

آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در

استان‌های ساحلی شمال کشور

ابراهیم زحمت کش

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه سیستان و بلوچستان، زاهدان، ایران

عیسی ابراهیم زاده^۱

استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه سیستان و بلوچستان، زاهدان، ایران

نادر زالی

دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و هنر، دانشگاه گیلان، رشت، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۱۱

چکیده

با توجه به شرایط خاص اقتصادی و سیاسی کشور ما در منطقه و جهان، و نیز قرار گرفتن ایران در معرض آسیب‌های طبیعی، مسائلی چون تحریم‌های اقتصادی، محدودیت‌های تامین منابع مالی، نوسانات شدید درآمدهای نفتی و... احتمال بروز اتفاقات و رخداد‌های غیرمنتظره به ویژه در حوزه برنامه‌ریزی کشور بسیار زیاد است. لذا ضروری است آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور مورد توجه قرار گیرد. با توجه به اینکه تاکنون در مطالعات آسیب‌شناسی و ارزیابی‌های علل آن به مشکلات ریشه‌ای نظام برنامه‌ریزی اشاره نشده و صرفاً به مسائل حاشیه‌ای برای آسیب‌شناسی‌های نظام برنامه‌ریزی توجه شده است، است لذا در این پژوهش سعی گردید آسیب‌شناسی نظام برنامه‌های توسعه در محور فرایندها صورت گیرد. در این پژوهش با استفاده از روش‌های اسنادی و پیمایشی و تکنیک دلفی، عوامل موثر در ایجاد آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای کشور با مطالعه موردی استان‌های شمالی کشور احصا شده و ماتریس تاثیرات متقاطع برای بررسی میزان تأثیر عوامل بر همدیگر تکمیل و با بهره‌گیری از تکنیک‌های تحلیلی و نرم افزار MICMAC، کلیدی ترین عوامل موثر در آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای موجود با تاکید بر استان‌های شمالی کشور شناسایی گردید. این عوامل شامل: حاکمیت برنامه‌ریزی اقتصادی و بخشی، نحوه انتخاب اهداف و ابزارهای برنامه‌های توسعه و نیز عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده و نیز متمرکز بودن نظام برنامه‌ریزی در کشور از اصلی ترین عوامل و چالش‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی بوده که در نهایت راهکارهای مناسب اصلاح فرایند نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای ارائه شد.

واژگان کلیدی: آسیب‌شناسی، نظام برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، استان‌های ساحلی شمال

مقدمه

کشور ما با داشتن بیش از نیم قرن تجربه برنامه ریزی (۱۳۹۸-۱۳۲۷) در زمره باسابقه ترین کشورهای در حال توسعه جای می‌گیرد که نه فقط به هدف‌های متعارف رشد و توسعه اقتصادی دست نیافته، بلکه به نظر می‌رسد اکنون در مقایسه با آغاز دوره برنامه ریزی و اجرای برنامه‌های اقتصادی در کشور، کفه ترازوی عوامل همسو و مغایر با الزامات توسعه اقتصادی، به نفع عوامل مغایر سنگین تر شده باشد. به نظر می‌رسد از طریق مطالعات جامعه شناختی بتوان میزان قرابت عوامل و نهادهای اجتماعی مانند ارزشها، باورها و انتظارات جامعه کنونی ایران را با این الزامات مورد تجزیه و تحلیل قرار داد اما حتی ارزیابی شهودی تحولات فرهنگی و اجتماعی در ایران شاید این نتیجه را به دست دهد که این عوامل و نهادهای اجتماعی مساعد را عوامل و نهادهایی گرفته‌اند که شدیداً ضد توسعه ای عمل می‌کنند (Salimi,2005:11).

طبق تعریف نظام برنامه‌ریزی عبارت است از: ترتیبات تهیه، تصویب و اجرای برنامه و نظارت بر آن (Hadi Zenoz,2010:23). بنابراین نظام برنامه‌ریزی، محدود و منحصر به نظام تهیه و تصویب برنامه نیست و شامل نظام اجرا، مدیریت اجرایی و همچنین نظام نظارت و ارزشیابی نیز می‌باشد. طراحی یک نظام مطلوب برنامه‌ریزی از لحاظ سطوح ساختار برنامه‌ریزی، روابط بین سطوح برنامه‌ریزی، مدل‌های تصمیم‌گیری و مشخص کردن تصمیم گیرندگان برنامه، نقش مهمی در موفقیت برنامه‌ریزی‌های توسعه دارد. از دیدگاه علم جغرافیا شناخت نظام برنامه‌ریزی و پاسخ به سؤالاتی مانند: ساختار برنامه‌ریزی چگونه است؟ چه کسانی در سطوح مختلف جغرافیایی تصمیم‌گیری می‌کنند، چه نوع برنامه‌هایی تهیه می‌نمایند؟ از لحاظ نظری و کاربردی اهمیت زیادی دارد (Rezvani,2001:26). نظام برنامه ریزی ایران همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف گردیده است. تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه ایران از مناطق به مرکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان برنامه ریزی کشور و از این سازمان به مقامات عالی سیاسی گرایش داشته و علیرغم تلاش و تاکیدات بسیار بر ضرورت تمرکززدایی نظام سیاسی و قانونی ما و همچنین نحوه تامین مالی برنامه‌ها به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی و تقویت نموده است (Zali , 2010:122).

با نگاهی گذرا به روند توسعه یافتگی و رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، مشاهده می‌شود علی‌رغم اینکه برنامه ریزی‌های توسعه در کشور ما سابقه نسبتاً طولانی داشته‌اند و با کشورهای چون فرانسه و آلمان برابری می‌کند، متأسفانه شاهد بی‌حرکی و عدم رشد و توسعه کشور بوده ایم. در عین حال کشورهای نیز وجود دارند که با سابقه برنامه ریزی حتی کمتر از دو دهه، اکنون از لحاظ معیارهای رشد و توسعه یافتگی چندین دهه از ما جلوتر افتاده‌اند. همه این اتفاقات در حالی رخ داده است که کشور ما از لحاظ منابع غنی، موقعیت جغرافیایی و الزامات رشد و توسعه اقتصادی همواره در صدر دیگر کشورها قرار داشته است. از آنجا که تاکنون در مطالعات آسیب‌شناسی و ارزیابی‌های علل آن به مشکلات ریشه‌ای نظام برنامه‌ریزی اشاره نشده و صرفاً به مسائل حاشیه‌ای برای آسیب‌شناسی‌های نظام برنامه‌ریزی توجه شده است، لذا برای پی بردن به دلایل این مهم، تحقیق حاضر انجام می‌گردد تا برای مطالعه موردی این تحقیق استانهای منطقه شمال ایران که نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای بدون توجه به

آینده‌نگری همچون سایر مناطق کشور منجر به بروز و تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای، حاشیه‌ای شدن برخی مناطق و از دست دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای شده است، مورد بررسی قرار گیرد. این تحقیق از نظر هدف کاربردی و توسعه‌ای و از نظر روش تحقیق ترکیبی از روش‌های اسنادی و پیمایشی است و از نظر ماهیت تحلیلی است که با استفاده ترکیبی از مدل‌های کمی و کیفی انجام می‌شود. برای جمع‌آوری اطلاعات از روش پرسشنامه و تکنیک‌های دلفی استفاده شده و پرسشنامه‌ها صرفاً از متخصصین توسعه و برنامه‌ریزی که به مسائل توسعه‌ای احاطه دارند بنابراین با توجه به ماهیت خاص جامعه آماری، در این پژوهش با توجه به مطالعه موردی جامعه آماری شامل استانهای ساحلی شمال کشور می‌باشد. واحد تحلیل، تمامی پژوهشگران و متخصصانی هستند که در حوزه برنامه‌ریزی توسعه استانهای ساحلی شمال کشور (گیلان، مازندران و گلستان) صاحب نظر و دارای پیشینه کار تحقیقاتی می‌باشند.

برای جمع‌آوری اطلاعات در هر یک از استانها، پرسشنامه‌ای بسته با تکنیک دلفی تهیه گردید و آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای و دلایل عدم اجرای برنامه‌های توسعه در استانهای شمالی با یک پرسش اصلی از متخصصین توسعه و برنامه‌ریزی که به مسائل توسعه‌ای احاطه داشتند اخذ گردید. با روش دور دوم دلفی، اولویت بندی مولفه‌های موثر حاصل از مرحله اول دلفی انجام می‌گردد. به این صورت که مجموع موارد مطرح شده در دور اول جمع بندی شده و برای اولویت بندی و شناسایی مهمترین‌ها به تعداد محدودتری از کارشناسان شرکت کننده برای نظرخواهی ارائه گردید. در دور دوم، پاسخ‌گویان تاثیرات متقابل هر یک از عوامل را بر یکدیگر از طریق امتیازدهی مشخص می‌کردند تا در نهایت اولویت بندی مسائل مشخص شود. در مرحله آخر با به کارگیری روش‌های مختلف تحلیل مقاطع از جمله تحلیل ساختاری و با استفاده از نرم افزارهایی مختلفی از جمله میک مک، نتایج مورد نظر را فراهم می‌گردد.

رویکرد نظری و مفهومی

به استناد نظریه "لاس ول" در فرآیند برنامه‌ریزی کارکردهای زیرحاصل خواهد شد:

- ۱- جمع‌آوری آمار و اطلاعات ۲- اتخاذ سیاست‌های ممکن از میان خط‌مشی‌های متفاوت ۳- اجرای سیاست‌های اجراشده ۴- بکاربردن سیاست‌ها در موقعیت خاص ۵- ارزیابی سیاست‌های اتخاذ شده.

بنابراین می‌توان گفت برنامه‌ریزی اساساً راه‌اندیشیدن درباره مشکلات اجتماعی و اقتصادی بوده و روبه سوی آینده دارد و تصمیمات و اهداف باید دارای پیوستگی تام و تمام باشد. از طریق برنامه‌ریزی و تنظیم پیشاپیش امور، قبل از بروز وقایع و رویدادها می‌توان در امور مختلف اجتماعی و اقتصادی نتایجی بدست آورد. همچنین با برنامه‌ریزی دقیق می‌توان اشتباهات گذشته را جبران و نسبت به آینده هوشیارتر عمل کرد (Momeni, 1998:12). مروری گذرا بر سیر تاریخی برنامه‌های توسعه ایران طی نیم قرن اخیر مومید آن است که شرایط بین‌المللی یک عامل بسیار مهم و تعیین‌کننده در جهت‌گیری، سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌ها و نیز موفقیت یا عدم توفیق آنها بوده است و معمای بزرگ این است که همین عامل مهم و تعیین‌کننده در غالب برنامه‌ها از منظر سیاست‌گذاران مغفول مانده و هیچ انعکاسی در برنامه‌ها نیافته است. بطور طبیعی فقدان توجه و پیش‌بینی تاثیرات جهانی انفعال و پذیرش این تاثیرات یاشتاب زدگی را در پی خواهد داشت (Institute of Management Education, 2002: 17-19). مطالعات آینده،

شامل مطالعه سیستماتیک آینده ممکن، محتمل و مطلوب است که احتمال بروز آینده‌ی مطلوب از جمله جهان بینی‌ها و اسطوره‌هایی که هر کدام آینده را پایه‌گذاری می‌کنند را بررسی می‌کند (Inayatullah, 2013:39).

جدول شماره ۱- دسته‌بندی رویکردهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جهان

دوره زمانی	رویکرد برنامه‌ریزی	ویژگی‌های اصلی
اوایل قرن بیستم	منطقه‌گرایی اکولوژیکی	در چارچوب این رویکرد نسبتاً جامع‌نگر، برنامه‌ریزی منطقه‌ای به دنبال به تعادل رساندن شهر و روستا بود؛ این رویکرد به دنبال تدوین شاخص‌های کلان و هنجاری بوده و مکان-محوری یکی از ویژگی‌های اصلی این رویکرد برنامه‌ریزی بود.
اواخر دهه ۱۹۴۰	علوم منطقه‌ای	این رویکرد برخاسته از علوم کمی بوده و برنامه‌ریزی منطقه‌ای را عموماً از دیدگاه برنامه‌ریزی اقتصادی دنبال می‌کند؛ این رویکرد برنامه‌ریزی فاقد چارچوب هنجاری مشخص بوده و به دنبال تحلیل مسائل منطقه‌ای از دیدگاه فضایی است.
اواخر دهه ۱۹۶۰	جغرافیای اجتماعی	این رویکرد در برنامه‌ریزی به دنبال حل مشکلات منطقه‌ای از طریق تحلیل قدرت و جنبش‌های اجتماعی درون مناطق بوده و رویکردی کاملاً هنجاری دارد.
دهه ۱۹۹۰ تاکنون	منطقه‌گرایی جدید	توسعه اقتصادی را همراه با برنامه‌ریزی کالبدی و زیست محیطی مورد توجه قرار می‌دهد.

Source: Vice President of Strategic Planning and Supervision (2013)

در مجموع می‌توان گفت برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشورهای توسعه یافته از اوایل قرن بیستم و بویژه از دهه ۱۹۲۰ با تلاش موسسات خصوصی در آمریکا، آلمان، انگلستان و فرانسه آغاز و بعدها مورد پشتیبانی و حمایت دولتهای این ملل و سایرکشورها نظیر ایتالیا، هلند، روسیه، ژاپن و... قرار گرفت. کارکردهای عملی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در این کشورها بعد از جنگ جهانی دوم مورد تصدیق بسیاری از برنامه‌ریزان و سیاستگذاران بود.

از این دوره به بعد برنامه‌ریزی منطقه‌ای حیطة وسیعتری در زمینه مسائل شهری، صنعتی، کشاورزی و خدماتی در بر گرفت و ابعاد فضایی به‌اینگونه فعالیتها بخشید. (Kalantari, 2001:37-39). هدف از تهیه برنامه‌های توسعه منطقه‌ای و سازمانهای برنامه، فارغ از نامی که در هر کشور بر آن نهاده شده است، تهیه و نظارت بر اجرای برنامه‌ها برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی بوده است. برای نمونه از معروف‌ترین و پرکارترین این سازمانها در جهان می‌توان از گوسپلان شوروی، کمیساریای کل برنامه فرانسه، کمیسیون برنامه‌ریزی هندوستان، هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی و سازمان برنامه‌ایران نام برد. برای شناخت بهتر برنامه‌ریزی‌های انجام شده در جهان نگاهی به این برنامه‌ریزی‌ها ضروری است:

در اتحاد جماهیر شوروی، سازمان برنامه‌ریزی مرکزی (گوسپلان)^۱ در سال ۱۹۲۸ بنیان نهاده شد و تا سال ۱۹۹۱ یعنی زمان سقوط شوروی و کمونیسم در روسیه همراه با تحولات زیادی به کار خود ادامه داد. مهم‌ترین تولیدات گوسپلان در مدت ۶۲ ساله، ۱۲ برنامه جامع ۵ تا ۷ ساله برای هدایت اقتصاد شوروی بوده است (Arbab, 2010:146). کمیساریای کل برنامه فرانسه در سال ۱۹۴۶ برای بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ بنیان نهاده شد و تا سال ۱۹۹۳ با تحولاتی که از سر گذراند، به فعالیت خود ادامه داد. این سازمان برنامه‌ریزی در مدت حدود نیم قرن فعالیت خود، ۱۱ برنامه در سطح ملی برای هدایت اقتصاد فرانسه تهیه کرد (Ebrahimzadeh & Mousavi, 2014:31).

^۱ - Gosplan

با پیشنهاد نهر، دولت هند در سال ۱۹۵۰، کمیسیون برنامه‌ریزی را دایر کرد. وظیفه این کمیسیون « بررسی و برآورد نیاز کشور به سرمایه مادی و منابع انسانی به منظور تهیه برنامه‌ای برای استفاده متوازن و کارآمدتر از آنها » تعیین شد (Tawfiq, 2004:121).

در جمهوری کره قطعاً برنامه‌ریزی در تبیین توسعه نقش مهمی داشته است. نخستین برنامه توسعه اقتصادی کره در سال ۱۹۶۲ (۱۳۴۱ شمسی یعنی ۱۴ سال بعد از برنامه اول ایران) برای دوره پنج‌ساله (۶۶-۱۹۶۲) تهیه شد. Tawfiq (2004:382). نگاه اجمالی به فرایند ایجاد فعالیت سازمانهای برنامه‌ریزی و آمایشی کشورهای دارای نظام مختلط بازار و برنامه، حکایت از آن دارد که تقریباً همه این سازمانها پس از یک دوره نسبتاً طولانی کار فشرده مطالعاتی، برنامه‌ریزی و نظارت که آنها را در کانون توجه و اهمیت قرار داده بود، با افزایش توانمندی بخش خصوصی و گسترش سازوکار بازار، از اهمیت و نقش آنها کاسته شد و بیشتر نقش مشاور مسئولان و مدیران کشورشان را در آینده‌نگری اقتصادی پیدا کردند و عمده فعالیت آنها متوجه حوزه‌هایی شده که نظام بازار در آنها، عملکرد دلخواه را نداشته است، مثل آمایش سرزمین و حفاظت از محیط زیست و آینده‌نگری (Jannat, 2007).

بحران دهه ۱۹۷۰ انگلستان ارتباط مستقیمی با پروژه‌های سیاسی آن کشور داشت و نیاز به بازسازی سیاسی کشور را به دولتمردان گوشزد کرد. در این دهه بود که اصلاحات و تغییرات انجام شده بر قوانین، باعث بهبود روش‌های برنامه‌ریزی ناحیه‌ای و نظام اجرایی برنامه‌ریزی ناحیه‌ای شد و تمامی پیشرفت‌های برنامه‌ریزی ناحیه‌ای در انگلستان منجر شد که دولتمردان دریابند، احتیاج به شغل همسان، زمین، حمل و نقل و مسکن برای حداقل بیست سال آینده، تنها در قالب برنامه‌ریزی‌های ناحیه‌ای میسر است و تمامی مسائل در سند معروف بیانیه سفید لندن در فوریه ۱۹۶۳ منعکس شده است (Pourmohammadi et al., 2007: 31) از نظر برنامه‌ریزی فضایی لهستان نمونه‌ای از کشور در حال گذار از برنامه‌ریزی متمرکز سوسیالیستی به برنامه‌ریزی غیرمتمرکز است. ایتالیا جزء کشورهای با برنامه‌ریزی غیرمتمرکز یا بسیط منطقه‌ای تلقی می‌گردد. سوابق آمایش سرزمین در ایتالیا نشان می‌دهد برای افزودن بُعد منطقه‌ای به برنامه ملی از سال ۱۹۷۲ به بعد دولت مرکزی ناگزیر شد در تهیه برنامه‌ها مناطق را مشارکت دهد؛ ضمن اینکه توجه دولت مرکزی بیشتر به مسائل راهبردی (استراتژیک) معطوف بود و نه به برنامه‌ریزی کالبدی (Munch & Rudka, 2016). در ژاپن نیز برنامه‌ریزی فضای سرزمینی نسبتاً متمرکز است؛ البته طرح توسعه فیزیکی این کشور معمولاً بلندمدت بیست ساله است که به طور رسمی «برنامه جامع توسعه ملی» نامیده می‌شود و با برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی که معمولاً میان مدت پنج ساله و حداکثر ده ساله است، تفاوت دارد.

(Zhou & Zhao:2017:55-56). کشور ایالات متحده آمریکا به لحاظ برنامه‌ریزی‌های آمایشی جزء کشورهایی است که برنامه‌ریزی همزمان از بالا و پایین دارد؛ به طوری که عملاً خبری از برنامه‌ریزی فضایی در سطح ملی به معنای خاص نیست. ضمن اینکه سازمانهای تخصصی گوناگون مانند سازمان زمین‌شناسی ایالات متحده بسیاری از مطالعات مورد نیاز طرح‌های فضایی را برای سراسر کشور انجام می‌دهد (Ebrahimzadeh & Mousavi, 2015:188).

در برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایتالیا رویکرد ساختاری به برنامه‌ریزی منطقه‌ای عملگر "ضمانت" واقعی برای همه انتخاب‌هایی است که اولویت برای زمین، چشم انداز و محیط زیست محسوب می‌شوند. نشانه‌های این طرح با

هدف ایجاد توافق میان موسسات برای اطمینان از کیفیت منابع و انعطاف پذیری سیستم مرجع است. این رویکرد در تجارب "مناطق توسکانی و لیگوریا" توسعه یافته است (De Luca & Lingua, 2014: 17).

ایران با پنجاه سال سابقه برنامه‌ریزی از پیشگامان برنامه‌ریزی توسعه در جهان است (Vahidi, 1996: 42). در قبل از انقلاب اسلامی شش برنامه عمرانی تحت ۲ برنامه ۷ ساله و ۴ برنامه ۵ ساله تهیه و اجرا گردیده است. در دوران پس از انقلاب اسلامی، نیز در مجموع پنج برنامه توسعه به اجرا درآمد. برنامه ششم توسعه نیز در حال اجراست. بررسی نظام برنامه ریزی ایران نشان می‌دهد که الگوی تصمیم‌گیری‌ها عمدتاً منشوری یک سو نگر است که روند تحول را از طریق کاتالیزه کردن غالب امور درروال برنامه ریزی بودجه و مالی برفرآیند ناکارآ، غیر جامع و تاحدودی ضد توسعه جاری نموده است. البته این توضیح به معنی نفی برنامه ریزی نبوده و تحلیل و نظام برنامه ریزی ایران در پایین‌ترین طیف انتظار به مثابه چراغی در راه آینده بسی ارزنده است (Behzad Far, 1999: 365).

با بررسی برنامه‌های توسعه و پتانسیل‌های استان‌های شمالی، جمع‌بندی توان اجرایی و پتانسیل‌های منطقه ساحلی شمال و به تبع آن هدف‌گذاری برنامه‌ریزی‌های انجام شده را در این منطقه مورد بررسی قرار داده شد. در جدول شماره ۲ موارد استخراج شده، درج گردیده است.

جدول شماره ۲- توان اجرایی استان‌های شمالی و هدف‌گذاری‌های مطالعات منطقه‌ای

منبع	هدف‌گذاری‌های انجام شده برنامه‌های توسعه و مطالعات منطقه‌ای استان‌های شمالی	پتانسیل‌های استان‌های شمالی
توسعه استان‌های شمالی	- قطب تجاری، لجستیکی و ترانزیتی در سطح ملی و فراملی	- موقعیت ممتاز به لحاظ استقرار در کنار دریای خزر و برخورداری از منابع دریایی، شرایط مناسب اقلیمی و عرصه‌های طبیعی ساحلی، جلگه ای، جنگلی، مرتعی، کوهستانی و زیست محیطی.
چشم اندازکلان ساحلی شمال	- امن، با بهره‌گیری از ظرفیت‌های امنیتی، دفاعی و پدافندی، نگهداری از زیست بوم‌ها و میراث فرهنگی و ساخت و سازهای مقاوم در شهرها و روستاها در برابر تهدیدهای طبیعی ناگهانی.	- آثار تاریخی و سنت‌های دیرینه فرهنگی با قابلیت ثبت در فهرست میراث ملی و جهانی.
طرح کالبدی گیلان و مازندران	- دارای کارکردهای متنوع و گوناگون گردشگری طبیعی، تاریخی، ورزشی، درمان و سلامت و ارائه کننده خدمات تخصصی در مقیاس ملی (ایرانگردی) و فراملی (جهانگردی) با بهره‌گیری بهینه و پایدار از دریا، سواحل دریا و پهنه‌های جنگلی و مرتعی، اماکن تاریخی و فرهنگی.	- برخورداری از زمینه مناسب گسترش صنعت نوین گردشگری با تاکید بر اکوتوریسم، تاریخی و گردشگری سلامت با توجه به ظرفیت‌های بالقوه.
مطالعات آمایش استان‌های ساحلی شمال	- برخوردار از محیط زیست پایدار با بهره‌گیری بهینه از عناصر پایه، باتکیه بر حفظ، نگهداشت، احیاء و باز آفرینی جنگل‌ها، مراتع و منابع آب و خاک.	- آثار طبیعی نظیر زیستگاه‌های حیات وحش، زیستگاه‌های پرندگان بومی و مهاجر، بیابان‌ها، غارها و یخچال‌های طبیعی، آب‌های معدنی با خاصیت‌های درمانی، دریاچه‌ها، تالاب‌ها و مرداب‌های بکر.
چشم اندازکلان ساحلی شمال	- توسعه یافته متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های بومی ایرانی اسلامی، مردم سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسانی، بهره مند از انضباط اجتماعی و قضایی، وجدان و روحیه کاری و کارآفرینی.	- وجود تنوع قومی، مذهبی و فرهنگی
چشم اندازکلان ساحلی شمال	- دارای صنعت و معدن توسعه یافته مبتنی بر فناوری‌های نوین و پیشرفته، استانداردهای زیست محیطی و تاکید بر استفاده از تمامی ظرفیت‌ها.	- برخورداری از بزرگترین مراکز تولید خاویار و صید ماهیان خاویاری در کشور و ظرفیت پرورش ماهیان خاویاری، استخوانی و میگو و پرورش ماهی در قفس و امکان توسعه صنایع شیلاتی و بنادر صیادی.
سند استان‌های شمالی	دارای صنایع پیشرفته تبدیلی کشاورزی، پتروشیمی، فرش، سلولزی و غذایی	- وجود زیرساخت‌های مناسب توسعه فعالیت‌های صنعتی به ویژه در زمینه صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی با تاکید بر صنایع چوب و کاغذ مصنوعات چوبی و ماشین آلات کشاورزی.
چشم اندازکلان ساحلی شمال	- برخوردار از زنجیره کامل صنایع پسین و پیشین مدرن مرتبط با فعالیت‌های بخش کشاورزی.	- امکان گسترش بسیاری از صنایع وابسته به کشاورزی
شمال	- فعال در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی، قطب تولید انرژی‌های نوین پاک و تجدید پذیر کشور و همکاری گسترده با کشورهای منطقه خزر در زمینه سوپ حامل‌های انرژی و فرآورده‌های آن.	- وجود معادن غنی (زغال سنگ، پوکه معدنی، باریت، گرانیت، فلورین، سنگ آهک، صدف کوهی، ید با درجه خلوص بالا و...) و امکان فرآوری مواد معدنی. برخورداری از امکانات متنوع تولید برق از طریق انرژی‌های نو و ارزان قیمت (آبی و بادی و خورشیدی) برخورداری از ذخایر نفت و گاز

چشم انداز کلان	ارائه کننده خدمات آموزش عالی و سلامت در سطح ملی و فراملی	- توان ارائه خدمات آموزشی با توجه به وجود دانشگاه‌های معتبر دولتی، مراکز متعدد آموزش عالی بخش خصوصی و مؤسسات تحقیقات کاربردی و سهم بالای متخصصین و تحصیل کرده‌ها و فارغ التحصیلان جوان با درجه علمی بالا و جویای کار.
ساحلی منطقه شمال	- پیشرو در توسعه علمی، پژوهش‌های بنیادی، ارتقاءدهنده تحقیقات توسعه‌ای و کاربردی علم و فناوری با بهره‌گیری از ظرفیت فارغ التحصیلان و بنگاه‌های دانش بنیان برخوردار از نهادهای توسعه یافته متناسب با الزامات توسعه پایدار.	- استقرار سکونت گاه‌های شهری و روستایی در مجاورت هم و فراهم بودن امکان عرضه سریع تر، ارزان تر و بموقع تر محصولات - برخورداری از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.
مدیریت مناطق یکپارچه ساحلی کشور	- ایفای سهم درخور و مناسب، در مبادلات بازرگانی خارجی کشور با محوریت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، دسترسی آسان با بهره‌گیری از سازه‌های ترابری پیشرفته در شبکه‌های جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی. - برخورداری از کانون‌های توسعه یافته د مسیر کریدورهای بین المللی حمل و نقل. (بنادر نوشهر، امیرآباد، انزلی، آستارا، خواجه نفس و گمیشان	- فعالیت گمرکات استان در سطح منطقه ای و فر منطقه ای - وجود فرودگاه‌های بین المللی و خطوط ریلی در دست اتمام سراسری برای عرضه سریع تر تولیدات فاسد شدنی گل و گیاه زینتی به سایر نقاط کشور و خارج از کشور.

Source: Research findings, 2019

به نظر می‌رسد هدف گذاری و سیاستهای اجرایی مطالعات آمایش استانه‌های شمالی به توان اجرایی توجه کرده است لیکن در برنامه‌های توسعه اخیر کشور (با تاکید بر برنامه پنجم و ششم توسعه کشور) در هدف گذاری‌های کلان، کوچکترین اشاره‌ای به پتانسیلهای منطقه ساحلی دریای خزر، نشده است. لذا بدون توجه به اهداف برنامه‌های توسعه نمی‌توان به اهداف مطالعات منطقه‌ای دست یافت.

با توجه به یافته‌های حاصل از مبانی نظری و روش دلفی برای جمع‌آوری نظر متخصصین، و تکمیل پرسشنامه‌ها، مولفه‌های مؤثر برای شناسایی آسیب‌ها و شناخت چالشها و نقاط ضعف برنامه‌های توسعه استان‌های ساحلی شمال ایران جمع بندی گردید که در جدول شماره ۳ به کلیات آن اشاره گردیده است.

جدول شماره ۳- اهم مشکلات فراروی اجرای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در منطقه ساحلی شمالی

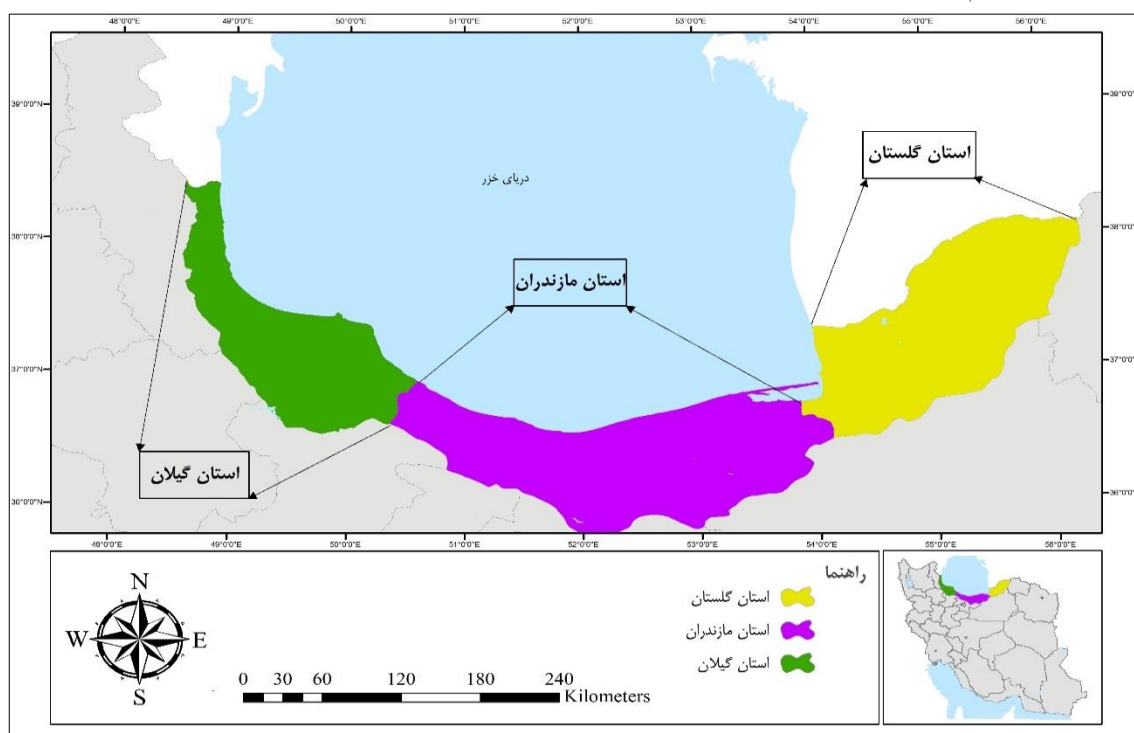
<p>اهم مشکلات فراروی اجرای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در منطقه ساحلی شمالی</p> <p>- نارسائی برخی قوانین و مقررات و اسناد ثبتی در رابطه با صدور سند مالکیت و کاربری اراضی کشاورزی و دست اندازی به اراضی جنگلی ومرتعی منطقه</p> <p>- کافی نبودن نظارت‌های قانونی و اجرائی در جلوگیری از تغییر کاربری‌ها و اجرای طرح‌های برنامه‌های توسعه</p> <p>- عدم حمایت کافی مالی از بخش کشاورزی در کشور.</p> <p>- تفوق دیرینه سنت برنامه ریزی و مدیریت بخشی و عمودی بر مدیریت منطقه ای، اقلی، فرابخشی</p> <p>- تمرکز گرایی و بخشی نگری نهادینه ای نظام تصمیم گیری در کشور</p> <p>- اتکای دولت به منابع نفتی سهم دولت در تصمیم گیری‌های عمومی</p> <p>- عدم مدیریت و هماهنگی با نهادهای مردمی در تهیه و اجرای طرح آمایش</p> <p>- فقدان برنامه و خط مشیهای بلندمدت برای توسعه آتی منطقه در سطح ملی</p> <p>- انتقال آلودگیهای ناشی از فعالیتهای بنادر خارجی و داخلی به دریای خزر و به تبع آن تحت تاثیر قرار دادن صنعت آبرزی پروری و شیلات در منطقه</p> <p>- عدم رعایت اصول آمایش سرزمین و توان اکولوژیک در تعیین کاربری‌های اقتصادی.</p> <p>- عدم توسعه یافتگی نهادهای مالی و اعتباری در جوامع روستایی.</p> <p>- عدم مدیریت و نظارت بر دخل و تصرف در پهنه‌های ساحلی بواسطه هجوم جمعیت غیربومی برای استفاده فصلی از طبیعت استان.</p> <p>- ضعف زیرساخت‌ها، تأسیسات و تجهیزات زیربنایی به ویژه شبکه‌های حمل و نقل و ترابری، ترانزیت و مناطق آزاد.</p> <p>- عدم توجه به سرمایه گذاری بخش خصوصی در تدوین برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مطالعات آمایش استانها</p> <p>- عدم استفاده از شیوه‌های مطلوب آینده نگری در تدوین مطالعات آمایش استانه‌های شمالی</p>

Source: Research findings, 2019

معرفی محدوده مورد مطالعه

این منطقه در بخش شمالی کشور و بین ۳۵ درجه و ۶ دقیقه و ۵۰ ثانیه تا ۳۸ درجه و ۳۵ دقیقه و ۵۰ ثانیه عرض شمالی و ۴۸ درجه و ۳۱ دقیقه و ۴۳ ثانیه تا ۵۶ درجه و ۱۳ دقیقه و ۳۹ ثانیه طول شرقی واقع گردیده است. این منطقه از سمت استان گلستان به کشور ترکمنستان، از جنوب به استان‌های سمنان، تهران، البرز، قزوین و زنجان و از شرق به استان خراسان شمالی و از غرب به دریای خزر و استان اردبیل محدود می‌شود (گزارش توسعه استانها، ۱۳۹۳).

موقعیت استانهای ساحلی شمال در کشور در نقشه شماره ۱ مشاهده می‌گردد. چنانچه در این نقشه و جدول ۴ مشاهده می‌شود سهم مساحت این کلان منطقه از مساحت کل کشور ۳,۵ درصد می‌باشد.



نقشه شماره ۱- محدوده مورد مطالعه، استانهای ساحلی شمالی، ۱۳۹۸

Source : Management and Planning Organization of Guilan Province ,Group of GIS,2019

جدول شماره ۴- وضعیت استانهای شمالی در کشور

نام استان	مساحت (کیلومترمربع)	سهم از کل کشور (درصد)	رتبه استان
گلستان	۲۰۳۶۷	۱,۲۵	۲۱
گیلان	۱۴۰۴۲	۰,۸۶	۲۸
مازندران	۲۳۸۴۲	۱,۴۶	۱۸

Source: Statistical Yearbook of the Northern Provinces, 2016

در استانهای ساحلی شمالی، شیب‌های بالا در نواحی کوهستانی منطقه تمرکز دارند نزدیک به تمام شهرها یا در دشتهای کم شیب و یا در حاشیه بستر رودخانه‌ها استقرار یافته‌اند. نزدیک ۶۱ درصد زمین‌های منطقه را کوه‌ها، ۶ درصد را تپه‌ها، نزدیک ۲ درصد را فلات‌ها و تراس‌های فوقانی، حدود ۲۸ درصد را دشت‌های دامنه‌ای، بیش از ۱ درصد را اراضی پست و شور، و بر روی هم ۲ درصد را اراضی متفرقه و دیگر اراضی از جمله دره‌ها و بستر رودخانه‌ها تشکیل می‌دهد. منطقه ساحلی شمال بین سلسله کوه‌های مرتفع البرز و گستره دریای خزر قرار گرفته و شرایط اقلیمی آن متأثر از عوامل متعددی است که مهمترین آنها طیف ارتفاعی گسترده تشکیل می‌دهد. ارتفاع منطقه از چند ده متر زیر سطح دریاهای آزاد در کناره‌های دریای خزر تا فراتر از ۵,۶۰۰ متر در گره مرکزی البرز متغیر است. سلسله جبال البرز از غرب به شرق منطقه با نام‌هایی چون کوه‌های طالش، ماسوله راغ، آسمان سرا در غرب، تخت سلیمان و علم کوه، دماوند و سوادکوه در مرکز و سیاه کوه، کهکشان و شاور در شرق امتداد می‌یابد. البرز دیواره بزرگ اقلیمی به ارتفاع متوسط ۲,۷۰۰ متر است که نقش بسیار مهم در فرآیندهای هواشناسی ایفا می‌کند.

از منظر مطالعات برنامه‌ریزی در این منطقه، در سند چشم‌انداز منطقه ساحلی شمال که در چارچوب برنامه چهارم توسعه و در افق ۱۴۰۴ تهیه شده است، منطقه دربرگیرنده سه استان گیلان، گلستان و مازندران همچون پل ارتباطی و تعاملی در سطح فراملی و تسهیل‌کننده روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور مطرح شده است اقتصاد منطقه در این چارچوب در دو سطح ملی و فراملی بر استفاده پایدار از مزیت‌های کشاورزی، گردشگری و صنعتی به تصویر درآمده است.

تحلیل یافته‌های پژوهش

براساس مباحث مطرح شده در بخش مبانی نظری و روش دلفی، برای بررسی و تحلیل عوامل موثر در آسیب‌های محتمل بر نظام برنامه‌ریزی در استانهای شمالی و به تبع آن در کشور، مهم‌ترین متغیرهای موثر براساس خروجی روش دلفی جمع‌بندی گردید. از میان جمیع موارد مطرح شده در دور اول، پس از ترکیب هم‌پوشانی‌ها، حذف موارد بی‌ارتباط و مبهم و انجام اصلاحات لازم، در نهایت ۳۴ متغیر تأثیرگذار بر آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در استانهای شمالی کشور استخراج شد که در جدول شماره ۵ مشاهده می‌گردد.

جدول شماره ۵- آسیب‌های محتمل بر نظام برنامه‌ریزی در استانهای شمالی و به تبع آن در کشور

ردیف	خلاصه عنوان	آسیب‌های محتمل بر نظام برنامه‌ریزی در استانهای شمالی
۱	تسلط برنامه‌ریزی آمرانه و متمرکز	تسلط نظام آمرانه و متمرکز بر برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای
۲	عدم ارتباط سطوح برنامه‌ریزی	عدم ارتباط برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای با برنامه‌های توسعه پنج‌ساله
۳	سناریوهای احتمالی در آینده	عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده
۴	عدم تطابق زمانی	عدم تطابق زمانی نظام برنامه‌ریزی کلان کشور با برنامه‌های توسعه
۵	اهداف و ابزار اجرای این برنامه‌ها	اشتباهات فنی سیاستگذاران و برنامه‌ریزان در انتخاب اهداف و ابزار اجرای این برنامه‌ها
۶	قدرتهای اقتصادی بین‌المللی	دخالت نیروهای خارجی یا قدرتهای اقتصادی بین‌المللی
۷	تامین منابع و نیروهای انسانی	حجم عظیم سرمایه‌گذاری جامعه ایران در منابع انسانی
۸	کارکردهای راهبردی	فقر نهاد برنامه‌ریزی در مفاهیم و کارکردهای راهبردی
۹	قدرت مدیریت مرکزی	امعالت قدرت مدیریت مرکزی بر سیاستها و اهداف برنامه
۱۰	متمرکز بودن نظام برنامه‌ریزی توسعه	متمرکز بودن نظام برنامه‌ریزی توسعه
۱۱	فقدان نظام ارزشیابی موثر	فقدان نظام ارزشیابی موثر پروژه‌ها
۱۲	نارسایی‌های کارشناسی	کمبود منابع و نارسایی‌های کارشناسی اطلاعاتی در سطوح منطقه‌ای و محلی برنامه‌ریزی
۱۳	تنوع نژادی، قومی و فرهنگی	تعدد و تنوع نژادی، قومی و فرهنگی
۱۴	عدم تفویض اختیار	عدم تفویض اختیار از سطح ملی به منطقه‌ای
۱۵	فقدان نهادهای نظارتی	فقدان نهادهای نظارتی در سطح منطقه‌ای
۱۶	جامع بودن برنامه‌ریزی‌ها	جامع و کل‌نگر بودن برنامه‌ریزی‌ها
۱۷	عدم توجه برنامه‌ریزی‌ها به نیازها،	عدم توجه برنامه‌ریزی‌ها به نیازها، منابع، توانایی‌ها و... مخاطبان
۱۸	تخصیص منابع در بخش دولتی	غالب بودن تخصیص منابع در بخش دولتی
۱۹	وابستگی به درآمدهای نفتی	وابستگی مالی پروژه‌ها به درآمدهای نفتی
۲۰	مشارکتهای بخش خصوصی	ناموفق بودن مشارکتهای بخش خصوصی در تامین منابع
۲۱	ضعف کارشناسی	عدم وجود نظام کارشناسی قوی و متخصص در تفصیل برنامه‌ها
۲۲	هماهنگی میان بخش‌ها و مناطق	فقدان همسازي و هماهنگي میان بخش‌ها و مناطق
۲۳	عدم تدوین بموقع آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی	عدم تدوین بموقع آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی آن توسط دولت
۲۴	فقدان تعاریف و حد مرزهای قانونی	فقدان تعاریف و حد مرزهای قانونی یا عرفی روشن برای دخالت قوای مختلف یا اجزا مختلف قوه مجریه
۲۵	انطباق قوانین و مقررات	فقدان انطباق و انسجام لازم مجموع قوانین و مقررات حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران
۲۶	غیر اقتصادی بودن طرح‌ها	غیر اقتصادی بودن طرح‌ها و پروژه‌ها
۲۷	ناکارآمدی اجرای برنامه‌ها	فقدان سیستم نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه در ایران
۲۸	ناهماهنگی با برنامه‌ریزی اداری	ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی اداری، سیاست‌گذاری و ارزی
۲۹	حاکمیت برنامه‌ریزی اقتصادی و بخشی	حاکمیت برنامه‌ریزی اقتصادی و بخشی
۳۰	بخشی بودن تقسیم وظایف و اختیارات	بخشی بودن تقسیم وظایف و اختیارات میان مراجع برنامه‌ریزی و اجرایی.
۳۱	فقدان نهادهای محلی	فقدان نهادهای محلی، تشکلهای محلی و NGOهای موثر
۳۲	عدم توجه به توسعه پایدار	عدم توجه به توسعه پایدار منطقه‌ای در مطالعات منطقه‌ای
۳۳	نگرش‌های بخشی	نگرش‌های بخشی، جزیره‌ای و نقطه‌ای مسئولین در شروع پروژه‌ها
۳۴	عدم پویایی نظام برنامه‌ریزی	عدم پویایی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای

Source: Research findings, 2019

برای تحلیل با نرم افزار، با روش دور دوم دلفی، اولویت بندی مسائل و متغیرها در قالب یک ماتریس ۳۴*۳۴ انجام می‌گردد. به این صورت که مجموع موارد مطرح شده در دور اول جمع بندی شده و برای اولویت بندی و شناسایی مهمترین‌ها به تعداد محدودتری از کارشناسان شرکت کننده برای نظرخواهی ارائه گردید. در دور دوم، پاسخ گویان تاثیرات متقابل هر یک از عوامل را بر یکدیگر از طریق امتیازدهی مشخص می‌کردند تا در نهایت اولویت بندی مسائل مشخص شود.

در این خصوص ماتریس‌های تهیه شده برای شناسایی اثرات متقابل متغیرها تدارک دیده شده بود. و برای هر یک از عناصر ستون این سوال پرسیده شد که « آیا متغیر سطر I تأثیری مستقیم بر متغیر ستون J دارد یا نه؟ ». این ماتریس از نوع شدت دار بود. بدین معنا که اگر تأثیر متقابل وجود نداشت، در عنصر I، ماتریس عدد صفر قرار داده می‌شد، اگر تأثیر سطر I بر متغیر سطر J ضعیف بود، در آرایه مربوط به آن عدد ۱ قرار داده می‌شد. اگر تأثیر متغیر سطر I بر متغیر سطر J متوسط بود، در آرایه مربوط به آن عدد ۲ قرار داده می‌شد و در نهایت اگر این تأثیر شدید بود در آرایه عدد ۳ قرار داده می‌شد. این ماتریس ورودی اصلی نرم افزار میک مک می‌باشد که در تحلیل داده‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. در ماتریس مقاطع جمع اعداد سطرها هر متغیر بعنوان میزان تأثیرگذاری و جمع ستونی هر متغیر نیز میزان تأثیرپذیری آن متغیر را از متغیرهای دیگر نشان می‌دهد. درجه پرشدگی ماتریس ۸۲,۵۲ درصد است که نشان می‌دهد عوامل انتخاب شده تأثیر زیاد و پراکنده‌ای بر همدیگر داشته‌اند و در واقع سیستم از وضعیت ناپایداری برخوردار بوده است. از مجموع ۱۱۵۶ متغیر قابل ارزیابی در این ماتریس، ۲۰۲ رابطه عدد صفر بوده که به این معنی است عوامل بر همدیگر تأثیر نداشته یا از همدیگر تأثیر نپذیرفته‌اند که این تعداد نزدیک به ۱۸ درصد کل حجم ماتریس را به خود اختصاص داده است. از طرف دیگر ماتریس براساس شاخص‌های آماری با ۲ بار چرخش داده‌ای از مطلوبیت و بهینه شدگی ۹۹ درصد برخوردار بوده که حاکی از روایی بالای پرسشنامه و پاسخ‌های آن است.

جدول شماره ۶- تحلیل اولیه داده‌های ماتریس و تأثیرات مقاطع

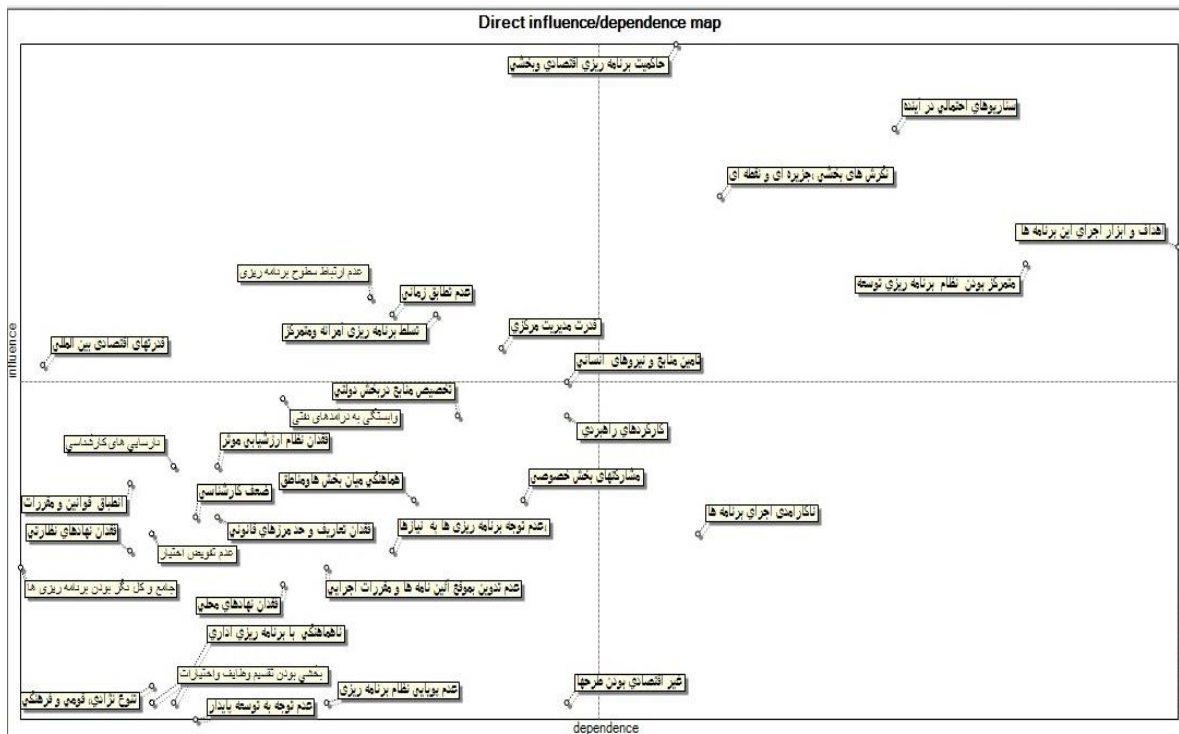
شاخص	مقدار	درصد
ابعاد ماتریس	۳۴	
تعداد تکرار	۲	
تعداد صف‌ها	۲۰۲	۱۷,۴۷
تعداد یک	۶۲۴	۵۳,۹۸
تعداد دو	۲۷۸	۲۴,۰۴
تعداد سه	۵۲	۴,۵
جمع بدون صفر	۹۵۴	
درجه پرشدگی		۸۲,۵۲٪

Source: Research findings, 2019

نمودار موقعیت متغیرها در خروجی نرم افزار میک مک برای عوامل مندرج در جدول شماره ۴ حاصل از ماتریس تاثیرات متقابل بشرح نمودار شماره ۱ خواهد بود:

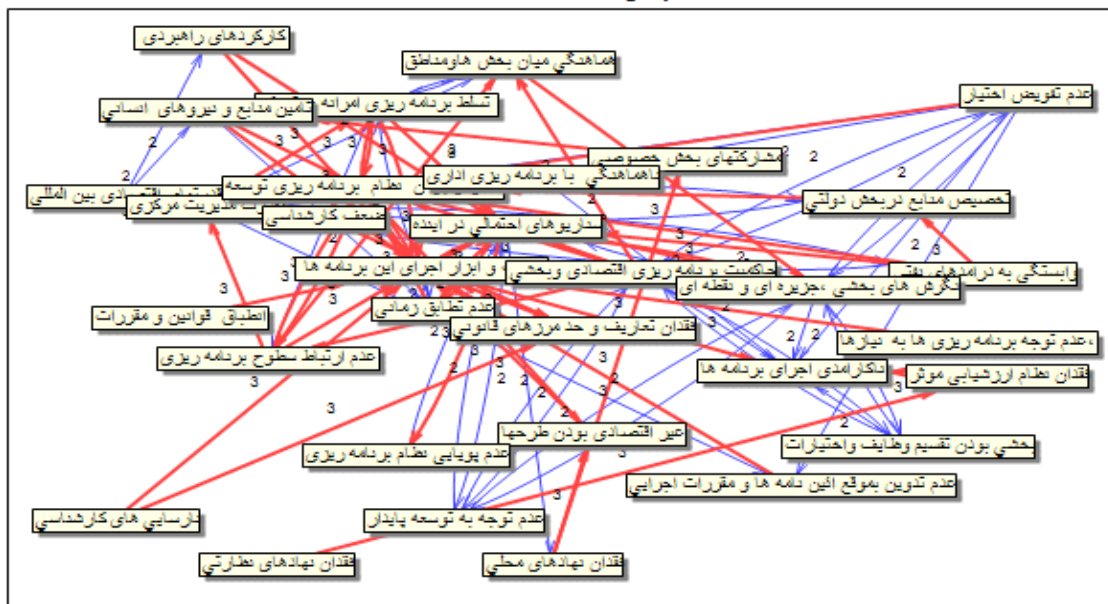
با توجه به شناسایی سیستم به عنوان سیستم ناپایدار، وجود عوامل تأثیرگذار با درجه بالا در متغیریه نمودار در سمت شمال غربی کم خواهد بود زیرا این محل بیشتر در سیستم‌های پایدار دارای متغیرهایی است با این حال چندین عامل در نزدیکی این منطقه نشان داده می‌شوند که حاکی از توان تأثیرگذاری کلان آنها بر کل سیستم است. متغیرهایی که در گوشه ی سمت راست بالای نمودار قرار می‌گیرند، بیشترین تأثیرپذیری یا وابستگی به دیگر متغیرها و نیز بیشترین تأثیرگذاری را بر متغیرهای دیگر دارند. به این متغیرها، متغیرهای اعتماد گفته می‌شود. این متغیرها در

واقع شاخص ناپایداری در یک سیستم هستند زیرا به دلیل وابستگی به متغیرهای دیگر به سرعت تأثیرات را جذب میکنند و به دلیل تأثیرگذاری به سرعت تأثیرات را انتقال می‌دهند. به بیان دیگر، سرعت تأثیر گذاری و تأثیرپذیری این متغیرها، سبب می‌شود که قابلیت بالایی برای برهم زدن ناپایداری سیستم داشته باشند.



نمودار ۱- موقعیت متغیرها پس از تحلیل ماتریس تاثیرات متقابل در نرم افزار میک مک (اثرات مستقیم) (Source: Research findings,2019)

Direct influence graph



- Weakest influences
- Weak influences
- Moderate influences
- Relatively strong influences
- Strongest influences

نمودار شماره ۲- نقشه روابط مستقیم بین متغیرها (Source: Research findings,2019)

همانگونه که در نمودارهای شماره ۱ و ۲ ملاحظه می‌شود در مهمترین عوامل موثر در آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای متغیرهای مستقل، عامل حاکمیت برنامه ریزی اقتصادی و بخشی به عنوان کلیدی ترین عامل و پس از آن به ترتیب، عدم توجه به سناریوهای احتمالی آینده (آینده نگری)، نگرش‌های بخشی، جزیره‌ای و نقطه‌ای، اهداف و ابزارهای اجرای برنامه‌ها و متمرکز بودن نظام برنامه‌ریزی توسعه می‌باشند.

نتیجه‌گیری و دستاورد علمی و پژوهشی

بررسی نتایج حاصل از تجربه‌های طولانی تهیه برنامه‌های منطقه‌ای در گذشته نشان می‌دهد که به علت وجود سیستم برنامه‌ریزی مرکزی و تسلط برنامه ریزی کلان اقتصادی و برنامه‌ریزی بخشی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای همواره تحت تأثیر برنامه‌های کلان و بخشی قرار داشته و در جهت آنها هدایت می‌شده است و سبب بخشی نگری در برنامه‌ریزی و نتیجه گرایی بجای فرایند گرایی شده است.

با توجه به خروجی‌های نرم افزار میک مک در نمودارهای ۱ و ۲ شامل گراف‌های تک عامله و نیز رتبه بندی متغیرهای دارای تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم در تحلیل درون داده‌ها در خروجی میک مک مسجل گردید، عامل نظام آمرانه و متمرکز برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای از یک طرف و حاکمیت برنامه‌ریزی اقتصادی و بخشی به عنوان اصلی ترین آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در استانهای شمالی است. بنابراین عامل حاکمیت برنامه‌ریزی اقتصادی و بخشی در نظام برنامه‌ریزی در بالاترین رتبه از تأثیرات مستقیم و در عوامل تأثیرات غیرمستقیم رتبه دوم را بخود اختصاص داده است. بنابراین می‌توان تاکید داشت " نظام آمرانه و متمرکز برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای از یک طرف و حاکمیت برنامه‌ریزی اقتصادی و بخشی، از اصلی ترین آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در استانهای شمالی و به تبع آن در کل کشور است."

از طرفی هدف گذاری هر برنامه باید در چهارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود. در واقع ارزیابی امکان سنجی در مرحله قبل از آغاز برنامه ضروری است. شرایط و موقعیت کشور نیز می‌بایست از لحاظ اوضاع اقتصادی داخلی و خارجی، و نیز تحولات اجتماعی مدنظر قرار گیرد. در غیر این صورت اهداف تعیین شده قابل حصول نخواهند بود. در برنامه‌های توسعه قبلی به هیچ وجه توانایی‌ها و محدودیت‌های جامعه به شکل اصولی مورد توجه قرار نگرفته و این برنامه‌ها بیش از حد بلندپروازانه طراحی شده است. که این خود، یاس ناشی از بلندپروازی‌های بی منطق را به دنبال دارد. در واقع برنامه‌ها، با تکیه افراطی به نیروهای بازار تلاش دارند تا سامان یافتن همه نابسامانی‌ها را از دست نامرئی طلب کنند. براساس خروجی‌های نرم افزار میک مک در نمودارهای ۱ و ۲ شامل گراف‌های تک عامله و نیز رتبه بندی متغیرهای دارای تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم در تحلیل درون داده‌ها در خروجی میک مک مشخص گردید، " یکی از آسیب‌های جدی نظام برنامه‌ریزی، با در نظر گرفتن ثبات شرایط، عدم توجه به انتخاب صحیح اهداف و ابزار اجرای برنامه‌ها و سناریوهای احتمالی در آینده در نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای از جمله در برنامه‌ریزی منطقه‌ای استانهای شمالی کشور است."

مشکلات و چالش‌های یادشده اجمالی فوق همگی دست به دست هم داده و مانع از آن شده‌اند که این سطح از برنامه‌ریزی بتواند به ایفای نقش بی بدیل و غیرقابل انکار خود بپردازد.

باعنایت به اینکه در محیط کنونی برنامه‌ریزی عملیاتی در همه کشورها از جمله ایران بدون در نظر گرفتن راهکارها، شوق و اهداف برنامه‌ریزی منطقه‌ای به شکل واقعی، تحقق سایر شقوق برنامه‌ریزی بسیار بعید بنظر میرسد بر همین اساس در زیر برخی از مواردی که می‌توانند به صورت نسبی و البته عملیاتی در سطح منطقه‌ای موجبات موفقیت برنامه‌ریزی منطقه‌ای را در پی داشته باشند اشاره می‌گردد:

این هم در دو قسمت گام‌های پیشنهادی و راهکارها و توصیه‌ها اجرایی قابل ارایه خواهد بود

گام‌های پیشنهادی برای ارایه الگوی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای استانهای شمالی

- ۱- گام اول سطح مقدماتی (شناخت اقدامات پیش نیاز)
- ۲- گام دوم مطالعات راهبردی و دیدگاه‌ها (شناخت کامل محیطی و شناسایی مهمترین مسایل منطقه‌ای در دوبرش بخشی و منطقه‌ای)
- ۳- گام سوم ارایه مدل جامع برنامه‌ریزی یکپارچه توسعه (برنامه‌ریزی جامع معطوف به مسایل اساسی)
- ۴- گام چهارم تبیین مدل توسعه فضایی برنامه‌ریزی (ارایه ساختاری برای یک چارچوب توسعه متوازن و متعادل محیطی)
- ۵- گام پنجم: اجرا (تبدیل برنامه‌های جامع به پروگرام‌های اجرایی و عملیاتی معطوف به حل مسایل راهکارها و توصیه‌های اجرایی برای تحقق اهداف برنامه‌ریزی منطقه‌ای در بعد منطقه بشرح زیر پیشنهاد می‌گردد:
 - گسترش ارتباطات بیرونی و درونی منطقه ساحلی شمال با کشورهای همسایه؛ مناطق استان‌های همجوار بمنظور کاهش انزوای جغرافیایی و افزایش سطح توسعه و تعادل فضایی و منطقه‌ای.
 - ایجاد و گسترش کانون‌های جدید توسعه دانش پایه بر اساس توان‌های محیطی، مزیت‌های نسبی و رقابتی در منطقه به منظور افزایش سطح توسعه کارایی و بهره‌وری در منطقه.
 - اصلاح الگو و هرم شبکه سکونتگاه‌های شهری و روستایی با توجه به ویژگی‌های خاص و ویژه منطقه ساحلی شمال.
 - ارتقاء عدم تمرکز فعالیتی فعالیت‌ها در سطح منطقه و متنوع‌سازی الگوها در هر سه بخش صنعت کشاورزی و خدمات.
 - تقویت نقش مفصلی منطقه در شبکه حمل و نقل فراملی ملی و فرامنطقه‌ای و صنعت و شکل‌گیری سلسله مراتب و سازمان یافتگی فضایی منطقه و ایجاد مناطق کارکردی در آن.
 - تکوین زنجیره‌های تولید پیوستگی میان تولیدهای صنعتی منطقه (تکمیل هرم صنایع منطقه).
 - ارتقای نظام برنامه‌پذیری نظام‌های تصمیم‌گیری و اجرایی در منطقه، ایجاد ارتباط و پیوستگی میان فعالیت‌های بخش صنعت با سایر بخش‌ها مشاغل پایه و پیرو.
 - تبدیل نقش بخش کشاورزی به بخش توسعه آفرین و الهام بخش توسعه اقتصادی اجتماعی زیست محیطی و فضایی با توجه به موقعیت برتر منطقه ساحلی در این خصوص.
 - نوسازی و نوین‌سازی و متنوع‌سازی بخش کشاورزی و فعالیت‌های وابسته با تاکید و تجاری‌سازی آنها.
 - ارتقاء پیوندهای شبکه‌ای با تاکید و تقویت جریان‌های شرقی - غربی منطقه ساحلی شمال.

- افزایش کارایی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه‌ی سرزمین و ایجاد سازگاری‌های نظری و پیوندها و تعاملات عملیاتی بین جریان‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی.
- عدم اتکاء صرف به منابع پولی و مالی دولت و فرض استفاده از منابع بخش‌های غیردولتی برای تأمین منابع موردنیاز تحقق نتایج برنامه
- ایجاد اتاق فکری بارویکردهای منطقه‌ای و مستقل از تشکیلات دولتی بمنظور پل ارتباط دهنده و پیوند زنجیره فعالیت‌ها و توانائی‌های منطقه.
- پرهیز و اجتناب جدی از آرمان‌های تقلیدی و تزریقی در منطقه به منظور ایجاد و درخواست برای پروژه‌های بزرگ همچون فولاد و پتروشیمی و گردشگری بین المللی و... بدون توجه به ظرفیت‌ها و لوکیشن منطقه.
- دادن فرصت به توسعه خصوصی و شکل‌گیری نهادهای کوچک با تولید خردمتناسب با اهداف برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای و منطبق بر خصایص و ویژگی‌های منطقه (SME).
- برای ارتقاء کارایی سازمان اجرایی نظام برنامه‌ریزی در استانها، می‌بایست رویکرد کلی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در راستای تمرکز زدایی و نیز انتخاب صحیح اهداف و سیاستگذاری‌های متناسب با پتانسیلهای منطقه تقویت و اصلاح گردد. لذا چارچوب ارتقا ظرفیت و کارایی سازمان اجرایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای استانهای شمالی بشرح جدول شماره ۷ پیشنهاد می‌گردد.

جدول شماره ۷- چارچوب ارتقا ظرفیت و کارایی سازمان اجرایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای استانها

اقدامات لازم	دستاوردهای حاصل از تحقیق
تغییر در رویه‌های بین سازمانی و جهت دادن نظام مدیریتی استان به سمت نظامی یکپارچه و هماهنگ با هدف تقویت رویکردهای آمایشی به دور از مناسبات طایفه‌ای، قومی، فردی و سیاسی	تمرکز زدایی در فرایند تدوین نظام برنامه‌ریزی (سطوح نهادی)
ایجاد بسترها و زمینه‌های لازم برای جلب مشارکت مردمی و بخش خصوصی در اجرای برنامه‌ریزی منطقه‌ای استان	
تقویت نقش رسانه‌های محلی استان به عنوان دیده بان برنامه‌های توسعه فضایی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای استان	
تشویق به حضور و مشارکت فعال مردم در فرآیند توسعه استان	
استفاده از پتانسیلهای منطقه برای جلوگیری از اعمال حاکمیت بخشی	
توجه به ظرفیتهای اجتماعی و فرهنگی به منظور تقویت اهداف اقتصادی	
آماده ساختن سازمانها برای بر عهده گرفتن نقشها و وظایف برنامه‌ریزی منطقه‌ای، با تأکید بر نظارت پذیری	انتخاب اهداف صحیح و موثر در راستای اجرای برنامه‌ریزی منطقه‌ای
باز تعریف وظایف سازمانها در ارتباط با مأموریتی که میتوانند در اجرای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطح استان بر عهده گیرند	
تغییر شیوه‌های مدیریت بخشی و متفرق به سوی رویکرد مدیریت جامع و یکپارچه	
پذیرش نقاط ضعف سازمانی عام و فراگیر چون تمایل به عدم همکاری با سازمان‌های هم سطح و تصمیم‌گیری غیر مشارکتی	
تشکیل تیمی در درون سازمانهای مرتبط با برنامه‌ریزی منطقه‌ای استان با هدف پایش و ارزیابی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در حوزه وظایف تخصصی سازمان	

Source: Research findings, 2019

در این سازمان اجرایی پیشنهادی، کلیت اهداف و وظایف نهاد دائمی برنامه‌ریزی، پایش و ارزیابی برنامه‌ریزی منطقه‌ای استانها عبارت است از:

۱. نظارت بر فعالیت‌ها و اقدامات مغایر با برنامه‌ها
۲. رصد پیشرفت اجرایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای استان در قالب شاخص‌های راهبردی
۳. ارزیابی پروژه‌های مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
۴. دریافت گزارش‌های دوره‌ای سازمانها، ادارات استانی و محلی در خصوص اجرای برنامه‌ها

۵. ارائه پیشنهاد به شوراها و نهادهای استانی

۶. برگزاری دوره‌های آموزشی برای دست اندرکاران اجرایی برنامه

۷. پیشنهاد بازنگری در اهداف، راهبردها، برنامه‌ها و اقدامات پیش بینی شده در برنامه

کاربرد مقاله در برنامه‌ریزی

در این پژوهش با استفاده از تکنیک‌های تحلیلی، بررسی اصلی‌ترین آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در استانهای شمالی و به تبع آن در کشور مورد مطالعه قرار گرفته که از نتایج آن می‌توان دریافت که یکی از آسیب‌های جدی نظام برنامه‌ریزی، با در نظر گرفتن ثبات شرایط، تمرکز گرایی در نظام برنامه‌ریزی، عدم توجه به انتخاب صحیح اهداف و ابزار اجرای برنامه‌ها و سناریوهای احتمالی در آینده در نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای استانهای شمالی و به تبع آن در کشور است. با استفاده از این نتایج می‌توان، راهکارهای لازم برای کاهش آسیب‌ها در نظام برنامه‌ریزی کشور ارائه نمود. از آنجا که در برنامه‌ریزی‌های سنتی قبلی عمدتاً تکیه بر تحلیل داده‌های گذشته بوده و در برنامه‌ریزی‌های آینده نیز عمدتاً به ادامه روندها و گرایشات بسنده می‌شد، می‌توان با کاربرد نتایج این پژوهش با نگرشی متفاوت در نظام برنامه‌ریزی تحول ایجاد نمود و با راهکارهای ارائه شده یک فرایند جدید برنامه‌ریزی با رویکرد پایش و ارزیابی برنامه‌ها با هدف اجرای برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای انتظار داشت.

References

- Arbab, P) (2010); An Examination of the Spatial Planning System in the Russian Federation, Journal of Land Preparation, Second Year, Third Issue, Fall and Winter, pp. 168-187. [In Persian]
- Behzad far, M. (1999). The Technical Challenges and the Nonfinancial Process of Five-Year Planning, Proceedings of the Fifty Years of Planning Conference in Iran, Volume 2, Publisher of Iranian Center for Economic Research, First Edition. [In Persian]
- Development Report of Gilan, Golestan and Mazandaran Provinces (Past, Present and Future) (2014). Tehran: Vice President of Strategic Planning and Supervision of the President, Regional Development and Development Affairs. [In Persian]
- Ebrahimzadeh, I.; Mir Najaf, M. (2014). Land Use Methods and Techniques, Side Publications, First Edition. [In Persian]
- Ebrahimzadeh, I.; Mir Najaf, M. (2015). Principles and Principles of Land Planning, Side Publications, First Edition [In Persian]
- Hadi Zenoz, B. (2010). The Study of Economic Planning System in Iran (Before the Islamic Revolution) - Research Center of the Islamic Consultative Assembly - First Edition Summer 2010- Volume I. [In Persian]
- Institute of Management Education and Planning Higher Education (2002). Proceedings of the Conference on Challenges and Challenges of Iranian Development Prospects, Higher Education Institute of Management Studies, Office of Publications. [In Persian]
- Jannat, M.S. (2007). The Process of Developments and Developments of Iran Planning Organization (3), World Economic Journal, No. 1452, dated 16/11/2007, (<https://donya-e-eqtasad.com>) [In Persian]
- Kalantari, Kh. (2001). Regional Planning and Development (Theories and Techniques) Khoshbin Publications, Tehran; first edition [In Persian]
- Momeni, M. (1998). An Introduction to Regional Planning Principles and Methods, Gooya Publishing, First Edition, Tehran. [In Persian]
- Pour mohammadi, M. R.; Hosseinzadeh Dalir, K. and Zali, N. (2007). Reengineering the planning process with emphasis on foresight, Geography and Development. [In Persian]
- Rezvani, M. R. (2001). An Approach to Rural Development Planning System in Iran, Journal of Geographical Research, No. 41. [In Persian]

- Salimi, K. (2005). Factors of Economic Planning Failure in Iran: The Impact of the Environment on Planning. Hamshahri Newspaper, Thu 28 October 2005, Thirteenth Year, No. 3830, Page 11 [In Persian]
- Sarrafi, M. (1998), Basics of Regional Development Planning; Publications and Budget Organization Publications, Tehran [In Persian]
- Tawfiq, F. (2004). Multi-country Planning Experience with Emphasis on Soviet Experience, France, India and South Korea, Institute of Management Education and Planning Higher Education Publication, Tehran [In Persian]
- Vahidi, M. (1992). Reflections on the Half Century of Planning Development, Abadi Journal, Second Year. [In Persian]
- Vice President of Strategic Planning and Supervision (2013). Necessities and approaches to regional (spatial) planning, regional planning and development affairs. [In Persian]
- Zali, N. (2010). New Approaches to Regional Planning and Development. Rasht: University of Guilan. [In Persian]
- De Luca, G. and Lingua, V. (2014) 'EVOLUTION IN REGIONAL PLANNING: The ITALIAN PATH' International Journal of Architecture and Planning, Volume 2, Issue 2, pp: 14 – 33, ISSN: 2147-9380, available online at: www.iconarp.com
- Inayatullah, S. (2013) "Futures Studies Theories and Methods" <https://www.wfsf.org>. (online Report). pp 38-65
- Munch, W. ; Rudka, A. (2016) 'Improving Spatial Planning in Poland' European Commission, Warsaw, 17 November.
- Zhou, X.P. and Zhao, M. (2017) Comparison of Territorial Spatial Planning System between China and Japan and Its Enlightenment. Journal of Service Science and Management, 10, 54-71. <https://doi.org/10.4236/jssm.2017.101005>