

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

تحلیلی بر خطمشی توسعه منطقه‌ای کشور

میر یعقوب سید رضایی^۱

رضا آقاجانی^۲

چکیده

با رویکردی خردمندانه، برنامه‌های توسعه برای ساخت آینده‌ای بهتر و یا به تعبیری شکل‌دهی به ساخت اجتماعی واقعیت آینده کشورها انجام می‌شود. بخش بسیار مهم این برنامه، مربوط به توسعه منطقه‌ای است. از این نظر مهم است که هر منطقه با توجه به شرایط حاکم بر آن، از استعدادها و ظرفیت‌ها و در عین حال محدودیت‌های خاصی برخوردار است که نیازمند برنامه خاص خود است. این در حالی است که با وجود نزدیک به هفت دهه برنامه‌ریزی توسعه‌ای، به اعتقاد صاحب‌نظران، گستره سرزمینی کشور نشانی از توزیع متناسب فعالیت‌ها و طرح‌ها بین مناطق ندارد. بنابراین، این مطالعه، با هدف بررسی موانع عدم تحقق برنامه‌های توسعه منطقه‌ای صورت می‌گیرد. مطابق با نتایج حاصل از پژوهش عوامل نهادی و ساختاری حاکم بر نظام برنامه‌ریزی، عدم تبعیت از قانون، عدم استفاده از نظریه پایه برنامه‌ریزی توسعه‌گرا و به تبع آن نبود پیوند بین نظریه و عمل، ظرفیت نهادی سازمان برنامه‌ریزی از مهم‌ترین عوامل تحقق برنامه‌های توسعه به طور کل و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای به طور اخص یاد می‌شود. بنابراین، پیشنهاد می‌شود که ضمن انجام اصلاحات ساختاری و نهادی در تنهاترین نهاد برنامه‌ریزی کشور، همگی دست‌اندرکاران درگیر در امر تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه مقید به قانون و نظریه شوند. توجه به چنین مواردی موجب یادگیری از ناکامی‌های گذشته شده و برنامه یادگیرنده را به همراه خواهد داشت؛ برنامه یادگیرنده از تجربیات گذشته یاد گرفته و علاوه بر شناخت مشکل نسبت به اصلاح آن و حتی فراتر از آن به اصلاح برنامه اقدام می‌کند.

واژگان کلیدی: برنامه توسعه، توسعه منطقه‌ای، برنامه یادگیرنده، ارزیابی خطمشی.

مقدمه

امروزه، اجماع قابل توجهی در مورد نقش تعیین کننده حکومت در امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و تکنولوژیکی از طریق مقررات و خطمشی‌های عمومی وجود دارد؛ به طوری که این موارد نه تنها تصادفی^۳ در نظر گرفته نمی‌شوند، بلکه کاملاً سنجیده و عمدی تصور می‌شود (Levitte, 2003: 70). این حوزه حکومت بسیار وسیع است و از تدوین برنامه‌های مختلف توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و شکستن آنها در قالب بودجه‌های سالیانه گرفته تا مواردی از جمله امور شخصی افراد را دربرمی‌گیرد؛ به طوری که گفته شده، سایه حکومت تقریباً در همه فعالیت‌های انسانی، از آموزش و پرورش تا مدیریت اقتصادی، از رفاه

۱. دانشجوی دکتری مدیریت توسعه، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران: seyedrezai@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری مدیریت توسعه، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران: reza_aghajani@ut.ac.ir

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی‌ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

اجتماعی تا اصول بهداشتی، از نظم داخلی تا دفاع خارجی و از امور سیاسی تا امور فرهنگی جامعه قابل رویت است. حکومت همه چیز را شکل می‌دهد و کنترل می‌کند و جایی هم که شکل‌دهی و کنترل نکند، مقررات وضع می‌کند، نظارت می‌کند، اختیار می‌دهد یا تخطئه می‌کند. حتی جنبه‌هایی از زندگی که خصوصی یا شخصی تصور می‌شوند (ازدواج، طلاق، سقط جنین، عبادات مذهبی و مانند اینها)، نهایتاً تابع اختیار حکومت‌اند (Hawkesworth, 2002: 26). در دوران مدرن، یکی از موارد اصلی که حکومت‌ها از طریق آن هم رفتار خود و هم رفتار دیگر بازیگران فعال در کشور را هدایت و جهت‌دهی می‌کنند، در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه نمود می‌یابد و یکی از اجزای اصلی آن، برنامه‌های توسعه منطقه‌ای است. نظر به مباحث مربوط به توسعه متوازن و توجه به عدالت در توسعه کشور، این بعد از اهمیت فراوانی برخوردار می‌گردد. اما اینکه برنامه‌ها در راستای دستیابی به اهداف تعیین شده در زمینه توسعه متوازن تا چه حد موفق بوده‌اند، و در صورت منفی بودن، دلایل آن چیست؟ هدفی است که این مقاله در پی آن است. پس شایسته است، این مقاله در پاسخ به بررسی اصلی‌ترین عوامل موثر در عدم تحقق برنامه‌های توسعه منطقه‌ای، مورد رصد قرار گیرد. در این امتداد، بررسی برنامه‌ها به این منظور انجام می‌گیرد که میزان تحقق‌پذیری و چرایی موفقیت یا ناکامی آن‌ها آزموده شوند تا بتوان در مراحل آتی برنامه‌ریزی شناخت، تحلیل و پیشنهادات کارآتری را لحاظ کرد. در این معنی، برنامه توسعه تبدیل به برنامه یادگیرنده‌ای می‌شود که خود می‌تواند از تجربیات و شکست‌های خود یاد گرفته و حتی در شرایط ایده‌آل با توجه به شرایط حاکم بر کشور و جهان حتی اهداف خود را نیز در مداری دوحلقه‌ای اصلاح نماید.

برنامه‌ریزی و توسعه

به اعتقاد مایکل تودارو و اسمیت «توسعه فرآیند بهبود کیفیت زندگی و قابلیت‌های همه افراد به واسطه افزایش سطح زندگی مردم، عزت نفس^۱، و آزادی است» (Todaro and Smith, 2012: 5). دستیابی به چنین شرایطی، نیازمند ابزارها و ساز و کارهایی است که در ادبیات سیاسی به طور عام و در ادبیات توسعه به طور خاص از دو ساز و کار برای آن، بحث به میان آمده است: بازار و دولت: «اساساً دو مکانیسم برای هماهنگی تعاملات انسانی^۲ وجود دارد: بازار و دولت. زمانی که بازارها به دلایلی – همچون پیامدهای خارجی، صرفه-جویی‌های ناشی از مقیاس، اطلاعات ناقص و ...- شکست می‌خورند، حکومت وارد عمل می‌شود. دولت ممکن است یا با ارائه کالاها و خدمات و یا با تنظیم بازار، عملکرد بازار را تکمیل کند (Li, 2015: 1; Aulich and Nutley, 2001: 2; Lane, 2000: 257). آنتونی هال و جیمز میجلی برآنند که به طور سنتی، دولت به مثابه معمار اصلی سازه‌های خط‌مشی اجتماعی و اصلی‌ترین هدایت‌گر اصلاح جامعه تلقی می‌شود (Hall and Midgley, 2004: 11). به هر حال قابل تأمل است که «عملکرد کارآمد بازار منوط به حکومتی قوی» و

1. Self-esteem

2. Human interaction

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی‌ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

قدرت تنظیم‌گری آن است. به اعتقاد فرازمنند جهت‌گیری بازار ذاتاً به نفع مردم ثروتمند است و این امر ممکن است موجب شود که نیاز جامعه سالم، توسط بازار درک نشود (Farazmand, 1999: 513-516)؛ از این‌رو، با توجه به ضرورت دخالت حکومت در عرصه اجتماع به دلیل موارد شکست بازار و مدنظر قرار دادن قاعده‌ای عام، دال بر اینکه هر چه کشوری دیرتر صنعتی شود، نقش اقتصادی دولت در آن گسترده‌تر خواهد شد (Heywood, 2002: 96)، برنامه‌ریزی توسعه به صورت وسیعی مورد پذیرش قرار می‌گیرد. در نتیجه جوامع گوناگون همیشه توسعه را، هدف نهایی دانسته و خواستار دستیابی به آن از طریق تدوین برنامه‌های توسعه می‌شوند. هر چند این مقوله، فرایندی چند بعدی است، اما در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ معنایی صرفاً اقتصادی داشت و بر این اساس، کشورهای توسعه یافته شناخته می‌شدند که اقتصاد ملی آنها توانایی لازم را برای تداوم بخشیدن به رشد سالانه تولید ناخالص ملی با نرخ‌های بالا داشت. به اعتقاد صاحب‌نظران منافع بسیاری از طریق استمرار رشد اقتصادی حاصل می‌شود: اول، اقتصاد قوی احتمالاً درآمدهای مالیاتی حکومت را افزایش خواهد داد. یکی از دلایل اصلی داشتن مازاد بودجه، رشد اقتصادی شدید و درآمدهای مالیاتی حاصل از آن است. دوم، رشد اقتصادی ممکن است برنامه‌های بازتوزیعی را دلدپذیر^۱ سازد، چرا که اگر مردم افزایش در ثروتشان را تجربه کنند، با احتمال بیشتری سیاست‌هایی را که به ثروتشان در راستای کمک به دیگران بازجهت می‌دهد، قبول می‌کنند (Kraft and Furlong, 2004: 182-183). چنین بود که سازمان ملل نیز با توجه به نیاز کشورها به توسعه، دهه‌های ۶۰ و ۷۰ را دهه‌های توسعه نامید؛ هر چند در آن دهه‌ها نیز، توسعه همواره بعنوان یک پدیده اقتصادی مطرح می‌شد (تودارو، ۱۳۷۸: ۲۲). به هر حال، یکی از اجزا برنامه‌های توسعه ملی، توسعه منطقه‌ای است و پیشینه آن در دوران معاصر ایران را باید همچون دیگر کشورهای جنوب در تکوین برنامه‌ریزی توسعه ملی جستجو کرد (صرافی، ۱۳۷۷: ۷۱). به عبارتی، از زمان پیدایش تفکر برنامه‌ریزی، یعنی اوایل قرن چهاردهم هجری شمسی با روی کار آمدن رضاشاه، تاکنون برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای در کشور همواره مطرح بوده است (سیف‌الدینی و پناه‌نده خواه، ۱۳۸۹: ۸۳).

برنامه‌ریزی از کلمه فرانسوی پروویانس مشتق شده و به معنای نگاه به آینده است، و بخش جدایی‌ناپذیر مدیریت توسعه محسوب می‌گردد. برنامه‌ریزی، مقدم بر تصمیم‌گیری و عمل است. برنامه‌ریزی، به خودی خود یک هدف نیست، بلکه ابزاری برای دستیابی به هدف محسوب می‌شود؛ برنامه‌ریزی، ابزاری برای دستیابی به اهداف مشخص توسط خط‌مشی‌گذاران است. بدون برنامه‌ریزی، دستیابی به هر گونه هدفی دشوار می‌نماید (Rathod, 2010: 53-54). اگر ما برنامه‌های توسعه را به مثابه خط‌مشی عمومی در نظر بگیریم، گفته می‌شود که خط‌مشی عمومی همانند سیاست‌ها، هنر پرداختن به امکان‌پذیرهاست و مهم است که ما بینش‌های نظری را با امکانات موجود ترکیب نماییم (Sen, 1999: 132). بنابراین در تهیه برنامه‌های

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

توسعه باید به امکانات و واقعیات موجود نیز تاکید شود. از طرف دیگر در برنامه‌ها، گاهی اوقات، پیامدهایی که رخ می‌دهند نه تنها ناخواسته‌اند، بلکه انتظار اتفاق آنها نیز نمی‌رفته است. چنین مواردی نه تنها از این جهت حائز اهمیت‌اند که پیش بینی انسان دارای خطاست، بلکه برای تجربه خطمشی‌گذاری‌های آتی نیز آموزنده است (Sen, 1999: 258). پس با رویکردی خردمندانه، هر برنامه باید از برنامه قبلی یاد بگیرد و خود را اصلاح کند.

در این امتداد، تمرکز بر چالش‌ها و مشکلات بومی هر کشوری، توجه مردم را به چنین مشکلاتی جلب می‌کند و ره‌آورد آن تأکید بیشتر بر موارد مذکور از سوی مردم است؛ بنابراین، بررسی مشکلات هر کشور در خصوص هر زمینه‌ای، دارای اهمیت فراوانی است. ضمن اینکه علاقه‌مندی به یادگیری از تجربیات گذشته در توسعه اقتصادی بومی برای درک چگونگی کنترل بر سرنوشت خود و تغییر زندگی برای بهتر کردنش توسط کشورهای توسعه یافته، مفید فایده خواهد بود. جهت‌گیری اکثریت خطمشی‌های طراحی شده برای تحریک توسعه اقتصادی در کشورهای پیشرفته به سمت کارآفرینی^۱ بوده است. فرض شده است که موفقیت اقتصادی فردی^۲ به واسطه ایجاد کار و تولید ثروت موجبات تقویت کشور را مهیا می‌سازد. به علاوه، جامعه به مثابه جمع، به منزله کارآفرین بالقوه تصور شده است که فراهم آورنده اشتغال برای اعضاء و تولید کننده سرمایه برای برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی است (Levitte, 2003: 3-4).

توسعه منطقه‌ای بر مبنای قانون اساسی

قانون اساسی هر کشور به مثابه عالی‌ترین مرجع حقوقی، مبنای تأسیس نهادهای حکومتی و راهکارهای کلی اداره امور آن کشور است و تمام قانون‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها باید با محوریت و الهام از مفاد آن صورت گیرد و هر قانون، برنامه و خطمشی‌ای که با مفاد قانون اساسی در تعارض باشد، غیرقانونی و نامشروع بوده و از درجه اعتبار ساقط است. قانون اساسی به عنوان میثاق ملی یک جامعه، حقوق و تکالیف آحاد جامعه اعم از مسئولان و مردم و نحوه ارتباط متقابل میان آنها را به اجمال و با ذکر کلیات معین می‌کند. تک‌تک اصول قانون اساسی از باورها، ارزش‌ها، فرهنگ عمومی و شرایط خاص سیاسی- اجتماعی جامعه برمی‌خیزند و متکی بر سابقه تاریخی و فلسفه نظری ویژه‌ای هستند که در طی فرایند طولانی و پرفراز و نشیب یک ملت به وجود آمده‌اند. به همین دلیل، می‌توان قانون اساسی هر جامعه را تجلی روح آن جامعه دانست (کریمی، ۱۳۸۷). علاوه بر این، کشورها عموماً ابزارهایی را به کار می‌گیرند که با شرایط اقتصادی، فرهنگی و سیاسی- اجتماعی‌شان متناسب‌تر باشد. همه کشورها، از طریق مقررات و مفاهیم کلی مندرج در قانون اساسی‌شان اهداف خود را پیگیری می‌کنند (ر.ک افوسو، ۱۳۸۴). بر همین اساس نیز قانون اساسی ج.ا.ا به عنوان راهنمای دیگر برنامه‌ها و قوانین بوده است. اگرچه، اکثر مواد قانون اساسی از طریق

1. Entrepreneurship

2. Individual economic success

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

تأکید بر برقراری عدالت توسط حکومت بر ضرورت توسعه متوازن کلیه مناطق پای به پای هم تأکید می-کنند ولی در زیر به صورتی کلی دو اصل از اصول مربوط به توسعه منطقه‌ای، اشاره می‌رود. در اصل هفتم، شوراهای استان و شهرستان، که می‌تواند نمادی از توسعه‌یافتگی یک منطقه باشد، هم‌سطح نهادهای کلان خط‌مشی‌گذار دیده شده و چنین آورده شده است: طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر» شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

اصل چهل و هشتم نیز با تأکید بر توزیع متناسب فعالیت‌ها در گسترده سرزمینی کشور بر آن است که وجهی از وجوه دیگر توسعه منطقه‌ای را به تصویر بکشد. در این اصل چنین قید شده: در بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد. به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.

اینها اصولی‌اند که به صراحت بر لزوم توسعه مناطق، همپای هم تأکید دارند. علاوه بر اینها، مواد زیادی، به طور کلی عدالت‌محوری را مدنظر قرار داده که به نوعی پوشش دهنده توسعه منطقه‌ای یا به تعبیری، عدالت منطقه‌ای است. ولی نظر به طویل شدن بحث از آوردن یک به یک آنها خودداری می‌شود. به هر حال، قانون اساسی ایران به مثابه عالی‌ترین مرجع حقوقی، مبنای برنامه‌ریزی‌های پنج ساله توسعه (حداقل در نظر) بوده و به تبع آن، برنامه‌های یکساله (بودجه که برشی از برنامه‌های توسعه است) بوده است. حال سؤال این است این برنامه‌ریزی‌ها در خصوص توسعه متوازن منطقه‌ای تا چه حد موفق عمل کرده‌اند؟ و اگر جواب منفی است، علل آن چه بوده است؟ بخش بعدی به مرور توسعه منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه دلالت دارد.

توسعه منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و فرهنگی

فرایند برنامه‌ریزی توسعه به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای توسعه باید در کشور ما بیشتر مورد توجه قرار گیرد، برای این منظور می‌توان از ویژگی‌های مطلوب برنامه‌های توسعه موفق مانند منطقی بودن برنامه‌ها، تعریف برنامه‌های متنوع از بلندمدت (چشم‌انداز بیست‌ساله و پنج‌ساله) تا کوتاه‌مدت و همراستایی و هم-افزایی آنها، کمی نمودن اهداف در برنامه‌ها و سنجش مداوم وضعیت موجود و مطلوب (میزان انحراف از برنامه) و از همه مهم‌تر وجود یک نهاد مرکزی هماهنگ‌کننده همه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های دولت با برنامه‌های توسعه، مانند وزارت توسعه؛ برای طراحی برنامه‌های توسعه در ایران استفاده نمود (قلی‌پور و آقاجانی، ۱۳۹۳). به گواهی تاریخ، برنامه‌ریزی توسعه در ایران از سابقه‌ای حدود ۷۰ ساله برخوردار است. ابتهاج، اولین رییس سازمان برنامه و بودجه تاریخ ایران، ضرورت برنامه‌ریزی توسعه و لزوم توجه به آن را بدین گونه بیان کرد: «اگر کشورهای عقب‌مانده بخواهند دور باطل فقر و رکود را در هم بشکنند، برای

چهارمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

سرمایه‌گذاری در حدی که لازم است، ناگزیرند دست به برنامه‌ریزی ملی بزنند. برنامه‌ریزی به عهده دولت است، اما دولت تنها شروع‌کننده فعالیت‌های نوین، موتور اصلی رشد، منشا اصلی نوآوری و ایجاد شرکت‌های بزرگ و ... خواهد بود» (توفیق، ۱۳۸۵). متأسفانه علیرغم تمام این برنامه‌ها و اسناد توسعه‌ای، به اذعان گزارش‌های رسمی و غیر رسمی داخلی و بین‌المللی و همچنین گزارش‌های مجلس شورای اسلامی و واقعیت‌های موجود در ساختار اقتصادی و شرایط کسب و کار کشور، این برنامه‌ها در اکثر اهداف و شاخص‌های تعیین شده و همچنین اهداف سند چشم‌انداز ناکام بوده‌اند (الوانی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۱۸). در این راستا می‌توان به گزارش بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه که توسط دفتر مطالعات برنامه و بودجه در سال ۸۸ منتشر شده اشاره کرد که در آن اکثر اهداف این برنامه "غیر قابل ارزیابی" و یا "تحقق نیافته" ارزیابی شدند (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۸). این در حالی است که به اعتقاد صاحب‌نظران، با وجود نزدیک ۷۰ سال فعالیت برنامه‌ریزی در ایران (اولین برنامه اجرا شده در ایران مربوط به سال ۱۳۲۷ است)، فضای جغرافیایی کشور نیز نشانی از وجود فعالیت‌های هماهنگ، مدبرانه و سازمان‌یافته یا سازمان‌دهنده را ندارد و ما شاهد کندی روند توسعه متوازن و متعادل در کشور هستیم. نگرش بخشی به توسعه، متأثر از دیدگاه‌های مطرح در جهان بوده است. ادامه این دیدگاه نیز ناشی از درآمد ملی، سیاست‌های اداره کشور و باور برنامه‌ریزان و سرمایه‌گذاران و مردم و در نهایت ترس از تغییر روال وضع موجود بوده است. اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی متکی بر رویکرد بخشی که شاخصه آن رقابت برای تصویب، تخصیص و اجرای پروژه در بخش‌های مختلف توسط دستگاه‌های اجرایی است، منجر به حاشیه‌ای شدن برخی مناطق، از دست دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای و نابرابری‌های سرزمینی شده است. بررسی وضعیت کنونی کشور بیان‌کننده آن بوده که تمرکزگرایی و غلبه رویکرد بخشی و پروژه‌محوری در برنامه‌ریزی‌ها روند توسعه کشور را دچار اختلال کرده است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گروه توسعه منطقه‌ای). بنابراین، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه از بعد منطقه‌ای، به دلیل هماهنگی برنامه‌ها و نهادهای درگیر و اصلاح سازوکارهای نهادی و برنامه‌ای از مهمترین مسایل برنامه‌ریزی در جوامع محسوب می‌شود و جامعه ما هم ناگزیر از روی آوردن به این سمت است. ولی آنچه قابل ذکر است، اینکه به گواهی تاریخ، در ایران، آسیب‌شناسی به‌طور عمده نه برای بهتر ساختن ساز و کارها و نه برای انعطاف‌پذیری و آینده‌نگری که برای رفع مسئولیت برنامه‌آتی از طرف برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران انجام می‌پذیرد و سهم اندک آسیب‌شناسی‌های منصفانه نیز در برنامه‌های آتی رعایت نمی‌گردد. بخشی از برنامه‌های توسعه که توجه به توسعه متوازن منطقه‌ای را مدنظر قرار داده‌اند از این امر مستثنی نیستند. این در حالی است که اهمیت برنامه‌ریزی در مناطق یک کشور از اهمیت زیادی برخوردار است، چرا که توانمندی، پتانسیل، محدودیت و نیازهای مناطق و به تبع آن عملکرد و سطح توسعه‌یافتگی مناطق از یکدیگر متفاوت خواهند بود. در نگاه بالا به پایین عدم تطابق کامل موقعیت و اهداف کلان ملی با اهداف منطقه‌ای و درنگ‌ها پایین به بالا متفاوت بودن مسائل

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

مناطق با یکدیگر و اهمیت برآیند برنامه ریزی منطقه‌ای به عنوان برنامه ریزی ملی، لزوم برنامه ریزی منطقه‌ای را مورد تایید قرار می‌دهد و می‌توان ادعا کرد برنامه ریزی منطقه‌ای فرآیندی واسطه‌ای میان سطوح ملی و محلی برنامه ریزی است. برنامه ریزی منطقه‌ای منفعلانه به مزیت نسبی از دید اقتصاد ملی و شرکت در تقسیم کار جهانی نمی‌پردازد بلکه به مزیت‌های مورد نظر منطقه و ساکنین آن و تعیین جایگاه منطقه در ساختار ملی و جهانی و نحوه اثرپذیری از و اثرگذاری به چالش‌های این ساختار اولویت می‌دهد (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، گروه توسعه منطقه‌ای). پس بررسی موارد شکست این برنامه‌ها ضرورت می‌یابد که در بخش‌های بعدی در قالب برنامه‌های پنج‌گانه توسعه اجراء شده بعد از انقلاب به روایت اسناد و مدارک مورد مذاقه قرار می‌گیرند.

برنامه اول توسعه (۷۲-۱۳۶۸)

اولین برنامه توسعه پس از انقلاب در سال ۱۳۶۱ برای اجرا در دوره (۶۶-۱۳۶۲)، تهیه و به تایید شورای اقتصاد و به دنبال آن در تیر ماه سال ۱۳۶۲ به تصویب هیات دولت رسید و تقدیم مجلس شد. برنامه پس از رسیدن به مجلس و بررسی‌های مقدماتی در مجلس شورای اسلامی بنا به مجموعه شرایط کشور در آن دوران، متوقف ماند و به تصویب مجلس نرسید و امکان اجرا نیافت. این برنامه بعدها به برنامه صفر توسعه معروف شد. از نکات مهم این برنامه «تدوین برنامه بازسازی مناطق جنگی بود». یکی از علل اصلی عدم تصویب این برنامه فقدان جهان‌بینی لازم در راستای نوشتن برنامه پس از تغییرات انقلاب بود. بدنه تصمیم‌گیر، ادامه امکانات و تنگناهای عمران و توسعه را اساس برنامه می‌پنداشت، در صورتی که انقلاب جهان‌بینی جدیدی به عمران و توسعه متصور می‌شد. در هر حال هماهنگی لازم برای تصویب و اجرای برنامه مهیا نبود و کشور در طول بیش از ۱۰ (از سال ۵۷ تا ۶۸) سال بدون برنامه پیش رفت (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، گروه توسعه منطقه‌ای).

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، پس از ایجاد تغییر و تحولات در نظام اداری کشور، پایان جنگ و روی کارآمدن دولت سازندگی، در سال ۱۳۶۸ در یک ماده واحده و ۵۲ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۷۲-۱۳۶۸) تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (سازمان برنامه، ۱۳۶۸). یکی از اهداف ده‌گانه برنامه، سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه اعلام شد. همچنین، در تبصره ششم ماده واحده قانون برنامه اول در رابطه با توسعه و تعادل منطقه‌ای چنین آورده شد: «دولت مکلف است به منظور احیاء و توسعه بخش‌های محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای ترتیبی اتخاذ نماید که با توجه به شرایط و استعدادها خاص هر منطقه، اقدامات لازم صورت گیرد».

در یک نگاه، به طور کلی، در برنامه اول توسعه، برنامه ریزی منطقه‌ای نسبت به برنامه‌های قبل از انقلاب، جایگاه ممتازتری یافت و به هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به مناطق محروم و توزیع متعادل آن در بین

چهارمین کنفرانس انجمن اسلامی ایرانی پیشرفت؛

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

مناطق مختلف توجه شد. با این مبانی، ملاحظه می‌شود که در این برنامه، بازسازی مناطق و رسیدگی به مناطق محروم به یکی از اساسی‌ترین نگاه‌های توسعه مناطق تبدیل می‌شود که به دلیل آسیب‌های ناشی از جنگ و جهان‌بینی انقلاب، تفکر عدالت اجتماعی شکل گرفته بود. این برنامه به لحاظ شکلی، جامع‌ترین برنامه توسعه بخشی ایران تا عصر خود بود، ولی تهیه برنامه‌های استانی در نظام برنامه اول توسعه در عمل در حاشیه قرار گرفت، زیرا برنامه اقتصادی منطقه‌ای در عمل به صورت جمع‌بندی برنامه‌های بخشی درآمد که در منطقه صورت گرفت (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گروه توسعه منطقه‌ای).

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

برنامه دوم توسعه اقتصادی اجتماعی در سال ۱۳۷۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در واقع، از پایان برنامه اول تا شروع برنامه دوم ۲ سال وقفه افتاد. این برنامه در یک ماده واحد و ۱۰۱ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال تهیه شد. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴). برنامه دوم، در زیرمجموعه اهداف کلان خود، تحقق عدالت اجتماعی، خط‌مشی‌های تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان‌ها و مناطق پایین‌تر از حد نصاب متوسط کشور، عنایت به مناطق محروم و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایشی مورد توجه و تأکید قرار داد (سیف‌الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۸۸). استراتژی اصلی برنامه دوم توسعه، تثبیت دستاوردهای برنامه اول توسعه و ایجاد ثبات در روندهای اقتصادی کشور و کاهش بار تحولات اقتصادی بر جامعه بود (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گروه توسعه منطقه‌ای).

برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۸۴)

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را می‌توان یکی از برنامه‌های جامع به منظور فراهم ساختن بسترهای مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای به حساب آورد (سیف‌الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۸۸). در این برنامه که بر اصلاح ساختار و نهاد سازی تأکید داشت، فرصت و فضای لازم برای پی‌ریزی یک نظام غیر متمرکز برنامه‌ریزی توسعه استانی فراهم گردید و نظامی تحت عنوان نظام درآمد- هزینه استان شکل گرفت. همچنین در این برنامه، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بعنوان یک نهاد تصمیم‌گیر در سطح استان تعریف گردید و عرصه جدیدی از تمرکز زدایی، و اعطای اختیارات به مناطق مختلف در قالب اداری سیاسی استان‌ها، به وجود آمد (ر. ک. سیدرضائی، ۱۳۹۰). در برنامه سوم توسعه، سیاست‌های جدی‌تری برای تمرکز زدایی در امر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری اتخاذ شد و زمینه برای توجه و پرداختن به برنامه‌ریزی توسعه منطقه فراهم گردید. بنابراین، در این برنامه، برنامه‌ریزی منطقه‌ای سعی در نشان دادن قابلیت‌ها و توان‌ها و روندهای عام حاکم بر مناطق مختلف دارد؛ تا بدین ترتیب جلوه‌های اولیه‌ای برای منطقه‌ای کردن برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و ملی را به نمایش بگذارد. در این برنامه هم جنبه‌های توسعه و توازن منطقه‌ای به نحو بارزتری در فرایند برنامه‌ریزی دخالت داده شدند (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

رئیس جمهور، گروه توسعه منطقه‌ای). در فصل بیست و یکم جلد اول سند فرابخشی، به موضوع توازن منطقه‌ای پرداخته شده است. در این فصل، پس از برشمردن عوامل اصلی شکل‌گیری سازمان فضایی، تشریح وضع موجود توزیع فعالیت‌ها و پراکندگی جمعیت و توسعه انسانی استان‌ها، در نهایت پیشنهاد می‌شود که ایجاد نوعی تمرکز غیرمتمرکز در دستور کار برنامه‌ریزی قرار گیرد. تا بدین وسیله ضمن جلوگیری از قطبی شدن و پیامدهای برگشتی آن دستیابی به توسعه موزون مناطق، از مزایای ایجاد تمرکز و تراکم‌های مناسب و مفید استفاده شود.

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

برنامه چهارم توسعه در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه‌های گذشته تدوین شد. در این برنامه، کشور با چالش‌های درونی و بیرونی متفاوت‌تری از برنامه‌های گذشته قرار گرفته بود. این چالش‌ها به موازات تحولات بین‌المللی و فضای نوین اقتصاد بین‌المللی و جهانی شدن، فضای برنامه‌ریزی کشور را در شرایط جدیدی قرار داده بود. افزایش جمعیت و توسعه شهرنشینی در کشور به همراه تحولات عمیق در شرایط اقتصادی جامعه جهانی، تهدیدها و فرصت‌های نوینی را فراروی برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران کشور در آستانه برنامه چهارم قرار داده بود که قطعاً بهره‌برداری از این فرصت‌ها و مقابله با تهدیدهای احتمالی موجود، متضمن اتخاذ راهبردهایی می‌نمود که از رویکردهای مبتنی بر عقلانیت و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت تبعیت نماید و در این امتداد، داشتن تحلیلی روشن از چشم‌اندازهای بلندمدت با هدف‌گذاری و جهت‌گیری‌های شفاف بسیار حائز اهمیت می‌بود. به هر حال، همانند روال سابق در برنامه چهارم توسعه نیز، موضوع تعادل منطقه‌ای و آمایش سرزمین چه در سطوح کارشناسی برنامه‌ریزی و چه در سطح تصمیم‌گیری در کانون توجه قرار گرفت و در سطوح کلان، به دفعات بر ادغام ملاحظات تعادل و توسعه منطقه‌ای در چیدمان بهینه فعالیت‌ها در پهنه کشور، تأکید گردید.

کمیته مشترک محیط زیست، تعادل منطقه‌ای و آمایش سرزمین با تشکیل سه کمیته تخصصی آمایش سرزمین، تعادل منطقه‌ای و کمیته محیط زیست و منابع طبیعی کار تدوین مفاد قانونی آمایش سرزمین و تعادل منطقه‌ای را در برنامه چهارم توسعه را برعهده گرفتند. این کمیته پس از برگزاری جلسات متعدد مفاد قانونی مرتبط با آمایش سرزمین را تهیه کرد که در نهایت در قالب مواد ۷۲ الی ۸۳ در فصل ششم با عنوان آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای به تصویب مجلس رسید و به عنوان مستند قانونی ملاک برنامه‌های آمایش سرزمین و تعادل منطقه‌ای در برنامه چهارم توسعه قرار گرفت.

از نکات بدیع برنامه چهارم در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، توجه به آمایش سرزمین، توازن منطقه‌ای و حفاظت از محیط‌زیست در فصل ۵ و ۶ از بخش دوم برنامه چهارم است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳).

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)

چارچوب تدوین برنامه پنجم توسعه نیز بر اساس حل معضلات و مشکلات اساسی کشور، طراحی و نهادینه نمودن فصلی تحت عنوان فصل توسعه منطقه‌ای در برنامه پنجم توسعه کشور را مد نظر داشته است. از ابتدای اجرای برنامه در جهت عملیاتی نمودن این فصل در تسهیل مسیر برخورداری تمام مناطق به خصوص مناطق و شهرستان‌های محروم و کمتر توسعه‌یافته و ایجاد فرصت‌های برابر برای آنها، اقدامات متعددی صورت گرفت. فصل ششم برنامه پنجم توسعه به موضوع توسعه منطقه‌ای اختصاص دارد. مواد این فصل با موضوعات توسعه منطقه‌ای، محیط زیست و توسعه روستایی، تصریح شورای برنامه‌ریزی استان، پیشگیری از تداخل وظایف نهادهای مرتبط با توسعه منطقه‌ای، زمینه‌سازی برای تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی در حفظ محیط زیست، لزوم ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش شکاف شهری- روستایی را مورد نظر قرار داده است. ماده ۱۷۸ این برنامه، اختیارات ویژه‌ای به مدیران استانی و حتی شهرستانی برای دخیل شدن در امور برنامه داده شده است تا بتوان از تمرکزگرایی کاست و در جهت رسیدن به تعادل منطقه‌ای گام برداشت. می‌توان گفت که این برنامه توجه خاصی به تمرکززدایی داشته و در جهت نیل به توازن منطقه‌ای و بهره‌مندی اقشار کم درآمد و دهک‌های پایین جامعه از امکانات کشور، سعی بر آن داشته که بسته‌های ویژه‌ای را در نظر داشته باشد. ایجاد ساختار فرابخشی مناسب برای مدیریت یکپارچه توسعه روستایی و عشایری، تنوع آفرینی مشاغل روستایی در قالب گسترش کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی، خدمات گردشگری، حمایت از تأمین مالی خرد و تدوین خط‌مشی‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس (از شهر به روستا)، از جمله اقدامات مهمی هستند که طبق برنامه پنجم در راستای دستیابی به توسعه پایدار روستایی، دولت مکلف به انجام آنها شده است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گروه توسعه منطقه‌ای). به اعتقاد صاحب‌نظران، بررسی کلی میزان موفقیت برنامه‌های بعد از انقلاب، گویای این نکته است که برنامه‌های مذکور نتوانسته‌اند تا حد مطلوب و مناسبی بدین امر نائل شوند و مسائل و موانع توسعه متعادل منطقه‌ای همچنان به قوت خود باقی است (ر.ک سیف‌الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹). مروری بر روند توسعه منطقه‌ای در ایران، ریشه‌های علل ناکامی آن در برقراری تعادل و توسعه منطقه‌ای، نشان‌دهنده موانع و مسائلی است که در درجه اول به ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی کشور برمی‌گردد و برخی از دلایل آن در زیر ذکر می‌گردد.

موانع و مسائل توسعه منطقه‌ای در ایران و عدم تحقق برنامه‌های توسعه منطقه‌ای

نظر به توجه به روح قانون اساسی که حکایت از برقراری عدالت توسط حکومت دارد و در بند بند آن به طور صریح و ضمنی مورد اشاره قرار گرفته و گفتمان حاکم بر انقلاب اسلامی ایران که حاکی از توجه مسئولین بر امر عدالت دارد، توسعه متوازن منطقه‌ای بعد از انقلاب همیشه مورد توجه بوده و در گفتمان خط‌مشی- گذاران به طور مکرر مورد استفاده قرار گرفته است. ولی نکته این است که برنامه‌های مذکور تا چه حد موفق

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

عمل کرده‌اند. همچنان که ذکر آن گذشت، نتایج حاکی از گزارش‌های تنظیم شده توسط نهاد برنامه‌ریزی کشور و همچنین پژوهش‌های صورت گرفته توسط دانشگاهیان، حاکی از عدم تحقق برنامه‌ها به دلایل مختلفی و با ضرایب متفاوتی دارد که به طور خلاصه مورد اشاره قرار می‌گیرند.

مطابق با نتایج حاصل از پژوهش‌ها، مهم‌ترین عامل عدم اجرای طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای ایران، فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای و عدم تعریف نهادها و سازمان‌های اجرایی مشخص برای نظارت و کنترل توسعه منطقه‌ای بوده است (شیخی، ۱۳۸۰: ۲۳). از این رو، برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای بدون تعریف سطوح متناسب مدیریتی و تشکیلاتی نمی‌توانند، نمی‌توانند از کارآمدی چندانی برخوردار باشند. به طور کلی، فقدان نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور موجب شده است که برخی از مناطق رشد و توسعه شتابان داشته باشند و برخی دیگر از مناطق همچنان سیر قهقرایی را در مسیر توسعه طی کنند و اختلاف بین سطح توسعه یافتگی مناطق تشدید شود. این نکته از جمله مواردی است که با اصول قانون اساسی مغایرت جدی دارد (سیف الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۹۱). از سوی دیگر، برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، چه از جنبه نهادی و فراگرد برنامه‌ریزی و چه از جنبه نظری و محصول برنامه‌ریزی، در پیوند با برنامه‌ریزی‌های ملی (عمدتاً با دیدگاه بخشی) و برنامه‌ریزی‌های محلی (عمدتاً با دیدگاه‌های کالبدی) دارای جایگاه قانونی و نقش کارآمدی نیست و راهی دراز در پیش دارد (صرافی، ۱۳۷۷، ۸۸).

ابهام در جایگاه قانونی، مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی و فقدان تقسیم کار مشخص بین دستگاه‌های ذی ربط عملاً در برخورد با رقابت بین دستگاهی موجب شکل‌گیری حرکت موازی در تهیه طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای شده است، به نحوی که گاه با اهدافی نسبتاً مشترک و با صرف هزینه و نیروی فراوان، دو یا چند دستگاه، بدون ارتباط با یکدیگر و بی‌توجهی به نتایج طرح‌های تهیه شده یا در دست تهیه، طرح‌های منطقه‌ای واحدی تهیه کرده و هر یک به نتایج دلخواه خود رسیده‌اند (ر. ک. سیدرضائی، ۱۳۹۰؛ شیخی، ۱۳۸۰، ۲۲). به نحوی که بررسی نتایج حاصل از تجربه طولانی تهیه برنامه‌های منطقه‌ای در گذشته، نشان می‌دهد که به علت وجود سیستم برنامه‌ریزی مرکزی و تسلط برنامه‌ریزی کلان اقتصادی و برنامه‌ریزی بخشی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای همواره تحت تأثیر برنامه‌های کلان و بخشی قرار داشته و در جهت آن هدایت می‌شده است. به عبارت دیگر، در طی زمان، روند مناسبی در جهت تمرکززدایی از مرکز به انجام رسیده، اما به لحاظ برخی از مشکلات، از جمله عدم پیوند برنامه‌های اجرایی با خط‌مشی-گذاری‌های کلان، تشکیلات متمرکز و بخشی‌نگر اداری، منابع مالی متمرکز در کشوری دارای اقتصاد متکی به نفت، تاکنون توفیق کامل حاصل نشده است (سیف الدینی و پناهنده خواه، ۱۳۸۹: ۹۰). ضمن اینکه، فقدان فرهنگ برنامه‌ریزی (و نه خود برنامه‌ریزی) و کمبود امکانات و نبود چارچوب برنامه‌ریزی منطقه‌ای به عنوان یک طرح فرادست در کشور باعث شده است که طی سال‌های اخیر فشارهای زیادی از سوی مقامات

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی‌ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

سیاسی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها، خصوصاً طرح‌ها و پروژه‌های زیربنایی به اجرا درآید (صرافی، ۱۳۷۷: ۸۰).

به طور کلی، وابستگی بخش اعظم درآمد ملی کشور به نفت و فرآورده‌های جانبی آن، باعث افزایش میزان آسیب‌پذیری نظام برنامه‌ریزی کشور شده است؛ به طوری که ماهیت و عملکرد و نیز تحقق بسیاری از برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به شدت تحت تأثیر نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی بوده است (حبیبی، ۱۳۷۸: ۱۸). این در حالی است که خط‌مشی‌گذار برنامه، باید برنامه را با توجه به مقتضیات و شرایط جهانی و منطقه‌ای و کشوری تعیین کند؛ به گونه‌ای که برنامه ضمن برخورداری از انعطاف لازم در مواجهه با شرایط جدید، قابلیت تطبیق خود را حفظ نماید و بتواند از فرصت‌ها حداکثر استفاده را نموده و در مقابل تهدیدات، مخاطرات آنها را به حداقل برساند. اگرچه گفته می‌شود خط‌مشی‌گذاری در شرایط آرام، مطمئن و باثبات کارایی دارد، ولی خط‌مشی‌گذاران کشور، با توجه به قطعی فرض کردن شرایط حاکم بر برنامه‌های توسعه، چنان فرض می‌کنند که شرایط باثبات حاصل است و گویی از این نکته غفلت دارند که هر سخن و اقدامی از سوی دولت، شرایط جدیدی را برای کشور به ارمغان خواهد آورد. این در حالی است که با توجه به تأثیرپذیری کشورهای نفت‌خیز از درآمدهای نفتی و به تبع آن تنظیم برنامه‌های بودجه سالانه (حداقل در نظر برشی از برنامه‌های توسعه اظهار می‌شود) براساس قیمت نفت، چنین به نظر می‌رسد که برنامه‌ریزان به جای تأکید بر شرایط اطمینان کامل باید با توجه به شرایط ناآرام عمل کنند و سعی کنند نسبت عقلانیت را بهبود ببخشند.

نتیجه‌گیری

بررسی برنامه‌ها به این منظور انجام می‌گیرد که میزان تحقق‌پذیری و چرایی موفقیت یا ناکامی آنها آزموده شوند تا از این رهگذر بتوان در مراحل آتی برنامه‌ریزی، شناخت، تحلیل و پیشنهادات کارآتری را لحاظ کرد. قابل تأمل است که از نقطه‌نظر ارزیابی خط‌مشی، ارزیابی باید در کل مراحل برنامه‌ریزی و اجرا (قبل، بعد، در حال اجرای برنامه) انجام شود و نتایج آن به‌طور کاربردی در ادامه روند لحاظ شود و الزامی به ختم برنامه نیست. این امر، علاوه بر اینکه موجبات تحقق‌پذیری و بالا رفتن انعطاف طرح را فراهم می‌آورد، از فرصت‌ها و تهدیدهای احتمالی که با توجه به تغییرات در شرایط اقتصادی و سیاسی جهان، منطقه و کشور پیش می‌آید، حداکثر استفاده را می‌نماید. نتیجه چنین امری، استفاده از فرصت‌های به وجود آمده و به حداقل رساندن تهدیدات احتمالی است که ممکن است در نتیجه چنین تغییراتی به وجود آمده باشد. با این نگرش، ما شاهد برنامه‌ای خواهیم بود که عنوان یادگیرنده به آن اطلاق می‌شود و در مرحله اول مشکل سیستم شناخته شده و در مرحله بعدی اقدام به اصلاح مشکل و حتی اصلاح خود هدف می‌شود. بنابراین، آسیب‌شناسی به‌دلیل هماهنگی برنامه‌ها و نهادهای درگیر و اصلاح سازوکارهای نهادی و برنامه‌ای، از مهم‌ترین مسایل برنامه‌ریزی در جوامع است. در ایران به‌طور عمده، شواهد حاکی از آن است که آسیب‌شناسی نه

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

برای بهتر ساختن ساز و کارها و نه برای انعطاف‌پذیری و آینده‌نگری و یادگیری از گذشته بلکه برای رفع مسئولیت از جانب برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران انجام می‌پذیرد و سهم آسیب‌شناسی‌های بی‌طرفانه و منصفانه نیز در برنامه‌ها رعایت نمی‌گردد. بخشی از برنامه‌های توسعه که توجه به توسعه متوازن منطقه‌ای را مدنظر قرار داده‌اند نیز از این امر مستثنی نمی‌شوند. این در حالی است که اهمیت توسعه متوازن منطقه‌ای در یک کشور، از اهمیت زیادی برخوردار است؛ زیرا که توانمندی، پتانسیل، محدودیت و نیازهای مناطق نیازمند توجه جداگانه‌ای مطابق با قابلیت‌ها و محدودیت‌های هر منطقه است. در نتیجه این مقاله با هدف کنکاشی در موانع توسعه منطقه‌ای صورت گرفت.

با توجه به عدم دستیابی به اهداف تعیین شده در برنامه‌های توسعه در حالت کلی و برنامه توسعه منطقه‌ای به طور خاص به نظر می‌رسد فضای برنامه‌ریزی کشور، بی‌توجه به واقعیات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی داخل کشور اقدام به برنامه‌ریزی می‌کند و این در حالی است که فراتر از آن شرایط جهانی که بر موفقیت و عدم موفقیت برنامه‌ها تاثیرگذار است، نیز نادیده گرفته می‌شود. اگرچه گفته می‌شود خط‌مشی-گذاری در شرایط آرام، مطمئن و باثبات کارایی دارد، ولی به نظر می‌رسد خط‌مشی‌گذاران کشور با توجه به قطعی فرض کردن شرایط حاکم بر برنامه‌های توسعه، چنان فرض می‌کنند که شرایط باثبات حاصل است و می‌توانند با اطمینان کامل نسبت به آینده حداقل از جنبه مالی، به اجرای آن اقدام کنند. این در حالی است که با توجه به تاثیرپذیری کشور از درآمدهای نفتی و به تبع آن تنظیم برنامه‌های بودجه سالانه که برشی از برنامه‌های توسعه است، چنین به نظر می‌رسد که برنامه‌ریزان به جای تاکید بر عقلانیت باید با توجه به شرایط ناآرام عمل کنند و سعی کنند نسبت عقلانیت را بهبود ببخشند. به طور خلاصه، مهم‌ترین موانع تحقق برنامه‌های توسعه به طور کلی و توسعه منطقه‌ای به قرار زیرند:

الف) موانع نهادی- ساختاری: این موانع حاکی از موازی‌کاری سازمان‌های دخیل در عرصه توسعه کشور، ساختار متمرکز برنامه‌ریزی، مشخص نبودن سازمان مشخصی برای یک امر خاص و به تبع آن تعدد سازمان‌های متولی و مواردی از این قبیل است.

ب) نبود نهادهای نظارتی عمومی: اگر چه در اکثر کشورها، علاوه بر موسسات نظارتی حکومتی، نهادهای وابسته به جامعه مدنی به طور ریز برنامه‌های حکومت را رصد کرده و مورد بررسی قرار می‌دهند ولی در ایران فقدان چنین نهادهایی نظارت و ارزیابی بر برنامه‌ها را امکان‌ناپذیر نموده است.

ج) عدم تبعات از قانون: علی‌رغم اینکه برنامه توسعه بعد از تصویب توسط مجلی به قانون تبدیل می‌شود و یکی از ویژگی‌های قانون، دائمی بودن آن است و برای همه لازم‌الاجرا، ولی گویا در ایران چنین عزمی برای اجرای قانون برنامه‌های توسعه وجود ندارد؛ به نحوی که دولت بدون توجه به قانون بودن برنامه، بنا به تفسیر خود از منافع ملی، اقدام به اجرا یا عدم اجرا قانون می‌کند. نمونه آشکار این نوع برخوردها در برنامه چهارم توسعه به وضوح قابل رصد است. در این مورد، حتی نمایندگان تصویب کننده قانون نیز بنا به نگرش بخشی

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی‌ام‌وسی ویکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

حاکم بر عرصه سیاسی کشور، اکثر اوقات وظیفه نمایندگی خود در برابر تمام ملت (اصل ۸۴ قانون اساسی) را فراموش می‌کنند و عرصه قانونگذاری کشور را به صحنه نزاع‌های بخشی و منطقه‌ای تبدیل می‌کنند. (د) ظرفیت سازمانی نهاد برنامه‌ریزی: غلبه‌دار بودن رویکرد سیاسی به جای رویکرد مدیریتی و شایسته‌سالاری در تنهاترین نهاد برنامه‌ریز کشور، این نهاد را برای بهره‌گیری از حداکثر توان نیروی انسانی شایسته در کشور سلب کرده است.

(ه) نداشتن رابطه بین نظریه و عمل: این نکته دلالت بر آن دارد که برنامه‌های توسعه بدون توجه به واقعیات داخلی و بین‌المللی و بدون پشتوانه نظری قوی تهیه می‌شوند یا در ایده‌آل‌ترین حالت برمبنای تعبیر شخصی از نظریه یا برداشت بدوی از نظریه‌ای خاص صورت می‌گیرد (سیدرضائی، ۱۳۹۰).

در نهایت، برای غلبه بر مشکلات یادشده پیشنهاد می‌شود علاوه بر انجام اصلاحات ساختاری در راستای تمرکززدایی در تهیه برنامه‌ها توسعه و مشخص نمودن وظایف نهادها و سازمان‌های درگیر در امر توسعه، کلیه عوامل درگیر در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه به طور کل و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای به طور اخص مقید به قانون و نظریه باشند؛ توجه به نظریه از این جهت ضروری است که به اعتقاد صاحب‌نظران هیچ چیزی سودمندتر از یک نظریه خوب نیست و در نقطه مقابل هیچ چیزی مخرب‌تر از یک نظریه بد نیست.

فهرست منابع

۱. افوسو، اماه دبیلیو. پاتی، سوپرامانین، راج، و آپرتی، کیشور (۱۳۸۴). چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد. ترجمه احمد رنجبر. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. الوانی، سید مهدی، کیاکجوری، کریم. رودگرزاد، فروغ. (۱۳۸۹). مدیریت توسعه. تهران: انتشارات صفار-اشراقی.
۳. تودارو، مایکل. (۱۳۷۸). توسعه اقتصادی در جهان سوم. ترجمه غلامعلی فرحادی. تهران: مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی توسعه.
۴. توفیق، فیروز (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی در ایران با نگاهی به آینده آن. تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۵. دفتر مطالعات برنامه و بودجه. (۱۳۸۸). بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه بر حسب مواد. ویرایش اول. شماره مسلسل: ۹۹۶۹.
۶. سیدرضائی، میریعقوب (۱۳۹۰). طراحی سیستم مناسب تخصیص بودجه عمومی به استان‌های کشور در راستای توسعه عدالت منطقه‌ای با رویکرد بین قومی در ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، تهران: دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران.
۷. سیف‌الدینی، فرانک، و موسی پناهنده‌خواه (۱۳۸۹). چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران. تهران: پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۳.

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی‌ام‌وسی‌ویکم اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴

۸. شیخی، محمد (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (۱۳۸۰ - ۱۳۶۰): ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها. تهران، نشریه مدیریت شهری، شماره ۶.
۹. صرافی، مصطفی (۱۳۷۷). مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۰. کریمی، علی (۱۳۸۷). مدیریت سیاسی در جوامع چند فرهنگی. تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
۱۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۲. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۱۳. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۱۴. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۱۵. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۱۶. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۱۷. قلی‌پور، رحمت‌ا... و آقاجانی، رضا (۱۳۹۳). بررسی تجربه توسعه ترکیه با تاکید بر برنامه‌های توسعه و مقایسه با ایران، سومین کنفرانس مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، اردیبهشت و خرداد ۱۳۹۳.
۱۸. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور. مروری بر سابقه برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران. گروه آمایش و توسعه منطقه‌ای، گروه توسعه منطقه‌ای.
19. Aulich, Chris, John Halligan, and Sandra Nutley (2001). In Chris Aulich, John Halligan, and Sandra Nutley (eds.). Australian handbook of public sector management. Sydney: Allen & Unwin.
20. Farazmand, Ali (1999). Globalization and public administration. Public Administration Review, Vol. 59, No. 6, pp. 509-522.
21. Hall, Anthony, and James Midgley (2004). Social policy for development. London: sage publication.
22. Hawkesworth, Mary (2002). The science of politics and the politics of science. In Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. Encyclopedia of government and politics, Vol. 1. London and New York: Routledge, Taylor and Francis e-Library.
23. Heywood, Andrew (2002). Politics. Second edition. New York: Palgrave, McMillan.
24. Kraft, Michael E., and Scott R. Furlong (2008). Public policy: politics, analysis, and alternatives. Washington, D. C.: CQ press.
25. Lane, Jan- Erik (2000). The public sector: concepts, models, and approaches. Third edition. London: Sage publication.
26. Levitte, Yael Mina. (2007). **Social capital and Aboriginal economic development: Opportunities and challenges**, Canada: University of Toronto.
27. Li, Yining (2015). Beyond market and government: influence of ethical factors on economy. Springer.
28. Rathod, P. B (2010). Elements of development- Administration: theory and practice. India: ABD publications.

چهارمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛

پیشرفت ایران؛ گذشته، حال، آینده؛

سی ام و سی و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

29. Sen, Amartya (1999). Development as justice. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
30. Todaro, Michael P., and Smith, Stephen C. (2012). Economic development. Boston: Addison- Wesley, Pearson. 11 edition.