



وزیر کشور:

رویکرد وزارت کشور به مناطق (استان‌ها)، توسعه‌ای و مبتنی بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جهت دستیابی به توسعه پایدار و متوازن است.



سال ۱۳۹۵، سال اقتصاد مقاومتی: اقدام و عمل



همایش ملی الگوی توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای

نشریه علمی - خبری دبیرخانه دائمی همایش الگوی توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای
سال سوم، شماره ۲۱، شماره مسلسل ۷۸ (شنبه ۳۰ مرداد ماه ۱۳۹۵)

توازن

۲۱

نقش برنامه‌ریزی فضایی در تدوین سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران

دکتر حسن احمدی (استادیار آمایش سرزمین، گروه جغرافیای دانشگاه تربیت مدرس)
آرام کریمی (دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، دانشگاه تربیت مدرس)

اشاره

با توجه به اهمیت نقش و جایگاه مفاهیم کلیدی "فضا" و "برنامه‌ریزی فضایی" در توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای، پژوهش حاضر با عنوان "نقش برنامه‌ریزی فضایی در تدوین سیاست‌های توسعه منطقه‌ای ایران" توسط دکتر حسن احمدی (استادیار آمایش سرزمین، گروه جغرافیای دانشگاه تربیت مدرس) و آرام کریمی (دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، دانشگاه تربیت مدرس) نگاشته شد. در این پژوهش ابتدا برنامه‌ریزی فضایی، مفاهیم و اهداف آن و همچنین توسعه منطقه‌ای مورد بررسی قرار می‌گیرد و آن‌گاه با توجه به نقش کلیدی منطقه و اهمیت جایگاه توسعه در برنامه‌ریزی فضایی، به نقش برنامه‌ریزی فضایی در تدوین سیاست‌های توسعه منطقه‌ای پرداخته می‌شود.

مقدمه

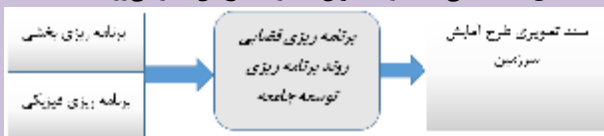
سطوح "منطقه‌ای" به عنوان سطحی از فضای مدیریت و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای همواره مورد توجه محافل علمی، سیاست‌گذاری و اجرایی بوده است. از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، توسعه منطقه‌ای به عنوان فعالیتی مهم، هم در سطح ملی و هم در سطح منطقه‌ای در سراسر جهان به‌طور روز افزونی مورد توجه قرار گرفته است. "برنامه‌ریزی فضایی" یک نظم علمی و تکنیک اداری و یک سیاست توسعه یافته است که به عنوان یک رویکرد جامع و بین رشته‌ای به حیات خود ادامه داده و به سمت توسعه متعادل منطقه‌ای و سازمان کالبدی فضا مطابق با یک استراتژی کلی گام بر می‌دارد. سیاست‌های برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، فرآیندی است در جهت تنظیم و هماهنگ کردن برنامه‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی با نیازها و امکانات محلی. برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، از لحاظ عامل جغرافیا و فضا وجه مشترک فراوانی با برنامه‌ریزی فضایی دارد. از عمر نظام برنامه‌ریزی در ایران که براساس برنامه‌ریزی بخشی پایه‌ریزی شده است، حدود شش دهه می‌گذرد. نگرش بخشی به توسعه، به‌ویژه در چند دهه نخستین برقراری نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور، متأثر از دیدگاه‌های مطرح در جهان بوده است. اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی متکی بر رویکرد بخشی در ایران نیز مانند دیگر کشورهای جهان، منجر به عدم تعادل‌های منطقه‌ای، حاشیه‌ای شدن برخی مناطق، از دست دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای و نابرابری‌های سرزمینی شده است. حرکت کشورهای در حال توسعه در مسیر تدوین سیاست‌های توسعه منطقه‌ای، مستلزم توجه به سطوح منطقه‌ای و محلی در برنامه‌ریزی توسعه است که در چارچوب نظام برنامه‌ریزی بخشی، به دلیل تمرکزگرایی، دستیابی به آن امکان‌پذیر نیست. هدف برنامه‌ریزی فضایی از اهداف برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای و سیاست‌های توسعه

منطقه‌ای جدا نیست و می‌تواند در شناساندن مناطق محروم و سازمان موجود فعالیت‌ها (از نظر مکانی) اطلاعات کافی را به دست دهد و رهنمودهای لازم را در یک دورنمای بلندمدت که در آن قطب‌ها و محورهای توسعه صنعتی، کشاورزی و خدماتی، چگونگی استقرار جمعیت‌ها (نظام سکونتگاهی)، نحوه ارتباط بین نقاط شهری و روستایی و بسیاری مسائل دیگر را ارائه نماید و سیاست‌های توسعه‌ای لازم را برای جلوگیری از رفاه بی‌حد و حساب در مناطق ویژه ارائه نماید و برنامه‌ها را در جهت توزیع عادلانه ثروت و امکانات هدایت نماید.

نکات مورد بحث

الف. بنیان‌های نظری بحث

از نقطه نظر جغرافیا، "فضا" جایی است که پدیده‌ها با هم کنش متقابل دارند و فعالیت‌های انسان در آن شکل می‌گیرد. در واقع فضا، مجموعه‌ای از کالبد و محتواست، هنگامی که صفت یا پسوندی به فضا نسبت داده می‌شود، آن کالبد و محتوا حوزه و هویت فضا را مشخص می‌کند. توجه به مفهوم فضا و اهمیت آن در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها موجب ایجاد شاخه نوینی در برنامه‌ریزی با عنوان "برنامه‌ریزی فضایی" شده است. طبق تعریف اتحادیه اروپا، برنامه‌ریزی فضایی، اقدامی است برای تأثیرگذاری بر ساختار فضایی به وسیله مدیریت توسعه سرزمینی و هماهنگ کردن پیامدهای فضایی سیاست‌های بخشی. هدف از برنامه‌ریزی فضایی تمديد یک ساختار فضایی است، لذا با درک این واقعیت که برنامه‌ریزی ساختارهای فضایی تنها از طریق برنامه‌ریزی عوامل شکل دهنده این فضاها امکان‌پذیر است، مواردی نظیر: عوامل محیطی (که بر اثر فرآیندهای محیطی شکل می‌گیرند)، عوامل انسانی (که در قالب تصمیمات انسانی بروز می‌کنند)، زمان و مکان باید در برنامه‌ریزی‌های فضایی مد نظر قرار گیرند. برنامه‌ریزی فضایی، هماهنگی لازم بین برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای را فراهم کرده و حرکت بخشی را در چهارچوب مشخص خود به اهداف توسعه ملی، هدایت خواهد کرد. بنابراین برنامه‌ریزی فضایی، مکمل برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی است و به عنوان معیار اصلاح آن بکار می‌رود.



شکل ۱. جایگاه برنامه‌ریزی فضایی

با توجه به اینکه **آمایش سرزمین** عمدتاً جنبه مکانی و فضایی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را مورد بررسی قرار می‌دهد، به این لحاظ با **برنامه‌ریزی فضایی** رابطه‌ای نزدیک دارد و در بسیاری موارد یکسان و منطبق بر یکدیگر می‌باشد. برنامه‌ریزی فضایی نوعی از برنامه‌ریزی است که سازماندهی فعالیت‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی در فضا را با هدف حصول به بالاترین کارایی هر یک شامل می‌شود؛ در حالی که برنامه‌ریزی آمایشی به سازماندهی فعالیت‌های مختلف در فضا به منظور نیل به روابط بهینه انسان، فضا و فعالیت می‌پردازد. وجه تمایز برنامه‌ریزی فضایی و آمایشی را می‌توان در شمول برنامه‌ریزی آمایشی و برنامه‌ریزی فضایی دانست؛ به حدی که می‌توان گفت برنامه‌ریزی های فضایی مرحله عمده از برنامه‌ریزی آمایشی است.

ب. سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران

همزمان با شکل‌گیری اندیشه سیاست‌گذاری توسعه در سطح ملی، سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای نیز به شکل‌های مختلف مورد توجه قرار گرفت. اگر چه به عنوان فعالیتی مستقل کمتر جنبه عملیاتی به خود گرفت؛ اما با این حال در دوره‌های مختلف از جمله برنامه اول با شکل‌گیری قطب کشاورزی در دشت مغان حرکت نخستین آن آغاز شد. نقطه عطف توجه به سطوح منطقه‌ای به صورت بارزتر از برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱) شروع شد که عمدتاً در قالب تاسیس سازمان‌های عمران ناحیه‌ای و ایجاد قطب‌های کشاورزی مطرح بود. بعد از برنامه عمرانی سوم و با توجه به نابرابری‌های نسبی که از نظر توسعه در سطح کشور شکل گرفته بود، توجه به سطوح منطقه‌ای در سطح کلان و در قالب راهبردهای مختلفی چه قبل و چه بعد از انقلاب مورد توجه بوده است. توجه به توسعه سطوح محلی و منطقه‌ای، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و استفاده از منابع محلی و منطقه‌ای به اشکال مختلف صورت گرفته؛ به طوری که **بررسی فعالیت‌های سیاست‌های توسعه‌ای که به نوعی با سطوح محلی و منطقه‌ای ارتباط دارند، نشان می‌دهد از بُعد سیاست‌گذاری چند نگرش اصلی مطرح است و سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته هم در قالب این نگرش‌ها انجام شده است این نگرش‌ها عبارت اند از:**

۱- **نگرش بخشی:** بخش عمده سیاست‌گذاری توسعه در ایران که تا حد زیادی توسعه در سطوح محلی و منطقه‌ای را تحت تاثیر خود قرار داده، در قالب این نگرش انجام شده است. نتیجه عملی چنین نگرشی برای سیاست‌گذاری توسعه سطوح محلی و منطقه‌ای، تدوین راهبردها و سیاست‌های کلان اقتصادی - اجتماعی و بی‌توجهی به ابعاد مکانی - فضایی برنامه‌ها بوده است.

✚ **نگرش فیزیکی و کالبدی:** چنین نگرشی عمدتاً در قالب طرح‌هایی همچون طرح های کالبدی ملی و منطقه‌ای، طرح هادی روستایی، هادی شهری، جامع و تفصیلی شهر، شبکه ارتباطی ملی - منطقه‌ای، تدوین ضوابط ساخت و ساز، شهرک‌های صنعتی، بافت‌های تاریخی و فرسوده شهری، نمود یافته است.

✚ **نگرش آمایشی/فضایی:** سابقه چنین نگرشی در ایران به دهه ۱۳۵۰ بر می‌گردد. زمانی که مرکز آمایش سرزمین در اواخر سال ۱۳۵۳ از سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد، چنین نگرشی در واقع مبتنی بر ضرورت برنامه‌ریزی فضایی، توزیع بهینه فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، مدیریت فضا و سیاست‌گذاری منطقه‌ای است.

✚ **نگرش اقتصادی/ اجتماعی همراه با توجه خاص به ابعاد نهادی جدید:** نگرش به توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران با دیدگاه نهادی جدید، نسبتاً محدود است و تجربه کمی در این زمینه وجود دارد. طرح‌های تهیه شده با این رویکرد نیز محدود هستند. از جمله طرح‌های برگرفته از این نگرش می‌توان به طرح مطالعات ساماندهی توسعه اقتصادی - اجتماعی فضاهای روستایی اشاره کرد که بر مشارکت‌های مردمی، ظرفیت بخش‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، محیطی، سازمانی و نهادی در فرآیند تدوین اهداف، چشم‌انداز توسعه و تدوین راهبردها تاکید دارد و محصول نهایی چنین طرح‌هایی عمدتاً مبتنی بر توسعه ظرفیت‌های جامعه محلی است.

✚ **نگرش سلیقه‌ای و آنی به توسعه سطوح محلی و منطقه‌ای:** ورای تمام نگرش‌های فوق، با توجه به فقدان بسترهای مناسب اجرای طرح‌های آمایشی و ضعف برنامه‌های میان مدت و بلندمدت توسعه در سطوح محلی و منطقه‌ای، بخشی از اقداماتی که برای توسعه محلی و منطقه‌ای در ایران انجام می‌گیرد، مبتنی بر نگرش‌های سلیقه‌ای و گاه آنی است که آن هم نه در راستای توسعه همه جانبه، بلکه در جستجوی حل مشکلات و یا توسعه بخش‌های ویژه‌ای است که یا ناشی از تشخیص مقام‌های ملی (و در مواردی مقام‌های استانی و به ندرت شهرستانی) و یا ناشی از درخواست‌های روزمره نمایندگان و یا مسئولین امور محلی است.

✚ **جمع‌بندی:** برنامه‌ریزی و سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی در منطقه باید به همراه «برنامه‌ریزی فضایی» صورت گیرد تا پدیده عدم تعادل فضایی بروز نکند. به همین دلیل در ادبیات برنامه‌ریزی اغلب از برنامه‌ریزی فضایی به عنوان مکمل برنامه‌ریزی و سیاست‌های توسعه منطقه‌ای یاد می‌شود. حذف یا تعدیل موانع توسعه منطقه‌ای در کشور، مستلزم تغییر نظام و ساختار برنامه‌ریزی است؛ ساختاری که ارتقای قدرت تصمیم‌گیری مردم و نمایندگان را در بعد منطقه‌ای، به منظور تعیین سرنوشت و وضعیت حال و آینده خود در پی داشته باشد.



نشریه علمی - خبری «توازن»

مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

دبیرخانه دائمی همایش

الگوی توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای

مدیر مسئول: ابوذر کوثری

سردبیر و مدیر اجرایی: ابراهیم خلیفه

توجه

نشریه علمی - خبری «توازن» به صورت هفتگی توسط دبیرخانه دائمی همایش منتشر می‌شود. منتظر دریافت اخبار شما جهت درج در این نشریه هستیم.

www.Sbrd.ir

۰۲۱ - ۲۶۶۰۵۹۰۱

ان شاءالله در شماره آینده می‌فوازیم

خلاصه‌ای از گزارش مرحله نخست "طرح همیاران

توسعه روستایی وزارت کشور"، (ارزیابی طرح و

پیشنادهایی برای مرحله دوم)

توسط:

گروه توسعه و عمران مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور