

بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و
فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»
۱. حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	۱. برخی نکات کلی درباره سند برنامه ششم توسعه
۶	۲. تحلیل محتوای کمی
۹	۳. تبیین سند برنامه ششم از عدم تعادل منطقه‌ای
۱۱	۴. نقصان‌ها و غفلت‌های سند برنامه در تبیین پدیده
۱۶	۵. ارزیابی سازگاری‌ها در بحث تعادل منطقه‌ای
۲۸	۶. تأملی بر «اقدامات اساسی» برنامه ششم
۳۲	۷. امکان‌پذیری اقدام‌های اساسی
۳۴	۸. جمع‌بندی
۳۶	۹. توصیه‌های سیاستی



بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»
۱. حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای

چکیده

در مطالعه حاضر سند برنامه ششم توسعه از منظر توازن منطقه‌ای براساس دو معیار «امکان‌پذیری» و «هماهنگی» مورد واکاوی قرار گرفته است. براساس بررسی‌های صورت گرفته سند برنامه ششم توسعه در بحث عدم تعادل منطقه‌ای ۴۶ مورد را با عنوان «اقدام اساسی» معرفی کرده است که کاستی‌های زیر در ارتباط با اقدامات مذکور قابل طرح است:

- فاصله معنادار با مفهوم اقدام
- خلط سطوح و لایه‌های برنامه
- تباین و همپوشانی بسیار
- اقداماتی در تضاد با تبیین
- تأکید و تکیه بر مناطق آزاد
- در نظر گرفتن برنامه به جای اقدام و ...

علاوه بر کاستی‌های فوق‌الذکر امکان‌پذیری اقدامات ۴۶ گانه سند توسعه در ارتباط با عدم تعادل منطقه‌ای محل تردید است. براساس معیار امکان‌پذیری می‌توان امکان و ظرفیت تحقق برنامه را ارزیابی کرده و از پیشرفت آن، حتی پیش از اجرا، تصویری داشت. با توجه به مطالعات صورت گرفته در ارتباط با امکان‌پذیری اقدامات پیرامون عدم تعادل‌های منطقه‌ای مشاهده می‌شود:

- بخش عمده اقدام‌های مورد بحث، فاقد ویژگی‌های بایسته «اقدام» هستند. بنابراین به‌علت مشخص نبودن ابعاد و مقیاس‌ها، امکان برآورد ریالی یا امکانات مورد نیاز برای آن اقدام‌ها، وجود ندارد.

- اقدام‌هایی که ناظر به «احداث» هستند نیز فاقد ابعاد و مشخصات اقدام بوده و در این موارد نیز امکان برآورد منابع مالی لازم وجود ندارد. اقدام‌هایی نظیر ساماندهی سیستم‌های اطلاعاتی، نوسازی و تکمیل شبکه خدمت‌رسانی به گردشگران، احداث شرکت‌های ICT، توسعه صنایع پایین‌دستی نفت و پتروشیمی.

- از ۴۶ اقدام مطرح شده برای کاهش عدم تعادل منطقه‌ای، می‌توان ۳۱ مورد (۶۷ درصد) را در حوزه «اداری-مطالعاتی» دسته‌بندی کرد؛ مواردی نظیر: «اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری‌ها»، «تکمیل

مطالعات آمایش»، «تدوین معیارها و ضوابط بهره‌برداری پایدار از سرزمین»، «بازنگری مفهومی منطقه‌بندی» و «تدوین نقشه راه بلندمدت توسعه مناطق آزاد».

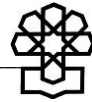
در مجموع به سبب عدم رعایت موازین و الزامات تدوین «اقدام‌های برنامه‌ای»، نمی‌توان ارزیابی مشخصی از معیار امکان‌پذیری مالی در خصوص اقدام‌های مدنظر سند برنامه ششم (در حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای) ارائه داد.

از سوی دیگر بررسی ۲۳ راهبرد معرفی شده در مقابل ۵ هدف کلی، جهت مواجهه با پدیده خطیر عدم تعادل‌های منطقه‌ای، حکایت از وجود ناهماهنگی‌هایی در این زمینه دارد. این مسئله با یکی از مهم‌ترین فلسفه‌های بنیادی برنامه‌ریزی که ایجاد هماهنگی است، در تضاد می‌باشد.

با توجه به حساسیت و اهمیت فوق‌العاده مسئله نابرابری در سطح ملی و وجود مصرحات بی‌شمار در زمینه به رسمیت شناختن استمرار عدم توازن‌های منطقه‌ای انتظار می‌رفت که این قسمت از سند برنامه از کفایت لازم در شناخت و تبیین مسئله و راهگشایی تجویزهای ارائه شده برخوردار باشد. اما در نهایت می‌توان گفت، به دلیل اینکه فرآیند تولید برنامه در برنامه ششم توسعه، حتی در بحث توسعه منطقه‌ای، متمرکز و از بالا به پایین بوده، برای دستیابی به برنامه‌ای حداقلی، ضروری‌ترین اقدام، تغییر این رویه به رویه‌ای «دوطرفه» است.

در توجیه این الزام می‌توان یادآوری کرد که اگر رویه و روش‌های تجربه شده پیشین در طول هفت دهه گذشته توان و قابلیت مهار پدیده عدم تعادل منطقه‌ای را داشتند، امروز عدم تعادل عمیق در سطح منطقه‌ای (که در سند برنامه نیز بر آن تأکید شده است) در کشور وجود نداشت. علاوه بر این باید تکرار کرد که سند برنامه ششم حتی در بحث توسعه منطقه‌ای با رویکرد سنتی (تفوق برنامه‌ریزی بخشی) به موضوع پرداخته و این رویکرد توان و ظرفیت به رسمیت شناختن تنوع و گونه‌گونی‌های منطقه‌ای - محلی را ندارد. ضمن آنکه فرض پنهان این رویکرد آن است که می‌توان الگوی واحدی را برای همه مناطق به کار برد.

به نظر می‌رسد برای رسیدن به برنامه‌ای که توان تغییر معنادار در وضعیت تعادل منطقه‌ای داشته باشد، باید و به‌طور مشخص بر «رویه پایین به بالا، منطقه‌گرایی، بلندمدت بودن و تکثر عوامل» تکیه کرد.



ایران و ایرانیان بیش از یک دهه است که عزم «پروقره» (واژه‌ای که در نیمه دوم قرن گذشته برای پیشرفت؛ progress؛ به کار می‌رفته) کرده‌اند و تلاش می‌کنند جایگاه گذشته خویش در جهان را بازیابند؛ جایگاهی که در پی خواب تاریخی این مردمان از دست رفت و سیلی‌های پیاپی دو جنگ با روسیه و از دست دادن استان‌هایی که به قامت کشور بودند، چنان پر زور و قدرت بود تا برخی از ایرانیان را به تأمل و مکاشفه وادارد که چه بر ایشان گذشته و رفته است.

هر چه بود رخدادهای تاریخی چنان پیش رفتند تا در میانه دهه ۱۳۲۰ بار دیگر ایرانیان به عزم بازسازی و احیای اقتصاد و معیشت از دست رفته، نیت آبادانی کردند و عمران؛ و این تلاش، ایشان را به سند نخستین برنامه عمرانی رساند؛ سندی که ایران را در زمره پیشگامان برنامه‌ریزی جای داد. از آن تاریخ تا امروز قریب به هفت دهه می‌گذرد و در این هفت دهه ایران ۱۶ برنامه در قامت ملی را تدوین کرده و در خاطرات تاریخی خویش ضبط کرده است. ۱۶ برنامه و هفت دهه چنان پرمعنا و پردلالت هستند تا چشم هر جستجوگری را به خویش جلب و جذب کند.

قریب هفتاد سال ایران تلاش کرده تا به مدد برنامه، اقتصاد و معیشت را ارتقا دهد و زیست‌جمعی این مردمان را به «توسعه» رساند. اما شوربختانه با گذشت هفت دهه، عمری که معادل تولد، قد برافراشتن، بالغ شدن، رشید شدن، کامل شدن و فرتوت شدن یک انسان است؛ هنوز ایران با آنچه توسعه تصور می‌کند، فاصله‌ای بس معنادار دارد. صرف منابع کمیاب و شاید تکرارناشدنی طی ۱۶ برنامه تدوین شده و ۱۰ برنامه اجرا شده نیز هر جستجوگری را به تأمل و مذاقه عمیق‌تر رهنمون می‌کند. این گزارش در تلاش است تا با تکیه بر چنین پیشینه‌ای و با عنایت به چنین تجربه‌ای، به نقد «سند برنامه ششم» دست یازد؛ نقدی که اگر چه از مرور کلیات این سند آغاز می‌شود اما بر یکی از متعدد مباحث این سند متمرکز شده است: «توسعه و عدم تعادل منطقه‌ای».

۱. برخی نکات کلی درباره سند برنامه ششم توسعه

مرور اجمالی و به‌ویژه «تمرکز بر نمودار تشکیلاتی برنامه ششم» (صفحه ۱۱ سند مربوطه) حکایت از نکاتی دارد که پیش از طرح بحث اصلی، اشاره به آنها برای فهم بحث اصلی (نقد سند در حوزه توسعه منطقه‌ای) نیز کمک‌کار خواهند بود:

الف) رزم دیرین تشکیلات و فرآیندها: در سال‌های رفته و برنامه‌های تجربه شده، برای تدوین برنامه، تشکیلات و جعبه‌های متعدد و متنوعی راه‌اندازی می‌شوند و جلسات بسیاری با حضور مدیران و کارشناسان برگزار می‌شود. این رویه چنان رایج و مرسوم شده که گاهی به نظر می‌رسد صرف تأسیس این تشکیلات و جلسات، مراد را حاصل کرده است! غافل از اینکه آنچه منجر به تغییرات واقعی در جامعه

و جابجایی متغیرهای کلیدی می‌شود؛ «فرآیندها» هستند و اگر قرار به مداخله در وضع موجود برای تحقق اهداف از پیش تعیین شده است، تغییر فرآیندها و نه تشکیل جعبه‌های تشکیلاتی، مسیر تحقق اهداف است.

اگر رویه و روش‌های تجربه شده پیشین در طول هفت دهه گذشته توان و قابلیت مهار پدیده عدم تعادل منطقه‌ای را داشتند، امروز سند برنامه ششم بر وجود عدم تعادل عمیق در سطح منطقه‌ای تأکید نمی‌کند (ص. ۱۱۲) و اگر چنین باشد، بیش و پیش از هر بحثی لازم است رویه و روش مرسوم نقد شده و فرآیندی توانمند اتخاذ شود.

ب) آلودگی به واژه‌بافی: از آفات و آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی آلوده شدن به واژگان و مفاهیم پرجاذبه اما بی‌پشتوانه است. منظور آن است که در مواجهه با چالش‌ها و مشکلات توسعه، عباراتی در متن برنامه و اسناد مربوط به آن نگاشته و تنظیم شوند که مشحون از جذابیت‌های واژگانی و گفتاری است، درحالی که دلالت‌های «واقعی و عینی» آن عبارات و واژگان در عرصه زیست واقعی مهیا نباشند. در صورت بروز چنین شرایطی، عبارات و مفاهیم نگاشته شده در اسناد برنامه، فاقد پشتوانه لازم برای ادامه مسیر برنامه‌ریزی خواهند بود. زیرا بنابر قاعده و منطق برنامه‌ریزی، عبارات و مفاهیم مطرح شده در هر سطح، تعیین‌کننده محدوده و ابزارهای سطح پایینی خواهند بود. بنابراین وقتی مفاهیمی بدون پشتوانه عینی در سطوح بالا مطرح می‌شوند، زنجیره منطقی و پیوند عقلانی مفاهیم گسسته شده و هر سطح از برنامه، راه متفاوت و جهتی دیگرگونه را دنبال خواهد کرد.

شوربختانه به نظر می‌رسد، به دلایلی که کاویدن آنها مجال دیگری می‌طلبد، طرح و نگارش عبارات بی‌پشتوانه از سطح آسیب برای نظام برنامه‌ریزی گذر کرده و به سطح بیماری مزمن رسیده است. سال‌هاست که برنامه‌ها و اسناد برنامه‌ای کشور مشحون از مفاهیم غیردقیق، عبارات چند پهلو، واژگان بسیار انعطاف‌پذیر و ادعاهایی بدون پشتوانه واقعی شده‌اند.

برای نمونه، سند برنامه ششم، در صفحه ۳۳۱ که به اهداف کلی و راهبردهای بخش فرهنگ پرداخته است، از «ارتقای فرهنگ اسلامی» به عنوان هدف کلی یاد کرده و راهبرد تحقق این هدف را «توسعه فرهنگ دینی» معرفی کرده است؛ غافل از اینکه تفاوت ارتقا و توسعه در خصوص فرهنگ چه معنا و چه دلالتی دارد، پرسشی است که پاسخ آن روشن نیست.

در موردی دیگر یکی از سیاست‌های بخش فرهنگ را «ارتقای ذائقه و سلیقه فرهنگی و هنری اقشار مختلف جامعه به‌ویژه جوانان و نوجوانان» معرفی کرده است. حال آنکه آیا دستگاه‌های دولتی و نهادهای وابسته به دولت می‌توانند ذائقه و سلیقه‌ای را تغییر دهند و اگر بتوانند سمت و جهت این تغییر چگونه تعیین شده است و روایی و صحت این سمت‌وسو چگونه و براساس چه معیاری سنجیده شده است و از همه مهمتر مرجع این تغییر کجاست و به چه مجوز و استدلالی چنین رخصتی را به دست



آورده و در نهایت این مرجع برای چنین تغییر عمیقی، چه ابزاری در اختیار دارد؟ و بالاخره آنکه منظور از عبارت «ارتقای ذائقه» چیست؟ در مثالی دیگر وقتی این سند به سیاست‌های بخش فرهنگ می‌رسد سخن از «برقراری عدالت در نظام فرهنگی، هنری و رسانه‌ای» کرده و آن را نه هدف و نه راهبرد بلکه سیاست می‌نامد. در حالی که عدالت در نظام چندوجهی یاد شده اگر در سطح «سیاست» مطرح می‌شود باید و الزاماً مفهومی روشن و مشخص باشد.

در مثالی دیگر از به‌کارگیری واژگان و مفاهیم مبهم و غیردقیق در سند برنامه ششم، می‌توان به سیاست‌های جمعیتی این سند اشاره کرد. در میان راهبردهای مطرح شده در این بحث، «افزایش منزلت و کرامت سالمندان» به‌عنوان راهبردی مطرح شده که می‌تواند هدف کلی «ارتقای جایگاه و منزلت سالمندان» را محقق کند. جدای از اینکه این عبارات در واقع تکراری بوده و از اساس فاقد محتوای هدف و راهبرد هستند؛ استفاده از عباراتی چون افزایش منزلت یا افزایش کرامت سالمندان در یک سند برنامه‌ای زمانی پذیرفتنی است که معنایی دقیق و مشخص داشته باشد. در غیر این صورت تفاسیر متعدد و برداشت‌های متنوع در مرحله اجرا، برنامه را دچار اعوجاج خواهد کرد.

ج) غفلت و حتی بی‌توجهی به نگاه سیستمی: انتظار می‌رود برنامه توسعه، فعالیت‌های مختلف را هم‌راستا و هم‌جهت کند. اهمیت این ویژگی به قدری است که غفلت از آن به‌عنوان خروج برنامه از مسیر بایسته و منطقی به‌شمار می‌رود. از این‌روی، لازم است تا سیاست‌های منتخب در حوزه‌ها و بخش‌های مختلف برنامه، تناقضی با هم نداشته و در صورت بروز سیاست‌ها و اهداف متنافر، سازوکار تعدیل و تلفیق آنها اندیشیده شده باشد. مرور سند برنامه ششم هیچ‌گونه گواه و دلالتی، ناظر بر رعایت این ویژگی بنیادین برنامه ندارد. برای نمونه درحالی توسعه فعالیت‌های مختلف صنعتی در سیاست‌های صنعتی و همچنین در سیاست‌های توسعه منطقه‌ای مطرح شده که اجرای این سیاست‌ها و به ثمر رسیدن پروژه‌ها منجر به تولید گازهای آغشته به کربن خواهند شد. بنابراین با اجرای این سیاست‌ها گازهای کربنی افزایش خواهند داشت. درحالی که نخستین راهبرد مطرح شده در بحث محیط زیست، توسعه اقتصاد کم‌کربن است (موارد نقض این ویژگی در بحث توسعه منطقه‌ای در صفحات بعد آمده است).

د) اضطراب و مخاطره عدم تعادل منطقه‌ای: اگر تنها بخشی کوچک از قضاوت بالا پذیرفته شود، باید بلافاصله افزود که این مخاطره و اضطراب در موضوع عدم تعادل منطقه‌ای از اهمیت و حساسیت ویژه‌ای برخوردار است. زیرا به استناد مطالعات متعددی که ریشه‌های اقتصادی انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ را شناسایی کرده‌اند،^۱ تمرکز بیش از اندازه مواهب توسعه دهه‌های ۱۳۵۰-۱۳۴۰، یکی از

۱. برای نمونه مراجعه شود به:

علوی‌تبار، علیرضا، معیارهای اجتماعی در ارزیابی سیاست‌های اقتصادی، راهبرد، شماره ۲، ۱۳۷۲.
حجاریان، سعید، ناموزونی فرآیند توسعه سیاسی در کشورهای پیرامونی، راهبرد، شماره ۲، ۱۳۷۲.
فوران، جان، مقاومت شکننده، ترجمه احمد تدین، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۹۴.

محکم‌ترین و عمیق‌ترین ریشه‌های بروز انقلاب و برچیده شدن دودمان سلطنت ۲۵۰۰ سالانه شاهنشاهی در ایران بوده است. بنابراین وقتی پدیده‌ای دارای توان و ظرفیت اثرگذاری در چنین سطحی باشد، دقت در آن و پرهیز از ساده‌انگاری‌های مخرب، یکی از الزامات منطقی و ضروری به‌شمار می‌رود. در این چارچوب توجه به نکته‌ای پندآموز خالی از لطف نیست. علینقی عالیخانی، وزیر اقتصاد مشهور و نامدار دهه ۱۳۴۰ و یکی از معماران کلیدی و تعیین‌کننده سیاست‌های اقتصادی نیمه دوم آن دهه و سال‌های آغازین دهه ۱۳۵۰، در آخرین مصاحبه خود، در پاسخ به پرسشی مبنی بر «توصیه به برنامه‌نویسان کنونی در آستانه برنامه ششم» با تأملی معنادار ابراز می‌کند: «توصیه می‌کنم اشتباه ما را تکرار نکنند و همه چیز را در تهران متمرکز نکنند».

اما اگر جمع‌بندی عرضه شده در بندهای بالا در کنار یکدیگر قرار داده شوند، می‌توان گفت:

۱. عبارات و مفاهیم بی‌پشتوانه،

۲. رویه‌های غیرعلمی و

۳. فقدان نگاه سیستمی

نمودی از شکست نظام برنامه‌ریزی کشور است.

به بیان دیگر پذیرش تنها بخش کوچکی از سه‌گانه بالا، موجب می‌شود تا بتوان جرئت کرد و با صراحت و البته در کمال تأسف اظهار کرد که آنچه با عنوان سند برنامه ششم منتشر شده است را می‌توان سمبل شکست نظام تدبیر کشور و پرچمی شفاف از خروج دستگاه کارشناسی-برنامه‌ریزی از مسیر «علمی و منطقی» دانست.

به‌علت تنوع و گستره موضوعی سند برنامه ششم و توجه آن به حوزه‌ها و موضوعات متعدد، در بخش بعدی نوشتار، با تمرکز بر بحث عدم تعادل منطقه‌ای، تفصیل این استدلال آمده است.

۲. تحلیل محتوای کمی

«سند برنامه ششم توسعه» ۵۴ حوزه را مدنظر قرار داده و در هر حوزه تلاش کرده ابتدا تحلیلی از روند گذشته ارائه کرد و سپس به اهم اقدامات دولت بپردازد. سپس چالش‌های آن حوزه و در ادامه اهداف کلی؛ راهبردها؛ سیاست‌ها و اقدامات اساسی را معرفی می‌کند. این شیوه سبب شده است تا در مجموع ۲۹۴ هدف کلی، ۶۵۴ راهبرد و ۱۵۵۱ سیاست در این سند مطرح شود. تفصیل این ارقام در جدول زیر مشاهده می‌شود.



جدول اهداف، راهبردها و سیاست‌های مطرح شده در سند برنامه ششم

ردیف	حوزه	هدف کلی	راهبرد	سیاست
۱	اقتصاد کلان	۳	۷	۳۲
۲	بودجه و مالیه عمومی	۷	۰	۵۱
۳	بازار پول و سطح عمومی قیمت‌ها	۵	۱۷	۴۱
۴	تجارت خارجی	۳	۱۱	۶۱
۵	نظام تأمین مالی	۵	۸	۲۶
۶	صندوق توسعه ملی	۵	۵	۹
۷	تأمین مالی خارجی	۳	۵	۶
۸	بیمه بازرگانی	۲	۵	۹
۹	بهره‌وری	۲	۴	۱۴
۱۰	محیط کسب و کار	۴	۸	۱۱
۱۱	مشارکت بخش خصوصی	۲	۶	۱۴
۱۲	خصوصی‌سازی	۴	۵	۶
۱۳	توسعه تعاونی	۱۰	۱۱	۲۳
۱۴	جمعیت	۷	۱۰	۴۲
۱۵	آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای	۵	۲۳	۴۲
۱۶	توسعه روستایی، عشایری و توانمندسازی فقرا و محرومین	۵	۲۰	۷۸
۱۷	محیط زیست	۴	۱۵	۸۶
۱۸	نظام اداری	۳	۵	۱۰
۱۹	مدیریت سرمایه انسانی	۳	۷	۸
۲۰	نظام جبران خدمات کارکنان	۲	۵	۵
۲۱	مقابله با فساد اداری	۱	۵	۶
۲۲	دولت الکترونیک	۴	۴	۵
۲۳	توسعه مدیریت عملکرد	۴	۴	۴
۲۴	آب	۷	۱۷	۵۳
۲۵	کشاورزی و منابع طبیعی	۳	۷	۵۳
۲۶	صنعت	۶	۶	۲۳
۲۷	بخش معدنی	۲	۴	۱۷
۲۸	بازرگانی داخلی	۳	۳	۶
۲۹	نفت و گاز	۸	۱۷	۳۳
۳۰	برق	۸	۲۱	۳۰
۳۱	مسکن و سکونتگاه‌ها	۵	۱۱	۱۵
۳۲	عمران شهری و روستایی	۶	۲۳	۱۴
۳۳	حمل و نقل	۱۳	۱۷	۴۰
۳۴	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۹	۱۵	۲۷
۳۵	سلامت و ارتقای کیفیت زندگی	۲۷	۱۶	۸۱
۳۶	رفاه و تأمین اجتماعی	۵	۱۲	۲۵
۳۷	بیمه اجتماعی	۵	۱۰	۱۰

ردیف	حوزه	هدف کلی	راهبرد	سیاست
۳۸	امور حمایتی و توانمندسازی	۶	۱۰	۱۰
۳۹	مبارزه با مواد مخدر	۷	۸	۱۶
۴۰	امداد و نجات	۴	۴	۱۹
۴۱	اینثارگران	۴	۷	۱۵
۴۲	فرهنگ، هنر و رسانه	۷	۲۰	۳۱
۴۳	ورزش و جوانان	۲	۲۱	۴۸
۴۴	زنان و خانواده	۷	۲۳	۱۶
۴۵	میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۴	۲۶	۱۷
۴۶	آموزش	۴	۶	۲۴
۴۷	آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی	۵	۱۳	۷۰
۴۸	آموزش عالی	۶	۲۹	۶۴
۴۹	علم و فناوری	۶	۲۴	۳۹
۵۰	امور عمومی، سیاست داخلی و ارتقای سرمایه اجتماعی	۹	۲۵	۴۲
۵۱	توسعه سیاسی	۵	۱۵	۴۰
۵۲	مدیریت بحران	۴	۷	۹
۵۳	توسعه امنیت پایدار	۳	۹	۱۳
۵۴	حقوقی و قضایی	۱۱	۳۸	۶۲
	جمع	۲۹۴	۶۵۴	۱۵۵۱

پنج حوزه‌ای که بیشترین تعداد «هدف کلی» را دارند عبارتند از:

- سلامت و ارتقای کیفیت زندگی با ۲۷ هدف،
- حمل‌ونقل با ۱۳ هدف،
- حقوقی و قضایی با ۱۱ هدف،
- توسعه تعاونی با ۱۰ هدف،
- امور عمومی، سیاست داخلی و ارتقای سرمایه اجتماعی با ۹ هدف.

پنج حوزه‌ای که بیشترین تعداد «سیاست» را دارند عبارتند از:

- محیط زیست با ۸۶ سیاست،
- سلامت و ارتقای کیفیت زندگی با ۸۱ سیاست،
- توسعه روستایی، عشایری و توانمندسازی فقرا و محرومین با ۷۸ سیاست،
- آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی با ۷۰ سیاست،
- آموزش عالی با ۶۴ سیاست.



۳. تبیین سند برنامه ششم از عدم تعادل منطقه‌ای

سند برنامه ششم توسعه در فصل «آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای»، تلاش کرده است تا تصویری از شکاف منطقه‌ای یا عدم تعادل منطقه‌ای ارائه کند. بدین منظور آمارهایی به تفکیک برخوردارترین و کم‌برخوردارترین استان عرضه کرده و با تأکید بر فاصله میان این دو دسته، بر وجود «عدم تعادل‌های منطقه‌ای در پهنه کشور» تصریح کرده است این سند برای ترسیم تصویری از شکاف یا عدم تعادل یاد شده از شاخص‌های زیر بهره گرفته است:

- نرخ بیکاری
- متوسط سرانه مالیات بر ارزش افزوده دریافتی
- میانگین درآمد سرانه بدون نفت
- نرخ باسوادی
- شاخص توسعه انسانی
- شاخص رفاه اجتماعی

اگرچه استفاده از نرخ بیکاری برای ترسیم تصویر شکاف منطقه‌ای مورد تردید واقع شده است، اما در سندی که در پی ارائه اهداف کلی و راهبردهاست، بهره‌گیری از شاخص‌های یاد شده کافی به نظر می‌رسد. نکته بسیار مهم آن است که در اینجا (سند برنامه) نباید انتظار داشت تا تصویری کامل و بسیار جزئی از ابعاد پدیده ارائه شود بلکه انتظار بر آن است شاخص‌هایی استفاده شوند که توان و ظرفیت لازم برای انعکاس واقعیت‌ها را داشته باشند. از این منظر، به نظر می‌رسد با عنایت به «اصل ایجاز و اختصار»، شاخص‌های استفاده شده در سند برای ارائه تصویری امانت‌دارانه کفایت می‌کنند.

هر چند می‌توان بر فهرست شاخص‌ها افزود و پدیده عدم تعادل منطقه‌ای را با شاخص‌های مختلف به تصویر کشید، اما نکته مهم آن است که در تنظیم سند برنامه توسعه میان‌مدت، پس از شناخت وضع موجود، «تبیین» پدیده حائز اهمیت است. به بیان دیگر چون سند برنامه توسعه، می‌بایست به اهداف، راهبردها و سیاست‌ها منتهی شود، الزامی به استفاده از فهرست شاخص‌های جزئی نبوده و در مقابل استفاده از شاخص‌هایی گویا و توانمند برای شناخت پدیده، هر چند مختصر، کفایت می‌کند. با این همه توجه به «پراکنش جغرافیایی جمعیت» و همچنین «وضعیت محیط زیست و آلودگی آن» می‌تواند تصویر ارائه شده در سند را شفاف‌تر کرده و بیانی روشن‌تر از وضعیت شکاف منطقه‌ای در کشور عرضه کند.

سند برنامه ششم توسعه همچنین به ارائه اطلاعاتی از وضعیت عدم تعادل منطقه‌ای بسنده نکرده و در عباراتی کوتاه زنجیره‌ای از پیامدهای تداوم وضع موجود را مطرح کرده است. براساس آنچه در این سند آمده، در صورت تداوم روندهای فعلی و استمرار وضع موجود،

شکاف منطقه‌ای موجود پیامدهای ناگوار اجتماعی، اقتصادی و حتی امنیتی در پی خواهد داشت. همچنین این سند، سطحی‌ترین پیامد چنین وضعیتی را «ادامه خروج منابع مالی و سرمایه‌های خلاق از استان‌های کمتر توسعه‌یافته» دانسته و عمیق‌ترین پیامد آن را «تداوم مهاجرت» می‌داند که به نوبه خود منجر به «ناپایداری توسعه ملی، تمرکز فعالیت‌های اقتصادی و افزایش واگرایی» خواهد شد.

با این همه آنچه از سند برنامه ششم انتظار می‌رفت، ارائه تبیینی روشمند و بخردانه از پدیده مورد بحث بود. تبیین (یافتن علل و عوامل تعیین‌کننده در شکل‌گیری و بروز پدیده) امکان تفکیک عوامل اصلی از عوامل فرعی و یا تفکیک عوامل مؤثر از عوامل حاشیه‌ای را فراهم می‌کند. روشن است که راهبردها و سیاست‌های برنامه‌ای با تبیین، تناسب داشته و در واقع، راهبردها و سیاست‌ها ناظر بر عواملی خواهند بود که در مقام تبیین به‌عنوان عوامل اصلی شناسایی شده‌اند. به بیان دیگر تبیین، با شناسایی عوامل اصلی، راهنمایی است برای گزینش راهبرد و در نهایت تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع. بر این اساس تبیین یک سند برنامه‌ای از پدیده، چارچوب راهبردها و سیاست‌های آن را رقم خواهد زد. با توجه به این نکته، در میان تمام مباحث مطرح شده در سند برنامه درباره تعادل منطقه‌ای، گزاره‌ای که واجد ویژگی‌های تبیین است به شرح زیر است:

«حاشیه‌های زاگرس، دامنه‌های البرز، دشت‌های ساحلی که دربرگیرنده کلانشهر تهران نیز است، براساس قابلیت‌های طبیعی (عوامل غیرارادی) و همچنین تحت تأثیر سیاست‌های دولت‌ها در گذشته مبنی بر ایجاد قطب‌ها و محورهای توسعه (عوامل ارادی)، بخش قابل ملاحظه‌ای از جمعیت و فعالیت‌ها را در خود جای داده است» (ص: ۱۰۹).

مشاهده می‌شود که به اعتقاد نویسندگان سند برنامه ششم، دو دسته از عوامل بر بروز پدیده شکاف منطقه‌ای در ایران مؤثر بوده‌اند:

- عوامل غیرارادی شامل قابلیت‌های طبیعی
 - عوامل ارادی شامل سیاست‌های گذشته مبنی بر ایجاد قطب‌ها و محورهای توسعه
- بنابراین می‌توان ادعا کرد که به اعتقاد نویسندگان سند برنامه ششم، تنها «بخشی» از پدیده شکاف منطقه‌ای که ناشی از عوامل ارادی است را می‌توان کنترل و مدیریت کرد؛ زیرا احتمالاً ایشان نیز قائل به تغییر قابلیت‌های طبیعی مناطق کشور نیستند. بر این اساس از نظر سند برنامه ششم، بخشی از پدیده عدم تعادل منطقه‌ای، خارج از کنترل و مدیریت بوده و به همان میزان باید در انتظار پیامدهای ناگوار اقتصادی، اجتماعی و حتی امنیتی برآمده و متناسب با آن بخش غیرقابل کنترل بود. آنچه باقی می‌ماند تنها بخشی از پدیده شکاف منطقه‌ای است که در اثر عوامل ارادی به وجود آمده است. نکته مهم در این بخش نیز آن است که این بخش از پدیده در اثر «سیاست قطب‌های رشد» به وجود آمده است و سند



برنامه بجز این سیاست به هیچ عامل یا سیاست دیگری که در بروز بخش ارادی پدیده عدم تعادل منطقه‌ای نقش داشته باشد، اشاره نکرده است.

۴. نقصان‌ها و غفلت‌های سند برنامه در تبیین پدیده

در ادامه نکات اشاره شده درباره تبیین پدیده عدم تعادل منطقه‌ای، می‌توان موارد زیر را به‌عنوان مباحثی مطرح کرد که جای آنها در تبیین سند برنامه ششم از پدیده عدم تعادل منطقه‌ای خالی است. به بیان دیگر به نظر می‌رسد چنانچه تبیین روشمند از پدیده، مبنای تنظیم راهبردها و سیاست‌ها باشد؛ لازم است در شرایط حاضر، برای تبیین پدیده مورد بحث به موارد زیر توجه کرد و آنها را در تبیین (بیان چرایی بروز پدیده) مدنظر قرار داد.

۱. همان‌گونه که توسعه مفهومی چندبعدی است، توسعه منطقه‌ای (عدم تعادل منطقه‌ای) نیز پدیده‌ای چندبعدی است که دارای ابعاد و وجوه مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی است. بنابراین تقلیل آن به موضوعی در یکی از حوزه‌های یاد شده سبب می‌شود تبیین صورت‌گرفته تک‌ساحتی بوده و ظرفیت و توان لازم برای استخراج راهبردها و سیاست‌های برنامه‌ای را از دست بدهد.

۲. اگر چه در تبیین سند برنامه از پدیده عدم تعادل منطقه‌ای، عوامل طبیعی با عنوان عوامل غیرارادی مطرح شده‌اند؛ اما می‌توان ادعا کرد موضوع «جغرافیا و دلالت‌های آن» از عوامل مغفول مانده در سند است. زیرا در مفهوم، جغرافیای طبیعت و ویژگی‌های آن تنها یک جنبه از موضوع است. بنابر باور جغرافیدانان، جغرافیا مطالعه روابط بین جوامع متشکل انسانی و محیط زندگی آنهاست. به بیانی دیگر جغرافیا دانشی است که درباره سطح زمین و پدیده‌های طبیعی، آب و هوا، رستنی‌ها، خاک، فرآورده‌ها و مانند آن و پراکندگی آنها بر روی زمین و روابط آنها با انسان گفتگو می‌کند. جغرافیا به‌عنوان «پلی میان انسان و علوم فیزیکی» است و می‌توان آن را علم روابط متقابل انسان و طبیعت دانست. به بیان دیگر جغرافیا آن قسمت از دانش بشری است که از مشخصات مناطق و نواحی مختلف زمین و پراکندگی پدیده‌های گوناگون در سطح زمین و از روابط انسان و محیط که خود باعث به وجود آمدن پدیده‌های انسانی است و نیز از روابط متقابل این پدیده بحث می‌کند. نکته جالب توجه آن است که اگر چه در زمان‌های گذشته جغرافیا را تنها مطالعه و شناسایی پراکندگی عوارض و ویژگی‌های طبیعی می‌دانستند، اما امروزه این علم به مطالعه انسان و رابطه او با زمین می‌پردازد. این همه در حالی است که سند برنامه ششم توسعه وقتی به شناسایی عوامل بروز پدیده شکاف منطقه‌ای پرداخته، درکی از جغرافیا را به میان آورده که تناسبی با مفهوم دقیق این واژه نداشته و آن را به عوامل فیزیکی تقلیل داده است.

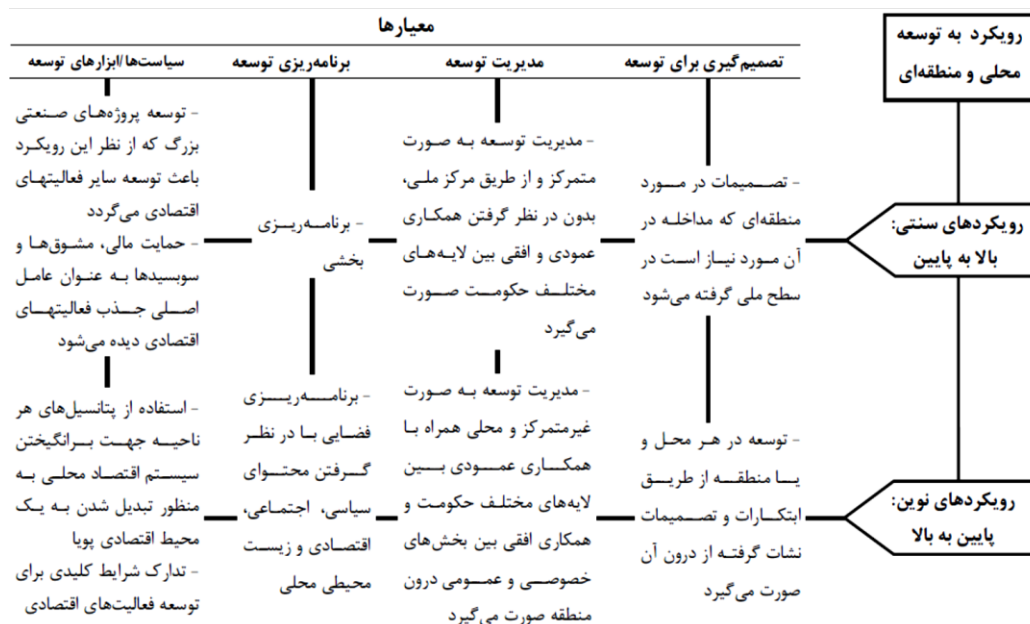
۳. در تبیین سند برنامه ششم پدیده عدم تعادل منطقه‌ای «مردم و نهادهای محلی» مغفول واقع شده است. این همه درحالی است که امروزه سیاستگذاری برای توسعه مناطق بدون حضور معنادار و

غیرنمایشی نهادهای مردمی-محلی ناشدنی دانسته می‌شود. سند برنامه ششم هرچند در سیاست‌ها اشاراتی بر نهادهای مردمی و تشکل‌های محلی دارد، اما در مقام تبیین و شناسایی علل و عوامل بروز پدیده عدم تعادل منطقه‌ای نقشی برای این نهادها قائل نشده است.

۴. از مهمترین انتقادهای وارد بر سند برنامه ششم (در بحث آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای) «رویکرد» آن به موضوع سیاستگذاری برای توسعه منطقه‌ای است. به استناد تبیین ارائه شده در سند و همچنین به استناد سیاست‌های مطرح شده در این حوزه، سند برنامه ششم رویکردی «یکپارچه‌نگر، از بالا به پایین و متمرکز» به موضوع دارد. یکپارچه‌نگر است چون علی‌رغم آنکه موضوع توسعه منطقه‌ای بر اصل «به رسمیت شناختن تنوع» استوار است، تمام مناطق (استان‌های) کشور را از یک زاویه مدنظر قرار داده و در مجموعه مطالب ارائه شده، نشانه و شاهی از تنوع و گونه‌گونی درون‌استانی و همچنین تنوع فضایی کشور مشاهده نمی‌شود. علاوه بر این از بالا به پایین است، چون سیاست‌هایی یکپارچه و یکسان را برای استان‌ها و مناطقی به غایت متنوع دیکته می‌کند و بالاخره، متمرکز است چون هیچ نشانه و گواهی ناظر بر انعکاس نظرات و دیدگاه‌های لایه‌های استانی در مطالب و محتوای سند یافت نمی‌شود.

در توضیح رویکرد سند برنامه می‌توان نمودار زیر را عرضه کرد:

نمودار مقایسه رویکردهای سنتی و نوین به توسعه منطقه‌ای



مأخذ: فرجی‌راد، خدر و دیگران، آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی، فرآیند مدیریت و توسعه، شماره ۲ (پیاپی ۸۴)، ۱۳۹۲.



مشاهده می‌شود که از مهمترین ویژگی‌های رویکرد سنتی، تفوق برنامه‌ریزی بخشی است؛ نکته‌ای که به روشنی و با مراجعه به جدول سیاست‌ها و اقدامات برنامه در حوزه توسعه منطقه‌ای (صص ۱۱۳ تا ۱۱۵) برجسته می‌شود. مهمتر و کانونی‌تر از این نکته، تمرکز رویکرد سنتی بر پروژه‌های بزرگ و مشوق‌های مالی است که تنها مرور فهرست اقدامات در جدول مربوطه به روشنی حکایت از تمرکز سند برنامه ششم بر این دو ابزار سیاستگذاری دارد.

در نقد رویکرد سند برنامه ششم می‌توان این‌گونه ادامه داد که براساس آنچه در دهه‌های گذشته تجربه شده است، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در کشورهای پیشرفته به شدت «بنگاه‌محور، انگیزه-بنیاد، متکی به دولت و استانداردشده برای همه مناطق» بودند. این چارچوب به واقع بر سنت اندیشه کینزی تکیه دارد، اما به رویکردهای نئولیبرال اقتصادی نیز دلالت دارد که در دهه ۱۹۸۰ بر اندیشه اقتصادی غلبه یافتند.^۱

رویکرد کینز بر توزیع درآمد و سیاست‌های رفاهی تأکید دارد تا بدین ترتیب با تحریک تقاضا در مناطق کمتر برخوردار و همچنین با ارائه مشوق‌های مستقیم و غیرمستقیم (مانند کمک‌های دولت برای بهبود زیرساخت‌ها)، بنگاه‌ها را به حضور و فعالیت در چنین مناطقی ترغیب کند. رویکرد نئولیبرال نیز با اتکا بر سازوکار بازار، در جستجوی تشویق کارآفرینی در مناطق کم‌برخوردار است و تلاش می‌کند از طریق سیاست‌های حمایت از بنگاه‌های کوچک، بازارهای مقررات‌زدایی شده، به‌ویژه در خصوص هزینه نیروی کار و همچنین هزینه سرمایه؛ این مهم را انجام دهد.

با این همه، نکته بسیار مهم و قابل توجه آن است که فرض مشترک این دو رویکرد «نگرش بالا به پایین» است که تصور می‌کند می‌توان الگوی واحدی را برای همه مناطق به کار برد. این نگرش و بنیان نظری سبب شده تا کاربست رویکرد کینزی در سیاستگذاری منطقه‌ای، در ایجاد روندی مستمر و پایدار از رشد و همچنین در بسیج منابع محلی و برقراری پیوند میان آنها ناکام باشد. رویکرد نئولیبرال نیز نتایج وخیم‌تر و ناامیدکننده‌تری داشته است. زیرا باعث حذف رویه‌های مالی و درآمدی‌ای شد که ثابت شده برای بقای اجتماعی حیاتی هستند. علاوه بر این فشار بازارهای بزرگی را به اقتصادهای محلی تحمیل کرده که خارج از توان تحمل آنهاست (Ibid).

با مشاهده شواهد متعدد از عدم تعادل و جمع‌بندی سیاست‌های تجربه شده، رویکرد سومی مطرح شده است. اصل مسلم در این رویکرد، برخلاف دو رویکرد اشاره شده، به‌طور مشخص بر «رویه پایین به بالا، منطقه‌گرایی خاص، بلندمدت بودن و تکثر عوامل»^۲ استوار است. این رویکرد بدیل بنیان‌های

1. Amin, Ash, 1998, 'an Institutional Perspective on Regional economic development', Economic Geography Research Group Seminar on 'Institutions and Governance', Department of Geography UCL, London, July 3, 1998.

2. bottom-up, region-specific, longer-term, and plural-actor

اجتماعی و جمعی در رفتار اقتصادی را مدنظر دارد و از این منظر می‌توان آن را نگاهی نهادگرایانه به توسعه منطقه‌ای قلمداد کرد (Ibid).

در توضیح این رویکرد بدیل لازم است ابتدا به سه نکته محوری نقطه عزیمت تفاوت این رویکرد با رویکردهای تجربه شده است، توجه شود:

نخست؛ براساس آموزه‌های جامعه‌شناسی اقتصادی می‌توان به خوبی از این باور دفاع کرد که رفتار اقتصادی در شبکه‌ای از روابط متقابل معنا داشته و بر این اساس به شدت تحت تأثیر این روابط متقابل و مفاهیمی چون اعتماد و همکاری است.

دوم؛ براساس آموزه‌های علوم رفتاری می‌توان گفت که عقلانیت‌های متفاوت یک عامل، رفتارهای مختلف اقتصادی در پی خواهند داشت، مثلاً عقلانیت علمی با رفتار منطبق بر قوانین و عقلانیت فرآیندی با رفتار متناسب با محدودیت‌های تحمیل شده توسط محیط سازگار است؛ اما عقلانیت منعطف با رفتارهای استراتژیک همراه است که بیانگر توانایی عامل در بهره‌گیری از محیط است.

سوم؛ براساس آموزه‌های نهادگرایی قدیم، اقتصاد برآمده از نیروهای جمعی است. این نیروها شامل نهادهای رسمی، نهادهای غیررسمی از قبیل عادات‌ها، هنجارها، رویه‌ها و نظایر آن است که همه آنها باعث شکل‌گیری ثبات در شرایط نااطمینانی می‌شوند.

براساس این سه نکته می‌توان نتیجه گرفت که اقتصاد چیزی فراتر از جمع بنگاه‌ها و بازارهای خودکار است. به بیان دیگر اقتصاد ترکیبی است از شبکه‌ها و جریان‌های جمعی که کنش فردی را رقم می‌زنند و مجموعه‌ای از فعالیت‌های جداگانه است که رابطه متقابلی با فرهنگ و شرایط پیرامونی دارد و موضوعی است که به مسیر طی شده مشروط شده است. متأسفانه سند برنامه ششم نشانه و گواهی ناظر بر رعایت و توجه به این دسته از مباحث ندارد.

۵. دیگر مسئله مغفول مانده در سند برنامه ششم، همان معضل و چالش بزرگ برنامه‌های پیشین است: روش و سازوکار تلفیق. هر چند سند برنامه ششم اشاره مستقیمی به این موضوع ندارد، اما تکالیفی که در بحث سیاست‌ها آورده (مانند هماهنگ‌سازی مقررات، هدایت فعالیت‌های اجرایی، ارتقای فعالیت‌های توسعه‌ای در مناطق مرزی، توسعه صادرات خدمات و نظایر اینها) جملگی نیازمند و موکول به تلفیق دیدگاه‌های منطقه‌ای/استانی با دیدگاه‌های بخشی/مرکزی است. اگر چه ضرورت و اهمیت این تلفیق محل بحث و پرسش نیست، انتظار بر آن است تا سند برنامه به‌عنوان سندی مبتنی بر ۷۰ سال سابقه برنامه‌ریزی، سازوکار و فرآیند تلفیق این دو جریان را آشکار کند؛ امری که دشواری و پیچیدگی‌های اجرایی بسیار زیادی دارد که چون تاکنون نظام برنامه‌ریزی در آن توفیق اندکی داشته، ابعاد موضوع و نقش ابرتعیین‌کننده آن و درنهایت اثر این فرآیند بر کل برنامه هنوز به قدر کافی آشکار و روشن نشده است.



۶. امروزه ادبیات مدیریت دانش یا ادبیات اقتصاد دانش بنیان، زنجیره‌ای از دانستنی‌ها معرفی کرده و سطوح یا لایه‌های مختلف «دانستنی‌ها» و در نتیجه نسبت آنها با یکدیگر را آشکار می‌کند. به استناد مجموعه ادبیات این حوزه آنچه به‌طور خلاصه دانش خوانده می‌شود حاصل مسیر و زنجیره زیر است:



اگر اطلاعات حاصل پردازش داده است و پردازش اطلاعات به مدد نظریه‌های علمی آن را به دانش تبدیل می‌کند، به‌نظر می‌رسد گام بعدی، ارتقای سطح دانش است که در کنار تجارب بومی - محلی (تاریخ) تبدیل به حکمت می‌شود. مرور تجربه نظام برنامه‌ریزی دلالت از آن دارد که این نظام تقریباً ۷۰ ساله، در تولید داده و اطلاعات توانایی برجسته‌ای کسب کرده است. اما هنوز در تبدیل اطلاعات به دانش با چالش‌های جدی مواجه است و فاصله بسیاری با حکمت دارد. این همه درحالی است که ماهیت و چارچوب بحث توسعه منطقه‌ای یا توسعه محلی، به شدت نیازمند و موکول به بهره‌مندی از دانش و حکمت است. سند برنامه ششم هیچ دلالت و نشانه‌ای از توجه به این نیاز و ضرورت کلیدی ندارد. به بیان دیگر درحالی که مبارزه با پدیده عدم تعادل منطقه‌ای به‌شدت و به تمام معنا نیازمند و مستلزم حکمت‌های برآمده از فهم تاریخی و تجارب بومی است، سند برنامه ششم و نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور، به این مهم بی‌توجه است.

۷. اگر چه امروزه و پس از گذشت بیش از چهار دهه از خیز نوین ادبیات نهادی می‌گذرد، با وجود بسط این ادبیات نظری در کشور، سند برنامه ششم، به انباره عظیم و بسیار پندآموز دانش نهادی در حوزه توسعه منطقه‌ای توجه بایسته نداشته و نه تنها در مقام تبیین به ذخیره دانش یاد شده توجهی نداشته بلکه در مقام سیاست‌گذاری نیز توجهی به الزامات این رویکرد راهگشا ندارد. سند برنامه ششم با تبیین ناقص و معوج، بر سیاست‌ها و اقداماتی تمرکز شده که در نهایت (و در صورت توفیق؛ به فرض) منجر به رشد اقتصادی خواهند شد.

شایان توجه است که در چارچوب نظریه‌های رشد نئوکلاسیکی، توسعه اقتصادی در اصل مسئله سرمایه‌گذاری است (الگوی سولو، ۱۹۵۶) و تفاوت در ذخیره و سطح سرمایه‌گذاری؛ کلید اصلی در تبیین تفاوت رشد اقتصادی و در نهایت توسعه است. با این وجود بسط نظریه رشد درون‌زا در دهه ۱۹۸۰ توانست دو عامل دیگر به این معادله بیافزاید: نوآوری (رومر، ۱۹۸۶) و آموزش (لوکاس، ۱۹۸۸). اما همان‌طور که امین (۱۹۹۹) تأکید داشت، سیاست منطقه‌ای براساس این باور شکل گرفتند که «عوامل مشترک و مشابهی» در دستیابی به توسعه نقش دارند. این سنت فکری با قوت تمام در این باور ریشه دارد که تکثیر رویه‌های بالا به پایین، آموزش و سیاست‌های صنعتی بدون توجه به زمینه نهادی، برای

رشد بیشتر و توسعه کفایت می‌کنند (Pike et al., 2006).^۱ شایان توجه است در شرایطی که بحث سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، آموزش یا نوآوری (علیرغم پیچیدگی این مفاهیم) به‌طور نسبی اجرایی‌تر و کاربردی‌تر هستند؛ مفهوم نهاد ذهنی‌تر، مبهم‌تر و چالش‌برانگیزتر بوده و به‌دلایل متعددی اجرایی کردن آن بسیار دشوار است.

با این همه در سال‌های اخیر «مناطق» به‌عنوان یکی از منابع مهم در شکل‌گیری مزیت رقابتی مطرح شده‌اند (Cooke, 1997). این پیشرفت نظری ناشی از ارزیابی تجربه کشورهای است که برای ایجاد مزیت رقابتی خود و افزایش رقابت‌پذیری، «دارایی‌های منطقه‌ای» خود را مدنظر قرار دادند. از منظر نظری این پیشرفت در چارچوب سنت فکری «الگوی رشد درون‌زا» مطرح شد که پیامدهای خارجی و بازدهی فزاینده به مقیاس را با خوشه‌های تخصصی پیوند می‌زند (Krugman, 1995; Porter, 1994; Martin and Sunley, 1996).

با تکیه بر کارکردهای نهاد که در بالا اشاره شد، می‌توان گفت، نهادها با کاهش ناطمینانی و هزینه اطلاعات، فرآیند انتقال دانش و نوآوری بین مناطق و درون مناطق را تسهیل کرده و شرایط را برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی بهبود می‌بخشند (North, 1990, 1995; Vázquez- Barquero, 2002). همزمان با آن نهادها مجموعه‌ای از انگیزه‌ها و عدم انگیزه‌ها را رقم می‌زنند که برای ایجاد تعادل کافی بین همکاری و رقابت میان فعالان محلی دخیل بوده و بدین ترتیب فرآیند یادگیری را تسهیل می‌کند. کلام نهایی در این بحث آن است که نهادهای کارآ، قوی و کافی برای توسعه اقتصادی در مقیاس منطقه‌ای و محلی ضروری و الزامی هستند و مناطقی که دارای نهادهای ناکارآ، ضعیف و ناکافی هستند شانس کمی برای توسعه دارند و حتی اجرای سیاست‌های منطقه‌ای نیز با شکست مواجه خواهند شد (Woolcock, 1998:153). نهادهای کارآ از طریق سازماندهی‌های لازم، پیش‌شرط‌های سرمایه‌گذاری، روابط متقابل اقتصادی، تجارت، کاهش ریسک اجتماعی و ثبات سیاسی را فراهم کرده و در نهایت رشد و توسعه به بار می‌آورند (Jütting, 2003).

۵. ارزیابی سازگاری‌ها در بحث تعادل منطقه‌ای

یکی از مهمترین معیارها و موازینی که در مرحله تدوین برنامه رعایت آن بسیار لازم که نه، حیاتی است؛ توجه و تلاش برای حفظ سازگاری بندها و سطوح مختلف برنامه است. در این خصوص انواع سازگاری‌های زیر قابل طرح و پیگیری است:

1. Rodríguez-Pose, Andrés, ... "Do institutions matter for regional development in the EU?", Department of Geography and Environment And Spatial Economics Research Centre London School of Economics



- سازگاری میان سطوح مختلف برنامه
- سازگاری میان حوزه‌ها/اهداف مختلف (نگاه سیستمی)
- سازگاری میان اهداف و ابزارها (سیاست‌ها)
- سازگاری میان سیاست‌ها و امکانات
- سازگاری برنامه و موازین و الزامات قانونی

این گزارش تلاش می‌کند تا بخشی از بحث سازگاری را تنها در «فرابخش آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای» (صص: ۱۰۹ تا ۱۱۵) سند برنامه ششم توسعه، مورد ارزیابی قرار دهد. اما پیش از طرح بحث سازگاری و سنجش این ضابطه بسیار کلیدی و حیاتی در تدوین برنامه، به چند نکته قانونی در این سند اشاره می‌شود:

۱-۵. تناقضی شگرف

یکی از مواردی که سند برنامه ششم را به سندی سرگردان و بلا تکلیف تبدیل می‌کند، تناقضی آشکار در آن است. این سند در جایی (ص. ۱۰۹) به صراحت تمام اظهار می‌کند: «روند موجود، چشم‌انداز روشنی را برای آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای در کشور به نمایش نمی‌گذارد». در این خصوص می‌توان پرسید آیا مفهوم روند موجود به «رویه و شیوه برنامه‌ریزی» نیز اشاره دارد؟ اگر بله، پس «ادامه روند متعارف در برنامه‌ریزی برای کاهش عدم تعادل منطقه‌ای»، نیز نمی‌تواند «چشم‌انداز روشنی را به نمایش بگذارد». بنابراین حرکت در مسیر مرسوم و ادامه رویه‌هایی که در ۷۰ سال برنامه‌ریزی در ایران تجربه شده، از تحقق اهداف مدنظر ناتوان خواهند بود. فراموش نشود که قریب به هفت دهه (۷۰ سال) از تجربه برنامه‌ریزی در این کشور می‌گذرد و از همان نخستین برنامه عمرانی در سال ۱۳۲۷، همواره تفاوت سطح توسعه استان‌ها/مناطق کشور مورد توجه برنامه‌ریزان بوده است. اما به استناد مطالعات متعدد می‌توان نشان داد که این شکاف و عدم تعادل، روندی صعودی و فزاینده داشته است. بر این اساس لازم به تأکید دوباره است که برنامه‌ریزی به شیوه‌های متعارف و تجربه شده (حداقل در حوزه توسعه منطقه‌ای) وافی به مقصود نخواهد بود. در موردی دیگر که نشان از تناقض و سرگردانی سند برنامه ششم دارد، در همان صفحه ۱۰۹ چنین آمده است: «در ساختار نظام اداره کشور سازوکار مشخصی در زمینه سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای که در آن مسیرها و جهت‌گیری‌های اصلی توسعه منطقه‌ای و نقش استان‌ها در دستیابی به اهداف کلان توسعه کشور مشخص شده باشد، وجود ندارد». اما در صفحات بعد به ارائه و معرفی ۲۳ راهبرد و ۴۲ سیاست برای توسعه منطقه‌ای (کاهش عدم تعادل منطقه‌ای) اقدام کرده است. اگر نظام و ماشین تولید برنامه در کشور فاقد «سازوکار مشخصی در زمینه سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای» است و از اساس چنین سازوکاری در نظام برنامه‌ریزی کشور وجود ندارد، ۴۲ سیاست ارائه شده در این سند، محصول کدام

سازوکار است؟ از آن مهمتر، وقتی به گفته این سند سازوکاری که بتواند «جهت‌گیری‌های اصلی توسعه منطقه‌ای و نقش استان‌ها در دستیابی به اهداف کلان توسعه کشور» را مشخص کند وجود ندارد؛ چگونه می‌توان به اهداف مطرح شده و راهبردهای آمده در این سند اعتماد کرد؟ مگر نه اینکه توسعه منطقه‌ای در گرو تعیین جهت‌گیری‌های اصلی است؟ وقتی سازوکار چنین تشخیصی در نظام برنامه‌ریزی وجود ندارد، آنچه در این سند زیر عنوان «اهداف کلی» آمده را چه باید نامید و تا چه میزان می‌توان به روایی و درستی آن اعتماد کرد؟

۲-۵. اسارت در اسطوره‌هایی آزمون‌ناشده

یکی از دشواری‌های علوم اجتماعی، اسطوره‌هایی است که بر ذهن و روان جامعه سیطره یافته و رویکرد مردمان و سیاستگذاران را محدود و «شرطی» می‌کند. هر چند اگر موازین و اسلوب روش مطالعه علمی، رعایت شده و یکان‌یکان گام‌هایی که برای دستیابی به شناختی علمی لازم هستند، طی شوند؛ وقوع چنین انحرافی به شدت کاهش می‌یابد. اما سند برنامه ششم از رویکرد و رعایت «روش شناخت علمی» فاصله دارد. در سند برنامه ششم موارد بسیاری از «خروج از مسیر و روش علمی» وجود دارد که یکی و تنها یکی از این موارد در صفحه ۱۰۹ آن مطرح شده است: «سطح زندگی و درآمد در مناطق شهری و روستایی شکاف زیادی را نشان می‌دهد» و در ادامه این تفاوت را عامل اصلی جابجایی جمعیت و بروز شکاف‌های منطقه‌ای برشمرده است.

این همه در حالی است که مطالعات متعددی که پدیده مهاجرت از روستا به شهر را بررسی کرده‌اند حداقل دو دسته از عوامل را بر این پدیده مؤثر می‌دانند: عوامل اقتصادی و عوامل غیراقتصادی. اگر چه فاصله سطح درآمد در روستا و شهر امری واقعی است و محل اختلاف نیست، اما به نظر می‌رسد آنچه در این مورد شایسته توجه و مذاقه است، کارآیی رفاهی پول در روستا و شهر باشد و نه عدد مطلق درآمد؛ زیرا مطالعات متعدد حکایت از آن دارند که کارآیی رفاهی پول در روستا بیشتر از شهر است. ضمن آنکه در مقایسه میزان تأثیر عوامل اقتصادی و عوامل غیراقتصادی بر پدیده مهاجرت، نقش عوامل غیراقتصادی بسی پررنگ‌تر مشاهده شده است.^۱

۱. برای نمونه مراجعه شود به:

- لیلا، پناهی و حمداله پیشرو، بررسی عوامل مؤثر بر مهاجرت جوانان روستایی به شهر»، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال اول، شماره دوم، صص. ۴۱ تا ۵۰، ۱۳۹۰
 - مهدی، طاهرخانی، «تحلیلی بر عوامل مؤثر در مهاجرت‌های روستا/شهر»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، دوره ۶، شماره ۲، صص. ۴۱ تا ۶۰، ۱۳۸۱.



۳-۵. برخوردهای شکلی و اقدامات دولت

در ادامه برخوردهای شکلی و غفلت از محتوای مفاهیم، سند برنامه ششم در صفحه ۱۱۰ به معرفی اهم اقدامات دولت در مقابله با پدیده عدم تعادل منطقه‌ای اشاره کرده و موارد زیر را در این چارچوب برمی‌شمارد:

احیای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان‌های استانی برای فراهم نمودن امکان رصد توسعه و نظارت عالی بر فرآیندهای بهبود شاخص‌های آن

در برابر تأکید بر این اقدام به‌عنوان اقدامی که راه را بر کاهش عدم تعادل منطقه‌ای هموار می‌کند، تنها کافی است به دوره پیشین فعالیت این سازمان (در سطح ملی و استانی) اشاره کرد و از توفیق آن در مدیریت شکاف توسعه مناطق پرسید. متأسفانه از قرار هنوز پس از قریب به ۷۰ سال برنامه‌ریزی توسعه در کشور، رویکرد شکلی چنان استوار است که حتی در سطح سند برنامه ششم نیز تشکیلات بر فرآیندها غلبه داشته و تصور می‌شود برای حل مشکلی، تأسیس و راه‌اندازی تشکیلات باعث اصلاح فرآیندها خواهد شد.

اختصاص دو درصد از اعتبارات بودجه عمومی دولت برای ارتقای شاخص‌های زیربنایی، اجتماعی و اقتصادی این شهرستان‌ها، کاهش یابد.

طرح تخصیص اعتبار یاد شده به‌طور ضمنی اشاره بر آن دارد که گویی مشکل (یا یکی از مهمترین مشکلات) تفاوت سطح توسعه استان‌ها/مناطق کشور، کمبود بودجه و اعتبار است و دولت با افزایش تخصیص یاد شده در مسیر کاهش این تفاوت برآمده است.

فارغ از اینکه کمبود بودجه چندمین اولویت در بحث توسعه منطقه‌ای است، یادآوری این نکته مفید است که سیاست یاد شده (حداقل) از زمان دولت موقت در کشور اجرا شده و در طول سه دهه گذشته دولت‌ها همواره ردیفی از بودجه را به این منظور تخصیص داده‌اند. پرسش آن است که این سیاست در جلوگیری از بروز یا کاهش عدم تعادل منطقه‌ای چه نقشی ایفا کرده است؟ سازمان احیا شده مدیریت و برنامه‌ریزی چه ارزیابی‌ای از تأثیر این سیاست بر توسعه استان‌ها/مناطق طی سه دهه گذشته دارد؟ فراموش نشود شکاف عمیق و فزاینده سطح توسعه استان‌ها/مناطق واقعیتی است که هرگونه ارزیابی‌ای باید بتواند نسبت خود با آن را آشکار و شفاف کند.

۴-۵. فقدان نگرش سیستمی

سند برنامه ششم پس از ارائه تحلیلی (ضعیف و بسیار غیرسیستمی) از پدیده عدم تعادل منطقه‌ای در کشور و همچنین پس از معرفی اهم اقدامات دولت در این چارچوب، اظهار می‌کند که «در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و برنامه ششم توسعه و به‌منظور ایجاد تعادل در بهره‌مندی و برخورداری مناطق و استان‌ها از امکانات و ارتقای توانایی و انعطاف‌پذیری آنها در برابر انواع تهدیدات محیطی و خارجی می‌بایست ...:

۱. مزیت‌های رقابتی در استان‌ها ایجاد شده
۲. از مزیت‌های نسبی آنها به‌طور بهینه بهره‌برداری گردد
۳. سرمایه‌گذاری صنعتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته متناسب با مزیت‌های نسبی و رقابتی توسعه یابد
۴. خدمات زیربنایی در مناطق کمتر توسعه‌یافته ارتقا یابد
۵. پیوندهای قلمروهای مرزی با داخل کشور تقویت شود
۶. نقش شهرهای میانی و کوچک تقویت شود
۷. از کلانشهرها با حفظ نقش سیاست‌گذاری ملی آنها تمرکززدایی شود».

به‌نظر می‌رسد می‌توان موارد ۷گانه بالا را با عنوان الزامات و بایسته‌هایی قلمداد کرد که از نظر سند برنامه ششم برای کاهش عدم تعادل منطقه‌ای باید مدنظر قرار گیرند. اما باید یادآوری کرد که سند برنامه در رعایت یکی از مهمترین و حیاتی‌ترین معیارهای لازم برای تدوین برنامه، بازمانده است. زیرا بحث سرمایه‌گذاری براساس مزیت‌های رقابتی و نسبی استان‌ها/مناطق، در بخش‌های تولیدی (صنعت و کشاورزی و در سطحی بالاتر سیاست‌های اقتصاد کلان) تعیین تکلیف می‌شود و مرور مباحث این بخش‌ها دلالت و نشانه‌ای ندارد که حکایت از پیوند سیاست‌های صنعتی، کشاورزی و حتی اقتصاد کلان با الزامات توسعه منطقه‌ای داشته باشد.

در همین چارچوب، تکلیف نقش شهرها، خواه بزرگ و خواه میانی، در بخش و نظام سکونتگاهی روشن می‌شود. اما سیاست‌های مطرح شده در آن حوزه نه تنها پیوند روشن و صریحی با مباحث مطرح شده در فصل توسعه منطقه‌ای ندارند، بلکه به تمامی «نظام سکونتگاهی» به‌صورت بخشی لحاظ شده و به‌شدت زیر سیطره بحث مسکن قرار گرفته است. به‌گونه‌ای که همه ۵ هدف کلی و همه ۱۱ راهبرد مطرح شده در بخش مسکن و سکونتگاه‌ها، به مسکن اختصاص دارند.

از طرف دیگر در شرایطی تمرکززدایی از شهرهای بزرگ به‌عنوان یکی از الزامات توسعه منطقه‌ای مطرح می‌شود که این موضوع باید در بحث نظام اداری انعکاس داشته و سیاست‌های این موضوع در بحث توسعه منطقه‌ای با سیاست‌های بحث نظام اداری پیوند معناداری برقرار کرده باشند.

اگر چه سند برنامه ششم در بحث نظام اداری (۱۵۷ تا ۱۷۱):



- تمرکز اداری و تراکم امور در پایتخت و سطوح ستادی دولت
 - نظام اداری تک‌ساخت کشور
- را به‌عنوان چالش‌های نظام اداری کشور برشمرده است و «تمرکززدایی اداری و تفکیک امور عمومی ملی و امور محلی» و همچنین «تمرکززدایی مالی و اصلاح نظام بودجه‌ریزی» را به‌عنوان «راهبرد» در حوزه نظام اداری مطرح کرده است؛ اما وقتی سطوح برنامه‌ریزی را ادامه داده و به «اقدامات اساسی» در این حوزه می‌رسد عباراتی همچون عبارات زیر در سند برنامه ششم تدوین شده است:
- واگذاری وظایف و اختیارات به استان‌ها
 - واگذاری وظایف و اختیارات به بخش خصوصی و سمن‌ها^۱
 - کاهش و تجمیع ادارات و سازمان‌های دولتی در سطح استان، شهرستان و شهر
- حال جای این پرسش باقی می‌ماند که تفاوت این عبارات با عبارات سطوح بالاتر چیست؟ آیا سند برنامه در این باره دچار «تکرار زائد» (tautology) نشده است. زیرا در سطح اهداف سخن از تمرکززدایی است و وقتی به سطح اقدامات اساسی (۲ لایه پایین‌تر) می‌رسد این عبارت به واگذاری تبدیل می‌شود! درحالی که انتظار می‌رود در سطح اقدامات سخن از «اقداماتی باشد که با اجرای آن بتوان تمرکززدایی را پیگیری کرد» نه آنکه تنها به تکرار معانی واژه‌ها بسنده شود. شایان یادآوری است که اگر طرح مفاهیم کلی در سطح «اهداف کلی» پذیرفتنی باشد، تکرار معنای واژگانی مفاهیم در سطح «اقدام» پذیرفته نخواهد شد. زیرا اقدام در قاموس برنامه‌ریزی، کنشی مشخص است که دارای فرآیندی معین و محصولی معین است.

۵-۵. سازگاری اهداف کلی با الزامات و بایسته‌ها

- سند برنامه ششم در بحث توسعه منطقه‌ای ۵ هدف کلی، ۲۳ راهبرد و ۴۲ سیاست را مدنظر قرار داده و انتظار دارد با اجرای این ۴۲ سیاست بتواند عدم تعادل منطقه‌ای را کاهش داده و این پدیده مخرب و پرمخاطره را مدیریت کند. «اهداف کلی» این سند در حوزه مورد بحث به شرح زیر هستند:
- ارتقای توانایی مناطق/استان‌ها در دستیابی به اشتغال، درآمد و اقتصاد بهره‌ور، پایدار و انعطاف‌پذیر در برابر تهدیدات محیطی و خارجی
 - ارتقای انسجام ملی و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای
 - استفاده حداکثری از ظرفیت‌ها و مزیت‌های پهنه سرزمینی و ایفای نقش مؤثر کشور در جهان به‌ویژه منطقه آسیای جنوب غربی
 - تمرکززدایی در نظام توسعه ملی و ارتقای سرمایه‌های موجد توسعه مناطق

– یکپارچه‌سازی نظام برنامه‌ریزی و هماهنگی بین سیاستگذاری‌های منطقه‌ای و بخشی
بنابر ضوابط و معیارهای تدوین برنامه، انتظار بر آن است که این اهداف برآمده از تحلیلی علمی از
شرایط موجود باشند. به بیان دیگر انتظار می‌رود این اهداف «حداقل» با الزامات و بایسته‌هایی که تنها
یک صفحه پیش‌تر مطرح شده‌اند، سازگاری داشته باشند. برای سنجش میزان این سازگاری جدول زیر
تنظیم شده است:

اهداف کلی	الزامات
– ارتقای توانایی مناطق/استان‌ها در دستیابی به اشتغال، درآمد و اقتصاد بهره‌ور، پایدار و انعطاف‌پذیر در برابر تهدیدات محیطی و خارجی	○ مزیت‌های رقابتی در استان‌ها ایجاد شده
– ارتقای انسجام ملی و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای	○ از مزیت‌های نسبی آنها به‌طور بهینه بهره‌برداری گردد
– استفاده حداکثری از ظرفیت‌ها و مزیت‌های پهنه سرزمینی و ایفای نقش مؤثر کشور در جهان به‌ویژه منطقه آسیای جنوب غربی	○ سرمایه‌گذاری صنعتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته متناسب با مزیت‌های نسبی و رقابتی توسعه نیابد
– تمرکززدایی در نظام توسعه ملی و ارتقای سرمایه‌های موجد توسعه مناطق	○ خدمات زیربنایی در مناطق کمتر توسعه‌یافته ارتقا یابد
– یکپارچه‌سازی نظام برنامه‌ریزی و هماهنگی بین سیاستگذاری‌های منطقه‌ای و بخشی	○ پیوندهای قلمروهای مرزی با داخل کشور تقویت شود
	○ نقش شهرهای میانی و کوچک تقویت شود
	○ از کلانشهرها با حفظ نقش سیاست‌گذاری ملی آنها تمرکززدایی شود

مشاهده می‌شود از میان ۷ الزام برآمده از تحلیل روند گذشته (صفحه ۱۱۱ سند برنامه ششم)، در مرحله «هدفگذاری»، تنها ۲ مورد متجلی شده‌اند. به بیان دیگر یکی از اهداف کلی با دو الزام تحلیلی در بحث توسعه منطقه‌ای ارتباط برقرار کرده است. نکته مهمتر آن است که ۵ الزام تحلیلی دیگر، در صورتی در مرحله هدفگذاری متجلی شده‌اند که برخی از استدلال‌ها و عبارات واسط پذیرفته شوند. به بیان دیگر اهداف کلی اول، دوم و چهارم ارتباطی ضعیف با الزامات اشاره شده در جدول برقرار می‌کنند. شایان توجه است که اگر در الزامات تحلیلی، سخن از نقش شهرهای میانی و تمرکززدایی از کلانشهرهاست، این مفاهیم هیچ انعکاس «صریح و روشنی» در اهداف نداشته و تنها به مفهوم کلی و پرپهلوی «تمرکززدایی در نظام توسعه ملی» بسنده شده است.



بر همین رویه است الزام تحلیلی پنجم و ارتباط آن با هدف کلی دوم؛ چرا که تنها با اما و اگرهایی می‌توان «ارتقای انسجام ملی» را تجلی الزام تحلیلی «تقویت پیوندهای قلمروهای مرزی با داخل کشور» دانست. نکته بسیار حائز اهمیت که فاصله زیاد این دو عبارت را آشکار می‌کند آنجاست که در هدف کلی اشاره شده، مفهوم «مرز و قلمروهای مرزی» هیچ جایگاهی ندارد.

۵-۶. سازگاری اهداف کلی و راهبردها

سند مورد بحث، در مقابل ۵ هدف کلی، ۲۳ راهبرد مطرح کرده است. راهبردهای مدنظر این سند در مواجهه با پدیده خطیر عدم تعادل منطقه‌ای عبارتند از:

– **هدف کلی ۱.** ارتقای توانایی مناطق/استان‌ها در دستیابی به اشتغال، درآمد و اقتصاد بهره‌ور، پایدار و انعطاف‌پذیر در برابر تهدیدات محیطی و خارجی:

۱. ایجاد فرصت برابر رشد در جهت نیل به تعادل منطقه‌ای

۲. ایجاد بستر مناسب برای توسعه درون‌زای هر منطقه

۳. هویت‌بخشی قانونی و حقوقی مناطق کشور

– **هدف کلی ۲:** ارتقای انسجام ملی و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای:

۴. افزایش همگرایی و تقویت هویت ملی در طراحی و اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای

۵. تعامل سازنده میان ارزش‌ها و مزیت‌های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت‌های

فرهنگی، آموزشی و اقتصادی

۶. تجهیز منابع اعتباری دولتی و غیردولتی برای ارتقای شاخص‌های مناطق (استان‌ها و

شهرستان‌های) کمتر توسعه‌یافته

۷. تقویت قطب‌ها و کانون‌های توسعه با هدف تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای

اجتماعی

۸. توسعه سرمایه‌گذاری صنعتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته متناسب با مزیت‌های نسبی و رقابتی

۹. سازماندهی شبکه سکونتگاهی و فضاهای فعالیتی و زیستی

۱۰. توسعه و آبادانی نواحی مرزی و مکان‌های خالی دارای مزیت

– **هدف کلی ۳:** استفاده حداکثری از ظرفیت‌ها و مزیت‌های پهنه سرزمینی و ایفای نقش مؤثر

کشور در جهان به‌ویژه منطقه آسیای جنوب غربی

۱۱. تعیین نقش ملی و فراملی برای مناطق و استان‌های کشور براساس مزیت‌ها

۱۲. توسعه هسته‌های کلیدی استان‌ها

۱۳. بسترسازی برای رونق‌بخشی برای اقتصاد دریامحور

۱۴. فراهم‌سازی زمینه‌ها و امکانات لازم برای ایفای نقش مؤثر کشور در حوزه ترانزیت بین‌الملل

۱۵. توسعه کشاورزی با لحاظ محدودیت منابع آب
۱۶. بسترسازی و انجام تمهیدات لازم به منظور رونق گردشگری در کشور
۱۷. تعامل مؤثر و سازنده با کشورهای جهان به‌ویژه همسایگان و گسترش همکاری‌ها و اتحادیه‌های اقتصادی بین‌المللی با تأکید بر اشتراکات فرهنگی-مذهبی، منافع مشترک اقتصادی و فعال‌سازی ظرفیت‌های ژئوپلیتیکی کشور

– **هدف کلی ۴:** تمرکززدایی در نظام توسعه ملی و ارتقای سرمایه‌های موجد توسعه مناطق:

۱۸. تعادل نظام درآمد-هزینه استانی و ملی

۱۹. انتظام‌بخشی رابطه دولت مرکزی، مدیریت محلی و مردم

۲۰. ارتقای جایگاه توسعه منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور

– **هدف کلی ۵:** یکپارچه‌سازی نظام برنامه‌ریزی و هماهنگی بین سیاستگذاری‌های منطقه‌ای و بخشی:

۲۱. تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین

۲۲. هماهنگ‌سازی، انتظام‌بخشی و کنترل اقدامات و فرآیندهای توسعه‌ای بخش‌های مختلف

۲۳. بسترسازی برای ایجاد تعاملات بین منطقه‌ای و استانی

مانند بند پیشین، انتظار بر آن است که این راهبردها با اهداف کلی مطرح شده در سطح بالاتر از خود، سازگار بوده و به بیان دیگر راهبردها توان تحقق اهداف را داشته باشند.

۱-۶-۵. سازگاری در هدف کلی ۱

ارتقای توانایی مناطق/استان‌ها در دستیابی به اشتغال، درآمد و اقتصاد بهره‌ور، پایدار و انعطاف‌پذیر در برابر تهدیدات محیطی و خارجی:

۱. ایجاد فرصت برابر رشد در جهت نیل به تعادل منطقه‌ای

۲. ایجاد بستر مناسب برای توسعه درون‌زای هر منطقه

۳. هویت‌بخشی قانونی و حقوقی مناطق کشور

بنا به تعریف، راهبرد مسیر تحقق هدف است یا شیوه و مسیر دستیابی به هدف را راهبرد گویند. بر این اساس سند ادعا می‌کند با سه راهبرد یاد شده در بالا، هدف کلی مربوطه محقق خواهد شد. اما در برابر این سند می‌توان پرسید:

– آیا ارتقای توانایی مناطق در دستیابی به اشتغال، درآمد و ... «متوقف و مشروط به» برقراری فرصت‌های برابر رشد است؟

– تمایز و تفاوت محتوایی و نه لفظی و واژگانی بین عبارت «ایجاد بستر مناسب برای توسعه درون‌زای هر منطقه» که به‌عنوان راهبرد مطرح شده با عبارت «ارتقای توانایی مناطق/استان‌ها در



دستیابی به اشتغال، درآمد ..». چیست؟ آیا عبارت نخست به واقع راهبرد عبارت دوم تلقی می‌شود و یا تکرار همان مفهوم است؟

- آیا «ارتقای توانایی مناطق/استان‌ها در دستیابی به اشتغال، درآمد ..». متوقف و مشروط به «هویت‌بخشی قانونی و حقوقی مناطق کشور» است؟ به بیان دیگر آیا تعریف و تأسیس واحدهای حقوقی به‌عنوان منطقه، منجر به ارتقای اشتغال و درآمد در آنها خواهد شد؟ آیا این مورد نیز نشانه و گواهی دیگر بر سیطره نگاه تشکیلاتی و به حاشیه رفتن درک فرآیندی از مباحث برنامه‌ریزی و توسعه نیست؟

۲-۶-۵. سازگاری در هدف کلی ۲

ارتقای انسجام ملی و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای؛ راهبردهای دستیابی به این هدف کلی موارد ذیل معرفی شده‌اند:

۱. افزایش همگرایی و تقویت هویت ملی در طراحی و اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای
۲. تعامل سازنده میان ارزش‌ها و مزیت‌های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت‌های فرهنگی، آموزشی و اقتصادی
۳. تجهیز منابع اعتباری دولتی و غیردولتی برای ارتقای شاخص‌های مناطق (استان‌ها و شهرستان‌های) کمتر توسعه‌یافته
۴. تقویت قطب‌ها و کانون‌های توسعه با هدف تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی

۵. توسعه سرمایه‌گذاری صنعتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته متناسب با مزیت‌های نسبی و رقابتی
 ۶. سازماندهی شبکه سکونتگاهی و فضاهای فعالیتی و زیستی
 ۷. توسعه و آبادانی نواحی مرزی و مکان‌های خالی دارای مزیت
- در مورد سازگاری هدف کلی دوم و سیاست‌های مطرح در این باره، می‌توان پرسش‌های زیر را از تدوین‌کنندگان سند برنامه ششم پرسید:

- تفاوت «ارتقای انسجام ملی» و «افزایش همگرایی و تقویت هویت ملی» چیست؟ چرا یکی در سطح هدف آمده و دیگری در سطح راهبرد؟

- توان و ظرفیت «برقراری تعامل سازنده میان ارزش‌ها و مزیت‌های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت‌های فرهنگی، آموزشی و اقتصادی» در کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای چه میزان است؟ به استناد کدام مطالعه میزان اثرگذاری این تعامل از متغیرهای دیگر برجسته‌تر بوده و توجه به آن را در اولویت سیاست‌گذاری تشخیص داده است؟ فرآیند تأثیرگذاری تعامل یاد شده بر کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای تا چه میزان قابل مداخله سیاستی بوده، در این فرآیند دستگاه‌های دولتی چه جایگاهی دارند و آیا در بازه زمانی پنج سال پیامد مورد انتظار قابل تحقق است؟

– آیا عدم تعادل منطقه‌ای منوط و متوقف به منابع مالی است که سند برنامه بر تجهیز منابع مالی به مناطق کمتر توسعه‌یافته تأکید دارد؟ آیا در سال‌های گذشته سیاست مشابهی اجرا نشده است؟ ارزیابی تدوین‌کنندگان این سند از تجارب مشابه پیشین چیست؟

– بنابر یکی از مبانی ابتدایی برنامه‌ریزی، سرمایه‌گذاری باید با مزیت‌های مکانی، تناسب داشته باشد. آیا تکرار یک الزام و یک بایسته کلاسیک در سند برنامه ششم را می‌توان به‌عنوان راهبرد تلقی کرد؟ آیا برنامه توسعه جای آن نیست که «فرآیند و چگونگی» رعایت و تحقق این تناسب را دنبال کرده و از تکرار درسنامه‌های اولیه برنامه‌ریزی پرهیز کند؟

۳-۶-۵. سازگاری در هدف کلی

استفاده حداکثری از ظرفیت‌ها و مزیت‌های پهنه سرزمینی و ایفای نقش مؤثر کشور در جهان به‌ویژه منطقه آسیای جنوب غربی؛ همان‌طور که ذکر شد راهبردهای تحقق این هدف عبارتند از:

۱. تعیین نقش ملی و فراملی برای مناطق و استان‌های کشور براساس مزیت‌ها
 ۲. توسعه هسته‌های کلیدی استان‌ها
 ۳. بسترسازی برای رونق‌بخشی برای اقتصاد دریامحور
 ۴. فراهم‌سازی زمینه‌ها و امکانات لازم برای ایفای نقش مؤثر کشور در حوزه ترانزیت بین‌الملل
 ۵. توسعه کشاورزی با لحاظ محدودیت منابع آب
 ۶. بسترسازی و انجام تمهیدات لازم به‌منظور رونق گردشگری در کشور
 ۷. تعامل مؤثر و سازنده با کشورهای جهان به‌ویژه همسایگان و گسترش همکاری‌ها و اتحادیه‌های اقتصادی بین‌المللی با تأکید بر اشتراکات فرهنگی-مذهبی، منافع مشترک اقتصادی و فعال‌سازی ظرفیت‌های ژئوپلیتیکی کشور
- از تدوین‌کنندگان سند برنامه ششم انتظار می‌رود توضیح دهند که تفاوت عبارات زیر در چیست، بدیهی است زمانی می‌توان از حضور آنها به‌عنوان «راهبرد» دفاع کرد که تمایزی معنادار و نه واژگانی میان آنها ترسیم شود:

– توسعه هسته‌های کلیدی استان‌ها (راهبرد شماره ۱۲)

– تقویت قطب‌ها و کانون‌های توسعه با هدف تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی (راهبرد شماره ۷)

– ایجاد بستر مناسب برای توسعه درون‌زای هر منطقه (راهبرد شماره ۲)

ضمن آنکه شایسته توضیح است که وقتی قرار است «نقش ملی و فراملی برای مناطق و استان‌های کشور براساس مزیت‌ها» تعیین شود و علاوه بر آن «هسته‌های کلیدی استان‌ها» توسعه یابند، چرا باید به توسعه کشاورزی تأکید و تصریح شود؟ دلیل و منطق جدا کردن کشاورزی، از میان فعالیت‌های مختلف



و برجسته کردن آن چیست؟ آیا چنین تأکیدی در مراحل بعدی منجر به انحراف در استان‌های فاقد مزیت کشاورزی نخواهد شد؟

۴-۶-۵. سازگاری هدف کلی ۴

تمرکززدایی در نظام توسعه ملی و ارتقای سرمایه‌های موجد توسعه مناطق؛ در سند برنامه ششم توسعه، راهبردهای ذیل برای این هدف ذکر شده است:

۱. تعادل نظام درآمد-هزینه استانی و ملی
 ۲. انتظام‌بخشی رابطه دولت مرکزی، مدیریت محلی و مردم
 ۳. ارتقای جایگاه توسعه منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور
- در این مورد می‌توان پرسید که:

- آیا انتظام‌بخشی رابطه دولت مرکزی با مدیریت محلی و مردم بر تمرکززدایی تقدم دارد یا برعکس؟ کدام یک هدف است و کدام یک راهبرد؟ تعیین تکلیف کدام یک تکلیف دیگری را روشن خواهد کرد؟

- آیا با ارتقای جایگاه توسعه منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی کشور تمرکززدایی محقق می‌شود یا برعکس؛ تمرکززدایی موجب ارتقای جایگاه یاد شده می‌شود؟ کدام هدف است و کدام راهبرد؟

- منظور از تعادل نظام درآمد-هزینه در سطح استانی و ملی چیست؟ آیا طرح مفهوم تعادل در سازوکار نظام درآمد-هزینه استانی همان موازنه (تراز مالی) است؟ در این صورت آیا اصرار بر چنین تعادلی، نقض غرض از تأسیس این نظام در سطح استانی نیست؟

- و پس از تعریف مفهوم تعادل در پرسش بالا؛ آیا برقراری تعادل راهبرد رسیدن به هدف تمرکززدایی است یا برعکس؟

۵-۶-۵. سازگاری در هدف کلی ۵

یکپارچه‌سازی نظام برنامه‌ریزی و هماهنگی بین سیاستگذاری‌های منطقه‌ای و بخشی؛ در این هدف راهبردهای ذیل مطرح شده است:

۱. تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین
 ۲. هماهنگ‌سازی، انتظام‌بخشی و کنترل اقدامات و فرآیندهای توسعه‌ای بخش‌های مختلف
 ۳. بسترسازی برای ایجاد تعاملات بین منطقه‌ای و استانی
- فارغ از اینکه طرح هدف پنجم ناظر بر «یکپارچه‌سازی و هماهنگی سیاست‌های بخشی و منطقه‌ای» اذعان و اعتراف به سطحی از گسیختگی میان این دو محسوب می‌شود، انتظار می‌رود تدوین‌کنندگان برنامه ششم به‌طور واقعی و غیرنمایشی و به دور از مغالطات واژگانی، تمایز سه راهبرد بالا را شفاف بیان کنند. چرا که به نظر می‌رسد «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» دارای چنان معنا

و ابعادی است که متضمن و دربرگیرنده مفاهیمی چون هماهنگ‌سازی، انتظام‌بخشی و ایجاد تعاملات بین منطقه‌ای» است.

- علاوه بر آن تفاوت این راهبرد با راهبردهای پیشین مانند موارد زیر در چیست؟
- انتظام‌بخشی رابطه دولت مرکزی، مدیریت محلی و مردم (راهبرد شماره ۱۹)
- تقویت قطب‌ها و کانون‌های توسعه با هدف تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی (راهبرد شماره ۷)
- تعیین نقش ملی و فراملی برای مناطق و استان‌های کشور براساس مزیت‌ها (راهبرد شماره ۱۱)
- ایجاد بستر مناسب برای توسعه درون‌زای هر منطقه (راهبرد شماره ۲)

۶. تأملی بر «اقدامات اساسی» برنامه ششم

سند برنامه ششم در تمام مباحث و حوزه‌ها، پس از معرفی راهبردها و سیاست‌های منتخب، فهرست «اقدامات اساسی» در آن حوزه را ارائه کرده است. البته در برخی از حوزه‌ها، سند برنامه جدولی را منتشر کرده که حکایت از اهداف کمی آن حوزه دارد. اما در حوزه «آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای» سند برنامه، چنین جدولی ارائه نکرده است.

اگر چه در سلسله مراتب و لایه‌های مختلف یک برنامه توسعه، اهداف، راهبردها و سیاست‌ها شأن و جایگاه ویژه‌ای دارند، اما آنچه در سطح اجرایی و عملی باعث تجلی و بروز و ظهور لایه‌های یاد شده می‌شود، «اقدام» است. به بیان دیگر انعکاس و تجلی واقعی برنامه از طریق اقدامات برنامه است. بر این اساس شاید بتوان گفت سطوحی چون اهداف کلی، راهبردها و حتی سیاست‌ها، زمینه‌ساز و بستر شکل‌گیری «اقدام‌های برنامه‌ای» هستند. بنابراین اگر انتظار می‌رود برنامه توسعه توان «تغییر در وضع موجود» داشته باشد، می‌بایست مجهز به اقداماتی باشد که پاسخگوی چنین انتظاری باشد. بلافاصله باید افزود که مطابق درسنامه‌های برنامه‌ریزی، فرآیند برنامه‌ریزی عبارت است از انتقال یا جابجایی از وضع موجود به وضع مطلوب. بنابراین برنامه‌ریزی واجد مفهوم «تغییر» است و برنامه باید بتواند وضع موجود را «تغییر» دهد. در غیر این صورت برنامه فاقد یکی از کانونی‌ترین ویژگی‌های لازم و کلیدی خواهد بود. نکته بسیار مهم در این باره آن است که نه تعیین اهداف و نه اتخاذ راهبردها و نه تدوین سیاست‌ها، هیچ یک (تأکید می‌شود، هیچ یک) «عامل و باعث» تغییر مورد انتظار نیستند. در یک برنامه توسعه، آنچه موجب تغییر می‌شود، «اقدامات برنامه‌ای» است. شایان توجه است که این گزاره به معنای نادیده گرفتن شأن و نقش لایه‌های پیشینی اقدامات نبوده و روشن و بدیهی است که آن لایه‌های پیشینی، جهت‌گیری و سمت‌وسوی اقدامات را تعیین می‌کنند. اما به معنای دقیق، لایه‌ای از برنامه که موجب «تغییر در عرصه واقعی» می‌شود، اقدام است.



بنابراین اگر سند و برنامه ادعای تغییر وضع موجود را دارد، باید فهرستی از اقدامات ارائه کند که توان و ظرفیت تغییر را داشته باشند و به بیان دیگر، اقدامات منتخب بتوانند به دور از شعارزدگی و سرگرمی‌های واژگانی، اهداف ترسیم شده را در عرصه واقعی محقق کنند. از این منظر سند برنامه ششم، دارای نقایص جدی است.

سند برنامه ششم در بحث عدم تعادل منطقه‌ای برای تحقق اهداف کلی پنج‌گانه، ۴۶ مورد را با عنوان «اقدام اساسی» معرفی کرده است (صص ۱۱۳ تا ۱۱۵). نکات زیر را می‌توان درباره اقدامات یاد شده مطرح کرد:

۱-۶. فاصله معنادار با مفهوم اقدام

آنچه به عنوان اقدام اساسی در سند برنامه ششم (در حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای) آمده، به هیچ عنوان «واجد ویژگی‌های بایسته» اقدام نیست. زیرا حسب تعریف، اقدام کنشی مشخص است که با استفاده از منابع معین، توسط عوامل اجرایی مشخص و در بازه زمانی معین انجام شده و در نهایت «محصولی مشخص» داشته که به ثمر رسیدن آن را می‌توان با معیاری معین، به صورت دقیق اندازه‌گیری کرد.

مرور مفاهیم و عبارتهای زیر به روشنی فاصله معنادار سند برنامه ششم با معیارهای بایسته را آشکار خواهد کرد:

بازنگری مفهومی - اعلام جذابیت‌ها - توسعه صنایع پایین‌دست - احداث شرکت‌های ICT - توسعه جغرافیا - تدوین شاخص‌ها - تدوین نقشه راه - اصلاح قوانین و مقررات - رعایت مبانی ارزیابی و نظایر اینها.

شایان توضیح است که سخن از لزوم این مباحث نیست. بلکه انتظار می‌رود اگر نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور به ضرورت و لزوم این مباحث واقف شده است، در سطح اقدام، فهرستی از «اقدامات» برای اجرایی شدن آنها عرضه کند؛ نه آنکه تنها به بیان دوباره ضرورت‌ها بسنده کند. برای مثال اگر نظام برنامه‌ریزی برای کاهش عدم تعادل منطقه‌ای احداث شرکت‌های ICT را لازم می‌داند، انتظار می‌رود تعداد، ظرفیت، پراکندگی و ... این شرکت‌ها را مشخص کند و اگر بر لزوم بازنگری در قوانین تأکید دارد، در سطح اقدام مشخص کند، کدام قوانین، توسط کدام مرجع، در چه بازه‌ای از زمان.

۲-۶. خلط سطوح و لایه‌های برنامه‌ریزی

مرور و خوانش دقیق و همراه با حوصله اقدامات اساسی سند برنامه (۴۶ اقدام مورد بحث) به روشنی پرده از یکی از بزرگ‌ترین مشکلات سند برمی‌دارد.

متأسفانه باید اظهار کرد که بسیاری از مواردی که به‌عنوان اقدام در سند برنامه معرفی شده‌اند، با فرض صحت و روایی، به لایه‌های بالاتر (راهبردها و حتی اهداف کلی) تعلق دارند. به بیان دیگر بسیاری از عبارتهایی که سند برنامه آنها را «اقدام» تلقی کرده، در واقع راهبرد و یا هدف هستند! برای نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری‌های مختلف در فعالیت‌های توسعه‌ای با توجه به سند آمایش استان
- اصلاح قوانین، آیین‌نامه‌ها، اساسنامه‌ها و شرح وظایف دستگاه‌های اجرایی مورد نیاز
- بررسی و تصویب نظام یکپارچه برنامه‌ریزی
- بازبینی جایگاه مدیریت توسعه منطقه‌ای در مدیریت کشور
- هماهنگی و یکپارچه‌سازی فرآیندهای ارزیابی و سیاستگذاری اجرایی نظام‌های بخشی/ منطقه‌ای

۳-۶. تبیین و همپوشانی‌های بسیار

مرور اقدامات ۴۶ گانه مورد بحث در سند برنامه ششم دلالت بر مشکل دیگری دارد. از میان ۴۶ اقدام مطرح شده در این سند: «حداقل» ۱۱ مورد به‌طور مشخص و از نظر مفهومی و عملیاتی همپوشانی داشته و هر یک به زبانی و بیانی، به تدوین سندی بالادست و مرجع اشاره دارند. برای نمونه:

۱. بازنگری مفهومی و اجرایی کردن منطقه‌بندی
۲. تدوین سند منطقه‌بندی کشور براساس معیارها و شاخص‌های مختلف
۳. پیگیری تدوین برنامه بلندمدت توسعه بنادر شمالی و جنوبی کشور
۴. تدوین معیارها و ضوابط بهره‌برداری پایدار از سرزمین
۵. تکمیل مطالعات آمایش سرزمین در سطح ملی و استانی
۶. بازنگری ضوابط و معیارهای تغییر کاربری اراضی متناسب با ویژگی‌های بوم‌شناختی هر قلمرو
۷. تدوین الگوی بهینه کشت
۸. تنظیم محدوده مناطق برای استفاده بهینه و هم‌افزایی منابع و امکانات منطقه
۹. هماهنگی و یکپارچه‌سازی فرآیندهای ارزیابی و سیاستگذاری اجرایی نظام‌های بخشی/ منطقه‌ای
۱۰. شناسایی پتانسیل‌های سرمایه‌گذاری متناسب با ظرفیت‌ها و مزیت‌های سرزمین
۱۱. تدوین برنامه توسعه متوازن امکانات و خدمات و زیرساخت‌ها در پهنه سرزمین

۴-۶. اقداماتی در تضاد با تبیین

سند برنامه ششم در بخش تبیین پدیده شکاف منطقه‌ای در کشور (ص ۱۰۹) یکی از عوامل (و ای بسا مهمترین عامل) بروز این پدیده نامطلوب را تکیه بر سیاست قطب‌های رشد تشخیص داده است. درحالی



که در جدول مربوط به اقدام‌های اساسی، حداقل ۹ اقدام مطرح شده که در تضاد با این تبیین قرار دارند. زیرا همه این ۹ مورد بر لزوم تمرکز فعالیت‌هایی مشخص در نقطه خاصی از کشور تصریح دارند. مانند:

- تعریف و اجرای طرح‌های عمرانی بزرگ ملی، منطقه‌ای و اولویت ایجاد قطب‌های بزرگ اقتصادی در مناطق به‌ویژه کمتر توسعه‌یافته
- توسعه صنایع پایین‌دستی نفت و پتروشیمی در منطقه آزاد اروند
- توسعه صنایع سنگین فلزی و نفت در منطقه آزاد قشم

۵-۶. تکیه بر مناطق آزاد

از اقدامات برجسته‌ای که به هدف کاهش عدم تعادل منطقه‌ای در سند برنامه ششم آمده است، تأکید بسیار برجسته بر «مناطق آزاد» است. از مجموع ۴۶ اقدام مطرح شده، به‌طور صریح و مشخص، تعداد ۹ اقدام به مناطق آزاد اختصاص دارد. این همه در حالی است که چنین انتخابی باید بتواند پاسخی روشن و مستدل به دو پرسش زیر ارائه کند:

۱. نقش این مناطق در کاهش عدم تعادل منطقه‌ای مبتنی بر چه فرآیندی است؟
۲. ارزیابی نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور از سرریزهای محلی این مناطق چگونه است؟

۶-۶. برنامه یا اقدام

از دیگر موارد بسیار مشهود در جدول اقدام‌های اساسی سند برنامه ششم، وجود مواردی است که نشان و گواهی از یکی از معضلات نظام دیوان‌سالاری کشور است. سند یاد شده در شرایطی تدوین «اسناد، برنامه‌ها، طرح‌ها» را به‌عنوان «اقدام» معرفی کرده است که انتظار می‌رود در سطح اقدام، سخن از کنش‌هایی در میان باشد که در عرصه واقعی توان تغییر داشته باشند و موجب رویه‌ها و فرآیندها شوند. در این خصوص می‌توان موارد زیر را یادآوری کرد:

- تکمیل مطالعات آمایش سرزمین
 - اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری‌های مختلف در فعالیت‌های توسعه‌ای
 - تدوین برنامه جامع بلندمدت شبکه حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای
 - تدوین الگوی بهینه کشت
 - و مانند اینها
- به‌نظر می‌رسد فرض پنهان و ضمنی نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور آن بوده که تنها با تدوین و ابلاغ این اسناد بالادست، رویه‌ها و فرآیندها تغییر خواهند کرد.

۶-۷. بایسته‌های حرفه‌ای یا اقدامات برنامه‌ای

در میان ۴۶ اقدامی که سند برنامه ششم برای کاهش عدم تعادل منطقه‌ای طرح کرده است، مواردی آمده که در واقع اصولی حرفه‌ای در تنظیم اسناد برنامه‌ای محسوب می‌شوند:

- الزام دستگاه‌های بخشی به تهیه پیوست توجیهات آمایشی و توسعه منطقه‌ای
 - منظور کردن اصول اکولوژیک سرزمین در تدوین و اجرای طرح‌های آمایشی و توسعه منطقه‌ای
 - رعایت مبانی ارزیابی راهبردی محیط زیست در فعالیت‌های توسعه در پهنه سرزمین
- هر چند تصریح بر این موارد به نوبه خود گواه و اعتراف نظام مدیریت توسعه کشور بر وخامت اوضاع و سطح نازل نظام تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی دارد، با این همه نباید فراموش کرد که گنجانیدن این موارد به‌عنوان «اقدام» محل تأمل است.

۷. امکان‌پذیری اقدام‌های اساسی

از جمله معیارها و ضوابط ارزیابی یک برنامه توسعه پیش از اجرا، معیار «امکان‌پذیری» است. براساس این معیار می‌توان امکان و ظرفیت تحقق برنامه را ارزیابی کرده و از پیشرفت آن، حتی پیش از اجرا، جمع‌بندی داشت. شایان یادآوری است که معیار امکان‌پذیری در سه سطح زیر قابل سنجش است: ۱. فنی؛ ۲. اقتصادی و ۳. اجتماعی.

روشن است که بررسی توجیه اقتصادی طرح/اقدامی که فاقد توجیه فنی باشد (از نظر فنی امکان‌پذیر نباشد) موضوعیت نداشته و ارزیابی امکان‌پذیری اقدام، منوط به ارزیابی امکان‌پذیری اجتماعی نیز است. جنبه دیگر امکان‌پذیری، فراهم بودن منابع و امکانات؛ به ویژه منابع مالی؛ لازم برای اجراست. به بیان دیگر می‌توان حالتی را متصور شد که اقدام/طرح/پروژه‌ای دارای توجیهات سه‌گانه فنی، اقتصادی و اجتماعی است اما منابع و امکانات؛ به ویژه منابع مالی؛ لازم برای اجرای آن در دسترس نیست.

در این چارچوب می‌توان از منظر امکان‌پذیری، اقدام‌های اساسی مطرح شده در حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای در سند برنامه ششم را مدنظر قرار داد. اما این مهم درخصوص ۴۶ اقدام مطرح شده، با مسائل و اقتضائاتی مواجه است:

۱. به شرحی که در بندهای پیش آمد، بخش عمده اقدام‌های مورد بحث، فاقد ویژگی‌های بایسته «اقدام» هستند. بنابراین به علت مشخص نبودن ابعاد و مقیاس‌ها، امکان برآورد ریالی و یا امکانات مورد نیاز برای اجرای آن اقدام‌ها، وجود ندارد.
۲. اقدام‌هایی که ناظر به «احداث» هستند نیز فاقد ابعاد و مشخصات اقدام بوده و در این موارد نیز امکان برآورد منابع مالی لازم وجود ندارد. اقدام‌هایی نظیر ساماندهی سیستم‌های اطلاعاتی، نوسازی



و تکمیل شبکه خدمت‌رسانی به گردشگران، احداث شرکت‌های ICT، توسعه صنایع پایین‌دستی نفت و پتروشیمی.

۳. از ۴۶ اقدام مطرح شده برای کاهش عدم تعادل منطقه‌ای، می‌توان ۳۱ مورد (۶۷ درصد) را در حوزه «اداری-مطالعاتی» دسته‌بندی کرد؛ مواردی نظیر:

- اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری‌ها
- تکمیل مطالعات آمایش
- تدوین معیارها و ضوابط بهره‌برداری پایدار از سرزمین
- بازنگری مفهومی منطقه‌بندی
- تدوین نقشه راه بلندمدت توسعه مناطق آزاد
- و ...

اگر چه این قبیل موارد در زمره نیازها و حتی پیش‌نیازها برای برنامه هستند، اما آنچه در این میان فراموش شده، «نسبت و رابطه پژوهش با سیاست‌ها و اقدامات برنامه‌ای» است. به‌طور صریح می‌توان گفت که انتظار منطقی آن است که دستگاه‌ها و سازمان‌های متولی تهیه اسناد پژوهشی پشتیبان با هماهنگی نظام برنامه‌ریزی، اسناد مورد نیاز را تولید کرده و «نتیجه و محصول پژوهش» به‌عنوان «ورودی» در نظام برنامه‌ریزی استفاده شود. به بیان دیگر راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات برنامه متکی بر نتایج مطالعات و پژوهش‌ها باشند. آنچه در سند برنامه آمده، انجام مطالعات و پژوهش‌های پشتیبان (هر چند ستبر و بنیادین مانند طرح آمایش) خود به‌عنوان اقدام در نظر گرفته شده است. در حالی که حتی مطالعات سترگ و بنیادینی همچون طرح آمایش، در تحلیل نهایی تنها «مطالعه» است و بهره‌گیری از محصول و نتایج آنها مستلزم و نیازمند طی مسیر برنامه‌ریزی است.

در مجموع به سبب عدم رعایت موازین و الزامات تدوین «اقدام‌های برنامه‌ای»، نمی‌توان ارزیابی مشخصی از معیار امکان‌پذیری مالی در خصوص اقدام‌های مدنظر سند برنامه ششم (در حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای) ارائه داد. هرچند، شاید، با بهره‌گیری از تجارب سال‌های گذشته و با یادآوری تجربه برنامه‌های گذشته، بتوان اجرایی شدن اقدام‌های مطرح شده در این سند را به محاجه طلبید و با یادآوری کرختی و معضلات نظام دیوان‌سالاری-کارشناسی کشور، به انجام رسیدن این اقدام‌ها را به چالش کشید؛ اما با کمال تأسف و البته صراحت باید افزود که به‌دلیل لزوم رعایت موازین حرفه‌ای و رعایت شأن معیارهای علمی، آنچه در سند برنامه ششم به‌عنوان اقدام آمده فاقد ویژگی‌های بایسته است و بنابراین پرداختن به بحث امکان‌پذیری موضوعیت ندارد.

۸. جمع‌بندی

سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) در سال ۱۳۶۸ کتابی را با عنوان «رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی توسعه؛ رویه‌ها، روش‌ها و فنون» منتشر کرده است. این کتاب که با ترجمه محمد هومن منتشر شده، در واقع، دستورالعمل و یا راهنمای پیشنهادی سازمان ملل متحد به کشورهای عضو است تا بتوانند برنامه‌های توسعه را منطقی و ضابطه‌مند تدوین کنند. این کتاب را می‌توان الفبای برنامه‌ریزی توسعه قلمداد کرد. نکته جالب توجه آن است که نسخه اصلی این کتاب در سال ۱۹۷۸ (۱۳۵۶-۱۳۵۷ خورشیدی) منتشر شده است.

به نظر می‌رسد یادآوری برخی از نکات بسیار کلیدی و تعیین‌کننده این کتاب بسیار آموزنده است؛ هر چند ارجاع نظام و دستگاهی که قدمتی قریب ۷۰ سال دارد به منبعی که نزدیک به ۴۰ سال پیش نگاشته شده، مایه تأمل است. با این همه به جهت اهمیت موضوع و به منظور تعیین معیار و ضابطه‌ای برای سنجش ارزیابی‌های ارائه شده در بالا، ارجاع به محتوای این کتاب در خصوص الزامات و ضرورت‌های «تهیه برنامه توسعه» بسیار روشنگر و پندآموز خواهد بود.

همان‌طور که آمد، به نظر می‌رسد سند برنامه ششم یکی از وجوه مشخصه یا یکی از ویژگی‌های اصلی یک برنامه توسعه که آن را از فهرست آرزوها تمایز می‌کند را ندارد. این همه در شرایطی است که راهنمای ۴۰ سال پیش سازمان ملل که توسط سازمان برنامه و بودجه منتشر شده، در بیانی بسیار قابل تأمل و بسیار کلیدی، به صراحت اظهار می‌کند:

«مراجع سیاسی، هدف‌های کلی را تعیین می‌کنند و اولویت‌ها را مشخص می‌سازند. این هدف‌ها، به ضرورت، پدافند هستند؛ مانند تسریع توسعه روستایی، تأکید بر ایجاد اشتغال، کاهش میزان تورم، یا افزایش خصوصی کردن فعالیت‌های اقتصادی. چون در این مرحله، هدف‌های کلی بازتاب خواست‌های سیاسی است، ناگزیر بیش از حد جاه‌طلبانه و غالباً متناقض هستند. فرآیند تهیه برنامه، محدودیت‌هایی را که در راه دستیابی به هدف‌های کلی وجود دارد، آشکار می‌سازد. راه‌هایی برای حل برخی از آنها ارائه می‌دهد و محدودیت‌هایی را که ناگزیر است، معلوم می‌دارد. پس از اینکه محدودیت‌های گریزناپذیر معلوم شد، مرحله بعدی در تهیه برنامه تعیین حدود و میزان انتخاب‌های میان هدف‌های کلی گوناگون در برنامه است؛ مانند افزایش تورم که ممکن است با کاهش بیکاری ربط داشته باشد یا کسری در موازنه پرداخت‌ها که ناشی از افزایش محصول ناخالص ملی است. هنگامی که انتخاب‌ها معلوم شد و حدود و میزان آن مشخص گردید، برعهده مراجع سیاسی است که در هدف‌های کلی که در برنامه آمده، تجدیدنظر کنند و اصلاحات لازم را به عمل آورند تا دستیابی به آنها امکانپذیر باشد» (ص ۳۶).

با استناد به چنین ضابطه و ترازویی است که به نظر می‌رسد دستگاه برنامه‌ریزی کشور در ایفای یکی از مهمترین وظایف خویش ناکام بوده است. زیرا انتظار بر آن است که «برنامه‌ریزان با آشکار کردن



روابط میان هدف‌های گوناگون مراجع سیاسی را یاری می‌دهند تا انگیزه‌ها و ارزش‌دآوری‌ها در مورد سیاست اقتصادی را بهتر مشخص سازند و بدین ترتیب سیاست اقتصادی امکان‌پذیر را در نظر بگیرند» (همان).

همان‌طور که آمد، سند برنامه ششم مملو از راهبردها و سیاست‌هایی که (حداقل در بحث عدم تعادل‌های منطقه‌ای) فاقد سازگاری مورد انتظار است. درحالی که در راهنمای منتشر شده در ۴۰ سال پیش به صراحت آمده که «تهیه برنامه‌های توسعه ملی، در اساس، فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در زمینه اقتصاد، در سطح حکومت مرکزی به‌شمار می‌آید. مقصود از آن، تشخیص و تعیین سیاست‌هایی است که به بهترین وجه، راه دستیابی به هدف‌های کلی اقتصادی و اجتماعی را هموار می‌سازد. دو عنصر مهم در تهیه برنامه عبارت است از انجام‌پذیری و سازگاری. ... انجام این کار با به‌کارگیری روش‌های بخردانه و تحلیل علمی داده‌های کمی و واقعیت‌ها امکان‌پذیر است» (ص ۵۵).

به استناد معیارها و ضوابط یاد شده به‌نظر می‌رسد یکی از غفلت‌های بزرگ سند برنامه ششم (حداقل در بحث عدم تعادل‌های منطقه‌ای) نادیده گرفتن و غفلت از منابع و امکانات موجود برای «امکان‌پذیر شدن سیاست‌های منتخب» است. این همه درحالی است که سازمان ملل در راهنمای پیشنهادی خود در ۴۰ سال پیش تأکید داشته که «غالباً در آغاز برنامه‌ریزی توسعه، مسائل اقتصادی که توسعه را محدود می‌کند، ارزیابی می‌شوند. تشخیص این مسائل شالوده‌ای برای تعیین و پیشنهاد راهبردهای توسعه و سیاست‌ها و اقدامات لازم برای کاستن و از میان برداشتن محدودیت‌ها فراهم می‌آورد» (ص ۶۶).

و بالاخره؛ کتاب و راهنمای یاد شده در صفحه ۲۷ خود به استناد نوشته Wu-Long Lin and M. G. Ottevisani-Carra در سال ۱۹۷۵ (برابر با ۱۳۵۴ خورشیدی) نمودار مراحل برنامه‌ریزی را ترسیم کرده است. براساس این نمودار، در مرحله تهیه برنامه، برای شناسایی راهبردها پشت سر گذاردن سه گام اساسی، لازم و ضروری است:

۱. تعیین و تعریف استنباط از توسعه از طریق بررسی رهیافت‌های رسمی و غیررسمی به توسعه (با استفاده از تحلیل اقتصادی، واقعیت‌ها و ارزش‌دآوری‌ها)

۲. ارزیابی راه‌های مختلف توسعه از طریق ارزیابی این راه‌ها پیش از اجرا (با استفاده از تحلیل هزینه-فایده و ملاحظات سیاسی و اجتماعی)

۳. انتخاب راهبرد براساس نیازهای ملی و متناسب با ساختار اجتماعی و اقتصادی (با استفاده از منابع و نهادهای مختلف مانند سرمایه، کار، ارز، حجم تقاضای داخلی و خارجی، شاخص‌های جمعیتی و مانند آن)

بنابراین می‌توان این نمودار و الزام مطرح شده در آن را به‌عنوان معیار برگرفت و محتوای سند برنامه ششم را با آن ارزیابی کرد. بر این اساس به‌نظر می‌رسد آنچه به‌عنوان تحلیل روند گذشته، اهم

اقدامات دولت و چالش‌ها در سند مورد بحث آمده، به هیچ عنوان نشان و گواهی از رعایت سه گام مطرح شده در نمودار و اقتضائات هر گام، ندارد.

این همه سبب شده تا آنچه با عنوان سند برنامه ششم عرضه شده، مملو از آرزوهای برجای مانده تاریخی، سرشار از واژگان پرپهلوی و بسیار انعطاف‌پذیر، واجد انبوهی از ناسازگاری‌ها و بالاخره متنی بدون رعایت اصول و ضوابط اولیه برنامه‌ریزی توسعه باشد.

۹. توصیه‌های سیاستی

در درسنامه‌ها و منابع علمی مرتبط با موضوع توسعه منطقه‌ای آمده است:

سیاست‌های منطقه‌ای باید سیاست‌هایی مبتنی بر طرف عرضه و نهادگرا باشند؛ به آموزش مهارت، نوآوری و ارتباطات متمرکز بوده تا عرضه-محور قلمداد شوند و همچنین مجموعه‌ای از نهادهای توسعه‌ای، سازمان‌های اقتصادی و مؤسسات سیاسی مستقل را مدنظر قرار دهند. بدین ترتیب می‌توانند با تشکیل مزیت‌های رقابتی شانس حضور در زنجیره ارزش اقتصاد را کسب کنند. به‌طور مشخص سیاست‌های توسعه منطقه‌ای باید:

- از نظر اجتماعی متضمن اشکال مختلف کارآفرینی و اشتغال باشند
- بتوانند نهادهای منطقه را بسیج کرده و بنیان نهادی منطقه را گسترش دهند
- باید بیاموزند که یاد بگیرند و خود را تعدیل کنند
- باید خوشه‌ها و تشکلهای اقتصادی منطقه‌ای تشکیل دهند

بر این اساس توصیه می‌شود که در هرگونه سیاستگذاری منطقه‌ای، دولت‌ها موارد زیر را مدنظر قرار دهند:

- تقویت شبکه انجمن‌ها به‌جای تمرکز بر افراد فعال و اثرگذار.
- سیاست‌ها باید به‌شدت غیرمتمرکز بوده و متضمن سازمان‌های مستقل باشند.
- در چارچوب حکمرانی متکثر و سازمان‌های مستقل، نقش دولت باید تدارک منابع، میانجیگری بین نهادهای تمرکززدایی شده، صیانت از نتایج جمعی و بالاتر از همه، تعیین اهداف استراتژیک است.
- هدف سیاست باید تقویت حق اعتراض و مذاکره به همراه تشویق عقلانیت فرآیندی و بازگشتی باشد و نه رفتارهای تابع قانون و منفعت‌طلبانه، تا بدین ترتیب چشم‌انداز استراتژیک تضمین شده و همه فعالان از این فرآیند یاد گرفته و سیاست‌ها تعدیل و اصلاح شوند.
- راه‌حل‌ها متناسب با زمینه پیرامونی باشند و به مسیر طی شده در منطقه حساس باشند.
- تشویق اشکال میانی دولت ضروری است تا ضخامت نهادی منطقه‌ای شکل گیرد. این مهم شامل نظام‌های پشتیبانی از بنگاه‌ها، نهادهای سیاسی و شهروندی است.



- و بالاخره، موفقیت اقتصادی موضوع اعمال سیاست‌های مناسب اقتصادی است که شکل‌گیری قابلیت‌های اجتماعی برای اقدامات مستقل را تشویق کنند.^۱

منابع نظری اصرار دارند که مداخله در توسعه منطقه‌ای نیازمند افزایش قابلیت انطباق نهادهای منطقه‌ای با تغییرات پیرامونی است. زیرا نهادهای قوی‌تر و انعطاف‌پذیرتر برای تناسب فعالیت‌های اقتصادی با محیط و شکل‌گیری توسعه پایدار ضروری هستند.^۲

البته بلافاصله باید افزود که چنین توصیه‌هایی برای نظام برنامه‌ریزی‌ای که پس از قریب ۷۰ سال هنوز در شناختن سطوح و لایه‌های مختلف برنامه و اقتضائات هر یک درمانده است، توصیه‌هایی آسمانی و ذهنی بوده و نباید انتظار داشت چنین سیستمی توان برقراری ارتباط با چنین توصیه‌هایی را داشته باشد. بر این اساس، آنچه در بندهای بالا به‌عنوان توصیه سیاستی آمد تنها (و تأکید می‌شود؛ تنها) برای آشکار کردن فاصله توان و ظرفیت نظام برنامه‌ریزی کشور با مباحث جاری تخصصی (حداقل در حوزه توسعه منطقه‌ای) بوده است.

با این همه و در نهایت، لازم و ضروری به تأکید است که چون فرآیند تولید برنامه در برنامه ششم، حتی در بحث توسعه منطقه‌ای، متمرکز و از بالا به پایین بوده، برای دستیابی به برنامه‌ای حداقلی، ضروری‌ترین اقدام، تغییر این رویه به رویه‌ای «دوطرفه» است. روشن و بدیهی است که اجرای غیرنمایشی و وفادار به اقتضائات حرفه‌ای چنین فرآیندی محتوای سند برنامه را «به تمامی» و از سطح تبیین تا سطح اقدام، دگرگون خواهد کرد.

در توجیه این الزام می‌توان یادآوری کرد که اگر رویه و روش‌های تجربه شده پیشین در طول هفت دهه گذشته توان و قابلیت مهار پدیده عدم تعادل منطقه‌ای را داشتند، امروز سند برنامه ششم بر وجود عدم تعادل عمیق در سطح منطقه‌ای اعتراف نمی‌کرد (ص ۱۱۲). علاوه بر این باید تکرار کرد که سند برنامه ششم توسعه حتی در بحث توسعه منطقه‌ای با رویکرد سنتی (تفوق برنامه‌ریزی بخشی) به موضوع پرداخته و این رویکرد توان و ظرفیت به رسمیت شناختن تنوع و گونه‌گونی‌های منطقه‌ای - محلی را ندارد. ضمن آنکه فرض پنهان این رویکرد آن است که می‌توان الگوی واحدی را برای همه مناطق به کار برد.

بنابراین به نظر می‌رسد برای رسیدن به برنامه‌ای که توان تغییری معنادار در وضعیت تعادل منطقه‌ای داشته باشد، باید و به‌طور مشخص بر «رویه پایین به بالا، منطقه‌گرایی، بلندمدت بودن و تکرار عوامل» تکیه کرد.

1. Amin, Ash, Ibid

2. Andrés Rodríguez-Pose, Ibid



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۹۹۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» ۱. حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: میکائیل عظیمی

همکار: زهرا ذاکری

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، سیداحسان خاندوزی، سیدمحسن علوی‌منش

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه ششم توسعه
۲. سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۳. آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۶/۱۶