

رویکردهای نوین در برنامه ریزی منطقه‌ای

دکتر داود بهبودی

استاد دانشگاه تبریز و
رئیس سازمان برنامه و بودجه استان آذربایجان شرقی

مهر ۱۳۹۵

برنامه ریزی: نابرابری و توسعه منطقه ای

➤ مسئله نابرابری در بسیاری از کشورها چالشی اساسی در مسیر توسعه

➤ به ویژه برای آن دسته از کشورها که دارای قلمرو حاکمیت آن‌ها مناطق جغرافیایی وسیع

➤ تهدیدی جدی برای حصول توسعه متوازن مناطق و دستیابی به وحدت و یکپارچگی ملی را دشوار می‌نماید

➤ مردمی که در مناطق پیرامونی کشورها زندگی می‌کنند، معمولاً از کانون توجه برنامه‌ها و

سیاست‌گذاری‌های توسعه به دور هستند؛

➤ لذا سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی آن‌ها پایینتر است

برنامه ریزی: نابرابری و توسعه منطقه ای

➤ نابرابری های درون ناحیه ای و بین ناحیه ای یکی از مظاهر بارز کشورهای جهان سوم

➤ ناشی از شرایط محیطی - اکولوژیک، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ..

➤ در اکثر کشورهای در حال توسعه، یک یا چند منطقه از نظر خدمات عمومی و شکوفایی

اقتصادی و اجتماعی، وضعیت مناسبی دارند و نقش عمده ای را در ایجاد درآمد و تولید ملی

ایفا می کنند.

➤ عقب نگه داشتن مناطق دیگر و افزایش شکاف و نابرابری های بین مناطق و نواحی کشور

برنامه ریزی: نابرابری و توسعه منطقه ای

➤ سیاست‌های توسعه منطقه‌ای

➤ دارای نقش مهمی در تقویت فعالیت‌های اقتصادی و توسعه مناطق محروم و به دنبال آن، کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای

➤ تخصیص منطقه‌ای سرمایه‌گذاری‌های عمومی گامی در جهت کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و تحقق توسعه متعادل

➤ هم‌گرایی در توسعه مناطق زمانی محقق خواهد شد که مناطق محروم و کم‌تر توسعه‌یافته با شتاب بیشتری نسبت به سایر مناطق، رشد و توسعه یابند.

➤ در غیر این صورت، ادامه روندهای موجود با تمرکز توسعه اقتصادی در مناطق توسعه‌یافته، واگرایی و عدم تعادل ملی و منطقه‌ای را در پی خواهد داشت

➤ لذا برنامه‌ریزی منطقه‌ای کوشش می‌نماید تا نوعی هماهنگی و همسانی رشد بین مناطق مختلف ایجاد نماید و هر منطقه در

یک‌سویی و یکنواختی با نظم و نظام کل فضای سرزمین ملی از رشد و توسعه فراخور برخوردار باشد

برنامه های قبل از انقلاب اسلامی

دوره تدوین

• ۶ بار تغییر کابینه

• ۸ بار تغییر وزیر مالیه

• تدوین کنندگان

- سفارت ایران در واشنگتن
- مستشاران آمریکایی، شرکت آمریکایی موریسن نودسن
- بانک بین المللی ترمیم و توسعه
- دکتر حسن مشرف نفیسی ریاست اداره کل برنامه در سال ۱۳۲۷.

دردوره اجرای برنامه

• ۱۰ بار تغییر مدیر عامل برنامه ریزی

• اهداف برنامه

- ایران بعنوان تولید کننده مواد خام معدنی و کشاورزی
- تولید کننده محدود برخی مواد مصرفی
- بازار مصرف کالاهای خارجی

برنامه اول

۱۳۲۷-۱۳۳۴

۱۳۳۷-۱۳۴۱

برنامه دوم

• تدوین، اجرا و نظارت برنامه

1. دفتر فنی توسط بانک بین المللی ترمیم و توسعه
2. دفتر اقتصادی با مشورت بنیاد فورد و با مسئولیت فرمانفرمایان

• مجریان برنامه

1. مستشاران آمریکایی
2. ایرانیان مقیم آمریکا

برنامه ششم

5 (غیر مصوب)

توجه نسبتاً جامع به کیفیت زندگی در راستای حل پیامدهای منفی ناشی از رشد اقتصادی

۱۳۵۱-۱۳۵۶

برنامه پنجم

اولویت رشد اقتصادی،

۱۳۴۶-۱۳۵۱

برنامه چهارم

اولویت رشد اقتصادی، توجه به ارائه خدمات رفاهی با رویکرد ابزاری

۱۳۴۱-۱۳۴۶

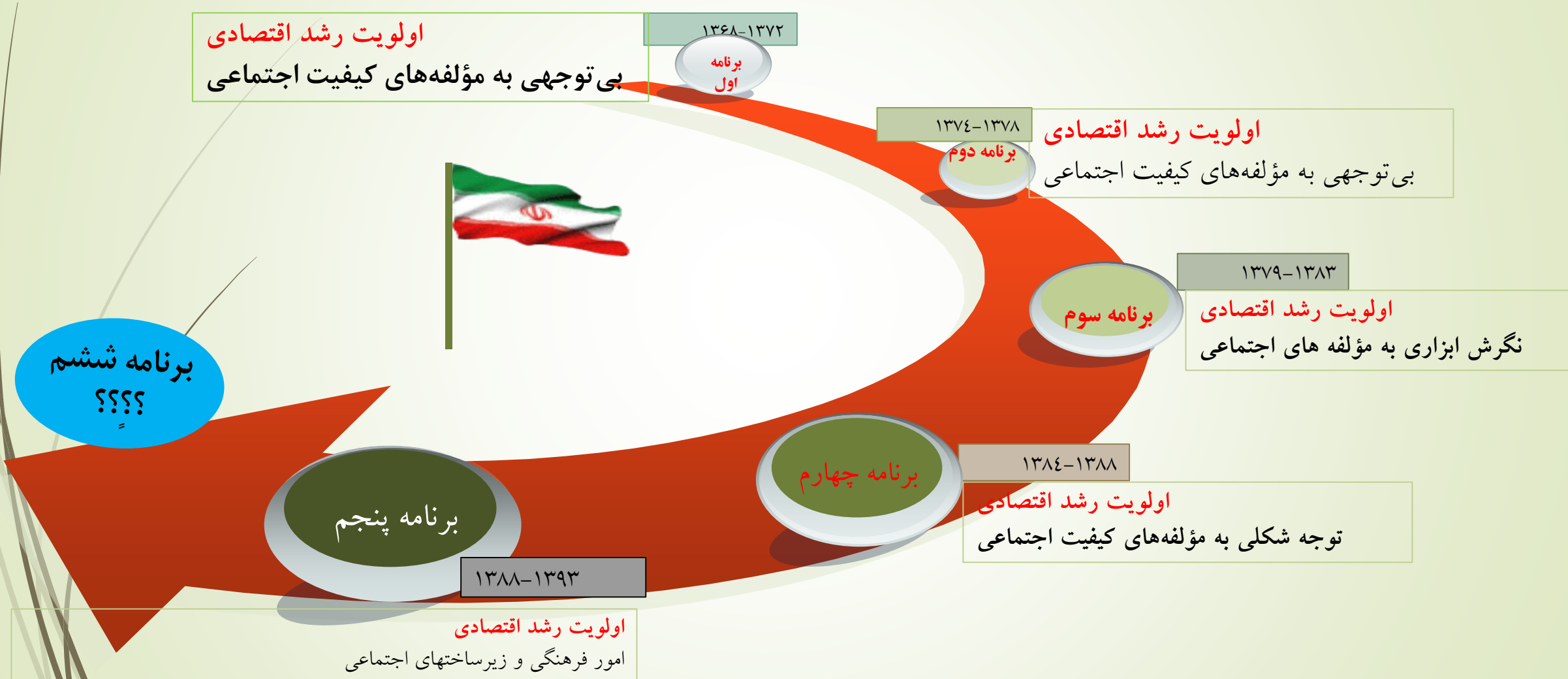
برنامه سوم

توجه به برخی عناصر مؤلفه امنیت اقتصادی-اجتماعی با رویکرد ابزاری

- برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، موفق به ایجاد تعادل منطقه‌ای نشدند
- به تشدید نابرابری‌های و قطبی شدن فضایی و بخشی دامن زدند.
- برنامه‌ریزی منطقه‌ای چه بسا هیچ‌گاه وجود نداشته
- بیشتر سیاست‌گذاری منطقه‌ای و تا حدی منطقه‌ای کردن برنامه‌ها ملی بوده است
- پیامد بارز برنامه‌های قبل از انقلاب اختلاف فاحش منطقه‌ای بود.
- طبق مطالعات بانک جهانی در ۱۳۵۵ در میان ۱۷ کشور برگزیده جهان از شمال و جنوب، برزیل و ایران بیش‌ترین اختلاف منطقه‌ای با معیار سرانه تولید ناخالص منطقه (GRP) را داشته‌اند.
- هم‌چنین اختلاف درآمدی شهر و روستا از ۵/۵ برابر در سال ۱۳۴۸ به ۸ برابر در سال ۱۳۵۵ افزایش یافته بود.

برنامه های بعد از انقلاب اسلامی

7



بررسی برنامه ها

➤ بر اساس مطالعات انجام شده وجود نابرابری بین استان‌های کشور، به خصوص در مقایسه با تهران کاملاً مشهود است از جمله عواملی که موجب بروز نابرابری میان استان‌های کشور می‌شود

➤ تمرکزگرایی شدید،

➤ نابرابری در فرصت‌ها،

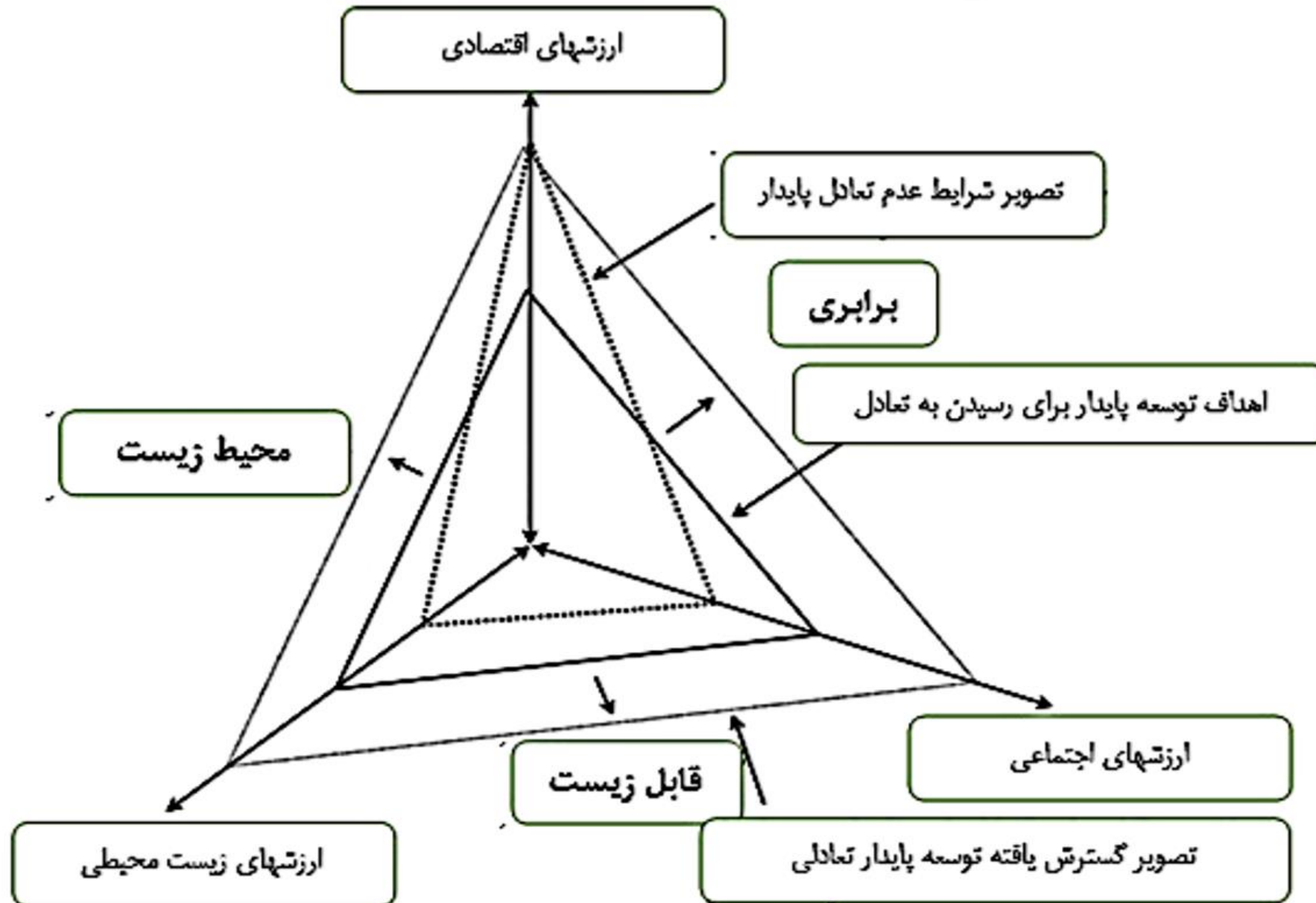
➤ سرمایه فیزیکی،

➤ سرمایه انسانی

➤ درجه باز بودن اقتصادی و ساختار صنعتی،

➤ ویژگی‌های جغرافیایی استان‌ها و فاصله از مرکز (تهران)

چارچوب مفهومی توسعه پایدار



بستر و زیر ساخت توسعه پایدار

10

□ به زمامداری یا شهریاری خوب

□ شکل نوینی از حکمروایی است که

□ تحرک و مشارکت اجتماعی تمامی ذی نفوذان را در فرایند تصمیم گیری تشویق و تسهیل می کند.

□ مسئولیت اداره عمومی میان سه نهاد تقسیم می شود که هر سه از لوازم توسعه به شمار می روند.

□ حکومت،

□ جامعه مدنی

□ بخش خصوصی

➤ شهریارِ خوب

11

➤ مجموعه ای از اقدامات فردی و نهادی، عمومی و خصوصی برای برنامه ریزی و اداره مشترک امور

➤ در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار

➤ نهادهای رسمی و ترتیبات غیررسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان

➤ مجموعه ای از «فرایندها» است که بین اولویتهای و سلايق رقیب و متباین اجماع برقرار می کند.

➤ حکمرانی خوب مستلزم و نتیجه قواعد نظام مند، برنامه ریزی خوب، سرمایه گذاری سودمند در

بخش مدیریت منابع، مشارکت کارآمد و تصمیم سازی منطقی و معقول است

➤ حکمروایی خوب (معتبر و توانمند)

پارادایم‌های برنامه‌ریزی و تحولات آن

برنامه‌ریزی مشارکتی		برنامه‌ریزی جامع		برنامه‌ریزی بخشی یا کالبدی	
۱۹۸۰ - ۲۰۰۷		۱۹۶۰ - ۱۹۸۰		۱۹۲۰ - ۱۹۶۰	
۱۹۹۰ - ۲۰۰۷	۱۹۸۰ - ۱۹۹۰	۱۹۶۸ - ۱۹۸۰	۱۹۶۰ - ۱۹۶۸	۱۹۴۵ - ۱۹۶۰	۱۹۲۰ - ۱۹۴۵
پسا اثبات گرایی، نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی نظریه برنامه‌ریزی پراگماتیستی		اثبات گرایی نظریه برنامه‌ریزی سیستمی		اثبات گرایی نظریه برنامه‌ریزی خردگرا	





برنامه ریزی جامع

ویژگی‌های برنامه ریزی جامع:

- در نظر گرفتن تمام بخش‌های اقتصادی - اجتماعی
- تعیین تکلیف برای تمام عاملین اقتصادی
- (دولت، بخش خصوصی، بخش عمومی، مشتمل بر بانکها و سایر نهادهای عمومی و غیر دولتی)
- تعیین اهداف، مسیرهای رشد، نرخ‌های رشد برای هر بخش و زیر بخش
- تعیین اعتبارات مورد نیاز و چگونگی تأمین اعتبارات و ... در هر بخش و زیر بخش

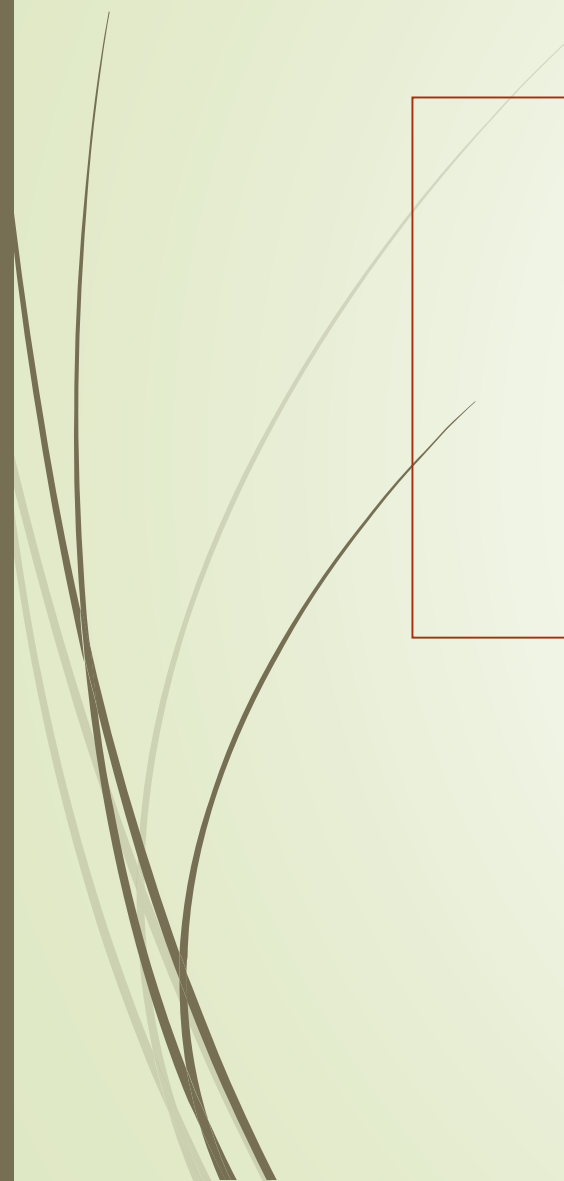
الزامات برنامه ریزی جامع:

- دسترسی به اطلاعات جامع، تفصیلی، بهنگام و قابل اتکا
- نیاز به منابع مالی و فیزیکی خیلی زیاد
- داشتن نظام اجرایی و نظارتی کارآمد
- وجود ظرفیت بالای نظام مهندسی و پیمانکاری
- نیاز به زمان تدوین طولانی

مشکلات

- کاهش دقت در طراحی و تدوین برنامه
- موانع اجرایی برنامه
- تبدیل برنامه به سندهای سیاسی و تبلیغی





پیامدهای برنامه ریزی جامع در ایران

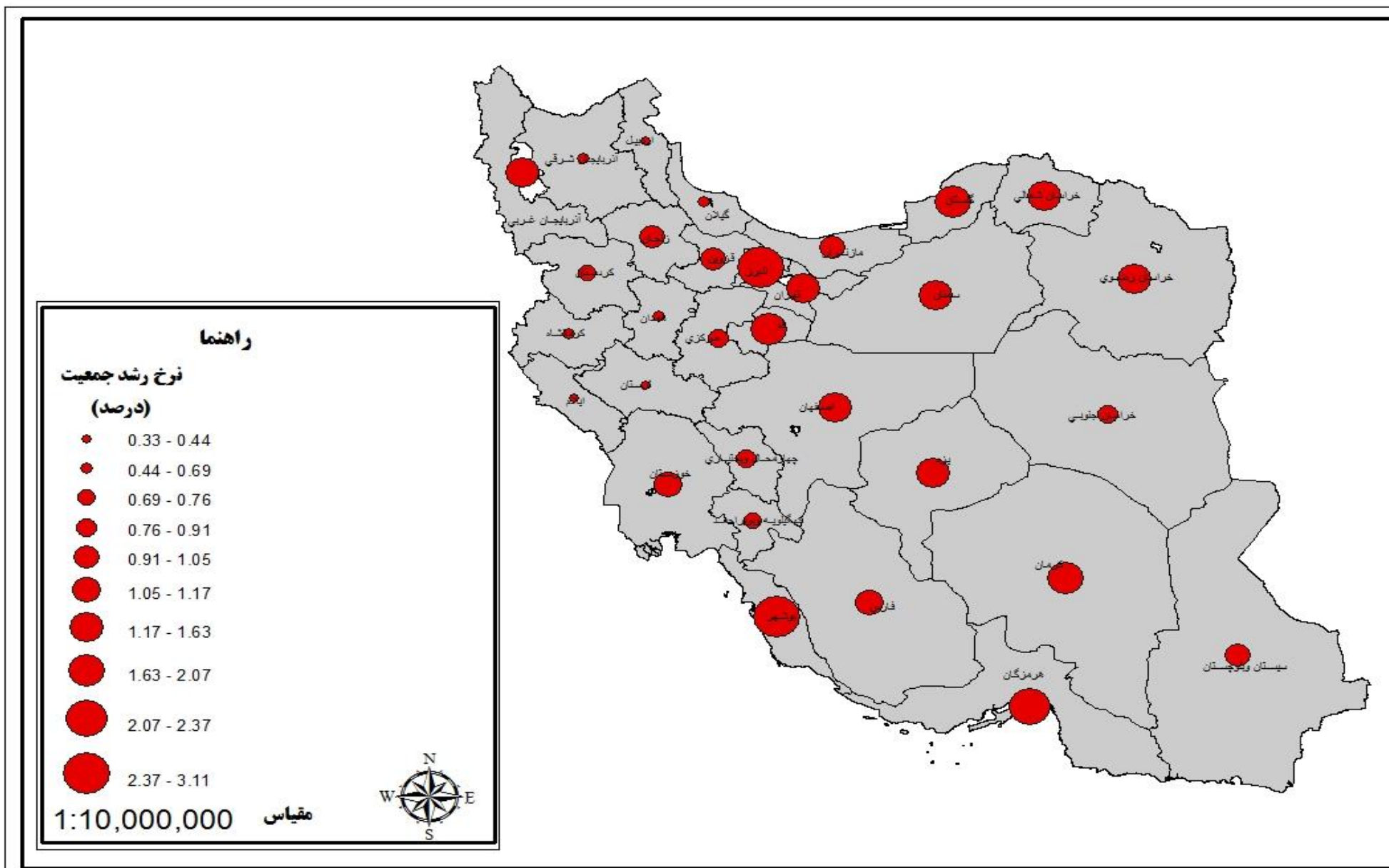
راهنما

جمعیت استان‌های کشور
(نفر)

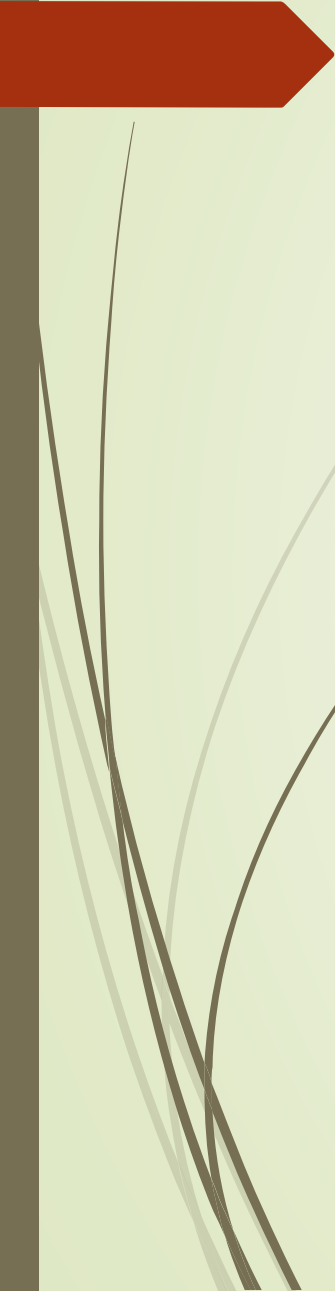
- 557599 - 1550000
- 1550000 - 2550000
- 2550000 - 3550000
- 3550000 - 4550000
- 4550000 - 5550000
- 5550000 - 6550000
- 6550000 - 12183391

1:10,000,000 مقیاس

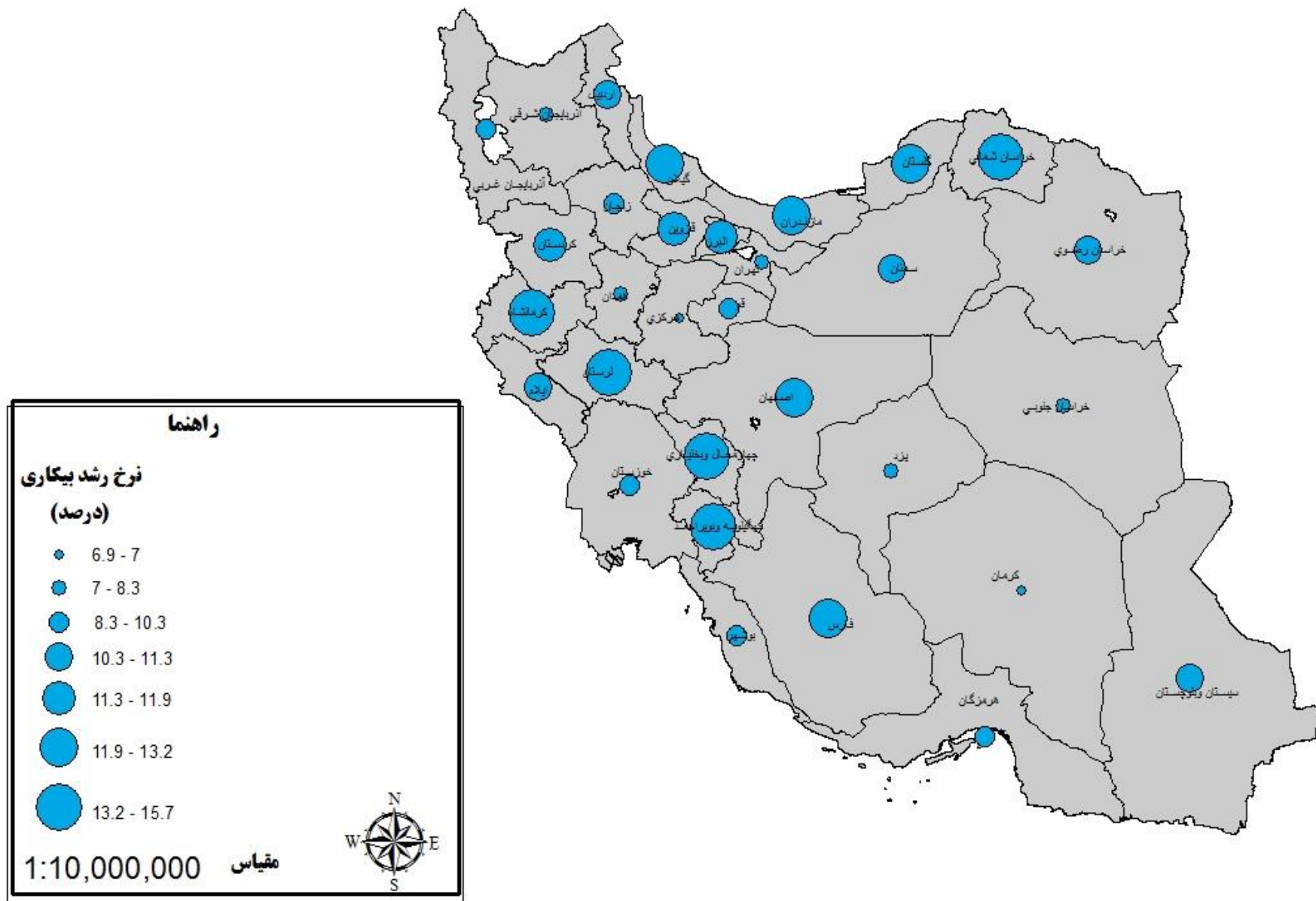
توزیع نرخ رشد جمعیت



نمودار توزیع نرخ باسوادی



نمودار توزیع نرخ رشد بیکاری

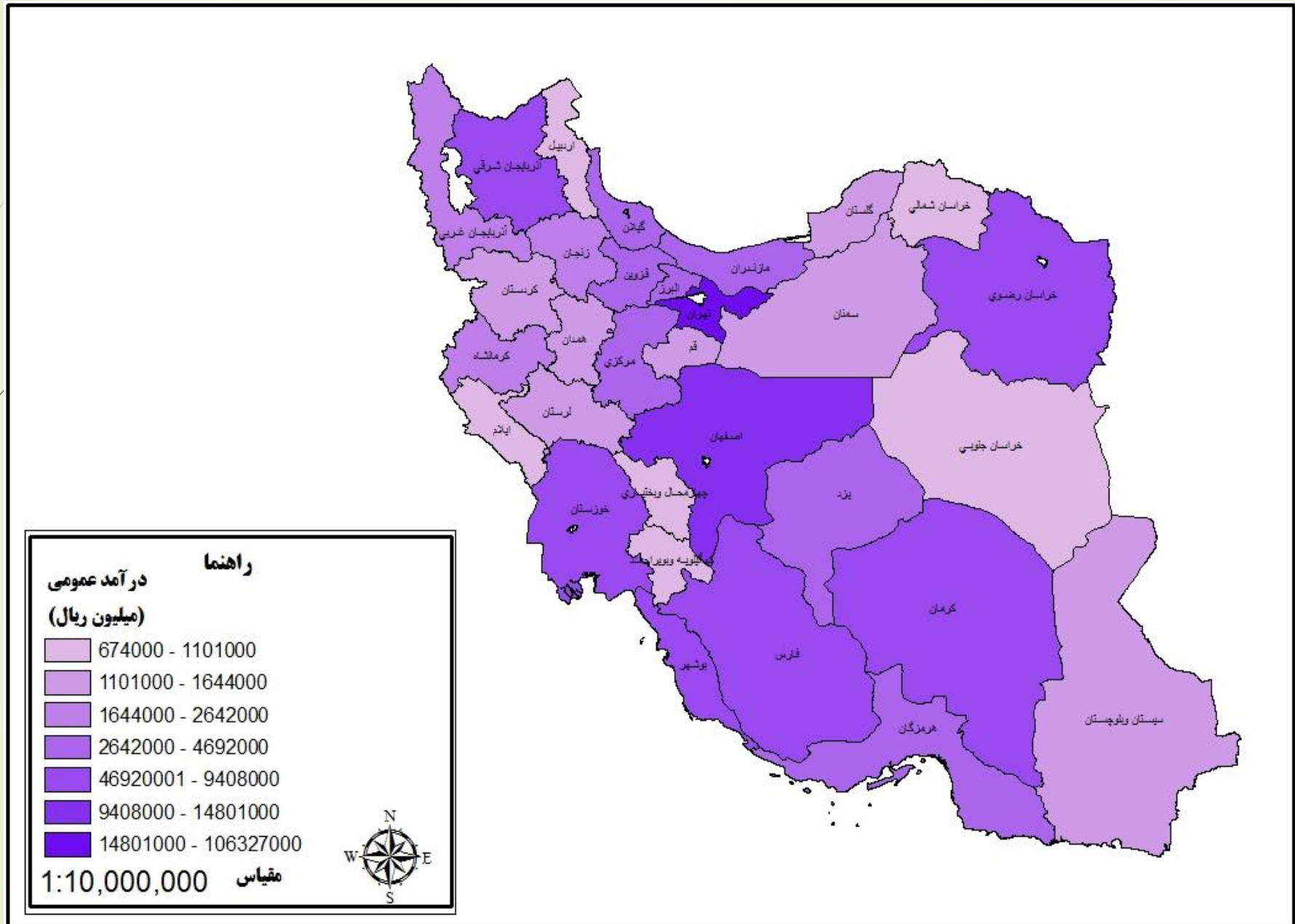


راهنما
نرخ مشارکت اقتصادی
(درصد)

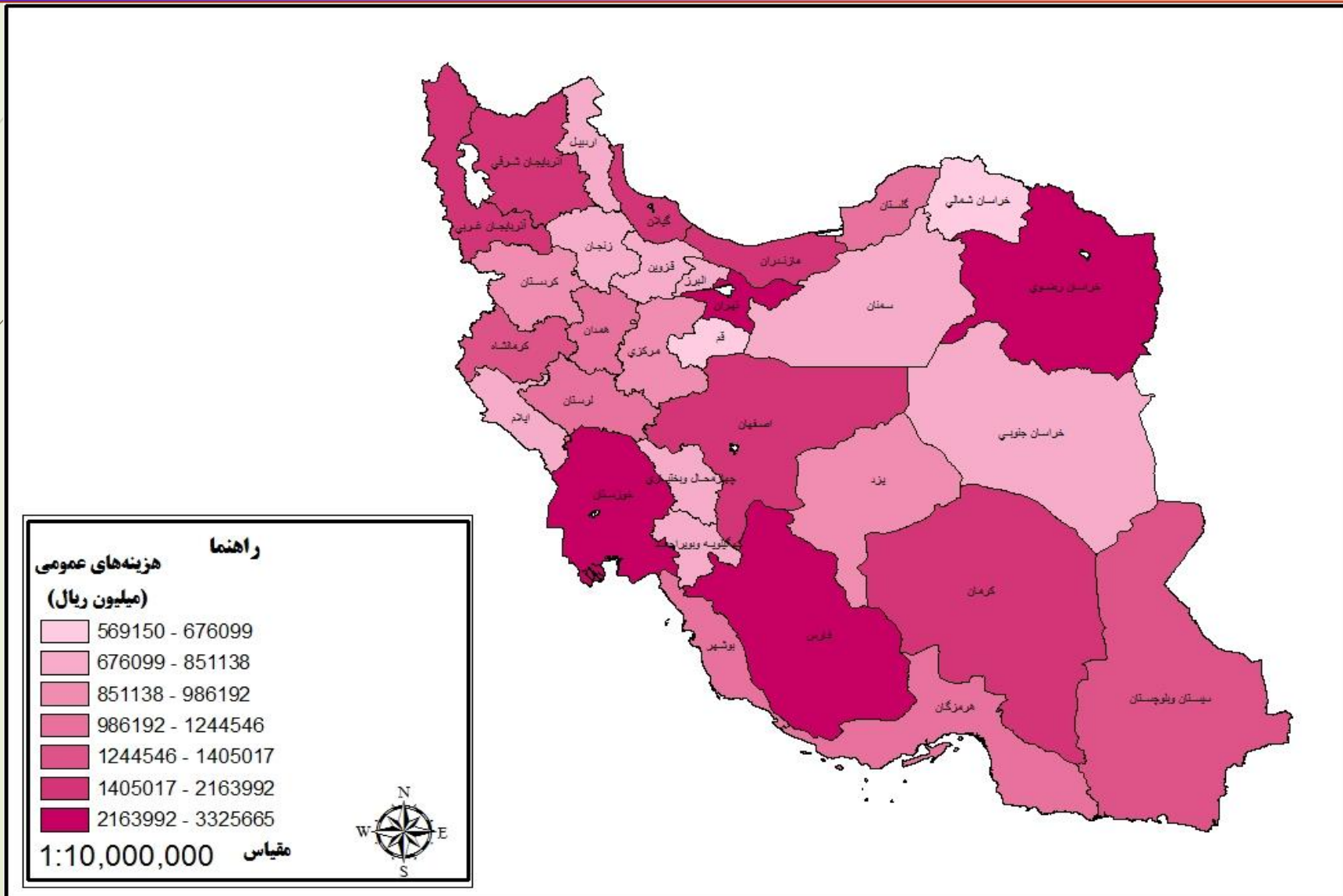
●	29 - 30.2
●	30.2 - 34.1
●	34.1 - 36
●	36 - 37.1
●	37.1 - 38.2
●	38.2 - 40.8
●	40.8 - 42.8

1:10,000,000 مقیاس

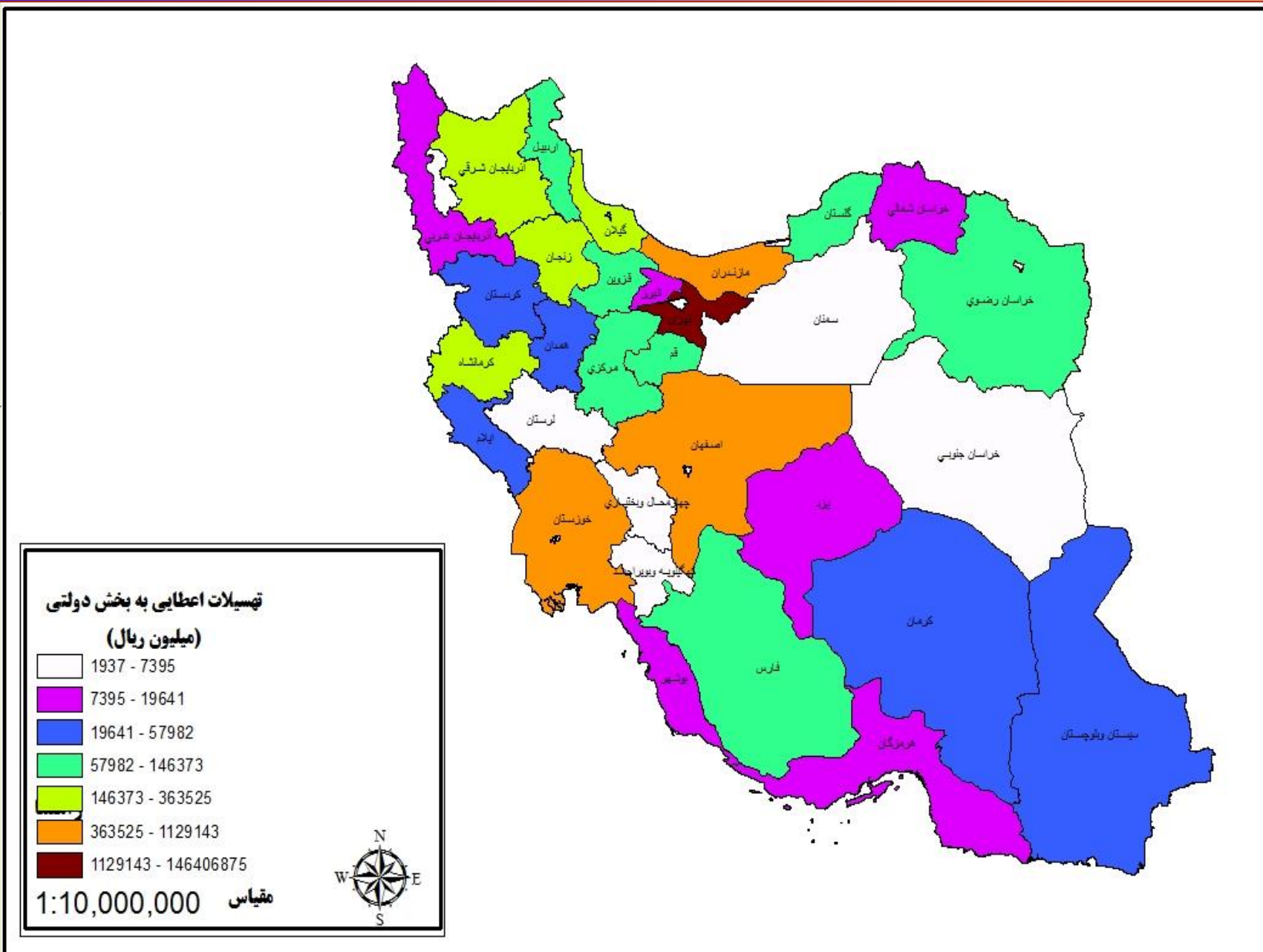
نمودار توزیع درآمد عمومی



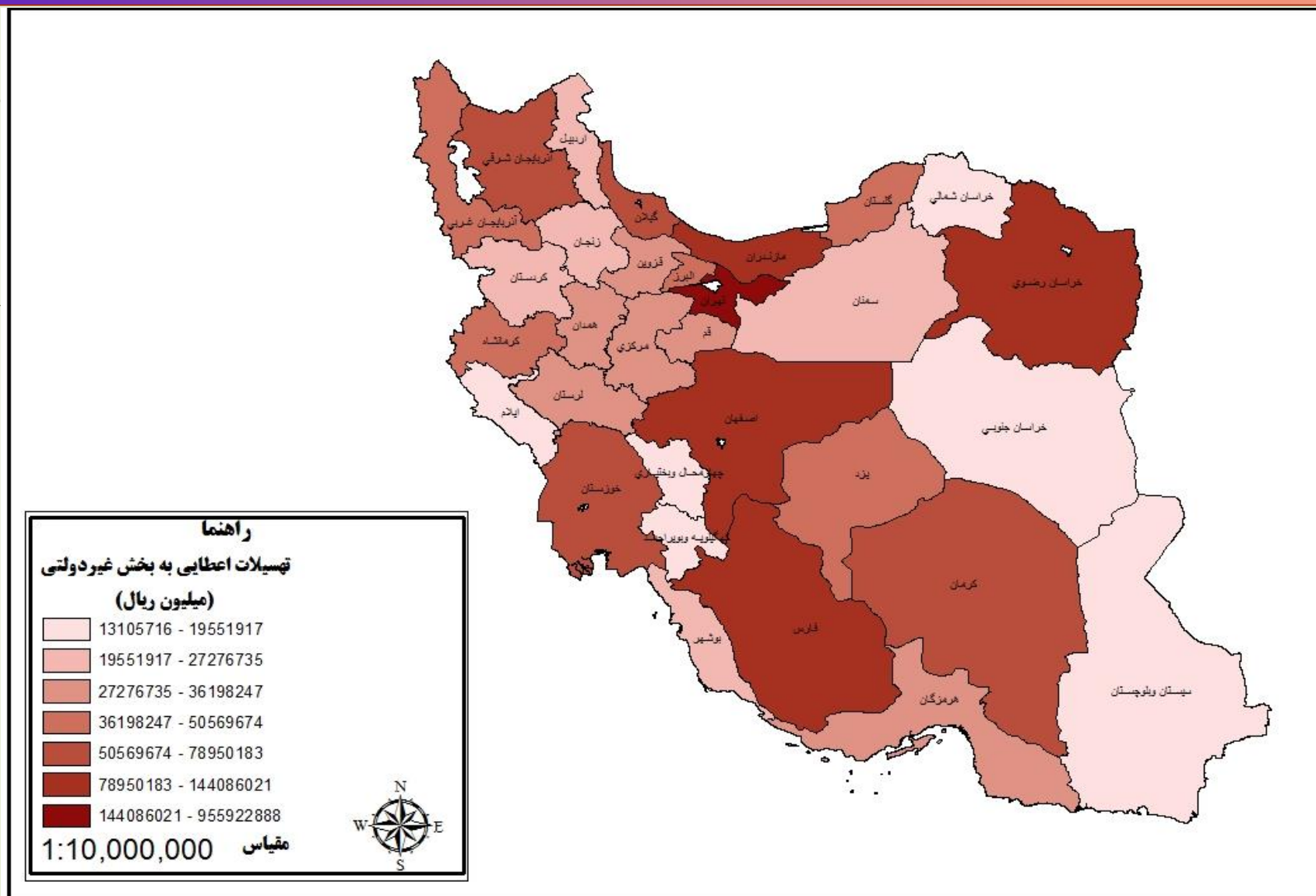
نمودار توزیع هزینه های عمومی



نمودار توزیع تسهیلات اعطایی به بخش دولتی

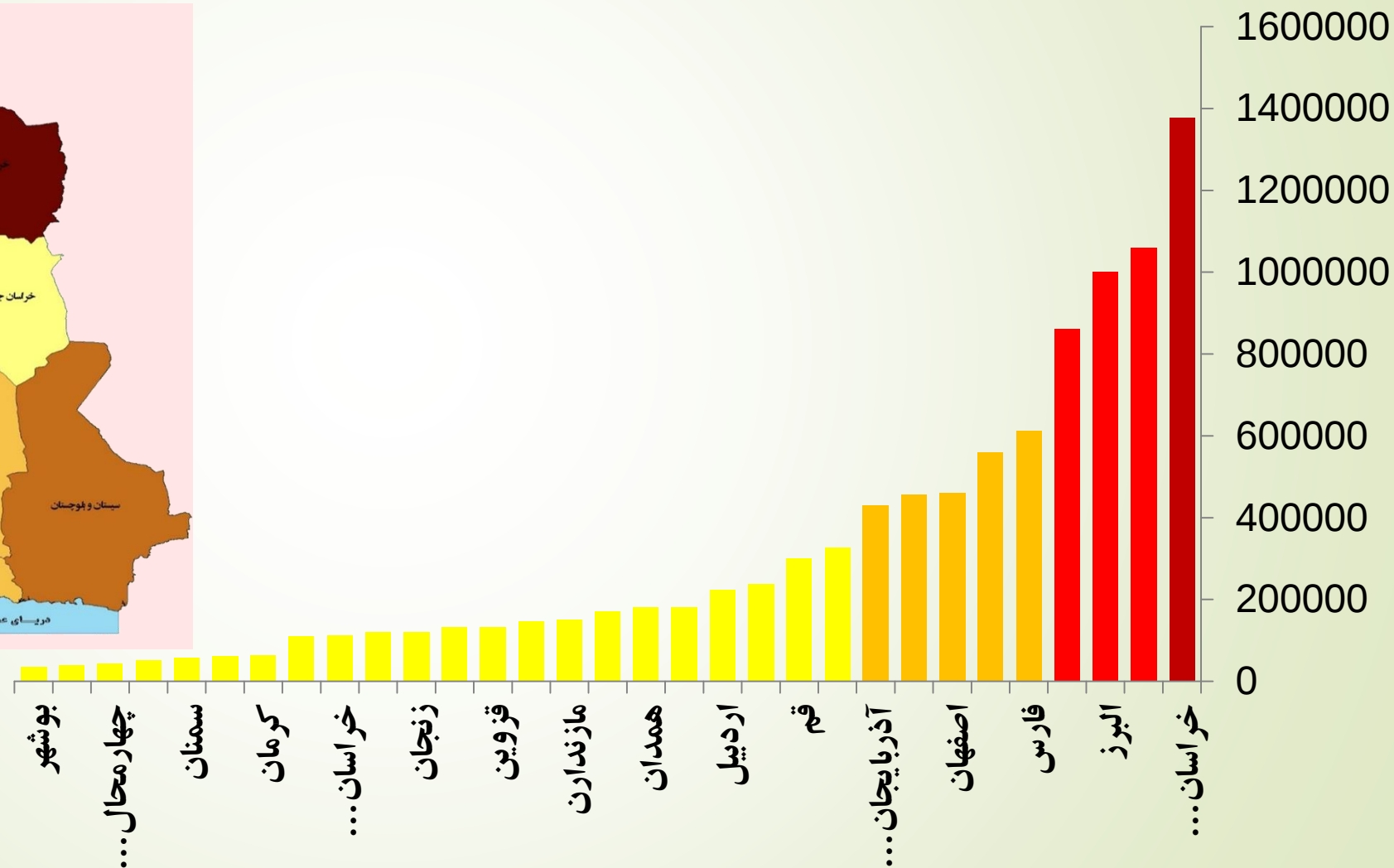
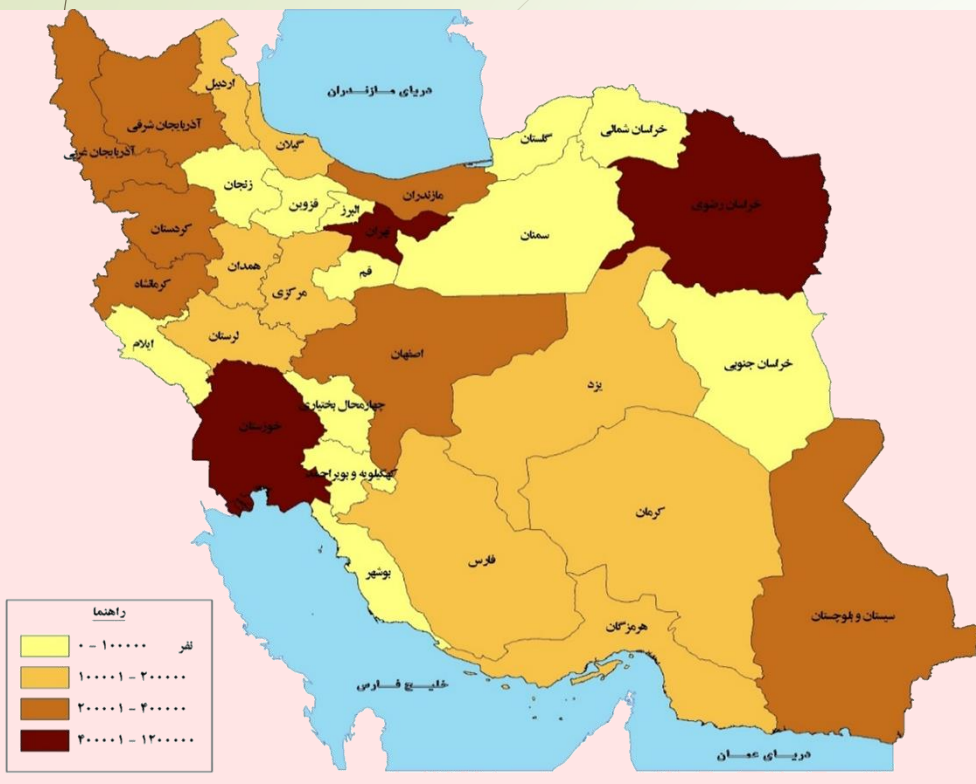


نمودار توزیع تسهیلات اعطایی به بخش غیر دولتی

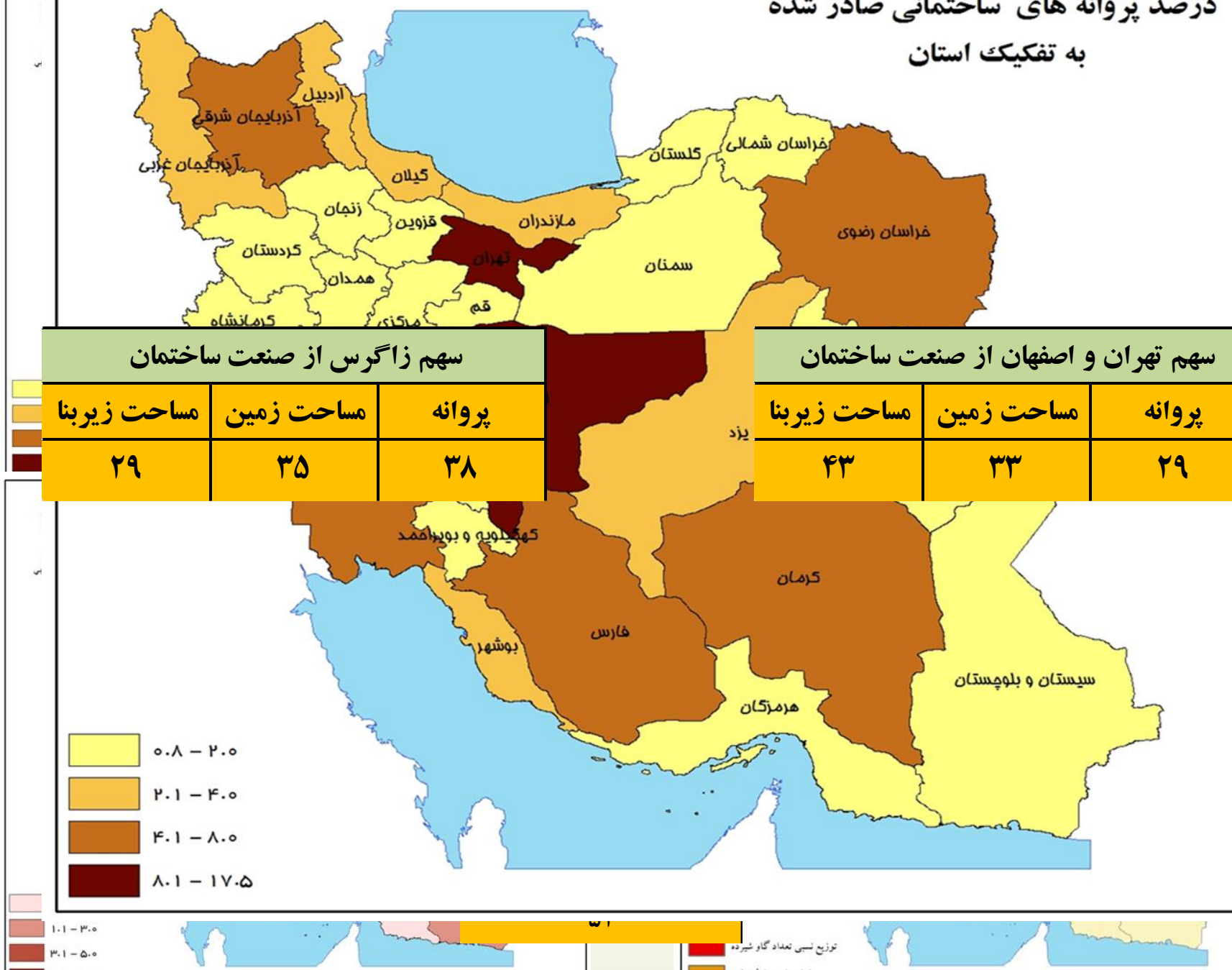


نمودار تعداد جمعیت ساکن در مناطق حاشیه نشین به تفکیک استان سال ۱۳۹۳

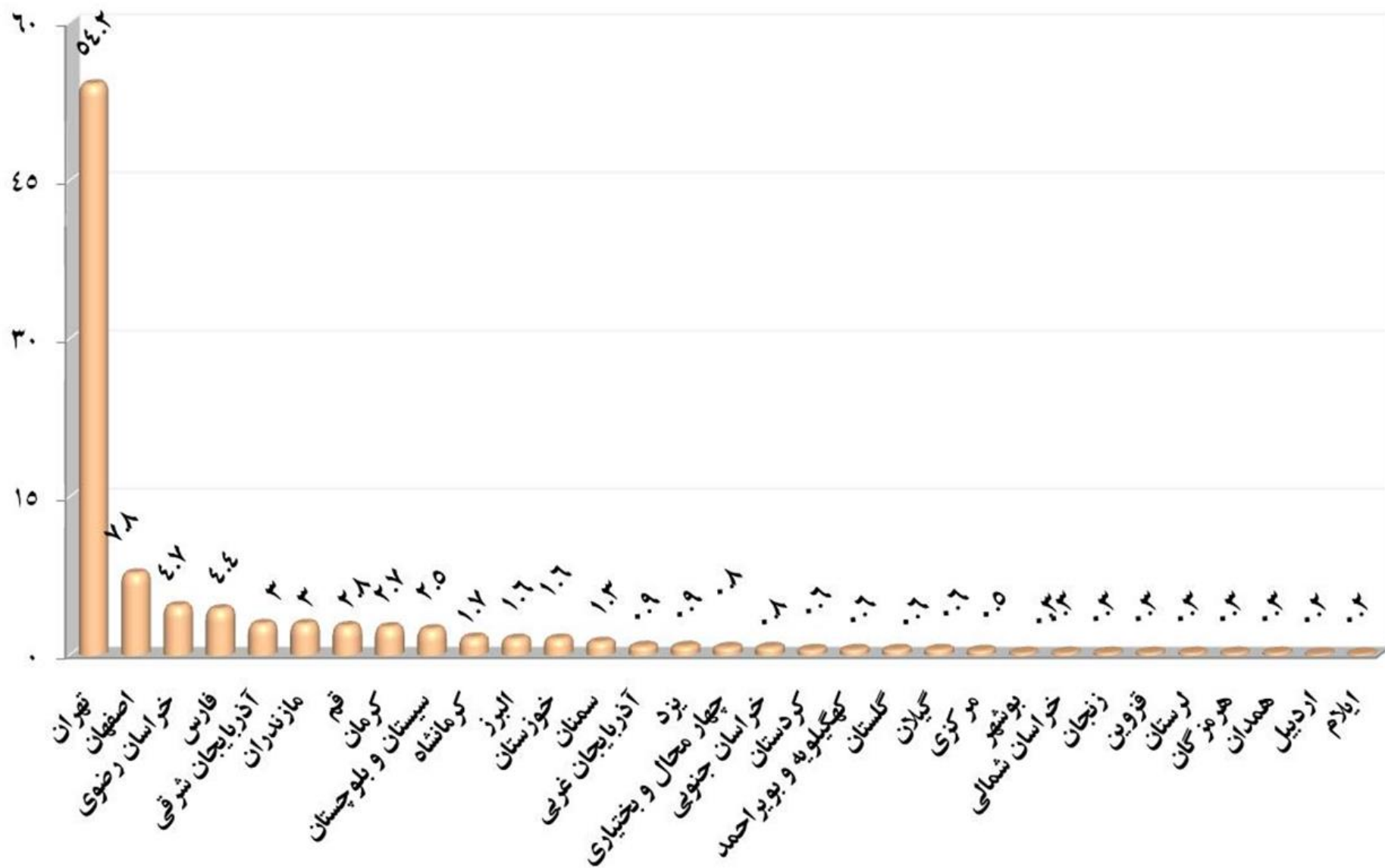
28



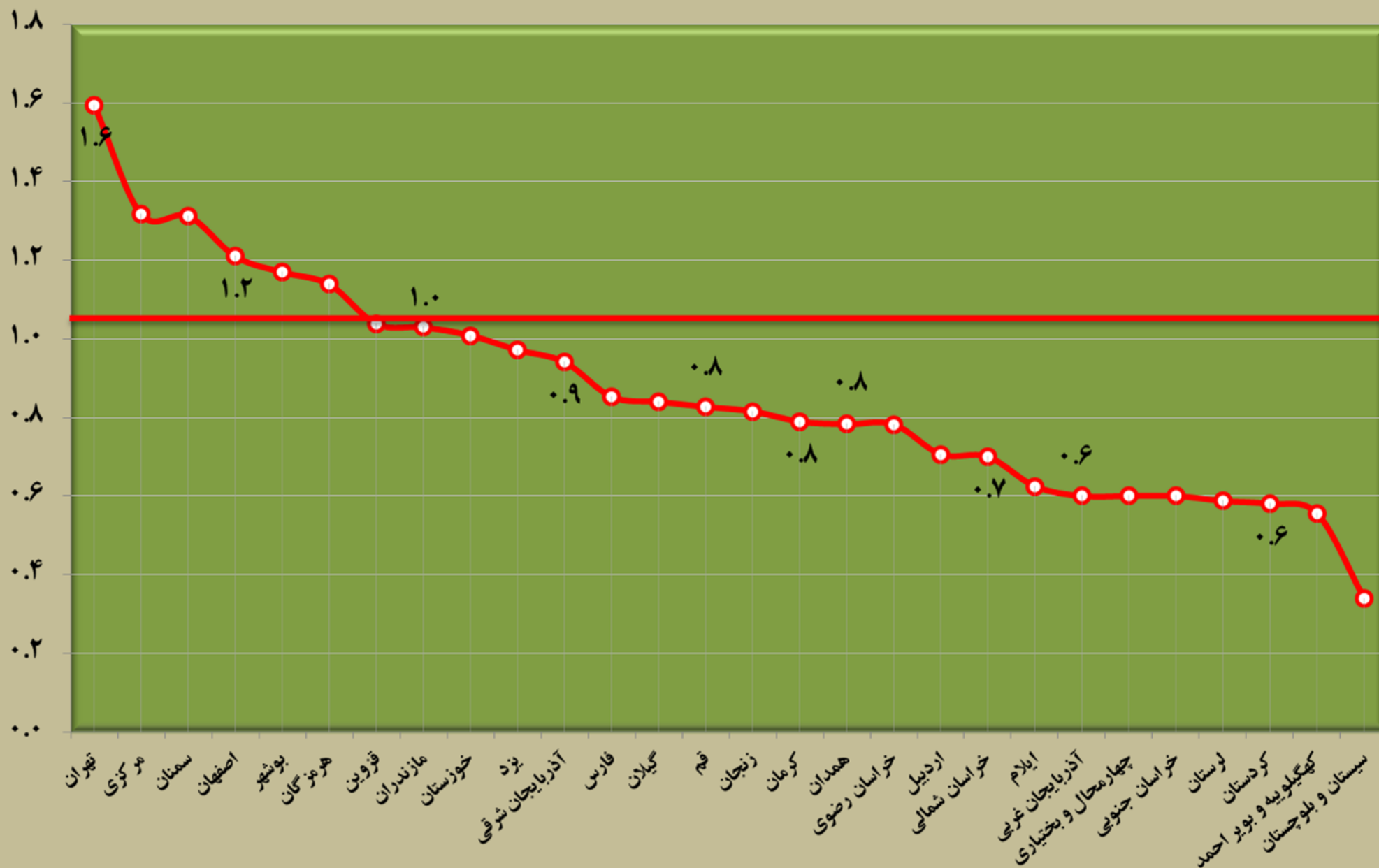
درصد پروانه های ساختمانی صادر شده به تفکیک استان



نمودار توزیع واحد های تحقیقاتی کشور به تفکیک استان (درصد)



نمودار نسبت سهم از تولید ناخالص ملی به سهم از جمعیت کشور





برنامه جامع



برنامه ریزی هسته‌های کلیدی (Core Planning)

34

➤ اهداف: جامع نگرانه

➤ برنامه‌ها: محدود و معطوف به اصلی‌ترین قابلیت‌ها و یا تنگناها

➤ اهداف جامع و تصویر سازی های کلان برای نشان دادن جهت های حرکت

➤ اساس برنامه طراحی و اجرای پروژه‌های مشخص در زمینه هسته‌های کلیدی

➤ به جای حل همه مشکلات در برنامه ریزی،

➤ تشخیص چند مشکل عمده و یا قطب خط دهنده توسط افراد متخصص هر حوزه

➤ طراحی برنامه اجرایی

➤ بر خلاف برنامه جامع:

➤ هدف حل مشکلات اصلی و یا شکل دهی قطب های خط دهنده است و نه همه مسائل

➤ استفاده کاراً از منابع مالی، فیزیکی، اجرایی،

➤ استفاده کاراً از سرمایه های انسانی، اجتماعی و نمادین

برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی (Core Planning)

35

مزایا:

- نیاز به آمار و اطلاعات تخصصی ولی نه چندان تفصیلی و جامع
- قابلیت اجرایی بالا (منابع مالی، فیزیکی، ظرفیت‌های مدیریتی، پیمانکاری)
- نیاز به زمان کمتر برای تهیه و اجرا
- عدم سردرگمی به علت وجود شفافیت و مشخص بودن مسئول هر پروژه
- قابلیت پایش و نظارت قوی

برنامه ریزی هسته های کلیدی (Core Planning)

36

سطح هسته های کلیدی؟؟

➡ فرابخش:

➡ بهره وری؟

➡ بخش:

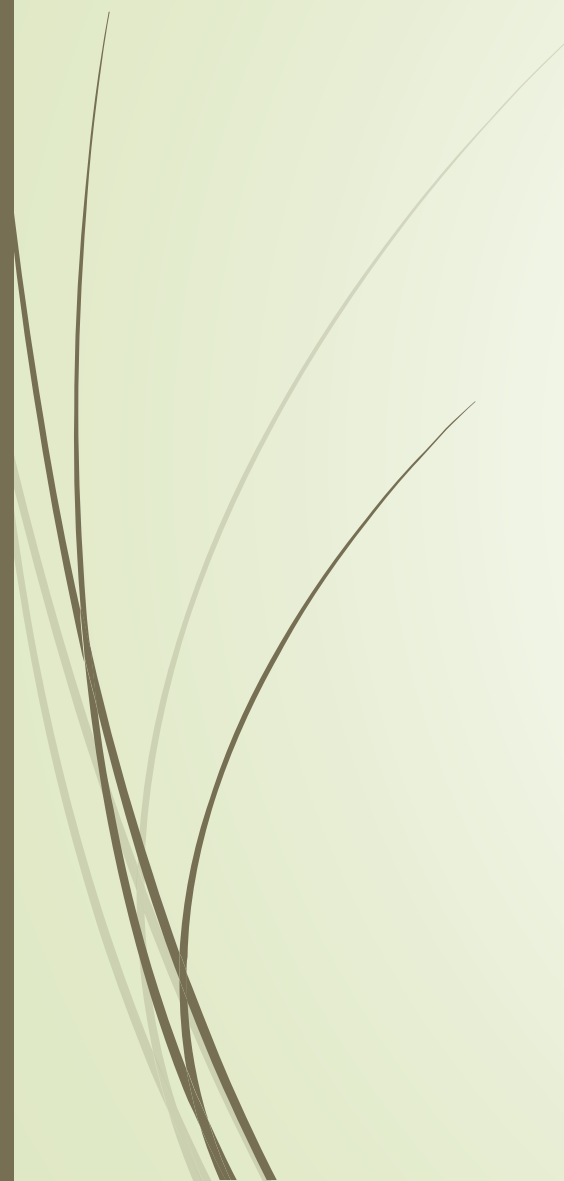
➡ کشاورزی؟

➡ پروژه:

➡ آزادراه؟

➡ منطقه:

➡ سواحل؟



باسمہ

از تامل و تحمل حضار محترم