

بررسی سیاست گذاری خلق مزیت اقتصادی در مناطق محروم و ارائه راهکارها و الزاماتسامان مظاهری^۱ * حجت الله عبدالملکی^۲

Investigating policies to create economic advantage in deprived areas and providing solutions and requirements

چکیده:

ایران کشوری پهناور و تنوع محیطی و فضایی بسیار است با این حال عدم شناخت از ظرفیتها و مزیت‌های مناطق کشور از جمله مناطق روستایی و محروم و عدم برنامه‌ریزی مناسب برای به فعلیت رسیدن این مزیتها و عدم تکمیل و توسعه ظرفیتها سبب شده است ایجاد اشتغال پایدار و توسعه متوازن این مناطق با چالش جدی مواجه شود. یکی از راهکارهای رفع فقر در مناطق محروم استفاده از نظریه مزیت نسبی و مطلق منطقه‌ای است به طوری که شناسایی و اولویت‌بندی مزیت‌های اقتصادی آن منطقه و برنامه‌ریزی برای توسعه یا به فعلیت رسیدن آن، در دستور کار قرار گیرد. در این مقاله سه ساحت کلی مسائل و مشکلات خلق مزیت اقتصادی در مناطق محروم بررسی شده و پس از شناخت تجربه سایر کشورها در این زمینه راهکارها و الزامات اجرایی جهت خلق مزیت‌های اقتصادی در مناطق محروم و توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته خصوصاً روستاها سراسر کشور توصیه شده است.

کلیدواژه‌ها: مزیت اقتصادی، مناطق محروم، خلق مزیت اقتصادی، رفع فقر، توسعه منطقه ای، محرومیت زدایی**۱- مقدمه**

بر اساس چرخه سیاست‌گذاری دو نوع بررسی سیاست‌های یک کشور یا نظام سیاسی صورت می‌گیرد: یکی تحلیل سیاستی و دیگری مطالعه سیاست‌گذاری. تحلیل سیاسی به مراحل طرح مسئله، دستور کار، تدوین و تطبیق مسئله در سیاست‌گذاری کمک می‌کند. به عبارت دیگر، به جریان طراحی و ارائه خط‌مشی به حکومت و نهادهای اجرایی می‌پردازد. سیاست‌نامه نویسی عمدتاً برای کمک به این مرحله مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما مطالعه سیاست‌گذاری به فهم و اطلاع از فرایند سیاست‌گذاری و همچنین دستیابی سیاست‌ها اشاره دارد که می‌تواند مبنای کار سیاست‌نامه نویسی باشد. (زندى، ۱۳۹۶) با این تعریف، پژوهش حاضر به حوزه بررسی سیاست‌گذاری خلق مزیت اقتصادی در مناطق محروم و ارائه راهکارها و الزامات می‌پردازد.

ایران کشوری پهناور و تنوع محیطی و فضایی بسیار است با این حال عدم شناخت از ظرفیتها و مزیت‌های مناطق کشور از جمله مناطق روستایی و محروم و عدم برنامه‌ریزی مناسب برای به فعلیت رسیدن این مزیتها و عدم تکمیل و توسعه ظرفیتها سبب شده است ایجاد اشتغال پایدار و توسعه متوازن این مناطق با چالش جدی مواجه شود.

^۱ کارشناسی ارشد اقتصاد شهری و منطقه‌ای، دانشکده اقتصاد و معارف اسلامی، دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، ایران، تهران، نویسنده مسئول.

(saman.mazahery@gmail.com)

^۲ دانشیار گروه اقتصاد، دانشکده اقتصاد و معارف اسلامی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ایران، تهران.



در مجموع شواهد و تجربیات موجود نشان می‌دهد علی‌رغم اجرای یازده برنامه‌ی توسعه در کشور (پنج برنامه قبل از انقلاب و شش برنامه بعد از انقلاب) و همچنین تلاش‌های صورت گرفته برای ایجاد اشتغال و تولید در مناطق محروم و روستایی توسط سازمان‌ها و نهادهای دولتی و حکومتی، نسبت به توسعه‌یافتگی انسان‌ها و مکان‌های محروم به تناسب سهم، جایگاه و کارکرد آنها در کشور کم‌توجهی شده و مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته که عمده‌تاً شامل مناطق روستایی می‌شود در بستری کاملاً نابرابر از جهت دسترسی به فرصت‌ها، منابع و منافع حاصل از رشد و توسعه قرار گرفته‌اند. از این رو شناخت مزیت‌ها و ظرفیت‌های اقتصادی این مناطق و تلاش در جهت توسعه و تکمیل این ظرفیت‌های، سبب کاستن از عدم توازن‌های اجتماعی، فرهنگی و سرزمینی این مناطق شده و گامی در جهت تعدیل نابرابری میان شهر و روستا از حیث فرصت‌ها، منابع و منافع، به شمار می‌رود.

۲- تبیین مسئله

در اقتصاد مفهومی به نام محرومیت در سطح جغرافیا وجود دارد. محرومیت در سطح جغرافیا سبب ایجاد مناطق محروم می‌گردد. فقر در سطح جغرافیا و منطقه به افراد تسری پیدا کرده و منجر به فقر افراد می‌شود. برای از بین بردن فقر در سطح فضا و یا به عبارتی محرومیت‌زدایی از مناطق محروم، می‌توان مبتنی بر سه نظریه «تکنولوژی پیچیده»، «انباشت کارا» و «مزیت نسبی و مطلق منطقه‌ای» پیش رفت. مراد از تکنولوژی پیچیده، تعریفی از فناوری است که آن را منحصر در ماشین‌آلات پیچیده و مکانیزاسیون صنعتی می‌پندارد. در این رویکرد لوازم توانمندسازی مناطق، انتقال تکنولوژی‌های پیچیده به مناطق است. انباشت کارا نیز ایجاد می‌کند که جهت ایجاد کارایی در فعالیت‌های اقتصادی، ظرفیت‌های منطقه‌ای انباشت شده و به‌طور یک کاسه مورد استفاده قرار بگیرد. چراکه در این رویکرد «مقیاس» بالا، موجب افزایش بهره‌وری در فعالیت‌های اقتصادی می‌شود. نظریه سوم ایجاد می‌کند که مناطق، سرمایه‌گذاری اقتصادی خود را بر نقاطی متمرکز کنند که در آن نقاط دارای توانمندی ویژه هستند. مبتنی بر این نظریه، مناطق باید ابتدا سرمایه‌های خود را بر «اولین-بهترین» خود متمرکز کنند. (مقصودی و کجوری، ۱۳۹۴: ۱۴)

یکی از راهکارهای رفع فقر در مناطق محروم استفاده از نظریه مزیت نسبی و مطلق منطقه‌ای است به‌طوری که شناسایی و اولویت‌بندی مزیت‌های اقتصادی آن منطقه و برنامه‌ریزی برای توسعه یا به فعلیت رسیدن آن، در دستور کار قرار گیرد. مزیت‌های هر منطقه به دو دسته تقسیم می‌شوند: ۱- مزیت‌های بالفعل ۲- مزیت‌های بالقوه.

مزیت‌های بالفعل همان مزیت‌های آشکارشده در آن منطقه هستند. برای محاسبه و به دست آوردن ظرفیت‌های بالفعل در یک منطقه از روش‌های مختلفی استفاده می‌شود که استفاده از شاخص «ضریب مکانی»، روش «تحلیل سلسله مراتبی»، «تحلیل تغییر سهم» و «تحلیل داده- ستانده» از مهمترین آنها به حساب می‌آیند. مزیت‌های بالقوه نیز همان مزیت‌های پنهان یک منطقه محسوب می‌شوند. مزیت‌هایی که از لحاظ ذاتی می‌توانند در یک منطقه بروز و ظهور داشته باشند اما هنوز شناخته نشده‌اند و یا به فعلیت نرسیده‌اند. در واقع این نوع از مزیت‌های توانایی توسعه و رشد در منطقه را دارند اما هنوز فرد یا افرادی این مزیت‌ها را نشناخته و یا به فعلیت نرسانده است.

در سیاست‌گذاری بایستی برنامه‌ریزی‌ها به سمت توسعه و تکمیل مزیت‌های بالفعل یا آشکارشده یک منطقه باشد. در مواجهه با مزیت‌های بالقوه و یا پنهان نیز بایستی به سمت خلق و ایجاد آن مزیت در منطقه بود. برای این منظور بایستی گلوگاه‌های اصلی در آن منطقه پیدا و تقویت شوند. با توجه به بوم و جغرافیا در ایران با یک ضریب بالا می‌توان گفت که هیچ منطقه محرومی را نمی‌توان در کشور پیدا که دارای استعدادهای بسیار ویژه نباشد. تقریباً در هر نقطه‌ای از کشور ظرفیتی برای رشد و توسعه وجود دارد که یا شناخته نشده و یا برنامه‌ریزی مناسبی برای بالفعل کردن آن صورت نگرفته است.

بی‌توجهی به استعدادهای، توانایی‌ها و مزیت‌های نسبی هر منطقه در زمینه فعالیت‌های اقتصادی موجب می‌شود تا سرمایه‌گذاری‌ها متناسب با امکانات و ظرفیت‌های بالقوه مناطق صورت نگیرد و به‌رغم اجرای برنامه‌های متعدد توسعه ملی و منطقه‌ای، همچنان روند توسعه‌نیافتگی مناطق ادامه یابد.

در کشور ما، علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته برای برطرف شدن عدم تعادل‌های توسعه مناطق و به فعلیت رساندن مزیت‌های منطقه‌ای، هنوز فاصله بسیار زیادی با مطلوب وجود دارد و توزیع نامتوازن امکانات و خدمات و وجود نابرابری‌ها و شکاف توسعه در بین استان‌های مختلف وجود دارد.

۳- اسناد بالادستی

در جدول زیر هر آنچه راجع به موضوع خلق مزیت اقتصادی در مناطق محروم و الزامات آن در اسناد بالادستی نظام آورده شده و دسته‌بندی گردیده است.

جدول ۱: اسناد بالادستی در ارتباط با مفهوم محرومیت زدایی و خلق مزیت اقتصادی در مناطق محروم

عنوان	متن	آدرس
قانون اساسی	دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: مورد ۱۲: پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.	اصل ۳
	هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.	اصل ۲۸
	برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به‌صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.	اصل ۴۳
سیاست‌های کلی بخش تعاونی	تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قراردادن سه دهک اول جامعه به‌منظور فقرزدایی.	بند ۱۱
سیاست‌های کلی نظام اداری	زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم.	بند ۷
سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به‌منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط.	بند اول



بند سوم	محور قراردادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور.	
بند ۳۶	ایجاد فضای مناسب، امن و اطمینان‌بخش برای فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی با تکیه بر احترام به حقوق مالکیت دارایی‌های مادی و غیرمادی	
بخش ۱-۲	ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی	سیاست‌های کلی اصل ۴۴
تبصره ۵	توزیع سالانه اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های ثابت بین استان‌های مختلف در طول برنامه باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که در انتهای برنامه، برخورداری بخش‌های محروم از امکانات آموزشی - بهداشتی و راه مناسب روستایی، اشتغال و برق‌رسانی بر مبنای گزارش اجمالی شناسایی بخش‌های محروم (مرحله ششم) سازمان برنامه‌بودجه حداقل مطابق برخورداری بخش‌های غیر محروم در سال ۱۳۶۸ باشد.	برنامه اول توسعه
تبصره ۶	دولت مکلف است به‌منظور احیاء و توسعه بخش‌های محروم و تعادل‌های منطقه‌ای تربیتی اتخاذ نماید که با توجه به شرایط و استعدادها خاص هر منطقه، اقداماتی به شرح زیر معمول دارد: الف- ایجاد تسهیلات لازم برای تقلیل کارمزد وام‌های پرداختی در امور کشاورزی، صنعتی و مسکن در بخش‌های محروم. ب - اعطای تخفیف مالیاتی برای مشاغل تولیدی در بخش‌های محروم تا پایان برنامه. و - اتخاذ روش‌های مناسب در جهت تأمین و جذب و نگهداری نیروی انسانی موردنیاز بخش‌های محروم. ز - رعایت اولویت در انتخاب و اجرای طرح‌های امور اجتماعی - امور زیربنایی و امور عمومی در بخش‌های محروم.	
۷-۴	ارائه خدمات زیربنایی به مناطق روستایی و بخش‌های محروم.	
۱۰-۲	تجهیز کانون‌های توسعه از طریق گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی و افزایش توان جمعیت‌پذیری به‌منظور فراهم‌سازی زمینه‌های ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای مطابق اولویت‌های زیر با تأکید بر بخش‌های محروم.	
۲۱-۴	تنظیم سیاست‌های الگوی کشت بر اساس اولویت‌های برنامه و مزیت نسبی.	
تبصره ۱۰	الف - به‌منظور کمک به تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فقر و محرومیت، ایجاد اشتغال و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی کوچک، دولت مکلف است در جهت اجرای اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی ایجاد تعادل در سهم بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در اقتصاد کشور، افزایش سهم فعالیت‌های اقتصادی بخش تعاونی و همچنین اجرای طرح‌های اشتغال‌زا (خوداشتغالی)، از طریق پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت بانکی حمایت‌های لازم را به عمل آورد.	برنامه دوم توسعه
بند ۱۲	اتخاذ تصمیمات سازگار جهت محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین.	
بند ۱۴	تأکید بر فراهم نمودن زمینه‌های لازم و کافی برای رشد و تربیت نیروی انسانی مناطق محروم و روستایی کشور.	

ح	اعطای بخشودگی یا تخفیف مالیاتی برای سرمایه‌گذاری‌های زیر بنائی و سرمایه‌گذاری‌های که به تولید کالاهای استراتژیک، ارزآوری، استقرار در نقاط محروم و ایجاد اشتغال کمک نماید.	
۱۷-۷	ایجاد فرصت‌های اشتغال بیشتر در بخش‌های مولد و به‌ویژه در مناطق محروم.	
بند ۴۴ سیاست‌های کلی	هم‌افزایی و گسترش فعالیت‌های اقتصادی در زمینه‌هایی که دارای مزیت نسبی هستند از جمله صنعت، معدن، تجارت، مخابرات، حمل‌ونقل و گردشگری، به‌ویژه صنایع نفت، گاز و پتروشیمی و خدمات مهندسی پشتیبان آن، صنایع انرژی‌بر و زنجیره پایین‌دستی آنها، با اولویت سرمایه‌گذاری در ایجاد زیربنایها و زیرساخت‌های موردنیاز، و ساماندهی سواحل و جزایر ایرانی خلیج فارس در چارچوب سیاست‌های آمایش سرزمین.	
بند سی و چهار	تنظیم همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی بر پایه عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات و رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد با تأکید بر موارد زیر: ۱ - ۳۴ - جبران نابرابری‌های غیرموجه درآمدی از طریق سیاست‌های مالیاتی، اعطای یارانه‌های هدفمند و سازوکارهای بیمه‌ای. ۲ - ۳۴ - تکمیل بانک اطلاعات مربوط به اقشار دو دهک پایین درآمدی و به هنگام کردن مداوم آن. ۳ - ۳۴ - هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیرآشکار. ۴ - ۳۴ - تأمین برخورداری آحاد جامعه از اطلاعات اقتصادی.	برنامه سوم توسعه
ماده ۱۹	ماده ۱۹ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران به تفصیل و در ۸ بند بر اصول آمایش سرزمین در کشور تأکید می‌کند	برنامه چهارم توسعه
مواد ۱۶۳، ۱۶۴ و ۱۶۵	در مواد ۱۶۳، ۱۶۴ و ۱۶۵ لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور نیز آمایش سرزمین جایگاه مهمی دارد. در ماده ۱۶۴ قانون یادشده بر تشکیل شورای آمایش سرزمین تأکید شده است.	برنامه پنجم توسعه
ماده ۸۳	الف - سازمان‌های مناطق آزاد مکلف‌اند به منظور زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری یک درصد از محل وصول عوارض ورود کالا و خدمات این مناطق را پس از واریز به خزانه کل کشور طبق بودجه سنواتی از طریق کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی برای اشتغال محرومان و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهند.	برنامه ششم توسعه
۵ - ۲	توسعه و مشارکت بسیج سازندگی در کمک به دولت در امر محرومیت‌زدایی و سازندگی کشور	

منبع: یافته‌های تحقیق

۴- تبیین وضعیت فعلی

شناخت وضعیت فعلی مناطق محروم و برنامه‌های اجرا شده جهت ایجاد ظرفیت و خلق مزیت در این مناطق، می‌تواند در برنامه

ریزی و سیاست‌گذاری بهتر، کمک شایانی کند.



۱-۴- وضعیت فعلی مناطق محروم در ایران

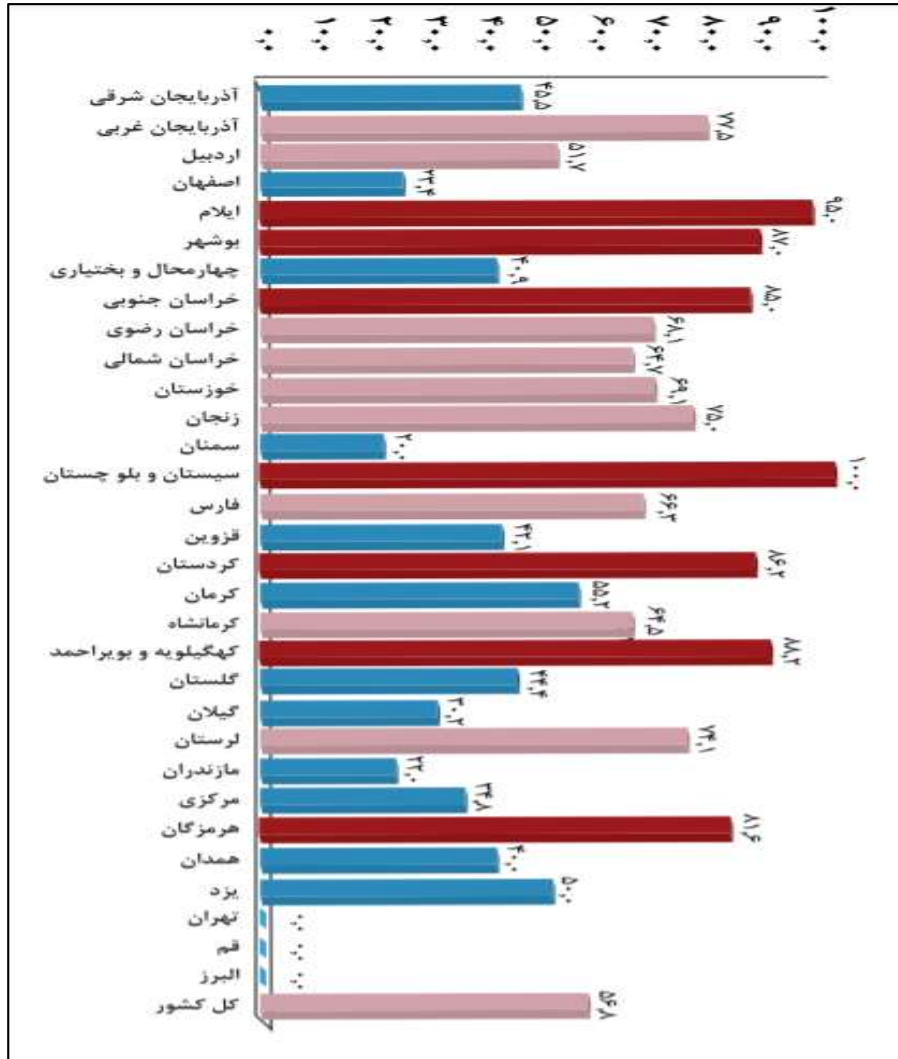
تعداد ۵۶۴ بخش محروم در ۲۷۱ شهرستان و ۲۸ استان در کشور شناسایی و معرفی شده‌اند. نسبت تعداد بخش‌های محروم به کل بخش‌های کشور ۵۶/۸ درصد است؛ یعنی بیش از نیمی از مناطق کشور، مناطق کمتر توسعه‌یافته یا محروم هستند. در این میان بیشترین مناطق محروم مربوط به استان‌های سیستان و بلوچستان (۱۰۰ درصد)، ایلام (۹۵ درصد)، کهگیلویه و بویراحمد (۸۸/۲ درصد)، کردستان (۸۶/۲ درصد)، هرمزگان (۸۱/۶ درصد)، بوشهر (۸۷ درصد) و خراسان جنوبی (۸۵ درصد) است. بیش از ۸۰ درصد مناطق (بخش‌ها) در این استان‌ها محرومند. به غیر از استان‌های تهران، قم و البرز که بر اساس مصوبه مذکور فاقد بخش‌های محروم هستند، کمترین درصد مناطق محروم مربوط به استان‌های سمنان (۲۰ درصد)، مازندران (۲۲ درصد)، اصفهان (۲۳/۴ درصد) و گیلان (۳۰/۲ درصد) است. در دیگر استان‌ها درصد نسبت بخش‌های محروم به کل بخش‌های آنها در محدوده‌ی بین ۳۰ تا ۸۰ درصد قرار گرفته‌اند. (اطلس مناطق محروم، ۱۳۹۶: ۹) در نمودار زیر درصد تعداد بخش‌های محروم به کل بخش‌های کشور به تفکیک استان نشان داده شده است.^۳

^۱ بر اساس تقسیمات سیاسی کشوری، «بخش» واحدی است از تقسیمات کشوری که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوستن چند دهستان همجوار

مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی واحد همگنی را به وجود می‌آورد.

^۲ این تقسیم بندی بر اساس تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۸/۰۲/۲۰ هیئت محترم وزیران است و هر ساله همین تقسیم بندی مجدد تصویب و ابلاغ می‌شود.

^۳ بر اساس مصوبه هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۸/۲/۲۹ فهرست قبلی مناطق محروم (کمتر توسعه یافته) جهت اجرا در برنامه ششم توسعه کماکان معتبر است.



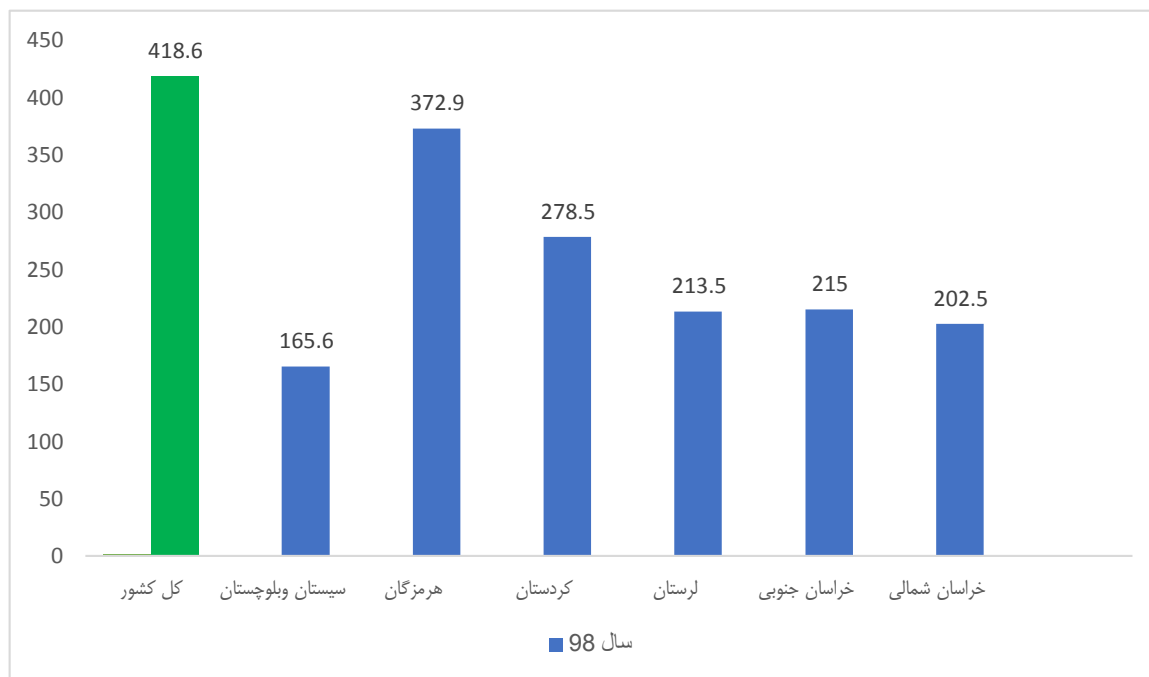
درصد
محروم
کشور
استان
(اطلس)

نمودار ۱:
تعداد بخش‌های
به کل بخش‌های
به تفکیک
منبع:
مناطق
(محروم، ۱۳۹۶)

۱. وضعیت درآمد سرانه

وضعیت درآمد سرانه (سرانه تولید ناخالص داخلی) مناطق محروم و مقایسه آن با متوسط درآمد در کشور تا حدودی می‌تواند گویای وضعیت نامناسب تولیدی در این مناطق و عدم به فعلیت رسیدن ظرفیت و مزیت‌های اقتصادی آنان باشد. در نمودار زیر سرانه محصول ناخالص داخلی کشور (بدون احتساب نفت) با سرانه محصول ناخالص داخلی برخی از استان‌ها مقایسه شده است. همان‌طور که از داده‌های جدول پیداست استان‌های محرومی همچون سیستان و بلوچستان، لرستان، کردستان و ... از سرانه درآمدی پایین‌تری نسبت به سرانه تولید ناخالص کشوری (بدون احتساب نفت) برخوردار هستند.

نمودار ۲: مقایسه درآمد سرانه کشوری با برخی از استان‌های محروم (ارقام به میلیون ریال)



منبع: مرکز آمار ایران (داده‌های حساب‌های منطقه‌ای و جمعیت)

۲-۴- آمایش سرزمین در ایران

به منظور شکوفا کردن ظرفیت‌های اقتصادی کشور و خلق و تقویت مزیت‌های اقتصادی مناطق محروم طی سالیان اخیر برنامه‌های آمایش سرزمینی مختلفی در کشور تهیه شده است. سند آمایش سرزمین در کشور به‌عنوان راهبردی ملی و بلندمدت حاوی سطوح مختلف برنامه‌ریزی‌های ملی، منطقه‌ای استانی و محلی است. با وجود سابقه ۵۰ ساله برنامه‌ریزی در کشور ایران، برنامه‌های آمایش سرزمین کشور، به دلایل مختلف و وجود مشکلات اجرایی در برنامه‌های توسعه کشور، هیچ‌گاه نتوانسته‌اند از مرحله مطالعات پایه فراتر رود. حتی می‌توان گفت که بعد از گذشت ۵۰ سال از برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران، هنوز یک سند آمایشی مورد توافق در سطح ملی وجود ندارد. (حاتمی نژاد و عمو، ۱۳۹۷). در جدول زیر دوره بندی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران و موانع پیش روی آنها بررسی شده است.

جدول ۲: دوره بندی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران

دوره	بازه زمانی	فعالیت‌های آمایش سرزمینی	موانع
دوره ۱	اوایل دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۰	شکل‌گیری مفهوم آمایش سرزمینی	نگرش حاکمیت وقت

۱ از تقسیم تولید ناخالص داخلی (GDP) به جمعیت، درآمد سرانه یا تولید ناخالص داخلی سرانه به دست می‌آید.

دوره ۲	۱۳۵۴-۱۳۵۶	مطالعات طرح جامع سبزران	وقوع انقلاب
دوره ۳	۱۳۶۲-۱۳۶۸	مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران	جنگ ۸ ساله
دوره ۴	۱۳۶۸-۱۳۷۶	رکود نسبی	مشکلات سازندگی پس از جنگ
دوره ۵	۱۳۷۶-۱۳۸۴	مطالعات نظریه پایه توسعه ملی	شتابزدگی و فراهم نبودن شرایط
دوره متأخر	دهه ۸۰ و ۹۰	رکود و پویایی دوباره	شک، بازتعریف و طرح گفتمان

(منبع: شریف زادگان و رضوی، ۱۳۸۹)

مسائل و مشکلات آمایش سرزمین در ایران را می‌توان در چند حوزه دسته‌بندی کرد:

- ۱- ضعف طرح و برنامه‌های آمایشی تهیه شده در ارائه الگوی کارآمد برای توسعه پایدار یکپارچه مناطق مختلف کشور
- ۲- عمیق بودن نابرابری‌های منطقه‌ای به حدی که طرح‌های آمایشی تا توازن بخشی فضایی راه بسیار طولانی دارند
- ۳- حاکمیت اقتصاد نفتی و اقتصاد رانتی به‌عنوان مؤلفه اصلی در نهادینه نشدن نگاه منطقه‌ای- فضایی
- ۴- سنتی بودن نظام برنامه‌ریزی در پذیرش رویکرد آمایشی (حاتمی نژاد و عمو، ۱۳۹۷)

۳-۴- مروری مختصر بر کارهای انجام‌شده در حوزه محرومیت زدایی و خلق مزیت اقتصادی توسط نهادهای دولتی و حکومتی

در جمهوری اسلامی ایران در زمینه محرومیت‌زدایی و مبارزه با فقر نهادهای مختلفی مشغول فعالیت بوده و هستند. جهاد سازندگی سابق، وزارت کار، معاونت توسعه روستایی ریاست جمهوری، بسیج سازندگی، بنیاد مستضعفان، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، ستاد اجرائی فرمان امام، معاونت اشتغال و خودکفایی کمیته امداد امام خمینی (ره)، آستان قدس رضوی، سازمان بهزیستی از جمله نهادهایی هستند که در این زمینه فعالیت می‌کنند.

در ادامه مهمترین نهادها و برنامه هایی که جهت محرومیت زدایی و خلق مزیت در مناطق محروم فعال بوده اند، برشمرده شده است.

۳-۴-۱- جهاد سازندگی سابق

شکل‌گیری و گسترش نهاد جهاد سازندگی در کشور، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، به‌فرمان حضرت امام خمینی قدس سره، با هدف نوسازی و توسعه‌ی روستاها و مناطق محروم تشکیل شد. این نهاد در طی دو دهه‌ی بعد از انقلاب و به‌ویژه در چارچوب برنامه‌های اول و دوم توسعه‌ی کشور، با تأمین نیازهای اساسی روستاها، در زمینه‌های کشاورزی، دامداری، آب بهداشتی، راه روستایی، برق، صنایع روستایی و به‌سازی روستایی، نقش مؤثری در کاهش فقر و محرومیت روستاییان و کشاورزان و همچنین تجدید حیات روستاها داشته است (رضوی و علی‌نی، ۱۳۷۹: ۷).

با این حال در الگوی جهاد سازندگی بیشتر بر توسعه مناطق محروم با ایجاد زیرساخت‌ها توجه شده است و احصای ظرفیت‌ها و مزیت‌های تولیدی مناطق و بالفعل کردن این مزیت‌ها، خیلی مورد توجه نبوده است.

۳-۴-۲- بسیج سازندگی

پس از ادغام جهاد سازندگی در وزارت کشاورزی و کمرنگ شدن فعالیت‌های جهادی و سازندگی در کشور، در سال ۱۳۷۶ با فرمان مقام معظم رهبری وظیفه جدیدی برای سازمان بسیج مستضعفان با اهدافی از جمله محرومیت‌زدایی و اشتغال‌زایی تعریف شد. یکی از مأموریت‌های بسیج سازندگی انجام پروژه‌های محرومیت‌زدایی در مناطق محروم است که در این راستا پروژه‌هایی همچون «همگام با کشاورز» و «جهاد روشنایی» توسط بسیج سازندگی طراحی و اجرا گشته است. طرح همگام با کشاورز با هدف ارتقای عملکرد محصولات کشاورزی و با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، اقدام به آموزش و توانمند سازی بهره برداران بخش کشاورزی می‌کند. در طرح جهاد روشنایی نیز راه اندازی و تولید برق از پنل های خورشیدی با اولویت خانواده های محروم، در دستور کار است. دیگر اقدامات بسیج سازندگی در راستای توسعه و تکمیل ظرفیتهای تولیدی و رفع محرومیت در مناطق محروم می‌توان به ایجاد صندوق‌های قرض‌الحسنه بومی اشاره کرد.

مهم‌ترین پروژه بسیج سازندگی در زمینه‌ی محرومیت‌زدایی از مناطق محروم و شکوفا کردن مزیت‌های تولیدی آنها، تلاش برای ایجاد صنایع تبدیلی و تکمیلی در سراسر کشور است. در این طرح بسیج سازندگی در گام اول به کمک مردم بومی منطقه مهم‌ترین مزیت تولیدی هر شهر و روستا را شناسایی کرده که طی این مرحله ۴۳۵ قطب تولید در کشور شناسایی می‌شود. سپس در گام بعدی به منظور افزایش ارزش افزوده محصول مزیت‌دار شناسایی‌شده، بسیج سازندگی تلاش می‌کند تا در همان منطقه صنایع تبدیلی و تکمیلی آن محصول را به کمک مردم و مسئولین استانی راه‌اندازی نماید. بسیج سازندگی تاکنون برای ایجاد و مدیریت این صنایع تبدیلی و تکمیلی در سراسر کشور حدود ۳ هزار میلیارد تومان تسهیلات پرداخت کرده است. در این طرح تمرکز اصلی بسیج سازندگی بر ایجاد صنایع کوچک و پربازده است.

۳-۴-۳-۴- معاونت توسعه روستایی ریاست جمهوری

معاونت توسعه روستایی ریاست جمهوری در دهه ۷۰ و ۸۰ عمدتاً به دنبال ایجاد زیرساخت‌های لازم همچون آب، برق، جاده و... برای مناطق محروم بود. این نهاد در سال‌های اخیر هم در راستای محرومیت‌زدایی و توانمندسازی مناطق محروم طرح‌های همچون کمک به ایجاد صنایع تبدیلی و تکمیلی، ایجاد کارگاه‌های تولیدی کوچک، ایجاد تعاونی در قالب طرح‌های مشارکتی، اجرای طرح‌های آبیاری نوین و اصلاح نژاد دام‌ها، افزایش گلخانه‌ها کشور از ۸۰۰۰ هکتار به ۲۲۰۰۰ هکتار، اصلاح روش کاشت کشاورزان، برقی کردن چاه‌های آب و مکانیزه کردن فعالیت‌های کشاورزی انجام داده است. از جمله دیگر کارهای معاونت توسعه روستایی در این سال‌ها را می‌توان تهیه شاخص‌ها و ضرایب محرومیت برای مناطق محروم و شناسایی و دسته‌بندی این مناطق ذکر کرد.

۴-۳-۴-۴- بنیاد برکت

بنیاد برکت، وابسته به ستاد اجرایی حضرت امام خمینی (ره) تجربه‌های خوبی در زمینه توسعه روستایی و کارآفرینی کسب کرده است. این ارگان تجربیات خود را در طرح‌هایی با نام‌های آسمان، آفتاب و سحاب تدوین کرده است که رسالت و وظایف هرکدام در شکل پایین آمده است:

در هر کدام از این طرح‌ها، به بحث شناخت ظرفیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی مناطق تا حدی توجه شده است و برای بالفعل کردن این ظرفیت‌ها و مزیت‌ها از توانمندسازی مردم این مناطق، تأمین مالی، ایجاد زیرساخت و... بهره برده شده است. همچنین این نهاد در سال ۱۳۹۶ اقدام به تهیه اطلس مناطق محروم کشور کرد. در این اطلس مزیت‌های نسبی اقتصادی بخش‌های محروم هر استان با استفاده از تکنیک شاخص ضریب مکانی به تفکیک بخش‌های کشاورزی، خدمات و صنعت مشخص شده است. همچنین در مجموع مزیت‌های هر استان در زیر بخش‌های کشاورزی و خدمات و صنعت نیز تبیین شده است.

۴-۳-۵-۴-۳-۵- قرارگاه آبادانی و پیشرفت

قرارگاه آبادانی و پیشرفت یکی از قرارگاه‌های زیرمجموعه سپاه است که از سال ۱۳۹۵ با هدف اشتغال، کارآفرینی و محرومیت‌زدایی و عملیاتی کردن آن در جغرافیای استانی راه‌اندازی شد. یکی از طرح‌های اجرا شده در این قرارگاه طرح رستا بود. در این طرح برای شناسایی مزیت‌های هر منطق، ابتدا یک شناسایی از زیرساخت‌های هر منطقه صورت می‌گرفت و سپس با مشخص شدن رویکردهای توسعه‌ای (مثلاً کشاورزی یا دامپروری و...)، رسته‌های شغلی دارای اولویت شناسایی می‌شد و سپس با استفاده از «شبکه‌سازی»، «توانمندسازی»، «پایدارسازی» و «ایجاد بازار» سعی بر «بهبود معیشت اهالی روستا» و «ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار در روستا» می‌شد. این قرارگاه در سال ۹۹ به ذیل قرارگاه محرومیت‌زدایی سپاه پاسداران، انتقال یافت.

۴-۳-۶-۴-۳-۶- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

یکی از اقدامات صورت گرفته برای شناسایی و اولویت‌بندی مزیت‌های شغلی در استان‌ها طرح تکاپو بود که توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی طرح‌ریزی و عملیاتی شد. هدف از طرح تکاپو احصا و شناسایی اولویت‌های رسته‌های شغلی در کشور و در استان‌های منتخب بود.

طرح تکاپو مصوب شورای عالی اشتغال کشور و یکی از برنامه های اصلی و محوری توسعه اشتغال در کشور بود که ذیل قرارگاه اقتصاد مقاومتی تحت عنوان توسعه رسته های پر اشتغال منطقه ای قرار داشت. طرح تکاپو ذیل معاونت کارآفرینی و اشتغال وزارت تعاون کار رفاه اجتماعی و همکاری سازمان توسعه صنعتی ملل متحد (یونیدو) اجرا و مدیریت شد.

طرح توسعه کسب و کار و اشتغال پایدار (تکاپو)، تلاش داشت با رویکردی سیستمی نسبت به فعال سازی قابلیت های منطقه ای برای پاسخگویی به تقاضای فزاینده اشتغال در کشور اقدام به ایجاد شغل نماید. هدف اصلی از اجرای این طرح، توسعه اشتغال پایدار در رسته های کسب و کاری منتخب در سطح استانی با رویکرد پایین به بالا و درک پویایی موجود سیستم های کسب و کاری بود. در این طرح پس از توصیف فضای اشتغال در استان ها، رسته های شغلی اولویت دار احصا و شناسایی شدند تا برنامه ریزی و سیاست گذاری برای توسعه این مناطق شکل گیرد.

۷-۳-۴- کمیته امداد امام خمینی (ره)

کمیته امداد امام خمینی (ره) اقدامات و تلاش های بسیاری جهت رفع محرومیت انجام داده است که عمده این فعالیت ها در سطح «فرد» بوده است و مأموریت این نهاد محرومیت زدایی در سطح «فضا» و مناطق نبوده است. با این حال در سال های اخیر این نهاد اقدامات خوبی برای شناسایی مزیت های شغلی در مناطق محروم انجام داده است. توضیح آنکه کمیته امداد برای رسیدن به کسب و کارها در مناطق محروم یک فرایند را از «شناسایی مزیت های منطقه و کسب و کار»، «طراحی کسب و کارها»، «اجرا» و «پشتیبانی» تدوین کرده است و در هر کدام از مراحل تمهیداتی را فراهم نموده است.

برای رسیدن به این امر «حوزه اشتغال و خودکفایی کمیته امداد موظف است با همکاری سایر حوزه ها و تعامل با دستگاه های اجرایی نسبت به نیازسنجی شغلی مناطق محروم و روستایی در زنجیره های تولیدی تا پایان سال اول برنامه اقدام و حداقل ۱۰ درصد از طرح های جدید اشتغال و خودکفایی را که دارای مزیت نسبی می باشند در مناطق محروم ایجاد کند.» (برنامه ششم کمیته امداد امام خمینی، حکم ۴۶)

این نهاد در سال ۱۳۹۹ پس از مطالعات مزیت سنجی در ۱۰۰ نقطه محروم، سامانه مزیت سنجی استانی را ایجاد و راه اندازی کرد. از دیگر طرح های کمیته امداد در این راستا، شناسایی مزیت ها شغلی در تمام استان های کشور با همکاری پژوهشی سامانه میدون^۱ است. به طوری که سعی شده است، تمام شغلی هایی که دارای بیشترین مزیت بوده اند، در تمام استان های کشور، احصا و دسته بندی شوند.

۸-۳-۴- وزارت مسکن و شهرسازی (طرح کالبد ملی و منطقه ای)

به دنبال نیاز به تهیه طرح های کالبدی در خرداد ماه ۱۳۶۹، تهیه چارچوب نظری و شرح خدمات " طرح جامع سرزمین " یا " طرح های کالبد ملی و منطقه ای " از سوی واحد شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی به مهندسين مشاور واگذار شد. هدف از این طرح توسعه پایدار سکونت گاه ها و مدیریت خردمندان سرزمین (فضا) عنوان گردید که زیر اهدافی از جمله بحث تمرکززدایی، محرومیت زدایی و اقتصاد و فضا در آن دنبال می شد. مطالعات طرح کالبدی ملی از سال ۱۳۷۰ شروع و در سال ۱۳۷۵ به پایان رسید. پس از به اتمام رسیدن طرح کالبد ملی، طبق برنامه مطالعات طرح های کالبدی منطقه ای از سال ۱۳۷۴ شروع شد. (خسروی، ۱۳۸۹: ۱۰۰-۹۲) در طرح مطالعات کالبدی ملی، ۱۶ بخش تولیدی در ۲۴ استان کشور به لحاظ میزان مزیت، رتبه بندی شده اند. (عبدالملکی و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۸۵)

۵- مسائل و مشکلات

با وجود تمام اقداماتی که در زمینه شناسایی و توسعه ظرفیت ها و مزیت های اقتصادی مناطق صورت گرفته است با این حال هنوز بسیاری از ظرفیت ها و مزیت های اقتصادی مناطق محروم به فعلیت نرسیده است و یا توسعه و تکمیل نگردیده است. این مشکلات را در چند بخش می توان تقسیم بندی کرد:

۱-۵- مسائل اندیشه‌ای و محتوایی

۱. **وجود فقر نظری و تئوری (تعدد طرح‌ها و الگوها):** برای به فعلیت رساندن ظرفیت مناطق محروم، یک ضعف تئوری و نظری در این زمینه وجود دارد. فقدان مدل مناسب برای آمایش سرزمین در ایران (لطیفی، ۱۳۸۸) سبب شده است که برنامه‌های آمایش سرزمین و همچنین مزیت سنجی استان‌ها غالباً در ارائه الگوی کارآمد برای توسعه پایدار یکپارچه مناطق مختلف کشور موفق نباشند. (حاتمی نژاد و عمو، ۱۳۹۷). مدل‌ها و الگوهای متناوب و متغیری در این زمینه اجرا شده‌اند و این سبب شده است که یک همگرایی نظری در این زمینه اتفاق نیفتد.

این امر در بحث توسعه روستایی نیز نمود بارزی داشته است به طوری که یکی از علل توسعه نیافتگی روستایی در کشور فقدان سیاست مشخص مبتنی بر یک نظریه توسعه روستایی در کشور است. به طوری که برخی از وزارتخانه‌ها و ادارات مسئول، همزمان چندین نظریه متضاد در امور روستایی را در دست اجرا دارند. شاید در هیچ کشوری از جهان این همه نظریه در امر توسعه، آزمایش و خطا نشده باشد. (پاپلی و ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۵)

۲. **عدم وجود آمایش سراسری منابع و ظرفیت‌های مناطق محروم (عدم شناخت کافی از ظرفیت‌ها):** با وجود مطالعاتی که تاکنون صورت گرفته است اما هنوز ظرفیت مناطق مختلف به‌ویژه در دهستان‌ها و روستاها به درستی شناسایی نشده‌اند. بیشتر مطالعاتی که تاکنون صورت گرفته از سطح شهرستان پایین‌تر نرفته و به سطح روستا نرسیده است. این طرح‌ها غالباً فراگیر نبوده (توفیق، ۱۳۸۴: ۲۷۰) و نتوانسته‌اند تمام مناطق کشور، خصوصاً مناطق محروم را پوشش دهند.

۳. **عدم وجود آمار گسترده در زمینه اشتغال و سرمایه‌گذاری و وضعیت اقتصادی کلیه مناطق سراسر کشور**

۴. **تشریفاتی و لوکس بودن برنامه‌های مزیت سنجی و آمایش سرزمینی:** یکی از مسائل مهم در برنامه و طرح‌های مطرح شده در این زمینه، غیرکاربردی بودن و یا به عبارتی تشریفاتی و لوکس بودن کارهای تحقیقاتی انجام شده در این زمینه است. به طوری که سبب شده با وجود بعضاً هزینه‌های گزاف برای این طرح‌ها، به دلیل عدم جامعیت خوب، فقدان مبانی نظری صحیح، عدم اتقان علمی و ... این طرح‌ها تبدیل به ابزاری تشریفاتی و لوکس شوند و کاربردی بودن خود را از دست بدهند.

۲-۵- مسائل ناظر به مدیریت و هماهنگی بین سازمانی

۵. **عدم وجود هماهنگی و وجود همپوشانی بین نهادها و دستگاه‌های مختلف:** هرکدام از نهادها و دستگاه‌ها مثل بنیاد برکت و کمیته امداد و نهاد ریاست جمهوری و ... کارها و اقداماتی در این زمینه انجام داده‌اند اما با دلیل عدم هماهنگی آنها با یکدیگر آن هم‌افزایی لازم به وجود نیامده است. از بعد دیگر می‌توان گفت که یک هم‌پوشانی گسترده نهادهای فعال در این زمینه وجود دارد.

فقدان ارتباط ارگانیک و فراگیر میان نهادها و سازمان‌های متولی توسعه روستایی و فقرزدایی در کشور بر دامنه‌ی مشکلات در این حوزه افزوده است. بدیهی است در چنین شرایطی یک سازمان حتی اگر نهادی انقلابی با حوزه‌ی گسترده‌ی عملکردی باشد به سختی می‌تواند راه اصولی و منطقی در این زمینه بی‌ماید (شریعتی، ۱۳۸۱، ص ۲۴۲). در ایران بین بسیاری از ادارات و سازمان‌ها، هماهنگی وجود ندارد؛ در نتیجه برنامه‌های متفاوتی که گاه در تعارض با یکدیگر قرار دارند طرح‌ریزی و اجرا می‌شوند. (پاپلی یزدی و ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۲۷۸)

۶. **عدم وجود متولی برای توسعه منطقه‌ای:** برای توسعه در بخش‌های مختلف اقتصادی متولی وجود دارد اما برای توسعه مناطق و محرومیت‌زدایی از آنها متولی وجود ندارد. نبودن مسئول برای مدیریت و پیگیری اجرای طرح‌های آمایشی و مزیت سنجی و نظارت بر آن (لطیفی، ۱۳۸۸: ۱۴۵-۱۴۶) سبب عقیم ماندن این طرح‌ها شده است.

۷. **عدم وجود سامانه یکپارچه اطلاعاتی در میان فعالین این حوزه**

۸. **نگاه پروژه‌ای و مقطعی:** مقطعی دیدن داستان محرومیت‌زدایی و تعریف پروژه‌های کوتاه مدتی که در بهترین حالت بعد از ۲-۳ سال به دلیل اتمام منابع مالی، نیمه‌کاره مانده و به پایان می‌رسند.

۹. **عدم عملکرد درست دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی:** به‌طور کلی تداوم عملکرد نامناسب فعلی دستگاه‌های دولتی، خود به تداوم فقر و توسعه نیافتگی روستایی و حتی شهری منجر خواهد شد. (اسماعیل نیا، ۱۳۹۳: ۳)

۱۰. **نداشتن لابی و نفوذ در ساختار قدرت و تصمیم‌گیری:** مناطق محروم از نظر مشارکت سیاسی نیز در تنگنا به سر می‌برند. به شکلی که معمولاً در ساختارهای قدرت و تصمیم‌گیری، نماینده و صدایی ندارد و لذا باید زمینه را برای مشارکت جدی‌تر این مناطق در فرایندهای تصمیم‌گیری فراهم کرد.

۱۱. **عدم التزام قانونی و ضمانت اجرایی برنامه‌ها در عمل:** تاکنون چند طرح آمایش سرزمین و همچنین چندین طرح مزیت سنجی در استان‌های کشور، تدوین شده است با این حال نبود طرح و برنامه مصوب و با پشتوانه قانونی لازم برای سازمان‌دهی فضا (لطیفی، ۱۳۸۸: ۱۴۵-۱۴۶) سبب شده است که در عرصه عمل، التزام و ضمانت اجرایی برای به عملیاتی شدن این طرح‌ها وجود ندارد.

۳-۵- مسائل ناظر به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری

۱۲. **عدم جذابیت اقتصادی مناطق محروم برای سرمایه‌گذاری (عدم تخصیص منابع کافی):** توزیع ناعادلانه ثروت و فقدان استراتژی مشخص در هزینه کرد درآمدهای نفتی (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۲۷۰) از جمله موانع دست‌یابی برنامه‌های توسعه‌ای و به فعلیت رسیدن مزیت‌های مناطق محروم بوده است. به اهداف خود بوده‌اند. سرمایه تابع عوامل بشمار می‌آید و حتی اگر برای چند عامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری مزیت ایجاد کنیم باز هم ممکن است مناطق برخوردار به‌قدری زمینه سایر عوامل مزیت نسبی داشته باشند که سرمایه‌گذار سرمایه‌گذاری در این مناطق را بر سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر برخوردار ترجیح دهد و حتی اگر در عمل چنین اتفاقی بیفتد و افراد در مناطق کمتر برخوردار سرمایه‌گذاری کنند از نظر اقتصادی برای آنها به‌صرفه نخواهد بود که عواید حاصله را مجدداً در این مناطق سرمایه‌گذاری نمایند.

بنابراین حتی اگر در یک مقطع زمانی ما سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته را تشویق نماییم این فرایند به فرایندی درون‌زا تبدیل نخواهد شد مگر آنکه حمایت‌های دولت به‌صورت پایدار ادامه یابد و روز به روز مزیت‌های نسبی این مناطق (حداقل از نظر زیرساخت‌های اصلی توسعه) بهبود یابد. اما اگر ما در برنامه‌ها به چندین پروژه محدود دولتی برای مناطق محروم اکتفا کنیم و در مقابل بر اساس منطق رشد ملی مزیت‌های نسبی مناطق برخوردار را هر روز افزایش دهیم، به توازن منطقه‌ای دست نخواهیم یافت. این در حالی است که بسیاری از پروژه‌های کلان استانی در مناطق محروم به دلیل توجیه غیر اقتصادی از دستور کار خارج می‌شوند. لذا تا هنگامی که بخش دولتی به دلیل توجیه اقتصادی خود رغبت به سرمایه‌گذاری در چنین مناطقی را ندارد، از بخش خصوصی نمی‌توان انتظار داشت که در این مناطق سرمایه‌گذاری کند. (درویشی، ۱۳۹۵)

در مجموع می‌توان گفت که عدم تخصیص منابع کافی یکی از علل مهم در این زمینه است. هرچند در طول سال‌های مختلف منابع ویژه‌ای برای به فعلیت رسیدن ظرفیت مناطق محروم دیده‌شده است اما شکاف موجود به‌قدری زیاد است که این منابع کفاف پر کردن آن را ندارند. لذا به سرمایه‌گذاری بیشتری در این مناطق احتیاج است. یکی از دلایل کم بودن سرمایه‌گذاری در مناطق محروم، پایین بودن بازدهی سرمایه در این مناطق است. به عبارتی نهادهای متولی سرمایه‌گذاری مثل وزارت صنعت یا کشاورزی و امثالهم هنگامی که قصد سرمایه‌گذاری دارند، به فکر توسعه آن بخشی هستند که خود برعهده دارند. لذا چون سرمایه‌گذاری در مناطق محروم هزینه بیشتری دارد، از سرمایه‌گذاری در این مناطق خودداری می‌کنند. لازم است که نهادهای متولی سرمایه‌گذاری در هنگام سرمایه‌گذاری کردن، نگاه خود را از صرف توسعه بخش مدنظر خود فراتر ببرند و به فکر توسعه مناطق هم باشند. به عبارتی در برنامه‌ریزی‌ها و تخصیص منابع جهت سرمایه‌گذاری بایستی از توسعه‌بخشی فراتر رفت و به توسعه منطقه‌ای توجه ویژه‌تری داشت.

۱۳. **عدم توجه و دخالت منابع انسانی (مردم ساکن منطقه محروم):** تجربیات برنامه‌ریزی برای مناطق محروم در ایران نشان می‌دهد مردم ساکن در مناطق محروم که در بسیاری از فعالیت‌های توسعه‌ای در خصوص محیط از شناخت عمیق برخوردار هستند، کنار گذاشته شده و حتی فراموش شده‌اند.

^{۱۱} باقر درویشی (استادیار گروه اقتصاد دانشگاه ایلام)، خبرگزاری دانشجو، منتشر شده در ۱۳۹۵/۰۱/۱۴

فعالیت‌های با نیت خوب حمایتی، اگر منجر به تقویت فرهنگ وابستگی شود، اثر مخرب در مناطق محروم باقی خواهد گذاشت و منجر به ایجاد فرهنگ محرومیت خواهد شد. تا زمانی که خدمات به مناطق محروم، صرفاً حمایتی باشد و تعریف و اجرای راه‌حل‌ها از بیرون منطقه اتفاق بیافتد و افراد بومی درگیر شناسایی و رفع مشکلات خود نشوند، فرهنگ محرومیت خود به خود تقویت خواهد شد.

۱۴. تقدم برنامه‌ریزی ملی بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای: یکی از علل عدم تحقق ظرفیت‌ها و مزیت‌های منطقه‌ای این است که در ابتدا یک برنامه‌ریزی مرکزی برای مناطق صورت می‌گیرد و سپس از مناطق کشور درخواست می‌شود که برنامه‌های توسعه‌ای خود را ارائه دهند.

در واقعیت روش فوق بیشتر باعث سازگاری پیشنهادی مناطق با برنامه‌ریزی بخشی می‌شد تا سازگاری برنامه‌های بخشی با نیازها و اولویت‌های مناطق در حالی که بهتر این است که در ابتدا طرح‌ها و برنامه‌های استان‌ها جمع‌آوری شود و سپس بر مبنای آنها برنامه‌ریزی بخشی تدوین گردد، در این صورت استان‌های مجبور نخواهند بود که خود را با برنامه‌ریزی ملی سازگار نمایند و این برنامه‌ریزی بخشی و ملی است که باید خود را با نیازهای آنها سازگاری دهد. در ایران چون برنامه‌ریزی به این شیوه نبوده در عمل در برنامه‌های توسعه اهداف به صورت کلان و از بالا تعریف می‌شد و از هر منطقه خواسته می‌شد که سازگار با آن نیازهای توسعه‌ای خود را اعلام نماید این شیوه باعث می‌شود که عدم تعادل‌های منطقه‌ای و مسائل و مشکلات مناطق نادیده گرفته نشود.^۱

۱۵. عدم توجه به زیرساخت‌ها در مناطق محروم: یکی از معضلات جدی در مناطق محروم، عدم توجه و اهتمام جدید به ایجاد زیرساخت (نظیر جاده، راه‌آهن و فرودگاه) در این مناطق است که سبب شده است، روز به روز بر مزیت‌های مناطق برخوردار افزوده و مناطق کم برخوردار با عدم مزیت بیشتری روبرو شوند.

در جدول زیر به‌طور خلاصه سه ساحت کلی مسائل و مشکلات اقتصاد ایران به تصویر کشیده شده است.

^۱ مصاحبه با باقر درویشی (استاد‌بار گروه اقتصاد دانشگاه ایلام)، خبرگزاری دانشجو، منتشر شده در ۱۳۹۵/۰۱/۱۴

جدول ۳: سه ساحت کلی مسائل و مشکلات خلق مزیت اقتصادی در مناطق محروم



منبع: یافته های نگارنده

۶- تجربیات سایر کشورها

پس از بیان مسائل و مشکلات در زمینه محرومیت زدایی و خلق مزیت در مناطق محروم، بررسی تجربیات سایر کشور می تواند در ارائه راهکارها و پیشنهاد های نهایی راهگشا باشد. برخی توسعه را مترادف با محرومیت زدایی می دانند و بانک جهانی نیز با نظر اخیر موافق است. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۷۴-۷۵، مقدمه طرح) لذا به دلیل محدود بودن منابع در این زمینه، تجربیات کشورها ناظر به بحث توسعه روستایی مدنظر قرار گرفته است.

۶-۱- چین

کشور چین نیز همانند ایران با مشکلات عدیده ای در برنامه ریزی روستایی خود مواجه بوده است؛ به طوری که در اثر سیاست های گذشته دولت، ۷۰۰ میلیون نفر روستایی در معرض بحران اقتصاد قرار داشتند. پس از بروز این مشکلات، دولت چین، توانست تقویت کارآفرینی روستایی و ایجاد اشتغال را به عنوان راهکار اصلی در نظر گیرد. (yang, 2009:5)

از اقدامات این کشور برای فقرزدایی می‌توان به «حمایت و برنامه‌ریزی دولت برای مناطق محروم»، «تقویت ظرفیت‌ها و مزیت‌های منطقه‌ای»، «توانمندسازی و آموزش شاغلان روستایی» (بختیاری و سالم، ۱۳۸۴: ۱۸۰)، «معرفی و تقویت بازارهای فروش» و «تقویت شبکه‌های تعاونی» نام برد. در زمان حاضر، شبکه تعاونی‌های اعتباری روستایی در تمامی نواحی روستایی کشور چین گسترش یافته است. (zhang, 2005: 8)

از دیگر دلایل موفقیت برنامه‌های کارآفرینی و توسعه روستایی چین را می‌توان سیاست تمرکززدایی و تقویت دولت‌های محلی، تقویت ظرفیت کارآفرینی روستایی از طریق تقویت رقابت در بازار محلی، منطقه‌ای و جهانی و اصلاح سیستم نظام مالی جهت تأمین مالی کسب‌وکارهای خرد نام برد. برای مثال، روستاییان در استان گوئیژو توانستند صنایع دستی این منطقه ۲ با کمک دانشجویان دانشگاه تسینگهوا را به جای فروش پراکنده، در یک خط تولید و با نام تجاری مخصوص وارد رقابت بازار جهانی کنند. (ایزدی و برزگر، ۱۳۹۲: ۹۱۱)

۲-۶- هند

توسعه روستایی یکپارچه، از سال ۱۹۷۵ در هند مورد توجه و تأکید قرار گرفت و طرح‌های عمده‌ای در این راستا به مرحله اجرا گذاشته شد. هدف از اجرای این طرح‌ها، تقویت زیرساخت‌های عمده اقتصادی - اجتماعی در نواحی روستایی و کاهش فقر و محرومیت در این کشور بود.

کشور هند بیش از یک میلیارد نفر جمعیت دارد که ۲۶/۱ درصد از این جمعیت زیر خط فقر به سر می‌برند. از این بین حدود ۴۰٪ با درآمد کمتر از یک دلار در روز، گذران زندگی می‌نمایند. بررسی تطبیقی نواحی روستایی در هند و ایرانی نشان می‌دهد که انجام تحولات عمیق ساختاری همچون: «تغییر رویکرد برنامه‌ریزی از بخشی و متمرکز به نگرش فضایی و از پایین به بالا در عرصه مدیریت روستایی»، «تفویض قدرت به نظام‌های اداری محلی و تقویت حکمروایی محلی به جهت جلب مشارکت بیشتر مردم و بخش خصوصی» و همچنین «توانمندسازی اقتصادی سکونت‌گاه‌های روستایی» که شامل حمایت از ایجاد اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها در جهت تقویت حس مشارکت روستائیان، استقرار بانه‌ها و نهادهای اطلاع‌رسانی اقتصادی مرتبط به نهادهای ملی، گسترش استفاده از ICT (افراخته و همکاران، ۱۳۹۱: ۱) می‌شود می‌تواند در جهت توسعه روستایی و رفع محرومیت از این مناطق مؤثر باشد.

همچنین از دیگر اقدامات کشور هند در جهت توسعه روستایی می‌توان به «ایجاد سیستم‌های حمایتی از توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک»، «دسترسی به منابع مالی خرد با استفاده از مدل گرامین بانک و از طریق تشکیل گروه‌های خودیار»، «توسعه کارآفرینی در بخش صنایع دستی»، «حمایت از تولید و صادرات کالا در جهت توسعه کسب‌وکارهای کوچک»، «حمایت از فناوری‌های نوین» اشاره کرد.

۳-۶- برزیل

برزیل با بیش از ۲۰۰ میلیون نفر جمعیت و ۸٫۵ میلیون کیلومتر مربع وسعت در قاره آمریکا، یکی از اقتصادهای نوظهور و هشتمین اقتصاد بزرگ جهان است. طی سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۱۱، حدود ۴۰ میلیون برزیلی (یک پنجم جمعیت کشور) از فقر نجات یافتند و افرادی که در فقر زندگی می‌کردند به بیش از یک‌سوم کاهش یافت.

اقتصاد برزیل با قرار گرفتن در مسیر درست، توانست ۶۰ درصد از کل جمعیت را در سال ۲۰۱۶ به طبقه متوسط (با درآمد سرانه روزی بیش از ۱۰ دلار) تبدیل کند.

لولا داسیلوا، رئیس‌جمهور و رئیس دولت با پذیرش مفهوم رشد فراگیر، به مقابله با مشکلات همیشگی فقر و بیکاری با حضور اطمینان از توزیع عادلانه‌تر منافع رشد برزیل برخاست. برنامه کمک‌هزینه خانوادگی لولا، پرداخت‌های نقدی به خانواده‌های را به فرستادن بچه‌ها به مدرسه و معاینات پزشکی منظم آنها مشروط کرد.

در جریان صنعتی سازی کشور، دولت برزیل نقش بسزایی در برتری به تولیدات داخلی و جلوگیری از واردات و نیز تنظیم مقررات مرتبط از جمله قانونمندسازی حمایت از نیروی کار و ایجاد شرکت‌های بزرگ تجاری مثل شرکت نفت برزیل ایفا کرد. ایجاد این شرکت‌های بزرگ صنعتی، زمینه‌ساز توسعه صنایع مرتبط با فعالیت‌های نفتی از جمله مشتقات نفتی، صنایع لاستیک‌سازی، صنایع شیمیایی و پتروشیمی و کود شیمیایی و به دنبال آن ایجاد اشتغال و نیروی کار در این بخش‌ها شد.

۴-۶- کره جنوبی

در کشور کره مزیت‌های نسبی هر منطقه به‌طور دقیق مورد توجه قرار گرفته و برای آن برنامه‌ریزی شده است و تمام اهداف اجتماعی و فرهنگی در آن لحاظ گردیده است؛ در صورتی که در کشور ما شناخت مزیت‌های نسبی به‌طوری که بتواند باعث رشد و توسعه گردد، مشخص نشده است (قاضی و طاهری، ۱۳۹۳)

۷- راهکارها و الزامات اجرایی

در پایان برای خلق مزیت‌های اقتصادی در مناطق محروم و توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته خصوصاً روستاها سراسر کشور اتخاذ راهبردهای زیر توصیه می‌گردد:

۱. هماهنگی و پرهیز از پراکنده‌کاری دستگاه‌های متولی با تشکیل قرارگاه مشترک محرومیت‌زدایی بدون ایجاد و هماهنگی و از بین بردن پراکنده‌کاری‌ها دستگاه‌های متولی حوزه محرومیت‌زدایی (دولتی و غیردولتی) دستیابی به خلق مزیت‌های منطقه‌ای و رفع فقر از مناطق احتمالاً با شکست مواجه خواهد شد. لذا تشکیل قرارگاه مشترک و با پشتوانه اجراء مصلحت‌ها، سبب هماهنگی و همکاری بین سازمان‌های متولی امر محرومیت‌زدایی در مرحله تهیه، اجرا و نظارت خواهد شد. مسئول این قرارگاه نیز که می‌تواند به انتخاب اعضا و به‌صورت دوره‌ای باشد، متولی امر پیگیری برنامه‌ها و سیاست‌های قرارگاه در سایر دستگاه خواهد بود.

۲. تقویت حوزه منابع انسانی

از طریق:

۱- توانمندسازی و آموزش مردم مناطق محروم

۲- اجرای برنامه‌های استعداد سنجی از مردم مناطق در جهت انتخاب شغل

۳- ایجاد و تقویت نهادها و تشکل‌های محلی و مردمی در نواحی روستایی از جمله شرکت‌های تعاونی؛

۳. تقویت و حمایت از فعالیتهای کشاورزی به‌عنوان فعالیت پایه‌ی نواحی روستایی

۴. گسترش شبکه بازاری و مالی کارآمد در جهت مبادله، توزیع و دستیابی به تسهیلات اعتباری خرد.

۵. سرمایه‌گذاری در مناطق محروم از طریق بخش‌های دولتی و همچنین از طریق جذب سرمایه‌گذار

۶. اجرای یک آمایش سراسری منابع و ظرفیتهای مناطق محروم و فراگیر جهت شناخت مزیت‌ها و خلق مزیت در مناطق محروم

۷. تدوین قوانین الزام‌آور جهت اجرای سناریوهای پیشنهادی، ابلاغ و پیگیری چگونگی عمل به قوانین

۸- فهرست منابع

۸-۱- منابع فارسی

۱. رضوانی، محمدرضا. (۱۳۸۲). توسعه روستایی/ اهمیت و ضرورت آن در محرومیت‌زدایی. پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، ۴۳-۴۴ (۹)، ۲۶۲-۲۷۵.
۲. حاتمی نژاد، حسین؛ و عمو، ابراهیم. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی و ارزیابی طرح‌های آمایش سرزمین در کشور ایران. برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۳۸-۲۷.
۳. فرجی سبکبار، حسنعلی؛ ملایی، نادر و هاجری، بهرام. (۱۳۹۳). تحلیل فضایی الگوی اشتغال در بخش‌های عمده فعالیت نواحی روستایی ایران. فصلنامه اقتصاد فضا و توسعه روستایی، سال چهارم، شماره ۱، ۱-۱۴.
۳. لطیفی، غلامرضا. (۱۳۸۸). سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب. برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱ (۱)، ۱۴۷-۱۱۱.
۴. اکرمی، شیما. (۱۳۹۴). بررسی جایگاه روستا و محرومیت‌زدایی روستایی در نظام برنامه‌ریزی کشور. مقاله ارائه شده در چهارمین همایش سراسری محیط زیست، انرژی و پدافند زیستی.

۵. آرای، سیدمحمد مهدی. (۱۳۸۴). آسیب‌شناسی برنامه‌های فقرزدایی در ایران. نشریه رفاه اجتماعی، دوره ۵، شماره ۸ (فقر و نابرابری در ایران)، ۳۸۷-۴۱۰.
۶. راهبردهای توسعه روستایی در کشورهای منتخب. تهران: معاونت توسعه روستایی ریاست جمهوری
۷. اطلس مناطق محروم کشور: سطح‌بندی و پهنه‌بندی مناطق محروم کشور و مزیت‌های نسبی این مناطق. (۱۳۹۶). تهران: بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان امام خمینی (ره)
۸. مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی و منطقه‌ای
۹. پاپلی یزدی، محمد حسین و ابراهیمی، محمد امیر. (۱۳۷۵). نظریه‌های توسعه روستایی. تهران: انتشارات سمت
۱۰. اسماعیل نیا، حسین. (۱۳۹۴). تجزیه و تحلیل عملکرد دستگاه‌های دولتی در توسعه روستاها. تهران: وزارت جهاد کشاورزی، موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی.
۱۱. بختیاری، صادق و سالم، بهنام. (۱۳۸۴). سیاست‌های چین در زمینه بازار کار در فرایند آزادسازی بازرگانی. مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، آذر و دی، شماره ۲۱۹، ۲۲۰، ۱۸۳-۱۷۲.
۱۲. عبدالملکی، حجت‌الله، اکبری، نعمت‌الله و آقای، کیومرث. (۱۳۸۸). تحلیل نظری و کاربردی نظریه‌های مزیت‌سنجی منطقه‌ای و مدل‌سازی مزیت‌سنجی بخش‌های تولیدی در مناطق کشور. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال ۱۳، شماره ۳۸، ۱۸۱-۲۱۵
۱۳. صادقی شاهدانی، مهدی و غفاری فرد، محمد. (۱۳۸۸). بررسی مزیت‌های نسبی و تحلیل ساختاری تولید ناخالص داخلی در استان‌های کشور. فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۵۰، ۱۳۶-۱۱۵.
۱۴. قاجار خسروی، محمد مهدی. (۱۳۸۹). مروری بر تهیه طرح‌های کالبدی منطقه‌ای در ایران. فصلنامه مسکن و محیط روستا، پیاپی ۱۳۰، ۹۰-۱۰۱.
۱۵. رتبه‌بندی تولید ناخالص داخلی استان‌های کشور. (۱۳۹۴). مرکز آمار و اطلاعات راهبردی وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی.
۱۶. مقصودی، حمیدرضا و کجوری، محمدجواد. (۱۳۹۴). الگوی مفهومی مطلوب برای حرکت‌های جهاد. مجله مطالعات انقلاب اسلامی و دفاع مقدس، سال اول، شماره دوم، ۷-۳۷
۱۷. ایزدی، حسن و برزگر، سپیده. (۱۳۹۲). کارآفرینی و توسعه روستایی آموزه‌هایی از تجارب کشور چین. مجله پژوهش‌های روستایی، شماره ۴، ۹۰۱-۹۱۸.

۲-۸- منابع لاتین

- Yang, A. (2009). Rural Development, not consumption is the Answer. Beijing: Global institute for tomorrow.