

# آمایش سرزمین؛ رویکردی در تحقق جهش تولید در ایران



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری  
گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای  
مجموعه گزارش شماره ۲۳۴



بِسْمِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	آمایش سرزمین؛ رویکردی در تحقق جهش تولید در ایران
کد شناسه	۹۹-۷-۱۰۲۸۲
گروه پژوهشی	آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای
پدیدآورنده	الهام امیرحاجیلو
ناظر علمی	دکتر علی‌اکبر خسروی نژاد و جمال کاکایی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	زمستان ۱۳۹۹
طراح جلد	پدرام حاجی اسمعیلی
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات‌اللهی - خیابان سپند شرقی - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
<a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a>	

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	خلاصه مدیریتی.....
۱	مقدمه .....
۳	۱- کلیات .....
۳	۱-۱- بیان مسئله .....
۴	۱-۲- روش تحقیق.....
۵	۱-۳- مطالعات تجربی.....
۵	۱-۳-۱- توسعه نامتوازن فضایی.....
۶	۱-۳-۲- مزیت نسبی و مزیت سنجی منطقه‌ای.....
۹	۱-۳-۳- صرفه‌های مقیاس و رشد منطقه‌ای.....
۱۰	۱-۳-۴- تخصصی شدن و تمرکز فضایی و جهش تولید.....
۱۲	۱-۳-۵- ادبیات پیرامون رشد تولید، بهره‌وری.....
۱۴	۲- مفاهیم و رویکردها .....
۱۵	۲-۱- مفهوم آمایش سرزمین .....
۱۸	۲-۲- مفهوم جهش تولید در ادبیات سیاست‌گذاری ایران.....
۱۹	۲-۲-۱- ابعاد جهش تولید.....
۲۰	۲-۲-۲- مؤلفه‌های مؤثر در جهش تولید.....
۲۴	۲-۳- صرفه مقیاس، منطقه‌ای شدن یا خوشه‌بندی.....
۲۷	۲-۴- مزیت نسبی.....
۲۸	۲-۵- رقابت‌مندی.....
۲۹	۲-۵-۱- رویکردهای نظری مطرح در حوزه رقابت‌پذیری منطقه‌ای.....
۳۰	۲-۵-۲- مؤلفه‌های رقابت‌پذیری منطقه‌ای.....
۳۱	۲-۵-۳- رویکردهای نظری در حوزه تفاوت‌ها و تعادل‌های منطقه‌ای.....
۳۳	۳- بررسی اسناد فرادست و برنامه‌های توسعه .....
۳۳	۳-۱- قانون اساسی - اجرای اصل چهل و هشتم (۴۸).....
۳۳	۳-۲- سند چشم‌انداز.....
۳۵	۳-۳- ضوابط ملی آمایش سرزمین.....
۳۷	۳-۴- سند راهبردی وزارت صنعت، معدن، تجارت.....

- ۳-۴-۱- خط‌مشی و سیاست‌های کلی ..... ۳۷
- ۳-۵- سابقه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین، بعد از انقلاب اسلامی ..... ۳۸
- ۳-۶- آمایش سرزمین و تولید اقتصادی در برنامه‌های توسعه ..... ۳۹
- ۳-۶-۱- قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۳) ..... ۳۹
- ۳-۶-۲- قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) ..... ۴۰
- ۳-۶-۳- قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۴) ..... ۴۲
- ۳-۶-۴- قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) ..... ۴۵
- ۳-۶-۵- قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) ..... ۴۶
- ۳-۶-۶- قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) ..... ۴۷
- ۳-۶-۷- رویکرد آمایشی به تولید در برنامه چهارم و پنجم توسعه ..... ۴۹
- ۳-۷- احکام برنامه‌های توسعه در حمایت از تولید از منظر آمایش سرزمین ..... ۵۱
- ۳-۷-۱- حمایت دسترسی به بازار ..... ۵۲
- ۳-۷-۲- حمایت زیرساختی ..... ۵۲
- ۳-۷-۳- حمایت منطقه‌ای ..... ۵۲
- ۳-۸- رویکرد دولت در توسعه صنعتی در ایران ..... ۵۷
- ۳-۸-۱- رویکرد ملی توسعه صنعتی در ایران ..... ۵۷
- ۳-۸-۲- رویکرد منطقه‌ای توسعه صنعتی در ایران ..... ۵۸
- ۴- عوامل و موانع تحقق جهش تولید در حوزه آمایش سرزمین ..... ۶۰
- ۴-۱- عوامل و موانع تحقق جهش تولید در سطح کشور ..... ۶۰
- ۴-۱-۱- فقدان طرح یکپارچه و نظام‌مند ..... ۶۰
- ۴-۱-۲- بی‌توجهی به همه ابعاد آمایش سرزمین به یک اندازه ..... ۶۰
- ۴-۱-۳- فقدان مدل مناسب برای آمایش سرزمین در ایران ..... ۶۱
- ۴-۱-۴- فقدان تعریف مناسب از منطقه در کشور ..... ۶۱
- ۴-۱-۵- نامشخص بودن مبنای نظری مطالعات آمایش سرزمین در راهبردهای صنعتی ..... ۶۱
- ۴-۱-۶- توسعه منطقه‌ای نامتوازن در کشور ..... ۶۲
- ۴-۱-۷- فقدان راهبرد توسعه صنعتی و جهت‌گیری در حمایت‌ها ..... ۶۴
- ۴-۱-۸- مناسبات سیاسی و زوال تولید ..... ۶۵
- ۴-۱-۹- روند نامتوازن سرمایه‌گذاری در مدار مولد صنعت-کشاورزی نسبت به مدار نامولد مستغلات ..... ۶۸
- ۴-۱-۱۰- توزیع رانت و جهش تولید ..... ۷۰

- ۲-۴- چالش‌ها و موانع عدم تحقق جهش تولید در سطح خرد (روستا/ عشایر)..... ۷۱
- ۲-۴-۱- رشد مناسبات سرمایه‌داری و زوال کشاورزی..... ۷۲
- ۲-۴-۲- غلبه رویکردها و نظریه‌های مدرنیزاسیون..... ۷۳
- ۲-۴-۳- چالش‌های جمعیتی نواحی روستایی و عشایری..... ۷۴
- ۲-۴-۴- تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی..... ۷۵
- ۲-۴-۵- غلبه رویکردهای کالبدی- خدماتی در طرح‌های توسعه روستایی..... ۷۵
- ۲-۴-۶- عدم تنوع‌بخشی به مشاغل روستایی..... ۷۶
- ۲-۴-۷- فقدان نگاه خوشه‌ای و شبکه‌ای و بالا بودن هزینه مبادله‌ای انجام فعالیت‌های اقتصادی..... ۷۷
- ۵- بررسی وضع موجود و قابلیت سنجی..... ۷۸**
- ۵-۱- تغییرات ساختاری تولید و نابرابری در استان‌های کشور..... ۷۸
- ۵-۲- شاخص مزیت نسبی آشکارشده یکنواخت ایران (۲۰۱۴)..... ۸۰
- ۵-۳- اثرات منطقه‌ای شدن صنعت (تمرکز و صرفه مقیاس) بر جهش تولید در استان‌های ایران..... ۸۲
- ۵-۴- بررسی وضعیت موجود و روند تولید کشور از منظر متغیرهای اقتصادی..... ۸۵
- ۵-۵- وضعیت ایران در شاخص رقابت‌پذیری جهانی..... ۸۷
- ۶- راهبردها و سیاست‌ها..... ۹۲**
- ۶-۱- عوامل مؤثر بر انتخاب راهبردهای توسعه صنعتی..... ۹۲
- ۶-۱-۱- شرایط اولیه کشورها (جمع منابع طبیعی، موقعیت جغرافیایی و اندازه بازار)..... ۹۲
- ۶-۱-۲- عوامل دینی و مذهبی..... ۹۵
- ۶-۱-۳- مشخصات سیاسی..... ۹۵
- ۶-۱-۴- جایگاه دولت..... ۹۶
- ۶-۱-۵- اقتصاد سیاسی حاکم بر روابط دولت..... ۹۷
- ۶-۱-۶- ساختار سیاسی روابط بنگاه و دولت..... ۹۷
- ۶-۱-۷- ساز و کار سیاسی بین‌المللی..... ۹۸
- ۶-۱-۸- روند اقتصاد جهانی: رکود و رونق..... ۹۹
- ۶-۱-۹- راهبرد سیاست‌گذاری..... ۱۰۰
- ۶-۱-۱۰- راهبرد برنامه‌ریزی منطقه‌ای..... ۱۰۱
- ۶-۱-۱۱- راهبردها در حوزه آمایش صنعتی..... ۱۰۱
- ۶-۲- الزامات تحقق راهبردهای جهش تولید..... ۱۰۳
- ۶-۳- تعیین قلمروهای اولویت‌دار جهش تولید در استان‌های کشور بر اساس مزیت‌های نسبی..... ۱۰۷

۱۱۳..... جمع بندی

۱۱۵..... منابع



## فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱: بررسی اجمالی پیشینه مطالعه.....	۱۳
جدول ۲: وضعیت ایران در مقایسه با کشورهای منتخب منطقه آسیای جنوب غربی (سند چشمانداز) از نظر سه شاخص.....	۱۹
جدول ۳: احکام واجد مفهوم حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه اول توسعه.....	۵۲
جدول ۴: احکام واجد مفهوم حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه دوم توسعه.....	۵۳
جدول ۵: توسعه احکام حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه سوم توسعه.....	۵۴
جدول ۶: احکام حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه چهارم توسعه.....	۵۵
جدول ۷: احکام حمایت از تولید در قانون از منظر آمایشی برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه.....	۵۶
جدول ۸: احکام حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه.....	۵۶
جدول ۹: تغییرات تعداد کل آبادی‌های کشورهای طی سال‌های ۹۵-۱۳۴۵).....	۷۴
جدول ۱۰: آمار جمعیت کشور در نقاط شهری و روستایی.....	۷۴
جدول ۱۱: روند رشد اقتصادی ایران طی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بر مبنای قیمت ثابت.....	۸۶
جدول ۱۲: روند متغیرهای منتخب طی برنامه‌های توسعه در بخش.....	۸۶
جدول ۱۳: شاخص‌های رقابت‌پذیری ایران در رکن زیرساخت‌ها در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱.....	۹۰
جدول ۱۴: وضعیت رتبه ایران و کشورهای منطقه در شاخص رقابت‌پذیری جهانی (سال ۲۰۱۶).....	۹۰
جدول ۱۵: وضعیت رتبه ایران و کشورهای منطقه در شاخص رقابت‌پذیری صنعت (گزارش سال ۲۰۱۶).....	۹۲
جدول ۱۶: راهبردها و سیاست‌های اجرایی تولید مبتنی بر سیاست‌های آمایش سرزمین.....	۱۰۳
جدول ۱۷: عملکرد برخی از شاخص‌های بخش بهبود محیط کسب‌وکار در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷.....	۱۰۵
جدول ۱۸: مزیت نسبی استان‌ها و جهت‌گیری فعالیت‌ها.....	۱۰۸
جدول ۱۹: اقدام محرک و پیشران رونق در امر تولید.....	۱۱۱

## فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۱۶	شکل ۱: عناصر و اجزای آمایش سرزمین.....
۲۴	شکل ۲: مؤلفه‌های مؤثر در جهش تولید.....
۵۱	شکل ۳: شاخص‌های پیش‌بینی شده در آمایش سرزمین برای تحلیل اسناد توسعه کشور.....
۶۲	شکل ۴: توزیع نابرابر منطقه‌ای منابع مالی، زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی.....
۶۵	شکل ۵: رشد ارزش‌افزوده بخش کشاورزی.....
۶۷	شکل ۷: رشد ارزش‌افزوده بخش خدمات.....
۶۸	شکل ۸: روند تغییرات سهم بخش‌های صنعت و معدن و مستغلات از کل تشکیل سرمایه ثابت ایران.....
۸۱	شکل ۹: وضعیت شاخص مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت ۲۰۱۴.....
۸۲	شکل ۱۰: توزیع جغرافیایی فعالیت در استان‌های کشور.....
۸۳	شکل ۱۱: سهم استان‌ها از ارزش‌افزوده بخش صنعت سال ۱۳۸۹.....
۸۷	شکل ۱۲: نرخ رشد اقتصادی از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴.....
۹۴	شکل ۱۳: عوامل مؤثر بر استراتژی توسعه صنعتی.....

## خلاصه مدیریتی

با توجه به جمعیت فزاینده کشور و افزایش نیازها و غیرقابل اتکا بودن درآمدهای نفتی و محدودیت منابع موجود جهت برآوردن این نیازهای فزاینده، تنها راه باقیمانده، تخصیص بهینه منابع تولیدی در بخش‌های مختلف کشور است تا بتوان میزان فعالیت‌ها و رشد تولیدی در قالب فعالیت‌های مولد صنعت، معدن و تجارت را ارتقا بخشید. این مفهوم بدین معنا است که نحوه توزیع و پراکنش فعالیت‌های صنعتی، معدنی و تجاری در کل کشور باید بر اساس توانمندی‌ها و مزیت‌های مناطق و استان‌های کشور، ویژگی‌های محصولات و همچنین عوامل زیست‌محیطی باشد تا با در نظر گرفتن تمامی عوامل فوق به جانمایی مناسب صنایع و فعالیت‌های تولیدی پرداخته شود و در نهایت هر فعالیت متناسب با ویژگی‌های محصولات خود در مناطق و استان‌های دارای مزیت استقرار یابد. از این‌رو، بی‌توجهی به نیازها و پتانسیل‌های مناطق و برنامه‌ریزی متناسب اقتصادی برای آن‌ها، در امر توسعه اقتصادی و جهش تولید، آثار و پیامدهای سوء و جبران‌ناپذیری به دنبال دارد. جهش تولید را می‌توان فرایند رشد اقتصادی شتابان، پایدار، عدالت‌محور، رقابت‌پذیر، درون‌زا و برون‌گرا (مبتنی بر تقاضای بازار)، ایجاد شتاب در تحقق رونق تولید با بهره‌گیری بهینه از امکانات و پتانسیل‌های محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و با مشارکت و هماهنگی کلیه نهادها و اشخاص مرتبط جهت ایجاد رونق اقتصادی و اجتماعی پایدار تا سطحی که کشور را به‌عنوان یک کشور قوی مطرح سازد، تعریف کرد.

با عنایت به هدف اصلی پژوهش حاضر؛ یعنی تبیین جایگاه رویکرد آمایش سرزمین در امر جهش تولید، روش مطالعه توصیفی تحلیلی و اسنادی است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد در امر توسعه اقتصادی و تحقق جهش تولید، از بین بردن عدم تعادل‌های فضایی از رهگذر آمایش سرزمین حائز اهمیت زیادی است. پیشبرد این هدف نیازمند ایجاد محیط رقابتی و توجه ویژه به اقتصاد تولیدی است و در این مسیر باید به مزیت‌های نسبی و ایجاد مزیت‌های رقابتی برای تولید توجه جدی کرد. به‌طوری که نحوه توزیع و پراکنش فعالیت‌های صنعتی و تولیدی در کل کشور باید بر اساس توانمندی‌ها و مزیت‌های مناطق و استان‌های کشور، ویژگی‌های محصولات و همچنین عوامل زیست‌محیطی باشد تا با در نظر گرفتن تمام عوامل فوق به جانمایی مناسب صنایع و فعالیت‌های تولیدی و صنعتی پرداخته شود و در نهایت هر صنعت متناسب با ویژگی‌های محصولات خود در مناطق و استان‌های دارای مزیت استقرار یابد. از این‌رو برای پیوستگی و لزوم برنامه‌ریزی هدفمند، موضوع آمایش صنعتی و معدنی باید مورد توجه قرار گیرد. این آمایش به استقرار طرح‌های اولویت‌دار در استان‌های کشور منجر می‌شود.



## مقدمه

یکی از اهداف اصلی آمایش سرزمین و برنامه‌های کلان توسعه در کشور، تأکید بر گسترش فعالیت‌های صنعتی در فضای جغرافیایی و تخصص‌یابی منطقه‌ای برای شکل‌گیری تقسیم‌کار فضایی است. به‌رغم توجه به این موضوع در برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب، در عمل اهداف آمایش سرزمین تحقق نیافته است و تمرکز فعالیت‌های صنعتی در چند نقطه خاص کشور (ختایی و همکاران، ۱۳۷۹: ۳-۴) و توزیع نامتوازن آن‌ها در پهنه سرزمین به یکی از مهم‌ترین مسائل، فراروی سیاست‌گذاران کشور تبدیل شده است (پوراصغر، ۱۳۸۷: ۴). در همین راستا، حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری همواره یکی از سیاست‌های اعلام‌شده ۴۰ سال اخیر در کشور بوده و صدها حکم و قانون، صرفاً باهدف حمایت از تولید در ایران به تصویب رسیده است. پرداخت انواع تسهیلات ریالی و ارزی، اعطای انواع یارانه، ارائه زمین و انرژی ارزان، خریدهای اجباری بخش خصوصی و دولتی از تولیدات داخلی و وضع تعرفه‌های وارداتی از آن جمله‌اند. با وجود همه حمایت‌ها و تسهیلات اما طی دهه‌های اخیر، سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی ایران هم شاهد نوسانات شدیدی بوده و هم کیفیت لازم برای تحقق نرخ‌های رشد بالا (هدف برنامه‌های توسعه) را نداشته است. به نظر می‌رسد در حمایت از تولید و ایجاد جهش در آن، نقایص سیاستی وجود دارد که موجب می‌شود نه رشد اقتصادی و نه اشتغال بالا، محقق شوند. بسیاری از محصولات صنعتی و تولیدی ایران، امکان رقابت در بازارهای جهانی ندارند (سند برنامه راهبردی وزارت، ۱۳۹۵).

آنچه در بخش صنعت، معدن و تجارت از اهمیت فراوانی برخوردار است، بررسی و مطالعه آمایش سرزمین در قالب آمایش صنعتی، معدنی و تجاری است. بدین معنا که نحوه توزیع و پراکنش فعالیت‌های صنعتی، معدنی و تجاری در کل کشور باید بر اساس توانمندی‌ها و مزیت‌های مناطق و استان‌های کشور، ویژگی‌های محصولات و همچنین عوامل زیست‌محیطی باشد تا با در نظر گرفتن تمامی عوامل فوق به جانمایی مناسب صنایع و فعالیت‌های معدنی و تجاری پرداخته شود و درنهایت هر صنعت متناسب با ویژگی‌های محصولات خود در مناطق و استان‌های دارای مزیت استقرار یابد.

تحقق عدالت اجتماعی، منوط به از بین بردن عدم تعادل‌های فضایی از رهگذر آمایش سرزمین است؛ به عبارت دیگر تا موقعی که عدم تعادل‌ها در فضا و سرزمین وجود داشته باشد نمی‌توان صرفاً با برنامه‌های اقتصادی-اجتماعی به احیای عدم تعادل اجتماعی رسید (سرور، ۱۳۸۶: ۸۴). دیدگاه‌های آمایش سرزمین کارکرد

کانون‌های جمعیتی را در قلمروهای متفاوتی از فعالیت‌ها می‌بیند و نقش و عملکرد واقعی یک منطقه را در شرایط متعادل بهره‌گیری و خدمات‌رسانی، نمایان می‌سازد.

در این گزارش هدف پرداختن به این موضوع است که چگونه آمایش سرزمین می‌تواند به تحقق جهش تولید کمک کند و مناسبات بین این دو چیست؟ همچنین وضعیت تعادل و عدم تعادل و قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی مناطق کشور و سیاست‌ها و راهبردهای آمایش صنعتی و جهش تولید از منظر آمایش سرزمین بررسی شده است. به این منظور، پس از پرداختن به مفاهیم و رویکردهای مرتبط در ادامه به ابعاد و الزامات و مؤلفه‌ها و موانع جهش تولید از منظر آمایشی توجه شده و پس از ارزیابی اسناد فرادست و سپس بررسی ویژگی‌های کمی و کیفی منابع انسانی و طبیعی، استعدادها و قابلیت‌ها و مزیت نسبی مناطق بر جهش تولید در کشور پرداخته شده است. در پایان استراتژی‌ها و راهکارها به منظور برنامه‌ریزی بهتر این فرایند معرفی شده‌اند، به گونه‌ای که این مناطق بتوانند با توجه به پتانسیل‌هایی که دارند در داخل کشور به خوبی ایفای نقش کرده و از حداکثر ظرفیت‌ها جهت توسعه بیشتر منطقه و تقویت و ظرفیت‌سازی در امر تولید استفاده کنند.

## ۱- کلیات

### ۱-۱- بیان مسئله

در سال‌های اخیر، تغییرات زیادی در ساختار فضایی تولید رخ داده است، به طوری که سرعت این تغییرات افزایش یافته و شکل جدیدی به خود گرفته است. تغییر در جغرافیای تولید و توزیع فضایی نامتعادل منابع و عوامل اقتصادی، استعدادها و قابلیت‌های متفاوتی را برای مناطق مختلف به همراه داشته است (Falcioğlu & Akgungor, 2008: 74). یکی از دوگانگی‌های مهم در تعیین اهداف اصلی سیاست‌های توسعه فضایی کشور، ایجاد توازن بین رشد اقتصادی زیاد و جلوگیری از تراکم بیش از حد فعالیت در قطب‌های صنعتی بوده است. سیاست‌های تمرکززدایی و رسیدن به تعادل فضایی و تخصصی شدن در مناطق کشور، با موفقیت همراه نبوده است (داداش‌پور و فتح جلالی، ۱۳۹۲: ۲). بر این اساس، چنانچه مناطق اجزای یک سیستم باشند؛ عملکرد کل سیستم مشروط و منوط به عملکرد اجزا و تأثیر آن‌ها بر کل سیستم اقتصاد است. این بیان به آن معناست که با وجود عدم تعادل منطقه‌ای (تمرکز منطقه‌ای) نمی‌توان انتظار رشد اقتصادی در سطح کلان را داشت. ضمن آن‌که رشد یک منطقه، مشروط به رشد دیگر مناطق خواهد بود و بالاخره نمی‌توان با تفکیک یک یا چند منطقه در اقتصاد و تمرکز بر آن‌ها و تقویت آن‌ها، انتظار رشد را داشت (عظیمی، ۱۳۹۳: ۱۵).

غیرعلمی بودن پراکندگی واحدهای تولیدی، مکان‌یابی‌های غیراقتصادی و غیرمتناسب در سراسر کشور و عدم تکمیل زنجیره‌های تولید ارزش نظام‌مند مرتبط با فعالیت‌های مادر و اصلی مناطق مختلف و خام‌فروشی گسترده بسیاری از محصولات اقتصاد کشور گویای این واقعیت است که اقتصاد ایران در استقرار واحدهای تولیدی از این مهم غافل مانده است. این رویکردها در نهایت هزینه تولید ملی را (علی‌رغم همه مزیت‌ها و برتری‌های طبیعی و خدادادی مانند انرژی ارزان، نیروی انسانی ماهر و اقلیم متنوع) بالا برده و رقابت‌پذیری محصولات ایرانی را حتی در بازارهای داخلی نسبت به رقبای واردات به کشور را از بین می‌برد. پیامد تداوم این مسئله در اقتصاد ایران در قالب تخصیص غیربهبینه امکانات و زایل کردن منابع سرمایه‌گذاران، افزایش قیمت تمام‌شده محصولات، تخریب محیط‌زیست و ده‌ها مشکل دیگر بروز می‌کند. عدم توجه به مزیت‌های مطلق و نسبی مناطق مختلف کشور در ارائه مجوزهای احداث طرح‌های تولیدی متناسب با استعدادهای منطقه‌ای، صرفاً به واحدها و بنگاه‌های تولیدی دولتی و شبه‌دولتی مربوط نبوده و در بسیاری از موارد بخش خصوصی را نیز گرفتار کرده و از چالش‌های اساسی جهش تولید در اقتصاد ایران است. از سوی دیگر، نبود نهاد یا نهادهای قوی برای ارائه سند جامع و مستدل مبتنی بر سند ملی آمایش سرزمین، برای توزیع فضایی و تعیین محل استقرار واحدهای تولیدی مربوط به صنایع مختلف (سرمایه‌گذاری‌های مختلف در رشته فعالیت‌های متنوع) در مناطق گوناگون کشور، مسئله دیگر است. به عبارت دیگر، یکی از چالش‌های تولید اقتصادی پایدار در کشور، اشکالات مربوط به موضوع مکان‌یابی استقرار واحدهای تولیدی از منظر مسائل

مربوط به آمایش سرمایه‌گذاری و بررسی تناسب مزیت‌های نسبی و مطلق منطقه استقرار واحدهای تولیدی با الزامات و نیازمندی‌های تولید در آن مناطق است.

در این گزارش پس از بررسی نظری موضوع و مفاهیم کلیدی پژوهش؛ یعنی «آمایش سرزمین» و «جهش تولید»، جایگاه آمایش سرزمین و مزیت‌سنجی در الگوهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و جهش تولید در جغرافیای ایران مورد بحث قرار گرفته و اهمیت آمایش سرزمین و شناسایی مزیت‌های جغرافیایی در این زمینه بررسی شده است.

پژوهش حاضر در پاسخ به این سؤال کلی انجام شد: «ارتباط میان آمایش سرزمین و جهش تولید چگونه است؟» پاسخ به این پرسش، علاوه بر جهت‌دهی رویکرد کلی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در کشور، می‌تواند به تحلیل و تبیین نقش آمایش سرزمین در جهش تولید در راستای ارائه مدلی راهبردی برای تقویت زیرساخت‌های مولد و توسعه فعالیت‌های اقتصادی در کشور کمک کند.

## ۱-۲- روش تحقیق

روش مطالعه در نوشتار حاضر، توصیفی-تحلیلی و روش اسنادی است؛ بدین معنا که از منابع مکتوب شامل کتاب‌ها، مقالات و اسناد توسعه و مدارک معتبری که درباره موضوع تحقیق انتشار یافته در حد امکان استفاده شده است. اسناد با استفاده از روش تحلیل موضوعی بررسی و تحلیل شده‌اند.

به لحاظ روش‌شناسی، در نوشتار حاضر می‌توان چهار سطح را در مطالعه اسناد به کار گرفت:

- شناسایی رویکرد و مبانی نظری موضوع؛
  - ارزیابی اسناد فرادست و برنامه‌های توسعه از منظر آمایش سرزمین و حمایت از تولید؛
  - بررسی چالش‌ها و موانع پیش روی تحقق جهش تولید از دیدگاه آمایش سرزمین؛
  - بررسی وضعیت موجود ویژگی‌ها و قابلیت‌های نسبی مناطق کشور.
- در برخی بخش‌های گزارش از تحلیل ثانویه بهره گرفته شده است. در واقع یکی از روش‌های گردآوری اطلاعات، بهره‌گیری از داده‌هایی است که از سوی دیگران برای هدف‌های متفاوت تولید می‌شود. بدین معنا که با استفاده از داده‌های موجود به تحلیل ثانویه مفاهیم و شاخص‌ها می‌پردازد و یافته‌های تحقیقات معدودی که به نحوی با موضوع گزارش در چارچوب اهداف مورد نظر این نوشتار ارتباط داشتند، مورد استفاده قرار گرفته است. از آنجاکه داده‌ها به صورت خام در دسترس نیستند، شیوه تحلیل بر پایه یافته‌های توصیفی است. به این منظور از اسناد فرادست، سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله جمهوری اسلامی بهره گرفته شده است. در بخش بعدی به منظور شناسایی مزیت نسبی در مناطق و استان‌های کشور از یافته‌ها و داده‌های پژوهش تحقیقات مرتبط که با هدف‌های متفاوتی با مطالعه حاضر بوده، استفاده شده است.



داده‌های مورد نیاز این مطالعه از منابع مختلف گردآوری شد. آمار مورد نیاز از مرکز آمار ایران، آمار بانک مرکزی و ... اخذ گردید.

برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب تاکنون به این دلیل انتخاب شدند تا بتوان بر اساس آن‌ها، تأثیر سیاست‌های گذشته دولت را در بخش‌های اقتصادی (کشاورزی، صنعت، خدمات) و حمایت از تولید و آمایش سرزمین در اسناد فرادست و برنامه‌های توسعه ارزیابی کرد.

در این پژوهش ضمن بررسی نظری و کاربردی نظریه‌های آمایش سرزمین، مزیت نسبی و جهش تولید و ارائه چارچوب نظری جامع به بررسی و تحلیل جهش تولید از نقطه‌نظر محتوای نظریه‌های آمایش سرزمین در خصوص اقتصاد و جغرافیای ایران پرداخته شده است.

### ۱-۳-۲- مطالعات تجربی

پژوهش‌های متعدد داخلی و خارجی به مقوله آمایش سرزمین و رشد تولید پرداخته‌اند، ولی به روابط و مناسبات این دو مؤلفه در قالب یک پژوهش خاص، کمتر توجه شده است. در ادامه به ادبیات مرتبط با جنبه‌های مختلف این موضوع پرداخته شده است.

### ۱-۳-۱- توسعه نامتوازن فضایی

پژوهش‌های متعدد داخلی به مقوله توسعه نامتوازن فضایی اشاره داشته و بیان کرده‌اند که بین استان‌های مرزی و مرکزی، تفاوت معناداری در شاخص‌های توسعه وجود دارد (زیاری، ۱۳۹۰؛ شاپان، ۱۳۸۴)؛ تا آنجا که مناطق مرکزی ایران، حدود سه برابر توسعه یافته‌تر از مناطق مرزی هستند (ابراهیم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۲). بر اساس پژوهش‌های پیشین، نوع ساختار سیاسی حاکم و ترویج دیدگاه سیاسی تمرکزگرا و پایتخت محور، زمینه قطبی شدن و توسعه نامتوازن فضایی را فراهم ساخته است (ویسی و مهمان‌دوست، ۱۳۹۱: ۲۰۴-۲۹۹). شاپان ذکر است که نبود تعادل منطقه‌ای، ناشی از دو دسته از عامل است: (۱) عوامل درون ناحیه‌ای که به شرایط جغرافیایی و طبیعی حاکم بر ناحیه اشاره دارد و (۲) عوامل برون ناحیه‌ای که ناشی از سیاست‌گذاری‌ها و نوع راهبرد انتخابی برای توسعه است (مؤمنی، ۱۳۷۷: ۳۶). بعضی از پژوهش‌ها در ایران نیز به نبود ارتباط مؤثر میان قوانین و سیاست‌گذاری‌ها با رویکرد آمایش و توسعه فضایی اشاره دارند و نبود قوانین مناسب (صالحی و پورفرزام، ۱۳۸۸: ۱۷۸-۱۷۲)، نبود تفکر منسجم و نهادینه برای مدیریت سرزمین در سطوح مدیریتی و نهاد قانونی حمایتگر و مشخص (لطیفی، ۱۳۸۸: ۱۴۵-۱۴۶) و نبود راهبرد مشخص در سازمان‌های متولی اجرای سناریوهای پیشنهادی طرح‌های آمایش (سلطانی، ۱۳۹۲: ۱) را عمده‌ترین چالش‌های فراروی گسترش مقوله آمایش و توسعه فضایی دانسته‌اند.

### ۱-۳-۲- مزیت نسبی و مزیت سنجی منطقه‌ای

جویا (۱۹۹۹) در پژوهشی با عنوان «بررسی عملکرد برنامه اول و تأثیر برنامه دوم توسعه بر ساختار صنعت و مزیت‌های نسبی صنعتی در منطقه استان یزد» با استفاده از شاخص ضریب مکانی به اندازه‌گیری درجه تخصص نسبی صنایع منطقه یزد در بخش‌های گوناگون پرداخته است. بر اساس تحقیقات وی، گروه صنایع خودروسازی و نیرومحرکه در مقایسه با سایر صنایع استان در برنامه دوم نسبت به برنامه اول توسعه اقتصادی، از مزیت نسبی برخوردار بوده است.

در پژوهش دیگر که توسط بختیاری و همکاران (۱۳۸۱) با عنوان «تحلیلی از ساختار صنعت در استان اصفهان» انجام شده است، قابلیت‌ها و توانمندی‌های استان اصفهان در بخش صنعت به تفکیک کدهای چهاررقمی ISIC برای مقاطع زمانی ۱۹۹۴ و ۱۹۹۷ مورد بررسی قرار گرفته و برای این منظور از روش تلفیقی تحلیل عاملی و تاکسونومی عددی استفاده شده است. نتایج به دست آمده از این بررسی نشان می‌دهد که ساختار صنعت استان اصفهان بسیار متنوع بوده و استان اصفهان در صنایع تولید محصولات اولیه، آهن و فولاد دارای مزیت مطلق بوده است. پس از آن صنایع ریسندگی منسوجات، تولید مواد شیمیایی اساسی، تولید محصولات کانی غیرفلزی و محصولات ساخته‌شده از شن، سیمان و سنگ و محصولات سرامیکی نسوز، تولید موتور و توربین، تولید نوشابه‌های غیرالکلی و گازدار و تولید فرش ماشینی و موکت از مزیت بالایی برخوردار است.

اثنی عشری و احسان فر (۱۳۸۳) مقاله‌ای با عنوان «بررسی تحلیلی ساختار صنعتی و مزیت نسبی صنایع استان مازندران» به تجزیه و تحلیل ساختار صنعتی و تعیین مزیت نسبی صنایع شانزده‌گانه استان مازندران، به وسیله شاخص‌هایی مانند شاخص تغییرات ساختاری و مزیت نسبی آشکار شده برای سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ پرداخته‌اند. نتایج به دست آمده از این پژوهش نشان می‌دهد که صنایع مواد غذایی و آشامیدنی، تولید چوب و محصولات چوبی، منسوجات، مبلمان و کاغذ و محصولات کاغذی دارای مزیت نسبی ارزش افزوده بالایی بوده‌اند.

در پژوهش هوشمند و آذری (۱۳۸۴) که با عنوان «تحلیلی از ساختار صنعت و تعیین اولویت‌های توسعه صنعتی استان کرمان» انجام شده است، اولویت‌های توسعه استان کرمان با استفاده از روش تلفیقی تاکسونومی عددی و تحلیل عاملی شناسایی شده است. در این پژوهش کلیه کارگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن و بیشتر بر اساس کدهای چهاررقمی ISIC و بر اساس آمار مربوط به سال‌های ۱۹۹۴، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ مورد بررسی قرار گرفته‌اند. بر اساس نتایج این پژوهش، صنایع تولید محصولات مسی، محصولات کانی غیرفلزی، تولید خودرو و صنایع تبدیلی مرتبط با پسته و خرما نسبت به سایر فعالیت‌های صنعتی استان دارای مزیت است. پس از این گروه از صنایع، مجموعه فعالیت‌های تولید قالی و قالیچه دستباف، صنایع تبدیلی سایر میوه‌ها به جز پسته و خرما و فرآورده‌های لبنی از مزیت نسبی برخوردار بوده‌اند.

سلیمی فر و شیرزور (۱۳۸۵) در پژوهشی با عنوان «تحلیل تغییرات ساختاری صنایع استان خراسان در دوره ۲۰۰۳-۱۹۹۵» به مقایسه تغییرات ساختاری صنایع استان خراسان در انتهای برنامه دوم و سوم توسعه اقتصادی با وضعیت آن‌ها در ابتدای برنامه دوم توسعه و نیز مقایسه آن با وضعیت صنایع در سطح کشور پرداخته است. به این منظور تعدادی از شاخص‌ها از جمله تغییرات سهم ارزش افزوده فعالیت‌های صنعتی به تفکیک کدهای دورقمی ISIC، شاخص‌های تغییرات ساختاری و مزیت نسبی آشکار شده در سه مقطع زمانی مورد بحث و استفاده قرار گرفته است. محاسبه شاخص مزیت نسبی آشکار شده برای صنایع مورد مطالعه در این تحقیق گویای این مطلب است که تنها در صنایع چوب و صنایع متفرقه، مقدار عددی شاخص مورد اشاره در بالا بیش از یک بوده است؛ بنابراین، تنها این صنعت دارای مزیت نسبی است.

همچنین، در پژوهشی دیگر با عنوان «بررسی مزیت نسبی ارزش افزوده‌ای بخش‌های اقتصادی در منطقه خراسان بر اساس عملکرد برنامه سوم توسعه» جعفری صمیمی و نقوی (۱۳۸۷) به شناخت توانمندی‌ها و استعداد های منطقه خراسان پرداخته‌اند. در این پژوهش برای تعیین مزیت نسبی فعالیت‌های اقتصادی منطقه خراسان از لحاظ ارزش افزوده طی دوره ۲۰۰۴-۲۰۰۲ از شاخص مزیت نسبی آشکار شده شامل شاخص تکامل یافته بالاست و شاخص مزیت نسبی آشکار شده متقارن استفاده شده است. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که طی دوره مورد بررسی از بین ۷۲ رشته فعالیت اقتصادی، فعالیت‌های مرتبط با خدمات گردشگری مانند هتل و خوابگاه و زیرساخت‌های حمل‌ونقل ریلی از مزیت بالایی برخوردار بوده‌اند. همچنین صنایعی مانند صنعت بازیافت، صنایع محصولات غذایی و ساخت ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی دارای مزیت نسبی هستند.

میرجلیلی (۱۳۸۹) در پژوهشی با عنوان «رتبه‌بندی و تعیین مزیت نسبی فعالیت‌های صنعتی استان یزد با استفاده از روش تلفیقی تحلیل عاملی و تاکسونومی عددی» به بررسی مزیت نسبی صنایع تولیدی استان یزد طی سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۴ پرداخته‌اند. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که صنایع کانی غیرفلزی و تولید منسوجات طی سال‌های مذکور نسبت به دیگر صنایع از مزیت بیشتری برخوردار بوده‌اند. این دو صنعت طی سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۲ جزء صنایع غیرهمگن قرار گرفته‌اند که نمایانگر اختلاف زیاد این دو صنعت، با دیگر بخش‌های صنعتی و مزیت بالای آن‌هاست. منصف و همکاران با بررسی ساختار صنعتی و مزیت نسبی صنایع تولیدی استان یزد (۲۰۰۷-۲۰۰۰) با استفاده از دو متغیر ارزش افزوده و اشتغال نشان دادند که این دو متغیر با هم همسویی کامل ندارند.

مطالعات و پژوهش‌ها در زمینه مزیت‌سنجی هم در عرصه بین‌المللی و هم در سطح ملی قدمتی دیرین دارد. در این راستا اقتصاددانان و جغرافی‌دانان نقش بسیار مهمی داشته‌اند (صباغ کرمانی، ۱۳۸۰: ۳۰). از جمله بزرگ‌ترین نظریه‌پردازان مزیت‌سنجی، آدام اسمیت است که اهمیت تقسیم کار در تجارت جهانی را مطرح کرد. ریکاردو نیز بر اساس نظریه ارزش کار معتقد است کشورها می‌توانند در زمینه خاصی مزیت نسبی به

دست آورند و با دیگر کشورها در تولید آن رقابت کنند. از دیگر نظریه‌پردازان مزیت‌سنجی می‌توان از هاربرلر، هکشر و اهلین نام برد (عبدالملکی، ۱۳۸۴)؛ اما به لحاظ نظری، مزیت‌سنجی و مکان‌یابی دو روی یک سکه هستند. انتخاب مکان مناسب برای احداث یک فعالیت اقتصادی خاص، به معنای تعیین مزیت مکان مورد نظر است (عبدالملکی، ۱۳۸۴). مارتینک و اورلاندو در مطالعه خود به این نتیجه رسیده‌اند که بالاتر بودن موجودی و شرایط دسترسی به انرژی در هر منطقه، نقش مهمی در جذب سرمایه‌گذاری‌های صنعتی خواهد داشت. آن‌ها نشان داده‌اند سرمایه‌گذاران بخش صنعتی در تعیین مکان تأسیس واحد تولیدی خود، به منابع انرژی از جمله زغال‌سنگ، گاز طبیعی و نفت توجه ویژه‌ای دارند (Martinek & Orlando, 2002). بُس نیز در مطالعه‌ای به منظور طراحی یک مدل جهت تحلیل جانمایی صنایع، با استفاده از ابزار GIS به این نتیجه رسیده است که عواملی از جمله وضعیت نیروی کار، سطح دستمزدها و آموزش نیروی کار، تقاضای نهایی و تقاضای واسطه‌ای سایر صنایع در مکان‌یابی بخش صنعت دارای اهمیت زیادی هستند (Bose, 2002). ولف نیز در تحقیقی درباره مکان‌یابی صنعتی در لهستان، به این نتیجه رسیده است که در سال‌های ۱۹۳۹-۱۹۱۸ دسترسی به مواد اولیه و پتانسیل بازار در مزیت‌سنجی صنعتی در این کشور اثر قابل توجهی داشته است (Wolf, 2002). در مطالعه یانگ و لی به منظور مدل‌سازی مکان‌یابی امکانات- با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) عواملی از جمله دسترسی به بازار، دسترسی به منابع، وضعیت رقابت، مالیات و نحوه تأمین مالی، دسترسی به نیروی کار و حمل‌ونقل، به‌عنوان عواملی تعیین‌کننده مزیت مکانی مورد تحلیل قرار گرفته‌اند (Yang & Lee, 1997). لوکاس و چاجد با مروری بر ادبیات مزیت‌سنجی در بخش کشاورزی، نقش عواملی از جمله زنجیره‌های تولید، تأمین نهاده‌های اولیه و جریان تجارت جهانی را بر مکان‌یابی بنگاه‌های کشاورزی مورد توجه قرار داده‌اند (Lucas & Chhajed, 2004). بوگنانو و همکارانش در مطالعه‌ای که در زمینه مکان‌یابی شرکت‌های چندملیتی ایالات متحده انجام داده‌اند، به این نتیجه رسیده‌اند با وجود اینکه دستمزدها و محیط روابط صنعتی مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار در تصمیمات مکان‌یابی این شرکت‌ها در کشور میزبان هستند، اثر آن‌ها کمتر از اندازه بازار در کشور میزبان است (Bognanno et al, 2005). برمن و درزرنر در پژوهشی به منظور مکان‌یابی سرورها در یک شبکه، بر دو عامل کلیدی تقاضا و ظرفیت شبکه تأکید کرده‌اند. این دو محقق در مطالعه دیگری به منظور مکان‌یابی نقاط ارائه خدمات خاص- اورژانس هوایی و ...- به عامل تقاضا توجه کرده‌اند (Berman & Drezner, 2008). یانجی و همکارش در مطالعه‌ای در زمینه الگوی فضایی و عوامل تأثیرگذار در توسعه صنایع در ایالت لیون چین، علت توسعه بیشتر صنایع در جنوب شرق این ایالت را اصلاح سیستم‌های اقتصادی، سطح نهاده سرمایه، انتشار دانش و تکنولوژی، وضعیت بازارهای گسترده و محلی، جمعیت و تغییر میزان نیروی کار است (Yanji, 2008). کیوآی و زائو در مطالعه‌ای در خصوص زمینه مزیت‌های نسبی چین در تجارت بین‌الملل، روابط میان کار، سرمایه و منابع محیطی را مورد بررسی و تحلیل قرار داده‌اند (Qi & Xiao, 2008). کنترل نیز

دسترسی به فناوری و سرریزهای دانش را عاملی مهم در مکان‌یابی بنگاه‌های چندملیتی دانسته است (Cantwell, 2009).

در ایران نیز مطالعاتی در خصوص مزیت‌سنجی منطقه‌ای انجام شده است که از آن جمله می‌توان به طرح مطالعات کالبدی ملی و منطقه‌ای (۱۳۷۰) اشاره کرد. در طرح مطالعات کالبدی ملی، ۱۶ بخش تولیدی در ۲۴ استان کشور به لحاظ میزان مزیت رتبه‌بندی شده‌اند. در این مطالعه، از روش انحراف از اپتیمم استفاده شده است. عبدالملکی در مطالعه‌ای به مکان‌یابی بنگاه‌های صنایع لیبیات در کشور پرداخته است. در این مطالعه با استفاده از عوامل مختلف طبیعی، فنی، سیاسی و اداری، میزان تقاضا و ... و با بهره‌گیری از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره، مزیت‌های منطقه‌ای جهت احداث واحدهای صنایع شیر شناسایی و اولویت‌بندی شده‌اند. وی همچنین مطالعه‌ای نیز در تعیین مزیت‌های مکانی جهت توسعه ۳۳ بخش تولیدی عمده در کشور انجام داده است. در این مطالعه، استان‌های ۳۰ گانه کشور به لحاظ سطح بهینگی مکانی برای توسعه فعالیت‌های مذکور اولویت‌بندی شده‌اند (عبدالملکی، ۱۳۸۴). بهشتی فر و همکارانش نیز در تعیین مزیت‌های مکانی جهت احداث نیروگاه‌های گازی ضمن استفاده از منطق فازی و سیستم اطلاعات جغرافیایی، به عواملی از جمله هزینه انتقال انرژی و ملاحظات زیست‌محیطی توجه کرده‌اند (بهشتی و همکاران، ۱۳۸۹).

### ۱-۳-۳ - صرفه‌های مقیاس و رشد منطقه‌ای

تلاش اولیه برای مدل‌های ارتباط رشد و تجمع توسط والتز (Walz, 1966) صورت گرفت. او محصولات متنوع و به‌صورت برون‌زا در حال گسترشی را در یک مدل با ارتباطات عمودی و مهاجرت معرفی کرد. فرض این مطالعه بدون هزینه بودن مهاجرت بود. والتز (Walz, 1997) مدل خود را به یک مدل سه منطقه‌ای گسترش داد.

مدل‌های رشد و جغرافیا جای خود را در مدل‌های رشد درون‌زا و تجارت، به‌ویژه در مطالعات گروسمن و هلپمن (Grossman and Helpman, 1991) یافتند. برخی از نتایج به‌دست‌آمده از جغرافیا توسط این نویسندگان نشان می‌دهد که با تجارت آزاد و سرریزهای محلی، فعالیت‌های با بازده فزاینده در یک محل متمرکز می‌شوند. بالدوین (Baldwin, 1999) یک مدل رشد نئوکلاسیکی را با یک مدل جغرافیای اقتصادی ترکیب کرد. این مقاله نشان می‌دهد که رشد می‌تواند بر مکان صنعت تأثیر بگذارد و از آنجایی که تغییر در ذخیره سرمایه، اندازه نسبی بازارهای منطقه‌ای را تغییر می‌دهد، از طریق اثر بازار خانگی، تخصیص فضایی صنعت تغییر می‌کند. کلید این تغییر در واقع نیروهایی است که تولید را در یک منطقه تشویق می‌کنند و همچنین تمایل به تشویق انباشت سرمایه در آن منطقه را دارند. به تعبیر متفاوت، انباشت سرمایه راهی دیگر است که می‌توان تغییرات مصرف را با تغییرات تولید گره زد. علاوه بر این، هنگامی که این ارتباط تقاضا،

به‌وسیله این فرض که همه درآمدهای تقاضا به کشور خود بازگردانده می‌شوند، خنثی شود، ارتباط شکسته می‌شود.

بالدوین و مارتین (Baldwin and Martin, 2004) در مقاله‌ای با عنوان «تجمع و رشد منطقه‌ای» تلاش کردند تا برخی ارتباطات بین رشد و تجمع را توضیح دهند. مقاله آن‌ها در سه بخش کلی تنظیم شده است. در دو بخش ابتدایی این مقاله، مدل‌های رشد و تجمع بدون تحرک سرمایه بررسی شده و در بخش پایانی مقاله، مدل رشد و تجمع با تحرک کامل سرمایه مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج این مطالعه نشان داده است که فقدان تحرک سرمایه باوجود هزینه‌های مبادله منجر به همگرایی بین مناطق می‌شود. با کاهش هزینه‌های مبادله، توزیع اولیه سرمایه، ثابت باقی خواهد ماند و مناطق به سمت واگرایی پیش می‌روند. به عبارت روشن‌تر، در حالت تحرک سرمایه، یعنی سرمایه‌های فیزیکی و یا نوآوری‌های قابل تجارت مانند حق ثبت اختراع، شاخص کلیدی برای توزیع درآمد منطقه‌ای، یک شاخص برون‌زا؛ یعنی توزیع اولیه سرمایه و در حالت نبود تحرک سرمایه، شاخص کلیدی سطح هزینه‌های مبادله است.

میترا و ساتو (Mitra and Sato, 2007) نیز در مطالعه‌ای با عنوان «صرفه‌های ناشی از تجمع صنعتی در ژاپن: کارایی فنی، رشد و بیکاری» به بررسی اثرات تجمع‌های صنعتی بر کارایی فنی، سریع‌تر شدن رشد اقتصادی و کاهش بیکاری پرداخته‌اند. با استفاده از داده‌های سطح استان در گروه‌های صنعتی با کد دورقمی در ژاپن، در چهارچوب یک مدل مرزی تصادفی، شاخص کارایی فنی را برای مناطق تخمین زده‌اند. تحلیل عاملی نشان می‌دهد در اکثر این گروه‌های صنعتی، کارایی ارتباط مثبتی با متغیر(های) صرفه بیرونی دارد؛ اگرچه این ارتباط خیلی قوی نیست. برای برخی از صنایع سبک این ارتباط قوی‌تر است. ارتباط رشد اقتصادی و صرفه‌های بیرونی، مثبت و متغیر است و بیکاری با توجه به رشد اقتصادی و تمرکز تمایل به کاهش دارد. مطالبی ذکر شده، نشان می‌دهد اقدامات علیه تمرکز صنعتی ممکن است ضدتولیدی باشد، به‌ویژه در زمینه جهانی شدن، وقتی اکثر کشورها به افزایش بهره‌وری نیاز دارند.

### ۱-۳-۴- تخصصی شدن و تمرکز فضایی و جهش تولید

میکاییل عظیمی (۱۳۹۳) در مطالعه‌ای با عنوان «تمرکز منطقه‌ای و رشد کلان اقتصادی در ایران، چرا تعادل منطقه‌ای برای رشد کلان اقتصادی ضروری است؟» به موضوع عدم تعادل منطقه‌ای (تمرکز منطقه‌ای) پرداخته و رابطه میان رشد در سطح ملی (کلان) و تمرکز منطقه‌ای را مورد ارزیابی قرار داده است. وی در ادامه با استفاده از تحلیل داده‌های ثانویه، به ارزیابی این رابطه به‌صورت کمی اقدام کرده است. نتایج حاصل شده از این مطالعه نشان می‌دهند که بحث عدم تعادل منطقه‌ای در ادبیات متعارف اقتصادی از جایگاه اندکی برخوردار است؛ اما رویکردهای رقیب و غیرمتعارف، این موضوع را در کانون توجه قرار داده‌اند. از طرف دیگر، محاسبه

شاخص‌ها و تحلیل داده‌های موجود حکایت از آن دارند که تمرکز منطقه‌ای در ایران روندی افزایشی (هرچند بطئی) داشته و همبستگی منفی میان تمرکز منطقه‌ای و رشد اقتصادی در سطح ملی، قابل انتظار است.

گلیسر و همکارانش (۱۹۹۲) در شهرستان‌های آمریکا به بررسی تمرکز فضایی صنایع با متغیرهایی مانند تخصصی شدن، تنوع نسبی و رقابت صنعتی بر اساس داده‌های اشتغال پرداختند. روش استفاده‌شده در این تحقیق، حداقل مربعات معمولی بود. نتایج یافته‌های آن‌ها نشان می‌دهد که رشد اشتغال با تنوع، تخصصی شدن و رقابت افزایش پیدا می‌کند.

آلمیدا (Almeida, 2006) در تحقیقی با عنوان «ساختار اقتصاد و رشد محلی» به بررسی این موضوع می‌پردازد که چگونه ساختار اقتصاد محلی (تخصصی شدن، رقابت و تنوع) بر رشد بخش‌های تولیدی و تمرکز فضایی اثر می‌گذارد. فالجیولو و آکگونگور (Falcioğlu & Akgüngör, 2008) در تحقیقی با عنوان «الگوهای تخصصی شدن منطقه‌ای و تمرکز منطقه‌ای در صنعت تولید ترکیه»، به بررسی محرک‌های تمرکز صنایع در سطح مناطق و همچنین یافتن علل چنین تمرکزهایی پرداخته و نشان می‌دهند که مناطق ترکیه تخصصی‌تر شده و صنایع متمرکزتر شده‌اند. در بررسی نیروهای محرک تمرکز صنایع مشاهده شد که بنگاه‌ها تمایل به تمرکز در مناطقی دارند که صرفه‌های اقتصادی ناشی از مقیاس داشته باشند.

دی وور و دی گروت (de Vor & de Groot 2008) به بررسی «تأثیر عملکرد نواحی صنعتی بر ساختار اقتصاد محلی و دسترسی» می‌پردازند. برای این منظور وجود رابطه مشخص بین عوامل خارجی تجمع (تخصصی شدن، تنوع و رقابت) و معیارهای دسترسی و رشد مشاغل در صنعتی خاص و منطقه‌ای معین را بررسی می‌کنند. آن‌ها نشان می‌دهند که در مقیاس ناحیه صنعتی، تخصصی شدن مانع رشد است.

باروفی و همکارانش (Barufi et al., 2016) در تحقیقی به «بررسی گسترده تأثیرات تراکم در برزیل»، با استفاده از روش دومرحله‌ای کمبیز و همکارانش بر اساس نیروی کار رسمی بازار در سه سال ۲۰۰۴، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۲ بر اساس پنج بخش اقتصادی: (۱) تولید با فناوری کم، (۲) تولید با فناوری متوسط، (۳) تولید با فناوری بالا، (۴) خدمات با دانش کم، (۵) خدمات با دانش زیاد پرداختند. نتایج نشان می‌دهد که صنعت محلی منحصربه‌فردی برای تقویت بهره‌وری تولید در بخش‌های مختلف فناوری وجود ندارد. در مقایسه با چارچوب‌های نظری MAR، جاکوبز و پورتر در زمینه مربوط به تنوع، تخصصی شدن و رقابت، فقط متغیر تنوع تأثیر مثبتی را نشان می‌دهد که با دیدگاه جاکوبز سازگار است.

ام. آرتز و همکارانش (M. Artz et al., 2016) به بررسی «تأثیر تمرکز بر مکان‌گزینی بنگاه‌ها» می‌پردازند. آن‌ها شش متغیر را تعریف کرده و با استفاده از روش رگرسیون به بررسی وابستگی این متغیرها می‌پردازند. اولین متغیر (تخصص خوشه در بخش) مربوط به مارشال (۱۹۲۰) و پورتر (۱۹۹۸) بوده و تأکید آن‌ها بر این است که تمرکز بنگاه‌های تخصصی‌شده در صنعتی خاص، بهره‌وری تولید را از طریق سرریز دانش و اشتراک دانش و اشتراک در نیروی کار متخصص، افزایش می‌دهد. دومین متغیر (انحصار محلی) نشان‌دهنده این فرضیه

MAR است که یک بنگاه خاص در مقایسه با تعداد زیادی از بنگاه‌های کوچک می‌تواند دانش محلی را درونی کند. سومین متغیر (تمرکز صنعتی محلی) نشان‌دهنده تأکید جاکوبز (۱۹۶۹) بر ترکیب تعداد متنوعی از بنگاه‌هاست. چهارمین متغیر (دسترسی محلی به تأمین‌کنندگان بالادست) و پنجمین متغیر (دسترسی محلی به مشتریان پایین‌دست منعکس‌کننده خوشه بالادست و پایین‌دست در ایده‌های مارشال، پورتر، الیسون و همکارانش (۲۰۱۰) است. آخرین متغیر (دسترسی به نیروی کار محلی تحصیل‌کرده) نیز به دیدگاه لوکاس (۱۹۸۸) و تأکید او بر اشتراک در نیروی کار ماهر مرتبط است. آن‌ها به این نتیجه می‌رسند که بنگاه‌ها بیشتر در بازارها، مکان می‌گزینند که دارای خوشه‌ای از بنگاه‌های مشابه با تمرکز زیادی از تأمین‌کنندگان بالادست و مصرف‌کنندگان پایین‌دست و نیز تعداد زیادی نیروی کار تحصیل‌کرده باشند (ر.ک: ساسانی و داداش‌پور، ۱۳۹۸: ۸-۱۱)

### ۱-۳-۵- ادبیات پیرامون رشد تولید، بهره‌وری

توسعه اقتصادی در یک بخش، مستلزم افزایش تولید در آن بخش است. بحث رشد اقتصادی از دهه ۱۹۳۰ تا به امروز تحولات بسیاری را از لحاظ عوامل مؤثر بر رشد داشته است. در مطالعات و بررسی‌هایی که بر عوامل به وجود آورنده رشد اقتصادی صورت گرفته است کمتر از ۵۰ درصد رشد را به عوامل اصلی تولید (کار، سرمایه و زمین) و بقیه را به عوامل ناشناخته‌ای مانند تغییر تکنولوژی، افزایش بهره‌وری و عوامل جغرافیایی، فرهنگی و... نسبت داده‌اند (عمادزاده و بکتاش، ۱۳۸۴). بر اساس گزارش بانک جهانی (۱۹۹۷)، متغیرهای مکانی و طبیعی بسیاری بر رشد تولیدی کشورها تأثیر دارند که می‌توان به وسعت سرزمین‌های واقع در مناطق جغرافیایی گرمسیر، سهم جمعیت مناطقی که تا حدود ۱۰۰ کیلومتری کرانه ساحلی، درصد جمعیتی که در کشورهای محصور در خشکی زندگی می‌کنند، متوسط مسافت هوایی کشورها با مرکزی‌ترین مناطق اقتصادی، تراکم اسکان افراد در منطقه ساحلی و... اشاره کرد.

بنا بر نظریه‌های تولید و عرضه، رشد تولید از دو طریق حاصل می‌شود: (۱) افزایش تولید با به‌کارگیری عوامل تولید بیشتر اما در چارچوب فناوری و (۲) افزایش تولید با به‌کارگیری روش‌های پیشرفته‌تر و کارآمدتر تولید و استفاده از عوامل تولیدی مؤثرتر (سلامی، ۱۳۷۶). همان‌طور که ملاحظه می‌شود، روش دوم با مفهوم بهره‌وری گره خورده است. اهمیت بهره‌وری توسط محققان نیز تشخیص داده شده و مطالعات متعددی در این زمینه صورت گرفته است که در ادامه فقط به پاره‌ای از آن‌ها اشاره می‌شود. اکبری و رنجکش (۱۳۸۲) در مطالعه‌ای به بررسی رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در بخش کشاورزی ایران طی دوره ۷۵-۱۳۴۵ پرداختند. به این منظور از شیوه مطلق روش محاسبه رشد با استفاده از آمار سری‌های زمانی استفاده شده است. به‌کارگیری این روش نیازمند محاسبه سهم هریک از عوامل تولید در بخش کشاورزی است، لذا ابتدا تابع تولید بخش کشاورزی تخمین زده شده است. نتایج این مطالعه نشان داد که نرخ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در بخش کشاورزی دارای نوسان زیادی بوده و سطوح این بهره‌وری نیز روند صعودی داشته‌اند.



مجاورین (۱۳۸۲) رشد بهره‌وری کل عوامل تولید، کارایی فنی و تغییرات فناوری در محصولات راهبردی کشاورزی را طی دوره ۷۸-۱۳۶۹ با استفاده از شاخص مالم کوئیست و روش تحلیل فراگیر داده‌ها بررسی کرده است. نتایج نشان داد که طی دوره مورد مطالعه، بهره‌وری در تولیدات آبی (به جز جو) افزایش یافته و در مورد تمام محصولاتی که رشد بهره‌وری در آن‌ها تحقق یافته، فناوری پیشرفت کرده است.

مولایی (۱۳۸۴) به بررسی و مقایسه و بهره‌وری گروه‌های مختلف صنعتی کوچک و بزرگ ایران طی دوره ۸۰-۱۳۶۶ پرداخته است. در این مطالعه به منظور محاسبه بهره‌وری کل و نهایی صنایع مختلف از تابع تولید کاب-داگلاس و به منظور محاسبه بهره‌وری متوسط از میانگین نسبت ارزش افزوده به عامل تولید کار و سرمایه استفاده شده است. نتایج نشان داد که از گروه‌های صنعتی کوچک نسبت به صنایع بزرگ دارای بهره‌وری بیشتر بوده‌اند.

در مجموع و با توجه به مطالعات انجام شده در زمینه صرفه مقیاس، مزیت نسبی مناطق و رشد تولید که به بخشی از آن‌ها اشاره گردید، مشاهده می‌شود که تقریباً در تمامی مطالعات صورت گرفته در این حوزه، صرفاً معیارهای سنتی مورد سنجش قرار گرفته و بررسی توأمان معیارهای مذکور با معیارهای آمایش سرزمین کمتر مدنظر بوده است. همچنین در کمتر مطالعه‌ای مزیت نسبی در ارتباط با رشد تولید مورد بررسی قرار گرفته است. در بیشتر مطالعات همانند مطالعه حاضر، نویسندگان به‌طور جدی معتقدند که این مناطق اند که محرک اصلی اقتصاد ملی و توسعه هستند و نه کشورها و این مناطق هستند که با یکدیگر رقابت می‌کنند تا با دستیابی به مزیت رقابتی در اقتصاد جهانی و ملی و دسترسی به بازارهای جدید به یک مزیت رقابتی منطقه‌ای و در نهایت جهش تولید و توسعه اقتصادی برسند. در اکثر مطالعات به نقش موقعیت جغرافیایی و مزیت‌های جغرافیایی بدون ارتباط با فعالیت‌های اقتصادی توجه شده بود. همچنین توجه به مفهوم تجمع و تمرکز فضایی فعالیت‌های صنعتی به منظور دستیابی به رشد و ارتقای وضعیت اقتصادی در برخی مطالعات حائز اهمیت بود، چراکه می‌توانست به‌عنوان یکی از حوزه‌های پویا، برای علل و عوامل رشد منطقه‌ای مورد توجه باشد.

جدول ۱: بررسی اجمالی پیشینه مطالعه

عنوان	نویسنده	سال	هدف	روش/مدل	نتیجه
بررسی عملکرد برنامه اول و تأثیر برنامه دوم توسعه بر ساختار صنعت و مزیت‌های نسبی صنعتی در منطقه استان یزد	جویا	۱۳۷۸	اندازه‌گیری درجه تخصص نسبی صنایع	مدل ضریب مکانی	مزیت نسبی گروه صنایع خودروسازی و نیرومحركه در مقایسه با سایر صنایع استان در برنامه دوم نسبت به برنامه اول توسعه اقتصادی
تحلیلی از ساختار صنعت در استان اصفهان	بختیاری و همکاران	۱۳۸۱	بررسی قابلیت‌ها و توانمندی‌های استان اصفهان در بخش صنعت	تحلیل عاملی و تاکسونومی عددی	تنوع بسیار در ساختار صنعت استان اصفهان و دارای مزیت مطلق در صنایع تولید محصولات اولیه، آهن و فولاد

ارزش‌افزوده بالای صنایع مواد غذایی و آشامیدنی، تولید چوب و محصولات چوبی، تولید منسوجات، تولید مبلمان و تولید کاغذ و محصولات کاغذی دارای مزیت نسبی	شاخص تغییرات ساختاری و مزیت نسبی آشکار شده	تحلیل ساختار صنعتی و تعیین مزیت نسبی صنایع شانزده‌گانه	۱۳۸۳	اثنی‌عشری و احسان‌فر	بررسی تحلیلی ساختار صنعتی و مزیت نسبی صنایع استان مازندران
صنایع دارای مزیت محصولات مسی، محصولات کانی غیرفلزی، تولید خودرو و صنایع تبدیلی مرتبط با پسته و خرما نسبت به سایر فعالیت‌های صنعتی استان	تحلیل عاملی و تاکسونومی عددی	تعیین اولویت‌های توسعه استان کرمان	۱۳۸۴	هوشمند و آذری	تحلیلی از ساختار صنعت و تعیین اولویت‌های توسعه صنعتی استان کرمان
مزیت نسبی در صنایع چوب و صنایع متفرقه	مزیت نسبی آشکار شده	مقایسه تغییرات ساختاری صنایع استان خراسان در برنامه‌های توسعه اقتصادی	۱۳۸۵	سلیمی‌فر و شیرزور	تحلیل تغییرات ساختاری صنایع استان خراسان
مزیت بالا در فعالیت‌های مرتبط با خدمات گردشگری	شاخص مزیت نسبی آشکار شده	شناخت توانمندی‌ها و استعدادهای منطقه خراسان	۱۳۸۷	جعفری و صمیمی و نقوی	بررسی مزیت نسبی ارزش‌افزوده‌ای بخش‌های اقتصادی در منطقه خراسان بر اساس عملکرد برنامه سوم توسعه
فقدان تحرک سرمایه باوجود هزینه‌های مبادله منجر به همگرایی بین مناطق می‌شود	-	بررسی روابط بین رشد و تجمع	۲۰۰۴	بالدوین و مارتین	تجمع و رشد منطقه‌ای
ارتباط رشد اقتصادی و صرفه‌های بیرونی، مثبت و متغیر است و بیکاری با توجه به رشد اقتصادی و تمرکز تمایل به کاهش دارد.	تحلیل عاملی	بررسی اثرات تجمع‌های صنعتی بر کارایی فنی، سریع‌تر شدن رشد اقتصادی و کاهش بیکار	۲۰۰۷	میترا و ساتو	صرفه‌های ناشی از تجمع صنعتی در ژاپن: کارایی فنی، رشد و بیکاری
تمرکز منطقه‌ای در ایران روندی افزایشی (هرچند بطئی) داشته و همبستگی منفی میان تمرکز منطقه-ای و رشد اقتصادی در سطح ملی، قابل‌انتظار است	تحلیل داده‌های ثانویه	ارزیابی رابطه میان رشد در سطح ملی (کلان) و تمرکز منطقه‌ای	۱۳۹۳	میکائیل عظیمی	تمرکز منطقه‌ای و رشد کلان اقتصادی در ایران، چرا تعادل منطقه‌ای برای رشد کلان اقتصادی ضروری است؟
بهره‌وری در تولیدات آبی (به‌جز جو) افزایش یافته و در مورد تمام محصولاتی که رشد بهره‌وری در آنها تحقق یافته، فناوری پیشرفت کرده است.	شاخص مالم کوئیست و تحلیل فراگیر داده‌ها	ارزیابی رشد بهره‌وری کل عوامل تولید، کارایی فنی و تغییرات فناوری در محصولات راهبردی کشاورزی	۱۳۸۲	مجاوربان	برآورد شاخص بهره‌وری مالم کوئیست برای محصولات راهبردی طی دوره زمانی ۷۸-۱۳۶۹
گروه‌های صنعتی کوچک نسبت به صنایع بزرگ دارای بهره‌وری بیشتر بوده‌اند.	تابع تولید کاب-داگلاس و میانگین نسبت ارزش‌افزوده به عامل تولید کار و سرمایه	ارزیابی بهره‌وری گروه‌های مختلف صنعتی کوچک و بزرگ	۱۳۸۴	مولایی	مقایسه و بهره‌وری گروه‌های مختلف صنعتی کوچک و بزرگ ایران طی دوره ۸۰-۱۳۶۶

## ۲- مفاهیم و رویکردها

## ۲-۱- مفهوم آمایش سرزمین

به نوعی برنامه ریزی بلندمدت برای توزیع بهینه جمعیت، فعالیت متناسب با بنیان‌های جغرافیایی، قابلیت‌های سرزمین به منظور افزایش رفاه و توسعه جامعه را آمایش سرزمین می‌گویند (سرور، ۱۳۸۷: ۱۲۱). آمایش سرزمین در پی ایجاد تعادل توسعه بین نواحی، استفاده از منابع برای توسعه، توزیع عادلانه درآمد و فعالیت‌ها بین نواحی مختلف و تأکید بر توسعه منابع و نواحی عقب‌افتاده و حاشیه‌ای و توسعه هماهنگ قطب‌ها نیز، توسعه مراکز رشد است. ضمناً آمایش سرزمین، توسعه متعادل مناطق شهری و روستایی را در قالب نظام هماهنگ یکپارچه و توسعه هماهنگ زیربناها، خدمات و تسهیلات اجتماعی و اقتصادی متناسب با نیازمندی‌ها و محیط طبیعی و انسانی را در برمی‌گیرد (سرور، ۱۳۸۴: ۲۴). آمایش سرزمین بهترین، ارزان‌ترین و مؤثرترین راه‌حل مدیریت و برنامه‌ریزی محیط‌زیست، مؤلفه‌های اقتصادی، رفاه اجتماعی است (خنیفر، ۱۳۸۹: ۴).

داشتن یک نگاه فرایندی به مقوله «آمایش» که «آمایش» را نه فقط در چارچوب «منطقه و مکان» از منظر جغرافیای طبیعی بلکه در فرایند «فضا» و «انسان» و «فرهنگ» و به‌طور کلی از منظر جغرافیای سیاسی کشور و جهان جست‌وجو می‌کند، ضرورت دارد. فرایندی که بر تدارک زمینه‌های لازم برای تعامل بین سه عنصر «انسان»، «فضا» و «فعالیت» تمرکز می‌کند. داشتن نگاه فرایندی به امر آمایش، سرزمین را نه در قالب «جغرافیای طبیعی» بلکه در فضای گسترده «جغرافیای سیاسی» کشور و جهان می‌نگرد و از این رو در فضای جهان جهانی شده، برای «فضا» سرزمین، انسان، فرهنگ، کار و فعالیت و تولید، ارزشی فرامنطقه‌ای و جهانی قائل است. «آمایش سرزمین» مقوله‌ای در خدمت امر توسعه است و متغیر آمایش سرزمین، هیچ‌گاه نباید امر توسعه را به انحراف یا به تأخیر کشاند.

از میان سه کلیدواژه اصلی که همواره در خصوص تعریف آمایش سرزمین مطرح است، یعنی «فضا»، «فعالیت»، «جمعیت»، قلب اصلی و مهم‌ترین مؤلفه آمایش سرزمین «فعالیت» است که آمایش سرزمین از طریق شناخت کامل الزامات مترتب بر ماهیت و عملکرد آن‌ها از یک سو و نیز درک عمیق از استعدادها، قابلیت‌ها، تنگناها و نارسایی‌های قلمروهای مختلف سرزمین، نسبت به پیشنهاد و تخصیص فعالیت برای این قلمروها و ترکیب مناسب فعالیت‌های قابل استقرار در یک قلمرو برای بهره‌وری از امکانات و موقعیت آن منطقه اهتمام نموده و از رهگذر چنین اقدامی انتظام‌بخشی و سازمان‌دهی جمعیت و فضا نیز صورت خواهد پذیرفت (جباری و همکاران، ۱۳۹۶: ۷۸).

رویکردی این‌چنینی، رویکردی منطبق با ضرورت‌ها و شرایط نوین جهان جهانی شده و وضعیت امر تجارت جهانی است که در پی «تولید کالا» بر اساس «دقت کامل به امر بهره‌وری سرمایه مالی - پولی»، سرمایه انسانی، سرمایه مدیریت، سرمایه زمین، سرمایه تکنولوژی، زیرساخت‌های حمل‌ونقل، انبارداری، زیربنایهای سخت‌افزاری و بازارهای مصرف و توجه فرایندمحور به محیط‌زیست و عوامل طبیعی است. این رویکرد توجهی روشن‌گرانه و وظیفه‌شناسانه اقتصادی به این نکته اساسی دارد که توزیع فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، ناشی از یک واقعیت

است. واقعیتی که برخاسته از نبود قابلیت‌های طبیعی، عدم تعادل در توزیع فضایی جمعیت به لحاظ ناهمخوانی طبیعت با زندگی انسان و فقدان آموزش و پرورش برای شکوفایی استعداد‌های انسانی است.



شکل ۱: عناصر و اجزای آمایش سرزمین

مرکز ملی آمایش سرزمین نیز آمایش سرزمین را به شرح زیر توصیف کرده است (۱۳۸۵)؛ تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و محیطی به منظور ایجاد سازمان سرزمینی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعداد‌های انسانی و محیطی، آمایش سرزمین نامیده می‌شود. آمایش سرزمین در چارچوب اصول مصوب، از طریق افزایش کارایی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح عقول توسعه و رفاه در نقاط و مناطق جغرافیایی، ایجاد نظام کاربری اراضی متناسب با اهداف توسعه و متعادل و حفظ محیط زیست، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ‌سازی تأثیرهای فضایی- مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص به گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم‌انداز بلندمدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمین را محقق سازد (واژه‌نامه تخصصی آمایش استان، ۱۳۸۵).

صرف نظر از تعاریف متعدد موجود در این حوزه، وجه مشترک تعاریف و تجربه‌ها «جای دادن در فضا» و رعایت «نظم و ترتیب» در این کار است. تعریف مورد نظر از نظر کارشناسان و برخی از دست‌اندرکاران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۸۵ در خصوص آمایش سرزمین «جای دادن بانظم و ترتیب و هماهنگی انسان‌ها و فعالیت‌ها در فضای استان با رعایت منابع، امکانات و اصولی چند» بوده است. آنچه در این تعریف نیازمند تعیین بیشتر است، نوع و تعریف نظم و ترتیب مطلوب است. با توجه به تأکید اسناد بالادست چشم‌انداز بلندمدت کشور، برنامه چهارم توسعه، ضوابط ملی آمایش، نظریه پایه توسعه، اسناد توسعه ملی و شرح خدمات برنامه آمایش استان‌ها، نظم و ترتیب مورد نظر توسعه فضایی پایدار با هدف ایجاد بهبود در وضعیت اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی ساکنان سرزمین است (کارکن و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۱). برنامه آمایش سرزمین به عنوان یک سند مدیریت توسعه، تصویر سازمان فضایی مرحله توسعه‌یافتگی سرزمین است. این سند تجسم نظریه

پایه توسعه ملی در فضای کشور است و چشم‌انداز کلی توزیع جغرافیایی جمعیت و ترکیب مناسب فعالیت‌های ناظر بر بهره‌برداری از سرزمین و تأمین نیازهای جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را در قلمرو سرزمین مشخص می‌سازد.

در ادامه به بخشی از سیاست‌های کلی آمایش سرزمین پرداخته می‌شود:

#### الف) ارتقای کارایی و بازدهی اقتصادی و تسهیل روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور از طریق:

۱. تقسیم کار ملی با توجه به استعدادهای طبیعی و خلق مزیت‌های جدید در مناطق کشور؛
۲. هم‌افزایی مزیت‌های کشور، نوین‌سازی بخش کشاورزی متناسب با منابع تولید و پهنه‌بندی اقلیمی، تکمیل زنجیره‌های تولید صنعتی، سازمان‌دهی بخش خدمات نوین و تولید کالا و خدمات دانش‌پایه؛
۳. فراهم آوردن زمینه‌های مناسب مدیریتی و زیربنایی در مناطق مختلف و ارتقای مستمر سطح شاخص بهره‌وری ملی و افزایش سهم منابع انسانی در تولید ثروت ملی متناسب با استعداد مناطق کشور.

#### ب) دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه با توجه به نکات زیر:

۱. ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض در مناطق مختلف کشور؛
۲. تعیین نقش ملی و فرامرزی مناطق مختلف کشور برای رسیدن به تعادل‌های منطقه‌ای و تقویت وحدت و یکپارچگی ملی؛
۳. فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای افزایش سهم جمعیت و فعالیت در مناطق کم‌تراکم با اولویت مناطق شرقی و جنوبی کشور.

#### ج) سامان بخشی فضای مناسب مراکز زیست و فعالیت به‌ویژه در مناطق مرزی با تأکید بر مشارکت مؤثر مردم با:

۱. ساماندهی، مدیریت کلان و نظارت مستمر بر پیشرفت و آبادانی کشور با ایجاد شبکه به‌هم‌پیوسته مناطق اسکان فعالیت‌های ملی و تعریف نقش و کارکرد فراملی هر یک از آن‌ها در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز و اصول آمایش سرزمین؛
۲. تقویت هدفمند عوامل پیشرفت و آبادانی در مناطق حساس و ویژه با توجه به ملاحظات دفاعی، امنیتی، فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی و افزایش نقش و فعالیت مردم در فرایند توسعه؛
۳. توسعه هماهنگ جزایر و سواحل جنوب و شمال کشور با بهره‌گیری از ظرفیت‌های استان‌های هم‌جوار، موقعیت جغرافیایی، زیربنای اساسی، منابع دریایی و نفت و گاز و استقرار صنایع مرتبط، پشتیبان و انرژی بر و توسعه بازرگانی، گردشگری، آموزش عالی، فنی-حرفه‌ای و تحقیقات با تقویت تعامل فراملی (طی ده سال در قالب دو برنامه پنج‌ساله)؛

۴. توسعه هماهنگ مناطق مرزی در شرق و غرب کشور با تقویت امور زیربنایی و بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی جهت توسعه ظرفیت ملی گردشگری، آموزشی، بازرگانی و تعامل فرامرزی (ر.ک: کارکن، ۱۳۹۱).

## ۲-۲- مفهوم جهش تولید در ادبیات سیاست‌گذاری ایران

با بررسی اهداف مرتبط با جهش تولید که در سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام در زمینه «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» «برنامه ششم توسعه» و «اقتصاد مقاومتی» آمده‌اند، می‌توان چارچوب مفهومی مناسبی برای تعریف جهش تولید استخراج کرد. بر اساس سند چشم‌انداز، کشور ایران تا سال ۱۴۰۴ باید به اهدافی مانند رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه، رسیدن به اشتغال کامل و قرار گرفتن در جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم دست یابد. بهبود قدرت رقابت اقتصاد، افزایش تولید ملی، افزایش بهره‌وری عوامل تولید، ثبات ارزش پول ملی نیز از اهدافی هستند که در سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی تصریح شده‌اند. علاوه بر این، در سیاست‌های کلی برنامه ششم نیز بر رشد اقتصادی شتابان و پایدار و اشتغال‌زا، افزایش تولید ثروت ملی، مدیریت کیفیت محصولات تولیدی، اشتغال و بهره‌وری، تحقق متوسط رشد ۸ درصد در طول برنامه، توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم، ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و دستیابی به ضریب جینی ۳۴ درصد، تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن تأکید شده است. همچنین در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اتکا به دانش و فناوری، عدالت بنیانی، درون‌زایی و برون‌گرایی، پویایی و پیشرو بودن از ویژگی‌ها اقتصاد کشور برشمرده شده است. در این سیاست‌ها به اهدافی مانند تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط در فعالیت‌های اقتصادی، ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور، قطع وابستگی بودجه به نفت، تأمین امنیت غذایی، افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی، اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و افزایش کمی و کیفی تولید تأکید شده است.

تحلیلی بر این اهداف نشان می‌دهد، وجه مشترک اسناد بالادستی نظام در تبیین اهداف نظام اقتصادی کشور را در مواردی مانند افزایش کمی و کیفی تولید، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، افزایش قدرت تاب‌آوری اقتصاد کشور، قطع وابستگی بودجه به نفت، تأمین امنیت غذایی و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی می‌توان یافت.

لذا می‌توان جهش تولید را فرایند رشد اقتصادی شتابان، پایدار، عدالت‌محور، رقابت‌پذیر، درون‌زا و برون‌گرا (مبتنی بر تقاضای بازار) تعریف کرد. جهش تولید فرایند است؛ به این مفهوم که برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه

باید به صورت مستمر مورد ارزشیابی، اصلاح و تکمیل قرار گیرند و شاخص‌های جهش تولید در عرض یک سال به صورت کامل قابل تحقق نیست، بلکه باید از قرار گرفتن کشور در مسیر تحقق جهش تولید مطمئن شد. تقریباً این اجماع شکل گرفته است که با تقویت تولید رقابت‌پذیر و دانش‌بنیان، می‌توان شاخص‌های اقتصادی؛ به‌ویژه اشتغال را بهبود بخشید و اقتصاد کشور را در مقابل شوک‌های داخلی و خارجی، مصون داشت (مالمیری، ۱۳۹۶: ۱). در تعریفی دیگر، جهش تولید را می‌توان ایجاد شتاب در تحقق رونق تولید با بهره‌گیری بهینه از امکانات و پتانسیل‌های محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و با مشارکت و هماهنگی کلیه نهادها و اشخاص مرتبط جهت ایجاد رونق اقتصادی و اجتماعی پایدار تا سطحی که کشور را به‌عنوان یک کشور قوی مطرح سازد، تعریف کرد (اعلانی بروجنی و همکاران، ۱۳۹۹: ۵).

## ۲-۱-۱ ابعاد جهش تولید

- بر اساس سند چشم‌انداز، شاخص‌های کلی جهش تولید را می‌توان در سه بعد به شرح زیر بیان کرد:
- رشد حداقل چهار برابری سرانه رشد ناخالص داخلی به قیمت ثابت (با توجه به سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه) و تثبیت نسبی آن حداقل در دوره ۱۴۰۴-۱۳۹۹.
  - کاهش قابل توجه نرخ فقر و بهبود ضریب جینی به ۳۴ درصد تا انتهای برنامه ششم توسعه.
  - کاهش هزینه‌های تخریب محیط زیستی رشد اقتصادی (اعلانی و همکاران، ۱۳۹۹: ۳).

جدول ۲: وضعیت ایران در مقایسه با کشورهای منتخب منطقه آسیای جنوب غربی (سند چشم‌انداز) از نظر سه شاخص

کشور	کل جمعیت*	سرانه تولید ناخالص داخلی دلار آمریکا به قیمت ثابت ۲۰۱۰**	نرخ رشد سرانه تولید ناخالص داخلی (درصد)**	سهم نفت از تولید ناخالص داخلی**	ضریب جینی***
ایران	۸۱۸۰۰/۲۷	۶۹۵۲/۴	۲/۳	۱۵/۳	۴۰/۸
قزاقستان	۱۸۲۷۶/۵	۱۱۱۶۵/۵	۲/۷	۱۰/۲	۲۷/۵
ترکیه	۸۲۳۱۹/۷۲	۱۵۰۶۹	۵/۸	۰/۱	۴۱/۹
امارات	۹۶۳۰/۹۶	۴۰۷۸۲/۴	-۰/۸	۱۳/۱	۳۲/۵
قطر	۲۷۸۱/۶۸	۶۳۲۶۰/۶	-۱	۱۴/۲	-
عربستان	۳۳۶۹۹/۹۵	۲۰۸۱۹/۷	-۲/۷	۲۳/۱	-
کویت	۴۱۲۷/۳۱	۳۳۱۱۲/۱	-۷	۳۶/۶	-
عمان	۴۸۲۹/۴۸	۱۵۷۹۶/۸	-۳/۷	۲۱/۸	-
ترکمنستان	۵۸۵۰/۹۱	۷۶۴۷/۹	۴/۷	۵/۰	۴۰/۸
جهان	۷۵۹۴۲۷۰/۳۶	۱۰۸۵۷/۹	۱/۹	۱/۱	-

مأخذ: داده‌های بانک جهانی؛ قابل دسترس در <https://data.worldbank.org/>

- \* آمار شاخص‌های کل جمعیت و سرانه تولید ناخالص داخلی دلار آمریکا به قیمت ثابت ۲۰۱۰، مربوط به سال ۲۰۱۸ است.  
 \*\* آمار مربوط به سهم نفت از تولید ناخالص داخلی مربوط به سال ۲۰۱۷ است.  
 \*\*\* بر اساس آخرین اطلاعات بانک جهانی، آمار مربوط به ضریب جینی در ترکمنستان مربوط به سال ۱۹۸۸، امارات مربوط به سال ۲۰۱۴، ایران و قزاقستان مربوط به سال ۲۰۱۷ و ترکیه مربوط به سال ۲۰۱۸ بوده و آمار جهان و بقیه کشورها (قطر، کویت، عمان و عربستان) موجود نبود.

## ۲-۲-۲- مؤلفه‌های مؤثر در جهش تولید

از مهم‌ترین مؤلفه‌های تولید و عواملی که باعث جهش آن می‌شود می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

### ۱- انحصارزدایی و آزادی در تولید با شرایط خاص

اولین رکنی که در امر تولید ضروری و مهم است و یکی از ابزار رشد تولید تلقی می‌شود، آزادی در تولید است اما در چارچوب نظارت دولت. آزادی در این زمینه به این معنا است که هر مرکز و واحد تولیدی در شرایط برابر و عادلانه به تولید خود بپردازد و دولت وظیفه دارد نسبت به انحصاری شدن تولید به طور جدّ جلوگیری کند. منفی شدن رشد اقتصادی که ناشی از اثرات فشارهای بین‌المللی از سال‌های گذشته است از حوزه‌های مختلفی بر اقتصاد مترتب شده که یکی از مهم‌ترین آن‌ها در حوزه صنعت است. به حرکت درآوردن و جهش تولید از طریق مصرف بخش خصوصی در اقتصاد ایران موضوع مهمی است. به عنوان مثال، اگر تولید در انحصار گروهی خاص باشد و امکان تولید برای هر شخص، گروه و صنفی نباشد، زمینه ایجاد تفکر رانت فراهم می‌شود زیرا در جامعه سرمایه‌داری، مؤسسات تولیدی واحدهای کوچکی نیستند که هم‌اورد یکدیگر باشند و از امکانات مساوی برخوردار شوند؛ بلکه از نظر حجم، کارایی و قدرت میان آن‌ها اختلاف بسیار است. حرکت بر اساس تفکر رانتی منجر به اصطکاک شدید میان مؤسسات تولیدی می‌شود و مراکز قدرتمند تولید، مراکز ضعیف را ورشکست می‌کنند و همین امر سبب شروع احتکار می‌شود، زیرا هیچ رقیبی در آن مورد تولیدی دیگر وجود ندارد و همچنین قشر ضعیفی به نام کارگر آسیب‌پذیرتر از قبل می‌شود زیرا با تعطیلی مراکز ضعیف، شغل خود را از دست می‌دهند؛ بنابراین دولت با نظارت و کنترل شرایط، ضمن اینکه انحصار در تولید را می‌شکند و تولید را آزاد می‌کند، از احتکار و انحصار جلوگیری کرده و علاوه بر ایجاد رونق در چرخه تولید، ضمانت شغلی برای کارگر ایجاد می‌کند.

### ۲- تقاضا محور بودن تولید

رکن دیگری از ارکان تولید، تولید کردن بر اساس نیاز و احتیاج مصرف‌کننده است. اگر تولیدکننده، کالایی را تولید کند که مصرف‌کننده نسبت به آن احساس نیاز نمی‌کند، نه تنها چرخه تولید با جهش مواجه نمی‌شود؛ بلکه به سمت ورشکستگی و تعطیل شدن آن تولید منجر خواهد شد.

### ۳- کانالیزه کردن سرمایه در مدار مولد

یکی از مشکلات تبادل کالا به وسیله پول و کنار گذاشتن تبادل کالا با کالا این شده است که تولیدکننده اگر سرمایه‌ای دارد تا زمانی که از سود بالای حاصل از تولید خویش اطمینان حاصل نکند، سرمایه خود را در بانک ذخیره می‌کند و سود بانک را بر سود حاصل از تولید ترجیح می‌دهد. این مسئله یکی از معضلات اقتصادی است. به همین دلیل باید از ذخیره سرمایه در بانک پرهیز کرد، چراکه یکی از موانع اصلی جهش تولید است. البته گفتنی است که اگر دولت، شرایط و بستر تولید آسان را برای سرمایه‌گذار و تولیدکننده فراهم کند قطعاً



رونق و جهش تولید ممکن خواهد شد، چراکه سود حاصل از تولید اگر در شرایط مساعد و مناسب باشد، قطعاً از سود حاصل از ذخیره در بانک بیشتر خواهد بود.

#### ۴- نقش حاکمیت و سیاست‌گذاری در تحقق جهش تولید

حمایت از تولید تنها زمانی به نتیجه منجر خواهد شد که برآمده از برنامه حاکمیت و مبتنی بر اهداف بلندمدت و ملاحظات بین بخشی و در درجه اول، در پی تولیدمحور کردن اقتصاد ملی باشد؛ در غیر این صورت، حمایتگری به توزیع رانت نامولد انجامیده و تشدید رانت‌جویی در فضای سیاست‌گذاری کشور را به دنبال خواهد داشت. به‌عنوان مثال، معمولاً طرح‌های حمایت از تولید که توسط نمایندگان مجلس ارائه می‌شود، دارای جهت‌گیری‌های منطقه‌ای یا صنفی غیرراهبردی بوده و هدف‌گذاری آن با اهداف سیاست‌های صنعتی مغایرت دارد. همچنین این طرح‌ها در صورت تصویب، رقابت نمایندگان سایر مناطق یا اصناف را بر سر کسب همان حمایت‌ها دامن می‌زند.

مهم‌ترین کمک دستگاه مقررات‌گذاری کشور، نه طراحی سیاست‌های حمایتی خاص، بلکه حمایت از تولید در وجه عام و بستن منافذ سودبری‌های بی‌قاعده و کانال‌های سوداگری غیرمولد است که به‌صورت رقیب تولید ظاهر شده و مانع بسط تولید در کشور می‌شود. نکته مهم اینجاست که انجام این وظیفه هر دو سطح مقررات-زدایی و مقررات‌گذاری را در برمی‌گیرد. بدون توجه به این مسئله، همه سیاست‌هایی که به نام حمایت از تولید اتخاذ می‌شوند، مستعد تبدیل شدن به ضد خود هستند (ن.ک: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹: ۱۸). مقرراتی را که موجب رشد و جهش تولید می‌شود و توسط دولت با اعمال قانون اسباب رشد تولید را فراهم می‌آورد، عبارتند از گرفتن زمین بلااستفاده از صاحب آن، عدم صدور جواز برای زمین بی‌فایده و عدم استفاده مفید از آن، خلع ید کردن کارفرما در صورت ناکارآمدی نسبت به منابع طبیعی، عدم جواز اجاره دادن مال اجاره شده، حرمت گرفتن بهره و سود سرمایه، ممانعت از ذخیره کردن سرمایه و خروج آن از جریان تولید، ممانعت از تمرکز و انحصار سرمایه در دستان عده‌ای معدود، به ارث رسیدن اموال شخص به نزدیکان وی موجب تشویق به تولید است. لزوم اطمینان‌بخشی دولت به تولیدکننده جهت ادامه روند تولید، لزوم یادگیری تمام فنون و صنایع، وجوب نظارت دولت بر امر تولید.

یکی دیگر از موارد لازم و ضروری در جهش تولید و اساس تولید، نقش نظارتی دولت است. دولت به‌عنوان ناظر، باید کنترل همه‌جانبه‌ای بر جریان گردش، بازارها و تولیدی‌ها داشته باشد. از این بیان می‌توان این‌گونه برداشت کرد که دولت باید ناظر باشد و نه تولیدکننده و یا کاسب، چراکه اگر خود دولت وارد عرصه تولید شود هم به جهت قدرتی که دارد، زمینه تولید را برای دیگران و به اصطلاح بخش خصوصی کمرنگ می‌کند و کم‌کم باعث انحصاری شدن مورد تولید می‌گردد و نیز با ورود دولت به تولید، نقش نظارتی آن کمرنگ می‌شود و طبعاً وقتی قدرت نظارت کم شود، جهش تولید نیز تحت تأثیر قرار خواهد گرفت.

شاخص حکمرانی منابع یا کیفیت نهادی، شاخص تأثیرگذار دیگری است که بر اساس این فرض است که حکمرانی خوب منابع طبیعی برای توسعه موفق کشورهای دارای نفت، گاز و مواد معدنی فراوان، ضروری است. این شاخص یک ابزار تشخیصی برای کمک به شناسایی شیوه‌های خوب و همچنین کاستی‌های مدیریت منابع معدنی است. در رتبه‌بندی کشورها از جهت این شاخص کشور نروژ بهترین رتبه را گرفته است و میانمار آخرین رتبه و ایران رتبه ۵۳ امین کشور را در بین ۵۸ کشور به خود اختصاص داده است (غیاثوند و میرزایی، ۱۳۹۰). در خلال سال‌های اخیر توجه به نقش نهادها در رشد و توسعه کشورهای دارای منابع طبیعی بسیار افزایش یافته است و محققان گوناگونی از جمله گیلفیسون<sup>۱</sup> (۲۰۰۱)، وانتچیکن<sup>۲</sup> (۲۰۰۲)، گیلفیسون و زویگا<sup>۳</sup> (۲۰۰۶)، کارل<sup>۴</sup> (۲۰۰۷)، ملهوم و موانی و تورویک<sup>۵</sup> (۲۰۰۶)، رایینسون، تورویک و ردیر (۲۰۰۶)، کولیر و هوافلر<sup>۶</sup> (۲۰۰۹) و تورویک (۲۰۰۹) نشان دادند که وجود منابع معدنی و صادرات آن‌ها علتی برای کاهش رشد اقتصاد در بلندمدت نیست، بلکه کیفیت نهادها و کشورهای آنها نوع رابطه منابع معدنی و رشد اقتصادی را تعیین می‌کند. توجه به نقش نهادها در تحلیل مسائل کشورهای دارای منابع طبیعی علل مختلفی دارد. از جمله رواج تحلیل‌های نهادی در مراکز دانشگاهی و نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول که در سال اخیر بسیار گسترش یافته است؛ اما مسئله دیگری که باعث توجه به نهادها شد، موفقیت برخی از کشورهای دارای منابع طبیعی مانند نروژ و بوتسوانا و شکست برخی از کشورهای دیگر است. در واقع همان‌طور که تورویک اشاره می‌کند در سال‌های اخیر یک سؤال در ادبیات نفرین منابع، جایگزین سؤال قبلی وجود یا عدم وجود این نفرین نشده است و آن اینکه «چرا برخی از کشورهای دارای منابع فراوان طبیعی موفق شدند و بقیه موفق نشدند». در واقع تا پیش از توجه به نقش نهادها تبیین تفاوت میان کشورهای دارای منابع طبیعی امکان‌پذیر نبود.

توجه به نقش نهادها در مدل‌های رشد درونزا برای تبیین شکاف درآمدی بین کشورها در سال‌های اخیر مورد توجه زیادی قرار گرفته است. رومز (۱۳۸۸) زیرساخت‌های اجتماعی را یکی از مهم‌ترین عوامل ایجاد تفاوت درآمد سرانه کشورها بیان می‌کند. مقصود از زیرساخت‌های اجتماعی نهادها و سیاست‌هایی است که باعث تشویق سرمایه‌گذاری و تولید به جای مصرف و انحراف منابع می‌شود. جنبه‌های متفاوتی از زیرساخت‌های اجتماعی را می‌توان در سه گروه برشمرد. اولین گروه به سیاست‌های مالی دولت مربوط می‌شود. گروه دوم، نهادها و سیاست‌هایی که زیرساخت اجتماعی را تشکیل می‌دهند شامل عوامل به وجود آورنده محیطی است که تصمیم‌گیری خصوصی در داخل آن انجام می‌گیرد. گروه سوم، سیاست‌هایی است که زیرساخت‌های

1. Gylfason
2. Wantchekon
3. Gylfason & Zoega
4. Karl
5. Mehlum, Torvik & Moene
6. Collier, Hoeffler

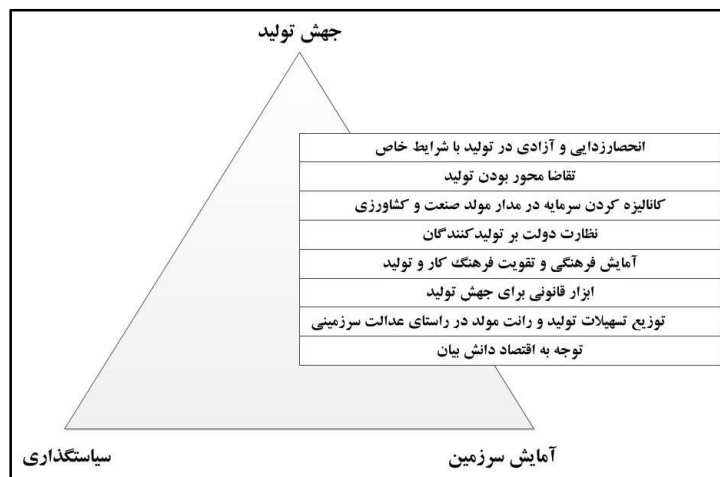
اجتماعی را تشکیل می‌دهند و شامل فعالیت‌های رانت‌جویانه به‌وسیله خود دولت است (تقوی، ۱۳۸۸: ۲۷۲). عجم اوغلو و رایبسون (۱۳۹۲) در کتاب «چرا کشورها شکست می‌خورند» (جیل عاملی و فرهادی پور، ۱۳۹۲: ۴۹۳) بر این نکته تأکید دارد که برخورداری کشورها از نهادهای فراگیر اقتصادی و سیاسی (نهادهای اقتصادی فراگیر موجب تقویت حقوق مالکیت شده و زمینه‌ای فراهم می‌کنند که باعث تشویق سرمایه‌گذاری در تکنولوژی‌های جدید و مهارت‌های مختلف که منجر به رشد اقتصادی خواهد شد)، عامل موفقیت کشورها است. نهادهای اقتصادی بهره‌کش که ساختار آن‌ها در جهت بهره‌گیری منابع برای گروهی خاص است در حفظ حقوق مالکیت ناکام می‌مانند و نمی‌توانند چنین رشدی را به وجود آورند. از سوی دیگر، نهادهای اقتصادی فراگیر هم از سوی نهادهای سیاسی فراگیر حمایت می‌شوند و هم به این نهادها یاری می‌رسانند؛ نهادهای سیاسی فراگیر که با تکثرگرایی در توزیع قدرت سیاسی حاصل شده و چنان تمرکز سیاسی در کشور به وجود می‌آورند که می‌تواند قانون و مقررات را اجرایی کند و این برای تضمین حقوق مالکیت و اقتصاد بازار فراگیر می‌شود و بدین گونه نتیجه‌گیری می‌نماید که اگر نهادها به سمت نهادهای اقتصادی فراگیر پیش رود کشورها را به سوی رونق اقتصادی گسیل خواهد داد (ر.ک: غیاثوند و صبوری، ۱۳۹۰: ۱۱۰).

#### ۵- آمایش فرهنگی برای جهش تولید

یکی از ابزارهای مهم برای تحقق جهش تولید، کار فرهنگی و تشویق مردم نسبت به روی آوردن به امر تولید است. مسئله ایجاد فرهنگ کار مثبت و حذف فرهنگ‌های منفی در روند کار و تولید یکی از موضوعاتی است که سازمان‌های امروز با آن روبه‌رو هستند. توسعه متوازن تنها در صورتی تضمین می‌شود که بتوان عوامل فرهنگی را به‌صورت جزء پیوسته راهبردی طراحی کرد. باید این برنامه‌های راهبردی را با توجه به بستر تاریخی، اجتماعی و فرهنگی هر جامعه تعریف کرد. از این‌رو، در مرحله برنامه‌ریزی باید عوامل فرهنگی را به حساب آورد. خواه به‌صورت عوامل محدودکننده که از شتاب توسعه می‌کاهند یا به‌عنوان عواملی که موجبات دگرگونی و تغییر اجتماعی را فراهم می‌آورند. آمایش فرهنگی، می‌تواند با تحلیل پیشینه فرهنگی، عناصری مانند فرهنگ کار، فرهنگ یادگیری و نوآوری، تعارضات و ... که در توسعه اثر دارند و همچنین شناسایی فرایندها و عناصر فرهنگی که در گذشته استان‌ها عامل یا مانع پیشرفت بوده، نقش مهمی در تقویت فرهنگ کار و تولید ایفا نماید.

سیاست‌گذاری اقتصادی بدون توجه به مؤلفه‌های اجتماعی مورد توجه و پذیرش قرار نمی‌گیرد؛ به عبارت دیگر، هرگونه تغییر و دگرگونی جغرافیایی و اقتصادی نیازمند آن است که زیرساخت‌های اجتماعی و هنجاری‌اش فراهم شود. به همین دلیل است که تحلیل‌گران موضوعات منطقه‌گرایی جدید علاوه بر شاخص‌ها و نشانه‌های اقتصادی- فناورانه به مؤلفه‌های هنجاری و اجتماعی نیز توجه دارند. به این ترتیب، هنجارها می‌توانند پیوندهای مناسب و مؤثر با شاخص‌های ابزاری در روند توسعه منطقه‌ای ایجاد نمایند (Wallace, 1994: 11).

نقش مؤلفه‌های فرهنگی - هنجاری در توسعه منطقه‌ای به‌گونه‌ای است که زمینه تمایز نهادها و ساخت‌های اقتصادی در مناطق متنوع در حال توسعه را ایجاد می‌کند؛ به عبارت دیگر، نقش عوامل فرهنگی در روند منطقه‌گرایی، زمینه «تمایز»<sup>۱</sup> در حوزه‌های جغرافیایی مختلف را ایجاد کرده و از این طریق شاهد تنوع در فرایند و شکل‌بندی‌های توسعه منطقه‌ای است (مصلی‌نژاد، ۱۳۸۹: ۳۶۷).



شکل ۲: مؤلفه‌های مؤثر در جهش تولید

منبع: مطالعات تحقیق

## ۲-۳ - صرفه مقیاس، منطقه‌ای شدن یا خوشه‌بندی

منظور از تجمع، تمرکز فعالیت‌های اقتصادی یک صنعت خاص در یک محدوده مشخص مکانی است که با عنوان «خوشه‌ای شدن» نام برده می‌شود. صرفه‌های ناشی از تجمع، یکی از علل عمده توسعه مناطق صنعتی شناخته شده و نمونه‌ای از آثار جانبی مثبت در تولید است؛ یعنی هزینه تولید بنگاه در اثر افزایش تولید بنگاه‌های دیگر کاهش می‌یابد. صرفه‌های ناشی از تجمع صنعتی که بر رشد اقتصادی مؤثرند، شامل: ۱- استفاده مشترک از تأمین‌کنندگان نهاده‌های تولید؛ ۲- استفاده مشترک از اندوخته نیروی کار؛ ۳- استفاده مشترک از اطلاعات هستند (سالیوان، ۱۳۸۶).

تجمع فعالیت‌های صنعتی به‌وسیله ایجاد صرفه‌های ناشی از تجمع محلی، رشد منطقه را موجب می‌شود. صرفه‌های ناشی از تجمع محلی هنگامی رخ می‌دهد که هزینه‌های تولید بنگاه‌ها در صنعتی خاص، با افزایش تولید در آن صنعت کاهش یابد. این مسئله به این دلیل است که در تجمع‌های صنعتی، اندوخته فراوانی از نیروی کار وجود دارد که کارایی بازار نیروی کار محلی را از طریق ایجاد انطباق بین کارگران و کارفرمایان تسهیل می‌کند. همچنین وجود سرریزهای سودمند دانش، موجب ارتقاء درون صنایع و نیز بین صنایع می‌شود

1. Differentiation

(Martin et al., 2009)؛ بنابراین، تجمع صنعتی می‌تواند با بهره‌وری بیشتر، دستمزدهای واقعی، استاندارد زندگی بهتر و رشد اقتصادی همراه باشد.

مقید ساختن تجمع صنعتی به محدوده‌های جغرافیایی و تبیین آثار اقتصادی ناشی از اثرات سرریز بین منطقه‌ای، مفهوم تجمع فضایی فعالیت‌های صنعتی را در ادبیات رشد منطقه‌ای مطرح می‌سازد. با افزایش تجمع فضایی فعالیت‌های صنعتی در یک محدوده جغرافیایی مانند منطقه، درآمد دائمی نیروی کار منطقه، در نتیجه ایجاد کالاهای متنوع و نیز افزایش دستمزدهای واقعی، بیشتر خواهد شد. افزایش درآمد دائمی موجب افزایش تقاضا برای تولیدات منطقه می‌شود و افزایش تولید منطقه به معنی فزونی یافتن رشد منطقه است. از سوی دیگر افزایش رشد منطقه، موجب افزایش تقاضای منطقه برای کالاها و خدمات می‌شود که محرکی برای جذب صنایع به منطقه است؛ بنابراین تجمع فعالیت‌های اقتصادی در منطقه، بر رشد منطقه و رشد منطقه بر تجمع فعالیت‌ها در آن تأثیر می‌گذارد (پیرانی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۶۶)

گرایش واحدهای تولیدی به تمرکز و هم‌جواری فضایی فعالیت از جمله تغییرات در ساختار فضایی تولید است. چگونگی تراکم و پراکندگی بنگاه‌ها و واحدهای تولیدی در بین مناطق مختلف کشور و بررسی میزان ارتباط واحدها با یکدیگر، از مؤلفه‌های تمرکز فضایی است (مهرگان و تیموری، ۱۳۹۱: ۱۷۱) که از طریق آن‌ها می‌توان به چگونگی ساختار فضایی تولید پی برد. تمرکز فضایی یک صنعت خاص، پراکندگی سهم منطقه‌ای آن صنعت را نشان می‌دهد. بخش اعظم یک صنعت خیلی متمرکز، در تعداد محدودی از مناطق مکان‌یابی می‌شوند (Goshin, 2012: 257). بر اساس تعریف پورتر (۱۹۹۸) تمرکز فضایی صنایع، به خوشه‌بندی جغرافیایی گروهی از شرکت‌ها و نهادها برمی‌گردد که یک تولید ویژه یا فعالیت اقتصادی به هم مرتبط را انجام می‌دهند.

در پی کار کرگمن، مبانی تئوریک متعددی جهت گسترش تئوری تمرکز انجام شد. بر اساس تعریف پورتر (۱۹۹۸)، تمرکز صنعتی به خوشه‌بندی جغرافیایی گروهی از شرکت‌ها و نهادهایی که یک تولید ویژه و یا فعالیت‌های اقتصادی با هم مرتبط برمی‌گردد.

چرا بنگاه‌ها انتخاب می‌کنند که تمرکز جغرافیایی داشته باشند؟ کرگمن (۱۹۹۱) سه دلیل ممکن برای این پرسش بیان کرد:

اول اینکه، تمرکز یک بازار کار ادغام شده‌ای ایجاد می‌کند. دوم اینکه، درجه بالاتری از تمرکز صنعتی از نهادهای تخصصی غیرتجاری حمایت کرده و سطح تخصصی شدن صنعت را بهبود دهد و اینکه سرریزهای اطلاعات در مناطق تمرکز ویژه می‌تواند اثرات خارجی مثبت برای بهره‌وری بنگاه‌ها ایجاد کند.

تمرکز به‌عنوان اثرات خارجی مثبت طبقه‌بندی می‌شود. در واقع صرفه‌جویی‌های ناشی از تمرکز ابتدا توسط مارشال (۱۹۲۰) مطرح شد. وی ادعا کرد که صرفه‌جویی‌های ناشی از اثرات خارجی می‌تواند به‌وسیله منطقه‌ای

شدن صنایع کسب شود. زمانی که ستانده صنعتی به میزان کافی بزرگ است برای حمایت از تولیدات تخصصی تعداد زیادی بنگاه را قادر می‌سازد بنگاه‌ها از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس بهره ببرند و متوسط هزینه تولید یک بنگاه به طور قابل توجهی کاهش یابد. به عبارتی، مزایای منطقه‌ای شدن صنایع (تمرکز) نهفته در ترویج ناهمگونی تولیدکنندگان تخصصی از کالاهای واسطه‌ای در یک منطقه تخصصی و بنابراین مؤلّد سرریز اطلاعات است. در نتیجه، بسیاری از مطالعات این توضیحات را به‌عنوان علل تمرکز بسط دادند و اثرات تمرکز را به صرفه‌جویی‌های ناشی از محلی شدن و صرفه‌جویی‌های ناشی از شهری شدن طبقه‌بندی کردند. صرفه‌جویی‌های ناشی از محلی شدن اشاره دارد به اینکه خوشه شدن بنگاه‌ها در یک صنعت می‌تواند کارایی را بهبود دهد، در حالی که صرفه‌جویی‌های ناشی از شهری شدن به این اشاره دارد که یک اثر افزایش کارایی به ارمغان آمده به‌وسیله تمرکز انواع گوناگون فعالیت‌ها در منطقه داده شده است. اخیراً دانشمندان اغلب صرفه‌جویی‌های ناشی از تمرکز را به اثرات خارجی مارشال، ارو و رومر و اثرات خارجی جاکوبز (۱۹۶۹) ارجاع می‌دهند. لازم به ذکر است، در مجموع اثرات خارجی مثبت تمرکز سبب بهبود بهره‌وری می‌شود.

اثرات خارجی را می‌توان به پنج بخش اصلی تقسیم کرد:

خوشه‌ای شدن بنگاه‌های به هم پیوسته می‌تواند سبب کاهش هزینه‌های مبادله تحمیل شده در هر واحد فاصله شود. تراکم بازار کار محلی فرصت‌های جویندگان کار و فرصت‌های شغلی را بهبود می‌دهد، روابط معاملاتی جریان از انواع خاصی از اطلاعات مربوط به کسب و کار و یا سرریز دانش را ایجاد می‌کند. خوشه‌ای شدن تولیدکننده‌های مختلف در حمایت از تشکیل اتحاد کسب‌وکار و تقویت رقابت محلی مفید است. تمرکز به طور معناداری صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس را به جهت استفاده از زیرساخت‌ها (کالای عمومی) نسبت به حالتی که بنگاه‌ها پراکنده هستند، افزایش می‌دهد.

با توجه به بهره‌گیری از اثرات جانبی مثبت بیان شده در بالا، شرکت‌های واقع در یک منطقه نسبتاً متمرکز به بهره‌وری بالاتر دست می‌یابند. با این حال، این نکته نیز شایان ذکر است که زیان‌های ناشی از تجمع انباشتگی در رشد منطقه ممکن است به دلیل بازدهی نزولی نسبت به مقیاس به وجود آید. درجه بالای شهرنشینی، ممکن است در محیط نامطلوب برای شرکت‌ها، انبوه مانند تراکم، افزایش شدید رقابت، هزینه‌های بالاتر زمین و سایر نهادها و شدت رقابت در بازارهای ستانده منجر شود. این افزایش هزینه‌های تجارت ناشی از زیان‌های ناشی از تمرکز می‌تواند بر بهره‌وری بنگاه اثر منفی گذارد؛ و در نتیجه بهره‌وری پایین‌تر برای شرکت‌های واقع در مناطق فضایی متمرکز القا شود. در نهایت، باید گفت شناسایی مزایای استفاده از صرفه‌جویی‌های ناشی از تمرکز یا زیان‌های ناشی از تمرکز در هر مورد خاص یک مسئله تجربی است.

## ۲-۴- مزیت نسبی

مزیت نسبی یکی از معیارهای مهم اقتصادی جهت برنامه‌ریزی در تولید و فاکتور مهم در شناخت توانایی‌های بالقوه و بالفعل و نشانگر توانایی کشور در تولید محصول با هزینه‌های کمتر است. نظریه سنتی مزیت نسبی که ابتدا توسط ریکاردو ارائه شد و سپس توسط اقتصاددانانی چون هابلر<sup>۱</sup>، هکشر-اوهلین<sup>۲</sup>، ساموئلسون، لئون تیف<sup>۳</sup> و دیگران پیگیری و تکامل یافته به دیدگاه ایستای مزیت نسبی پرداخته است که بیشتر طرف عرضه تولید را مدنظر قرار داده و بر نقش طبیعت یا تاریخ (که عوامل برون‌زای تولید هستند) به‌عنوان عوامل تعیین‌کننده مزیت نسبی تأکید کرده است. اصل مزیت نسبی بیان می‌کند کل تولید گروهی از افراد یک اقتصاد و یا گروهی از ملت‌ها زمانی ماکزیمم است که تولید هر کالا توسط فرد یا بنگاهی انجام شود که کمترین هزینه فرصت را دارد. مفهوم مزیت نسبی، ابتدا در زمینه تجارت بین‌الملل به کار برده شد، به‌طوری که دیوید ریکاردو در نوشته‌های خود در قرن ۱۹ این‌گونه نتیجه‌گیری کرد: «نفع هر کشوری در این است که به تخصصی شدن در تولید و ارائه کالاها و خدماتی بپردازد که در تولید آن بهترین بوده و با مبادله مازاد آن با کشورهای دیگر، نیاز خود به کالاها و خدمات دیگر را تأمین کند» که آن‌ها نیز در تولید و ارائه آن کالاها بهترین هستند (جلیل پیران، ۱۳۹۴: ۴۳).

هابلر (۱۹۳۶) نظریه مزیت نسبی را بر اساس هزینه فرصت تفسیر کرد. در چنین حالتی قانون مزیت نسبی را قانون هزینه‌های نسبی می‌نامیم. نظریه هکشر اوهلین مشهور به نظریه موجودی عوامل تولید یا سهم عوامل تولید بیان می‌کند که هر کشور در تولید و صدور کالایی، تخصص به دست می‌آورد که عامل تولید مورد نیاز آن کالا را به‌طور نسبتاً فراوان و ارزان در اختیار دارد و کالایی را وارد می‌کند که عامل تولیدی مورد نیاز آن در کشور نسبتاً کمیاب و گران است. طرفداران نظریه مزیت نسبی پویای کروگمن (۱۹۸۰) (که سپس توسط گروسمن و هلپمن (۱۹۹۱) مطرح شد)، معتقدند عوامل پیشرفته‌ای که بر پله‌های بالایی نردبان مزیت تأثیرگذارند، در طول زمان و به‌وسیله سرمایه‌گذاری قابل توجه در سرمایه انسانی و فیزیکی به‌منظور خلق مزیت نسبی، ایجاد می‌شوند؛ بنابراین، فناوری صنایعی که در پله‌های بالاتر نردبان مزیت قرار می‌گیرند، اغلب مبتنی بر صرفه‌های ناشی از مقیاس است که محصولات تولیدی آن‌ها از نوع پورتر و کروگمن (بر پایه مزیت نسبی خلق شده) شناخته می‌شوند (ناظمیان و همکاران، ۱۳۹۰: ۴).

مزیت نسبی می‌تواند در طول زمان از طریق تکامل چرخه زندگی محصول، تغییر در برخورداری از عوامل و دستیابی به بازدهی صعودی نسبت به مقیاس، کسب شود. بر اساس دیدگاه مزیت نسبی پویا، هر کشوری می‌تواند به‌صورت درون‌زا و با استفاده از فناوری و پیشرفت‌های فناوری و عوامل دیگر به خلق مزیت بپردازد (جعفری صمیمی و نقوی، ۱۳۸۷).

1. Haberler  
2. Heckscher-Ohlin  
3. Leontief

به طور خلاصه وجود مزیت نسبی در گذشته عمدتاً به‌عنوان مزیت در فراوانی منابع خاص که در تولید یک یا چند محصول شدت بیشتری دارد، تعبیر می‌شد. اما امروزه مصادیق مزیت نسبی، مفاهیم پیچیده‌تری به خود گرفته است و به توانایی تکنولوژیک، سازمان تولید و مدیریت و انعطاف‌پذیری در برنامه‌ریزی و عملکرد نیز مربوط می‌شود. برونو (Bruno, 1972) هزینه منابع داخلی را میزان هزینه فرصت واقعی منابع داخلی که صرف تولید (صرفه‌جویی) یک واحد نهایی ارز می‌شود، تعریف می‌کند؛ بنابراین شاخص هزینه منابع داخلی، هزینه فرصت عوامل اولیه استفاده‌شده در تولید یک محصول را با ارزش افزوده آن در قیمت‌های جهانی مقایسه می‌کند. به عبارت دیگر روش هزینه منابع داخلی، یک معیار هزینه-فایده است که بر اساس آن سیاست‌گذاران تصمیم می‌گیرند که آن محصول را در داخل تولید کرده و یا از بازارهای جهانی وارد کنند.

اما در عمل و در دنیای واقعی، به دست آوردن قیمت‌های نسبی و هزینه‌های فرصت قبل از تجارت به خاطر عدم برقراری فرض‌های نظری مزیت نسبی، مانند نبودن بازار رقابت کامل و تجارت آزاد با مشکل مواجه است. چراکه به دلیل دخالت دولت‌ها در تجارت برون‌مرزی و وضع قوانین گمرکی و موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای متعدد، تز وجود تجارت آزاد مصداق پیدا نمی‌کند (مهرآرا و رستمیان، ۱۳۸۵: ۱۴۳-۱۴۱).

## ۲-۵- رقابت‌مندی

از آنجاکه یک پارادایم عموماً پذیرفته شده در خصوص تعریف رقابت‌مندی وجود نداشته، لذا تعاریف مختلفی از سوی اندیشمندان و سازمان‌های مختلف (مانند UNCTAD و OECD و ...) از این مفهوم ارائه شده است. تاکنون تعاریف متعددی از رقابت‌مندی در سطح ملی (کلان) و در سطح بنگاه (خرد) ارائه شده است. در این قسمت مروری بر برخی از مهم‌ترین تعاریف خواهیم داشت.

سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۱۹۹۶) معتقد است که رقابت‌مندی عبارت است از «سطحی از تولید کالا و خدمات کشور که در شرایط بازار آزاد بتواند تقاضای بازارهای جهانی را جذب کرده و سطوح مختلف این تقاضا را برآورده سازد و در عین حال به این وسیله درآمد واقعی شهروندان را در بلندمدت افزایش دهد، انعکاسی از سطح رقابت‌مندی آن کشور است». این سازمان در تعریفی دیگر عنوان می‌کند که «رقابت‌مندی درجه‌ای از وضعیت بازار باز است که یک کشور می‌تواند به تولید کالاها و خدمات بپردازد، در حالی که رقبای خارجی را در کنار خود حس می‌کند و همزمان بتواند درآمد واقعی داخلی خود را افزایش دهد».



انجمن رقابت‌مندی ایالات متحده آمریکا معتقد است «رقابت‌مندی به معنای توانایی در افزایش تولید از طریق خلق کالاها و خدماتی با سطح بالاست که بتواند پاسخ شیشه‌ای به معیارهای بازار جهانی بدهد» (ن.ک: فقیه نصیری، ۱۳۸۶: ۱۶۱).

رقابت‌بنگاه‌های اقتصادی از طریق شناسایی مزیت‌های نسبی، مفهوم رقابت‌پذیری را در سطح سرزمین، مرتبط با بنگاه می‌داند. بر این اساس، مزایای نسبی و تفاوت سرزمین‌هاست که وارد عمل شده و منجر به مکان‌یابی صنایع و خدمات خواهد شد. در این خصوص، منافع سرزمین‌ها در تجارت بین‌المللی از تولید کالاها و خدماتی که در آنها از مزایای نسبی برخوردار هستند، ناشی می‌شود. در نتیجه هیچ رقابتی میان سرزمین‌ها وجود ندارد (Krugman, 1994)؛ چراکه دست‌نمائی بازار توسعه متوازن را برای هر سرزمین فراهم می‌سازد که بحث در مورد رقابت‌پذیری سرزمینی را بی‌فایده خواهد ساخت (Lengyel, 2009). رومر (Romer, 1990) رشد اقتصادی را ناشی از سرمایه‌انسانی دانسته یا طبق دیدگاه ریچارد فلوریدا (Florida, 1995) رقابت‌پذیری یک سرزمین به توانایی آن در ایجاد شرایطی برای جذب نیروی انسانی خلاق، اطلاق می‌شود.

#### ۲-۵-۱- رویکردهای نظری مطرح در حوزه رقابت‌پذیری منطقه‌ای

مفهوم رقابت‌پذیری منطقه‌ای با نظریه‌های بسیاری چه در سطح خرد و چه در سطح کلان مرتبط است و در واقع می‌توان سنگ بنای رقابت‌پذیری منطقه‌ای را بر چند رویکرد نظری مهم در این زمینه گذاشت.

نظریه کلاسیک از اولین نظریات در این حوزه است که بر طبق آن، هر کشور در تولید کالاهایی که بر اساس برتری‌های تکنولوژیک، مزیت نسبی دارد؛ تخصصی می‌شود. نظریه مزیت مطلق آدام اسمیت و مزیت نسبی ریکاردو از اولین نظریات درباره تخصصی شدن و تجارت و مبادله بین مناطق به شمار می‌آیند. ریکاردو در سال ۱۸۱۷ بیان می‌کند که کشورها در کالاهایی که در آنها نسبت به سایر کشورها مزیت نسبی دارند، تخصصی می‌شوند و این مزیت نسبی ناشی از تفاوت در فناوری تولید بین صنایع و در میان کشورها و در واقع تفاوت در بهره‌وری نیروی کار نسبی است. از سوی دیگر، نظریه نئوکلاسیک (هکشر-اوهلین) که اصلاح شده نظریه کلاسیک است، مزیت نسبی مناطق را بر مبنای موهبت‌های طبیعی آنها تعریف می‌کند (صباغ کرمانی، ۱۳۸۰: ۱۱۲-۱۱۰). فرض نظریه مزیت نسبی ریکاردو و هکشر-اوهلین این بود که تجارت بر پایه تفاوت ظرفیت‌های خدادادی اتفاق می‌افتد و بازده‌های نزولی نسبت به مقیاس و تکنولوژی بین کشورها را برابر در نظر می‌گیرند (مارتین. ر، ۲۰۰۴: ۱۱-۱۰).

بنابراین به‌طور کلی این دو نظریه، مزیت نسبی مناطق در تولید و صنایع مختلف را اساس و پایه روابط و مبادلات بین منطقه‌ای می‌دانند. دیدگاه نئوکلاسیک، عوامل مؤثر در رقابت‌پذیری منطقه‌ای را سرمایه‌گذاری، شرایط درونی، فناوری برون‌زا و سرمایه‌انسانی می‌داند (گاردینر، ب. ۲۰۰۳: ۵). نظریه دیگر، نظریه رشد

اقتصادی درونزا (تئوری رشد جدید) است که بر اساس آن انباشت دانش، بازده‌های فزاینده ایجاد می‌کند و بنابراین شرکت‌ها جهت دستیابی به امتیازات انحصاری، می‌توانند دانش را برای خود نگه دارند و دولت‌ها باید از تعامل بین دانش در حال انتشار و حقوق و دارایی‌های فکری حمایت کنند تا سرمایه‌ها در تحقیق و توسعه (R&D) حفظ شود، همچنین این تئوری برای سرمایه انسانی و نیروی کار ماهر محلی، اهمیت زیادی قائل می‌شود (مارتین. ر. ۲۰۰۴: ۱۴).

## ۲-۵-۲- مؤلفه‌های رقابت‌پذیری منطقه‌ای

### مناطق به‌مثابه مکان تخصصی کردن صادرات

بر اساس این مفهوم، عواملی که سبب ایجاد عرضه و تقاضا برای صادرات در مناطق می‌شود به این صورت مطرح می‌شوند که مناطق با یکدیگر رقابت می‌کنند تا فعالیت اقتصادی را بر پایه «موهبت‌های طبیعی» نسبی که دارند جذب کنند و در فعالیت‌هایی که مزیت نسبی دارند، تخصص می‌یابند (عرضه). عملکرد اقتصادی یک منطقه نیز به‌اندازه نسبی و موفقیت صنایع صادرات‌محور آن بستگی دارد و تقاضای خارجی برای صادرات منطقه تابعی از قیمت صادرات، درآمد بازارهای خارجی و قیمت کالاهای جایگزین در بازار است. عواملی مانند کیفیت تولید و خدمات پس از فروش نیز بر تقاضا اثر خواهد گذاشت و ممکن است به عملکرد تقاضای صادرات اضافه شوند. رقابت‌پذیری بخش صادرات منطقه در بازارهای جهانی بر رشد بخش صادرات در میان آثار آن، نه تنها بر قیمت بلکه بر کیفیت محصولات تولید شده تأثیر می‌گذارد. هزینه‌های دستمزد، هزینه‌های سرمایه‌ای، هزینه‌های مواد خام، هزینه‌های محصول واسطه و موقعیت تکنولوژی، همه بر موقعیت رقابتی منطقه در بازارهای جهانی تأثیرگذارند (مارتین. ر. ۲۰۰۴: ۲۱).

### مناطق به‌مثابه منبع بازده‌های فزاینده

مدل کالدورین، امکان رقابت‌پذیری تراکمی منطقه‌ای را فراهم می‌سازد. رشد محصول تابعی از تقاضا برای صادرات و تقاضا برای صادرات تابعی از نرخ افزایش تقاضای جهانی و قیمت تولید منطقه نسبت به قیمت‌های جهانی است. نرخ افزایش قیمت تولید برابر با نرخ رشد دستمزد منهای نرخ رشد بهره‌وری است که منجر به افزایش محصول می‌شود و افزایش محصول، بهره‌وری را افزایش می‌دهد. مارشال، شکل‌گیری تمرکزهای مکانی تخصصی کردن صنایع را به‌عنوان بخشی از توسعه سازمانی و ارگانیک اقتصاد صنعتی دیده است. وی موفقیت رقابتی صنایع کلیدی را در تمرکز جغرافیایی آن‌ها می‌بیند و سپس تخصصی کردن صنایع را به‌عنوان کلیدی برای موفقیت اقتصاد محلی معرفی می‌کند و سه نوع صرفه ناشی از تمرکز «تقویت متراکم سرمایه انسانی متخصص، رشد حمایت تخصصی شده و فرصت‌های تقسیم‌کار» را نام می‌برد که مزیت رقابتی بنگاه‌ها را ارتقا می‌بخشد (مارتین. ر. ۲۰۰۴: ۲۱).

## مناطق به مثابه مراکز دانش

مارشال نه تنها بر اهمیت سه صرفه ناشی از تمرکز کلیدی (کارگران تخصصی شده بنگاه‌های حمایت‌کننده تخصصی شده و فرصت‌های تقسیم نیروی کار بین بنگاهی) تأکید می‌کند، بلکه بر تعاملات بین این سه نیز تأکید می‌کند. با تمرکز بر دانش و فنون کار در یک منطقه، یک «محیط نوآوری محلی» ایجاد می‌شود و فرایندهای یادگیری مشترک، دانش کارآفرینی و نوآور به وجود می‌آید که در ایجاد مزیت اقتصادی منطقه‌ای مهم است. نوآوری به معنی «فرایند یادگیری متقابل که مستلزم تعامل میان فعالان اقتصادی و آموزشی و پژوهشی است». مایکل پورتر مدل اصلی مارشال را با عناصر کار طولانی‌مدت او بر استراتژی رقابتی بنگاه‌ها ترکیب می‌کند و تئوری خوشه‌ای و مدل الماس رقابتی خود را ارائه می‌دهد (ن.ک: داداشپور و احمدی، ۱۳۸۹).

## ۲-۵-۳- رویکردهای نظری در حوزه تفاوت‌ها و تعادل‌های منطقه‌ای

عمده‌ترین نظریه‌هایی که بیانگر تأثیر تفاوت‌های منطقه‌ای در تحلیل توسعه ملی و منطقه‌ای است، نظریه دوگانگی اقتصادی، نظریه قطبی شدن و واگرایی منطقه‌ای و نظریه همگرایی منطقه‌ای را شامل می‌شود. نظریه دوگانگی اقتصادی اساساً مفهومی بخشی است و در مباحث منطقه‌ای می‌تواند با انتساب ساختار بخش‌ها به مناطق خاص استفاده شود. در این زمینه، می‌توان دوگانگی فنی (تفاوت طرف عرضه مانند تفاوت در خصوصیات توابع تولید) را با توجه به اینکه مناطق کمتر توسعه یافته معمولاً دارای ساختار سنتی تولید هستند، برای طراحی توابع تولید و الگوهای منطقه‌ای طرف عرضه مورد استفاده قرار داد. تفاوت‌های مزبور که عمدتاً میان بخش‌های صنعت و کشاورزی از دیدگاه بخشی و مناطق شهری و روستایی از دیدگاه منطقه‌ای است باعث مشخص‌نمایی متفاوت توابع تولید خواهد شد. همچنین با استفاده از مفهوم دوگانگی کلاسیک یا دوگانگی شهری روستایی، می‌توان آمار تفاوت‌های طرف تقاضا (مانند تفاوت در رفتار مصرفی مناطق) را بررسی کرد.

در زمینه نظریه قطبی شدن، پرو (۱۹۵۰) چنین استدلال می‌کند که فرایند توسعه در مسیر خود منجر به قطبی شدن فضا و فعالیت‌ها خواهد شد. این امر بدان معناست که در فرایند توسعه، وجود مناطق یا بخش‌های جاذب باعث گرایش به تمرکز فعالیت‌ها در آن منطقه یا بخش می‌شود و در نتیجه با مناطق یا بخش‌های قطبی شده مواجه خواهیم شد. در حقیقت، نظریه قطبی شدن پرو تلفیقی از نظریه امواج ابداعاتی شومپتر و بحث ارتباطات بین صنعتی است (Hermansen, 1972: 15). که این امر به معنای حرکت از صرفه‌های مقیاس به صرفه‌های تجمع است. از سوی دیگر، وجود صرفه‌های تجمع (همانند بحث نواحی متراکم صنعتی) صرفاً شرایط لازم برای ایجاد قطب رشد و شرط کافی مربوط به نحوه انتشار این صرفه‌هاست. صرفه‌های تجمع می‌تواند منجر به رشد بیشتر منطقه تجمع فعالیت‌ها (به صورت تشدید رشد درونی) شود که در نتیجه با آثار تراوش مواجه خواهیم بود. از سوی دیگر، اگر صرفه‌های تجمع منجر به توسعه مناطق اطراف (پیرامون) شود و در واقع با انتشار آثار رشد در کل فضا (اقتصادی یا جغرافیایی) مواجه باشیم، این امر منجر به توسعه یکنواخت‌تر منطقه

متراکم صنعتی و سایر مناطق می‌شود که به آن آثار انتشار می‌گویند «نظریه حاکمیت وابستگی فریدمن (Fridman, ۱۹۷۲)».

نظریه اقتصاد جغرافیایی نوین نشان می‌دهد که همگام با رشد درآمد ملی، نابرابری‌های منطقه‌ای، به دلیل وجود صرفه‌های ناشی از مقیاس افزایش پیدا می‌کند. از این رو ارتباط مثبتی بین نابرابری منطقه‌ای و سرعت رشد اقتصادی وجود دارد (Mora, 2008: 47). پتراکوس در سال ۲۰۰۹ با مطالعه نابرابری‌های منطقه‌ای در اتحادیه اروپا این سؤال را مطرح می‌کند که چرا به‌رغم وجود سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در سطح ملی و در سطح اتحادیه اروپا، همچنان میزان نابرابری در این مناطق بالاست؟ و چه عواملی موجب رشد نامتعادل در مقیاس‌های فضایی مختلف می‌شود؟ وی به این نتیجه می‌رسد مناطقی که از صرفه‌های ناشی از مقیاس (داخلی و خارجی)، موقعیت جغرافیایی مطلوب، منابع طبیعی و کیفیت بالای منابع انسانی برخوردارند دارای توان بالاتری برای رقابت در محیط اقتصادی هستند. همین امر سبب می‌شود نواحی کلان‌شهری، در مقایسه با سایر مناطق، رشد بیشتری داشته باشند و در نتیجه، نابرابری بین این مناطق و سایر مناطق پیرامونی افزایش یابد. به عقیده وی، ۱۲ عامل بر افزایش نابرابری‌های منطقه‌ای تأثیرگذار است: صرفه‌های ناشی از تجمع، صرفه‌های ناشی از مقیاس، ویژگی جغرافیایی مطلوب، یکپارچگی، سرمایه انسانی، اندازه بازار، تنوع فعالیت‌ها، ساختار اقتصادی، ساختار سیاسی، سیاست‌های بخشی، سطح توسعه مناطق و حد آستانه فعالیت‌های اقتصادی (Petra kos, 2009: 28). اما مطالعاتی که در دهه‌های اخیر در زمینه روند نابرابری‌های منطقه‌ای صورت گرفته است رویکردی را ارائه می‌کند که تحت عنوان رویکرد بینابینی ارائه شده است. نظریه پردازان این رویکرد معتقدند که رابطه رشد اقتصاد ملی و نابرابری منطقه‌ای در طول زمان بستگی به سطح توسعه مناطق و یا مقیاس مطالعه دارد. به این ترتیب که در برخی مناطق، رابطه رشد و نابرابری رابطه‌های مثبت، اما در برخی مناطق، این رابطه منفی است. از سوی دیگر، افرادی چون جانیکاز و ری و آرتلاریس و پتراکوس (۲۰۱۴) اعتقاد دارند باید نابرابری منطقه‌ای را به دو دسته نابرابری بین مناطق و نابرابری درون مناطق تقسیم کرد. ممکن است نابرابری در سطح ایالت‌ها و استان‌های یک کشور روندی کاهشی را نشان دهد، در حالی که در زیرمناطق باید این نابرابری افزایشی باشد (ر.ک: غفاری فرد، ۱۳۹۷).

### ۳- بررسی اسناد فرادست و برنامه‌های توسعه

#### ۳-۱- قانون اساسی - اجرای اصل چهل و هشتم (۴۸)

در ماده واحده - دولت مکلف است تا دو سال پس از تصویب این قانون و در اجرای اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور:

۱- رفع هرگونه تبعیض در استفاده مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور از منابع طبیعی و سرمایه‌های ملی.

۲- فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) متناسب با استعدادها و با حفظ رقابت سازنده.

۳- توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور.

۴- استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای و بین‌المللی کشور.

بر اساس گزارش عملکرد دولت در راستای تحقق این اصل با هدف رفع تبعیض ناروا از مناطق کشور و در دسترس قرارگیری سرمایه و امکانات لازم به فراخور نیازها و استعداد رشد خود، تحقق احکام مندرج در سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (مصوب ۱۳) مبنی بر تخصیص شدن عملکرد اقتصادی مناطق بر اساس قابلیت‌ها و مزیت‌ها، تقویت وابستگی‌های متقابل منطقه‌ای و تعیین نقش ملی و فراملی برای آن‌ها، برنامه‌های عملیاتی مصوب در شورای عالی اقتصاد در چارچوب اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (اعم از بازنگری مفهومی و اجرایی کردن منطقه‌بندی و هویت‌بخشی قانونی و حقوقی مناطق کشور) و تمرکززدایی تصمیم‌گیری و پیشبرد سریع‌تر امور توسعه و پیشرفت مناطق مختلف کشور، تشکیل شوراهای توسعه منطقه‌ای در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۰۲ در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب رسیده است.

#### ۳-۲- سند چشم‌انداز

در ماده ۱۹ سند چشم‌انداز بیست ساله کشور نیز رفع محرومیت‌ها، به‌ویژه در مناطق روستایی کشور، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور و گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای و ... مورد تأکید قرار گرفت.

آمایش سرزمینی مبتنی بر اصول زیر:

- ملاحظات امنیتی و دفاعی.
  - کارایی و بازدهی اقتصادی.
  - وحدت و یکپارچگی سرزمین.
  - گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای
  - حفاظت محیط‌زیست و احیای منابع طبیعی.
  - حفظ هویت اسلامی، ایرانی و حراست از میراث فرهنگی.
  - تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور.
  - رفع محرومیت‌ها، خصوصاً در مناطق روستایی کشور.
- بند ۳۴- تحقق رشد اقتصادی پیوسته، باثبات و پرشتاب متناسب با اهداف چشم‌انداز.
- ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری.
- بند ۳۵- فراهم نمودن زمینه‌های لازم برای تحقق رقابت‌پذیری کالاها و خدمات کشور در سطح بازارهای داخلی و خارجی و ایجاد ساز و کارهای مناسب برای رفع موانع توسعه صادرات غیرنفتی.
- بند ۳۶- تلاش برای دستیابی به اقتصاد متنوع و متکی بر منابع دانش و آگاهی، سرمایه انسانی و فناوری نوین.
- بند ۳۷- ایجاد سازوکار مناسب برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب، خاک و ...).
- پشتیبانی از کارآفرینی، نوآوری و استعدادهای فنی و پژوهشی.
- بند ۴۳- توسعه روستاها.
- ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان و رفع فقر، با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل، به‌ویژه صنایع تبدیلی و کوچک و خدمات نوین، با تأکید بر اصلاح نظام قیمت‌گذاری محصولات.
- بند ۴۴- 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 انرژی بر و زنجیره پایین‌دستی آن‌ها، با اولویت سرمایه‌گذاری در ایجاد زیربناها و زیرساخت‌های موردنیاز و ساماندهی سواحل و جزایر ایرانی خلیج فارس در چارچوب سیاست‌های آمایش سرزمین.
- بند ۴۵- تثبیت فضای اطمینان‌بخش برای فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران با اتکا به مزیت‌های نسبی و رقابتی و خلق مزیت‌های جدید و حمایت از مالکیت و کلیه حقوق ناشی از آن.

### ۳-۳- ضوابط ملی آمایش سرزمین

ماده ۱ ضوابط ملی آمایش سرزمین در راستای توسعه و بالندگی اقتصادی و پیشرفت و اقتدار همه‌جانبه و پایدار کشور، تحقق اهداف سند چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ و نیل به سازمان فضایی مطلوب و مناسب کشور، در چارچوب اصول هشت‌گانه آمایش سرزمین (کارایی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط‌زیست و احیای منابع طبیعی، حفظ هویت اسلامی ایرانی و حراست از میراث فرهنگی، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور و رفع محرومیت‌ها به‌خصوص در مناطق روستایی کشور، ملاحظات امنیتی، دفاعی و پدافند غیرعامل، مشتمل بر موارد زیر است:

۱. رعایت تناسب بین نیازهای استقرار فعالیت در یک قلمرو با امکانات و قابلیت‌های آن و رعایت مقیاس مناسب اقتصادی برای فعالیت در یک مکان با توجه به ظرفیت و کشش بازارهای داخلی و خارجی.
  ۲. افزایش همگرایی و تقویت هویت ملی در طراحی و اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای و تخصصی شدن عملکرد اقتصادی بر اساس قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی مناطق برای تقویت وابستگی‌های متقابل منطقه‌ای و یکپارچگی ملی و پرهیز از تنوع و گسترش همه نوع فعالیت‌ها در یک قلمرو جغرافیایی.
  ۳. هماهنگ‌سازی، انتظام‌بخشی و کنترل اقدامات و فرایندهای توسعه‌ای بخش‌های مختلف اقتصادی.
- توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در قلمرو سرزمین در راستای ایجاد تعادل بیشتر بین نیمه غربی و شمال غربی کشور و نیمه شرق و جنوب شرقی بر مبنای کارایی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی و استفاده از ظرفیت‌ها با تأکید بر:
  - بندر چابهار؛ به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مراکز جمعیتی سواحل دریای عمان، بندر اقیانوسی بین‌المللی و برخوردار از عملکردهای مرتبط با صنایع دریایی، بازرگانی، انرژی، آموزش عالی و تحقیقات، گردشگری و شیلات؛
  - بندر جاسک؛ به‌عنوان یک مرکز جمعیتی فعال در حوزه صادرات نفت، گاز و پتروشیمی، بازرگانی و گردشگری؛
  - سایر قلمروهای اولویت‌دار سواحل مکران از جمله پسابندر، کنارک، زرآباد و سیریک و پسران‌های آن‌ها.
  - اتخاذ تدابیر و تمهیدات لازم به‌منظور توسعه پایدار نواحی کویری و افزایش سطح جمعیت‌پذیری در این قلمروها با تکیه بر رونق بخشی به اقتصاد و استفاده بهینه از مزیت‌های نسبی (منابع معدنی، انرژی خورشیدی و گردشگری).

۴. ایجاد زمینه‌های لازم برای استقرار جمعیت در نواحی مستعد از طریق فراهم ساختن زیرساخت‌ها و تأسیسات مورد نیاز و افزایش سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی، به‌ویژه صنعتی و خدمات عمومی، ساماندهی و هدایت هدفمند جریان‌های مهاجرت در راستای استراتژی توزیع جمعیت و فعالیت در سرزمین از طریق:
- زمینه‌سازی به‌منظور تحول در اقتصاد روستاها و بازگرداندن رونق به اقتصاد روستایی (کشاورزی، دامداری، صنایع دستی و ...) در چارچوب مقتضیات و مزیت‌های محلی.
  - تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا، توسعه ارائه خدمات عمومی و ارائه مشوق‌ها و تسهیلات متناسب با مقتضیات محلی در روستاها و شهرهای کوچک به‌منظور ماندگاری جمعیت در شهرهای کوچک و نواحی روستایی و کاهش روند مهاجرت به کلان‌شهرها و شهرهای پرتراکم.
۵. شناسایی و ایجاد خوشه‌های صنعتی با توجه به مزیت‌های نسبی و رقابتی و تکمیل زنجیره ارزش فعالیت‌های مبتنی بر منابع در قلمروهای جغرافیایی ساماندهی مجتمع‌های صنعتی اعم از شهرک‌ها و نواحی صنعتی در پهنه سرزمین متناسب با مقتضیات و ظرفیت‌های هر یک از قلمروهای جغرافیایی.
۶. توسعه و ساماندهی مجدد فعالیت‌های صنعتی پایه و آب بر از جمله صنایع فلزات اساسی و پالایشگاهی و پتروشیمی (به‌ویژه صنایع بالادستی) دارای اولویت سرمایه‌گذاری مبتنی بر الزامات محدودیت منابع آب، تأمین خوراک موردنیاز و تأمین ملاحظات دفاعی، امنیتی و پدافند غیرعامل با تأکید بر استقرار آن‌ها در سواحل خلیج فارس و به‌ویژه دریای عمان پس از انجام ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی.
۷. توسعه صنایع تولیدکننده کالاهای مورد نیاز کشورهای منطقه، به‌ویژه محیط آسیای جنوب غربی با اولویت استقرار در استان‌های مرزی مرتبط با استقرار صنایع فراوری اولیه منابع معدنی در جوار ذخایر معدنی، استقرار صنایع واسطه‌ای و سرمایه‌ای در مکان مناسب و استقرار صنایع مصرفی متناسب با موقعیت مکانی بازارهای نهاده و محصول.
۸. توسعه صنایع مبتنی بر فناوری‌های نوین و برتر در مراکز راهبری مناطق ۹ گانه بر اساس مزیت‌های نسبی و رقابتی.
۹. تحول در کارکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به قطب پردازش صادرات، جذب سرمایه و تکنولوژی، ارتقاء پیوند منطقه با اقتصاد استان، تبدیل آن‌ها به پیشران توسعه اقتصادی قلمروهای سرزمینی و پیشرو در توسعه ملی.
۱۰. ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید در پهنه سرزمین صرفاً بر اساس مطالعات آمایش سرزمین.



۱۱. توسعه و تجهیز باراندازهای بین‌المللی، ملی و منطقه‌ای و بنادر خشک در کشور با هدف پشتیبانی توسعه بازرگانی و امور تولیدی در نقاط دور از ساحل و ایجاد تحرک در اقتصاد نواحی پیرامونی بر اساس فهرست مورد تصویب شورای عالی آمایش سرزمین.

۱۲. عدم استقرار صنایع پرخطر (مطابق تعاریف شورای عالی امنیت ملی) در محدوده سکونتگاه‌ها و رعایت حریم‌های ایمنی و امنیتی موردنیاز (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ۱۳۹۴).

### ۳-۴- سند راهبردی وزارت صنعت، معدن، تجارت

در راستای اسناد فرادستی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، از طریق سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت، حمایت و پشتیبانی تولید و تجارت در کشور، عهده‌دار مدیریت بخش است و دستیابی به جایگاه نخست اقتصادی و فناوری در منطقه را با تأکید بر رشد مستمر اقتصادی و رشد ارزش افزوده بخش مبتنی بر سرمایه‌گذاری و تولید صادرات محور، ارتقای توانمندی و شایستگی سرمایه‌های انسانی، اشتغال پایدار، مدیریت اثربخش بازار، مدیریت زنجیره ارزش، تشویق ایجاد بنگاه‌های خصوصی بزرگ و توانمند تولیدی و تجاری، توسعه سرمایه‌گذاری متوازن و متناسب با قابلیت‌های منطقه‌ای مبتنی بر آمایش سرزمین، توسعه ظرفیت‌ها و فناوری‌های صنعتی، معدنی و تجاری در جهت ارتقای سطح رفاه جامعه تعقیب می‌نماید.

### ۳-۴-۱- خط‌مشی و سیاست‌های کلی

- سرمایه‌گذاری برای توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز جهت ارتقای رقابت‌پذیری صنعتی، معدنی و تجاری کشور برای کسب جایگاه مناسب در اقتصاد جهانی.
- سرمایه‌گذاری متوازن با تمرکز بر اجرای طرح آمایش سرزمین در جهت ایجاد توسعه پایدار.
- توانمندسازی و توسعه بخش خصوصی در راستای افزایش رقابت‌پذیری و جلوگیری از هرگونه انحصار.
- پشتیبانی از سرمایه‌گذاری صنعتی در راستای رونق بخشی و ارزش افزایی بخش کشاورزی.
- شفاف‌سازی و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری کالاهای انحصاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار.
- توسعه بازارهای داخلی و رعایت حقوق مصرف‌کنندگان.
- استفاده بهینه از منابع و مواد خام در تولید با ارزش افزوده بالا و ایجاد محدودیت در صادرات مواد خام.
- بهره‌برداری صیانتی از معادن کشور و حفظ محیط‌زیست.
- محدودیت در سرمایه‌گذاری و تصدی‌گری شرکت‌های دولتی، به‌جز سازمان‌های توسعه‌ای در مناطق غیربرخوردار با مشارکت بخش غیردولتی در چارچوب قوانین جاری کشور؛

- اصلاح و بهینه‌سازی الگوی مصرف با رویکرد استفاده از تولیدات داخلی؛
- پرهیز و جلوگیری از انواع فساد اداری، مالی و اقتصادی در بخش‌های صنعت، معدن و تجارت از طریق شفاف‌سازی و اعمال نظارت بر فرآیند امور.

### ۳-۵- سابقه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین، بعد از انقلاب اسلامی

نخستین توجهات به برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سال‌های نخست دهه شصت هجری شمسی و به‌وسیله کارشناسان سازمان برنامه و بودجه، به‌منظور بررسی امکانات توسعه حوزه آبخیز غرب هامون جازموریان صورت گرفت. گروه مذکور پس از اتمام پروژه فوق‌الذکر با نام هامون شهرت یافت و پس از خاتمه طرح هامون نیز به فعالیت‌های خود ادامه داد و برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی استان یزد و طرح جامع استان چهارمحال و بختیاری را در سال ۱۳۶۳ آغاز کرد که نتایج آن در سال ۱۳۶۵ به‌وسیله سازمان برنامه و بودجه وقت انتشار یافت.

این گروه در سال ۱۳۲۳ تهیه طرح‌های توسعه استان‌های مرکزی و کردستان را نیز آغاز و در سال ۱۳۲۵ به اتمام رساند. به‌علاوه دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز از سال ۱۳۶۲ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین را آغاز کرد و در سال ۱۳۶۴ به تدوین چارچوب نظری توسعه استان‌ها و مقدمات تهیه طرح آمایش سرزمین پرداخت. در ادامه طرح‌های جامع توسعه استانی به‌تدریج برای یکایک استان‌های کشور توسط سازمان برنامه و بودجه وقت استان‌ها تهیه شد.

البته در این دوران تهیه برخی از طرح‌های توسعه استانی به بخش خصوصی واگذار شد. به عنوان مثال، طرح مطالعاتی توسعه روستاهای استان همدان در سال ۱۳۶۶ توسط مشاوران تهران پژوهش انجام شد و نتایج آن نیز در سال ۱۳۲۳ توسط سازمان برنامه و بودجه وقت استان همدان انتشار یافت.

همچنین طرح جامع مطالعات منطقه کرمان نیز در سال ۱۳۲۱ توسط مشاوران هامونپاد به انجام رسید (توفیق، ۱۳۸۵: ۴۰۲). علاوه بر طرح‌هایی که در سازمان برنامه و بودجه وقت انجام گرفت، وزارت کشاورزی نیز از سال ۱۳۶۳ تهیه «طرح‌های جامع توسعه و احیای کشاورزی و منابع طبیعی مناطق گوناگون» را در دستور کار قرار داد. در مطالعات مذکور تعریف مناطق برنامه‌ریزی ابتدا از مرز حوزه‌های آبخیز کشور و سپس از تقسیمات کشوری پیروی می‌کرد.

وزارت مسکن و شهرسازی نیز به‌واسطه مرکز جدیدالتأسیس مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۶۶ طرح مطالعات منطقه‌ای گیلان و مازندران را در دستور کار خود قرار داد (توفیق، ۱۳۸۵: ۴۳۳). بررسی سال‌هایی که کشور فاقد برنامه توسعه میان‌مدت بوده نشان می‌دهد، در قوانین بودجه تبصره‌هایی در

راستای ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای گنجانده شده است (مانند تبصره «۶») اعتبارات متمرکز برای محرومیت-زدایی و تبصره «۱۶» اعتبارات غیرمتمرکز همراه با جمع‌آوری کمک‌های مردمی جهت طرح‌های استانی). در همین دوران نهادهای منطقه‌ای با درجه‌ای از قدرت تصمیم‌گیری، مانند کمیته‌های برنامه‌ریزی استان نیز به وجود آمده‌اند (ر.ک: زاگری، ۱۳۹۴).

### ۳-۶- آمایش سرزمین و تولید اقتصادی در برنامه‌های توسعه

با توجه به اهمیت موضوع برنامه‌ریزی در اسناد بالادستی کشور و لزوم دستیابی به اهداف رشد و توسعه کشور از ابعاد مختلف در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، لازم است به نظام برنامه‌ریزی در تمامی مناطق، بخش‌ها و استان‌های کشور در تمامی ابعاد بیش از پیش توجه شود. یکی از حوزه‌های مهم برنامه‌ریزی منطقه‌ای که نباید در سطح استان‌ها مغفول واقع شود، تدوین راهبردها در حوزه آمایش سرزمین است که در خصوص آن نگاه ملی و تخصصی به امر آمایش، اثربخشی امر برنامه‌ریزی در این حوزه را دوچندان می‌سازد.

اسناد کلان و فرادستی توسعه در ایران نیز از جمله برنامه‌ریزی‌هایی هستند که با تمرکز بر محورهای موضوعی خاصی چون آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی فضایی، حرکت در مسیر افزایش بهره‌وری اقتصاد منطقه‌ای و توسعه متوازن را تسهیل می‌کنند. حال آنکه در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی، اغلب توجه صرف به ابعاد اقتصادی، به غفلت از سایر ابعاد و همبستگی آن با سایر بخش‌ها منجر می‌شود و زمینه تراکم امکانات، تسهیلات و پتانسیل‌های اقتصادی در یک منطقه خاص را بدون ترسیم نقشه پیشرفت آن و توجه به زیرساخت‌های موجود فراهم می‌سازد. این غفلت، عوارض ناخواسته اجتماعی چون توسعه نامتوازن مناطق، دوقطبی شدن و گسترش نابرابری‌های اجتماعی اقتصادی را به دنبال دارد؛ بنابراین، با توجه به اهمیت موضوع و دامنه گسترده پیامدی آن، پاسخ به این پرسش حائز اهمیت است که آیا در تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی کلان ایران به توزیع جمعیتی، پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های منطقه‌ای توجه شده است. برای پاسخ به این پرسش، برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، به‌عنوان اسناد بالادستی و کلان، بررسی و تحلیل شدند.

### ۳-۶-۱- قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۳)

یکی از اهداف برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه بوده است. در تبصره «۵» قانون برنامه اول بیان شده: «توزیع سالیانه اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های ثابت بین استان‌های مختلف در طول برنامه باید به گونه‌ای صورت پذیرد که در انتهای برنامه، بر خورداری بخش‌های محروم از امکانات آموزشی، بهداشتی و راه مناسب روستایی، اشتغال و برق‌رسانی بر مبنای گزارش اجمالی شناسایی بخش‌های محروم سازمان برنامه و بودجه، حداقل مطابق بر خورداری بخش‌های غیرمحروم در سال ۱۳۶۸ باشد». همچنین در تبصره «۶» دولت مکلف شده است به منظور احیا و توسعه بخش‌های محروم و تعادل‌های منطقه‌ای ترتیبی اتخاذ نماید که با

توجه به شرایط و استعداد‌های خاص هر منطقه، مواردی از قبیل «ایجاد تسهیلات لازم برای تقلیل کارمزد وام‌های پرداختی در امور کشاورزی، صنعتی و معدنی در بخش‌های محروم»، «اعطای تخفیف مالیاتی برای مشاغل تولیدی در بخش‌های محروم تا پایان برنامه»، «تسهیل ضوابط و شرایط کار دستگاه‌های دولتی و غیردولتی»، «اتخاذ روش‌های مناسب در جهت تأمین و جذب و نگهداری نیروی انسانی موردنیاز بخش‌های محروم»، «رعایت اولویت در انتخاب و اجرای طرح‌های امور اجتماعی، زیربنایی و عمومی در بخش‌های محروم» و ... محقق شود.

### ۲-۶-۲- قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

اجرای برنامه دوم توسعه با وقفه‌ای یکساله، به علت طولانی شدن فرایند بررسی و تصویب لایحه برنامه، از سال ۱۳۷۴ آغاز شد. اگرچه با توجه به مسئله بحران بدهی‌های خارجی و همچنین بی‌ثباتی سیاست‌های پولی، مالی و ارزی سال‌های پایانی برنامه اول، سیاست‌های آزادسازی اقتصادی در برنامه دوم با سرعت کمتری دنبال شد، ولی روش برنامه‌ریزی و جهت‌گیری‌های کلی این برنامه همانند برنامه اول بود. در برنامه دوم نیز مجدداً سیاست‌هایی چون تشویق صادرات، مقابله با انحصارگرایی، واگذاری شرکت‌های دولتی و تحت پوشش دولت به بخش‌های خصوصی (به‌ویژه واگذاری تمام شرکت‌ها و واحدهای صنعتی تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران) توسعه و تقویت بازار بورس اوراق بهادار، کمک به ایجاد و توسعه تشکلهای مناسب در بخش صنعت، اصلاح بخش‌هایی از قانون کار در جهت تنظیم روابط منطقی کار، حمایت مالی از تحقیقات و توسعه صنایع با فناوری پیشرفته و برتر، توسعه سرمایه‌گذاری خارجی، فراهم کردن شرایط لازم جهت تحکیم پیوندهای داخلی و بین بخشی با توسعه اقماری صنایع کوچک و ایجاد توسعه زنجیرهای تولید بین واحدهای کوچک، متوسط و بزرگ صنعتی، موردتوجه قرار گرفت. اگرچه تنوع سیاستی برنامه دوم فراتر از برنامه اول بود، ولی با این حال به دلیل نبود جهت‌گیری مشخص و تعریف شده صنعتی و در نتیجه تحقق نیافتن مجموعه‌ای از سیاست‌های هماهنگ و یکپارچه و الزامات نهادی، مشکل اساسی بخش صنعت همچنان تداوم یافت.

یکی از اهداف کلان در برنامه دوم توسعه، تحقق عدالت اجتماعی بود. در تبصره «۲» قانون برنامه دوم، دولت موظف می‌شود در راستای اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه در تنظیم لوایح بودجه سالیانه موارد زیر را به اجرا گذارد:

بودجه استان‌ها شامل درآمدهای استانی، سهم هر استان از درآمدهای ملی و اعتبارات جاری و عمرانی در پیوست جداگانه‌ای همراه با لایحه بودجه تقدیم شود.

درآمدهای عمومی و اختصاصی ملی درآمدهایی است که به موجب قانون وصول و به خزانه‌داری کل واریز می‌شود تا برای اجرای طرح‌های ملی و هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی ملی و جبران کمبود اعتبار احتمالی استان‌ها و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای به مصرف برسد.

- درآمدهای عمومی و اختصاصی استانی درآمدهایی است که به موجب قانون وصول و به خزانه‌داری کل واریز می‌شود و برای تأمین هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی محلی و طرح‌های عمرانی همان استان به مصرف می‌رسد.

- درآمدهای ملی سهم استان‌ها از طرف خزانه‌داری کل به خزانه معین استانی واریز می‌شود.

- اعتبارات جاری استانی پس از مبادله موافقت‌نامه بین دستگاه اجرایی استانی و سازمان برنامه و بودجه استان قابل مصرف خواهد بود.

- سهم هر یک از شهرستان‌ها از اعتبارات عمرانی به تفکیک فصل، توسط کمیته برنامه‌ریزی استان‌ها تعیین خواهد شد.

- همچنین دولت موظف می‌شود تا پایان برنامه دوم عمرانی، کلیه طرح‌هایی که ماهیت استانی دارند را از فهرست طرح‌های ملی حذف و در بودجه استان‌ها منظور نماید.

در تبصره «۱۱» قانون برنامه دوم بیان می‌شود که به منظور توسعه روستاهای محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در روستاها، در طول برنامه باید برای اقداماتی از قبیل «طرح‌های عمرانی در زمینه راه مناسب روستایی، برق‌رسانی، بهداشت، آب‌رسانی، فضاهای آموزشی، پست، مخابرات و کمک به آماده‌سازی زمین برای طرح‌های اشتغال‌زا در روستاهای محروم»، «توسعه فعالیت‌های تولیدی و اشتغال‌زا و خوداشتغالی در روستاهای محروم از طریق پرداخت مابه‌التفاوت کارمزد و سود مورد انتظار بانک در امور آب، کشاورزی، صنعت، مسکن و امور اجتماعی»، «رعایت اولویت در انتخاب و اجرای طرح‌های امور اجتماعی، زیربنایی و اشتغال‌زا برای روستاهای محروم» بودجه مکفی در نظر گرفته شود. مسئول نظارت بر مراحل انجام این تبصره نیز دفتر امور مناطق محروم کشور ریاست جمهور معرفی شده است.

در برنامه دوم اهداف آمایشی تولید عبارتند از:

- سازماندهی جغرافیایی واحدهای صنعتی در جهت کاهش هزینه‌ها، ایجاد هم‌افزایی و کاهش مشکلات زیست‌محیطی.

- حمایت از اصناف تولیدی مستقر در شهرها در جهت استقرار در شهرک‌های صنعتی مدنظر بوده است.

- راه‌اندازی مراکز اطلاع‌رسانی به‌منظور تقویت توان رقابت محصولات صادراتی معافیت از حقوق و عوارض دولتی پرداخت قسمتی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی به‌منظور ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته.
  - اصلاح ساختار سازمان صنایع کوچک ایران در جهت تعدیل نیروهای مازاد و تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی و واگذاری فعالیت‌های تجاری به بخش غیردولتی.
  - تقویت سازمان صنایع کوچک ایران در جهت بسط فرصت‌های شغلی در واحدهای کوچک و متوسط.
- از دیگر اهداف برنامه هفت ساله دوم افزایش تولید و بهبود توسعه صادرات، تهیه نیازهای ضروری مردم، توسعه صنایع، کشاورزی، اکتشاف و بهره‌برداری از منابع زیرزمینی و اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطی و بهبود بهداشت عمومی اعلام شده بود.

### ۳-۶-۳- قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۴)

برنامه سوم با نگرشی متفاوت به امر الزامات تحقق و توسعه ملی در سطوح فرابخشی و بخشی و با تأکید بر اصلاحات ساختاری و نهادی تنظیم و اجرای آن از سال ۱۳۷۹ آغاز شد. این برنامه در کلیت خود اصولاً یک برنامه اصلاح ساختار در سطح اقتصاد ملی است که مهم‌ترین جهت‌گیری آن انجام اصلاحات ساختاری و نهادی در بخش عمومی برای افزایش کارایی دولت، افزایش دادن بهره‌وری منابع ملی و تقویت بخش غیردولتی است. در این زمینه چهار موضوع مهم نظام اداری، شرکت‌های دولتی، انحصارات و تمرکززدایی در برنامه سوم مورد توجه قرار گرفته است. با اجرای کامل و هماهنگ سیاست‌های این برنامه می‌توانستیم امیدوار باشیم که بخشی از الزامات و شرایط محیطی برای توسعه فعالیت‌های صنعتی فراهم شود. اگرچه بخشی از سیاست‌های صنعتی برنامه به طور پراکنده و در راستای اصلاحات ساختاری و نهادی کلیت برنامه شکل گرفته است، ولی همچنان در برنامه سوم نیز هدف‌ها و جهت‌گیری‌های توسعه صنعتی در چارچوب یک استراتژی تعریف شده نیست.

برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی نسبت به برنامه‌های قبل، مسئله فراهم ساختن بسترهای مناسب جهت تحقق برنامه‌ریزی منطقه‌ای را با جدیت بیشتری پیگیری کرده است. از جمله نقاط قوت این برنامه تأکید بر اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌ها است. از دیگر موضوعات مهم مطروحه در این برنامه، تهیه برنامه آمایش سرزمین و تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، تشکیل خزانه معین استان و تشکیل ستاد درآمد و تجهیز منابع استان است (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹).

در بند «د»، ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه دولت به رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود نمودن وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی، موظف می‌شود.

در ماده (۵۰) قانون برنامه سوم به دولت اجازه داده می‌شود به منظور ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته اقدامات زیر را انجام دهد:

- معافیت از حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذارانی که در این مناطق اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند.
- قسمتی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی‌ها و تعاونی‌های خدمات تولیدکنندگان، تعاونی‌های روستایی، عشایری و بهره‌برداری از منابع طبیعی و طرح‌های خوداشتغالی را پرداخت کند.
- تسهیلات اعطایی در قالب بودجه‌های سنواتی و آیین‌نامه‌های اجرایی آن‌ها باید طوری تقسیم شوند که سهم مناطق کمتر توسعه‌یافته به نسبت شاخص بیکاری آن‌ها بیشتر باشد به صورتی که در پایان برنامه جبران کمبود اشتغال این مناطق شده باشد.

در فصل هشتم برنامه سوم توسعه و در ماده (۷۰) بیان می‌شود: «به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی، توسعه و عمران استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط-مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود»، بر طبق تبصره‌های این ماده قانونی، پس از تشکیل کمیته‌های تخصصی موضوع این ماده، سایر شوراهای مرتبط موجود در استان منحل می‌گردد. همچنین وظیفه دبیرخانه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به عهده سازمان برنامه و بودجه استان خواهد بود. در این راستا در ماده (۷۱) وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در ۱۸ بند و به شرح زیر عنوان می‌شود:

۱. بررسی و تأیید برنامه‌های بلندمدت توسعه استان شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های بلندمدت کشور و طرح آمایش ملی.
۲. بررسی و تأیید برنامه‌های میان‌مدت توسعه استان شامل هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در توسعه استان که در چارچوب رهنمودهای کلی و سیاست‌های کلان و بخشی و سازگار با برنامه میان‌مدت ملی برای دوره برنامه توسعه تهیه می‌شود.
۳. تصویب طرح‌های توسعه و عمران و سلسله‌مراتب خدمات شهری و روستایی در قالب برنامه‌های توسعه استان، با رعایت سیاست‌های مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی.

۴. اتخاذ تدابیر لازم برای تحقق آن قسمت از درآمدهای عمومی و اختصاصی دولت در استان که توسط دستگاه اجرایی استانی وصول و به خزانه استان واریز می‌شود (درآمد استانی) و پیشنهاد کسب منابع جدید درآمد در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت.
۵. اتخاذ تدابیر لازم برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها و پیشنهاد راه‌های کاهش هزینه در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت.
۶. بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی سالیانه استان شامل منابع مالی لازم از محل درآمدهای استان و سهمی از منابع ملی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی استان از محل درآمد عمومی و اعتبارات از محل درآمد اختصاصی، در چارچوب بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های تهیه و تنظیم بودجه کل کشور، برای ارائه به سازمان برنامه و بودجه.
۷. بررسی و توزیع اعتبارات عمرانی استانی مصوب بین فصول، برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی و دستگاه‌های اجرایی استانی به تفکیک شهرستان بر اساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه.
۸. بررسی و توزیع اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی استانی به تفکیک برنامه و فصول هزینه بر اساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان.
۹. بررسی و تصمیم‌گیری در مورد توسعه صادرات غیرنفتی استان و در صورت لزوم خط‌مشی‌های اجرایی مبادلات مرزی اعم از بازارچه‌ها، تعاونی‌های مرزنشینی در چارچوب سیاست‌های کلی تجارت خارجی کشور.
۱۰. بررسی برنامه‌های سالیانه و میان‌مدت اصلاح و تحول اداری متناظر با برنامه‌های توسعه مصوب و پیشنهاد آن به مراجع ذی‌ربط.
۱۱. شناخت قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی استان و ایجاد زمینه‌های لازم برای تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری‌های مردمی در امور اقتصادی، تولیدی و اجتماعی.
۱۲. ساماندهی کمک‌ها و توسعه مشارکت‌های مردمی در اقدامات عمرانی و امور عام‌المنفعه.
۱۳. بررسی راه‌های تجهیز و جذب پس‌اندازهای مردم و به کارگیری آن‌ها در امور توسعه استان در چارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های پولی کشور.
۱۴. پیشنهاد برنامه‌های توسعه مشارکت زنان و جوانان به‌ویژه بسیجیان در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرایی مربوطه.
۱۵. پیشنهاد برنامه‌های توسعه منابع انسانی به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرایی مربوطه.



۱۶. پیشنهاد برنامه‌های استقرار نظام تأمین اجتماعی ملی در سطح استان به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرایی مربوطه.

۱۷. بررسی وضعیت اشتغال در سطح استان و پیش‌بینی روش‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا.

۱۸. پیشنهاد برنامه‌ها و تأمین منابع تقویت و توسعه بسیج استان.

ماده (۷۵) قانون برنامه سوم توسعه در ارتباط با بودجه استانی بیان داشته است: «بودجه استان که در قالب برنامه‌های مصوب تنظیم می‌شود شامل درآمد استانی، سهم از درآمد ملی، اعتبارات جاری و اعتبارات عمرانی استانی در قالب لایحه بودجه سالیانه کل کشور تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود. به‌علاوه در طول برنامه تخصیص اعتبارات عمرانی سالیانه استان‌ها به نحوی باید تنظیم گردد که درصد بودجه عمرانی استانی (مجموع استان‌ها) نسبت به بودجه عمرانی کل کشور از بیست و شش درصد (۲۶ درصد) در سال اول برنامه و با رشد سالیانه شش درصد (۶ درصد)، از پنجاه درصد سال آخر برنامه سوم کمتر نباشد».

#### ۳-۶-۴ - قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

در برنامه چهارم توجه خاصی به مناطق و استان‌ها شده است. اعطای مجوز به دولت در خصوص پرداخت تسهیلات و بخشی از سود کارمزد تسهیلات به سرمایه‌گذاران، به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته به‌منظور ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری و اشتغال در سطح کشور (ماده ۲۷)، اختصاص ۳۵ درصد از بهره‌ گاز طبیعی در چارچوب موازن طرح پایه آمایش سرزمین برای اجرای طرح‌های زیربنایی، تقویت اقتصاد حمل و نقل و بهره‌برداری از موقعیت سرزمینی کشور (ماده ۲۸) نمونه‌ای از مواد قانونی برنامه در جهت تعادل بخشی به مناطق است. در بخش دوم این قانون، به حفظ محیط‌زیست و آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای اختصاص یافته است. تدوین سند ملی آمایش سرزمین کشور در سه سطح کلان، بخشی و استانی به‌منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین با هدف استفاده کارآمد از فعالیت‌ها و مزیت‌های کشور و با استفاده از مطالعات انجام‌شده (ماده ۷۲)، تکلیف دولت برای انجام طرح جامع تقسیمات کشوری با استفاده از شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات جدید با جهت‌گیری‌های عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران (ماده ۷۳)، تکلیف دولت برای لحاظ کردن اسناد ملی طرح آمایش سرزمین و کالبد ملی در عملیات عمرانی، سرمایه‌گذاری‌های جدید و همچنین تصمیم‌گیری‌های اجرایی به‌عنوان مرجع (ماده ۷۴)، وظیفه‌مندی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تدوین برنامه‌ریزی ویژه فرابخشی برای آن دسته از اهداف و مضامین برنامه چهارم که تحقق آن‌ها مستلزم مشارکت چندبخشی و چند استانی است. در راستای هماهنگی بین فعالیت‌های بین دستگاه‌های اجرایی (ماده ۷۶)، اعطای مجوز به دولت به‌منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش

سرزمین و ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده، از مهم‌ترین محورهای برنامه چهارم در راستای بهبود توسعه و توازن منطقه‌ای بوده است (ر.ک: غفاری فرد، ۱۳۹۷: ۲۸).

برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اولین برنامه توسعه کشور است که به‌طور شفاف و روشن به موضوع بهره‌وری توجه نموده و اهداف کمی معینی نیز برای ارتقای بهره‌وری در نظر گرفته است. در ماده ۵ قانون پنج‌ساله چهارم توسعه تمامی دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی مکلف شده‌اند که در تدوین اسناد ملی، بخشی، استانی و ویژه (فرابخشی) سهم ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید در رشد تولید مربوط را تعیین و الزامات و راهکارهای لازم برای تحقق آن‌ها را مشخص نمایند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳). با توجه به اینکه در برنامه چهارم توسعه مقرر شده است که حدود ۳۱/۳ درصد رشد تولید از طریق ارتقای بهره‌وری کل عوامل تأمین گردد و تحقق هدف تعیین شده در برنامه منوط به اتخاذ سیاست‌های مناسب و اجرای صحیح این سیاست‌ها از سوی دستگاه‌های اجرایی است، لذا به‌منظور شناسایی الزامات و راهکارهای لازم باید ابتدا از عملکرد گذشته شاخص‌های بهره‌وری بخش‌های اقتصادی اطلاع حاصل کرد تا بر اساس آن، ضرورت اصلاح سیاست‌های گذشته و اتخاذ سیاست‌های جدید مشخص شود.

در ماده (۲۷) قانون برنامه چهارم توسعه به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری و اشتغال در سطح کشور به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته، در قالب لوایح بودجه سنواتی و از طریق وجوه اداره شده، تسهیلات متناسب با سهم متقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا و نیز قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مذکور را تأمین کند.

در ماده (۷۲) این قانون و در فصل آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای، دولت مکلف می‌شود به‌منظور توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، با هدف استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور، با استفاده از مطالعات انجام‌شده، سند ملی آمایش سرزمین را در سطوح مختلف کلان، بخشی و استانی، از ابتدای برنامه چهارم به مرحله اجرا درآورد. سطح استانی این ماده شامل موارد زیر است:

- نظریه پایه توسعه استان‌ها، حاوی بخش‌های محوری و اولویت‌دار در توسعه استان و تعیین نقش هر استان در تقسیم کار ملی.
- سازمان فضایی توسعه استان (محورها و مراکز عمده در توسعه استان).
- اقدام‌ها و عملیات اولویت‌دار در توسعه استان.

### ۳-۶-۵- قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)

از مهم‌ترین اهداف کلی برنامه پنجم قبل از انقلاب ارتقای سطح دانش و فرهنگ و بهداشت و رفاه جامعه، توزیع عادلانه درآمدها، حفظ و استمرار رشد سریع اقتصادی، تأمین اشتغال مولد، برقراری تعادل بیشتر بین

مناطق مختلف کشور از نظر بهره‌مندی از امکانات اقتصادی، حفاظت و احیا و بهبود محیط‌زیست و افزایش سهم ایران در تجارت بین‌المللی بود (سابقه برنامه‌ریزی در ایران، ۱۳۷۷: ۱۳).

بند الف ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه به تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها اختصاص دارد. در بند ب این ماده بیان شده است که برای افزایش اختیارات شهرستان‌ها در چارچوب وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته برنامه‌ریزی در هر شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌شود. بند نیز به مبحث نظارت بر عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان پرداخته و بر اساس آن دو نفر از نمایندگان استان با پیشنهاد مجمع نمایندگان استان و تصویب مجلس به‌عنوان ناظر در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان عضویت خواهند داشت.

در ماده (۱۷۹) این قانون، نظام درآمد هزینه استان، به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، به شرح زیر سازماندهی می‌شود:

- بودجه سالیانه استانی شامل منابع استانی اعم از درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هر کدام به‌صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌شود. توزیع «دستگاه- برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

- سند بودجه سالیانه استان که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و معاونت را مشخص می‌کند در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورا و معاونت مبادله می‌شود.

در ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه بیان می‌شود: «در راستای تحقق اصل چهل و هشتم قانون اساسی، سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به‌منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت در عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیربنایی و امنیتی در هر سال برنامه حداقل ده درصد به سطح یاد شده نزدیک شود» (ن.ک: ذاکری، ۱۳۹۴).

### ۳-۶-۶- قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)

در سند برنامه ششم توسعه از منظر توازن منطقه‌ای بر اساس دو معیار «امکان‌پذیری» و «معناپذیری» مورد واکاوی قرار گرفته است. بر اساس بررسی‌های صورت گرفته سند برنامه ششم توسعه در بحث عدم تعادل منطقه‌ای ۴۶ مورد را برحسب «اقدام اساسی» معرفی کرده است. این نکته قابل توجه است که سند برنامه ششم حتی در بحث توسعه منطقه‌ای با رویکرد سنتی (تفوق برنامه‌ریزی بخشی) به موضوع پرداخته و این

رویکرد توان و ظرفیت به رسمیت شناختن تنوع و گونه‌گونی‌های منطقه‌ای - محلی را ندارد. ضمن آنکه فرض پنهان این رویکرد آن است که می‌توان الگوی واحدی را برای همه مناطق به کار برد. به نظر می‌رسد برای رسیدن به برنامه‌ای که توان تغییری معنادار در وضعیت تعادل منطقه‌ای داشته باشد، باید و به طور مشخص بر «رویه پایین به بالا، منطقه‌گرایی» بلندمدت بودن و تکثر عوامل تکیه کرد (دفتر مطالعات اقتصادی مجلس، ۱۳۹۵: ۲).

سند برنامه ششم توسعه در فصل «آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای»، تلاش کرده است تا تصویری از شکاف منطقه‌ای یا عدم تعادل منطقه‌ای ارائه کند. بدین منظور آمارهایی به تفکیک برخوردارترین و کم‌برخوردارترین استان عرضه کرده و با تأکید بر فاصله میان این دو دسته، بر وجود «عدم تعادل‌های منطقه‌ای در پهنه کشور» تصریح کرده است این سند برای ترسیم تصویری از شکاف یا عدم تعادل یاد شده از شاخص‌های زیر بهره گرفته است:

- نرخ بیکاری
- متوسط سرانه مالیات بر ارزش افزوده دریافتی
- میانگین درآمد سرانه بدون نفت
- نرخ باسوادی
- شاخص توسعه انسانی
- شاخص رفاه اجتماعی

در سند برنامه ششم، دو دسته از عوامل بر بروز پدیده شکاف منطقه‌ای در ایران مؤثر بوده‌اند:

- عوامل غیرارادی شامل قابلیت‌های طبیعی؛

- عوامل ارادی شامل سیاست‌های گذشته مبنی بر ایجاد قطب‌ها و محورهای توسعه.

همچنین «دستیابی به رشد ستابان، پایدار و اشتغال‌زا»، «افزایش سهم بهره‌وری کل عوامل تولید از رشد اقتصادی»، «افزایش توان ثروت آفرینی کشور» به عنوان اهداف اساسی در حوزه «تولید، هزینه‌های ناخالص داخلی، مصرف و سرمایه‌گذاری» در قانون برنامه ششم توسعه کشور مدنظر قرار گرفته است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸: ۱۳). دولت جمهوری اسلامی ایران در تدوین برنامه ششم توسعه نگاه ویژه‌ای به آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای داشته و در بخش دهم ماده (۴۶) به منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع به این موضوع پرداخته است.

ماده ۴۶ سند برنامه ششم شرح وظایف دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط را به منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی، به شرح زیر اقدام اعلام می‌کند:

الف- وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای به تصویب هیئت وزیران برساند.

همان‌گونه که در بند (الف) ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه آمده است منظور از آمایش صنعت و معدن، ایجاد تعادل و توازن در توسعه صنعتی و معدنی کشور با بهره‌گیری از امکانات و قابلیت‌های متنوع استان‌ها و توجه به امکانات بالقوه و بالفعل منابع انسانی و طبیعی و زیرساختی استان‌های مختلف کشور است.

مزایای استفاده از طرح‌های صنعتی و معدنی آمایش:

- توزیع فعالیت‌های صنعت در اقصی نقاط کشور با توجه به اولویت‌های آمایشی؛
- توجه به مزیت‌های نسبی و خاص در مناطق مختلف کشور؛
- تکمیل زنجیره‌های تولید صنعتی؛
- تولید متوازن و هدفمند؛
- دستیابی به اهداف صنعتی و معدنی سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران؛
- افزایش مشارکت بخش خصوصی توانمند با توجه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴؛
- صدور جوازهای تأسیس بر پایه بررسی‌های فنی و اقتصادی؛
- کاهش فاصله سرانه سرمایه‌گذاری صنعتی بین استان‌های توسعه یافته و توسعه نیافته کشور؛
- زمینه‌سازی برای جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی.

### ۳-۶-۷- رویکرد آمایشی به تولید در برنامه چهارم و پنجم توسعه

در این پژوهش، با تمرکز بر هدف حفظ تعادل منطقه‌ای و جهش تولید، به سه بعد اصلی توزیع فضایی و بعد فعالیت و جمعیتی در متن قوانین چهارم و پنجم توسعه توجه شده است:

- بعد توزیع فعالیت‌ها و امکانات در برنامه چهارم و پنجم توسعه  
رتبه‌بندی مناطق از نظر نوع معیشت: دولت طی یک ماده قانون موظف به توسعه منطقه‌ای، توجه به کارآفرینی بومی، توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و ارائه تسهیلات و امکانات منطقه‌ای شده است که تلویحاً شامل مناطق کمتر توسعه یافته و بدون امکانات صنعتی، کشاورزی، دامداری و... است شایان ذکر است که مواد قانونی مربوط به شاخص‌هایی مانند معرفی قطب‌های اصلی تجاری، کشاورزی و صنعتی و معرفی مراکز اصلی گردشگری، در برنامه پنجم توسعه دیده نشده است (جاجرمی و دباغی، ۱۳۹۴: ۵۲۲).

ناحیه‌بندی کلان قلمروهای کشاورزی برحسب میزان فشردگی کشت، جنبه تجاری تولید، وضعیت اقلیمی، نوع معیشت غالب و محدودیت‌های ارضی (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ماده ۱، بند ۲۰)؛ بازتعریف و سطح‌بندی مراکز اصلی صنعتی کشور بر حساب مقیاس، میزان پیشرفت صنایع و خدمات استقرار یافته در تعیین میدان‌های مهم با عملکرد ملی (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ماده ۱، بند ۳۳)؛ تخلیه و توزیع کالا برحسب حوزه عملکرد و سطح‌بندی مبادی و خروجی کالا برحسب ظرفیت و عملکرد (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ماده ۱، بند ۲۹)؛ سطح‌بندی مراکز اصلی گردشگری با عملکرد ملی و بین‌المللی (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ماده ۱، بند ۳۱)؛ تعیین تقریبی موقعیت مکانی سدهای مخزنی و شبکه‌های انتقال آب حوزه‌ای (جاجرمی و دباغی، ۱۳۹۴: ۵۰۹).

**- بعد توزیع فضایی در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه**

- طراحی شبکه‌های راه‌های اصلی جاده‌ای، راه‌آهن و فرودگاه‌ها، تعیین تقریبی موقعیت مکانی نیروگاه‌ها و پالایشگاه‌های جدید (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ماده ۱، بند ۶)؛
- طراحی شبکه‌های خطوط لوله گاز و فرآورده‌های نفتی و توزیع برق؛
- تعیین محورهای فضایی توسعه (خنیفر، ۱۳۸۹: ۵)؛
- ضوابط ملی آمایش سرزمین (ماده ۱، بند ۷).

**- بعد جمعیت و توزیع آن**

- پیش‌بینی شمار جمعیت کشور؛
- طراحی نظام سلسله‌مراتبی شهری و تعیین مراکز اصلی خدماتی و حوزه عملکرد آن در سطوح بالای کشور (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ماده ۱، بند ۳)؛
- تعیین محدوده‌های روستایی دارای اولویت در توسعه، برحسب قابلیت‌ها و ملاحظه‌های خاص (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ماده ۱، بندهای ۹ و ۱۰)؛
- منطقه‌بندی فضایی برحسب وضعیت مهاجرتی (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ماده ۱، بند ۱۹).

بنابراین، می‌توان نمودار مربوط به شاخص‌های آمایش سرزمین را که با توجه به ضوابط ملی آمایش سرزمین و ادبیات نظری موجود این حوزه استخراج شده است برای تحلیل برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه به کار گرفت.



شکل ۳: شاخص‌های پیش‌بینی شده در آمایش سرزمین برای تحلیل اسناد توسعه کشور  
منبع: مطالعات تحقیق

### ۳-۷- احکام برنامه‌های توسعه در حمایت از تولید از منظر آمایش سرزمین

حمایت از تولید، مفهومی با دامنه وسیع‌تر از حمایت‌گرایی است و اگرچه نمی‌توان برای آن معادل دقیقی در ادبیات اقتصادی یافت، اما می‌توان آن را ذیل مفاهیمی مانند «مداخله‌گرایی اقتصادی» و «اتخاذ سیاست‌های صنعتی» یا «استراتژی صنعتی» دسته‌بندی کرد. به‌طور کلی، ریشه حمایت از تولید را باید در درک گسترده و عمق شکست بازار در اقتصادهای در حال توسعه جست‌وجو کرد. اقتصادهای در حال توسعه اغلب از بازارهای محدود و نیز بازارهای ناقص رنج می‌برند. در واقع بازار ناقص اشاره به فقدان زیرساخت‌ها و فقدان صرفه‌های مقیاس در اقتصادهای در حال توسعه دارد. زیرساخت‌هایی مانند جاده، برق صنعتی، انرژی و... برخلاف کشورهای توسعه یافته با نواقص بسیار زیادی در کشورهای در حال توسعه مواجه است. وجود بازارهای محدود و ناقص، مانع ورود سرمایه‌گذاران و کارآفرینان به حوزه توسعه صنعتی می‌شود.

طرق درک و تحلیل نوع حمایت سیاست‌گذار از تولید و متعاقب آن، آسیب‌شناسی حمایت‌ها و بررسی نقش واقعی آن‌ها در رونق تولید، تبیین رویکرد قانون‌گذار در این خصوص است. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، این رویکرد به‌ویژه در قالب قوانین برنامه توسعه تجلی می‌یابد؛ مقوله حمایت از تولید از منظرهای مختلف و در تقاطع علمی از جمله مدیریت، اقتصاد، حقوق، سیاست و همچنین رویکردهای بین‌رشته‌ای به‌ویژه اقتصاد سیاسی و حقوق اقتصادی طبقه‌بندی می‌شود. در این پژوهش، برخی از انواع حمایت مرتبط با موضع تحقیق که در متن احکام برنامه‌های پنج‌ساله اول تا ششم به‌طور صریح یا ضمنی طرح شده‌اند استخراج شده است:

### ۳-۷-۱- حمایت دسترسی به بازار

این نوع حمایت، به معنای تمهیداتی برای تولیدکنندگان کالاها و خدمات به دسترسی (ملاقات) و مذاکره تجاری با خریداران بالقوه محصولات خود توسط دولت است.

### ۳-۷-۲- حمایت زیرساختی

در مواردی که قانون‌گذار از طریق مکلف کردن دولت به ایجاد تأسیسات و زیرساخت‌های فیزیکی و اجرای طرح‌های زیرساختی، به حمایت از تولید می‌پردازد، با عنوان حمایت زیرساختی دسته‌بندی شده است.

### ۳-۷-۳- حمایت منطقه‌ای

قانون‌گذار به منظور جبران عقب‌ماندگی برخی از مناطق محروم کشور و برقراری تعادل‌های منطقه‌ای، سیاست‌هایی را با رویکرد تبعیض مثبت اعمال می‌کند. این رویه در خصوص تدابیر حمایتی خاص در خصوص تولید نیز صورت می‌گیرد (ن.ک: مالمیری، ۱۳۹۶: ۶-۷).

جدول ۳، احکام ۶ برنامه توسعه در خصوص حمایت از تولید فهرست شده‌اند. در این احکام تلاش شده است در حد امکان، صرفاً محتوای مربوط به حمایت از تولید در ارتباط با بحث آمایش آورده و مفاد غیرمرتبط با موضوع مورد بحث در هر ماده، حذف شود.

جدول ۳: احکام واجد مفهوم حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه اول توسعه (مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱)

بخش هدف	نوع حمایت	ماده/تبصره	ردیف
چندبخشی	منطقه‌ای مالیاتی تأمین مالی	ماده واحده (تبصره ۶) دولت مکلف است به منظور احیا و توسعه بخش‌های محروم و تعادل‌های منطقه‌ای ترتیبی 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.	۱
	زیرساختی	ماده واحده (تبصره ۲۰) به منظور پشتیبانی تولید، گمرک ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی موظفند حداکثر ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون مناطق ویژه حراست شده‌ای را در مبادی ورودی و یا گمرکات داخلی جهت نگهداری به‌صورت امانی مواد اولیه و قطعات و ابزار و مواد تولیدی که بدون انتقال ارز وارد می‌شود تأسیس نمایند. ورود کالا از مناطق مذکور جهت مصرف داخلی، تابع مقررات صادرات و واردات خواهد بود. صاحبان کالا می‌توانند بدون هیچ‌گونه تشریفات کالای وارداتی خود را از مبادی مذکور، از کشور خارج نمایند.	۲



جدول ۴: احکام واجد مفهوم حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه دوم توسعه (مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰)

بخش هدف	نوع حمایت	ماده/تبصره	ردیف
چندبخشی	- منطقه‌ای - زیرساختی - تأمین مالی	ماده واحده (تبصره ۱۱) به منظور توسعه روستاهای محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در روستاها در طول برنامه اقداماتی به شرح زیر معمول می‌گردد: الف- مبلغ سه هزار میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای امور زیر در روستاهای محروم هزینه می‌شود: ۱- انجام طرح‌های عمرانی در زمینه راه مناسب روستایی و برق‌رسانی، بهداشت و آب‌رسانی، فضاهای آموزشی، پستی و مخابراتی و کمک به آماده‌سازی زمین برای طرح‌های اشتغال‌زا در روستاهای محروم با اولویت اتمام طرح‌های نیمه‌تمام برنامه اول. ۲- توسعه فعالیت‌های تولیدی و اشتغال‌زا و خوداشتغالی در روستاهای محروم از طریق پرداخت مابه‌التفاوت کارمزد و سود مورد انتظار بانک در امور آب، کشاورزی، صنعت، مسکن و امور اجتماعی و پیش‌بینی آن‌ها در بودجه سنواتی.	۱
چندبخشی	- تأمین مالی	ماده واحده تبصره ۱۰ بند الف- به منظور کمک به تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فقر و محرومیت، ایجاد اشتغال و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی کوچک، دولت مکلف است در جهت اجرای اصول چهل و سوم و چهل و چهارم 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 ارزان قیمت بانکی حمایت‌های لازم را به عمل آورد.	۲
صادرات غیرنفتی حمل‌ونقل	- زیرساختی	ماده واحده- تبصره ۲۵ الف) به منظور پشتیبانی از تولیدات داخلی و توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد تحرک در اقتصادهای منطقه‌ای دولت می‌تواند مناطق ویژه حراست شده‌ای را در مبادی ورودی و یا گمرک‌های داخلی ایجاد نماید. ورود کالا از مناطق مذکور جهت مصرف داخلی، تابع مقررات صادرات و واردات خواهد بود و صدور کالا از این مناطق بدون هیچ‌گونه تشریفات انجام خواهد شد.	۳
کشاورزی	- تأمین مالی - زیرساختی	ماده واحده تبصره ۷۴، ب- در طول دوره برنامه در صورتی که اجرای طرح‌های جدید و یا افزایش حجم عملیات طرح‌های پیشنهادی، در جهت ارتقای اهداف برنامه‌های بخش آب و کشاورزی خصوصاً در زمینه آب و خاک و امور زیربنایی و منابع طبیعی و اشتغال در زمینه صنایع روستایی ضروری تشخیص داده می‌شود، دولت می‌تواند حسب مورد بر اساس پیشنهاد وزارتخانه‌های کشاورزی، جهاد سازندگی و نیرو و با تأیید سازمان برنامه و بودجه نسبت به تأمین بودجه مورد نیاز از سرجمع اعتبارات جذب نشده عمرانی کشور، اقدام کند.	۴
کشاورزی	- زیرساختی دسترسی به بازار	ماده واحد تبصره ۷۹- دولت موظف است به منظور تنظیم بازار محصولات کشاورزی و حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان اقدامات ذیل را به عمل آورد: ۱- نسبت به احداث و گسترش صنایع لازم و انبارهای فنی و سردخانه و تقویت سیستم حمل‌ونقل مورد نیاز با تأکید بر استفاده از تسهیلات بانکی ارزان قیمت و با اولویت بخش‌های خصوصی و تعاونی اقدام نماید. ۲- از طریق وزارتخانه‌های کشاورزی، جهاد سازندگی، تعاون، کشور و بازرگانی حسب وظایف با ایجاد مکانیسم‌های مناسب زمینه عرضه مستقیم محصولات تولیدی بخش کشاورزی را فراهم و با حذف واسطه‌ها از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان حمایت نماید	۵

جدول ۵: توسعه احکام حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷)

بخش هدف	نوع حمایت	ماده/تبصره	ردیف
چندبخشی	- منطقه‌ای - تأمین مالی	ماده (۵۰) به دولت اجازه داده می‌شود به منظور ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته: الف) معافیت از حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذارانی که در این مناطق اقدام به سرمایه‌گذاری می‌نمایند. طبق آیین‌نامه‌ای که بنا به پیشنهاد وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و صنایع و کار و امور اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت دولت می‌رسد در طول سالیان اجرای برنامه در نظر بگیرد. ب) قسمتی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی‌ها و تعاونی‌های خدمات تولیدکنندگان، تعاونی‌های تولید روستایی، عشایری و بهره‌برداری از منابع طبیعی و طرح‌های خوداشتغالی را پرداخت کند. ج) تسهیلات اعطایی در قالب بودجه‌های سنواتی و آیین‌نامه‌های اجرایی آن‌ها باید طوری تقسیم شود که سهم مناطق کمتر توسعه یافته به نسبت شاخص بیکاری آن‌ها بیشتر باشد به صورتی که در پایان برنامه جبران کمبود اشتغال این مناطق شده باشد.	۱
کشاورزی	- زیرساختی - تأمین مالی	ماده (۱۰۸): الف) به منظور استفاده از نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنین روستاها، دولت مجاز است اراضی بزرگ با مقیاس اقتصادی را در عرصه منابع طبیعی که قابل احیا و بهره‌برداری کشاورزی می‌باشند، با شرایط مناسب در اختیار آنان قرار دهد و حمایت‌های لازم را از قبیل ایجاد زیربناها و پرداخت تسهیلات به عمل آورد. دولت موظف است ارزش آن قسمت از اراضی ملی و موات و سایر اراضی متعلق به دولت را که برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های مختلف تولیدی به مردم (اعم از حقیقی و حقوقی) واگذار می‌نماید در ابتدای واگذاری تقویم و بر همان اساس بعد از شروع دوره بهره‌برداری آن را با اقساط حداکثر پنج‌ساله دریافت نماید. ارزش احیا و تبدیل به احسن این اراضی متعلق به بهره‌بردار بوده و دولت حق ندارد بابت آن وجهی دریافت نماید. ب) به منظور آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی و اعمال مدیریت بهره‌برداری بهینه، دولت مکلف است به عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکل‌های اقتصادی آن‌ها از اراضی مرتعی قابل احیا تحت تصرف خود و یا اراضی همان مناطق زیست آن‌ها در بیلاق و قشلاق برای کشاورزی و از عرصه‌های مرتعی برای اجرای طرح‌های مرتع‌داری و تولید علوفه واگذار نماید (با قید اولویت) به گونه‌ای که معیشت آن‌ها در حد بالای خط فقر تأمین گردد و بقیه اراضی جهت سرمایه‌گذاری و واگذاری بر اساس ضوابط مربوطه منظور می‌گردد.	۲
چندبخشی کشاورزی	- منطقه‌ای - تشکیلاتی - تأمین مالی - کلی	ماده (۱۳۷): الف) به منظور تسریع در امر توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به بهبود معیشت روستاییان، دولت مکلف است نسبت به انجام موارد زیر طی دوران برنامه اقدام کند: ۱- تعیین نقش و قلمرو وظایف و ارتباطات دستگاه‌ها و سازمان‌های مرتبط با توسعه و عمران روستاها در جهت سازماندهی مجدد و حذف فعالیت‌های مشابه و موازی... ۲- حمایت از مؤسسات غیردولتی تأمین‌کننده اعتبارات خرد از قبیل صندوق عمران و توسعه روستایی به منظور ارائه تسهیلات به روستاییان برای فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی. ۳- حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و مردمی در محیط روستایی با تأمین تسهیلات مناسب به‌ویژه برای سرمایه‌گذاری‌های اشتغال‌زا و پرداخت بخشی از سود تسهیلات اعطایی برای مناطق توسعه نیافته. د) به منظور ایجاد اشتغال در مناطق روستایی به‌ویژه در مناطق توسعه نیافته، صندوقی تحت عنوان صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی با سرمایه دولت و مردم تأسیس می‌شود.	۳

جدول ۶: احکام حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱)

ردیف	ماده/تبصره	نوع حمایت	بخش هدف
۱	ماده (۲۷): به دولت اجازه داده می شود به منظور ایجاد انگیزه برای سرمایه گذاری و اشتغال در سطح کشور به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته، در قالب لوایح بودجه سنواتی و از طریق وجوه اداره شده، تسهیلات متناسب با سهم متقاضیان سرمایه گذاری در طرح های اشتغال زا و نیز قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مذکور را تأمین کند.	منطقه ای مقرراتی تأمین مالی	چندبخشی
۲	ماده (۵۵): بند پ. نظام حمایت از مؤسسات و بنگاه های دولتی و بخش غیردولتی، در توسعه آموزش های فنی و حرفه ای و علمی کاربردی به ویژه در مناطق کمتر	فنی و آموزشی منطقه ای	سایر خدمات
۳	ماده (۹۵): بند پ. طراحی روش های لازم برای افزایش بهره وری و درآمد روستاییان و عشایر ایجاد فرصت های اشتغال به ویژه در دوره های زمانی خارج از فصول کاشت و برداشت با رویکرد مشارکت روستاییان و عشایر، با حمایت از صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال روستایی و صندوق اشتغال نیازمندان.	یارانه نهاده ها منطقه ای	کشاورزی
۴	ماده (۳۵): بند ج. دولت مکلف است به منظور اعمال مدیریت واحد و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در مناطق آزاد اقدامات زیر را انجام دهد: ج) کالاهای تولید یا پردازش شده در مناطق آزاد هنگام ورود به سایر نقاط کشور به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه داخلی و قطعات داخلی به کار رفته در آن مجاز و تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود.	تعرفه ای منطقه ای	چندبخشی
۵	ماده (۱۹۴): دولت مکلف است به منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاست گذاری، برنامه ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، حمایت لازم را از اقدامات زیر به عمل آورد: ب) حمایت از گسترش کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه ها و زنجیره های صنعتی کشاورزی کوچک و متوسط که بخش اعظم نهاده ها و عوامل تولید آن در جغرافیای روستایی وجود دارد و همچنین صنایع دستی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی با اولویت مراکز دهستان های دارای قابلیت توسعه و نهادهای عمومی (و) آموزش فنی و حرفه ای مستمر روستاییان با هدف توانمندسازی برای ارائه و استفاده از خدمات نوین و مشارکت در فعالیتهای صنعتی و بهبود کیفیت تولیدات ز) ساماندهی و استقرار فعالیتهای کارآفرینی و اشتغالزای کوچک و متوسط تولیدی و خدماتی در مناطق روستایی از طریق ارائه مشوق های مالی و اعتباری ح) ساماندهی روستاها در قالب مجموعه های روستایی به منظور خدمات رسانی بهتر و مؤثرتر (ط) احداث، ترمیم و نگهداری و ایمن سازی شبکه راه های روستایی ک) حمایت مالی از طریق اعطای تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری با اولویت روش های محلی و بومی و نیز تقویت مدیریت یکپارچه اراضی از طریق مشارکت با تشکلهای حقوقی به منظور جلوگیری از خرد شدن اراضی و تجمیع مدیریتی اراضی خرد کشاورزی در سراسر کشور با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن و تأیید بخشداری هر بخش و با اطلاع دهیاران و رؤسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن	منطقه ای کلی تأمین مالی فنی و آموزشی تشکیلاتی	کشاورزی
۶	ماده (۲۰۴): در راستای ارتقای و تقویت اقتصاد و معیشت مرزنشینان با رعایت ملاحظات و تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی، دولت حمایت مالی و حقوقی لازم را از استقرار صنایع و شکل گیری تعاونی های مرزنشینان و حق بهره برداری از زمین های مستعد کشاورزی و استفاده حداکثری از منابع طبیعی و گردشگری در مناطق مرزی به عمل می آورد.	منطقه ای تأمین مالی	چندبخشی

**جدول ۷: احکام حمایت از تولید در قانون از منظر آمایشی برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)**

بخش هدف	نوع حمایت	ماده/تبصره	ردیف
کشاورزی	- منطقه‌ای - کلی - تأمین مالی - فنی و آموزشی - تشکیلاتی	ماده (۱۹۴): دولت مکلف است به‌منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، حمایت لازم را از اقدامات زیر به عمل آورد: ب) حمایت از گسترش کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی کشاورزی کوچک و متوسط که بخش اعظم نهاده‌ها و عوامل تولید آن در جغرافیای روستایی وجود دارد و همچنین صنایع دستی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی با اولویت مراکز دهستان‌های دارای قابلیت توسعه و نهادهای عمومی و) آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان با هدف توانمندسازی برای ارائه و استفاده از خدمات نوین و مشارکت در فعالیتهای صنعتی و بهبود کیفیت تولیدات ز) ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زای کوچک و متوسط تولیدی و خدماتی در مناطق روستایی از طریق ارائه مشوق‌های مالی و اعتباری ح) ساماندهی روستاها در قالب مجموعه‌های روستایی به‌منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر ط) احداث، ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی ک) حمایت مالی از طریق اعطای تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری با اولویت روش‌های محلی و بومی و نیز تقویت مدیریت یکپارچه اراضی از طریق مشارکت با تشکلهای حقوقی به‌منظور جلوگیری از خرد شدن اراضی و تجمیع مدیریتی اراضی خرد کشاورزی در سراسر کشور با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن و تأیید بخشداری هر بخش و با اطلاع دهیاران و رؤسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن در کمیته‌ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به‌عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به‌عنوان ناظر	۱
چندبخشی	- منطقه‌ای - تأمین مالی	ماده (۲۰۴): در راستای ارتقای و تقویت اقتصاد و معیشت مرزنشینان با رعایت ملاحظات و تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی، دولت حمایت مالی و حقوقی لازم را از استقرار صنایع و شکل‌گیری تعاونی‌های مرزنشینان و حق بهره‌برداری از زمین‌های مستعد کشاورزی و استفاده حداکثری از منابع طبیعی و گردشگری در مناطق مرزی به عمل می‌آورد	۲

**جدول ۸: احکام حمایت از تولید از منظر آمایشی در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)**

بخش هدف	نوع حمایت	ماده/تبصره	ردیف
چندبخشی	- منطقه‌ای - زیرساختی - تأمین مالی - رقابت و - تسهیل ورود - فنی و آموزشی	ماده (۲۷): دولت موظف است به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی برنامه و اقتصاد مقاومتی، شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود در نواحی روستایی و ارتقای منزلت اجتماعی روستاییان و جایگاه روستاها در اقتصاد ملی و ایجاد بستر لازم برای شکوفایی و پیشرفت عدالت محور روستاها اقدامات زیر را مطابق قوانین و در قالب بودجه‌های سنواتی انجام دهد: الف) اقدامات اقتصادی و بخشی: ۱- دولت مکلف است در راستای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تقویت اقتصاد روستایی و توسعه اقتصاد صادرات محور در طول اجرای قانون برنامه هر سال، در پنج هزار روستا با توجه به استعدادها و ظرفیت‌های بومی و محیطی و قابلیت محلی اقتصادی آن منطقه، با مشارکت نیروهای محلی و با بهره‌گیری از تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی آن روستاها را به‌وسیله سازمان استان تهیه کند و به تصویب شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان مربوطه برساند. سازمان موظف است تعداد روستاهای سهمیه استانی را تا سه ماه اول سال اول اجرای قانون برنامه اعلام نماید.	۱

### ۳-۸- رویکرد دولت در توسعه صنعتی در ایران

در این بخش به دو نوع رویکرد ملی و منطقه‌ای توسعه صنعتی در ایران می‌پردازیم.

#### ۳-۸-۱- رویکرد ملی توسعه صنعتی در ایران

وجه مشترک دوران قبل و پس از انقلاب، پیروی از «رویکرد تجاری جایگزینی واردات» در توسعه صنعتی کشور است. رویکرد جایگزینی واردات که در راستای رهیافت استخدام صنعتی قرار می‌گیرد مبتنی بر ایده خودکفایی شکل گرفته است. این رویکرد، با پیروزی انقلاب اسلامی با سه پدیده جدی مواجه شد (نیلی، ۱۳۸۲):

نخست، بروز تعارض کاملاً جدی با کشورهای پیشرفته صنعتی بود که موجب تشدید بعد درون‌گرایی اقتصاد در قالب استراتژی جایگزینی واردات شد. دوم، به دلیل بروز جنگ و تنگناهای شدید مالی، رشد و توسعه صنعتی در قالب سرمایه‌گذاری‌های جدید، نه تنها متوقف شد؛ بلکه به دلیل تخریب‌های ناشی از جنگ و همچنین استهلاک سرمایه موجود در آن زمان، صنعت به تدریج تحلیل رفت و سرمایه‌های خود را به میزان قابل توجهی از دست داد. پدیده سوم، از بین رفتن صنایعی بود که پیش از انقلاب از جنبه نهادی و سازمانی ارتباط نزدیکی با ساختار سیاسی داشتند و با پیروزی انقلاب اسلامی یا کاملاً متلاشی و یا به نهادهایی مانند بانک صنعت و معدن، سازمان گسترش صنایع، ستاد فرمان امام و ... منتقل شدند. از این رو بخش بزرگی از صنایع خصوصی در چارچوب قانون مصادره بین چندین نهاد دولتی توزیع شد.

هادی زنوز (۱۳۷۹)، با بررسی عملکرد بخش صنعت در دوره زمانی ۷۷-۱۳۴۷ به این نتیجه رسیده که عملکرد بخش صنعتی در دوره قبل از انقلاب بهتر از دوره پس از انقلاب بوده است. وی اشاره می‌کند که به دلیل وفور منابع طبیعی به‌ویژه منابع نفتی، دولت برای سالیان متمادی و به‌منظور حمایت از صنایع داخلی، نرخ ارز را در حد پایین نگه داشت و از این طریق، علیه صادرات صنعتی تبعیض قائل شد.

به طور کلی می‌توان گفت، دخالت دولت در اقتصاد به‌صورت وضع تعرفه‌های گمرکی، سهمیه‌بندی واردات، کنترل قیمت‌ها، تعیین نرخ بهره، تعیین حداقل دستمزدها و نرخ ارز به شیوه اداری، موجب انحراف قیمت‌های بازار از وضعیت رقابتی شده است. در این حالت، هزینه-فایده بنگاه‌های اقتصادی، از هزینه-فایده اجتماعی فاصله گرفته و تخصیص منابع کمیاب اقتصادی، دستخوش اثرات نامساعد انحراف قیمت‌ها شده و درنهایت، ناکارایی در اقتصاد رخ داده است.

### ۳-۸-۲- رویکرد منطقه‌ای توسعه صنعتی در ایران

بر اساس رهیافت ملی استخدام صنعتی در کشور، مناطق مختلف کشور نیز بر این مبنا مورد هدف‌گذاری صنعتی قرار گرفته‌اند. از آنجا که فرایند هدف‌گذاری، همواره توسط دولت مرکزی در ایران انجام گرفته است، گروه‌های سیاسی و تصمیم‌گیرندگان نزدیک به دولت مرکزی، این هدف‌گذاری را بر اساس نیازهای خود تشکیل و یا تغییر داده‌اند. نتیجه این امر، سرازیر شدن منابع مالی به‌سوی مناطق دارای قدرت چانه‌زنی بالاتر و تشدید شکاف منطقه‌ای میان مناطق مرکزی و مناطق حاشیه‌ای و محروم بوده است (رهبر و حسینی، ۱۳۸۸: ۳۶).

اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های آمایش اقتصادی، تولیدی، سرمایه‌گذاری سرزمین عبارتند از:

- کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق مرکزی و پرتراکم کشور مانند استان‌های تهران و اصفهان و مهار روند رو به رشد جمعیت و فعالیت‌ها در این مناطق از طریق کاهش سهم اشتغال در فعالیت‌های صنعتی و خدماتی آن‌ها و تلاش در جهت دگرگونی درونی ساختار این فعالیت‌ها در این مناطق و زمینه‌سازی برای هدایت سرمایه‌گذاری‌های متمایل به این مناطق به استان‌های همجوار آن‌ها و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید صنعتی و خدمات در استان‌هایی مانند سمنان، قزوین، قم و زنجان و یزد.
- تقویت نقش و عملکرد فراملی قطب‌های جمعیتی مشهد، تبریز، شیراز، اهواز و کرمانشاه و افزایش نقش صنعتی و خدمات آن‌ها در ارتباط با افزایش تعاملات فراملی آن‌ها با حوزه‌های همجوار با تأکید بر تحولات ساختار درونی بخش‌های فوق و نوین‌سازی فعالیت‌های آن.
- توسعه علوم، گسترش و تجهیز مراکز علمی و تحقیقاتی و فن‌آوری کشور (با تأکید بر توسعه فن‌آوری نوین نظیر IT، تکنولوژی زیستی، تکنولوژی مولکولی و ...) برای ارتقاء سطح دانش و مهارت‌های تخصصی متناسب با نیازهای ملی و منطقه‌ای با تأکید بر ارتقا سطح کیفی مراکز علمی و تحقیقاتی شهرهای تهران، مشهد، تبریز، اصفهان، شیراز و اهواز با عملکردهای ملی و فراملی به‌منظور افزایش ظرفیت‌های علمی نیروی انسانی در جهت پیشبرد توسعه مبتنی بر دانایی و کاهش سهم منابع طبیعی در تولیدات ملی.
- توسعه و تجهیز محورهای اصلی ارتباطی کشور در کریدورهای شمال- جنوب (در محورهای شرق، شرق میانی، مرکز و غرب) و شرقی- غربی (در محورهای دامنه شمالی البرز، دامنه جنوبی البرز و جنوب شرقی- غرب و جنوب شرقی- جنوب غربی) به‌عنوان دالان‌های (کریدورهای) بین‌المللی حمل‌ونقل جهت استفاده مناسب از موقعیت ممتاز ارتباطی کشور به‌عنوان محورهای اولویت‌دار در توسعه.
- تحول ساختار بخش کشاورزی در جهت دستیابی به کشاورزی مدرن و رقابتی به‌گونه‌ای که علیرغم کاهش سهم شاغلین این بخش در کل ساختار اشتغال حد فعلی شاغلین بخش ثابت باقی بماند.

- توجه به محدودیت‌های آب و خاک و عدم امکان توسعه فعالیت‌های کشاورزی در استان‌هایی که با محدودیت‌های بیشتری در این زمینه مواجهند مثل یزد، سمنان، سیستان و بلوچستان، جنوب خراسان و افزایش سهم فعالیت‌های صنعتی و معدنی و خدماتی در این استان‌ها جهت جذب و نگهداشت جمعیت و استفاده بهینه از منابع آب این مناطق.
- استفاده حداکثر از قابلیت‌های طبیعی و امکانات آب و خاک جهت توسعه فعالیت‌های کشاورزی در استان‌های شمالی، غربی و جنوب غرب کشور جهت دستیابی به امنیت غذایی و توسعه صادرات محصولات کشاورزی و همچنین تأکید بر قابلیت‌های گردشگری طبیعی جهت توسعه این فعالیت در مناطق فوق.
- لزوم تأمین منابع پایه، به‌ویژه آب و همچنین توسعه شبکه‌های زیربنایی و خدمات اجتماعی متناسب با سهم فعالیت‌های پایه و جمعیت پیش‌بینی شده برای مناطق و استان‌های کشور، هرچند که در مراحل اولیه توسعه این سرمایه‌گذاری‌ها فاقد بازدهی سریع اقتصادی باشند.
- زمینه‌سازی لازم برای استفاده حداکثر از ظرفیت‌ها و توان محیط‌های روستایی در حفظ و نگهداشت جمعیت در این محیط‌ها جهت برقراری تعادل در الگوی استقرار جمعیت با متنوع سازی فعالیت‌ها در محیط‌های روستایی، ایجاد اشتغال و افزایش نقش فعالیت‌های صنعتی و خدمات قابل استقرار در محیط‌های روستایی به طوری که نسبت شهرنشینی و روستانشینی در افق طرح به ترتیب در حد ۷۵ درصد و ۲۵ درصد حاصل شود.
- متعادل‌تر ساختن توزیع جمعیت در سطح کشور با استفاده از ابزار استقرار فعالیت و زیرساخت‌ها و بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و امنیتی در محور شرق، جنوب و مناطق کم‌جمعیت مرکزی و با استفاده از ابزار استقرار ارادی جمعیت در مناطق استراتژیک و کانون‌های دارای قابلیت توسعه با توجه به توان محیطی عرصه‌ها و مناطق مختلف در این‌گونه بارگذاری‌های جمعیتی و فعالیتی.
- تعادل بخشی به توزیع جمعیت متناسب با منابع و فعالیت‌ها با تأکید بر ابعاد اجتماعی وظایف توسعه‌ای دولت در مناطق غربی و شمالی در مقابل تمرکز بر ایجاد ظرفیت‌های فیزیکی و اجتماعی موردنیاز توسعه در مناطق شرقی، جنوبی و مناطق کم‌جمعیت مرکزی کشور.
- بررسی نقش مناطق در تقسیم‌کار ملی فعالیت‌های اقتصادی.
- بررسی ضوابط و مقررات مؤثر در توسعه منطقه‌ای و جهش تولید.
- استنتاج نقاط قوت و ضعف و گرایش‌ها حاکم بر ساختار فضایی و توزیع جمعیت و فعالیت در کشور.

## ۴- عوامل و موانع تحقق جهش تولید در حوزه آمایش سرزمین

### ۴-۱- عوامل و موانع تحقق جهش تولید در سطح کشور

با توجه به اینکه بخش تولید به لحاظ عوامل اصلی آن شامل ساختار نیروی کار، انباشت سرمایه و فناوری دچار مشکلات عدیده است، لذا ناهمگونی ظرفیت‌های تولیدی کشور با شرایط زیرساختی، هدایت و گردش نامناسب منابع مالی، هزینه‌های بالای تأمین سرمایه، نهادهای غیررقابتی، پایین بودن نرخ بازدهی فعالیت‌های تولیدی، وابستگی به درآمدهای نفتی، انعطاف پایین ابزارهای بودجه‌ای در تأمین و تخصیص منابع، کم‌رنگ بودن بهره‌وری کل عوامل تولید در رشد اقتصادی، مشکلات موجود الزامات برونگرایی اقتصاد، توانمند نبودن بخش خصوصی و ناکافی بودن اندازه بازار به‌عنوان موانعی جدی بر سر راه دستیابی به رشد اقتصادی بالا و استمرار آن است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸: ۱۴). در ادامه به برخی از مهم‌ترین عوامل و موانع عدم تحقق جهش تولید از دیدگاه آمایش سرزمین می‌پردازیم:

### ۴-۱-۱- فقدان طرح یکپارچه و نظام‌مند

با بررسی تاریخچه کلی آمایش سرزمین در ایران چنین استنباط می‌شود که روند و سیری منطقی، زنجیره‌ای یکپارچه و جامع در این طرح‌ها دیده نمی‌شود؛ هر دولتی که روی کار آمده چندین برنامه را تدوین کرده است که به علت نبود حمایت و پشتیبانی و تدارکات و فراهم کردن زیرساخت‌های تشکیلاتی و مدیریت صحیح و تأمین منابع لازم، به موفقیت کمتری دست یافته است. به علت نبود جریان فکری صحیح و مراکز تحقیقاتی مناسب، ناآگاهی مجریان در ایران از اصول و فنون آمایش سرزمین، نبود رشته آمایش سرزمین در دانشگاه‌ها و آگاه نبودن وزرا و نمایندگان مجلس از اهمیت و فنون آمایش سرزمین، از آمایش سرزمین در ایران استقبال چندانی نشده است و اغلب طرح‌ها و برنامه‌ها در مرحله مصوبه و نظری مانده‌اند و به اجرا درنیامده‌اند (محمودی، ۱۳۸۸: ۱۷۸).

### ۴-۱-۲- بی‌توجهی به همه ابعاد آمایش سرزمین به یک اندازه

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در اجرای برنامه‌های عمرانی به‌صورت عام و آمایش سرزمین به‌صورت خاص، به‌رغم کسب نتایج اقتصادی محدود در چند بخش، پیشبرد اهداف توسعه همچنان با مشکلاتی روبه‌رو بوده است که بخشی از آن ناشی از برنامه‌ریزی توسعه با نگرش اقتصادی و بی‌توجهی به بازتاب‌های اجتماعی و منطقه‌ای است. برای مثال، در مقایسه برنامه‌های عمرانی چهارم و پنجم پس از انقلاب، نشان داده‌اند که در برنامه چهارم همه معیارها و شاخص‌های مربوط به جمعیت، توزیع امکانات و فعالیت‌ها و توزیع فضایی لحاظ شده است، اما در برنامه پنجم با مقوله‌های تحلیلی مشابه، مواد قانونی منطبق با مواردی مانند توجه به شاخص‌های جمعیتی در



برنامه‌ریزی، منطقه‌بندی فضایی، مثلاً اجرای سیاست‌های اقتصادی و منطقه‌بندی فضایی برحسب شاخص مهاجرت در تحلیل بخش اقتصادی مدنظر نبوده و در قالب قانونی پیش‌بینی نشده است (ایمانی و دباغی، ۱۳۹۴: ۵۲۴).

#### ۴-۱-۳- فقدان مدل مناسب برای آمایش سرزمین در ایران

بررسی اسناد و مدارک در حوزه آمایش سرزمین در دهه‌های گذشته حاکی از این است که هنوز مدل مناسبی برای آمایش سرزمین در کشور وجود ندارد. به عبارت دیگر، هنوز مفروضات مناسبی برای مکان‌یابی فعالیت‌های عمرانی تدوین نشده است. آمایش سرزمین ابعاد گوناگون اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی و زیست‌محیطی را دربر می‌گیرد و داشتن الگو یا مدلی مناسب به ارزیابی بهتر قابلیت‌ها، توانمندی‌ها و محدودیت‌های ابعاد مختلف مناطق متعدد سرزمین کمک می‌کند؛ بنابراین، یکی از چالش‌های اساسی آمایش سرزمین در ایران، مشخص نبودن راهبرد کلی توسعه در کشور است. اگر راهبرد کلی توسعه سرزمینی مشخص باشد، می‌توان بر اساس آن و با رجوع به مناطق، قابلیت‌ها و توانمندی‌ها و محدودیت‌های هر منطقه مشخص و با در نظر گرفتن آن‌ها برای رسیدن به راهبرد مدنظر برنامه‌ریزی کرد.

#### ۴-۱-۴- فقدان تعریف مناسب از منطقه در کشور

موضوع منطقه‌بندی جغرافیایی و چگونگی شکل و ترکیب این مناطق همواره دغدغه ذهنی برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی کشور بوده است. به منطقه‌بندی معمولاً از دو بُعد برنامه‌ریزی و اجرا توجه می‌شود. این مقوله، به‌ویژه در برنامه‌ریزی‌های سرزمینی و از جمله آمایش سرزمین اهمیت و نقش عینی‌تری می‌یابد.

متأسفانه طی سال‌های گذشته دستگاه‌های دولتی بر اساس اهداف مختلف به منطقه‌بندی‌های متعددی دست زده‌اند و در هر یک از آن منطقه‌بندی‌ها اهداف خاصی را دنبال کرده‌اند. این موضوع مشکلات گوناگونی را فراروی آمایش سرزمین قرار داده است (صالحی و پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۸: ۱۷۶).

#### ۴-۱-۵- نامشخص بودن مبنای نظری مطالعات آمایش سرزمین در راهبردهای صنعتی

بررسی اقدامات انجام‌شده در زمینه آمایش سرزمین در کشور از نامشخص بودن رویکرد و مبنای نظری در این حوزه حکایت دارد. به عبارت دیگر، طیف وسیعی از مطالعات بدون اینکه چارچوب فکری و مبنای نظری مشخصی داشته باشند، انجام شده که اغلب آن‌ها کم دستاورد ارزیابی می‌شوند.

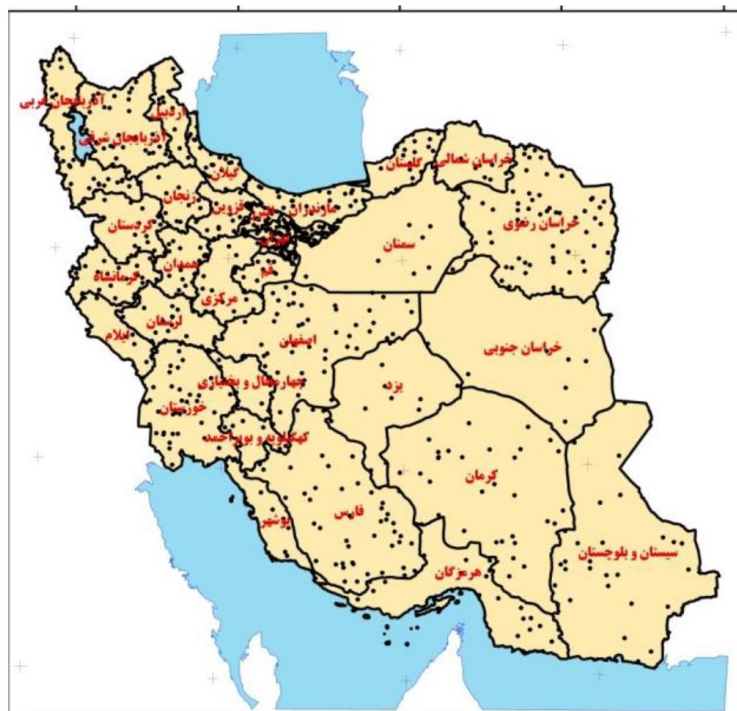
به طور کلی دو دیدگاه مسلط در ارتباط با مبنای نظری آمایش سرزمین وجود دارد. رویکرد نخست نسبت به فضا حساسیت نداشته و در آن فرض می‌شود که کلیه فضاها همگن هستند و در بلندمدت، تمامی مناطق به یک مسیر رشد اقتصادی متوازن همگرا می‌شوند. در حالی که در رویکرد دوم مسئله فضا اهمیت بسیاری دارد.

از دیدگاه اندیشمندان منتسب به رویکرد دوم، برنامه‌های مبتنی بر رویکرد نخست نمی‌تواند مانع بروز عدم توازن‌ها در سطوح مختلف مناطق باشد.

#### ۴-۱-۶- توسعه منطقه‌ای نامتوازن در کشور

عدم توفیق برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای و تقسیم کار فضایی، موجب افزایش نابرابری و فاصله در بین مناطق مختلف کشور شده است (ر.ک: مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی، ۱۳۹۳). بدین ترتیب کشور دارای چهره‌ای دوگانه شده که بخشی از آن کمتر توسعه یافته و محروم و بخش دیگر توسعه یافته است.

با مشاهده وضعیت کنونی، به نظر می‌رسد کیفیت زندگی مردم و سطح رفاه اجتماعی ایشان دستخوش نابرابری‌های عظیمی از منظر توزیع منابع مالی، زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی شده است.



شکل ۴: توزیع نابرابر منطقه‌ای منابع مالی، زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی

مأخذ: بر اساس اطلاعات آماری سرشماری سال ۱۳۹۵.

توضیح: هر نقطه معادل صد هزار نفر جمعیت است.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، پراکندگی جمعیت در استان‌های شرقی و مرکزی کشور نسبت به استان‌های شمال، شمال غرب و غربی بسیار کمتر است. اگرچه بخشی از این مسئله را می‌توان با ویژگی‌های زیست‌محیطی مناطق مذکور و سطح وسیع بیابان‌ها توضیح داد؛ اما تحلیل شاخص مذکور نکات نگران‌کننده‌ای را پدیدار می‌سازد که در صورت تداوم روندهای موجود می‌تواند بحران‌های جدی که تهدیدکننده بقای ملی هستند را به همراه داشته باشد. از جمله نکات مذکور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- استان تهران با سهمی حدود ۰,۸ درصد از کل مساحت کشور نزدیک به ۱۷ درصد کل جمعیت را به خود اختصاص داده است (سیداخلاقی و همکاران، ۱۳۹۱).
  - ۴۳ درصد از کل جمعیت کشور در پنج استان (تهران، خراسان رضوی، اصفهان، فارس و خوزستان) متمرکز شده‌اند. در حالی که استان‌های مذکور تنها نزدیک به ۲۶ درصد از کل مساحت کشور را در اختیار دارند. در مقابل، سهم جمعیت ۲۰ استان کم جمعیت کشور حدود ۳۰ درصد بوده است.
  - استان‌های مرزی در شرق، جنوب شرقی و جنوب کشور (خراسان شمالی، خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان و هرمزگان)، با وجود اینکه نزدیک به ۲۷ درصد از مساحت کشور را به خود اختصاص داده‌اند، تنها ۸ درصد از جمعیت کل کشور را درون خود جای داده‌اند.
- همان‌طور که اشاره شد اصل موضوعه آمایش سرزمین، آراستگی جمعیت و فعالیت است. از سوی دیگر، بر اساس تجربیات تاریخی سایر کشورهای توسعه یافته، دستیابی به توسعه از مسیر تولید صنعتی مدرن می‌گذرد. زیرا تولید صنعتی به طور همزمان قابلیت کنترل «فقر» و «عقب‌ماندگی» را دارد. در صورتی که تعداد واحدهای صنعتی (فارغ از سطح فناوری آن‌ها) شاخصی از توزیع فعالیت در نظر گرفته شود، مشاهده توزیع آن‌ها در پهنه سرزمین و مرزهای سیاسی (استان‌ها) می‌تواند تصویری از توازن و یا عدم توازن توزیع فعالیت‌ها ارائه دهد (ذاکری، ۱۳۹۷: ۷).
- با توجه به توزیع نامناسب مناطق صنعتی، مشاهده می‌شود که در برخی نواحی توسعه یافتگی و در برخی نواحی عکس این قضیه صادق است. محاسبه ضریب توسعه نشان داد که اختلاف برخوردارترین استان (تهران) نسبت به محروم‌ترین استان (ایلام) تقریباً ۳۳ برابر است که نشان‌دهنده شکاف و نابرابری بسیار زیاد و شدید استان‌ها است. این نابرابری بین استان‌ها ناشی از عدم رویکرد جامعه توسعه مناطق صنعتی در سطح کشور بوده که این روند، توسعه نامتوازن بین برخی نواحی با نواحی دیگر را در پی داشته است (ر.ک: تقدیسی و حجاریان، ۱۳۹۳: ۲۹).
- بر این اساس، عدم توازن جدی در توزیع فعالیت‌ها در پهنه سرزمین وجود دارد. به نظر می‌رسد ریشه اصلی این مسئله فقدان استراتژی توسعه صنعتی قابل اتکا و بایسته است. در نتیجه نبود استراتژی توسعه صنعتی بخش‌های بزرگی از پهنه سرزمین خالی و بخش‌های دیگر، فوق‌اشباع است. در این ارتباط توجه به نکات زیر اهمیت دارد:
- استان تهران ۱۵/۵ درصد از کل تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر کشور را به خود اختصاص داده است؛

- حدود ۴۰ درصد از کل کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در چهار استان تهران، اصفهان، خراسان رضوی و آذربایجان شرقی که حدود ۵,۱۷ درصد مساحت کشور را دارند، متمرکز شده است؛
- هفت استان مرزی هرمزگان، سیستان و بلوچستان، کردستان، خراسان جنوبی، بوشهر، خراسان شمالی و ایلام هر یک سهمی کمتر از یک درصد از کل کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر را داشته‌اند (ذاکر و همکاران، ۱۳۹۷: ۸).

توسعه یافتگی استان‌های کشور با توجه به توزیع فضایی ناهمگن منابع و همچنین عوامل مختلف اقتصادی اجتماعی و اقلیمی مناطق، ممکن است دارای شرایط متناسب نباشد. به عبارت دیگر، به علت امکانات بالقوه منطقه‌ای، توسعه یافتگی استان‌های کشور ممکن است در بخش‌های مختلف صنعتی، کشاورزی و خدمات با یکدیگر متجانس نباشد؛ بنابراین، داشتن رویکردی مناسب در توزیع متعادل امکانات و شاخص‌های صنعتی از پارامترهای ضروری در برنامه توسعه کشور است. همچنین تقویت مراکز شهری کوچک و ایجاد صنایع سبک و سنگین در استان‌های محروم، گامی اساسی در جهت توسعه پایدار و یکپارچه‌سازی استان‌ها به شمار می‌رود.

#### ۴-۱-۷- فقدان راهبرد توسعه صنعتی و جهت‌گیری در حمایت‌ها

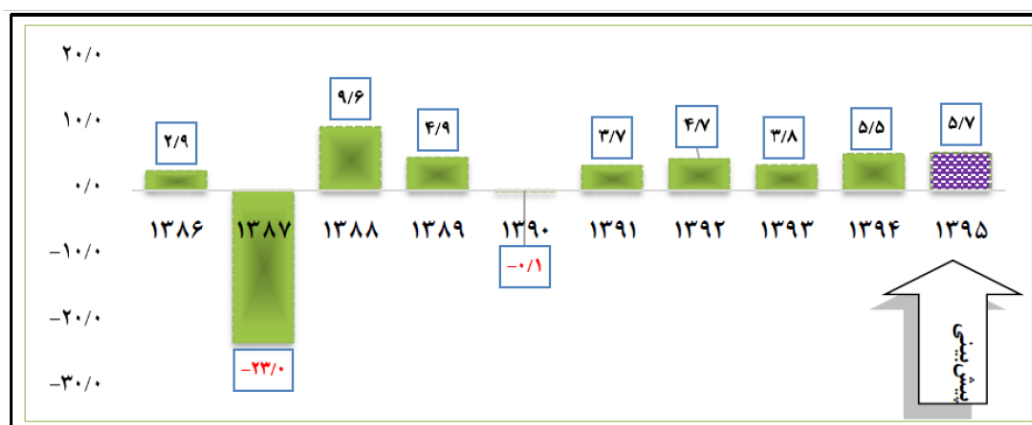
انواع کمک‌ها و تخفیف‌ها و تسهیلات حمایت از تولید، ماهیت رانت دارند و طبعاً تقاضا برای آن‌ها بیش از عرضه و منابع تخصیص یافته است. تجربه حمایت از تولید در ایران نشان می‌دهد توزیع این حمایت‌ها عمدتاً فاقد جهت‌گیری مشخص (در چارچوب سیاستی) بوده است و در نتیجه هم بخشی از آن‌ها هدر رفته و هم در فرایند توزیع آن‌ها زمینه‌های فساد ایجاد شده است و در نتیجه، این رانت‌ها به جای بهترین کارآفرین، به دست آن دسته از مدعیان کارآفرینی رسیده که در دسترسی به رانت، موفق‌تر بوده‌اند. در فقدان راهبرد توسعه صنعتی، تسهیلات و ابزارهای حمایتی دولتی، میان تعداد زیادی از حوزه‌های تولیدی تقسیم می‌شود. حوزه‌هایی که احتمالاً کشور در برخی از آن‌ها فاقد مزیت‌های نسبی یا راهبردی است. در نتیجه هم بخشی از منابع حمایتی هدر می‌رود و هم منابع کمتری برای حوزه‌های دارای مزیت و قابلیت پیشرانی، تخصیص می‌یابد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹: ۱۱).

در بخش تولیدی اقتصاد، کارآفرینان در فرایند رقابتی و با اثرات خارجی مثبت تقاضا مواجه‌اند. بدین معنا که خروج هریک از آنان از بازار به معنای افزایش تقاضا برای بازماندگان است؛ اما اگر کارآفرینی دست به رفتارهای رانت‌جویانه زند، تقاضا را برای دیگر تولیدکنندگان کاهش داده و در نتیجه، سودآوری آنان به شدت تقلیل می‌یابد. زمانی که بدین‌صورت هزینه فرصت رانت‌جویی کاهش یابد، دیگر تولیدکنندگان نیز به فعالیت‌های رانت‌جویانه روی می‌آورند که نتیجه آن بزرگ‌تر شدن اثر جابجایی در اقتصاد خواهد بود (میرشجاعیان حسینی و رهبر، ۱۳۹۰: ۶۷-۸۶). اینکه در نهایت چه الگوی ترکیبی تولیدی-رانت‌جویی پدید آید، به سودآوری نسبی

فعالیت‌های تولیدی و رانت‌جویی بستگی دارد که آن خود نیز تابعی از کیفیت‌های نهادهایی در جامعه است که وظیفه حمایت از حقوق مالکیت یا به‌صورت کلی، حکومت قانون را بر عهده دارند. به‌طور کلی می‌توان گفت که اقتصاد همواره میان دو الگوی حدی در نوسان است. نخست الگویی که در آن کیفیت نهادی بالا است و فعالیت‌های اقتصادی همه در بخش تولیدی صورت می‌پذیرد و دوم الگویی که در آن کیفیت نهادی پایین است و تمامی تولیدکنندگان روی به فعالیت‌های رانت‌جویانه می‌آورند. از این‌رو می‌توان گفت در صورت بالا بودن کیفیت نهادی در جامعه، فراوانی منابع طبیعی نعمت و در صورت پایین بودن آن، نعمت و مصیبت به شمار خواهد رفت (ر.ک: غیاثوند و صبوری، ۱۳۹۰)

#### ۴-۱-۸- مناسبات سیاسی و زوال تولید

در سال‌هایی که تحریم‌های بین‌المللی علیه اقتصاد ایران تشدید شدند، بخش‌های مختلف اقتصاد چهره‌های متفاوتی از خود نشان دادند. تجربه سال‌های اخیر نشان داد که برخی بخش‌های اقتصاد ایران آسیب‌پذیرتر از سایر بخش‌ها هستند و در مقابل برخی بخش‌های اقتصاد ایران در بزنگاه‌های سیاسی کشور و در مقابل عوامل خارجی اقتصاد از آسیب‌پذیری کمتری برخوردارند. بخش کشاورزی در ایران، یکی از بخش‌هایی است که عملکرد آن در ایجاد ارزش افزوده بیش از هر چیز تابعی از عواملی همچون میزان بارندگی، جریان‌های سطحی، سطح زیرکشت، میزان استحصال آب از منابع زیرزمینی و ... است. نتیجه این وضعیت آن بوده است که عملکرد رشد بخش کشاورزی تقریباً مستقل از شرایط بیرونی اقتصاد ایران حتی در این دو سال هم عملکرد قابل توجهی داشته است.

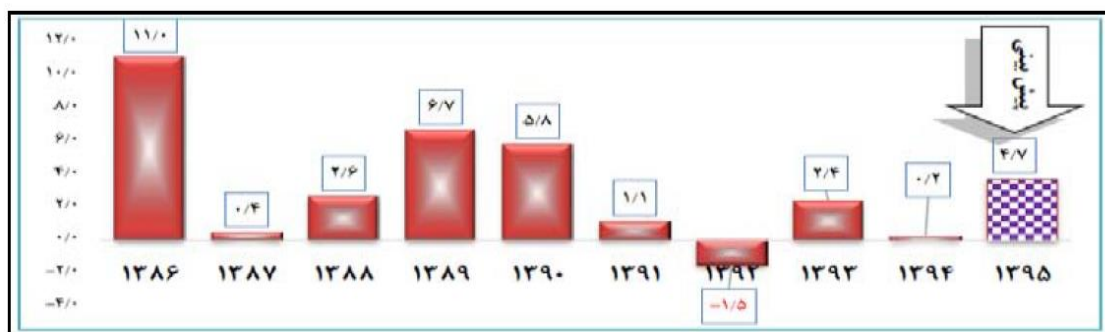


شکل ۵: رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس

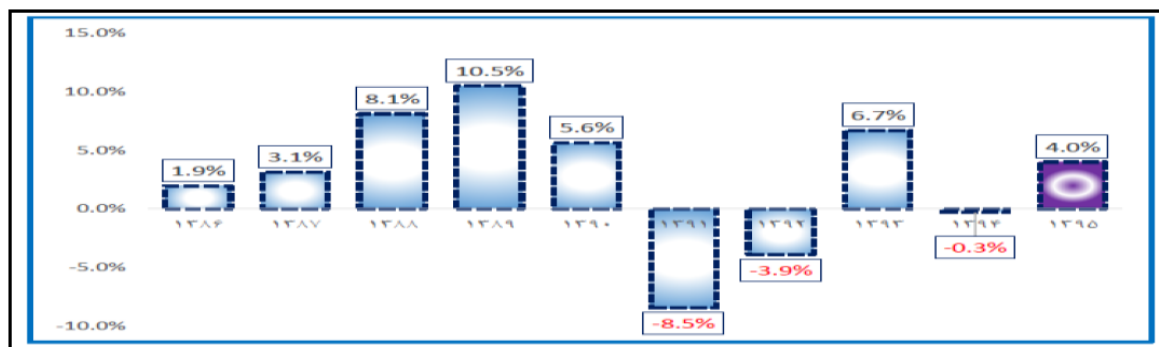
برخلاف سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ که سال‌های دشواری برای اقتصاد ایران، به‌ویژه بخش نفت بوده در سال ۱۳۹۵ بخش نفت توانسته بهترین عملکرد خود را نه تنها در چند ساله اخیر، بلکه در بیش از سه دهه اخیر

داشته باشد. دلیل این امر نیز مربوط به رفع تحریم نفت ایران و امکان پذیر شدن افزایش تولید و صادرات نفت کشور است؛ بنابراین مشاهده می‌شود که بخش نفت که اتفاقاً یکی از مهم‌ترین نقاط اتکای اقتصاد ایران به حساب می‌آید، از جمله آسیب‌پذیرترین بخش‌های اقتصاد ایران است و همین مسئله توجه‌گر ضرورت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی است. بخش صنعت یکی دیگر از بخش‌های اقتصاد ایران است که سهم ۱۶ درصدی در تولید ناخالص داخلی کشور دارد. نمودار زیر نشان‌دهنده روند تغییرات رشد ارزش افزوده بخش صنعت طی دوره ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۴ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۵ است. مشاهده می‌شود که تا سال ۱۳۹۱، ارقام رشد بخش صنعت مثبت هستند، اما از این سال به بعد ارقام رشد، نوسانی و عمدتاً منفی است؛ به طوری که در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به دلیل برقراری تحریم‌ها شاهد رشد منفی در این بخش، در سال ۱۳۹۳ به دلیل تعلیق تحریم‌ها شاهد رشد مثبت و در سال ۱۳۹۴ نیز به دلایلی از جمله مشکل تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی و مشکل کمبود تقاضا، شاهد رشد منفی بخش صنعت بوده‌ایم.



شکل ۶: رشد ارزش افزوده بخش صنعت  
منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس

با گذر از سال ۱۳۹۴ تعدیل نسبی به دو مشکل فوق‌الذکر، اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۵ شاهد تحولات مثبتی در برخی زیربخش‌های صنعت است. با این حال، همچنان بسیاری از زیربخش‌های صنعت وضعیت وخیمی دارند. بخش خدمات در اقتصاد ایران، از جمله بخش‌هایی بوده است که نسبت به بخش‌هایی همچون صنعت و نفت کمتر تحت تأثیر شرایط بیرونی اقتصاد و به‌طور مشخص تحریم‌های اقتصادی قرار گرفته است. روند حرکتی بخش خدمات در اقتصاد ایران بیانگر این است که در عموم سال‌های گذشته این بخش از روند صعودی برخوردار بوده است. البته به این نکته باید اشاره کرد که کند شدن روند این بخش در سال‌های تشدید تحریم‌های اقتصادی نیز بیشتر تحت تأثیر زیربخش بازرگانی بوده است.



شکل ۷: رشد ارزش افزوده بخش خدمات

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس

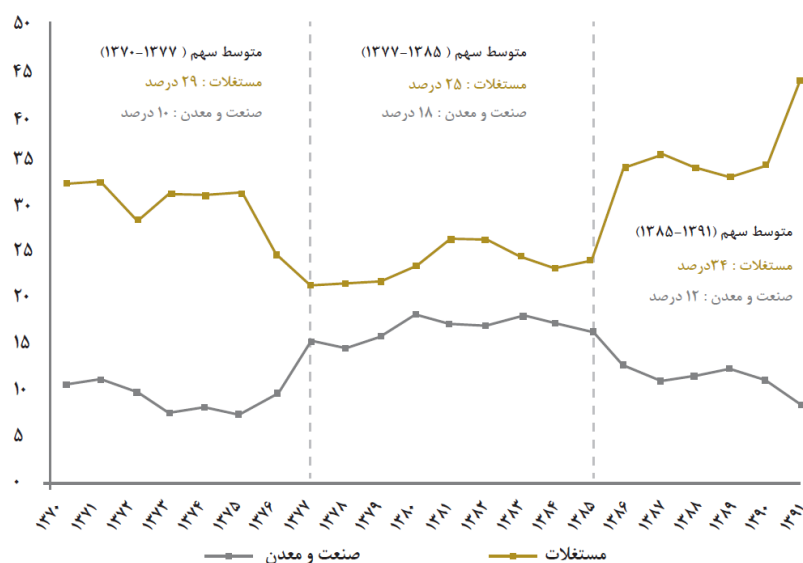
میزان ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی طی فصول سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که ارزش افزوده کل بخش‌های مختلف اقتصادی از بهار ۱۳۹۶ تا پاییز ۱۳۹۷ در نوسان بوده، این رقم در پاییز ۱۳۹۷ به پایین‌تر سطح خود در دو سال اخیر به رقم ۱.۶۸۶.۳۲۴ میلیارد ریال رسیده است. ارزش افزوده بخش صنعت از بهار سال ۱۳۹۶ رو به افزایش نهاده و در زمستان ۱۳۹۶ به بالاترین سطح خود در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ رسیده است. از زمستان سال ۱۳۹۶ به بعد این متغیر روند نزولی داشته و از ۲۴۳.۶۳۵ میلیارد ریال در زمستان ۱۳۹۶ به ۲۰۹.۴۲۷ میلیارد ریال در پاییز ۱۳۹۷ رسیده است. طی دوره مذکور، بیشترین کاهش نرخ رشد بخش صنعت مربوط به بهار ۱۳۹۷ با نرخ ۱۰ درصد بوده است.

راهکار اصلی مقابله با تحریم‌ها و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از عوامل بیرونی و مصونیت بخشی به اقتصاد کشور، تقویت امر تولید با تکیه بر توان و ظرفیت و امکانات داخلی کشور است. مهم‌ترین کار این است که پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های مثبت و منفی اقتصاد کشور در همه سطوح برای سیاست‌گذاران شفاف شود. یکی از ابزارهایی که برای رسیدن به این مقصود مورد غفلت واقع شده، آمایش سرزمینی است.

در سال‌های اخیر با کند شدن رشد صنعت و زوال صنایع، جذب سرمایه و نیروی کار در اقتصاد شهرهای بزرگ بیش از گذشته متکی به بخش خدمات شده است. بخش خدمات شامل فرایندهای مرتبط با ساخت‌وساز نیز می‌شود. جذب جمعیت فقرا و مهاجر در بخش خدمات، به دلیل درآمدزایی نابسند، برخلاف بخش صنعتی به سکونت و اشتغال نامناسب برای این اقشار در پایتخت منجر می‌شود.

#### ۴-۱-۹- روند نامتوازن سرمایه‌گذاری در مدار مولد صنعت- کشاورزی نسبت به مدار نامولد مستغلات

در طول دو دهه گذشته، به‌طور متوسط ۱۳,۱ درصد از کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص اقتصاد کشور به بخش صنعت و معدن اختصاص یافته است. این رقم برای سایر بخش‌های غیر تولیدی شامل مستغلات نزدیک به ۲۹ درصد، حمل‌ونقل ۱۳ درصد، ارتباطات ۲ درصد و سایر بخش‌های خدماتی ۲۷ درصد است. نکته قابل توجه این‌که بخش مستغلات علی‌رغم دارا بودن سهم بالا از شاخص تشکیل سرمایه ثابت ناخالص اقتصاد کشور فقط ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را در اختیار دارد.



شکل ۸: روند تغییرات سهم بخش‌های صنعت و معدن و مستغلات از کل تشکیل سرمایه ثابت ایران  
 مأخذ: بانک مرکزی ایران، حساب‌های ملی ایران

روند سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و معدن از سال‌های میانی دهه ۱۳۸۰ دچار رکود و افت رشد و در برخی سال‌ها حتی دچار کاهش و رشد منفی شده است. این کاهش در نرخ سرمایه‌گذاری در بخش ماشین‌آلات (به‌عنوان مهم‌ترین جزو سرمایه‌گذاری ثابت در بخش صنعت) در دو مقطع سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و دیگری در سال ۱۳۹۱ به‌وضوح نمود عینی دارد.

میزان سرمایه‌گذاری در بخش ماشین‌آلات در سال ۱۳۹۱ به قدری کاهش یافت که قدر مطلق آن حتی از سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰ نیز پایین‌تر است. لذا کاهش مداوم سرمایه‌گذاری در این حوزه و رشد فزاینده فناوری تولید در جهان، روزآمدسازی ماشین‌آلات صنعتی را بیش از پیش ضروری کرده است.



مشخصه اصلی اقتصاد دهه ۸۰ غلبه بخش‌های نامولد مستغلات- خدمات بر بخش مولد صنعت کشاورزی بود که در رشد شدید درآمد بخش‌های نفت، ساختمان و مستغلات، واردات و بانکی خود را نشان می‌دهد به صورتی که سهم این بخش‌ها از کمتر از ۵۰ درصد کل درآمد اقتصادی کشور در سال ۱۳۸۰ به بیش از ۶۰ درصد در سال ۱۳۹۰ بالغ شد.

در بخش صنعت نیز صنایع بزرگ دولتی و شبه‌دولتی رشد یافته و صنایع کوچک و متوسط بخش خصوصی تضعیف و تحدید شدند. در دهه ۸۰ صادرات مواد خام و اولیه رشد تصاعدی یافت به نحوی که صادرات مواد خام صنعتی (عمدتاً مواد معدنی به‌خصوص سنگ آهن) از حدود ۵۰۰ میلیون دلار به بیش از ۴ میلیارد دلار و صادرات مواد اولیه صنعتی (پتروشیمی و فلزات خام) از حدود یک میلیارد دلار به بیش از ۱۱ میلیارد دلار بالغ شد. از سوی دیگر افزایش فزاینده نقدینگی از ویژگی‌های تحولات اقتصادی دهه ۸۴-۹۲ بوده است. نقدینگی در اقتصاد ایران در دوره مذکور کمتر به سمت بخش‌های مولد و بیشتر به سمت بخش‌های غیرمولد و بخصوص سوداگری در بخش مستغلات هدایت شده است.

سرمایه‌داری در ایران همواره در گیرودار محدودیت‌هایی اساسی بوده است: صرفه‌جویی‌های مقیاس، فقدان رابطه با بازارهای جهانی و نرخ کم بارآوری. تمرکز سرمایه (شامل سرمایه‌گذاری روی کارخانجات بزرگ) به‌اندازه‌ای نیست که توسعه اقتصادی را تضمین کند. «کارگاه‌های تولیدی کوچک» بیشترین سهم بخش صنعت را تشکیل می‌دهند (نعمانی و بهداد ۲۰۰۶: ۴۴؛ رییس‌دانا ۱۳۸۰). مسئله تمرکز سرمایه پس از شکست سیاست‌های تعدیل ساختاری در پی اعتراضات گسترده اجتماعی در میانه‌های دهه ۱۳۷۰ تشدید شد (نعمانی و بهداد ۲۰۰۶). مدرنیزه شدن کشاورزی (که با اصلاحات ارضی اوایل دهه ۱۳۴۰ آغاز شد)، در کنار شهرنشینی و نیز سرمایه‌گذاری کلان در بخش ساختمان و زیرساخت‌ها، منجر به رونق در ساخت‌وساز خانه‌های مسکونی شد (حسامیان و دیگران ۱۳۸۷).

اهمیت توجه به این موضوع از آن جهت است که حمایت از بخش‌های مولد اقتصادی همچون کشاورزی و صنایع وابسته به کشاورزی از سوئی منجر به افزایش تولید و ثروت در جامعه، به‌ویژه در مناطق روستایی می‌گردد. از سوی دیگر، تأثیر این رونق اقتصادی در مناطق روستایی کشور علاوه بر آثار اقتصادی مثبت، سبب پیشگیری از وقوع و کاهش رخداد ناهنجاری‌های اجتماعی همچون کاهش پدیده حاشیه‌نشینی شهری به سبب مهاجرت روستایی خواهد شد. اهمیت این موضوع هم از باب اجتماعی و هم از باب امنیت ملی قابل بحث و بررسی است. در مقابل تضعیف بخش غیرمولدی مانند خدمات مستغلات که نه‌تنها منجر به افزایش تولید و ثروت در اقتصاد نمی‌شود بلکه توزیع درآمد را نیز ناعادلانه می‌کند، نقش بسزایی در بهبود وضعیت اقتصادی

کشورها، به‌ویژه اقتصادهایی درگیر چالش بخش غیرمولد قوی و سودده در کنار تورم بالا و نااطمینانی دارد (مؤمنی و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۱).

#### ۴-۱-۱۰- توزیع رانت و جهش تولید

بررسی تاریخی نشان می‌دهد که همه تجربیات موفق توسعه صنعتی سطوحی از توزیع رانت را تجربه کرده‌اند. رانت در کل، پاداش اضافه‌ای است که نصیب برخی فعالیت‌ها می‌شود. دولت‌هایی که توانسته‌اند رانت‌ها (پاداش‌های) خود را نصیب فعالیت‌هایی کنند که به رشد بلندمدت کشور شتاب می‌بخشد، تجربه‌های موفق سیاست‌گذاری صنعتی را شکل بخشیده‌اند. به تعبیر دیگر، توزیع رانت مولد (رانت ارزش‌افزا و شتاب‌دهنده رشد بلندمدت) کلید دستیابی به اهداف توسعه صنعتی است. حمایت از تولید و سیاست صنعتی درست، با توزیع رانت مولد و با پاداش‌دهی به فعالیت‌هایی که بیشترین تأثیر را بر ارتقای توان تولید ملی دارد، اصلاح ساختار انگیزشی را در عرصه داخلی با تولیدمحوری و در عرصه بین‌المللی با گزینش و تقویت صنایع پیشرو در پیش می‌گیرد. توزیع رانت‌ها توسط دولت، ساختار انگیزشی و کنش همه بازیگران اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. وقتی دولت سازوکار صلاح‌دیدی و مبتنی بر تصمیمات دولتی را جانشین سازوکار بازاری تخصیص منابع می‌سازد، همزمان رقابتی را بین بازیگران بخش خصوصی برای تغییر و حفظ این سازوکار ایجاد می‌کند که به رانت‌جویی تعبیر شده است؛ بنابراین به‌جای «جلوگیری از توزیع رانت یا رانت‌جویی» باید بر «توزیع رانت‌های ارزش‌افزا یا مولد» تمرکز کرد. رانت مولد، رانتی است که پیامدهای آن برای رشد و کارایی در بلندمدت بیشتر از هزینه‌های آن باشد. رانت‌جویی گاهی با رشد بهره‌وری ناشی از رانت جبران می‌شود. به این توزیع رانت شاید در ابتدا نامولد به نظر برسد اما به شکل غیرمستقیم «مولد» است (ر.ک: رجب پور، ۱۳۹۶).

به‌طور کلی در دهه‌های اخیر، مجلس و دولت برای حمایت از تولید، عمدتاً بر توزیع کمک‌های رانتی از مدعیان سرمایه‌گذاری و تولید و متقاضی حمایت دولتی متمرکز بوده است. این توزیع رانت، معمولاً بدون معیار مشخصی برای انتخاب مستحق‌ترین کسب و کارهای داوطلب دریافت این کمک‌های رانتی، عواقبی پدید آورده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- هدر رفتن بخشی از منابع و کمک‌ها توسط داوطلبانی که کمک‌ها را گرفته‌اند، ولی صرف تولید نکرده‌اند. چه بسیار سوله‌ها، زمین‌ها و حتی تجهیزاتی که برای دریافت این کمک‌ها ساخته یا خریده شد و خالی ماند و از چرخه تولید کشور خارج شده‌اند.

- ایجاد زمینه فساد و امضای طلایی برای دسترسی به منابع رانتی حمایت از تولید.

- انحراف واحدهای تولیدی از ترکیب بهینه عوامل تولید و رشد نامتوازن و معمولاً غیربهینه برخی اجزای این واحدها. در برخی موارد، دستگاه حمایت‌کننده برای کنترل جریان حمایت و شاید دلایل دیگر (احتمالاً ناشی از فساد یا مسائل فنی)، تولیدکننده را مجبور می‌کرده از فناوری خاصی استفاده کند یا تجهیزات خاصی بخرد. محدودیت‌هایی که اگر وجود نمی‌داشت، واحد تولیدی با ترکیب کارتری شکل می‌گرفت و کار می‌کرد.

- منع صدور مجوز به دلیل اینکه به هر دارنده مجوز، رانتی تعلق می‌گیرد. به عبارت دیگر، محدود کردن اعطای مجوز تأسیس واحدهای تولیدی به دلیل وجود تسهیلات حمایت از تولید در ضمن مجوز صادر شده به این ترتیب که در برخی موارد به دارنده مجوز، تسهیلات یا مواد اولیه ارزان و رانتی هم داده شده و بسیاری از داوطلبان دریافت چنین مجوزهایی بیشتر، به دنبال رانت همراه مجوز بوده‌اند. در چنین مواردی صادرکننده مجوز، در برابر هجوم داوطلبان استفاده از این رانت‌ها، صدور مجوز را عمدتاً به دلخواه و سلیقه خود و به بهانه کمبود منابع حمایتی محدود می‌کرده و حتی به کارآفرینان واقعی که بدون درخواست حمایت‌های رانتی همراه مجوز، فقط اصل مجوز را می‌خواسته‌اند هم مجوز اعطا نمی‌شده است (ر.ک: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹: ۱۰-۱۱).

#### ۴-۲- چالش‌ها و موانع عدم تحقق جهش تولید در سطح خرد (روستا/ عشایر)

نواحی روستایی و عشایری کشور، از اهمیت و جایگاه بالایی در ابعاد اجتماعی، اقتصادی، محیط زیستی و امنیتی برخوردارند. جمعیت نواحی روستایی و عشایری کشور (حدود ۲۱ میلیون نفر)، به‌تنهایی بیشتر از کل جمعیت هر یک از ۱۴۰ کشور دنیا از جمله کشورهایمانند رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند و نیوزلند است. سهم ۸۸,۱ درصدی این نواحی از ارزش‌افزوده کشاورزی، شکار و جنگلداری، سهم ۸۷,۶ درصدی از ارزش‌افزوده ماهیگیری، سهم ۷۲,۹ درصدی از ارزش‌افزوده معدن، سهم ۲۴,۱ درصدی از ارزش‌افزوده صنعت در سال ۱۳۹۳ و تولید بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۲۵ درصد صنایع دستی توسط جامعه عشایری کشور حاکی از اهمیت اساسی این نواحی است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

نواحی روستایی و عشایری به سبب برخورداری از ظرفیت‌های تولیدی مساعد در بخش‌های کشاورزی و صنعت، به‌عنوان کانون تولید به شمار می‌روند؛ اما شواهد حاکی از تهدیدهای جدی در حوزه رونق تولید در نواحی روستایی است که در ادامه به آن اشاره می‌شود:

## ۴-۲-۱- رشد مناسبات سرمایه‌داری و زوال کشاورزی

توسعه کشاورزی در بستر توسعه روستاها، ضمن اینکه امکان بهره‌برداری بهینه از منابع آب و خاک و منابع انسانی مستقر در مناطق روستایی را فراهم می‌آورد، در ایجاد ساختار اقتصادی مناسب و روند مطلوب توسعه ملی کشور نیز تأثیرات غیرقابل انکاری را خواهد داشت، به گونه‌ای که فراهم‌سازی آمایش مطلوب سرزمین را نیز در پی خواهد داشت (ارزیابی استراتژی‌های بخش کشاورزی، ۱۳۸۹: ۱). این تأثیرگذاری از طریق کمک به کاهش پدیده مخرب مهاجرت روستایی، کاهش شکاف درآمدی و افزایش سطح رفاه خانوارها نه تنها بر اقتصاد که بر اجتماع نیز مؤثر است.

رشد مناسبات سرمایه‌داری، آرایش طبقاتی روستای ایران را تغییر داد. تعداد تمرکز وسایل تولید در دست مالکان و گسترش مناسبات سرمایه‌داری، اختلاف طبقاتی را در روستا افزود. ایجاد شرکت‌های سهامی زراعی، واحدهای کشت و صنعت، واحدهای دامپروری خصوصی، بانک‌ها و ادارات دولتی و شرکت‌های تعاونی در روستاها همگی در خدمت و در جهت رشد مناسبات سرمایه‌داری در روستاها بود و عمل کرد. بر اساس رشد مناسبات سرمایه‌داری در روستا از میزان جمعیت ساکن در روستاها و نیروی در رابطه با تولید کشاورزی نسبت به نیروی فعال در بخش صنایع کاسته شده است.

مالکانی که به شیوه مزارعه و اجاره‌داری زمین‌های خود را اداره می‌کردند کاهش یافتند و جای آن‌ها را مالکانی گرفتند که املاک خود را تحت عنوان «مکانیزه» حفظ نموده بودند و یا به شیوه سرمایه‌داری کشت و زارع می‌کردند.

اصلاحات ارضی به مالکیت فئودالی بر زمین و مناسبات فئودالی و نیمه فئودالی ضربات جدی وارد ساخت. قشر وسیعی از خوش‌نشینان را ایجاد نمود که اغلب به کار مزدوری می‌پرداختند و خرده مالکی را به طور چشمگیری رشد داد. رفرم اقدار مرفه دهقانان را به پایگاه اصلی رژیم در روستا مبدل نمود و دهقانان میانه‌حال را بی‌طرف کرد. مالکیت خصوصی و سرمایه‌داری را بر زمین افزایش داد و تشویق کرد، به طوری که در اوایل دهه ۵۰ تمرکز زمین در دست مالکان بزرگ که به شیوه سرمایه‌داری تولید می‌کردند افزایش یافت.<sup>۱</sup>

در آستانه رفرم ارضی ۶۰ درصد دهقانان فاقد زمین، ۲۳ درصد مالک کمتر از یک هکتار و ۱۰ درصد یک تا سه هکتار زمین داشتند. بدین ترتیب ۹۳ درصد دهقانان بی زمین و فقط ۷ درصد از آن‌ها بیش از سه هکتار

۱. مأخذ: مرکز آمار ایران، آمار کشاورزی سال ۱۳۳۹؛ مرکز آمار ایران، آمار کشاورزی سال ۱۳۵۵؛ مرکز آمار ایران، آمار کشاورزی سال ۱۳۶۱.

زمین در اختیار داشتند.<sup>۱</sup> شکل بهره‌برداری از زمین‌های کشاورزی در سال ۱۳۳۹ بدین قرار بود که حدود ۵۵,۹ درصد از بهره‌برداری‌های کشاورزی یا به عبارت دیگر ۶۲,۲ درصد از زمین‌های زراعی به شکل رعیتی (مزارعه) و اجاره‌ای اداره می‌شد و ۲۶,۲ درصد از کل زمین‌های زراعی به صورت ملکی مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفت.<sup>۲</sup> پرداخت بهره ارضی به اشکال گوناگون توسط دهقانان به مالکان از خصوصیات مهم نظام فئودالی، از عوامل مهم بازدارنده رشد نیروهای مولده در کشاورزی کشور و مانع اصلی تجدید تولید وسیع در کشاورزی بوده است.

هرچند در دوره‌هایی پس از انقلاب اسلامی کاربست نظریات مدرنیزاسیون که در آن روستاها نماد سنت و عقب‌افتادگی و رشد شهرنشینی، مصرف انبوه و توسعه صنعتی نماد پیشرفت و تجدد تلقی می‌شود، متوقف شد و رسیدگی و توانمندسازی اقشار محروم و توسعه کشاورزی در اولویت قرار گرفت، ولی این روند تداوم نیافت.

#### ۴-۲-۲- غلبه رویکردها و نظریه‌های مدرنیزاسیون

امروزه در سایه اتکا به نظریات دهه ۱۹۵۰ مدرنیزاسیون، عدالت اجتماعی از جایگاه عملیاتی و شایسته در سیاست‌ها و اقدامات اجرایی برخوردار نیست. هنوز به استناد آثار نشتی مرکز بر پیرامون، نظریات شکست خورده و قدیمی توسعه منطقه‌ای، مانند نظریات مکان مرکزی، مرکز-پیرامون و قطب رشد، آن هم به شکل نامناسب، محوریت اقدامات توسعه‌ای را در کشور به خود اختصاص داده‌اند.

نتیجه این نظریات، تمرکز هرچه بیشتر امکانات و سرمایه‌گذاری‌ها در قطب‌ها و مراکز (کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ) و حرکت هرچه بیشتر جمعیت از نواحی روستایی و شهرهای کوچک به سمت آن‌ها و در نتیجه عدم توزیع متوازن جمعیت در پهنه سرزمین است. اصولاً قابلیت‌های اقتصادی سکونتگاه‌های کوچک به شکل صحیحی بررسی نشده و سازوکار اثربخشی برای شکوفاسازی آن‌ها طراحی نشده است.

در سایه تبعیت از نظریات و رویکردهای فوق، بنگاه‌های کوچک و متوسط با وجود اهمیت‌شان در توسعه اقتصادی کشور، به‌ویژه در نواحی روستایی و عشایری، از سوی دستگاه‌های متولی چه به لحاظ تخصیص منابع اعتباری و چه به لحاظ قوانین حمایتی مورد غفلت قرار گرفته است.

۱. مأخذ: آمارگیری کشاورزی کشور، سال ۱۳۳۹.

۲. سیستم مزارعه، نوعی از انتقال بهره مالکانه است که بر اساس آن تقسیم محصول بین دهقان و مالک بر اساس پنج عامل تولید زراعی یعنی آب، زمین، دام، نیروی انسانی و بذر به نسبت سهمی که در تولید داشته‌اند انجام می‌پذیرد.

سیستم اجاره، نوعی از انتقال بهره مالکانه است که طبق آن دهقان زمین را از مالک برای مدت معینی اجاره می‌کند و اجاره بها را به صورت جنسی یا نقدی پرداخت می‌نماید.

### ۴-۲-۳- چالش‌های جمعیتی نواحی روستایی و عشایری

بررسی و مطالعه روند تغییرات تعداد آبادی‌های کشور در طی سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که سهم آبادی‌های دارای سکنه کشور از ۸۰٫۶۶ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۸۶٫۶۳ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. به بیان دیگر در دوره ۱۳۹۰-۱۳۴۵، سهم آبادی‌های دارای سکنه از کل آبادی‌های کشور، حدود ۲۱ درصد کاهش داشته است. در همین راستا در دوره ۱۳۹۵-۱۳۴۵، تعداد آبادی‌های خالی از سکنه کشور با رشد ۱۲۱٫۴ درصدی، از ۱۵۹۲۵ آبادی در سال ۱۳۴۵ به ۳۵۲۵۴ آبادی در سال ۱۳۹۵ رسیده است. همچنین سهم تعداد آبادی‌های خالی از سکنه از کل آبادی‌ها از حدود ۱۹ درصد در سال ۱۳۴۵، به حدود ۳۶ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است (جدول ۹-۱).

بر اساس اطلاعات جداول ۹ و ۱۰، درصد جمعیت روستانشین کشور با نرخ قابل توجهی در دوره ۹۵-۱۳۳۵ در حال کاهش بوده است. سهم نواحی روستایی و عشایری از جمعیت کشور، طی دوره ۹۵-۱۳۳۵ از ۶۹ درصد به ۲۶ درصد رسیده است. جمعیت روستایی کشور در ده ساله آخر (۹۵-۱۳۸۵)، ۶٫۸ درصد کاهش مطلق داشته است.

جدول ۹: تغییرات تعداد کل آبادی‌های کشور طی سال‌های ۹۵-۱۳۴۵

سال	تعداد آبادی	تعداد کل آبادی‌های دارای سکنه	سهم از کل آبادی‌ها	تعداد کل آبادی‌های خالی از سکنه	سهم از کل آبادی‌ها
*۱۳۳۵	۴۹۰۴۰	۴۹۰۴۰	۱۰۰	-	-
۱۳۴۵	۸۲۳۶۳	۶۶۴۳۸	۸۱/۶۶	۱۵۹۲۵	۱۹/۳۴
۱۳۵۵	۹۲۰۰۷	۶۵۰۵۵	۷۰/۷۱	۲۶۹۵۲	۲۹/۲۹
۱۳۶۵	۱۰۳۹۲۰	۶۵۳۴۹	۶۲/۸۸	۳۸۵۷۱	۳۷/۱۲
۱۳۷۵	۱۲۵۸۲۷	۶۸۱۲۵	۵۴/۱۴	۵۷۷۰۲	۴۵/۸۶
۱۳۸۵	۹۱۳۱۰	۶۳۹۰۴	۶۹/۹۹	۲۷۴۰۶	۳۰/۰۱
۱۳۹۵	۹۷۵۳۸	۶۲۲۸۴	۶۳/۸۶	۳۵۲۵۴	۳۶/۱۴

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری دوره‌های ۹۵-۱۳۴۵.

\* به علت در دسترس نبودن آمار کل آبادی‌های کشور (دارای سکنه و خالی از سکنه) در سال ۱۳۳۵ و لحاظ شدن آمار آبادی‌های دارای سکنه به‌عنوان کل آبادی‌های کشور، تعداد آبادی‌های دارای سکنه و کل آن سال با هم برابر در نظر گرفته شده است.

جدول ۱۰: آمار جمعیت کشور در نقاط شهری و روستایی

ردیف	سال	جمعیت کل کشور	جمعیت نقاط شهری	درصد جمعیت شهرنشین	جمعیت نقاط روستایی	درصد جمعیت روستانشین
۱	۱۳۳۵	۱۸۹۵۴۷۰۴	۵۹۵۳۵۶۳	۳۱/۴۱	۱۳۰۰۱۱۴۱	۶۸/۵۹
۲	۱۳۴۵	۲۵۷۸۸۱۷۲۲	۹۷۹۴۲۴۶	۳۷/۹۸	۱۵۹۹۴۴۷۶	۶۲/۰۲
۳	۱۳۵۵	۳۳۷۰۸۱۷۴۴	۱۵۸۵۴۶۸۰	۴۷/۰۳	۱۷۸۵۴۰۶۴	۵۲/۹۷
۴	۱۳۶۵	۴۹۴۴۵۰۱۰	۲۶۸۴۴۵۶۱	۵۴/۲۹	۲۲۶۰۰۴۴۹	۴۵/۷۱
۵	۱۳۷۵	۶۰۰۵۵۴۸۸	۳۶۸۱۷۷۸۹	۶۱/۳۱	۲۳۲۳۷۶۹۹	۳۸/۶۹
۶	۱۳۸۵	۷۰۴۹۵۷۸۲	۴۸۲۵۹۹۶۴	۶۸/۴۶	۲۲۲۳۵۸۱۸	۳۱/۵۴

۲۸/۵۴	۲۱۴۴۶۷۸۳	۷۱/۳۹	۵۳۶۴۶۶۶۱	۷۵۱۴۹۶۶۹	۱۳۹۰	۷
۲۵/۹۳	۲۰۷۳۰۶۲۵	۷۴/۰۰	۵۹۱۴۶۸۴۷	۷۹۹۲۶۲۷۰	۱۳۹۵	۸

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن، مرکز آمار ایران.

همچنین در دوره ۹۵-۱۳۴۵ نسبت سالخوردگی جمعیت روستایی کشور افزایش یافته است. این نسبت حاصل تقسیم جمعیت ۶۰ ساله و بیشتر به جمعیت زیر ۱۵ سال است. میزان این شاخص در این دوره از ۱۴,۳۵ به ۳۶,۶۰ افزایش یافته است. البته بیشترین افزایش این شاخص در دوره ۹۵-۱۳۵۵۶ رقم خورده است (سرشماری عمومی نفوس و مسکن، مرکز آمار ایران). یافته‌های پژوهش کلانتری و همکاران (۱۳۹۲) نیز حاکی از تداوم روند سالخوردگی جمعیت روستایی در دوره ۱۴۱۰-۱۳۸۵ است، به گونه‌ای که میانه سنی جمعیت روستایی از ۲۳,۵ سال در ۱۳۸۵، به ۳۷,۱ در سال ۱۴۱۰ خواهد رسید.

#### ۴-۲-۴- تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی

هرچند مطالعه و بررسی جامعی در مورد تغییر کاربری اراضی کشور انجام نشده است، ولی گزارش‌های اداری نشان‌دهنده آن است که سالیانه ۲۰ هزار هکتار از اراضی خوب کشور تغییر کاربری می‌دهند. واقع شدن شهرها در مرکز دشت‌های کشاورزی و نیز تبدیل کانون‌های روستایی به شهر، از دلایل اصلی این تغییر کاربری هستند (زاهدی، ۱۳۸۸). یکی از دلایل اثرگذاری تبدیل کانون‌های روستایی به شهری بر تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی، آن است که رویکرد برنامه‌ریزی و مدیریت سکونتگاه نیز تحت‌الشعاع این تبدیل قرار می‌گیرد. زیرا طرح تفصیلی و توسعه شهری متفاوت از طرح هادی بوده و سبب تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌شود. شواهد بسیار زیاد و روشنی نیز در خصوص تبدیل اراضی کشاورزی به کاربری‌های مسکونی و تجاری در شهرها به‌مرور زمان وجود دارد. تغییر کاربری اراضی کشاورزی نیز امنیت غذایی کشور را که از اهمیت راهبردی برای نظام جمهوری اسلامی برخوردار است، به خطر خواهد انداخت و وابستگی کشور به واردات محصولات غذایی را تشدید خواهد کرد.

#### ۴-۲-۵- غلبه رویکردهای کالبدی- خدماتی در طرح‌های توسعه روستایی

در حال حاضر تنظیم و اجرای طرح‌های توسعه نقطه‌ای و منظومه‌ای از قبیل طرح هادی روستاها، سنخیت چندانی با کانون تولید بودن نواحی روستایی ندارد. به‌طوری که موضوع اصلی طرح‌های هادی روستایی غالباً تعیین کاربری‌های مختلف در روستا، جدول‌کشی و سایر امور کالبدی است. این طرح‌ها از آنجایی که توسط نهادی (بنیاد مسکن) تهیه می‌شوند که مأموریت آن تأمین مسکن محرومان است، امکان برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در آن‌ها وجود ندارد. یکی دیگر از طرح‌هایی که البته در سطح سکونتگاهی بالاتری تهیه می‌شوند، طرح‌های منظومه روستایی است. این طرح‌ها باید به نحوی طراحی و اجرا شوند که زمینه را برای مدیریت

بهینه خدمات عمومی و تأمین مایحتاج روستاییان و عشایر با حداقل هزینه سفر فراهم کنند و مزیت‌های اقتصادی کلی منظومه‌های روستایی را تعیین کنند. شواهد حاکی از آن است که این طرح‌ها نیز برخلاف روح آن‌ها و مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری، توسط بنیاد مسکن تهیه می‌شوند.

توسعه هماهنگ و موزون فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی از طریق توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌های استقرار بهینه خدمات در محیط‌های روستایی، هماهنگ با «نظام و شبکه شهری» بند ۱ و ایجاد زمینه‌های مناسب برای توسعه پایدار محیط روستایی و «سازماندهی سلسله مراتبی خدمات و تأسیسات روستایی و پی‌ریزی نظام استقرار مناسب سکونتگاه‌های» روستایی با پراکنش بهینه جمعیت (بند ۲) است. همچنین این مصوبه، تصریح کرده است که شرح خدمات تفصیلی تهیه «طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» توسط دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه و ابلاغ به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه خواهد شد. در بند ۷ وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از طریق مهندسان مشاور برنامه‌ریزی منطقه‌ای و شهرسازی ذی‌صلاح و طبق ضوابط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌عنوان دستگاه تهیه‌کننده طرح‌ها تعیین شده است. به استناد بند ۸ تصویب طرح پس از بررسی در کمیته‌های فنی استان، بر عهده شورای شهرسازی و معماری استان و یا شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان قرار داده شده است. با وجود تکالیف قانونی فوق، بنیاد مسکن در حال حاضر به‌صورت کاملاً غیرقانونی اقدام به تهیه طرح‌های منظومه روستایی می‌کند که تأثیری بر رونق تولید و طراحی منظومه‌ها با محوریت توزیع بهینه جمعیت و استقرار هم‌افزای فعالیت‌های اقتصادی و خدماتی نخواهد داشت.

#### ۴-۲-۶- عدم تنوع بخشی به مشاغل روستایی

به دلیل عدم تنوع بخشی مشاغل روستایی، میزان اشتغال ناقص در نواحی مربوطه بالاتر از نواحی شهری است. حتی رونق تولیدات بخش کشاورزی و افزایش بهره‌وری در این بخش، به توسعه فعالیت‌های اقتصادی غیرکشاورزی در نواحی روستایی و عشایری گره خورده است. به طوری که یکی از الزامات اصلی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و برخوردار ساختن آن‌ها از حد فنی، خارج کردن نیروی کار مازاد کشاورزی از بخش تولید محصولات خام و هدایت آن‌ها به اقتصاد غیرکشاورزی روستاها از طریق پیش‌بینی مشاغل جایگزین است تا تعدد مالکیت‌ها کاهش یابد و تصمیم‌گیری برای مدیریت یکپارچه اراضی آسان‌تر شود؛ بنابراین رابطه تنگاتنگی بین توسعه اقتصاد غیرکشاورزی روستاها و توسعه کشاورزی در این مناطق وجود دارد. بی‌اعتنایی به این رابطه، سبب تداوم نظام سنتی تولید و مهاجرت روستاییان به شهر در جستجوی فرصت‌های شغلی شده است. افول صنایع لبنی کوچک-متوسط و نیز فرش دستباف در روستاها، یکی از تبعات انتقال مسئولیت حاکمیتی آن‌ها



از وزارت جهاد سازندگی سابق به وزارتخانه‌ای بود که نه روستاها و ابعاد اجتماعی-اقتصادی-فرهنگی آن‌ها را می‌شناخت و نه ابزار و بدنه لازم را در اختیار داشت.

به طور کلی، با وجود اینکه استعدادهای زیادی در زمینه بومگردی، گردشگری روستایی، گردشگری کشاورزی، صنایع تبدیلی و تبدیلی، صنایع دستی، فرش دستباف وجود دارد، ولی استفاده لازم از آن‌ها به عمل نیامده است. یکی از خلأهای موجود در روستا، نبود چرخه تولید است. برای مثال، پشم گوسفند امروزه به ضایعات تبدیل و کمتر استفاده‌ای از آن برده می‌شود؛ در حالی که پشم گوسفند زمانی منبع درآمد مهمی برای دامداران محسوب می‌شد. البته چنانچه در مکان‌یابی بنگاه‌های روستایی غیرکشاورزی، نگرانی و اهتمام لازم نسبت به حفظ کاربری اراضی حاصلخیز کشاورزی وجود نداشته باشد و نهاد مسئول فاقد چنین نگرشی در تعیین کاربری‌ها باشد، تغییر کاربری اراضی، شدت بیشتری خواهد یافت. بررسی آثار طرح‌های هادی بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی در برخی از موارد نیز شاهد این مدعاست (ر.ک: ورمزیاری و بابایی، ۱۳۹۸).

#### ۴-۲-۷- فقدان نگاه خوشه‌ای و شبکه‌ای و بالا بودن هزینه مبادله‌ای انجام فعالیت‌های اقتصادی

اخذ مجوز برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های کارآفرینانه و اقتصادی، فرایند بسیار طولانی دارد و زیرساخت‌هایی مانند برق، فناوری اطلاعات و ارتباطات، به‌موقع و به‌صورت یکپارچه در اختیار سرمایه‌گذاران قرار نمی‌گیرد. لذا هر یک از کارآفرینان و سرمایه‌گذاران باید به‌صورت مجزا و مستقل، برای اخذ مجوزهای احداث و بهره‌برداری واحد تولیدی، برخورداری از آب، برق، گاز و سایر خدمات عمومی چندین سال در دستگاه‌های اجرایی مختلف سرگردان باشند.

نگاه خوشه‌ای به بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط روستایی و عشایری عملیاتی نمی‌شود و مدیریت این واحدها سنتی بوده و ساختار حمایتی، برای تحقیق و توسعه و تزریق نوآوری در این بنگاه‌ها به‌منظور بهبود مستمر رقابت‌پذیری آن‌ها در بازارهای جهانی و تسهیل بازاریابی وجود ندارد. راهبرد توسعه صنایع تبدیلی در مناطق مشخص در کنار کانون تولید در قالب خوشه‌های صادرات‌گرا، به‌ویژه در زمینه محصولاتی که کشور ایران دارای مزیت رقابتی جهانی است (مانند خرما، زعفران، پسته، کنار، گیاهان دارویی و غیره) می‌تواند نقش اساسی در اشتغال‌زایی و جلوگیری از خام‌فروشی داشته باشد.

به‌کارگیری این راهبرد می‌توانست یکی از اساسی‌ترین مشکلات سرمایه‌گذاران در صنایع تبدیلی را از نظر طولانی بودن صدور مجوزها، پروانه‌های بهره‌برداری و طولانی شدن زمان برخورداری و دستیابی واحدهای فراوری به خدمات عمومی مانند برق، آب، گاز و جاده را برطرف کند، این در حالی است که وزارت جهاد کشاورزی هیچ برنامه‌ای در این زمینه ارائه نکرده است. تجربه نواحی صنعتی روستایی نیز دچار چالش‌های اساسی بوده و نتوانسته در رونق تولید نواحی روستایی نقش مناسبی ایفا نماید.

## ۵- بررسی وضع موجود و قابلیت سنجی

### ۵-۱- تغییرات ساختاری تولید و نابرابری در استان‌های کشور

رشد و توسعه مناطق مختلف از مباحث اساسی نظریه‌های اقتصاد منطقه‌ای محسوب می‌شود. تجزیه و تحلیل روند تولید و ساختار آن در سطوح مختلف کشور، مستلزم شناخت دقیق استعدادها و توازن بالقوه بخش‌ها و ترکیب آن در مناطق است تا بتوان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی متعادلی را در هر بخش از مناطق کشور محقق ساخت. بی‌توجهی به استعدادها، 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 توسعه نیافتگی مناطق ادامه یابد.

توسعه‌یافتگی استان‌های مختلف به علت امکانات بالقوه منطقه‌ای، ممکن است در بخش‌های کشاورزی و خدمات با یکدیگر متجانس نباشد؛ این امر ضرورت توجه به تغییرات ساختاری بخش‌های مختلف اقتصادی که پیش از این بحث شد را در استان‌های کشور اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. این امر بیانگر این مطلب است که اگرچه توجه به سیاست‌های کلان در امر سیاست‌گذاری منطقه‌ای به‌عنوان یک اصل کلی پذیرفته شده است، اما بدان معنی نیست که آنچه در سطح ملی مناسب است، برای تمام مناطق نیز مفید واقع می‌شود. عدم توجه به همین نکته، یعنی نادیده گرفتن امکانات، ظرفیت‌های بالقوه و مزیت‌های نسبی هر منطقه و درنهایت تغییرات در فعالیت‌هایی که منجر به توسعه نیافتگی و نابرابری در بین مناطق می‌شود (Javushiri and Shayan, 2017: 2). واقعیت‌های موجود در ایران، نشان می‌دهد که در مناطق مختلف کشور نابرابری‌های زیادی در زمینه تولید وجود دارد. این پدیده به دلیل عدم شناخت امکانات و استعدادها در مناطق مختلف در زمینه توسعه اقتصادی به وجود آمده است.

داده‌های مورد استفاده در این بخش شامل درآمد سرانه و سهم ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی ۳۱ استان کشور در فاصله سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۹۳ بوده که از نتایج طرح حساب‌های منطقه‌ای مرکز آمار ایران استخراج شده است. برای تعدیل ارقام جاری درآمد سرانه از شاخص قیمت‌های خرده‌فروشی به قیمت ثابت ۱۳۹۰ استان‌های کشور استفاده است. شاخص قیمت خرده‌فروشی تنها شاخص قیمتی است که به تفکیک هر استان سالانه توسط مرکز آمار ایران منتشر می‌شود. بررسی درآمد سرانه استان‌ها در سال ۱۳۷۹ نشان می‌دهد که استان‌های تهران، مرکزی، قزوین، هرمزگان، اصفهان، سمنان و بوشهر دارای درآمد سرانه بالاتر از متوسط کشوری بوده و بالاترین و پایین‌ترین درآمد سرانه مربوط به استان تهران و استان سیستان و بلوچستان است. با تغییرات صورت گرفته در ساختار اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۳ استان بوشهر در جایگاه اول، استان تهران

بعد از استان یزد در جایگاه سوم قرار گرفت و همچنان در این سال استان سیستان و بلوچستان در جایگاه آخر از لحاظ میزان درآمد سرانه قرار گرفته است؛ در این سال ۱۱ استان دارای درآمد سرانه بالاتر از متوسط کشوری بوده‌اند که ویژگی عمده آن‌ها (به غیر از استان‌های تهران و مازندران) غالب بودن بخش صنعت و معدن این استان‌ها نسبت به استان‌های دیگر است. برتری و نقطه قوت استان‌های تهران و مازندران بخش خدمات آن‌ها است. از استان‌هایی که در طول دوره مورد بررسی، جایگاه درآمد سرانه آن‌ها در بین استان‌های کشور تنزل یافته می‌توان به استان‌های آذربایجان‌های شرقی و غربی، سیستان و بلوچستان، لرستان، گلستان، کردستان، قم و فارس اشاره کرد. سهم بخش خدمات در استان‌های آذربایجان شرقی و غربی، قم و فارس به نفع سهم بخش صنعت و در استان کردستان به نفع بخش‌های کشاورزی و صنعت کاهش پیدا کرده است. در استان گلستان سهم بخش کشاورزی به نفع سهم بخش صنعت کاهش یافته و در استان لرستان سهم بخش صنعت به نفع بخش خدمات کاهش پیدا کرده است. سهم بخش خدمات در استان کرمانشاه به نفع سهم بخش صنعت کاهش پیدا کرده و عکس حالت فوق نیز برای استان گیلان اتفاق افتاده است. در گروه استان‌های با درآمد سرانه پایین‌تر از متوسط کشوری که درآمد سرانه آن‌ها در بین این دو مقطع، دارای همگرایی درآمدی به سمت میانگین کشوری بودند می‌توان به استان‌های اردبیل، ایلام، خراسان رضوی، زنجان، کرمانشاه، گیلان و همدان اشاره کرد. همچنین سهم فعالیت بخش‌های اقتصادی استان‌های اردبیل، ایلام، خراسان رضوی و همدان تقریباً ثابت مانده است. اتفاق مهمی که در بین این دو مقطع به وقوع پیوسته شامل رشد بسیار سریع درآمد سرانه استان بوشهر و انتقال جایگاه درآمد سرانه این استان از رتبه هفتم کشوری در سال ۱۳۷۹ به جایگاه اول کشور در سال ۱۳۹۳ است. همچنین استان‌های یزد، خوزستان و کرمان از استان‌های با درآمد سرانه پایین‌تر از سطح متوسط کشوری در سال اول دوره، به جایگاه بالاتر از سطح متوسط کشوری در سال آخر دوره مورد بررسی انتقال پیدا کرده‌اند. بر اساس شاخص متوسط درآمد سرانه در کل ۱۵ سال دوره نیز، به ترتیب استان‌های بوشهر، تهران، یزد، سمنان، مرکزی، اصفهان، قزوین و مازندران دارای درآمد سرانه بالاتر از متوسط کشوری بوده بقیه استان‌های کشور نیز، گروه استان‌های با درآمد سرانه کمتر از متوسط کشوری را تشکیل می‌دهند.

در بین استان‌های با درآمد سرانه بالاتر از متوسط کشوری سهم بخش خدمات در استان‌های اصفهان، خوزستان، کرمان و هرمزگان به نفع بخش صنعت و معدن کاهش پیدا کرده است. در استان‌های بوشهر و یزد سهم بخش صنعت و معدن از کاهش همزمان سهم بخش‌های کشاورزی و خدمات افزایش زیادی داشته است، در صورتی که عکس حالت فوق برای استان مرکزی اتفاق افتاده است. در استان تهران سهم بخش خدمات از کاهش سهم بخش‌های کشاورزی و صنعت و معدن افزایش پیدا کرده و در نهایت ساختار اقتصادی استان مازندران نیز تقریباً ثابت بوده است (ر.ک: بهشتی و همکاران، ۱۳۹۷: ۶).

به نظر می‌رسد کوچک شدن بخش کشاورزی در کشور منجر به بزرگ شدن سهم بخش صنعت در استان‌های خاصی از کشور شده است. به طوری که سهم ارزش افزوده بخش صنعت ۸ استان دارای درآمد سرانه بالاتر در مجموع سال‌های دوره معادل ۵۱,۸ درصد از ارزش افزوده این بخش در کشور بوده و از بین استان‌های مذکور سهم سه استان اصفهان، تهران و بوشهر معادل ۳۹,۴۹ درصد است.

همچنین مرور سیمای آمایش صنعتی، معدنی و تجاری کشور به تفکیک استان‌ها نشان می‌دهد، در سال ۱۳۹۵ بیشترین واحدهای تولیدی فعال در ۵ استان «سمنان، تهران، ایلام، اصفهان و خراسان رضوی» بوده‌اند. آمارهای وزارت صنعت، معدن و تجارت نشان می‌دهد، استان سمنان با ۱۹ هزار و ۲۴۰ واحد تولیدی فعال رتبه نخست را در سال ۹۵ از آن خود کرده است. همچنین استان تهران با ۱۷ هزار و ۲۵۶ واحد تولیدی فعال، رتبه دوم را در تعداد واحدهای تولیدی فعال در مدت مذکور دارد. از سوی دیگر، آمارها نشان می‌دهد که استان ایلام با ۹ هزار و ۴۲۴ واحد تولیدی فعال در سال ۱۳۹۵، رتبه سوم را داراست. رتبه چهارم در این زمینه به استان البرز با ۹ هزار و ۲۱۰ واحد تولیدی فعال تعلق دارد. از سوی دیگر، خراسان رضوی با ۵ هزار و ۶۱۶ واحد تولیدی فعال رتبه پنجم را در مدت یاد شده از آن خود کرده است.

برای تغییر ساختاری در بخش تولید باید بر مزیت‌های نسبی تولید تمرکز کنیم؛ تفاوت مزیت نسبی و مزیت رقابتی این است که مزیت رقابتی خلق شدنی است، اما مزیت نسبی بر اساس شرایط محیطی در کشور وجود دارد. به عنوان نمونه یکی از موضوعاتی که اکنون باید به آن در کشور توجه ویژه کرد این است که می‌توان گاز را تبدیل به کالا کرد و اگر بتوان گاز را تبدیل به کالا کرد، معنایش این می‌شود که در کشور مزیت نسبی تولید داریم و در این راستا می‌بینیم که بسیاری از صنایع مانند صنعت پتروشیمی، فولاد، سیما، کاشی و مانند آن، جزء پروژه‌ها و بخش‌هایی از صنعت هستند که مزیت نسبی دارند و ما می‌توانیم در این زمینه کار کنیم و صادرات را افزایش داده و با توجه به قیمت ارز و حتی بالاتر رفتن قیمت ارز، این بخش از صنعت مزیت بیشتری پیدا می‌کند و در سال جاری باید بیشتر روی آن کار کرد و برنامه‌ریزی درازمدتی برای آن داشت.

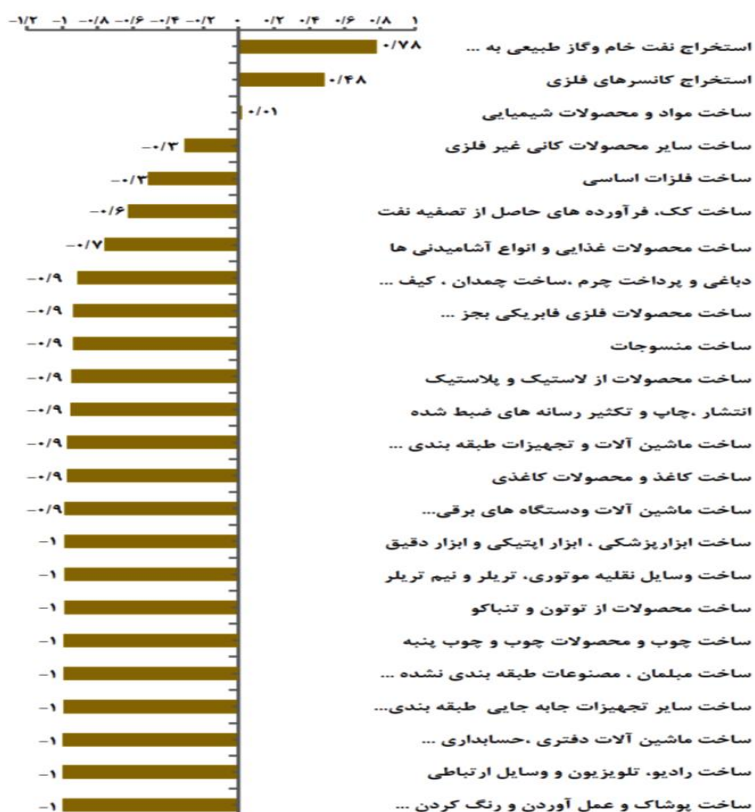
## ۵-۲- شاخص مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت ایران (۲۰۱۴)

در تدوین برنامه و سیاست‌های اقتصادی، تعیین مزیت‌های نسبی در بخش‌های اقتصادی به‌ویژه بخش صنعت حائز اهمیت است. بر اساس مبانی نظری اقتصادی، مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر تعیین مزیت نسبی، دانش و بهره‌وری است. این شاخص در ایران نشان می‌دهد که رشته فعالیت‌های مربوط به استخراج نفت خام و گاز طبیعی، به‌استثنای مطالعات اکتشافی، استخراج کانسارهای فلزی و ساخت مواد و محصولات شیمیایی، دارای مزیت نسبی هستند. در واقع این صنایع عمدتاً متکی به منابع طبیعی مانند نفت و مواد معدنی طبیعی هستند.

لذا جهت پایدار نمودن مزیت در صنایع ضروری است که عامل دانش و بهره‌وری نیز تقویت گردد تا مزیت نسبی این صنایع حفظ شود.

لازم به توضیح است که نتیجه به دست آمده از شاخص مزبور، ناظر بر عملکرد گذشته است که ممکن است برخی از محصولات بتواند در آینده به دلیل ظرفیت آشکار نشده و عدم وجود برابری امکانات، دارای مزیت نسبی آشکار شده شوند. البته در کنار نظریه مزیت نسبی آشکار شده، نظریه مزیت رقابتی نیز وجود دارد که در سال‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است.

مزیت رقابتی وضعیتی است که یک بنگاه را قادر می‌سازد تا با کارایی بالاتر و به کارگیری روش‌های برتر، محصول را با کیفیت و قیمتی مطلوب‌تر عرضه نماید و در رقابت با سایر تولیدکنندگان سود بیشتری را نصیب بنگاه خود کند. با توجه به وضعیت موجود صنایع کشور و لزوم حضور فعال‌تر در بازارهای بین‌المللی، لازم است برنامه‌ریزی‌های گسترده‌ای در جهت خلق مزیت رقابتی در صحنه بین‌المللی فراهم گردد (وزارت صمت، ۱۳۹۴: ۴۶).



شکل ۹: وضعیت شاخص مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت ۲۰۱۴

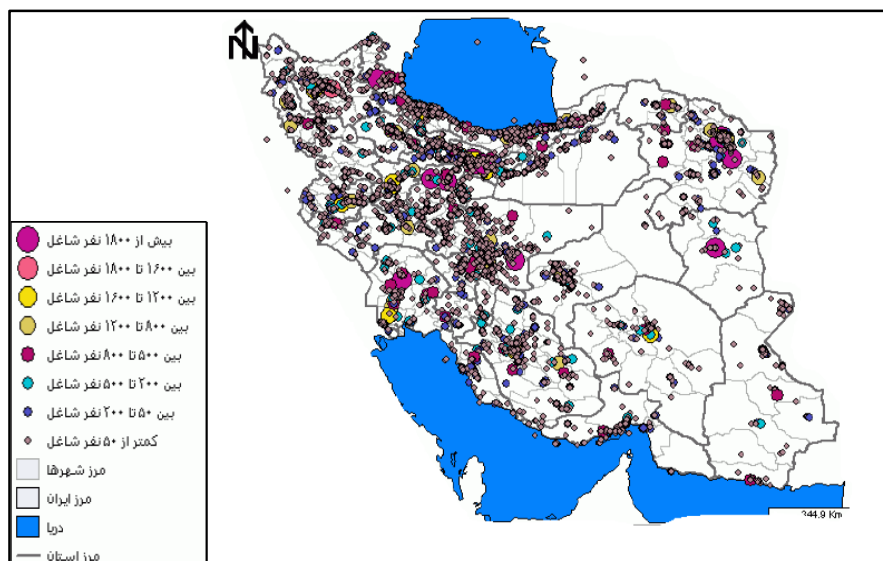
مأخذ: Trade Map

### ۵-۳- اثرات منطقه‌ای شدن صنعت (تمرکز و صرفه مقیاس) بر جهش تولید در استان‌های ایران

منظور از عدم تعادل منطقه‌ای، تفاوت فاحش در سطح توسعه استان‌های کشور است؛ بنابراین لازم است پیش از هر بحث دیگری، وضعیت تعادل/عدم تعادل منطقه‌ای در ایران شناسایی شود. این مهم را می‌توان از این منظر مورد توجه قرار داد.

#### شناسایی وضعیت تمرکز (صنعت) در کشور

از آنجاکه در کشور ما منابع طبیعی و مواد اولیه مورد نیاز تولیدات مختلف، هر کدام در نواحی و مناطق گوناگون توزیع یکسانی ندارد و در نتیجه آن، فعالیت‌های اقتصادی متمایل به داشتن توزیع نامتجانس و غیریکنواخت در بین مناطق مختلف هستند، می‌توان انتظار داشت که میزان تمرکز جغرافیایی فعالیت‌های مختلف در بین مناطق و استان‌های کشور نیز به طور معناداری بالا باشد. ضرورت این نوع بررسی می‌تواند در زمینه به کارگیری و استفاده بهینه از منابع اقتصادی، انسانی و زیربنایی مناطق مختلف در امر توسعه و اتخاذ تصمیم‌های لازم برای کاهش عدم تعادل‌های ناحیه‌ای در بلندمدت باشد (ابراهیم‌زاده و همکاران، ۱۳۸۹: ۹).



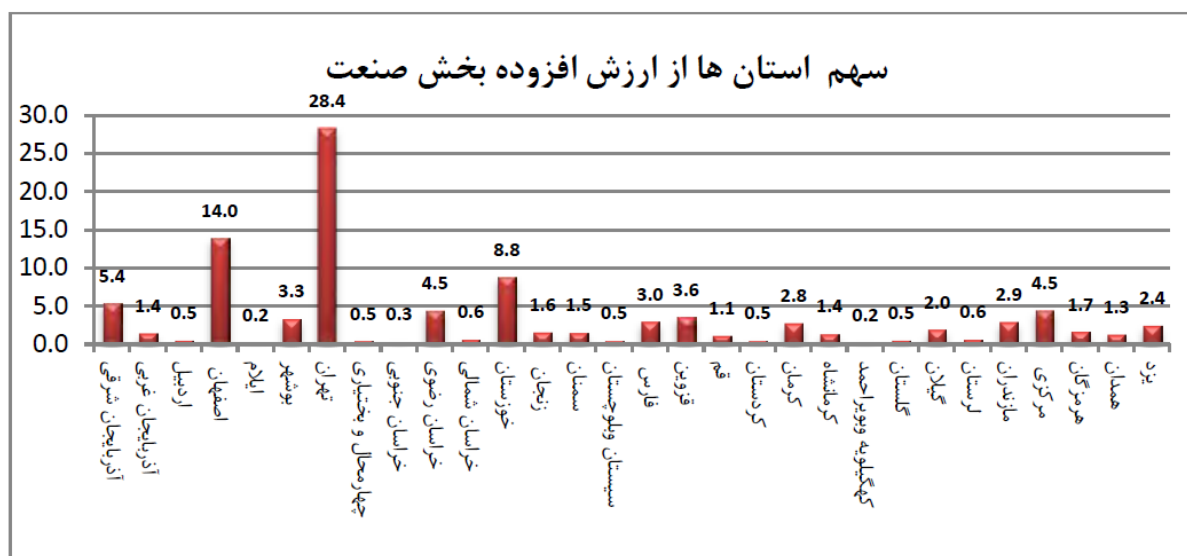
شکل ۱۰: توزیع جغرافیایی فعالیت در استان‌های کشور

مأخذ: وزارت صنایع و معادن، دفتر فرآوری آمار و اطلاعات (۱۳۸۹)

همان‌طور که در شکل ۱۰ مشاهده می‌شود عدم تعادل در توزیع جغرافیایی فعالیت‌ها، به‌خصوص در بین فعالیت‌های کمتر از ۵۰ نفر شاغل بسیار بالا است. علل و عوامل مختلفی می‌تواند باعث ایجاد این نوع تراکم فعالیت‌ها و تمرکز جغرافیایی در بین استان‌های مختلف شود.

به منظور نشان دادن وضعیت تجمع صنعتی در استان‌های کشور، به بیان ویژگی‌های برخی از متغیرهای مهم الگو همچون ارزش افزوده بخش صنعت در استان‌ها، شاخص تجمع در استان‌ها و شاخص تجمعی هر کدام از گروه‌های صنعتی پرداخته خواهد شد.

شناسایی اثرات صرفه‌های ناشی از تجمع‌های صنعتی در یکایک استان‌های کشور در صنایع مختلف، با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی مناطق می‌تواند گامی در جهت توسعه مناطق در ایران باشد. با در نظر گرفتن ویژگی‌های جغرافیایی استان‌های ایران، ایجاد تجمع‌های صنعتی، شامل انواع خوشه‌ها و شهرک‌های صنعتی، می‌تواند عامل مهمی در دستیابی این استان‌ها به توسعه و موتور محرکه رشد اقتصادی در مناطق ایران باشد؛ که با توسعه آن‌ها، استفاده از منابع و امکانات به صورت تخصصی‌تر انجام می‌شود. انتخاب صحیح، ایجاد و توسعه خوشه‌ها در حوزه‌های صنعتی از طریق افزایش همکاری و مبادله اطلاعات، تأثیر چشمگیری بر توسعه اقتصادی آن حوزه خواهد داشت. طبق مطالعه پیرانی و مویدفر (۱۳۹۵) شاخص تجمع صنعتی در استان‌های تهران، قزوین، اصفهان، مرکزی، خوزستان و آذربایجان شرقی، بیشترین میزان را به خود اختصاص داده است.



شکل ۱۱: سهم استان‌ها از ارزش افزوده بخش صنعت سال ۱۳۸۹

مأخذ: پیرانی و مویدفر (۱۳۹۵:۱۸۳)

شاخص تجمع صنعتی در هر منطقه، باید بتواند چگالی صنعتی در هر منطقه را اندازه‌گیری کند (Gorter and Kok, 2009) بر اساس نتایج این مطالعه با استفاده از شاخص مائورل-سدیلوت، تجمعی‌ترین صنعت، تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل و غیرتجمعی‌ترین صنعت، صنعت انتشار و چاپ و تکثیر رسانه‌های ضبط شده است. همان‌طور که شکل ۱۱ قابل مشاهده است، میزان ارزش افزوده بخش صنعت در استان‌های تهران، اصفهان،

خوزستان و آذربایجان شرقی از همه استان‌های کشور بیشتر است و در استان‌های ایلام و کهگیلویه و بویراحمد کمترین مقدار را دارد.

همان‌طور که در شکل ۱۱ مشاهده می‌شود، میزان ارزش افزوده بخش صنعت در استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان و آذربایجان شرقی از همه استان‌های کشور بیشتر است و در استان‌های ایلام و کهگیلویه و بویراحمد کمترین مقدار را دارد.

نتایج حاصل از پژوهش پیران و مویدفر (۱۳۹۵)، نشان‌دهنده اثر معنادار صرفه‌های ناشی از تجمع صنعتی بر رشد اقتصادی استان‌های ایران - البته بدون در نظر گرفتن اثرات زیست‌محیطی این گونه تجمع‌ها - است. علامت ضریب مثبت آن با مبانی نظری سازگار است. در نتیجه، این فرضیه که صرفه‌های ناشی از تجمع صنعتی، اثر مثبت و معناداری بر رشد اقتصادی دارد، رد نمی‌شود؛ بنابراین، توجه به مفهوم تجمع و تمرکز فضایی فعالیت‌های صنعتی به‌منظور دستیابی به رشد و ارتقای وضعیت اقتصادی در مناطق و استان‌های ایران، حائز اهمیت است و می‌تواند به‌عنوان یکی از حوزه‌های پویا، برای علل و عوامل رشد منطقه‌ای مورد توجه قرار گیرد. با در نظر گرفتن ویژگی‌های جغرافیایی استان‌های ایران، ایجاد تجمع‌های صنعتی، شامل انواع خوشه‌ها و شهرک‌های صنعتی، می‌تواند عامل مهمی در دستیابی این استان‌ها به توسعه و موتور محرکه رشد اقتصادی در مناطق ایران باشد؛ که با توسعه آن‌ها، استفاده از منابع و امکانات به‌صورت تخصصی‌تر انجام می‌شود. انتخاب صحیح، ایجاد و توسعه خوشه‌ها در حوزه‌های صنعتی از طریق افزایش همکاری و مبادله اطلاعات، تأثیر چشمگیری بر توسعه اقتصادی آن حوزه خواهد داشت. همچنین میزان قابل توجه ضریب اثر نرخ رشد تکنولوژی و نرخ مشارکت نیروی انسانی در کنار ضریب مثبت اثرات سرریز دانش که مجموعاً حدود ۲ درصد افزایش در درآمد سرانه واقعی استان‌ها را توضیح می‌دهد، نشان می‌دهد تحرک آزادانه نیروی انسانی متخصص در بین استان‌ها، قادر است درجات بالاتر رشد اقتصادی در استان‌ها را به بار آورد (پیران و مویدفر، ۱۳۹۵: ۱۸۷). شناسایی اثرات صرفه‌های ناشی از تجمع‌های صنعتی در یکایک استان‌های کشور در صنایع مختلف، با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی مناطق می‌تواند گامی در جهت توسعه مناطق در ایران باشد.

بیش از نیمی از صنایع اقتصاد ایران، تمرکز جغرافیایی بسیار شدیدی دارند. این صنایع عمدتاً در استان‌های تهران و اصفهان تمرکز داشته‌اند؛ ولی روند این تمرکز در پهنه فضایی سرزمینی، نشان‌دهنده کاهش سهم تمرکز در این استان‌ها (توسعه یافته تر و مرکزی‌تر) و توزیع آن‌ها در مناطق پیرامونی مانند استان‌های خوزستان، خراسان و یزد (کمتر توسعه یافته و پیرامونی) و نویدبخش حرکت به سوی تعادل فضایی در پهنه سرزمینی است؛ علاوه بر این روند تخصصی شدن فعالیت‌ها در استان‌های کشور، به‌طور کلی نشان‌دهنده کاهش تمایل صنایع به تخصصی شدن منطقه‌ای است؛ همچنین با توجه ماهیت صنایع در حال تخصصی شدن در



استان‌های کشور، تمایل استان‌های توسعه یافته‌تر کشور مانند تهران به سمت تخصصی شدن در صنایع با فناوری پیشرفته است و از سوی دیگر، تمایل استان‌های کمتر توسعه یافته به سمت تخصصی شدن در فعالیت‌های با فناوری سنتی، نیازمند نیروی کار ارزان و غیرمتخصص و منبع-پایه است. معنادار بودن رابطه بین تمرکز جغرافیایی و تخصصی شدن یک امتیاز است؛ زیرا دولت برای تنظیم تمرکز جغرافیایی در بین استان‌ها و مناطق مختلف کشور و در جهت ایجاد توسعه‌ای هماهنگ در استان‌های محروم، سیاست‌های محرک تخصصی شدن صنایع وضع کرده است و در مقابل از تخصصی شدن همه صنایع در استان‌های برخوردارتر جلوگیری می‌کند (ر.ک: داداش‌پور و ساسانی، ۱۳۹۷: ۱۱۱).

معمولاً قطبی شدن صنعتی یک فرایند دووجهی است. در وجه اول، انتخاب یک بخش صنعتی به‌عنوان بخش پیش‌نیاز اقتصادی است و وجه دوم آن جغرافیایی است. بدین معنی که نقاطی از کشور (به دلیل برخورداری‌های طبیعی و یا نفوذ بیشتر دولت، مراکز برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری) به‌عنوان مناطق برگزیده، مورد توجه خاص قرار گرفتند. تمرکز بیش از حد صنعت کشور در تهران و اصفهان از جمله پیامدهای گرایش‌های فوق‌الذکر است. این تمرکزگرایی صنعتی موجب سرریز شدن جمعیت به‌سوی این قطب‌های اقتصادی گردید که پیامدهای منفی اقتصادی و اجتماعی متعددی را در کشور به وجود آورد (سلیمی فر، ۱۳۸۱: ۵). برای جلوگیری از آثار سوء این پیامدها، از برنامه چهارم توسعه بعد از انقلاب، زمینه برای تدوین «سیاست‌های تمرکززدایی» فراهم آمد و متولیان سیاست‌گذاری کشور بر آن شدند تا با توزیع اشتغال منطقه‌ای موزون‌تر، تراکم بیش از حد فعالیت و جمعیت را در این مناطق کنترل نمایند (پورا احمد و همکاران، ۱۳۸۴: ۱۷۴). علی‌رغم تلاش دولت‌های گوناگون در چند دهه گذشته، تاکنون سیاست تمرکززدایی و رسیدن به تعادل فضایی و تخصص‌یابی در مناطق کشور، به دلیل افزایش تمرکز فضایی فعالیت‌های صنعتی با موفقیت همراه نبوده است، در حالی که تقویت توانمندی‌ها و تخصص‌های صنعتی در مناطق گوناگون و تعیین موقعیت و جایگاه این مناطق در تقسیم فضایی کشور از اهمیت زیادی برخوردار است (بختیاری، ۱۳۸۱: ۱۵۶).

#### ۵-۴ - بررسی وضعیت موجود و روند تولید کشور از منظر متغیرهای اقتصادی

بر اساس کارکرد مفهومی، تولید ناخالص داخلی یکی از معیارهای سنجش عملکرد اقتصادی هر کشور است که معمولاً عملکرد مثبت آن رفاه جامعه را در پی خواهد داشت. بدون شک سهم هر کدام از بخش‌های مختلف اقتصادی از تولید ناخالص داخلی، از اهمیت بسیاری برخوردار است؛ چراکه انباشت سرمایه‌های ایجاد شده در یک بخش می‌تواند محرک اصلی بخش‌های دیگر گردد.

طبق تئوری‌های اقتصاد کلان، انباشت سرمایه در بخش کشاورزی موجب رشد بخش صنعت شده و انباشت سرمایه ایجاد شده در بخش صنعت موجب رشد بخش خدمات خواهد شد. با توجه به مطالب فوق و لزوم

ارتقای بخش تجارت با اتکای به صادرات غیرنفتی، ضروری است که انباشت سرمایه در گام نخست در بخش صنعت و معدن نیز اتفاق افتد و مازاد آن به بخش تجارت (خدمات) انتقال یابد.

با توجه به روند تغییرات رشد اقتصادی، به‌ویژه در گروه صنایع و معادن ملاحظه می‌شود که از سال ۱۳۹۴ به بعد بحران اقتصادی شروع شده و رشد منفی مشاهده می‌گردد، اما در سال ۱۳۹۲ رشد منفی شیب کمتری یافته و در سال ۱۳۹۳ نیز نسبت به سال قبل توانسته به تدریج رشد مثبتی را تجربه نماید.

جدول ۱۱: روند رشد اقتصادی ایران طی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بر مبنای قیمت ثابت

متوسط رشد	صنعت	معدن	بازرگانی، رستوران و هتلداری	کشاورزی	نفت	ساختمان	تولید ناخالص داخلی	تولید ناخالص داخلی (بدون نفت)
برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲)	۹/۳	۱۳/۹	۵/۵	۶/۴	۸/۹	۷/۵	۷/۳	۶/۶
برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	۷/۴	۵/۷	۳/۶	۲/۲	(۱/۶)	۲/۴	۲/۶	۳/۴
برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	۱۰/۶	۶/۲	۹/۳	۴	۳/۵	۸/۲	۵/۸	۶/۶
برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۹)	۷	۱۳/۴	۴/۹	۱/۹	۰/۲	۵/۶	۴/۸	۵/۹
برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۳)	(۰/۳)	۷/۱	(۱/۴)	۳	(۱۰/۶)	(۱/۲)	(۰/۳)	۱/۵

مأخذ: بانک مرکزی

اعداد داخل پرانتز منفی است.

جدول ۱۲: روند متغیرهای منتخب طی برنامه‌های توسعه در بخش

برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲)	برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۹)	برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۳)	شاخص / دوره
۹/۶	۱۱/۱	۱۴/۴	۱۶/۱	۱۷/۶	متوسط سهم ارزش‌افزوده صنعت و معدن از تولید ناخالص داخلی
۱۴/۱	۱۵/۴	۱۸/۷	۱۹/۸	۱۹/۹	متوسط سهم ارزش‌افزوده صنعت و معدن از تولید ناخالص (بدون نفت)
۱۲/۸	۱۳/۱	۱۶/۷	۱۵	۱۲/۷	متوسط سهم بخش صنعت و معدن از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص
۱۵/۱	۱۷/۱	۱۶/۳	۱۳/۲	۱۲/۷	متوسط سهم ارزش‌افزوده صنعت و معدن از تولید ناخالص داخلی
۱۶/۹	۱۹/۷	۲۰	۱۷/۱	۱۵/۶	متوسط سهم ارزش‌افزوده صنعت و معدن از تولید ناخالص داخلی (بدون نفت)
۹/۷	۱۱/۲	۱۷/۵	۱۳/۸	۱۰/۳	متوسط سهم بخش صنعت و معدن از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص

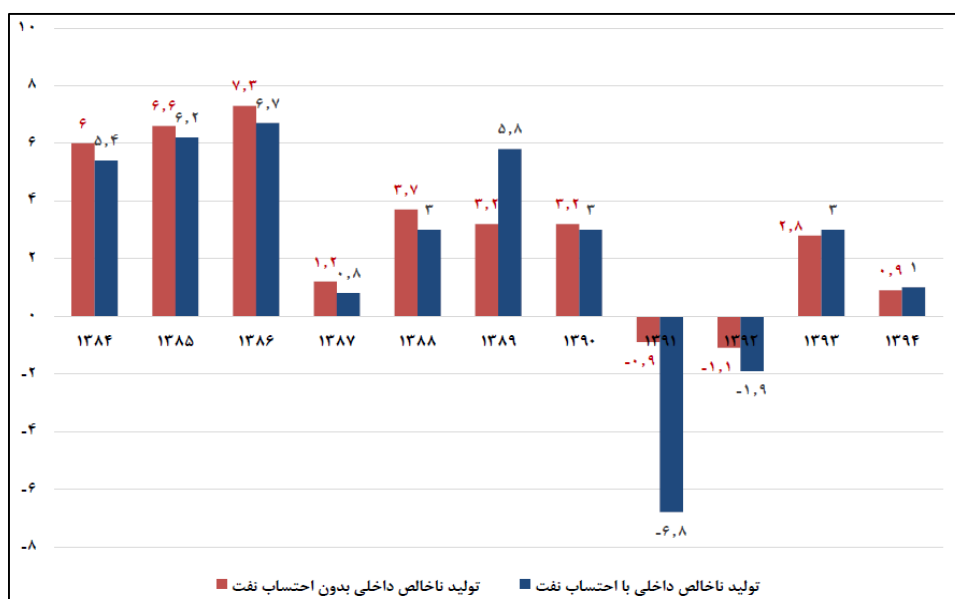
مأخذ: بانک مرکزی

در خصوص ترکیب سهم تولید ناخالص داخلی اشاره به این نکته ضروری است که سهم بخش صنعت، معدن و تجارت پس از سال ۱۳۹۴ به بعد، با روند نزولی مواجه بوده که در نتیجه سهم کل بخش صنعت، معدن و تجارت نیز طی این دوره از رقم ۳۲،۱ در سال ۱۳۹۴ به رقم ۳۱،۶ در سال ۱۳۹۳ کاهش یافته است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰) که عمدتاً نیز این کاهش سهم، با افزایش سهم بخش خدمات جبران شده است.

با توجه به این موضوع که بخش صنعت و معدن به عنوان پیشران رشد اقتصادی کشور سهم بسزایی را در بهبود وضعیت اقتصادی دارد، لازم است به منظور توسعه صنعتی کشور، با در نظر گرفتن اولویت‌های صنعتی و معدنی، برنامه‌ریزی مناسبی برای افزایش سهم این بخش فراتر از بخش‌های اقتصادی دیگر صورت گیرد.

### ۵-۵- وضعیت ایران در شاخص رقابت‌پذیری جهانی

نگاهی به شاخص‌های کلان اقتصاد ایران در دهه اخیر نشان می‌دهد اقتصاد ایران در وضعیت مناسبی به سر نمی‌برد. افزایش نرخ تورم (تورم دورقمی در دهه اخیر) از یک سو و کاهش رشد اقتصادی و رکود حاکم از سوی دیگر، شرایط را برای تولید، روز به روز سخت‌تر کرده‌اند. رشد اقتصادی نیز در سال ۱۳۹۴، رقمی معادل یک درصد بوده که در آن بخش کشاورزی رشد ۵،۴ و صنعت منهای ۲،۲ درصد بوده است.



شکل ۱۲: نرخ رشد اقتصادی از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ (درصد)

مأخذ: مرکز آمار ایران

همان‌گونه که شکل ۱۲ نشان می‌دهد، در پنج سال گذشته نه‌تنها کشور شاهد رشد اقتصادی نبوده، بلکه اقتصاد ایران شاهد کاهش تولید به میزان ۲,۷ درصد در این دوره بوده است. همچنین در سال ۱۳۹۴ سرمایه‌گذاری<sup>۱</sup> در اقتصاد ایران به میزان ۱۵,۷ درصد کاهش یافت.

مجمع جهانی اقتصاد از سال ۱۹۳۹ میلادی، هر سال اقدام به انتشار گزارش رقابت‌پذیری اقتصادهای جهان می‌کند. شاخص رقابت‌پذیری جهانی با توجه به وسعت زیرشاخص‌ها، ابزار مناسبی برای سنجش ارکان رقابت‌پذیری در سطوح اقتصاد خرد و کلان قلمداد می‌شود.

در این زمینه می‌توان موانع تولید و رقابت‌پذیری را در ۴ گروه زیر دسته‌بندی کرد:

### ۱- موانع فضای کسب و کار

فضای نامساعد کسب‌وکار در ایران یکی از مهم‌ترین موانع تولید است. محیط نامساعد کسب‌وکار، شرکت‌های کوچک و متوسط را در مقایسه با شرکت‌های بزرگ در معرض مشکلات بیشتر قرار می‌دهد. گزارش فضای کسب‌وکار منتشر شده توسط بانک جهانی در سال ۲۰۱۷ نشان می‌دهد، فضای کسب‌وکار ایران بهبود چشم‌گیری نداشته است. بر این اساس، رتبه ایران از بین ۱۹۰ کشور در رتبه ۱۲۰ قرار دارد. رتبه ایران طی سال‌های اخیر همواره یکی از موانع تولید و رقابت‌پذیری بنگاه‌های کشور بوده است. سختگیری دستگاه‌های مختلف در اعطای مجوزهای لازم و رویه‌های طولانی و پرهزینه راه‌اندازی یک واحد اقتصادی در ایران و موانع و چالش‌های صادرات و عدم حمایت هدفمند در راستای رقابت‌پذیر کردن بنگاه‌های تولیدی از یک سو و بالا رفتن هزینه‌ها از سوی دیگر، باعث شده بنگاه‌های تولیدی در کشور رشد مورد انتظار را نداشته باشند.

از مهم‌ترین چالش‌های سرمایه‌گذاری در تولید از منظر آمایش سرزمین در سال‌های گذشته می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- عدم توجه به تغییر در قطب‌های تولید و پراکنش نامناسب واحدها و نبود اطلاعات جامع از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های تولید در کشور؛
- عدم توجه به مقیاس اقتصادی تولیدات؛
- مشخص نبودن فرصت‌ها و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی خصوصاً در تولید محصولات با ارزش افزوده بالاتر؛
- عدم توجه به تکمیل زنجیره ارزش محصولات؛

۱. مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی و فصلی سال ۱۳۹۴، ۱۳۹۵

- نبود بانک اطلاعاتی جامع از ظرفیت‌ها، زیرساخت‌ها و آمار و اطلاعات دقیق برای راهنمایی سرمایه‌گذاران در تولید.

## ۲- موانع رقابت‌پذیری

رقابت‌پذیری قابلیت‌ها و توانمندی‌هایی است که یک کسب‌وکار، صنعت، منطقه، کشور دارا هستند و می‌توانند آن‌ها را حفظ کنند تا در عرصه رقابت بین‌المللی نرخ بازگشت بالایی را در عوامل تولید ایجاد کرده و نیروی انسانی خود را در وضعیت نسبتاً بالایی قرار دهند (درون‌پرور و همکاران، ۱۳۹۰).

## ۳- موانع کلان و ساختاری در کشور

فضای کسب‌وکار بر تولید و نهایتاً رشد اقتصادی کشور تأثیر گذاشته و همچنین مؤلفه‌های ساختاری و عوامل اقتصادی از آن تأثیر پذیرفته و رقابت‌پذیری بنگاه‌ها را متأثر می‌سازند. مهم‌ترین موانع ساختاری در کشور عبارتند از تصدی‌گری دولت در اقتصاد، ضعف قوانین و سیاست‌های متناقض در تولید کشور.

اقتصاد ایران خصوصاً در بخش کشاورزی عمدتاً در کنترل دولت است و شرکت‌های بزرگ دولتی نقشی اصلی در اقتصاد زنجیره کشاورزی بازی می‌کنند (نظیر بازرگانی دولتی). تصدی‌گری دولت در اموری نظیر تنظیم بازار و قیمت‌گذاری و ناکارآمدی در سال‌های گذشته، دولت را بر آن داشت تا در برنامه‌های مختلف توسعه مانند برنامه پنجم بر کاهش تصدی‌گری دولت و واگذاری اموری همچون تنظیم بازار بر بخش خصوصی تأکید شود، اما محقق نگردید.

## ۴- نظام توزیع

کانال‌های توزیع در واقع پل‌های ارتباطی بین تولید و مصرف هستند. یک نظام توزیع متناسب و بهینه باید بتواند کالا را در زمان و به قیمت و شرایط مناسب در اختیار مصرف‌کننده قرار دهد. برخی از چالش‌های نظام توزیع در کشور عبارتند از نبود آمار و اطلاعات کافی در خصوص فرایندهای توزیع؛ نامطمئن و غیررسمی بودن بخش قابل توجهی از حمل و پخش کالا در شبکه توزیع؛ تعدد واحدهای صنفی در سطح خرده‌فروشی؛ بالا بودن هزینه‌های شبکه توزیع کالا؛ عدم مشارکت مؤثر بخش خصوصی در تنظیم‌کننده بازار.

لازم به ذکر است عوامل فوق همپوشانی‌های زیادی با هم دارند، اما جهت افزایش دقت طرح و شناسایی دقیق چالش‌ها، این تقسیم‌بندی صورت گرفته است. مؤلفه‌های شاخص رقابت‌پذیری به تفصیل در قالب ۱۲ رکن رقابت‌پذیری دسته‌بندی می‌شوند که عبارتند از نهادها، زیرساخت‌ها، ثبات اقتصاد کلان، بهداشت و آموزش اولیه، آموزش عالی و تحصیلات تکمیلی، اثربخشی بازار کالا، بهره‌وری بازار کالا، پیچیدگی بازار پولی، آمادگی در حوزه فناوری، حجم بازار، پیچیدگی فعالیت اقتصادی و نوآوری.

جدول ۱۳: شاخص‌های رقابت‌پذیری ایران در رکن زیرساخت‌ها در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱

رتبه ایران در سال ۲۰۱۱	رتبه ایران در سال ۲۰۱۰	شاخص ایران	شاخص	ارکان رقابت‌پذیر
۷۸	۷۵	۴	کیفیت زیرساخت‌های کلی	زیرساخت‌ها
۷۴	۷۴	۳,۸	کیفیت جاده‌ها	
۵۰	۵۳	۳,۲	کیفیت زیرساخت‌های ریلی	
۸۷	۸۴	۳,۹	کیفیت زیرساخت‌های بندر	
۱۳۷	۱۳۰	۲,۹	کیفیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل هوایی (میانگین ۴,۷)	
۴۹	۵۰	۳۵۰	حداکثر قابلیت طی مسافت هوایی از کشور در هفته (میلیون کیلومتر)	
۷۲	۷۰	۴,۷	کیفیت ارائه برق (میانگین ۴,۵)	
۳۱	۳۶	۳۶,۳	خطوط تلفن ثابت (تعداد تلفن ثابت فعال در ۱۰۰ نفر جمعیت)	
۸۵	۹۵	۹۱,۲	اشتراک تلفن همراه (تعداد اشتراک تلفن همراه در ۱۰۰ نفر جمعیت)	

مأخذ: میراحسنی، ۱۳۹۰: ۱۳۶

در میان شاخص‌های مربوط به رکن زیرساخت‌ها، دو شاخص تعداد خطوط تلفن ثابت (با ۵ پله صعود) و تعداد اشتراک تلفن همراه (با ۱۰ پله صعود) در سال ۲۰۱۱ بهبود و ارتقاء رتبه یافته است. شاخص کیفیت زیرساخت‌های ریلی نیز با ۳ پله صعود رتبه ۵۰ را بین ۱۴۲ کشور به دست آورده است. این در حالی است که شاخص کیفیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل هوایی که در سال قبل نیز حائز رتبه ۱۳۰ از ۱۳۹ کشور مورد مطالعه بوده و در سال جاری با ۷ پله نزول رتبه ۱۳۷ را بین ۱۴۲ کشور کسب نموده است.

بنا بر گزارش رقابت‌پذیری منتشره توسط مجمع جهانی اقتصاد، رتبه ایران که در رده‌بندی دوره گذشته در جایگاه ۷۴ قرار گرفته بود، در این گزارش با کسب ۴,۱۲ امتیاز، با ۲ پله نزول به رتبه ۷۶ رسیده است. امارات متحده عربی با کسب ۵/۲۶ امتیاز و قرار گرفتن در رتبه ۱۶ جهان و پس از این کشور قطر با کسب ۵/۲۳ امتیاز و قرار گرفتن در رتبه ۱۸ جهان، رقابت‌پذیرترین اقتصاد منطقه محسوب می‌شوند. یکی از دغدغه‌های اصلی سیاستگذاران کشور در شرایط فعلی، باید ارتقای جایگاه رقابت‌پذیری کشور باشد که این مؤلفه نقش مهمی در تأمین رشد پایدار اقتصادی اجتماعی دارد (سند راهبردی صمت، ۱۳۹۵: ۱۹).

جدول ۱۴: وضعیت رتبه ایران و کشورهای منطقه در شاخص رقابت‌پذیری جهانی (سال ۲۰۱۶)

رتبه در منطقه	نام کشور	رتبه در جهان
۱	امارات متحده عربی	۱۶
۲	قطر	۱۸
۳	عربستان سعودی	۲۹
۴	آذربایجان	۳۷
۵	کویت	۳۸

۴۸	بحرین	۶
۵۳	قزاقستان	۷
۵۵	ترکیه	۸
۵۹	گرجستان	۹
۶۳	اردن	۱۰
۶۶	عمان	۱۱
۷۶	ایران	۱۲
۷۷	تاجیکستان	۱۳
۷۹	ارمنستان	۱۴
۱۰۱	لبنان	۱۵
۱۱۱	قرقیزستان	۱۶
۱۱۵	مصر	۱۷
۱۲۲	پاکستان	۱۸
۱۳۸	یمن	۱۹

مأخذ: مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۱۶

شاخص رقابت پذیری صنعتی، کشورهای جهان را با در نظر گرفتن ظرفیت تولید و صادرات صنعتی، تأثیر و عمق فناوری و تأثیر بر تولیدات صنعتی جهان، بر اساس هشت زیرشاخص ذیل مورد سنجش و ارزیابی قرار می‌دهد:

- سرانه ارزش افزوده صنعتی
- سرانه صادرات صنعتی
- سهم کالاهای صنعتی با تکنولوژی متوسط و بالا از ارزش افزوده صنعتی
- سهم ارزش افزوده صنعتی از تولید ناخالص داخلی
- سهم کالاهای با فناوری متوسط و بالا از صادرات صنعتی
- سهم صادرات صنعتی از کل صادرات
- سهم از کل ارزش افزوده صنعتی جهان
- سهم از کل تجارت صنعتی جهان.

بر اساس اطلاعات سال ۲۰۱۴ در شاخص رقابت پذیری صنعتی، رتبه ایران در بین ۱۴۴ کشور جهان، ۶۶ شده است. در بین کشورهای منطقه نیز ترکیه، عربستان، امارات، بحرین، کویت، عمان، قزاقستان و قطر در رتبه‌های بالاتر از ایران قرار گرفته‌اند (ر.ک: سند راهبردی صمت، ۱۳۹۵).

جدول ۱۵: وضعیت رتبه ایران و کشورهای منطقه در شاخص رقابت‌پذیری صنعت (گزارش سال ۲۰۱۶)

رتبه در منطقه	نام کشور	رتبه در منطقه (سال ۲۰۱۴)	رتبه در جهان (سال ۲۰۱۴)	نام کشور	رتبه در جهان (سال ۲۰۱۴)
۱	ترکیه	۳۰	۸۰	پاکستان	۱۲
۲	عربستان سعودی	۳۷	۸۹	لبنان	۱۳
۳	امارات متحده عربی	۴۰	۹۴	گرجستان	۱۴
۴	بحرین	۵۰	۱۰۰	آذربایجان	۱۵
۵	کویت	۵۱	۱۰۱	ارمنستان	۱۶
۶	عمان	۵۹	۱۰۴	سوریه	۱۷
۷	قزاقستان	۶۲	۱۲۱	قرقیزستان	۱۸
۸	قطر	۶۳	۱۲۴	تاجیکستان	۱۹
۹	ایران	۶۶	۱۳۰	یمن	۲۰
۱۰	مصر	۷۰	۱۳۲	عراق	۲۱
۱۱	اردن	۷۳	۱۳۸	افغانستان	۲۲

مأخذ: یونیدو (UNIDO Statistic data Portal)

## ۶- راهبردها و سیاست‌ها

### ۶-۱- عوامل مؤثر بر انتخاب راهبردهای توسعه صنعتی

در تبیین عوامل مؤثر بر رشد تولید و توسعه صنعتی باید در نظر داشت که اگرچه ذات توسعه صنعتی اساساً یک تغییر اقتصادی محسوب می‌شود، اما همزمان فرایندها و عوامل غیراقتصادی مهمی نظیر مسائل سیاسی، فرهنگی، مذهبی و نژادی نیز در آن نقش ایفا می‌کنند که گاه برآیند پیوستگی و ارتباط آن‌ها طوری به نفع یا بر ضد سیاست‌های صنعتی شکل می‌گیرد که در عمل منجر به نتایج غیرقابل پیش‌بینی می‌شود. در اصل مواجهه سیاست‌های توسعه صنعتی با نیروهای مخالفی که با تبعات تغییرات صنعتی مقابله می‌کنند، مانند گروه‌هایی که قدرت و نفوذ خود را در جریان نوسازی صنعتی از دست می‌دهند، امر دشواری است. این در حالی است که عوامل متنوع دیگری مانند شرایط اولیه کشورها از نظر حجم و تنوع منابع طبیعی و یا اندازه بازار داخلی، روند اقتصاد جهانی و یا عضویت در ائتلاف‌ها و پیمان‌های ژئوپلیتیک منطقه‌ای و مانند آن، بر چگونگی شکل‌گیری استراتژی‌های صنعتی اثر می‌گذارند. در ادامه به برخی عوامل اشاره می‌شود.

#### ۶-۱-۱- شرایط اولیه کشورها (جمع منابع طبیعی، موقعیت جغرافیایی و اندازه بازار)

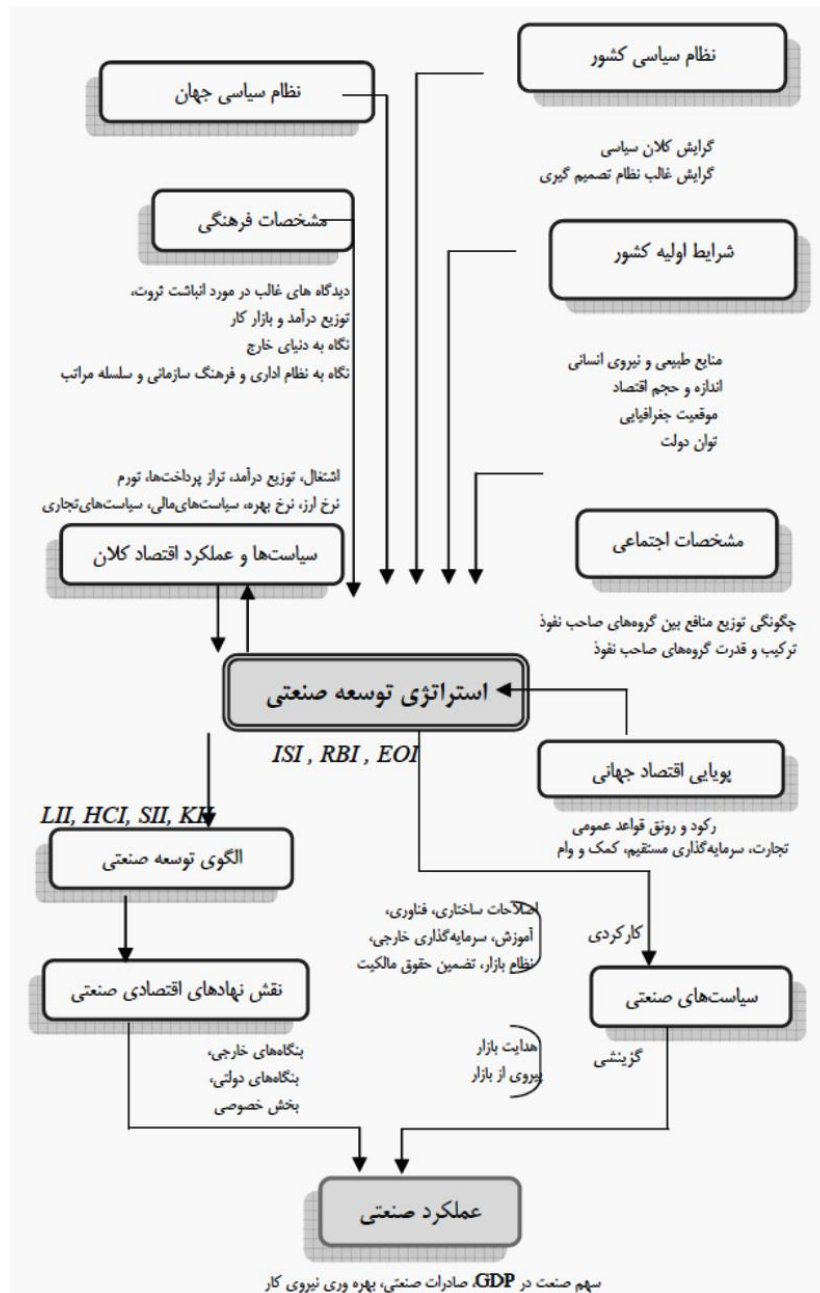
مطالعات نشان می‌دهد اندازه بازار داخلی، حجم و تنوع منابع طبیعی کشورها، در نحوه انتخاب و تدوین استراتژی‌های صنعتی مؤثر بوده‌اند. به طور نمونه، وجود مزیت‌هایی همچون منابع طبیعی غنی و اندازه بزرگ بازار در آمریکای لاتین سبب شد تا از ابتدا، سیاست‌های جایگزینی واردات برگزیده شود و شرکت‌های بزرگ



ایالات متحده نیز با توجه به منابع و بازار این منطقه، با سرمایه‌گذاری مستقیم خود، دولت‌ها را هرچه بیشتر به سمت اعمال سیاست‌های جایگزینی واردات سوق دادند. در مقابل، در شرق آسیا، با توجه به ناچیز بودن منابع طبیعی و کوچک بودن بازارها، اصولاً گزینه‌های متعدد و متنوعی در انتخاب استراتژی‌های توسعه صنعتی وجود نداشت و لذا به طور طبیعی و به عبارتی «ناگزیر» دولت‌های این منطقه به سوی سیاست‌های معطوف به گسترش صادرات گام برداشتند. به عبارت ساده‌تر، شرق آسیا با توجه به شرایط اولیه کشورها، راهی جز گسترش صادرات در پیش روی خود نداشته است. ضمن آنکه سهولت دسترسی جغرافیایی این منطقه به بازارهای جهانی از طریق مبادی دریایی، به همراه وجود تهدیدات نظامی خاص در منطقه شرق آسیا، از دیگر عوامل جغرافیای سیاسی مؤثر در انتخاب رویکرد برونگرایی بوده‌اند. این‌ها در شرایطی بود که کشورهای شرق آسیا در ابتدای مسیر صنعتی شدن، از نیروی کار انبوه به‌عنوان یک منبع مهم اقتصادی بهره‌مند بودند. بازگشت ۶ میلیون تبعه ژاپنی از مستعمرات به کشور مادر پس از جنگ دوم جهانی، مهاجرت ۱,۵ میلیون چینی از سرزمین اصلی به تایوان در اواخر دهه ۵۰ میلادی و مهاجرت حدود ۲ میلیون نفر از کره شمالی به کره جنوبی پس از جنگ کره و سایر مهاجرت‌های گسترده از مالزی و اندونزی به سنگاپور، وضعیت فوق‌العاده‌ای را در جذب نیروی کار و برگزیدن راهبرد متکی بر صنایع کاربر نصیب این منطقه کرد. در این بین باید به خاطر داشت که کشورهای صنعتی حوزه اسکاندیناوی ضمن برخورداری از منابع غنی نفتی، جنگلی و معدنی، هرگز به سمت سیاست‌های جایگزینی واردات منحرف نشده‌اند و به‌عنوان یک استثناء، روش‌های گسترش صادرات را برگزیده‌اند.

مشخصات فرهنگی، الگوبرداری و نوع نگاه به جهان خارج بر نحوه شکل‌گیری راهبردها و تلاش‌های توسعه صنعتی نقش اساسی داشته است. یکی از نکات کلیدی در تحلیل و مقایسه الگوهای آسیایی و لاتین، نحوه تقلید و پیروی این دو منطقه از دو الگوی توسعه مادر و البته متمایز، یعنی ژاپن و ایالات متحده، بوده است. کشورهای شرق آسیا با الگوبرداری از ژاپن با نگاهی استراتژیک و آینده‌نگر به رشد بلندمدت اقتصادی و در پناه حمایت‌های ناشی از پس‌اندازهای بالا، در صدد بودند تا با جهت‌گیری صادراتی، به تسخیر بازارهای بین‌المللی نائل شوند. ضمن آنکه در بعد فرهنگی نیز یک انسجام عمومی با تمایل فراوان به فراگیری در این جوامع وجود داشته است. در حالی که در منطقه آمریکای لاتین با پیروی از الگوهای آمریکایی، مسیر فرهنگی اقتصادی دیگری طی شد. به نحوی که سطوح بالای مصرف و در نتیجه پس‌انداز ناکافی موجب تأکید بر الگوی تولید در پاسخ به تقاضای بازار امن و بزرگ محلی می‌شد. در این نگرش، الگوی تولید و مصرف تحت تأثیر روش زندگی آمریکایی، تمایل بیشتری به سمت تقویت مطلوبیت گروه‌های شهرنشین داشت (Fajnzylber & Doe, 1990). از سوی دیگر، الگوبرداری نهادهای قانونی و حقوقی این دو منطقه از کشورها نیز بر توسعه اقتصادی آنان اثر گذاشته است. الگوبرداری منطقه آمریکای لاتین که مستعمره کشورهایمانند پرتغال و یا اسپانیا بودند در

سنت‌های قانون‌گذاری و قوانین مدنی از اروپای مرکزی به‌طور کلی باعث شد تا حفاظت ضعیف‌تری در مورد سرمایه‌گذاران و مالکیت بخش خصوصی در این نظام‌ها منظور شود. در حالی که در مقابل، سابقه استعماری انگلستان در منطقه شرق آسیا سبب شد تا این کشورها با قوانین آنگلوساکسون تطبیق پیدا کنند و در نتیجه ملاحظات قانونی از جنبه اقتصادی، به نحو قوی‌تر شکل بگیرد.



شکل ۱۳: عوامل مؤثر بر استراتژی توسعه صنعتی

### ۶-۱-۲- عوامل دینی و مذهبی

گفته می‌شود فرهنگ و ارزش‌های ادیان کنفوسیوسی در توسعه آسیا نقش مهمی داشته است. جدیت در کار، منزلت تحصیلات و ارزش دستیابی به دانش، اطاعت از نظام سلسله‌مراتبی به همراه وفاداری و همکاری گروهی در سازمان‌ها، مزیت‌های ویژه‌ای را ناشی از فرهنگ شرقی در توسعه اقتصادی، نصیب منطقه آسیا کرده است (Kalm, 1979: 122). در مقابل فرهنگ هیسپانیک یا کاتولیک در آمریکای لاتین به مرور زمان نوعی اشرافیت را ترویج داده بود که اموری مانند کار و تلاش تجاری را کسر شأن تلقی می‌کرد (Fishlow, 1989).

لذا فرهنگ حاکم بر طبقات عوام در نظام فئودالی آمریکای لاتین، با تصور ناعادلانه بودن توزیع ثروت، به تدریج دل‌بستگی ویژه‌ای را نسبت به روش‌های بازتوزیع درآمد و بازتوزیع منافع عمومی پدید آورده بود. مجدداً در شرق آسیا نظام سلسله‌مراتبی و نخبه‌گرایی کنفوسیوسی، برای بروکرات‌هایی که بر اساس شایسته‌سالاری در رأس تصمیم‌گیری‌ها قرار گرفته بودند، اعتماد عمومی را فراهم می‌آورد که موجب کاهش مقاومت‌های اجتماعی در تصمیمات و قانونگذاری‌ها می‌شود. در این رابطه تأکید بر وفاداری گروهی، تعهد افراد سازمان به نیازهای گروه و قابل پیش‌بینی بودن رفتار اشخاص بر اساس آموزه‌های بسیار دقیق فرهنگ کنفوسیوسی، وضعیت کم‌نظیری را برای سیاستگذاران آسیایی جهت هماهنگ‌سازی ایجاد کرده بود. در حالی که در بیشتر کشورهای رو به توسعه، ایجاد هماهنگی و هم‌راستاسازی بین نهادهای صنعتی و اقتصادی از مشکلات اساسی به شمار می‌آید. در مجموعه دیوانسالاری شرق آسیا، میزان موفقیت مدیران بر اساس ممارست آن‌ها در دستیابی به اهداف و دستاوردهای اقتصادی برای عموم جامعه، مورد سنجش قرار می‌گرفت و این مهم، سبب می‌شد تا افراد دریابند که تنها بر اساس تلاش فردی، امکان صعود به وجود می‌آید.

### ۶-۱-۳- مشخصات سیاسی

یکی از عوامل سیاسی که در اغلب کشورهای شرق آسیا و در طول دوران توسعه به‌صورت مشترک اثرگذار بوده، تهدیدات مستمر از سوی نیروهای متمایل به اردوگاه کمونیستی و بلوک شرق بوده است. در این دوره نیروهای نظامی کره شمالی در طول مرزهای کره جنوبی صف‌آرایی کرده بودند، تایوان همواره تحت فشار نظامی و سیاسی همسایه پهناور خود؛ یعنی چین قرار داشته و تایلند از سوی کامبوج و ویتنام مورد تهدید بوده است. در مالزی و سنگاپور نیز علاوه بر این‌گونه تهدیدات خارجی، مسائل قومی قبیله‌ای نیز به‌صورت داخلی مشکل‌ساز بود. حتی در ژاپن پس از جنگ دوم جهانی نیز، جلب اعتماد عمومی و ارتقاء اعتماد به نفس جامعه، از لحاظ سیاسی و اجتماعی مانع بزرگی به حساب می‌آمد. در چنین فضایی از شرایط نابسامان سیاسی- اجتماعی داخلی و خطرات ژئوپلیتیک جهانی و نظامی در خارج، اعتقاد و اهتمام به ارتقاء رفاه اقتصادی آحاد جامعه به یکی از مهم‌ترین عوامل مشروعیت سیاسی و شرط ادامه حاکمیت دولت‌های آسیایی تبدیل شد. همچنین در آسیا سابقه تاریخی حیات دیوانسالاری قدرتمند، اسباب حفظ برنامه‌ریزان اقتصادی از فشارهای

سیاسی را فراهم کرده بود. برای مثال، در هنگ‌کنگ دولت مستعمراتی از حمایت سیاسی مردم و بخش خصوصی بی‌نیاز بود، لذا در تدوین برنامه‌های اقتصادی خود نیز تحت فشار خواسته‌های سیاسی قرار نگرفت. در ژاپن استقلال کامل دیوانسالاری اقتصادی از بدنه سیاسی سبب شد تا مجالس قانونگذاری همواره بدون تردید و شائبه سیاسی، طرح‌های اقتصادی پیشنهادی را به تصویب برسانند. در ژاپن برای جداسازی دیوانسالاری اداری از مسئولیت‌های اقتصادی، قبلاً نهاد مستقلی تشکیل شد که انتصابات را بر عهده گرفت تا از تغییر و تحولات فراگیر در مناصب اقتصادی که به واسطه تغییرات موسمی سیاسی رخ می‌داد، ممانعت کند. این روند مصون‌سازی در کره نیز در ابتدای راه توسعه به‌نوعی به‌واسطه اعمال خودکامه قدرت از سوی «ژنرال پارک چون‌هی»، تجربه شده است.

#### ۶-۱-۴- جایگاه دولت

در بررسی‌های تطبیقی شرق آسیا و آمریکای لاتین، مشاهده می‌شود که همواره یک خواست و اراده سیاسی مستمر برای نیل به توسعه صنعت در تمامی دولت‌های موفق، صرف‌نظر از آنکه به‌واسطه کودتاهای نظامی (کره) و یا انتخابات دمکراتیک (تایوان) به قدرت رسیده باشند و یا به مدت طولانی در رأس قدرت باقی مانده باشند (تایوان و مکزیک) و یا به‌سرعت دچار تغییرات پی در پی شده باشند (برزیل)، وجود داشته است. در این دو منطقه، دولت با هر انگیزه و ایدئولوژی سیاسی و در تعقیب هر هدف استراتژیکی، همواره اهمیت بهبود اوضاع و ارتقاء توان اقتصادی را مدنظر داشته است. به‌علاوه حکومت‌های جایگزین و تازه به قدرت رسیده نیز هرگز دستاوردها و ناکامی‌های برنامه‌های اقتصادی دولت‌های گذشته را مورد بی‌توجهی قرار نداد، حتی اگر از منظر سیاسی با پیشینیان خود تفاوت داشتند. در کره نگرش به مسائل مدیریتی و اداره امور، به‌صورت سلسله‌مراتبی<sup>۱</sup> و دستوری استقرار یافته بود، در حالی که در تایوان به شکلی متفاوت و به‌صورت افقی و انگیزه‌ای<sup>۲</sup> مستقر بوده است. نظام تصمیم‌گیری در کره به‌شدت تمرکزگرا و در مقابل در تایوان غیرمتمرکز بوده است. در همان حال الگوی دخالت دولت در دو کشور تایوان و کره نیز تا حدودی متفاوت بوده، بدین صورت که در تایوان، رهبری دولت از طریق نهادها و بنگاه‌های دولتی، سازمان‌های تحقیقاتی- مطالعاتی عمومی و نهادهای خدماتی دولتی اعمال شده است. در حالی که در کره، دولت به‌وسیله فشار و تذکر به بنگاه‌های بزرگ خصوصی، سکان رهبری را به دست گرفته است. فشارهای مذکور نیز بیشتر از طریق مجموعه‌ای از کمک‌های مستقیم و غیرمستقیم دولتی اعمال شده است.

1. Command-Oriented  
2. Incentive-Oriented

## ۶-۱-۵- اقتصاد سیاسی حاکم بر روابط دولت

عدم وابستگی ریشه‌ای و ارتباطات قبلی بین دولت‌های نوظهور پس از جنگ در کشورهای آسیایی با ذی‌نفعان با سابقه و صاحبان قدرت محلی نیز عامل مهمی بوده است. مواردی مانند ظهور رهبر نظامی کره (Park-Chund Hee, 1961)، وجود نیروهای اپوزیسیون در تایوان ۱۹۴۷، رهبری لی کوان-یو<sup>۱</sup> در سنگاپور حتی بی‌توجهی حکام بریتانیایی در هنگ‌کنگ به حمایت‌های محلی، همگی سبب شد تا رؤسای جدید حکومت‌ها به‌عنوان «دولت‌های قوی»<sup>۲</sup> بتوانند فارغ از فشارها و دلبستگی‌های طبقاتی به اعمال سیاست‌های جدید اقتصادی خود بپردازند. در دوران گسترش صادرات در کره، اتحاد بین سران رژیم نظامی و رهبران صنایع جدید و پیشتاز سبب شد تا دولت کره بتواند به سهولت به اعمال سیاست‌های تحول بزرگ<sup>۳</sup> خود در صنایع سنگین و شیمیایی بپردازد. در حالی که ساختار متفاوت سیاسی دولت پارلمانی تایوان که تحت نفوذ تکنوکرات‌ها، سرمایه‌داران داخلی، سرمایه‌گذاران خارجی، کشاورزان و کارگران قرار داشت، موجب شد که تایوان در مسیر حرکت به‌ناچار روش گام به گام<sup>۴</sup> را برگزیند. در سوی مقابل، نقش گروه‌های اجتماعی و نیروهای مردمی در آمریکای لاتین به‌طور کلی پررنگ‌تر از شرق آسیا بوده است. بر همین اساس چنین استنباط می‌شود که برای مثال در تایوان یک دولت قوی در برابر نیروهای ضعیف اجتماعی قرار داشته، در حالی که برعکس دولت ضعیف آرژانتین با حرکت‌های اجتماعی قدرتمندی روبه‌رو بوده است (Federic. C. Deyo, 1990). حتی نقش سیاسی و اجتماعی ارتش در دو منطقه آسیا و آمریکای لاتین نیز متفاوت بوده است. در آمریکای لاتین ارتش در پاسخ به تهدیدات داخلی و در شرق آسیا در پاسخ به تهدیدات خارجی وظیفه خود را اعمال کرده و لذا حضور آن به‌عنوان یک مؤلفه انگیزه‌ای برای صنعتی شدن، آثار متفاوتی برجای گذاشته است.

## ۶-۱-۶- ساختار سیاسی روابط بنگاه و دولت

وضعیت بنگاه‌های صنعتی در کشورها از نظر توزیع و نحوه مالکیت خصوصی، دولتی و یا فراملیتی، قدرت و یا ضعف اتحادیه‌های کارگری در کنار سایر روابط در شبکه‌های خانوادگی و اجتماعی و نوع جریان اطلاعات بین آحاد اقتصادی نیز هر یک بر روند توسعه صنعتی مؤثر بوده‌اند.

1. Lee Kuan-yew  
2. Strong State  
3. Big Push  
4. Grdualist

## ۶-۱-۷- ساز و کار سیاسی بین‌المللی

بررسی تاریخ اقتصادی جهان نشان می‌دهد که در شرایط تنش‌آمیز که تهدیدات نظامی بر روابط جهانی حاکم شده است، گرایش به زمینه‌های خودکفایی در صنایع استراتژیک و صنایع سنگین افزایش یافته و تأمین انرژی و همچنین برنامه‌ریزی‌های متمرکز اقتصادی، فرصت ظهور بیشتری یافته‌اند. در حالی که در شرایط صلح‌آمیز و در سایه ارتباطات بین‌المللی، دستیابی به سطوح بالای درآمد در مقیاس جهانی هدف قرار گرفته و استفاده از ابزاری چون مذاکره در جهت افزایش تعداد شرکای تجاری در شرایط رقابتی جهان مورد توجه قرار گرفته است. برای درک بهتر این موضوع، می‌توان تاریخ معاصر رشد را با توجه به شرایط ویژه جهانی در هر مقطع، به بخش‌های زیر تفکیک کرد:

**سال‌های ۱۸۷۰ تا ۱۹۱۰ میلادی** که در آن دوره، کل تولید محصولات صنعتی در اختیار کشورهای توسعه یافته قرار داشت و کشورهای عقب‌مانده تنها از طریق صادرات مواد اولیه در تجارت جهانی نقش بازی می‌کردند و این سبب شده بود تا رابطه مبادله به زیان کشورهای کمتر توسعه یافته شکل گیرد. در این دوران تلاش جدی برای صنعتی شدن در کشورهای عقب‌مانده مشاهده نمی‌شود.

**سال‌های ۱۹۱۰ تا ۱۹۵۰ میلادی** که در آن، جهان شاهد تحولات بزرگی مانند وقوع دو جنگ بزرگ جهانی بوده است. شرایط بین‌المللی به همراه درجه بالایی از تنش در روابط سیاسی بین‌الملل و وقوع رکود بزرگ اقتصادی در دهه ۳۰ میلادی در کشورهای صنعتی، همگی فضایی را ایجاد کرد که تحت آن افق اقتصاد بین‌المللی، به‌شدت تیره به نظر می‌رسید.

**سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰** دوره رونق اقتصادی پس از جنگ که با افزایش تقاضا در کشورهای صنعتی همراه بود، در این دوره جهان یک افق با ثبات اقتصادی را در پیش رو تصور می‌کرد.

**سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰** دوره‌ای که با ظهور پدیده رکود تورمی در کشورهای صنعتی به دنبال دو شوک بزرگ نفتی، روند رشد اقتصاد جهانی با کندی روبه‌رو شد و تنش‌های جهانی نیز در دوران جنگ سرد به اوج خود رسید.

**سال‌های ۱۹۸۰ به بعد** دوران جدید اقتصاد جهان و یا همان جهانی‌شدن.

## ۶-۱-۸- روند اقتصاد جهانی: رکود و رونق

به طور کلی تأثیر اوضاع اقتصاد جهانی بر روند و سرعت توسعه کشورها، با تمرکز بر چهار نوع از ارتباطات اقتصادی، بین‌المللی و فراملی<sup>۱</sup> مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ارتباطات اقتصادی مذکور شامل موارد زیر هستند:

۱- کمک‌های مستقیم خارجی.

۲- تجارت خارجی.

۳- سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی.

۴- در دسترس بودن و ارائه وام‌های خارجی.

درواقع در هر برهه، کشورهایی که در توسعه صنعتی خود با کمبود منابع روبه‌رو شده‌اند، توانسته‌اند از طریق ارتباطات مالی فوق، برای پروژه‌های توسعه‌ای خود تأمین اعتبار کنند؛ اما شرایط عمومی جهان در هر مقطع زمانی بر میزان در دسترس بودن و به عبارتی، سهولت دستیابی به این‌گونه منابع تأثیر داشته است. از این منظر، کشورهای شرق آسیا صادرات شتاب‌انگیز صنعتی خود را در دوران خاصی از رونق شرایط اقتصادی جهان آغاز کردند. در دو دهه ۵۰ و ۶۰ میلادی رشد متوسط سالانه تولید صنعتی جهان ۵٫۶ درصد بوده و تجارت جهانی ۷٫۳ درصد رشد داشته است و کشورهای صنعتی نیز به‌عنوان بازار صادراتی منطقه آسیا از نرخ تورم پایین، نرخ اشتغال بالا و نظام مالی باثباتی بهره‌مند بوده‌اند. در حالی که با شروع دهه ۱۹۷۰ میلادی و وقوع شوک نفتی، نرخ رشد تجارت جهانی تا پایان دهه، به ۴٫۵ درصد کاهش یافت که این پدیده به اثر بازخوردی سبب شد تا آسیایی‌ها با توجه به شرایط رکودی، در سیاست‌های صادراتی خود تجدید نظر کرده و از طریق گسترش صنایع شیمیایی و سنگین در داخل، روند توسعه را پی گیرند. در حوزه آمریکای لاتین نیز شرایط اقتصاد جهانی بر گام‌های نخستین توسعه صنعتی تأثیر گذاشته است. وقوع رکود بزرگ مالی دهه ۳۰ میلادی در جهان صنعتی و به‌ویژه در ایالات متحده در همسایگی منطقه آمریکای لاتین و کاهش قیمت‌های جهانی مواد اولیه به علت کاهش تقاضا در کشورهای صنعتی سبب شد تا ادامه صادرات مواد اولیه از کشورهای آمریکای لاتین با مشکل روبه‌رو شود. در عین حال که رکود در تجارت بین‌المللی از طریق محدود شدن بازارهای صادراتی و کاهش درآمدهای ارزی باعث شد تا واردات کالاهای مصرفی ساخته‌شده به این کشورها نیز با محدودیت مواجه شود. به عبارتی، فضای جهانی در فاصله سال‌های ۱۹۱۳ تا ۱۹۵۰ میلادی انگیزه‌های جایگزینی واردات را به‌عنوان تنها راه صنعتی شدن در آمریکای لاتین به‌شدت تقویت کرد.

1. Transnational Economic Linkage

## ۶-۱-۹- راهبرد سیاست‌گذاری

جهش تولید وابسته به تحقق عوامل و مسائل مختلف با سرفصل‌های متعددی است که نقش دو موضوع مهم به‌عنوان سیاست‌گذاری و مسئله آمایش سرزمین را در آن نمی‌توان نادیده گرفت. مؤلفه‌های جهش تولید به‌عنوان مؤلفه‌های رسیدن به یک اقتصاد مستقل، مفید، مؤثر و راهگشا مطرح شده است. از جمله مجموعه‌های دانش‌بنیان نقش اساسی در جهش اقتصادی خواهند داشت و یکی از مؤلفه‌های اصلی حرکت از اقتصاد سنتی به اقتصاد صنعتی همین مجموعه‌ها هستند. تحقق این مهم نیازمند یک اقدام خارج از روال عادی، همکاری بین دستگاه‌ها است و باید تمام مجموعه‌ها دست به دست هم بدهند و مجموعه‌ای از مؤلفه‌هایی که می‌تواند باعث جهش اقتصادی شود به وجود بیاید و طبیعتاً همه دستگاه‌ها در این موضوع نقش دارند. مجلس نقش بسیار مهمی در تنقیح قوانینی دارد که منجر به جهش اقتصاد و تولید کشور می‌شود از جمله اینکه مجلس می‌تواند معوقات بانکی را به سمت تولید هدایت کند.

همچنین ارائه تسهیلات به شرکت‌ها و واحدهای تولیدی و نظارت بر این بخش از سوی مجلس می‌تواند اهمیت بسیار بالایی داشته باشد تا وضعیت تولید در کشور تغییر اساسی کند. ایجاد و توسعه واحدهای تولیدی کوچک و رفع موانع تولید و ایجاد بسترهای حمایتی از آن‌ها از سوی مجلس باید در اولویت بعدی قرار گیرد که می‌تواند ضمن افزایش اشتغال، تولید در کشور را ارتقاء دهد. حمایت از اقشار کم‌درآمد و دهک‌های پایین جامعه نیز باید در دستور کار مسئولان قرار گیرد. همچنین از آنجاکه بخش مهمی از معوقات بانکی در بخش تولید به کار گرفته نشده است باید با اعمال نظارت از سوی مجلس بر دولت این مشکل را مرتفع کرد. ضمن اینکه باید به اشتغال در بخش روستایی هم توجه ویژه‌ای کرد. هم‌افزایی بین قوانین و سیاست‌ها، می‌تواند با ارائه طرحی ویژه تلاش کند تا معوقات بانکی به سمت رونق محیط کسب‌وکار بازگردد تا اشتغال در این بخش نیز تغییر وضعیت اساسی کند و زیرساخت‌های تولید را تقویت کند. بعلاوه جهت خودکفایی و استقلال در این اقدام با تکیه بر تولید داخلی باید از واردات بی‌رویه و قاچاق جلوگیری شود و با افزایش تولید در داخل کشور، علاوه بر مصارف داخلی، زمینه صادرات را نیز فراهم کند.

اساساً مقوله تولید یک چشم‌انداز بلندمدت در هر اقتصادی محسوب می‌شود، بسترهای پیش روی تولیدکنندگان برای تحقق تولید باید در افق بلندمدتی مثبت باشند تا تولیدکننده در چنین فضایی مایل به تولید باشد، بنابراین در چنین شرایطی اهمیت مسئله سیاست‌گذاری صحیح و آماده‌سازی زیرساخت‌ها و آمایش سرزمین مقوله بسیار مهمی است. به‌طور مشخص فرایند سیاست‌گذاری عمومی در اقتصاد و آمایش سرمایه‌گذاری در ایران در حال حاضر از جامعیت و افق چشم‌انداز بلندمدت به معنی واقعی اقتصادی برخوردار نیست، یا اینکه سیاست‌گذاری‌های دنبال شده به منبع رانت جویی و رانت‌زایی تبدیل می‌شود، رانت‌جویی و رانت‌زایی که عامل مهمی در تقابل با موضوع تولید و جهش تولید است.



## ۶-۱-۱۰- راهبرد برنامه‌ریزی منطقه‌ای

با توجه به وسعت جغرافیایی و وجود تفاوت‌های کالبدی، طبیعی، جمعیتی و نهادی در مناطق مختلف کشور، یکی از راهبردهای مطرح در برنامه‌ریزی پیشرفت اقتصادی کشور، راهبرد برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. برنامه‌ریزی با تکیه بر مزیت‌ها و توان‌های منطقه‌ای و آمایش صنعتی بر رشد اقتصادی و جهش تولید مؤثر است.

بررسی پیشینه برنامه‌ریزی توسعه در ایران این نکته را آشکار می‌سازد که برنامه‌های توسعه با اقتصاد و اجتماع به‌گونه‌ای متمرکز برخورد کرده‌اند. در برنامه‌های توسعه ملی نمی‌توان همه مناطق کشور را همگون فرض کرد و بر این اساس میزان سرمایه‌گذاری و به دنبال آن، میزان کم و کیف تولید و اشتغال را برای همگی یکسان انگاشت. ضرورت تخصیص بهینه فضایی منابع و امکانات تولید ایجاب می‌کند که در هر نگرشی به برنامه‌های کلان توسعه، پتانسیل و توانمندی‌های منطقه‌ای در تولید کالاها و خدمات مورد توجه قرار گیرد (Pirasteh & Karimi, 2006: 40-41). از این طریق می‌توان امید داشت که سهم بخش‌ها و کالاها نیز در تولید ملی روبه‌فزونی گذارد که با برنامه‌ریزی متناسب آمایشی می‌توان باعث توسعه بیش از پیش تولیدات و ظرفیت آن‌ها شد. به آن معنا که از نظر کمی لازم است «خصوصیات جمعیتی، نیروی کار، میزان منابع طبیعی، تولیدی و سرمایه‌ای و ویژگی‌های مصرف و بازارهای درون منطقه‌ای» شناسایی شوند و از نظر کیفی برنامه‌ها باید منطبق بر استعدادها و قابلیت‌های منطقه‌ای طراحی و اجرا شوند.

از این‌رو، سیاست‌های اقتصاد و ظرفیت‌سازی برای جهش تولید باید در تناسب با نیازهای محلی، قابلیت‌ها و ویژگی‌های منطقه‌ای اتخاذ شوند. در غیر این صورت، زمینه توزیع نامناسب جمعیت، امکانات، تسهیلات و فعالیت‌ها، نبود تعادل فضایی، تراکم فعالیت‌ها در یک منطقه، قطب‌بندی فضایی و گسترش نابرابری اجتماعی و اقتصادی را فراهم می‌آورند و به‌عنوان مانعی در مسیر توسعه کشور عمل می‌کنند.

## ۶-۱-۱۱- راهبردها در حوزه آمایش صنعتی

ایران در تولید برخی کالاها و خدمات، ظرفیت یا مزیت نسبی یا راهبردی دارد. برخی فعالیت‌های صنعتی هم به دلایل و رویکردهای گوناگون برای کشور ضروری تشخیص داده می‌شود. برای تحقق این ضرورت‌ها و استفاده از مزیت‌های کشور، لازم است راهبرد توسعه صنعتی (تولید) در ایران تدوین و ابلاغ شود.

به این ترتیب، در برخی صنایع که کشور در آن‌ها مزیت کمتری دارد (و طبعاً اشتغال و عمق فناوری کمتری هم دارند) با کاهش انواع حمایت‌ها (تعرفه‌ها، تسهیلات ترجیحی ...)، بنگاه‌های کوچک و فاقد توجیه، حذف شوند و در حوزه‌های واجد مزیت (اشتغال‌زا، فناوری قابل حصول جهانی، متناسب با اقلیم ایران و ...) یا واجد ضرورت (سکونت در مرزها، امنیت غذایی و ...) حمایت‌های مؤثر و زمان‌دار وضع شود. طبعاً حمایت‌های مالی

و تسهیلات ارزان قیمت دولتی فقط بر اساس راهبرد توسعه صنعتی و به صورت «رانت‌های مولد و ارزش‌افزا» به شکلی شفاف، روشن و با ضریب اصابت حداکثری توزیع شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹: ۳۱). در ادامه به برخی از راهبردهای صنعتی مبتنی بر آمایش سرزمین اشاره می‌شود:

- توسعه صنایع بر مبنای مزیت‌های نسبی و طبیعی قابل تبدیل به مزیت‌های رقابتی مناطق و نقش محوری فعالیت‌ها و قابلیت‌های مناطق در چارچوب تقسیم‌کار ملی با تأکید بر تکمیل زنجیره ارزش.
- تقویت و توسعه نهادها و امکانات و الزامات تسهیل‌کننده تولید با توجه به قابلیت‌های مناطق مختلف.
- ایجاد زمینه‌های لازم برای حمایت از شکل‌گیری سرمایه‌گذاری‌های محلی، منطقه‌ای و ملی.
- ارتقای توانایی‌های مناطق و رشد قابلیت‌های کارآفرینی بخش غیردولتی در بخش صنعت، معدن و تجارت.
- توسعه صنایع با قابلیت صادرات محصول در نزدیکی کریدورها و مبادی ورودی و خروجی کشور مشروط به وجود توجیهات فنی و اقتصادی.
- توسعه و استقرار صنایع حتی الامکان در قالب شهرک‌ها و نواحی صنعتی دارای زیرساخت‌های لازم.
- توسعه تحقیقات زمین‌شناسی در پهنه‌های خشکی و آبی، برای شناسایی، توسعه و بهره‌برداری از قابلیت‌های معدنی کشور.
- ایمن‌سازی زیرساخت‌های صنعتی برای استمرار تولید و خدمات‌رسانی در مراکز صنعتی و تأسیسات مهم.
- توسعه فعالیت‌های صنعتی مرتبط با دریانوردی، شیلات، کشاورزی و صنایع معدنی در مناطق ساحلی و جزایر.
- رعایت ملاحظات دفاعی امنیتی و اصول پدافند غیرعامل در مکان‌یابی و طراحی شهرک‌ها و مراکز صنعتی پیش‌بینی و بهره‌برداری چندمنظوره از آن‌ها هنگام بروز تهدید یا بحران.
- توسعه صنایع با قابلیت صادرات محصول در نزدیکی کریدورها و مبادی خروجی و ورودی کشور.
- انتخاب نسبی تکنولوژی‌های بالا در استقرار صنایع منتخب در مناطق مختلف کشور.
- ارتقای توان رقابتی از طریق ایجاد و توسعه خوشه‌ها و شبکه‌ها در بین واحدهای صنعتی و معدنی و تجاری در پهنه کشور (سند راهبردی وزارت صمت، ۱۳۹۵: ۹۰).

جدول ۱۶: راهبردها و سیاست‌های اجرایی تولید مبتنی بر سیاست‌های آمایش سرزمین

سیاست‌های اجرایی	راهبردها
آزادسازی و رقابتی شدن بیشتر بازار با اجرای الزامات متعارف در تجارت جهانی	توسعه رقابت‌پذیری
پشتیبانی از ارتقای توان رقابتی صنایع کوچک و متوسط از طریق توسعه خوشه‌ها و شبکه‌ها	
بهره‌برداری از توانمندی‌های منطقه برای توسعه بازار	
تلفیق فناوری پیشرفته و مزیت‌های نسبی و توسعه صنایع انرژی	
پشتیبانی از تأمین مالی سرمایه‌گذاری در حوزه‌های اولویت‌دار	جلب و توسعه سرمایه‌گذاری خارجی در بخش صنعت
ایجاد و توسعه زیرساخت‌های گسترش فناوری و صنایع پیشرفته	پشتیبانی از تولید و عرضه کالا و خدمات مبتنی بر فناوری با ارزش افزوده بالا
حمایت از فعالیت‌های تحقیق و توسعه در بنگاه‌های اقتصادی، به‌ویژه بنگاه‌های صنعتی	
استفاده بهینه از ظرفیت‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی به‌منظور گسترش تولیدات صادرات‌گرا و- خدمات تجاری	بهبود و توسعه روابط تجاری بین‌المللی و تسهیل تجارت در فضای رقابتی با اولویت صادرات غیرنفتی
پشتیبانی از تشکیل کنسرسیوم‌های صادراتی متناسب با بازار هدف برای بهینه‌سازی مقیاس و رقابت سازنده	
توسعه ترتیبات تعرفه ترجیحی با هدف گسترش پیوندهای منطقه‌ای	
بهره‌برداری از توانمندی‌های منطقه برای توسعه بازار	
مدیریت بازار کالا و خدمات از طریق روان‌سازی و نوین‌سازی شبکه‌های توزیع	
مدیریت واردات در جهت ارتقای توان رقابتی تولید داخلی	
مشارکت در بسترسازی مناسب برای ایجاد مناطق آزاد صنعتی و فرآوری صادرات	
پشتیبانی از ارتقای توان رقابتی صنایع کوچک و متوسط از طریق توسعه خوشه‌ها و شبکه‌ها	
توانمندسازی و رفع موانع توسعه بخش خصوصی	تسهیل در ارتقای سطح فناوری، توسعه صنایع پیشرفته و خدمات مرتبط
ایجاد و توسعه زیرساخت‌های گسترش فناوری و صنایع پیشرفته	
تسهیل در ارتقای سطح فناوری، توسعه صنایع پیشرفته و خدمات مرتبط	
تأمین و توسعه زیرساخت‌ها و فعالیت‌ها در بخش صنعت، معدن و تجارت منطبق با آمایش سرزمین	تکمیل زنجیره ارزش فعالیت‌های معدنی، صنایع مربوط و پشتیبانی از تولید کالاهای واسطه‌ای
مشارکت در بسترسازی مناسب برای ایجاد مناطق آزاد صنعتی و فرآوری صادرات	
تأمین و توسعه زیرساخت‌ها و فعالیت‌ها در بخش صنعت، معدن و تجارت منطبق با آمایش سرزمین	پشتیبانی از سرمایه‌گذاری در ایجاد و توسعه زیرساخت‌های بخش
توسعه شهرک‌های صنعتی، لجستیکی و صنفی	
مشارکت در بسترسازی مناسب برای ایجاد مناطق آزاد صنعتی و فرآوری صادرات	
مشارکت و پیگیری اجرای طرح‌های توسعه زیرساخت‌های لجستیکی در محورهای اولویت‌دار	
پشتیبانی از تأمین مالی سرمایه‌گذاری در حوزه‌های اولویت‌دار	تأمین و توزیع مناسب کالاها و خدمات و تسهیل و نوین‌سازی جریان کالا و خدمات
پشتیبانی از ارتقای توان رقابتی صنایع کوچک و متوسط از طریق توسعه خوشه‌ها و شبکه‌ها	
توسعه شهرک‌های صنعتی، لجستیکی و صنفی	
حمایت از ایجاد و تقویت فروشگاه‌های بزرگ و زنجیره‌ای در کشور	
مدیریت بازار کالا و خدمات از طریق روان‌سازی و نوین‌سازی شبکه‌های توزیع	
مشارکت و پیگیری اجرای طرح‌های توسعه زیرساخت‌های لجستیکی در محورهای اولویت‌دار بخش	

مأخذ: سند راهبردی وزارت صمت، ۱۳۹۵؛ ر.ک: ضوابط ملی آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۴/۰۷/۱۱، برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۲

## ۶-۲- الزامات تحقق راهبردهای جهش تولید

الزامات و پیش‌نیازهای «جهش تولید» شامل به حداکثر رساندن استفاده از ظرفیت‌های تولیدی و افزایش بهره‌وری و تکمیل زنجیره ارزش در بخش‌های نفت، گاز و پتروشیمی، معادن و صنایع معدنی، انرژی (آب، برق

و تجدید پذیر و...)، مسکن و ساختمان، صنایع اولویت‌دار در استراتژی توسعه صنعتی کشور، کشاورزی و صنایع غذایی و تبدیلی با رویکرد امنیت غذا، گردشگری، فناوری اطلاعات و ارتباطات و کسب و کارهای نو، فناوری‌های جدید و شرکت‌های دانش‌بنیان است.

#### ۱- تولید با کیفیت

با تکیه بر ظرفیت‌های داخلی و نیروی انسانی داخلی و حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان می‌توان به سمت تولیدی با کیفیت همراه با استانداردهای بین‌المللی رفته و در نهایت کالایی رقابت‌پذیر به جامعه و حتی بازارهای بین‌المللی عرضه کرد.

#### ۲- رقابت در تولید

۳- به حداکثر رساندن استفاده از ظرفیت‌های تولیدی

۴- افزایش بهره‌وری و تکمیل زنجیره ارزش در حوزه‌های صمت

۵- ایجاد زیرساخت‌ها و الزامات لازم برای تولید

۶- تمرکز بر نیروی انسانی و ظرفیت‌های داخلی

۷- ایجاد مشوق‌هایی برای سرمایه‌گذاری در حوزه تولید

مجلس و دولت باید سرمایه‌گذاری در حوزه تولید را برای سرمایه‌گذاران مقرون به‌صرفه کنند و باید مشوق‌هایی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه در نظر گرفته شود.

#### ۸- بهبود فضای کسب و کار

در کنار شوک‌های رخ داده که حمایت از تولید را با چالش‌های بنیادین روبه‌رو کرده، وضعیت سیاست‌های تسهیل‌گر تولید در ایران نیز با انواع آشفتگی‌ها روبه‌رو بوده است؛ اما در این راستا سیاست‌های مختلفی مانند بهبود فضای کسب‌وکار در کانون توجه قرار گرفته است. تشکیل شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در قالب ماده ۷۵ برنامه پنجم توسعه و تعامل بهتر بخش خصوصی با دولت، نویدبخش کاهش مشکلات بخش خصوصی و اتخاذ سیاست‌های بهتر بود.

ساختار تولید (صنایع و کشاورزی) و شرایط صنعتی رایج در ناحیه، منطقه یا کشورها می‌تواند تفاوت‌ها در میزان بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینانه و خلق شرکت‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. محیط جغرافیایی (زیرساختار و خوشه‌های صنعتی)، میزان ایجاد شرکت‌های جدید را تحت تأثیر قرار می‌دهد. فرصت‌های کارآفرینانه در یک حوزه جغرافیایی از طریق افرادی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد که در شرکت‌های آن منطقه آموزش دیده یا کار می‌کنند. فراهم بودن زیرساختار یک منطقه یا کشور، می‌تواند هزینه تولید و توزیع شرکت‌ها را کاهش دهد (جوادی، ۱۳۹۴: ۱۵). قوه مجریه باید تمهیداتی را برای روان‌سازی فضای کسب و کار و تولید اتخاذ کند و این روان‌سازی شامل ابعاد مختلفی مانند بحث مالیات‌های سنگین بر تولیدکننده است. سیستم

مالیاتی به نفع تولید اصلاح شود، به مناطق محروم مشوق‌های مالیاتی تعلق گیرد، در صدور مجوزها برای سرمایه‌گذاری تجدید نظر اساسی شود. پنجره واحد به صورت الکترونیکی ایجاد شود تا لازم نباشد سرمایه‌گذاران چندین ماه برای صدور مجوز معطل شوند.

محیط مساعد کسب و کار به عنوان یکی از عوامل اصلی و مؤثر بر رشد اقتصادی و تولید کالا و خدمات به شمار می‌رود. ابعاد محیط کسب و کار در قالب محورهای مختلفی نظیر مقررات‌زدایی و کیفیت مقررات‌گذاری، افزایش رقابت‌پذیری، حقوق مالکیت، تضمین امنیت سرمایه‌گذاری، دولت الکترونیک و ایجاد پنجره واحد، مبارزه با فساد اداری و افزایش شفافیت، فرایند تصویب و تدوین و تنقیح قوانین اقتصادی و شاخص‌های سهولت کسب و کار بانک جهانی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مهم‌ترین اقدامات و فعالیت‌های انجام‌شده در حوزه بهبود محیط کسب‌وکار، برای تحقق اهداف برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۷، در چارچوب شاخص‌ها و اهداف کمی هدف‌گذاری شده زیر آمده است:

جدول ۱۷: عملکرد برخی از شاخص‌های بخش بهبود محیط کسب‌وکار در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷

ردیف	عنوان هدف کمی	واحد	۱۳۹۶		۱۳۹۷	
			عملکرد	هدف	عملکرد	درصد تحقق
۱	تدوین بسته ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری	درصد	۲۰	۴۰	۱۰۰	۲۵۰
۲	جایگاه کشور در شاخص کسب‌وکار هر سال ده رتبه ارتقاء یافته و به کمتر از هفتاد در پایان اجرای قانون برنامه رسد.	رتبه	۱۲۴	۱۰۰	۱۲۸	-
۳	شاخص‌های بین‌المللی حقوق مالکیت در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقاء یابد و هر سال بیست درصد از این هدف محقق شود.	رتبه	۱۱	۷	۱۲	-
۴	فراهم کردن زیرساخت‌های فنی و بسترهای لازم برای صدور مجوزها و خدمات به صورت الکترونیکی و در قالب پنجره واحد تا پایان سال دوم برنامه	درصد	-	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
۵	شاخص رقابت‌پذیری بین‌المللی در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقا یابد و هر سال بیست درصد از این هدف محقق شود.	رتبه	۱۳	۹	۱۵	-

مأخذ: گزارش بانک جهانی.

#### ۹- ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری

سرمایه‌گذاری و تولید بدون ایجاد امنیت لازم در همه ابعاد و حوزه‌ها، رونق نمی‌گیرد. امنیت سرمایه‌گذاری در شرایطی به‌طور کامل برقرار می‌شود که متغیرهای اقتصاد کلان (نرخ تورم، نرخ ارز و ...) باثبات یا قابل پیش‌بینی باشد، قوانین و مقررات، رویه‌ها و تصمیمات اجرایی باثبات برای همه شفاف و قابل درک باشد و به‌طور سهل و مؤثری اجرا شوند و در صورت ضرورت تغییر، تغییراتشان در زمان معقولی پیش از اجرا به اطلاع ذینفعان برسد، همچنین سلامت اداری برقرار باشد و اطلاعات مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی به‌طور شفاف و برابر در دسترس همه شهروندان باشد، جان و مال همه شهروندان از تعرض مصون باشد، حقوق مالکیت برای همه دقیق تعریف و تضمین شده باشد، نهادهای قضایی و انتظامی چنان مجهز و سالم و کارآمد باشند که هرگونه استفاده خودسرانه و بدون اجازه از دارایی‌های فیزیکی یا فکری دیگران، برای هیچ‌کس مقرون به صرفه نباشد و شهروندان مالباخته بتوانند با مراجعه به نهادهای قضایی و انتظامی با کمترین هزینه و در کوتاه‌ترین زمان، مال از دست رفته خود را به همراه خسارت مربوط، دریافت کنند و در آخر اینکه فرهنگ وفای به عهد و صداقت در مراکز اقتصادی رایج باشد (ن.ک: خسروی و همکاران، ۱۳۹۸).

برای بهبود امنیت سرمایه‌گذاری در کشور که طبعاً به رونق تولید می‌انجامد، تغییر رفتار مسئولان اجرایی با فعالان اقتصادی بسیار مؤثر خواهد بود. مهم‌ترین تکالیف قانونی که اجرای آن‌ها می‌تواند وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری را بهبود بخشد، عبارتند از:

– **ایجاد امنیت برای فروشندگان کم سرمایه:** شهرداری‌ها موظفند به‌منظور بالا بردن امکان دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار مصرف و ایجاد امنیت برای فروشندگان کم سرمایه با استفاده از زمین‌های متعلق به خود و یا وزارت راه و شهرسازی، مکان‌های مناسبی برای عرضه کالاهای تولید داخل آماده نمایند و بر مبنای قیمت تمام شده به‌صورت روزانه، هفتگی و ماهانه به متقاضیان عرضه کالاهای ایرانی اجازه دهند (ماده ۱۶ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار).

– **اطمینان از استمرار خدمات زیربنایی:** در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات، واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات قرار داشته باشند و شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات موظفند هنگام عقد قرارداد با واحدهای تولیدی اعم از صنعتی، کشاورزی و خدماتی، وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات را در متن قرارداد پیش‌بینی کنند. هرگاه دولت به دلیل کمبودهای مقطعی به شرکت‌های عرضه‌کننده برق یا گاز یا مخابرات دستور دهد موقتاً جریان برق یا گاز یا خدمات مخابراتی واحدهای تولیدی متعلق به شرکت‌های خصوصی و تعاونی را قطع کنند، موظف

است نحوه جبران خسارت‌های وارده به این شرکت‌ها ناشی از تصمیم فوق را نیز تعیین و اعلام کند (ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار).

#### ۱۰- توسعه مشارکت عمومی - خصوصی و خصوصی‌سازی

استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و ضرورت واگذاری فعالیت‌های تصدی‌گری دولت یکی از راهبردهای اصلی کشور جهت اجرا و بهره‌برداری از پروژه‌های زیرساختی است. امروزه با توجه به تقاضای روزافزون برای ساخت و توسعه پروژه‌های زیرساختی از طرفی و افول درآمدهای نفتی از طرف دیگر، فرصتی است تا با اصلاح ساختار بودجه و درآمدهای دولت به سمت جذب سایر منابع معطل و سرگردان در کشور باشیم. از جمله اولویت‌های مهم در برنامه ششم توسعه که در بخش‌های مختلف سند بر آن تأکید شده است، مردمی کردن اقتصاد و گسترش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد، به‌منظور افزایش بهره‌وری و ارتقای سطح کیفی خدمات و مدیریت بهینه هزینه‌ها است.

خصوصی‌سازی در کشور از سال ۱۳۶۸ و در اجرای اولین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مطرح شد. از سال ۱۳۸۰ و با اجرایی شدن فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه، خصوصی‌سازی به‌صورت جدی و سازماندهی شده بر اساس قوانین و مقررات مشخص و شفاف با محوریت تمرکز سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان سازمان اجرایی موردنظر در کشور موردتوجه جدی قرار گرفت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸: ۴۰).

### ۶-۳- تعیین قلمروهای اولویت‌دار جهش تولید در استان‌های کشور بر اساس مزیت‌های نسبی

در این فاز از مطالعات آمایشی با در نظر گرفتن ضوابط ملی آمایش، راهبردهای توسعه بخش صنعت، معدن و تجارت از منظر آمایش و اهداف مدنظر در سند برنامه راهبردی، به استقرار طرح‌های اولویت‌دار منطبق با مزیت‌های استانی با تأکید بر اولویت‌های سرمایه‌گذاری اعلامی وزارت صنعت، معدن و تجارت بر مبنای ویژگی‌های محصولات و مزیت‌های استانی، پرداخته شده است.

در متد و روش انجام کار برای تعیین طرح‌های اولویت‌دار در استان‌های کشور، با بررسی مزیت‌های نسبی و رقابتی، آمایش سرزمین استان‌ها و همچنین همفکری و برگزاری جلسات متعدد با کارشناسان خبره در این زمینه، از بین معیارهای متعدد جهت استقرار طرح‌های اولویت‌دار در استان‌های کشور، ۵ معیار اصلی به شرح زیر به‌عنوان مهم‌ترین معیارهای ارزیابی، انتخاب و مورد بررسی قرار گرفته است:

۱. سطح دسترسی به منابع (مواد اولیه، آب، برق، گاز و راه)؛

۲. سطح دسترسی به نیروی انسانی ماهر؛

۳. سطح دسترسی به تکنولوژی مورد نظر؛

۴. میزان قرار داشتن در زنجیره ارزش رشته فعالیت؛

۵. همجواری و نزدیکی استان به بازار مصرف (ن.ک: سند راهبردی صمت، ۱۳۹۵).

جدول ۱۸: مزیت نسبی استان‌ها و جهت‌گیری فعالیت‌ها

ردیف	استان	اهم مزیت و قابلیت‌های منطقه‌ای	رویکرد و جهت‌گیری فعالیت‌ها
۱	آذربایجان شرقی	برخوردار از موقعیت ویژه جغرافیایی، مرز مشترک، منطقه آزاد تجاری صنعتی ارس، صنایع بالادستی پتروشیمی، معادن غنی مس و طلا، اولین- معدن تراورتن قرمز، شبکه‌های وسیع حمل‌ونقل جاده‌ای، راه‌آهن و فرودگاه بین‌المللی، توانمندی در بخش کشاورزی، یکی از قطب‌های تولید شیرینی و شکلات و فرش دستباف، صنایع بزرگ در زمینه ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات و بازارچه مرزی مشترک.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های صنایع پتروشیمی، شیشه و محصولات شیشه‌ای، خودروهای سنگین و تجاری، قطعات خودرو، سنگ‌های تزئینی، صنایع برق و الکترونیک، تجهیزات پزشکی و جراحی و وسایل ارتوپدی، صنایع غذایی، فلزات اساسی، استخراج کانی‌های فلزات غیرآهنی، ماشین‌آلات صنعتی، تولید پوشاک و منسوجات، مصنوعات چرمی و پایانه‌های صادراتی.
۲	آذربایجان غربی	برخوردار از قطب سیمان و صنایع غذایی و تبدیلی کشور، واحدهای صنعتی بزرگ، دانشگاه و مراکز علمی، سه زون از زون‌های مطالعاتی بخش معدن و زمین‌شناسی کشور، معادن غنی طلا و نقره، تیتان، آهن و کانی‌های صنعتی، تنوع سنگ‌های تزئینی در استان، موقعیت ویژه جغرافیایی، منطقه آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، قرار گرفتن در استراتژیک‌ترین نقطه ترانزیت کالا و عبور راه‌آهن ایران ترکیه.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های فلزات اساسی، استخراج و استحصال عناصر موردنظر از نمک، اکتشافات و استخراج در محدوده‌های معدنی، تجهیزات پزشکی، صنایع غذایی، مبلمان و مصنوعات چوبی و صنایع پایین‌دستی پتروشیمی و پایانه‌های صادراتی.
۳	اردبیل	برخوردار از موقعیت ویژه جغرافیایی، تولید محصولات کشاورزی و دامپروری، فراوانی مواد اولیه از قبیل منابع معدنی از انواع کانی‌های فلزی و غیرفلزی، گمرکات و بازارچه‌های مشترک مرزی و ذخایر نفتی در منطقه مغان	ایجاد و توسعه در زمینه‌های محصولات شیمیایی، کالاهای بتونی و سیمانی، مصالح ساختمانی، صنایع غذایی، کاغذ، دباغی و پرداخت چرم.
۴	اصفهان	برخوردار از مراکز علمی و پژوهشی کاربردی، مواد اولیه موردنیاز صنعت نساجی، ظرفیت‌های بالقوه در تولید محصولات زراعی و باغی، قطب صنایع فولاد و ماشین‌سازی و نیروی انسانی متخصص در صنایع نوین و دانش‌بنیان.	توسعه در زمینه‌های شیشه و محصولات شیشه‌ای، تجهیزات پزشکی و داروهای بیوتکنولوژی، هوافضا، لیزر و اپتیک، میکروالکترونیک، ماشین‌سازی و تجهیزات صنعتی، ریخته‌گری، صنایع غذایی، منسوجات، قطعات خودرو، مصالح ساختمانی و لوازم خانگی.
۵	البرز	برخوردار از فناوری‌های نوین دارویی، دسترسی به راه‌های مواصلاتی ترانزیت کالا، صنایع غذایی و بسته‌بندی با توان و رتبه بالا در سطح کشور، نیروی انسانی متخصص و ماهر، نزدیکی و دسترسی به تهران به‌عنوان قطب اقتصادی کشور، مراکز آموزش عالی متعدد و فنی و حرفه‌ای، صنایع غذایی و دارویی، قطب تولید ماکارونی در کشور و بزرگ‌ترین تولیدکننده ماکارونی، فروکتوز، تنها تولیدکننده توربین‌های نیروگاهی کشور	ایجاد و توسعه در زمینه‌های خودروسازی، نیرومحركه و قطعه‌سازی، لوکوموتیو سازی، تجهیزات پزشکی، تابلو برق، موتورها و توربین‌ها، صنایع پیشرفته (فناوری اطلاعات و ارتباطات، میکروالکترونیک)، پوشاک، کاغذ، صنایع غذایی و دارویی.
۶	ایلام	برخوردار از مرز مشترک با کشور عراق، دشت‌های وسیع کشاورزی، منابع آب، قطب دامداری و دارای اراضی جنگلی وسیع.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های ساخت کالاهای بتونی و سیمانی، تایر و تیوب، کاغذ، صنایع غذایی، صنایع دارویی و صنایع پتروشیمی.
۷	بوشهر	برخوردار از ۰/۷۰٪ منابع گازی کشور، رتبه اول در تولید گوجه‌فرنگی خارج از فصل، وجود واحدها و طرح‌های پتروشیمی و سواحل خلیج فارس،	ایجاد و توسعه در زمینه‌های صنایع دریایی، صنایع غذایی، صنایع دارویی، ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی، کاغذ، صنایع پتروشیمی و پایانه صادراتی.



ردیف	استان	اهم مزیت و قابلیت‌های منطقه‌ای	رویکرد و جهت‌گیری فعالیت‌ها
		معادن غنی دولومیت، شیلات و آبی‌پروری، حمل‌ونقل دریایی، وجود نیروگاه اتمی.	
۸	تهران	برخوردار از موقعیت پایتختی و یکی از قطب‌های اصلی اقتصاد کشور، نیروی انسانی متخصص و مراکز معتبر آموزشی و پژوهشی، بزرگ‌ترین بازار مصرف داخلی، استقرار یک پنجم واحدهای تولیدی فعال کشور.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های صنایع پیشرفته (فناوری اطلاعات و ارتباطات، تجهیزات پزشکی، تجهیزات رباتیک، نانو، الکترونیک و میکروالکترونیک)، خودروسازی، پوشاک، میلمان و مصنوعات چوبی.
۹	چهارمحال و بختیاری	برخوردار از شرایط اقلیمی مناسب کشاورزی، وجود شهرک تخصصی آب‌معدنی کشور و ذخایر غنی معدنی.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های استخراج خاک نسوز، کانی‌های فلزی آهنی و غیر آهنی، منسوجات و صنایع غذایی.
۱۰	خراسان جنوبی	برخوردار از مرز مشترک، ذخایر و تنوع مواد معدنی مناسب، روزهای آفتابی تقریباً در تمام طول سال، تونل‌های باد دائمی در استان، اقلیم منحصربه‌فرد جهت کشت خصوصاً زعفران، عناب و زرشک.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های ساخت فرآورده‌ها از کک، آهک، اکتشاف و استخراج و فرآوری کانی غیرفلزی و فلزات غیر آهنی، صنایع غذایی، فلزات اساسی و تایر و تیوب.
۱۱	خراسان رضوی	برخوردار از قطب تولید و بسته‌بندی محصولات غذایی و آشامیدنی با قابلیت صادراتی، تنوع زیاد محصولات صادراتی استان در بخش صنعت و کشاورزی، مرز مشترک و ارتباط ریلی، زمینی و هوایی با کشورهای همجوار، دسترسی به شبکه حمل‌ونقل ریلی و هوایی، یکی از قطب‌های فولاد کشور و قطعه‌سازی خودرو، معادن با تنوع و ذخایر مناسب، منطقه ویژه اقتصادی، دانشگاه‌های معتبر دولتی و خصوصی و زیارتی بودن شهرستان مشهد.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های فرآورده‌های نفتی، صنعت خودروسازی، صنایع معدنی و اکتشاف و استخراج کانی‌های غیرفلزی، برق و الکترونیک، صنایع غذایی، ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی، پوشاک و منسوجات، میلمان و مصنوعات چوبی، پایانه صادراتی، جواهرات و محصولات فرهنگی و مذهبی.
۱۲	خراسان شمالی	برخوردار از مرز مشترک با کشور ترکمنستان، صنایع تولید قطعات ریخته‌گری فولاد آلیاژی، معادن و ذخایر معدنی مناسب، توانمندی در زمینه تولید محصولات کشاورزی و دامی.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های تولید فرآورده‌های نفتی، کودها، صنایع غذایی، فلزات اساسی و محصولات فلزی فابریکی.
۱۳	خوزستان	برخوردار از منابع عظیم نفت و گاز، موقعیت استراتژیک در سواحل خلیج فارس، راه‌آهن و بندر تجاری، منابع غنی گیاهی و دامی، شرایط اقلیمی ویژه برای تولید محصولات کشاورزی، صنایع بزرگ و پیشران، معادن غنی و واحدهای بزرگ تولیدکننده شکر، منطقه آزاد اروند، منطقه ویژه پتروشیمی و بیش از ۳۴ شهرک و نواحی صنعتی.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های ساخت مواد شیمیایی و پتروشیمیایی اساسی، صنایع قطعه‌سازی وابسته به نفت و گاز، مواد پلاستیکی، صنایع دریایی، صنایع غذایی، فلزات اساسی، موتورها و توربین‌ها، پمپ و کمپرسور، لوازم‌خانگی، پوشاک، کاغذ و پایانه صادراتی.
۱۴	زنجان	برخوردار از موقعیت جغرافیایی و وجود شبکه ریلی و جاده‌های مناسب، ذخایر و منابع معدنی قابل توجه، ظرفیت‌های کشاورزی و دامی، مراکز آموزش عالی، فنی و حرفه‌ای و نیروی انسانی متخصص و ماهر.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های ساخت فرستنده‌های تلویزیونی و رادیویی، نرم‌افزار، تجهیزات الکتریکی، استخراج کانی‌های فلزات غیر آهنی، پوشاک و منسوجات و کاغذ.
۱۵	سمنان	برخوردار از تنوع مواد معدنی با ذخایر بالا، استقرار در مسیر کریدور حمل‌ونقل بین‌المللی شرقی، غربی و یکی از محورهای شمال جنوب، شرایط اقلیمی مناسب برای تأمین نیاز واحدهای تولیدکننده انرژی‌های خورشیدی، محصولات کشاورزی، سطح بالای نیروی انسانی متخصص و ماهر و یکی از قطب‌های اصلی تولیدکننده قطعات خودرو.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های صنایع پتروشیمی، خودروسازی، سلول‌های خورشیدی، صنایع غذایی، استخراج کانی‌های فلزات غیر آهنی و منسوجات.
۱۶	سیستان بلوچستان	برخوردار از راه‌آهن زاهدان کرمان و زاهدان پاکستان، مرز طولانی آبی، مرز با دو کشور پرجمعیت همجوار، وجود گمرکات رسمی و بازارچه‌های مرزی فعال، وجود منطقه آزاد تجاری و ویژه اقتصادی، امکانات بندری مناسب، وجود تنوع معدنی با ذخایر بالا، محصولات خاص کشاورزی در استان اعم از خرما و موز، ذخایر غنی از آبریزان دریایی، دسترسی آسان به انرژی خورشید و باد در غالب فصول سال، مسیر ارتباطی (ترانزیتی) بندر چابهار با کشورهای آسیای میانه، وجود مراکز دانشگاهی و فنی و حرفه‌ای و نیروهای موجود جوئی کار.	ساخت فرآورده‌های نفتی، صنایع دریایی، صنایع معدنی، صنایع غذایی، فلزات اساسی، محصولات فلزی فابریکی، انرژی‌های نو و تجدیدپذیر، صنایع پتروشیمی، سردخانه و پایانه صادراتی.

ردیف	استان	اهم مزیت و قابلیت‌های منطقه‌ای	رویکرد و جهت‌گیری فعالیت‌ها
۱۷	فارس	برخوردار از قطب تولید محصولات کشاورزی و دامی، ذخایر سنگ‌های نما و تزئینی به‌ویژه ذخایر مرمریت و چینی، معادن متنوع بیا ذخایر بیلا، منابع غنی گازی در جنوب استان، دانشگاه‌های معتبر و نیروی متخصص و قطب الکترونیک.	ساخت صنایع شیمیایی، شیشه و محصولات شیشه‌ای، سیمان و آهک، فرستنده‌های تلویزیونی و رادیویی، برق و الکترونیک، تجهیزات پزشکی، ابزارهای اپتیکی، صنایع غذایی، ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی، پوشاک و استخراج کانی‌های فلزات آهنی.
۱۸	قزوین	برخوردار از نزدیکی به پایتخت، توانمندی‌های صنعتی، نیروی انسانی ماهر و متخصص، منابع طبیعی مناسب و کشاورزی قوی، تنوع تولیدات صنعتی و امکان توسعه صنایع نوین.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های صنایع شوینده و بهداشتی، مواد شیمیایی اساسی، مواد پلاستیکی، شیشه و محصولات شیشه‌ای، نرم‌افزار، تجهیزات پزشکی، تجهیزات رباتیک، توربین بادی، صنایع غذایی و لوازم خانگی.
۱۹	قم	برخوردار از قرار گرفتن در مرکز ثقل ۳ استان بزرگ صنعتی تهران، اصفهان و مرکزی، امکانات مناسب حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای و نزدیکی به فرودگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)، سهولت دسترسی به انرژی در این منطقه (عبور خطوط اصلی انتقال انرژی کشور (برق و گاز) از نزدیکی شهر قم، وجود منطقه ویژه اقتصادی، مطرح بودن استان به‌عنوان یکی از قطب‌های زیارتی کشور، استقرار در یکی از نزدیک‌ترین محل‌های خارج از محدودیت سرمایه‌گذاری تهران، صنعت چاپ و نشر کشور، مواد معدنی متنوع.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های لوازم‌آرایی و عطریات، تجهیزات پزشکی، صنایع غذایی، کاغذ، استخراج کانی‌های فلزات غیر آهنی، منسوجات، چاپ و نشر، مبلمان و مصنوعات چوبی.
۲۰	کردستان	برخوردار از منابع آبی فراوان، مرز مشترک با کشور عراق، بازارچه فعال مرزی، نیروی انسانی جوان و متخصص در استان، معادن متنوع و ذخایر بالا و توانمندی‌های کشاورزی و دامی.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های شیشه و محصولات شیشه‌ای، استخراج کانی‌های فلزی، کالاهای بتونی و سیمانی، صنایع غذایی، فلزات اساسی، تایر و تیوب، ماشین‌آلات کشاورزی، کاغذ، صنایع پایین‌دستی پتروشیمی و پایانه صادراتی.
۲۱	کرمان	برخوردار از وجود منابع غنی معدنی، وجود بزرگ‌ترین واحد فرآوری مس در کشور، تولید محصولات بالادستی فولاد، برخورداری از 3 منطقه ویژه اقتصادی و ۴ فرودگاه، شرایط اقلیمی مناسب برای تولید انرژی‌های نو (خورشیدی)، قطب تولید خودرو در بخش خصوصی، باغات بزرگ به‌ویژه در تولید پسته و خرما، بهره‌مندی از امکانات و زیرساخت‌های مناسب در زمینه حمل‌ونقل زمینی، هوایی و ریلی و گونه‌های متنوع گیاهان دارویی، مراکز دانشگاهی متعدد و معتبر.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های سیمان و آهک، صنایع برق و الکترونیک، صنعت خودرو و قطعه‌سازی، صنایع غذایی، فلزات اساسی، تایر و تیوب، استخراج کانی‌های فلزی، صنایع معدنی و پایانه صادراتی.
۲۲	کرمانشاه	برخوردار از معادن قیر طبیعی، معادن سنگ تزئینی و منگنز، صنایع پتروشیمی، پایانه مرزی به‌عنوان بزرگ‌ترین بازارچه مرزی کشور بیا عراق، توانمندی بالای آب‌های سطحی و زیرزمینی، توانمندی‌های مناسب کشاورزی و دامی و نیروی کار فراوان.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های فرآورده‌های نفتی، صنایع معدنی، صنایع غذایی، صنایع دارویی، تایر و تیوب، کاغذ و پایانه صادراتی.
۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	برخوردار از منابع نفت و گاز، ظرفیت بالای میزان روان آب‌های سطحی و آب‌های زیرزمینی، جنگل‌های بلوط، گیاهان دارویی و منابع معدنی مناسب	ایجاد و توسعه در زمینه‌های فرآورده‌های نفتی، مواد شیمیایی و پتروشیمیایی اساسی، استخراج کانی‌های غیرفلزی، صنایع غذایی، تولید داروهای گیاهی و سردخانه.
۲۴	گلستان	برخوردار از تولیدات بالای کشاورزی و دامی، ذخایر آب غیرمتعارف نظیر دریا و دسترسی مناسب به بازار و مواد اولیه معدنی کشور ترکمنستان و قزاقستان، نتایج مثبت حاصل از اکتشافات نفت و بال‌آخص گاز در منطقه، وجود شورابه‌های منحصربه‌فرد حاوی ید و سایر املاح ارزشمند.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های صنایع دارویی، لوکوموتیو و تجهیزات ریلی، صنایع غذایی، فلزات اساسی، کاغذ، منسوجات، صنایع معدنی و مبادی وارداتی.
۲۵	گیلان	برخوردار از محصولات کشاورزی، منطقه آزاد تجاری ی صنعتی، مرز مشترک خاکی و آبی، شبکه‌های وسیع حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی و هوایی،	ایجاد و توسعه در زمینه صنایع دارویی، شناورهای تفریحی و ورزشی، پوشاک و منسوجات، کاغذ، ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی، توربین بادی،

## آمایش سرزمین؛ رویکردی در تحقق جهش تولید در ایران

ردیف	استان	اهم مزیت و قابلیت‌های منطقه‌ای	رویکرد و جهت‌گیری فعالیت‌ها
		زیرساخت‌های لجستیکی در بنادر استان، کریدور جنوب و شمال، نیروگاه‌های آبی، گازی، بادی و سیکل ترکیبی و شبکه‌های توزیع، منابع انسانی تحصیل کرده و جوان.	صنایع غذایی و مبادی وارداتی.
۲۶	لرستان	برخوردار از توانمندی‌های کشاورزی و دامی، ذخایر معدنی به‌ویژه سنگ‌های تزئینی، منابع غنی آب‌های سطحی، شبکه‌های ارتباطی و امکان استفاده بهینه از محور شمال به جنوب.	توسعه در زمینه‌های صنایع دارویی، آهنک، سنگ‌بری، تجهیزات پزشکی، صنایع غذایی، صنایع معدنی و صنایع پایین‌دستی پتروشیمی.
۲۷	مازندران	برخوردار از معادن زغال‌سنگ، زیرساخت‌های مناسب در بخش حمل‌ونقل، دریای خزر و همجوار کشورهای حاشیه آن، رتبه اول کشوری در زمینه تولید مرکبات، گمرکات فعال و تولید بالای محصولات کشاورزی و دامی.	توسعه در زمینه‌های صنایع دارویی، انواع کود، شناورهای تفریحی و ورزشی، صنایع غذایی، استخراج زغال‌سنگ، قطعات خودرو، پوشاک و منسوجات، کاغذ و مرکز تخصصی واردات چوب.
۲۸	مرکزی	برخوردار از منابع و ذخایر معدنی، مراکز دانشگاهی صنعتی و علمی کاربردی، نیروی انسانی متخصص، قرار گرفتن در مسیر کریدور شمال به جنوب، توانمندی‌های مناسب در بخش صنعت و معدن و امکان توسعه صنایع پایین‌دستی پتروشیمی.	توسعه در زمینه‌های رنگ، محصولات شیمیایی، تجهیزات پزشکی، فلزات اساسی، ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی، ریسنجی و بافندگی، صنایع پایین‌دستی پتروشیمی و استخراج کانی‌های فلزی و غیرفلزی.
۲۹	هرمزگان	برخوردار از موقعیت استثنایی استان به دلیل هم‌جواری با خلیج فارس و دریای عمان، جزایر مهم و استراتژیک، شبکه‌های حمل‌ونقل دریایی، جاده‌ای و ریلی و هوایی، منابع غنی گیاهی و شیلاتی، ذخایر عظیم نفت و گاز، شرایط اقلیمی ویژه برای تولید محصولات کشاورزی در زمستان، جایگاه و قابلیت‌های ویژه استان در تولید خرما و محصولات گرمسیری و معادن متنوع و دارای مراکز معتبر دانشگاهی.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های فرآورده‌های نفتی، مواد شیمیایی اساسی، صنایع دریایی، تولید و فرآوری آبزیان، استخراج کانی‌های فلزی، فلزات اساسی و پایانه صادراتی.
۳۰	همدان	برخوردار از زیرساخت‌های مواصلاتی و خطوط ریلی، محصولات کشاورزی و دامی، تنوع مواد معدنی، وجود صنعت سیمان، خط لوله اتیلن غرب کشور و شبکه انتقال گاز از جنوب به غرب کشور.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های مواد شیمیایی اساسی، محصولات دارویی، شیشه و محصولات شیشه‌ای، گیرنده‌های تلویزیون و رادیو، تجهیزات اپتیکی، الکترونیک و سلول‌های خورشیدی، کاغذ، مبلمان و مصنوعات چوبی.
۳۱	یزد	برخوردار از معادن متنوع با ذخایر بالا، یکی از قطب‌های سنگ‌آهن، انرژی خورشیدی، نیروهای متخصص و کارآمد و مراکز معتبر دانشگاهی، تمایل بالای بخش خصوصی استان به سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و قرار گرفتن در چهارراه شمال شرق جنوب غرب و شمال جنوب کشور.	ایجاد و توسعه در زمینه‌های الیاف مصنوعی، کاشی و سرامیک، هواپیمای سبک، گیرنده‌های تلویزیونی و رادیو، تجهیزات پزشکی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، الکترونیک، پوشاک و منسوجات.

مأخذ: برگرفته از مطالعات سند راهبردی صمت، ۱۳۹۵؛ ضوابط ملی آمایش (مصوبه جلسه ۱۳۹۴/۰۶/۲۳ شورای آمایش سرزمین)

### جدول ۱۹: اقدام محرک و پیشران رونق در امر تولید

ردیف	دستگاه ملی	عنوان پروژه / اقدام ملی
۱	معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور	- ارتقاء تولید و توسعه اشتغال در مناطق روستایی و مناطق محروم
۲	صندوق توسعه ملی	- طراحی مدل تخصیص بهینه منابع صندوق توسعه ملی - تخصیص منابع با اولویت تأمین مالی صنایع کوچک و متوسط با رویکرد به‌روزرسانی و نوسازی تجهیزات و ماشین‌آلات آن‌ها

ردیف	دستگاه ملی	عنوان پروژه / اقدام ملی
۳	سازمان برنامه بودجه کشور	<ul style="list-style-type: none"> <li>- همسان‌سازی توزیع فرصت‌های عمومی در مقیاس مناطق برحسب گروه‌های درآمدی</li> <li>- طراحی مدل افزایش قابلیت جذب مازاد تولیدکننده در مناطق کمتر توسعه یافته و توسعه نیافته</li> <li>- استقرار کامل نظام اطلاعات پایه مکانی از مزیت‌های نسبی مناطق</li> <li>- پیاده‌سازی سامانه یکپارچه بودجه عمومی با تأکید بر بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد</li> <li>- طراحی الگوی اعطای یارانه‌های تولیدی بین بنگاه‌ها و تدوین نظام اجرایی برای توزیع منابع در بخش صنعت، معدن، کشاورزی</li> <li>- برنامه اجرایی حمایت از سرمایه‌گذاری در مناطق دارای اولویت (به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته) با هدف افزایش حداقل ده درصدی حجم سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و یا حجم واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش غیردولتی</li> <li>- طراحی مدل استفاده بهینه از ظرفیت‌های بلااستفاده اقتصاد</li> </ul>
۴	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بازنگری و اصلاح نظام آموزش عالی در جهت کارآفرینی</li> <li>- طراحی و برنامه‌ریزی دانش‌بنیان برای رونق تولید</li> </ul>
۵	وزارت کشاورزی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- برنامه اجرایی گسترش زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی بخش کشاورزی در خصوص تولید، نگهداری توسعه و تنظیم بازار محصولات کشاورزی و نهاده‌ها</li> <li>- برنامه اجرایی تسهیل برندسازی محصولات کشاورزی از طریق بخش خصوصی</li> </ul>
۶	وزارت صمت	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مطالعه و تدوین گزارش راهبردهای تغییر جهت‌گیری اقتصاد مبتنی بر منابع به اقتصاد متکی به دانش و نوآوری</li> <li>- برنامه‌ریزی برای استقرار و حمایت از بنگاه‌های صنایع نوین و پیشرفته و شرکت دانش‌بنیان در با هدف افزایش سهم تولید محصولات</li> </ul>
۷	وزارت خارجه	<ul style="list-style-type: none"> <li>- برنامه اجرایی ایجاد تسهیلات تردد برای سرمایه‌گذاران خارجی و افراد مرتبط با آن‌ها</li> </ul>
۸	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	<ul style="list-style-type: none"> <li>- برنامه اجرایی «ایجاد کریدور فناوری اطلاعات و ارتباطات با تمرکز بر ایجاد مناطق آزاد (ارتباطات و فناوری اطلاعات) جهت فعالیت شرکت‌های معتبر با مشارکت شرکت‌های داخلی و انتقال فناوری به کشور»</li> </ul>
۹	وزارت اقتصاد و دارایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مولدسازی و مدیریت دارایی‌های دولت</li> <li>- طراحی سازوکارهای بهبود شاخص رقابت‌پذیری اقتصاد ایران</li> <li>- طراحی و تدوین الگو و بازتوزیع منابع حاصل از هدفمندی و نظام اجرای آن</li> </ul>

مأخذ: مطالعات تحقیق

## جمع بندی

آنچه همواره به عنوان دغدغه اصلی سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران کشور مطرح شده، حمایت از تولید ملی است. تقریباً این اجماع نیز شکل گرفته که با تقویت تولید رقابت‌پذیر و دانش‌بنیان، می‌توان شاخص‌های اقتصادی، به‌ویژه اشتغال و تولید را بهبود بخشید و اقتصاد کشور را در مقابل شوک‌های داخلی و خارجی مصون داشت. بررسی قوانین مربوط به حمایت از تولید، در ۶ قانون برنامه توسعه نشان می‌دهد که استراتژی کلی اقتصاد ایران اگرچه در ظاهر رویکرد حمایت از تولید را مدنظر داشته، اما در باطن به دلیل نگاه بخشی و بوروکراتیک، این موضوع پیگیری نشده است. برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و جهش تولید و رابطه این دو در قوانین متعددی مورد توجه قرار گرفته است. از جمله این موارد می‌توان به «سند چشم‌انداز بیست ساله» «قانون برنامه چهارم توسعه»، «قانون برنامه پنجم توسعه»، «قانون برنامه ششم توسعه» اشاره کرد و در این ارتباط نکات زیر قابل طرح است:

- عدم تحقق تدوین برنامه‌های مبتنی بر آمایش سرزمین با سه دوره الزام قانونی در برنامه‌های توسعه کشور نشان‌دهنده این امر است که بسترهای قانونی مذکور اثربخشی کافی جهت تحقق این مهم را نداشته‌اند.
- ساختار چهارساله دولت‌ها در کشور موجب شده است که سازوکار اجرایی، الزامات قانونی مواد بیش از چهار سال را از اولویت خارج کند. به این ترتیب، مسئله آمایش نیز به علت ماهیت بلندمدت آن به حاشیه رفته است. همچنین عملکرد مجلس شورای اسلامی نیز به‌عنوان نهاد ناظر بر اجرای الزامات قانونی در این زمینه ضعیف بوده و به نظر می‌رسد عدم نظارت مؤثر در کنار کاستی‌های پیش‌گفته بر عدم تعهد نهاد متولی و پاسخگو نبودن آن اثرگذار باشد.

از میان ۱۱ برنامه توسعه تدوین شده در طی تمامی سال‌های گذشته، به اذعان غالب صاحب‌نظران و تحلیل‌گران برنامه ششم عمرانی (۱۳۶۱-۱۳۵۷) و برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) را از لحاظ ساختار و محتوا، غنی‌ترین و کامل‌ترین اسناد توسعه‌ای کشور به لحاظ قرارگیری این مطالعات بر مدار آمایش سرزمین دانسته‌اند. می‌توان گفت برنامه‌ریزی برای آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی به یکدیگر وابسته‌اند. بی‌توجهی به نیازها و پتانسیل‌های مناطق و برنامه‌ریزی متناسب اقتصادی برای آن‌ها، آثار و پیامدهای سوء و جبران‌ناپذیری را در پی دارد که رفع آن‌ها به زمانی طولانی نیازمند است. تجارب برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه در دوران سی سال قبل از انقلاب اسلامی نیز نشان داده است که علی‌رغم دستیابی جامعه به رشد تولید در چند بخش و حتی افزایش چشمگیر درآمد سرانه طی دوران برنامه پنجم عمرانی کشور، پیشبرد اهداف توسعه همچنان با مشکلاتی مواجه بوده است که بخشی از آن را می‌توان ناشی از تنظیم برنامه‌های توسعه با نگرش اقتصادی و بدون توجه به بازتاب‌های اجتماعی و منطقه‌ای و سرزمینی آن دانست.

به دلیل تکیه بیش از حد اقتصاد ایران به درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و محدود بودن میزان ذخایر نفتی، فرصت زیادی برای بازسازی ساختار رقابتی تولید وجود ندارد و لذا به منظور کاهش وابستگی اقتصاد ایران به صادرات نفت خام و رسیدن به استقلال ارزی و چرخش به سمت اقتصاد چند محصولی در صادرات، جهت‌گیری صادراتی باید به سود کالاهایی تغییر یابد که دارای مزیت نسبی است. توجه به صادرات غیرنفتی و انجام اقدامات مؤثر در جهت بهبود آن، نیازمند ایجاد محیط رقابتی برای پیشبرد این هدف است. راه برون‌رفت اقتصاد از مشکلات کنونی، توجه ویژه به اقتصاد تولیدی است و در این مسیر باید به مزیت‌های نسبی و ایجاد مزیت‌های رقابتی برای تولید توجه جدی کرد. از آنجاکه در اقتصاد ایران به مزیت‌های نسبی برای تولید توجه چندانی نشده، تولید داخلی به خوبی شکل نگرفته است.

درواقع بر اساس آمایش سرزمین، نحوه توزیع و پراکنش فعالیت‌های صنعتی و تولیدی در کل کشور باید بر اساس توانمندی‌ها و مزیت‌های مناطق و استان‌های کشور، ویژگی‌های محصولات و همچنین عوامل زیست‌محیطی باشد تا با در نظر گرفتن تمام عوامل فوق به جانمایی مناسب صنایع و فعالیت‌های تولیدی و صنعتی پرداخته شود و نهایتاً هر صنعت متناسب با ویژگی‌های محصولات خود در مناطق و استان‌های دارای مزیت استقرار یابد. از این رو برای پیوستگی و لزوم برنامه‌ریزی هدفمند، موضوع آمایش صنعتی، معدنی باید مورد توجه قرار گیرد. این آمایش به استقرار طرح‌های اولویت‌دار در استان‌های کشور منجر می‌شود.

- اثنی عشری ابوالقاسم و محمدحسین احسانفر (۱۳۸۳). بررسی تحلیلی ساختار صنعتی و مزیت نسبی صنایع استان مازندران، پژوهش‌های اقتصادی، دوره ۴، شماره ۱۳، ۱۳۸-۱۲۹.
- ایمانی جاجرمی، حسین و حمیده دباغی (۱۳۹۴). مطالعه سیاست‌های اقتصادی ایران با رویکرد آمایش سرزمین، مطالعه موردی: برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه کشور، مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۴، شماره ۳، ۵۲۷-۵۰۱.
- بانک مرکزی ایران، حساب‌های ملی ایران، ۵۶-۱۳۳۸، ۱۳۶۰؛ مرکز آمار ایران، ایران در آینه آمار، ۱۳۶۴.
- بختیاری، صادق (۱۳۸۱)، تحلیلی مقایسه‌ای از توسعه صنعتی استان‌های مختلف کشور، پژوهشنامه بازرگانی، سال ۶، شماره ۲۲، ۹۵-۷۸.
- بهشتی‌فر، سارا و همکاران (۱۳۸۹). استفاده از منطق فازی در محیط GIS به منظور مکان‌یابی نیروگاه‌های گازی، نشریه مهندسی عمران و نقشه‌برداری (دانشکده فنی)، دوره ۴۴، شماره ۴، ۵۹۵-۵۸۳.
- بهشتی، محمدباقر، پرویز محمدزاده و خلیل قاسملو (۱۳۹۷). تغییرات ساختاری و نابرابری درآمدی در استان‌های کشور ایران، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال ۸، شماره پیاپی ۳۰، ۶۷۳۵-۲۲۵۱.
- پوراحمد، احمد و ناهید فلاحیان (۱۳۸۴). بررسی روند شکل‌گیری محورهای صنعتی پیرامون تهران با تأکید بر محور کرج-قزوین، مجله پژوهش‌های جغرافیایی، سال ۳۷، شماره ۵۳، ۱۹۳-۱۷۳.
- پوراصغر سنگاچین، فرزاد (۱۳۸۷). مروری بر تحولات آمایش سرزمین در ایران (۱۳۷۷-۱۳۴۷)، هفته‌نامه برنامه، سال هفتم، شماره ۲۸۸.
- پیرانی، طاهره و رزیتا مویدفر (۱۳۹۵). بررسی اثرات صرفه‌های ناشی از تجمع‌های صنعتی بر رشد اقتصادی در استان‌های ایران (۱۳۸۹-۱۳۷۹)، پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال شانزدهم، شماره ۱، ۱۸۹-۱۶۵.
- تقدیسی، احمد و احمد ججاریان (۱۳۹۳). توزیع فضایی شاخص‌های صنعتی در استان‌های کشور با استفاده از مدل آنتروپی، مجله علوم جغرافیایی، شماره ۲۱.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۴). آمایش سرزمین، تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، تهران.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده، موسسه عالی آموزش و پژوهش و مدیریت و برنامه‌ریزی. ثمره‌ها شمی، خدیجه و حسین مهربانی بشرآبادی (۱۳۸۸)، محاسبه و بررسی شاخص ضریب مکانی بخش کشاورزی در استان.
- جباری، حبیب، امیر ثانی و محسن ابراهیمی خوسفی (۱۳۹۶). تبیین الزامات تدوین سند ملی آمایش سرزمین از منظر توسعه کالبدی، نشریه علمی-پژوهشی برنامه‌ریزی و توسعه کالبدی، سال دوم، شماره ۲ (سری جدید)، پیاپی ۶، ۹۲-۷۵.
- جعفری صمیمی، احمد و سمیه سادات نقوی (۱۳۸۷). بررسی مزیت نسبی ارزش‌افزوده‌ای بخش‌های اقتصادی در منطقه خراسان بر اساس عملکرد برنامه سوم توسعه، دانش و توسعه، دوره ۱۵، شماره ۲۳، ۲۴-۱.
- جعفری صمیمی، احمد و شهریار شفیعی (۱۳۸۰). بررسی مزیت نسبی اشتغال‌زایی، صادراتی و ارزش‌افزوده‌ای صنعت نساجی در استان مازندران، پژوهش‌های اقتصادی، شماره ۳.
- جلیل پیران، حسین (۱۳۹۴). بررسی مزیت نسبی، رقابتی محصولات عمده کشاورزی در استان البرز، مجله اقتصادی، شماره‌های ۳ و ۴ خرداد، ۶۲-۴۱.
- جوانشیری، مهدی و حمید شایان (۱۳۹۶). تحلیل فضایی مزیت نسبی اشتغال در گروه‌های عمده شغلی استان‌های کشور طی سال‌های ۸۰، ۹۰ و ۹۵، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال هفتم، شماره ۲۷، ۲۰-۱.

جويا، ی. (۱۳۷۸). بررسی عملکرد برنامه اول و تأثیر برنامه دوم توسعه بر ساختار صنعت و مزیت‌های نسبی صنعتی در منطقه استان یزد، دانشگاه اصفهان پایان‌نامه.

خسرو و شیکایی، میثم و همکاران (۱۳۹۸). چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸-۱۱. برنامه‌های راهبردی و عملیاتی در حوزه‌های فرابخشی اقتصاد (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

خشایی، محمود و محمدرضا رضوی و محمدعلی جمالی (۱۳۷۹)، تمرکز جغرافیایی صنعت در کشور، مجله برنامه و بودجه، سال چهارم، شماره ۴۸، ۳۰-۳.

خنیفر، حسین (۱۳۸۹). درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربرد آن، مجله آمایش سرزمین، سال دوم، شماره دوم.

داداش پور، هاشم و آرمان فتح جلالی (۱۳۹۲). تحلیلی بر الگوهای تخصصی شدن منطقه‌ای و تمرکز فضایی صنایع در ایران، مجله برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال سوم، شماره ۱۱، ۱۸-۱.

داداش پور، هاشم و فرانک احمدی (۱۳۸۹). رقابت‌پذیری منطقه‌ای به مثابه رویکردی نوین در توسعه منطقه‌ای، راهبرد یاس، شماره ۲۲.

داداش پور، هاشم و مینا ساسانی (۱۳۹۷). نقش تمرکز جغرافیایی صنایع و تخصصی شدن منطقه‌ای در شکل‌دهی به ساختار فضایی ایران طی دوره زمانی ۱۳۹۰-۱۳۹۷، *جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی*، سال ۲۹، پیاپی ۶۹، شماره ۱، ۹۵-۱۱۲.

درون‌پرور، داوود؛ علی صادقی و بهروز احمدی حدید (۱۳۹۰). بررسی تحلیلی ساختار صنعتی و رقابت‌پذیری صنایع ایران به تفکیک کدهای ISIC در دوره ۱۳۸۶-۱۳۸۴. پژوهشگر (مدیریت).

ذاکری، زهرا و همکاران (۱۳۹۷). مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴)، واکاوی عملکرد دولت در ارتباط تهیه اسناد آمایش سرزمین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

ذاکری، زهرا و همکاران (۱۳۹۷). مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱)، فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

رجب‌پور، حسین (۱۳۹۶). «الزامات حمایت مؤثر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۴۶.

رزاقی، ابراهیم (۱۳۸۶). آشنایی با اقتصاد ایران، تهران: نی.

رضوانی، محمدرضا (۱۳۹۰). برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، تهران: قومس.

رهبر، فرهاد و حسین میرشجاعیان حسینی (۱۳۸۸). ارزیابی استراتژی ملی و منطقه‌ای توسعه صنعت پتروشیمی، فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی، سال ششم، شماره ۲۱، ۶۵-۲۹.

رومز، دیوید (۱۳۸۸). اقتصاد کلان پیشرفته (ویرایش دوم)، ترجمه: دکتر مهدی تقوی، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

زیاری، کرامت‌الله (۱۳۹۰). اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهران: جهاد دانشگاهی دانشگاه تهران.

سابقه برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۷۷). معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان، تهران: سازمان برنامه و بودجه.

سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۵). سند راهبردی آمایش سرزمین در برنامه ششم توسعه، تهران.

سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۹۸)، خلاصه گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳). قانون برنامه چهارم توسعه، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳). متن ضوابط ملی آمایش سرزمین.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز ملی آمایش، شرح خدمات مطالعات برنامه آمایش استان، شهریور ۱۳۸۵.



- ساسانی، مینا و هاشم داداش‌پور (۱۳۹۸). بررسی رابطه بین تخصصی شدن، تنوع، رقابت صنعتی و تمرکز فضایی صنایع در شهرستان‌های ایران، در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۰، آمایش سرزمین، سال یازدهم، شماره اول، ۱-۲۷.
- سالیوان، آرتور (۱۳۸۶). مباحثی در اقتصاد شهری؛ ترجمه جعفر قادری و علی قادری، جلد اول، تهران: نور علم.
- سرور، رحیم (۱۳۸۶). آمایش سرزمین، پیش‌نیاز عدالت اجتماعی، جغرافیای سرزمین، سال چهارم، شماره ۱۴.
- سرور، رحیم (۱۳۸۷). برنامه‌ریزی کاربری اراضی در طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای، تهران: گنج هنر.
- سلامی، ح؛ و ن. شاهنوشی (۱۳۷۹). مقایسه بهره‌وری در بخش‌های صنعت و کشاورزی و عوامل مؤثر بر آن، مجموعه مقالات اولین کنفرانس اقتصاد کشاورزی ایران، دانشگاه سیستان و بلوچستان، ۲۸۷-۳۰۷.
- سلطانی‌فر، ناصر (۱۳۹۲). ارزیابی موانع فراوری طرح‌های آمایش سرزمین در ایران با رویکرد تلفیقی، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، شماره ۳، ۶۳-۸۴.
- سلیمی‌فر، مصطفی (۱۳۸۱). مطالعه روند تغییرات سطوح توسعه صنعتی و توسعه منطقه‌ای در ایران طی دوره ۷۵-۱۳۵۵، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۶۱، ۷۷-۱۰۷.
- سلیمی‌فر، مصطفی و زهرا شیرزور (۱۳۸۵). تحلیل تغییرات ساختاری صنایع استان‌های خراسان در دوره ۱۳۷۴ - ۱۳۸۲، دانش و توسعه، شماره ۱۹، ۴۱-۶۲.
- سیف‌الدینی، فرانک و موسی پناهنده‌خواه (۱۳۸۹). چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۳.
- شکوری، علی (۱۳۹۱). سیاست‌های توسعه کشاورزی در ایران، تهران: سمت.
- صادقی شاهدانی، مهدی و محمد غفاری‌فرد (۱۳۸۸). بررسی مزیت‌های نسبی و تحلیل ساختاری تولید ناخالص داخلی در استان‌های کشور، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال هفدهم، شماره ۵۰، ۱۱۱۵-۱۳۶.
- صالحی، اسماعیل و فرزاد پوراصغر سنگاچین (۱۳۸۸). تحلیلی بر موانع فراوری آمایش سرزمین در ایران، راهبرد، شماره ۱۸ (۵۲)، ۱۴۹-۱۸.
- صباغ کرمانی، مجید (۱۳۸۰). اقتصاد منطقه‌ای، تهران: سمت.
- صرافی، مظفر (۱۳۷۹). مبنای برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای، تهران: سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت کشور.
- طرح پژوهشی (۱۳۸۹). ارزیابی استراتژی‌های بخش کشاورزی در برنامه‌های پنج‌ساله اول تا چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۸۸).
- عبدالملکی، حجت‌الله و مریم اولیایی ترشیز (۱۳۹۲). تحلیل تطبیقی مدل‌ها و عوامل مؤثر بر مزیت سنجی منطقه‌ای، مجله اقتصاد و توسعه منطقه‌ای سال بیستم، شماره ۶.
- عبدالملکی، حجت‌الله (۱۳۸۴). تحلیل کاربردی عوامل مؤثر بر جانمایی صنعتی و مکان‌یابی بهینه واحدهای تولیدی شرکت صنایع شیر ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد پیوسته معارف اسلامی و اقتصاد، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- عبدالملکی، حجت‌الله، نعمت‌الله اکبری و کیومرث آقایی (۱۳۸۸). تحلیل نظری و کاربردی نظریه‌های مزیت سنجی منطقه‌ای و مدل‌سازی مزیت‌سنجی بخش‌های تولیدی در مناطق کشور، پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال سیزدهم، شماره ۳۸، ۱۸۱-۲۱۶.
- عبدالملکی، حجت‌الله (۱۳۸۸). تحلیل تأثیر سیاست‌های کلان اقتصادی بر رشد بخشی - منطقه‌ای در ایران، پایان‌نامه دکتری علوم اقتصادی، گرایش اقتصاد شهری و منطقه‌ای، دانشگاه اصفهان.
- عاجم‌اوغلو، دارون و جیمزای. رابینسون (۱۳۹۲). چرا کشورها شکست می‌خورند، ترجمه: پویا جبل‌عاملی و محمدرضا فرهادی‌پور، تهران: دنیای اقتصاد.
- عظیمی (آرانی)، حسین (۱۳۹۱). اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، تهران: نی.

- عظیمی بلوریان، احمد، ارزیابی موانع فراوری طرح‌های آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی توسعه-خاستگاه‌ها، مسیر تکاملی و تجربه ایران، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- عظیمی، میکائیل (۱۳۹۳). تمرکز منطقه‌ای و رشد کلان اقتصادی در ایران، (چرا تعادل منطقه‌ای برای رشد کلان اقتصادی ضروری است؟)، *اقتصاد و توسعه منطقه‌ای*، سال بیستم، دوره جدید، شماره ۷.
- عمادزاده، مصطفی و فروزان بکتاش (۱۳۸۴). «اثر آموزش بر ارزش افزوده بخش صنعت»، *دانش و توسعه*، شماره ۱۶.
- غفاری فرد، محمد (۱۳۹۷). «بررسی روند سیاست‌گذاری توسعه و توازن منطقه‌ای طی برنامه‌های توسعه در ایران و ارائه راهبردهای اساسی»، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
- غیاثوند، ابوالفضل و فاطمه صبوری (۱۳۹۰). رابطه حکمرانی و رشد اقتصادی در کشورهای دارای منابع معدنی، فصلنامه علوم اقتصادی، سال پنجم، شماره ۱۶.
- فقیه نصری، مرجان (۱۳۸۶). «رقابت، رقابت‌مندی و توسعه اقتصادی»، *جامعه و اقتصاد*، سال سوم، شماره سیزدهم و چهاردهم.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۷۲-۱۳۶۸.
- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۹۴-۱۳۹۰.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۳)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۸۸-۱۳۸۴.
- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۷۸-۱۳۷۴.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۳۸۴-۱۳۷۹.
- قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ۱۴۰۰-۱۳۹۶.
- کارکن، محمد / حسن ورمزیار / فاطمه عزیزخانی (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی در ایران (۵) گذر بر روند تدوین برنامه آمایش سرزمین.
- کردبچه، محمد (۱۳۸۸). نگاهی به روند تدوین برنامه چهارم توسعه کشور، هفته‌نامه برنامه، شماره ۳۵۱، ۵-۴.
- کرمان، مجموعه مقالات دومین همایش معرفی فرصت‌های سرمایه‌گذاری استان کرمان.
- گزارش شاخص جهانی رقابت‌پذیری، مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۱۱ و ۲۰۱۰، ۲۰۱۶.
- لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۱، ۱۴۷-۱۱۱.
- مجاورین، مجتبی (۱۳۸۲). برآورد شاخص بهره‌وری مالم کونیست برای محصولات راهبردی طی دوره زمانی ۷۸-۱۳۶۹، *اقتصاد کشاورزی و توسعه*، ۴۳ و ۴۴، ۱۶۲-۱۴۳.
- مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۴)، «چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران».
- محمدی آیدغمیش، فاطمه و مجتبی رفیعیان (۱۳۹۶). ارزیابی مؤلفه‌های رقابت‌پذیری سرزمینی در استان‌های کشور با استفاده از مدل تلفیقی تحلیل عاملی و فرایند تحلیل شبکه‌ای F'ANP، پژوهش‌های اقتصاد و توسعه منطقه‌ای، سال بیست و چهارم، شماره ۱۳.
- محمودی، سید محمد (۱۳۸۸). تحلیلی بر سیر تحولات کلان آمایش سرزمین فرانسه در نیم‌قرن گذشته و ارائه پیشنهاداتی اجرایی جهت بهبود وضعیت آمایش سرزمین ایران، آمایش سرزمین، شماره ۱، ۱۸۰-۱۴۱.
- مرکز آمار ایران (۱۳۶۴). سالنامه آماری، سرشماری عمومی نفوس و مسکن کشور.

- مرکز آمار ایران (۱۳۹۰). سالنامه آماری، سرشماری عمومی نفوس و مسکن کشور.
- مرکز آمار ایران، تازه‌های آمار، شماره ۵، مردادماه ۱۳۶۴.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵). بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای.
- مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۶). «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳.
- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۸۹). سیاست‌گذاری اتحاد راهبردی در توسعه منطقه‌ای، سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال چهارم، شماره ۳، ۳۷۵-۳۵۷.
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (۱۳۸۹). مجموعه برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
- معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری (۱۳۸۳). متن قانون برنامه چهارم توسعه کشور.
- منصوری، سهیلا (۱۳۸۹). سیر تهیه و تصویب قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه، هفته‌نامه خبری-تحلیلی برنامه، شماره ۹ (۴۰۲)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور.
- مهرآرا، محسن و علی رستمیان (۱۳۸۵). ایران، میزان ادغام در اقتصاد جهانی و مزیت‌های نسبی، تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۱، شماره ۱.
- مهرگان، نادر و یونس تیموری (۱۳۹۱). ارزیابی تمرکز جغرافیایی استانی صنعت و عوامل مؤثر بر میزان آن در ایران، مجله جغرافیایی و آمایش شهری، دوره ۲، شماره ۵، ۱۰۵-۱۰۲.
- مؤمنی، فریاد و همکاران، مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۲) بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی استان، کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات.
- مؤمنی، فریاد، سارا، دشتبانی و علی‌اصغر بانویی (۱۳۹۶). (اهمیت بخش کشاورزی در حفظ تعادل اقتصادی- اجتماعی ساختار شهری و روستایی ایران)، فصلنامه اقتصاد فضا و توسعه روستایی، سال ششم، شماره ۴، پیاپی ۲۲.
- مؤمنی، مهدی (۱۳۷۷). اصول و روش‌های برنامه‌ریزی ناحیه‌ای، اصفهان: گویا.
- میراحسنی، منیرالسادات (۱۳۹۰). شاخص‌های رقابت‌پذیری ایران از منظر جهانی اقتصاد: دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی، مجله اقتصادی، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره‌های ۵ و ۶، ۱۴۸-۱۲۵.
- میرجلیلی، سید حسین، سید عباس میردهقان؛ سعید دهقان خاوری و رضا ولی‌زاده (۱۳۸۸). رتبه‌بندی و تعیین مزیت نسبی فعالیت‌های صنعتی استان یزد با استفاده از روش تلفیقی تحلیل عاملی و تاکسونومی عددی، سیاست‌گذاری اقتصادی، دوره ۱، شماره ۲، ۱۵۸-۱۲۳.
- میرشجاعیان حسینی، حسین و فرهاد رهبر (۱۳۹۰). شناخت روابط علی میان مؤلفه‌های حکمرانی خوب در کشورهای در مخاطره نفرین منابع، سیاست‌های اقتصادی (نامه مفید)، سال هفدهم، شماره ۸۷، ۸۶-۶۷.
- نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۸۲). استراتژی توسعه صنعتی کشور، تهران: دانشگاه صنعتی شریف.
- هادی زوز، بهروز (۱۳۹۷). راهبردهای تجاری و توسعه صنعتی در ایران در دوره ۷۷-۱۳۵۸، پژوهش‌های اقتصادی، سال سوم، شماره ۶.
- هو شمند، محمود و لطفعلی آذری (۱۳۸۴). تحلیلی از ساختار صنعت و تعیین اولویت‌های توسعه صنعتی استان کرمان، دانش و توسعه، شماره ۱۴، ۱۴۲-۱۲۵.
- واژه‌نامه تخصصی آمایش استان، مرکز ملی آمایش سرزمین، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.

ورمزیاری، حجت و محسن بابایی (۱۳۹۸). چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸-۱۱. حوزه توسعه روستایی و عشایری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.  
 وزارت صنایع و معادن ایران (۱۳۸۹). دفتر آمار و فرآوری اطلاعات.  
 ویسی، هادی و خدیجه مهمان‌دوست (۱۳۹۲). تأثیر نظام سیاسی تک ساخت بر آرایش فضایی-مکانی و توسعه شهرهای ایران، ژئوپلیتیک، شماره ۹ (۲)، ۲۲۹-۲۰۴.

- Aiginger, K. and Davies, W. S. (2004): Industrial Specialization and Geographic Concentration: Two Sides of the Same Coin, *Journal of Applied Economics*, Vol. 7, No.2.
- Almeida, R. (2006). *Local Economic Structure and Growth*, World Bank Research Department. Working paper.
- Bakhtiari, S., Irvani, M. and Daneshvar Hoseini, N. (2002). Analysis of the industrial structure in Isfahan, *Journal of Business Researches*, 24, 109-136.
- Baldwin, R. and Martin, P. (2004). *Agglomeration and regional growth; Handbook of Regional and Urban Economics: Cities and Geography* edited by Vernon Henderson and Jacques-François Thisse.
- Baldwin, R.E. (1999). Agglomeration and endogenous capital; *European Economic Review*, 43: 253-280.
- Barufi, A., Haddad, E., Nijkamp. P. (2016). Industrial scope of agglomeration economies in Brazil, *Spatial Issue Paper*, 2(56), 707-755.
- Berman, O. & Drezner, Z. (2007). "The multiple server location problem", *Journal of the Operational Research Society*, Vol.58, pp. 91-99.
- Bognanno, Mario F. & Keane, Michael P. & Yang, Donghoon. (2005). "The Influence of Wages and Industrial Relations Environment on the Production Location Decisions of U.S. Multinational Corporations", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 58, No. 2, pp. 171-200.
- Bose Ranadip. (2002). "A Model for Location Analysis of Industries". Urbana Champaign. University of Illinois. Houston.
- Bruno, M. (1972). Domestic Resource Costs & Effective Protection: Clarification & Synthesis, *Journal of Political Economy*, Vol. 80, 629-945.
- Buckley, P. J. et al. (1988). Measures of International Competitiveness: A Critical Survey, *Journal of Marketing Management*.
- Cantwell, J. (2009). "Location and the Multinational Enterprise", *Journal of International Business Studies*, Vol. 40, No.1, pp. 35-41.
- Competitiveness Advisory Group, (1995). *Enhancing European Competitiveness*, First report to the President of the Commission, the Prime Ministers and the Heads of State.
- De vor, F., De Groot, H. (2010). Agglomeration Externalities and Localized Employment Growth: The Performance of Industrial Sites in Amsterdam, *The Annals of Regional Science*, 44(3), 409-431.
- Falcioglu, P., Akgungor, S. (2008). Regional Specialization and Industrial Concentration Patterns in the Turkish Manufacturing Industry: An Assessment for the 1980–2000 Period. *European Planning Studies*, 16(2), 285-318.
- Falcioglu, P., Akgungor, S. (2008). Regional Specialization and Industrial Concentration Patterns in the Turkish Manufacturing Industry: An Assessment for the 1980–2000 Period. *European Planning Studies*, 16(2), 285-318. 27.
- Florida, R. (1995). "Toward the learning region". *Futures*, 27(5), 527-536.
- Friedman, j. (1972). "A general theory of polarized development", in hansen, n.m. (ed) .growth centers in regional economic development. macmillan co. ltd
- Goschin, Z., 2012. Regional Specialization and Geographic Concentration of Industries in Romania. *Explorations in Economic History*, 49(1), 255–275.

- Grossman, Gene, M. and Elhanan Helpman (1991). Trade, Innovation, and Growth, *American Economic Review*, 80, 86-91.
- Grossman, G. and E. Helpman (1991). *Innovation and Growth in the World Economy* (Cambridge MA: MIT Press).
- Hermansen, T. (1972). "Development poles and related theories: a synoptic review" in N.M. Hansen. (ed). *Growth centers in regional economic development*. New York.
- International Institute of Management Development (IMD), (2004). *World Competitiveness Yearbook*.
- Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*. New York: Vintage.
- Krugman, P. (1994). "Competitiveness: A Dangerous Obsession". *Foreign Affairs*, 73(2), 28- 44.
- Krugman, P., (1991). "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, 99, 483-499.
- Krugman, Paul R. (1984). Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale, In Henryk Kierzkowski (ed.). *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford: Clarendon Press, 180-193.
- Lengyel, I. (2009). Bottom-up Regional Economic Development: Competition, Competitiveness and Clusters. In I. Lengyel, & Z. Bajmócy, *Regional Competitiveness, Innovation and Environment*. Szeged: JTAE Press.
- Lever, W. F. (2002). "Correlating the Knowledge-base of Cities with Economic Growth" .*Urban Studies*, 39(5-6), pp. 859-870.
- Lucas, M. T. & Chhajed, D. (2004). "Applications of Location Analysis in Agriculture: A Survey", *The Journal of the Operational Research Society*, Vol. 55, No. 6 (Jun., 2004), pp. 561- 578.
- Martin, R.; Finglaton, B. and Garretsen, H. (2009). *Analysis of the Main Factors of Regional Growth: An in-depth study of the best and worst performing European regions*; Cambridge Econometrics.
- Martinek Jason P. and Orlando Michael J. (2002). "Do Primary Energy Resources Influence Industry Location?", *Economic Review*. Third Quarter.
- Matsuyama, K. (1992). Agricultural Productivity, Comparative Advantage and Economic Growth. *Journal of Economic Theory*, 58, 317-34.
- Mitra, S. and Sato, H. (2007). Agglomeration economies in Japan: technical efficiency, growth and unemployment; *Review of urban and regional development studies*, 19: 197-209.
- Monsef, A., Moallemy, M., and Shahmohammadi, A. (2012). Industrial Structure and Comparative Advantage of Manufacturing Industries in YAZD Province between 2000- 2007, *International Journal of Research in IT & Management*, 2(2): 1082-1106.
- Mora, T. (2008). "Explaining Within-country Regional Inequality in the European Union". *Scienze Regional*. No7. pp.51-69.
- North Douglass C. (1955). "Location Theory and Regional Economic Growth". *The Journal of Political Economy*. Vol. 63. pp. 243 – 258.
- OECD (1997). *Industrial Competitiveness*, OECD, Paris.
- Ohlin, Bertil (1993). *Interregional and International Trade*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Perroux, f. 1950. economic space, theory and application. *quarterly journal of economics*. Vol 64. 89-104
- Petrakos, G. (2009). "Regional growth and inequalities in the European Union". *Discussion Paper Series*. No15(2), 23-44.
- Porter, M. E. (1998). Clusters and the new economics of competition, 76(6), 77-90. Boston: Harvard Business Review.
- Porter, M. E. (2000). Locations, Clusters, and Company Strategy. In G. L. Clark, M. P.
- Porter, M. E. (1998). *On competition*, Harvard Business School.
- Porter, Micheal E. (1998). *The Competitiveness Advantage of Nation*, Harvard University.
- Romer, P. (1990). "Endogenous Technological Change". *Political Economy*, 98(5), 71-102.

- Sachs, J. and Warner, A. (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth, NBER Working Paper, No. 5389.
- Scott, B. R. (1985). national strategies: key to International Competition. In B. R. Scott and G. C. Lodge (eds.), U. S. competitiveness in the world Economy, Harvard Business School Press, Boston.
- Stokey, N. (1991). Human Capital, Product Quality, and Growth, Quarterly Journal of Economics, 106, 587-616.
- Wallace, W. (1994). Regional Integration, Washington: The Brookings Institution.
- Wolf Nikolaus. (2002). "Endowment, Market Potential and Industry Location: Evidence from Interwar Poland (1918-1939)". Humboldt-University Berlin (Germany). First Draft.
- World Bank (1997). World Development Indicators 1997 CD-ROM. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank (1997). World Development Indicators 1997 CD-ROM. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- World Economic Forum (1996). Global Competitiveness of Growth in GDP per capita, Report.
- Yang Jiaqin and Lee huei. (1997). "An AHP Decision Model for Facility Location selection". Facilities. Vol.15. pp. 241-254.
- Young, Alwyn (1991). Learning by Doing and Dynamic Effects of International Trade, Quarterly Journal of Economics, 106, 396-405.