



شود و دولت در همه چیز مشارکت کند، در ایران شکل گرفته و توسعه یافته است. این امر بدانجا رسیده که حتی مسیر توسعه در کشور و دستگاه عامل توسعه نیز عمدتاً تحت تصدی دولت باقی بماند و شکل متمرکزی پیدا کند.

مدیریت دولت بدین شکل نه تنها به گسترده‌تر شدن اندازه دولت حتی در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی انجامیده و قلمرو دخالت دولت در امور را وسعت بخشیده، بلکه دولت به یکنی از

پرهزینه‌ترین بنگاه‌های اقتصادی کشور بدل شده است.

ساختار تشکیلاتی گسترده کنونی دولت سبب شده که در فرآیند توسعه، دولت همچنان به درآمدهای نفت متکی باشد و مشارکت مردم، مزیت‌های اقتصادی مناطق مختلف کشور و تأثیرگذاری آنها در فرآیند توسعه در حد بسیار نازلی باقی بماند. در این فرآیند، «دولت» سیاست‌گذار، ناظر، هدایت‌گر و تصحیح‌کننده امور شده است و کارگزاران دولت در مناطق فقط عوامل اجرایی در روند توسعه می‌باشند.

اگر قرار بود دولت متکی به درآمد نفت نباشد، به‌ناچار می‌بایست با درآمدهای مالیاتی، درآمدهای محلی و منطقه‌ای، مشارکت‌های مردمی و درون‌زایی منابع اقتصادی در هر منطقه از کشور، ظرفیت مالی دولت را تشکیل دهد. چنین پراکنشی در منابع درآمدی دولت، به‌ناچار تمرکز در ساختار هزینه و تصمیم‌گیری درباره هزینه‌ها برهم

می‌خورد. در چنین شرایطی اتکاء دولت به سطوح چندگانه ملی، منطقه‌ای، استانی، محلی و... استوار می‌گشت و لذا نقش شوراها و انجمن‌های مختلف، شکل‌های صنفی و حرفه‌ای، مدیران و کارگزاران منطقه‌ای و محلی در

○ از آنجا که اساس برنامه‌ریزی منطقه‌ای، طرح آمایش سرزمین می‌باشد، باید با انجام مطالعات لازم، تمامی اطلاعات و داده‌ها درباره قابلیت‌های مناطق، به‌ویژه در حوزه اقتصادی تهیه شود و متناسب با نتایج به‌دست آمده در زمینه برنامه‌ریزی برای بهره‌ورسازی قابلیت‌ها در راستای جهش صادراتی اقدام شود.

تصمیم‌سازی‌ها برای اداره امور مناطق حتی بیش از نقش دولت می‌شد.

به عبارت دیگر برای اصلاح ساختار اقتصادی و گذر از اقتصاد متکی به نفت، کاهش اندازه دولت و اتکاء بیشتر بر مشارکت‌های مردمی، شکل برنامه‌ریزی متمرکز و متکی بر درآمدهای نفتی برای هزینه‌سازی، می‌بایست تغییر یابد و برنامه‌ریزی منطقه‌ای جایگاه خود را پیدا کند.

از آنجا که تمرکززدایی و واگذاری فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به مردم، ایده دولت می‌باشد، لذا تغییر دیدگاه در برنامه‌نویسی سومین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی ضروری می‌باشد و شکل برنامه‌ریزی از حالت متمرکز به غیرمتمرکز تغییر کند.

اگرچه این اصلاح و نظام برنامه‌ریزی کشور از دید بسیاری از اقتصاددانان در شرایط کنونی کشور، الزامی به‌نظر می‌رسد. لیکن باید به این نکته توجه داشت که برنامه‌ریزی منطقه‌ای در

شرایطی می‌تواند مفید واقع شود که خطوط اصلی توسعه اقتصادی مشخص گردد. از آنجا که کاهش اتکاء به نفت و جهش صادرات غیرنفتی محور توسعه در برنامه سوم می‌باشد. لذا ضرورت دارد که در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، عمده

فعالیت‌هایی که در راستای تعادل منطقه‌ای و رشد موزون اقتصادی صورت می‌گیرد، محور توسعه «جهش در صادرات غیرنفتی» را مدنظر قرار دهد و متناسب با آن از قابلیت‌ها و

توانمندی‌های مناطق در جهت خلق مزیت‌های نسبی جدید و استفاده بهینه از مزیت‌های نسبی موجود، بهره‌برداری صورت پذیرد.

در عین حال توجه به این نکته ضروری است که تمرکززدایی مستلزم آن است که سطوح تصمیم‌گیری منطقه‌ای و محلی (استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا) دارای منابع مالی و مستقل باشند و لذا ضرورت دارد، در چارچوب قانون اساسی، قوانین عادی مناسب در جهت افزایش اختیارات مقام‌های پایین‌تر از سطح ملی برای کسب درآمد از راه‌های گوناگون مانند وضع مالیات و عوارض، تهیه و تصویب گردد.

از سوی دیگر ایجاد یک نظام اداری غیرمتمرکز در کشور نیازمند ظرفیت‌سازی در سطوح منطقه‌ای و محلی است. با این وصف تأسیس یا تقویت نهادهای تصمیم‌گیری، اجرایی و مشورتی در سطوح منطقه‌ای و استانی و

شهرستانی، در سومین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور الزامی می‌باشد. از آنجا که در شروع این فرآیند، نهادهای دولتی در سطح منطقه‌ای و محلی فاقد تجربه کافی برای انجام وظایفشان می‌باشند، ضرورت دارد که انواع خدمات پشتیبانی از قبیل خدمات فنی، مشاوره‌ای، مطالعاتی، روابط عمومی و... در اختیارشان قرار گیرد.

مهمترین تأثیر تمرکززدایی در فعالیت‌های تصمیم‌سازی و اجرایی مناطق، کاهش وظایف دولت مرکزی است و لذا دولت فرصت بیشتری برای

سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در سطح ملی و اجرای وظایفی که کارکرد ملی دارند و نیز نظارت دقیق‌تر بر دستگاه‌های مسؤول پایین‌تر از سطح ملی خواهد داشت.

در این فرآیند (واگذاری امور به نهادهای دولتی در سطح منطقه‌ای و محلی)، لازم است اهداف ملی و بخشی با واقعیت‌های منطقه‌ای هماهنگ باشند و لذا ضرورت دارد علاوه بر سیاست‌های توسعه‌ای کلان و بخشی در سطح ملی، سیاست‌های توسعه‌ای منطقه‌ای هم موجود باشند، تا بتوان سیاست‌های کلان را با اقتضای منطقه‌ای سازگار نمود و نیز سیاست‌های ملی را با استفاده از اطلاعات و پیشنهادها دریافتی از سطوح پایین به بالا طراحی نمود.

در پیش‌نویس رهنمودهای کلی سومین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، اهداف پیشبرد امر برنامه‌ریزی و توسعه

منطقه‌ای، شکل‌گیری توسعه متوازن و عدالت اجتماعی در استان‌ها، تکیه بیشتر بر تجهیز و تقویت منابع و قابلیت‌های توسعه در استان‌ها و تقویت مشارکت و تعلق خاطر مردم و مدیران در روند توسعه استان ذی‌ربط، ذکر شده است. شورای تلفیق برنامه برای تحقق این اهداف، رهنمودهای ذیل را ارائه داده است:

○ از آنجا که محور توسعه در برنامه سوم «جهش در صادرات غیرنفتی» است، لذا در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، عمده فعالیت‌هایی که در راستای تعادل منطقه‌ای و رشد موزون اقتصادی صورت می‌گیرد، باید محور توسعه را مدنظر قرار دهد و متناسب با آن از قابلیت‌ها و توانمندی‌های مناطق بهره‌برداری شود.

۱- اختیارات متناسب با برنامه‌های توسعه استانی برای مدیران و تشکل‌ها در استان‌ها تأمین شود.

۲- درآمدهای دولت باید در سطوح ملی، استانی و محلی طبقه‌بندی شده و اختیارات لازم برای افزایش درآمدها در سطوح استانی و محلی و به‌کارگیری آنها برای توسعه در این سطوح پیش‌بینی شوند.

۳- وظایف دولت در امر برنامه‌ریزی و توسعه به سه طبقه ملی، استانی و محلی تقسیم شده و هر طبقه از وظایف طبقی قانون به سطح متناسب آن واگذار شود.

۴- استان‌های مختلف کشور از لحاظ درآمدزایی به دو گروه استان‌های توانمند که توسعه انسانی آنها مبتنی بر منابع درآمدی استانی است و نیز استان‌های غیرتوانمند که برای توسعه‌شان از منابع درآمد ملی کمک خواهند گرفت، تقسیم شوند.

۵- زمینه‌های مناسب در قالب نهادها

و مؤسسات ملی و اعتباری استانی برای تجهیز منابع مالی مردم در راستای توسعه اقتصادی استان ایجاد شود.

۶- شرایط لازم برای همکاری هر دو یا چند استان با یکدیگر در زمینه موضوعات و مسایل مشترک برنامه‌ریزی و توسعه فراهم شود.

۷- یکی از اهداف برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری ملی، تحکیم پیوندهای ملی و بین‌استانی باشد.

در این پیش‌نویس آمده است: «از آنجا که تمرکززدایی متوجه اصلاح کل نظام اداری کشور می‌باشد و در

صورتی که هر یک از بخش‌ها جداگانه به امر تمرکززدایی بپردازد، کار هماهنگی میان بخشی دچار مشکل شده و پیامدهای منفی خواهد داشت، لازم است برنامه تمرکززدایی توسط یک دستگاه فرابخشی هر چند با همکاری همه بخش‌ها و همه سطوح تصمیم‌گیری تهیه شده و توسط همان مرجع و یا یک مرکز فرابخشی و ستادی دیگر، مرحله به مرحله اجرا گردد. نظارت بر اجرای صحیح این برنامه‌ریزی، وظیفه همین مرکز خواهد بود.»

از آنجا که اساس برنامه‌ریزی غیرمتمرکز یا منطقه‌ای، طرح آمایش سرزمین می‌باشد، لذا می‌بایست با انجام مطالعات لازم، تمامی اطلاعات و داده‌ها درباره قابلیت‌های مناطق به‌ویژه در حوزه اقتصادی جمع‌آوری شود.

بررسی دقیق این اطلاعات، ویژگی‌های ساختار فضایی کشور یعنی چگونگی توزیع فضایی فعالیت‌ها و

اشتغال صنعتی کشور را به خود اختصاص داده‌اند. لذا می‌توان در گام نخست، برنامه‌ریزی برای توسعه صادرات صنعتی این مناطق را انجام داد. در همین حال در بخش‌های دیگری از کشور ذخایر معدنی (نفت، گاز، سنگ آهن، زغال‌سنگ، سنگ‌های تزئینی و...) قرار دارند. با توجه به ذخایر کشف شده این معادن می‌توان برنامه‌ریزی برای بهره‌برداری و فرآوری این مواد را با دید صادرات به عمل آورد.

به عبارت دیگر با فراهم‌سازی امکانات موردنیاز برای افزایش

قدرت تصمیم‌گیری مناطق، می‌توان آنها را در جهت دستیابی به اهداف ملی که در بخش بازرگانی خارجی، به‌طور عمده بر جهش در صادرات غیرنفتی متمرکز می‌باشد، هدایت کرد.

برای دستیابی به این مهم، ضرورت دارد که مناطق (استان‌ها) تصویری شفاف از توانمندی‌ها و قابلیت‌های اقتصادی تهیه نمایند. با توجه به اطلاعات گردآوری شده در مطالعات آمایش سرزمین، به‌سهولت می‌توان زمینه‌های مستعد برای جهش در صادرات را شناسایی نمود و برای بهره‌ورسازی قابلیت‌ها، استفاده از مزیت‌های نسبی موجود و خلق مزیت‌های جدید، راهبردهای لازم را تهیه و تدارک دید.

از این رو شناخت دقیق مزیت‌ها و قابلیت‌های استانی، برنامه‌ریزی برای بهره‌گیری بهینه از این قابلیت‌ها در راستای جهش در صادرات و نظارت دقیق بر اجرای برنامه‌های تدوین شده ضروری خواهد بود.

استان‌ها شکل گیرد و تأسیسات موردنیاز برای صدور سریع مواد غذایی (به‌ویژه مواد فاسدشدنی) به بازارهای صادراتی هر چه سریع‌تر به‌وجود آید. در این شرایط نه تنها توسعه منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌های استان‌های موردبحث شکل می‌گیرد، بلکه در جهت دستیابی به عمده‌ترین هدف ملی (جهش در صادرات غیرنفتی) نیز می‌توان گام برداشت. در مورد فعالیت‌های صنعتی و معدنی

○ مدیریت دولت به شکل کنونی نه تنها به گسترده شدن اندازه دولت و قلمرو دفاکت آن در امور انجامیده است، بلکه دولت را به یکی از پرهزینه‌ترین بنگاه‌های اقتصادی تبدیل کرده است.

نیز می‌توان مشابه چنین تصویری را خلق نمود.

اطلاعات جمع‌آوری شده نشان می‌دهد که منطقه شهری تهران به عنوان قطب فعالیت‌های اقتصادی و به‌ویژه صنعتی کشور، دربرگیرنده طیف وسیعی از صنایع بزرگ کشور می‌باشد. شمار زیادی از واحدهای صنعتی بزرگ کشور نظیر خودروسازی و قطعات آن، در حال حاضر در این منطقه شهری استقرار یافته است. در مجموع ۶۵ واحد از ۲۷۴ واحد صنعتی بزرگ کشور در تهران مستقر می‌باشند. مناطق اطراف تهران در محور تهران - کرج - قزوین و اطراف قزوین شامل طیف وسیعی از صنایع بزرگ در زمینه نساجی می‌باشد. در دیگر مناطق نیز مانند تبریز شمار بسیاری از واحدهای خودروسازی و صنایع فلزی قرار دارند. در خوزستان صنایع پتروشیمی و شیمیایی و نفت قرار گرفته است. از لحاظ اشتغال صنعتی نیز به‌ترتیب استان‌های تهران، اصفهان، خراسان، آذربایجان شرقی، فارس و خوزستان، در مجموع بیش از ۶۴ درصد

جمعیت و عوامل مؤثر در این شکل‌گیری را نشان می‌دهد. بررسی نتایج مطالعات نشان خواهد داد که فعالیت‌های اقتصادی (کشاورزی، صنعتی، جهانگردی و خدمات هتل‌داری و...) در کدام یک از مناطق کشور با توجه به قابلیت‌های منطقه، توانمندی‌های بالقوه که در آینده می‌تواند مورد بهره‌برداری قرار گیرد، و با چه شیوه‌ای می‌بایست شکل بگیرد و توسعه پیدا کند.

برای مثال فعالیت‌های بخش کشاورزی را می‌توان از دیدگاه سازمان فضایی به دو گروه فعالیت‌های گسترده و متمرکز تقسیم

نمود. در گروه اول که بخش عمده فعالیت‌های زراعی (آبی، دیم و باغداری) و دامداری‌های گسترده و سنتی را شامل می‌شود، تا حد زیادی متأثر از عوامل غیرارادی نظیر قابلیت‌های خاک، آب و اقلیم است. اما گروه دوم فعالیت‌ها شامل واحدهای متمرکز پرورش دام و طیور و کشت‌های نوین (گلخانه‌ای و گرمخانه‌ای) است که به‌طور عمده در حاشیه مراکز مصرف یعنی شهرها شکل می‌گیرد. نتیجه این بررسی نشان می‌دهد که استان‌های شمال کشور به لحاظ ویژگی‌های اقلیمی می‌تواند تمرکز فعالیت‌های خود را در اراضی کشت آبی قرار دهد. استان‌های گیلان، مازندران و گلستان در این تقسیم‌بندی قرار می‌گیرند. حال اگر بخواهیم با توجه به محسوریت بخش صادرات (جهش در صادرات غیرنفتی) در سومین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی کشور، تصویری از توسعه منطقه‌ای برای این استان‌ها و همسو با اهداف برنامه طراحی کنیم، می‌بایست سرمایه‌گذاری‌ها بر روی صنایع غذایی صادرات‌گرا در این