

## **Examining National, Regional, and Provincial Plans and Programs Based on Regional Approach: The Case Study of Gilan Province Plans From District 1 of Land Use Planning\***

Maryam Sejodi<sup>1\*\*</sup>, Keramatallah Ziari<sup>2</sup>, Ahmad Pourahmad<sup>2</sup>, Majid Yasoori<sup>3</sup>

1. PhD Student of Geography and Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran
2. Professor of Geography Department, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran
3. Professor of Geography Department, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Guilan, Iran

### **Abstract**

As the distinguishing boundaries between upper and lower levels, regional plans and programs have an effective role in bringing about coordination between planning levels and improving their effectiveness and functioning. Due to the importance of planning and the results obtained from regional programs, the study at hand set out to examine plans at national, regional, and provincial levels based on regional approach with an emphasis on Gilan province plans. In this study, qualitative research method was used, and to classify the existing knowledge, the required data was divided into research analysis units, namely the plans and programs at the three foregoing levels. These were then analyzed using content analysis and document analysis methods in NVIVO 12 software. After data analysis, 96 open codes were achieved. The homogeneity of the open codes of each of the three levels led us to extract the main axial code titled "region-oriented approach in plans and programs at national, regional, and provincial levels" along with three other secondary axial codes, namely "holism and movement toward abstract and stereotypical concepts and issues," "regional plans following macro plans," and "lack of a regional decision making mechanism at the province level." It is noteworthy that the highest regional approach presence was found at province level with 49 open codes.

### **Keywords**

regional approach, content analysis, developmental plans and programs, NVIVO.

---

\* This article is derived from a PhD dissertation titled "Pathology of plans and programs and provision of the optimal regional development model: The case study of Gilan province" at Faculty of Geography, University of Tehran.

\*\* Corresponding Author, Email: topurbanplanner70@gmail.com

## بررسی طرح‌ها و برنامه‌های سطوح ملی، منطقه‌ای، و استانی بر اساس رویکرد منطقه‌ای

### (موردپژوهی: طرح‌های استان گیلان از منطقه یک آمایش سرزمین)\*

مریم سجودی<sup>\*\*\*</sup>، کرامت‌الله زیاری<sup>۲</sup>، احمد پوراحمد<sup>۲</sup>، مجید یاسوری<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. استاد گروه جغرافیا، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۳. استاد گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، گیلان، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۸)

#### چکیده

طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای، به منزله حد فاصل طرح‌های یادشده در سطوح فرادست و فرودست، نقش مؤثری در ایجاد هماهنگی بین سطوح برنامه‌ریزی و ارتقای آثار و عملکردهای آنان دارد. با توجه به اهمیت برنامه‌ریزی و نتایج مستخرج از برنامه‌های سطح منطقه‌ای، پژوهشگران در پژوهش حاضر بر آن بودند که به بررسی طرح‌ها و برنامه‌های سطوح ملی و منطقه‌ای و استانی بر اساس رویکرد منطقه‌ای با تأکید بر طرح‌های استان گیلان بپردازند. در این پژوهش از شیوه کیفی بهره گرفته شد و جهت طبقه‌بندی دانش موجود داده‌های مورد نیاز در واحد تحلیل پژوهش، شامل طرح‌ها و برنامه‌های سطوح سه‌گانه، جای گرفتند. در ادامه از روش‌های تحلیل محتوا و اسنادی در بستر نرم‌افزار NVIVO12 استفاده شد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد جهتگیری همسوی کدهای باز هر کدام از سطوح سه‌گانه سبب شده است ضمن استخراج کد محوری تحت عنوان «رویکرد منطقه‌گرا در طرح‌ها و برنامه‌های سطوح ملی و منطقه‌ای و استانی» سه کد محوری «کل‌گرایی و پیشروی به سمت مفاهیم و مقولات انتزاعی و کلیشه‌ای»، «پیروی برنامه‌های منطقه‌ای از برنامه‌های کلان»، «مفقود بودن سازوکار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری منطقه‌ای در سطح استان» که به ترتیب منطبق بر سطوح ملی و منطقه‌ای و استانی بوده‌اند از مجموع ۹۶ کد باز استخراج گردند. گفتنی است بیشترین حضور رویکرد منطقه‌ای با ۴۹ مورد فراوانی در سطح استانی یافت شد.

#### کلیدواژگان

تحلیل محتوا، رویکرد منطقه‌ای، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای، NVIVO.

\* مقاله حاضر مستخرج از رساله دکتری، تحت عنوان «آسیب‌شناسی طرح‌ها و برنامه‌ها و ارائه الگوی مطلوب توسعه منطقه‌ای (مطالعه موردی: استان گیلان)»، در دانشکده جغرافیای دانشگاه تهران است.

\*\* رایانامه نویسنده مسئول: maryamsejodi@ut.ac.ir

## مقدمه

اصطلاح توسعه می‌تواند در زمینه‌های مختلف توضیح داده شود (Abuiyada 2018: 115). اما در معنایی عام مفاهیمی چون «بهبود و موجب پیشرفته‌تر شدن شرایط و وضعیت» (رکن‌الدین افتخاری ۱۳۸۹: ۲۱۴)، «حرکت قابلیت‌های رشد محلی به بهترین شکل» (منزوی و دلیر ۱۳۸۹: ۶)، و «انجام دادن فعالیت تحقق رشد مادی و تکامل اجتماعی در طول زمان» (Riddell 2004: 6) را در بر می‌گیرد. بر این اساس این مقوله یکی از اهداف اصلی سیاست‌های توسعه‌ای است که ضمن فقدان رویکردی یکپارچه برای تعریف و اندازه‌گیری آن (Dufhodx & Jakub 2016) بر یکپارچگی سیاستی (Dominic & Meijers 2009: 16)، قلمرویی، سازمانی، بخشی (Kidd 2007: 43)، بسیج منابع درونی، روابط علی پایین به بالا، نظارت و کنترل مردم بر تصمیمات (شریف‌زادگان و همکاران ۱۳۹۴)، و توزیع و تخصیص منصفانه منابع و فضای توسعه مبتنی بر قابلیت‌های توسعه‌ای در مقابل توزیع برابر (Koerner & Schwaninger 2010: 557) تأکید دارد. به طور کلی داشتن یک واحد تصمیم‌گیری یکپارچه منطقه‌ای برای درونی کردن همه عوامل مؤثر خارجی ضرورت دارد (معصومی اشکوری ۱۳۹۰: ۵۶۵). تنوع در رویکردها سبب می‌شود در هر منطقه از کشور نوع و گونه‌ای ویژه از سیاست‌های توسعه‌ای (United Nation 1996)، که مبین پراکندگی مکانی و زمانی پدیده‌ها و فرایندها و ویژگی‌ها و همچنین برهم‌کنش انسان و محیط هستند، به نمایش گذاشته شود (پاسوری و سجودی ۱۴۰۰: ۳). بنابراین، به منظور دستیابی به اهداف توسعه، درک روشنی از آنچه باید انجام شود در اولویت تصمیم‌گیری یک برنامه‌ریزی استراتژیک لحاظ می‌شود (Shapiro 2001: 5)، که شامل تعیین مأموریت<sup>۱</sup> و هدف سازمان در محیط داخلی و خارجی (Wagner et al. 2014: 49)، و تأثیر گذاری مثبت عوامل داخلی بر توسعه منطقه به وسیله منابع طبیعی و ترجیحات محلی می‌شود (Antonescu 2012: 3) و اهداف اساسی را که برای مجموعه قابل اندازه‌گیری هستند شناسایی می‌کند (Rieley 1997: 3). بنابراین، راهکارهای برنامه‌ریزی و اجرا باید حداقل در سطح ملی تفکیک شوند (Lokku & Prasad 2018). در همین زمینه لازم است برنامه‌ریزی‌ها در قالب طرح‌ها و اسناد توسعه‌ای به کار گرفته شوند. با توجه به اینکه تدوین برنامه به منظور توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور در همه

سطوح ضرورت دارد، برای حفظ تداوم و تعمیق توسعه و حرکت جامعه ضروری است که طرح‌ها و برنامه‌های نگاشته‌شده بیشترین انطباق را با بافت و ساختار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و ... جامعه داشته باشند تا بتوانند به حل معضلات اقتصادی و حرکت کشور به طرف زندگی اقتصادی بهتر منجر شوند. گفتنی است آنچه در سطح کشورهای مختلف و تجارب گوناگون توسعه منطقه‌ای تحت عنوان طرح توسعه مورد شناسایی و عمل قرار گرفته است صرفاً بیانی جدید در عنوان طرح‌ها و برنامه‌ها نیست، بلکه محتوای طرح‌های توسعه است که موجب تفاوت بین ایده و کاربرد هر یک از آن‌ها می‌شود. به عبارت دیگر رواست قبل از آنکه مناقشه بر سر عنوان یا لفظ باشد به نیازهای اصلی منطقه برای برنامه‌ریزی توجه شود و مشخص شود نظام برنامه‌ریزی مدون برای شناخت و هدایت درست و صحیح به چه مطالعاتی نیاز دارد و چه مواردی باید در آن دیده شود و چگونه مختصات آینده باید در ترسیم برنامه‌ریزی آن لحاظ شود. همچنین از ضرورت‌های مهم پرداختن به برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌توان به موضوع دیرپای محافل علمی، یعنی محدودیت منابع و امکانات موجود و تعهد به انتقال آن به آیندگان، اشاره کرد. در این زمینه چارچوب برنامه‌ریزی را باید در رابطه با محدودیت‌های منطقه مورد نظر در زمینه‌های مالی و نیروی انسانی و توانایی‌های محیطی ارزیابی کرد و همان‌گونه که بیان شد مهم‌تر آن است که این چارچوب را بتوان به شکل برنامه‌های عملیاتی اجرا کرد.

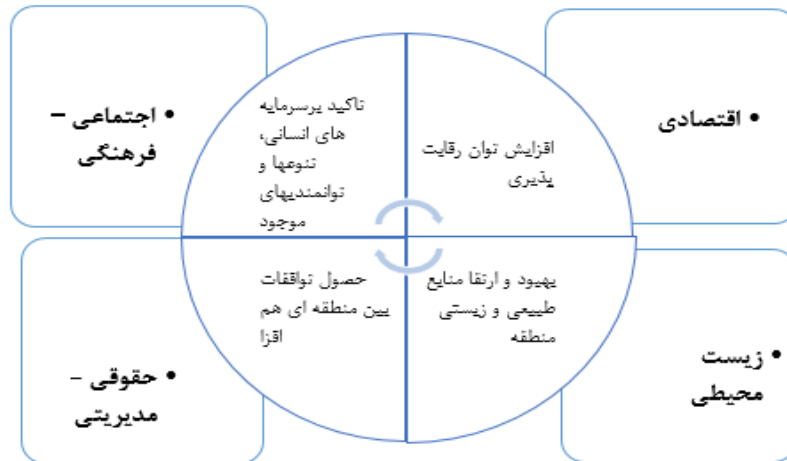
بدین منظور پژوهشگران در پژوهش حاضر بر آن بودند که با توجه به ضرورت تفکر منطقه‌ای، به منزله حلقه متصل‌کننده سطوح و برنامه‌های توسعه‌ای، به پیگیری ردپای نگاه و رویکرد منطقه‌ای در طرح‌ها و برنامه‌های سطوح ملی و منطقه‌ای و استانی (با تأکید بر طرح‌ها و برنامه‌های استان گیلان از منطقه یک آمایش سرزمین) پردازند.

### ضرورت برنامه‌ریزی الگوی رویکرد یکپارچه منطقه‌ای

با هدف توجیه ضرورت برنامه‌ریزی جهت توسعه رویکرد یکپارچه در سطح منطقه می‌توان گفت از آنجا که برنامه‌ریزی منطقه‌ای برنامه‌ریزی در سطحی میانه (مابین سطح ملی و محلی) است می‌تواند شکاف میان برنامه‌ریزی در سطح ملی و محلی را پر کند. در برنامه‌ریزی منطقه‌ای سعی بر آن است تا حوزه‌هایی که دارای ویژگی‌ها و استعدادهای بالقوه و مسائل اقتصادی-اجتماعی

خاص هستند جدای از سایر مناطق مورد توجه قرار گیرند (زیاری ۱۳۹۰: ۶۴ - ۶۵)؛ همچنان که در کشورهای جهان سوم، با توجه به ضرورت توسعه یکپارچه، تحلیل وابستگی سکونتگاه‌های انسانی در سطوح منطقه‌ای در هر برنامه‌ریزی اساس کار محسوب می‌شود (فنی ۱۳۸۲: ۲۱ - ۲۲). در این زمینه سیاست‌های منطقه‌ای برای موفقیت باید بر تعدیل تنظیمات ساختاری زیرساخت‌های ملموس و غیرملموس تمرکز کنند (Karlsson & Johansson 2006: 2). زیرا، با توجه به تحولات اقتصادی، برخی از شهرها و مناطق مهم‌تر و توسعه‌یافته‌تر می‌شوند؛ درحالی‌که برخی دیگر از مناطق به افول می‌روند و اهمیت خود را از دست می‌دهند (Stam 2011: 63). بنابراین، بازنده‌سازی و نوسازی این مناطق (Geuzey 2009: 27) راهبرد فضایی دولت‌ها برای تأمین رفاه همه ساکنان است. زیرا آن‌ها وظیفه خود را به وسیله تجهیز خدمات، وضع مقررات، کمک‌هزینه، مالیات بستن، و ... به انجام می‌رسانند (لینچ ۱۳۹۲: ۱۱ - ۱۲). بنابراین، امروزه چاره‌ای جز بازنگری در ساختار و کارکردهای سازمان‌ها، نهادها، و سکونتگاه‌ها برای انطباق بیشتر با شرایط پیرامونی وجود ندارد (رکن‌الدین افتخاری ۱۳۸۹: ۲۳۳). با توجه به نظرات ارائه‌شده، از اهم ضرورت‌های منطقه‌گرایی در نظام مدیریت فضایی می‌توان به چند مورد اشاره کرد: ایجاد هم‌افزایی و استفاده از فرصت‌های جهانی و مزیت‌های رقابتی منطقه‌ای، تقویت و تشدید پیوندهای ارگانیک مراکز زیست و فعالیت، کاهش رقابت‌های ستیزه‌جویانه در تخصیص منابع محدود، وجود تنوع و پیچیدگی و وسعت مناطق کلان‌شهری (صرافی و نجاتی ۱۳۹۲: ۸۶۴)، ایجاد تعادل بین مناطق و نقاط شهری و روستایی، لزوم مشارکت افراد در توسعه منطقه‌ای، لزوم هماهنگی میان سیاست ملی و محلی، تمرکززدایی، کنترل جریان‌های جمعیتی (درستکام ۱۳۹۱: ۱)، وجود ناهماهنگی در رشد و توسعه مناطق و ضرورت اصلاح آن، شناسایی توان‌ها و قابلیت‌های مناطق کشور و ایجاد توازن در پراکنش جمعیت در پهنه سرزمین (جلالیان ۱۳۹۶: ۳۴ - ۳۵).

در شکل ۱ زمینه‌های هم‌پوشان ضرورت تأکید بر برنامه‌ریزی الگوی توسعه یکپارچه منطقه‌ای مشخص شده است.



شکل ۱. زمینه‌های ضرورت تأکید بر برنامه‌ریزی الگوی توسعه یکپارچه منطقه‌ای (منبع: نگارنده)

### برنامه‌ها، اسناد، و طرح‌های توسعه‌ای (ملی، منطقه‌ای، استانی)

برنامه‌ریزی، به منزله یکی از عملکردهای مدیریتی مجموعه (Ufartiene 2014: 177)، در برخی موارد شامل فقط بعضی از عناصر پایداری است (ابراهیم‌زاده ۱۳۹۳: ۶۵ - ۶۶). در صورتی که برنامه‌ریزی در سطح منطقه می‌تواند شکاف برنامه‌ریزی سطوح ملی و محلی را پر کند (زاللی و منصورى بیرجندی ۱۳۹۴: ۲۳۳). این سیاست‌ها نوعاً یکی از اهداف زیر را دنبال می‌کنند:

کاستن از شکاف میان مناطق، توزیع مجدد یا تغییر الگوی رشد جمعیت و فعالیت اقتصادی در فضا، توسعه مناطق مرز منابع و پخش توسعه در فضا (کلانتری ۱۳۸۰: ۳۴)، مشارکت مردم در فرایند برنامه‌ریزی توسعه (حاج‌یوسفی ۱۳۷۸: ۴۰۹)، تأکید بر مرز بین برنامه کلان و برنامه‌های منطقه‌ای (صنّعی ۱۳۹۰: ۱۷۱)، توجه به مسائل عملکردی (زیاری ۱۳۹۰: ۶۵ - ۶۶)، مکانیسم‌های نظارتی و هدایت توسعه بین منطقه‌ای و درون منطقه‌ای (Vasilevska & Vasić 2009: 23).

بنابراین چارچوب برنامه‌ریزی را باید در رابطه با محدودیت‌های منطقه مورد نظر در زمینه‌های مالی و نیروی انسانی و توانایی‌های محیطی به شکل برنامه‌های عملی مشخص کرد (هنجو ۱۹۸۰: ۱۷). به‌علاوه تجزیه و تحلیل سیاست‌های منطقه‌ای دامنه تأثیر کارهای انجام‌شده در زمینه علوم منطقه‌ای را درباره پیکربندی اقدامات اجراشده مشخص و محدودیت‌های رونویسی عملی از اصول نظری پیشین را ممکن می‌سازد (Torre & Wallet 2016: 2). به همین دلیل است که طی دهه‌های اخیر، به دنبال

تغییرات ساختاری در الگوها و روندهای توسعه در مقیاس‌های متفاوت جغرافیایی، مفاهیم و نظریه‌ها و رویکردها و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای تغییر و تحول یافته‌اند. از آنجا که توسعه منطقه‌ای تا حد زیادی از طریق نهادها، برنامه‌ها، طرح‌ها، و پروژه‌های منطقه‌ای طی یک فرایند هدایت می‌شود «مدیریت توسعه منطقه‌ای» و «مدیریت برنامه‌ها و طرح‌های توسعه منطقه‌ای» اهمیت دوچندان می‌یابد. پیشرفت‌های فنی، جهانی شدن اقتصادی، نومنطقه‌گرایی، و ظهور شهر-منطقه‌های جهانی در کنار ظهور مسائلی مانند ناپایداری توسعه، واگرایی منطقه‌ای، و عدم تعادل در سطح توسعه‌یافتگی زیرنواحی «منطقه» را به عرصه مناقشه بین نیروها و نهادهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، و محیطی مبدل ساخته است (Glasson & Marshal 2007: 3). بنابراین، تدوین برنامه به منظور توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور و برای حفظ تداوم و تعمیق رشد و توسعه و هدایت جامعه و حل بسیاری از معضلات اقتصادی و حرکت کشور به طرف زندگی اقتصادی ضرورت کامل دارد (لطیفی ۱۳۹۱: ۱۰۳). بدین منظور تئوری برنامه‌ریزی نظراتی را در زمینه روابط گروه‌های کوچک، رفتار و زمینه برنامه‌ریزی‌ها در سازمان، بوروکراسی، قدرت جامعه و تصمیم‌گیری دولت و روابط درون‌دولتی اخذ کرد (لطیفی ۱۳۹۱: ۲۷۲ - ۲۷۳). حال، در کنار تئوری‌های یادشده، اسناد برنامه‌ریزی فیزیکی و اسناد اساسی برنامه‌ریزی برای توسعه اقتصادی-اجتماعی پایدار در دولت محلی / منطقه‌ای برای استراتژی‌های توسعه منطقه‌ای مطرح می‌شوند (Pavičić Kaselj 2012: 13). بنابراین، تدوین اهداف و استراتژی‌ها و اقدامات مهم می‌تواند راهگشای تدوین موفقیت‌آمیز استراتژی توسعه منطقه‌ای باشد (یاسوری و سجودی ۱۳۹۶: ۱۳). برنامه‌های توسعه منطقه‌ای شامل همه برنامه‌ها و طرح‌های فضایی و بخشی یا ترکیبی از آنهاست که به طور مستقیم بر توسعه منطقه‌ای تأثیر می‌گذارند (زیاری و محمدی ۱۳۹۴: ۲۳). به همین دلیل است که طرح‌های توسعه منطقه‌ای، که بر مکان معین تأکید دارند، گاه با حمایت توده‌ای شورانگیزی به عمل درمی‌آیند و حتی در شرایط از دست دادن حمایت مردمی نیز کاملاً منتفی نمی‌شوند (زیاری ۱۳۸۳: ۱۴) که شکل تکامل یافته آن دیدی وسیع و همه‌جانبه به فضای منطقه‌ای دارد و بر اساس توانمندی‌ها و قابلیت‌ها و استعدادها هر منطقه و با توجه به یکنواختی و هماهنگی آثار نتایج عملکردهای منطقه‌ای و ملی آن‌ها نقش و مسئولیت خاص به منطقه مورد نظر محول می‌کند (شریف‌زادگان و همکاران ۱۳۹۲: ۲۱۲). اگرچه گاهی پروژه‌های مربوط به منطقه‌سازی

به منزله یک مبحث سیاسی مطرح می‌شوند (Bock 2003: 12)، هدف‌گذاری‌ها باید در جهت پرورش قابلیت‌های انسان (گریفین و مک‌کنلی ۱۳۷۵: ۱۶) با در نظر گرفتن عوامل تأثیرگذار بر توسعه اقتصادی در سطح منطقه‌ای باشند (Porter 2003). همچنان که سیاست منطقه‌ای، هم در نظریه هم در عمل، تشخیص داده است که برای نشان دادن ویژگی‌های متفاوت مناطق و کمک به توسعه آن‌ها تنها بازتوزیع منابع مالی کافی نیست (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه ۱۳۹۳: ۴۴). و در غیاب یک ردیف تعیین‌شده از دولت منطقه‌ای قدرت کار منطقه‌ای تا حد زیادی به توانایی عبور از پیچیدگی و چارچوب سازمانی دولت زیرملی با توسعه مکانیسم‌های «از پایین به بالا» بستگی دارد (While 1999: 5-6) که برای اقدامات مؤثر و به‌کارگیری بهتر از کارگزاران برای به وجود آمدن یک توسعه قوی در هماهنگی جامعه مدنی و مدیریت کارآمد (Finlands Regional Development Strategy 2020 2010: 30) و بهره‌مندی از رویکرد آینده‌نگاری (زاللی ۱۳۹۴: ۱۸ - ۲۱). میزان موفقیت طرح‌ها را با ارائه منطقه‌گرایی جدید افزایش می‌دهد و با الگویی از جامعه دولت-دولت همراه شود که یادآور پیروی از اقدامات «فراتر از دولت» و فراتر از سرزمین است (Wesley Scott 2009: 3). در همین خصوص لازم است در سطح منطقه‌ای سیاست‌های کلان توسعه منطقه‌ای مشخص شود و سپس در یک نظام یکپارچه بین‌بخشی و بین‌فضایی نهادهای منطقه‌ای و محلی به تهیه و اجرای طرح‌ها، اهداف و سیاست‌های سطوح بالاتر پرداخت (زیاری و محمدی ۱۳۹۴: ۱۲۳). مانند آن چه در استراتژی‌های کیفیت هوا، تنوع زیستی، فرهنگی، محیطی، جنگل‌داری، بهداشتی، آموزش عالی و مهارت‌ها، مسکن پیگیری می‌شود (Office of the Deputy prime Minister 2004: 10) مورد بررسی قرار می‌گیرد. به طور کلی این برنامه‌ها از هدر رفتن امکانات کشور جلوگیری می‌کنند و راهنمای عمل در سطوح مختلف اجرایی برای حل معضلات اقتصادی کشور و پیشرفت آن خواهند بود (لطیفی ۱۳۹۱: ۱۰۵ - ۱۰۶).

### روش تحقیق

انباشت دانش به مدد نتایج حاصل از پژوهش‌های علمی و ویژگی همیشگی دانش بشری بوده و دلیل آن حجم زیاد و پراکندگی بیش از حد و پرداختن به ابعاد گوناگون یک موضوع پژوهشی از منظرهای مختلف است (نصراللهی و همکاران ۱۳۹۲: ۲۹۴). حال، تحلیل محتوا، به منزله یکی از روش‌های پرکاربرد تحقیق در مطالعات علوم اجتماعی و رفتاری و انسانی (جعفری هرنندی و



همکاران ۱۳۸۷: ۳۳)، جهت شناخت واقع‌بینانه و عینی و منظم برای تشریح عینی و منظم و کمی محتوای پیام‌ها (ضیغمی و همکاران ۱۳۸۷: ۴۱ - ۴۳)، با انعطاف‌پذیری بالا در قالب‌های کیفی و کمی و گاهی ترکیبی از چارچوب‌های تحقیق از طیف گسترده‌ای از تکنیک‌های تحلیلی برای تولید یافته‌ها استفاده می‌کند (Neuendorf 2017: 204) و دارای سه رویکرد متعارف یا جهت‌دار یا جمعی (Parveen & Showkat 2017: 3) و سه کارکرد تجویزی<sup>۱</sup> و تحلیلی<sup>۲</sup> و روش‌شناختی<sup>۳</sup> (ضیغمی و همکاران ۱۳۸۷: ۴۴) با رویکرد حفظ نقاط قوت تحلیل محتوای کمی (Mayring 2017: 39) و توسعه تکنیک‌های تجزیه و تحلیل متنی سیستماتیک با جهت‌گیری کیفی (Domas White & Marsh 2006: 22) است. بدین منظور در پژوهش حاضر از شیوه کیفی و روش توصیفی-تحلیلی بهره گرفته شد و با توجه به ماهیت حاکم بر آن از تحلیل‌های کارکردی-مفهومی استفاده شد؛ بدین صورت که جهت طبقه‌بندی دانش موجود اطلاعات و داده‌های مورد نیاز در خصوص پژوهش-شامل طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای در سطوح ملی و منطقه‌ای و استان-جمع‌آوری شد و سپس از روش‌های تحلیل محتوا و بهره‌گیری از تحلیل‌های اسنادی در بستر نرم‌افزار NVIVO20، که از مقبولیت قابل توجهی در تحقیقات کیفی جهت کدگذاری داده‌های کیفی، بررسی کدهای موجود، ارتباط میان آن‌ها، سازمان‌دهی اطلاعات و استخراج هدفمند اطلاعات از انبوه داده‌ها برخوردار است و این ویژگی‌ها فرایندهای مدیریت، جست‌وجو و مدیریت مفهومی موضوعات خاص، مسائل یا گروه‌ها را افزایش می‌دهد (Godau 2004: 3)، کمک گرفته شد.

## یافته‌ها

### معرفی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای مورد مطالعه

طرح‌ها و اسناد مورد بررسی در پژوهش حاضر در دسته‌بندی‌های ملی و منطقه‌ای و استانی جای گرفت و سپس به احصای ویژگی‌های آنان پرداخته شد. گفتنی است با توجه به مطالعه موردی پژوهش، که مشخصاً به دنبال بررسی وضع موجود طرح‌ها و برنامه‌های توسعه استان گیلان بود،

۱. تجویزی به این معنا که باید راهنمای مفهوم‌سازی و طرح عملی تحلیل محتوا باشد.

۲. تحلیلی به این معنا که باید بررسی انتقادی نتایج تحلیل محتوای دیگران را تسهیل کند.

۳. روش‌شناختی به این معنا که باید به رشد و پیشرفت نظام‌دار روش‌های تحلیل محتوا منجر شود.

جهت تدقیق در بحث، پس از مرور ویژگی‌های طرح‌های ملی و کلان، طرح‌های منطقه‌ای و استانی با تفصیل بیشتر مطالعه شدند. طرح‌های مورد بررسی در نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایران عبارت‌اند از:

**سطح ملی:** قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، طرح کالبدی ملی، سند ملی آمایش سرزمین، طرح پایه آمایش سرزمین (نگرشی کوتاه به اصول برنامه‌ریزی منطقه‌ای منطقه‌بندی سرزمین)، ضوابط ملی آمایش سرزمین، جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین، طرح جامع سرزمین، مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱)، فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران، طرح توسعه و عمران و حوزه نفوذ، طرح ساختاری راهبردی، طرح‌های ویژه.

**سطح منطقه‌ای:** طرح کالبدی منطقه‌ای، طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی گروه بتل (گزارش جامع نهایی، منطقه یک، گیلان، مازندران- گرگان)، سند طرح جامع مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، طرح کالبدی منطقه ساحلی شمال (گیلان، مازندران، گلستان)، گزارش سنتز مطالعات آمایش منطقه یک (گلستان، مازندران، گیلان، سمنان).

**سطح استانی:** طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای، مطالعات برنامه آمایش استان گیلان، سند آمایش استان گیلان، سند نظریه پایه استان گیلان، سند برنامه ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی استان گیلان (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰)، طرح جامع شهرستان رشت.

### طرح‌ها و برنامه‌های سطوح ملی و منطقه‌ای و استانی بر اساس رویکرد منطقه‌ای

ویژگی‌های طرح‌های یادشده به تفکیک در دسته‌بندی سه‌گانه بدین شرح است:

**سطح ملی:** تأکید بر برابری و تبعیض‌زدایی، تقویت هم‌گرایی و هویت ملی در طراحی و اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین)، رشد هماهنگ و متوازن مناطق با تکیه بر رقابت‌پذیری، بهره‌مندی و استفاده حداکثری از مزیت و پتانسیل‌های مناطق (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، ضوابط ملی آمایش سرزمین)، رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار و بهبود در وضعیت اشتغال‌زایی، تثبیت سیاست‌های منعطف اقتصادی برای رشد مداوم و کنترل تورم، ایجاد جو اطمینان برای سرمایه‌گذاری خصوصی داخلی و خارجی، تضمین تشویق‌های پولی و مالی، بالا بردن استاندارد زندگی قشرهای محروم جامعه (سند ملی آمایش سرزمین، سیاست‌های

اقتصاد مقاومتی، جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین، فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران)، ایجاد مراکز رشد متنوع، پیشگیری از مهاجرت ناشی از توسعه‌نیافتگی مناطق محروم (فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران)، مکان‌یابی و توسعه و گسترش شبکه شهری موجود و آینده، توجه به سلسله‌مراتب شبکه شهری، مراکز خدمات برتر و حوزه‌های نفوذ (طرح کالبدی ملی، طرح پایه آمایش سرزمین، ضوابط ملی آمایش سرزمین، طرح جامع سرزمین، طرح توسعه و عمران و حوزه نفوذ، طرح ساختاری راهبردی، طرح‌های ویژه)، برنامه‌ریزی برای توزیع متعادل جمعیت و فعالیت، نظام اسکان جمعیت با ساختار فضایی متناسب با منابع، ارتقای توان محیطی و ظرفیت تحمل زیست‌بوم‌ها، تأکید بر ابعاد اجتماعی وظایف توسعه‌ای دولت، ایجاد مرز بین برنامه کلان و برنامه‌های منطقه‌ای (سند ملی آمایش سرزمین، ضوابط ملی آمایش سرزمین)، تأکید بر رویکرد «سازماندهی و برنامه‌ریزی فضایی»، تهیه برنامه‌های توسعه مناطق بر پایه طرح‌های آمایش، تحلیل منطقه‌ای بر اساس آینده‌نگری، منطقه‌بندی و حوزه نفوذ سطوح گوناگون شبکه شهری (طرح پایه آمایش سرزمین)، تأکید بر لزوم برقراری تعادل‌های منطقه‌ای (ضوابط ملی آمایش سرزمین، فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران).

**سطح منطقه‌ای:** ترتیب دادن شبکه شهری منطقه‌گرا، تعیین تناسب زمین‌ها برای گسترش آینده شهرهای کنونی و ایجاد شهرهای جدید، تأکید بر یکپارچگی در فرایند تدوین طرح‌های کالبدی، مدیریت جامع سرزمین در برابر یا در کنار مدیریت بخشی (طرح کالبدی منطقه‌ای، طرح کالبدی منطقه ساحلی شمال (گیلان، مازندران، گلستان)، تأکید بر منطقه‌بندی با هدف کمتر کردن شکاف بین نواحی (طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی گروه بتل، طرح کالبدی منطقه ساحلی شمال (گیلان، مازندران، گلستان)، ادغام روستاهای کوچک در هم، تأکید بر اشتغال (طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی گروه بتل)، دستیابی به توسعه پایدار در استفاده چندگانه و عملکردی از مناطق ساحلی، تمرکز ویژه بر حفاظت از محیط زیست، ایجاد توازن میان منافع حاصل از توسعه اقتصادی و بازسازی سواحل، افزایش منافع مترتب بر دسترسی و بهره‌گیری همگانی از سواحل، کاهش میزان آسیب‌پذیری سواحل (سند طرح جامع مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی)، تبیین و تحلیل مشترکات و تعارضات درون منطقه‌ای در حوزه‌های مختلف (گزارش سنتز مطالعات آمایش منطقه یک (استان‌های گلستان، مازندران، گیلان، سمنان))، نگاه نسبتاً

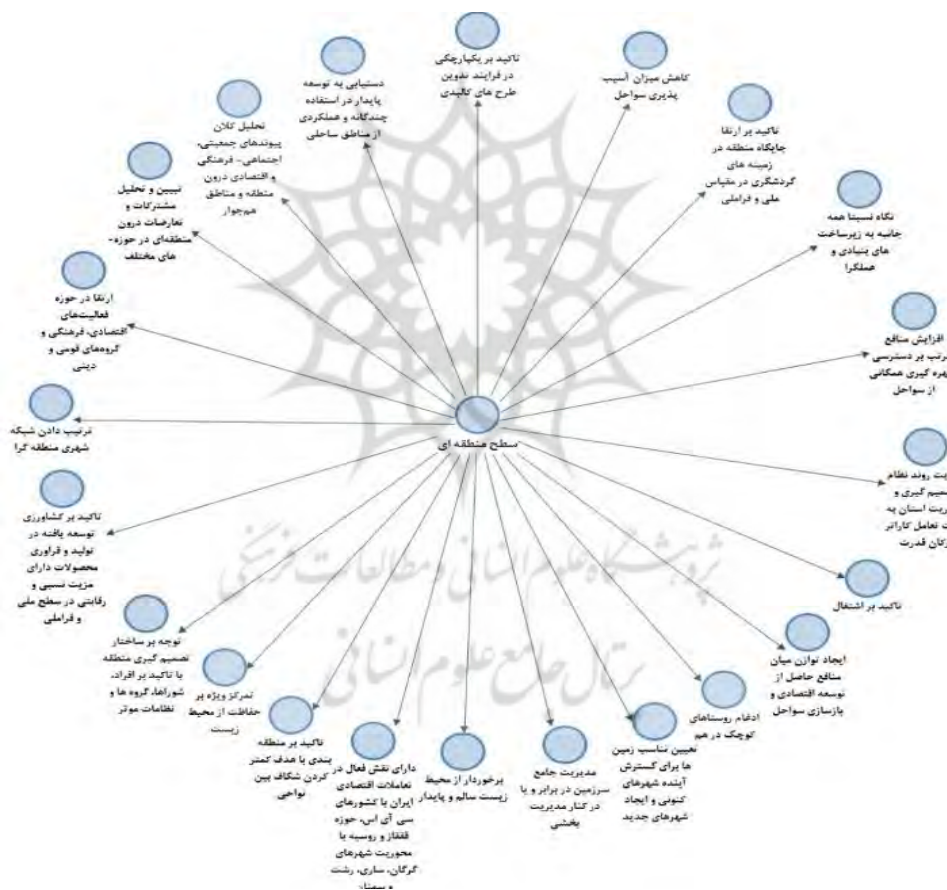
همه‌جانبه به زیرساخت‌های بنیادی و عمل‌گرا، ارتقا در حوزه فعالیت‌های اقتصادی و فرهنگی و گروه‌های قومی و دینی، تحلیل کلان پیوندهای جمعیتی و اجتماعی- فرهنگی و اقتصادی درون منطقه و مناطق هم‌جوار، توجه به ساختار تصمیم‌گیری منطقه با تأکید بر افراد، شوراهای گروه‌ها، و نظامات مؤثر، هدایت روند نظام تصمیم‌گیری و مدیریت استان به سمت تعامل کارا تر ارکان قدرت، تأکید بر ارتقای جایگاه منطقه در زمینه‌های گردشگری در مقیاس ملی و فراملی، تأکید بر کشاورزی توسعه‌یافته در تولید و فرآوری محصولات دارای مزیت نسبی و رقابتی در سطح ملی و فراملی دارای نقش فعال در تعاملات اقتصادی ایران با کشورهای CIS (حوزه قفقاز و روسیه با محوریت شهرهای گرگان، ساری، رشت، سمنان) برخوردار از محیط زیست سالم و پایدار گزارش سنتز مطالعات آمایش منطقه یک (استان‌های گلستان، مازندران، گیلان، سمنان).

**سطح استانی:** توجه به کنترل و هدایت و توزیع مناسب و مطلوب فعالیت‌ها و کاربری‌ها و خدمات، تأکید بر ارتباطات عملکردی شهرها با نواحی اطراف، آرایش نوین شبکه شهری و روستایی، بهبود نظام مدیریت شهری، تأکید بر برنامه توسعه بخش‌ها در چارچوب برنامه‌های میان‌مدت و هم‌سو شدن با برنامه‌های توسعه کشور (طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای)، حرکت در چارچوب جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین با رویکردی توسعه‌گرا، مشارکت‌جو، انعطاف‌پذیر، و آینده‌نگر، تأکید بر نقشه راه و عملیاتی توسعه فضایی پایدار، هدف‌گذاری‌های بخشی و فضایی مرتبط با استان گیلان، مشارکت و گفت‌وگو میان گروه‌های تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفع، پویا کردن اقتصادی متنوع و رقابتی، شبکه‌های شهری منجسم و یکپارچه و متوازن و برخوردار از ساختار فضایی شبکه‌ای چندسطحی، نظام روستایی مکمل و پشتیبان شبکه شهری، مدیریت منطقه‌گرا، نامتمرکز، یکپارچه، چندسطحی، و کنشگر با مدیریت یکپارچه و هم‌افزای منطقه‌ای، بازگشایی کربدورهای اقتصادی و ارتباطی داخلی و خارجی با هدف ارتقای رویکرد برون‌سرزمینی، توجه مضاعف به الگوهای دوست‌دار محیط زیست (مطالعات برنامه آمایش استان گیلان)، تأکید بر قابلیت‌ها و مسائل استان با ملحوظ داشتن محدودیت‌ها و تنگناهای قانونی و مقرراتی و ساختاری (سند آمایش استان گیلان، سند نظریه پایه استان گیلان، سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی استان گیلان)، توجه به رویکرد آینده‌نگاری، شکل‌بندی کلان نظام

فضایی با ملحوظ داشتن همه‌جانبه قلمروهای اصلی و اولویت‌دار (سند آمایش استان گیلان)، بازتعریف نقش استان در تقسیم کار منطقه‌ای، افزایش بازدهی سیستم‌های آبیاری و حفاظت از منابع آب و خاک، ارتقای پدافند غیرعامل و امنیت ملی، اعمال مدیریت جامع زیست‌محیطی (سند آمایش استان گیلان، سند نظریه پایه استان گیلان)، توسعه روستایی همه‌جانبه با تأکید بر کاهش فقر و توانمندسازی روستاییان، توسعه شهری با رویکرد آماده‌سازی، تجهیز و توسعه امکانات زیربنایی، ارتقای جاذبه‌های شهری، توسعه صنایع استان و تجهیز شهرک‌های صنعتی، استفاده بهینه از توان موجود در زمینه تولید انرژی‌های نو (باد، دریا، و ...)، همکاری و تعامل با استان‌های هم‌جوار شمالی در جهت تأمین نیازها، ایفای نقش استان معین در ارتباط با کشورهای CIS و مناطق جنوبی روسیه، تأکید بر هدف تبدیل شدن استان به کانون تجارت الکترونیکی شمال با دامنه برد ملی و فراملی، توسعه منابع مالی جدید و تجهیز بازارهای پولی و مالی موجود، توسعه فعالیت‌های آموزشی و تحقیقاتی در همه سطوح آموزشی (آموزش و پرورش و آموزش عالی)، تعادل بخشیدن به نظام استقرار جمعیت و فعالیت در پهنه استان، تراکم‌زدایی از شهر رشت و تقویت شهرهای میانی برای پذیرش برخی از نقش‌های محلی و منطقه‌ای (سند نظریه پایه استان گیلان)، دارا بودن بعد استانی علاوه بر ابعاد ملی و بخشی و فرابخشی، مشارکت آحاد جامعه به‌ویژه تشکل‌های مردمی و تخصصی و استفاده از ظرفیت نظام شورایی، تأکید بر جهت‌گیری‌ها و محورهای توسعه استان در افق زمانی برنامه و راهبردها و سیاست‌های مناسب، مشخص کردن فاصله بین شرایط موجود و وضعیت مطلوب و ترسیم تصویر توسعه استان، بررسی قوانین و مقررات و ساختارهای موجود در رابطه با مدیریت توسعه استان، پیش‌بینی آینده و تبیین چالش‌ها و فرصت‌های آینده، بهره‌مندی مضاعف از تجربه استان‌های موفق و پیشرو و اسناد و برنامه‌های پیشین (سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی استان گیلان)، حذف کمربندی‌های حلقوی غیرضروری، تأکید طرح جامع بر توسعه شهر به شکل شعاعی و در امتداد محورهای منتهی به شهر، توجه به ساختمان سنی جمعیت، باروری، طول عمر، و ...، پیشگامی در صنایع مکمل کشاورزی و مزیت‌های آن در منطقه شمالی، استان گیلان و شهر رشت، تبدیل رشت به شهر برتر در زمینه اقتصادی، افزایش نقش و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری و اجرا، مدیریت و هماهنگی طرح، به وجود آوردن زمینه دستیابی به الگوی بهینه استقرار

کاربری‌ها و عملکردهای شهری، بهبود وضعیت شبکه معابر شهری و تجهیز ناوگان حمل و نقل عمومی (طرح جامع شهرستان رشت).

ویژگی‌های مبتنی بر رویکرد منطقه‌ای احصاشده در طرح‌ها و برنامه‌های مورد بررسی، که جهت تحلیل در نرم‌افزار NVIVO در قالب کدهای باز قلمداد شدند، مجموعاً ۹۶ مورد بودند که بیشترین حضور رویکرد منطقه‌ای با ۴۹ مورد فراوانی در سطح استانی یافت شد و پس از آن سطوح ملی با ۲۵ کد باز و سطوح منطقه‌ای با ۲۲ کد باز فراوانی‌های نزدیک به هم داشتند. خروجی مبحث فوق از نرم‌افزار NVIVO12 در شکل ۲ ارائه شده است.





از دیگر نتایج به دست آمده هم‌سویی کلی ویژگی‌های مستخرج یا کدهای باز در هر یک از سطوح سه‌گانه و اسناد و طرح‌های همان سطح بود؛ بدین شکل که جهت‌گیری موافق کدهای باز هر یک از سطوح سه‌گانه سبب شد ضمن استخراج کد اصلی، تحت عنوان «رویکرد منطقه‌گرا در طرح‌ها و برنامه‌های سطوح ملی و منطقه‌ای و استانی»، سه کد محوری، که منطبق بر سطوح ملی و منطقه‌ای و استانی نیز بود، بدین شرح احصا شود: کل‌گرایی و پیشروی به سمت مفاهیم و مقولات انتزاعی و کلیشه‌ای (سطح ملی)، پیروی برنامه‌های منطقه‌ای از برنامه‌های کلان (سطح منطقه‌ای)، مفقود بودن سازوکار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری (استانی).

به‌علاوه برای هر یک از کدهای محوری منطبق بر سطوح سه‌گانه کدهای باز منتخب پالایش شده و ویرایش شده بدین شرح تعیین شد:

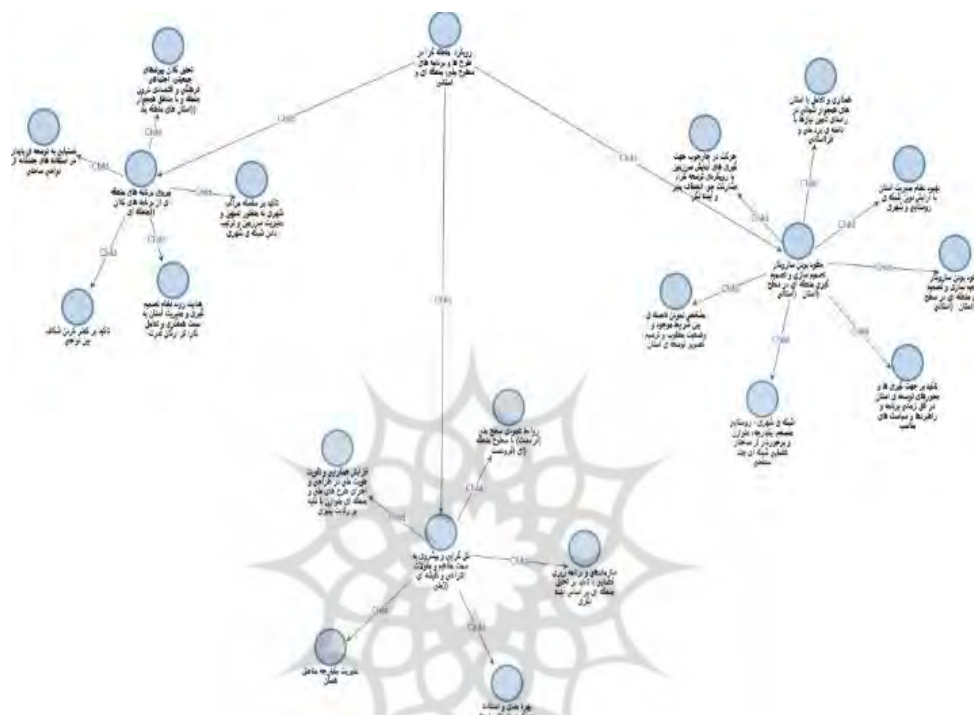
**کدهای منتخب سطح ملی:** روابط عمودی سطح ملی (فرا دست) با سطوح منطقه‌ای (فرو دست)، مدیریت یکپارچه مناطق همگن، افزایش هم‌گرایی و تقویت هویت ملی در طراحی و اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای متوازن با تکیه بر رقابت‌پذیری، بهره‌مندی و استفاده حداکثری از پتانسیل‌ها، سازمان‌دهی و برنامه‌ریزی فضایی با تأکید بر تحلیل منطقه‌ای بر اساس آینده‌نگری.

**کدهای منتخب سطح منطقه‌ای:** تأکید بر سلسله‌مراتب شهری به منظور تسهیل و مدیریت سرزمین و ترتیب دادن شبکه شهری، تأکید بر کمتر کردن شکاف بین نواحی، دستیابی به توسعه پایدار در استفاده‌های چندگانه از نواحی ساحلی، هدایت روند نظام تصمیم‌گیری و مدیریت استان به سمت هم‌فکری و تعامل کارا تر ارکان قدرت، تحلیل کلان پیوندهای جمعیتی و اجتماعی- فرهنگی و اقتصادی درون منطقه و با مناطق هم‌جوار (استان‌های منطقه یک).

**کدهای منتخب سطح استانی:** حرکت در چارچوب جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین با رویکردی توسعه‌گرا، مشارکت‌جو، انعطاف‌پذیر، و آینده‌نگر، بهبود نظام مدیریت استان با آرایش نوین شبکه روستایی و شهری، شبکه شهری- روستایی منسجم، یکپارچه، متوازن، و برخوردار از ساختار فضایی شبکه‌ای چندسطحی، بهره‌مندی از نظام مدیریت یکپارچه و هم‌افزای منطقه‌ای، همکاری و تعامل با استان‌های هم‌جوار شمالی در جهت تأمین نیازها با دامنه برد ملی و فرااستانی،



مشخص کردن فاصله بین شرایط موجود و وضعیت مطلوب و ترسیم تصویر توسعه استان، تأکید بر جهت‌گیری‌ها و محورهای توسعه استان در افق زمانی برنامه و راهبردها و سیاست‌های مناسب.

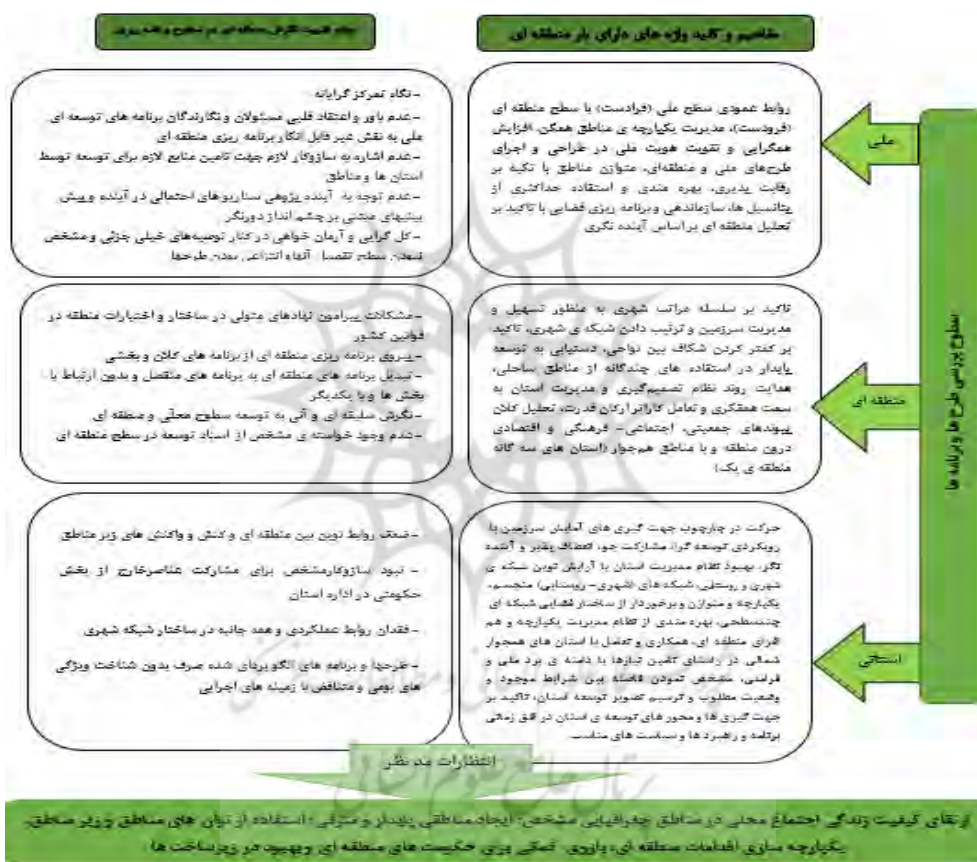


شکل ۳. کد اصلی، کدهای محوری، کدهای بازپالایش شده

بر اساس آنچه بیان شد در شکل ۴ مهم‌ترین مفاهیم و ویژگی‌های مستخرج از طرح‌های مطالعه‌شده ملی و منطقه‌ای و استانی و موانع تثبیت نگرش منطقه‌ای در سطوح برنامه‌ریزی و نهایتاً انتظارات مد نظر از مفاهیم منطقه‌ای که مغفول مانده آمده است.

با توجه به ویژگی‌های احصاشده در طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای، می‌توان گفت میزان حضور نگاه و تفکر منطقه‌ای در سطح ملی بسیار ضعیف و کلیشه‌ای بوده است؛ بدین صورت که در سطح فرادست آن (ملی) نگاه تمرکزگرایانه، کل‌گرایی، و آرمان‌خواهی در کنار توصیه‌های خیلی جزئی و مشخص نبودن سطح تفصیل آن‌ها و انتزاعی بودن طرح‌ها، عدم باور و اعتقاد قلبی مسئولان و نگارندگان برنامه‌های توسعه ملی به نقش انکارناپذیر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، عدم توجه

به آینده‌پژوهی سناریوهای احتمالی در آینده و پیش‌بینی‌های مبتنی بر چشم‌انداز دورنگر، عدم تطابق زمانی نظام برنامه‌ریزی کلان کشور و رجحان برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت بر برنامه‌های بلندمدت، عدم اشاره به سازوکار ضروری جهت تأمین منابع لازم برای توسعه توسط استان‌ها و مناطق و ... مانع ورود و دخالت واقعی و کارآمد سطحی میانه در بافت و بدنه برنامه‌های ملی شده است.



شکل ۴. کلیدواژه‌ها، موانع، و انتظارات مد نظر از طرح‌ها و برنامه‌های منتخب توسعه در سطوح سه‌گانه (منبع: نگارنده)

حال، در اسناد توسعه‌ای سطح منطقه‌ای که مشخصاً با این هدف نگاهشده شده است رویکرد منطقه‌گرا قوی‌تر است. زیرا، با توجه به نزدیکی رسالت و نگاه مطالعات صورت‌گرفته در این

سطح با هدف پژوهش حاضر، تبعاً مفاهیم و گزاره‌های قوی‌تر از برنامه‌ریزی و استراتژی‌های منطقه‌ای مانند تأکید بر سلسله‌مراتب شهری و شبکه شهری، تأکید بر کمتر کردن شکاف بین نواحی، دستیابی به توسعه پایدار در استفاده‌های چندگانه از مناطق ساحلی، هدایت روند نظام تصمیم‌گیری و مدیریت استان به سمت هم‌فکری و تعامل کارا تر ارکان قدرت، تحلیل کلان پیوندهای جمعیتی و اجتماعی- فرهنگی و اقتصادی درون منطقه و با مناطق هم‌جوار (استان‌های سه‌گانه منطقه یک) یافت می‌شود. البته در این سطح نیز مواردی مانند مشکلات پیرامون نهادهای متولی در ساختار و اختیارات منطقه در قوانین کشور، پیروی برنامه‌ریزی منطقه‌ای از برنامه‌های کلان و بخشی، تبدیل برنامه‌های منطقه‌ای به برنامه‌های منفصل و بدون ارتباط با بخش‌ها و با یکدیگر، نگرش سلیقه‌ای و آنی به توسعه سطوح محلی و منطقه‌ای، نبود خواسته مشخص از اسناد توسعه در سطح منطقه‌ای، و ... موانع مهم عدم دستیابی به برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای تکامل یافته در سطح منطقه‌ای شناخته می‌شوند.

نهایتاً در سطح استانی بر اساس نگاه حاکم بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای لازم است تفکر منطقه‌ای با دستورالعمل‌های منطبق بر آن تعریف شود؛ همچنان که به مواردی چون حرکت در چارچوب جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین با رویکردی توسعه‌گرا، مشارکت‌جو، انعطاف‌پذیر و آینده‌نگر، بهبود نظام مدیریت استان با آرایش نوین شبکه شهری و روستایی، شبکه‌های (شهری- روستایی) منجسم و یکپارچه و متوازن و برخوردار از ساختار فضایی شبکه‌ای چندسطحی، بهره‌مندی از نظام مدیریت یکپارچه و هم‌افزای منطقه‌ای، همکاری و تعامل با استان‌های هم‌جوار شمالی جهت تأمین نیازها با دامنه برد ملی و فراملی، مشخص کردن فاصله بین شرایط موجود و وضعیت مطلوب و ترسیم تصویر توسعه استان، تأکید بر جهت‌گیری‌ها و محورهای توسعه استان در افق زمانی برنامه و راهبردها و سیاست‌های مناسب اشاره شده است که جای خالی مواردی چون ضعف روابط نوین بین منطقه‌ای و کنش و واکنش‌های زیرمناطق، نبود سازوکار مشخص برای مشارکت عناصر خارج از بخش حکومتی در اداره استان، فقدان روابط عملکردی و همه‌جانبه در ساختار شبکه شهری، طرح‌ها و برنامه‌های الگوبرداری شده صرف بدون شناخت ویژگی‌های بومی و متناقض با زمینه‌های اجرایی و ... در اسناد استانی کاملاً احساس می‌شود. علاوه بر بررسی جداگانه هر یک از سطوح و برنامه‌های

توسعه‌ای، آنچه کاملاً مورد غفلت بوده عدم هم‌فکری و تعامل و درهم‌تنیدگی لازم حلقه منطقه‌ای با سطوح فرداست و فرودست خود و عدم ارتباط افقی میان آن‌ها بوده است که از هم‌گسستگی‌های موجود موجب عدم شکل‌گیری حلقه اتصال قوی و پایداری شده است که نهایتاً بتواند متضمن انطباق سیاست‌ها و تصمیمات محلی با استراتژی‌های فرودست و فرادست شود.

به طور کلی در پایان می‌توان گفت مهم‌ترین انتظارات مد نظر از تجمیع طرح‌ها و برنامه‌های ملی و منطقه‌ای و استانی ارتقای کیفیت زندگی اجتماع محلی در مناطق جغرافیایی مشخص، ایجاد مناطقی پایدار و مترقی، استفاده از توان‌های مناطق و زیرمناطق، یکپارچه‌سازی اقدامات منطقه‌ای، بازوی کمکی برای حکومت‌های منطقه‌ای، و بهبود در زیرساخت‌هاست. همچنین گفتنی است همه موارد فوق، فارغ از میزان به‌کارگیری واقعی آن‌ها و مواردی چون پیش‌بینی‌های حساس و استراتژیک، بازتاب‌های اقتصادی و نحوه تأمین مالی هر یک از مفروضات مطرح‌شده، میزان مشارکت مردم، و مواردی از این دست و صرفاً بر اساس مطالعه اسنادی و تحلیل محتوا صورت گرفته است.

### نتیجه

برنامه‌ریزی منطقه‌ای را می‌توان حد واسط نظریه‌پردازی‌ها و دیدگاه‌های تئوری و در سوی دیگر مرحله عمل و اجرای آن‌ها دانست. بدین جهت تفوق و اجرای موفقیت‌آمیز هر یک از دیدگاه‌های مطرح در این زمینه، جدای از میزان واقعی و عملیاتی بودن اهداف و آرمان‌هایشان، تا حد زیادی بیانگر نحوه عملکرد برنامه‌ریزی در مفهوم عام آن و در این بحث با رویکرد منطقه‌ای آن است. در واقع از ضرورت‌های مهم پرداختن به برنامه‌ریزی، به‌خصوص برنامه‌ریزی منطقه‌ای، می‌توان به موضوع دیرپای محافل علمی، یعنی محدودیت منابع و امکانات موجود و تعهد به انتقال آن به آیندگان، اشاره کرد. در این زمینه چارچوب برنامه‌ریزی را باید در رابطه با محدودیت‌های منطقه مورد نظر در زمینه‌های مالی و نیروی انسانی و توانایی‌های محیطی ارزیابی کرد و همان‌گونه که بیان شد از همه مهم‌تر آن است که این چارچوب را بتوان به شکل طرح‌ها و برنامه‌های عملیاتی اجرا کرد. بدین ترتیب در پژوهش حاضر، که هدف نهایی آن پیگیری ردپای نگاه منطقه‌ای در طرح‌ها و برنامه‌های سطوح ملی و منطقه‌ای و استانی (با تأکید بر طرح‌ها و برنامه‌های استان

گیلان) بود، بر اساس مطالعات اسنادی صورت گرفته در طرح‌ها و برنامه‌های ملی و منطقه‌ای و استانی، مشاهده شد که نگاه و تفکر منطقه‌ای در طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای ملی بسیار ناچیز و توجه بیشتر در سطوح منطقه‌ای و استانی بوده است. همچنین حلقه منطقه‌ای برخوردار از هم‌فکری و تعامل و درهم‌تنیدگی لازم در سطوح سه‌گانه نبوده است و از هم‌گسستگی موجود موجب عدم شکل‌گیری حلقه اتصال قوی و پایداری شده است که نهایتاً بتواند متضمن انطباق سیاست‌ها و تصمیمات محلی با استراتژی‌های فرودست و فرادست شود.



## منابع

- Abuiyada, R. (2018). "Traditional Development Theories have failed to Address the Needs of the majority of People at Grassroots Levels with Reference to GAD", *International Journal of Business and Social Science*, 9(9), doi: 10.30845/ijbss.v9n9.12.
- Antonescu, D. (2012). Theoretical approaches of regional development, Institute of National Economy, Online at <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/60524/>
- Bock, S. (2003). Kommunale Zukunft zwischen Stadt und Region: Perspektiven der Regionalisierung, Vhw Forum, Wohneigentum, 5, pp. 238–242.
- Domas White, M. & Marsh, E. (2006). Content Analysis: A Flexible Methodology, *Library Trends*, 45-22. doi: 10.1353/lib.2006.0053 Source: OAI
- Dominic, S. & Meijers, E. (2009). "Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors", *Planning Theory & Practice*, 10(3), pp. 317–332.
- Dorostkam, S. (2013). Investigating the position of regional planning in pre-revolutionary and post-revolutionary development plans, Master Thesis, Regional Development Planning, Supervisor: Latifi, Gholamreza, Consulting Professor: Sheikhi, Mohammad, Allameh Tabatabaei University, Faculty of Social Sciences. (in Persian)
- Duffhox, R. & Jakub, S. (2016). "Factors Affecting Development of Rural Areas in the Czech Republic", *A Literature Review*, 220(31), pp. 496-505.
- Ebrahimzadeh, I. (2015). *Land use planning and its role in explaining the Iranian Islamic model of progress*, Tehran, The Center Of The Iranian Islamic model of progress. (in Persian)
- Fanni, Z. (2004). *Small towns Another approach in regional development*, Tehran, Municipalities Organization Publishing. (in Persian)
- Finlands Regional Development Strategy 2020. (2010). Publication Of The Ministry Of Employment And The Economy Regional Development.
- Geuzey, O. (2009). Urban regeneration and increased competitive power: Ankara in an era of globalization, *Cities*, vol. 26.
- Glasson, J. & Marshall, T. (2007). *Regional Planning*, London and New York, Routledge.
- Godau, R. (2004). "Qualitative Data Analysis Software: NVivo", *Qualitative Research Journal*, 17.
- Griffin, K. & McConnell, T. (1997). Realization of human development strategy, translated by Khajehpour, Gholamreza, Tehran, Institute of Social Security Research. (in Persian)
- Haj-Yousefi, A. (2000). Sectoral, regional planning and technical and executive system issues, Conference on Fifty Years of Development Planning in Iran, Vol. II, Tehran, Management and Planning Organization. (in Persian)
- Hanjo, M. (1980). "The Role of Government in Regional Development, Regional Development Dialogues", translated by Moalemi, Bahram, U.N. Center. For Regional Development, Nagoya, Japan, 1(1), pp. 1-20. (in Persian)
- Jafari-Harandi, R., Nasr, A.R., & Mirshah-Jafari, S. I. (2009). Content analysis is a widely used method in social, behavioral and humanities studies, with emphasis on textbook content analysis, *seminary and university-methodology of humanities*, 14(55), pp. 33-58. (in Persian)
- Jalalian, H. (2018). *The Place of Village in Regional Planning*, Tehran, Samat. (in Persian)
- Kalantari, Kh. (2002). *Regional Planning and Development (Theories and Techniques)*,

- Tehran, Khoshbin and Anvar Danesh Publishing. (in Persian)
- Karlsson, C. & Johansson, B. (2006). "Regional Development and Knowledge, CESIS", *Electronic Working Paper Series*, pp. 1-48.
- Kidd, S. (2007). "Towards a Framework of Integration in Spatial Planning: An Exploration from a Health Perspective", *Journal Planning Theory & Practice*, Vol. 161-181.
- Latifi, Gh.R. (2013). *Principles and principles of regional development planning*, Tehran, Elm Publishing. (in Persian)
- Lokku, P. & Prasad, C. (2018). Framework For Establishing Feasible Transit.
- Lynch, Q. (2013). *Regional Sense Management*, translated by Marjan Babaei, Tehran, Armanshahr Publishing. (in Persian)
- Masoumi Eshkevari, S. H. (2012). *Principles and bases of regional planning*, sixth edition, Tehran, Payam Publishing. (in Persian)
- Mayring, Ph. (2014). "Qualitative content analysis: theoretical foundation", basic procedures and software solution, Klagenfurt, URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-395173>
- Monzavi, M. & Dalir, I. (2011). *Principles of Regional Development and Civil Engineering*, Tehran, Jahad Daveshgahi Publishing. (in Persian)
- Nasrallah, S. N., Mokhtari, H., & Seyedin, M.S. (2013). "Meta-Analysis: Event and the Value of 9's and Da's Research", *Journal of Information Processing and Management*, 29(2). (in Persian)
- Neuendorf, Kimberly A. (2014). *The Content Analysis Guidebook*, Second Edition, SAGE Publications, Inc.
- Office of the Deputy prime Minister. (2004). Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies London: TSO.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2014). *New Paradigms of Rural Development*, translated by Mohammad-Reza Rezvani, Hamid-Reza Baghiani, & Sara Jafari, Isfahan, Darkhovin Publishing. (in Persian)
- Parveen, H. & Showkat, N. (2017). Content Analysis, Communications Research, Quadrant-I, pp. 1-9.
- Pavičić-Kaselj, A. (2012). Cohesion and coherence of strategic development plans in Istria County, SEENET Programme: A trans-local network for the cooperation between Italy and South East Europe, Horizontal Action C – Research.
- Porter, M.E. (2003). "The Economic Performance of Regions", *Regional Studies*, 3(6-7), pp. 549–578.
- Riddell, R. (2004). *Sustainable Urban Planning 'Tipping the Balance'*, Blackwell Publishing.
- Rieley, James B. (1997). A Comprehensive Planning Model, Apr 97, 22 p., For a related document, see JC 970 419.
- Rokn al-Din Eftekhari, A.R. (2011). *Rural Development Management (Theoretical Foundations)*, Tehran, Samat Publishing. (in Persian)
- Saniei, E. (2012). "Land Management: A Road to the Balance of the Urban System and Development", *Economic*, 11(9-10), pp. 180-169. (in Persian)
- Sarrafi, M. & Nejati, N. (2015). "Neo-regionalist approach in order to improve Iran's spatial development management system", *Human Geography Research*, 46(4), pp. 874-857.

- (in Persian)
- Shapiro, J. (2001). Overview of Planning, toolkits@civicus.org, 49-52.
- Sharifzadegan, M.H., Khaninzadeh, A., Fathi, H., & Malekpour Asl, B. (2013). "Applying the approach of the interconnection network in the leveling of residential spaces in Qom province sometimes to improve the planning and planning of the region", *Land Management*, 5(2), pp. 211-240. (in Persian)
- Stam, R. P. (2011). Strategy for Shrinkage: The development of a strategy to accommodate and stabilise demographic shrinkage in Delfzijl. TU Delft, Delft University of Technology.
- Torre, A. & Wallet, F. (2016). Policies of Regional Development and Planning, Regional Development in Rural Areas, Analytical tools and Public policies, Springer Briefs in Regional Science, Springer, p. 110.
- Ufartiene, L. (2014). "Importance of Planning in Management Developing Organization", *Journal of Advanced Management Science*, 2(3), pp. 176-180.
- United Nations (1996). *Conference On Human Settlements*, Istanbul Turkey.
- Vasilevska, Ljiljana, Vasić, Milanka (2009). Strategic planning as a regional development policy mechanism: European context SPATIUM International Review, 21, pp. 19-26.
- Wagner Mainardes, E., Ferreira, João J. L., & Raposo, M. (2014). "Strategy And Strategic Management Concepts: Are They Recognised By Management Students?", *Business Administration and Management*, doi: 10.15240/tul/001/2014-1-004\*61-43.
- Wesley Scott, James, De-coding New Regionalism Shifting Socio-political Contexts in Central Europe and Latin America. (2009). Chapter 1 Introduction, Edited by James W. Scott, ASHGATE e-BOOK.
- While, A. (1999). Looking for Regional Politics: the Logics of Institution-building in Two English Regions, mimeo, copy available from author, CUDEM, Leeds Metropolitan University, Brunswick Building, Leeds LS2 8BU.
- Yasoori, M. & Sojudi, M. (2018). Regional Development Strategy (RDS) A solution to formulate a regional development vision (Case study of Rasht city), the first international conference on economic planning, sustainable development and balanced regional development, approaches and applications, Kurdistan, University of Kurdistan. (in Persian)
- (2022). Introduction to Regional Development Strategy (RDS), Tehran, Noor Elm Publishing. (in Persian)
- Zali, N. (2016). *Futurology And Regional Development Planning With The Approach Of The Iranian Islamic Model Of Progress*, Tehran, the center of the Iranian Islamic model of progress. (in Persian)
- Zali, N. & Mansouri Birjandi, S. (2016). "Designing a Methodological Model for Applying Foundation Assumption Planning in Regional Development Studies", *Land Management*, 7(2), pp. 254-231. (in Persian)
- Zeighami, R., Bagheri Nesami, M., Haghdoost Oskooi, S. F., Reminder of Nik Roush, M. (2008). "Content Analysis", *Iranian Nursing*, 21(53), pp. 41-52. (in Persian)
- Ziari, K. (2005). Schools, theories and models of regional planning and planning, Yazd, Yazd University. (in Persian)
- (2012). *Principles and Methods of Regional Planning*, Fourth Edition, Tehran,



- University of Tehran Publishing. (in Persian)
- Ziari, K. & Mohammadi, A.R. (2016). "An Analysis of the Characteristics of Regional Development Management in Iran during the Periods and After the Islamic Revolution (from 1286 to 1394)", *Parliament and Strategy*, 22(84), pp. 73-98. (in Persian)

