

# بررسی روند سیاست گذاری توسعه و توازن منطقه‌ای طی برنامه‌های توسعه در ایران و ارائه راهبردهای اساسی<sup>۱</sup>

محمد غفاری فرد<sup>۲</sup>

## چکیده

بررسی تعادل و توازن بین مناطق یکی از مباحث اساسی در حوزه سیاست گذاری منطقه‌ای است. در این مقاله سعی شده است که، پس از آسیب شناسی برنامه‌های توسعه کشور در خصوص سیاست گذاری توسعه و توازن منطقه‌ای، با استفاده از شاخص ویلیامسون، نابرابری بین مناطق در دولت‌های اصلاحات، عدالت خواه و اعتدال گرا بررسی شود. تدوین و تصویب ضوابط ملی آمایش، تهیه اسناد ملی توسعه استان‌ها، طراحی و ایجاد نظام درآمد - هزینه استان‌ها و نهادهای اداری - مالی ذیل آن، اعطای مشوق‌های لازم به سرمایه گذاران جهت سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته، ایجاد ردیف‌های بودجه‌ای متوازن در قانون بودجه جهت ارتقای شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی شهرستان‌های کم برخوردار از مهم‌ترین رویکردهای تعادل بخشی به مناطق بوده است که در برنامه‌های توسعه تجلی یافته است. نتایج شاخص ویلیامسون نیز نشان می‌دهد که نابرابری بین استان‌های کشور طی برنامه سوم (دولت اصلاحات) روند بدون تغییری داشته اما با آغاز برنامه چهارم توسعه (دولت عدالت خواه)، روند نابرابری بین استان‌ها افزایش و در سال‌های پایانی دولت دهم (۱۳۹۰) این روند کاهش یافته است. گفتنی است این روند کاهش نابرابری بین استان‌ها در دولت اعتدال گرا ادامه دارد. در نهایت از طریق تکنیک SWOT مهم‌ترین نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید در عرصه سیاست‌های توازن منطقه‌ای شناسایی و راهبردهای اساسی ارائه شد.

**کلیدواژه‌ها:** سیاست گذاری منطقه‌ای، نابرابری‌های منطقه‌ای، ماتریس سوات، شاخص ویلیامسون

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۵/۳۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۲۵

۲. استادیار دانشگاه بین‌المللی اهل بیت (ع)؛ رایانامه: ghaffary2@yahoo.com

## ۱. مقدمه

یکی از مباحث عمده و اساسی در طراحی نظام برنامه‌ریزی جامع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مسئله توسعه متوازن است که در فرایند توسعه ملی، ویژگی‌های هر منطقه مورد توجه قرار می‌گیرد. توجه به همگن‌سازی مناطق از دیدگاه برخورداری از امکانات، تسهیلات و سایر شاخص‌های مورد نظر، مسئله‌ای است که می‌تواند در راه نیل به اهداف کمی و کیفی برنامه‌های ملی، تخصیص منابع را تحت تأثیر قرار دهد و با تغییر نگرش و جهت‌گیری متناسب با هدف کاهش تعادل منطقه‌ای، چهارچوب سیاست‌گذاری ملی را سازماندهی کند. بدین منظور لازم است با استفاده از روش‌های علمی و توان اکولوژیکی مناطق سازماندهی ساختار روابط میان انسان، فضا و فعالیت‌ها به نحوی صورت گیرد که بتوان در کنار توسعه پایدار اقتصادی و بهبود شاخص‌های اجتماعی، تفاوت میان مناطق را کاهش داد.

طی زمان‌های مختلف در ایران بحث تفاوت‌های منطقه‌ای همواره مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی بوده و فرایند کاهش این نابرابری‌ها در دوره‌های مختلف فراز و نشیب‌هایی داشته است. بنابراین در این مقاله سعی شده است ابتدا مبانی نظری و تجربی در خصوص تفاوت‌های منطقه‌ای مرور شود، سپس با استفاده از تحلیل محتوا، احکام برنامه‌های توسعه در خصوص توازن منطقه‌ای مورد بررسی قرار گیرد. همچنین با استفاده از شاخص نابرابری ویلیامسون به تبیین وضعیت عدم تعادل میان مناطق پرداخته و سپس با استفاده از ماتریس سوات، پس از بررسی نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید این عدم توازن، اهداف و راهبردهای اساسی کاهش این نابرابری‌ها تبیین و در نهایت نتایج و یافته‌های تحقیق ارائه شود.



## ۲. مروری بر مبانی نظری و تجربی در مورد تعادل‌های منطقه‌ای

در مباحث اقتصاد منطقه‌ای، پدیده تفاوت‌های منطقه‌ای به عنوان یکی از عناصر اصلی تحلیل توسعه منطقه‌ای تلقی می‌شود. از آنجا که توزیع منابع توسعه (شامل منابع مالی، منابع انسانی، خصوصیات اقلیمی، جمعیت پایه، دسترسی به مواد اولیه تولید، ساختار تولید، شبکه‌های ارتباطی و مانند این‌ها) میان مناطق مختلف یکسان نیست، نمی‌توان انتظار داشت که سطح و رشد اقتصادی میان تمامی اجزای ساختار فضایی یک کشور به صورت برابر باشد. در نتیجه، اساس تحلیل روی تفاوت میان مناطق (مانند تفاوت‌های بین استانی) در بسیاری از موارد از حالت برابری توزیع به حالت تعادل منطقه‌ای و در حقیقت رسیدن به سازگاری نظام فضایی فعالیت‌ها تبدیل خواهد شد. (وهایی، ۱۳۷۷: ۷۷)

عمده‌ترین نظریه‌هایی که بیانگر تأثیر تفاوت‌های منطقه‌ای در تحلیل توسعه ملی و منطقه‌ای است، نظریه دوگانگی اقتصادی، نظریه قطبی شدن و واگرایی منطقه‌ای و نظریه همگرایی منطقه‌ای را شامل می‌شود. نظریه دوگانگی اقتصادی اساساً مفهومی بخشی است و در مباحث منطقه‌ای می‌تواند با انتساب ساختار بخش‌ها به مناطق خاص استفاده شود. در این زمینه، می‌توان دوگانگی فنی (تفاوت طرف عرضه مانند تفاوت در خصوصیات توابع تولید) را با توجه به این که مناطق کمتر توسعه یافته معمولاً دارای ساختار سنتی تولید هستند، برای طراحی توابع تولید و الگوهای منطقه‌ای طرف عرضه مورد استفاده قرار داد. تفاوت‌های مذکور که عمدتاً میان بخش‌های صنعت و کشاورزی از دیدگاه بخشی و مناطق شهری و روستایی از دیدگاه منطقه‌ای است باعث مشخص‌نمایی متفاوت توابع تولید خواهد شد. همچنین با استفاده از مفهوم دوگانگی کلاسیک یا دوگانگی شهری-روستایی، می‌توان آمار تفاوت‌های طرف تقاضا (مانند تفاوت در رفتار مصرفی مناطق) را بررسی کرد.

در زمینه نظریه قطبی شدن، پرو<sup>۳</sup> (۱۹۵۰) چنین استدلال می‌کند که فرایند توسعه در مسیر خود منجر به قطبی شدن فضا و فعالیت‌ها خواهد شد. این امر بدان معناست که در فرایند توسعه، وجود مناطق یا بخش‌های جاذب باعث گرایش به تمرکز فعالیت‌ها در آن منطقه یا بخش می‌شود و در نتیجه با مناطق یا بخش‌های قطبی شده مواجه خواهیم شد. در حقیقت، نظریه قطبی شدن پرو تلفیقی از نظریه امواج ابداعاتی شومپیتر و بحث ارتباطات بین صنعتی است (Hermansen, 1972: 15) که این امر به معنای حرکت از صرفه‌های مقیاس به صرفه‌های تجمع است. از سوی دیگر وجود صرفه‌های تجمع (همانند بحث نواحی متراکم صنعتی) صرفاً شرایط لازم برای ایجاد قطب رشد و شرط کافی مربوط به نحوه انتشار این صرفه‌هاست. صرفه‌های تجمع می‌تواند منجر به رشد بیشتر منطقه تجمع فعالیت‌ها (به صورت شدید رشد درونی) شود که در نتیجه با آثار تراوش مواجه خواهیم بود. از سوی دیگر، اگر صرفه‌های تجمع منجر به توسعه مناطق اطراف (پیرامون) شود و در واقع با انتشار آثار رشد در کل فضا (اقتصادی یا جغرافیایی) مواجه باشیم، این امر منجر به توسعه یکنواخت‌تر منطقه متراکم صنعتی و سایر مناطق می‌شود که به آن آثار انتشار می‌گویند (نظریه حاکمیت-وابستگی فریدمن).<sup>۴</sup>

3. Perroux, f

4. fridman, j (1972)

کریستین لِسمن در سال ۲۰۱۱ برای پاسخ دادن به این سؤال که بعد از کامل شدن الگوی U وارونه ویلیامسون چه اتفاقی می افتد، به بررسی رابطه نابرابری و سطح توسعه در ۵۵ کشور در فاصله سال‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۹ پرداخت. بررسی‌های او نشان می‌دهد که نابرابری‌های منطقه‌ای پس از طی کردن الگوی U وارونه، در مراحل بالای سطح توسعه اقتصادی مجدداً افزایش پیدا می‌کنند. به طور کلی می‌توان گفت زمانی که کشورها از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی روی می‌آورند نابرابری فضایی افزایش پیدا می‌کند؛ پس از رسیدن به سطح مشخصی از توسعه ارتباط معکوس می‌شود و نابرابری کاهش می‌یابد و مجدداً در سطوح بالای توسعه اقتصادی نابرابری شروع به افزایش می‌کند. این امر ممکن است به دلیل ورود بخش سوم (خدمات) به اقتصاد باشد (زبردست، ۱۳۹۶: ۹۵).

نظریه اقتصاد جغرافیایی نوین نشان می‌دهد که همگام با رشد درآمد ملی، نابرابری‌های منطقه‌ای، به دلیل وجود صرفه‌های ناشی از مقیاس افزایش پیدا می‌کند. از این رو ارتباط مثبتی بین نابرابری منطقه‌ای و سرعت رشد اقتصادی وجود دارد (Mora, 2008:47). پتراکوس در سال ۲۰۰۹ با مطالعه نابرابری‌های منطقه‌ای در اتحادیه اروپا این سؤال را مطرح می‌کند که چرا به رغم وجود سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در سطح ملی و در سطح اتحادیه اروپا، همچنان میزان نابرابری در این مناطق بالاست؟ و چه عواملی موجب رشد نامتعادل در مقیاس‌های فضایی مختلف می‌شود؟ وی به این نتیجه می‌رسد که مناطقی که از صرفه‌های ناشی از مقیاس (داخلی و خارجی)، موقعیت جغرافیایی مطلوب، منابع طبیعی و کیفیت بالای منابع انسانی برخوردارند دارای توان بالاتری برای رقابت در محیط اقتصادی هستند. همین امر سبب می‌شود نواحی کلان شهری، در مقایسه با سایر مناطق، رشد بیشتری داشته باشند و در نتیجه، نابرابری بین این مناطق و سایر مناطق پیرامونی افزایش یابد. به عقیده وی، ۱۲ عامل بر افزایش نابرابری‌های منطقه‌ای تأثیرگذار است: صرفه‌های ناشی از تجمع، صرفه‌های ناشی از مقیاس، ویژگی جغرافیایی مطلوب، یکپارچگی، سرمایه انسانی، اندازه بازار، تنوع فعالیت‌ها، ساختار اقتصادی، ساختار سیاسی، سیاست‌های بخشی، سطح توسعه مناطق و حد آستانه فعالیت‌های اقتصادی (Petra-kos, 2009:28).

اما مطالعاتی که در دهه‌های اخیر در زمینه روند نابرابری‌های منطقه‌ای صورت گرفته است رویکردی را ارائه می‌کند که تحت عنوان رویکرد بینابینی ارائه شده است. نظریه پردازان این رویکرد معتقدند که رابطه رشد اقتصاد ملی و نابرابری منطقه‌ای در طول زمان بستگی به سطح توسعه مناطق و یا مقیاس مطالعه دارد. به این ترتیب که در برخی مناطق، رابطه رشد و نابرابری رابطه‌ای مثبت، اما در برخی مناطق، این رابطه منفی است. از سوی دیگر، افرادی چون جانیکاز و ری و آرتلاریس و پتراکوس (۲۰۱۴) اعتقاد دارند باید نابرابری منطقه‌ای را به دو دسته نابرابری بین مناطق و نابرابری درون مناطق تقسیم کرد. ممکن است نابرابری در سطح ایالت‌ها و استان‌های یک کشور روندی کاهشی را نشان دهد، در حالی که در زیرمناطق این نابرابری افزایشی باشد (حق روستا، ۱۳۹۶: ۹۵).

رویکردهای اخیر در نظریه توسعه منطقه‌ای، به ساختار نهادی، اجتماعی و اقتصادی مناطق و



تفاوت درون منطقه‌ای آن ساختار اهمیت زیادی می‌دهند. بر این پایه توسعه یک منطقه نه تنها با منابع فیزیکی آن رقم می‌خورد بلکه توسط منابع «نهادی» آن نیز صورت می‌پذیرد. نهادها، مجموعه ضابطه‌ها و مقررات عملی اقتصادی براساس فرهنگ اقتصادی و سنت‌های صنعتی محلی در هر منطقه هستند و پنج عامل منابع، نهادها، روندها، فرهنگ و پیوندهای خارجی را در این چارچوب برمی‌شمرند (Scott and Stroper, 2003:6).

عامل توسعه منطقه‌ای که در رویکردهای پیشین اهمیت داشتند بیشتر شامل ساختار و اندازه بنگاه‌های اقتصادی، ترکیب بخشی اقتصاد منطقه، خدمات بازرگانی، تسهیلات آموزشی، نهادهای پژوهشی، زیرساخت‌های ارتباطی، حمل و نقل، اوقات فراغت و کیفیت زندگی در منطقه بوده است. این عامل‌ها با مفهوم سنتی تأثیرگذاری‌شان بر توسعه منطقه‌ای، نوعی چشم‌انداز ایستا به توسعه منطقه‌ای می‌بخشند (Biehl, 1991: 3). رویکردهای جدید نظری به این عامل‌ها و وقوع چندان نمی‌نهند و بیشتر عامل‌های «ساختاری و نهادی» اجتماعی و اقتصادی منطقه‌ها را اسباب تحلیل منطقه‌ای قرار می‌دهند و بر چهارچوب نهادی در منطقه تأکید می‌کنند. توسعه اقتصادی دیگر صرفاً تحت تأثیر درجه شهرنشینی، عامل‌های جمعیتی، دسترسی به زیرساخت‌ها و ترکیب بخشی اقتصاد نیست بلکه دیگر عامل‌های مهم مدنظر، راه‌هایی هستند که نیروی کار و سرمایه را در یک منطقه به کار می‌بندند.

نظریه‌های اقتصاد نهادگرایی برخلاف دیدگاه اقتصاد سنتی که سیستم مکانیکی بر مبنای رجحانات فردی را مبنای فکری خود قرار می‌دهد، معتقد است که اقتصاد توسط نیروهای جمعی شکل می‌گیرد و همین مسئله آن را به یک فرایند نهادی تبدیل می‌کند. براساس همین نظریه‌های نهادی، نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید به تحلیل فرایندهای رشد و توسعه منطقه می‌پردازند (Ni-jkamp, 2009: 29; Bogdański, 2012: 25). ایجاد، توسعه و تقویت نهادها، نظم و ترتیبات اجتماعی، فرهنگی و نهادی منطقه‌ای که از نظریه‌های نهادی و تکاملی اقتصاد شکل می‌گیرد، پایه‌های بنیادین شکل‌گیری نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید است. شناخت مسائل اساسی مناطق، ایجاد ترتیبات نهادی و نهادسازی منطقه‌ای، استفاده از ظرفیت‌های منطقه‌ای و مشارکت مناطق در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای، تنوع بخشی به سیاست‌های منطقه‌ای منطبق بر سلیقه‌ها و نیازهای منطقه از مبنای اساس نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید است که از اندیشه‌های اقتصاد نهادگرایی جدید برگرفته می‌شود (متوسلی و وهابی، ۱۳۸۲: ۴۵).

### ۳. روش تحقیق

در مورد مباحث تفاوت‌های منطقه‌ای، ویلیامسون (۱۹۶۵) جزو نظریه‌پردازانی است که بحث نابرابری‌های درآمدی را به مناطق تعمیم داد. او معتقد بود که جریان نابرابری‌های منطقه‌ای درست روند و الگوی «u برعکس» را دنبال می‌کند؛ زیرا ثروت و درآمد در اولین مراحل توسعه، در مناطقی خاص متمرکز است و در اواخر مراحل توسعه به طور همگن‌تری بین سایر مناطق توزیع خواهد شد. بنابراین به نظر او نابرابری‌های منطقه‌ای به علت تمرکز و سپس توزیع میان مناطق صورت می‌گیرد (نظریه کوزنتس). برای محاسبه این شاخص از فرمول زیر استفاده می‌شود:

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i^M (y_i - \bar{y})^2} \cdot 2 \cdot \frac{F}{N}}{\bar{y}}$$

$V_w$ : ضریب تفاوت منطقه‌ای ویلیامسون

$y_i$ : درآمد سرانه استان

$F_i$ : جمعیت استان

N: جمعیت کل کشور

M: تعداد استان‌ها

$\bar{y}$ : درآمد سرانه کشور

سپس با بررسی احکام برنامه‌های توسعه کشور و گزارش‌های عملکرد اقتصادی دولت‌های مختلف طی برنامه‌های توسعه، براساس ماتریس سوات، نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید دولت‌ها در عرصه سیاست‌گذاری منطقه‌ای با استفاده از مصاحبه با ده نفر از خبرگان که سال‌ها در استانداری و سازمان برنامه و بودجه کشور و استان‌ها در حوزه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای فعالیت می‌کردند، شناسایی و پس از تعیین ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی استراتژی‌های لازم برای سیاست‌گذاری توسعه متوازن کشور پیشنهاد می‌شود.



## ۴. تحلیل روند و عملکرد قوانین بالادستی در حوزه سیاست‌گذاری توسعه و توازن منطقه‌ای و ارائه اهداف و استراتژی کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای

### ۴. ۱. قانون اساسی و چشم‌انداز از دیدگاه تعادل‌های منطقه‌ای

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۴ اصل مرتبط با برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌توان یافت. این اصول عبارت از اصل ۱۹، ۴۸، ۱۰۱، ۱۰۲ است.

اصل ۱۹ می‌گوید مردم ایران از هر قوم و قبیله‌ای که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ و نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود. به عبارت دیگر، مردم مناطق گوناگون ایران حق برخورداری یکسان از مواهب طبیعی و اجتماعی و اقتصادی را دارند؛ یعنی بایستی تعادل بین مناطق ایجاد گردد. اصل ۴۸ نیز تأکید مجدد بر این امر است در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد؛ به طوری که هر منطقه به فراخور نیازها، استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد. این اصل با تأکید بر لزوم رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای به موضوع می‌نگرد. در دو اصل ۱۰۱ و ۱۰۲ نیز تشکیلات مورد نیاز برای ایجاد تعادل و رفع محرومیت‌ها پیشنهاد می‌کند. پیشنهاد تأسیس شورای عالی استان‌ها و نحوه تصویب طرح‌های پیشنهادی این شورا مشخص می‌سازد. به این ترتیب، سمت‌گیری برنامه‌های توسعه مشخص می‌شود و از این طریق می‌توان برنامه‌ریزی منطقه‌ای را در ایران به شکل زیر تعریف کرد. برنامه‌ریزی منطقه‌ای فرایندی است که ضمن آن دسته‌ای از تصمیمات، با هدف رفع عدم تعادل بین مناطق و ایجاد عدالت و کارایی در پهن، سرزمین، آماده انتخاب می‌شوند. در چنین تعریفی، پویایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای مد نظر است. و همچنین برنامه‌ریزی محدود به یک تصمیم خاص نبوده بلکه تصمیمات قابل اخذ در زمان مورد توجه خواهد بود. حال بایستی در برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی راهبردها و راهکارهای مناسب برای اجرای چنین اهدافی ترسیم گردد. این راهبردها می‌تواند در زمینه تشکیلات مدیریتی تشکیلات اجرایی قوانین مورد نیاز بودجه‌ها و منابع مالی لازم و نظایر آن باشد.

در سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور از نظر توجه به مناطق، ایران کشوری توسعه یافته متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی عدالت اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع متناسب درآمد از جمله مباحثی هستند که به تعادل و عدالت سرزمینی دلالت دارند.

### ۴. ۲. احکام قانونی برنامه‌های توسعه مرتبط با توسعه و توازن منطقه‌ای

برنامه سوم (۱۳۷۹ - ۱۳۸۳) با هدف توسعه همه‌جانبه و اصلاحات ساختاری و با استفاده از تجربه برنامه‌های اول و دوم تهیه شد. کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم کردن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور از طریق تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه‌ریزی و اجرا، با رعایت اصل عدم تمرکز در



توزیع وظایف ملی و استانی و محدود کردن وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت در ماده ۲ قانون تجلی یافت. به منظور بهبود مدیریت و روش‌های نظام اداری و اجرایی بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، توزیع مناسب نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود ارائه خدمات دولتی در ماده ۳ قانون تصریح شد.

فصل هشتم قانون در این برنامه، با نگرش بر توسعه متوازن مناطق و کاهش اتکا به درآمدهای نفتی و کشف منابع جدید درآمدی در مناطق، نظام درآمد هزینه استانی شکل گرفت. و فصل هشتم برنامه به نظام درآمد - هزینه استانی اختصاص یافت. طراحی ساختار تصمیم‌گیری استانی با عنوان شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به منظور انجام اقداماتی همچون تصمیم‌گیری، تصویب هدایت، هماهنگی و نظارت در امر برنامه‌ریزی و توسعه استان، کارگروه‌های تخصصی نهادهای تصمیم‌ساز، شکل‌گیری ساختاری با عنوان ستاد درآمد و تجهیز منابع استان، با هدف ساماندهی درآمدها و بهبود مستمر روش‌های کسب درآمدهای استانی و شناسایی منابع جدید درآمدی، تعریف خزانه معین استان به منظور ساماندهی نظام غیر متمرکز درآمد - هزینه استانی، و شکل‌گیری ساختاری با عنوان کمیته تخصیص اعتبار استان به منظور تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع استان از اجزای آن بودند.

ماده ۵۰ به ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته و ماده ۱۸۱ به حوادث غیر مترقبه اختصاص داشته که در جهت تعادل بین استان‌ها بوده است. در طی این برنامه، استان‌ها به دو دسته توسعه‌یافته و محروم تقسیم شدند. به استان‌های محروم در تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ ردیف اعتباری خاصی با عنوان توسعه و توازن منطقه‌ای اختصاص یافت که به این موضوع، گرچه از سوی برخی از استان‌ها، انتقاد شد اما در مجموع در جهت ایجاد تعادل بین استان‌ها صورت گرفته بود. ماده ۹۳ این قانون به اوراق مشارکت اختصاص داشت که عملکرد آن منجر به عدم تعادل‌های منطقه‌ای شده است. ماده ۱۳۷ دولت را مکلف کرده است که تسریع در امر توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به معیشت روستاییان با رویکرد محرومیت‌زدایی را در دستور کار خود قرار دهد.

در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ - ۱۳۸۸) توجه خاصی به مناطق و استان‌ها شده است. اعطای مجوز به دولت در خصوص پرداخت تسهیلات و بخشی از سود کارمزد تسهیلات به سرمایه‌گذاران به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته به منظور ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری و اشتغال در سطح کشور (ماده ۲۷)، اختصاص ۳۵ درصد از بهره گاز طبیعی در چارچوب موازین طرح پایه آمایش سرزمین برای اجرای طرح‌های زیربنایی و آماده‌سازی سواحل و جزایر ایرانی خلیج فارس و حوزه مستقیم آن‌ها (ماده ۲۳)، تضمین دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته (ماده ۵۲)، هویت‌بخشی به سیما و کالبد شهرها و تعادل‌بخشی در ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها (ماده ۳۰)، تقویت اقتصاد حمل‌ونقل و بهره‌برداری از موقعیت سرزمینی کشور (ماده ۲۸)، تسهیل تجارت و حمل‌ونقل، گسترش گردشگری و استفاده بهینه از مناطق نواحی ساحلی و آب‌های داخلی و بین‌المللی (ماده ۳۴)، اتخاذ رویکرد توانمندسازی و مشارکت محلی براساس الگوی نیازهای اساسی توسعه و تشخیص نیاز توسط جوامع محلی برای ارائه خدمات اجتماعی از طریق نظام انگیزشی برای پروژه‌های عمرانی کوچک متناسب با ظرفیت‌های محلی از طریق سطوح محلی و با جلب مشارکت‌های عمومی در راستای استقرار عدالت و ثبات اجتماعی و کاهش





نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی (ماده ۹۵)، نمونه‌ای از مواد قانونی برنامه در جهت تعادل‌بخشی به مناطق است. در بخش دوم این قانون، به حفظ محیط زیست و آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای اختصاص یافته است. تدوین سند ملی آمایش سرزمین کشور در سه سطح کلان، بخشی و استانی به منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین با هدف استفاده کارآمد از فعالیت‌ها و مزیت‌های کشور و با استفاده از مطالعات انجام شده (ماده ۷۲)، تکلیف دولت برای انجام طرح جامع تقسیمات کشوری با استفاده از شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات جدید با جهت‌گیری‌های عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران (ماده ۷۳)، تکلیف دولت برای لحاظ کردن اسناد ملی طرح آمایش سرزمین و کالبد ملی در عملیات عمرانی، سرمایه‌گذاری‌های جدید و همچنین تصمیم‌گیری‌های اجرایی به عنوان مرجع (ماده ۷۴)، وظیفه‌مندی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تدوین برنامه‌ریزی ویژه فرابخشی برای آن دسته از اهداف و مضامین برنامه چهارم که تحقق آن‌ها مستلزم مشارکت چند بخشی و چند استانی می‌باشد در راستای هماهنگی بین فعالیت‌های بین دستگاه‌های اجرایی (ماده ۷۶)، اعطای مجوز به دولت به منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین و ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده و تعیین وظایف آن‌ها (ماده ۷۷) و ادامه ساختار نظام درآمد - هزینه استانی (مواد ۷۸ تا ۸۲، ماده ۷۰، ۷۱ و ۷۷ تفیذی از برنامه سوم توسعه) از مهم‌ترین محورهای برنامه چهارم در راستای بهبود توسعه و توازن منطقه‌ای بوده است. مطابق این برنامه، برای هر استان، سند ملی توسعه تهیه شد و به تصویب دولت رسید.

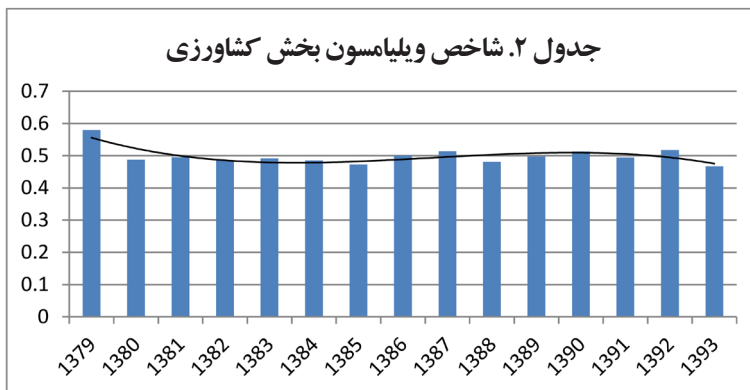
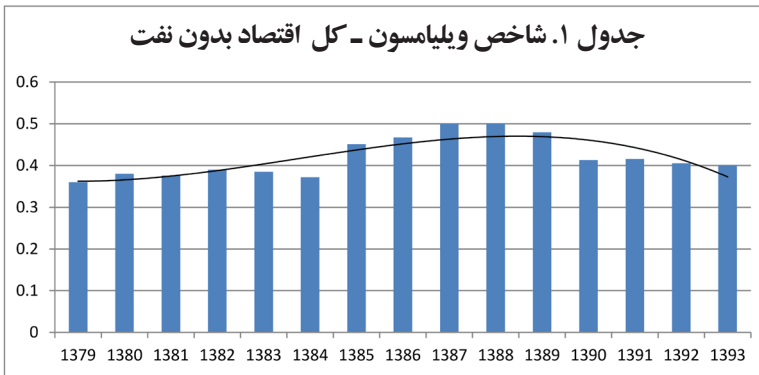
در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ - ۱۳۹۵) ماده ۳۱ به رقابت‌پذیر کردن، عدالت بین منطقه‌ای، سرزمینی و تقویت خوداتکایی و افزایش انگیزه وصول درآمدهای استانی اشاره دارد که طبق آن دولت موظف است در سال اول برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه و در شورای عالی آمایش سرزمین تصویب کند. در فصل توسعه منطقه‌ای نیز تلاش برای طراحی نظام متعادل و پایدار منطقه‌ای در جهت کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و نیل به تعادل در ابعاد مختلف مدنظر قرار گرفت. در ماده ۱۷۹ نیز به تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، ساماندهی نظام درآمد - هزینه پرداخته شده است. در ماده ۱۸۱ به ارتقای شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی شهرستان‌هایی که پایین‌تر از میانگین کشور قرار دارند توجه شده و در قوانین بودجه سالانه، ردیف بودجه‌ای برای این امر اختصاص داده شده است (قوانین بودجه سالانه).

در سال ۱۳۹۳، مجلس شورای اسلامی قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت را به تصویب رساند که براساس آن سه درصد از بودجه عمومی دولت در قالب ردیف بودجه‌ای خاص به تفکیک هر استان برای توسعه و ارتقای شاخص‌های زیربنایی و اجتماعی شهرستان‌های کمتر توسعه یافته اختصاص داده شود.

### ۴.۳. تحلیل وضع موجود براساس شاخص عدم تعادل منطقه‌ای

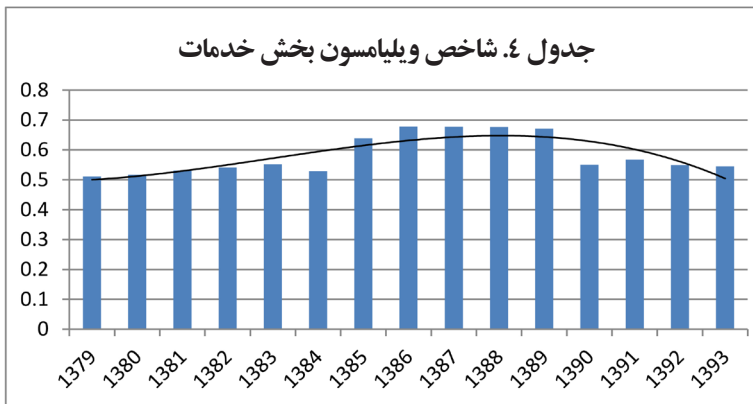
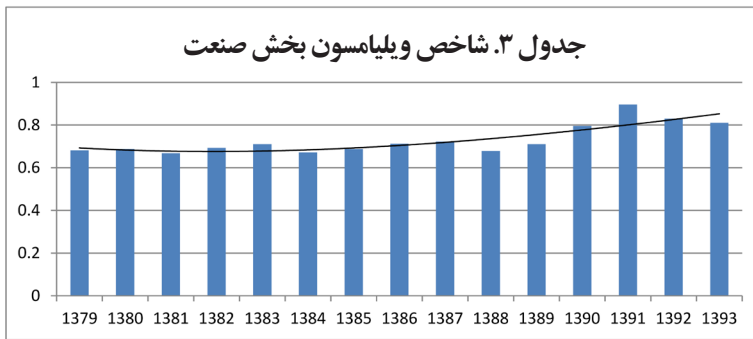
بر اساس دیدگاه ویلیامسون روند نابرابری بین مناطق به صورت  $U$  وارونه است و در مراحل اولیه توسعه، عدم تعادل بین مناطق افزایش می‌یابد و سپس با اعمال سیاست‌های رفع نابرابری‌ها می‌توان عدم توازن بین مناطق را بهبود بخشید.

برای محاسبه این شاخص از تولید سرانه بدون نفت ۳۱ استان کشور طی سال‌های ۱۳۷۹ الی ۱۳۹۳ استفاده می‌شود. مقادیر این شاخص برای کل سایر بخش‌های مهم اقتصادی در نمودارها نشان داده شده است. هرچه مقدار این شاخص به صفر نزدیک‌تر باشد، نشانگر آن است که برابری در ارزش افزوده حاصل در آن بخش متعادل‌تر است. این شاخص نشان می‌دهد که روند نزولی و آرام کاهش نابرابری‌ها طی برنامه سوم (دولت اصلاحات) آغاز شده است. در سال ۱۳۷۹ مقدار این شاخص ۰/۳۶ بوده است و روند آن در سال ۱۳۸۳ به ۰/۳۸ می‌رسد اما از سال ۱۳۸۴ با شروع کار دولت عدالت‌خواه، شاخص روند صعودی به خود گرفته و از مقدار ۰/۳۷۵ در سال ۸۴ به ۰/۵ در سال ۱۳۸۸ رسیده است. این نشان می‌دهد طی سال‌های برنامه چهارم فاصله نابرابری بین استان‌ها روند رو به افزایش را دنبال می‌کند. از آغاز برنامه پنجم توسعه روند شاخص رو به نزولی بوده و در سال ۱۳۹۳ میزان شاخص به ۰/۴ رسیده است که نشان می‌دهد روند نابرابری بین استان‌ها در دولت اعتدال‌گرا رو به کاهش است.



میزان این شاخص در بخش کشاورزی، شکار و جنگل داری طی سال‌های برنامه سوم، چهارم و پنجم نوسان متعددی ندارد و از ۰/۵۷ در سال ۷۹ به میزان ۰/۴۱ در سال ۹۳ کاهش یافته است. میزان عددی مطلق این شاخص نشان می‌دهد که میزان ارزش افزوده حاصل در بخش کشاورزی و جنگل داری استان‌ها چندان متفاوت نیست.

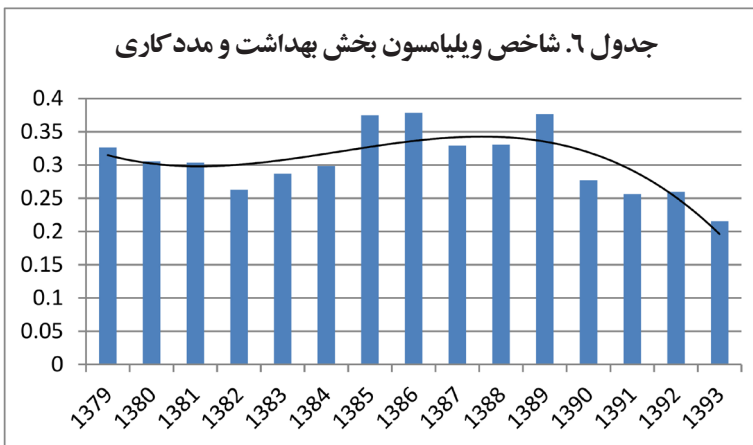
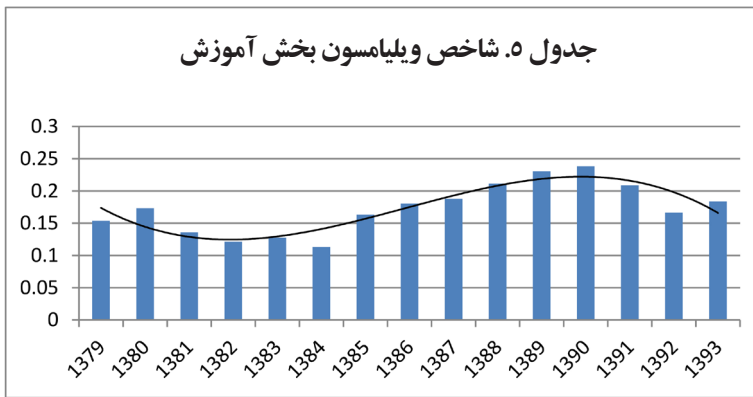
روند میزان شاخص نابرابری ویلیامسون بخش صنعت طی سال‌های برنامه سوم و چهارم توسعه بین ۰/۶۸ تا ۰/۷۲. دارای نوسان جزئی بوده است. در سال ۱۳۹۰ (دولت عدالت‌خواه) میزان این شاخص از ۰/۷۹ به ۰/۸۹ در سال ۹۱ در سال‌های پایانی دولت عدالت‌خواه می‌رسد و از سال‌های اولیه دولت اعتدال‌گرا روند شاخص نزولی می‌شود و به مقدار ۰/۸۳ در سال ۹۳ می‌رسد.



بخش خدمات در حساب‌های منطقه‌ای سهم بسیار مهمی دارد. میزان شاخص ویلیامسون، طی برنامه سوم، روند ثابتی دارد اما طی برنامه چهارم توسعه (اوایل دولت عدالت‌خواه)، این شاخص افزایش می‌یابد که حکایت از افزایش نابرابری طی سال‌های ۸۴ الی ۸۹ دارد اما در اوایل برنامه پنجم میزان این شاخص کاهش می‌یابد و در سال ۹۳ به ۰/۵۴ می‌رسد.

در زیر بخش‌های حساب‌های منطقه‌ای که ماهیت فعالیت آن‌ها اجتماعی است - از جمله آموزش و بهداشت - میزان این شاخص طی برنامه‌های توسعه بسیار پایین است؛ به طوری که

میزان این شاخص در بخش آموزش در سال ۱۳۷۹، ۰/۱۵۴ بوده و طی سال‌های برنامه سوم روند رو به کاهش داشته و به عدد ۰/۱۱۴ در سال ۸۴ رسیده است. طی سال‌های دولت عدالت خواه روند آن افزایشی و در سال ۹۰ میزان شاخص کاهشی می شود. به دلیل برنامه‌های موفق آموزشی در سطوح مختلف آموزش در مناطق مختلف کشور، نابرابری حاصل از ارزش افزوده این بخش در کشور بسیار پایین است و در جهت رفع این نابرابری گام‌های اساسی برداشته شده است. در بخش بهداشت نیز روند رو به کاهش این شاخص در سال‌های دولت اصلاحات قابل توجه است. میزان این شاخص از ۰/۳۲۶ در سال ۷۹ به ۰/۲۸۷ در سال ۱۳۸۳ رسیده است و در پایان دولت عدالت خواه به میزان ۰/۳۷ افزایش می‌یابد. در دوره دوم دولت عدالت خواه روند نابرابری بخش بهداشت کاهشی می‌شود و در سال دوم دولت اعتدال گرا به مقدار ۰/۲۱ می‌رسد.



## ۵. نقاط قوت ضعف، فرصت و تهدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای طی برنامه‌های توسعه کشور

پس از بررسی احکام برنامه‌های توسعه اقتصادی در کشور در حوزه توسعه منطقه‌ای به منظور تدوین استراتژی‌های کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای براساس روش SWot نیاز است نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید تفاوت‌های منطقه‌ای براساس نظر ده نفر از خبرگان و کارشناسان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای احصا شود. پس از آن ماتریس ارزیابی عوامل خارجی و داخلی تهیه و در نهایت استراتژی‌های کاهش عدم تعادل منطقه‌ای تدوین می‌شود.

### ۵.۱. ماتریس ارزیابی عوامل داخلی

ماتریس ارزیابی عوامل داخلی که شامل نقاط قوت و ضعف در حوزه سیاست‌گذاری کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای است تهیه و با توجه به اهمیت هر عامل ضریب اهمیتی بین صفر تا یک داده می‌شود و سپس رتبه ۴ یا ۳ به قوت‌ها و رتبه ۲ یا ۱ به نقاط ضعف تعلق می‌گیرد و در نهایت امتیاز نهایی جمع کل عوامل داخلی به دست می‌آید. در صورتی که جمع امتیاز نهایی کمتر از ۲٫۵ شود به این معناست که طبق نظر خبرگان ضعف‌ها بر قوت‌ها غلبه دارد. در ابتدا از دید خبرگان (۱۰ نفر از کارشناسان در حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای) نقاط قوت و ضعف در حوزه سیاست‌گذاری منطقه‌ای به صورت زیر احصا شده است:

#### نقاط قوت

۱. طراحی نظام درآمد- هزینه استانی و تأکید بر اجرای آن در برنامه‌های توسعه کشور، تدوین ضوابط ملی آمایش سرزمین، تعیین مناطق نه‌گانه آمایش سرزمین در کشور، تهیه اسناد ملی توسعه استانی و بعضی از شهرستان‌ها؛

۲. تهیه فاز اول اسناد آمایش سرزمین در اکثر استان‌ها، بهبود روند تعادل‌های بین استان‌ها در اکثر بخش‌های امور اجتماعی، وجود نیروی انسانی کارآمد و متخصص در اکثر استان‌های کشور، بهبود روند تکاملی ساختار مالی، سیاسی و اقتصادی نهادهای تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر استانی، ارتقا و توسعه نظام داده‌ها و اطلاعات آماری - مکانی از مناطق و شهرستان‌های کشور، فراهم شدن ظرفیت‌ها و توسعه شبکه‌ها و امکانات زیربنایی در اکثر مناطق کشور، اختصاص اعتبارات ویژه و ردیف‌های خاص به منظور تعادل‌بخشی بین استان‌ها در قوانین بودجه سنواتی.

#### نقاط ضعف

۱. نبود تعریف دقیق از مدیریت توسعه منطقه‌ای در کشور؛
۲. عدم توجه جدی به نقش نهادهای غیردولتی در تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای؛
۳. عدم انجام طرح‌های مطالعاتی آمایش ملی سرزمین در کشور؛
۴. سطحی‌فرا استانی نبودن جهت هماهنگی و همکاری بین نهادهای بین استانی؛



۵. اجرایی نکردن مواد قانونی تمرکززدایی مالی، اداری و بودجه‌ای برنامه ششم کشور (واگذاری ۳۰ درصد اعتبارات عمرانی ملی به استان‌ها)؛
  ۶. ضعف در تعریف دقیق و علمی از تقسیم‌بندی سیاسی و اداری مناطق، استان و شهرستان‌ها؛
  ۷. نبود نهاد متولی سیاست‌گذار منطقه‌ای در سطوح ملی؛
  ۸. ایجاد قطب‌های سرمایه‌ای و تمرکز منابع مالی در چند استان کشور؛
  ۹. نبود سیستم جامع نظارت در نظام برنامه‌ریزی و بودجه کشور؛
  ۱۰. نبود اطلاعات و شفافیت کافی در نحوه توزیع منابع بودجه‌ای و مالی بین مناطق مختلف کشور؛
  ۱۱. نبود فرهنگ برنامه‌ریزی فضایی در سطوح مدیریتی و بخشی کشور؛
  ۱۲. بهره‌برداری ناکافی از پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های استان‌های مرزی و ساحلی در جهت ارتقای همکاری با کشورهای همسایه و بازارهای هدف؛
  ۱۳. عدم توسعه ترانزیت ریلی با فناوری‌های نوین در تمام نقاط کشور با توجه به پتانسیل و ظرفیت‌های بالقوه و تقاضای حمل و نقل در سطح مناطق؛
  ۱۴. نبود مکانیسم شناسایی طرح‌ها و پروژه‌های اثرگذار و اولویت‌دار در پهنه سرزمین؛
- پس از امتیازدهی و دادن رتبه به هر عامل، جمع امتیاز نهایی عوامل داخلی ۲,۲۵ حاصل شده که کمتر از ۲,۵ است. این نشان می‌دهد از دید خبرگان، نقاط ضعف در حوزه سیاست‌گذاری کاهش تعادل منطقه‌ای بر نقاط قوت برتری دارد.

## ۵. ۲. ماتریس ارزیابی عوامل خارجی

ماتریس ارزیابی عوامل خارجی که نقاط فرصت و تهدید در حوزه سیاست‌گذاری کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای را در برمی‌گیرد تهیه و با توجه به اهمیت هر عامل ضریب اهمیتی بین صفر تا یک داده می‌شود و سپس رتبه ۴ یا ۳ به فرصت‌ها و رتبه ۲ یا ۱ به نقاط تهدید تعلق می‌گیرد و در نهایت امتیاز نهایی جمع کل عوامل خارجی به دست می‌آید. جمع امتیاز نهایی کمتر از ۲,۵ به این مفهوم است که طبق نظر خبرگان تهدیدها بر فرصت‌ها غلبه دارد. در ابتدا از دید خبرگان (۱۰ نفر از کارشناسان در حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای) نقاط فرصت و تهدید در حوزه سیاست‌گذاری منطقه‌ای به صورت زیر احصا شده است:

### فرصت

۱. همسایگی با بیش از ۱۵ کشور و وجود مرزهای آبی در شمال و جنوب کشور؛
۲. تنوع قومیت‌ها، نژادها و اقلیم‌های مختلف در اکثر مناطق کشور؛



۳. تأکید رویکرد عدالت محوری در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی؛
۴. تأکید مقامات سیاسی کشور بر مفهوم عدالت محوری و توزیع بهینه منابع در پهنه سرزمین؛
۵. امکان فرهنگ‌سازی و تحقق اهداف برنامه‌های فرهنگی از طریق شبکه‌های مجازی و نظام آموزشی گسترده در کشور
۶. وجود امنیت پایدار در پهنه سرزمین به‌ویژه مرزهای کشور؛
۷. ثبات اقتصادی به‌ویژه کنترل نرخ تورم و نرخ‌ارزدر کشور؛
۸. ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور به عنوان یکی از بندهای سیاست اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری؛
۹. تأکید برنامه‌های توسعه (به‌ویژه برنامه ششم توسعه) بر تهیه سند آمایش ملی و استانی.

## تهدید

۱. تمرکزگرایی بالا در تصمیم‌گیری‌ها و توزیع منابع در کشور؛
۲. وجود تروریسم و ناامنی در کشورهای همسایه شرقی و غربی کشور؛
۳. کاهش درآمدهای نفتی و وابستگی بودجه کشور و مناطق به درآمدهای نفتی؛
۴. عدم توزیع نامناسب جمعیت در کشور به خصوص خالی از سکنه شدن جمعیت در شرق کشور؛
۵. کاهش منابع آب سطحی و زیرزمینی قابل ملاحظه در اکثر دشت‌های کشور؛
۶. ناهماهنگی رویکرد توسعه فضایی با رویکرد برنامه‌ریزی بخشی در نظام سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در کشور؛
۷. وجود بیکاری بالا به ویژه در استان‌های مرزی و کمتر توسعه یافته کشور؛
۸. تکیه بر ساختارها و نهادهای متمرکز دولتی و کم‌توجهی به نهادهای عمومی و مدنی در نظام سیاست‌گذاری کشور؛
۹. محدودیت شدید امکانات و تسهیلات برای نگاهداشت نیروی انسانی درون شهرستان‌های استان‌های کمتر توسعه یافته؛
۱۰. وابستگی بودجه کشور به منابع درآمدی نفت و ناپایداری آن به دلیل نوسان قیمت نفت؛
۱۱. مشکلات زیست‌محیطی و وجود ریزگردها و آلاینده‌ها در مناطق غرب و شرق کشور. پس از امتیازدهی و دادن رتبه به هر عامل، جمع امتیاز نهایی عوامل خارجی ۲,۳۴ حاصل



شده که کمتر از ۲,۵ است و نشان می‌دهد از دید خبرگان، نقاط تهدید در حوزه سیاست‌گذاری کاهش تعادل منطقه‌ای بر نقاط فرصت برتری دارد.

### ۳.۵ چشم‌انداز تعادل و توازن منطقه‌ای در آینده

پس از تعیین نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید عدم تعادل و توازن در مناطق مشخص شد که نقاط ضعف بر قوت و نقاط تهدید بر فرصت در حوزه سیاست‌گذاری منطقه‌ای غلبه دارد. بنابراین لازم است پس از تعیین اهداف اساسی تعادل منطقه‌ای، استراتژی‌های تدافعی برای کاهش نقاط ضعف و تهدیدها انتخاب شود.

#### ۳.۵.۱ اهداف اساسی تعادل منطقه‌ای

۱. افزایش رشد اقتصادی استان‌های کمتر توسعه‌یافته کشور جهت دستیابی به میانگین کشور؛
۲. ایجاد فرصت‌های برابر اشتغال و کارآفرینی در استان‌های مرزی کشور؛
۳. طراحی مجدد نظام درآمد - هزینه استانی در جهت ارتقای سیاست‌های تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به مناطق؛
۴. ارتقای شاخص‌های کیفیت زندگی به‌ویژه در مناطق و شهرستان‌های مرزی کشور؛
۵. تصحیح، اصلاح و تقویت مدیریت توسعه منطقه‌ای با تکیه بر نهادهای مدنی منطقه‌ای؛
۶. تلاش جهت ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها؛
۷. ارتقای هم‌افزایی بین مناطق و استان‌ها جهت فرهنگ‌سازی و مشارکت در انجام فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی مشترک بین منطقه‌ای؛
۸. ارتقای ابعاد مختلف حکمرانی شایسته منطقه‌ای، استانی و شهری؛
۹. ارتقای شاخص‌های توسعه انسانی و اجتماعی در مناطق و استان‌های کمتر توسعه‌یافته؛
۱۰. سازماندهی فضای مناسب مراکز زیست و فعالیت براساس اصول آمایش کشور با تأکید بر مشارکت مؤثر مناطق محلی و مردم و تعیین نقش فرامنطقه‌ای، ملی و جهانی مناطق مختلف کشور؛
۱۱. شکوفایی استعدادها و خلاقیت‌ها، ارتقای سطح سلامت نیروی انسانی و سواد عمومی در مناطقی که پایین‌تر از میانگین کشور هستند؛
۱۲. افزایش قابلیت‌ها و توانمندسازی متوازن نیروی انسانی در استان‌ها؛
۱۳. مدیریت و توسعه سیاست‌های نگاهداشت نیروی انسانی در مناطق کمتر توسعه‌یافته و نقاط مرزی کشور؛





۱۴. تسریع در اجرایی کردن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در استان‌ها.

## ۵. ۳. ۲. راهبردهای اساسی تعادل منطقه‌ای

۱. زمینه‌سازی جهت طراحی و ایجاد نظام رصد توسعه و توازن منطقه‌ای در دستگاه‌های سیاست‌گذار و اجرایی کشور؛
۲. زمینه‌سازی جهت طراحی و ایجاد شورای هماهنگی توسعه منطقه‌ای در کشور؛
۳. ارتقای نقش استان‌ها در شناسایی درآمدهای استانی به‌ویژه پایه‌های مالیاتی جدید استانی؛
۴. افزایش بهره‌وری سرمایه و نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور؛
۵. تعادل بخشی به توزیع و ترکیب جمعیت و فعالیت متناسب با منابع، توان محیطی و ظرفیت تحمل زیست‌بوم‌ها در مناطق غربی و شمالی کشور و هدایت آن‌ها به مناطق شرقی و جنوبی و مناطق کم جمعیت مرکزی کشور؛
۶. گسترش و توسعه صنایع تبدیلی به‌ویژه در نواحی شمال، غرب و جنوب غربی کشور؛
۷. ارتقای جایگاه صنعت گردشگری مذهبی، طبیعی، درمانی و ورزشی خصوصاً در منطقه شرق و غرب کشور؛
۸. تقویت و گسترش سیاست‌های تراکم‌زدایی به استان‌ها در جهت واگذاری اختیارات از دستگاه‌های ملی به واحدهای استانی به‌ویژه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها به عنوان راهبر اصلی توسعه استان و شهرستان؛
۹. طراحی سازوکار فعالیت شرکت‌های دولتی خارج از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور؛
۱۰. بهره‌برداری از پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های استان‌های مرزی در جهت ارتقای همکاری با کشورهای همسایه و بازارهای هدف؛
۱۱. زمینه‌سازی برای ایجاد شرایط گفتگو و میزهای دوره‌می بین مقامات محلی، بخش خصوصی و نهادهای مدنی؛
۱۲. فراهم کردن مقدمات ارتقا و توانمندسازی جنسیتی به‌ویژه بین قشر جوان و تحصیل کرده؛
۱۳. ایجاد میزهای خدمت توسط نهادهای دولتی محلی جهت افزایش کارایی و اثربخشی خدمات دولتی و عمومی در مناطق؛
۱۴. ارتقای استفاده از فناوری‌های نوین به ویژه در عرصه رسانه جهت افزایش پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و شفافیت فعالیت‌های نهادهای ملی و محلی؛
۱۵. گسترش ظرفیت نهادهای محلی در طراحی، تطبیق و ارائه خدمات عمومی مورد نیاز مردم

## محلی؛

۱۶. طراحی چشم‌انداز و برنامه راهبردی توسعه مناطق، استان و شهرستان‌ها با رویکردهای نیازسنجی و آینده‌نگری؛

۱۷. بازطراحی نظام مدیریت توسعه منابع انسانی، ساماندهی نیروی انسانی و توزیع متوازن منابع انسانی در کشور با توجه به پتانسیل و ظرفیت منابع انسانی مناطق؛

۱۸. بسترسازی جهت تحقق کامل نظام توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری در استان‌ها؛

۱۹. طراحی سازوکارهای نظام‌مند نظارت مردم و تشکل‌های غیردولتی بر دولت ملی، استانی و شهرستانی؛

۲۰. ارتقا و تقویت اختیارات بانک‌های دولتی و خصوصی مناطق جهت بررسی، تصویب و پرداخت تسهیلات کلان به طرح‌های تولیدی و اقتصادی این مناطق؛

۲۱. توسعه، تکمیل و تجهیز شبکه‌های جاده‌ای، ریلی و فرودگاهی استان‌های مرزی با عملکرد ملی و فراملی با فناوری‌های نوین به خصوص در منطقه غرب، شمال غرب و جنوب شرقی کشور؛

۲۲. اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت افزایش تحرک و کارآیی، بهبود خدمت‌رسانی به مردم با تأکید بر تمرکززدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی؛

۲۳. گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی، ساحلی و جزایر با استفاده از ظرفیت‌های بازرگانی خارجی کشور با همکاری سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای همسایه.

## ۶. نتیجه

طی سال‌های اخیر، بررسی و تبیین تفاوت‌های ساختاری میان مناطق در ادبیات برنامه‌ریزی و اقتصاد منطقه‌ای افزایش قابل ملاحظه‌ای یافته و یکی از مهم‌ترین مباحث در برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و اجتماعی کشور مسئله تعادل و توازن منطقه‌ای است که در آن فرایند توسعه ملی براساس متعادل‌سازی ساختار روابط میان انسان، فضا و فعالیت‌های هر منطقه با رویکرد همگن‌سازی مناطق از دیدگاه برخورداری از امکانات و تسهیلات طراحی و اجرا می‌شود. طی سال‌های مختلف در ایران سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی منطقه‌ای دارای فراز و نشیب‌هایی بوده است. طراحی نظام درآمد - هزینه استانی، تدوین ضوابط ملی آمایش سرزمین، تهیه اسناد ملی توسعه استان‌ها، اعطای مشوق‌های لازم به سرمایه‌گذاران جهت سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته، ایجاد و گسترش ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های استان‌ها، ایجاد ردیف‌های بودجه‌ای متوازن در قانون بودجه جهت ارتقای شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی شهرستان‌های کم‌برخوردار از مهم‌ترین رویکردهای تعادل‌بخشی به مناطق بوده که در برنامه‌های توسعه کشور تجلی یافته است.



شاخص نابرابری منطقه‌ای ویلیامسون نشان می‌دهد که نابرابری بین استان‌های کشور طی برنامه سوم توسعه در زمان دولت اصلاحات طی سال‌های ۱۳۷۹ الی ۱۳۸۳ روندی بدون تغییر داشته اما با آغاز برنامه چهارم توسعه از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ در زمان دولت عدالت‌خواه، روند نابرابری بین استان‌ها افزایش و در سال‌های پایانی دولت دهم (۱۳۹۰) کاهش یافته است. این روند کاهش نابرابری بین استان‌ها در دولت اعتدال گرا ادامه داشته است.

پس از بررسی نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران، مشخص شد که با وجود تهیه اسناد ملی توسعه استان‌ها، تأسیس نهادهای برنامه‌ریز استانی و شهرستانی، توسعه شبکه‌ها و امکانات زیربنایی در اکثر مناطق کشور، نبود فرهنگ برنامه‌ریزی فضایی در سطوح مدیریتی و بخش کشور، فقدان وجود الگوی مناسب مدیریت توسعه منطقه‌ای در کشور، نبود نظام مدیریت رصد توسعه و توازن منطقه‌ای در سطح ملی و استانی، عدم سطحی‌فرا استانی جهت هماهنگی و همکاری بین نهادهای بین‌استانی و وابستگی بودجه مناطق به درآمد نفت و ناپایداری آن به دلیل نوسانات قیمتی آن، عدم تهیه و طراحی آمایش ملی سرزمین و تعریف نقش و تقسیم کار ملی مناطق به‌ویژه استان‌های مرزی کشور از مهم‌ترین چالش‌ها در فرایند کاهش نابرابری استان‌ها محسوب می‌شوند که در این راستا افزایش رشد اقتصادی استان‌های کمتر توسعه‌یافته کشور جهت دستیابی به میانگین کشور، ایجاد فرصت‌های برابر اشتغال و کارآفرینی در استان‌های مرزی کشور، طراحی مجدد نظام درآمد - هزینه استانی در جهت ارتقای سیاست‌های تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به مناطق، ارتقای ابعاد مختلف حکمرانی شایسته منطقه‌ای، استانی و شهری، افزایش قابلیت‌ها و توانمندسازی متوازن نیروی انسانی در استان‌ها، مدیریت و توسعه سیاست‌های نگاهداشت نیروی انسانی در مناطق کمتر توسعه‌یافته و نقاط مرزی کشور و تسریع در اجرایی کردن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در استان‌ها به عنوان مهم‌ترین اهداف کلان در افق آینده کشور جهت کاهش روند نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی مناطق پیشنهاد می‌شود.



## کتابنامه

سازمان برنامه و بودجه کشور. ۱۳۹۵. قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور. قابل دسترس در: <https://www.mporg.ir>

سازمان برنامه و بودجه کشور. ۱۳۹۶. قانون بودجه سالانه کشور. قابل دسترس در: <https://www.mporg.ir>

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. ۱۳۹۶. گزارش اقتصادی سال ۱۳۹۵ و نظارت بر عملکرد پنج سال اول برنامه پنجم توسعه. جلد ۱. حوزه‌های فرابخشی چاپ اول. تهران: انتشارات علمی و مدارک تخصصی

مرکز آمار ایران. ۱۳۹۵. حساب‌های منطقه‌ای. قابل دسترس در: <https://www.amar.org.ir>  
متوسلی، محمود و بهرام وهابی. ۱۳۸۲. «الگوسازی تفاوت‌های منطقه‌ای از دیدگاه توسعه منطقه‌ای: روش‌شناسی و کاربردها». فصلنامه علوم انسانی دانشگاه الزهراء. سال ۱۲. سال ۱۲ و ۱۴. شماره ۴۴ و ۴۵. صص ۱۷۷-۱۹۲.

محمودی، سعید. ۱۳۸۸. «گزارش تبیین علل ایجاد عدم تعادل‌ها در زمینه مدیریت و سرمایه‌گذاری». معاونت برنامه‌ریزی استانداری همدان. همدان.

وهابی، بهرام. ۱۳۷۷. «چارچوب نظری توزیع هدف‌های ملی در سطح منطقه». مجله برنامه و بودجه. سال ۳. شماره ۷ و ۸. شماره پیاپی ۳۱ و ۳۲. صص ۴۵-۶۸.

زبردست، اسفندیار و سمیه حق روستا. ۱۳۹۶. «گونه‌شناسی رویکردهای نظری و تجربی نابرابری‌های منطقه‌ای». دوفصلنامه دانشگاه هنر. شماره ۱۹. صص ۱۵۳-۱۶۹.

Amos, O. 1988. "Unbalanced regional growth and regional income inequality in the latter stages of development". *Regional Science and Urban Economics*. No18(4), pp.549-566.

Biehl, D. 1991. "The Role of Infrastructure in Regional Development". In: Vickerman, R.W., Eds., *Infrastructure and Regional Development*. Pion, London. pp.3-9.

Friedman, J. 1972. "A general theory of polarized development", in Hansen, N.M. (ed) . *growth centers in regional economic development*. Macmillan Co. Ltd

Hermansen, T. 1972. "development poles and related theories: a synoptic review" in N.M. Hansen, (ed) *growth centers in regional economic development*. New York

Janikas, M., & Rey, S. 2008. "On The Relationships between Spatial Clustering, Inequality and Economic Growth in the United States: 1969-2000". *Région et Développement*. No27. pp.13-34.

Marcin Bogdański. 2012. "Modern Theories of Regional Development – A Review of Some Concepts", *Journal of Economia Copernicana*, Vol (Year): 2 Issue (Month). pp. 25-41

Mora, T. 2008. "Explaining Within-country Regional Inequality in the European Union". *Scienze Regional*. No7. pp.51-69.

Nijkamp, P. & Abreu, M. 2009. "Regional Development Theory", Serie Research Memo-



randa 0029, VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics.

Lipshitz, g. 1992. "Divergence versus convergence in regional development". *Journal of planning literature*. No 7(2). p.268-285

kratke, s. 1999. "a regionalist approach to regional studies". *Environment and Planning A*. No 31(4). pp.683-704

Kuznets, s. 1955. "growth and income inequality". *American economic review*. No 45. pp.1-28

Lessmann, C. 2011. "Spatial inequality and development: Is there an inverted-U relationship?" "CESifo working paper: *Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth*. No. 3622.

Perroux, f. 1950. economic space, theory and application. *quarterly journal of economics*. Vol 64. pp.89-104

Petrakos, G. 2009. "Regional growth and inequalities in the European Union". *Discussion Paper Series*. No15(2). pp.23-44.

Scott, a and stroper, s. 2003. "Regions, globalization, development". *regional studies, taylor and francis journals*. Vol 37(6-7). pp.579-593

williamson, j. 1965. "regional inequality and the process of national development: A Description of Patterns". *economic development and cultural change*. Vol 13. pp.3-47

