

جایگاه برنامه ریزی منطقه‌ای در ایران

سیما بوذری

(عضو هیأت علمی مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی)

مقدمه

اصولاً قبل از هر چیزی باید به این نکته اشاره نمود که: «برنامه ریزی منطقه‌ای در بر تو نظریه‌های توسعه منطقه‌ای صوت می‌گیرد و چون این نظریه‌ها نشأت گرفته از مفاهیم توسعه به طور کلی و توسعه منطقه‌ای به صورت مشخص است، لذا قبل از پرداختن به برنامه ریزی منطقه‌ای، لازم است تا مفاهیم توسعه و نقش آن در شکل‌گیری برنامه ریزی منطقه‌ای را مورد بررسی قرار دهیم.

مفاهیم توسعه و نقش آن در شکل‌گیری برنامه ریزی منطقه‌ای

مفهوم توسعه (Development) دقیقاً از نیمه‌های قرن بیستم وارد فرهنگ‌های اقتصادی - اجتماعی گردید. یعنی در سالهای پس از پایان جنگ جهانی دوم نقل و انتقالات نیروی انسانی و تحولات ناشی از آن منجر به ظهور پدیده‌ای به نام «توسعه» گردید که به ویژه برای کشورهای توسعه نیافته و مخصوصاً کشورهای تازه استقلال یافته به صورت شعار می‌نو درآمد. مفهوم جدید واژه توسعه، رسماً به سخنرانی «ترومن» رئیس جمهور وقت آمریکا در ۲۰ ژانویه ۱۹۴۹ باز می‌گردد. ترومن با تکیه بر قدرتی که کشورش (در اثر پیروزی که در جنگ جهانی دوم) به دست آورده بود، نقش و برنامه جهانی اش را (با توجه به پیشرفت‌های علمی و صنعتی اش) کمک به توسعه کشورهای توسعه نیافته اعلام کرد.

از آن پس تعاریف متعددی از توسعه و عوامل مؤثر بر توسعه در کشورهای ارائه گردید. به طوریکه عده‌ای معتقدند توسعه عبارتست از: «نوعی توانایی و گنجایش برای آنچه مردم می‌توانند با هر وسیله‌ای که در اختیار دارند انجام دهند تاوضع زندگی خود و دیگران را بهبود بخشند».

در بین سالهای ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ اغلب توسعه را به عنوان یک پدیده اقتصادی می‌دانستند. اساس این طرز تفکر از تئوری رشد اقتصادی (Economic Growth theory) سرچشمه گرفته است. این تئوری، رشد یک کشور را در توسعه اقتصادی می‌داند و معتقد است که با بالا رفتن رشد ناخالص ملی (GNP) شرایط توزیع عادلانه توسعه به وجود می‌آید و جریان رشد به صورت موج در آب (Trickle - down) گسترش پیدا می‌کند و به نقاط محروم سرایت می‌کند. تئوری رشد اقتصادی، بالا بردن ظرفیت تولیدی را در تمرکز سرمایه‌ها و مخصوصاً قرار گرفتن مراکز تولیدی در کنار شهرهای بزرگ می‌داند.

در آن زمان یک کشور را وقتی در حال توسعه می‌دانستند که رشد ملی آن در سال ۵ تا ۶ درصد یا بیشتر باشد. با توجه به این نظریه اغلب کشورهای در حال توسعه، توسعه اقتصادی را در صنعتی کردن جامعه می‌دانستند مخصوصاً صنعتی که مواد اولیه آن از خارج وارد می‌گردید.

فردینمن (Friedman) عامل اصلی این طرز تفکر را سازمان‌های جهانی مثل سازمان بین المللی و بانک جهانی می‌داند.

در خلال سالهای ۱۹۷۰ این طرز تفکر که از طریق سازمان‌های

می‌باشند عبارتند از:

- برنامه بهداشت عمومی که از میزان مرگ و میر می‌کاهد.

- سیاستهای وارد کردن مواد اولیه برای صنایع و تمرکز صنایع در کنار شهرهای بزرگ

تمرکز ساختمانها و فعالیتهای دولتها در کنار مترو و پلیتهای و شهرهای بزرگ

- مکانیزه و مدرن شدن وسایل تولیدات کشاورزی که باعث آزاد شدن کشاورزان و ازدیاد بیکاران می‌گردد.

باید گفت که در اغلب کشورهای در حال توسعه سطح درآمد مردم در شهرها به طور عموم از روستاها بیشتر می‌باشد و بیشتر خدمات اجتماعی و رفاه عمومی و فعالیتهای تولیدی در کنار شهرهای بزرگ، فرصت را برای روستاییان که در جستجوی شغل و زندگی بهتری می‌باشند فراهم می‌نماید و باعث می‌شود که نیروهای کارآمد و مخصوصاً "باسواد" به سمت شهرهای بزرگ رو آورند. واضح است که تمرکز مردم در شهرهای بزرگ مشکلاتی را برای اینگونه شهرها به وجود می‌آورد و هزینه‌های سنگینی را جهت تأمین مسکن، تسهیل در دسترسی به سرویسهای شهری و ... برای دولت تحمیل می‌نماید.

از اینرو اغلب برنامه ریزان به این نکته معطوف شده‌اند که نباید فقط به رشد اقتصادی توجه نمود. بلکه باید به توسعه مناطق محروم هم توجه کرد.

اینجاست که "مایکل تودارو" توسعه را به عنوان یک جریان همه جانبه مطرح می‌نماید که رشد اجتماعی - اقتصادی را توأم در نظر دارد. او رشد و توسعه را در تغییرات سازمانهای اجتماعی، اقتصادی و مدیریت، تغییرات خواسته‌ها حتی در اعتقادات و آداب و رسوم مردم مؤثر می‌داند. "میسرا" (Misra) عمران را در بالا بردن ارزشهای فرهنگی جامعه می‌داند و "سیرز" (seers) توسعه را کم کردن فقر و بیکاری و گسترش تعادل بین مناطق را پایه‌های توسعه دانست. او معتقد بود که برای ریشه کن نمودن فقر از مناطق کم‌رشد، باید تمام توجه برنامه ریزان به مشکلات و مسایل محرومین جامعه باشد تا تعادل در جامعه بوجود آید و به عمران و توسعه منطقی و قابل قبولی برای جامعه دست یابیم.

دلایل نیاز به برنامه ریزی منطقه‌ای

همانگونه که اشاره شد از پیامدهای استراتژیهای توسعه در اکثر کشورهای جهان سوم، تمرکز سرمایه در مناطقی خاص مخصوصاً در کنار شهرهای بزرگ و پراکندگی منطقه‌ای بود. از طرف دیگر مطالعه در اغلب کشورهای در حال توسعه نشان داد که بیشتر جمعیت کشورها در فقر و کمبود و عدم تعادل اجتماعی به سر می‌برند لذا در مقابل این مسایل و مشکلات، موضوع اینکه چگونه می‌توان شرایطی به وجود آورد که این عدم تعادل را در مناطق کم کند، برای اغلب برنامه ریزان مطرح و موضوع برنامه ریزی منطقه‌ای را در سطح جهان عنوان نمود.

هدف اصلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای عمدتاً ایجاد تعادل رشد اقتصادی و

بین‌المللی به کشورهای جهان سوم القا شده بود، عوض شد و آن بدین علت بود که اینگونه سازمانها متوجه شدند که فقط صنعتی کردن یک کشور، مخصوصاً "تمرکز سرمایه‌ها و صنایع در کنار شهرهای بزرگ"، برای توسعه عادلانه مناطق مختلف، تنها کافی نیست. آنها متوجه شدند که چنین استراتژی نمی‌تواند رفاه را به تمام نقاط و به همه مردم برساند و حتی متوجه شدند که صنعتی کردن جامعه در بعضی کشورهای جهان سوم، رشد اقتصادی را هم بازگرد و روبرو نموده است.

این موضوع روشن نمود که "توسعه اقتصادی" به تنهایی نمی‌تواند شرایط رفاهی را برای مردم محروم بوجود آورد. علاوه بر اینکه، این روش و طرز تلقی از توسعه باعث ایجاد دوگانگی و عدم تعادل اقتصادی بین جوامع گردید. (Dwyer) در مطالعات خود درباره "توسعه اقتصادی در جهان سوم" بدین نتیجه رسید که اگر چه درآمد سرانه کشورهای جهان سوم بین سالهای ۱۹۶۰ - ۱۹۷۰ (میلادی) تقریباً ۵۰ درصد بالا رفت ولی منافع این توسعه به طور نامساوی بین کشورها و در داخل کشورها بین مناطق مختلف و در بین مناطق، مابین گروههای اجتماعی توزیع گردید و بدین دلیل "توسعه" معنای دیگری پیدا کرد.

زیرا اتخاذ استراتژی توسعه به سمت رشد اقتصادی و صنعتی کردن جامعه باعث بروز مشکلاتی گردید که از عمده‌ترین آن می‌توان، تمرکز شهری و پراکندگی منطقه‌ای را نام برد. به طوری که در اغلب کشورهای در حال توسعه، تأسیسات زیربنایی و تکنولوژی و همچنین نیروی مورد نیاز برای صنعتی شدن در کنار این شهرها شکل گرفت و باعث رشد آنان گردید. در مقابل، چنین استراتژی باعث دوگانگی مابین شهرهای بزرگ و دیگر مناطق گردید همانگونه که "فریدمن" مطرح می‌کند اینگونه شهرهای بزرگ مانند پمپ فوی، سرمایه‌ها و نیروی انسانی را به خود جلب می‌کنند و باعث تخلیه آنها از دیگر مناطق و مخصوصاً مناطق محروم می‌شوند. از طرف دیگر ارتباطات و همکاریهای بین‌المللی تمرکز فعالیتهای اقتصادی را در کنار شهرهای بزرگ تقویت نمود. تمام این فعالیتهای از طرفی باعث رشد بی‌رویه شهرهای بزرگ گردید و مشکلاتی را برای دولتها بوجود آورد و از طرف دیگر باعث ایجاد تفاوت منطقه‌ای شد.

"متور" (Mathur) سه مشکل را در رابطه با رشد بی‌رویه شهرهای بزرگ مطرح می‌نماید:

اول: رشد شهرهای بزرگ باعث عدم تعادل در نظام شهری می‌شود شهر بزرگ نسبت به دیگر شهرها، با رشد بالاتری می‌باشد و این امر باعث عدم تعادل در نظام شهری می‌گردد.

دوم: رشد شهرهای بزرگ مسایل و مشکلات اجتماعی مانند ازدیاد جنایت، دزدی، سر و صدا و مشکلات ترافیکی و هوای آلوده ایجاد میکند. سوم: ازدیاد بی‌رویه جمعیت در شهرهای بزرگ، نگهداری و تعمیر خدمات زیربنایی را مشکل تر می‌نماید.

"سیمونز" (Simmons) مطرح می‌نماید که سیاست خاصی برای رشد شهرهای بزرگ وجود ندارد. توسعه اقتصادی باعث رشد شهرهای بزرگ می‌شود. او بیان می‌کند که سیاستهای اساسی که در رشد شهرها مؤثر

گردید، سبب شد تا برنامه ریزی منطقه‌ای مورد توجه برنامه‌ریزان کشور قرار گیرد لذا به منظور تحلیلی از سابقه برنامه ریزی منطقه‌ای در ایران، آنرا به دو دوره قبل و بعد از انقلاب تقسیم نموده، که در این بخش به توضیح هر دوره پرداخته خواهد شد.

سابقه برنامه ریزی منطقه‌ای قبل از انقلاب اسلامی

پیشینه برنامه ریزی منطقه‌ای در دوران معاصر ایران را باید همچون دیگر کشورهای جهان سوم در تکوین برنامه ریزی توسعه ملی، جستجو کرد. در پی انقلاب مشروطیت و تحولاتی که برانگیخته از خواست مردم در جریان عقب ماندگی از ملل مترقی جهان بود و همچنین با احساس خطر از گسترش انقلاب روسیه به ایران، زمینه مساعد برای ایجاد حکومتی متمرکز و مقتدر، فراهم شد. با استقرار دولت رضاشاه، اشاعه حمایت از سرمایه داری نوین در کشور فراگیر شد.

قدرت مرکزی با به کارگیری دیوانسالاری نوین و ارتش جدید به سرکوب قدرتهای منطقه‌ای و یکپارچگی بازار ملی اهتمام ورزید. از اینرو پس از پایان جنگ جهانی دوم، ایران در زمره اولین کشورهای جهان سوم بود که برنامه ریزی اقتصادی در سطح ملی را آغاز نمود.

اولین قانون برنامه ۷ ساله عمرانی کشور با الهام از گزارش شرکت مشاوره آمریکایی (مورس نودسن) در سال ۱۳۲۷ تصویب شد و برای تفصیل برنامه نیز از شرکت مشاوره "ماوراه دریاها" یاری گرفته شد.^(۶)

عملکرد این برنامه که بر مبنای دو اصل "بالا بردن سطح زندگی ... و تعدیل در توزیع ثروت ... پایه ریزی شده بود، نشان می‌دهد که جز پایه گذاری اولیه قطب کشاورزی در ناحیه دشت مغان اقدام چشمگیر دیگری در جهت تعادل منطقه‌ای صورت نگرفت. این برنامه با برخورد به نهضت ملی شدن نفت به طور ناقص اجرا شد.

دومین برنامه ۷ ساله دوم عمرانی (۱۳۴۴-۱۳۴۱) مانند برنامه اول عمرانی مجموعه‌ای از طرحهای مشخصی بود که باید توسط بخش دولتی تأمین اعتبار و اجرا می‌شد. منابع مالی آن به کمکهای آمریکا و استقراض خارجی و مابقی عمدتاً به درآمدهای نفتی و قسمت کوچکی به پس اندازهای ملی متکی بود. در این برنامه به رغم تأکید بر توزیع عملیات عمرانی بین استانها و شهرستانهای کشور، همچنان تحول مهمی جز شروع طرح توسعه منطقه‌ای خوزستان در آن جامه عمل نپوشید. برنامه عمرانی دوم نیز در برخورد با رکود اقتصادی کشور در سالهای ۱۳۲۹-۱۳۴۱ ناقص اجرا شد. برنامه عمرانی سوم (۴۶-۱۳۴۱) متفاوت با برنامه‌های گذشته به شیوه جامع و برای همه بخشهای اقتصادی - اجتماعی کشور بود. در برنامه سوم توجه بیشتر به منطقه‌ای کردن برنامه ملی شد و لزوم توجه به نظریات استانداران و همراهی آنها با کارشناسان سازمان برنامه تصریح شد.

در این برنامه توجه به مناطق عقب مانده و یافتن نواحی مستعد کشاورزی با بازده بالایی اقتصادی بود. از این رو سازمانهای عمران ناحیه‌ای در دشت قزوین، دشت گرگان، نواحی جیرفت و کهگیلویه تأسیس شد. همچنین در این برنامه فکر ایجاد قطبهای کشاورزی (در گیلان، گرگان،

عدالت اجتماعی است. در همین خصوص «میسرا» مطرح می‌نماید که برنامه ریزی منطقه‌ای: «کوششی است برای بوجود آوردن بهترین شرایط برای توسعه جامعه، کم کردن عدم تعادلات و تفاوت‌های بین منطقه‌ای و درون منطقه‌ای».

بعضی از صاحب نظران همچون "هایکنز"، برنامه ریزی منطقه‌ای را فعالیت سیستماتیک و خلاق جهت حل مشکلات اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی شهرها و روستاها و مترو پلیت‌ها بر شمرده‌اند. "ویور" و "فریدمن"، برنامه ریزی منطقه‌ای را عکس العمل رشد بی رویه شهرهای بزرگ دانسته و چنین مطرح می‌کنند که به علت وجود مشکلات در شهرهای بزرگ، برنامه ریزان را به فکر توسعه مناطق دیگر انداخته‌اند. این طرز تفکر با انواع دیگر برنامه ریزیها چارچوبی را برای توسعه و عمران مناطق به وجود آورد. هدف این برنامه، استفاده کامل و صحیح از همه امکانات طبیعی و انسانی با محدوده جغرافیایی خاص بود. برای پیاده کردن اهداف برنامه، روشهای متعددی پیشنهاد گردیده بود که مهمترین آن "رشد قطبی"، "توسعه غیر متمرکز"، "توسعه اکرو پلیت" برای توسعه عمران منطقه‌ای و "بالاخره" رشد شهرهای متوسط در توسعه مناطق بود.^۳

به عبارت دیگر برنامه ریزان دریافتند که، برنامه ریزی منطقه‌ای علاوه بر اینکه توسعه اقتصادی را مدنظر دارد، به تعادل و استفاده صحیح از منابع و نیروهای انسانی و توزیع عادلانه خدمات عمومی بین مردم نیز می‌پردازد. به عبارت دیگر با برنامه ریزی منطقه‌ای می‌توان در جهت تعادل منطقه‌ای، کم کردن تفاوت‌های منطقه‌ای و بالا بردن سطح زندگی مردم، گام برداشت.

با توجه به تحولاتی که در سطح جهان روی می‌داد کشور ما، ایران نیز از این قاعده مستثنی نبود و در اموح بر تلاطم این جریان عظیم، با مسایل و مشکلاتی مواجه گردید که هنوز هم که هنوز است با آن دست به گریبان می‌باشد. نگاهی به گذشته ایران نشان می‌دهد که بحث توسعه به مفهوم جدید از اوایل قرن حاضر یعنی از انقلاب مشروطیت به بعد وارد کشورمان گردید. ورود یا به عبارتی هجوم شتاب زده و سریع سرمایه داری به کشورمان از بازتابهای عمده تقلید دولتمردان، (خصوصاً در دوران پهلوی اول و دوم)، از نظام سرمایه داری غرب به منظور توسعه کشور بود.

از ملزومات این نظام، تمرکز و انطباط، امنیت و مدرنیته بود و چون بسط نظام سرمایه داری در کشور بدون هیچگونه تغییرات اساسی در ساختار فرهنگی - اجتماعی و حتی اقتصاد سنتی بود، موجب ایجاد تناقضات و ناهمگونی‌هایی در سطح جامعه شد. وجود چنین توسعه‌ای به دلیل تمرکز شدید و عدم تعادل در سطح مناطق کشور سبب گردیده بود تا تمام امکانات قدرت در یک یا چند منطقه تمرکز یابد و سایر مناطق به صورت حاشیه‌ای عمل نمایند و توسعه فضایی کشور نیز به دو بخش تقسیم شود:

- ۱- بخش کوچکی از کشور، برخوردار از رشد.
 - ۲- بخش وسیعی از کشور، محروم و غیر برخوردار از امکانات
- ایجاد چنین عدم تعادلی در توسعه فضایی کشور، گسترش فقر و نابرابری از یکسو و از سوی دیگر فشارهایی که از سوی سازمانهای جهانی به منظور بازنگری در امر توسعه به کشورهای جهان سوم از جمله ایران وارد می

اصفهان، خوزستان و آذربایجان) و قطبهای صنعتی (اصفهان، تبریز، اراک و قزوین) به منظور عدم تمرکز فعالیتها در تهران، مطرح گردید.^(۷)

برنامه عمرانی چهارم (۵۱-۱۳۴۷) در ادامه برنامه سوم توجه به نظریات نمایندگان مناطق در مجلس را نیز تأکید نمود و برای جبران نادیده گرفتن مناطق خارج از طرحهای بزرگ ملی، اعتباری برای طرحهای کوچک عمران ناحیه‌ای با نظر مقامات استانی در نظر گرفت. در برخورد با توسعه استانها، مطالعات جامع خراسان، هرمزگان، کرمانشاه پیش بینی گردید که برخی از نتایج آنها در برنامه بعدی مورد استفاده قرار گرفت.^(۸) طی این برنامه، کاهش اختلاف منطقی و تمرکززدایی از تهران که سهم فزاینده‌ای از رشد جمعیت و فعالیت را به خود اختصاص داده بود، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت.

برنامه عمرانی پنجم (۵۶-۱۳۵۲) در شرایط بهبود منابع اقتصادی این برنامه آغاز شد، دو هدف از اهداف نه‌گانه کلان برنامه، ایجاد تعادل منطقی و توزیع عادلانه درآمد ملی ذکر شد و مرتبط با آنها موارد زیر پیش بینی شده بود:

تأکید بر تقویت و ایجاد قطبهای کشاورزی، صنعتی و جهانگردی در سراسر کشور، سیاستگذاری عمران نواحی با هدف کاهش اختلافات مناطق کشور، پیشبرد برنامه‌های خاص ناحیه‌ای و تقلیل مهاجرت‌های بین استانی، ایجاد حوزه‌های عمران روستایی سیاستگذاری عدم تمرکز اداری - اقتصادی و تداوم محدودیت فعالیت‌های صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران و ایجاد سازمان نظارت بر گسترش تهران بزرگ بود.^(۹) چشم انداز حجم عظیمی از پروژه‌ها بر مبنای افزایش ناگهانی درآمد نفت همراه با وضعیت ناهماهنگ رشد اقتصادی کشور که در مهاجرت‌های بی سابقه روستا به شهرها، رشد انفجاری تهران و چند شهر بزرگ، تهدید محیط زیست، دوگانگی اقتصادی - اجتماعی و تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای و نابرابری روستا - شهری بازتاب داشت، ضرورت استفاده از برنامه ریزی فضایی و سیاستگذاری منطقه‌ای را بیش از پیش آشکار ساخت.

به موازات افزایش دیدگاه‌های منطقه‌ای در برنامه‌های عمرانی کشور، طی دهه ۱۳۵۰، برخی دستگاه‌های دولتی برای بخش اقتصادی خود اقدام به تهیه طرح‌های جامع مطالعاتی با افق دراز مدت کردند که مهمترین آنها عبارت بودند از:

طرح جامع کشت

طرح جامع تولید و توسعه پروتئین حیوانی

طرح یکپارچه و هماهنگ حمل و نقل کشور برای سالهای ۱۳۷۱، ۱۳۸۱ و ۱۳۹۱^(۱۰)

واقعیت این است که مجموعه برنامه‌های عمرانی قبل از پیروزی انقلاب، موفق به ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای نشدند و به تشدید نابرابریها و قطبی شدن فضایی و بخشی یاری رسانده بودند. بدین معنی که برنامه ریزی منطقه‌ای در این پنج برنامه شاید هیچگاه وجود نداشته و بیشتر سیاستگذاری منطقه‌ای و تا حدی منطقه‌ای کردن برنامه‌های ملی مدنظر بوده است.

اگر در برنامه‌های عمرانی اول و دوم با تکیه بر منابع خارجی به معدودی نواحی مستعد کشاورزی توجه شد در برنامه‌های بعدی قطبهای صنعتی با تکیه بر منابع نفتی اولویت یافتند. در یک جمع بندی می‌توان، تفوق دیدگاه‌های بخشی برنامه ریزی از بالا و تمرکزگرا، رجحان رشد بر توزیع عادلانه، اولویت صنعت و پروژه‌هایی با مقیاس بزرگ و فن آوری سرمایه بر و محیط زیست ستیز و سرانجام راهکار نوسازی بدون بهره مندی محلی و مشارکت مردمی و ارتقا فرهنگی را در پنج برنامه عمرانی توسعه کشور مشاهده کرد.

چند سیاست محدود منطقه‌ای هم که طرح گردید هرگز به درستی اجرا نشد و با دخالت خودکامه و متمرکز سیاسی و عدم کفایت دیوانسالاری مخدوش می‌شد تا جایی که کارشناس ارشد گروه مشاوره هاروارد در ایران جمع بندی می‌کند که: "سیاست ایرانی ضد برنامه ریزی است ... و کوشش برنامه ریزی کلاسیک با وضعیت کنونی کار نخواهد کرد."^(۱۱)

سابقه برنامه ریزی منطقه‌ای بعد از انقلاب اسلامی

پیامد بارز سیاستهای شرح داده شده در بالا، اختلافات فاحش منطقه‌ای بود طبق مطالعه بانک جهانی در سال ۱۳۵۵، میان ۱۷ کشور برگزیده جهان از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، "برزیل" و "ایران" بیشترین اختلاف منطقه‌ای با معیار سرانه تولید ناخالص منطقه‌ای را داشته‌اند. نسبت این اختلافات بین ثروتمندترین و فقیرترین منطقه بیش از ده برابر بوده است. (در مقایسه با تایلند ۶/۳، هند ۲/۳، کره جنوبی ۲/۱، فرانسه ۲، انگلستان ۱/۴ برابر). همچنین اختلاف درآمد شهر با روستا از ۵/۵ برابر در سال ۱۳۴۸ به ۸ برابر در سال ۱۳۵۵ افزایش یافته بود. با چنین زمینهای، پس از تغییر رژیم یکی از اهداف مهم جمهوری اسلامی ایران که در اصل ۴۸ قانون اساسی تصریح شده، ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای است. در اصل ۴۸ قانون آمده: "دربره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استانها در توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استانها و مناطق مختلف کشور باید تبعیض در کار نباشد. به طوری که هر منطقه فرآور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشند." اولین اقدام برای تدوین برنامه ریزی دراز مدت پس از انقلاب به تشکیل شورای عالی طرح‌های انقلاب در ابتدای سال ۱۳۵۸ باز می‌گردد که گزارش نهایی خود را در اردیبهشت ۱۳۵۹ ارائه کرد. این گزارش برقراری توازن بین سهم برنامه ریزی فضایی و برنامه ریزی بخشی چه در سطح ملی و چه در سطح منطقه‌ای و محلی را لازم دانسته و توسعه صنعتی را به همراه یکپارچه سازی فضای سرزمین، اساس کار خود قرار داده بود.

با تدوین "نظام برنامه ریزی کشور" در سال ۱۳۶۰، لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۶۶-۱۳۶۲) آغاز شد که در نیمه اول سال ۱۳۶۲ تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید. هر چند در این برنامه لزوم ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای مورد توافق بود، اما در هدفها و سیاستهای کلان، به طور مشخص به این امر اشاره نشده بود و عمدتاً به ساز و کارهای بخشی (به جای فضایی) و اساس قرار دادن توسعه

کشاورزی متکی بود. این لایحه با توجه به شرایط ویژه سیاسی کشور، مشکلات ناشی از جنگ تحمیلی و سقوط قیمت نفت در بازارهای جهانی و ... مورد تصویب قرار نگرفت.^(۱۲)

در سالهایی که کشور فاقد برنامه توسعه میان مدت بود، در قانونهای بودجه سالانه تبصره‌هایی (مانند تبصره ۶ اعتبارات متمرکز برای محرومیت زدایی و تبصره ۱۶ اعتبارات غیر متمرکز همراه با جمع آوری کمکهای مردمی جهت طرح استانی) در راستای ایجاد تعادلهای منطقه‌ای مشاهده می‌شود و نهادهای منطقه‌ای با درجه‌ای از قدرت تصمیم‌گیری (مانند کمیته‌های برنامه ریزی استان) به وجود آمد. همچنین تأکیدی در قوانین مبنی بر عدم کاهش منابع مالی تخصیص یافته به عمران روستایی و نواحی محروم و مراکز کوچکتر به نفع عمران شهری و نواحی برخوردار و مراکز بزرگتر به چشم می‌خورد. در همین سالها مطالعات منطقه‌ای آغاز شد که اثرات مثبتی در طرح پیشنهادات منطقه‌ای و ابتکار عمل از سوی استانها در پی داشت.^(۱۳)

در ارتباط با فقدان برنامه توسعه، سرانجام برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸) در روز برنامه ریزی، ۱۱ بهمن ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. یکی از اهداف کلان دهگانه برنامه، سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت متناسب با مزیتها و نسبی هر منطقه اعلام شد. همچنین از جمله سیاستهای اصلی برنامه:

- انتخاب معدود مراکز منطقه‌ای در سطح کشور برای تمرکززدایی جمعیتی و فعاليتها از تهران و بهبود دسترسی خدمات.

- تقویت شبکه‌ای از شهرهای متوسط (برای پذیرش اضافه جمعیت شهرهای بزرگ نزدیک) و شهرهای کوچک (برای پیوند جوامع روستایی و عشایری)

- استفاده از ظرفیتهای زیربنایی استفاده نشده در مراکز با قابلیتهای اقتصادی

- ایجاد و تقویت قطب‌های توسعه در مناطق با قابلیت‌های بالقوه تولیدی و با بنابر ملاحظات سیاسی - نظامی، بوم شناسانه (مانند جلوگیری از بیابان زدایی) و کاهش جریانهای مهاجر فرستی.

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) با فاصله یکسال پس از پایان یافتن برنامه اول به مورد اجرا گذاشته شد. در زیر مجموعه هدف کلان تحقق عدالت اجتماعی که یکی از اهداف کلان ۱۶ گانه برنامه بود، خط مشی‌های تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقاء استانها و مناطق پایین‌تر از میانگین به حدنصاب متوسط کشور، عنایت به مناطق محروم و اتخاذ تصمیمات سازگار جهت محرومیت زدایی و رفع عدم تعادلهای منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین تصریح شده است.

تبصره ۲ قانون برنامه دوم، دولت را موظف به اجرای سیاستهای متمرکز زدایی و افزایش نقش استانها نموده و در این راستا خواهان واگذاری کلیه طرحها با ماهیت استانی، به دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان برنامه و بودجه استانها، نموده است.^(۱۴)

تبصره‌هایی (۱۱، ۳۱ تا ۳۳ و ۶۹) نیز در جهت منطقه‌ای کردن بسیاری از برنامه‌های دولت، توصیه‌هایی را نموده و دولت را موظف به اجرای آن کرده است. برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) نیز در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این برنامه نیز با توجه به ضرورتها و چالشهای اساسی کشور نظیر جوانی جمعیت، افزایش سطح مشارکت اجتماعی، اهتمام به امر اشتغال و فراهم آوردن رشد اقتصادی مورد نیاز برای کاستن از نرخ بیکاری فعلی، توسعه منابع انسانی و فناوری و بهره‌مندی از منابع و امکانات کشور، دادن اختیار بیشتر به مسئولان منطقه‌ای در تصمیم‌گیریها، مورد توجه جدی قرار دارد، به طوریکه در ماده ۱۷۰ فصل هشتم قانون برنامه سوم آمده:

«به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه ریزی توسعه و عمران استانها، در چارچوب برنامه‌ها، سیاستها و خط مشی‌های کلان کشور شورای برنامه ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود. در ماده ۱۷۱ همین فصل آمده: شورای برنامه ریزی و توسعه استان موظف است تا به امور زیر بپردازد:

- الف) بررسی و تأیید بلند مدت توسعه استان
- ب) بررسی و تأیید برنامه‌های میان مدت توسعه استان
- ج) تصویب طرحهای توسعه و عمران و سلسله مراتب خدمات شهری و روستایی در قالب برنامه‌های توسعه استان.
- د) شناخت قابلیتها و مزیتهای نسبی استان و ایجاد زمینه‌های لازم برای

تثویق و توسعه سرمایه‌گذاریهای مردمی در امور اقتصادی، تولیدی و اجتماعی.^(۱۵)

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه گذشت، می‌توان چنین جمع‌بندی نمود که به رغم تلاشهایی که برای یافتن روش توزیع عادلانه اعتبارات استانها در چند برنامه توسعه، طرح ریزی شد، اما برنامه‌ها همچنان با تسلط دیدگاه بخشی و سیاستگذاری منطقه‌ای به جای دیدگاه فضایی و برنامه ریزی منطقه‌ای، شکل گرفته‌اند.

از اینرو در کل می‌توان نتیجه گرفت که: برنامه ریزی منطقه‌ای در ایران (چه از جنبه‌های نهادی و روند برنامه ریزی و چه از جنبه نظری و محصول برنامه ریزی) در پیوند با برنامه ریزی‌های ملی (عمدتاً با دیدگاه بخشی) و برنامه ریزی‌های محلی (عمدتاً با دیدگاه کالبدی) از جایگاه قانونی و نقش کارآمدی برخوردار نیست و راهی دراز در پیش روی دارد.

منابع و مأخذ

- ۱- صرافی مظفر، مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه‌ای، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.
- ۲- راسل ال کوف، ارزیابی مجدد از برنامه ریزی توسعه ملی، ترجمه احمد عظیمی بلواریان، مجله برنامه و توسعه، شماره اول، زمستان ۱۳۶۳.
- ۳- فرآیند برنامه ریزی توسعه، جزوه درسی دانشگاه تهران، ۱۳۶۷.

- ۱۰- کاواب و مهرآزان (مهندسین مشاور)، طرح ریزی کالبدی ملی و منطقه‌ای، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۹، ص ۱۰۳ تا ۹۱.
- ۱۱- صرافى، مظفر، مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه‌ای، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۸۰.
- ۱۲- سازمان برنامه و بودجه، برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۶۶-۱۳۶۲)، ج اول، ص اول.
- ۱۳- سازمان برنامه و بودجه، طرح شناسایی مناطق محروم کشور، ۱۳۶۲، ص ۱۰۵.
- ۱۴- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵، ص ۱۶-۱۵.
- ۱۵- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹ (۸۳-۱۳۷۹)، ص ۵۰-۵۲.

- ۴- زنوز بهروز هادی و دیگران، مقدمه‌ای بر علل نابرابریهای منطقه‌ای در ایران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۳.
- ۵- کاتوزیان محمدعلی، اقتصاد سیاسی ایران (از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمد رضا نفیسی، نشر مرکز، ۱۳۷۲.
- ۶- توفیق فیروز، درآمدی بر برنامه اقتصادی (نگاهی به وضع ایران)، مجموعه آموزش و توسعه، ۱۳۵۹.
- ۷- نوری شعله، برنامه ریزی منطقه‌ای در گذشته، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲.
- ۸- خلاصه برنامه پنجم عمرانی کشور ۵۶-۱۳۵۲، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲.
- ۹- کاواب و مهرآزان (مهندسین مشاور)، طرح ریزی کالبدی و منطقه‌ای، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۹.
- ۱۰- برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۶۶-۱۳۶۲، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲.
- ۱۱- طرح شناسایی مناطق محروم کشور، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲.
- ۱۲- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۷۸-۱۳۷۴، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵.
- ۱۳- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۸۳-۱۳۷۹، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹.

پاورقی

- ۱- صرافى، مظفر، مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه‌ای، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۱۹.
- ۲- راسل، ال، اکوف، آریزایی مجلد از برنامه ریزی توسعه ملی، ترجمه احمد عظیمی بلوریان، مجله برنامه و توسعه، شماره اول، زمستان ۱۳۶۳، ص ۴۳.
- ۳- فرآیند برنامه ریزی توسعه، جزوه درسی، دانشگاه تهران، ۱۳۶۷، ص ۱۳-۱.
- ۴- زنوز، بهروز هادی و دیگران، مقدمه‌ای بر علل نابرابریهای منطقه‌ای در ایران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۳، ص ۱۵.
- ۵- کاتوزیان، محمد علی، اقتصاد سیاسی ایران - از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، مترجم، محمد رضا نفیسی و دیگران، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۲، ص ۱۴۵-۱۵۱.
- ۶- توفیق فیروز، درآمدی بر برنامه اقتصادی، بانگهی به وضع ایران، تهران، مجموعه آموزش و توسعه، ۱۳۵۹، ص ۱۷ تا ۱۵.
- ۷- نوری، شعله، برنامه ریزی منطقه‌ای در گذشته، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲، ص ۲.
- ۸- منبع پیشین، ص ۹-۸.
- ۹- سازمان برنامه و بودجه، خلاصه برنامه پنجم عمرانی کشور، ۵۶-۱۳۵۲، تهران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲، صفحات ۹۸ تا ۹۸.