملی بیشتر مواردی "همچون تحقق آرمانها و اصول قانون اساسی و اقتصاد عدالت بنیان" بصورت مستقیم در راستای توسعه منطقه ای و آمایش قرار دارد. همچنین بند دو این سیاستها تحت عنوان "محور قرار دادن رشد بهره وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمند سازی نیروی کار، تقویت رقابت پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت

بین مناطق و استانها و به کار گیری ظرفیت و قابلیت های متنوع در جغرافیای مزیت های مناطق کشور" بصورت مستقیم و بندهای ۴ و ۵ بصورت غیر مستقیم در راستای اصول آمایش و توسعه منطقه ای قابل تغییر هستند" (www.leader.ir/fa/content/۱۱۴۸۰).

چالش های اساسی

با بررسی مطالعات انجام شده در کشور ونیز تجارب سایر کشور ها می توان چالش های اساسی پیش و رو در حوزه آمایش سرزمین و توسعه منطقه ای را به شرح زیر عنوان کرد:

- ۱- توسعه نیافتگی مناطق حاشیه ای و مرزی کشور
- ۲- خروج سرمایه های منطقه ای (مالی و انسانی) از مناطق کمتر توسعه یافته
- ۳- وجود شکاف عمیق از لحاظ سازمان فضایی میان پهنه شرق و غرب کشور
- ۴- وجود پدیده ماکرو سفالی یا نخست سری و عدم تعادل میان کلانشهر تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور
- ۵- عدم تعادل میان کلان شهرهای منطقه ای و سایر مراکز استانها
- ۶- عدم تعادل میان شهر و روستاهای کشور
- ۷- بارگذاری جمعیت و فعالیت مازاد بر توان تحمل و محیط زیست در بخش های خاص از کشور و استفاده ایزاری در بخش های دیگر
- ۸- عدم تعادل میان ساحل جنوب و شمال کشور علی رغم فرصت بسیار غنی در دریای عمان و خلیج فارس

سند برنامه ششم و توسعه و تعادل منطقه ای

با توجه به ماموریت های کلی آمایش سرزمین و توسعه منطقه ای در تامین عدالت فضایی - مناطق و ایجاد فرصت برابر و منصفانه، دسترسی همگانی به منابع، خدمات و دستاوردهای توسعه و نیز در راستای اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی و به منظور ایجاد تعادل و بهره مندی و برخورداری مناطق و استان ها از امکانات و ارتقای توانایی و انعطاف پذیری آنها در برابر انواع تهدیدات محیطی و خارجی می بایست مزیت های رقابتی در استانها ایجاد شده و از مزیت های نسبی آنها بطور بهینه بهره برداری گردد؛ سرمایه گذاری صنعتی در مناطق کمتر توسعه یافته ارتقاء یابد، پیوندهای قلمروهای مرزی با داخل کشور تقویت شود و در راستای نقش ملی و فرا ملی تعیین شده برای مناطق و استانهای کشور، نقش شهرهای میانی و کوچک تقویت شده است و همچنین از کلانشهرها با حفظ نقش سیاست گذاری ملی آنها تمرکز زدایی گردد.

بر اساس مستندات برنامه راهبردی ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه ای ۵ هدف کلی، ۴۴ راهبرد دستیابی به اهداف کلی ۱۳۹۵، ۴۲ سیاست و ۴۶ اقدام اساسی تدوین شده است. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۹۵) بر این اساس به تحلیل اهداف کل در نظر گرفته شده و راهبردهای دستیابی به آنها می پردازیم.

ارتقای توانایی مناطق / استانها در دستیابی به اشتغال، درآمد و اقتصاد بهره ور، پایدار و انعطاف پذیر در برابر تهدیدات محیطی و خارجی

یکی از بزرگترین چالشهای موجود در پهنه جغرافیای توسعه ملی و منطقه ای، تفاوت در شاخص های کلان اقتصادی بخصوص متوسط درآمد سرانه استانها و نرخ اشتغال می باشد. اشتغال و درآمد بعنوان اولین شاخص برای سنجش برخورداری یا عدم برخورداری در مدیریت توسعه بسیار مهم و حیاتی می باشد. در واقع برنامه ها و سیاستهای توسعه ای ابتدا باید با زیربنای تامین درآمد پایدار و مکفی برای همه واجدین شرایط شروع شود و به شاخصهای مترقی تر برسد. هدف کلی فوق در راستای تعدیل نابرابریهای مذکور طراحی شده است برای دستیابی به هدف فوق سه راهبرد اساسی پیشنهاد شده است:

- ۱- ایجاد فرصت های برابر رشد در جهت نیل به تعادل منطقه ای



۲- ایجاد بستر مناسب برای توسعه درون زای هر منطقه

۳- هویت بخشی قانونی و حقوقی مناطق کشور

ارتقاء انسجام ملی و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای

مشکلات و نارساییهای هفت دهه برنامه ریزی در ایران ناشی از مشکلات ساختاری در حوزه هدف گذاری، نوع نگاه به برنامه ریزی و روشهای سنتی، مشکلات مربوط به مدیریت توسعه و بسیاری مسائل دیگر منجر به ایجاد قطب های رشد در بعضی مناطق و عقب ماندگی بعضی از مناطق دیگر و نیز تفاوت‌های اساسی در درون مناطق (شهری - روستایی) شده است. با توجه به سازمان قومی و فرهنگی کشور و نیز تفاوت‌های جغرافیایی و وجود زمینه های گسست فضایی، کاهش انسجام اجتماعی می تواند پیامد اساسی عدم تعادل ها باشد. بدیهی است که رفع محرومیتها و کاهش عدم تعادلها بخصوص در بستر تنوع و گوناگونی فرهنگی و قومی کشور باعث بهبود و ارتقاء انسجام ملی در راستای اهداف متعالی نظام خواهد شد. عدم تبیین این موضوع و عدم ایجاد یک نهضت فراگیر برای حل این مشکل منجر به ایجاد تنش های اجتماعی خواهد شد. در این راستا و برای تحقق هدف فوق راهبردهای اساسی بشرح زیر در برنامه ششم توسعه تدوین شده است:

۱- افزایش همگرایی و تقویت هویت ملی در طراحی و اجرای طرح های ملی و منطقه ای

۲- تعامل سازنده میان ارزش ها و مزیت های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت های فرهنگی، آموزشی و اقتصادی

۳- تجهیز منابع اعتباری دولتی و غیر دولتی برای ارتقاء شاخص های مناطق کمتر توسعه یافته

۴- تقویت قطب ها و کانون های توسعه با هدف تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی

۵- توسعه سرمایه گذاری صنعتی در مناطق کمتر توسعه یافته متناسب با مزیت های نسبی و رقابتی

۶- سازماندهی شبکه سکونتگاهی و فضاهای فعالیتی و زیستی

۷- توسعه و آبادانی نواحی مرزی و مکانهای خالی دارای مزیت

استفاده حداکثری از ظرفیتهای و مزیت های بهینه سرزمین و ایفای نقش موثر کشور در جهان بویژه منطقه آسیای جنوب غربی کشور ایران به استناد اطلاعات موجود از جمله غنی ترین مناطق جهان به لحاظ برخورداری از ذخایر طبیعی، اکولوژیکی، معدنی، فرهنگی و... می باشد. نکته مهم توزیع متناسب و مناسب این پتانسیلها در نقاط مختلف کشور است که البته با توجه نوع نگاه تک بعدی برنامه ریزان به آنها متاسفانه شاهد استفاده بهینه و متوازن و متناسب نیستیم و به همین علت عدم تعادل ها و شکاف بین مناطق بسیار برجسته می باشد برای رسیدن به هدف فوق تجهیز منطقی و عالمانه منابع طبیعی و نیروی انسانی همه مناطق ضروری می باشد اما این استفاده باید بر مبنای ظرفیت اکولوژیکی مناطق و با قابلیت پذیرش زیست محیطی باشد. مناطق مختلف کشور دارای مزیت های نسبی، رقابتی و قابل ایجاد هستند که ضمن کمک به رشد و شکوفایی خود مناطق، رسیدن به هدف فوق را محتمل تر خواهند نمود. در این راستا راهبردهای اساسی به شرح زیر پیشنهاد شده است:

۱- تعیین نقش ملی و فرا ملی برای مناطق و استانهای کشور بر اساس مزیت ها

۲- توسعه هسته های کلیدی استانها

۳- بستر سازی برای رونق بخشی برای اقتصاد دریا محور

۴- فراهم سازی زمینه ها و امکانات لازم برای ایفای نقش موثر کشور در حوزه ترازیت بین المللی

۵- توسعه کشاورزی با لحاظ محدودیت منابع آب

۶- بستر سازی و انجام تمهیدات لازم بمنظور رونق گردشگری در کشور

۷- تعامل موثر و سازنده با کشورهای جهان به ویژه همسایگان و گسترش همکاریهای بین المللی



تمرکز زدایی در نظام توسعه ملی و ارتقاء سرمایه های موجه توسعه مناطق

آنچه که در بسیاری از تحلیل های آسیب شناسی نظام برنامه ریزی ایران همواره بر آن تاکید شده است، آفت دیدگاه متمرکز و آمرانه در نظام برنامه ریزی و رویکرد ((از بالا به پایین)) وفقدان جایگاه مناسب برای مردم وسازمان های مردم نهاد بوده است. منطق سیاستگذاری ها و اجرای برنامه ها در کشور همواره مقید به دیدگاه های مرکز نشینان و اعمال یکسان آنها در تمامی مناطق و استانها بوده است.

در این فرآیند نه تنها به مردم بعنوان اصیلترین کنشگران فضا توجه نشده است، بلکه مدیریت محلی در سطح استانها و شهرستانها بکلی از چرخه برنامه ریزی و اجرا دور مانده و مهمتر از آن عدم توجه به ویژگیهای خاص مناطق می باشد؛ که در کنار عدم توجه به مدیریت های محلی و مردم، سبب عدم کارایی نظام برنامه ریزی شده است. بر این اساس ضروریست بمعنای واقعی و بشکل اجرایی بسمت برنامه ریزی مشارکتی و با حضور مردم، نخبگان ملی و محلی، مدیریت محلی و تشکل های مردم نهاد حرکت کنیم. در صورت اصلاح واقعی در این دیدگاه و حرکت بسمت برنامه ریزی متکثر وپویا شاهد تحول شگرفی در نتایج برنامه های توسعه ای خواهیم بود.

عمده ترین راهبردها برای تحقق هدف فوق بشرح زیر ارائه شده است:

- ۱- تعادل نظام درآمد- هزینه استانی و ملی
- ۲- انتظام بخشی رابطه دولت مرکزی، مدیریت ملی و مردم
- ۳- ارتقاء جایگاه توسعه منطقه ای در نظام برنامه ریزی و مدیریت توسعه کشور

یکپارچه سازی نظام برنامه ریزی و هماهنگی بین سیاستگذاری های منطقه ای و بخشی

نظام برنامه ریزی ایران در طول هفت دهه گذشته با آفت بخشی نگری وتمرکز گرایی شدید روبرو بوده است که نتیجه آن عملکرد گسسته بخش های مختلف وعدم وجود چشم انداز مشخص و روشن برای افق برنامه ها بوده است. این نگاه جزمی و آمرانه باعث غفلت از ویژگیهای محلی وبومی شده ودر کنار اعمال مدیریت های سلیقه ای کنشگران صاحب نفوذ منجر به چند پارگی سازمان فضایی وتوسعه ای کشور شده است. بنابراین تغییر این نگرش ضروری می باشد. البته یکپارچگی نظام برنامه ریزی نه بمعنای یکسان سازی برنامه های بخشی و منطقه ای و نه بمعنای اعمال سیاستهای یکسان برای همه بخش ها و مناطق، بلکه بمعنای ایجاد هماهنگی های دقیق و کارشناسی بین برنامه های ملی، منطقه ای و محلی و بین برنامه های کلان و بخشی برای توسعه مناطق، رفع یا کاهش محرومیتها، کاهش عدم تعادل های منطقه ای و در نتیجه تحقق توسعه پایدار برای کشور می باشد. نکته اساسی اینکه برنامه ریزی در راستای تحقق هدف فوق باید مبتنی بر قابلیت های محلی مناطق در چهار چوب برنامه های ملی باشد و در این چرخه تمایزات و اشتراکات منطقه ای و محلی بصورت تفصیلی مورد توجه قرار گیرد. برای تحقق هدف سه راهبرد اساسی پیشنهاد شده است:

- ۱- تدوین نظام یکپارچه برنامه ریزی و مدیریت توسعه سرزمین
- ۲- هماهنگ سازی، انتظام بخشی و کنترل اقدامات و فرآیند های توسعه ای بخش های مختلف اقتصادی
- ۳- بستر سازی برای ایجاد تعاملات بین منطقه ای و استانی

ارزیابی محتوایی سند

در بررسی سند برنامه ششم در خصوص موضوع " آمایش، توسعه و توازن منطقه ای " موارد زیر تحلیل خواهد شد:

- الف - تحلیلی از " تبیین سند برنامه ششم از عدم تعادل منطقه ای "
- ب- ارزیابی " سازگارهای ها در بحث تعادل منطقه ای "

الف) : تبیین سند برنامه ششم از عدم تعادل منطقه ای

۱- جنبه های مثبت:

سند برنامه ششم در فصل " آمایش، توسعه و توازن منطقه ای " تلاش کرده است برای لزوم توجه به شرایط عدم تعادل منطقه ای؛ تصویری از شکاف منطقه ای ارائه کند. برای این منظور سند از آمارهایی در خصوص چند شاخص کلان شامل، نرخ بیکاری، متوسط سرانه مالیات بر ارزش افزوده دریافتی، میانگین درآمد سرانه بدون نفت، نرخ باسوادی، شاخص توسعه انسانی و شاخص رفاه اجتماعی، استفاده کرده است.

از آنجاییکه سند برنامه ششم راهبردی می باشد، بهره گیری از شاخص های یاد شده کافی بنظر می رسد " نکته بسیار مهم آن است که در اینجا (سند برنامه) نباید انتظار داشت تا تصویری کامل و بسیار جزئی از ابعاد پدیده ارائه شود؛ بلکه انتظار بر آن است که شاخص های استفاده شود که توان و ظرفیت لازم برای انعکاس واقعیت ها را داشته باشد. (دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۵).

بنابراین چون سند برنامه توسعه، می بایست به اهداف، راهبردها و سیاست ها منتهی می شود. الزامی به استفاده از فهرست شاخص های جزئی نبوده و در مقابل استفاده از شاخص هایی گویا و توانمند برای شناخت پدیده و لو مختصر، کافی می باشد.

همچنین در بخش تبیین موضوع جدا از ترسیم شرایط عدم تعادل، به تشریح پیامدهای تداوم وضع موجود پرداخته شده است. بر این اساس؛ در صورت تداوم روند های فعلی و استمرار وضع موجود (شکاف منطقه ای موجود پیامد های ناگوار اجتماعی، اقتصادی امنیتی در پی خواهد داشت. و در بالاترین سطح منجر به ناپایداری توسعه ملی، تمرکز فعالیت های اقتصادی و افزایش واگرایی خواهد شد)). (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۵)

با توجه به اهمیت تبیین (یافتن علل و عوامل تعیین کننده در شکل گیری و بروز پدیده ها) در فراهم نمودن امکان تفکیک عوامل اصلی از عوامل فرعی و یا تفکیک عوامل موثر از عوامل حاشیه ای در پدیده بروز عدم تعادل های منطقه ای دو دسته عوامل مورد تاکید قرار گرفته اند: ۱- عوامل غیر ارادی شامل شرایط طبیعی ۲- عوامل ارادی شامل سیاست ها و برنامه های گذشته.

بر این اساس بنظر می رسد آن بخش از مشکلات و عدم تعادلهایی که ناشی از عوامل غیر ارادی (شرایط طبیعی) می باشد؛ عملاً از کنترل و مدیریت خارج بوده و ادامه آن اجتناب ناپذیر می باشد و تنها می توان به مدیریت بخشی از دلایل ایجاد عدم تعادلها که ناشی از عوامل ارادی می باشد؛ اقدام نمود. با توجه به توانهای متنوع طبیعی حتی در به ظاهر بدترین شرایط جغرافیایی، تذکر این نکته ضروریست که اولاً نمی توان صرفاً با تحمیل بار مازاد و یا غیر متناسب بر محیط های کمتر مناسب طبیعی، انتظار ایجاد شرایط مناسب اقتصادی را به انتظار نشست و ثانیاً دیدگاه تک بعدی که همه عوامل توسعه را در رشد اقتصادی ناشی از فعالیتهای تولیدی می داند؛ باید کنار گذاشت و به سایر توانها و پتانسیلهای محیطی مناطق بظاهر کم توان، مانند گردشگری مبتنی بر طبیعت، حفظ و احیاء ذخایر طبیعی (آب، خاک و ذخایر ژنتیکی گیاهی و جانوری)، آن مناطق توجه کرد.

ضمن آنکه در بخش اول که مربوط به عوامل ارادی ایجاد عدم تعادل می باشد؛ (بر خلاف تحلیلی سند)؛ صرفاً سیاست ایجاد قطب های رشد عامل قاطع نبوده است و طیفی از عوامل و سیاستهای هفت دهه برنامه ریزی و حتی زمینه های تاریخی قبل از آن در بروز این پدیده تاثیر گذار بوده است.

۲- غفلت های سند برنامه در تبیین پدیده

در بررسی بخش تبیین موضوع در سند شاهد ایراداتی بشرح زیر هستیم:

- توسعه منطقه ای (عدم تعادل منطقه ای) پدیده ای چند بعدی است که دارای وجوه مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و حتی سیاسی می باشد، بنابراین نباید دلایل شکل گیری آن به یک موضوع (سیاست قطب رشد) تقلیل یابد.



- تبیین سند از عوامل جغرافیایی صرفاً به جنبه های فیزیکی آن پرداخته است و روابط انسان و طبیعت و پیچیدگی های آن لحاظ نشده است. انسان بازیگر اصلی جغرافیای زمین می باشد.
- در تبیین علل ایجاد عدم تعادل های منطقه ای، نقش برنامه ریزی متمرکز و عدم حضور مردم و نهادهای محلی چندان مورد توجه قرار نگرفته است؛ در حالیکه یکی از عوامل اصلی شکست برنامه های توسعه عدم توجه عملی به مشارکت مردم و نهادهای مردم نهاد می باشد.
- از مهمترین انتقادهای وارده بر سند برنامه ششم در بحث آمایش توسعه و توازن منطقه ای رویکرد آن به موضوع سیاستگذاری برای توسعه منطقه ای است، " به استناد تبیین ارائه شده در سند و همچنین به استناد سیاست های مطرح شده در این حوزه، سند برنامه ششم رویکردی (یکپارچه نگر، از بالا به پایین و متمرکز) به موضوع دارد " (دفتر اقتصادی، ۱۳۹۵) با وجود اصل " به رسمیت شناختن تنوع " در برنامه های توسعه منطقه ای، در این سند تمام مناطق کشور از یک زاویه مد نظر قرار گرفته است، سیاست های یکپارچه و یکسان برای همه استان ها دیکته شده است و عملاً نشانه ای از انعکاس نظرات و دیدگاه های لایه های استانی در مطالب و محتوی سند وجود ندارد.
- " بر این اساس بهترین رویه برای حرکت بسمت توسعه منطقه ای (رو به پایین به بالا) منطقه گرایی خاص، بلند مدت بودن و تکثر عوامل " می باشد، این رویکرد بدلیل بنیان های اجتماعی و جمعی در رفتار اقتصادی را مد نظر دارد و از این منظر می توان آن را نگاهی نهاد گرایانه به توسعه منطقه ای قلمداد کرد " (Amin و 1998)
- مشکل اساسی دیگر، چالش روش و سازوکار تلفیق می باشد؛ ابعاد موضوع و نقش قاطع تعیین کننده آن و در نهایت اثر این فرآیند بر کل برنامه به اندازه کافی روشن نمی باشد.
- سند برنامه ششم با وجود استفاده از اطلاعات فراوان و مستند، امکان تبدیل آن اطلاعات به دانش و استفاده از این دانش تولیدی برای غلبه بر مشکلات را فراهم نموده است.
- در حالیکه مبارزه با پدیده عدم تعادل منطقه ای به شدت نیازمند و مستلزم حکمت های بر آمده از فهم تاریخی و تجارب بومی است، سند برنامه ششم و نظام برنامه ریزی توسعه در این خصوص مبهم است.

تحلیل محتوایی برنامه راهبردی سند برنامه ششم در حوزه " آمایش، توسعه و توازن منطقه ای "

۱- مقایسه اهداف کلی با چالش ها (الزامات) پیش رو در این حوزه

برای بررسی تناسب یا عدم تناسب چالش ها با اهداف جدول زیر شرح می شود.



جدول شماره ۴: مقایسه سازگاری اهداف و چالش های سند برنامه

اهداف کلی	چالش ها (الزامات)
۱- ارتقای توانایی مناطق / استانها، دستیابی به اشتغال، درآمد و اقتصاد بهره ور، پایدار و انعطاف پذیر	۱- توسعه نیافتگی مناطق حاشیه ای و مرزی کشور ۲- خروج سرمایه های منطقه ای از مناطق کمتر توسعه یافته ۳- عدم تعادل میان بهینه شرقی و غربی کشور
۲- ارتقای انسجام ملی و کاهش عدم تعادل های منطقه ای	۴- پدیده بزرگ سری یا نخست سری ۵- عدم تعادل میان شهرها و روستاها
۳- استفاده حداکثری از ظرفیت ها و مزیت های همه سرزمین	۶- بارگذاری جمعیت و فعالیت بیش از ظرفیت در بخش های از کشور و تبعات آن
۴- تمرکز زدایی در نظام توسعه ملی و ارتقای سرمایه های موجود توسعه مناطق	۷- عدم تعادل میان ساحل جنوبی و ساحل شمالی کشور
۵- یکپارچه سازی نظام برنامه ریزی و هماهنگی منطقه ای و بخشی	

ماخذ: اسناد برنامه ششم و بررسی نگارندگان

----- : سازگاری مستقیم و بدون واسطه

..... : سازگاری غیر مستقیم یا با واسطه

نتایج جدول بالا نشان می دهد که هدف اول بصورت مستقیم در راستای حل چالش اول وبصورت غیر مستقیم در راستای چالش های دوم و هفتم می باشد.

- هدف دوم بصورت مستقیم در راستای چالش اول، سوم و هفتم می باشد.

- هدف سوم بصورت غیر مستقیم در راستای چالش دوم می باشد.

- هدف چهارم بصورت مستقیم در راستای چالش چهارم می باشد.

- هدف پنجم بصورت مستقیم در راستای چالش پنجم و غیر مستقیم در راستای چالش چهارم و هفتم می باشد.

ج- سازگاری اهداف کلی و راهبردها

۱- هدف اول

جدول شماره ۳: ارزیابی سازگاری اهداف کلی اول و راهبرهای آن

اهداف کلی	راهبردها
۱- ارتقای توانایی مناطق / استانها در دستیابی به اشتغال، درآمد و اقتصاد و بهره ور، پایدار و انعطاف پذیر در برابر تهدیدات محیطی و خارجی	۱- ایجاد فرصت برابری رشد و در جهت نیل به تعادل منطقه ای ۲- ایجاد بستر مناسب برای توسعه درون زای هر منطقه ۳- هویت بخشی قانونی و حقوقی مناطق کشور

ماخذ: سند برنامه ششم

بنا به تعریف، راهبرد مسیر تحقق هدف است، بر این اساس و بررسی راهبردهای تعریف شده در صورت رعایت شرایط زیر، هدف مورد نظر محقق خواهد شد.

- ارتقای توانایی مناطق در دستیابی به اشتغال و درآمد نباید مشروط به برقراری فرصت های برابر رشد باشد.

- تعریف و تاسیس واحدهای حقوقی به عنوان منطقه، الزاماً منجر به ارتقای اشتغال و درآمد نخواهد بود.

۲- هدف دوم :

جدول شماره ۴: ارزیابی سازگاری - اهداف کلی دوم با رهیبردهای آن

هدف کلی	راهبردها
ارتقای انسجام ملی و کاهش عدم تعادل منطقه ای	۱- افزایش همگرایی و تقویت ملی ۲- تعامل سازنده میان ارزش ها و مزیت های مناطق گوناگون ۳- تجهیز منابع اعتباری دولتی و غیر دولتی برای ارتقاء شاخص های مناطق کمتر توسعه یافته ۴- تقویت قطب ها و کانون های توسعه با هدف تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی ۵- توسعه سرمایه گذاری صنعتی در مناطق کمتر توسعه یافته ۶- سازماندهی شبکه سکونتگاهی و فضاهای فعالیتی و زیستی ۷- توسعه و آبادانی نواحی مرزی و مکان های خالی دارای

ماخذ: سند برنامه ششم، ص ۱۱۲

در مجموع بنظر می رسد که در صورت اجرای راهبردهای توصیه شده می توان نسبت به ارتقای انسجام ملی و کاهش عدم تعادل های منطقه ای امیدوار بود چرا که راهبردهای سوم، چهارم، پنجم و هفتم بصورت مستقیم به امر تقویت بنیادهای اقتصادی و راهبر دوم در راستای تقویت بنیادهای اجتماعی و فرهنگی و راهبرد ششم در راستای ارتقاء انسجام فضایی و کالبدی در سطح ملی مطرح شده است.

در این خصوص توجه به چند نکته ضروریست: راهبرد اول بیشتر شبیه به یک هدف کلی می باشد تا یک راهبرد، اثر راهبرد دوم در تحقق هدف مورد نظر باید تبیین شود و مهمتر اینکه در خصوص راهبرد سوم باید دقت شود که آیا تجهیز منابع مالی به تنهایی کافی می باشد و آیا تجارب گذشته در این مورد موفق بوده است؟ و در خصوص راهبرد پنجم باید متذکر شد که اولاً تناسب های محیطی در خصوص رویکرد توسعه صنعتی باید لحاظ شود و ثانیاً نباید از سایر پتانسیلهای توسعه مانند کشاورزی، گردشگری، فرهنگی و خدمات غفلت نمود.

۳- هدف سوم:

جدول شماره ۵: ارزیابی سازگاری هدف کلی سوم با راهبردهای آن

هدف کلی	راهبردها
استفاده حداکثری از ظرفیت ها و مزیت های بهینه سرزمین و ایفای نقش موثر کشور در جهان بویژه در منطقه	۱- تعیین نقش ملی و فرا ملی برای مناطق و استان ها بر اساس مزیت ها ۲- توسعه هسته های کلیدی ۳- بستر سازی برای رونق بخشی اقتصاد دریا محور ۴- فراهم سازی زمینه ها و امکانات لازم برای ایفای نقش موثر کشور در حوزه ترانزیت بین الملل ۵- توسعه کشاورزی با لحاظ نمودن محدودیت منابع آب ۶- بستر سازی برای رونق گردشگری ۷- تعامل موثر و سازنده با سایر کشورها

ماخذ: سند برنامه ششم، ص ۱۱۲

هدف کلی فوق در واقع یکی از مسیر های اصلی دستیابی به تعادل منطقه ای می باشد. در این راستا همانطور که از محتوای هدف روشن است، مزیت های متنوع مناطق باید بستر دستیابی به هدف باشد و تاکید بر توسعه کشاورزی و گردشگری الزاماً ناقص این رسالت می باشد. نکته مثبت در این بخش تاکید بر هسته های کلیدی می باشد. تجربه هفت دهه برنامه ریزی جامع به خوبی گویای این واقعیت است که با توجه به محدودیت منابع و کثرت نیازها، باید با تدوین یک برنامه منسجم مبتنی بر هسته های کلیدی اقدام به اعمال سیاست های تعادل بخشی نمود.

۴- هدف چهارم:

جدول شماره ۶: ارزیابی سازگاری هدف چهارم با راهبردها

هدف کلی	راهبردها
تمرکز زدایی در نظام توسعه ملی و ارتقای سرمایه های موجد توسعه مناطق	۱- تعادل در نظام درآمد - هزینه استانی و ملی ۲- انتظام بخشی ر ابطه دولت مرکزی، مدیریت محلی و مردم ۳- ارتقاء جایگاه توسعه منطقه ای در نظام برنامه ریزی و مدیریت توسعه کشور

ماخذ: سند برنامه ششم،

تمرکز زدایی در نظام توسعه ملی مستلزم مجموعه فعالیتهای و برنامه های پیوسته و ریشه ای می باشد که باید در طول دوره های مختلف بلند مدت، میان مدت و کوتاه مدت در بستر اقدامات اصلاحی در حوزه های سرمایه گذاری، سازمان فضایی، نظام استقرار جمعیت و فعالیت و رویکرد های توسعه ای با مناطق اتفاق بیفتد. بنظر می رسد راهبردهای تعریف شده برای تحقق هدف فوق کلی بوده و همچنین کامل نمی باشند. بنابراین ضمن آنکه تقدم و تاخر در خصوص راهبرد دوم و سوم با هدف فوق مبهم می باشد؛ می توان در حالت معکوس هم آنرا تشریح نمود.

۵- هدف پنجم:

جدول شماره ۷: ارزیابی سازگاری هدف پنجم با راهبرد های آن

هدف کلی	راهبردها
یکپارچه سازی نظام برنامه ریزی و هماهنگی بین سیاستگذاری های منطقه ای و بخشی	۱- تدوین نظام یکپارچه و مدیریت توسعه زمین ۲- هماهنگ سازی، انتظام بخشی و کنترل اقدامات و فرآیندهای توسعه ای بخش های مختلف ۳- بستر سازی برای ایجاد تعاملات بین منطقه ای و استانی

ماخذ: سند برنامه ششم،

این هدف و راهبردهای آن ناظر بر سطحی از گسیختگی میان سیاست های بخشی و منطقه ای می باشد که یکی از عمده ترین مشکلات و نارساییهای برنامه های توسعه ای در کشور می باشد. بعنوان مثال اجرای یک پروژه در حوزه صنعت منوط به هماهنگی بین بخشهای، مختلف آب، برق، گاز، مسایل زیست محیطی، دسترسیها و بسیاری مسایل دیگر است که عملاً ایجاد هماهنگی برای تحقق آن طرح با دشواریهای فراوان مواجه بوده است و عملاً باعث به نتیجه نرسیدن بسیاری از اقدامات توسعه ای می شود. راهبرد سوم در صورتیکه در بخش سیاست ها و اقدامات اجرایی بصورت روشن و تدقیق شده، اجرا شود می تواند در این زمینه راهگشا باشد. ضمن آنکه هر سه راهبرد مطرح شده قابلیت جمع و تلخیص در یک راهبرد را دارند. نکته پایانی در این خصوص مشابهت اول این هدف با راهبردهای شماره ۱۹، شماره ۷، شماره ۱۱، و شماره ۲ (از پیش گفته شده) می باشد. در پایان یاد آوری می شود که این تحقیق می تواند در ارزیابی اقدامات اساسی نیز ادامه پیدا کند که به علت گستردگی موضوع مستلزم تحقیق جداگانه می باشد.

نتیجه گیری

توجه به سمت توسعه متوازن منطقه ای بعنوان یکی از چالش های اساسی پیش رو در فضای برنامه ریزی کشور هم بعنوان یک الزام و هم بعنوان یک خواست عمومی بخصوص برای مناطق کمتر توسعه یافته از جنبه های مثبت اسناد بالا دستی در یک دهه اخیر در قالب سند چشم انداز توسعه جمهوری اسلامی، سیاستهای اقتصاد مقاومتی و سند برنامه ششم توسعه می باشد. ارزیابی برنامه راهبردی ششم توسعه در بخش اهداف کلی و راهبردها حاکی از شناخت دقیق ابعاد مساله توسط تهیه کنندگان سند می باشد؛ کما اینکه در بخش تبیین مساله بخوبی شرایط عدم تعادلها تشریح و توصیف شده و اهداف ۵ گانه تعریف شده بصورت نسبی در صورت تحقق می تواند نسبت به توسعه مناطق کمتر برخوردار و کاهش عدم تعادلها و رفع چالش های هفت گانه مطرح شده، راهگشا باشد. البته مواردی از جمله ابهام در نقش مردم و سازمان های مردم نهاد، عدم تعریف جایگاه روشن و مشخص برنامه ریزان محلی، ابهام در ماهیت و کیفیت اجرای اقدامات اساسی، ابهام در سازوکار تلفیق بخش های



مختلف برنامه و تقدم و تاخر تعدادی از راهبردهای اساسی از نقاط ضعف این سند می باشد. در مجموع می توان امیدوار بود که با اجرای این برنامه گامی اساسی بسمت کاهش عدم تعادل ها برداشته شود. لازم به ذکر است توسعه و کاهش عدم تعادل ها در ایران پیش از هر چیز نیازمند داشتن الگوی بومی، متناسب با ارزش های جامعه، شرایط کشور، آرمان و اهداف کلان و سازگار با پارادایم توسعه پایدار است. همچنین نیاز مند نظام تدبیری در سطح حکمرانی است که به تصمیم سازی و تصمیم گیری صحیح مبادرت ورزد. در مرحله برنامه ریزی، تجربه جهانی نشانگر نیاز به حرکت به سمت برنامه های ارشادی، مشارکتی، مساله محور ولی جامع نگر، منعطف به آینده نگری می باشد.

توصیه های سیاسی

با بررسی متون و منابع علمی مرتبط با موضوع توسعه منطقه ای نکات کلیدی الزام آور برای برنامه های توسعه منطقه ای بصورت مشترک مورد تایید قرار گرفته اند، سیاست های منطقه ای باید سیاست های مبتنی بر طرف عرضه و نهاد گرا باشند، به آموزش مهارت و نوآوری ارتباطات متمرکز بوده تا عرضه - محور قلمداد شوند و همچنین مجموعه ای از تعادلهای توسعه ای، سازمان های اقتصادی و موسسات سیاسی مستقل را مد نظر قرار دهند. بدین ترتیب می توان با تشکیل مزیت های رقابتی شانس حضور در زنجیره ارزش اقتصاد را کسب نمود، بطور مشخص سیاست های توسعه منطقه ای باید:

- از نظر اجتماعی متضمن اشکال مختلف کارآفرین و اشتغال باشند.
 - بتوانند نهادهای منطقه را بسیج کرده و بنیان نهادی منطقه را گسترش دهند
 - باید یاد گیرنده و منعطف باشند
 - به تشکیل خوشه ها و تشکل های اقتصادی منطقه ای و محلی توجه کنند.
 - سیاست ها باید به شدت غیر متمرکز بوده و متضمن سازمان های مستقل باشند.
 - تشکیل و تقویت زنجیره ای از انجمن ها بجای تاکید بر افراد
 - نقش دولت باید تدارک منابع، میانجیگری بین نهاد های تمرکز زدایی، صیانت از نتایج جمعی و بالاتر از همه، تعیین ابعاد استراتژیک در چارچوب حکمرانی متکثر و سازمان های مستقل باشد.
 - راه حل های پیشنهادی متناسب با بسترهای متأثر از پدیده ها باشند.
 - تشویق اشکال میانی دولت ضروری است تا نهاد های منطقه ای تاثیر گذار شکل گیرند.
- و نهایتاً برای رسیدن به برنامه ای که توان تغییر معنادار در وضعیت تعادل منطقه ای داشته باشد. باید بطور مشخص بر " رویه پایین به بالا، منطقه گرایی، بلند مدت بودن و تکثر عوامل " تکیه کرد.

منابع و ماخذ

- زالی، نادر (۱۳۹۱). آسیب شناسی برنامه ریزی در ایران با پیشنهاد ماموریت محوری در سیاستگذاری های توسعه منطقه ای. *فصلنامه برنامه ریزی منطقه ای*، سال دوم، شماره ۶، تابستان ۱۳۹۱ صص ۸۹-۸۱.
- زیاری، کرامت الله (۱۳۸۸). اصول و روشهای برنامه ریزی منطقه ای. انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۵). برنامه ریزی در ایران و چشم انداز آینده آن. موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، تهران.
- نوبخت، محمد باقر و غلامی نتاج، سمیه (۱۳۹۰). کارکردهای الگوی توسعه. *فصلنامه راهبرد*، صص ۲۳۱-۲۱۳.
- خاندورزی، سید احسان (۱۳۸۹). ارزیابی شیوه برنامه نویسی توسعه در ایران. *فصلنامه برنامه و بودجه*، شماره ۱۱۰، صص ۱۲۹-۱۰۹۹.
- حسین زاده دلیر، کریم (۱۳۹۱). برنامه ریزی ناحیه ای. (چاپ یازدهم)، تهران، انتشارات سمت.
- صرافی، مظفر (۱۳۷۷). مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه ای. سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- وحیدی، منوچهر (۱۳۷۰). روند برنامه ریزی ناحیه ای در ایران و جایگاه قانونی آن. مجموعه مقالات کنفرانس طرح ریزی کالبدی، اصفهان.

- هادی ونوز، بهروز (۱۳۸۹). بررسی نظام برنامه ریزی اقتصادی در ایران ، دوره قبل از انقلاب اسلامی. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- توفیق، فیروز(۱۳۸۷). مروری بر تحول برنامه ریزی در چند کشور منتخب. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۲). برنامه ریزی توسعه. وزارت بازرگانی، معاونت برنامه ریزی و بررسی های اقتصادی، تهران.
- فقیه نصیر، مرجان و همکاران (۱۳۸۸). برنامه ریزی توسعه، مبانی و مفاهیم، مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران، موسسه مطالعات و پژوهش راهبردی، تهران.
- شبکه تحلیلگران تکنولوژی (۱۳۸۷). آسیب شناسی برنامه های توسعه، مرکز پژوهش های مجلس، تهران
- تشکینی، احمد و شفیعی، افسانه (۱۳۸۷). تجربه برنامه ریزی در کشور ایران. وزارت بازرگانی، معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی تهران.
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۸۸). بررسی تطبیقی نظام برنامه ریزی توسعه در ایران و چند کشور منتخب. معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی، وزارت بازرگانی، تهران.
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۹). ارزیابی کلی برنامه های توسعه بعد از انقلاب. مرکز پژوهش های مجلس، تهران
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۹۰). مجموعه مطالعات تدوین الگوی مطلوب برنامه برای ایران. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- سیف الدینی، فرانک (۱۳۸۹). چالش ها و موانع برنامه ریزی توسعه منطقه ای در ایران. مجله پژوهش های جغرافیایی انسانی، شماره ۷۳، پاییز، صص ۸۹-۸۳
- زیاری، کرامت الله و محمدی، علیرضا (۱۳۹۵). آسیب شناسی وضع موجود و ارائه الگوی مطلوب مدیریت توسعه منطقه- ای در ایران. مجله پژوهش های جغرافیایی انسانی.
- معاونت برنامه ریزی بانک مرکزی، گزارش های ادواری.
- مرکز آمار ایران، گزارش های ادواری شاخص های کلان اقتصادی کشور.
- لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۷). مسیر تحول برنامه های آمایش سرزمین در برنامه های قبل و بعد از انقلاب.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۲). سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی. تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۵ و ۱۳۹۰). نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، تهران.
- Rappert B.,(1999): Rationalising the future?Foresight in science and thecnology policyCo- ordination , futures, vol 31.
- .Amin,Ash (1998) an Institutional perspective On Regional economic development ,Economic Geography Research Group seminar on Institutions and Governance , Department of Geography UCL , London , July , 1998 .
- .www. Leader.ir /fa/ coh tent/11480
- .Myers,Dowell,(2000), Constructing the future in planning university of Southern California ,paper for thcoming in the Journal of planning Education and researech.