

چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران

فرانک سیف‌الدینی* - دانشیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران
موسی پناهنده‌خواه - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۱۳۸۸/۷/۱۴ تأیید نهایی: ۱۳۸۹/۲/۱۵

چکیده

از زمان پیدایش تفکر برنامه‌ریزی، یعنی اوایل قرن چهاردهم هجری شمسی با روی کارآمدن رضاشاه تاکنون برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در کشور همواره مطرح بوده است. این نکته مهم که در طول برنامه‌های عمرانی کشور قابل نقد و بررسی است، در مدت زمان نزدیک به نیم قرن مسیر پرفراز و نشیبی را بدون تحول و تکامل مثبت سپری کرده است. به رغم این سابقه طولانی، نتایج مورد انتظار یعنی توسعه متعادل منطقه‌ای در کشور حاصل نشده است. به نظر می‌رسد نظام برنامه‌ریزی تمرکزگرای بخشی‌نگر هرگز نتوانسته است توسعه‌ای همگون با مزیت‌ها و تنگناهای مناطق را محقق سازد و بی‌تعدالی در توسعه منطقه‌ای کشور پیامد آن بوده است. این مقاله با هدف بررسی موانع توسعه منطقه‌ای در ایران در دو مقطع زمانی قبل و بعد از انقلاب تدوین شده است. روش تحقیق در این مقاله توصیفی - تحلیلی است. در وهله اول تمامی منابع و اسناد اولیه و ثانویه مرتبط با برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای گردآوری و مرور گردید و سپس با استنتاج مهم‌ترین متون به بررسی و تحلیل مطالب گردآوری شده هم‌سو با هدف مقاله پرداخته شده است. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که اصلی‌ترین مانع توسعه منطقه‌ای در کشور به نظام برنامه‌ریزی آن برمی‌گردد. تمرکزگرایی، بخشی‌نگری، فقدان فرهنگ برنامه‌ریزی در سطوح مدیریتی، فقدان بسترهای قانونی، وابستگی به درآمدهای نفتی، نقصان منابع داده و اطلاعات، ضعف برنامه‌ها و کمبود نیروی متخصص در نظام برنامه‌ریزی از جمله ویژگی‌های این نظام برنامه‌ریزی بوده است. به علاوه، فقدان رویکرد حکمروایی خوب شهری و همچنین عدم درک و یا درک ضعیف از اهمیت و ضرورت آن در برقراری نظام مطلوب مدیریت و برنامه‌ریزی، این کمبودها را تشدید کرده است.

کلیدواژه‌ها: موانع توسعه منطقه‌ای، نظام برنامه‌ریزی، تمرکزگرایی، بخشی‌نگری، ایران.

مقدمه

از زمان پیدایش تفکر برنامه‌ریزی، یعنی اوایل قرن چهاردهم هجری شمسی با روی کارآمدن رضاشاه، تا کنون برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در کشور همواره مطرح بوده است. این نکته مهم که در طول برنامه‌های عمرانی کشور قابل نقد و بررسی است، در مدت زمان نزدیک به نیم قرن مسیر پرفراز و نشیبی را بدون تحول و تکامل مثبت سپری

کرده است. در واقع موضوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای تحت تأثیر مقتضیات سیاسی و اقتصادی و اجتماعی کشور، مرتباً دچار تحول و تغییر شده و در این میان گاه به عنوان ابزاری برای سرمایه‌گذاری در مناطق توسعه‌نیافته، گاه به عنوان ابزاری برای تمرکز سرمایه‌گذاری در مناطق مستعد، زمانی برای منطقه‌ای کردن برنامه‌های بخشی، و زمانی هم به صورت برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای و مانند اینها مورد استفاده بوده است. نوسان در مفهوم و کارکرد برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران ریشه در موانع ساختاری کشور - چه در دوران قبل و چه بعد از انقلاب - دارد. ساختار تمرکزگرایی روزافزون و تسلط رویه برنامه‌ریزی از بالا به پایین، رویکرد بخشی در برنامه‌ریزی‌ها، ابهام در جایگاه قانونی و ضمانت اجرایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، عدم اعتقاد به برنامه‌ریزی و فقدان فرهنگ برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری در سطوح مختلف مدیریت کشور، نبود بسترهای لازم و مطلوب به‌منظور جلب مشارکت مردم و بخش خصوصی و نظایر اینها از جمله موانع اساسی در راه تکامل برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران بوده است. هدف این مقاله بررسی موانع توسعه منطقه‌ای در ایران است.

روش تحقیق

هدف تحقیق، بررسی عوامل و موانع مؤثر بر فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران است. از این رو روش تحقیق از نوع توصیفی - تحلیلی است. این تحقیق با هدف پاسخگویی به این پرسش‌ها صورت گرفته است:

۱. روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران چگونه بوده است؟
 ۲. انواع برنامه‌های توسعه منطقه‌ای در ایران شامل چه نوع اقداماتی بوده است؟
 ۳. مهم‌ترین مشکلات و موانع توسعه منطقه‌ای در ایران چیست؟
- در این زمینه، مجموعه اقدامات توسعه منطقه‌ای در قالب برنامه‌های عمرانی و توسعه اقتصادی و اجتماعی در دو مقطع قبل و بعد از انقلاب اسلامی براساس دو معیار مفهوم‌شناسی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و نظام مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح ملی و منطقه‌ای و معرف‌های مربوط به آن مورد بررسی قرار گرفت. همچنین در ادامه تحقیق، تمامی اطلاعات و داده‌های ثانویه با استفاده از یافته‌ها و تحقیقات انجام شده قبلی در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران جمع‌آوری و طبقه‌بندی شدند و در فرایند ارزیابی مورد استفاده قرار گرفتند. در جدول ۱ معیارها و معرف‌های ارزیابی موانع توسعه منطقه‌ای در ایران که ملاک بررسی و تحلیل مقاله‌اند، آورده شده‌اند.

جدول ۱. معیارها و معرف‌های ارزیابی موانع توسعه منطقه‌ای در ایران

معرف	معیار
۱-۱- حدود جغرافیایی منطقه	۱- مفهوم‌شناسی برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۲-۱- اهداف و رویکردهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای	
۱-۲- ساختار نظام برنامه‌ریزی	۲- نظام مدیریت و برنامه‌ریزی در سطح ملی و منطقه‌ای
۲-۲- فرهنگ مدیریتی در سطح مدیران	
۳-۲- نیروی متخصص و کارشناسی	
۴-۲- وابستگی به درآمدهای نفتی	
۵-۲- کمیت و کیفیت داده‌ها و اطلاعات	
۶-۲- موقعیت سطح منطقه در سطوح برنامه‌ریزی کشور	
۷-۲- جایگاه قانونی برنامه‌ریزی منطقه‌ای	

تاریخچه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران برنامه‌ریزی منطقه‌ای - قبل از انقلاب اسلامی

توجه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران تقریباً هم‌زمان با شروع آن در فرانسه و بعد از جنگ دوم جهانی و تقریباً با اهدافی مشابه اهداف اولیه کشور مذکور آغاز می‌گردد و نخستین گام در این خصوص تأسیس شورای عالی اقتصاد در سال ۱۳۱۶ است (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی، ۱۳۸۱، ۱۲۹). در ۱۱ فروردین ۱۳۱۶ هیئت وزیران بنا به پیشنهاد اداره کل تجارت، تأسیس شورای اقتصادی را تصویب می‌کند که از وظایف آن «طرح نقشه‌های اقتصادی و ارائه طریق برای اجرای آنهاست». (توفیق، ۱۳۸۵، ۲۳). در دوم شهریور ۱۳۲۷ اداره‌ای به نام اداره کل برنامه از طرف هیئت دولت به ریاست مشرف نفیسی تأسیس شد که وظیفه آن عبارت بود از تهیه برنامه تفصیلی ۷ ساله برای تقدیم به دولت. این اداره بعداً سازمان موقت برنامه نامیده شد که تا زمان تأسیس سازمان برنامه دایر بود (ابتهاج، ۱۳۷۱، ۳۲۶).

می‌توان گفت که فکر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور ما از سال ۱۳۲۷، یعنی شروع اولین برنامه عمرانی، مطرح شد و طی برنامه‌های عمرانی بعدی به تدریج در مفهوم و کارکرد دچار تحول شد، تا اینکه در برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب در شکل طرح جامع سرزمین یا آمایش سرزمین و پس از انقلاب نیز در برنامه اول توسعه تحت عنوان سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت مطرح گردید و در برنامه‌های دوم و سوم توسعه، به شکل جامع‌تری پی گرفته شد. نخستین اقدام مهم در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهیه برنامه عمران دشت مغان در استان اردبیل است که در سال ۱۳۳۲، یعنی در دوران برنامه عمرانی اول کشور (۱۳۳۳-۱۳۲۷) به اجرا گذاشته شد (توفیق، ۱۳۸۵، ۳۸۱). در واقع برنامه اول مجموعه‌ای از پروژه‌ها و طرح‌های ارزیابی شده در زمینه کشاورزی، صنایع و اکتشافات و بهره‌برداری از معادن، امور بهداشتی و آموزش و پرورش و مانند اینها بود (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی، ۱۳۸۱، ۳۰).

در برنامه دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴) برنامه‌ریزی منطقه‌ای مجدداً به عنوان ابزاری برای توسعه مناطق عقب‌افتاده ولی مستعد مطرح گردید و به این منظور خوزستان که به علت منابع آب فراوان ظرفیت تولیدی فراوانی داشت، انتخاب شد و سازمانی برای عمران خوزستان با اختیارات کامل مالی و اداری و اجرایی تأسیس گردید (وحیدی، ۱۳۷۰، ۲۷۰). تجربیات حاصل از تهیه، تدوین و اجرای برنامه دوم عمرانی کشور، تغییراتی را در تشکیلات سازمان برنامه و بودجه ایجاد کرد. تشکیلاتی که برای سازمان برنامه در سال ۱۳۳۹ دیده می‌شود، با تشکیلات سازمان برنامه در برنامه اول بسیار متفاوت است. در تشکیلات ۱۳۳۹ که به کمک کارشناسان خارجی تهیه شد، رئیس سازمان برنامه در حد مشاور وزیر و قائم مقام نخست‌وزیر در سازمان برنامه ارتقا یافت و دفاتر متعددی در آن، که بیشتر نقش اجرایی داشتند، پیش‌بینی گردید (نواب‌پور، ۱۳۷۸، ۲۹۰).

به‌طور کلی در طی اولین و دومین برنامه هفت‌ساله تعدادی از سازمان‌های ویژه عمران ناحیه‌ای پدید آمد تا از طریق طرح‌های متمرکز و جامع سرمایه‌گذاری، به توسعه نواحی عقب مانده پرداز (حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۰، ۲۰۳). در اوایل برنامه سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱) با تفکیک برنامه‌های عمرانی خوزستان و تفویض هر بخش از فعالیت‌ها به وزارتخانه‌های ذی‌ربط، هماهنگی این فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها دستخوش اختلال و نابسامانی شد و در نتیجه آهنگ رشد منطقه به‌طور محسوسی کاهش یافت (وحیدی، ۲۷۰، ۱۳۷۰).

تا برنامه سوم، برنامه‌ریزی منطقه‌ای اصولاً هیچ‌گونه جایگاه قانونی خاص در ایران نداشت و معمولاً اقدامات منطقه‌ای با استفاده از اختیارات هیئت عالی و عامل برنامه و در محدوده اختیارات ناشی از قوانین برنامه‌های عمرانی پیش‌بینی و به مرحله اجرا گذاشته می‌شد. علاوه بر آن، چون فلسفه برنامه‌ریزی منطقه‌ای بیشتر بر پایه تمرکز سرمایه‌گذاری در مناطق عقب‌مانده استوار بود، تا برنامه سوم به بعد توسعه شهری برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ارتباط برنامه‌ریزی شهری با آن هیچ‌گونه توجهی مبذول نشده بود. در برنامه سوم برای اولین بار برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ماده ۱۷ قانون برنامه، البته به صورتی ناقص، جایگاه تقریباً مستقلی پیدا کرد و این بار هدف از پیش‌بینی این ماده بیشتر تأکید بر جنبه‌های تمرکززدایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای بود. در ماده ۱۷ قانون برنامه آمده بود که برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل با توجه به نظر استانداران و فرمانداران کل تهیه می‌شود و هر سال طرح‌هایی از قبیل راه‌های فرعی، آموزشگاه‌ها، درمانگاه‌ها، امور اجتماعی شهرها و روستاها و آبیاری و کشاورزی که اجرای آنها در محل بدون احتیاج به نظرخواهی از مرکز امکان‌پذیر باشد، پس از تصویب به استانداران و فرمانداران کل ابلاغ خواهد شد تا طبق مقررات سازمان برنامه به اجرا درآوردند (همان، ۲۷۱).

بنابراین در برنامه سوم توجه بیشتری به منطقه‌ای کردن برنامه ملی شد و لزوم توجه به دیدگاه‌های استانداران و تجهیز آنها با کارشناسان سازمان برنامه تصریح گردید (صرافی، ۱۳۷۷، ۷۴). طی این برنامه سازمان برنامه دوایر فنی در مراکز استان‌ها تأسیس کرد که به مقامات استان در شناخت نیازهای ناحیه‌ای، تهیه گزارش‌ها، پروژه‌های برنامه و اجرای برنامه‌های استانی کمک کند. با این حال این ادارات فاقد هر گونه تصمیم‌گیری بودند (حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۰، ۲۰۴). بدین ترتیب نقش اجرایی سازمان برنامه به دستگاه‌های اجرایی واگذار گردید و وظیفه تنظیم بودجه و نظارت بر اجرای برنامه از وظایف سازمان محسوب گشت (نواب‌پور، ۲۹۱، ۱۳۷۸).

طی برنامه چهارم اقدامات نسبتاً مؤثری در جهت تمرکززدایی اداری و سازمانی انجام گرفت و مقامات استانی اختیارات نسبتاً مناسبی یافتند (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی ...، ۱۳۸۱، ۳۶).

در برنامه چهارم عمرانی (۵۱-۱۳۴۶) ماده ۱۷ قانون برنامه عمرانی سوم با تأکید بیشتر بر بُعد مشارکت مسئولان محلی از جمله نمایندگان مناطق در مجلس، به عنوان ماده ۱۷ مجدداً پیش‌بینی شد و برای ایجاد ضمانت اجرایی، سازمان برنامه مکلف گردید که در سه ماه اول هر سال برنامه‌های استانی مربوط به همان سال را تهیه و به مجلسین ارسال کند. علاوه بر آن، در فصول اعتبارات مصوب برنامه چهارم، برای اولین بار فصلی مستقل تحت عنوان عمران ناحیه‌ای پیش‌بینی شد. همچنین برای پیگیری و هماهنگی فعالیت‌های مناطق، دفتری به همین عنوان در سازمان برنامه تأسیس شد؛ و در این برنامه بود که فکر تهیه برنامه‌های جامع منطقه‌ای شامل ابعاد گوناگون از قبیل سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته، عدم تمرکز و مشارکت مقامات محلی به‌طور یکجا، مطرح شد (وحیدی، ۱۳۷۰، ۲۷۲).

در اواخر سال ۱۳۴۹ ارزیابی اساسی از برنامه‌های منطقه‌ای گذشته به عمل آمد و به تدابیر جدیدی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای انجامید که به‌طور عمده شامل این موارد است:

۱. برای کاهش موارد برخورد بین وزارتخانه‌ها و استان‌ها که مانع عمده‌ای در برابر پیشرفت طرح‌های استانی به‌شمار می‌رفت، کشور به یازده منطقه برنامه‌ریزی که وسیع‌تر از استان بود و بین آنها تا حدودی هماهنگی

طبیعی و اجتماعی وجود داشت، تقسیم گردید. طرح‌هایی که قرار بود هر وزارتخانه در هر یک از این مناطق یازده‌گانه به اجرا درآورد، در یک مجموعه جمع‌آوری گردید و برای اولین بار مؤلفه مفهوم منطقه‌ای کردن برنامه‌های بخش‌ها به فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای وارد شد.

۲. چون مطالعات به طور پراکنده و به‌وسیله مشاوران متفاوت با شرح وظایف گوناگون به عمل می‌آمد، لذا از یک سو نتایج مطالعات با یکدیگر قابل مقایسه و تلفیق نبودند؛ و از طرف دیگر اولویت‌های پیشنهادی بدون در نظر گرفتن ویژگی‌های سایر مناطق مطرح می‌شد که ممکن بود پیشنهادهای مذکور در منطقه‌ای دارای اولویت بود ولی در سطح ملی اولویت نداشت. به این ترتیب مطالعات همه مناطق یازده‌گانه نام‌برده با شرح خدمات یکسان آغاز شد. این مطالعات به طرح بتل^۱ معروف شد.

۳. طرحی برای تأسیس دفاتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای تهیه شد و در مرحله اول دفاتر نام‌برده در یازده منطقه تعیین شده قبلی به منظور همکاری و ایجاد هماهنگی در مطالعات جامع منطقه‌ای و تهیه برنامه‌های منطقه‌ای تشکیل شد (همان، ۲۷۳).

در عمل مطالعه دو میلیون دلاری شرکت مشاور بتل با طرح‌های بخشی خوانایی نداشت و به همین دلیل هر کدام به راه خود رفت. در آن زمان برنامه‌های بخشی مورد قبول قرار گرفت و مطالعات و پروژه‌های ناحیه‌ای مصوب به کناری گذاشته شد. تقسیم کشور به یازده ناحیه رد شد، زیرا نواحی با تقسیمات سیاسی - اداری هماهنگی نداشتند (حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۰، ۲۰۶).

برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب (۱۳۵۶-۱۳۵۱)، نقطه عطفی در تاریخ برنامه‌ریزی ایران است. در این دوره علاوه بر افزایش گسترده اعتبارات عمرانی بر اثر افزایش قیمت نفت، تغییر ساختاری نیز در مکانیسم برنامه‌ریزی روی داد (حاج‌یوسفی، ۱۳۷۸، ۴۲۰). به‌طور کلی برنامه پنجم حرکتی بود به سوی برقراری نظام غیرمتمرکز عمرانی و فراهم کردن موجبات مشارکت بیشتر مقامات و مردم محلی در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی (همان، ۴۲۱).

در سال ۱۳۵۳ سازمان برنامه با شرکت ستیران به‌منظور تهیه مطالعات آمایش سرزمین در ایران اقدام به عقد قرارداد کرد. بر این اساس، لزوم توجه به تعادل‌های منطقه‌ای و ضرورت استفاده از برنامه‌ریزی‌های فضایی و توجه به سیاست‌گذاری‌های منطقه‌ای، از عواملی بود که منجر به تأسیس مرکز آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۳ گردید.

واقعیت این است که مجموعه برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، موفق به ایجاد تعادل منطقه‌ای نشدند و به تشدید نابرابری‌ها و قطبی شدن فضایی و بخشی دامن زدند. برنامه‌ریزی منطقه‌ای چه‌بسا هیچ‌گاه وجود نداشته و بیشتر سیاست‌گذاری منطقه‌ای و تا حدی منطقه‌ای کردن برنامه‌های ملی بوده است (صرافی، ۱۳۷۷، ۷۹). پیامد بارز برنامه‌های قبل از انقلاب اختلاف فاحش منطقه‌ای بود. طبق مطالعات بانک جهانی در ۱۳۵۵ در میان ۱۷ کشور برگزیده جهان از شمال و جنوب، برزیل و ایران بیشترین اختلاف منطقه‌ای با معیار سرانه تولید ناخالص منطقه (GRP) را داشته‌اند.

همچنین اختلاف درآمدی شهر و روستا از ۵/۵ برابر در سال ۱۳۴۸ به ۸ برابر در سال ۱۳۵۵ افزایش یافته بود. بر چنین زمینه‌ای پس از تغییر رژیم، یکی از اهداف مهم جمهوری اسلامی ایران که در اصل ۴۸ قانون اساسی تصریح شده، ایجاد تعادل منطقه‌ای است (همان، ۸۰).

برنامه‌ریزی منطقه‌ای پس از انقلاب اسلامی

اولین اقدام برای تدوین برنامه‌ریزی بلندمدت پس از انقلاب به تشکیل شورای عالی طرح‌های انقلاب در ابتدای سال ۱۳۵۸ برمی‌گردد که گزارش نهایی خود را در سال ۱۳۵۹ ارائه کرد و در فصل سوم آن به توزیع فضایی فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی (آمایش سرزمین) اختصاص داشت و سیاست‌های پیشنهادی با توجه به مناطق مختلف در فضای ملی مطرح شد که برتر از دیدگاه‌های بخشی - بودجه‌ای گذشته بود (صرافی، ۱۳۷۷، ۸۱). در این دوران نخستین برنامه منطقه‌ای در یکی دو سال نخست دهه ۱۳۶۰ به‌وسیله گروهی از کارشناسان بسیج شده از سوی سازمان برنامه و بودجه، برای بررسی امکانات توسعه حوزه آبخیز غرب هامون جازموریان تهیه شد (توفیق، ۱۳۸۵، ۴۰۱).

در سال ۱۳۶۱ اندیشه آمایش سرزمین مجدداً مطرح شد و نتیجه آن به‌صورت طرح پایه آمایش و تهیه تصویر فضایی کشور در برنامه بیست ساله تجلی کرد که به تهیه طرح پایه آمایش در سال ۱۳۶۲ منجر شد (وحیدی، ۱۳۷۰، ۲۷۰). دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای از سال ۱۳۶۲ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران را شروع کرد و در سال ۱۳۶۴ به تدوین چارچوب نظری توسعه استان‌ها و مقدمات تهیه طرح‌های آمایش استانی پرداخته است و بعدها خط‌مشی ملی و منطقه‌ای را از دیدگاه آمایش در برنامه دوم توسعه کشور مطرح ساخت. چندی بعد طرح جامع استانی به تدریج برای یکایک استان‌های کشور به‌وسیله سازمان برنامه و بودجه استان‌ها تهیه شد (صرافی، ۱۳۷۷، ۸۴). در سال ۷۲-۱۳۶۸ در روز برنامه‌ریزی، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. یکی از اهداف ده‌گانه برنامه، سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه اعلام شد (همان، ۸۶). به طور کلی در برنامه اول برنامه‌ریزی منطقه‌ای نسبت به برنامه‌های قبل، جایگاه ممتازتری یافت، به‌طوری که تبصره ۵ و ۶ قانون برنامه اول به این موضوع اختصاص یافت و به هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به مناطق محروم و توزیع متعادل آن در بین مناطق مختلف توجه شد (وحیدی، ۱۳۷۰، ۲۷۶).

برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۷۸-۱۳۷۴) در زیرمجموعه اهداف کلان آن به تحقق عدالت اجتماعی، خط و مشی‌های تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان‌ها و مناطق پایین‌تر از حد نصاب متوسط کشور، عنایت به مناطق محروم و محدودیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایشی مورد توجه و تأکید قرار گرفت. در این برنامه دولت موظف به اجرای سیاست تمرکززدایی، افزایش نقش استان‌ها و واگذاری کلیه طرح‌ها با ماهیت استانی به دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان برنامه و بودجه استان‌ها شد.

برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی را می‌توان یکی از برنامه‌های جامع به‌منظور فراهم ساختن بسترهای مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به حساب آورد. طی این برنامه موضوع تمرکززدایی اداری - سیاسی، کاهش تصدی‌گری دولت و تفویض اختیارات به مناطق (استان‌ها) با جدیتی بیش از برنامه‌های قبل

مطرح شد. از جمله نکات مثبت قانون برنامه سوم توسعه، تأکید بر اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌هاست. 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 طرح‌های توسعه و عمران سرزمین از سطوح ملی تا سطوح محلی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، 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.

تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، تشکیل خزانه معین استان به منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد - هزینه استانی و تشکیل ستاد درآمد و تجهیز منابع استان از جمله دیگر نکات قوت برنامه سوم در تقویت نقش مناطق (استان‌ها) در فرایند برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای محسوب می‌شود. بررسی کلی میزان موفقیت برنامه‌های بعد از انقلاب گویای این نکته است که اگرچه این برنامه‌ها هم‌سو با آرمان‌های انقلاب اسلامی سیر محتوایی مثبت داشته‌اند اما در واقع نتوانستند تا حد مطلوب و مناسبی بدین امر دست یابند؛ و مسائل و موانع توسعه متعادل منطقه‌ای همچنان به قوت خود باقی است.

موانع و مسائل توسعه منطقه‌ای در ایران

چالش 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 (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۰). 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 (همان، ۲۱). علاوه بر این، مفهوم منطقه و تعریف حدود جغرافیایی آن نیز در طول برنامه‌های توسعه با ابهام مواجه بوده است. با توجه به اهداف گوناگون برنامه‌های منطقه‌ای در ایران، منطقه گاه بنا به ضرورت و اجبار سیاسی مترادف با تقسیمات سیاسی کشور - یعنی استان و شهرستان - و زمانی بزرگ‌تر و گاه کوچک‌تر در نظر گرفته شده است. این در حالی است که طرح‌های فرادست نظیر آمایش سرزمین (ستیران) یا طرح کالبدی ملی (مصوب ۱۳۷۵) همواره منطقه را فراتر از تقسیمات سیاسی کشوری مورد توجه قرار داده‌اند. به‌طور کلی می‌توان گفت که یکی از چالش‌های اساسی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران فقدان درک یکسان از مفهوم منطقه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای است.

تمرکزگرایی سیاسی - اداری

بررسی نتایج حاصل از تجربه طولانی تهیه برنامه‌های منطقه در گذشته، نشان می‌دهد که به علت وجود سیستم برنامه‌ریزی مرکزی و تسلط برنامه‌ریزی کلان اقتصادی و برنامه‌ریزی بخشی (سکتورال) برنامه‌ریزی منطقه‌ای همواره تحت تأثیر برنامه‌های کلان و بخشی قرار داشته و در جهت آن هدایت می‌شده است (وحیدی، ۱۳۷۰، ۲۷۷). تلاش‌های انجام شده در این مسیر از تعیین قطب‌های توسعه، تهیه برنامه‌های لازم، ایجاد تشکیلات و قوانین مورد نیاز در برنامه توسعه و عمرانی قبل از انقلاب تا توجه به بودجه‌بندی استانی و تفویض اختیارات مالی و اداری به مناطق (که در زمان حاضر در قالب تشکیلات استانی در کشور مطرح است)، پیش رفته است. به عبارت دیگر، در طی زمان روند مناسبی در جهت تمرکززدایی از مرکز به انجام رسیده اما به لحاظ برخی از مشکلات از جمله عدم پیوند برنامه‌های اجرایی با سیاست‌گذاری‌های کلان، تشکیلات متمرکز و بخشی‌نگر اداری، منابع مالی متمرکز در کشور (اقتصاد وابسته به نفت) تا کنون توفیق کامل حاصل نشده است (مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی ... ۱۳۸۱، ۲). در برنامه اول عمرانی پس از انقلاب تلاش در جهت برنامه‌ریزی غیرمتمرکز بوده است. از این رو استان‌ها در مرحله اول برنامه‌ریزی در فرایند تهیه و تنظیم برنامه نقش فراوانی داشتند. لکن اسناد برنامه‌ای استان‌ها به علت ناهماهنگی، قابل تلفیق با برنامه‌های بخشی و کلان نبود و کوشش بسیار در توسعه طرح‌های خاص ناحیه‌ای به عمل آمد و یک نظام طرح‌های ملی و منطقه‌ای با اعتبارات بالا، اساس برنامه توسعه منطقه‌ای را در برنامه اول بعد از انقلاب تشکیل می‌داد (حاج‌یوسفی، ۱۳۷۸، ۴۱۰). در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴)، دولت موظف به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها گردید، اما به‌رغم همه تأکیدات قانون برنامه، آنچه واقعاً اتفاق افتاد، تسلط دیدگاه بخشی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای بود نه برنامه‌ریزی منطقه‌ای (عالمی، ۱۳۷۸، ۴۴۵).

بخشی‌نگری در برنامه‌ریزی‌ها

غلبه نظام برنامه‌ریزی و اجرایی بخشی و دیدگاه رشد اقتصادی در تهیه تمامی برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور طی ۵۰ سال گذشته مانعی بزرگ برای مشارکت برنامه‌های منطقه‌ای در روند تهیه برنامه‌ها بوده است (همان، ۴۴۵). در این نظام بخشی‌نگر، مناطق (استان‌ها) در تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه کشور مشارکت جدی و سازمان‌یافته ندارند. به همین دلیل برنامه‌های توسعه فارغ از توانمندی‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های مناطق کشور تهیه شده‌اند و بنابراین، برنامه‌های مذکور، نمی‌توانند متضمن توسعه و رشد برای کشور باشند (وزارت کشور، ۱۳۸۰، ۵).

در طی برنامه‌های قبل و به‌ویژه پس از انقلاب حرکت موازی دستگاه‌ها و نهادهای مسئول تهیه طرح‌های منطقه‌ای از جمله وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت کشور و نهادهایی که پس از انقلاب اسلامی شکل گرفتند چون بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، جهاد سازندگی و جز اینها از جمله عوامل ایجاد ناهماهنگی در فرایند یکپارچه، هماهنگ و هم‌سنگر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران بوده است (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۱). در موارد متعددی دوباره کاری و چندباره کاری در طرح‌های منطقه‌ای سطوح میانی و پایینی رخ داده، که اغلب نتایج حاصل به نقض و نفی یکدیگر انجامیده است. به نظر می‌رسد توجه صرف به منافع بخشی و دستگاهی عمده‌ترین عامل تشدید این چالش در دهه‌های گذشته بوده است (همان، ۲۲).

فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای

مهم‌ترین عامل عدم اجرا و یا معطل ماندن پیشنهادهای طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای ایران، فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای و عدم تعریف نهادها و سازمان‌های اجرایی مشخصی برای نظارت و کنترل بر توسعه فضایی و کالبدی منطقه‌ای بوده است (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۳). طرح‌های منطقه‌ای سطوح میانی (ناحیه‌ای، شهرستانی و جز آن) نیز در زمان حاضر پس از تصویب یا تأیید نهایی به سازمان‌های مسکن و شهرسازی، فرمانداری‌ها و استانداری‌های مسئول و ذی‌ربط ابلاغ می‌شوند. این در حالی است که پیشنهادهای این طرح‌ها نوعاً بین بخشی و بین دستگاهی است و در اجرا از سوی بخش یا دستگاه اجرایی خاص دچار مشکل می‌گردند و در نتیجه آنها نیز تأثیر درخور توجهی بر امور اجرایی دستگاه‌های استانی / شهرستانی ندارند. طرح‌های مذکور عملاً قالب بودجه تخصیص یافته سالانه یا برنامه پنج‌ساله (بخشی) اولویت‌های خود را تعریف و مطابق آن عمل می‌کنند. در چنین وضعیتی بسیاری از پیشنهادهای طرح‌های منطقه‌ای فاقد محمل و بستر اجرایی مناسب خواهند بود (همان، ۲۴). از این رو برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای بدون تعریف سطوح متناسب مدیریتی و تشکیلاتی نمی‌توانند کارآمد باشند. به‌طور کلی فقدان نظام برنامه‌ریزی بخشی - منطقه‌ای در کشور موجب شده است که برخی از مناطق، رشد و توسعه شتابان داشته باشند و برخی دیگر از مناطق همچنان سیر قهقرایی را در مسیر توسعه طی کنند و اختلاف بین سطح توسعه‌یافتگی مناطق تشدید شود. همین خود امری است که با اصول قانون اساسی مغایرت جدی دارد (وزارت کشور، ۱۳۸۰، ۷۳). از طرف دیگر، با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از فعالیت‌های عمرانی منطقه به دست بخش خصوصی و مردم صورت می‌گیرد، عدم حضور و مداخله آنان در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای منطقه عملاً نتایج اجرایی آن را در معرض تردید قرار می‌دهد و مهم‌ترین محمل اجرایی طرح را از دسترس خارج می‌سازد.

ابهام در جایگاه قانونی 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 (عمدتاً با دیدگاه بخشی) و برنامه‌ریزی‌های محلی (عمدتاً با دیدگاه‌های کالبدی) دارای جایگاه قانونی و نقش کارآمدی نیست و راهی دراز در پیش دارد (صرافی، ۱۳۷۷، ۸۸). ابهام در جایگاه قانونی، مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی و فقدان تقسیم کار مشخص بین دستگاه‌های ذی‌ربط عملاً در برخورد با رقابت بین‌دستگاهی 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 تهیه شده یا در دست تهیه، طرح‌های منطقه‌ای واحدی تهیه کرده و هر یک به نتایج دلخواه خود رسیده‌اند (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۲).

به‌طور کلی در قوانین شهرسازی ایران طرح‌های مربوط به مراکز مسکونی بر سه نوع‌اند:

۱. طرح جامع سرزمین؛
۲. طرح جامع شهرهای بزرگ که وزارت مسکن و شهرسازی عهده‌دار تهیه آن است؛ و
۳. طرح هادی شهرهای کوچک که وزارت کشور عهده‌دار تهیه آن است.

طرح جامع سرزمین تا کنون تهیه نشده است و بر سر انتخاب سازمان صلاحیت‌دار مسئول در تهیه آن بحث‌های بسیار وجود دارد. طرح جامع و هادی شهری به محدوده پیوسته شهرها اختصاص دارند و به عناصر و اراضی بیرون از آن توجهی نمی‌کنند. بنابراین شرایط تهیه طرح جامع منطقه‌ای که بین طرح جامع شهری و طرح جامع سرزمین است، از نظر قانونی پیش‌بینی نشده است. از این رو، ارگان‌های مختلف اجرایی و برنامه‌ریزی خود را موظف به رعایت پیشنهادهای آن نمی‌دانند (میرمیران، ۱۳۷۰، ۲۰۳). اگر چه این طرح را شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به تصویب می‌رساند و به بخش‌ها و ارگان‌های مختلف ابلاغ می‌کند، لکن با توجه به قوانین شهرسازی و عمران کشور وضعیت حاکم در بخش‌های دیگر این طرح (بخش صنعت، کشاورزی و جز اینها) قوت قانونی لازم را ندارد.

در زمان حاضر طرح‌های کلان منطقه‌ای پس از تهیه و تصویب عملاً در اختیار دستگاه تهیه‌کننده (سازمان مدیریت، وزارت مسکن و جز اینها) گذاشته می‌شوند و تنها برحسب موارد خاص، مورد استناد طرح‌های پایین دست قرار می‌گیرند. این طرح‌ها تأثیر چندانی بر برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی یا بودجه اختصاص یافته به بخش‌های اقتصادی و اجتماعی، زیربنایی و نظایر اینها ندارد و از نظر بخش خصوصی و مردم تأثیر اجرایی‌شان جدی نیست (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۴).

وابستگی به درآمدهای نفتی

وابستگی بخش اعظم درآمد ملی کشور به نفت و فرآورده‌های جانبی آن، باعث افزایش میزان آسیب‌پذیری نظام برنامه‌ریزی کشور شده است. به طوری که ماهیت و عملکرد و نیز تحقق بسیاری از برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی - چه قبل و چه بعد از انقلاب - به شدت تحت تأثیر نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی بوده است (حبیبی، ۱۳۷۸، ۱۸). وابستگی به درآمدهای نفتی تا صرف درآمد نفت در بودجه جاری، صرف حقوق و مزایا، پاداش‌ها و اضافه‌های بی حساب و کتاب نیز پیش‌رفته است (همان). در برنامه‌های پس از انقلاب ادامه اتکا به درآمدهای ناشی از فروش نفت به عنوان اصلی‌ترین منبع تأمین برنامه‌ها (به‌رغم اینکه در متن قانون هر دو برنامه بعد از انقلاب از کاهش وابستگی به نفت سخن گفته شد) و رو آوردن به استقراض از خارج، به‌ویژه در برنامه اول، مطرح بوده است (بهشتی، ۱۳۷۸، ۲۰۶).

فقدان فرهنگ برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری در سطوح مدیریتی کشور

نبود فرهنگ برنامه‌ریزی در نظام برنامه‌ریزی کشور را می‌توان از دیگر موانع در راه توسعه منطقه‌ای دانست. در تشکیلات اداری کشور مدت‌های طولانی است که فرهنگ برنامه‌ریزی و تفکر برنامه‌ای به مفهوم علمی و فنی آن نتوانسته است در شبکه کارگزاران دولتی به صورت حقیقی چهره واقعی خود را نمایان سازد (چمران ۱۳۷۸، ۲۲۵). در زمینه طرح‌ها و برنامه‌های توسعه، بحث‌های انتقادی‌ای که صورت می‌گیرد، این است که برنامه‌ها تا حدودی کم‌وبیش از ظرف کارشناسی خارج می‌شود و تحت تأثیر عواملی چون خواست‌های مدیران یا مسائل سیاسی - به‌حق یا ناحق - قرار می‌گیرد. این مطلب درست است؛ یعنی اینکه هر بخش توقع دارد آنچه را که برای توفیق آن بخش می‌خواهد، امکانات

در اختیار آن قرار گیرد و طبیعی است اگر منابع ما محدود باشد نمی‌توانیم همه امکانات را در اختیارش قرار دهیم؛ در نتیجه هر که زور بیشتری دارد می‌خواهد این امکانات را بگیرد و آنهایی که زور کمتری دارند یا معتدل‌تر فکر می‌کنند سرشان بی‌کلاه می‌ماند و بدین ترتیب برنامه از موقعیت کارشناسی خودش خارج می‌گردد و متلاشی می‌شود (حبیبی، ۱۳۷۸، ۳).

در قبل از انقلاب نیز همان سیاست‌های محدود منطقه‌ای برنامه‌های عمرانی هرگز به درستی اجرا نشد و با دخالت خودکامه و متمرکز سیاسی و عدم کفایت دیوان‌سالاری مخدوش می‌شد. این موضوع را کارشناسان ارشد گروه مشاوره هاروارد در ایران چنین جمع‌بندی می‌کنند: سیاست ایرانی ضدبرنامه‌ریزی است و کوشش برنامه‌ریزی کلاسیک با وضعیت کنونی کار نخواهد کرد (صرافی، ۱۳۷۷، ۸۰). بنابراین در فرایند تهیه تا اجرای برنامه‌های عمرانی کشور، مسئله فرهنگ برنامه‌ریزی و فقدان آن در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی (قاضی‌زاده، ۱۳۶۹، ۷) و همچنین عدم درک ابعاد مسائل آبی و پیامدهای ناشی از فقدان برنامه‌ریزی از دیگر مسائل برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور محسوب می‌شود.

فقدان نظام جامع اطلاعاتی و بانک اطلاعات منطقه‌ای

نظام آماری کنونی، نظامی غیرمتمرکز است؛ بدین معنی که دستگاه‌های اجرایی کشور برای تأمین نیازهای آماری خود اقدام به تولید آمار می‌کنند، ولی تهیه ضوابط اجرا و توزیع فعالیت‌های عمده و اساسی آمارگیری و اطلاع‌رسانی آماری به صورت متمرکز صورت می‌گیرد. در قانون، اطلاع‌رسانی آماری به صورت متمرکز و به‌وسیله مرکز آمار پیش‌بینی شده است ولی این امر تاکنون جز با انتشار سالنامه آماری که حاوی اطلاعات آماری در بخش‌های مختلف است - که از دستگاه‌های تولیدکننده آمار جمع‌آوری می‌شود - تحقق نیافته است (نواب‌پور، ۱۳۷۸، ۲۹۸).

نظارت بر روش‌های تولید آمار که می‌تواند تضمین‌کننده اعتبار آنها باشد به دلیل سکوت قانون در این مورد تا کنون صورت نگرفته است. نظام آماری کشور تاکنون هیچ‌گاه برنامه‌های مدرن برای تولید آمار، که با تشخیص نیازهای آماری مصرح در قانون سال ۱۳۵۳ تهیه شده باشد و در آن نظام آماری، روش تولید آمار، سطح جغرافیایی، دوره زمانی تولید و سازمان تولیدکننده آنها به روشنی بیان شده باشد، نداشته است. از این رو آنچه که از عملکرد نظام برنامه‌ریزی و نظام آماری تا به حال استنباط می‌شود، این است که اهدافی که براساس آن دو محور برنامه‌ریزی و تولید آمار به هم متصل شده‌اند تا این زمان تحقق نیافته‌اند (همان). این چالش بنیادین عملاً در فقدان نظام جامع اطلاعاتی و بانک اطلاعات منطقه‌ای موجب کاهش روایی و پایایی نتایج محصول نهایی طرح‌های منطقه‌ای شده و قابلیت اجرایی آنها را دشوار ساخته است (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۲).

کمبود نیروی متخصص و ضعف برنامه‌ها

در ایران، به دلیل فقدان یا تعطیلی نهادهای آموزش و پژوهش در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و کمبود جدی افراد متخصص در این عرصه، عملاً شیوه‌ها و روش‌های سنتی یا کلیشه‌ای و شکل‌گرا مورد استفاده قرار گرفته است. در تحلیل نهایی نیز نظر کارشناس و یا سلیقه و ذوق طراح و برنامه‌ریز بیش از نتایج کاربردی الگوها و روش‌های تحلیل، کاربری عینی و عملی پیدا کرده است (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۲).

جدول ۲. مقایسه ویژگی‌های برنامه‌های عمرانی در دو مقطع قبل و بعد از انقلاب

عنوان برنامه	نقاط مثبت	نقاط ضعف
برنامه اول عمرانی (۱۳۳۸-۳۴)	<ul style="list-style-type: none"> - تهیه برنامه عمران دشت مغان - تأسیس سازمان برنامه - شروع فکر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور 	<ul style="list-style-type: none"> - فقدان جایگاه قانونی خاص برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای - عدم توجه به بُعد توسعه شهری برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ارتباط برنامه‌ریزی شهری با آن
برنامه دوم عمرانی (۱۳۳۵-۴۱)	<ul style="list-style-type: none"> - ابزاری برای توسعه مناطق عقب افتاده ولی مستعد - ایجاد تغییرات مثبت در سازمان برنامه، به طوری که رئیس سازمان برنامه در حد مشاور وزیر و قائم مقام نخست وزیر در سازمان برنامه ارتقا یافت. 	<ul style="list-style-type: none"> - تفویض هر بخش از فعالیت‌ها به وزارتخانه‌های ذی‌ربط و موازی‌کاری‌ها و اختلال در هماهنگی‌ها - فقدان جایگاه قانونی خاص برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای - عدم توجه به بُعد توسعه شهری برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ارتباط برنامه‌ریزی شهری با آن
برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۲-۴۶)	<ul style="list-style-type: none"> - تشکیل سازمان عمران دشت قزوین، جیرفت، کهگیلویه، ماهدشت و پل‌ذهاب. - توجه بیشتری به منطقه‌ای کردن برنامه ملی - توجه به نظریات استانداران و تجهیز آنها با کارشناسان سازمان برنامه - تأسیس دوایر فنی در مراکز استان‌ها به وسیله سازمان برنامه - برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ماده ۱۷ قانون برنامه جایگاه مستقلی یافت. 	<ul style="list-style-type: none"> - ادارات استانی فاقد هرگونه تصمیم‌گیری بودند.
برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷-۵۱)	<ul style="list-style-type: none"> - تغییرات مهم اداری چندی در سطح ناحیه‌ای - تصویب قانون شوراهای شهر و استان در سال ۱۳۵۰ در جهت عدم تمرکز - در فصول اعتبارات مصوب برنامه چهارم، برای اولین بار فصلی مستقل تحت عنوان عمران ناحیه‌ای - تأسیس دفتری در سازمان برنامه برای پیگیری و هماهنگی فعالیت‌های مناطق - برای اولین بار مؤلفه مفهوم منطقه‌ای کردن برنامه‌های بخش‌ها به فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای وارد شد. - مطالعات همه مناطق یازده گانه نام‌برده با شرح خدمات یکسان آغاز شد. - تأسیس دفاتر برنامه‌ریزی منطقه 	<ul style="list-style-type: none"> - مقابله تمرکزطلبان و بخش‌گراهای پایتخت با تشکیل سازمان‌های مشابه در دیگر استان‌ها - ناهماهنگی میان طرح مطالعات بتل و طرح‌های بخشی و بی‌نتیجه ماندن طرح دو میلیون دلاری بتل
برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۵۶)	<ul style="list-style-type: none"> - افزایش گسترده اعتبارات عمرانی بر اثر افزایش قیمت نفت - تغییر ساختاری در مکانیسم برنامه‌ریزی - انجام اقدامات وسیعی در زمینه برنامه پشتیبانی طرح‌ها از جمله تجهیز منابع مالی و نیروی انسانی، تأسیس مرکز آموزش و پژوهش منطقه‌ای ایران و ... - توجیه تهیه طرح جامع سرزمین یا آمایش سرزمین و تأسیس مرکز آمایش سرزمین 	
نتایج کلی برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب	<p>مجموعه برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، موفق به ایجاد تعادل منطقه‌ای نشدند و به تشدید نابرابری‌ها و قطبی شدن فضایی و بخشی یاری رساندند. برنامه‌ریزی منطقه‌ای چه‌بسا هیچ‌گاه وجود نداشته و بیشتر سیاستگذاری منطقه‌ای و تا حدی منطقه‌ای کردن برنامه‌های ملی بوده است. پیامد بارز برنامه‌های قبل از انقلاب، اختلاف فاحش منطقه‌ای بود.</p>	

جدول ۲. مقایسه ویژگی‌های برنامه‌های عمرانی در دو مقطع قبل و بعد از انقلاب (ادامه)

عنوان برنامه	نقاط مثبت	نقاط ضعف	
بعد از انقلاب	برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی (۷۲-۱۳۶۸)	- اختصاص تبصره ۵ و ۶ قانون 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	- قابل تلفیق نبودن اسناد برنامه‌های استان‌ها با برنامه‌های بخشی و کلان به علت ناهماهنگی
	برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی (۷۸-۱۳۷۴)	- تأکید بر تحقق عدالت اجتماعی، خط‌مشی‌های تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان‌ها و مناطق پایین‌تر از حد نصاب 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
	برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی (۸۳-۱۳۷۹)	- 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 - تأکید بر اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌ها - تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان - تشکیل خزانه معین استان به منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد- هزینه استانی - تشکیل ستاد درآمد و تجهیز منابع استان	
نتایج کلی برنامه‌های عمرانی بعد از انقلاب		اگرچه این برنامه‌ها هم‌سو با آرمان‌های انقلاب اسلامی سیرمحتوایی مثبت داشته‌اند اما در واقع نتوانستند به این نکته مهم در حد مناسب و مطلوبی دست یابند و مسائل و موانع توسعه متعادل منطقه‌ای همچنان به قوت خود باقی است.	

علاوه بر کمبود نیروی متخصص در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، برخی از برنامه‌های منطقه‌ای تهیه شده تا کنون نیز دچار نقصان در محتوا بوده‌اند و از نظر قابلیت اجرایی با شرایط سیاسی و اقتصادی و اجتماعی جامعه ایران همخوانی نداشته‌اند. وجود روحیه بلندپروازانه در فرایند تهیه برنامه‌های عمرانی و منطقه‌ای کشور باعث شده است تا برنامه‌های مذکور از شکل واقع‌گرایانه‌شان خارج شوند. این برنامه‌ها عمدتاً تحت تأثیر سلیقه و خواسته کارفرمای اصلی و فشار یا بی‌اعتنایی سایر نهادهای (بخش‌های) برنامه‌ریزی از اهداف اصلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و جامع‌نگری فاصله گرفته‌اند. از طرف دیگر، بی‌توجهی مشاوران تهیه‌کننده برنامه‌های منطقه‌ای به لزوم مشارکت کارشناسان با تخصص‌های مرتبط با برنامه‌ریزی منطقه‌ای و حرکت تک‌بعدی آنها، برنامه‌های منطقه‌ای را از نظر محتوایی و بار کارشناسی دچار نقصان ساخته است. در جدول ۲ ویژگی‌های برنامه‌های عمرانی قبل و بعد از انقلاب مورد مقایسه قرار گرفته‌اند.

بحث و نتیجه‌گیری

بررسی و تحلیل موانع کلان برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، نشان می‌دهد که اصلی‌ترین عامل مؤثر بر فرایند توسعه منطقه‌ای در کشور، نظام مدیریتی و برنامه‌ریزی متمرکز بوده است. از ویژگی‌های تمرکزگرایی سیاسی - اداری،

تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های متمرکز است؛ تصمیماتی کشورشمول که مناطق (به عنوان پازل‌های تشکیل‌دهنده این کلیت یعنی کشور) کمترین سهمی در تنظیم و تدوین برنامه‌های کلان توسعه ندارند. فرایند برنامه‌ریزی از بالا و نسبتاً مستقل از قابلیت‌ها، تنگناها، اهداف و اولویت‌های توسعه‌ای مناطق، با اتکا به منابع درآمدی برون‌زا، تجدیدنپذیر و پرنوسان، نشان‌دهنده ضعف‌های عمیقی است که در وهله نخست کارایی نظام مدیریت و برنامه‌ریزی در مقیاس ملی و در وهله بعدی فرایند برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در کشور را تحت تأثیر منفی قرار داده است. علاوه بر تمرکزگرایی، تسلط نظام برنامه‌ریزی و اجرایی بخشی، به عنوان عوامل تبعی نظام متمرکز برنامه‌ریزی از دیگر موانع اصلی در این زمینه است.

بخشی‌نگری با سابقه‌ای بیش از نیم‌قرن، الگوی متمرکز تصمیم‌گیری و تخصیص منابع مالی را (مبتنی بر قدرت چانه‌زنی و اعمال نفوذها)، در مورد هر بخش به‌طور جداگانه نشان می‌دهد. هر یک از نهادهای منطقه‌ای با رابطه‌ای عمودی با وزارتخانه یا سازمان ذی‌ربط در مرکز، تنها در پی پیاده‌سازی اهداف و اولویت‌های برنامه بخشی خود هستند. این رویه بدون داشتن تعامل افقی کارآمد با سایر بخش‌ها در بسیاری از موارد، تداخل و موازی‌کاری و چندباره‌کاری را سبب می‌شود. از طرفی، طرح‌های منطقه‌ای به لحاظ قانونی هنوز با ابهاماتی روبه‌روست. از این رو ارگان‌های مختلف اجرایی و برنامه‌ریزی، خود را موظف به رعایت پیشنهادها و طرح‌های مذکور نمی‌دانند. طرح‌های توسعه منطقه‌ای در تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه ملی یا بودجه‌های تخصیصی به بخش‌های مختلف، جایگاهی ندارند. این رو ممکن نبودن پیوند و سازگاری مؤثر برنامه‌ریزی بخشی و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای (که تا کنون با آن به‌صورت مقطعی برخوردار شده است) به عنوان مانعی اصلی و تعیین‌کننده در شکل‌گیری نظام یکپارچه، هماهنگ و همه‌سونگر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران محسوب می‌شود.

نظام برنامه‌ریزی و توسعه ملی با ماهیت بخشی و کلان، در زمینه ماهیت مکانی و فضایی مناطق دچار نقیصه است. از این رو برنامه‌ریزی‌های کلان و بخشی در کشور به جای اینکه انعکاسی جامع و هم‌پیوند و منطقی از اهداف و اولویت‌های توسعه‌ای مناطق باشند که در واقع منطبق و سازگار با ظرفیت‌ها، قابلیت‌ها، تنگناها و محدودیت‌های آنهاست، این برنامه‌های توسعه منطقه‌ای‌اند که می‌بایست محتوای اهداف و سیاست‌ها و راهبردهای خود را با برنامه‌های کلان بخشی هماهنگ سازند. این امر به معنی تشدید تمرکزگرایی برنامه‌ها و افزایش وابستگی مناطق به برنامه‌های بالاسری بخشی است که پیشینه بیش از یک قرن این الگوی برنامه‌ریزی نشان می‌دهد کارایی لازم را در دستیابی به توسعه منطقه‌ای متعادل ندارد و حتی تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای در کشور را دامن خواهد زد.

پرداختن به این موضوع از این جهت اهمیت دارد که یکی از اصلی‌ترین اهداف برنامه‌های توسعه به‌ویژه پس از انقلاب، دستیابی به توسعه‌ای متعادل در سراسر کشور بوده است و تا کنون در این زمینه تلاش‌های زیادی صورت گرفته است. کاهش سطح اختلاف منطقه‌ای، جلوگیری از تراکم و تمرکز بیش از حد جمعیت، فعالیت و پیامدهای آن در کلان‌شهرها، بهره‌گیری از قابلیت‌ها و ظرفیت‌های مناطق حاشه‌ای و کم‌فعال، ایجاد اشتغال و درآمد پایدار، ساماندهی مؤثر جریانات حجیم مهاجرتی، و نظایر اینها و در نهایت دستیابی به اهداف توسعه متعادل و پایدار ملی، همگی در گرو حل معضلات و موانع ریشه‌ای تحقق فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای است که در ساختار تصمیم‌گیری کلان

غیرمتمرکز، با مشارکت فعال همه ذی‌نفعان منطقه‌ای از سطوح پایین تا بالای نظام مدیریت و برنامه‌ریزی ملی تحقق خواهد یافت. به عبارتی دیگر، می‌توان چنین بحث کرد که بسیاری از مشکلات و چالش‌هایی که نظام شهری و منطقه‌ای و حتی ملی امروز ایران با آن روبه‌روست، ریشه در نظام کلان مدیریت و برنامه‌ریزی متمرکز و بخشی است که با تقویت بیش از حد نقش همه‌جانبه تصدی‌گری دولت در مرکز، کارآمدی انواع طرح‌ها و برنامه‌های توسعه ملی و منطقه‌ای و حتی شهری و روستایی را تحت شعاع نامطلوب قرار داده است.

این تحقیق به دلیل ماهیت مروری - تحلیلی مبتنی بر اسناد و نتایج سایر محققان و برخورد با ماهیتی کلان، برای پرداختن به جزئیات فرایندهای برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه‌ای با محدودیت مواجه بود. به عنوان پیشنهاد به سایر تحقیقات، ابهامات پرسش‌های پیرو مطرح می‌شود.

مدل مدیریت و برنامه‌ریزی در کشور با تأکید بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای چه تحولاتی را تاکنون طی کرده است؟ آیا در دستیابی به نظامی غیرمتمرکز، روند رو به بهبود و تکاملی داشته است؟ در شرایط فعلی بهترین مجموعه استراتژی‌ها و سیاست‌ها به منظور پررنگ شدن نقش مناطق در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی ملی چیست؟ چگونه می‌توان سایه سنگین تمرکزگرایی و بخشی‌نگری را در برنامه‌ها به نفع توسعه غیرمتمرکز و متعادل منطقه‌ای کمرنگ ساخت؟ در شرایط فعلی کارآمدترین ساختار نظام مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای با توجه به وجود ساختاری متمرکز و بخشی‌نگر چیست؟ همچنین با توجه به شاخص‌های حکمروایی خوب شهری، مدل برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در ایران چگونه قابل ارزیابی است؟

این مورد آخر (حکمروایی خوب شهری) به‌ویژه در شرایط کشوری مانند ایران که به نظر می‌رسد اهمیت و ضرورت آن هنوز آن‌گونه که باید درک نشده است و در واقع در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جای خالی آن (به دلیل اهمیتی که در برقراری نظام مطلوب برنامه‌ریزی در کشور داراست) احساس می‌گردد، جای بررسی و تحلیل بیشتر دارد.

نهایتاً اینکه، نظام مدیریت و برنامه‌ریزی متمرکز و بخشی‌نگر با مکانیسم‌های خاص خود، با نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای که مستلزم رویکردی مشارکتی، از پایین به بالا و غیرمتمرکز در تصمیم‌گیری‌هاست، تضاد بنیادین دارد و تلاش برای دستیابی به توسعه منطقه‌ای متعادل و کارآمد همواره با چالش‌های جدی روبه‌رو خواهد بود.

مروری بر روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران طی پنجاه سال گذشته و ریشه‌های علل ناکامی آن در برقراری تعادل و توسعه منطقه‌ای، نشان‌دهنده موانع و مسائلی است که در درجه اول به‌ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی کشور - چه در قبل و چه بعد از انقلاب - برمی‌گردد. ساختار تمرکزگرای سیاسی - اداری و در پی آن تمرکز اقتصادی و اجتماعی، نه تنها سبب توسعه نامتعادل منطقه‌ای در کشور شده (توسعه مرکز و عقب ماندن حاشیه) بلکه ناهمگونی نوع توسعه با مزیت‌ها و تنگناهای مناطق را نیز در پی داشته است. بخشی‌نگری، فقدان بسترهای قانونی جامع، حداقل مشارکت مقامات محلی و مردم در تدوین و اجرای برنامه‌ها، ضعف فرهنگ برنامه‌ریزی در سطوح مدیریتی، وابستگی به درآمدهای نفتی، نقصان منابع داده‌ها و اطلاعات از مناطق، ضعف برنامه‌های توسعه منطقه‌ای و کمبود نیروی متخصص، از جمله دیگر موانع توسعه منطقه‌ای در ایران محسوب می‌شوند. حذف یا تعدیل موانع توسعه منطقه‌ای در کشور مستلزم تغییر نظام و ساختار برنامه‌ریزی است؛ ساختاری که ارتقای قدرت تصمیم‌گیری مردم و نمایندگان را در بُعد منطقه‌ای، به‌منظور تعیین سرنوشت و وضعیت حال و آینده خود در پی داشته باشد.

منابع

- Alami M., 1999, **Regional Planning in Iran: East Development Plan Experience**, Center for Iranian Economic Research, Tehran.
- Beheshti, M.B., 1999, **The Impact of Past Plans Evaluation in Future Plans in Iran**, Center for Iranian Economic Research, Plan & Budget Organization, Tehran.
- Chamran, M.H., 1999, **Evolution Trend of Plan & Budget Organization Structure**, for Iranian Economic Research Tehran.
- Ebtehaj, A., 1991, **Memorabilia, Elmi Publications**, First Print, Tehran.
- Ghazizade Z., 1989, **Survey of First 5 years Plan Experience**, Plan & Budget Organization, Tehran.
- Habibi H., 1999, **Speech in Open-Section**, Center for Iranian Economic Research, Tehran.
- Hajyousefi A., 1999, **Regional Planning in Iran**, Center for Iranian Economic Research, Tehran.
- Hosseinzade Dalir K., 2000, **Regional Planning**, Samt Publications, Tehran.
- Iranian Center for Architecture and Urban Development Research, 1990, **Introduction Text**, Papers Collection on Physical Planning Conference, Esfahan.
- Iranian Center for Architecture and Urban Development Research, 2001, **Development and Regional Balance**, Paper Collection on Physical Planning Conference, Esfahan.
- Mimiran H., 1991, **Comprehensive Plan of Esfahan Regional and Its Impact in Structure of Regional**, Papers Collection on Physical Planning Conference, Esfahan.
- Najafi A., 1998, **Speech in Open-Section**, Center for Iranian Economic Research, Tehran.
- Navabpur H.R., 1998, **Planning System and Statistical System in Iran**, Center for Iranian Economic Research, Tehran.
- Plan & Budget Organization, 1982, **The First Socio-Economical Development Plan Law**, First Volume, Tehran.
- Plan & Budget Organization, 1995, **The Second Socio-Economical Development Plan Law**, First Volume, Tehran.
- Planning and Management Organization, 2000, **Third Development Plan in Current Legal**.
- Sadeghi Tehrani A., 1999, **Planning and Development Thought in Iran**, Center for Iranian Economic Research, Tehran.
- Sarafi M., 1998, **Regional Development Planning Foundations in Iran**, Plan & Budget Organization Publications, Tehran.
- Sheykhi M., 2001, **Regional Planning in Iran (Trends and Challenges)**, Urban Management Quarterly, No. 6, pp. 18-30.
- Tofigh, F., 2006, **Planning in Iran and Its Future Perspective**, Education and Research in Planning and Management Institute, Tehran.
- Vahidi, M., 1990, **Regional Planning Trend in Iran and its Law Situation**, Papers Collection on Physical Planning Conference, Esfahan.