

عدم تعادل منطقه‌ای و توزیع نامتعادل فعالیت و جمعیت در ایران



◆ محسن ابراهیمی خوسفی

عضو هیئت‌علمی بخش برنامه‌ریزی محیطی گروه جغرافیا دانشگاه یزد و عضو اصلی تیم تلفیق مطالعات سند ملی آمایش سرزمین

مقدمه

واژه تعادل به معنی با یکدیگر برابر شدن و هم سنگی است و در اصطلاح تخصصی آن، واژه تعادل (Balance=Equilibrium) در برابر واژه عدم تعادل (Imbalance=Disequilibrium) قرار می‌گیرد، اما هنگامی که مفهوم تعادل / عدم تعادل به‌عنوان صفتی برای توصیف شرایط یا وضعیتی به کار گرفته می‌شود؛ مانند تعادل و عدم تعادل منطقه‌ای، تعادل و عدم تعادل فضایی، تعادل و عدم تعادل اجتماعی- اقتصادی، بار معنایی ویژه‌ای را به خود می‌گیرد و تفاوت دیدگاه‌ها در این زمینه مشخص‌تر می‌شود. بر این اساس، برخی پژوهشگران مفهوم تعادل و عدم تعادل را هم سنگ با مفهوم توسعه و توسعه‌نیافتگی دانسته‌اند و عدم تعادل منطقه‌ای را تفاوت‌های فاحش در سطح شاخص‌های توسعه مناطق (استان‌های) یک کشور قلمداد نموده‌اند. برخی نیز تعادل و عدم تعادل را دارای قرابت با مفهوم برخورداری می‌دانند و معتقدند برخورداری مناطق به‌صورت مساوی از امکانات و فعالیت‌ها فارغ از شرایط متفاوت اکولوژیکی و اجتماعی - اقتصادی آن‌ها، تعریفی از واژه‌های تعادل و عدم تعادل منطقه‌ای می‌باشد و بالاخره در دیدگاه سوم، برخی محققان مفهوم تعادل و عدم تعادل منطقه‌ای را فراتر از برابری و نابرابری در توزیع امکانات و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین دانسته و عدم تعادل در توسعه سرزمین را به خودی خود نامطلوب و منفی تلقی نمی‌کنند و بیشتر بر توزیع فرصت‌ها متناسب با ظرفیت‌های رشد مناطق تأکید می‌نمایند.

یکی از چالش‌های اصلی که امروزه گریبان‌گیر بسیاری از مناطق در ایران و جهان است، موضوع راهبردی نابرابری فضایی و عدم تعادل‌های منطقه‌ای است. براساس نظریه‌های مبین این پدیده، همانند نظریه قطب رشد، عواملی چون اقتصاد ناشی از مقیاس و تجمع‌های اقتصادی که منجر به تمرکز تجمعی سرمایه و نیروی کار در مناطق معین می‌شوند، سرمایه‌گذاری پایین بخش دولتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته، کشش سرمایه به سمت مناطق توسعه‌یافته و ساختارهای مدیریتی ناکارآمد به‌عنوان مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری نابرابری‌های منطقه‌ای و عقب افتادن برخی از مناطق از رشد و توسعه عمل می‌کنند.

از این دیدگاه، رشد و توسعه صرفاً در مکان‌های خاصی که از قدرت و جاذبه بالایی

یکی از چالش‌های اصلی که امروزه گریبان‌گیر بسیاری از مناطق در ایران و جهان است، موضوع راهبردی نابرابری فضایی و عدم تعادل‌های منطقه‌ای است. براساس نظریه‌های مبین این پدیده، همانند نظریه قطب رشد، عواملی چون اقتصاد ناشی از مقیاس و تجمع‌های اقتصادی که منجر به تمرکز تجمعی سرمایه و نیروی کار در مناطق معین می‌شوند، سرمایه‌گذاری پایین بخش دولتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته، کشش سرمایه به سمت مناطق توسعه‌یافته و ساختارهای مدیریتی ناکارآمد به‌عنوان مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری نابرابری‌های منطقه‌ای و عقب افتادن برخی از مناطق از رشد و توسعه عمل می‌کنند.

برخوردارند صورت می‌گیرد و بنابراین مناطق فاقد جاذبه از روند توسعه منطقه‌ای بازمانده و به این صورت نابرابری‌ها و واگرایی منطقه‌ای شکل می‌گیرد. بازار بیش از اینکه باعث کاهش و یا تعدیل نابرابری‌های منطقه‌ای شود، به‌صورت بالقوه پتانسیل سرعت‌بخشی و افزایش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی بین مناطق را داراست. در این رابطه، نظریه‌های نشأت گرفته از دیدگاه‌های کینزی دخالت دولت را برای توسعه منطقه‌ای و از بین بردن نابرابری‌های منطقه‌ای ضروری می‌دانند. از دیدگاه نظریه‌های کینزی کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای مستلزم مداخله دولت است که می‌توان از طریق ابزارهایی همچون برنامه‌ریزی توسعه فضایی مناطق، این مهم را محقق کرد.

مفهوم عدم تعادل منطقه‌ای

سه دیدگاه نسبتاً متفاوت از مفهوم تعادل / عدم تعادل منطقه‌ای وجود دارد
الف) دیدگاه نخست: برخی از پژوهشگران

بخش دولتی به آن اعطا می‌شود. فرصت‌ها در کنترل کامل سیستم نیستند (از سطح فرماندهی اعطا شده‌اند)، تسهیل‌کننده نیل به اهداف توسعه‌اند و نیز می‌توانند پیشران یا مانع دستیابی به توسعه و استفاده از قابلیت‌ها شوند.

• قابلیت یا به عبارتی ظرفیت درونی مناطق، امکان استفاده از فرصت‌های توسعه را فراهم می‌سازد. قابلیت‌ها همان محدودیت و توانایی‌های سیستم در استفاده از فرصت‌ها هستند که وابسته به درون سیستم هستند و استفاده از فرصت‌ها، زمینه تقویتشان را فراهم می‌کند.

• دستاورد به‌مثابه عملکرد و برآیند نهایی سیستم‌های توسعه منطقه تلقی می‌شود که حاصل برخورداری از قابلیت‌های لازم برای استفاده از فرصت‌هاست. دستاورد حاصل استفاده هوشمندانه از فرصت‌ها بر مبنای قابلیت‌هاست که زمینه افزایش کیفیت و رضایت از زندگی ساکنان مناطق را فراهم می‌آورد. لذا عملکرد و دستاورد می‌تواند از جنس اهدافی همچون رفاه و رقابت‌پذیری اقتصادی، توزیع درآمد، کاهش نابرابری و افزایش توان درآمدی، بهبود سطح کیفیت زندگی و سبک زندگی و توسعه متعادل

و نابرابری فضایی و اجتماعی است. برابری فرصت‌ها در بُعد کلان نوعی نگاه انسان‌گرایان و عدالت‌خواهانه را با خود همراه دارد که غالباً به‌عنوان یک شاخص جامعه توسعه‌یافته در نظر گرفته می‌شود. جامعه‌ای که در آن مردم در کنار رفاه و آزادی، عدالت و برابری را هم تجربه می‌کنند.

با توجه به شکل شماره (۱) تعادل، به‌مثابه شرط لازم برای تحقق مساوات، به معنی عدالت و دسترسی برابر کلیه مناطق به فرصت‌های یکسان است. در مقابل، برابری به معنای اعطای منابع یکسان به کلیه مناطق بدون توجه به نیازهای متفاوت آن‌ها تعریف می‌شود. بر این اساس، برابری تنها در صورتی کارآمد خواهد بود که مناطق در یک سطح و وضعیت مشابه توسعه‌یافتگی قرار داشته باشند.

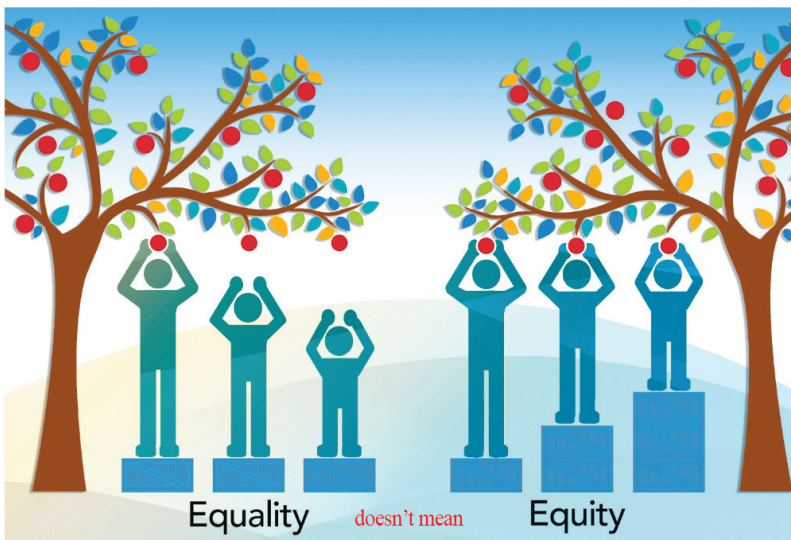
با این تعریف از عدالت، سه مفهوم فرصت، قابلیت و عملکرد (دستاورد) در تکمیل سه مفهوم درون‌داد (Input)، برون‌داد (Output) و برآیند (Outcome) به شرح زیر مطرح می‌شود.

• فرصت‌ها عمدتاً از نوع مزیت‌های نسبی و یا عوامل و منابع زیرساختی و توسعه‌ای هستند که از بیرون منطقه و غالباً توسط

مفهوم تعادل/عدم تعادل را هم‌سنگ و یا عجین با مفهوم توسعه/توسعه‌نیافتگی دانسته‌اند و در بررسی تعادل/عدم تعادل‌های منطقه‌ای به بررسی میزان توسعه‌یافتگی و سطح‌بندی میزان توسعه مناطق مختلف پرداخته‌اند. در این چارچوب منظور از عدم تعادل منطقه‌ای، تفاوت فاحش در سطح (شاخص‌های) توسعه استان‌های کشور است. به عبارت ساده، مشخصه این مطالعات، استفاده از شاخص‌های صرف توسعه‌یافتگی برای بیان و به تصویر کشیدن عدم تعادل‌های منطقه‌ای است.

(ب) دیدگاه دوم: برخی دیگر وجود تعادل/عدم تعادل‌های فضایی در واحد سرزمین را ناشی از وجود برابری/نابرابری در توزیع امکانات و فعالیت‌ها دانسته و شکل‌گیری تعادل فضایی سرزمین را منوط به حذف نابرابری در دسترسی به امکانات و خدمات می‌دانند. این دیدگاه به‌نوعی، تضعیف مفهوم تعادل/عدم تعادل و معادل‌سازی آن با مفهوم سنتی برابری/نابرابری است. از این منظر، تمام افراد یا مناطق بایستی به‌صورت مساوی از امکانات و فعالیت‌ها فارغ از شرایط متفاوت اکولوژیکی و اجتماعی-اقتصادی‌شان برخوردار باشند. این دیدگاه، قرابت زیادی با طرح مفاهیمی همچون برخورداری و عدم برخورداری دارد.

(ج) دیدگاه سوم: دسته آخر از پژوهشگران، تعادل/عدم تعادل منطقه‌ای را مفهومی فراتر از برابری/نابرابری در توزیع امکانات و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین دانسته‌اند. در این دیدگاه عدم تعادل‌ها از یک‌سو ناشی از ناهمگونی اکولوژیکی سرزمین و از سوی دیگر، متناسب با ظرفیت‌های رشد هر منطقه است. از دیدگاه این افراد تعادل مفهومی آرمانی است که بایستی برای دستیابی به آن، از یک‌سو، نابرابری و بی‌انصافی در دسترسی به فرصت‌ها کاهش یابد و از سوی دیگر توزیع فرصت‌ها متناسب با ظرفیت‌های رشد مناطق صورت گیرد. اصل این است که عدالت و برابری مطلق، دست‌یافتنی نیست، آنچه دست‌یافتنی است کاهش بی‌عدالتی



شکل شماره (۱) تفاوت دو مفهوم تعادل و مساوات (برابری)

و قابلیت‌های طبیعی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی می‌باشد. در همین راستا تاکنون مطالعات متعددی برای رسیدن به این هدف توسط سازمان برنامه‌بودجه کشور صورت گرفته و تا حدی نتایج و یافته‌های این مطالعات در برنامه‌های توسعه کشور نظیر برنامه ششم توسعه قبل از انقلاب، برنامه چهارم توسعه بعد از انقلاب و تا حدودی در برنامه‌های پنجم، ششم و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه بازتاب یافته و سعی شده در عمل رهنمودها و جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین به مرحله اجرا برسد.

اگر چه مطالعات صورت گرفته نسبت به زمان خود از غنای کافی برای هدایت صحیح کشور بر مسیر آمایش سرزمین و دستیابی به توسعه پایدار، متعادل و متوازن بوده است، اما سؤال اینجاست که چرا با وجود بیش از هفت دهه تجربه برنامه‌ریزی در کشور و بیش از پنج دهه تجربیات مطالعاتی آمایش سرزمین در ایران، اما همچنان شاهد عدم تعادل استقرار فعالیت و جمعیت در سرزمین هستیم و بستر طبیعی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به سمت ناپایداری بیشتر پیش رفته است؟ چرا بسیاری از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های شناخته شده کشور نظیر سواحل مکران و جزایر مغفول مانده است؟ پاسخ اولیه به این سؤالات این است که تاکنون سندی که به‌صورت مصوب، راهنمای عمل برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و استانی باشد، وجود نداشته و هر آنچه در خصوص آمایش مطرح شده، صرفاً مطالعاتی بوده است و نتوانسته در ساختارها و فرآیندهای اثرگذار بر توسعه سرزمین مؤثر افتد. از ابتدای مطرح شدن بحث آمایش سرزمین هیچ‌گونه سند قانونی در رابطه با رویکرد و سیاست‌های آمایشی تصویب و ابلاغ نشده است. تنها در قوانین برنامه‌های توسعه بویژه برنامه‌های سوم و چهارم در موادی به تهیه اسناد آمایش در سطوح ملی و منطقه‌ای اشاره گردیده از جمله در قانون برنامه چهارم که به تدوین برنامه پنجم توسعه کشور به طریق آمایش محور



تنها در صورتی توسعه متعادل در سرزمین محقق می‌شود که مناطق کشور، ظرفیت و قابلیت استفاده از فرصت‌ها را داشته و فرصت‌ها متناسب با قابلیت‌ها به همه مناطق کشور اعطاء شود و میزان رضایت عمومی در جامعه بالا رود. با تکیه بر این مفهوم، منظور از تعادل در سرزمین، مقایسه مناطق مختلف با یکدیگر در برخورداری از فرصت‌ها و سنجش قابلیت آن‌ها برای مقایسه میان منطقه‌ای نیست، بلکه مراد از تعادل در سرزمین بررسی این موضوع است که آیا متناسب با قابلیت و ظرفیت هر منطقه از کشور، فرصت‌هایی برای شکوفایی آن منطقه در اختیار آن قرار داده شده است یا خیر. بنابراین جمله‌ای مثل «منطقه شمال کشور در تعادل با منطقه جنوب کشور نیست» صحیح نیست. جمله صحیح را می‌توان این‌گونه بیان کرد: «مناطق شمالی در مقایسه با مناطق جنوبی از فرصت‌های بیشتری متناسب با قابلیت‌های موجود بهره‌مند شده‌اند».

وضعیت عدم تعادل منطقه‌ای در ایران

کشور ایران با سابقه بیش از هفتاد سال برنامه‌ریزی، حدود پنج دهه است که در تلاش برای توزیع بهینه جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین مبتنی بر ظرفیت‌ها، مزیت‌ها

منطقه‌ای باشد. به این اعتبار در مطالعات سند ملی آمایش سرزمین، میزان رضایت عمومی در مناطق مختلف کشور به‌عنوان عاملی مهم در بررسی تعادل‌های منطقه‌ای در نظر گرفته شد. بنابراین دستاورد (عملکرد) به‌کارگیری فرصت‌ها بر مبنای قابلیت‌های هر استان کشور نیز از طریق سنجش میزان رضایت عمومی مورد ارزیابی قرار گرفت.

با توجه به موارد مذکور، عدم تعادل منطقه‌ای بیانگر تفاوت در توسعه اقتصادی و اجتماعی بین مناطق مختلف بر مبنای فرصت‌ها و قابلیت‌های در دسترس آن مناطق در نظر گرفته شده است. بنابراین با در نظر گرفتن سه واژه فرصت، قابلیت و دستاورد، می‌توان تعریف مناسب‌تری از عدم تعادل ارائه نمود. منظور از فرصت، زیرساخت‌های اساسی موردنیاز توسعه و همچنین خدمات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که عمدتاً توسط دولت برای مناطق مختلف ایجاد و ارائه می‌شود. قابلیت نیز بیانگر ظرفیت‌ها و قابلیت‌های طبیعی هر منطقه برای توسعه است. به‌عنوان نمونه فرصت همان ساختمان، تجهیزات و کادر پزشکی بیمارستان است، قابلیت معادل درآمد، سطح سواد و آگاهی، توان فرهنگی و دسترسی مردم به بیمارستان است و دستاورد سلامت پایدار فرد، جامعه و محیط است.

هیئت‌وزیران ارائه نماید که تاکنون پس از گذشت بیش از ۱۵ سال این لیست بازنگری نشده است. نکته دیگر اینکه، در این مصوبه، پالایش فعالیت‌های اقتصادی نظیر صنایع سنگین، معادن درجه یک و مهم کشور، فعالیت‌های با ارزش افزوده بالا، پترو پالایشگاه‌ها و غیره را نیز شامل می‌شود و صرفاً به دلیل استقرار آن‌ها در مناطق کمتر توسعه‌یافته، مشمول مشوق‌های مالی نظیر معافیت‌های مالیاتی گسترده قرار گرفته و منابع درآمدی دولت را نیز محدود نموده است.

بنابراین علاوه بر بازنگری فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته، می‌بایستی مشوق‌هایی برای هدایت هوشمندانه جمعیت و فعالیت برای استقرار بر مبنای الگوی مطلوب فعالیت، جمعیت و زیرساخت اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین در نظر گرفته شود. ضمن اینکه تئیهاتی نظیر جراثم مالی برای استقرار فعالیت‌های ناسازگار با اسناد آمایشی در هر پهنه‌ای از سرزمین نیز باید در نظر گرفته شود.

یکی دیگر از آسیب‌های عدم اجرای اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین بویژه در سطح استانی، رقابت استان‌ها برای جذب منابع مالی و سرمایه‌های بخش خصوصی برای تحقق اهداف از پیش تعیین شده رشد اقتصادی برای آن استان است. بسیاری از فعالیت‌های با ارزش افزوده بالا که اثرگذاری مستقیمی بر رشد اقتصادی استان‌ها دارند از نوع صنایع سنگین فولادی و معدنی و پتروپالایشی است که عمدتاً با فعالیت‌های پیش‌بینی شده برای آن استان در اسناد آمایشی بویژه مناطق مرکزی کشور سازگار نیست. لذا مسئولان استانی تمایلی به اجرای اسناد استانی و ملی آمایش ندارند؛ چرا که برای ایشان رشد اقتصادی مهم‌تر از آسیب‌های درازمدت به سرزمین است. بنابراین لازم است سازوکارهای تشویقی برای مشارکت استان‌ها در جذب فعالیت‌های سازگار با اسناد استانی و ملی آمایش تدوین گردد تا بتوان رقابت‌های مخرب برای

در حال حاضر مصوبه تعیین مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته در امور حمایتی (مصوب هیئت‌وزیران در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۰) تنها مصوبه‌ای است که مشوق جذب سرمایه‌های داخلی کشور در مناطق محروم کشور است و تا حدی بر جذب فعالیت و جمعیت در این مناطق اثرگذار است. بر مبنای این مصوبه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور (سازمان برنامه‌بودجه فعلی) موظف است با هماهنگی دفتر امور مناطق محروم کشور و معاونت حقوقی و امور مجلس رییس‌جمهور و سایر دستگاه‌های اجرایی مربوط ظرف سه ماه بعد از تصویب هریک از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، فهرست‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته را با توجه به میزان توسعه و محرومیت‌زدایی شهرستان، بخش و دهستان مربوط بازنگری نموده و همراه با اصلاحات ضروری برای تصمیم‌گیری به

تنها در صورتی توسعه متعادل در سرزمین محقق می‌شود که مناطق کشور، ظرفیت و قابلیت استفاده از فرصت‌ها را داشته و فرصت‌ها متناسب با قابلیت‌ها به همه مناطق کشور اعطاء شود و میزان رضایت عمومی در جامعه بالا رود. با تکیه بر این مفهوم، منظور از تعادل در سرزمین، مقایسه مناطق مختلف با یکدیگر در برخورداری از فرصت‌ها و سنجش قابلیت آن‌ها برای مقایسه میان منطقه‌ای نیست، بلکه مراد از تعادل در سرزمین بررسی این موضوع است که آیا متناسب با قابلیت و ظرفیت هر منطقه از کشور، فرصت‌هایی برای شکوفایی آن منطقه در اختیار آن قرار داده شده است یا خیر. بنابراین جمله‌ای مثل «منطقه شمال کشور در تعادل با منطقه جنوب کشور نیست» صحیح نیست. جمله صحیح را می‌توان این‌گونه بیان کرد: «مناطق شمالی در مقایسه با مناطق جنوبی از فرصت‌های بیشتری متناسب با قابلیت‌های موجود بهره‌مند شده‌اند».

و در ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه به تدوین اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین تأکید گردیده است. در دو مقطع دهه شصت و هشتاد راهبردهای کلان توسعه فضایی کشور به تصویب شورای اقتصاد و هیئت دولت رسیده‌اند که هر کدام به همان عارضه عدم اجرا دچار شده و کمتر جنبه اجرایی پیدا کرده‌اند.

پس از پنج دهه تلاش مطالعاتی در حوزه آمایش سرزمین، سرانجام، اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین در تاریخ ۱۱ اسفند ۱۳۹۹ به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین رسید و به تمام دستگاه‌ها و نهادهای کشور برای اجرا ابلاغ گردید. در چند سال گذشته، برخی اقدامات قابل تقدیر نظیر تأکیدات مقام معظم رهبری و دولت بر اجرای اسناد آمایش سرزمین، توجه بانک‌ها و مؤسسات مالی اعتباری به اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین، جهت‌دهی تصویب طرح‌ها و پروژه‌ها متناسب با اسناد آمایش، نقش‌آفرینی نهاد متولی آمایش در کمیسیون ماده ۲۳ و تدوین برنامه هفتم توسعه با توجه به موضوعات کلیدی مورد تأکید در سند ملی آمایش سرزمین نظیر اقتصاد دریاپایه، امنیت غذایی، حکمرانی یکپارچه آب، قطب‌های منطقه‌ای تولید و تجارت و ترانزیتی، زنجیره ارزش صنایع با تأکید بر صنایع معدنی و پتروشیمی، در حال انجام است. با این وجود اما برخی خلأها برای اجرای اسناد آمایش سرزمین و تشویق یا تنبیه بخش خصوصی به مشارکت یا عدم توجه به جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین وجود دارد. با توجه به اینکه منابع مالی و بودجه‌ای دولت محدود بوده و بخش عمده آن صرف پروژه‌های نیمه‌تمام جاری در کشور می‌شود، لذا منابع دولتی جدیدی برای فعال‌سازی ظرفیت‌های مغفول مانده و محرک توسعه کشور وجود ندارد و می‌بایستی دولت با ایفای نقش تسهیلگری و سیاست‌گذاری خود، مشوق جذب سرمایه داخلی و خارجی برای تحقق اهداف و چشم‌انداز مطلوب توسعه فضایی کشور باشد.

جذب سرمایه‌ها و حفظ منابع در استان به هر طریق ممکن را به فرصتی برای هدایت سرمایه‌ها به سمت مناطق و فعالیت‌های اولویت‌دار اسناد آمایشی سوق داد.

جمع‌بندی

عوامل متعددی در ایجاد عدم تعادل‌های منطقه‌ای در پهنه سرزمین مؤثر است که در طول زمان باعث شکل‌گیری و سازمان‌یابی نامتعادل فضای سرزمین شده است. تنها برخورداری از زیرساخت‌های انرژی و حمل‌ونقل و دسترسی به خدمات اجتماعی و اقتصادی، مناطق کشور را لزوماً به توسعه نمی‌رسانند؛ به طوری که در حال حاضر توسعه نیافتگی و عدم تعادل‌های قابل‌توجهی در مناطق مختلف کشور وجود دارد. برای مثال می‌توان به تمرکزگرایی و نظام تک مرکزی کشور، عدم توسعه مناطق مرزی، خالی از جمعیت مانند نواحی خاص دارای پتانسیل توسعه، جریان مهاجرت‌های گسترده روستا - شهری و شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ، توزیع ناهمگن منابع آب در سرزمین، تخصصی نشدن فعالیت‌ها در مناطق کشور و غیره از جمله مهم‌ترین مسائل اساسی کشور هستند که عدم تعادل را در سرزمین تشدید کرده‌اند.

فرصت‌ها، قابلیت‌ها و رضایتمندی مردم مهم‌ترین عوامل در توسعه منطقه‌ای و برقراری تعادل در سرزمین است. در برخی مناطق، دولت بیشتر از توان و قابلیت منطقه برای آن فرصت فراهم آورده، در برخی دیگر فرصت‌های اعطاء شده متناسب با توان و قابلیت‌های منطقه نیست و در مقایسه با دیگر مناطق در سطح پایین‌تری از برخورداری قرار دارند. در برخی دیگر هم به تناسب قابلیت و توان منطقه، فرصت فراهم آمده، اما نظر به اینکه با خواست مردم محلی همخوان نیست، منجر به عدم رضایت جامعه محلی شده است. حال با نگاهی که از سطح ملی به قضیه داریم، باید به این نکته بپردازیم که چگونه است که علی‌رغم فراهم بودن توان و قابلیت در کنار فرصت‌سازی‌های انجام شده،

سرزمین ایران هنوز شاهد عدم تعادل‌های فراوانی در مناطق مختلف است؟!

برای پاسخ به این پرسش باید به این نکته توجه داشت که توان و قابلیت سرزمین در مناطق مختلف کشور قابل‌سنجش است. از طرفی زیرساخت‌هایی هم که به‌عنوان فرصت توسعه از سوی دولت به مناطق مختلف اعطاء شده است نیز در هر منطقه مشخص و روشن است. در این میان به نظر می‌رسد که مزیت‌ها، پتانسیل‌ها و تخصص‌های خاص منطقه‌ای، عواملی هستند که تاکنون در توسعه ملی و منطقه‌ای نادیده گرفته شده‌اند. اینجاست که علی‌رغم تلاش‌های مداوم دولت‌ها، همچنان سرزمین ایران به توسعه‌ای که مطلوب هر منطقه و تأمین‌کننده نیاز جوامع محلی است نرسیده است.

به همین جهت ضرورت دارد که برای رسیدن به تعادل مطلوب در سرزمین و تأمین رضایتمندی جامعه، برجستگی‌های مناطق مختلف کشور به‌طور خاص موردتوجه واقع شوند و از مزیت‌هایی که در نواحی خاص سرزمین نظیر مناطق مرزی، سواحل شمال و منطقه مکران و سواحل جنوب، جزایر راهبردی و غیره در جهت تخصصی کردن مناطق و تمرکززدایی از مناطق پرتراکم استفاده شود. و جب‌به‌وجب سرزمین ایران دارای مزیت

یکی دیگر از آسیب‌های عدم اجرای اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین بویژه در سطح استانی، رقابت استان‌ها برای جذب منابع مالی و سرمایه‌های بخش خصوصی برای تحقق اهداف از پیش تعیین شده رشد اقتصادی برای آن استان است. بسیاری از فعالیت‌های با ارزش افزوده بالا که اثرگذاری مستقیمی بر رشد اقتصادی استان‌ها دارند از نوع صنایع سنگین فولادی و معدنی و پتروپالایشی است که عمدتاً با فعالیت‌های پیش‌بینی شده برای آن استان در اسناد آمایشی بویژه مناطق مرکزی کشور سازگار نیست.

است که با نگاهی ملی می‌توان تمام سرزمین ایران را به‌سوی توسعه رهسپار نمود.

در مجموع، موارد زیر را می‌توان به‌عنوان عوامل اصلی ایجاد عدم تعادل‌های منطقه‌ای برشمرد:

- تخصیص نامناسب فرصت‌های توسعه متناسب با ظرفیت‌ها و قابلیت‌های سرزمین (توسعه دریا محور، تعاملات فرامرزی، آموزش، علم و فناوری، توسعه صنایع معدنی، منابع و پتانسیل‌های محلی انرژی)،
- به حاشیه رانده شدن برخی از قلمروهای مستعد سرزمین بویژه مناطق مرزی، دریا و جزایر،
- پایین بودن بهره‌وری عوامل تولید (سنتی بودن، وابستگی تکنولوژیک، نظام بهره‌برداری ناکارآمد، کم‌توجهی به زنجیره‌های ارزش و تأمین، مقیاس نامناسب استقرار فعالیت‌های اقتصادی متناسب با ظرفیت‌ها و تخصص‌های منطقه‌ای، خام فروشی، اقتصاد تک‌محصولی، وابستگی به صادرات نفت و مشتقات نفتی و غیره)،
- متروپیل شدن و تمرکزگرایی در مناطق کلان‌شهری بویژه تهران (مهاجرت بی‌رویه شهری و روستایی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و پدیده حاشیه‌نشینی و غیره)،
- عدم بهره‌گیری از فرصت‌ها و مزیت‌ها در مناطق و نواحی خاص سرزمین بویژه در نیمه شرقی و سواحل جنوبی کشور
- رقابت‌پذیری و نقش‌پذیری محدود شهرهای میانی در شبکه شهری کشور،
- تراکم پایین جمعیت و تخلیه مناطق مستعد نظیر جزایر، سواحل مکران و مناطق مرزی،
- ضعف مناسبات و پیوندهای دوسویه و مکمل بین نواحی شهری و روستایی،
- عدم شکل‌گیری شبکه‌های هم‌پیوند شهری و روند فزاینده روابط مرکزگرا در سطح مناطق شهری،
- فاصله زیاد سلسله‌مراتب شهری سطح اول با سطوح بعدی در برخی استان‌ها،
- کم‌توجهی به ظرفیت‌های پنجره جمعیتی و منابع انسانی متخصص و ماهر. ♦♦