تحلیلی بر جایگاه توسعهٔ منطقه‌ای در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران

رضا کایدنژاد [۱]، حمید پیشگاه هادیان [۲]، غلامحسین بلندیان [۳]، حجت الله درویش پور [۴]

تاریخ دریافت:۱۳۹۹/۰۴/۱۲ تاریخ پذیرش نهایی:۱۳۹۹/۰۵/۳۰

فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج، سال بیست سوم، شماره ۸۸، پاییز ۱۳۹۹

چکیده

توسعهٔ منطقه‌ای یکی از مهم‌ترین ضرورت‌های توسعهٔ همه‌جانبه و پایدار است و رسیدن به آن یکی از اهداف مهم توسعه است. در این میان، هر نوع برنامه‌ریزی کلان برای توسعه که در اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلان یا سند چشم‌انداز در جمهوری اسلامی، باید حدی از توجه قابل‌قبول را در نظر داشته باشد و این ضرورتی تام برای مسئله توسعه در ایران است. مقالهٔ حاضر، با در نظر داشتن این ضرورت به دنبال تحلیل آن دسته از سیاست‌های کلان در جمهوری اسلامی است که به این مقوله پرداخته‌اند. هدف اصلی این پژوهش، پاسخ به این پرسش است که جایگاه راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای در سیاست‌های کلان نظام چیست؟ و با در نظر داشتن روش تحلیل محتوای کیفی با در نظر داشتنِ مهم‌ترین متغیرهای توسعهٔ منطقه‌ای، به‌صورت تحلیلی، در محتوای متون و اسناد بالادستی جمهوری اسلامی غور کرده و آن‌ها را ازلحاظ محتوایی تحلیل می‌کند تا به جایگاه توسعهٔ منطقه‌ای در آن دست یابد و با توجه به اینکه اسناد بالادستی، به‌عنوان اسنادی برای راهبردهای توسعه و درنتیجه توسعهٔ منطقه‌ای در نظر گرفته‌شده‌اند، این نتیجه به دست آمد که عموماً این اسناد، فاقد راهبردی مشخص و روشن پیرامون توسعهٔ منطقه‌ای هستند و گرایش عمدهٔ آن‌ها بر توسعهٔ تمرکزگراست و در اینجا لزوم ایجاد سرفصلی مشخص با عنوان توسعهٔ منطقه‌ای احساس می‌شود تا بتوانند به‌عنوان راهبردهایی برای توسعهٔ منطقه‌ای و بنیانی برای قوانینی باشد که ضمن توجه به تمرکززدایی در مسئلهٔ توسعه، به مهم‌ترین هدف توسعهٔ منطقه‌ای یعنی تمرکززدایی برسند.

کلیدواژه:

استراتژی توسعهٔ منطقه‌ای، آمایش سرزمین، توسعهٔ منطقه‌ای، سیاست‌های کلان.

---

[۱] دانشجوی دکتری علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
rezakayednejad.1354@gmail.com

[۲] (نویسنده مسئول)، استادیار گروه علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
amid.pishgah1399@gmail.com

[۳] استادیار گروه علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
gbolandian@gmail.com

[۴] استادیار گروه علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
dr.darvishpour2018@yahoo.com

۱- مقدمه و بیان مسئله:

مقدمه:

توسعهٔ منطقه‌ای یکی از مهم‌ترین وجوه توسعهٔ پایدار در هر جامعه‌ای است. نمی‌توان سخن از پایداری توسعه به میان آورد، اما از ارکان توسعهٔ منطقه‌ای سخن به میان نیاورد، به‌خصوص برای کشوری مانند ایران که سرزمینی پهناور و دارای خصوصیات اقلیمی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی خاصی است که همواره برنامه‌ریزی توسعه یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های سیاست‌گذاران آن بوده است. در این میان، یکی از مسائلی که باید در توسعهٔ منطقه‌ای و راهبردهای آن در نظر داشت، نسبتی است که این موضوع با اسناد بالادستی که در جمهوری اسلامی ایران با عنوان «سیاست‌های کلان» شناخته می‌شود، پیدا کرد. این اسناد بالادستی و کلان، نقش مهمی در جهت‌دهی اساسی به سیاست‌های توسعهٔ منطقه‌ای دارند. حال این موضوع پیش می‌آید که تا چه میزان در این سیاست‌ها به توسعهٔ منطقه‌ای و راهبردهای آن توجه شده و چه نگرشی نسبت به آن وجود دارد و این مقاله به دنبال پی بردن به نگرشی است که می‌توان گفت تا حدّ زیادی در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی غایب است. در سیاست‌های کلان، هیچ سرفصل مستقلی برای موضوع بااهمیتی مانند توسعهٔ منطقه‌ای وجود ندارد، این موضوعی است که از چشم بسیاری از پژوهشگران پنهان مانده و درنتیجه سیاست‌گذاران نیز به آن توجه نداشتند؛ و «هدف» اصلی این مقاله، نشان دادن این غفلت در سیاست‌های کلان است که یا به مقولهٔ «تعادل منطقه‌ای» احاله شده یا به «آمایش سرزمین» که اوّلی بخشی از راهبردهای توسعهٔ منطقه‌ای است و دومی مقوله‌ای مکمل آن، نه الزاماً دارای این‌همانی با آن!.

ضرورت موضوع

توسعهٔ منطقه‌ای یکی از مباحثی است که از گذشته با عنوان‌های مختلفی موردنظر سیاست‌گذاران در ایران بوده است. در سال‌های اخیر، توجه به این موضوع به‌صورت یک مفهوم و مقولهٔ مهم در توسعه بیش از گذشته بوده است و پژوهشگران به آن بیش‌ازپیش پرداخته‌اند؛ اما آنچه در اینجا دارای ضرورت اساسی است، فهم نقادانه از سیاست‌های کلانی است که جایگاه توسعهٔ منطقه‌ای در آن مورد غفلت قرارگرفته است. عموماً در پژوهش‌ها و نیز در عمل، این سطوح میانی و خرد هستند که در راهبردهای توسعهٔ منطقه‌ای مدنظر قرار دارند اما باید توجه داشت که راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای، بیش از آنکه در سطوح خُردی مانند شهرها موردتوجه قرار گیرد، باید در سطوح بالاتر و در سطح برنامه‌ها و سیاست‌های کلان موردنظر و دقت بیشتر قرار گیرند و خلأ زیادی در این میان اسناد بالادستی و سیاست‌های

توسعهٔ منطقه‌ای وجود دارد. این خلأ موجب شده است که وقت و هزینهٔ زیادی برای توسعهٔ منطقه‌ای از دست برود و در اثر بی‌توجهی سیاست‌های کلان به آن، در عمل نیز این سیاست‌ها نتوانند به‌درستی اجرا شوند، ازاین‌رو ضرورت دارد که نسبت میان سیاست‌های کلان و توسعهٔ منطقه‌ای و راهبردهای آن مورد تجدیدنظر قرار گیرد و این مقاله سعی می‌کند این دغدغه را به‌عنوان یک ضرورت بنیادین دنبال کند.

اهمیت موضوع

سیاست‌های کلان، در جمهوری اسلامی، نقش بارزی در هدایت سیاست‌های پایین‌دست خود دارند و بنا بر سلسله‌مراتب، اسنادِ آن نقش مهمی در سیاست‌گذاری‌ها در جمهوری اسلامی داشته و خطوط کلی آن را تعیین می‌کنند. توسعهٔ منطقه‌ای از مقولات جدید و مهمی است که باید سیاست‌گذاری پیرامون آن را در وجوه کلان سیاست‌ها دید. این سیاست‌های کلان، مشخص‌کنندهٔ راهی است که در «عمل» سیاست‌های پایین‌دست باید طی کنند. در سیاست‌گذاری، باید میان سیاست‌های خُرد و کلان، ارتباط وثیقی وجود داشته باشد. پرداختن به سیاست‌های کلان، در مورد سیاست‌های منطقه‌ای، هم در نظر موجب شکل‌گیری یک انسجام معنایی و نظری، میان سطوح خرد و کلان سیاست‌گذاری منطقه‌ای می‌شود و هم در عمل زمینه را برای اِعمال آن آماده می‌کند و مهم‌ترین فایدهٔ آن، نزدیک شدن عمل و نظر درزمینهٔ توسعهٔ منطقه‌ای در جمهوری اسلامی بود. اهمیت این موضوع ازآنجا برمی‌آید که راهبرد توسعه باید بر اساس یک سند محکم و روشن طراحی و ارائه شود تا بتواند جایگاه سیاست‌های کلان و سیاست‌های میانه را در سطح منطقه‌ای و سطوح پایین‌تر از آن مشخص کند. اهمیت این موضوع در وجه دیگر آن است که بخش مهمی از عدم موفقیت در توسعهٔ منطقه‌ای نبودِ یک راهبرد درست است که نتوانسته شکل درستی به سیاست‌های خرد، میانه و کلان در مقولهٔ توسعه و به‌صورت خاص توسعهٔ منطقه‌ای بدهد.

مسئله اصلی

مسئله اصلی در این مقاله، ردیابی و پیگیری جایگاه توسعهٔ منطقه‌ای، به‌عنوان یک رهیافت مهم و اساسی برای توسعهٔ متوازن در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی است. این سیاست‌ها که هدفشان نشان دادن چشم‌انداز آیندهٔ جمهوری اسلامی در زمینه‌های مختلف است و بنیادی‌ترین اسناد در ادارهٔ امور کشور هستند، نمایانگر سیاست‌هایی می‌باشند که نظام در قبال مسائل مختلف ازجمله توسعهٔ منطقه‌ای و مباحث مرتبط با آن دارد. درعین‌حال، باید به مقولهٔ راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای نیز در این سیاست‌ها توجه داشت و نسبت این مقوله را باسیاست‌های کلان سنجید. چراکه سیاست‌های کلان، خود در جایگاه

«راهبرد»های اساسی جمهوری اسلامی قرار دارند. ازاین‌رو به‌صورت روشن، سؤال این مقاله، آن است که: جایگاه راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای در سیاست‌های کلان نظام چیست؟

نحوه سازمان‌دهی مقاله

در این مقاله، ابتدا به چهارچوب نظری و پیشینهٔ تحقیق، دربارهٔ توسعهٔ منطقه‌ای پرداخته و سپس با توجه به پرسش‌های تحقیق مهم‌ترین شاخص‌های توسعهٔ منطقه‌ای را در سیاست‌های کلان نظام، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام و ابلاغی توسط مقام معظم رهبری، موردبررسی قرار می‌گیرد.

۲- ادبیات موضوع و پیشینه

۲-۱- چهارچوب نظری: توسعهٔ منطقه‌ای

توسعه، پدیدهٔ جدیدی نیست بلکه با انسان زاده می‌شود و همراه با تکامل زندگی اجتماعی انسان رشد کرده و هرگز از آن جدا نبوده است. ازاین‌رو باید تکامل و توسعه را در تعالی جامعه انسانی جست‌وجو کرد و همراه با این تعالی ابعاد جدیدی برای آن در نظر گرفت. در یک نگاه کلی می‌توان اذعان داشت که توسعه کوششی آگاهانه، نهادینه‌شده و مبتنی بر برنامه‌ریزی برای ترقی اجتماعی و اقتصادی جامعه، پدیدهٔ منحصربه‌فرد قرن بیستم است (ضرابی و تبریزی، ۱۳۸۹، ۳). همچنین می‌توان گفت که توسعه، تغییر بنیادی در متغیرهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر جامعه محسوب می‌شود و تحقق آن مستلزم ایجاد هماهنگی بین ابعاد گوناگون آن است. به‌عبارت‌دیگر توسعهٔ فرآیندی است که طی آن جوامع از شرایط اولیهٔ عقب‌ماندگی و توسعه‌نیافتگی با عبور از مراحل تکامل کم‌وبیش یکسان و دگرگونی‌های کمّی و کیفی به جوامع توسعه‌یافته تبدیل خواهد شد (توکلی‌نیا و دیگران، ۱۳۹۶، ۲۸۶). این، مختصری کوتاه در باب توسعه است که به‌عنوان پیش‌درآمدی برای توسعهٔ منطقه‌ای می‌تواند در نظر گرفته شود؛ اما پس‌ازآن باید به مفهوم «منطقه» پرداخت که وجه دوم توسعهٔ منطقه‌ای را تشکیل می‌دهد.

مفهوم توسعهٔ منطقه‌ای، ربط نزدیکی با یکی از مفاهیم مهمی دارد که در این تحقیق به آن پرداخته خواهد شد و آن توسعهٔ متوازن یا موزون است. رسیدن به توسعهٔ متوازن و پایدار، از توسعهٔ منطقه‌ای می‌گذرد. درعین‌حال باید توجه داشت که «با توجه به وظایف دولت‌ها به‌ویژه تغییر در نظریهٔ دولت و پیدایش دیدگاه‌های نوین توسعه، به نقش دولت در توسعهٔ منطقه‌ای توجه فراوانی شده است. ازاین‌رو بررسی و تبیین نظام توسعهٔ منطقه‌ای هر کشور بدون توجه به نقش دولت نمی‌تواند شناخت واقع‌بینانه‌ای از مسائل منطقه‌ای ارائه دهد» (وثوقی لنگ و دیگران، ۱۳۹۸، ۲۲). به این موضوع نیز باید توجه داشت که «قبل از دههٔ

۱۹۷۰، توسعهٔ منطقه‌ای در کشورهای درحال‌توسعه، بر پایهٔ برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و رشد اقتصادی منطقه استوار بود. ناکامی‌های استراتژی‌های مطرح‌شده در این حوزه در ایجاد تعادل منطقه‌ای باعث ایجاد نگرش سیستمی به توسعهٔ مناطق گردید» (وفایی و دیگران، ۱۳۹۶، ۷۲).

در این میان، باید اشارهٔ کوتاهی به مقولهٔ «برنامه‌ریزی منطقه‌ای» است که ربط مستقیمی با مقولهٔ توسعهٔ منطقه‌ای دارد. «برنامه‌ریزی منطقه‌ای به دنبال شناخت مسائل و مشکلات گوناگون است که در بسیاری موارد در سطح ملی به آن توجه نمی‌شود. به‌ویژه در کشور ایران که به دلیل مسائل قومی و مساحت زیاد کشور، نیاز به مشارکت در سطوح محلی بسیار قابل‌توجه است» (نصرالله‌زاده و محمدی، ۱۳۹۶، ۳). این نکتهٔ مهم را باید در نظر داشت که «هدف برنامه‌ریزی منطقه‌ای تحقق توسعهٔ منطقه‌ای در چهارچوب توسعهٔ پایدار است» (عظیمی، ۱۳۸۰، ۳۷). ربط برنامه‌ریزی با توسعهٔ منطقه‌ای و توسعهٔ متوازن و پایدار، نکتهٔ کلیدی‌ای است که در اینجا بدان اشاره شد. این موضوع با «نرخ رشد» یک منطقه نیز ربط پیدا می‌کند. باید در نظر داشت که «نرخ رشد یک منطقه، تابعی از خصوصیات قابل‌مشاهده هر منطقه (مانند نیروی کار و سرمایه) و خصوصیات غیرقابل مشاهده هر منطقه (مانند آب‌وهوا) و سرریزهای بین مناطق دارد. سرریزها بسیار بیشتر از خصوصیات غیرقابل مشاهده هر منطقه بر نرخ رشد منطقه اثرگذار است و اهمیتی در حد خصوصیات قابل‌مشاهده مناطق دارد» (دهقان شبانی و اکبری، ۱۳۹۴، ۲۰۶).

مدل یا الگوی استاندارد توسعهٔ منطقه‌ای

اغلب کشورهای دنیا اعم از توسعه‌یافته و درحال‌توسعه، برنامه‌هایی برای توسعهٔ منطقه‌ای دارند. تجربه‌های موفقی در این رابطه در دنیا به وقوع پیوسته است، قطعاً هر توسعه‌ای از الگو و مدلی خاص تبعیت می‌کند، ولی همهٔ الگوها برای همه کشورها مناسب نمی‌باشند و نمی‌توان در این خصوص نسخهٔ واحدی پیچید. بسته به نوع زیرساخت‌ها، شیوه‌های مدیریت متمرکز و یا منطقه‌ای و سیاست‌های صنعتی کشورها الگوها نیز متنوع و متغیر است (معظمی، ۱۳۹۶). فرایند توسعهٔ منطقه‌ای یک فرایند فراگیر در میان تعداد زیادی از کشورهای دنیا است. البته نکاتی که اینجا می‌آید بین کشورهای مختلف، مشترک و شاخص هستند، آورده می‌شود:

۱. توجه ویژه به منابع انسانی منطقه.

تلاش برای ارتقاء توانمندی آن‌ها، تقویت مهارت‌های ارتباطی باهدف توسعهٔ فرهنگ کار تیمی، ترویج روحیهٔ مساعدت و همکاری رایگان به‌ویژه در میان متخصصین و مدیران بومی منطقه.

۲. نقش غیرمستقیم دولت.

۳. نقش دولت به‌عنوان ناظر، تسهیلگر، حمایتگر.

۴. تأکید بر فعالیت‌های دانش‌بنیان، نوآورانه و رقابت‌پذیر.

۵. طراحی و اجرای برنامه توسعهٔ منطقه‌ای به‌صورت یک برنامهٔ همه‌جانبه (معظمی، ۱۳۹۶).

سطوح منطقه‌ای و محلی به‌عنوان سطحی از فضای مدیریت و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای همواره موردتوجه محافل علمی، سیاست‌گذاری و اجرایی بوده است. از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ توسعهٔ منطقه‌ای و محلی به‌عنوان فعالیتی مهم، هم در سطح ملّی و هم در سطح دولت‌های محلی و منطقه‌ای در سراسر جهان به‌طور روزافزونی موردتوجه قرارگرفته است(فرجی‌راد و دیگران، ۱۳۹۲، ۲۸).

در تعریف توسعهٔ منطقه‌ای، باید گفت: «توسعهٔ منطقه‌ای فرآیند یکپارچهٔ متشکل از عناصر اجتماعی، اقتصادی، اکولوژیکی و بخشی، مبتنی بر مزیت‌های نسبی منطقه‌ای، حاصل تعاملات و روابط افقی بخش‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاستی تأثیرگذار، عملیاتی پایین به بالا و فعالیتی است که توسط نهادهای محلی و منطقه‌ای اعم از دولت‌های محلی، نهادهای منطقه‌ای و نهادهای مردمی و خصوصی راهبری، هدایت و قوام می‌یابد» (فرجی‌راد و دیگران، ۱۳۹۲، ۳۷).

همچنین، توسعهٔ منطقه‌ای به معنای افزایش سطح رفاه منطقه است. این رفاه به سرانهٔ درآمد، میزان دسترسی به خدمات اجتماعی و استقرار نظام‌های حقوق و مدیریتی به حد کافی اشاره می‌کند توسعهٔ منطقه‌ای از طریق تدوین سیاست‌های منطقه‌ای امکان‌پذیر می‌باشد سیاست‌های منطقه‌ای را می‌توان چنین توصیف کرد «مجموعه سیاست‌هایی که به‌منظور ارتقاء سطح مناطق توسعه‌نیافته و باهدف کاهش یا حذف تفاوت‌های بین مناطق تهیه و تنظیم می‌شود و معمولاً ناشی از زیرساخت‌های توسعه‌نیافته، شرایط جغرافیایی نامناسب و رشد بی‌رویه در صنعت می‌باشد» (رسولی و دیگران، ۱۳۹۲، ۱۴۳). در تعریفی دیگر و در تکمیل آن باید گفت «توسعهٔ منطقه‌ای عبارت است از ایجاد تغییر در توزیع فضایی پدیده‌های اقتصادی و اجتماعی از قبیل جمعیت، درآمد، درآمدهای دولت، تولید انواع کالا و خدمات، تسهیلات حمل‌ونقل و سایر زیرساخت‌های اجتماعی و حتی قدرت سیاسی» (صائبی، ۱۳۹۱، ۳۷).

همچنین باید در نظر داشت که در پیش گرفتن سیاست‌گذاری‌های درست توسعهٔ منطقه‌ای، نقش مهمی در تقویت فعالیت‌های توسعه‌ای در مناطق و همچنین کاهش نابرابری‌های

منطقه‌ای دارد(مَتسوموتو،[1]۲۰۰۸،۴۸۴). سیاست منطقه‌ای با روشی جامع، اولویت‌های توسعه منطقه‌ای و راه‌های تحقق آن‌ها را مشخص می‌کند (رادووا،[2]۲۰۱۷، ۴۶۳).

برخی از نظریه‌های توسعهٔ منطقه‌ای با دیدگاه فضایی با اصالت دادن به‌نظام استقرار سکونت‌گاه‌ها در فرآیند توسعه، میانه‌ای از دو حد تمرکزگرایی (مانند قطب رشد) و تمرکززدایی را برگزیده و تجمیع غیرمتمرکز یا تمرکززدایی با تجمیع را پیشنهاد کرده‌اند. درواقع، این نظریه‌ها برای کاستی‌ها و نارسایی‌های توسعهٔ فضایی متداول که قطبی‌شان و اختلاف‌های منطقه‌ای را ایجاد کرده بود، راه‌حل اصلاح‌طلبانه‌ای مطرح کرده‌اند(صرافی، ۱۳۷۷، ۱۲۸).

توسعهٔ منطقه‌ای اغلب دربرگیرندهٔ دو هدف متضادِ رفاه مردم و رفاه مکان‌ها است. همواره از پیش معلوم است که ایجاد اشتغال درجاهایی که مردم زندگی می‌کنند، به دلیل اجتناب از هزینه‌های روانی و اقتصادی مهاجرت و منابع طبیعی و تجهیزات سرمایه‌ای و زیرساخت‌های اجتماعی، بر تأمین شغل در مکان‌های دیگر اولویت دارد(صائبی، ۱۳۹۱، ۳۷). این را باید در نظر داشت که تفاوت‌های منطقه‌ای ممکن است به دو گونهٔ تنوع طبیعی (نابرابری طبیعی) و نابرابری (دست‌ساختهٔ بشر) باشد. ازنظر لغوی، هردوی این موضوعات باهم متفاوت‌اند. این را باید در نظر داشت که نابرابری‌های حاصل از کار و عمل انسان در منطقه که موجب ایجاد مناطق محروم می‌باشد، مدنظر در اینجا می‌باشد(یاسوری، ۱۳۸۸، ۲۰۸). مدیریت توسعهٔ منطقه‌ای، تمرکززدایی شده و مبتنی بر همکاری عمودی و افقی بین لایه‌های مختلف حکومت و همکاری افقی بین بخش‌های خصوصی و عمومی (فرجی‌راد و دیگران، ۱۳۹۲، ۳۷). برای اهداف توسعهٔ منطقه‌ای، یک منطقه باید به‌عنوان سرزمینی کمتر از حاکمیت آن تعریف شود دولت، دارای قدرت و انسجام متمایز اداری، فرهنگی، سیاسی یا اقتصادی فرامحلی و تمایز آن از ایالت خود و سایر مناطق، باشد. این، یک سرزمین تحت سطح دولت است، اما عمدتاً بالاتر از سطح شهرداری است. گاهی اوقات یک منطقه همچنین می‌تواند قلمرو موجودی فراملی باشد(کک،[3] ۲۰۰۰: ۴۸۰).

در یک نگاه تاریخی، تحول برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تئوری توسعهٔ منطقه‌ای در چهار مرحله صورت گرفته است. رویکرد اولیه مبتنی بر توسعهٔ منابع و حفظ محیط زیست است و در مرحلهٔ دوم، توسعهٔ اقتصادی متوازن برای دستیابی به رفاه منطقه‌ای، در مقیاس ملی هدف‌گذاری شده است. پس از سال ۱۹۸۰، برنامه‌ریزی منطقه‌ای بر اساس ایده‌های نو

---

[1] Matsumoto
[2] radova
[3] Cooke et al

لیبرال پایه‌ریزی گردیده و نیازهای سیاسی و فرهنگی منجر به رویکردهای جدیدی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای شده است. درنهایت، توجه ویژه‌ای به ارتباط نزدیک‌بین تئوری و عمل در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و فعالیت‌های جغرافی‌دانان صورت گرفته است (صائبی، ۱۳۹۱، ۳۸-۳۷). توجه بیشتر به منطقه به‌عنوان یک واحد اقتصادی و سیاست در تغییرات سیاست‌های منطقه نیز منعکس می‌شود. تا اوایل دهۀ ۱۹۸۰، در اقتصادهای پیشرفته سرمایه‌داری، سیاست توسعۀ منطقه‌ای تحت سلطۀ اصولی ازجمله توزیع مجدد درآمد و سیاست‌های رفاهی برای تحریک تقاضا در مناطق کمتر برخوردار و پیشنهاد مشوق‌های دولتی (از کمک‌های دولتی تا بهبود زیرساخت‌ها) به شرکت‌های جداگانه برای استقرار در چنین مناطقی بود (کئون،[1] ۲۰۰۱:۶).

سیاست منطقه‌ای که طی سال‌های گذشته تدوین‌شده است، باسیاستی که پس از پایان جنگ جهانی دوم تکامل‌یافته متفاوت است. سیاست اصلی منطقه‌ای یک سیاست برابری منطقه‌ای در اکثر کشورها بود. این سیاست «پیشرفت مناطق عقب‌مانده» توسط دولت بود. بااین‌حال، این تلاش‌های بلندمدت دولت ملی اختلافات منطقه‌ای را به میزان قابل‌توجهی کاهش نداد. سیاست‌های منطقه‌ای از یک گروه مداخلات مبتنی بر یارانه برای بالا بردن اختلافات منطقه‌ای به سیاست‌های منطقه‌ای طراحی‌شده است که برای بهبود رقابت همۀ مناطق ملی و توسعۀ ملی متعادل‌تر ازنظر منطقه‌ای طراحی‌شده است. در بسیاری از کشورها، تمرکززدایی در سطح منطقه رشد می‌کند. حاکمیت چند سطحی توسعۀ منطقه‌ای با بسیاری از ذی‌نفعان (ملی، منطقه‌ای، دولت‌های محلی، بازرگانی و علوم و سایر افراد) باعث تغییر حاکمیت دولت مرکزی تحت سلطۀ قبلی شد. تغییر پارادایم سیاست توسعۀ منطقه‌ای درنتیجه شامل اهداف جدید، دامنۀ جغرافیایی جدید، حاکمیت جدید و ابزار سیاست جدید (اسوتیکاس، ۲۰۱۷:۳۶). یکی از عوامل مهم در توسعۀ منطقه‌ای، نیاز به ایجاد ثبات در مبانی قانونی سیاست توسعه منطقه‌ای، ارتقاء مقامات محلی ازنظر قدرت مالی و افزایش ظرفیت نهادی مؤسسات درگیر در برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی سیاست منطقه‌ای است (وزارت توسعه منطقه ای و زیرساخت های گرجستان،[2] ۲۰۱۸: ۱۰).

رویکرد به توسعه در توسعۀ منطقه‌ای عبارت است از: رویکرد قلمروی همراه با توجه ویژه به بسترها و محیط اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی محلی/ منطقه‌ای است (فرجی‌راد و دیگران، ۱۳۹۲، ۳۷). به‌کارگیری برنامه‌های ملی که تعیین‌کنندۀ استراتژی‌های توسعۀ یک کشور در

---

[1] Keune

2 MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT AND INFRASTRUCTURE OF GEORGIA

واحدهای تولیدی می‌باشد از طریق برنامه‌ریزی منطقه‌ای تحقق پیدا می‌کند به‌عبارت‌دیگر درحالی‌که برنامه‌ریزی ملی یک فعالیت برنامه‌ریزی مرکزی است که کل کشور را پوشش داده و تحت تأثیر قرار می‌دهد، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تنها به یک منطقه مربوط می‌شود اصول اساسی برنامه‌ریزی ملی عبارت‌اند از بهبود و ارتقاء سرانهٔ درآمد، تحقق اشتغال کامل، دست‌یابی به توازن تجارت خارجی، دست‌یابی به توازن بین منطقه‌ای و به‌کارگیری اصول عدالت اجتماعی در توزیع درآمد(رسولی و دیگران، ۱۳۹۲، ۱۴۳).

به‌طور سنتی نقش مداخله دولت در توسعهٔ منطقه‌ای به‌عنوان توزیع مجدد ثروت ملی (حتی بین‌المللی) با استفاده از ابزارهای سیاسی نظارتی یا مالی تلقی می‌شود. در این زمینه، اصولی که باید در نظر داشت یکی تأکید بر فراهم آوردن شرایط یکنواخت برای رقابت و توسعه، با تمرکز بر سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و دیگری توسعهٔ مهارت‌های فردی با آموزش، است(تیکالانین[1] ۱۹۹۷: ۴۵۲). وظیفه اصلی دولت مرکزی کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای بود. هدف سیاست توسعهٔ منطقه‌ای، برابری بیشتر سرزمینی بود. نابرابری منطقه‌ای به تمایز مرکز / پیرامون مرتبط بود. فرض بر این بود که مداخلهٔ دولت می‌تواند شرایط تقاضا را برای تقویت بخش صادرات در مناطق عقب‌ماندهٔ توسعه‌نیافته تحت تأثیر قرار دهد و مناطق عقب‌مانده، سیاست توسعه را دنبال می‌کنند(اسوتیکاس[2] ۲۰۱۷: ۳۵).

عامل توسعهٔ منطقه‌ای که در رویکردهای پیشین اهمیت داشتند بیشتر شامل ساختار و اندازه بنگاه‌های اقتصادی، ترکیب‌بخشی اقتصاد منطقه، خدمات بازرگانی، تسهیلات آموزشی، نهادهای پژوهشی، زیرساخت‌های ارتباطی، حمل‌ونقل، اوقات فراغت و کیفیت زندگی در منطقه بوده است. این عامل‌ها با مفهوم سنتی تأثیرگذاری‌شان بر توسعهٔ منطقه‌ای، نوعی چشم‌انداز ایستا به توسعهٔ منطقه‌ای می‌بخشند(غفاری‌فرد، ۱۳۹۸، ۲۵). 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، تنوع‌بخشی به سیاست‌های منطقه‌ای منطبق بر سلیقه‌ها و نیازهای منطقه از مبانی اساس نظریه‌های منطقه‌گرایی جدید است که از اندیشه‌های اقتصاد نهادگرایی جدید برگرفته می‌شود (متوسلی و وهابی، ۱۳۸۲، ۱۸۰).

---

[1] Tykkyläinen, et. al

[2] Svetikas

این تحولات، پیش برنده‌های جدید توسعهٔ منطقه‌ای را مشخص می‌کند: ۱. تمرکز به عوامل درون‌زا (سرمایه‌گذاری در سرمایهٔ انسانی و تحقیق و توسعه، انتشار دانش و سرمایهٔ اجتماعی، رابطه‌ای) و ۲. توسعه از پایین به بالا به‌عنوان جایگزینی برای توسعهٔ بالادستی(اسویتیکاس، ۲۰۱۷:۲۱). در اهداف نیز باید توجه داشت که تعریف اهداف توسعهٔ منطقه‌ای فراتر از رقابت و رونق بنگاه‌های اقتصادی در یک منطقه، اغلب به‌عنوان یک نظریه باقی می‌ماند. معمولاً فرض بر این است که رشد و رقابت شرکت به‌طور خودکار منجر به پیشرفت در بازار کار و درآمد می‌شود(کئون، ۲۰۰۱:۸). همچنین، برای اجرای یک سیاست توسعهٔ منطقه‌ای موفق، در آغاز باید عملکرد هماهنگی در اجرای سیاست توسعهٔ منطقه‌ای و همچنین ظرفیت سایر نهادهای ملی و منطقه‌ای و ذی‌نفعان برای اجرای برنامه‌های توسعهٔ منطقه‌ایِ یکپارچه، در برخی از مناطق آزمایشی، تقویت شود(وزارت توسعه منطقه ای و زیرساخت های گرجستان[1] ۲۰۱۸: ۱۴).

راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای[2]

راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای یک سند بالادستی کلیدیِ برنامه‌ریزی است جهت دستورالعمل‌های راهبردی که در آماده‌سازی و هماهنگی برنامه‌های توسعه، بیانیه‌های سیاست برنامه‌ریزی و اقدامات توسعهٔ منطقه‌ای به کار می‌روند را تنظیم می‌کند. این رویکرد یک هماهنگی جامع بین تمامی برنامه‌های شهری و منطقه‌ای و الگوهای توسعه در راستای توسعهٔ بلندمدت ایجاد می‌کند و بر اهمیت برنامه‌ریزی هماهنگ تأکید می‌کند (یاسوری و سجودی، ۱۳۹۷ج: ۹۴). راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای به‌عنوان یک ابزار ضروری برای دولت‌ها به‌منظور از بین بردن اختلاف ساختاری منطقه‌ای و ایجاد فرصت برابری و مساوات برای تمامی مناطق مطرح است. این راهبرد بر اهمیت برنامه‌ریزی هماهنگ تأکید می‌کند و درنهایت به‌مثابهٔ ابزاری برای ایجاد جوامع پایدار شناخته می‌شود (یاسوری و سجودی، ۱۳۹۷ب: ۱۶۲).

به‌کارگیری راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای، راهی برای بالا بردن توان و ظرفیت مناطق و زیر مناطق جهت بروز و بالفعل نمودن استعدادها و توانمندی‌هایشان است. درواقع راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای، به مشارکت همه‌جانبهٔ مناطق تأکید دارد که تحقق این امر افزایش بهره‌وری کلیدی و پایه‌ای رقابت‌پذیری و کاهش تمرکزگرایی را در پی خواهد داشت(یاسوری و سجودی، ۱۳۹۷ب: ۱۶۱-۱۶۲). برای تدوین و اجرای راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای، به‌ویژه برای

---

[1] MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT AND INFRASTRUCTURE OF GEORGIA

[2]. Regional Development Strategy (RDS)

درک مزایا یا معایب منطقه برای فعالیت در آن با توجه به عوامل موقعیتی آن‌ها، مواردی مانند هزینه‌های حمل‌ونقل، نیروی کار و سایر هزینه‌ها و تجمعِ تأثیر اقتصاد، بسیار مهم است. (Svetikas, 2017: 17) راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای یکی از الگوهایی است که در برخی از کشورهای جهان همانند کشورهای عضو اتحادیه اروپا و دیگر مناطق نوظهور اقتصادی جهان از دهه ۱۹۹۰ به این سو رواج یافته است. شناخت این الگوی سیاستی و برنامه‌ریزی می‌تواند گامی کوچک ولیکن مسیری نو برای بحث تجربه و اقدام در برنامه‌ریزی منطقه‌ای تلقی شود. (یاسوری و سجودی، ۱۳۹۷ب: ۱۶۱)

از طریق ادغام منطقه‌ای بخش‌های مختلف، می‌توان همکاری و همکاری بین ذی‌نفعان اصلی را برای ایده‌های نوآورانه توسعه داد و منابع موجود را به روش کارآمدتری استفاده کرد. مشارکت اجرای نتایج و راهبردهایی را ممکن می‌سازد که با مدیریت اداری حاصل نخواهد شد. در این زمینه، برنامه‌ریزی راهبردی توسعهٔ منطقه‌ای یکپارچه[1] به‌عنوان یک پاسخ مناسب و یک مکمل اساسی برای روش رسمی و سلسله‌مراتبی برنامه‌ریزی راهبردی در نظر گرفته می‌شود. نیاز به ادغام بخش‌های مختلف و مشارکت و همکاری فرایند برنامه‌ریزی توسعهٔ منطقه‌ای ذی‌نفعان در سطح برنامه‌ریزی راهبردی جامعه آشکار است (اسویتیکاس، ۲۰۱۷: ۴۵).

راهبردهای توسعهٔ منطقه‌ای اغلب شامل تجزیه‌وتحلیل و توصیف بیش‌ازحد منطقه و ویژگی‌های مختلف آن است، به‌جای اینکه بر ویژگی‌های اصلی برای تهیهٔ راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای تمرکز کنند(آدامز و هاریس،[2] ۲۰۰۵:۶). راهبردهای توسعهٔ منطقه‌ای باید بر اساس ارزیابی صحیح پتانسیل‌های منطقه‌ای تجاری و بر اساس فرصت‌های توسعهٔ پتانسیل‌های تعریف‌شده به‌منظور ایجاد مزیت رقابتی نسبت به سایر مناطق باشد (هارماکورپی و پکارینین،[3] ۲۰۰۳: ۲).

یکی از مهم‌ترین نتایج و ثمرات به‌کارگیری راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای برهم‌زنی تمرکزگرایی موجود و جایگزینی تمرکززدایی به‌جای آن و طبعاً مقابله با چالش‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و امنیتی است، چراکه امروزه تمرکززدایی، راهبردی در جهت توسعهٔ پایدار محسوب می‌شود و برخلاف حالت تمرکز که قدرت و تصمیم‌گیری در مرکز یا در سطح مسئولان رده‌بالا، متمرکز است، تمرکززدایی امکان می‌دهد سطوح پایین به مسائل و مشکلاتی که خاص خودشان بوده و مستقیماً با آن سروکار دارند، توجه کنند.

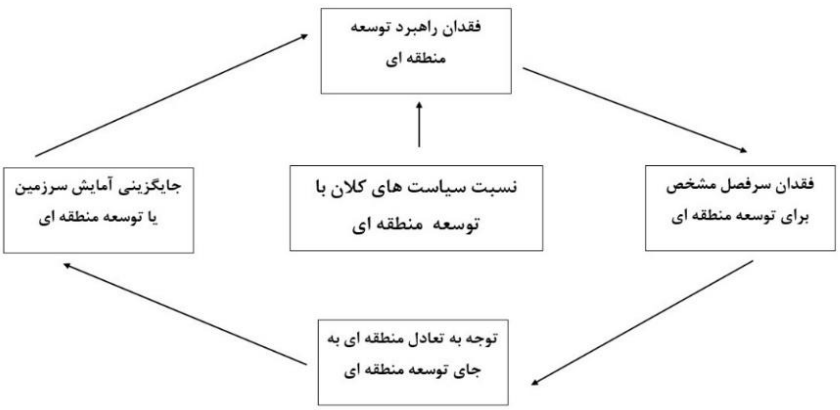
---

1. IRDSP
2. Adams & Harris
3. Hamaakorpi & Pekkarinen

درواقع راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای زمینه را برای برنامه‌ریزی‌هایِ تقویت رقابت اقتصادی منطقه‌ای و تلاش برای از بین بردن وضع نامساعد اجتماعی و اقتصادی، محافظت و ارتقای سرمایه‌های فیزیکی، طبیعی و مصنوعی منطقه، ارتقای مسکن، حمل‌ونقل، کیفیت آب، انرژی و راهبردهای دفع پسماندها، تهیهٔ زیرساخت‌ها، فراهم آوردن خدمات عمومی و... راهنمایی‌های عمومی و تصمیمات سرمایه‌گذاری خصوصی مربوط به کاربری زمین، فراهم می‌کند (یاسوری و سجودی، ۱۳۹۷الف: ۷۴-۷۲).

مهم‌ترین اهداف یک راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای را می‌توان: «تحقق توسعهٔ پایدار»، «ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای»، «بالا بردن کیفیت زندگی اجتماعی محلی»، «ایجاد مناطقی پایدار پویا ازنظر محیطی، سیاسی و اقتصادی» دانست (DRD, 2008: 1). همچنین اهداف راهبرد ملی توسعه منطقه‌ای عبارت‌اند از: حمایت از رشد رقابتی مناطق، حمایت از انسجام ارضی و جلوگیری از حاشیه‌نشینی در مناطق دارای مشکل و اطمینان از شرایط برای اجرای کارآمد، مؤثر و مشارکتی اقدامات توسعه‌ای که در مناطق قلمرو هدف قرارگرفته است (OCID, 2019, 1).

درمجموع باید گفت، «تمرکززدایی در سیاست‌گذاری»، «توسعهٔ پایدار» و «ایجاد تعادل منطقه‌ای»، اصلی‌ترین شاخص‌های مفهومی در این مقاله، در مورد راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای است که باید در سیاست‌های کلان موردتوجه قرار گیرد. به این معنا که در راستای ایجاد یک الگوی برتر و بالاتر در توسعهٔ منطقه‌ای، راهبردهای توسعهٔ منطقه‌ای قرار گیرد که حاوی این سه شاخص اساسی باشند.



مدل مفهومی نسبت سیاست‌های کلان با توسعهٔ منطقه‌ای

۲-۲- پیشینه پژوهش

نویسندگان (سال) و روش استفاده‌شده	اهداف و یا سؤالات اصلی	مهم‌ترین یافته‌ها
عبدالله‌زاده و شریف‌زاده (۱۳۹۱)	تعیین سطوح توسعه فضایی و شناسایی ماهیت الگو-های آمایشی توسعه	تحلیل برخی شاخص‌های نابرابری منطقه‌ای،تبیین‌کنندهٔ عدم تعادل در توزیع و بهره‌برداری ازامکانات و زیرساخت‌ها هستند، که خود عامل افزایندهٔ چنین نابرابری‌هایی است. توزیع واحدهای صنعتی تقریباً به‌طور گسترده‌ای در نواحی شهری توزیع‌شده‌اند.
کاظمیان و فرجی‌راد (۱۳۹۱)	کنکاش در مورد توسعهٔ محلی و منطقه‌ای از دیدگاه نهادی	دست‌یابی به اهداف کلان توسعهٔ ملی، مشروط به درک و شناخت همه‌جانبهٔ سطوح ملی و منطقه‌ای است.
فرجی‌راد و دیگران (۱۳۹۲)	از دیدگاه رویکرد نهادی، علت اصلی شکست سیاست‌های توسعهٔ منطقه‌ای و تداوم نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران چیست؟	کاستی در تعریف مشخص از منطقه و توسعهٔ منطقه‌ای، وجود ساختارهای متمرکز تصمیم‌گیری و اجرایی، بی‌توجهی به روش‌های نوین توسعهٔ منطقه‌ای همچون توسعهٔ دانش، ارتقاء یادگیری، توسعهٔ اقتصاد اجتماعی و کارآفرینی در سطح محلی و درنهایت فراهم نشدن بسترهای مناسب برای حکمروایی منطقه‌ای از دلایل اصلی شکست سیاست‌های توسعهٔ منطقه‌ای در ایران از منظر رویکرد نهادی هستند.
رهنمایی و وثوقی لنگ (۱۳۹۲)	بررسی و تحلیل سازوکارهای عدم تعادل منطقه‌ای کشور با نگرش میان‌رشته‌ای فضا و توسعهٔ منطقه‌ای	متغیرهای میانی اقتصاد سیاسی در ایران انطباق نسبی با بازارهای ناکارآمد منطقه‌ای عامل اصلی در عدم تعادل نظام منطقه‌ای کشور است.

دهقان شبانی و اکبری (۱۳۹۴)	تحلیل تأثیر متغیر فاصلهٔ اقتصادی بر رشد منطقه‌ای در ایران	نتایج حاصل از این تحقیق، بیان‌کنندهٔ اثر منفی فاصلهٔ اقتصادی بر رشد منطقه‌ای در ایران است.
نصرالله‌زاده و محمدی (۱۳۹۶)	بررسی نحوهٔ مواجههٔ برنامهٔ ششم و سایر اسناد بالادستی به موضوع آمایش و تعادل و توازن منطقه‌ای	تغییر مسیر موجود و حرکت به سمت کاهش شکاف‌های موجود بین منطقه‌ای و درون منطقه‌ای نیازمند تغییرات جدی در تفکر برنامه‌ریزی به سمت «رویهٔ پایین به بالا، منطقه‌گرایی، بلندمدت بردن و تکثر عوامل» باشند.
رحیمی (۱۳۹۶)	استراتژی‌های ملت‌سازی چه تأثیری بر نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران داشته‌اند؟	از میان مؤلفه‌ها و عناصر استراتژی ملت‌سازی در دوره‌های یادشده، عناصر مشترک مهمی مانند تمرکزگرایی سیاسی و اقتصادی و سیاست اصلاحات از بالا در ایجاد توسعه نامتوازن مؤثر بوده‌اند.
زیاری و محمدی (۱۳۹۴)	تحلیل وضعیت مدیریت توسعهٔ منطقه‌ای در دو دورهٔ پیش و پس از انقلاب اسلامی ایران	ساختار مدیریت توسعهٔ منطقه‌ای پیش از انقلاب اسلامی شدیداً متمرکز، دولت‌محور، غیر مشارکتی و متمرکز بر رشد اقتصادی و وابسته به درآمدهای نفتی بوده و نتوانسته است توسعهٔ متعادل مناطق را به ارمغان آورد. همچنین پس از انقلاب اسلامی نیز به‌رغم ایجاد ساختارها و نهادهای سیاسی واداری توسعهٔ منطقه‌ای، همچنان الگو و روال موجود مدیریتی، پاسخ‌گوی نیازهای منطقه‌ای نیست. درنتیجه، اصلاح الگوی مدیریت توسعهٔ منطقه‌ای در ایران ضروری است.
زیاری و محمدی (۱۳۹۵)	بحث پیرامون مدیریت توسعهٔ منطقه‌ای، شناخت و آسیب‌شناسی الگوی توسعهٔ منطقه‌ای در ایران	آسیب‌شناسی الگوهای پیشین مدیریت توسعهٔ منطقه‌ای و توجه به مقولهٔ آمایش سرزمین و پیشنهاد الگویی مبتنی بر حکمرانی خوب برای توسعهٔ منطقه‌ای

آقامحمدی و مرادی (۱۳۹۷)	دستیابی به توسعه منطقه‌ای، متوازن و یکپارچه امری ضروری معطوف به استفاده درست چه مواردی است؟	۱. دستیابی به توسعه منطقه‌ای، متوازن و یکپارچه معطوف به استفاده درست از قابلیت‌های سرزمین، سازمان‌دهی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و محیط زیستی برای تحقق آینده مطلوب مناطق است. ۲. شناسایی نقش آمایش سرزمین در توسعهٔ منطقه‌ای
پریزادی و میرزازاده (۱۳۹۷)	تعیین سطح توسعه‌یافتگی استان‌های ایران و رتبه‌بندی آن‌ها بر اساس میزان توسعه‌یافتگی، همچنین مقایسهٔ سطوح توسعهٔ کشور از ۱۳۴۵ تاکنون برای کمک به تصمیم در نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری ملی	برای کاهش نابرابری بین استان‌های کشور ضمن توجه به استعدادها و توان‌های هر منطقه و در اولویت قرار دادن استان‌های محروم و کمتر توسعه‌یافته در برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای را می‌طلبد.
غفاری‌فرد(۱۳۹۸)	آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعهٔ کشور در خصوص سیاست‌گذاری توسعه و توازن منطقه‌ای و بررسی نابرابری بین مناطق در دولت‌های اصلاحات، عدالت‌خواه و اعتدال‌گرا.	نابرابری بین استان‌های کشور طی برنامهٔ سوم (دولت اصلاحات) روند بدون تغییری داشته، اما با آغاز برنامهٔ چهارم توسعه (دولت عدالت‌خواه)، روند نابرابری بین استان‌ها افزایش و در سال‌های پایانی دولت دهم (۱۳۹۰) این روند کاهش‌یافته است. این روند کاهش نابرابری بین استان‌ها در دولت اعتدال‌گرا ادامه دارد.

مهم‌ترین بحث در نوآوری این مقاله آن است که مقولهٔ توسعهٔ منطقه‌ای در ایران از جنبهٔ راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای موردتوجه قرارگرفته است و اساس این مقاله بر آن است که به «سنجش» این سیاست‌ها در این زمینه بپردازد. در مطالعات پیشین و مشابه، هیچ‌کدام این دو مقوله را به یکدیگر مرتبط ندانسته‌اند و درعین‌حال، به «سنجش» سیاست‌های کلان نپرداخته‌اند و بیشترِ مطالعات به‌صورت موردی در مورد یک شهر یا یک منطقهٔ خاص بوده

است و باید به این نکته اشاره کرد که توسعهٔ منطقه‌ای زمانی به اهداف خود خواهد رسید که دارای اسنادی بالادستی و راهبردی باشد که سیاست‌های کلان ازاین‌جهت موردبررسی و مداقّه قرارگرفته است.

۳- روش تحقیق

نوع تحقیق: این تحقیق توسعه‌ای می‌باشد. بدین معنا که درصدد بسط و توسعهٔ مفهومی مقولهٔ توسعهٔ منطقه‌ای با بهره‌گیری از تحلیل سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی و اسناد بالادستی است. واحد اصلی این پژوهش، مفاهیم به‌کاررفته در این سیاست‌هاست که در این تحقیق، به‌صورت مشخص به آن‌ها پرداخته خواهد شد.

استراتژی کلی تحقیق: استراتژی این تحقیق، کیفی با استفاده از شیوهٔ تحلیل محتوای سیاست‌های کلی نظام درزمینهٔ توسعهٔ منطقه‌ای می‌باشد. استراتژیک‌ترین مقولهٔ این تحقیق، یافتن تحلیلی درست از سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی است تا بتواند در پرتو دو شاخص اصلی «تعادل منطقه‌ای» و «آمایش سرزمین» مقولهٔ توسعهٔ منطقه‌ای را تحلیل و واکاوی دقیقی بکند.

روش: تحلیل محتوای کیفی

تحلیل محتوا از تکنیک‌های مربوط به روش اسنادی در پژوهش علوم اجتماعی می‌باشد. روش اسنادی به کلیهٔ متدهایی گفته می‌شود که در آن‌ها هدف پژوهش بامطالعه، تحلیل و بررسی اسناد و متون برآورده می‌شود(شیری و عظیمی، ۱۳۹۱، ۸۰). تحلیل محتوا عبارت است از: تکنیکی که به وسیلهٔ آن مشخصات خاص پیام به‌طور دقیق و روشمند و برای استنباط علمی شناسایی می‌شود. دقت و عینیت امر متضمن آن است که تحلیل مبتنی بر قواعدی مشخص باشد تا به محققان امکان دهد از پژوهش‌های مختلف به نتایج یکسان موردنظر دست پیدا کنند (فرانکفورد و نچمیاس، ۱۳۸۲، ۴۹۶).

تعریف تحلیل محتوا عبارت است از: تحلیل نظام‌مند که خصوصیات یک پیام را که شامل بررسی دقیق تعاملات انسانی، تحلیل خصوصیات تصاویر در آگهی‌ها، فیلم‌ها و رمان‌ها، همچنین بررسی کامپیوتری به‌کارگیری کلمات و مفاهیم را در اخبار و سخنرانی‌ها و بسیاری چیزها(نئوندرف[1] ۲۰۰۱: ۱). تحلیل محتوا مجموعه روشی برای گردآوری و سازمان‌دهی داده‌ها در صورتی استانداردشده است که به پژوهشگر توان تحلیل‌هایی برای درک خصوصیات و معانی داده‌های نوشته‌شده یا ثبت‌شده می‌دهد. تحلیل محتوا بیشتر به دنبال

---

[1] Neondorf

پاسخ‌گویی به پرسش‌هایی از نوع «چه چیزی» است تا «چرایی». به‌عبارت‌دیگر وقتی پژوهشگر به دنبال پیدا کردن مواردی مانند تلخیص محتوای نوشته‌شده، اندیشه و فهم یک نویسنده، یا اثر آن بر روی است، از این روش استفاده می‌شود(چلیمسکای،[1] ۱۹۸۹: ۴۳).

«تحلیل محتوا» تکنیکی جهت به دست آوردن نتایج تحقیق از راهی منظم و به‌صورت عینی که بتواند ویژگی‌های شخصی پیام‌ها را درک کند است. به اعتقاد او، چنین تعریفی، سه معیار را به یکدیگر پیوند می‌زند: یکی آنکه این روش باید «عینی» و «منتظم» باشد و اگر بناست از بازیابی داده‌ها، فهرست‌بندی یا نظایر آن متمایز گردد، باید پشتوانهٔ تئوریک محکمی داشته باشد. این را باید در نظر داشت که هولستی در تعریفش، به کمّی کردنِ داده‌ها توجه ندارد، زیرا معتقد است تمایز شدید میان داده‌های کمّی و کیفی جهت مستثنی کردن و نه بررسی‌های معیّن، مانند نمونه‌های تحلیل منتظم اسنادی، یا تنها برای افزایش یا کاهش اعتبار روش تحلیل محتوا، کاری نامناسب است. همچنین این تعریف، شرط تحدید روش تحلیل محتوا را به وصف ویژگی‌های عیان پیام‌ها می‌پذیرد. هرچند تنها ویژگی‌های عیان هر متن را می‌توان رمزگذاری کرد، اما بهره‌برداری دوباره معناهای نهان پیام‌ها بدون اشکال است، اگرچه باید این استنباط‌ها را با مدارک مستقل تأیید کرد (هولستی، ۱۳۷۳، ۳۸). تحلیل محتوا از روش‌های عمدهٔ مشاهدهٔ اسنادی است که به‌وسیلهٔ آن می‌توان متون، اسناد و مدارک و درواقع هر نوع سند ثبت و مطالب ضبط‌شده‌ای را خواه مربوط به گذشته و خواه مربوط به زمان حال، مورد ارزیابی و تحلیلی منظم‌تر، دقیق‌تر و از همه مهم‌تر با درجات بالاتری از پایایی قرارداد (قائدی و گلشنی، ۱۳۹۵، ۵۸). اساساً محتوا این فرض را با خود دارد که در آن کشف معانی با تحلیل پیام‌های زبانی صورت می‌گیرد و بدین ترتیب به شیوه‌ها، اولویت‌ها، نگرش‌های درک و سازمان‌یافتگی جهان دست می‌یابد(ویلکینسون و بیرمینگهام[2]، ۲۰۰۳: ۶۸).

پژوهش‌های کیفی که مبتنی بر پارادایم تفسیری و روش‌شناختی پدیدار شناختی‌اند، بر درک معنای رویدادها به‌وسیله افراد موردمطالعه استوارند. در این حالت، نگاه به پدیده‌ها، نگاهی کل‌گرایانه و جامع‌نگر است و دنبال کردن این روش، راهی است برای کسب آگاهی از راه کشف معانی پدیده‌ها (ایمان، ۱۳۹۰، ۱۶). از منظر روش‌های کیفی، ویژگی‌های روش کمّی، ازجمله کنترل شرایط، مورد نقد قرار می‌گیرد، زیرا این کار، موضوع مورد مطالعه را از بافت ظهورش منفک کرده و پیچیدگی‌های واقعی ناشی از تأثیرگذاری عوامل گوناگون بر

---

[1] Chelimsky
[2] Wilkinson & Birmingham

یکدیگر را نادیده می‌گیرد. از نگاه این دست روش‌ها، مشارکت و تفسیر محقق، بخشی از فرایند تحقیق محسوب می‌شود، ازاین‌رو، عینیت و بی‌طرفی مطلوب در روش‌های کمّی نیز کاملاً محقق نخواهند شد. این موضوع در رابطه با ویژگی تکرارپذیری نیز صادق است، زیرا عناصر سازندهٔ فضای خاص هر تحقیق، نظیر زمان، مکان و افراد، قابل تکرار نیستند. نکتهٔ دیگر این‌که با در نظر داشتن احتمال تأثیر دیدگاه‌های پیشینی بر درک محقق از واقعیت، روش‌های کیفی می‌کوشند با کمترین مفروضات ذهنی به موضوع مطالعه نزدیک شوند و از درون، به کشف روابط حاکم بر موضوع نائل آیند. درنتیجه، این دست تحقیقات، عمدتاً به کشف و توصیف و نه تبیین می‌انجامند و در آن‌ها رویکرد استقرایی بر رویکرد قیاسی تفوق می‌یابد. انجام روش‌های کیفی، بسیار مشکل‌تر از روش‌های کمّی است، زیرا این روش‌ها کمتر استانداردشده و از قواعد دقیقی پیروی نمی‌کنند. هر تحقیق، ویژگی‌های خاص خود را دارد و نتایج هر تحقیق نیز به مهارت‌ها، بینش، سبک و توانایی محقق وابسته است (تبریزی، ۱۳۹۳، ۱۱۳).

روش‌های تحلیل محتوا، سه شکلِ «تحلیل محتوای کمّی»، «تحلیل محتوای کیفی قیاسی» و «تحلیل محتوای کیفی استقرایی» قابل انجام تقسیم هستند (شیری و عظیمی، ۱۳۹۱، ۸۵). در این مقاله، روش تحلیل کمّی کاربردی ندارد بنابراین دو رویکرد استقرایی و قیاسی موردتوجه است و از این دو رویکرد، «تحلیل محتوای کیفی استقرایی» موردنظر قرار خواهد بود. در زیر، دسته‌بندی دوگانهٔ استقرایی و قیاسی آمده و سپس به رویکرد استقرایی پرداخته خواهد شد.

۱. دسته‌بندی استقرایی

تحلیل محتوای کمّی کلاسیک، پاسخی برای پرسش‌هایی مانند اینکه دسته‌بندی از کجا می‌آید و نیز به چه صورت تعریف‌شده و بسط داده می‌شود، داشت، ولی در رویکرد کمّی این نکته را باید در نظر داشت که بسط جنبه‌های تفسیری دسته‌ها، حتی‌المقدور به داده‌ها نزدیک باشند؛ بنابراین در تحلیل محتوای کمّی، دسته‌بندی‌های استقرایی نمایش داده‌شده است. ایدهٔ اساس این روند، عبارت از «فرموله کردن» معیارها و ملاک‌های هر تعریف است که از بین زمینه‌های نظری و همچنین پرسش‌های تحقیق برمی‌آید. طبق این معیار، بر داده‌ها کارشده و دسته‌بندی‌ها به‌صورت تجربی و نیز مرحله‌به‌مرحله استنتاج می‌شود. همچنین، به‌وسیلهٔ بازخورد مطالب، در این دستجات تجدیدنظرهایی صورت گرفته و درنهایت به دسته‌بندی‌های اصلی کاهش پیداکرده و جهت قابلیت اطمینان امتحان می‌شوند

و در آخر اگر پرسش تحقیق جنبه‌های کمّی را، مانند تکرارپذیری دستجات کدگذاری شده، لحاظ کرده باشد، می‌توان تحلیل را انجام داد.

۲. دسته‌بندی استنتاجی یا قیاسی

این نوع دسته‌بندی با «پیش‌فرموله» کردن استفاده می‌شود و در آن جنبه‌های تئوریک تحلیل با متن مرتبط می‌شود. تحلیل محتوا در دسته‌بندی استنتاجی به سه شکل «تحلیل محتوای کمّی»، «تحلیل محتوای کیفی قیاسی» و «تحلیل محتوای کیفی استقرایی» قابل انجام است (تبریزی، ۱۳۹۳، ۱۱۵). تحلیل محتوای کمّی متن، قیاسی است و قصد دارد فرضیه‌ها را بررسی کند یا به سؤال‌هایی که از نظریه‌ها یا پژوهش‌های تجربی استخراج‌شده‌اند، پاسخ دهد؛ در مقابل تحلیل متن کیفی، عمدتاً استقرایی است و موضوعات و مضامین را در درون زمینه و بافت آن‌ها بررسی می‌کند و به‌خوبی از آن‌ها نتیجه می‌گیرد (ابوالمعالی الحسینی، ۱۳۹۲، ۸۷).

درعین‌حال باید به این موضوع توجه داشت که انتخاب یک استراتژی پژوهشی، نوع طرح پژوهش پذیرفته‌شده را تعیین نمی‌کند بااینکه برخی از استراتژی‌ها به انواع خاصی از پژوهش‌ها مربوط می‌شوند، اما هیچ‌گونه ارتباط ضروری میان آن‌ها وجود ندارد. هر یک از منطق‌های پژوهشی را می‌توان با استفاده از طرح‌های پژوهشی گوناگون به کار گرفت (بلیکی، ۱۳۹۲، ۱۶۵). ازاین‌رو می‌توان گفت که استفاده از منطق استقرایی، برای یک پژوهش با تحلیل محتوا، یک استراتژی است. البته این را باید در نظر داشت که «تحلیل محتوای کیفی عمدتاً استقرایی شمرده می‌شود» (تبریزی، ۱۳۹۳، ۱۱۶). این استراتژی در تحلیل کیفی در این مقاله منطق استقرایی است. «منطق استقرایی، از جزء به‌کل و از داده‌های تجربی به سمت نظریه حرکت می‌کند» (تبریزی، ۱۳۹۳، ۱۱۸).

تحلیل محتوای عرفی معمولاً در طرحی مطالعاتی به کار می‌رود که اهداف آن شرح یک پدیده است. این نوع طرح اغلب هنگامی مناسب است که نظریه‌های موجود یا ادبیات دربارهٔ پدیدهٔ موردمطالعه محدود باشد. در این حالت پژوهشگران از به‌کارگرفتن مقوله‌های پیش پنداشته می‌پرهیزند و در عوض ترتیبی می‌دهند که مقوله‌ها از داده‌ها ناشی شوند. در این حالت محققان خودشان را بر امواج داده‌ها شناور می‌کنند تا شناختی بدیع برایشان حاصل شود؛ بنابراین از طریق استقرا مقوله‌ها از داده‌ها ظهور می‌یابند. این حالت را مقولهٔ استقرایی نامیده‌اند. اطلاعات جمع‌آوری‌شده از طریق مصاحبه و از طریق تداعی معنا تحلیل می‌شوند و نظریه‌های از پیش موجود جایگاهی ندارند. در این حالت تحلیل داده‌ها با خواندن آن‌ها

به‌صورت مکرر آغاز می‌شوند تا درکی کامل دربارهٔ آن‌ها به دست آید (شیری و عظیمی، ۱۳۹۱، ۸۷).

رویکردی که در اینجا در مورد تحلیل کیفی استقرایی مدنظر است، «تحلیل محتوای کیفی متعارف»[1]است که در آن مقولات به‌صورت مستقیم و استقرایی از داده‌های خام مشتق می‌شوند. در این رویکرد، مفاهیم، مقولات و مضامین به‌طور عمده با استفاده از تحلیل استقرایی از متون موردمطالعه استخراج می‌شوند (ابوالمعالی الحسینی، ۱۳۹۲، ۸۸-۸۷).

درروش تحلیل محتوای استقرایی پژوهشگر از به‌کارگیری طبقات از قبل تعیین‌شده اجتناب می‌ورزد و در عوض اجازه می‌دهد که طبقات و نامشان از درون داده‌ها بیرون آیند. در این روش، به‌جای اینکه شروع گردآوری داده‌ها با اتکا به فرضیاتی باشد که از دل یک نظریه بیرون آمده است، نقطهٔ شروع آن بر اساس سؤال و هدف پژوهش است؛ بنابراین پژوهشگر در داده‌ها کاملاً غرق‌شده تا به یک درک یا بصیرت جدیدی دست پیدا کند. ابتدا تحلیل داده‌ها با خواندن مکرر متن برای غوطه‌ور شدن در آن‌ها و یافتن یک درک کلی آغاز می‌شود (کؤمنی‌راد و دیگران، ۱۳۹۲، ۲۰۶).

تعریف مفاهیم یا متغیرها

۱. سیاست‌های کلی

این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و همچنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرا بخشی می‌شود. سیاست‌های کلی فرا بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرائی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد(مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲).

---

[1]. conventional qualitative content analysis

۲. توسعهٔ منطقه‌ای

«توسعهٔ منطقه‌ای مفهومی جدید در ادبیات برنامه‌ریزی می‌باشد که هدف آن خلق چهارچوبی مناسب برای دست‌یابی به یک بهبودی باثبات در استانداردهای زندگی برای شهروندان و روستانشینان است. توسعهٔ منطقه‌ای به‌طور نزدیکی در ارتباط با توسعهٔ محلی می‌باشد. به‌عبارت‌دیگر، توسعهٔ محلی، اساس توسعهٔ منطقه‌ای است» (توکلی‌نیا و دیگران، ۱۳۹۴، ۲). درعین‌حال، «توسعهٔ منطقه‌ای از ارکان توسعهٔ ملی و محلی محسوب می‌شود. آنچه توسعهٔ منطقه‌ای را با چالش مواجه نموده است، مسئله توسعه نامتوازن است. از عوامل اصلی توسعهٔ نامتوازن، در کنار محدودیت‌های عملکرد بازار آزاد و بازده مقیاس رو به افزایش، نقش دولت در یک اقتصاد در حالِ صنعتی شدن است» (ریچاردسون و تارونارو، ۱۳۷۳، ۱۲-۱۱). توسعهٔ منطقه‌ای مفهومی نوین در ادبیات برنامه‌ریزی است که هدف آن ایجاد چارچوبی درست و مناسب برای دست یافتن به بهبودی باثبات در استانداردهای زندگیِ شهروندان است. توسعهٔ منطقه‌ای با توسعهٔ محلی ارتباط بسیار نزدیکی دارد. به‌عبارت‌دیگر بنیان توسعهٔ منطقه‌ای، توسعهٔ محلی است(آپوستولاچ[1]، ۲۰۱۴: ۳۶).

۳. آمایش سرزمین

آمایش سرزمین عبارت است از تنظیم رابطهٔ متقابل بین انسان، فضا و فعالیت‌های او در فضا به‌منظور بهره‌برداری منطقی از جمیع امکانات در جهت بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع بر اساس ارزش‌های اعتقادی، با توجه به سوابق فرهنگی و ابزار علم و تجربه در طول زمان. درصورتی‌که آمایش سرزمین توأم با آینده‌نگری درازمدت باشد، می‌توان مقولهٔ مطالعات آمایش سرزمین را به آن اطلاق نمود (پولاددژ، ۱۳۸۸، ۲۴). به نظر برخی از متفکران، موضوع اصلی آمایش سرزمین «مدیریت کشور» است (اکبری و دیگران، ۱۳۹۵، ۵). و آن را نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت برای توزیع بهتر جمعیت، امکانات و فعالیت‌های مختلف به‌منظور افزایش رفاه، آسایش و هماهنگی جامعه می‌دانند (زرشگی و افشاری، ۱۳۹۷، ۸۵). به لحاظ مفهومی، آمایش سرزمین، برقراری تعادل بین عناصر سه‌گانهٔ انسان، فضا و فعالیت است و سه مقولهٔ مطرح در بحث آمایش سرزمین در ارتباط با این عناصر سه‌گانه هستند؛ بدین‌صورت که در رابطه با عنصر انسان مقولهٔ «مدیریت» مطرح می‌شود، در رابطه با عنصر فضا مقولهٔ «اقلیم» و در رابطه با عنصر فعالیت، مقولهٔ «برنامه و برنامه‌ریزی» (اکبری و دیگران، ۱۳۹۵، ۵).

---

[1] Apostolache

روش‌های گردآوری داده‌ها: روش گردآوری داده‌ها در این مقاله، کتابخانه‌ای است.
روش‌های تحلیل داده‌ها: روش تحلیل داده‌ها در این تحقیق، «تحلیل کیفی استقرایی» است. چنانچه در بالاتر نیز بدان اشاره شد، تحلیل استقرایی با در نظر داشتن جزئیات و بدون پیش‌فرض با در نظر داشتن زمینهٔ تحقیق به عناصر و دقایق موضوع توجه می‌کند و استنتاج از میان گزاره‌ای درون‌متن را به دست می‌آورد.
مراحل انجام و به‌کارگیری روش: در این تحقیق، متن موردنظر برای تحلیل استقرایی، سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی به شمار می‌آیند که بندها و ماده‌های قانونی‌ای از آن‌ها به مقولاتی ارتباط خواهد داشت که می‌توان سیاست‌های «توسعهٔ منطقه‌ای» را با آن‌ها فهمید. فهم استقرایی از این متون با در کنار هم قرار دادن و معنا بخشی به این داده‌ها در اسناد سیاست‌های کلی به دست می‌آید و چنانکه از جزئیات باید شروع کرد، این مقاله نیز با توجه به مباحث موردنظر در سیاست‌های کلان، به مقولاتی که در آن توسعهٔ منطقه‌ای موردبحث قرار می‌گیرد، خواهد پرداخت.

۴- یافته‌های تحقیق

در این بخش، به «سند چشم‌انداز»، «سیاست‌های کلی نظام در دورهٔ چشم‌انداز»، «سیاست‌های کلی برنامهٔ چهارم توسعهٔ جمهوری اسلامی ایران»، «سیاست‌های کلی برنامهٔ ششم توسعه»، «سیاست‌های کلی مرتبط با محیط کسب‌وکار» و «سیاست‌های کلی آمایش سرزمین»، پرداخته می‌شود. با تحلیل محتوای این اسناد بالادستی، می‌توان دو شاخص مهم در مورد توسعهٔ منطقه‌ای را در نظر داشت: یکی «تعادل منطقه‌ای» و دیگری «آمایش سرزمین» که هر دو از عناصر مهم توسعهٔ منطقه‌ای می‌باشند. این دو شاخص می‌تواند راهنمای تحلیل مناسبی برای فهم جایگاه توسعهٔ منطقه‌ای در اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران دارد. مهم‌ترین نقدی که از دیدگاه این مقاله باید به سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی در بحث توسعهٔ منطقه‌ای به میان آورد، آن است که سیاست‌های کلان در مباحث فرعی به توسعهٔ منطقه‌ای پرداخته است و چنانکه خواهد آمد، از این کلیدواژهٔ مهم در توسعه، بسیار اندک در سیاست‌های کلان استفاده‌شده است و درعین‌حال هیچ سرفصل یا برنامهٔ مدون مستقلی برای آن ذیل سیاست‌های کلی نظام دیده نشده است.

۴-۱. تعادل منطقه‌ای

در تحلیل محتوایی اسناد بالادستی با در نظر داشتن جایگاه توسعهٔ منطقه‌ای در آن، کلیدواژهٔ «تعادل منطقه‌ای»، دارای اهمیت زیادی در این زمینه است. بر این مبنا، چنانکه در فرآیند تحلیل محتوای این اسناد می‌توان به این مهم دست‌یافت که فقدان مفهوم اصلی و پایه‌ایِ

توسعهٔ منطقه‌ای یکی از مهم‌ترین مباحث در تحلیل محتوای آن‌ها خواهد بود. درعین‌حال، اگر هدف توسعهٔ منطقه‌ای را ایجاد برابری در مناطق مختلف و توزیع امکانات برابر تصور کنیم، در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران، یکی از مهم‌ترین مفاهیمی که این مقوله را در بردارد «تعادل منطقه‌ای» است. این مفهوم اساسی، درعین‌حال، در این متون به‌صورت دقیق مشخص نشده‌اند و ازاین‌رو است که در تحلیل شاخص‌های اسناد بالادستی، اگرچه به آن‌ها اشاره‌شده است، اما بسط پیدا نکرده و در حد یک مفهومِ کلی باقی‌مانده است. درعین‌حال یکی از مضامین مهمی که در آن به‌صورت کلی به مقولات موردنظر این مقاله پرداخته‌شده و در سند چشم‌انداز و در صدر آن بدان اشاره‌شده این است که «جامعهٔ ایرانی در افق این چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت: توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود، متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مندی از امنیت اجتماعی و قضایی» (دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای، ۱۳۸۲). از دیدگاه روش تحلیل محتوا که در این مقاله رویکرد استقرایی آن مدنظر است، توسعه در اینجا با توجه به کلیدواژه‌های مهم آن یعنی «مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی» می‌تواند تا حدی، به مفاهیم موردنظر در توسعهٔ منطقه‌ای نزدیک باشد. درعین‌حال، چنین به نظر می‌رسد که منظور از توسعه در اینجا، روندی باشد که همهٔ مناطق کشور را با «مقتضیات» مربوط به آن دربر بگیرد و البته مشخص است که با تعریف توسعه به معنای غربی آن فاصله داشته و متکی به دیدگاهی بومی و ایرانی است که این خود نوعی توسعهٔ منطقه‌ای به معنای گسترده‌تر است. بر اساس رویکرد استقرایی این مقاله، چنین به نظر می‌رسد که توجه به اقتضائات، اگرچه یک فرض اساسی برای توسعهٔ منطقه‌ای است، اما باید به‌صورت شفاف‌تر در سیاست‌ها در مورد آن صحبت کرد و راهبردهای اساسی‌ای که برای توسعهٔ منطقه‌ای در نظر گرفته می‌شود، در ایران، تنها به مطالعات و اقتضائات موردی برمی‌گردد و توجه به این ندارد که خودِ توسعهٔ منطقه‌ای و راهبردهای مربوط به آن نقش مهمی در جهت‌گیری نهایی توسعه (به معنای عام آن) خواهد داشت؛ بنابراین، توسعهٔ بومی، مبتنی بر اقتضائات کشور زمانی شکل می‌گیرد که در اسناد و فرمان‌های بالادستی به جوانب مختلف آن، ازجمله توسعهٔ منطقه‌ای و راهبردهای آن توجه شود. می‌توان این مسئله را نیز در تحلیل محتوای این بحث نیز ارائه کرد که توسعهٔ منطقه‌ای در سند چشم‌انداز، در پسِ این اقتضائات در نظر گرفته‌شده که با رویکردهای بومی‌گرایی که در سیاست‌های کلی نظام، به‌صورت اساسی و بنیادین مدنظر است، نزدیکی دارد و استنباطی که از مقولهٔ اقتضائات وجود دارد، به چنین دیدگاهی نزدیک است.

جدای از این‌ها، دریکی از جاهایی که به مقولهٔ «تعادل منطقه‌ای» اشاره‌شده است بند ب امور اجتماعی ـ سیاسی و دفاعیِ سیاست‌های کلی نظام در دورهٔ چشم‌انداز، دربند ۱۴، است که در آن آمده «تقویت امنیت و اقتدار ملی با تکیه‌بر رشد اقتصادی، مشارکت سیاسی و تعادل منطقه‌ای» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲). در تحلیل استنباطی از این مقوله باید به این نکته اشاره کرد که اشاره به مفهوم «تعادل منطقه‌ای» در اینجا، ازاین‌جهت حائز اهمیت است که چنانکه آمد، این مقوله از مهم‌ترین مفاهیم و مؤلفه‌های توسعهٔ منطقه‌ای است که در این سیاست‌ها موردتوجه قرارگرفته است در اینجا، باید توجه داشت که صِرف «تعادل منطقه‌ای» نمی‌تواند رسانندهٔ مقولهٔ مهمی چون توسعهٔ منطقه‌ای باشد. این مفهوم، اگرچه بسیار حائز اهمیت است، ولی بیشتر «حاصل» سیاست‌های توسعهٔ منطقه‌ای است تا خودِ آن، بنابراین بیش از همه باید به دنبال آن بود تا تعادل منطقه‌ای ذیلِ یک برنامهٔ منسجم که راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای است تعریف و تثبیت گردد. اصل مهم در اینجا آن است که تعادل منطقه‌ای تنها مقدمه‌ای و یا در بحث بیشتر جزئی از توسعهٔ منطقه‌ای است نه همهٔ آن و در تحلیل محتوای این بند از سیاست‌های کلی نظام، باید به این نکته توجه داشت که جزء هرگز نمی‌تواند نمایندهٔ کل باشد و ازاین‌رو، باز غفلت از توسعهٔ منطقه‌ای به معنای تام و تمام آن را می‌توان در تحلیل استنباطی این بند از سیاست‌های کلی مشاهده کرد.

البته این را باید در نظر داشت که در برنامه‌های توسعه، به مقولهٔ توسعهٔ منطقه‌ای بیش از سیاست‌های کلان توجه شده است. «در برنامهٔ دوم توسعه، توسعهٔ منطقه‌ای برحسب ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای از طریق فعالیت‌های عمرانی، خدمات‌رسانی و اشتغال‌زایی تعریف گردیده است». همچنین «در برنامهٔ پنجم توسعه، توسعهٔ منطقه‌ای برحسب فعالیت‌های عمرانی و ارتقاء شاخص‌های برخورداری شهرستان‌ها با کمتر از سطح متوسط کشور و در چارچوب سیاست‌های آمایش سرزمین و پایداری محیطی مدنظر قرارگرفته است» (فرجی‌راد و دیگران، ۱۳۹۲، ۴۲) برای نمونه که در عمل و برنامه‌های توسعهٔ اخیر، می‌توان به گزارش سازمان برنامه‌وبودجه، در مورد عملکرد برنامهٔ ششم توسعه اشاره کرد که در سرفصل عمران شهری، یکی از عناصر را مدیریت شهری دانسته که نقشی اساسی در پایداری و توسعه‌یافتگی زندگی شهری دارد و یکی از شروط اثرگذاری مثبت مدیریت شهری را استلزام فراهم آوردن «کاهش نابرابری و ایجاد تعادل منطقه‌ای» دانسته است (سازمان برنامه‌وبودجهٔ کشور، ۱۳۹۸، ۶۷). در تحلیل این بند از گزارش سازمان برنامه‌وبودجه نیز باید این مقوله را در نظر داشت که در اینجا نیز باز توسعهٔ منطقه‌ای هم به صورتی گذرا و هم ذیل تعادل منطقه‌ای دیده‌شده است و از اینکه به صورتی امری راهبردی بدان نگریسته شود، اجتناب شده یا به فراموشی سپرده‌شده است. چراکه با دقت در واژگان به‌کاررفته در این بند که اساس تحلیل

محتوایی موردنظر در این مقاله بر مبنای آن است، نوعی فرو کاستن توسعهٔ منطقه‌ای به تعادل منطقه‌ای به چشم می‌خورد که همین مسئله موجب شده است که بخش مهمی از اهداف توسعهٔ منطقه‌ای در ایران به محاق رود و یکی از دلایلی که توسعهٔ پایدار در ایران محقق نشده است، عدم توجه به این موضوع است. همچنین این مقوله را نیز باید در تحلیل مفاهیم و محتوای چنین اسنادی در نظر داشت که یکی از پیش‌زمینه‌های ایجاد تعادل منطقه‌ای، به‌عنوان بخشی از راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای، مقولهٔ تمرکززدایی است که در اسناد بالادستی و کلان در جمهوری اسلامی، کمتر به آن توجه شده، یا به‌صورت گذرا از کنار آن عبور شده است. اساساً توسعهٔ منطقه‌ای و یکی از عوامل آن یعنی تعادل منطقه‌ای بدون حدّی مناسب از تمرکززدایی به دست نمی‌آید و این موضوعی غایب در سیاست‌های کلان در این زمینه است. در تحلیل سیاست‌های کلان در مورد توسعهٔ منطقه‌ای به این مقوله باید توجه داشت که آنچه از سیاست‌های کلی و موارد ذیل آن به دست می‌آید، بی‌توجهی به مقولهٔ توسعهٔ منطقه‌ای به‌عنوان یک موضوع و سرفصل جداگانه است. در هیچ‌کدام از اسناد، به‌صورت مستقیم و شفاف و ذیل یک موضوع جداگانه به توسعهٔ منطقه‌ای توجه نشده است و نزدیک‌ترین مفهوم به آن‌که تعادل منطقه‌ای است، جای آن را پرکرده و البته همین مقوله هم به‌صورت گذرا و نه‌چندان شفاف و قوی موردتوجه قرارگرفته است که نشان از بی‌اعتنایی به آن‌هاست.

۲-۴. آمایش سرزمین

آمایش سرزمین، از مباحثی است که در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران، در راستای ایجاد توسعهٔ منطقه‌ای بسیار موردتوجه قرارگرفته است و می‌توان فهم و تحلیل آن را کلید فهم سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران درزمینهٔ توسعهٔ منطقه‌ای دانست. به‌ویژه اینکه، در مورد این موضوع، به‌عکس خودِ مقولهٔ توسعهٔ منطقه‌ای، سرفصل جداگانه‌ای نیز تدوین و ابلاغ‌شده است و خودِ همین، نشان‌گر اهمیت آن دارد. آمایش سرزمین که به تعادل میان فضا و انسان توجه دارد و در توزیع امکانات بر مبنای توانمندی‌های بومی مناطق نقش بسزایی دارد، اصل مهمی در شناخت فضای کشور برای ایجاد توسعهٔ منطقه‌ای دارد. ازاین‌رو، هنگامی‌که به این مقوله پرداخته می‌شود، می‌توان آن را یکی از بنیادی‌ترین شاخص‌های توسعهٔ منطقه‌ای نیز دانست. در تحلیل سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی می‌توان این نکته را استنباط کرد که شاید آمایش سرزمین، بدیل توسعهٔ منطقه‌ای در این سیاست‌هاست و باید در نظر داشت که می‌توان در ادامهٔ این استنباط، به این موضوع رسید که همین موضوع خود نقطه‌ضعف در سیاست‌های کلان به شمار می‌آید، چراکه آمایش سرزمین یک موضوع همپوشان با توسعهٔ منطقه‌ای به‌صورت صددرصدی نیست، بلکه باید

آن را به‌عنوان مکمل توسعهٔ منطقه‌ای دانست، علی‌رغم این، باید به آن به‌عنوان یک سیاست تکمیل‌کننده، در غیاب توسعهٔ منطقه‌ای نگریست و خودِ این موضوع، مشکلاتی را برای پیاده شدنِ این سیاست‌های کلان فراهم کرده است.

حال، با توجه به این اهمیت، به تحلیل جایگاه این شاخص مهم در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران پرداخته می‌شود. دربند ۱۹ سیاست‌های کلی نظام در دورهٔ چشم‌انداز، به مقولهٔ «آمایش سرزمین» توجه شده و آن را «مبتنی بر اصول ذیل» می‌داند: «ملاحظات امنیتی و دفاعی»، «کارایی و بازدهی اقتصادی»، «وحدت و یکپارچگی سرزمین»، «گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای»، «حفاظت محیط‌زیست و احیاء منابع طبیعی»، «حفظ هویت اسلامی، ایرانی و حراست از میراث فرهنگی»، «تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور» و «رفع محرومیت‌ها خصوصاً در مناطق روستایی کشور» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲). در تحلیل مقولهٔ آمایش سرزمین، می‌توان به این موضوع پرداخت که در دل مؤلفه‌های آمایش سرزمین، مقولهٔ «تعادل منطقه‌ای» نیز وجود دارد که پیونددهندهٔ توسعهٔ منطقه‌ای و آمایش سرزمین است. قرار گرفتن تعادل منطقه‌ای در اینجا، خود موجب پیوندی میان یکی از مؤلفه‌های توسعهٔ منطقه‌ای و آمایش سرزمین است. در تحلیل مقولهٔ آمایش سرزمین به این موضوع نیز باید توجه داشت که یکی از اهداف مهم توسعهٔ منطقه‌ای رسیدن به یک «آمایش سرزمینی متعادل» است. مفهوم «متعادل»، خود، یادآور تعادل منطقه‌ای است. ازاین‌رو می‌توان استنباط کرد که سیاست‌گذاران کلان، باز به مقولهٔ تعادل منطقه‌ای در موضوع آمایش سرزمین توجه دارند. درعین‌حال، هدف اصلی آمایش سرزمین آن است که هیچ عنصری برای ایجاد تعادل در توسعهٔ یک کشور مغفول نماند و این را به‌درستی در سیاست‌های کلان مذکور در این بند می‌توان مشاهده کرد. تعادل‌های منطقه‌ای، بخشی از توسعهٔ منطقه‌ای است که به آن اشاره شد و ازاین‌رو، سخن در این زمینه که آمایش سرزمین در غیابِ توسعهٔ منطقه‌ای و راهبردهای آن به معنای دقیق کلمه، نمی‌تواند به اهداف خود برسد، ازآنجا برمی‌آید که مرکز ثقل آمایش سرزمین ایجاد تعادل است که بدون وجود راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای نمی‌تواند به وجود آید.

همچنین، پس از ابلاغ سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ کمیسیون زیربنایی و تولیدی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام سیاست‌های کلی آمایش سرزمین را در ۸ محور به شرح زیر تصویب کرد:

۱. استفادهٔ مؤثر از موقعیت ممتاز جغرافیایی برای کسب جایگاه شایستهٔ منطقه‌ای و بین‌المللی؛

۲. توسعهٔ منابع انسانی به‌عنوان رکن اصلی آمایش سرزمین؛
۳. توجه به یکپارچگی ملی و تقویت هویت اسلامی–ایرانی مدیریت سرزمین؛
۴. ارتقاء کارایی و بازدهی اقتصادی و تسهیل روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور؛
۵. دست‌یابی به تعادل منطقه‌ای متناسب باقابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه؛
۶. سازمان‌دهی فضایی مناسب مراکز زیست و فعالیت با تأکید بر مشارکت مؤثر مردم؛
۷. رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی در استقرار جمعیت و فعالیت در سرزمین؛
۸. توجه به حفظ، احیا و بهره‌برداری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط‌زیست در طرح‌های توسعه (صنیعی، ۱۳۹۰، ۱۷۷-۱۷۸).

در تحلیل این سیاست‌ها نیز می‌توان این موضوع را استنباط کرد که با جزئی‌تر شدنِ موضوعات مربوط به آمایش سرزمین، محور اصلی این سیاست‌ها بحث دربارهٔ «تعادل منطقه‌ای» است. گویا این کلیدواژهٔ مهم تنها مقولهٔ مهمی است که می‌تواند بار سنگین توسعهٔ منطقه‌ای را به‌تنهایی به دوش بکشد. در نگاهی تحلیلی-استنباطی و در پیوند دو بحثی که پیرامون آمایش سرزمین آمد، باید گفت که سیاست‌های کلان، به دنبال ایجاد اهداف راهبردی برای توسعه در کشور هستند و این راهبردها، در مقولهٔ توسعهٔ منطقه‌ای جز از معبر تعادل منطقه‌ای و آمایش سرزمین نخواهد گذشت. تحلیل محتوای این سیاست‌ها نتیجه‌ای جز این ندارد که در اینجا نیز، توسعهٔ منطقه‌ای به تعادل منطقه‌ای فرو کاسته شده و در آمایش سرزمین که بحث اصلی است، پیوند آن با توسعهٔ منطقه‌ای و راهبردهای آن تنها در تعادل منطقه‌ای به‌عنوان حاصل توسعهٔ منطقه‌ای دیده‌شده. در یک تحلیل استنباطی از محتوای این سیاست‌ها می‌توان این نکته را نیز در نظر داشت که تا پیوند دقیق‌تری میان آمایش سرزمین و توسعهٔ منطقه‌ای انجام نشود، نمی‌توان ثمر نشستن سیاست‌های آمایش سرزمین را نیز انتظار داشت.

در تحلیل استقرایی و استنباطی سیاست‌های کلان در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ نیز می‌توان این موضوع را در نظر داشت که در اینجا نیز به‌جای ارتباط و همپوشانی با راهبردهای سیاست‌های توسعهٔ منطقه‌ای، باز تعادل منطقه‌ای بیشتر به چشم آمده است. در «بند د» این سیاست‌ها با سرفصل «دست‌یابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب باقابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه»، تحقق آن را با توجه به نکات زیر دانسته است:

«۱. ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور.
۲. تعیین نقش ملی و فرامرزی مناطق مختلف کشور برای رسیدن به تعادل‌های منطقه‌ای و تقویت وحدت و یکپارچگی ملی.

۳. فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای افزایش سهم جمعیت و فعالیت در مناطق کم‌تراکم با اولویت مناطق شرقی و جنوبی کشور»(دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای، ۱۳۹۱). این را از بندهای سند چشم‌انداز می‌توان استنباط کرد که در بطن این «نکات» باز مقولهٔ تعادل منطقه‌ای قرار دارد که محور اصلی آن است. محوریت تعادل منطقه‌ای، این موضوع اگرچه یکی از نقاط پیوند مقولهٔ آمایش سرزمین و توسعهٔ منطقه‌ای است، ولی همهٔ موضوع نیست. آمایش سرزمین، نوعی ایجاد تعادل و توازن میان انسان و فضاست که خود بیش از هر چیزی باید ذیل راهبردهای توسعهٔ منطقه‌ای به‌عنوان سندی بالادست موردنظر و توجه قرار گیرد، اما در این میان، توزیع امکانات به‌صورت عادلانه که در این سیاست‌ها مدنظر بوده تا یک مکانیسم مهم برای ایجاد تعادل منطقه‌ای به وجود آورد که بتواند در پرتو آن توسعهٔ منطقه‌ای را ارتقا و بهبود ببخشد. با توجه به تحلیلی که از این مقوله صورت گرفت و در بالا به برخی از وجوه آن اشاره شد، این موضوع را باید در نظر داشت که همین توجه به مناطق در سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، نقطهٔ عطفی در محوریت توسعهٔ منطقه‌ای است. چراکه برای توسعهٔ منطقه‌ای یکی از ارکان مهم توزیع منطقی و سامان‌مند امکانات با توجه به یک طرح آمایش سرزمینی منطقی و درست است. اینکه هر میزان از جمعیت در همه‌جا باید از امکانات منطقه‌ای به‌درستی استفاده کنند، می‌تواند توسعهٔ منطقه‌ای را سروشکلی درست بدهد. درعین‌حال، توزیع ناروای امکانات یکی از موانع توسعهٔ منطقه‌ای است.

این بخش از سیاست‌ها دقیقاً به‌جایی توجه دارد که می‌تواند آمایش سرزمین را به‌عنوان مقدمهٔ مهمی برای «توسعهٔ منطقه‌ای» در نظر آورد. ازاین‌رو، می‌توان در نظر داشت که آمایش سرزمین بیش از هر مقولهٔ دیگری در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی، مفهوم مرکزی «تعادل منطقه‌ای» را در نظر دارد و می‌تواند آن را عملی و اجرایی کند؛ بنابراین، هرگونه سیاست‌گذاری کلان درزمینهٔ توسعهٔ منطقه‌ای از معبر آمایش سرزمین می‌گذرد. این را باید درعین‌حال در نظر داشت که موضوع مغفول در اینجا، مسئلهٔ تمرکززدایی است. بدونِ حدّی از تمرکززدایی نمی‌توان انتظار داشت که آمایش سرزمین و سیاست‌های مربوط به آن به موفقیت برسد و سیاست‌گذاران در اینجا باید به مقولهٔ تمرکززدایی توجه بیشتری داشته باشند.

منطقه بندی ۹ گانهٔ آمایش سرزمین، منبع: (ذاکری و دیگران، ۱۳۹۷، ۱۶)

۵– بحث، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۵–۱– بحث

این مقاله، بیش از هر چیز بر دو شاخص مهم «تعادل منطقه‌ای» و آمایش سرزمین، به‌عنوان دو شاخص اساسی در مقولهٔ «توسعهٔ منطقه‌ای» توجه داشت. در سیاست‌گذاری کلان، آنچه دارای اهمیت است، ایجاد پیوند میان عناصر مختلف سیاست‌گذاری است. در اینجا سیاست‌گذاری‌ها درزمینهٔ توسعهٔ منطقه‌ای به‌صورت حاشیه‌ای در سیاست‌های کلان قرار دارد. نکتهٔ اصلی این است که توسعهٔ منطقه‌ای و راهبردهای اساسی آن بیش از هر چیز باید مبتنی بر برنامه‌ریزی‌های دقیقی باشد که زیربنای هر نوع توسعه باشند و درعین‌حال، وجود برخی از عوامل در راهبردهای توسعهٔ منطقه‌ای واجد اهمیت زیادی است که اصلی‌ترینِ آن

از دیدگاه مقالهٔ حاضر، «تمرکززدایی» است. تمرکززدایی موجب می‌شود تا سیاست‌گذاری‌های کلان بتواند در سطوح خُرد اجرایی شود. این را باید در نظر داشت که سیاست‌ها برای اجرا هستند و این موضوع به‌قدری دارای اهمیت است که بدون وجود زمینه‌های مساعد برای اجرای این سیاست‌ها هیچ اتفاق خاصی نمی‌افتد. در جمهوری اسلامی ایران، یکی از دلایل ناکامی در توسعهٔ پایدار، این بوده که میان سیاست‌گذاری و اجرا همواره فاصلهٔ فراوانی وجود داشته و این به حلقه‌های واسط میان سیاست‌گذاری و اجرا بازمی‌گردد که یکی از مهم‌ترینِ آن‌ها در راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای بدون شک تمرکززدایی است که اختیارات را به مناطق، بر اساس مقتضیات ملی و محلی واگذار کند.

ایجاد امکانات برابر، تقویت یکپارچگی ملی، بهره‌گیری تمام جمعیت ایران از امکانات کشور، تأکید بر مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف و توسعهٔ منابع انسانی را می‌توان اصلی‌ترین عناصری دانست که در سیاست‌های کلی باید به ایجاد توسعهٔ منطقه‌ای کمک کنند. به این نکتهٔ مهم نیز باید توجه داشت که این عناصر هم ازنظر «تعادل منطقه‌ای» که از عناصر مهم توسعهٔ منطقه‌ای در سیاست‌های کلان و اسناد بالادستی است، دارای اهمیت هستند و هم از عناصر آمایش سرزمین به شمار می‌روند؛ اما به این موضوع باید اشاره شود که فرو کاستن توسعهٔ منطقه‌ای و راهبردهای آن به تعادل منطقه‌ای یا آمایش سرزمین، نمی‌تواند پوشش‌دهندهٔ همهٔ مفاهیم موردنظر برای توسعهٔ منطقه‌ای باشد و در اجرا نیز موجب می‌شود که توسعهٔ منطقه‌ای به محاق برود.

۲-۵- نتیجه‌گیری

حلقهٔ مفقودهٔ توسعهٔ منطقه‌ای در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی، بی‌شک بی‌توجهی به آن به‌عنوان یک سرفصل مستقل است. توسعهٔ پایدار، به‌عنوان یکی از اهداف مهم توسعه در جمهوری اسلامی بدون توجه ویژه به مقولهٔ توسعهٔ منطقه‌ای صورت نخواهد پذیرفت. این نکته را باید در نظر داشت که اگرچه در سیاست‌های کلی، اشارات گذرایی به تعادل منطقه‌ای شده است و بخشی از توسعهٔ منطقه‌ای با این عنوان ذکرشده است، اما این موضوع یکی از عناصر توسعهٔ منطقه‌ای و نه همهٔ آن است و به‌نوعی حاصل توسعهٔ منطقه‌ای است؛ اما زمانی که راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای که به‌مثابهٔ یک سند بالادستی باید در نظر گرفته شود، وجود نداشته باشد، نمی‌توان به توسعهٔ منطقه‌ای دست‌یافت. در تحلیل محتوای برخی از مهم‌ترین اسناد بالادستی، این نکتهٔ مهم به دست آمد که کلیدواژه و مفهوم اساسی‌ای که ارتباط با توسعهٔ منطقه‌ای دارد، چیزی جز تعادل منطقه‌ای نیست و مواردی که حول‌وحوش این مفهوم مطرح‌شده، جایگزین مبحث اصلی یعنی توسعهٔ منطقه‌ای شده است، بدون آنکه به

خودِ این موضوع به‌صورت مشخص و در سرفصلی مشخص اشاره شود. غیبت مفهوم توسعهٔ منطقه‌ای، نتیجهٔ دیگر استنباطی است که از تحلیل محتوای سیاست‌های کلان به دست می‌آید.

از سوی دیگر در تحلیلی دیگر به این نکتهٔ مهم باید اشاره کرد که در عمل توسعهٔ منطقه‌ای باید با حدّی مطلوب از تمرکززدایی صورت گیرد. تمرکززدایی با دادن اختیاراتی به مناطق، بر اساس مقتضیات آن، پایداری توسعه را تضمین خواهد کرد. ایران، کشوری با تنوعات مختلف است. ازلحاظ قومی، اقلیمی، جمعیتی، جغرافیایی و نظایر آن. با این تنوعات و البته در نظر داشتن مصالح عالیهٔ نظام و کشور، باید راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای باید بر مبنای حدّی از تمرکززدایی قرار گیرد تا در مناطق بتوانند مقتضیات خود را با مقتضیات ملی و فراگیر تطبیق داده و برنامه‌ریزی برای توسعه را انجام دهند. بدون وجود اختیارات و البته اقتضائات، مناطق نمی‌توانند به توسعه دست پیدا کنند. همراهی توسعهٔ منطقه‌ای با تمرکززدایی می‌تواند بخش مهمی از نتایج آن را به ثمر برساند.

در تحلیل استنباطی نهایی در مورد سیاست‌های کلان و نسبت آن‌ها با توسعهٔ منطقه‌ای باید به این موضوع اشاره کرد که عمدهٔ مطالعاتی که در مورد توسعهٔ منطقه‌ای صورت گرفته، به علت سکوت سیاست‌های کلان در این مورد، کمترین اشاره را به توسعهٔ منطقه‌ای داشته‌اند. عدم وجود مطالعات دقیق بر مبنای سیاست‌های کلان، درعین‌حال موجب می‌شود که انباشت داده‌های علمی برای سیاست‌گذاری کلان در این زمینه وجود نداشته باشد و بدون حلقهٔ واسط میان مطالعات خُرد و میانه در توسعهٔ منطقه‌ای و سیاست‌های کلان، نمی‌توان انتظار داشت که سیاست‌های کلان توجهی به این مقوله داشته باشند که این خود موجب فقدان مضاعف در راهبردهای توسعهٔ منطقه‌ای در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران خواهد شد.

۳-۵- پیشنهادها

مهم‌ترین پیشنهادهای این مقاله را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

۱. اختصاص سرفصلی جداگانه به توسعهٔ منطقه‌ای در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان سندهای راهبردی برای توسعهٔ منطقه‌ای با توجه به شاخص‌هایی که دراین‌باره وجود داشته است.

۲. طرح‌های مطالعاتی کلان برای توسعهٔ منطقه‌ای به‌عنوان مقدماتی بر سیاست‌های کلانی که در این زمینه باید نوشته و ابلاغ شود، با تأکید بر دو عنصر اساسی تمرکززدایی و تعادل منطقه‌ای.

۳. طرح‌های مطالعاتی میانی و خُرد برای توسعهٔ منطقه‌ای بر مبنای سیاست‌های کلانی که در این زمینه نوشته می‌شود و رعایت سلسله‌مراتب طرح‌ها از کلان به خُرد و نیز در نظر داشتن شاخص‌های اساسی راهبرد توسعهٔ منطقه‌ای.

۴. وضع قوانینی در مجلس شورای اسلامی برای دادن اختیارات بیشتر به مناطق، بر مبنای سیاست‌های کلان و در نظر داشتن مسئلهٔ تمرکززدایی و البته توجه به مقتضیات مناطق از منظرهای گوناگون.

۵. نظارت عالیه بر سیاست‌های کلان وضع‌شده درزمینهٔ توسعهٔ منطقه‌ای به‌صورت عملی برای جلوگیری از انحراف آن‌ها از اهداف اصلیِ تعیین‌شده به‌خصوص تمرکززدایی و تعادل منطقه‌ای.

۶- منابع:

۱-۶- منابع فارسی:

الف- مقاله‌ها:

۱) آقا محمدی، علی‌اصغر و محمد مرادی (۱۳۹۷)، **آمایش سرزمین و نقش آن در توسعهٔ منطقه‌ای**، جغرافیا و روابط انسانی، دورهٔ ۱، شمارهٔ ۲، پاییز.

۲) ابو المعالی الحسینی، خدیجه (۱۳۹۲)، **تحلیل کیفی متن: استقرا / قیاس، مطالعات معارف اسلامی و علوم تربیتی**، سال اول، شماره ۱، پاییز و زمستان.

۳) اکبری، یونس و دیگران (۱۳۹۵)، **تحلیل و بررسی موانع آمایش سرزمین در ایران**، سیاست‌نامهٔ علم و فناوری، دورهٔ ۶ شمارهٔ ۳، پاییز.

۴) پریزادی، طاهر و حجت میرزازاده (۱۳۹۷)، **توسعهٔ منطقه‌ای در ایران با رویکرد عدالت توزیعی**، تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، سال هجدهم، شمارهٔ۵۰، پاییز.

۵) تبریزی، منصوره (۱۳۹۳). **تحلیل محتوای کیفی از منظر رویکردهای قیاسی و استقرایی**، فصلنامهٔ علوم اجتماعی، شماره ۶۴ ، بهار.

۶) توکلی‌نیا، جمیله و دیگران (۱۳۹۶)، **تحلیل توسعهٔ منطقه‌ای استان مرکزی با استفاده از تکنیک‌های چندمعیاره به‌منظور دست‌یابی به توسعهٔ متوازن**، مطالعات برنامه‌ریزی – سکونت‌گاه‌های انسانی، دورهٔ دوازدهم، شمارهٔ ۲ (پیاپی ۳۹)، تابستان.

۷) دهقان شبانی، زهرا و نعمت‌اله اکبری (۱۳۹۴)، **فاصلهٔ اقتصادی و رشد منطقه‌ای در ایران**، پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعهٔ پایدار)، سال پانزدهم، شماره دوم، تابستان.

۸) ذاکری، زهرا و دیگران (۱۳۹۷)، **مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴) واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیهٔ اسناد آمایش سرزمین**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.

۹) رحیمی، علیرضا (۱۳۹۶)، **استراتژی‌های ملت‌سازی و توسعهٔ ناموزون در ایران**، مطالعات راهبردی، سال بیستم، شمارهٔ چهارم، شمارهٔ مسلسل ۷۸، زمستان.

۱۰) رسولی، رضا و دیگران (۱۳۹۲)، **سیاست‌های توسعهٔ منطقه‌ای ترکیه در فرایند انطباق با اتحادیهٔ اروپا**، پژوهشنامهٔ روابط بین‌الملل، دورهٔ ۶، شمارهٔ ۲۱، بهار.

۱۱) رهنمایی، محمدتقی و شهروز وثوقی لنگ (۱۳۹۲)، **تحلیلی بر توسعهٔ منطقه‌ای ایران از منظر اقتصاد سیاسی، جغرافیا** (فصلنامهٔ بین‌المللی انجمن جغرافیای ایران)، دورهٔ جدید، سال یازدهم، شمارهٔ ۳۹، زمستان.

۱۲) زرشگی، محمد و مریم افشاری (۱۳۹۷)، **راهبرد اجتماعی فرهنگی**، سال هفتم، شماره بیست و هفتم، تابستان.

۱۳) زیاری، کرامت‌اله و علیرضا محمدی (۱۳۹۴)، **تحلیلی از ویژگی‌های مدیریت توسعهٔ منطقه‌ای در ایران طی دوره‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی**، مجلس و راهبرد، سلب بیست و سوم، شمارهٔ هشتادوچهار، زمستان.

۱۴) شیری، طهمورث و ندا عظیمی (۱۳۹۱). **بررسی مقایسه‌ای تحلیل محتوای کیفی و روش هرمنوتیک**، مطالعات جامعه‌شناسی، دوره ۵، شماره ۱۵، تابستان.

۱۵) صائبی، محمدحسین (۱۳۹۱)، **بررسی تطبیقی توسعهٔ منطقه‌ای موردمطالعه: منطقهٔ خراسان رضوی**، پژوهش‌های بوم‌شناسی شهری، سال سوم، شمارهٔ ۱، پیاپی ۵، بهار و تابستان.

۱۶) صنیعی، احسان (۱۳۹۰)، **آمایش سرزمین راهی به‌سوی تعادل نظام شهری و توسعه‌یافتگی**، بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره‌های ۹ و ۱۰، آذر و دی.

۱۷) ضرابی، اصغر و نازنین تبریزی (۱۳۸۹)، **تعیین سطح توسعه‌یافتگی شهرستان‌های استان مازندران- رویکرد تحلیل عاملی**، فصلنامه جغرافیایی آمایش محیط، شمارهٔ ۱۲.

۱۸) عبدالله‌زاده، غلامحسین و ابوالقاسم شریف‌زاده (۱۳۹۱)، **سطح‌بندی توسعهٔ منطقه‌ای در ایران (کاربرد رهیافت شاخص ترکیبی)**، مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال چهارم، شماره سیزدهم، تابستان.

۱۹) عظیمی، ناصر (۱۳۸۰)، **طرح‌های کالبدی ملی-منطقه‌ای در ایران: یک گام برای توسعهٔ پایدار**، مدیریت شهری، شمارهٔ ۱۳.

۲۰) غفاری‌فرد، محمد (۱۳۹۸)، **بررسی روند سیاست‌گذاری توسعه و توازن منطقه‌ای طی برنامه‌های توسعه در ایران و ارائهٔ راهبردهای اساسی**، مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دورهٔ ۹، شمارهٔ ۳۰، بهار.

۲۱) فرجی‌راد، خدر و دیگران (۱۳۹۲)، **آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعهٔ منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی**، فرآیند مدیریت و توسعه، دورهٔ ۲۶، شمارهٔ ۲، پیاپی ۸۴، تابستان.

۲۲) قائدی، محمدرضا و علیرضا گلشنی (۱۳۹۵). **روش تحلیل محتوا، از کمی‌گرایی تا کیفی‌گرایی**، فصلنامه روش‌ها و مدل‌های روانشناختی، سال هفتم، شماره بیست‌وسه، بهار.

۲۳) متوسلی، محمود و بهرام وهابی (۱۳۸۲)، **الگوسازی تفاوت‌های منطقه‌ای از دیدگاه توسعهٔ منطقه‌ای: روش‌شناسی و کاربردها**، فصلنامهٔ علوم انسانی دانشگاه الزهرا، سال ۱۲، شمارهٔ ۴۴ و ۴۵.

۲۴) نصرالله‌زاده، بهرام و اکبر محمدی (۱۳۹۶)، **تحلیلی بر رویکرد سند برنامه ششم به تعادل‌بخشی منطقه‌ای و توسعهٔ پایدار**، اولین همایش بین‌المللی برنامه‌ریزی اقتصادی، توسعهٔ پایدار و متوازن منطقه‌ای رویکردها و کاربردها، دانشگاه کردستان، اردیبهشت.

۲۵) وثوقی لنگ، شهروز و دیگران (۱۳۹۸)، **بررسی و تحلیل نقش دولت در دگرگونی نظام توسعهٔ منطقه‌ای ایران پس از دههٔ ۶۰ه.ش (با بهره‌گیری از تکنیک TOPSIS جهت رتبه‌بندی استان‌ها**، جغرافیا (برنامه‌ریزی منطقه‌ای)، سال نهم، شمارهٔ ۲، بهار.

۲۶) وفایی، الهام و دیگران (۱۳۹۶)، **ارزیابی سیاست‌های توسعهٔ منطقه‌ای با استفاده از همگرایی رفاه اجتماعی استان‌های ایران**: کاربرد روش اقتصادسنجی غیرخطی جزء اخلال فضایی، اقتصاد شهری، دوره ۲، شماره ۲، توالی ۳.

۲۷) یاسوری، مجید و مریم سجودی (۱۳۹۷الف)، **استراتژی توسعهٔ منطقه‌ای (RDS) راهکاری جهت تمرکززدایی**، (مطالعهٔ موردی: شهرستان رشت)، آمایش محیط، دوره ۱۱، شماره ۴۲، پاییز.

۲۸) یاسوری، مجید و مریم سجودی (۱۳۹۷ب)، **استراتژی توسعهٔ منطقه‌ای (RDS) راهکاری نوین جهت توسعهٔ متوازن منطقه‌ای (مطالعهٔ موردی: شهرستان رشت)**، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال ۸، شمارهٔ پیاپی ۲۹، بهار.

۲۹) یاسوری، مجید و مریم سجودی (۱۳۹۷ج)، **مقدمه‌ای بر استراتژی توسعهٔ منطقه‌ای (RDS) با تأکید بر تجارب ایرلند شمالی، استونی، موراویای جنوبی و کردستان عراق**، راهبرد توسعه، شمارهٔ ۵۳، بهار.

کتاب‌ها

۳۰) ایمان، محمدتقی (۱۳۹۰). **مبانی پارادایمی روش‌های تحقیقی کمی و کیفی در علوم انسانی**، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

۳۱) بلیکی، نورمن (۱۳۹۲)، ترجمه هاشم آقابیگ پوری، **استراتژی‌های پژوهش اجتماعی**، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان.

۳۲) پولاددژ، محمد (۱۳۸۸)، **آمایش سرزمین حفظ و جلوگیری از تخریب محیط زیست**، تهران، انتشارات فرهیختگان.

۳۳) زیاری، کرامت‌اله و علیرضا محمدی (۱۳۹۵)، **مدیریت توسعهٔ منطقه‌ای با تأکید بر ایران**، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

۳۴) سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۸)، **خلاصهٔ گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۷**، تهران، سازمان برنامه‌وبودجهٔ کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.

۳۵) فرانکفورد، چاوا و دیوید نچمیاس (۱۳۸۲)، ترجمهٔ فاضل لاریجانی و رضا فاضلی، **روش‌های پژوهش در علوم اجتماعی** ، تهران، سروش.

۳۶) کاظمیان، غلامرضا و خدر فرجی‌راد (۱۳۹۱)، **توسعهٔ محلی و منطقه‌ای از منظر رویکرد نهادی**، تهران، سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی.

۳۷) هولستی، اُل ار. (۱۳۷۳)، ترجمه: نادر سالارزاده امیری، **تحلیل محتوا در علوم اجتماعی و انسانی**، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.

منابع اینترنتی

۳۸) دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای (۱۳۸۲)، **سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴**، آدرس https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=9034، تاریخ مطلب ۱۳۸۲/۸/۱۲، تاریخ بازدید ۱۳۹۹/۶/۲۱.

۳۹) دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای(۱۳۹۱)، **ابلاغ سیاست‌های کلی «آمایش سرزمین»**، آدرس https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=37919، تاریخ مطلب ۱۳۹۰/۹/۲۱، تاریخ بازدید۱۳۹۹/۶/۲۱.

۴۰) مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۲)، **سیاست‌های کلی نظام در دورهٔ چشم‌انداز**، آدرس https://rc.majlis.ir/fa/law/show/132299، تاریخ مطلب ۱۳۸۲/۸/۱۲، تاریخ بازدید ۱۳۹۹/۶/۲۱.

۴۱) معظمی، منصور (۱۳۹۶)، **نگاهی به ابعاد، الگوها و مدل‌های توسعه منطقه‌ای**، در سایت نشریهٔ دانش نفت، آدرس http://www.daneshenaft.ir/، تاریخ مطلب ۱۳۹۶/۱۰/۳۹، تاریخ بازدید ۱۳۹۹/۴/۲۹.

منابع انگلیسی

42) Adams, Neil & Neil Harris (2005). best practice guidelines for regional development strategies, Cardiff University.
43) Apostolache, M. A. (2014): Regional Development in Romania–From Regulations to Practice. Procedia Economics and Finance, 8.
44) Chelimsky, Eleansor (1989), Content analysis: A methodology for structuring and analyzing written material, united states General Accounting Office (GAO).
45) Cooke, Peter et al (2000) The governance of innovation in Europe. London: Pinter.
46) Harmaakorpi, Vesa, Satu Pekkarinen (2003). The Concept of the Regional Development Platform and Regional Development Platform Method (RDPM) as a Tool for Regional Innovation Policy, 43 rd Annual Conference of European Regional Science Association, Jyväskylä, Finland, August
47) Keune, Maarten (2001), Regions, Regional Institutions and Regional Development, International Labour Office Geneva.
48) Matsumoto, M. (2008). Redistribution and regional development under tax competition, Journal of Urban Economics, 64.
49) MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT AND INFRASTRUCTURE OF GEORGIA (2018), REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAMME OF GEORGIA 2018-2021, http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/geo185566ENG.pdf.
50) Neondorf, Kimberly. A (2002), the Content analysis guidebook, London, sage pub.
51) OCID (2019), Regional Development Policy in Poland, https://oe.cd/pub/2vq, March 19.
52) Radova, Zbornik (2017), Regional development and regional policy, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.

53) Svetikas, Kostas Žymantas (2017). STRATEGIC PLANNING FOR REGIONAL DEVELOPMENT: AN INTRODUCTORY TEXTBOOK, Vilnius, MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY
54) Tykkyläinen, Markku et. al (1997) Theories of regional development and their relevance to the forest sector. Silva Fennica 31(4).
55) UK Department for Regional Development (DRD) (2008). Northern Ireland Regional Development.
56) Wilkinson, David & Peter Birmingham (2003), Using Research Instruments: A Guide for Researchers. London: Routledge.