

بسمه تعالی



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده علوم اجتماعی

پایان نامه کارشناسی ارشد

عنوان طرح:

بررسی جایگاه برنامه ریزی منطقه‌ای در برنامه‌های عمران

قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب

نام و نام خانوادگی استاد راهنما: دکتر غلامرضا لطیفی

نام و نام خانوادگی استاد مشاور: دکتر محمد شیخی

نام و نام خانوادگی دانشجو: سمیه درستکام

رشته تحصیلی: برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای

مقطع تحصیلی: کارشناسی ارشد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تقدیم به روح پدر بزرگوارم که نامش تاج افتخاری است بر سرم و دلیلی است بر بودنم.

تقدیم به مادرم بهترین مخلوق پروردگار که با قلبی سرشار از محبت همیشه حامی و یاورم بوده و به خواهر و برادران عزیزم به پاس

محبت و حمایت های بی دریغشان نسبت به من.

تقدیر و شکر

الکون که به لطف و عنایت خداوند متعال توانستم پژوهش حاضر را به سرانجام برسانم بر خود لازم میدانم که از رابه‌نمایی‌ها و

مساعدت‌های اساتید بزرگوار که مراد طول این دوره یاری‌گرددند شکر و قدردانی کنم:

باساس فراوان از جناب آقای دکتر غلامرضا لطیفی که در طول این دوره بنده را بار رابه‌نمایی‌های ارزشمندشان مورد لطف و

محبت خود قرار دادند. و نظرات و رابه‌نمایی‌های ارزشمند ایشان ره‌گشای مسایل علمی بودند صمیمانه شکر و قدردانی میکنم.

باشکر از زحمات آقای دکتر محمد شیخی که مشاوره پایان نامه را به عهده داشتند و از بیچ یاری و مساعدتی در بثمر رسیدن این

پژوهش دریغ نگردند.

جناب آقای دکتر محمود جمعه پور که داور و پایان نامه را منتقل شدند کمال شکر را دارم.

چکیده:

نظام برنامه‌ریزی در ایران در طول تاریخ ۶۴ ساله‌ی خود از ۱۳۲۷ تا ۱۳۹۱، همواره دربردارنده‌ی تمرکز و برنامه‌ریزی از بالا به پایین بوده است. بدین ترتیب با افزایش درآمدهای نفتی، مساله‌ی نظام برنامه‌ریزی این بوده است که چگونه پول نفت را سرمایه‌گذاری یا هزینه کنیم؟ در این مسیر با دوگانه‌ی توسعه‌ی ملی و توسعه‌ی منطقه‌ای مواجه‌ایم. پرسش بنیادین پژوهش پیش‌رو، پرسش از نسبت میان برنامه‌ریزی منطقه‌ای و برنامه‌های عمران و توسعه، پیش و پس از انقلاب است که نگارنده با روش تحلیل اسنادی به بررسی آن پرداخته است. دوگانه‌ی دیگری که در علم برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای مطرح است، تمرکز و عدم تمرکز است. نگارنده معتقد است عدم تمرکز در برنامه‌های چهارم و پنجم پیش از انقلاب و برنامه‌های پس از انقلاب به صورت تمرکز زدایی از تهران و چند شهر دیگر و تمرکز بر سایر نواحی فهم شده است. در این تحقیق در جهت تحلیل ارزیابی دوگانه‌ی مذکور، میان سه سطح تفکیک شده است: سطح نخست ناظر بر مطالعات برنامه، سطح دوم برنامه‌ریزی و سطح سوم در ساز و کار اجرایی برنامه است. پایان‌نامه نتیجه می‌گیرد تجربه‌ی تاریخی ایران نشان می‌دهد الگوی موفق برنامه‌ریزی، تمرکز در مطالعات به وسیله‌ی بخش‌های غیر دولتی، برنامه‌ریزی به وسیله‌ی سازمان‌های منطقه‌ای فرابخشی و فرا استانی (مناطق بزرگ برنامه) مستقر در مناطق و ایجاد دفاتر نیاز سنجی و هماهنگی در استانداری‌ها جهت ایجاد هماهنگی میان سازمان‌های منطقه‌ای و ساختارهای سیاسی اداری محلی. در این زمینه تجربه‌ی برنامه‌ی دوم پیش از انقلاب می‌تواند الگوی مناسبی برای این منظور به شمار آید البته با حفظ ارتباط میان مناطق. بررسی روندها در تاریخ برنامه‌ریزی کشور نشان می‌دهد: زمانبندی برنامه‌ها از ۷ سال به ۵ سال، روند فعالیت شرکت‌های مهندسی مشاور از خارجی به داخلی تغییر یافته است. برنامه‌های ملی دو بار (۱۳۳۷ و ۱۳۵۳) مورد بازنگری قرار گرفته‌اند که افزایش درآمد نفت در هر دو بازنگری موثر بوده است. روند فعالیت سازمان‌های توسعه منطقه‌ای از عمران ناحیه‌ای به سوی برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای برای مناطق بزرگ در سال‌های پیش از انقلاب و طرح‌های مناطق کوچک در سال‌های پس از انقلاب تحول یافته است که بیانگر نقش و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌های ملی است. برنامه‌های پس از انقلاب بیش از آن که منطقه‌ای باشند، بخشی‌اند و این اصل در خصوص برنامه‌ی سوم پیش از انقلاب نیز صادق است.

واژگان کلیدی: برنامه‌ریزی، مطالعات منطقه‌ای، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، نوسازی، رشد اقتصادی، توسعه‌ی اقتصادی، همگنی مناطق.

فهرست پایان نامه

فصل اول: کلیات تحقیق

- ۱-۱ مقدمه..... ۱
- ۱-۲ بیان مساله..... ۷
- ۱-۳ ضرورت و اهمیت موضوع..... ۱۱
- ۱-۴ اهداف پژوهش..... ۱۴
- ۱-۵ سوالات پژوهش..... ۱۴

فصل دوم: مبانی و چارچوب نظری پژوهش

- ۲-۱ مقدمه..... ۱۵
- ۲-۲ تعریف واژگان و مفاهیم کلیدی..... ۱۷
- ۲-۲-۱ برنامه ریزی..... ۱۷
- ۲-۲-۲ مطالعات منطقه‌ای..... ۱۹
- ۲-۲-۳ برنامه ریزی منطقه‌ای..... ۲۰
- ۲-۲-۴ توسعه‌ی اقتصادی..... ۲۲
- ۲-۲-۵ رشد اقتصادی..... ۲۳
- ۲-۲-۶ نوسازی..... ۲۴
- ۲-۲-۷ توسعه‌ی پایدار..... ۲۵

- ۲۶ ۸-۲-۲ همگنی مناطق
- ۲۹ ۳-۲ پیشینه‌ی پژوهش‌های مرتبط با موضوع
- ۳۹ ۱-۳-۲ پژوهش‌های پیشین
- ۴۷ ۲-۳-۲ ارزیابی و جمع‌بندی پیشینه پژوهش‌ها
- ۵۰ ۴-۲ نظریه‌ها
- ۵۱ ۱-۴-۲ تحول تاریخی در نظریه‌های اقتصادی
- ۵۱ ۱-۱-۴-۲ کلاسیک‌ها
- ۵۲ ۲-۱-۴-۲ کینزین‌ها
- ۵۴ ۲-۴-۲ نظریه‌های برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای
- ۵۵ ۱-۲-۴-۲ نظریه قطب رشد
- ۵۷ ۲-۲-۴-۲ نظریه مراکز رشد
- ۵۹ ۳-۴-۲ مبانی نظری سیاست‌های توسعه
- ۵۹ ۱-۳-۴-۲ سیاست تعدیل ساختاری
- ۶۲ ۲-۳-۴-۲ سیاست توزیع مجدد برای رشد
- ۶۳ ۵-۲ مبانی روش‌شناختی جایگاه نظریه در این پایان‌نامه
- ۶۵ ۶-۲ چارچوب مفهومی

فصل سوم: روش تحقیق

- ۷۰..... ۱-۳ مقدمه
- ۷۱..... ۲-۳ روش انجام پژوهش
- ۷۱..... ۱-۲-۳ پژوهش کیفی
- ۷۱..... ۲-۲-۳ تحقیق توصیفی
- ۷۲..... ۳-۳ دامنه‌ی پژوهش
- ۷۲..... ۴-۳ شیوه‌ی گردآوری اطلاعات (داده‌یابی)
- ۷۲..... ۱-۴-۳ تعریف داده در پژوهش‌های کیفی
- ۷۳..... ۲-۴-۳ شیوه‌ی گردآوری داده‌ها
- ۷۴..... ۳-۴-۳ تقسیم‌بندی انواع منابع
- ۷۴..... ۵-۳ فرایند پژوهش

فصل چهارم: بررسی برنامه‌ها و آرایه‌ی یافته‌های پژوهش

- ۷۵..... ۱-۴ مقدمه
- ۷۷..... ۲-۴ تاریخچه‌ی پیدایش برنامه‌ریزی در ایران
- ۸۲..... ۳-۴ برنامه‌های عمرانی ملی پیش از انقلاب
- ۸۲..... ۱-۳-۴ برنامه‌ی اول ۱۳۳۴-۱۳۲۷
- ۸۵..... ۲-۳-۴ برنامه‌ی دوم ۱۳۴۱-۱۳۳۴
- ۸۹..... ۳-۳-۴ برنامه‌ی سوم ۱۳۴۶-۱۳۴۱

- ۹۲..... ۴-۳-۴ برنامه چهارم ۱۳۴۷-۱۳۵۱.....
- ۹۷..... ۴-۳-۵ برنامه پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۶.....
- ۱۰۴..... ۴-۳-۶ برنامه ششم ۱۳۵۶-۱۳۶۱ (اجرا نشد).....
- ۱۰۷..... ۴-۴-۴ برنامه‌های توسعه ملی پس از انقلاب.....
- ۱۰۷..... ۴-۴-۱ دوران فقدان برنامه.....
- ۱۰۹..... ۴-۴-۲ برنامه‌ی اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۶۸-۱۳۷۲.....
- ۱۱۳..... ۴-۴-۳ برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۷۴-۱۳۷۸.....
- ۱۱۷..... ۴-۴-۴ برنامه سوم اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی ۱۳۷۹-۱۳۸۳.....
- ۱۲۱..... ۴-۵-۵ برنامه‌ها، طرح‌ها و مطالعات منطقه‌ای پیش از انقلاب.....
- ۱۲۱..... ۴-۵-۱ منطقه دشت مغان.....
- ۱۲۶..... ۴-۵-۲ منطقه خوزستان.....
- ۱۳۲..... ۴-۵-۳ برنامه توسعه‌ی منطقه جنوب شرق ایران.....
- ۱۳۴..... ۴-۵-۴ سازمان عمران منطقه‌ی قزوین.....
- ۱۳۵..... ۴-۵-۵ سازمان عمران منطقه‌ی جیرفت و میناب.....
- ۱۳۸..... ۴-۵-۶ سازمان عمران منطقه‌ی کهگیلویه و بویراحمد.....
- ۱۴۰..... ۴-۵-۷ سازمان عمران منطقه‌ی گرگان و دشت.....
- ۱۴۱..... ۴-۵-۸ منطقه خراسان.....

- ۹-۵-۴ سازمان منطقه کرمانشاهان..... ۱۴۲
- ۱۰-۵-۴ برنامه توسعه‌ی منطقه‌ی بندرعباس بزرگ..... ۱۴۲
- ۱۱-۵-۴ طرح مشاوران بتل مموریال..... ۱۴۳
- ۱۲-۵-۴ طرح مطالعاتی ستیران..... ۱۴۴
- ۶-۴ برنامه‌ها، طرح‌ها و مطالعات منطقه‌ای پس از انقلاب..... ۱۴۵
- ۷-۴ جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌های ملی..... ۱۴۷
- ۱-۷-۴ برنامه اول پیش از انقلاب..... ۱۴۷
- ۲-۷-۴ برنامه دوم پیش از انقلاب..... ۱۴۸
- ۳-۷-۴ برنامه سوم پیش از انقلاب..... ۱۵۰
- ۴-۷-۴ برنامه چهارم پیش از انقلاب..... ۱۵۲
- ۵-۷-۴ برنامه پنجم پیش از انقلاب..... ۱۵۳
- ۶-۷-۴ نگرش‌های منطقه‌ای در برنامه‌های پس از انقلاب..... ۱۵۴

فصل پنجم: تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری

- ۱-۵ مقدمه..... ۱۵۶
- ۲-۵ روندها در نظام برنامه‌ریزی کشور..... ۱۵۷
- ۱-۲-۵ روند زمان‌بندی برنامه‌ها..... ۱۵۷
- ۲-۲-۵ روند فعالیت شرکت‌های مهندسی مشاور..... ۱۵۷

- ۳-۲-۵ روند فعالیت سازمان‌های توسعه منطقه‌ای ۱۵۸
- ۴-۲-۵ روند بازنگری در برنامه‌های ملی ۱۵۸
- ۳-۵ تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری ۱۵۹
- ۱-۳-۵ فراتحلیل ۱۵۹
- ۲-۳-۵ پاسخ به پرسش‌های پژوهش ۱۶۱
- ۳-۳-۵ تحلیل نظری ۱۶۴
- ۴-۵ محدودیت‌های پژوهش ۱۶۵
- ۵-۵ پیشنهادت ۱۶۶
- فهرست تفکیک شده منابع و مآخذ بر اساس نوع اسناد و منابع ۱۶۷
- فهرست تفکیک شده منابع و مآخذ ۱۷۵

فهرست جداول

- جدول شماره ۱-۲: بررسی تطبیقی الگوی غالب دوره با سیاست حاکم بر برنامه‌های قبل از انقلاب.....۳۸
- جدول شماره ۲-۲: بررسی تطبیقی الگوی غالب دوره با سیاست حاکم بر برنامه‌های بعد از انقلاب.....۳۹
- جدول شماره ۳-۲: جایگاه متغیرهای مهم برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب.....۴۱
- جدول شماره ۴-۲: جایگاه متغیرهای مهم برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب.....۴۳
- جدول شماره ۱-۴: خلاصه‌ی برنامه‌های ملی.....۷۶
- جدول شماره ۲-۴: مطالعات برنامه‌های جامع توسعه‌ی استان‌ها پس از انقلاب.....۱۴۶

فصل اول:

کلیات تحقیق

- مقدمه
- بیان مساله
- ضرورت و اهمیت موضوع
- سوالات پژوهش
- اهداف پژوهش

۱-۱ مقدمه

تجربه‌ی تاریخی ایران در مواجهه با توسعه، در دو دوره‌ی پهلوی و جمهوری اسلامی، در تعارض با اهداف برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای است زیرا نتیجه‌ی فرآیند توسعه، تمرکز جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در یک یا چند نقطه جغرافیایی بوده است. اگرچه در دوران یادشده (به خصوص در دوره‌ی پهلوی)، برنامه‌های متعدد منطقه‌ای طراحی و اجرا شده‌اند اما، نتیجه‌ی رابطه‌ی دیالکتیک میان برنامه‌ریزی منطقه‌ای و توسعه‌ی ملی، سنتزی جز افزایش تمرکز بیش‌تر در برخی از مناطق و محرومیت نسبی سایر مناطق نبوده است.

«هدف برنامه‌ریزی منطقه‌ای تنها رشد و توسعه اقتصادی نیست بلکه به مسایلی همچون عدالت اجتماعی، مشارکت مردم در فرایند توسعه، آمایش سرزمین، مسایل محیط زیست و به طور کلی به توسعه پایدار اهمیت داده می‌شود» (جنت، ۱۳۸۱: ۴). موارد ذیل را می‌توان به عنوان مهم‌ترین ضرورت‌های اجرای برنامه‌ریزی منطقه‌ای برشمرد:

۱- عدم وجود تعادل مناسب بین مناطق مختلف.

۲- عدم وجود تعادل میان نقاط شهری و روستایی.

۳- عدم وجود تعادل میان شهرهای مختلف.

۴- لزوم مشارکت افراد در توسعه منطقه‌ای.

۵- لزوم هماهنگی میان سیاست ملی و محلی.

۶- تمرکززدایی.

۷- کنترل جریان‌های جمعیتی.

سوال این است که آیا اهداف مذکور در تجربه‌ی تاریخی برنامه‌ریزی ایران، عملاً رخ داده است؟ «برنامه‌ریزی توسعه با نگرش صرف اقتصادی و بدون توجه به بازتاب‌های اجتماعی و منطقه‌ای آن ... به نابرابریهای اجتماعی، اقتصادی و منطقه‌ای به شدت دامن زد و مانع از برخورداری متعادل همه مناطق از مواهب توسعه گردید (پورمحمدی و زالی: ۱۳۸۳). این نوع نگرش به برنامه‌ریزی و توسعه را می‌توان منبعث از دیدگاه‌های نظریه‌پردازان توسعه در دهه ۵۰ و ۶۰ میلادی دانست که توسعه را،

معادل رشد اقتصادی تلقی کرده و افزایش درآمد سرانه و رشد اقتصادی با معیارهای کمی را مبتنی بر یک یا چند بخش از اقتصاد را به مثابه‌ی موتور توسعه مورد توجه قرار داده است.

اساساً در دوره‌ی زمانی ۱۹۷۰-۱۹۴۵، توسعه به مثابه‌ی رشد اقتصادی تلقی می‌شد. «در این دوره، گسترش ادبیات توسعه مبتنی بر پارادایم مدرنیزاسیون بود که رشد را فرایندی مرحله‌ای - خطی می‌دانست. مشخصه‌ی بارز این دوره معادل دانستن رشد اقتصادی با توسعه است بدین معنا که کشورها برای رسیدن به توسعه می‌بایست برنامه‌های خود را بر افزایش تولید ناخالص داخلی متمرکز کنند که این امر به نوبه خود نیازمند افزایش روزافزون سرمایه‌گذاری به ویژه در بخش‌ها و مناطقی است که از مزیت نسبی برخوردارند. بنا بر این دیدگاه، نتایج حاصل از رشد اقتصادی به سایر حوزه‌ها و مناطق سرریز و موجب توسعه آن‌ها نیز می‌شود» (امیدی: ۱۳۸۸).

این دوره که مقارن است با دوره‌ی پهلوی دوم علاوه بر نگرش یاد شده واجد ویژگی دیگری نیز هست: افزایش قیمت نفت. به بیان دیگر، برنامه‌های عمران پس از شوک اول نفتی تاکنون را بیش از آن‌که بتوان برنامه‌ی توسعه به شمار آورد، می‌توان برنامه‌ی "چگونه پول نفت را سرمایه‌گذاری/ هزینه کنیم؟" دانست!

در این دوران «نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی، با پرداخت وام، کشورهای جهان سوم را به سرمایه‌گذاری برای ایجاد زیرساخت‌ها (جاده، راه‌آهن، بندر و فرودگاه) ترغیب می‌کردند. این استراتژی دو نکته‌ی برجسته را در خود دارد: حمایت از صاحبان ثروت برای ترغیب کردن آن‌ها به سرمایه‌گذاری و تمرکز سرمایه‌گذاری در مناطق جغرافیایی برخوردار. در این دوره همچنین جایگزینی کالاهای وارداتی با کالاهای تولیدشده داخل که طبعاً نیازمند ایجاد و گسترش صنایع سرمایه‌بر بود، به عنوان یکی از میانبرهای توسعه مدنظر قرار داشت» (امیدی: ۱۳۸۸)

اتخاذ این استراتژی منجر به بروز توسعه‌ی ناموزون می‌شود زیرا بر اساس اصل مزیت نسبی، سرمایه‌گذاری‌ها در مناطقی صورت می‌گرفت که بیش‌تر از مواهب توسعه برخوردار بوده‌اند. اگر چه «توسعه‌ی ناموزون در همه کشورهای صاحب برنامه‌ی رشد اقتصادی بروز کرده، ولی در کشورهای جنوب به مراتب حادث‌تر از کشورهای توسعه یافته بوده است. راهکارهای غالب در تلاش کشورهای جنوب برای دستیابی به توسعه‌ی اقتصادی و جبران عقب‌ماندگی از کشورهای توسعه یافته، تکیه بر رشد

اقتصادی به کمک صنعتی شدن شهری بوده است. بازتاب فضایی این راهکار، تمرکز بیش از حد جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در نواحی محدود برخوردار از منابع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بوده و در نتیجه عدم تعادلی با نواحی وسیع کنار افتاده از روند توسعه ایجاد کرده است (صرافی، ۱۳۷۹: ۲۸). این دقیقاً فرایندی بود که مدرنیزاسیون دوره‌ی پهلوی دوم، به خصوص پس از اصلاحات ارضی (انقلاب سفید) در پیش گرفت.

«در اواخر دهه ۱۹۶۰ مشاهده گردید که به رغم رشد سریع اقتصادی، مسایلی چون فقر، بیکاری، نابرابری اقتصادی، شکاف اجتماعی و ... رو به فزونی نهاده است که این امر موجب انجام مطالعات گسترده‌ای پیرامون سیاست‌های توسعه در راستای تنظیم رابطه رشد و توزیع گردید. از این رو در این دوره، تکنولوژی‌های کاربر، مکانیسم‌های توزیع مجدد درآمد و فراهم آوردن نیازهای اساسی انسان مورد توجه قرار گرفت و نظریه‌ها و الگوهای تغییر ساختاری با محوریت صنعتی شدن جایگزین مراحل خطی رشد شدند» (امیدی: ۱۳۸۸) بنابراین در دوره‌ی ۱۹۷۰-۱۹۸۰ به ابعاد اجتماعی توسعه از منظر اقتصاد سیاسی توجه شد.

«پارادایم وابستگی که در این دوره نمود یافت، سه عامل را در ایجاد وضعیت پیش‌آمده به ویژه در کشورهای توسعه نیافته شناسایی می‌کند: سیاست‌های کشورهای صنعتی، عدم تناسب توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی با شرایط و توانایی‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشورها و پایداری شکاف میان کشورهای فقیر و غنی و همچنین نابرابری درون کشورهای توسعه نیافته. در اواخر این دوره توجه به مسایلی چون فقر و نابرابری کاهش یافت که البته این امر نه به معنای حل این مسایل، بلکه نتیجه برجسته شدن بحران‌هایی چون بدهی‌های خارجی کشورهای توسعه نیافته بود.

در این دوره بانک جهانی نیز با هدف افزایش بهره‌وری، کمک به توسعه‌ی نیازهای اساسی و ارابه‌ی مستقیم کمک به فقرا از محل منابع حاصل از رشد سریع اقتصاد را در دستور کار خود قرار داد» (همان). این دوره‌ی زمانی در ایران مصادف با وقوع انقلاب ۱۳۵۷ است. انقلابی که از اصلی‌ترین شعارهای رهبر آن، باز توزیع امکانات برای مردمان محروم از مدرنیزاسیون دوره‌ی پهلوی دوم بود؛ هدفی که به تعبیر آیت الله خمینی، "حمایت از مستضعفان" نام گرفت و در برنامه‌های پس از انقلاب تحت عنوان محرومیت زدایی و رسیدگی به مناطق محروم، نقشی پررنگ یافت. بنابراین در

بازه‌ی یاد شده نه تنها در ایران، که در کل کشورهای در حال توسعه - یا به تعبیر آن دوران، جهان سوم - پیامدهای نگرش دوره‌ی اول، موجب بروز عوارضی شده بود که توجه به محرومین را اقتضا می‌کرد.

دوره‌ی ۱۹۹۰-۱۹۸۰ را می‌توان دوره‌ی خصوصی‌سازی و تعدیل ساختاری دانست. «در این دوره که با قدرت‌گیری دولت‌های محافظه‌کار در کشورهای عمده‌ی صنعتی هم‌زمان بود، سازمان‌هایی که دیدگاه‌های توسعه در کشورهای ضعیف را نشان می‌دادند، در حاشیه قرار گرفتند و در عوض بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نفوذ بیش‌تری یافتند که کمک‌های خود به کشورهای در حال توسعه را مشروط به پذیرش اصلاحاتی ساختاری از سوی آن‌ها می‌دانستند و سیاست‌هایی نظیر کاهش ارزش پول، کاهش کسری بودجه دولت از طریق کاهش هزینه‌های عمومی به ویژه یارانه‌های تولید و مصرف، آزادسازی تجارت، اصلاح نظام مالیاتی، تثبیت و مقررات‌زدایی و گذار به نظام بازار می‌بایست در دستور کار کشورهای در حال توسعه قرار می‌گرفت. در این دوره علاوه بر تعدیل ساختاری، صنعتی شدن موثر و توسعه‌ی صادرات نیز مورد تاکید قرار داشت. به لحاظ نظری نیز الگوی غالب این دوره، نظریه‌های لیبرالی و نئوکلاسیک هستند. در اواخر این دوره مجدداً بحث تعادل رشد و توزیع با تاکید بر اشتغال به عنوان مسأله‌ی اصلی سیاست‌ها مورد توجه قرار گرفت که به قوت گرفتن نظریه‌های نهادی جدید کمک می‌کرد» (همان).

این دوران در ایران مصادف با جنگ بود و از قضا با توجه به مقتضیات شرایط جنگی، شرایط کوپنی و دولتی شدن هر چه بیش‌تر تولید، توزیع و مصرف در اقتصاد ایران را در پی داشت. دولت نخست وزیر میرحسین موسوی در دوره‌ی هشت ساله‌ی جنگ به صورت نسبی از پارادایم حاکم بر اقتصاد جهانی کناره گرفت تا آن‌که برنامه‌های «تعدیل ساختاری» در دوره‌ی اول رییس‌جمهور هاشمی رفسنجانی، با جدیت پی‌گیری شد.

اگر چه پیامدهای مربوط به جنگ و نابودی بخشی از زیرساخت‌های کشور، سرمایه‌گذاری دولتی در این بخش‌ها را می‌طلبد. بنابراین دولت هاشمی هم‌زمان با سیاست‌های تعدیل ساختاری ناگزیر از سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیربنایی نظیر جاده‌سازی، سد سازی، پل سازی و ... بود. مطابق سیاست تعدیل، می‌بایست از میزان پرداخت‌های انتقالی به جامعه کاست.

بنابراین اعمال سیاست یاد شده از یک سو و سرمایه‌گذاری در بخش‌های دیربازدهی زیربنایی اقتصادی از سوی دیگر، منجر به بروز بحران‌های تورمی کم‌سابقه‌ای گردید، تا آن‌جا که مجلس چهارم شورای اسلامی که ترکیبی چپ‌گرا داشت، با فشار بر دولت از شدت اعمال سیاست تعدیل ساختاری کاست و در نتیجه کسری بودجه تشدید شد. اما دوره‌ی دوم دولت هاشمی را می‌توان با اعمال سیاست توسعه‌ی صادرات و جایگزینی واردات شناخت.

در دوره‌ی پس از ۱۹۹۰، بحث از توسعه‌ی انسانی مطرح شد. «در اوایل دهه ۱۹۹۰ دیدگاه توسعه‌ی انسانی از سوی سازمان ملل مطرح گردید و شاخص‌های آن در اولویت‌بندی کشورها به‌کار گرفته شد. در این دیدگاه که «توسعه عبارت است از فرایند بسط انتخاب‌های انسانی در بستر فضای اجتماعی قابلیت‌زا برای دستیابی به زندگی بهتر» بر ایجاد و تقویت قابلیت‌های انسانی (سلامتی، دانش و مهارت، اوقات فراغت، ...) و محور قرار گرفتن انسان در فرایند توسعه تاکید می‌شود» (امیدی: ۱۳۸۸). تاثیر این دوره را می‌توان در دوران رییس‌جمهور خاتمی یافت. در این دوران با وجود فشار ناشی از کاهش شدید قیمت نفت، متاثر از وقوع بحران در اقتصاد آسیای شرقی، دولت از پرداخت‌های انتقالی به میزان قابل توجهی نکاست اما به ناچار، روند سرمایه‌گذاری دولتی در پروژه‌های زیربنایی نیمه تمام برنامه‌ی سوم، کند شد.

از سال‌های آخر برنامه‌ی سوم حرکت به سوی کوچک‌سازی بخش دولتی و تلاش برای افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد ایران روند جدی‌تری به خود گرفت. هم‌زمان قیمت نفت نیز بالاتر رفت اما تلاش بر این بود که درآمدهای نفتی صرف سرمایه‌گذاری جهت توسعه گردد و از تزریق دلارهای نفتی به اقتصاد پرهیز گردد. به همین دلیل بود که در سال‌های پایانی ریاست جمهوری خاتمی، صندوق ذخیره‌ی ارزی شکل گرفت.

برنامه‌ی چهارم (که در این پایان‌نامه مورد بررسی قرار نمی‌گیرد) در اواخر دوران خاتمی تهیه و تصویب شد اما دولت بعد، ماجرای دیگری برای برنامه‌ریزی اقتصادی در نظر داشتانی که منجر به انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور گردید.

پژوهش حاضر درصدد است به مطالعه‌ی برنامه‌های توسعه در ایران بپردازد تا پارادایمی را که برنامه‌ریزان توسعه، متاثر از آن، در هریک از ادوار تاریخی یاد شده، به برنامه‌ریزی در جهت حرکت

به سوی توسعه پرداخته‌اند، شناسایی نماید و نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در هر دوره را مورد کاوش قرار دهد.

نظام برنامه‌ریزی در ایران، در فضای خلاء شکل نگرفته و پارادایم‌های مذکور از یک سو و الزامات محلی^۱، از سوی دیگر، شرایطی را ایجاد نموده که در نهایت، تجربه‌ی تاریخی برنامه‌ریزی در ایران را رقم زده است. در این میان، نتیجه‌ی واکاوی نسبتِ نظام برنامه‌ریزی در ایران با برنامه‌ریزی منطقه‌ای در پژوهش پیش‌رو، مبین نگاهی است که در هر دوره‌ی زمانی نسبت به نگرش منطقه‌ای وجود داشته است. به بیان دیگر، هدفِ پایان‌نامه‌ی حاضر این است که میزان اهمیت و نقش نگرش منطقه‌ای را در برنامه‌های پیش و پس از انقلاب (تا برنامه‌ی سوم)، مورد بررسی قرار دهد.

بدین منظور پایان‌نامه‌ی پیش‌رو در ۵ فصل تنظیم شده است: در فصل نخست علاوه بر بخش‌های معمول بیان مسأله، ضرورت و اهمیت موضوع، سوالات و اهداف ضرورت داشت که به ذکر تاریخچه‌ای مختصر از بستر پارادایمی برنامه‌ها در دوره‌ی تاریخی مورد بررسی پرداخته شود که در مقدمه بدان اشاره شد.

فصل دوم شامل مفاهیم نظری و پژوهش‌های پیشین است. این پیشینه، با محوریت برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ضرورت‌ها، تنگناها و جایگاه آن و نیز نقد و تحلیل برنامه‌های ملی/منطقه‌ای اجرا شده در بازه‌ی یاد شده، مورد توجه و بررسی قرار دارد. فصل سوم با محوریت روش تحقیق کیفی - توصیفی نگاشته شده و روش پژوهش اسنادی به عنوان شیوه‌ی گردآوری و تحلیل داده‌ها مورد توجه قرار دارد.

نکته‌ی مهم در خصوص فصل چهارم این پایان‌نامه، توجه به اسنادی بودن آن است بدان معنا که یافته‌های این تحقیق از جنس داده‌های مبتنی بر آمار و ارقام که در پژوهش‌های کمی معمول و مرسوم نیست بلکه روایتی است کلان‌نگر و توصیفی از نظام برنامه‌ریزی در ایران. به همین دلیل، ذکر تاریخچه‌ی برنامه‌ها، بخش لاینفک فصل چهارم قلمداد می‌شوند. نگارنده در فصل پنجم به تحلیل روندها و آرایه‌ی مدل مطلوب برنامه‌ریزی پرداخته است.

۱. local

۲-۱ بیان مساله

نظام برنامه‌ریزی در ایران در طول تاریخ ۶۴ ساله‌ی خود از ۱۳۲۷ تا ۱۳۹۱، همواره دربردارنده‌ی تمرکز و برنامه‌ریزی از بالا به پایین بوده است و برای هر یک از زیست-بوم‌ها، در مواجهه با توسعه‌ی ملی، جایگاهی تعریف شده است. به بیان دیگر، تجربه‌ی تاریخی دگرگونی اقتصادی ایران، در بردارنده‌ی حرکتی از پایین به بالا نبوده است، آن‌گونه که در ساختارهای فدرال یا کنفدرال رخ می‌دهد.

«روش برنامه‌ریزی در همه‌ی کشورها یکسان نیست و هر کشور ویژگی‌های خود را دارد» (لطیفی: ۱۳۷۹) زیرا ماهیت و ساختار حکومتی کشورها نیز پیامدهای ضمنی بر عملکرد اقتصاد ملی کشورها دارد و فرض یکسانی نرخ‌ها در متون کلاسیک علم اقتصاد در محدوده‌ی اقتصاد ملی، تنها ساده‌سازی شرایط است. ایران کشوری است با ساختار حکومتی متمرکز و ساختار برنامه‌ریزی و نوع نظام حکومتی، تاثیر و اثری متقابل دارند. «در واقع رابطه‌ی مستقیم بین دخالت دولت در اقتصاد و برنامه‌ریزی وجود دارد: هراندازه دخالت دولت بیشتر باشد برنامه‌ریزی بیشتر است و برعکس» (لطیفی، ۱۳۷۹)

نظام برنامه‌ریزی در این دوران، با سه گسست مواجه بوده است: نخستین گسست به شوک اول نفتی که مقارن با برنامه‌ی پنجم پیش از انقلاب است باز می‌گردد. در این دوره متاثر از افزایش درآمدهای دولت، نگاه حاکمیت به توسعه و نیز تعادل میان مناطق و حتی استفاده از گزارش‌های کارشناسی بتل و ستیران، دگرگون شد. گسست دوم به وقوع انقلاب ۱۳۵۷ و جنگ تحمیلی باز می‌گردد؛ در این دوره، از یک‌سو دوران ده‌ساله‌ی فقدان برنامه‌ی میان مدت دیده می‌شود و از سوی دیگر، نگاه برنامه-ریزان نسبت به توسعه دگرگون شده است. گسست سوم در ۸ سال گذشته است که دولت اساساً قرائت متفاوتی از مفهوم برنامه‌ریزی در نظر دارد؛ تفاوتی که انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را در پی دارد و حتی سند سالیانه‌ی بودجه‌چندان مورد توجه قرار ندارد. در خصوص ویژگی‌های دو گسست نخست در فصل پنجم این پایان‌نامه به تفصیل بحث خواهد شد و گسست سوم با توجه به خارج بودن از دامنه‌ی زمانی پژوهش پیش‌رو، بررسی نخواهد شد.