

آسیب‌شناسی تحقق‌پذیری طرح‌های ملی و منطقه‌ای در مناطق شمالی ایران در دهه ۵۰ تا ۹۰ و آرایه سیاست‌های بهبود

علی‌بخش رستمی قادی^۱

دانشجوی دکتری، گروه شهرسازی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران

عباس بخشنده نصرت

استاد گروه جغرافیا، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران

محمود رحمانی

عضو هیئت علمی گروه شهرسازی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۵/۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۸/۲۲

چکیده

در ایران برنامه‌های توسعه همواره به دلایل مشکلاتی که وجود داشته به‌طور موثری محقق نشده است. از جمله آنها طرح‌های توسعه ملی و منطقه‌ای است که در منطقه ساحل شمالی در بازه زمانی دهه ۵۰ الی ۹۰ تهیه شدند. این مشکلات در زمینه‌های مختلفی اعم از محتوا، مراحل تهیه، اجرا و نظارت وجود دارد که لازم است آسیب‌شناسی شود. پژوهش کنونی آمیخته‌ای از روش کمی و کیفی است و از نوع پژوهش‌های توصیفی-تحلیلی به شمار می‌رود که با داده‌های آن به روش اسنادی (کتابخانه‌ای) و میدانی (مصاحبه و پرسشنامه) جمع‌آوری و سپس تجزیه و تحلیل شد. در بخش داده‌های کمی از نرم‌افزار SPSS و آماره‌های درصد و فراوانی، آزمون آماری میانگین و انحراف استاندارد استفاده شد. نتایج پژوهش در پنج حوزه شامل «عمده‌ترین مسائل و مشکلات بر سر عدم تحقق‌پذیری»، «مناسب‌ترین نحوه مواجهه با مسائل»، «متدولوژی بهینه به‌منظور تهیه»، «نحوه انطباق فرایند بهینه برنامه‌ریزی» و «آینده فضایی مناطق شمالی ایران» آرایه شد.

واژگان کلیدی: آسیب‌شناسی-طرح‌های ملی و منطقه‌ای-مناطق شمالی ایران-سیاست‌های بهبود

مقدمه

علی‌رغم 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. یکی از مشکلاتی که برنامه‌های توسعه کشور همواره با آن مواجه بوده‌اند، عدم توجه کافی به شرایط حاکم بر محیط برنامه‌ریزی در مراحل تدوین و اجرای آن‌ها بوده است.

سطوح منطقه‌ای و محلی به عنوان سطحی از فضای مدیریت و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای، همواره مورد توجه محافل علمی، سیاست‌گذاری و اجرایی بوده است. از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ توسعه منطقه‌ای و ملی به عنوان فعالیتی مهم، هم در سطح ملی و هم در سطح دولت‌های محلی و منطقه‌ای در سراسر جهان به طور روزافزونی مورد توجه قرار گرفته است.

موضوع طرح‌های ملی و منطقه‌ای نخستین بار به طور رسمی در سال ۱۳۵۳ در قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی آمده است. پیشتر هم در سال ۱۳۴۸ اقداماتی تحت عنوان مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای آغاز شده بود. به دلیل شروع طرح آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه این بخش از قانون سال ۱۳۵۳ مدت‌ها مسکوت ماند و از سرگیری آن بار دیگر در نیمه دوم دهه ۱۳۶۰-۷۰ به کار بسته شد. در سال ۱۳۶۶ مطالعه منطقه گیلان مازندران در مرکز مطالعات وزارت مسکن و شهرسازی سامان یافت.

مجموعه اقداماتی که از دهه ۵۰ تا کنون انجام شد تجربیات ارزشمندی بود که باعث ارتقای بینش و فرهنگ برنامه‌ریزی کشور شده است. موفقیت برنامه‌های توسعه در ایران همواره به دلایل مشکلاتی که وجود داشته به طور موثری محقق نشده است و راهبردهای آن چنان الزام آور نبوده و مورد توجه قرار نگرفته است. این مشکلات در زمینه‌های مختلفی اعم از محتوا، مراحل تهیه، اجرا و نظارت وجود دارد که لازم است آسیب‌شناسی جدی در این زمینه صورت گرفته و ایرادات حاکم بر فرایندهای اجرایی شدن آنها، برای تقویت تحقق‌پذیری برنامه‌ها، اصلاح گردد.

بر اساس مطالعاتی که در سطح سواحل کشور انجام گرفته است، مناطق ساحلی به لحاظ گستره جغرافیایی و همچنین تنوع اقتصادی و اجتماعی از گوناگونی بسیاری برخوردارند و از این روی مسائل آنها نیز مختلف است. این پژوهش تلاش دارد موانع کلیدی در فرایند اجرایی نشدن راهبردها و اهداف برنامه‌های توسعه ملی و منطقه‌ای را شناسایی کند و با استفاده از تجربیات موفق خارجی، در صدد رفع ضعف‌ها و کاستی‌های طرح‌های توسعه ملی و منطقه‌ای ایران و کاربست مدل‌ها و فرایندهای بهینه برنامه‌ریزی در غالب طرح‌های توسعه ملی و منطقه‌ای به خصوص در مناطق ساحل شمالی ایران به کار بندد و همچنین سیاست‌هایی را جهت بهبود فرایند اجرایی شدن طرح‌های توسعه ملی و منطقه‌ای در محدوده مورد مطالعه اعمال نماید.

پژوهش حاضر می‌کوشد تا به این پرسش پاسخ دهد که عمده‌ترین مسائل و مشکلات بر سر عدم تحقق‌پذیری طرح‌های ملی و منطقه‌ای در مناطق شمالی ایران در بازه زمانی ۵۰ تا ۹۰ کدام است و چه سیاست‌هایی می‌تواند وضعیت تحقق‌پذیری طرح‌ها در سطوح ملی و منطقه‌ای را بهبود بخشد؟

این پژوهش از نظر ماهیت از نوع پژوهش‌های کمی و از نظر هدف در زمره تحقیقات کاربردی است که به روش توصیفی-تحلیلی و بر پایه راهبرد پیمایش انجام خواهد شد. اما ماهیت کمی، ماهیت غالب آن است زیرا در بخشی از این پژوهش، ز شیوه کیفی (مصاحبه عمیق) استفاده می‌شود. با توجه به ماهیت تحقیق پیش‌رو و ساختار آن، ترکیبی از روش‌های پیمایشی، مطالعات اکتشافی، اسنادی و کتابخانه‌ای استفاده خواهد شد. گردآوری داده‌ها با استفاده از روش مصاحبه و همچنین پرسشنامه صورت می‌گیرد. به موازات آن برای جمع‌آوری سوابق تجربی و نظری موضوع از روش اسنادی و مطالعات کتابخانه‌ای استفاده می‌گردد. بدین صورت، در ابتدا به کمک منابع، کتاب-ها، مقاله‌های علمی و پژوهش‌ها و مطالعات موجود، تلاش دارد مهمترین مشکلات و راه‌حل‌های پیشنهادی را از دل بررسی‌های گذشته استخراج نموده و از شیوه‌های بررسی و نیز دستاوردهای تحقیقات پیشین بهره‌گیرد. سپس برای ارائه پاسخی روشن به پرسش‌های پژوهش مصحبه‌هایی آماده شده است. در ادامه، پرسشنامه‌ای طراحی شده و در بین اعضای جامعه آماری توزیع خواهد شد. در مجموع، روش تحقیق توصیفی و تحلیلی برای این پژوهش برگزیده شده است. توصیف داده‌های موجود و تحلیل آن‌ها با استفاده از ابزارهای تحلیلی و نرم افزارهای کمک تحلیلی در این پژوهش مورد نظر می‌باشد.

جامعه آماری این پژوهش شامل این بخش‌ها می‌باشد: ۱-جامعه اول: جامعه آماری برای مصاحبه؛ در این بخش، از مدیران سطح کلان و خبرگان درجه اول که بیشترین درجه و شدت خبرگی را داشتند (صاحب بیشترین تجارب مدیریتی مرتبط با طرح‌های توسعه ملی و منطقه‌ای با تاکید بر کلان منطقه شمال کشور) مصاحبه به عمل آمد که تعداد آنها برابر ۵ نفر بوه است. ۲-جامعه دوم؛ جامعه آماری برای پرسشنامه؛ جامعه آماری این پژوهش در قسمت پرسشنامه، شامل خبرگان و نخبگانی است که در زمینه طرح‌های توسعه ملی و منطقه صاحب پژوهش و تألیف بوده و یا در دستگاه‌های اجرایی (بویژه وزارت راه شهرسازی و سازمانهای مربوطه) در سمت مدیر و ریس مشغول به کار بوده‌اند و به طور مستقیم با مساله طرح‌های توسعه منطقه‌ای در استان‌های ساحلی شمال کشور، درگیر بوده‌اند.

با توجه به اینکه در پژوهش حاضر، جامعه آماری دقیقی از نخبگان و خبرگان در موضوع آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه ملی و منطقه‌ای بویژه [با تاکید بر کلان منطقه شمال کشور در دهه ۵۰ تا ۹۰ در دست نبود، در خصوص نخبگان و خبرگان به روش گلوله برفی اعتماد شد. در این پژوهش از ۶۰ نفر خبره و متخصص برای پاسخ به پرسش‌ها استفاده شده است. لازم به ذکر است که افرادی که انتخاب شده‌اند لزوماً از تحصیلات عالی مدیریتی (برنامه‌ریزی منطقه‌ای، برنامه‌ریزی شهری، مدیریت شهری و شهرسازی) و نیز تجارب عملی و مدیریتی در زمینه طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی توسعه ملی و منطقه‌ای بویژه در کلان منطقه شمال کشور برخوردار بوده و افراد دیگری را نمی‌توان یافت که از این ویژگی برخوردار باشند. به عبارت دیگر، متخصصان و خبرگان مورد نظر که برای این پژوهش بتوان سراغ آنها رفت، محدود به همین تعداد هستند که در این پژوهش به آنان مراجعه شد.

مبانی نظری

برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی توسعه

در منابع مختلف برنامه‌ریزی تعاریف متعددی دارد، از جمله اینکه برنامه‌ریزی عبارت است از: کوششی برای انتخاب

بهترین راهکار (شیعه، ۱۳۸۴)؛ برنامه‌ریزی گرایش و خواست انسان به آینده، حل مشکلات در آینده، آینده‌بینی و امید به آینده (Faludi, 1973)؛ جریان آگاهانه یا سلسله اقدام‌های مرتبط با یکدیگر (masomi eshkevari, 1991)؛ اندیشیدن و تنظیم پیشاپیش امور (هیراسکار، ۱۳۷۶)؛ فرآیند تعیین اقدامات آتی مناسب در سه سطح اهداف و معیارها، گزینه‌های مطابق با این اهداف و انتخاب گزینه مورد نظر و هدایت اقدامات به سمت اهداف تعیین شده (Davidoff & Reiner, 2008) یا فعالیتی عمومی برای رسیدن به اهداف (hoseynzadeh dalir, 2001).

برنامه‌ریزی در سطوح گوناگونی نیز انجام می‌گیرد. دکتر سیف‌الدینی (syfoddini, 2007) در کتاب مبانی برنامه‌ریزی شهری این سطوح را این گونه تعریف می‌کند:

۱- برنامه‌ریزی در سطح ملی: این گرایش را دارد که در محتوا به شدت اقتصادی باشد. بی‌گمان این مورد در انگلستان وجود دارد؛ هر چند که برخی از کشورها سیستمی از برنامه‌ریزی فیزیکی ملی دارند. برنامه‌ریزی اقتصادی ملی می‌تواند به شکل تخصیص کوتاه‌مدت تقسیم شود که با ثابت‌سازی افت و خیزهای اقتصادی و شکل نوآورانه بلندمدت که با دسترسی به درجه‌های ویژه‌ای از رشد اقتصادی، سروکار دارد. طرح ملی انگلستان و طرح‌های ۵ ساله گوناگون فرانسه پس از جنگ، نمونه‌هایی از برنامه‌ریزی بلندمدت هستند. این طرح‌ها در اجرا بر پایه ایدئولوژی هر کشور متفاوت هستند.

۲- برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای: در چند دهه گذشته نیاز برای برنامه‌ریزی در سطح میانه در بسیاری از کشورها مانند انگلستان، نیروی حرکتی به دست آورده است. سطح منطقه‌ای برنامه‌ریزی علاوه بر سطح ملی و محلی را پر می‌کند. برنامه‌ریزی منطقه‌ای با ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی و با امکانات و مشکلات گوناگونی سروکار دارد که آن را از دیگر مناطق جدا می‌سازد. همان‌طور که اشاره شد در این سطح باید شناسایی نقطه شکاف اقتصادی-فیزیکی در نظر گرفته شود؛ زیرا اجزای فیزیکی و اقتصادی معمولاً با درجات گوناگونی در همه سطوح وجود دارد. در واقع در سطوح منطقه‌ای و زیر منطقه‌ای، اجزای فیزیکی و اقتصادی ناگشودنی در هم بافته شده و نمایان می‌شوند.

۳- برنامه‌ریزی در سطح زیرمنطقه‌ای (ناحیه‌ای): این سطح از برنامه‌ریزی را می‌توان این گونه تعریف نمود: «چیزی مانند یک پیوند در رابطه با بخشی از یک منطقه بزرگ‌تر است و اگرچه ممکن است به خوبی تعریف شدنی نباشد... در رابطه با مشکلات ویژه‌ای تعریف می‌شود تا اینکه در رابطه با مرزهای اداری باشد».

۴- برنامه‌ریزی در سطح محلی: در این جا برنامه‌ریزی شهری و روستایی نقش غالب‌تری داشته‌اند و از روشی نتیجه می‌شود که بیشتر در راستای کاربری اراضی است. برنامه‌ریزی شهری به برنامه‌ریزی با جزء مکانی (فضایی) یا جغرافیایی می‌گویند که هدف اصلی آن، تامین ساختار مکانی فعالیت‌ها (یا شیوه کاربری زمین) است که از جنبه‌هایی بهتر از الگوی موجود بدون برنامه‌ریزی است. این برنامه‌ریزی با عنوان «برنامه‌ریزی فیزیکی» و شاید «برنامه‌ریزی فضایی»، واژه‌ای دقیق‌تر و بدون بار ارزشی است. برنامه‌ریزی روستایی شناخت و آگاهی از وضعیت موجود روستاها از نظر فیزیکی، اقتصادی، اجتماعی و طبیعی است و برای برنامه‌ریزی به منظور بیشترین بهره‌برداری از منابع است. در سایر منابع هم به طور عمده سطوحی مشابه اما با تفاوت‌هایی جزئی در ارتباط با برنامه‌ریزی معرفی شده است. به عنوان نمونه شیعه (shiee, 2005) برنامه‌ریزی را شامل چهار سطح ملی، منطقه‌ای، شهری و روستایی و بهزادفر (behzadfar, 2009) انواع برنامه‌ریزی از نظر سطوح مکانی را شامل ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای، شهری و روستایی می‌داند.

از طرفی بهزادفر (2009, behzadfar) انواع برنامه از نظر هدف راهبردی را به پنج دسته برنامه توسعه عمومی، برنامه توسعه اقتصادی، برنامه کالبدی، برنامه ارشادی و اجباری و برنامه اختصاصی تقسیم می کند. اهداف به صورت کمی و کیفی نیز طبقه بندی می شوند. هدف های کمی بر اساس شاخص های عددی تعریف می شود و عموماً برای تحقق هدف های کیفی به کار می رود. هدف های کیفی ممکن است شامل طیف وسیعی از هدف ها باشد که می تواند عمومی و یا اختصاصی و متناسب با مقتضیات شهری باشد (rahnmaae va shahhoseyni, 2007).

(۱) طرح های کالبدی ملی و منطقه ای

طرح های کالبدی ملی و منطقه ای بر اساس تعریف در آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور (مصوب سال ۱۳۷۸)، با هدف مکان یابی برای گسترش آینده شهرهای موجود و ایجاد شهرها و شهرک های جدید، پیشنهاد شبکه شهری آینده کشور یعنی اندازه شهرها، چگونگی استقرار آنها در پهنه کشور و سلسله مراتب میان شهرها به منظور تسهیل و مدیریت سرزمین و امر خدمات رسانی به مردم و پیشنهاد چارچوب مقررات ساخت و ساز در کاربری های مجاز زمین های سراسر کشور تهیه می شوند.

مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۷۹ شرح خدمات تهیه طرح های کالبدی منطقه ای را ارائه کرد. در این شرح خدمات سه هدف اصلی برای طرح های کالبدی منطقه ای معرفی شده است:

- ۱- بررسی تناسب زمین های کشور برای توسعه سکونتگاه ها و فعالیت های صنعتی؛
- ۲- پیشنهاد سلسله مراتب و شبکه شهری برای شهرهای مهم کشور؛ و
- ۳- پیشنهاد کاربری های کلی برای زمین های سراسر کشور همراه با ارائه چارچوب کلی مقررات ساخت و ساز در هر یک از کاربری ها یا منطقه بندی مقدماتی.

علاوه بر این اهداف، اصولی که در طرح های منطقه ای منظور می شوند از این قرارند (Markaz motaleat va tahghighat shahrsazi va memari iran, 2000): اصل حفاظت محیط زیست؛ اصل صرفه جویی در هزینه ها؛ اصل ارتقاء بهره وری و کارایی؛ اصل تمرکززدایی؛ اصل محرومیت زدایی؛ اصل مشارکت پذیری؛ و اصل موقعیت کشور در منطقه. در این شرح خدمات عناوین مورد بررسی در طرح های کالبدی منطقه ای به تفصیل معرفی شده است. عناوین فصول این طرح های توسعه در جدول شماره ۱ آورده شده است.

جدول شماره ۱: فصول مختلف طرح کالبدی منطقه ای

ردیف	عنوان	ردیف	عنوان
۱	کلیات	۱۱	شبکه پست، مخابرات، رادیو و تلویزیون
۲	تقسیمات اداری منطقه	۱۲	شبکه تولید و توزیع انرژی
۳	جمعیت	۱۳	توپوگرافی: بلندی ها، شیب و شیب سو
۴	شبکه شهرها و خدمات	۱۴	آب و هوا
۵	شبکه روستایی	۱۵	کاربری و پوشش زمین های منطقه
۶	نابرابری و محرومیت زدایی	۱۶	منابع آب
۷	صنعت و معدن	۱۷	محیط زیست
۸	خاک و کشاورزی	۱۸	حفاظت آثار باستانی و پرازش
۹	وضع اقتصادی و اجتماعی نواحی	۱۹	جاذبه های جهانگردی و ایرانگردی
۱۰	شبکه ارتباطات	۲۰	شرایط پی و ناپایداری ها

Source: Sharh khadamat tarh haye kalbodi mantaghei, 2000

بررسی تجارب خارجی

با در نظر گرفتن شاخص‌های مختلف و همچنین میزان تمرکز نظام کشورها، سه کشور آلمان، انگلستان و مالزی برای ارزیابی در این مطالعه انتخاب شدند. کشور آلمان ساختار برنامه‌ریزی کاملاً غیرمتمرکز دارد. در بین کشورهای دارای نظام نیمه متمرکز، انگلستان انتخاب‌های مناسبی می‌باشند. به دلیل اهمیت توجه به کشورهای آسیایی موفق در زمینه برنامه‌ریزی تصمیم گرفته شد سومین کشور مورد بررسی کشور مالزی در نظر گرفته شود. البته لازم به ذکر است که کشور سنگاپور از بین کشورهای آسیایی با نظام متمرکز دارای عملکرد نسبتاً خوبی در بررسی شاخص‌ها بوده است اما با توجه به تشابهات اقتصادی، فرهنگی و مذهبی کشور ایران با کشور مالزی، عملکرد بهتر مالزی در شاخص‌ها و با توجه به اینکه نظام فدرال موجود در مالزی غیرمستقر می‌باشد؛ کشور مالزی برای بررسی انتخاب شد.

بررسی نظام‌های برنامه‌ریزی و توسعه این کشورها اهمیت توجه به برخی موارد در سه رکن قانونی، نهادی و مدیریتی و برنامه‌ای را روشن می‌کند. مهم‌ترین این نکات در ادامه به طور مختصر آورده شده است.

اولین نکته‌ای که در نظام‌های بررسی شده، به ویژه در آلمان و انگلیس به چشم می‌خورد یکپارچه بودن نظام برنامه‌ریزی و توسعه در عین روشنی آن می‌باشد. در این نظام‌ها فرایندها، ساختارها و وظایف کاملاً مشخص بوده و موجب ابهام و سردرگمی نمی‌شود. نکته‌ی دیگر نقش کم‌رنگ سطح ملی در اجرا می‌باشد. حتی در کشور مالزی که طبق بررسی‌ها در آن برنامه‌ریزی ملی مهم‌ترین رکن برنامه‌ریزی می‌باشد؛ این سطح تنها خط‌مشی‌های کلی را ارائه کرده و در سایر مسائل در امور سطوح پایین‌تر مداخله نمی‌کند. از طرفی بررسی‌ها حضور فعال نهادها و سازوکارهای نظارتی در نظام شهرسازی کشورهای مورد بررسی را نشان می‌دهد. سازوکارهای نظارتی همچنین به "به ثمر رسیدن برنامه‌ها" نیز کمک شایانی می‌کنند. باید توجه داشت این عبارت به معنای تحقق کامل برنامه‌ها نیست بلکه ارزیابی نتایج برنامه در طول اجرا و انتهای دوره زمانی را در بر می‌گیرد.

مقایسه چارچوب قوانین و مقررات در این سه کشور مشخص می‌کند که گویی ایران در ارتباط با نظام شهرسازی گرفتار مجموعه‌ای در هم تنیده از قوانین گاه‌همپوشان و کم اثر است، این درحالی است که در این کشورها علاوه بر روشن بودن قوانین، آن‌ها دارای سلسله مراتب مشخصی نیز هستند که بر کارایی و شفافیت هرچه بیشتر آن‌ها می‌افزاید.

توجه به نقش سطوح مختلف در برنامه‌ریزی نیز از دیگر ویژگی‌های مثبت نظام شهرسازی در این سه کشور می‌باشد. توجه به اهمیت برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای نه تنها از میزان تمرکز در تصمیم‌گیری می‌کاهد بلکه بین سطح ملی و محلی هم پیوند ایجاد می‌کند. علاوه بر این در هر سه نمونه بررسی شده شاهد اهمیت سطح محلی و میزان بالای استقلال این سطح در تصمیم‌گیری و داشتن قدرت اجرایی هستیم. از طرفی برنامه‌های تهیه شده در هر سطح متناسب با آن سطح تهیه می‌شوند. این در حالی است که گاه‌ها در ایران در سطح ملی به میزانی به جزئیات اجرایی توجه می‌شود که عملاً از حالت برنامه خارج می‌شود.

یکی از عناصری که در پررنگ‌تر شدن اهمیت سطح محلی نقش دارد و در ساختارهای بررسی شده نیز به میزان زیادی قابل مشاهده است، اهمیت مشارکت می‌باشد. همانطور که در فرایندهای ارائه شده برای طرح‌های مختلف در

این سه کشور نشان داده شد، در همه مراحل از ابتدا تا انتها نقش و حضور مردم به روشنی تعریف شده است. این نکته بایستی در چارچوب حقوقی و قوانین بازتاب پیدا کند. در کنار مشارکت توجه به نقش مطالعات مالی و اقتصادی در تهیه برنامه‌ها نیز می‌تواند به تحقق‌پذیری این رکن کمک کند.

در ارتباط با رکن نهادی و مدیریتی، بررسی نمونه‌های بررسی شده حاکی از اهمیت و جایگاه برنامه‌های شهرسازی در ساختار دولتی و مدیریتی است؛ امری که به نظر می‌رسد از جمله چالش‌ها در نظام شهرسازی کنونی کشور باشد. نکته دیگری که در ارتباط با این رکن مطرح می‌شود مربوط به تناسب بین مسئله برنامه‌ریزی و برنه مدیریتی که باید آن مسئله را حل کند می‌باشد. به عنوان مثال در ایران ایران بسیاری از مسائل از سطح منطقه‌ای نشات می‌گیرند اما به طور مستمر تلاش می‌شود که در سطح برنامه‌ریزی شهری حل شوند.

با توجه به موارد مطرح شده می‌توان اصول زیر را لازمه یک نظام شهرسازی موفق دانست:

▪ یکپارچگی: نه فقط به معنی ترکیب ساختارهای بلکه شکل‌دهی به آن‌ها به گونه‌ای که نتایج یکپارچه و منسجم تولید کنند.

- چارچوب قانونی زمینه یکپارچه شدن برنامه‌های توسعه در نهادهای مدیریتی در سطوح مختلف را فراهم کند.
- برنامه‌های منطقه‌ای بر اساس مناطق بیوفیزیکی و برنامه‌های محلی بر اساس تمایلات اجتماع تهیه شوند.
- سلسله مراتب روشن از برنامه‌های توسعه وجود داشته باشد.
- چارچوب قانونی در جهت ایجاد یکپارچگی عمودی برنامه‌های سطوح پایین‌تر را ملزم به رعایت اصول سطوح بالاتر کند.

- هماهنگی: که به رابطه بین ساختارها، سیاست‌ها و فرایندهای برمی‌گردد.
- روابط ساختاری و اجرایی روشن بین بدنه برنامه‌ریزی و ساختارهای تامین کننده مالی تامین شود.
- بدنه‌های مدیریتی بین ساختارهای مختلف موجود و همچنین برنه‌های دولتی و غیردولتی هماهنگی ایجاد کنند.
- قطعیت: قطعیت در ارتباط با شرایط برنامه‌ریزی، فرایندها و قدرت‌ها وجود داشته باشد.
- ابزار برنامه‌ریزی جنبه قانونی داشته و دارای قدرت اجرایی باشند.
- برنامه‌های زمانبندی روشن و الزام‌آور وجود داشته باشد.
- چارچوب قانونی به میزان زیادی نتیجه محور باشد و مسئولیت اتخاذ تصمیم‌ها را به بدنه برنامه‌ریز محول کند.
- انعطاف‌پذیری: در مقابل شرایط متغیر، نظام شهرسازی باید دارای انعطاف باشد.
- سیاست‌های راهبردی از طریق ابزارهای برنامه‌ریزی اجرایی شوند و نه از طریق قانون‌گذاری.
- سازوکارهای قانونی و مدیریتی با سرعت تغییرات در شرایط تناسب داشته باشند.
- شاخص‌های ارزیابی عملکرد روشنی برای برنامه‌ها وجود داشته باشد.
- از برنامه‌ریزی بیش از حد خودداری شود تا فرصت‌ها برای پاسخگویی به شرایط پیش‌بینی نشده در آینده از بین نروند.

▪ عدالت: برنامه‌ریزی منصفانه که حقوق فردیو اجتماعی و سازوکارهای دسترسی برابر را مد نظر داشته باشد.

- ساختار قوانین و نهادهای مدیریتی با جامعه هدفشان تناسب داشته باشد.

- دسترسی به اطلاعات برای همه وجود داشته باشد.
 - برنامه‌ها هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را مدنظر داشته باشند.
 - کارآمدی و کارایی
 - شفافیت
 - قابلیت اطمینان
 - مشارکت
- اصول لازمه یک نظام برنامه‌ریزی و توسعه کارآمد بویژه در سطوح شهری در جدول شماره ۲۲ نگاشته شده است.

جدول شماره ۲: اصول لازمه یک نظام برنامه‌ریزی و توسعه کارآمد بویژه در سطوح شهری

اصول	نمونه‌هایی از نمود در ارکان نظام برنامه‌ریزی و توسعه بویژه در سطوح شهری
یکپارچگی	زمینه یکپارچه شدن برنامه‌های توسعه در نهادهای مدیریتی در سطوح مختلف در چارچوب قانونی
	برنامه‌های منطقه‌ای بر اساس مناطق بیوفیزیکی و برنامه‌های محلی بر اساس تمایلات اجتماع سلسله مراتب روشن از برنامه‌های توسعه
هماهنگی	چارچوب قانونی در جهت ایجاد یکپارچگی عمودی برنامه‌ها در سطوح مختلف
	روابط ساختاری و اجرایی روشن بین بدنه برنامه‌ریزی و ساختارهای تامین کننده مالی ایجاد هماهنگی بین ساختارهای مختلف موجود و همچنین برنه‌های دولتی و غیردولتی توسط بدنه مدیریتی
قطعیت	ابزار برنامه‌ریزی جنبه قانونی و قدرت اجرایی ابزارهای برنامه ریزی
	برنامه‌های زمانبندی روشن و الزام‌آور برای برنامه‌ها نتیجه محور بودن چارچوب قانونی و تفویض اختیار تصمیم‌گیری به بدنه‌های برنامه ریزی
انعطاف پذیری	اجرای سیاستهای راهبردی از طریق برنامه‌ریزی و نه قانون گذاری
	تناسب سازوکارهای قانونی و مدیریتی با سرعت تغییرات در شرایط شاخص‌های ارزیابی عملکرد روشن پرهیز از برنامه‌ریزی بیش از حد
عدالت	تناسب ساختار قوانین و نهادهای مدیریتی با جامعه هدف
	دسترسی عمومی به اطلاعات ارزیابی هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی کارآمدی، شفافیت، قابلیت اطمینان، مشارکت

Source: Research findings, 2019

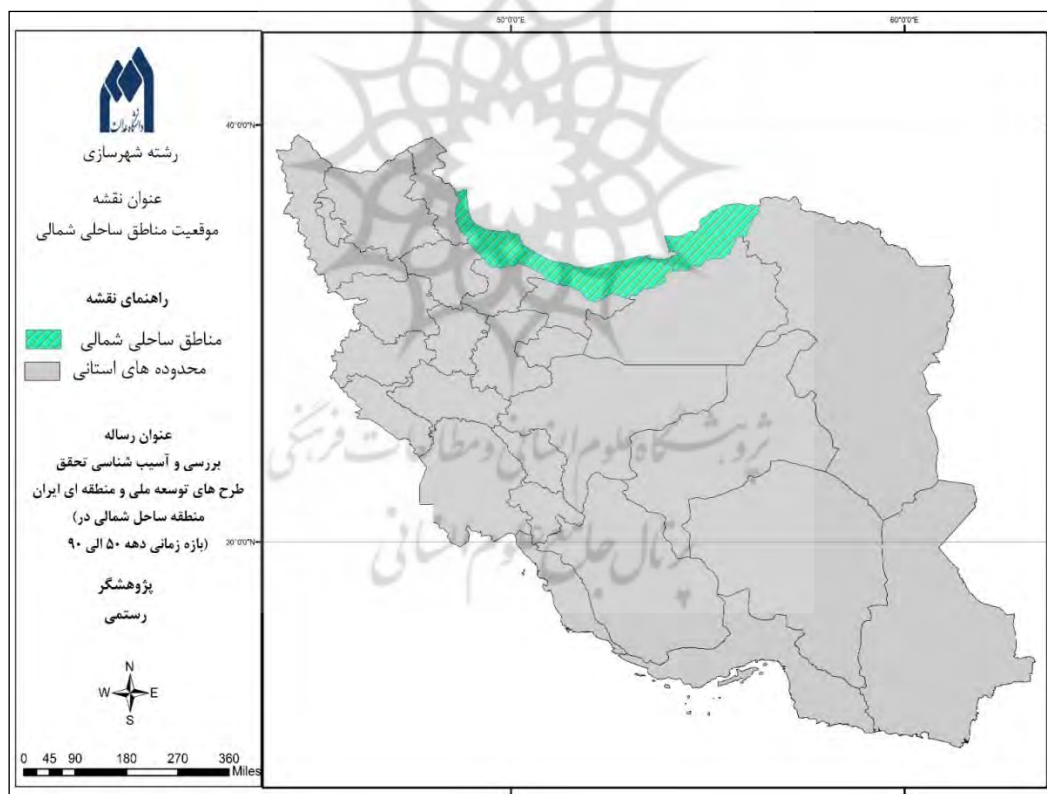
جغرافیای محدوده مورد مطالعه

-جغرافیای طبیعی محدوده پژوهش (اکولوژی طبیعی)

کلان منطقه شمال کشور شامل استان‌های گلستان، گیلان و مازندران می‌باشد که به شکل هلالی در سواحل جنوبی دریای خزر از آستارا تا غرب کو‌های کپه داغ گسترده شده است. از لحاظ طبیعی، این منطقه شامل جلگه‌های گیلان، مازندران و گرگان، قسمت‌های پایکوهی و دامنه‌های شمالی کو‌های البرز م یباشد. جلگه مازندران بزرگ‌ترین واحد جغرافیایی جلگه در منطقه به شمار م یآید. عرض این جلگه در بعضی از قسمت‌ها به بیش از 50 کیلومتر می‌رسد. مساحت کلان منطقه حدود 58251 کیلومترمربع بوده که سهم استان‌های گلستان، گیلان و مازندران به ترتیب ۲۰۳۶۷، ۱۴۰۴۲ و ۲۳۸۴۲ کیلومترمربع می‌باشد. طول سواحل کلان منطقه از آستارا تا خلیج مخدوم قلی حدود ۶۸۰ کیلومتر است که علاوه بر بخش جنوبی دریای خزر تعدادی لاگون، تالاب و خلیج جزء قلمرو آبی محدود به شمار آمده و از اهمیت اکولوژی، اقتصادی و گردشگری قابل توجهی برخوردار است (tabrizi va naghavi, 2015: 52). نقشه شماره ۱ موقعیت جغرافیایی کلان منطقه را نشان می‌دهد.

استان گیلان؛ از استان های شمالی ایران به مرکزیت شهر رشت است. این استان، از شمال به دریای خزر متصل بوده و دارای مرز آبی با کشورهای حاشیه دریا می باشد و از طریق آستارا نیز دارای مرز خاکی با جمهوری آذربایجان است، از غرب به استان اردبیل، از جنوب به استان زنجان و قزوین و از شرق به استان مازندران محدود می شود. مساحت گیلان ۱۴۰۰۴۴ کیلومتر مربع و جمعیت آن طبق سرشماری ۱۳۹۵، معادل ۲۵۳۰۶۹۶ نفر است (مرکز آمار ایران^۱). استان گیلان به ۱۶ شهرستان تقسیم شده که عبارتند از: آستارا، آستانه اشرفیه، املش، بندر انزلی، تالش، سیاهکل، شفت، رشت، رودبار، رودسر، رضوانشهر، صومعه سرا، فومن، لاهیجان، لنگرود، ماسال (وبگاه رسمی استانداری گیلان^۲).

استان گلستان؛ به مرکزیت شهر گرگان حدود ۲۲ هزار کیلومتر مربع وسعت دارد و بر اساس آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن کشور در سال ۱۳۹۵، تعداد ۱۸۶۸۸۱۹ نفر در آن ساکن هستند (markaz amar iran^۳). این استان در بخش شمالی کشور واقع شده که از شمال به کشور ترکمنستان " دارای ۴۳۸ کیلومتر مرز خشکی (نزدیکترین شهر حسنقلی) و ۹۰ کیلومتر مرز آبی " از جنوب به استان سمنان، از شرق به استان خراسان جنوبی و از غرب به استان مازندران و دریای خزر محدود می شود.



نقشه شماره ۱: موقعیت محدوده نمونه موردی پژوهش Source: Research findings, 2019

استان مازندران؛ با حدود ۲۴ هزار کیلومتر مربع مساحت بین ۴۷ دقیقه تا ۳۸ درجه و ۵ دقیقه عرض شمالی و ۵۰ درجه و ۳۴ دقیقه تا ۵۶ درجه و ۱۴ دقیقه طول شرقی از نصف النهار گرینویچ قرار گرفته است (sazman)

¹ -<https://www.amar.org.ir>

² - <https://www.gilan.ir>

³ -<https://www.amar.org.ir>

goghrafiiai nirohaye mosallah, 2005; 5). این استان بر اساس آخرین تقسیمات کشوری، دارای ۱۶ شهرستان، ۴۴ بخش، ۱۱۳ دهستان و ۵۱ شهر است. نام‌های شهرستان‌های استان مازندران عبارتند از: آمل، بابل، بابلسر، بهشهر، تنکابن، جویبار، چالوس، رامسر، ساری، سوادکوه، قائم‌شهر، محمودآباد، نکا، نور، نوشهر و گلوگاه. همه این شهرستان‌ها به جز سوادکوه که دارای مرکزیتی به نام پل سفید است، دارای مرکزیتی همانم با شهرستان خود هستند (daftar taghsimat keshvari, 2005). این استان از شمال با دریای مازندران (خزر) از غرب با استان‌های گیلان و قزوین، از جنوب با استان تهران، از جنوب شرق با استان سمنان و از غرب با استان گلستان همسایه است (sazman naghshebardari, 2005; 1).

جغرافیای انسانی

ویژگی‌های اقتصادی کلان منطقه؛ تحولات عرصه کار را می‌توان به عنوان یکی از مهم‌ترین نماگرهای اقتصادی در یک منطقه تلقی نمود. چرا که تغییرات عرضه نیروی کار معمولاً ارائه‌دهنده شمای کلی از شاخص‌های جمعیتی، الگوی زندگی و همچنین ویژگی‌های فرهنگی بوده و در مقابل، تحولات تقاضای نیروی کار بیانگر میزان رشد اقتصادی در یک منطقه و الگوی غالب آن می‌باشد. بر پایه آخرین نتایج رسمی، ارائه شده، نسبت جمعیت فعال اقتصادی در استان‌های گیلان و گلستان بیشتر از میزان کشوری و در استان مازندران کمتر از آن خواهد بود. نرخ مشارکت اقتصادی (نرخ فعالیت) در دو استان گیلان و مازندران برخلاف استان گلستان در سال ۱۳۸۷، از متوسط کشوری آن بالاتر می‌باشد. همچنین نرخ بیکاری در استان گلستان در سال ۱۳۸۷ با متوسط کشوری برابری دارد. روند تغییرات نرخ بیکاری در استان گیلان همواره میزان بالاتری از میانگین کشوری را به خود اختصاص داده است. استان مازندران نیز برخلاف دو استان دیگر دارای نرخ بیکاری نزولی با روندی آهسته دارد. بررسی نرخ مشارکت اقتصادی (نرخ فعالیت) در جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر کلان منطقه به تفکیک جنس نشان می‌دهد که شاخص مذکور در میان مردان بیشتر از زنان بوده است (tabrizi vanaghavi, 2016: 54).

سیستم یا شبکه شهری کلان منطقه شمال کشور؛ سیستم یا شبکه شهری به مجموع‌های از شهرهای وابسته به یکدیگر اطلاق می‌شود که ساختار سکونتگاه‌های شهری یک ناحیه یا منطقه را به صورت یک نظام درمی‌آورند. از آنجا که شبکه شهری تنها مجموعه‌ای از عناصر کالبدی نیست و نقش و اهمیت هر سکونتگاه را میزان ارتباطات و جریانهای درونی و بیرونی آن تعیین می‌کند، شناخت فضا و نوع ارتباطات آن از بحث‌های کلیدی در حوزه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای می‌باشد. شتاب گسترش شهرنشینی بر اساس شاخص الدرینج نشان می‌دهد که در مجموع، سرعت گسترش شهرنشینی در کل کشور بسیار بیشتر از استان‌های کلان منطقه می‌باشد (جدول شماره ۳).

جدول شماره ۳: مقایسه شتاب گسترش شهرنشینی در کلان منطقه و کشور بر پایه شاخص الدرینج

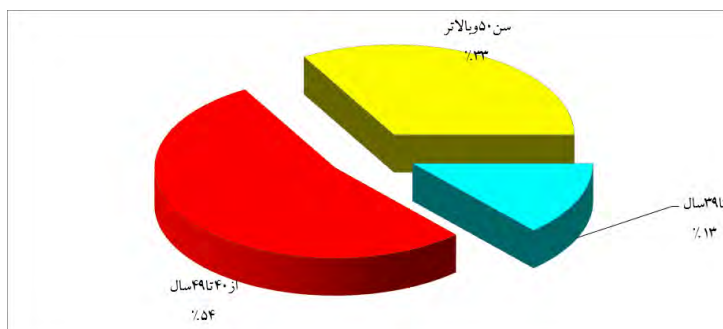
شاخص / محدوده	گلستان	گیلان	مازندران	کشور
الدرینج	۱.۳۴	۱.۳۲	۱.۳۴	۱.۸۴

Source: Tabrizi vanaghavi, 2016: 56

نتیجه گیری و دستاورد علمی پژوهشی رساله

ویژگی های عمومی جامعه آماری

ترکیب سنی: در ترکیب سنی جامعه آماری، ۵۳,۳ درصد را رده سنی ۴۰ تا ۴۹ ساله ها تشکیل می دهند. در این بررسی، ۳۳,۳ درصد را رده سنی ۵۰ ساله و بالاتر تشکیل می دهند (نمودار شماره ۱).



نمودار شماره ۱: ترکیب سنی جامعه آماری

Source: Research findings, 2019

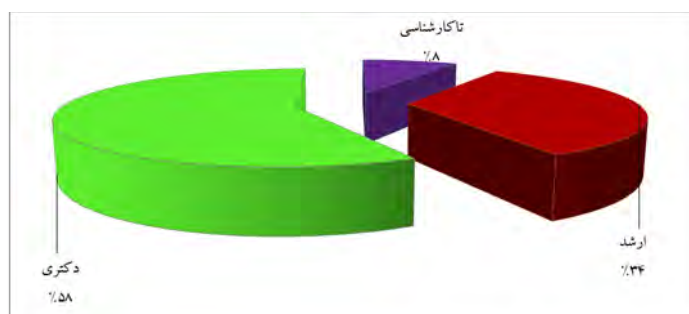
ترکیب جنسی: نزدیک به ۹۰ درصد جامعه آماری را مردان و ۱۰ آن را زنان تشکیل می دهند. برتری مردان نسبت به زنان در جامعه آماری از روی نمودار شماره ۲ نیز به وضوح پیداست. زنان تنها ۱۰ درصد جامعه آماری را تشکیل می دهند.



نمودار شماره ۲: ترکیب جنسی جامعه آماری

Source: Research findings, 2019

ترکیب تحصیلی: از نظر سطح تحصیلی، بیش از ۵۷ درصد در سطح دکتری هستند که بالاترین درصد در بین گروه های سه گانه تحصیلی را تشکیل می دهند. گروهی که دارای سطح تحصیلی ارشد هستند در رده بعدی قرار دارند که حدود ۳۳ درصد از جامعه آماری را به خود اختصاص داده اند (نمودار شماره ۳).



نمودار شماره ۳: ترکیب سطح تحصیلی جامعه آماری

Source: Research findings, 2019

نتیجه‌گیری و دستاورد علمی

❖ عمده‌ترین مسائل و مشکلات بر سر عدم تحقق پذیری طرح‌های ملی و منطقه‌ای در مناطق شمالی ایران در دهه ۵۰ تا ۹۰ کدام است؟ متغیرهایی برای این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته و در انتها مورد آزمون قرار گرفته است به شرح جدول ۴ است.

جدول ۴: عوامل عدم تحقق پذیری طرح‌های توسعه‌ای ملی و منطقه‌ای در منطقه ساحلی شمال کشور در دهه ۵۰ تا ۹۰

Std. Deviation	Mean	Maximum	Minimum	N	
.86928	4.5833	5.00	1.00	60	طولانی بودن زمان تهیه و تصویب طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای
.99774	4.2333	5.00	2.00	60	عدم دخالت مسئولین محلی خصوصاً در تهیه و تصویب طرح‌های کالبدی منطقه‌ای
.91996	4.3667	5.00	2.00	60	عدم رعایت سلسله مراتب تهیه و تصویب طرح‌های کالبدی طرح‌های محلی (جامع، تفصیلی، هادی شهری و روستایی)
.83209	4.4500	5.00	2.00	60	محرز نبودن سازمان اجرا و نظارت بر طرحها در طرح‌های فرادست کالبدی ملی و منطقه‌ای
.53256	4.7667	5.00	3.00	60	ناهماهنگی مسئولین ارشد استانی (گیلان-مازندران-گلستان) در توسعه هماهنگ و متوازن در طرح کالبدی منطقه ساحلی
.69786	4.5667	5.00	2.00	60	همخوان نبودن سیاست‌های کشور با سیاست‌های عمرانی منطقه‌ای
.91117	4.4833	5.00	2.00	60	نبود سلسله مراتب طرح در مقیاس ملی تا منطقه‌ای
.72467	4.6833	5.00	2.00	60	نبود تعریفی از مشارکت گروه‌های ذینفع و ذی‌نفوذ و مطالبه گران اصلی (مردم) در مقیاس ملی، منطقه‌ای و محلی
.77387	4.6667	5.00	2.00	60	تغییر جهت‌های سریع در سیاست گذاری و خط مشی طرح‌های ملی و منطقه‌ای
.71675	4.6271	5.00	2.00	59	هم خوانی اندک برنامه‌ها و سیاست‌های دیگر بخش‌ها با فعالیت‌های عمرانی مانند سیاست‌های پولی و مالی
.64022	4.3833	5.00	3.00	60	عدم تعریف سازمان یا نهاد پیونددهنده جهت تهیه تا اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای مخصوصاً در شمال ایران مانند سازمان عمران سواحل
.62810	4.6780	5.00	2.00	59	عدم تعریف درست ارتباط بین مناطق در کشور و بخصوص شمال ایران در خصوص فرایند تهیه تا اجرای طرح‌ها
.60971	4.6333	5.00	2.00	60	نیازها و مسائل متعدد در سه استان ساحلی شمال و عدم واخواهی نیازها در اسناد توسعه‌ای
.55515	4.7833	5.00	2.00	60	نادیده گرفته شدن پایداری به اصول به عنوان خط قرمزها برای بازگویی در سواحل شمالی - که در طرح‌ها به صراحت قید گردیده- توسط دستگاه‌های اجرایی
.94406	4.0833	5.00	2.00	60	بهره کثی سوداگران از طبیعت بی بدیل سواحل شمالی و درست عمل نکردن کمیسیون‌های تخلف ماده ۹۹ و ۱۰۰ به وظایف قانونی
				59	Valid N (listwise)

Source: Research findings, 2019

تجزیه و تحلیل‌ها نشان داده است که عوامل عدم تحقق پذیری طرح‌های توسعه‌ای ملی و منطقه‌ای در منطقه ساحلی شمال کشور در دهه ۵۰ تا ۹۰ به شرح زیر می‌باشد:

۱. طولانی بودن زمان تهیه و تصویب طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای
۲. عدم دخالت مسئولین محلی خصوصاً در تهیه و تصویب طرح‌های کالبدی منطقه‌ای
۳. عدم رعایت سلسله مراتب تهیه و تصویب طرح‌های کالبدی طرح‌های محلی (جامع، تفصیلی، هادی شهری و روستایی)
۴. محرز نبودن سازمان اجرا و نظارت بر طرحها در طرح‌های فرادست کالبدی ملی و منطقه‌ای
۵. ناهماهنگی مسئولین ارشد استانی (گیلان-مازندران-گلستان) در توسعه هماهنگ و متوازن در طرح کالبدی منطقه ساحلی
۶. همخوان نبودن سیاست‌های کشور با سیاست‌های عمرانی منطقه‌ای
۷. نبود سلسله مراتب طرح در مقیاس ملی تا منطقه‌ای
۸. نبود تعریفی از مشارکت گروه‌های ذینفع و ذی‌نفوذ و مطالبه گران اصلی (مردم) در مقیاس ملی، منطقه‌ای و محلی
۹. تغییر جهت‌های سریع در سیاست گذاری و خط مشی طرح‌های ملی و منطقه‌ای
۱۰. هم خوانی اندک برنامه‌ها و سیاست‌های دیگر بخش‌ها با فعالیت‌های عمرانی مانند سیاست‌های پولی و مالی

۱۱. عدم تعریف سازمان یا نهاد پیونددهنده جهت تهیه تا اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای مخصوصاً در شمال ایران مانند سازمان عمران سواحل
 ۱۲. عدم تعریف درست ارتباط بین مناطق در کشور و بخصوص شمال ایران در خصوص فرایند تهیه تا اجرای طرح‌ها
 ۱۳. نیازها و مسائل متعدد در سه استان ساحلی شمال و عدم واخواهی نیازها در اسناد توسعه‌یابی
 ۱۴. نادیده گرفته شدن پایبندی به اصول به عنوان خط قرمزها برای بارگزاری در سواحل شمالی - که در طرح‌ها به صراحت قید گردیده - توسط دستگاه‌های اجرایی
 ۱۵. بهره‌کشی سوداگران از طبیعت بی بدیل سواحل شمالی و درست عمل نکردن کمیسیون‌های تخلف ماده ۹۹ و ۱۰۰ به وظایف قانونی
- ❖ مناسب‌ترین نحوه مواجهه با مسائل ملی و منطقه‌ای در غالب طرح‌های ملی و منطقه‌ای بر اساس متون نظری و تجربیات مرتبط موضوع، چیست؟ در پاسخ به این پرسش، چند تغییر مورد بررسی قرار گرفت و اندازه آماری آنها محاسبه شد (جدول ۵).

جدول ۵: مناسب‌ترین نحوه مواجهه با مسائل ملی و منطقه‌ای در غالب طرح‌های ملی و منطقه‌ای

Std. Deviation	Mean	Maximum	Minimum	N	
.38912	4.8667	5.00	3.00	60	تسریع در زمان تهیه و تصویب طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای، به نحوی که طرح‌های فراد دست قبل از تهیه و تصویب طرح‌های محلی انجام شود.
.90884	4.4333	5.00	1.00	60	مطابقت طرح‌های توسعه منطقه‌ای با قوانین و برنامه‌های کلان کشور و منطقه‌ای
.75165	4.6667	5.00	1.00	60	تهیه و تدوین چارچوب بررسی و تغییرات موردی در جلسات کارگروه‌ها و کمیسیون‌های تخصصی
.79030	4.5500	5.00	2.00	60	تدوین سیاست‌های کلان آمایش در مقیاس ملی و تعریف جایگاه هر منطقه از کشور در این سیاست
.47538	4.6667	5.00	4.00	60	حذف تدریجی سیاست‌های موازی موجود و یکپارچگی سیاست‌ها
.87269	4.5333	5.00	1.00	60	تدوین قانون آمایش ملی و استانی و الزام به اجرای آن توسط تمامی دستگاه‌های اجرایی.
.86897	4.3729	5.00	2.00	59	تعریف درست از مشارکت تمامی ذی‌نفعان و ذی‌نفعان دخیل در فرایند تهیه تا اجرای برنامه.
.72467	4.6833	5.00	2.00	60	شفاف نمودن تصمیم‌گیری‌ها و مطالبه‌گر بودن برنامه عملیاتی.
.57515	4.7458	5.00	3.00	59	تدوین یک فرایند مناسب تهیه تا اجرا برنامه.
.73242	4.6500	5.00	1.00	60	الزام حقوقی برای مسولین ارشد استانی جهت رعایت اصول و راهبردها طرح‌ها
.61617	4.6000	5.00	3.00	60	رعایت مبانی اساسی طرح‌های ملی و منطقه‌ای در هرگونه تصمیم‌گیری که منجر به دخالت در اکوسیستم منطقه می‌گردد
.64746	4.7667	5.00	2.00	60	نظارت مستمر ملی بر عملکرد مسولین ارشد استانی در نحوه تصمیم‌گیری‌ها
.46910	4.6833	5.00	4.00	60	فراموش شدن زمینه‌های بروزسانی در نظام برنامه‌ریزی کشور بگونه‌ای که طرح‌های فرادست جزو اولویت‌ها و برنامه‌های اصلی دولت قرار گیرد
.61318	4.7167	5.00	2.00	60	با الزام طرح‌های فرادست (ملی و منطقه‌ای) از تصمیم‌گیری‌های نابخردانه مدیریتی جلوگیری بعمل آید
.49745	4.7000	5.00	3.00	60	تعریف جایگاه حقوقی برای طرح‌های توسعه ملی و منطقه‌ای و نظارت ملی برای تضمین اجرایی برای این جایگاه
58 Valid N (listwise)					

Source: Research findings, 2019

- لذا مناسب‌ترین نحوه مواجهه با مسائل ملی و منطقه‌ای در غالب طرح‌های ملی و منطقه‌ای بدین شرح است:
۱. تسریع در زمان تهیه و تصویب طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای، به نحوی که طرح‌های فراد دست قبل از تهیه و تصویب طرح‌های محلی انجام شود.
 ۲. مطابقت طرح‌های توسعه منطقه‌ای با قوانین و برنامه‌های کلان کشور و منطقه‌ای
 ۳. تهیه و تدوین چارچوب بررسی و تغییرات موردی در جلسات کارگروه‌ها و کمیسیون‌های تخصصی
 ۴. تدوین سیاست‌های کلان آمایش در مقیاس ملی و تعریف جایگاه هر منطقه از کشور در این سیاست
 ۵. حذف تدریجی سیاست‌های موازی موجود و یکپارچگی سیاست‌ها

۶. تدوین قانون آمایش ملی و استانی و الزام به اجرای آن توسط تمامی دستگاه‌های اجرایی.
۷. تعریف درست از مشارکت تمامی ذی‌نفعان و ذی‌نفوذان دخیل در فرایند تهیه تا اجرای برنامه.
۸. شفاف نمودن تصمیم‌گیری‌ها و مطالبه‌گر بودن برنامه عملیاتی.
۹. تدوین یک فرایند مناسب تهیه تا اجرا برنامه.
۱۰. الزام حقوقی برای مسولین ارشد استانی جهت رعایت اصول و راهبردها طرح‌ها
۱۱. رعایت مبانی اساسی طرح‌های ملی و منطقه‌ای در هرگونه تصمیم‌گیری که منجر به دخالت در اکوسیستم منطقه می‌گردد
۱۲. نظارت مستمر ملی بر عملکرد مسولین ارشد استانی در نحوه تصمیم‌گیری‌ها
۱۳. فراهم شدن زمینه بروزرسانی در نظام برنامه‌ریزی کشور بگونه‌ای که طرح‌های فرادست جزو اولویت‌ها و برنامه‌های اصلی دولت قرار گیرد
۱۴. با الزام طرح‌های فرادست (ملی و منطقه‌ای) از تصمیم‌گیری‌های نابخردانه مدیریتی جلوگیری بعمل آید
۱۵. تعریف جایگاه حقوقی برای طرح‌های توسعه ملی و منطقه‌ای و نظارت ملی برای تضمین اجرایی برای این جایگاه

❖ متدولوژی بهینه به منظور تهیه طرح‌های فرادست ملی و منطقه‌ای بر اساس متون نظری و تجربی چگونه است؟ در پاسخ به این پرسش، متغیرهای چندگانه به شرح جدول ۶ مورد سنجش و بررسی قرار گرفت.

جدول ۶: متدولوژی بهینه به منظور تهیه طرح‌های فرادست ملی و منطقه‌ای

Std. Deviation	Mean	Maximum	Minimum	N	
.85304	4.5333	5.00	1.00	60	تهیه طرح‌های فرادست و به روش فرایندی مبتنی بر مطالعات وضع موجود (شناخت) تجزیه و تحلیل و ارائه پیشنهاد
.59280	4.7667	5.00	3.00	60	دست یافتن به متناسب‌ترین ظرفیت‌ها و قابلیت و توان محیطی با توجه به قابلیت مناسب نرم افزار جی آی اس و ترکیب لایه‌های مختلف بخشی
.79119	4.5333	5.00	2.00	60	استفاده از ظرفیت‌های مختلف موجود در هر منطقه و برنامه ریزی متناسب با هر ظرفیت
.70990	4.7333	5.00	2.00	60	واگذاری بسیاری از امور هرمنطقه به مناطق و تعریف چارچوب‌ها و انتظارات سطوح ملی از هر منطقه
.70979	4.6610	5.00	2.00	59	تعریف قوانین محلی در چارچوب قانون آمایشی برای ایجاد تحرک توسعه در مناطق
.82749	4.4000	5.00	2.00	60	باور و اعتماد به مردم و ساکنین و قومیت‌های مختلف موجود در مناطق و تعیین نقش هر طیف بر اساس میزان مشارکت آنها در برنامه
.68458	4.6500	5.00	3.00	60	شناسایی عوامل و معیارهای محرک توسعه و هدایت اسناد توسعه‌ای به سمت ان هدف مانند دریا، جنگل
.77002	4.5167	5.00	2.00	60	اصل و محور قرار دادن پایداری محیطی، اجتماعی و اقتصادی در برنامه ارائه شده در بلند مدت و کوتاه مدت
.66617	4.7167	5.00	2.00	60	بازگشت سرمایه اخذ شده در مناطق جهت هزینه در همان مناطق و درصدی از سرجمع کل مناطق برای هزینه ملی در قالب سیاست‌های پولی و مالی
.74485	4.5667	5.00	2.00	60	آموزش مداوم و مستمر دست اندرکاران تهیه تا اجرای طرح‌ها مورد نظر
.70890	4.6500	5.00	2.00	60	پایش و ارزیابی مداوم برنامه و اصلاح برنامه در صورت ضرورت
.78744	4.5833	5.00	1.00	60	الزام آور بودن فاکتور زمان برای تهیه طرح‌ها و تصویب طرح‌ها و ملاک عمل قرار گرفتن آنها در زمان مشخص
.55515	4.7167	5.00	3.00	60	تامین منابع مالی اعتباری برای تهیه طرح‌های فرادست
.73857	4.7167	5.00	2.00	60	آموزش در سطح ملی توسط وزارت راه و شهرسازی برای مسولین ارشد
.64309	4.6000	5.00	3.00	60	تعیین جایگاه نظارتی و حقوقی برای کنترل و گزارش مستمر به مدیریت برنامه‌ریزی کشور به جهت رعایت سلسله مراتب طرح‌های توسعه و عمران و واگذاری این مسئولیت بر عهده دستگاه مشخص

59 Valid N (listwise)

Source: Research findings, 2019

با توجه به نتایج بدست آمده، متدولوژی بهینه به منظور تهیه طرح‌های فرادست ملی و منطقه‌ای عبارت است از:

۱. تهیه طرح‌های فرادست و به روش فرایندی مبتنی بر مطالعات وضع موجود (شناخت) تجزیه و تحلیل و ارائه

پیشنهاد

۲. دست یافتن به متناسب‌ترین ظرفیت‌ها و قابلیت و توان محیطی با توجه به قابلیت مناسب نرم افزار جی آی اس و ترکیب لایه‌های مختلف بخشی
 ۳. استفاده از ظرفیت‌های مختلف موجود در هر منطقه و برنامه ریزی متناسب با هر ظرفیت
 ۴. واگذاری بسیاری از امور هرمنطقه به مناطق و تعریف چارچوب‌ها و انتظارات سطوح ملی از هر منطقه
 ۵. تعریف قوانین محلی در چارچوب قانون آمایشی برای ایجاد تحرک توسعه در مناطق
 ۶. باور و اعتماد به مردم و ساکنین و قومیت‌های مختلف موجود در مناطق و تعیین نقش هر طیف بر اساس میزان مشارکت آنها در برنامه
 ۷. شناسایی عوامل و معیارهای محرک توسعه و هدایت اسناد توسعه‌ای به سمت ان هدف مانند دریا، جنگل
 ۸. اصل و محور قرار دادن پایداری محیطی، اجتماعی و اقتصادی در برنامه ارائه شده در بلند مدت و کوتاه مدت
 ۹. بازگشت سرمایه اخذ شده در مناطق جهت هزینه در همان مناطق و درصدی از سرجمع کل مناطق برای هزینه ملی در قالب سیاست‌های پولی و مالی
 ۱۰. آموزش مداوم و مستمر دست اندرکاران تهیه تا اجرای طرح‌ها مورد نظر
 ۱۱. پایش و ارزیابی مداوم برنامه و اصلاح برنامه در صورت ضرورت
 ۱۲. الزام آور بودن فاکتور زمان برای تهیه طرح‌ها و تصویب طرح‌ها و ملاک عمل قرار گرفتن آنها در زمان مشخص
 ۱۳. تامین منابع مالی اعتباری برای تهیه طرح‌های فرادست
 ۱۴. آموزش در سطح ملی توسط وزارت راه و شهرسازی برای مسولین ارشد
 ۱۵. تعیین جایگاه نظارتی و حقوقی برای کنترل و گزارش مستمر به مدیریت برنامه‌ریزی کشور به جهت رعایت سلسله مراتب طرح‌های توسعه و عمران و واگذاری این مسئولیت بر عهده دستگاه مشخص
- ❖ نحوه انطباق فرایند بهینه برنامه ریزی استخراج شده از متون نظری و تجربی در مناطق شمالی ایران چگونه می‌تواند باشد؟ برای پاسخ به این پرسش، متغیرهایی مورد بررسی قرار گرفت که در جدول درج گردید.

جدول ۷: نحوه انطباق فرایند بهینه برنامه‌ریزی در مناطق شمالی ایران

Std. Deviation	Mean	Maximum	Minimum	N	
.90884	4.4333	5.00	1.00	60	مهمترین هدف برنامه‌ریزی در مناطق ساحلی شمال کشور می‌بایست به توازن منطقه‌ای بر اساس ظرفیت‌های متناسب زیست محیطی و توازن جمعیت باشد
.73857	4.7167	5.00	1.00	60	شناخت توان زیست محیطی و پتانسیل توسعه منطقه‌ای به عنوان مهم‌ترین اصل در فرایند برنامه‌ریزی منطقه مذکور
.53256	4.7667	5.00	3.00	60	تعریف چشم انداز توسعه منطقه شمال با توجه به ظرفیت‌های محیطی و اجتماعی و اقتصادی در مقیاس ملی
.71997	4.5833	5.00	1.00	60	محیط طبیعی شکننده شمال ایران و توجه ویژه به پایداری محیطی
.81563	4.2500	5.00	3.00	60	توجه ویژه به ظرفیت‌های اقتصادی ویژه تولیدی در شمال ایران و تدوین برنامه تولید محور نه صرفاً دلالتی و واسطه‌گری.
.65419	4.7500	5.00	2.00	60	ایجاد مکان‌های واسط عرضه محصولات منطقه در مناطق تولید مانند محصولات کشاورزی
.83345	4.6833	5.00	1.00	60	تهیه طرح ویژه اراضی ساحلی به صورت یکپارچه و با عملیاتی کردن طرح iczm با اصلاحات مورد نظر در سند موجود
.85701	4.6667	5.00	1.00	60	ارتباط ریلی، دریایی، هوایی در کنار ارتباط زمین در سه استان شمالی با استفاده از امکانات و تکنولوژی بروز
.97714	3.8333	5.00	1.00	60	توجه ویژه به ظرفیت‌های قومی و نژادی در کنار ظرفیت‌های طبیعی مانند اقوام ترکمن، بلوچ، مازندرانی، کرد، گیلک، تات
.65419	4.7500	5.00	2.00	60	واگذاری اختیارات به نهادهای محلی در چارچوب سیاست مشخص
.67648	4.5000	5.00	3.00	60	تدوین برنامه‌ها و قوانین محلی در چارچوب قوانین آمایشی
.68807	4.6333	5.00	3.00	60	تعیین توان اکولوژیک استان‌های شمالی و تهیه نقشه جامعی از توان سرزمینی برای طرح‌های فرادست
				60	Valid N (listwise)

Source: Research findings, 2019

با توجه به نتایج آماری بدست آمده، نحوه انطباق فرایند بهینه برنامه‌ریزی در مناطق شمالی ایران بدین صورت است:

۱. مهمترین هدف برنامه‌ریزی در مناطق ساحلی شمال کشور می‌بایست به توازن منطقه‌ای بر اساس ظرفیت‌های متناسب زیست محیطی و توازن جمعیت باشد

۲. شناخت توان زیست محیطی و پتانسیل توسعه منطقه‌ای به عنوان مهم‌ترین اصل در فرایند برنامه‌ریزی منطقه مذکور

۳. تعریف چشم انداز توسعه منطقه شمال با توجه به ظرفیت‌های محیطی و اجتماعی و اقتصادی در مقیاس ملی

۴. محیط طبیعی شکننده شمال ایران و توجه ویژه به پایداری محیطی

۵. توجه ویژه به ظرفیت‌های اقتصادی ویژه تولیدی در شمال ایران و تدوین برنامه تولید محور نه صرفاً دلالتی و واسطه‌گری.

۶. ایجاد مکان‌های واسط عرضه محصولات منطقه در مناطق تولید مانند محصولات کشاورزی

۷. تهیه طرح ویژه اراضی ساحلی به صورت یکپارچه و یا عملیاتی کردن طرح *iczm* با اصلاحات مورد نظر در سند موجود

۸. ارتباط ریلی، دریایی، هوایی در کنار ارتباط زمین در سه استان شمالی با استفاده از امکانات و تکنولوژی بروز

۹. توجه ویژه به ظرفیت‌های قومی و نژادی در کنار ظرفیت‌های طبیعی مانند اقوام ترکمن، بلوچ، مازندرانی، کرد، گیلک، تات

۱۰. واگذاری اختیارات به نهادهای محلی در چارچوب سیاست مشخص

۱۱. تدوین برنامه‌ها و قوانین محلی در چارچوب قوانین آمایشی

۱۲. تعیین توان اکولوژیک استان‌های شمالی و تهیه نقشه جامعی از توان سرزمینی برای طرح‌های فرادست

❖ آینده فضایی مناطق شمالی ایران در صورت پیاده‌سازی فرایند برنامه‌ریزی استخراج شده بهینه، چگونه خواهد بود؟

برای این پرسش، متغیرهای چندگانه مورد بررسی قرار گرفت که نتایج آن به شرح جدول مشاهده می‌گردد.

جدول ۸: میانگین و انحراف معیار متغیرهای آینده فضایی مناطق شمالی ایران در صورت پیاده‌سازی فرایند برنامه‌ریزی استخراج شده بهینه

Std. Deviation	Mean	Maximum	Minimum	N	
.50073	4.5593	5.00	4.00	59	توسعه متوازن و در قالب ظرفیت زیست محیطی منطقه ساحلی شمال کشور منجر به توسعه‌های متوازن شهری و روستایی در بهینه فضایی خواهد شد
.36008	4.8500	5.00	4.00	60	توسعه متوازن و منطقی بخش منجر به توسعه و مکمل بخش‌های مختلف مسکونی صنعتی کشاورزی گردشگری و غیره خواهد شد.
.42652	4.7667	5.00	4.00	60	استفاده از ظرفیت لجستیکی و ترانزیت ریلی، دریایی و زمینی می‌تواند باعث رشد و توسعه یافتگی بخش‌های مختلف گردند و نقش منطقه ساحلی دریای خزر را در سطح طرح کابردی ملی و فرا ملی با کشورهای همجوار گسترده می‌نماید.
.91996	4.3667	5.00	2.00	60	با تعریف درست جایگاه هر منطقه و احترام به هر منطقه براساس ظرفیت موجود زیستی، اجتماعی، اقتصادی و پیاده‌سازی بهینه، به تدریج کل کشور به سمت پایداری و استفاده از ظرفیت‌های موجود پیش خواهد رفت.
.83090	4.5667	5.00	2.00	60	احترام به مردم و ساکنین در هر منطقه و توجه ویژه به افراد ذی نفع و ذی نفوذ و توجه ویژه به بخش خصوصی در هدایت و یا سرمایه گذاری در این خصوص موجب توسعه منطقی منطقه خواهد شد.
.85222	4.5500	5.00	2.00	60	استفاده بهینه از عرصه‌های طبیعی
.66617	4.7167	5.00	2.00	60	استفاده از ظرفیت‌های موجود مانند تحصیل کردگان در تخصص‌های موجود در منطقه
.79458	4.2500	5.00	2.00	60	افزایش حس تعلق ساکنین در منطقه
.34280	4.8667	5.00	4.00	60	افزایش تولید ملی و ارتقای جایگاه کشور در معادلات بین‌المللی
.21978	4.9500	5.00	4.00	60	ارتباط درست و منطقی با کشورهای حاشیه دریای خزر و افزایش ظرفیت تولید و اشتغال در منطقه
.67460	4.4500	5.00	3.00	60	استفاده از شیوه برد برد در برنامه ریزی به نفع همه گروه‌های ذی نفع و ذی نفوذ خواهد شد.
				59	Valid N (listwise)

Source: Research findings, 2019

پس آینده فضایی مناطق شمالی ایران در صورت پیاده‌سازی فرایند برنامه‌ریزی استخراج شده بهینه به صورت زیر

خواهد بود:

۱. توسعه متوازن و در قالب ظرفیت زیست محیطی منطقه ساحلی شمال کشور منجر به توسعه های متوازن شهری و روستایی در پهنه فضایی خواهد شد
۲. توسعه متوازن و منطقی بخش منجر به توسعه و مکمل بخش های مختلف مسکونی صنعتی کشاورزی گردشگری و غیره خواهد شد.
۳. استفاده از ظرفیت لجستیکی و ترانزیت ریلی، دریایی و زمینی می تواند باعث رشد و توسعه یافتگی بخش های مختلف گردند و نقش منطقه ساحلی دریای خزر را در سطح طرح کالبدی ملی و فرا ملی با کشورهای همجوار گسترده می نماید.
۴. با تعریف درست جایگاه هر منطقه و احترام به هر منطقه براساس ظرفیت موجود زیستی، اجتماعی، اقتصادی و پیاده سازی بهینه، به تدریج کل کشور به سمت پایداری و استفاده از ظرفیت های موجود پیش خواهد رفت.
۵. احترام به مردم و ساکنین در هر منطقه و توجه ویژه به افراد ذی نفع و ذی نفوذ و توجه ویژه به بخش خصوصی در هدایت و یا سرمایه گذاری در این خصوص موجب توسعه منطقی منطقه خواهد شد.
۶. استفاده بهینه از عرصه های طبیعی
۷. استفاده از ظرفیت های موجود مانند تحصیل کردگان در تخصص های موجود در منطقه
۸. افزایش حس تعلق ساکنین در منطقه
۹. افزایش تولید ملی و ارتقای جایگاه کشور در معادلات بین المللی
۱۰. ارتباط درست و منطقی با کشورهای حاشیه دریای خزر و افزایش ظرفیت تولید و اشتغال در منطقه
۱۱. استفاده از شیوه برد برد در برنامه ریزی به نفع همه گروه های ذی نفع و ذی نفوذ خواهد شد.

References

- Behzadfar, Mostafa (2009) tarhha va barnamehaye shahrsazi. Tehran. Moasseseye nashr shahr
- Daftar taghsimat keshvari. Naghshe va jadval taghsi, at keshvari. Tehran, vezarat keshvar, 2005
- Davidoff, P & Reiner, T. A. (2008) A Choice Theory of Planning. Journal of the American Institute of Planners. 115-103, (2) 28.
- Faludi, A. (1973). A reader in planning theory. Pergamon Press.
- Hirascar.j (1997) dramadi br brnamerizi shahri (lotarjrm; m.soleymani va a.r.yekanifard) tehran; jahad daneshgahi daneshgah tarbiatmoallem
- Hoseynzadeh dalir. Karim (2001) barnamerizi nahiei. Tehran. Samt
<https://www.amar.org.ir>
<https://www.gilan.ir>
- Markaz motaleat va tahghighat shahrsazi va memari iran (2000) sharh khadamat tarhhaye kalbadi mantaghei, tehran; markaz motaleat va tahghighat shahrsazi va memari
- Markaz motaleat va tahghighat shahrsazi va memari iran, vezarat maskan va shahrsazi (2000) sharh khadamat tahaye tarhhaye kalbadi mantaghei
- Masomi ashkvari. S.h (1991) osol va mabani barnamerizi mantaghei. anzai. somee sara
- Mogharraraat shahrsazi va memari keshvar mosavvab 1999
- Rahnamaie, mohammad taghi va shahhoseyni, p (2007) farayand barnamerizi shahri, tehran, samt
- Sazman goghrafiyai niroyehaye mosallah, naghsheye akharin taghsimat keshvari
- sazman nagshebardari keshvar. Atlas naghshe va ettelaat makani (ostan mazandaran) tehran; sazman nagshebardari keshvar (sazman modiriat va barnamerizi keshvar) 2005
- seyfoddini, raranak (2007) mabani barnamerizi shahri. Tehran; ayiizh
- shie, esmaeil (2005) moghadamei bar mabani barnamerizi shahri. Tehran: daneshgah elmosanat iran

Tabrizi, naazanin va taghavi, maryam (2015) moghayese tatbighe ostanhaaye klanmantaghe shomal iran ba takid bar vizhegihayeh sakhtari va emkanat laazem jahat toseye paydar gardeshgari. Faslnameye fazayeh gardeshgari. Saal chharom. Shomareye 14

