

# برنامه‌ریزی منطقه‌ای و نقش آن در توسعه انسانی استان‌ها

داود حسن‌زاده ❖

مریم مسکینی ❖❖

تاریخ دریافت: ۸۷/۸/۱۵

تاریخ پذیرش: ۸۷/۱۱/۲۷

## چکیده

با وجود کوشش‌های برجسته و تعیین‌کننده‌ای که طی سال‌های اخیر، به ویژه سال‌های برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، به عمل آمده، برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای و جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور، همچنان چالشی درخور تلاش‌های بیشتر و گسترده‌تر به شمار می‌آید؛ چرا که نابرابری منطقه‌ای با مسائلی که به دنبال خود دارد به عنوان مانعی بر سر راه توسعه متوازن و پایدار عمل می‌کند. هدف تحقیق حاضر بررسی جایگاه توسعه منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی کشور و نقش آن در توسعه انسانی است.

در این پژوهش از چند روش بهره گرفته شده است. اول، به منظور تبیین جایگاه

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور، از روش مطالعه اسنادی استفاده شد. دوم، جهت تبیین نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در میزان توسعه انسانی استان‌ها از روش تحلیل ثانوی بر روی داده‌های پیمایش‌های مختلف ملی و منطقه‌ای استفاده گردید.

به منظور بررسی جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی کشور ابتدا به سیر تاریخی برنامه‌ریزی در ایران پرداخته شد و سپس اقداماتی که به منظور تقویت جایگاه نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای انجام گرفته است مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. در بخش دوم با استفاده از روش مطالعه تطبیقی برای بررسی نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در میزان توسعه یافتگی استان‌ها نیز از متغیرهای توسعه اقتصادی، نابرابری اجتماعی و فضایی و سرمایه اجتماعی برای تبیین میزان توسعه انسانی در استان‌ها استفاده شد.

در برنامه‌های توسعه هم قبل از انقلاب و هم بعد از انقلاب اقداماتی به منظور تقویت برنامه‌ریزی منطقه‌ای صورت گرفته بود ولی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه بعد از انقلاب، نقطه عطفی در برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای محسوب می‌شوند؛ چرا که توجه اساسی به تقویت نظام برنامه‌ریزی در استان‌ها صورت گرفت و به لحاظ ساختاری شکل قانونی در نظام اجرایی و اداری پیدا کرد. همچنین وضعیت توسعه منطقه‌ای از نظر متغیرهای توسعه اقتصادی، سرمایه اجتماعی و نابرابری اجتماعی و فضایی و تأثیر آن‌ها بر توسعه انسانی مورد بررسی قرار گرفت که متغیرهای مستقل حدود ۴۷ درصد واریانس متغیر توسعه انسانی (وابسته) را تبیین می‌کنند.

**واژه‌های کلیدی:** برنامه‌ریزی منطقه‌ای، توسعه انسانی، توسعه اقتصادی،

سرمایه اجتماعی. نابرابری اجتماعی و فضایی

## بیان مسأله

با توجه به نظام برنامه‌ریزی متمرکز و بخشی نگر کشور از یک سو و الزام به تمرکززدایی از سوی دیگر، تمرکززدایی در برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای و تعریف و تعیین چارچوب‌های قانونی و نهادی مشخص برای این مقوله همواره ذهن برنامه‌ریزان و کارشناسان را به خود مشغول داشته است. گفتنی است که با وجود کوشش‌های منطقی و تعیین کننده‌ای که طی

سال‌های اخیر، به ویژه سال‌های برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، به عمل آمده، برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای و جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور، همچنان چالشی درخور تلاش‌های بیشتر و گسترده‌تر به شمار می‌آید. چراکه نابرابری منطقه‌ای (فضایی) با مسایلی که به دنبال خود دارد به عنوان مانعی بر سر راه توسعه متوازن و پایدار عمل می‌کند. نابرابری فضایی دارای آثار منفی مخصوص به خود است. اول از همه این که، نابرابری فضایی امکان استفاده بهینه از فضا را از جامعه سلب می‌نماید. دوم، این نوع نابرابری در رابطه با سایر نابرابری‌های اجتماعی موجبات تراکم جغرافیایی فقر (جدایی‌گزینی فضایی) را فراهم می‌سازد و به این ترتیب به نوبه خود استثمار و محرومیت را به طور مضاعف تشدید می‌کند. نابرابری فضایی از طریق تضعیف انسجام فضایی می‌تواند به طور بالقوه انسجام اجتماعی را هم تحت تأثیر قرار دهد و پایه‌های نظم اجتماعی را متزلزل کند. بالاخره آن که، نابرابری فضایی، نقش مؤثری در تشدید مهاجرت‌های روستایی - شهری دارد و از این طریق توزیع بهینه جمعیت و متعاقب آن فعالیت در فضا را غیر ممکن می‌سازد. از سوی دیگر نیز مسایل و مشکلات روستایی به مناطق شهری منتقل شده و ابعاد پیچیده‌ای به خود می‌گیرد. بدون تردید، برنامه‌ریزی اجتماعی نیز برای جوامعی که از نابرابری شدید منطقه‌ای رنج می‌برند، راه به جایی نخواهد برد. نگاهی تاریخی به روند شکل‌گیری، تکوین و تکامل اندیشه برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، خود بیانگر آن است که ضرورت توجه به مسأله نابرابری‌های منطقه‌ای و تلاش در جهت کاهش آن، خود به مثابه بخش مهمی از توسعه پایدار محسوب می‌شود. در پژوهش حاضر تلاش می‌شود به دو سؤال اساسی پاسخ داده شود که برنامه‌ریزی منطقه‌ای چه جایگاهی در نظام برنامه‌ریزی کشور دارد؟ و نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در توسعه انسانی چگونه است؟ بنابراین ابتدا به جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور پرداخته می‌شود و سپس نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در میزان توسعه انسانی منطقه‌ای مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

### چارچوب نظری

منظور از نابرابری منطقه‌ای، توزیع نابرابر فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی در مناطق کشور است. نابرابری منطقه‌ای در هر جامعه‌ای می‌تواند جلوه‌های مختلفی به خود بگیرد.

اشکال قابل رؤیت آن در کشورهای در حال توسعه عبارت است از نابرابری بین شهر و روستا، نابرابری بین شهرهای بزرگ و کوچک، نابرابری جغرافیایی درون شهرها (جدایی گزینی فضایی)، نابرابری بین مناطق محروم و مناطق برخوردار و ... در میان اشکال گوناگون نابرابری منطقه‌ای، نابرابری بین شهر و روستا در کشورهای در حال توسعه از برجستگی خاصی برخوردار است. مایر (۱۹۸۹) می‌گوید مهمترین تضاد طبقاتی در کشورهای فقیر جهان امروز، تضاد طبقات شهری و طبقات روستایی است؛ چرا که بخش روستایی دارای بیشترین فقیر است. به لحاظ نظری، حداقل پنج رویکرد کلی را می‌توان در رابطه با نابرابری منطقه‌ای (فضایی) از هم تمیز داد. رویکرد نهائیمون<sup>(۱)</sup> که مبتنی بر اصول نیوکلاسیک تعادل اقتصادی است، بر اهمیت تخصیص منابع از طریق بازار تأکید دارد. طبق این دیدگاه، همراه با توسعه اقتصادی و انسجام بازارهای عوامل مختلف، نابرابری‌های منطقه‌ای نیز کاهش می‌یابد (چلبی، ۱۳۸۴: ۲۰۱). رویکرد نهادگرایان<sup>(۲)</sup> تمایل به نابرابری فضایی را ناشی از عملکرد بازار سرمایه‌داری می‌داند. اینان معتقدند وقتی که نابرابری‌های منطقه‌ای گسترش یابد، عملکردهای بازار و حرکت کار و سرمایه به خصوص تمایل به کاهش نابرابری‌ها ندارند. برخلاف پیش‌بینی کلی اقتصاد نیوکلاسیک، هرگونه تمایل جهت توازن منطقه‌ای توسط تمایلات متقابل نسبت به عدم توازن خنثی می‌شود. به همین دلیل هم این دیدگاه مداخله دولت را جهت نیل به توازن منطقه‌ای ضروری می‌داند. رویکرد سوم انتشاریون<sup>(۳)</sup> است که معتقد به انتشار فضایی رشد است که این می‌تواند خالق نوآوری‌ها در اقتصاد فضا باشد. طبق این دیدگاه، با ایجاد قطب‌های رشد می‌توان به انسجام فضایی در اقتصاد ملی دست یازید. رویکرد چهارم، رویکرد رادیکال است. در این رویکرد سه دیدگاه از هم قابل تمیزند. اول، دیدگاه مارکسیستی است که به دنبال کشف قوانین حاکم بر اشکال فضایی توسعه سرمایه‌داری است. طبق این دیدگاه، سازمان فضایی تجلی منطقی نظام اقتصاد سیاسی سرمایه‌داری است. دوم، دیدگاه وابستگی است. نظریه پردازان وابستگی، نابرابری فضایی را در کشورهای پیرامونی اغلب در ارتباط با مفهوم «استعمار درونی» مطرح می‌کنند. مراد آن‌ها از

1- Marginalist Approach

2- Institutional Approach

3- Diffusionist

استعمار درونی، نوعی رابطه وابستگی است که در آن مزایای اقتصادی اجتماعی با تفاوت‌های منطقه‌ای و فرهنگی منطبق می‌شوند. از نظر آن‌ها مستعمره داخلی، جامعه‌ای در درون یک جامعه است که اعضای آن صرف نظر از تفاوت‌هایشان، قربانی این نوع نابرابری هستند. این دیدگاه، نابرابری فضایی را اغلب با مراجعه به «قانون مبادله نابرابر» توضیح می‌دهد. دیدگاه سوم، توسعه ناموزون فضایی را ناشی از تقسیم فضایی کار می‌داند که این خود نیز متأثر از الزامات انباشت سرمایه است (همان: ۲۰۲). رویکرد پنجم به نظریه تفکیک نابرابر<sup>(۱)</sup> پل کولومی (۱۹۸۵) تعلق دارد. این رویکرد روند عمده تغییرات اجتماعی را تفکیک ساختاری می‌داند، روندی که طی آن نقش‌ها و نهادهای چند کارکردی جای خود را به واحدهای بیشتر تخصصی شده می‌سپارند. تفکیک نابرابر ناظر بر نسبت و میزان تفکیک یک بخش نهادی یا ساخت نقش در یک نظام اجتماعی است. طبق این نظریه، تفکیک نابرابر می‌تواند به صورت نابرابری فضایی یا نابرابری بخشی و یا به هر دو صورت تجلی یابد. به عبارت دیگر، میزان و نرخ تفکیک ممکن است در عرض بخش‌های مختلف و واحدهای جغرافیایی متغیر باشد (همان: ۲۰۳).

رویکردهای اخیر در نظریه توسعه منطقه‌ای اهمیت زیادی به (ساخت نهادی) اجتماعی - اقتصادی منطقه‌ها و (تفاوت درون منطقه‌ای) آن ساخت می‌دهند. بر این پایه، توسعه یک منطقه نه تنها با منابع فیزیکی آن، بلکه منابع نهادی آن نیز پیوند دارد. نهادها، مجموعه ضابطه‌ها و مقررات عملی اقتصادی بر اساس فرهنگ اقتصادی و سنت‌های صنعتی محلی در هر منطقه هستند. دسته دیگری از رویکردهای اخیر عنوان می‌دارند که سیاست توسعه منطقه‌ای مؤثر باید دقیقاً با سبک جهانی توسعه قابل تطبیق باشد و پنج عامل منابع، نهادها، روندها، فرهنگ و پیوندهای خارجی را در این چارچوب بر می‌شمرند. عوامل توسعه منطقه‌ای که در رویکردهای پیشین اهمیت داشتند بیشتر شامل ساختار و اندازه بنگاه‌های اقتصادی، ترکیب بخشی اقتصاد منطقه، خدمات بازرگانی، تسهیلات آموزشی، نهادهای پژوهشی، زیرساخت‌های ارتباطی، حمل و نقل، اوقات فراغت و کیفیت زندگی در منطقه بوده‌اند. این عوامل با مفهوم سنتی تأثیرگذاری‌شان بر

توسعه منطقه‌ای، نوعی چشم‌انداز ایستا به توسعه منطقه‌ای می‌بخشند. رویکردهای جدید نظری به این عوامل وقع چندانی نمی‌نهند و بیشتر عوامل (ساختاری و نهادی) اجتماعی - اقتصادی مناطق را اسباب تحلیل منطقه‌ای قرار می‌دهند و بر چارچوب نهادی در منطقه تأکید می‌کنند (معصومی اشکوری، ۱۳۸۵: ۷۵). برای نمونه در بین رویکردهای اخیر، رویکرد اقتصاد سیاسی فضا تلاش کرد تا در مقابل دیدگاه‌های قبلی اصلاحات عمده‌ای را در اندیشه برنامه‌ریزی توسعه انجام دهد. مانویل کاستل یکی از آن‌هاست که تلاش کرد بر ویژگی‌های نظام سرمایه داری اطلاعاتی جدید تأکید کند. به نظر او اقتصاد نوین جهانی، دارای منطق نابرابر است و بخش بزرگی از جمعیت در نتیجه اشکال ویژه شمول یا ادغام شدن<sup>(۱)</sup> در اقتصاد جهانی، همزمان دچار طرد اجتماعی<sup>(۲)</sup> می‌شوند. به طوری که ظهور اطلاعات‌گرایی جدید نیز با افزایش نابرابری و طرد اجتماعی در سراسر جهان درهم تنیده شده است. فرایند تجدید ساختار سرمایه‌داری، با منطق خشک رقابت اقتصادی نهفته در آن، ارتباط زیادی با شکل‌گیری این چهره جدید رنج انسانی دارد. مطالعات کاستل نشان می‌دهد که جهان در دهه‌های گذشته شاهد افزایش نابرابری و قطبی شدن بیشتر در توزیع ثروت‌ها بوده است. شتاب گرفتن توسعه نابرابر و شمول و حذف همزمان مردم در فرایند رشد، به دو قطبی شدن جامعه و گسترش فقر و بدبختی در میان شمار روزافزون مردم می‌انجامد. ویژگی پیشرفت سرمایه داری جدید، همزمانی توسعه و توسعه نیافتگی اقتصادی و طرد و شمول اجتماعی است. قطبی شدن توزیع ثروت، رشد متفاوت نابرابری درآمدها در درون کشورها و رشد چشمگیر فقر و بینوایی در سراسر جهان، از رخدادهای کنونی است. کاستل از پیدایش و ظهور جهان چهارم از دل سیاه چاله‌های متعدد حذف اجتماعی، در سرتاسر جهان سخن می‌گوید. جهان چهارم، مناطق وسیعی از کره زمین مانند کشورهای آفریقایی زیر خط صحرا و مناطق روستایی و فقیر آمریکای لاتین و آسیا را شامل می‌شود. اما این جهان را تقریباً در هر کشور و در هر شهر در این جغرافیای حذف اجتماعی نیز می‌توان دید. شمار این افراد در همه جا رو به فزونی است و حضور آنان هر روز نمایان‌تر می‌شود؛ چرا که جریان توسعه سرمایه‌داری و فروپاشی سیاسی دولت‌های رفاهی باعث تشدید روند طرد اجتماعی شده

است (کاستل، ۱۳۸۴: ۱۹۱).

مهمترین ویژگی توسعه مبتنی بر الگوی سرمایه‌داری، وجود نابرابری‌های اجتماعی و فضایی در آن است. در کشورهای در حال توسعه نیز به دلیل وجود ساختارهای توسعه نیافتگی همچون موانع فرهنگی، اجتماعی و سیاسی، این نوع نابرابری ابعاد متعدد و پیچیده‌ای به خود می‌گیرد؛ به طوری که نابرابری با توزیع ناعادلانه منابع، مانع دسترسی گروه‌های اجتماعی مختلف به منابع جهت بهره‌مندی و ارتقای سرمایه انسانی و اجتماعی خود می‌شود. به خصوص دو عنصر آموزش و بهداشت سرمایه انسانی نقش‌های مهمی در توانمندسازی جهت خروج از تله فقر ایفا می‌کنند. این سرمایه همچنین موجبات ارتقای سرمایه اجتماعی و بهره‌گیری از آن را نیز برای افراد فراهم می‌آورد. از طرف دیگر، سرمایه اجتماعی با فراهم آوردن دسترسی آسان و تسهیل ارتباطات اجتماعی، موجب ارتقای مشارکت در زمینه‌های مختلف می‌شود که همین مسأله موجب رشد شاخص‌های توسعه انسانی می‌گردد. تجربه ناموفق دولت رفاه نشان داده است که امروزه ارتقای سرمایه انسانی و دولت سرمایه‌گذار اجتماعی یکی از بهترین راهبردها و یاست‌های کاهش فقر و نابرابری‌هاست. توسعه اقتصادی در شرایطی می‌تواند اثر مستقیم و معنی‌دار بر روی توسعه انسانی داشته باشد که اثر کاهنده متغیر نابرابری در میان نباشد. گزارش‌های توسعه انسانی نیز حاکی از آن است که وجود نابرابری در جوامع به عنوان عامل کاهنده در رشد شاخص توسعه انسانی عمل می‌کند و اثربخشی مستقیم توسعه و رشد اقتصادی را از بین می‌برد. در پژوهش حاضر، توسعه انسانی در استان‌های مختلف به عنوان مهمترین شاخص توسعه یافتگی (متغیر وابسته) لحاظ شده است که این متغیر خود تابعی از شرایط استان‌ها از نظر برخورداری از توسعه اقتصادی و سرمایه اجتماعی به عنوان متغیرهای مستقل و نابرابری اجتماعی و فضایی به عنوان متغیر کنترل محسوب می‌شوند.

### روش شناسی

در این پژوهش با توجه به ماهیت مسأله، ناگزیر از کاربرد چند روش خواهیم بود. اول، به منظور تبیین جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور از روش

مطالعه اسنادی استفاده شده است. دوم، جهت تبیین نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در میزان توسعه یافتگی استان‌ها نیز از روش مطالعه تطبیق و تحلیل ثانوی بر روی داده‌های پیمایش‌های مختلف ملی و منطقه‌ای بهره گرفته می‌شود. واحد تحلیل در پژوهش حاضر استان بوده و دوره مورد مطالعه طی سال‌های ۱۳۷۹-۸۴ است. به منظور تحلیل‌های آماری از نرم‌افزار SPSS استفاده شده است. برای سنجش میزان اعتبار<sup>(۱)</sup> از روش اعتبار محتوایی<sup>(۲)</sup> استفاده شد، به این ترتیب که متغیرهای مورد مطالعه و شاخص‌های سنجش آن‌ها توسط صاحب‌نظران مورد بررسی و پس از ارزیابی و اصلاحات لازم مورد استفاده قرار گرفت. در مورد سنجش پایایی<sup>(۳)</sup> نیز از آن‌جا که روش به کار رفته روش تحلیل ثانوی است و داده‌های اولیه از منابع و گزارش‌های رسمی معتبر استخراج شده‌اند، داده‌های به کار رفته از پایایی لازم برخوردار است. شایان ذکر است که یکی از مهمترین محدودیت‌های پژوهش در سه مورد از شاخص‌ها (ضریب جینی، سرمایه اجتماعی و توسعه انسانی) عدم همخوانی کامل داده‌ها با دوره مورد بررسی بود. از این دو برای جلوگیری از کاهش پایایی به سال‌های نزدیک به دوره مورد بررسی اتکا شده است. ضریب جینی برای استان‌ها تا سال ۱۳۷۵ توسط مرکز آمار منتشر شده بود و لذا در آزمون آماری تنها سال ۱۳۷۵ در معادله آزمون وارد شد. در مورد توسعه انسانی نیز علی‌رغم انتشار گزارش اقتصادی سال‌های ۸۵-۱۳۸۴ توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، متأسفانه در گزارشات فوق تنها میزان توسعه انسانی استان‌ها برای سال ۸۳ منتشر شده است. در مورد متغیر سرمایه اجتماعی نیز از آن‌جا که مهمترین پیمایش ملی در زمینه این متغیر مربوط به سال ۱۳۸۱ است، از مطالعاتی که در این زمینه بر روی داده‌های پیمایش فوق انجام پذیرفته برای رتبه‌بندی سرمایه اجتماعی استان‌ها استفاده شده است.



جدول ۱- متغیرها و شاخص‌های اندازه‌گیری پژوهش

| ردیف          | متغیر                    | شاخص  | دوره   |
|---------------|--------------------------|---|--|
| ۱             | توسعه اقتصادی            | تولید ناخالص داخلی                                  | در بخشهای اقتصادی غیر از نفت و گاز ۱۳۷۹-۸۴     |
|               |                          | درآمد سرانه (تولید سرانه)                           | نسبت تولید ناخالص داخلی به جمعیت استان ۱۳۷۹-۸۴ |
|               |                          | نیروی کار   | نسبت اشتغال به بیکاری در استان ۱۳۸۵            |
|               |                          | میزان جذب سرمایه‌گذاری خارجی (FDI)                  | میزان FDI قطعی در استان ۱۳۷۲-۸۴                |
|               |                          | تراکم بیولوژیکی                                     | تراکم نفر در هر کیلومتر مربع ۱۳۸۵              |
| ۲             | سرمایه اجتماعی           | نهادی   | شامل ابعاد شناختی و ساختاری ۱۳۸۱               |
|               |                          | تعمیم یافته   |  |
|               |                          | غیر رسمی  |  |
| ۳             | نابرابری اجتماعی و فضایی | ضریب جینی   | ۱۳۳۵-۷۵  |
|               |                          | نسبت دهک دهم به دهک اول در بین جوامع روستایی و شهری | استان ۱۳۷۹-۸۴                                  |
|               |                          | نسبت جمعیت شهر اول به جمعیت شهر دوم استان           | ۱۳۸۵   |
|               |                          | تراکم بیولوژیکی                                     | نسبت جمعیت سال ۱۳۸۵ به مساحت استان             |
|               |                          | ۴   | توسعه انسانی                                   |
| امید به زندگی |                          |   |  |
| شاخص آموزش    |                          |   |  |

## یافته‌های پژوهش

## جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی کشور

برای بررسی جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی کشور ابتدا به تاریخچه برنامه‌ریزی در ایران به صورت اختصار اشاره می‌شود و سپس به اقداماتی که طی سال‌های اخیر و به خصوص در قالب برنامه‌های سوم و چهارم توسعه به منظور تقویت جایگاه و نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای انجام گرفته پرداخته می‌شود:

## مروری بر تاریخچه برنامه‌ریزی در ایران

اساس و بنیان برنامه‌ریزی توسعه ملی را ماهیت فرایند برنامه‌ریزی در درون دولت تشکیل می‌دهد که در ایران این فرایند از بالا به پایین است. اندیشه برنامه‌ریزی فی نفسه در خود، رد تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسی را به همراه دارد. در واقع، برنامه‌ریزی به معنای کار عقلایی، منظم و سنجیده در زمینه فرایندهای منطقی دستیابی به سیاست‌های مناسب و نیز فرایندهای سیاسی - اداری است که از طریق آن سیاست‌های نهایی انتخاب و به اجرا گذاشته شود ( مک لیود، ۱۳۸۰: ۱۴۳). در مرور تاریخی، سه مرحله کاملاً مجزا در تکوین برنامه‌ریزی از هم تمیز داده می‌شود: مرحله اول که از اولین دوران‌ها تا اواسط دهه ۱۹۶۰ بسط یافت - و به خوبی در اولین برنامه‌های توسعه که پس از قانون برنامه‌ریزی شهرک و حومه سال ۱۹۴۷ ظاهر شد نمایان است - را می‌توان دوران طرح جامع یا طرح‌های کلی خواند. مرحله دوم که در حدود سال ۱۹۶۰ فرارسید و از طریق گروه مشورتی برنامه‌ریزی سال ۱۹۶۵ و قانون برنامه‌ریزی شهر و حومه، جایگزین رویکرد اول گردید، می‌تواند دیدگاه سیستمی برنامه‌ریزی خوانده شود. مرحله سوم، که در اواخر ۱۹۶۰ و دهه ۱۹۷۰ شروع به تکوین کرد، ناهمگن تر است و شیوع بیشتری دارد. ایده برنامه‌ریزی به عنوان مشارکت مداوم در مناقشه می‌تواند بهترین عنوان آن باشد (پیترهال، ۱۳۸۱: ۱۴۳). در ایران، سازمان برنامه به عنوان واحدی که وظیفه خاصی دارد در واقع زاینده قانون برنامه دوم (پیش از انقلاب) بود که در نقش دستگاهی مستقل از دولت پیش بینی شده بود و تشکیلات داخلی آن تا اندازه زیادی مطابق با همان چیزی بود که بدین صورت تهیه کنندگان قانون فوق، تصور کرده بودند:

الف) هدف‌ها و وظایف سازمان برنامه

ب) جایگاه سازمان برنامه در مقابل دیگر سازمان‌های دولتی

ج) قلمرو و ماهیت برنامه (مک لیود، ۱۳۸۰: ۸۲).

سابقه برنامه‌ریزی در ایران به سال ۱۳۱۶ باز می‌گردد، زمانی که هیأت وزیران بنا به پیشنهاد اداره کل تجارت، تاسیس شورای اقتصادی را تصویب کرد که از وظایف آن «طرح نقشه‌های اقتصادی و ارایه طریق در اجرای آن‌ها» بر اساس دو اصل مهم، یعنی «بالا بردن واحد سطح زندگی» و «تعدیل در توزیع ثروت» بود. برای این مقصود، هیأتی از افراد خبره آن روزگار تشکیل گردید که پس از بررسی‌های اولیه در گزارش خود به هیأت دولت به دنبال برشمردن دشواری‌های کار تهیه برنامه عمرانی - که عبارت بودند از فقدان یا کمبود اطلاعات و آمارهای لازم، تنزل روحیه متصدیان و کارمندان ادارات، تازگی موضوع، مشخص نبودن خط مشی و حدود کار و نیز کمی وقت - لا جرم برنامه‌هایی را تنظیم و پیشنهاد کرد و برای تهیه برنامه نهایی هیأت عالی برنامه ایجاد گردید. سرانجام در سال ۱۳۲۷ لایحه قانون برنامه هفت ساله عمرانی کشور با اعتبار ۲۱ میلیارد ریال تهیه و به دولت ارایه شد و پس از تصویب آن در مجلس شورای ملی، ایران در سال ۱۳۲۷ به طور رسمی دارای برنامه عمرانی شد و سازمان مسؤل اجرای آن تعیین گردید. دیدگاه غالب در برنامه اول از منظر منطقه‌ای، رویکرد تمرکز زدایی و منطقه‌گرایی بوده است. البته قانون برنامه اول به علت مشکلات سیاسی و اقتصادی کشور و سرانجام کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ به شکلی بسیار ناقص به اجرا در آمد و عملاً در حد سند برنامه باقی ماند (حاج یوسفی، ۱۳۸۰: ۸). پس از آن با تاسیس دو دفتر تخصصی در سازمان برنامه تحت عناوین دفتر فنی و دفتر اقتصادی توسط «ابوالحسن ابتهاج» که به عنوان یکی از بنیان‌گذاران اصلی برنامه‌ریزی در ایران از او یاد می‌شود، زمینه همکاری با کارشناسان خارجی و ایرانی مقیم خارج از کشور فراهم شد. در سال ۱۳۳۴ برنامه هفت ساله دوم که در عمل به زیرساخت‌های عمومی بهای بیشتری داده و هدف اصلی خود را رشد اقتصادی قرار داده بود برای دوره زمانی ۱۳۴۱-۱۳۳۴ تهیه شد. از نکات قابل توجه برنامه عمرانی دوم توجه به برنامه‌های منطقه‌ای برای استفاده از منابع طبیعی آن‌ها بود. مهمترین نمونه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در این دوران نیز طرح عمران منطقه خوزستان است که نتایج قابل قبولی را نیز در پی داشت. انتقاد اصلی که به برنامه‌های هفت ساله اول و دوم وارد شد این بود که آن‌ها را برنامه جامع نمی‌دانستند، زیرا عملاً تنها به ارائه فهرستی از طرح‌ها پرداخته بودند. افزون بر برنامه

عمرانی اول و دوم، چهار برنامه دیگر نیز پیش از انقلاب تهیه و از این میان، سه برنامه سوم تا پنجم به موقع به اجرا گذاشته شدند. برنامه ششم به انقلاب ۵۷ برخورد کرد و از این رو هرگز فرصت اجرا نیافت. برنامه سوم، چند تفاوت اصلی با برنامه‌های پیشین داشت. اولاً، برنامه جامعی بود که در آن تمام منابع از یک طرف و اهداف برنامه از سوی دیگر بر اساس یک سلسله اولویت‌ها در برابر هم قرار گرفتند. ثانیاً، کارهای اجرایی به دستگاه‌های اجرایی و عمدتاً وزارتخانه‌ها واگذار شد و در مقابل، تهیه بودجه کل کشور، از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل شد. ثالثاً برنامه در سه سطح کلان، بخش‌ها و طرح‌ها تهیه شده بود. در دو برنامه دوم و سوم، اساس کارهای عمران منطقه‌ای عبارت بود از تأسیس سازمان‌های عمران ناحیه‌ای و اجرای طرح‌های چند منظوره کشاورزی، دامپروری و بازرگانی و طرح‌های توسعه صنعتی. در نهایت در برنامه سوم و به دنبال آن برنامه چهارم، شاهد نوعی توازن میان فعالیت‌ها هستیم. از هدف‌های برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷) که در واقع برنامه مرحله گذار است می‌توان به تسریع رشد اقتصادی، توزیع عادلانه درآمد از راه تعمیم کار و گسترش خدمات اجتماعی و رفاهی، تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی و افزایش قدرت تولید اشاره نمود. برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۷-۱۳۵۲) با سیاست گسترش برنامه‌ریزی منطقه‌ای از طریق ایجاد دفاتر برنامه‌ریزی استانی و تخصیص طرح‌های ناحیه‌ای و تمرکززدایی آغاز شد (حاج‌یوسفی: ۱۳۸۷) که با تحولاتی که در بازار بین‌المللی نفت پیش آمد و موجب بالا رفتن قیمت نفت و افزایش در آمد دولت شد، دولت را بر آن داشت که علی‌رغم مخالفت کارشناسان سازمان برنامه، در برنامه تجدید نظر اساسی کرده و اعتبارات آن را دو برابر کند. به عبارتی، اصولاً ضرورت هماهنگی میان عوامل گوناگون توسعه که جوهره برنامه‌ریزی است از سوی همه پذیرفته نبوده و هنوز هم نیست. یعنی پذیرش این که به کار بستن عامل بسیار مهمی چون منابع ارزی اگر دیگر عوامل مانند نیروی انسانی و زیرساخت‌ها فراهم نباشد، ممکن است به جای توسعه به پیدایش تنگناها و مشکلات بی‌شمار بینجامد وضعی که در عمل طی برنامه پنجم تجدید نظر شده پیش آمد) بسیار دشوار است. برنامه ششم عمرانی که برای سال‌های ۱۳۶۱-۱۳۵۷ با نگاه عمدتاً بخشی - منطقه‌ای تهیه شده بود (حاج‌یوسفی: ۱۳۸۷)، به دلیل مصادف شدن با حوادث انقلاب اسلامی هرگز به اجرا گذاشته نشد. چند نکته شایان توجه این برنامه عبارت است از: تهیه برنامه استان زیر نظر مقامات استان با محوریت دفتر برنامه‌ریزی،

آینده‌نگری ده ساله برای یافتن چشم انداز بلندمدت توسعه کشور و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به منظور ایجاد توازن و تعادل در توزیع فعالیت‌ها میان مناطق گوناگون و ایجاد محورهای جدید توسعه در راستای جلوگیری از فشار جمعیت به شهرهای بزرگ. به این ترتیب در برنامه پنجم و ششم، قوانین برنامه‌ریزی به سوی برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی و اداری عمران منطقه‌ای و تمرکز زدایی سازمانی و اجرایی پیش رفته است و از دید منطقه‌ای، در چارچوب پنج برنامه عمرانی و مقدمات تهیه برنامه ششم، از سطح طرح ریزی عمران ناحیه ای (قطب‌های توسعه و عمران کشاورزی و صنعتی) به سوی برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای تحول یافته است.

هرچند بعد از انقلاب، دولت موقت برنامه اقتصادی مشخصی نداشت، ولی از همان ابتدا یعنی اواسط سال ۱۳۵۸ کارشناسان سازمان برنامه و بودجه اقدام به تهیه برنامه پنج ساله‌ای در اوایل انقلاب حکمفرما بود، در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسید و متوقف شد. به این ترتیب با خاتمه جنگ، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸) تهیه شد. در این برنامه به بازسازی خسارت‌های ناشی از جنگ توجه ویژه‌ای صورت گرفت و از طرفی، بر رشد اقتصادی و سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌ها متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه نیز تأکید شد. برنامه دوم (۱۳۸۱-۱۳۷۴) در سه فصل هدف‌ها، خط مشی‌های سیاسی و سیاست‌های کلی، ماده واحده و ۱۰۱ تبصره قانون و هدف‌های کمی کلان تنظیم شد. در این برنامه به منظور ساماندهی امور اقتصادی گرایش به نوعی تعدیل ساختاری مشاهده می‌شود. اما در مقابل در برنامه سوم توسعه، (۱۳۸۳-۱۳۷۹) گرایش به برنامه‌ریزی راهبردی به چشم می‌خورد. برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۸۴) که اولین برنامه سند چشم انداز ۲۰ ساله توسعه نیز محسوب می‌شود، با رویکرد توسعه مبتنی بر دانایی محوری تدوین شد یا نوآوری‌هایی که در این برنامه از نظر توجه به توازن منطقه‌ای، آمایش سرزمین، محیط زیست، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی شده است می‌توان به جرأت گفت، یکی از بهترین برنامه‌های توسعه‌ای است که در تاریخ برنامه‌ریزی ایران تهیه شده است. لازم به یادآوری است که دستیابی به اهداف برنامه‌های توسعه مستلزم وجود سازمان برنامه‌ریزی قوی، کارآمد و در عین حال مستقل از نوسانات سیاسی است که بتواند با تکیه بر

توان کارشناسی و علمی خود، دستگاه‌های اجرایی و کل بدنه نظام اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در جهت دستیابی به اهداف برنامه هدایت کند. با توجه به آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در سال‌های اخیر، دستیابی به اهداف برنامه‌های توسعه و همچنین سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کاملاً بعید به نظر می‌رسد.

### شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

نگاهی تاریخی به روند شکل‌گیری و تکوین و تکامل تمرکززدایی در کشور، به ویژه در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای، نمایانگر وجود نقاط عطفی است که به هنگام تهیه و تنظیم اسناد قانونی برنامه‌های توسعه کشور، چه در سال‌های قبل از انقلاب اسلامی (برنامه‌های چهارم و پنجم) و چه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی (برنامه‌های دوم و سوم) شکل گرفته‌اند. گفتنی است که در این نگاه، برنامه سوم نقطه عطفی بارز و برجسته محسوب می‌شود. علی‌رغم این که توسعه منطقه‌ای (استانی) به صورت غیرمتمرکز و از طریق تفویض اختیار، پیشینه‌ای ۳۵ ساله دارد، اما تا پیش از تهیه و تصویب قانون برنامه سوم، از ساز و کاری نهادی و قانونمند بهره‌مند نبوده و به همین دلیل نیز طی سه دهه اخیر بارها دستخوش تغییر شده است. ساده‌ترین نمونه توسعه غیرمتمرکز که در عمل آغازگر این روند نیز بود، اجرای طرح‌های خاص ناحیه‌ای از ابتدای برنامه پنجم عمرانی کشور در دوره پیش از انقلاب اسلامی است. در این برنامه برای اولین بار اختیار تصمیم‌گیری برای بخشی از اعتبارات عمرانی کشور که به طرح‌های خاص ناحیه‌ای اختصاص داشت به مراجع استانی واگذار شد، تا با تصویب و تأیید نهادهای مدنی آن روزگار هزینه شود که همان انجمن‌های استان و شهرستان بودند. به این ترتیب، از سال ۱۳۵۲ که اولین سال برنامه پنجم عمرانی کشور در قبل از انقلاب است، یک رویکرد تمرکززدایی در امور برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در پیش گرفته شد و هسته یک سطح پایین تراز سطح ملی در تصمیم‌گیری‌های برنامه‌ای به وجود آمد. در تداوم این رویکرد و در سال‌های میانی دهه ۱۳۵۰، افزون بر استانی کردن بخشی از اعتبارات عمرانی کشور، اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برخی از دستگاه‌های اجرایی استان نیز استانی شد و اختیار اختصاص و هزینه این گونه منابع در دستگاه‌های استانی به مراجع استانی واگذار گردید. این روند تا پیروزی انقلاب اسلامی تداوم یافت و با پیروزی انقلاب، به دلیل فروپاشی نهادهای

ذی‌ربط آن در استان (انجمن‌های محلی) متوقف شد (احسن و کریمپور، ۱۳۸۳: ۷۴). پیروزی انقلاب اسلامی و در پی آن حاکمیت اصول و ارزش‌های اسلامی بر ساختار اجرایی و اداری کشور، توسعه منطقه‌ای را در معرض کوران مطالبات تساوی طلبانه و فوران نیازها و کمبودهایی قرار داد که سال‌ها به آن‌ها بی‌توجهی و یا کم‌توجهی شده بود. انبوه خواسته‌ها و درخواست‌های مناطق مختلف کشور و به ویژه محیط‌های روستایی، در پرتو شعارهای برابری و عدالت خواهی برخاسته از ارزش‌های انقلاب اسلامی، از یک سو نگاه ویژه به مناطق نابرخوردار کشور را به بار آورد (دیدگاه محرومیت زدایی) و از سوی دیگر مقدار منابع اعتباری استان‌ها را با افزایشی چند برابر در مقایسه با گذشته، رو به رو ساخت. چنین بود که محرومیت زدایی به منزله رویکردی غالب در توسعه و توازن منطقه‌ای در دهه ۱۳۶۰، شکل گرفت که تا کنون نیز کم و بیش تداوم یافته است. فقدان یک دیدگاه، علمی و کارشناسی در توسعه منطقه‌ای طی همه سال‌های دهه ۱۳۶۰ و تا ابتدای تهیه و تنظیم دومین برنامه توسعه کشور پس از پیروزی انقلاب فرآیند را دستخوش سلیقه‌های شخصی و گاهی ابتکارات فردی کرده بود. با آغاز برنامه دوم از سال ۱۳۷۴، برای اولین بار مقوله درآمد‌های استانی به منزله بخشی از منابع تأمین‌کننده مصارف عمرانی استان در استاد برنامه ذکر شد و این مفهوم شکل گرفت. اما به دلیل فقدان راهکارهای اجرایی و عملیاتی معین برای چگونگی استفاده از این درآمدها و کارکرد آن در توسعه و توازن منطقه‌ای، درآمد استانی از ذکر عنوان و رقم در اسناد بودجه‌های سالانه فزاینده و ابزاری مؤثر برای مشارکت منطقه در سرنوشت توسعه‌ای آن قلمداد نشد. در ماده ۷۰ قانون برنامه سوم «به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران هر استان، در چارچوب برنامه‌ها و سیاستها و خط مشی‌های کلان کشور، «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» در هر استان به ریاست استاندار» تشکیل شد. به دنبال تشکیل این شورا در گام اول، «کمیته‌های تخصصی» نیز که متشکل از مدیران و رؤسای ادارات کل، شعب و نمایندگی سازمان‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در استان که مشمول نظام بودجه استانی بوده و یا قسمتی از وظایف عمرانی استانی را عهده دار هستند (دستگاه‌های اجرایی استان) به منظور تهیه برنامه‌های بلند مدت استان در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های بلند مدت کشور و طرح آمایش سرزمین تشکیل میشود. در گام بعدی نیز «کمیته برنامه‌ریزی

شهرستان» متشکل از فرماندار (ریاست کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای دستگاه‌های اجرایی که مدیران کل آن‌ها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، تشکیل می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴: ۱۰۳). مواد ۷۰ و ۷۱ قانون برنامه سوم در ماده ۸۳ قانون برنامه چهارم تنفیذ شده‌اند. حال اگر برنامه‌های میان مدت و بلند مدت استانی با الهام از برنامه‌های ملی طبق الگوی یکسانی تهیه شوند، تلفیق این اسناد می‌تواند به کاستی فقدان برنامه‌های بخشی - منطقه‌ای خاتمه دهد. الگوی یکسان به معنای تعیین چارچوب تنگ و مضیق برای برنامه‌ریزی‌های استانی نیست که هر یک منابع، مسایل و چالش‌های خاص خود را دارند. اکنون مشخص شدن سهم هر یک از استانها در تحقق برنامه‌های ملی، برای مثال منابع و مصارف آب، برنامه بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بخش‌های صنعت و معدن و ... مورد نیاز است تا هماهنگی آن‌ها با برنامه‌های بخشی قابل رسیدگی باشد (توفیق، ۱۳۸۵: ۴۰۵). متأسفانه در اجرای برنامه‌های سوم و چهارم با نگاه منطقه‌ای فرهنگ‌سازی لازم صورت نگرفت و اکثر مدیران چه در سطح ملی و چه در سطح منطقه‌ای، از اهداف و سیاست‌ها و مقاصد برنامه بی اطلاع بوده و بسیار سلیقه‌ای عمل می‌کردند. از سوی دیگر نظارت هم بر عملکرد آن‌ها وجود نداشت که این وضعیت به فرایند برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای بیشترین آسیب را وارد آورد.

### آمایش سرزمین پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، علاوه بر بعد قوی برنامه‌ریزی فضایی، ابعاد اجتماعی و اقتصادی را نیز شامل می‌شود که راهبردی و کلان است و روی دیگر توسعه پایدار محسوب می‌شود (حاج یوسفی: ۱۳۸۷). مطالعات فضایی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، اصلی‌ترین ابزاری است که بر پایه آن، منطقه از جنبه‌های مختلف به شکل بسیار محسوس و ملموس، مورد مطالعه دقیق قرار می‌گیرد. این برنامه‌ها از هدررفتگی منابع طبیعی و ضایع شدن محیط زیست و در نتیجه از فقر انسانی که روی زمین کار می‌کند، می‌کاهد (مخدوم، ۱۳۸۵: ۱۹). رسالت اصلی طرح‌های منطقه‌ای در مقایسه با طرح‌های ملی، دقیق‌تر، کامل‌تر و گسترده‌تر کردن مطالعات است. در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) مطالعات بسیاری در سازمان برنامه و بودجه وقت به عنوان سازمان مسؤول با همکاری دیگر وزارتخانه‌ها به ویژه وزارت مسکن و



شهرسازی انجام گرفت که در برنامه چهارم نیز تداوم یافت. سیاست کلان آمایش سرزمین، باید با توجه به سه مقوله «اصول آمایش سرزمین»، «تحلیل سازمان فضایی» و «اثرات فضایی و منطقه‌ای نظریه پایه توسعه ملی» تعیین شود. با توجه به نتایج کلی تحلیل سازمان فضایی و با در نظر گرفتن اصول آمایش سرزمین و همچنین نتایج فضایی نظریه پایه توسعه ملی، سیاست کلان آمایش سرزمین در مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم به شرح زیر پیشنهاد شد:

الف) جهت‌گیری‌های کلان آمایش سرزمین بر اساس نظریه پایه توسعه ملی در مبانی نظری برنامه چهارم توسعه، جهت‌گیری‌های کلان، آمایش سرزمین را بر اساس نظریه پایه توسعه ملی بر محورهایی چون گسترش و تجهیز کریدورهای ارتباطی، پیش‌بینی و تجهیز مراکز جمعیتی و صنعتی، تقویت ظرفیت‌های تولیدی در صنایع مورد تقاضای منطقه، تعیین، تجهیز و آماده‌سازی شبکه‌های انتقال انرژی، تعیین مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، مورد تأکید قرار داد.

ب) جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین با توجه به تحلیل سازمان فضایی و اصول آمایش سرزمین

با در نظر گرفتن تفاوت‌های عمده‌ای که بین دو منطقه «شمال و غرب» (یعنی حاشیه‌ها و دامنه‌های دو سلسله جبال البرز و زاگرس و دشت‌های ساحل دریای خزر) و منطقه «شرقی و جنوبی» (شامل دشت‌های مرکزی و جنوبی، سواحل دریای عمان و خلیج فارس و نوار شرقی کشور) از لحاظ تراکم جمعیت، سطح برخورداری از شبکه‌ها، تجهیزات زیربنایی و ظرفیت‌های تولیدی وجود دارد، در مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم، جهت‌گیری کلی آمایش به این شرح پیشنهاد شد که در منطقه اول، آمایش درونی با تأکید بر افزایش ظرفیت‌های تولیدی، به جهت حداکثر استفاده از ظرفیت‌های زیربنایی و خدماتی موجود و در منطقه دوم، گسترش سازمان فضایی با تأکید بر تجهیز زیربنایها و توسعه خدمات، برای تحرک بخشیدن به منابع غنی و بالنسبه بهره‌برداری نشده آن و در منطقه اول، با توجه به حجم بالای جمعیت این منطقه و افزایش قابل ملاحظه آن در بیست و پنج سال آینده، شکل‌گیری مراکز جمعیتی جدید و ارتقای مقیاس مراکز جمعیتی موجود، اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. در توسعه فضایی منطقه

اول، در قلمروهایی که تعدد و نزدیکی مراکز اجازه دهد، اولویت با توسعه گسترده و یا توسعه خطی، نسبت به توسعه قطبی و متمرکز است. الگوی پیشنهادی توسعه فضایی برای منطقه دوم، با توجه به تراکم پایین و پراکندگی مراکز جمعیتی، توسعه قطبی یا کانونی با هدف گسترش حوزه‌های نفوذ و ایجاد تحرک بیشتر در نواحی پیرامونی است. افزایش ارتباط بین این کانون‌ها، زمینه تحرک بیشتر اقتصادی در محورهای رابط آن‌ها را فراهم می‌سازد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۱۵۰).

#### ۴- بودجه سالانه استان (نظام درآمد - هزینه استانی)

در برنامه سوم (۸۳-۱۳۷۹)، با توجه به تأکید بر اصلاح ساختار و نهاد سازی، برای نخستین بار نظامی به نام نظام درآمد - هزینه استان، تنظیم و در چارچوب آن، جایگاه قانونی و نهادی برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای (استانی) تعریف شده است. نظام درآمد - هزینه استان، مجموعه‌ای به هم پیوسته (بسته) است که از چهار رکن اساسی تصمیم‌گیری (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان)، تصمیم‌سازی (کارگروه‌های تخصصی وابسته به شورا)، منابع مالی (خزانه معین استان) و محدوده فعالیت (وظایف استانی) تشکیل شده است. هدف از برقراری این نظام، درونی کردن هرچه بیشتر فرایند توسعه استان از یک سو و افزایش انگیزه مشارکت جویی و مسؤولیت‌پذیری مدیریت استان در این فرآیند از سوی دیگر است. با این هدف، که در برنامه سوم صرفاً به اعتبارات تملک دارایی محدود شده، سرمایه‌گذاری‌های عمرانی استانی در هر استان به شکل تابعی از درآمد استانی تعریف شده است (احسن و کریمپور، ۱۳۸۳: ۷۲). اضافه بر این، واريز قسمتی از درآمدهای استانی استان‌های توسعه یافته، از ویژگی‌های دیگری است که هدف ایجاد توازن در توسعه مناطق مختلف کشور را دنبال می‌کند. نظام درآمد - هزینه استان، که ابتدا در فصل هشتم قانون برنامه سوم و سپس در فصل ششم قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور، درج شد، از دیدگاه تعادل منطقه‌ای، به این نکته مهم معطوف است که تا توسعه در هر منطقه‌ای درونی نشده باشد و تا بر منابع قابل حصول در درون هر منطقه اتکا نشود، پی‌ریزی روند توسعه‌ای درون‌زا و پایدار، امکان‌پذیر نخواهد بود. بنابراین، در چارچوب نظام درآمد - هزینه استان، توسعه متعادل، حاصل ترکیب و

تلفیق منطقی دو جزء مهم است: یکی، درآمد‌های قابل حصول در استان و دیگری، نیازها و کمبودهای استان. جزء نخست، متکی بر قابلیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان است و جزء دوم برخاسته از کاستی‌هایی است که بیشتر ریشه در توزیع نامتعادل منابع و روند نامتوازن توسعه کشور در گذشته دارند.

### اسناد توسعه استانی

در قانون برنامه چهارم، استانهای کشور با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، موظف به تهیه سند توسعه استانی هستند که بر اساس بند (ب) ماده ۱۵۵ این قانون، سند توسعه استانی چنین تعریف شده است: سند توسعه استان، سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای استان، اصلی‌ترین جهت‌گیری‌ها در زمینه جمعیت و نیروی انسانی، منابع طبیعی، زیربناها و فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هدفهای کمی و کیفی بلند مدت توسعه استان را در چارچوب راهبردهای کلان برنامه چهارم و سند ملی آمایش سرزمین و طرحهای توسعه و عمران و اسناد ملی توسعه بخشی تبیین می‌نماید. همچنین بر اساس بند (و) همین ماده، علاوه بر این، کلیه دستگاه‌های استانی موظفند، برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب اسناد توسعه استانی در چارچوب ضوابط فوق با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهیه و پس از تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به مرحله اجرا درآورند. بودجه سنواتی دستگاه‌های اجرایی استانی بر اساس اسناد تنظیم می‌شود. بودجه سالانه استانها که شامل درآمدها و سایر منابع استان، سهم اختصاص یافته از منابع ملی و سرجمع اعتبارات هزینه‌ای و تملک داراییهای سرمایه‌ای در قانون بودجه کل کشور است، از ابتدای برنامه چهارم بایستی بر اساس سند ملی توسعه استان به مرحله اجرا گذاشته می‌شد و به صورت سند بودجه سالانه استان در قالب قراردادی، تنظیم و بین رییس شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله می‌شد. سند بودجه استان مشتمل بر اهداف کمی استان، شاخص‌های هدف هر بخش، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌های استان است که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برای اجرای برنامه توسعه استان را مشخص می‌نماید (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴: ۱۰۲). هیچ برنامه توسعه‌ای بدون

طرح‌های هادی و جامع قابلیت اجرایی لازم را ندارد و از این رو است که این گونه طرح‌ها به منزله ستون فقرات یک برنامه توسعه قلمداد می‌شود. در این مرحله از فعالیت‌های برنامه‌ریزی برای تحقق آنچه در سند چشم‌انداز هدف‌گذاری شده، لازم است برنامه‌هایی فراگیر در جهت رفع موانع توسعه و اصلاح ساختارهای موجود در عرصه‌های کلان، بخش و منطقه تدوین شود که همسو با اهداف متعالی سند مذکور و همچنین سند ملی آمایش سرزمین باشد. این اسناد در نهایت پس از عملیاتی شدن باید بتواند تکالیف کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور را در حوزه‌های مسئولیت‌های مرتبط با خود طی دوره برنامه، مشخص سازد.

### نقش شوراهای اسلامی در برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای

مروزه در مباحث توسعه، بر نقش و مشارکت مردم در برنامه‌ریزی‌ها تأکید می‌شود و هدف آن است که توسعه در سطوح پایین جامعه اتفاق افتد. شوراهای اسلامی به دلیل گستردگی سطح فعالیت در سراسر کشور و تعداد اعضای، آن از مهمترین و تأثیرگذارترین نهادهای غیردولتی محسوب می‌شود. شوراهای با شناخت و تشخیص اولویت بندی نیازها، کمبودها و مشکلات در سطوح محلی و منطقه‌ای می‌توانند در برنامه‌ریزی‌های توسعه نقش فعالی ایفا کنند. جایگاهی که برای فعالیت شوراهای و سهم آن‌ها در اداره امور کشور در قانون اساسی (اصول یکصدم تا یکصد و ششم) و سایر قوانین کشور در نظر گرفته شده، پشتوانه محکمی برای مشارکت آن‌ها در برنامه‌ریزی‌های توسعه محلی و منطقه‌ای است. برای نمونه، در ماده ۷۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶)، وظایف و اختیاراتی برای شوراهای شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها در زمینه مشارکت در برنامه‌ریزی‌های توسعه پیش‌بینی شده است که از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱) بر اساس بند ۱ ماده ۷۸ قانون فوق، یکی وظایف و اختیارات شورای شهرستان، «ارایه پیشنهادی لازم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و شورای استان» است (وزارت کشور، ۱۳۸۴: ۷۲).

۲) در بند ۱ ماده ۷۸ (مکرر ۱ الحاقی ۱۳۸۲)، یکی از وظایف و اختیارات شورای استان

«بررسی مسایل و مشکلات استان و ارایه پیشنهادهای لازم به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استان‌ها» بوده و بنابر تبصره ذیل این ماده «سه نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان شرکت می نمایند». در بند ۴ همین ماده نیز یکی از وظایف شورای استان «همکاری با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی استانی و ملی در محدوده استان و ارایه گزارش و پیشنهاد در جهت بهبود امور به رییس شورای برنامه‌ریزی و شورای عالی استان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط» ذکر شده است.

۳) همچنین بر اساس بند ۵ ماده ۷۸ (مکرر ۲ الحاقی ۱۳۸۲)، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش نویس لوایح و برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استانها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استانها قرار دهد. شورای عالی استانها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام خواهد کرد» (وزارت کشور؛ ۷۳). ماده ۹ آیین نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهرستان، استان و شورای عالی استانها، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استانها را موظف کرده است تا یک نسخه از مصوبات خود را به شورای شهرستان، استان و شورای عالی استان ارسال کنند (وزارت کشور، ۱۳۸۴: ۱۴۶). چنانچه ملاحظه می‌شود پیوند شوراهای شهرستان، استان و شورای عالی استانها با نظام برنامه‌ریزی در سطوح مختلف شهرستان، استان و کشور در قانون پیش بینی شده است. این پیوند می‌تواند به یکی از مهمترین آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور که همانا عدم مشارکت مردم در برنامه‌ریزی‌ها است، پایان دهد. ولی نگاهی به عملکرد نظام برنامه‌ریزی و جلب مشارکت شوراهای اسلامی در برنامه‌ریزی‌ها وضعیت دیگری را نشان می‌دهد که لازم است این مسأله در جای خود مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته و موانع مشارکت آن‌ها برداشته شود؛ چرا که دستیابی به برنامه‌ریزی منطبق با شرایط و ویژگی‌های محلی و منطقه‌ای و اجرای موفق آن‌ها بدون مشارکت شوراهای دشار به نظر می‌رسد.

## وضعیت توسعه منطقه‌ای در کشور

برخی از تغییرات و تحولات توسعه‌ای در درون یک منطقه (استان)، توسط عوامل و متغیرهای بیرونی تعیین می‌شود و برخی نیز توسط عوامل و متغیرهایی درونی منطقه تعیین می‌شود. آنچه قابل توجه است این است که تنها با هماهنگی بین این دو سطح می‌توان به بهبود شاخصهای توسعه دست یافت (Hoover & Giarratani, 1985: 215). در بررسی میزان توسعه یافتگی، شاخص توسعه انسانی به عنوان متغیر اصلی و وابسته در نظر گرفته شده است که این متغیر و تحولات آن به عوامل متعددی بستگی دارد که از آن جمله می‌توان به متغیرهای توسعه اقتصادی، سرمایه اجتماعی و نابرابری اجتماعی و فضایی اشاره کرد. در ادامه به نقش و جایگاه مناطق از منظر متغیرهای فوق پرداخته می‌شود.

## توسعه اقتصادی

وضعیت توسعه اقتصادی در بین استان‌های کشور با استفاده از شاخص‌های متعددی مورد بررسی قرار گرفت. این شاخص‌ها که دوره ۸۴-۱۳۷۹ را شامل می‌شود عبارتند از: رشد تولید ناخالص داخلی طی دوره مورد بررسی، سهم استان از تولید ناخالص ملی، درآمد سرانه، نسبت اشتغال و بیکاری، نرخ مشارکت اقتصادی و میزان جذب سرمایه گذاری خارجی. تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری بدون احتساب بخش نفت و گاز برای دوره ۸۴-۱۳۷۹ با استفاده از آمار ارائه شده در گزارش‌های اقتصادی بانک مرکزی مورد بررسی قرار گرفت. از آنجا که سهم عمده ارزش افزوده در بخش‌های اقتصادی به ویژه بخش صنعت و معدن، مرتبط با بخش نفت و گاز هستند، بدون در نظر گرفتن استان تهران، استان‌های نفت خیز از بالاترین رشد ارزش افزوده و تولید ناخالص داخلی برخوردار هستند. در سال ۱۳۷۹ استان تهران با ۱۵۳/۷ هزار میلیارد ریال و ۲۴/۴ درصد از سهم تولید ناخالص داخلی کل کشور در رتبه اول و استان‌های خوزستان با ۱۴/۴ درصد و خراسان با ۶/۲ درصد رتبه‌های دوم و سوم را به خود اختصاص داده‌اند. در مقابل استان‌های چهارمحال و بختیاری با ۰/۶۱ درصد، ایلام با ۰/۶۲ درصد و سمنان با ۰/۷۵ درصد، کمترین سهم را از تولید ناخالص داخلی به خود اختصاص داده‌اند. در سال ۱۳۸۴ نیز استان تهران با ۲۵ درصد رشد سالانه به ۴۶۹/۳ هزار میلیارد ریال و ۲۴/۳۸ درصد از سهم کل کشور، رتبه اول و خوزستان؛ ۱۵/۶ درصد، رتبه دوم

و استان اصفهان با ۶/۲ درصد، رتبه سوم را به خود اختصاص داده‌اند. در مقابل نیز استان‌های خراسان جنوبی با ۰/۴۵ درصد، چهار محال و بختیاری با ۰/۵۹ درصد و خراسان شمالی با ۰/۶۲ درصد رتبه‌های پایین را به خود اختصاص داده‌اند. دومین شاخصی که در وضعیت اقتصادی مورد بررسی قرار گرفت، درآمد سرانه در بین استان‌های کشور است. یافته‌ها حاکی از آن است که استان کهگیلویه به دلیل برخورداری از جمعیت کمتر، با ۵۶ میلیون ریال در سال ۷۹ بالاترین درآمد سرانه را به خود اختصاص داده که در سال ۸۴ با حفظ رتبه اول به ۱۲۸ میلیون رسیده است. استان‌های خوزستان و تهران به ترتیب با ۲۲/۹ و ۱۳/۲۸ میلیون ریال رتبه‌های دوم و سوم را به خود اختصاص داده‌اند. اما در سال ۸۴ استان‌های خوزستان و بوشهر در رتبه‌های دوم و سوم قرار گرفته‌اند. در مقابل استان‌های سیستان و بلوچستان، کردستان و چهارمحال و بختیاری همچنان در طی سال‌های ۸۴-۱۳۷۹ رتبه‌های آخر را در بین استان‌های کشور به خود اختصاص داده‌اند. از نظر نرخ مشارکت اقتصادی که در ارزش افزوده و تولید ناخالص داخلی سهم اساسی ایفا می‌کند و همچنین نرخ بیکاری در بین استان‌های کشور، استان آذربایجان شرقی و هرمزگان، کمترین میزان نرخ بیکاری و بیشترین نرخ مشارکت اقتصادی و اشتغال را دارا هستند و استان‌های کرمانشاه، چهارمحال و بختیاری و کرمان هم از بیشترین میزان بیکاری و کمترین نرخ مشارکت اقتصادی و اشتغال در بین استان‌های کشور برخوردارند.

یکی از مهمترین شاخص‌های توسعه اقتصادی، میزان جذب سرمایه‌گذاری خارجی در استان است. جذب سرمایه‌گذاری خارجی از متغیرهایی است که همزمان به شرایط و عوامل متعدد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی و وجود بسترهای مساعد و لازم برای سرمایه‌گذاری بستگی دارد. علی‌رغم مهیا بودن شرایط اغلب عوامل فوق و بسترهای لازم، چنانچه تنها فقط یکی از عوامل مهیا نباشد جذب سرمایه‌گذاری خارجی ممکن نخواهد بود؛ چراکه سرمایه‌گذاری خارجی، بیشترین واکنش را به نوسانات سیاسی و اقتصادی در سطح ملی و منطقه‌ای نشان می‌دهد. بنابراین جذب سرمایه‌گذاری خارجی از متغیرهای مهم برای بررسی وضعیت توسعه اقتصادی محسوب می‌شود. در برنامه سوم توسعه احکام و مواد قانونی متعددی به منظور مهیا کردن شرایط مناسب جهت جذب سرمایه‌گذاری خارجی لحاظ شده بود که در برنامه چهارم نیز تداوم داشته است، اگر چه عملکرد دولت مرکزی و شرایط سیاسی بین‌المللی، اثربخشی احکام قانونی برنامه‌های توسعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد.





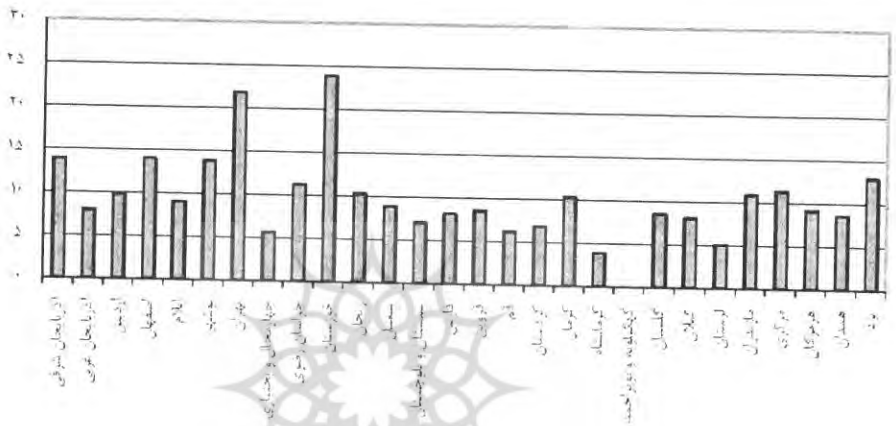
گرفته که ضریب جینی و نسبت دهک‌های اول و دهم به عنوان نابرابری اجتماعی و شاخص‌های نسبت جمعیت شهر اول و دوم و تراکم بیولوژیک نیز به عنوان نابرابری فضایی لحاظ شده‌اند. یکی از شاخص‌های تحلیل توزیع درآمد که شرایط کلی توزیع را نشان می‌دهد، ضریب جینی شاخصی بین صفر و یک است که هر چه به یک نزدیکتر باشد، نشان دهنده عدم تساوی بیشتر و هر چه به صفر نزدیک‌تر باشد، نشان دهنده توزیع عادلانه‌تر درآمد است. این نسبت در بین استان‌های کشور بر اساس آمار منتشر شده مرکز آمار ایران در دوره ۷۵-۱۳۳۵ مورد بررسی قرار گرفت (لازم به توضیح است که داده‌های ضریب جینی استان‌ها تا سال ۱۳۷۵ موجود است) که به طور کلی تغییر محسوسی در ارقام این دوره دیده نمی‌شود. در سال ۱۳۳۵، استان کردستان با میزان  $0/846$  رتبه اول و استان‌های تهران با  $0/842$  و آذربایجان شرقی با  $0/675$  در رتبه‌های دوم و سوم قرار داشتند. در سال ۱۳۷۵، استان تهران با  $0/879$  رتبه اول را به خود اختصاص داده و استان‌های چهارمحال و بختیاری  $0/841$  و آذربایجان شرقی  $0/786$  به ترتیب رتبه‌های دوم و سوم را به خود اختصاص داده‌اند. چنانچه ملاحظه می‌شود وضعیت توزیع درآمد در ایران به شدت، نابرابر محسوب می‌شود. دومین شاخص بکار رفته به منظور نابرابری اجتماعی، نسبت دهک‌های هزینه‌ای است. نسبت دهک‌های هزینه‌ای از ابزارهای متعارف بررسی توزیع امکانات معیشتی بین گروه‌های مختلف جامعه را بررسی و سهم هر یک از گروه‌ها را از هزینه و درآمد نشان می‌دهد. از آن‌جا که سنجش درآمد با مشکلات خاص خود مواجه است، اغلب از نسبت هزینه برای بررسی شکاف بین دهک‌ها استفاده می‌شود. بالاترین میزان این شاخص در طی دوره ۸۴-۱۳۷۹ به استان بوشهر اختصاص دارد و استان‌های مازندران و تهران در رتبه‌های دوم و سوم قرار گرفته‌اند. در مقابل، کمترین میزان نیز به استان خراسان شمالی، سیستان و بلوچستان و لرستان تعلق دارد. آنچه قابل ذکر است این که به طور کلی در بخش روستایی در غالب استان‌ها طی دوره مورد بررسی شاهد کاهش میزان این شاخص هستیم، ولی در بخش شهری غالباً نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول افزایش یافته است که به این ترتیب نشان دهنده افزایش شکاف بین دهک‌ها هستیم.

در بخش شاخص‌هایی که به نابرابری فضایی می‌پردازد، یکی از شاخص‌ها نسبت جمعیت شهر اول به جمعیت شهر دوم در استان است. این شاخص به بیانی، رشد ماکروسفالی در توسعه شهرنشینی را نشان می‌دهد. چنانچه جامعه از رشد متوازی در شهرنشینی برخوردار

باشد، میزان شکاف بین شهر اول و شهر دوم در حالت نرمال نباید بیش از دو برابر باشد، در حالی که اگر رشد نامتوازن را شاهد باشیم که خود نتیجه تمرکز خدمات و فعالیت‌ها در قطب‌های رشد خاص به ویژه در مرکز استان است، شکاف بین جمعیت شهر اول و شهر دوم بیشتر خواهد بود. برای ارزیابی این شاخص به منظور دقت بیشتر از آخرین نتایج سرشماری که سال ۱۳۸۵ انجام پذیرفته، استفاده شده است. در سطح کشور شهر تهران در سال ۱۳۸۵ با جمعیتی معادل ۷/۷۹۷ میلیون نفر، پرجمعیت‌ترین شهر کشور و شهر مشهد به عنوان دومین شهر پرجمعیت کشور با جمعیتی بالغ بر ۲/۴۲۷ میلیون نفر بوده‌اند. شاخص نسبت جمعیتی شهر اول به دوم رقم ۳/۲۱ را نشان می‌دهد. این میزان برای مفهوم است که جمعیت شهر اول، ۳/۲۱ برابر جمعیت شهر دوم است. در بین استان‌های کشور، بالاترین رقم متعلق به استان قم (۱۲۴/۶) است و استان‌های کرمانشاه با ۱۶/۲ و خراسان رضوی با ۱۱/۳ در رتبه‌های دوم و سوم قرار دارند. این شاخص برای استان تهران برابر ۵/۶۲ است. در مقابل کمترین میزان نیز به استان سمنان با ۱/۰۴ تعلق دارد.

دومین شاخص نابرابری فضایی، تراکم بیولوژیکی است که نشان دهنده توزیع جمعیت در فضای منطقه‌ای و سطح استان‌های کشور است و از نسبت جمعیت استان به مساحت آن به دست می‌آید. چنانچه توزیع متوازن جمعیت را بین مناطق شاهد باشیم نباید بین استان‌های کشور شکاف بالایی وجود داشته باشد. ولی عوامل متعددی از جمله شرایط اقلیمی و طبیعی مساعد و توزیع منابع ارزشمند به صورت نابرابر بین استان‌ها، تراکم بیشتر جمعیت را در آن مناطق به دنبال دارد. بالاترین میزان این شاخص به تهران با تراکم ۷۱۲/۹ نفر در هکتار تعلق دارد. استان‌های گیلان و مازندران به ترتیب با ۱۷۱/۲ و ۱۲۳/۲ در رتبه‌های دوم و سوم قرار گرفته‌اند. در مقابل استان‌های سمنان با ۶/۰۵، خراسان جنوبی با ۹/۱ و سیستان و بلوچستان با ۱۳/۲ نفر در هکتار در رتبه‌های آخر قرار گرفته‌اند. مقایسه میزان تراکم بیولوژیک در استان تهران به عنوان بیشترین تراکم با استان سمنان به عنوان کمترین تراکم، از توزیع نابرابر جمعیت در سطح فضایی مناطق کشور حکایت دارد. همچنین استان‌های شمالی و غربی نیز از تراکم بالاتری در مقایسه با استان‌های شرقی و جنوبی برخوردار هستند. به طور کلی آن گونه که از میزان تراکم بیولوژیکی تهران بر می‌آید، میزان تراکم بالا به استفاده بیش از حد ظرفیت منابع طبیعی منجر می‌شود که این مسأله می‌تواند قدرت تجدید پذیری را از محیط زیست سلب

کرده و ناپایداری را به دنبال داشته باشد. از طرف دیگر، سطح پایین آن نیز مانع استفاده بهینه از ظرفیت‌های موجود مناطق خواهد شد.



نمودار ۲- رتبه بندی استانها براساس نابرابری اجتماعی و فضایی در طی سال‌های ۸۴-۱۳۷۹<sup>(۱)</sup>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

### سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی مفهومی است که کیفیت و کمیت روابط اجتماعی را مورد بررسی قرار می‌دهد. امروزه این مفهوم در فرایند توسعه اجتماعی و اقتصادی از متغیرهای کلیدی محسوب می‌شود. با توجه به اهمیت سرمایه اجتماعی این سؤال پیش می‌آید که استان‌های کشور در برخورداری از سرمایه اجتماعی در چه جایگاهی قرار دارند. حسینی و همکاران (۱۳۸۶)، در پژوهش خود سرمایه اجتماعی را با استفاده از روش استون و هیوز (Stone & Hughes) در سه سطح خرد (غیررسمی)، تعمیم یافته و کلان (نهادی) و در ابعاد ساختاری و شناختی بر پایه

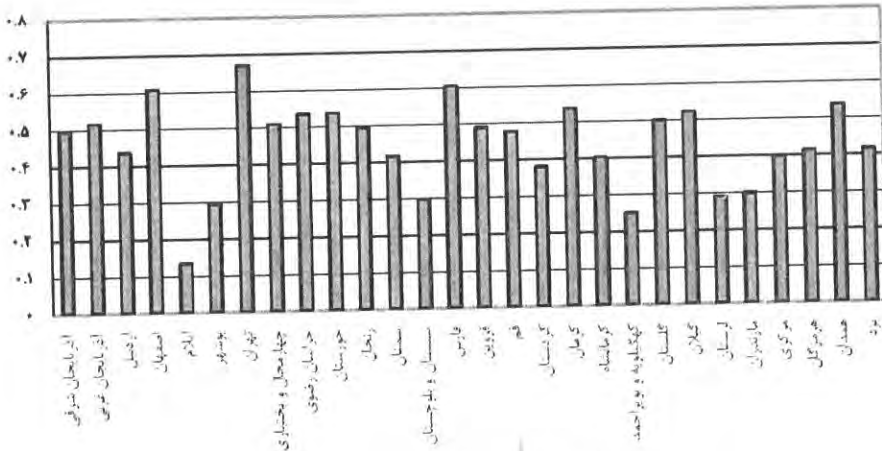
داده‌های دو پیمایش ملی ارزش‌ها نگرش‌های ایرانیان<sup>(۱)</sup> و آمار وزارت کشور برای استان‌های کشور مورد مطالعه قرار داده و در نهایت به رتبه‌بندی مراکز استان‌های کشور پرداخته‌اند (حسینی و همکاران، ۱۳۸۶: ۵۹). در این جا با استفاده از نتایج یافته‌های پژوهش فوق برای رتبه‌بندی استان‌های کشور در برخورداری از سرمایه اجتماعی به تحلیل آماری آن پرداخته می‌شود. سرمایه اجتماعی در سطح خرد و غیر رسمی شامل دو بعد ساختاری (کمی) و شناختی (کیفی) است. بعد ساختاری مربوط به میزان و کمیت ارتباط با خویشان، دوستان و آشنایان بوده و بعد شناختی مربوط به میزان اعتماد به این گروه‌هاست. در بعد ساختاری، استان‌های مازندران، کهگیلویه و بویر احمد و لرستان رتبه‌های اول، دوم و سوم را به خود اختصاص داده‌اند و در مقابل، استان‌های تهران، فارس و آذربایجان شرقی، رتبه‌های آخر را کسب کرده‌اند. در بعد شناختی نیز استان‌های گلستان، سیستان و بلوچستان و هرمزگان رتبه‌های اول تا سوم و استان‌های خراسان، فارس و کرمان، رتبه‌های آخر را به دست آورده‌اند. در تحلیل این وضعیت باید گفت که استان‌هایی که در آن‌ها روابط اجتماعی سنتی بر روابط اجتماعی جدید غلبه بیشتری دارد، از میزان بالای روابط درون‌گروهی برخوردارند. سرمایه اجتماعی در سطح تعمیم یافته مربوط به میزان روابط برون‌گروهی است. کمیت روابط اجتماعی تعمیم یافته (بعد ساختاری) میزان فعالیت افراد در انجمن‌ها و مراسم اجتماعی را نشان می‌دهد که استان‌های لرستان، ایلام و مازندران، رتبه‌های اول تا سوم و در مقابل استان‌های اردبیل، هرمزگان و همدان، رتبه‌های آخر را به خود اختصاص داده‌اند. روابط تعمیم یافته در بعد شناختی که به باور پاسخگویان به رواج و پای‌بندی دیگران به ارزش‌های اجتماعی مربوط است، استان‌های ایلام، سیستان و بلوچستان و یزد رتبه‌های اول تا سوم و استان‌های فارس، تهران و اصفهان رتبه‌های آخر را به دست آورده‌اند. در تحلیل شرایط اخیر باید گفت که میزان تکثر و تنوع روابط اجتماعی در باور به رواج ارزش‌های اجتماعی تأثیر گذار است. برای نمونه در یافته‌های پیمایش‌ها در تهران و اصفهان کمتر کسی باور دارد که اخلا گذشت، امانت‌داری و انصاف در جامعه رواج دارد. سومین سطح سرمایه اجتماعی مربوط به نوع نهادی است که شامل میزان مشارکت در انتخابات (ساختاری) و میزان اعتماد به گروه‌های اجتماعی و

حکومت است. در بعد ساختاری، استان‌های کهگیلویه و بویر احمد، ایلام و چهارمحال و بختیاری، رتبه‌های اول تا سوم و در مقابل استان‌های تهران، اصفهان و آذربایجان شرقی رتبه‌های آخر را به دست آورده‌اند. در بعد شناختی نیز استان‌های سیستان و بلوچستان، ایلام و یزد، رتبه‌های اول تا سوم و در مقابل، استان‌های فارس، گیلان و تهران، رتبه‌های آخر را به دست آورده‌اند. آنچه که یافته‌های پیمایش ملی نشان می‌دهد در استان‌هایی که از نظر اقتصادی، توسعه یافته‌تر محسوب می‌شوند و با تنوع و تکثر فرهنگی و روابط اجتماعی مواجه هستند، میزان سرمایه اجتماعی پایینی مشاهده می‌شود؛ به طوری که میزان رابطه همبستگی پیرسون بین متغیرهای سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصادی (۰/۰۹) به دست آمده است که این میزان، رابطه معنی‌دار (۰/۹۶۲) نیست. در خصوص میزان سرمایه اجتماعی استان‌ها لازم به یادآوری است که سرمایه اجتماعی که در اینجا مورد استفاده قرار گرفته به مراکز استان‌ها تعلق دارد و داده‌های آن نیز تنها برای سال ۱۳۸۱ موجود است. از این رو، از هر نوع قضاوت قطعی در این باره باید خودداری و حتی الامکان با احتیاط، نتیجه‌گیری کرد. اگرچه دولت بر اساس بند (الف) ماده ۹۸ قانون برنامه چهارم، مکلف به تهیه سازوکارهای سنجش و ارزیابی سرمایه اجتماعی کشور بوده و بر اساس بند (ب) نیز مکلف به ارائه گزارش سالانه سرمایه اجتماعی کشور و احصای علل و عوامل تأثیرگذار بر آن است، ولی آنچه که مشاهده می‌شود عدم اجرای بندهای فوق قانون برنامه است و این مسأله به فرایند پژوهش‌های برنامه‌ریزی توسعه بیشترین آسیب را می‌زند.

رتال جامع علوم انسانی

### توسعه انسانی

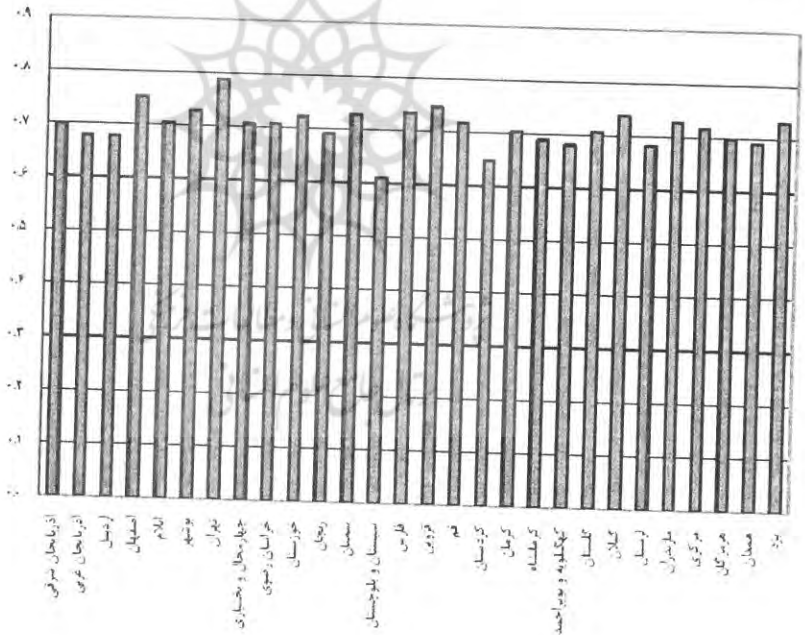
شاخص توسعه انسانی امروزه یکی از مهمترین شاخص‌های ارزیابی میزان توسعه یافتگی جوامع محسوب می‌شود (UNDP, 2003). در پژوهش حاضر نیز این متغیر به عنوان مهمترین شاخص ارزیابی توسعه یافتگی استان‌ها در نظر گرفته شده است. در طی دوره مورد بررسی ۸۴-۱۳۷۹ شاخص توسعه انسانی در بین استان‌های کشور تحولات قابل توجهی را تجربه نموده است. این روند در رشد هر سه شاخص آموزش، درآمد و امید به زندگی مشاهده می‌شود. بدون تردید توسعه منطقه‌ای مبتنی بر توسعه محلی شهری و روستایی، نقش انکارناپذیری در روند توسعه انسانی در ابعاد ملی ایفا می‌کند. پایداری توسعه انسانی تا حدود



### نمودار ۳- رتبه بندی استانها براساس سرمایه اجتماعی<sup>(۱)</sup>

زیادی بستگی به کارآمدی و اثربخشی سیاست‌های توسعه‌ای دولت‌ها دارد. شاخص توسعه انسانی در بین استان‌های کشور نشان می‌دهد که همانند متغیرهای قبلی، شکاف زیادی بین استان‌های برخوردار و محروم ملاحظه می‌شود. استان تهران با  $0/789$  از بالاترین میزان توسعه انسانی در رتبه اول و استان‌های اصفهان و قزوین در رتبه‌های دوم و سوم قرار دارند. در مقابل استان‌های سیستان و بلوچستان، کردستان و آذربایجان غربی از پایین‌ترین میزان توسعه انسانی برخوردارند. البته قابل ذکر است که در توسعه انسانی، شکاف بین مناطق برخوردار با مناطق محروم در طی دوره  $84-1379$  کاهش یافته است. به این مفهوم که تفاوت استان تهران با استان سیستان و بلوچستان از رقم  $0/207$  به  $0/143$  کاهش یافته است. علاوه بر این، نرخ رشد توسعه انسانی در بین استان‌های محروم، بیشتر از استان‌های برخوردار بوده است. چالش‌های موجود در عرصه بهبود شاخص توسعه انسانی را می‌توان در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی جستجو کرد. در عرصه اقتصادی، برای دستیابی به رفاه پایدار و ریشه‌کنی فقر و

نابرابری، به دولتی کارآمد و شفاف نیاز است که در چارچوب آزادیهای مدنی و حکمرانی خوب عمل کند. برای نمونه، فساد به عنوان یکی از عارضه‌های اجتماعی و اقتصادی مهم و بیماری اکثر جوامع در حال توسعه است که از ضعف بنیادین دولت‌ها ناشی می‌شود. وجود فساد در هر نظام اقتصادی - اجتماعی، دسترسی آحاد مردم به خدمات اقتصادی و اجتماعی را کاهش می‌دهد. در واقع، فساد موجب کاهش رشد اقتصادی، افزایش نابرابری و گسترش فقر، توزیع ناعادلانه منابع، عدم دسترسی فقرا به منابع و زمینه‌های خروج از فقر و جدایی‌گزینی فضایی می‌شود. بنابراین، بهبود شاخص توسعه انسانی حکایت از بهبود در وضعیت اقتصادی و معیشتی، ارتقای سطح بهداشت، آموزش و سواد و دسترسی به خدمات اجتماعی در یک جامعه دارد.



نمودار ۴- رتبه بندی استانها براساس توسعه انسانی (۱)

جدول ۲- رتبه بندی استان‌های کشور از نظر متغیرهای پژوهش

| ردیف | استان               | توسعه انسانی |       | نابرابری |       | سرمایه اجتماعی |        | توسعه اقتصادی |        |
|------|---------------------|--------------|-------|----------|-------|----------------|--------|---------------|--------|
|      |                     | رتبه         | میزان | رتبه     | میزان | رتبه           | میزان  | رتبه          | میزان  |
| ۱    | آذربایجان شرقی      | ۶            | ۱۳/۹۳ | ۷        | ۱۱/۱۲ | ۱۲             | ۰/۴۹۵۱ | ۱۸            | ۰/۶۹۸۸ |
| ۲    | آذربایجان غربی      | ۲۱           | ۷/۹۹  | ۱۳       | ۸/۸۲  | ۹              | ۰/۵۱۷  | ۲۶            | ۰/۶۷۶۹ |
| ۳    | اردبیل              | ۱۴           | ۹/۷۷  | ۲۱       | ۷/۹۵  | ۱۶             | ۰/۴۳۷۱ | ۲۵            | ۰/۶۷۷۸ |
| ۴    | اصفهان              | ۵            | ۱۴/۰۴ | ۱۰       | ۱۰/۴۲ | ۲              | ۰/۶۰۹۱ | ۲             | ۰/۷۵۳۱ |
| ۵    | ایلام               | ۱۶           | ۹/۱   | ۴        | ۱۳/۴۵ | ۲۸             | ۰/۱۳۳۴ | ۱۷            | ۰/۷۰۴۱ |
| ۶    | بوشهر               | ۷            | ۱۳/۸  | ۳        | ۱۴/۳۵ | ۲۵             | ۰/۲۹۵۵ | ۷             | ۰/۷۲۸۹ |
| ۷    | تهران               | ۴            | ۲۱/۸۵ | ۱        | ۱۸/۶۵ | ۱              | ۰/۶۷۰۳ | ۱             | ۰/۷۸۶۹ |
| ۸    | چهارمحال و بختیاری  | ۲۵           | ۵/۷۲  | ۲۰       | ۷/۹۷  | ۱۰             | ۰/۵۱۰۳ | ۱۵            | ۰/۷۰۵۸ |
| ۹    | خراسان جنوبی        | -            | -     | -        | -     | -              | -      | -             | -      |
| ۱۰   | خراسان رضوی*        | ۱۰           | ۱۱/۳  | ۲۸       | ۴/۹۳  | ۷              | ۰/۵۳۵۵ | ۱۴            | ۰/۷۰۶۸ |
| ۱۱   | خراسان شمالی        | -            | -     | -        | -     | -              | -      | -             | -      |
| ۱۲   | خوزستان             | ۳            | ۲۳/۹۴ | ۱۸       | ۸/۲۹  | ۵              | ۰/۵۳۸۳ | ۱۰            | ۰/۷۲۱۹ |
| ۱۳   | زنجان               | ۱۳           | ۱۰/۳۱ | ۲۳       | ۷/۰۹  | ۱۳             | ۰/۴۹۵  | ۲۱            | ۰/۶۹۱۰ |
| ۱۴   | سمنان               | ۱۶           | ۸/۸۸  | ۲۶       | ۵/۷۷  | ۱۷             | ۰/۴۱۶  | ۸             | ۰/۷۲۸۲ |
| ۱۵   | سیستان و بلوچستان   | ۲۲           | ۷/۱۳  | ۲۷       | ۵/۶۹  | ۲۴             | ۰/۲۹۷۸ | ۲۸            | ۰/۶۱۱۵ |
| ۱۶   | فارس                | ۲۰           | ۸/۱۹  | ۲۲       | ۷/۷۶  | ۳              | ۰/۶۰۳۸ | ۵             | ۰/۷۳۴۶ |
| ۱۷   | قزوین               | ۱۹           | ۸/۵۲  | ۱۲       | ۹/۶۲  | ۱۴             | ۰/۴۸۹۴ | ۳             | ۰/۷۴۵۹ |
| ۱۸   | قم                  | ۲۴           | ۶/۲۳  | ۸        | ۱۰/۴۹ | ۱۵             | ۰/۴۷۷۴ | ۱۲            | ۰/۷۱۷۲ |
| ۱۹   | کردستان             | ۲۳           | ۶/۸۶  | ۱۷       | ۸/۳۹  | ۲۲             | ۰/۳۸۰۳ | ۲۷            | ۰/۶۴۷۷ |
| ۲۰   | کرمان               | ۱۲           | ۱۰/۳۱ | ۶        | ۱۱/۵۴ | ۶              | ۰/۵۳۶۹ | ۱۶            | ۰/۷۰۴۳ |
| ۲۱   | کرمانشاه            | ۲۷           | ۳/۹۲  | ۹        | ۱۰/۴۴ | ۲۰             | ۰/۴۰۳۲ | ۲۲            | ۰/۶۸۹۹ |
| ۲۲   | کهگیلویه و بویراحمد | -            | -     | ۲۴       | ۶/۷۸  | ۲۷             | ۰/۲۵۰۹ | ۲۴            | ۰/۶۸۱۹ |
| ۲۳   | گلستان              | ۱۸           | ۸/۵۴  | ۱۵       | ۸/۵۵  | ۱۱             | ۰/۵۰۰۴ | ۱۳            | ۰/۷۰۸۲ |



| ردیف | استان     | توسعه انسانی |       | نابرابری |       | سرمایه اجتماعی |        | توسعه اقتصادی |        |
|------|-----------|--------------|-------|----------|-------|----------------|--------|---------------|--------|
|      |           | رتبه         | میزان | رتبه     | میزان | رتبه           | میزان  | رتبه          | میزان  |
| ۲۴   | گیلان     | ۲۱           | ۸/۰۹  | ۱۴       | ۸/۶۴  | ۸              | ۰/۵۲۳۱ | ۴             | ۰/۷۳۸۹ |
| ۲۵   | لرستان    | ۲۶           | ۵/۱۱  | ۲۵       | ۶/۰۹  | ۲۶             | ۰/۲۹۱۴ | ۲۳            | ۰/۶۸۴۱ |
| ۲۶   | مازنداران | ۱۱           | ۱۰/۹۲ | ۲        | ۱۵/۶۷ | ۲۳             | ۰/۳۰۰۵ | ۹             | ۰/۷۴۸۱ |
| ۲۷   | مرکزی     | ۹            | ۱۱/۳۷ | ۱۹       | ۸/۲   | ۲۱             | ۰/۳۹۶۸ | ۱۱            | ۰/۷۱۷۴ |
| ۲۸   | هرمزگان   | ۱۵           | ۹/۱۴  | ۱۶       | ۸/۵۲  | ۱۹             | ۰/۴۱۲۶ | ۱۹            | ۰/۶۹۸۵ |
| ۲۹   | همدان     | ۱۷           | ۸/۶۵  | ۵        | ۱۲/۲۳ | ۴              | ۰/۵۳۸۵ | ۲۰            | ۰/۶۹۲۱ |
| ۳۰   | یزد       | ۸            | ۱۲/۹۶ | ۱۱       | ۹/۷۲  | ۱۸             | ۰/۴۱۵۸ | ۶             | ۰/۷۳۰۶ |

مأخذ: نتایج پژوهش

※ اطلاعات استان خراسان رضوی، شامل استان‌های خراسان شمالی و جنوبی نیز می‌شود.

چنانچه در چارچوب نظری پژوهش ملاحظه شد، توسعه انسانی به عنوان تابعی از متغیرهای توسعه اقتصادی، نابرابری و سرمایه اجتماعی محسوب شده است. به بیان دیگر، متغیر وابسته پژوهش توسعه انسانی و متغیرهای توسعه اقتصادی، نابرابری اجتماعی و فضایی و سرمایه اجتماعی به عنوان متغیر مستقل در نظر گرفته شده‌اند. نتایج به دست آمده از تحلیل‌های آماری نشان می‌دهد که میزان همبستگی بین متغیر توسعه اقتصادی و توسعه انسانی، معنی‌دار (۰/۲۴۲) نیست. از آن‌جا که آزمون‌های آماری میزان تفاوت را مورد سنجش قرار می‌دهند، می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که هر چه میزان توسعه اقتصادی در یک استان بالا باشد، میزان توسعه انسانی نیز بالا خواهد بود؛ چنانچه ارقام واقعی بدست آمده نیز گویای این مطلب است (جدول ۲).

بی تردید ناتوانی در توسعه اقتصادی، زمینه ساز سقوط شاخص توسعه انسانی و ناتوانی در کاهش فقر درآمدی و فقر انسانی است. استان‌هایی که سریع‌ترین رشد را در توسعه انسانی داشته‌اند مناطقی هستند که بیشترین رشد اقتصادی را نیز تجربه کرده‌اند. اما در مورد رابطه توسعه انسانی با نابرابری اجتماعی و فضایی، نتایج به دست آمده قابل توجه است. چنانچه در

جدول ۳ مشاهده می‌شود، نابرابری، بیشترین رابطه را با توسعه انسانی دارد و این رابطه نیز در سطح کمتر از یک درصد معنی‌دار است و این نتیجه با چارچوب نظری پژوهش نیز منطبق است. می‌توان گفت استان‌هایی که میزان نابرابری در آن‌ها پایین است، از میزان توسعه انسانی بالایی برخوردارند. برای نمونه می‌توان به استان همدان اشاره کرد که در میزان نابرابری در رتبه ۵ و در میزان توسعه انسانی در رتبه ۲۰ قرار گرفته است. استان‌های گیلان، خوزستان و خراسان و ... نیز از چنین شرایطی برخوردارند. تحلیل رگرسیونی متغیرهای پژوهش نشان می‌دهد که به ترتیب متغیرهای نابرابری اجتماعی و فضایی (۰/۴۵۷)، سرمایه اجتماعی (۰/۴۳۸) و توسعه اقتصادی (۰/۱۶۷) بیشترین وزن را بر روی متغیر توسعه انسانی دارند (جدول ۳). در نهایت متغیرهای مستقل فوق قادرند ۴۷/۲ درصد واریانس متغیر توسعه انسانی (متغیر وابسته) را تبیین نمایند.

جدول ۳- تأثیر رگرسیونی شاخص‌های سرمایه اجتماعی، توسعه اقتصادی و نابرابری بر توسعه انسانی

| مقدار $F = ۷/۱۴۳$        |               | ضرب همبستگی چندگانه = $۰/۶۸۷$ |         |
|--------------------------|---------------|-------------------------------|---------|
| سطح معنی‌داری = $۰/۰۰۱$  |               | ضرب تعیین = $۰/۴۷۲$           |         |
| مقدار ثابت = $-۰/۸۷۲$    |               |                               |         |
| متغیرهای مستقل           | سطح معنی‌داری | ضرب استاندارد شده (بتا)       | مقدار t |
| نابرابری اجتماعی و فضایی | $۰/۰۰۶$       | $۰/۴۵۷$                       | $۲/۹۵$  |
| توسعه اقتصادی            | $۰/۲۴۲$       | $۰/۱۶۷$                       | $۱/۱۱$  |
| سرمایه اجتماعی           | $۰/۰۱۳$       | $۰/۴۳۸$                       | $۳/۰۴$  |

مأخذ: نتایج پژوهش

### نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر بر دو سؤال اساسی استوار بود اول این که برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی کشور چه جایگاهی دارد؟ و دوم این که نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در توسعه انسانی چگونه است؟ همان گونه که در بخش اول یافته‌ها مشاهده شد در برنامه‌های توسعه هم قبل از

انقلاب و هم بعد از انقلاب، اقداماتی به منظور تقویت برنامه‌ریزی منطقه‌ای صورت گرفته بود، ولی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه بعد از انقلاب، نقطه عطفی در برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای محسوب می‌شوند؛ چرا که در برنامه سوم، توجه اساسی به تقویت نظام برنامه‌ریزی در استان‌ها صورت گرفت و با تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، نظام درآمد - هزینه استان، آمایش سرزمین و... به لحاظ ساختاری شکل قانونی در نظام اجرایی و اداری گرفتند و این روند در برنامه چهارم نیز تداوم یافت. اگرچه بررسی عملکرد نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیاز به پژوهش دقیق‌تری دارد، ولی آنچه که قابل توجه است لزوم تقویت جایگاه این نظام در ساختار اجرایی کشور است؛ چرا که دستیابی به برنامه‌ریزی کارآمد و اثربخش در سطح ملی بدون در نظر گرفتن شرایط و ویژگی‌های متفاوت مناطق و استان‌ها قابل حصول نخواهد بود. بنابراین، آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطوح استانی و همچنین در سطح ملی ضروری به نظر می‌رسد تا توجه به مسایل روزمره و درگیر شدن صرف در تأمین و تخصیص اعتبار و غلبه بر کسری‌های بودجه‌ای مانع تقلیل جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و غفلت از اهداف برنامه‌های میان مدت و بلند مدت نشود. دستیابی به نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای کارآمد مستلزم وجود نهاد برنامه‌ریزی مستقل از دستگاه‌های اجرایی استانی است، تا ضمن هماهنگی سیاست‌ها و راهبردهای استانی با سیاست و راهبردهای ملی بتواند اولویت‌های استانی را در قالب برنامه‌های توسعه سامان بخشد. وجود چنین نهاد مستقلی با برخورداری از پشتوانه‌های قانونی و ضمانت‌های اجرایی قادر خواهد بود دستگاه‌های اجرایی استانی را در جهت اولویت‌های توسعه مدیریت کند، بدون این که ناهماهنگی بین سیاست‌های نظام برنامه‌ریزی ملی به وجود آید. در بخش دوم یافته‌ها، وضعیت توسعه منطقه‌ای از نظر متغیرهای توسعه اقتصادی، سرمایه اجتماعی و نابرابری اجتماعی و فضایی و تأثیر آن‌ها بر توسعه انسانی مورد بررسی قرار گرفت. چنانچه ملاحظه شد متغیرهای مستقل، حدود ۴۷ درصد واریانس متغیر توسعه انسانی (وابسته) را تبیین می‌کنند. در پدیده‌های علوم اجتماعی، این میزان تبیین قابل توجه است؛ به ویژه این که وجود نابرابری اجتماعی و فضایی، تأثیر معنی‌داری بر توسعه انسانی دارد. می‌توان نتیجه گرفت که وجود نابرابری حتی می‌تواند اثربخشی توسعه اقتصادی را از بین برده و بر روند رشد شاخص‌های توسعه انسانی تأثیر کاهنده بگذارد. لازم است برنامه‌ریزی منطقه‌ای به موضوع نابرابری‌های اجتماعی و فضایی توجه ویژه‌ای داشته باشد،

چراکه دستیابی به توسعه انسانی و رفاه اجتماعی پایدار، بدون هماهنگی سیاست‌های توسعه در ابعاد اجتماعی، اقتصادی و محیطی، کاهش شکاف طبقاتی و دامنه فقر و بسترسازی زمینه‌های خروج آسان از تله فقر از طریق سرمایه‌گذاری اجتماعی میسر نخواهد بود.

## منابع

- ابراهیمی، رضا. (۱۳۸۵). سرمایه‌گذاری خارجی و چگونگی توزیع آن در سطوح، جغرافیایی، بخشی و استانی طی سال‌های ۸۴-۱۳۷۲. مرکز ملی آمایش سرزمین، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- احسن، کاظم؛ کرپور، امرالله. (۱۳۸۳). نظام درآمد - هزینه استان، نگاهی جدید به توسعه و توازن منطقه‌ای چالش‌ها و چشم انداز آن. مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۳، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- افروغ، عماد. (۱۳۷۷). فضا و نابرابری‌های اجتماعی (ارایه الگویی برای جدایی‌گزینی فضایی و پیامدهای آن). تهران، انتشارات دانشگاه تربیت مدرس.
- توفیق، فیروز. (۱۳۸۴). آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران. تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- توفیق، فیروز. (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی در ایران و چشم انداز آینده آن. تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- چلبی، مسعود. (۱۳۸۴). جامعه‌شناسی نظم (تشریح و تحلیل نظری نظم اجتماعی). چاپ چهارم، تهران، نشر نی.
- حسینی، سیدامیرحسین؛ زهرا علمی؛ محمود شارع‌پور. (۱۳۸۶). رتبه‌بندی سرمایه اجتماعی در مراکز استان‌های کشور. فصلنامه رفاه اجتماعی، سال هفتم، شماره ۲۶، تهران، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- حاج یوسفی، علی. (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران از آغاز تا دهه ۱۳۵۰. فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۶، تابستان، تهران.
- حاج یوسفی، علی. (۱۳۸۷). جزوه درسی برنامه‌ریزی در ایران. دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده علوم اجتماعی، تهران.

- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۹). قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹). تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۸۳). مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه. تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۸۴). قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴). تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- مخدوم، مجید. (۱۳۸۵). شالوده آمایش سرزمین. چاپ هفتم، تهران، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- معصومی اشکوری، حسن. (۱۳۸۵). اصول و مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای. چاپ سوم، تهران، نشر پیام.
- مک لیود، تاس. (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی در ایران. ترجمه علی اعظم محمد بیگی، تهران، نشر نی.
- هال، پیتر. (۱۳۸۱). برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای. ترجمه جلال تبریزی، تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- وزارت کشور. (۱۳۸۴). مجموعه قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران و آیین نامه‌های اجرایی آن. تهران، انتشارات معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- کاستل، مانویل. (۱۳۸۴). عصر اطلاعات. ۳ جلد، ترجمه علی پایا، حسن چاووشیان، احد علیقلیان و افشین خاکباز، تهران، طرح نو.
- Edgar M. Hoover & Giarratani. (1985). Introduction to Rregional Economics
- Pike, Andy. Andres Rodriguez-Pose. And John Tomaney. (2006). Local and Regional Development. Routledge Taylor & Francis Group. London and NewYork.
- District Council Newark and Sherwood (2007), Local Development

Scheme. With corporate the Government Office for the East Midlands letter of 26 April 2007.

- The Planning Inspectorate (2007), Local Development Frameworks: Lessons Learnt Examining Development Plan Documents. Published for the Office of the Deputy Prime Minister.

- UNDP. (2003), Human Development World Report for 2003.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی