



# تخليٲ سيٽم حڪمراني توسعہ پيدار مناطق محروم و ڪمتر توسعہ يافتہ ڪشور



عنوان گزارش: تحلیل سیستم حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور

کمیسیون: توسعه پایدار، محیط زیست و آب

تهیه کنندگان: مرضیه صمدی فروشانی، محمدجواد کیهان پور

انتشار: امور کمیسیون های تخصصی اتاق ایران

شماره گزارش: ۰۷۰۱۱۹

بهار ۱۴۰۱

## فهرست مطالب

<u>عنوان</u>	<u>صفحه</u>
خلاصه مدیریتی.....	۵
۱- مقدمه.....	۶
۲- بررسی وضعیت مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور.....	۱۰
۱-۲- طبقه بندی میزان محرومیت اقتصادی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور.....	۱۱
۲-۲- طبقه بندی میزان محرومیت اجتماعی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور.....	۱۲
۳-۲- طبقه بندی میزان محرومیت اجتماعی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور.....	۱۳
۳- بررسی قوانین و مقررات مناطق محروم جمهوری اسلامی ایران.....	۱۵
۴- بررسی سیاست‌های کلی و قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.....	۱۶
۱-۴- سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله پنجم توسعه مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱.....	۱۶
۲-۴- قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۹۴-۱۳۹۰).....	۱۷
۳-۴- سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله ششم توسعه کشور مورخ ۱۳۹۴/۴/۹.....	۱۹
۴-۴- قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور.....	۱۹
۵-۴- قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۶).....	۲۰
۵- تحلیل شبکه توسعه حکمرانی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور.....	۲۵
۱-۵- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای مرکزیت درجه.....	۲۷
۲-۵- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای مرکزیت بینابینی.....	۲۹
۳-۵- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای تراکم و انسجام.....	۳۰
۴-۵- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای فاصله ژئودزیک.....	۳۲
۵-۵- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای نقاط برشی.....	۳۳
۶-۵- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای کانون‌های قدرت.....	۳۴
۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادات.....	۳۵
فهرست منابع.....	۳۹
پیوست ۱.....	۴۱

## فهرست اشکال

<u>عنوان</u>	<u>صفحه</u>
شکل (۱) درصد تعداد بخشهای محروم به کل بخش‌های کشور در سال ۱۳۹۱.....	۱۰
شکل (۲) طبقه‌بندی مناطق محروم کل کشور بر اساس امتیاز شاخص‌های اقتصادی و پشتیبان تولید.....	۱۲
شکل (۳) طبقه‌بندی مناطق محروم کل کشور بر اساس امتیاز شاخص‌های اجتماعی.....	۱۲
شکل (۴) طبقه‌بندی مناطق محروم کل کشور بر اساس امتیاز شاخص‌های محیطی.....	۱۳
شکل (۵) طبقه‌بندی مناطق محروم بر اساس امتیاز شاخص‌های ترکیبی.....	۱۴
شکل (۶) فراوانی قوانین و مقررات مناطق محروم کشور در محورهای موضوعی شناسایی شده.....	۱۶
شکل (۷) فراوانی قوانین و مقررات مناطق محروم کشور در محورهای موضوعی برنامه پنجم توسعه کشور.....	۱۷
شکل (۸) فراوانی قوانین و مقررات مناطق محروم کشور در محورهای موضوعی برنامه ششم توسعه کشور.....	۲۱
شکل (۹) شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور مبنی بر مشارکت کنشگران در برنامه ششم توسعه کشور.....	۲۷
شکل (۱۱) شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور بر حسب شاخص مرکزیت بینابینی.....	۳۰
شکل (۱۲) نمایش دایره‌های شاخص تراکم و انسجام شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور.....	۳۱
شکل (۱۳) میزان فراوانی فاصله‌های ژئودزیک شبکه همکاری کنشگران توسعه پایدار مناطق محروم کشور.....	۳۳
شکل (۱۴) نقاط برشی شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور.....	۳۴
شکل (۱۵) کانون‌های قدرت K-Core در ساختار شبکه حکمرانی مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته کشور.....	۳۵

## فهرست جداول

<u>عنوان</u>	<u>صفحه</u>
جدول (۱) قوانین مصوب مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته جمهوری اسلامی ایران.....	۱۵
جدول (۲) ماده‌های قانون برنامه و موضوعات و کنشگران مسئول و همکار در قانون برنامه پنجم توسعه کشور.....	۱۸
جدول (۳) ماده‌های قانون برنامه و موضوعات و کنشگران مسئول و همکار در قانون برنامه ششم توسعه کشور.....	۲۲
جدول (۴) سازمان/ نهادهای درگیر و مکلف در قوانین برنامه توسعه مناطق محروم کشور.....	۲۶
جدول (۵) مرکزیت درجه و مرکزیت درجه نرمال کنشگران شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور.....	۲۷
جدول (۶) مرکزیت بینابینی کنشگران شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور.....	۲۹
جدول (۷) میزان فراوانی فاصله‌های ژئودزیک شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور.....	۳۲

## خلاصه مدیریتی

با وجود برنامه‌های توسعه و تاکید بر عدالت منطقه‌ای، مناطق محروم بسیاری در کشور وجود دارد. از آن جاکه فراهم نشدن بسترهای مناسب حکمرانی توسعه به‌عنوان دلیل عدم موفقیت برنامه‌های توسعه منطقه‌ای مطرح است، پژوهش حاضر به بررسی ساختار حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور پرداخته و با تاکید بر نقش حکمرانی شبکه‌ای در حل مسائل سیستم‌های پیچیده؛ ساختار توزیع قدرت را میان کنشگران قانونی توسعه پایدار مناطق محروم کشور، ارزیابی کرده است و توصیه‌های سیاستی بهبود سیستم حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم را در راستای تعادل بخشی در توزیع قدرت قانونی میان نهادهای مسئول و همکار مبنی بر فرصت‌های مشارکت برابر کنشگران کلیدی شامل نهادهای دولتی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی در مدار تصمیم‌گیری را ارائه کرده است. برای این منظور ابتدا وضعیت مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته کشور با توجه به شاخص‌های پایداری اقتصادی، اجتماعی و محیطی مورد بررسی قرار گرفت. به طور کلی از میان ۵۶۴ منطقه محروم کشور بیش از ۷۷ درصد در سطح محرومیت متوسط تا محرومیت بسیار زیاد هستند. در ادامه قوانین و مقررات مناطق محروم کشور در سامانه ملی قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری مورد بررسی قرار گرفت. به طور کلی ۱۵۱ قانون و مقررات مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته کشور شامل ۸ قانون و ۱۴۳ مقرر در قوانین کشور شناسایی شد. با تحلیل محتوای متن قوانین و مقررات، شش گروه موضوعی و فراوانی قوانین و مقررات در گروه‌های موضوعی شناسایی گردید. یافته‌ها نشان می‌دهد ارتقاء کیفیت و کمیت قوانین و مقررات موجود توسعه مناطق محروم کشور ضروری به نظر می‌رسد، به طوری که تنها ۱ درصد از تعداد کل قوانین و مقررات در زمینه طرح‌های مطالعاتی مناطق محروم کشور و ۵ درصد قوانین و مقررات در زمینه تسهیلات و مشوق بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی وجود دارد. بنابراین شاهد ضعف قوانین و مقررات در پشتیبانی از حکمرانی شبکه‌ای از منظر مشارکت بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی در توسعه مناطق محروم کشور هستیم. در ادامه برنامه‌های پنجم و ششم توسعه کشور با تمرکز بر سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه؛ احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قوانین برنامه‌های توسعه کشور مورد بررسی قرار گرفت. پس از بررسی قوانین و مقررات ملی توسعه مناطق محروم کشور و نیز قوانین برنامه‌های توسعه؛ ماده قانون‌های برنامه ششم توسعه در زمینه توسعه مناطق محروم کشور استخراج گردید و بر این اساس ۳۸ مسئولیت و وظیفه قانونی و ۳۹ نهاد/ سازمان به عنوان کنشگران حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور شناسایی شدند. بر این اساس به منظور تحلیل ساختار حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور، منطبق با این قوانین شناسایی شده، سازمان‌ها و نهادهای مکلف و مسئول به عنوان سطرها و ستون‌های ماتریس شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور در نظر گرفته شدند. با توجه به هر ماده یا تبصره قانونی، سازمان‌ها یا نهادهایی که مکلف به همکاری با یکدیگر شده‌اند، استخراج شد. تعداد دفعات همکاری بین سازمان‌ها و نهادها به عنوان ارزش سلول‌های ماتریس شبکه همکاری وارد محاسبات شدند و با استفاده از نرم افزار Ucinet میزان مرکزیت درجه، مرکزیت بینابینی، تراکم و انسجام؛ فاصله ژئودزیک؛ نقاط برشی و کانون‌های قدرت محاسبه شده و سپس شبکه‌های مربوطه به کمک نرم افزار Netdraw ترسیم شدند. یافته‌های تحلیل ساختار حکمرانی شبکه‌ای توسعه مناطق محروم کشور حاکی از تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در دولت و عدم تعادل در توزیع قدرت بین کنشگران است و بدون اصلاح اساسی ساختار حکمرانی شبکه توسعه مناطق محروم کشور نمی‌توان انتظار حل مسائل سیستم‌های پیچیده اقتصادی-اجتماعی مناطق محروم کشور را داشت. در نهایت پیشنهادات سیاستی توسعه حکمرانی شبکه‌ای با توجه به نتایج بررسی قوانین و مقررات ملی و برنامه‌های توسعه و نتایج تحلیل شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور ارائه شده است.

## ۱- مقدمه

توسعه پایدار یکی از مهم‌ترین استراتژی‌های نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای است که در دهه‌های اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته است. توسعه پایدار منطقه‌ای، با در نظر داشتن دسترسی به منابع طبیعی، در حوزه توسعه اقتصادی و اجتماعی منطقه شکل می‌گیرد، به طوری که توسعه اقتصادی منطقه باید در سطحی باقی بماند که از ظرفیت محیطی منطقه خارج نباشد و در نهایت بتواند منجر به بهبود کیفیت زندگی انسان گردد (استریمیکینه، ۲۰۱۶). روند صعودی شکاف توسعه بین مناطق مختلف و افزایش ناپایداری اجتماعی، محیطی و اقتصادی و ناکارآمدی دولت‌ها در جبران عدم توازن‌های منطقه‌ای منجر به تاکید بر توسعه متوازن در کشورهای در حال توسعه شده است. در کشور ما نیز، علی‌رغم اینکه در قالب سیاست‌های برنامه‌های پنج ساله توسعه، تلاش زیادی برای تعدیل عدم تعادل‌های توسعه منطقه‌ای انجام شده، اما توزیع نامتوازن امکانات، خدمات و فعالیت‌ها و وجود نابرابری‌ها و شکاف توسعه، هم در بین استان‌ها و هم در درون استان‌ها بین بخش‌های مختلف، همچنان از منظر عدالت منطقه‌ای چالش برانگیز است و با وجود برنامه‌های توسعه در سال‌های اخیر و سیاست‌گذاری‌های توسعه صنعتی میزان بسیاری محرومیت در اکثر نقاط کشور به چشم می‌خورد. به طوری که منطبق با نتایج ارزیابی ابعاد سه‌گانه توسعه پایدار شامل پایداری اقتصادی، اجتماعی و محیطی؛ ۶۳ درصد از مناطق کل کشور در محرومیت متوسط و به طور کلی بیش از ۷۷ درصد از مناطق کشور، منطقه محروم متوسط تا بسیار محروم هستند (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶). به نظر می‌رسد برنامه‌های توسعه علی‌رغم تلاش‌های سیاست‌گذاران از منظر توسعه متوازن و توجه به مسئله عدالت منطقه‌ای پیشرفت چندانی نداشته است.

بررسی مطالعات توسعه نشان می‌دهد از اوایل دهه ۹۰ میلادی، در برنامه‌های توسعه و نهادهای بین‌المللی توسعه، پارادایم حکمرانی و تاثیر حکمرانی بر توسعه مورد توجه قرار گرفت. این توجه معلول شکست برنامه‌های قبلی توسعه است و این موضوع در حوزه سیاست‌گذاری مطرح می‌شود که دلیل شکست برنامه‌های توسعه در مناطق مختلف دنیا، بی‌توجهی به حکمرانی توسعه است (بانک جهانی، ۲۰۰۸). حکمرانی به‌عنوان مجموعه‌ای از قوانین و نهادها که حاکمان در چارچوب آن‌ها عمل می‌کنند یا به‌عنوان روش پیاده‌سازی قدرت در نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها در کلیه سطوح تعریف شده است (ابیاد و همکاران، ۲۰۱۶). بر اساس برنامه توسعه سازمان ملل، حکمرانی می‌تواند متمرکز بر گستره وسیعی، از دولت‌ها گرفته تا سازمان‌های رسمی و غیررسمی، قومیت‌ها و خانواده‌ها باشد و از طریق گستره وسیعی از قوانین، نهادها یا قدرت پیاده شود (بویر، ۲۰۱۳).

در بررسی پارادایم‌های حکمرانی، حکمرانی شبکه‌ای به‌عنوان یکی از مدل‌های نوظهور، با پیش‌فرض پیچیدگی مسائل و ناتوانی نهادها در حل مسائل به‌طور مستقل، بر همکاری و مشارکت ذینفعان کلیدی در فرایند تصمیم‌گیری شامل کنشگران دولتی، غیردولتی و جامعه تاکید می‌کند (اسکارلت و مکیننی، ۲۰۱۶). در این شیوه متفاوت حکمرانی، کارگزاری‌های حکومتی مستقیماً کنشگران غیرحکومتی را وارد فرایند تصمیم‌گیری بر اساس رایزنی و مذاکره نموده و دست به یک اقدام جمعی می‌زنند. این شکل

<sup>1</sup> Streimikiene

<sup>2</sup> World Bank

<sup>3</sup> Abiad et al.

<sup>4</sup> United Nations Development Program

<sup>5</sup> Bevir

<sup>6</sup> Scarlett & McKinney

از حکمرانی، بازتاب مشارکت بخش غیردولتی، دولتی و جامعه در یک ساختار غیرمتمرکز است (کاپوکا و گاراوی، ۲۰۱۶). حکمرانی شبکه‌ای به عنوان یکی از شیوه‌های مطلوب حکمرانی، به معنای افزایش قابلیت حل مسئله پایدار در سیستم‌های اجتماعی از طریق توانمندسازی قابلیت‌های ذینفعان متنوع است و با حمایت از مشارکت و اقدام جمعی، پاسخگویی نسبت به مشکلات سیستم‌های اجتماعی و محیطی و مواردی از این قبیل را تقویت می‌کند (پیتمن و آرمیتیج، ۲۰۱۹).

با توجه به پیچیده شدن مسائل مربوط به سیاست‌گذاری، ضرورت بهره‌گیری از توان و ظرفیت‌های موجود در بخش‌های غیردولتی، ضرورت تعامل میان بازیگران برای حل مسائل، مشارکت بیشتر نهادهای اجتماعی در بخش‌های خصوصی، افزایش بهره‌وری و بالا بردن توان حل مسائل و بهبود تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست؛ توجه به رویکرد حکمرانی شبکه‌ای را بیش از پیش ضروری ساخته است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

در بررسی مطالعات حوزه حکمرانی توسعه در سال‌های اخیر نیکونسبتی (۱۳۹۰) به بررسی اجمالی روند تکامل نظریه‌های توسعه پرداخته و پارادایم حکمرانی و توجه به نهادی را مورد تاکید قرار داده است. فرجی‌راد و همکاران (۱۳۹۲) سیاست‌های توسعه منطقه‌ای ایران را از دیدگاه رویکرد نهادی مورد آسیب‌شناسی قرار دادند و از دلایل اصلی شکست سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از منظر رویکرد نهادی را تعریف نامشخص از منطقه و توسعه منطقه‌ای، وجود ساختارهای متمرکز تصمیم‌گیری و اجرایی و فراهم نشدن بسترهای مناسب حکمرانی توسعه منطقه‌ای معرفی می‌کنند. زیاری و محمدی (۱۳۹۵) حکمرانی شبکه‌ای را به عنوان الگوی مطلوب طرح‌های توسعه منطقه‌ای مطرح می‌کنند. مصطفوی و نعمتی (۱۳۹۸) در یک رویکرد آسیب‌شناسانه وجود چالش مفهومی نسبت به توسعه متوازن، مشکل تعریف منطقه، تخصیص منابع مالی و نظام برنامه‌ریزی متمرکز را از نقاط ضعف در فرایند توسعه متوازن در کشور می‌دانند. خدامرادی و حسین‌زاده (۱۴۰۰) به ارزیابی و تحلیل ساختار حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم پرداختند و فقدان نظام مدیریت توسعه منطقه‌ای و عدم تعریف نهادهای اجرایی و نظارتی و عدم توجه به پتانسیل‌های منطقه‌ای، دانش سرمایه‌انسانی بومی و توسعه کارآفرینی محلی را به عنوان چالش اصلی ساختار حکمرانی توسعه منطقه‌ای مطرح کردند. در بررسی مطالعات زمینه حکمرانی شبکه‌ای نیز می‌توان به مطالعات مادهانی<sup>۱</sup> (۲۰۲۰) که به بررسی تأثیر مؤلفه‌های حکمرانی شبکه‌ای در افزایش ارزش و شفافیت سازمان‌ها پرداخته است، اشاره کرد. آبرامز<sup>۲</sup> (۲۰۱۹) مطالعه‌ای ساختار حکمرانی شبکه‌ای اداره ملی منابع طبیعی ایالات متحده را تجزیه و تحلیل می‌کند و در راستای نوآوری نهادی به درگیری بازیگران شبکه تاکید می‌کند. استپتو و فانکورت<sup>۳</sup> (۲۰۱۹) به بررسی تأثیر حکمرانی شبکه‌ای بر جامعه و رابطه آن با بی‌عدالتی و تخلفات قومیتی در میان شهروندان بریتانیایی پرداخته‌اند. هلیول و همکاران<sup>۴</sup> (۲۰۱۸) رابطه بین حکمرانی شبکه‌ای و رفاه اجتماعی را بررسی کردند. کاردوسو<sup>۵</sup> (۲۰۱۶)، در آسیب‌شناسی وزارت امور خارجه برزیل در روابط با چین دریافتند که این وزارت‌خانه به تنهایی بر سیاست‌گذاری تسلط نداشته و نیازمند توسعه مشارکت بازیگران دولتی و غیردولتی در ساختار حکمرانی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد مطالعات محدودی در تحلیل حکمرانی توسعه مناطق محروم وجود دارد و تاکنون تحلیل سیستم حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور مبتنی بر

<sup>1</sup> Kapucu, N. & Garayev

<sup>2</sup> Pittman & Armitage

<sup>3</sup> Madhani

<sup>4</sup> Abrams

<sup>5</sup> Steptoe & Fancourt

<sup>6</sup> Helliwell et al.

<sup>7</sup> Cardoso

حکمرانی شبکه‌ای با تاکید بر مشارکت نهادهای دولتی/حاکمیتی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی به طور مشخص مورد توجه قرار نگرفته است.

بر این اساس پژوهش حاضر به تحلیل ساختار حکمرانی شبکه‌ای توسعه پایدار مناطق محروم به منظور ارزیابی توزیع قدرت قانونی کنشگران حکمرانی توسعه مناطق محروم بر مبنای بررسی قوانین و مقررات توسعه مناطق محروم کشور، قانون احکام دائمی و قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی با تاکید بر توزیع قدرت قانونی کنشگران کلیدی شامل نهادهای دولتی/حاکمیتی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی و جوامع محلی پرداخته است و توصیه‌های سیاستی بهبود سیستم حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور را در راستای تعادل بخشی در توزیع قدرت قانونی میان نهادهای مسئول و همکار برنامه توسعه مبتنی بر فرصت‌های مشارکت برابر کنشگران کلیدی نهادهای دولتی/حاکمیتی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی/جوامع محلی در مدار تصمیم‌گیری را ارائه می‌دهد. بر این اساس پژوهش حاضر در جستجوی پاسخ به پرسش‌های زیر مطرح شده است:

- ۱- کنشگران حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور چه نهادها/سازمان‌هایی هستند؟
  - ۲- شبکه مشارکت کنشگران در ساختار حکمرانی برنامه‌های توسعه کشور چگونه است و کنشگران کلیدی در ساختار حکمرانی کنونی چه نهادها/سازمان‌هایی هستند؟
  - ۳- توزیع و جایگاه قدرت کنشگران کلیدی حکمرانی شبکه‌ای در شبکه همکاری توسعه پایدار مناطق محروم شامل نهادهای دولتی؛ بخش خصوصی و نهادهای مردمی به صورت است؟
  - ۴- توصیه‌های سیاستی بهبود سیستم حکمرانی شبکه‌ای توسعه پایدار مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور کدامند؟
- در این راستا ابتدا قوانین و مقررات ملی مصوب توسعه مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور و قوانین احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قوانین برنامه پنج ساله پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مرتبط با توسعه مناطق محروم و محرومیت‌زدایی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در بررسی قوانین مرتبط با توسعه مناطق محروم و کمتر توسعه یافته، نهادها/سازمان‌های مسئول و همکار در اجرای قوانین به عنوان کنشگران ساختار شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور شناسایی گردید.
- سپس با استفاده از رویکرد تحلیل شبکه‌های اجتماعی (SNA) میزان مشارکت و تعداد دفعات همکاری میان کنشگران شبکه تعیین می‌شود، بر این مبنای جایگاه قدرت قانونی کنشگران کلیدی شامل نهادهای حاکمیتی و دولتی؛ بخش خصوصی و نهادهای مردمی با استفاده از شاخص‌های تحلیل شبکه اجتماعی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت و در نهایت توصیه‌های سیاستی بهبود سیستم حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور با تمرکز بر بهبود جایگاه قدرت بخش خصوصی و نهادهای مردمی در پیشبرد اهداف توسعه پایدار و محرومیت‌زدایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور پیشنهاد شده است.
- گزارش کارشناسی حاضر مشتمل بر شش بخش اصلی خلاصه مدیریتی؛ مقدمه؛ بررسی وضعیت مناطق محروم کشور؛ بررسی قوانین و مقررات توسعه مناطق محروم کشور؛ تحلیل ساختار حکمرانی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور و نتیجه‌گیری و پیشنهادات است. قابل ذکر است پژوهش حاضر در راستای اولویت پنجم کمیسیون توسعه پایدار، محیط زیست و آب با عنوان ترویج رویکردهای سیستمی حل مسائل پیچیده توسعه پایدار مطرح شده است و در تلاش است کاربردی از پیاده‌سازی رویکردهای سیستمی را در مسائل توسعه پایدار کشور ارائه دهد.



## تعریف واژگان کلیدی

**توسعه پایدار:** توسعه پایدار فرآیندی است که به دنبال بهبود کیفیت زندگی مردم در چارچوب استانداردهای بین‌المللی آشکار می‌شود و شامل راه‌حلهایی برای بهبود رفاه انسانی بدون تخریب محیط زیست و تجاوز به حقوق دیگر انسان هاست. توسعه پایدار دربرگیرنده درک تعاملات بین اقتصاد، جامعه و محیط، توزیع منصفانه منابع و موقعیت‌ها برای نسل فعلی و آینده است (جوونیک و همکاران، ۲۰۱۷).

**توسعه پایدار منطقه‌ای:** توسعه پایدار منطقه‌ای، با در نظر داشتن دسترسی به منابع طبیعی، در حوزه توسعه اقتصادی و اجتماعی منطقه مطرح می‌شود. به طوری که توسعه اقتصادی منطقه باید در سطحی باقی بماند که از ظرفیت محیطی منطقه خارج نباشد و منجر به بهبود کیفیت زندگی انسان گردد (استریمیکنه، ۲۰۱۶).

**مناطق محروم و کمتر توسعه یافته:** در قوانین برنامه توسعه کشور، اصطلاح "مناطق محروم یا مناطق کمتر توسعه یافته" در نظام سیاست‌گذاری ایران برای مناطقی به کار می‌رود که میزان توسعه‌یافتگی کمتر از میانگین کشور دارند و دولت ملزم به حمایت بودجه‌ای جهت جبران عقب ماندگی‌های این مناطق است.

**حکمرانی:** حکمرانی به‌عنوان مجموعه‌ای از قوانین و نهادها که حاکمان در چارچوب آن‌ها عمل می‌کنند یا به‌عنوان روش پیاده‌سازی قدرت در نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها در کلیه سطوح تعریف شده است (ابباد و همکاران، ۲۰۱۶). بر اساس برنامه توسعه سازمان ملل، حکمرانی می‌تواند متمرکز بر گستره وسیعی، از دولت‌ها گرفته تا سازمان‌های رسمی و غیررسمی، و قومیت‌ها و خانواده‌ها باشد و از طریق گستره وسیعی از قوانین، نهادها یا قدرت پیاده شود (بویر، ۲۰۱۳).

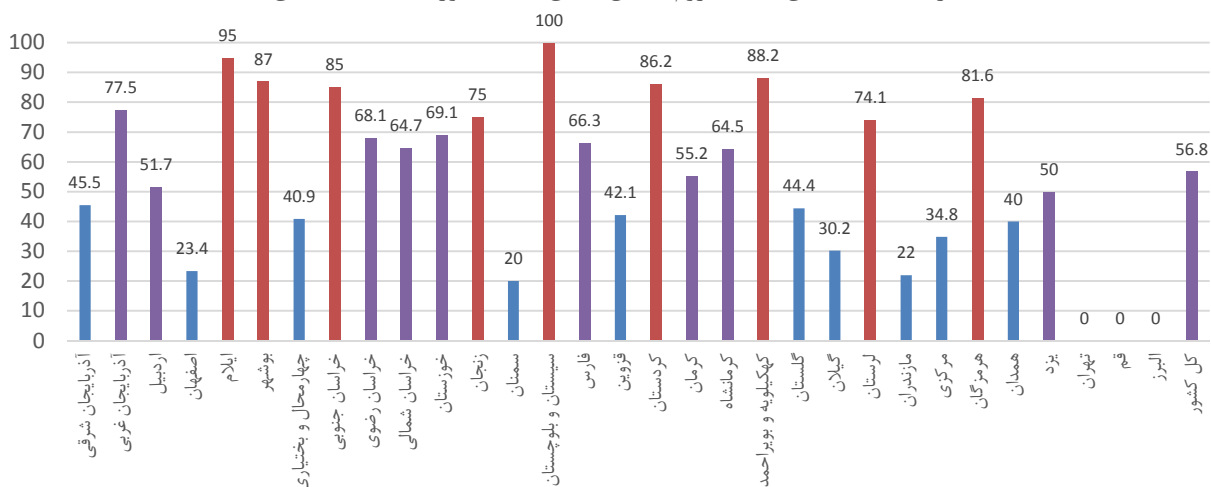
**حکمرانی شبکه‌ای:** حکمرانی شبکه‌ای مستلزم فرایند تصمیم‌گیری به‌وسیله ذینفعان متعدد، کنشگران دولتی، غیردولتی و جامعه است. در این شیوه متفاوت حکمرانی، کارگزاری‌های حکومتی مستقیماً کنشگران غیر حکومتی را وارد فرایند تصمیم‌گیری بر اساس رایزنی و مذاکره دست به یک اقدام جمعی می‌زنند. این شکل از حکمرانی، بازتاب مشارکت بخش غیردولتی، دولتی و جامعه در یک ساختار غیرمتمرکز است (کاپوکا و گاراوی، ۲۰۱۶). حکمرانی شبکه‌ای به معنای افزایش قابلیت و مشارکت ذینفعان در حل مسائل پایدار در زمینه سیستم‌های اجتماعی است (پیتمن و آرمیتنج، ۲۰۱۹).

**تحلیل شبکه‌های اجتماعی (SNA):** تحلیل شبکه‌های اجتماعی رویکردی برای مطالعه ساختارهای اجتماعی با استفاده از تئوری گراف است مهم‌ترین مفاهیم آن عبارتند از: شبکه‌های اجتماعی که مجموعه‌ای از حداقل سه گره و تعدادی یال است که نشان دهنده وجود یا عدم وجود ارتباط میان گره‌ها است. گره‌ها می‌توانند افراد، گروه‌ها، واحدها و یا سازمان‌ها باشند مهم‌ترین شاخص تحلیل شبکه، شاخص مرکزیت است. به طور کلی مرکزیت دارای مفهوم گسترده‌ای است که برای شناسایی و تعیین کنشگران کلیدی و یا ارتباطات در یک شبکه استفاده می‌شود. مرکزیت انواع مختلفی دارد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از مرکزیت درجه و مرکزیت بینابینی. ارزش مرکزیت درجه هر نقطه تنها با شمارش تعداد همسایگانش به دست می‌آید. هرچه میزان درجه یک نقطه بیشتر باشد، دسترسی آن به منابع بیشتر و مرکزی‌تر محسوب می‌شود. مرکزیت بینابینی براساس موقعیت کنشگران در شبکه و قرار گرفتن در کوتاه‌ترین مسیر میان جفت کنشگران محاسبه می‌شود (هنمن و ریدل، ۲۰۱۴).

## ۲- بررسی وضعیت مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور

در قوانین و مقررات و قوانین برنامه توسعه ایران، اصطلاح "مناطق محروم یا مناطق کمتر توسعه یافته" در نظام سیاست گذاری ایران برای برخی مناطق به کار می رود. بر مبنای قوانین توسعه کشور، دولت ملزم به حمایت بودجه ای جهت جبران عقب ماندگی های مناطقی که شاخص های توسعه کمتر از میانگین کشور دارند، است. بر اساس تصویب نامه<sup>۱</sup> شماره ۴۸۸۷۴/ت/۲۶۲۶۵۰ مورخ ۹۱/۱۲/۱۲ هیئت محترم وزیران، تعداد ۵۶۴ بخش محروم در ۲۷۱ شهرستان و ۲۸ استان در کشور شناسایی و معرفی شده اند. نسبت تعداد بخش های محروم به کل بخش های کشور ۵۶/۸ درصد بوده یعنی بیش از نیمی از مناطق کشور، مناطق کمتر توسعه یافته یا محروم می باشند. در این میان بیشترین مناطق محروم مربوط به استان های سیستان و بلوچستان (۱۰۰ درصد)؛ ایلام (۹۵ درصد)؛ کهگیلویه و بویراحمد (۸۸/۲ درصد)؛ کردستان (۸۶/۲ درصد)؛ هرمزگان (۸۱/۶ درصد)؛ بوشهر (۸۷ درصد) و خراسان جنوبی (۸۵ درصد) بوده که در این استان ها بیش از ۸۰ درصد مناطق آن ها، محروم می باشند. به غیر از استان های تهران، قم و البرز که بر اساس مصوبه مذکور فاقد بخش های محروم هستند، کمترین درصد مناطق محروم مربوط به استان های مازندران (۲۲ درصد)؛ سمنان (۲۰ درصد)؛ اصفهان (۲۳/۴ درصد) و گیلان (۳۰/۲ درصد) است. در دیگر استان ها درصد نسبت بخش های محروم به کل بخش های آن ها در محدوده ۳۰ تا ۸۰ درصد قرار گرفته اند. شکل (۱) نسبت تعداد بخش های محروم به کل بخش های کشور به تفکیک استان در سال ۱۳۹۱ نشان داده شده است.

درصد تعداد بخش های محروم به کل بخش های کشور به تفکیک استان



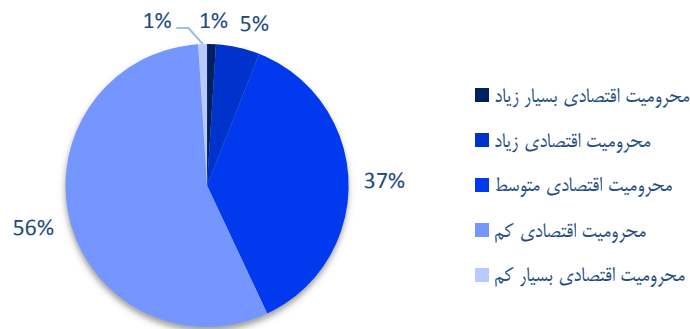
شکل (۱) درصد تعداد بخش های محروم به کل بخش های کشور در سال ۱۳۹۱ (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶)

<sup>۱</sup> هیئت وزیران محترم در این تصویب نامه فهرست مناطق کمتر توسعه یافته، موضوع تصویب نامه شماره ۷۶۲۵۴/ت/۳۶۰۹۵ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ را برای دوره برنامه پنج ساله پنجم توسعه تصویب کرد. مناطق کمتر توسعه یافته و محروم اختصاراً در این تصویب نامه "مناطق کمتر توسعه یافته" نامیده می شود. بر این اساس معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است با هماهنگی دفتر امور مناطق محروم کشور و معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور و سایر دستگاه های اجرایی مربوط ظرف سه ماه بعد از تصویب هر یک از برنامه های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، فهرست ها را با توجه به میزان توسعه و محرومیت زدایی شهرستان، بخش و دهستان مربوط بازنگری نموده و همراه با اصلاحات ضروری برای تصمیم گیری به هیئت وزیران ارائه نماید.

همان‌طور که مشخص است علیرغم سیاست‌های پنج‌ساله توسعه و تلاش‌های بسیار تعدیل عدم تعادل‌های توسعه منطقه‌ای در ایران، توزیع نامتوازن امکانات، خدمات و فعالیت‌ها و وجود نابرابری‌ها و شکاف توسعه، هم در بین استان‌ها و هم در درون استان‌ها، همواره به عنوان یکی از حوزه‌های مطرح در نهادهای سیاست‌گذار و تصمیم‌گیران کشور است. با توجه به آن که یکی از مسائل اساسی در برنامه‌ریزی توسعه آمایشی، توسعه متوازن است که می‌تواند در قالب توسعه متعادل بخش‌ها و یا مناطق محروم کشور مطرح شود. بر این مبنا با توجه به عدالت اجتماعی به عنوان هدف محوری برنامه‌های توسعه کشور، وضعیت مناطق از نظر توزیع امکانات و میزان برخورداری از شاخص‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و محیطی بررسی و کمبودها و نارسایی‌ها برای برنامه‌های آینده توسعه کشور مد نظر قرار گیرد. بر این اساس مناطق محروم و کمتر توسعه یافته ایران با توجه به ابعاد سه‌گانه توسعه پایدار شامل پایداری اقتصادی و اجتماعی و محیطی در کل مناطق کشور طبقه‌بندی شده است. در ادامه شاخص‌های اقتصادی و زیرساختی (پایداری اقتصادی)، شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی (پایداری اجتماعی) و شاخص‌های محیطی (پایداری محیطی) و طبقه‌بندی مناطق محروم کشور بر اساس ارزیابی شاخص‌های توسعه پایدار ارائه شده است.

## ۲-۱- طبقه‌بندی میزان محرومیت اقتصادی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور

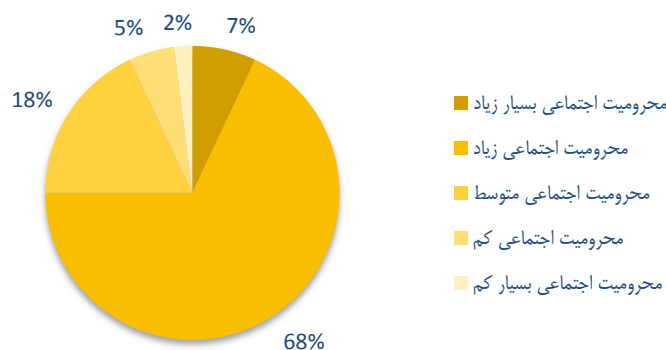
محرومیت اقتصادی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور بر اساس شاخص‌های اقتصادی و زیرساخت‌های پشتیبانی تولید شامل: ۱- نرخ اشتغال؛ ۲- نرخ اشتغال زنان؛ ۳- نرخ فعالیت؛ ۴- بار تکفل شغلی؛ ۵- نسبت شاغلان بخش صنعت به کل شاغلان؛ ۶- نسبت شاغلان بخش کشاورزی به کل شاغلان؛ ۷- نسبت شاغلان بخش خدمات به کل شاغلان؛ ۸- نسبت مساحت اراضی زراعی به کل مساحت بخش؛ ۹- نسبت مساحت اراضی زراعی آب به کل اراضی زراعی؛ ۱۰- نسبت مساحت اراضی زراعی دیم به کل اراضی زراعی؛ ۱۱- نسبت اراضی باغی به کل اراضی؛ ۱۲- سرانه دام سبک خانوار؛ ۱۳- سرانه دام سنگین خانوار؛ ۱۴- تراکم تراکتور در هر ۱۰۰ هکتار اراضی؛ ۱۵- تراکم کمباین در هر ۱۰۰۰ هکتار اراضی؛ ۱۶- نسبت شرکت تعاونی روستایی به تعداد روستا؛ ۱۷- نسبت روستاهای بهره‌مند از گاز به تعداد کل روستاها؛ ۱۸- نسبت شعب بانک به تعداد روستا؛ ۱۹- فاصله مرکز بخش از مرکز شهرستان؛ ۲۰- فاصله مرکز بخش از مرکز استان؛ در کل مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور مورد ارزیابی قرار گرفته شده است. طبقه‌بندی بخش‌های محروم کشور بر اساس مجموع شاخص‌های اقتصادی و پشتیبان تولید نشان می‌دهد که در ۱ درصد بخش‌ها محرومیت بسیار زیاد؛ ۵ درصد محرومیت زیاد؛ ۳۷ درصد محرومیت متوسط؛ ۵۶ درصد محرومیت کم و ۱ درصد محرومیت بسیار کم وجود دارد. بنابراین بیشترین تعداد بخش‌های محروم از نظر مجموع شاخص‌های اقتصادی و پشتیبانی از تولید در محدوده طبقه سطح محرومیت کم با ۵۶ درصد فراوانی و طبقه سطح محرومیت متوسط با ۳۷ درصد فراوانی قرار دارند. (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶). شکل (۲) نمودار دایره‌ای طبقه‌بندی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور را بر اساس شاخص‌های ترکیبی اقتصادی و پشتیبان تولید نشان می‌دهد.



شکل (۲) طبقه‌بندی مناطق محروم کل کشور بر اساس امتیاز شاخص‌های اقتصادی و پشتیبان تولید (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶)

## ۲-۲- طبقه‌بندی میزان محرومیت اجتماعی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور

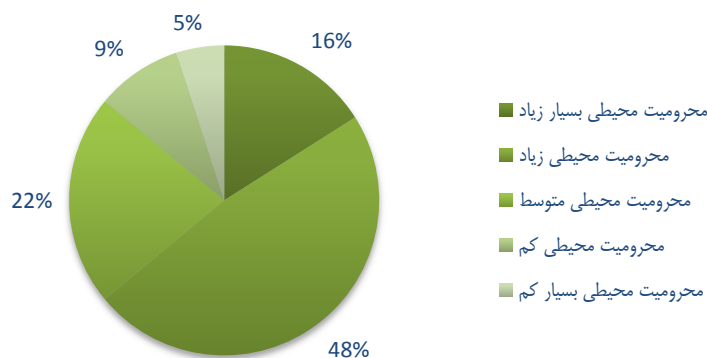
محرومیت اجتماعی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور بر اساس شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی شامل: ۱- نرخ باسوادی؛ ۲- نرخ باسوادی زنان؛ ۳- نسبت باسوادان با تحصیلات عالی به کل باسوادان؛ ۴- بعد خانوار؛ ۵- نرخ رشد جمعیت؛ ۶- نسبت جنسیتی؛ ۷- نسبت شهرنشینی؛ ۸- نسبت مراکز بهداشتی درمانی به جمعیت؛ ۹- نسبت پزشک به جمعیت؛ ۱۰- نسبت مدرسه راهنمایی به تعداد روستا؛ ۱۱- نسبت دبیرستان و هنرستان به تعداد روستاها؛ ۱۲- نسبت کتابخانه و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان به تعداد روستا؛ ۱۳- نسبت تاسیسات ورزشی به تعداد روستاها؛ ۱۴- نسبت روستاهای بهره‌مند از آب آشامیدنی سالم؛ ۱۵- نسبت روستاهای بهره‌مند از دفتر پستی به تعداد روستا؛ ۱۶- نسبت جمعیت تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی به کل جمعیت؛ ۱۷- نسبت روستاهای خالی از سکنه به کل روستاها؛ در کل مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور مورد ارزیابی قرار گرفته شده است. طبقه‌بندی بخش‌های محروم کشور بر اساس مجموع شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی نشان می‌دهد که در ۷ درصد بخش‌ها محرومیت بسیار زیاد؛ ۶۸ درصد محرومیت زیاد؛ ۱۸ درصد محرومیت متوسط؛ ۵ درصد محرومیت کم و ۲ درصد محرومیت بسیار کم وجود دارد. بنابراین بیشترین تعداد بخش‌های محروم از نظر مجموع شاخص‌های اقتصادی و پشتیبانی از تولید در محدوده طبقه سطح محرومیت زیاد با ۶۸ درصد فراوانی و طبقه سطح محرومیت متوسط با ۱۸ درصد فراوانی قرار دارند (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶). شکل (۳) نمودار دایره‌ای طبقه‌بندی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور را بر اساس شاخص‌های ترکیبی اجتماعی نشان می‌دهد.



شکل (۳) طبقه‌بندی مناطق محروم کل کشور بر اساس امتیاز شاخص‌های اجتماعی (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶)

## ۲-۳- طبقه‌بندی میزان محرومیت اجتماعی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور

محرومیت محیطی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور بر اساس شاخص‌های پتانسیل محیطی شامل: ۱- پتانسیل وقوع سیل در منطقه؛ ۲- پتانسیل وقوع زلزله در منطقه؛ ۳- پتانسیل معدنی منطقه؛ ۴- وضعیت منابع آب منطقه؛ ۵- وضعیت اقلیمی منطقه؛ ۶- میانگین سالیانه دمای منطقه؛ ۷- میانگین سالیانه بارش در منطقه؛ ۸- میانگین کلاس شیب اراضی؛ ۹- میانگین ارتفاع اراضی؛ ۱۰- کلاس فرسایش اراضی؛ ۱۱- نسبت اراضی دارای قابلیت کشاورزی به کل اراضی؛ در کل مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور مورد ارزیابی قرار گرفته شده است. طبقه‌بندی بخش‌های محروم کشور بر اساس مجموع شاخص‌های محیطی نشان می‌دهد که در ۱۶ درصد بخش‌ها محرومیت بسیار زیاد؛ ۴۸ درصد محرومیت زیاد؛ ۲۲ درصد محرومیت متوسط؛ ۹ درصد محرومیت کم و ۵ درصد محرومیت بسیار کم وجود دارد. بنابراین بیشترین تعداد بخش‌های محروم از نظر مجموع شاخص‌های محیطی در محدوده طبقه سطح محرومیت زیاد با ۴۸ درصد فراوانی و طبقه سطح محرومیت متوسط با ۲۲ درصد فراوانی قرار دارند (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶). شکل (۴) نمودار دایره‌ای طبقه‌بندی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور را بر اساس شاخص‌های ترکیبی محیطی نشان می‌دهد.



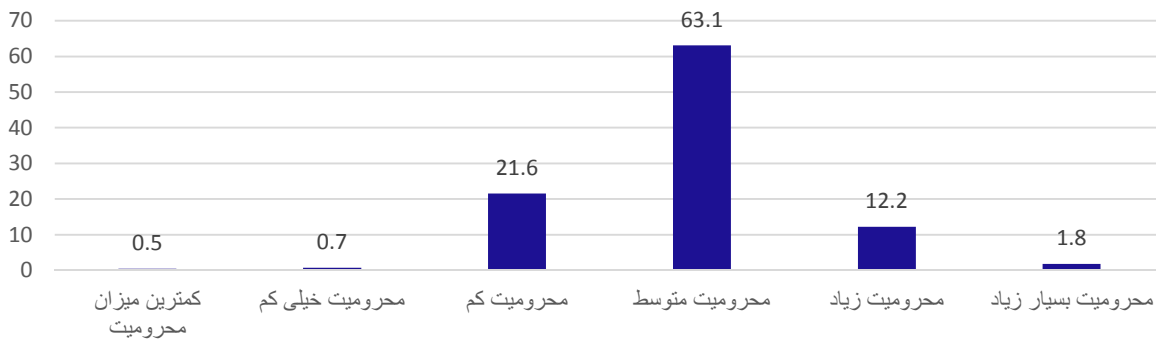
شکل (۴) طبقه‌بندی مناطق محروم کل کشور بر اساس امتیاز شاخص‌های محیطی (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶)

مسئله مهمی که در این طبقه‌بندی قابل تأمل است در مورد مقایسه سطح محرومیت‌ها در ابعاد سه گانه است. همان‌طور که تشریح داده شد و در نمودارها مشاهده می‌شود، بیشترین درصد محرومیت مربوط به ابعاد اجتماعی (مجموع مناطق محروم کشور با محرومیت اجتماعی بسیار زیاد و زیاد: ۷۵ درصد) و پس از آن محرومیت محیطی (مجموع مناطق محروم کشور با محرومیت محیطی زیاد و متوسط: ۷۴ درصد) و در نهایت محرومیت اقتصادی (مجموع مناطق محروم کشور با محرومیت اقتصادی بسیار زیاد و زیاد: ۵۷ درصد) است. نتایج این مقایسه عدم توازن و عدم بهره‌برداری مناسب در سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی کشور را نشان می‌دهد. به طوری که عدم پایداری اجتماعی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور موجب شده است که سیستم‌های اقتصادی و پشتیبان تولید پایداری اقتصادی برای مناطق محروم را در بر نداشته باشد و در برخی موقعیت‌ها نیز بهره‌برداری سیستم‌های اقتصادی موجب تشدید محرومیت‌های محیطی مناطق محروم کشور شده است.

## ۲-۴- طبقه‌بندی میزان محرومیت ترکیبی اقتصادی، اجتماعی و محیطی مناطق محروم کشور

در ترکیب کل شاخص‌های اقتصادی و پشتیبان تولید (شاخص‌های پایداری اقتصادی)، شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی (شاخص‌های پایداری اجتماعی) و شاخص‌های محیطی (شاخص‌های پایداری محیطی) شامل ۴۹ شاخص ترکیبی مبنای طبقه‌بندی قرار گرفته شده است. سطح توسعه یافتگی نسبی ۵۶۴ بخش از مناطق محروم کشور بر اساس امتیاز شاخص‌های ترکیبی کل ۱/۸ درصد در سطح محرومیت بسیار زیاد، ۱۲/۲ درصد در سطح محرومیت زیاد، ۶۳/۱ درصد در سطح محرومیت متوسط، ۲۱/۶ درصد در سطح محرومیت کم، ۰/۷ درصد در سطح محرومیت خیلی کم و ۰/۵ درصد در سطح محرومیت بسیار کم قرار دارند. بر این اساس همان‌طور که در شکل (۵) مشاهده می‌شود ۶۳ درصد کشور در محرومیت متوسط و به طور کلی بیش از ۷۷ درصد کشور مناطق محروم متوسط تا بسیار محروم هستند.

طبقه بندی مناطق محروم کشور بر اساس شاخص های پایداری



شکل (۵) طبقه بندی مناطق محروم بر اساس امتیاز شاخص‌های ترکیبی (اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶)

همان‌طور که در بررسی وضعیت مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور مشاهده می‌شود، میزان محرومیت بسیاری در مناطق کمتر توسعه یافته کشور به چشم می‌خورد. از منظر شاخص‌های پایداری محرومیت مناطق کمتر توسعه یافته کشور ۸۶ درصد مناطق در سطح محرومیت اجتماعی نسبی متوسط و بیشتر ارزیابی می‌شوند. همچنین با توجه به ارزیابی محرومیت محیطی مناطق کمتر توسعه یافته، ۹۰ درصد مناطق در سطح محرومیت‌های محیطی نسبی متوسط و بیشتر هستند و ۴۳ درصد مناطق در سطح محرومیت اقتصادی نسبی متوسط و بیشتر هستند. بنابراین به نظر می‌رسد سیاست‌گذاران توسعه منطقه‌ای در برنامه‌ریزی توسعه پایدار و متوازن مناطق محروم توجه به پایداری اجتماعی و محیطی را مد نظر و توسعه اقتصادی مناطق را هم راستای بهبود کیفیت شاخص‌های اجتماعی منطقه‌ای قرار دهند و همواره توسعه اقتصادی در سطحی باقی بماند که از ظرفیت محیطی منطقه خارج نباشد. با توجه به بررسی وضعیت پایداری مناطق محروم کشور، سیاست‌گذاران نهادهای حکومتی و دولتی توسعه منطقه‌ای در موقعیت حل مسائل سیستم‌های پیچیده قرار دارند و توجه به حکمرانی شبکه مشارکت بازیگران بخش خصوصی و نهادهای مردمی را در راستای بالا بردن توان حل مسئله و بهبود کیفیت تصمیم‌گیری بیش از پیش ضروری ساخته است. در ادامه به منظور ارزیابی ساختار حکمرانی شبکه‌ای توسعه مناطق محروم کشور، قوانین و مقررات توسعه مناطق محروم مورد بررسی قرار گرفته شده است.

### ۳- بررسی قوانین و مقررات مناطق محروم جمهوری اسلامی ایران

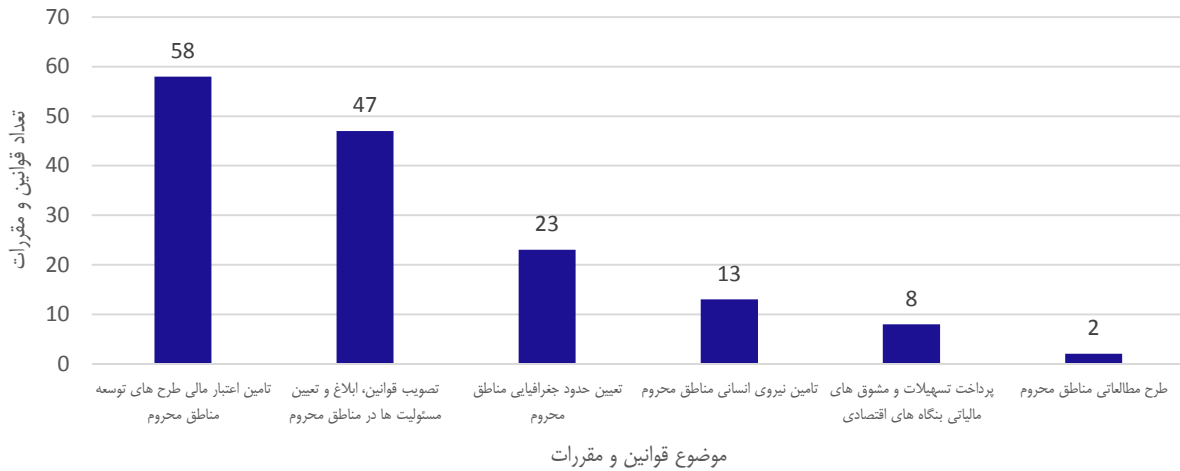
قوانین و مقررات مناطق محروم کشور در سامانه ملی قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری مورد بررسی قرار گرفت. در این بررسی ۶ قانون و ۱۰۶ مقررات با عنوان مناطق محروم و ۲ قانون و ۴۰ مقررات با عنوان مناطق کمتر توسعه یافته از سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران استخراج گردید. با توجه به اشتراک ۳ عنوان مناطق محروم و کمتر توسعه یافته؛ به طور کلی ۱۵۱ قانون و مقررات مناطق محروم کشور شامل ۸ قانون و ۱۴۳ مقررات در قوانین کشور شناسایی گردید. جدول (۱) عناوین قوانین موجود مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور را ارائه می‌دهد.

جدول (۱) قوانین مصوب مناطق محروم و کمتر توسعه یافته جمهوری اسلامی ایران

ردیف	عنوان	تاریخ تصویب	مرجع تصویب
۱	قانون اصلاح قانون استفاده از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته	۱۳۹۴/۰۷/۲۱	مجلس شورای اسلامی
۲	قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته	۱۳۹۳/۰۷/۳۰	مجلس شورای اسلامی
۳	تخصیص سهمیه مناطق محروم در رشته‌های پزشکی، دندانپزشکی و داروسازی برای استان خراسان جنوبی	۱۳۸۴/۰۶/۱۵	شورای انقلاب فرهنگی
۴	قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی	۱۳۶۷/۱۲/۰۷	مجلس شورای اسلامی
۵	قانون الزام وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به معرفی مسئول فنی واجد شرایط برای اداره داروخانه‌های مناطق محروم	۱۳۶۷/۰۲/۱۱	مجلس شورای اسلامی
۶	طرح گزینش ۵۰۰ تن از داوطلبان ورود به دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی از مناطق محروم کشور	۱۳۶۶/۰۳/۱۴	شورای انقلاب فرهنگی
۷	قانون نحوه تامین دارو در مناطق محروم و نیازمند کشور	۱۳۶۴/۱۱/۰۶	مجلس شورای اسلامی
۸	ترتیب تکمیل ظرفیت پذیرش بورسیه‌های مناطق محروم	۱۳۶۴/۱۰/۱۰	شورای انقلاب فرهنگی

در ادامه با تحلیل محتوای متن قوانین و مقررات، شش گروه موضوعی قوانین و مقررات توسعه مناطق محروم شناسایی گردید. محورهای موضوعی قوانین و مقررات مناطق محروم کشور عبارتند از: ۱- تامین اعتبار مالی طرح‌های توسعه مناطق محروم کشور؛ ۲- تصویب، ابلاغ و تعیین مسئولیت‌ها و وظایف کنشگران در مناطق محروم کشور؛ ۳- تعیین حدود جغرافیایی مناطق محروم کشور؛ ۴- تامین نیروی انسانی و مجوزهای استخدامی مناطق محروم کشور؛ ۵- پرداخت تسهیلات و مشوق‌ها و معافیت‌های مالیاتی بنگاه‌های اقتصادی واقع در مناطق محروم کشور و ۶- طرح مطالعاتی توسعه مناطق محروم کشور. شکل (۶) فراوانی تعداد قوانین و مقررات را در محورهای موضوعی شناسایی شده نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، بیشترین قوانین و مقررات تصویب شده مربوط به تامین اعتبار طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اولویت‌دار مناطق محروم (۵۸ قانون و مقررره) و تصویب قوانین، ابلاغ و تعیین مسئولیت‌ها و وظایف (۴۷ قانون و مقررره) و کمترین قوانین و مقررات در محور موضوعی طرح‌های مطالعاتی در مناطق محروم (۲ مقررره) و پرداخت تسهیلات و مشوق‌ها و معافیت‌های مالیاتی بنگاه‌های اقتصادی (۸ قانون و مقررره) است.

### قوانین و مقررات مناطق محروم جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۲-۱۴۰۰)



شکل (۶) فراوانی قوانین و مقررات مناطق محروم کشور در محورهای موضوعی شناسایی شده

با توجه به فراوانی قوانین و مقررات و نیز محورهای موضوعی قوانین و مقررات توسعه مناطق محروم کشور؛ لزوم بررسی کیفیت و کمیت قوانین و مقررات موجود ضروری به نظر می‌رسد. تعداد اندک ۲ مورد مقرر (۱/۳۲ درصد از تعداد کل قوانین و مقررات) برای طرح‌های مطالعاتی مناطق محروم کشور با توجه به روند زمانی ۳۰ ساله ضرورت اهمیت علمی و پژوهشی در حوزه حکمرانی و سیاست‌گذاری توسعه مناطق محروم کشور را بیش از پیش برجسته می‌کند. همچنین تنها ۸ مورد قوانین و مقررات تسهیل‌کننده و مشوق بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی (۵/۳ درصد از تعداد کل قوانین و مقررات) ضعف قوانین و مقررات در پشتیبانی از حکمرانی شبکه‌ای از منظر مشارکت بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی در توسعه مناطق محروم کشور را نشان می‌دهد.

#### ۴- بررسی سیاست‌های کلی و قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

##### ۴-۱- سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله پنجم توسعه مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱

سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه دارای ۴۵ بند و شامل سرفصل‌های: ۱- امور فرهنگی؛ ۲- امور علمی و فناوری؛ ۳- امور اجتماعی؛ ۴- امور اقتصادی و ۵- امور سیاسی، دفاعی و امنیتی است.

در بررسی سرفصل‌ها و بندهای سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه با تمرکز بر مناطق محروم و محرومیت‌زدایی در متن سیاست‌ها، تنها در سرفصل امور اقتصادی در بندهای ۳۴ و ۳۵ سیاست‌های کلی بر محرومیت‌زدایی اشاره مستقیم دارند. در این سیاست‌ها آمده است: سرفصل امور اقتصادی در محور گسترش عدالت اجتماعی با:

بند ۳۴- تنظیم همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی بر پایه عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات و رفع محرومیت از قشرهای کم درآمد

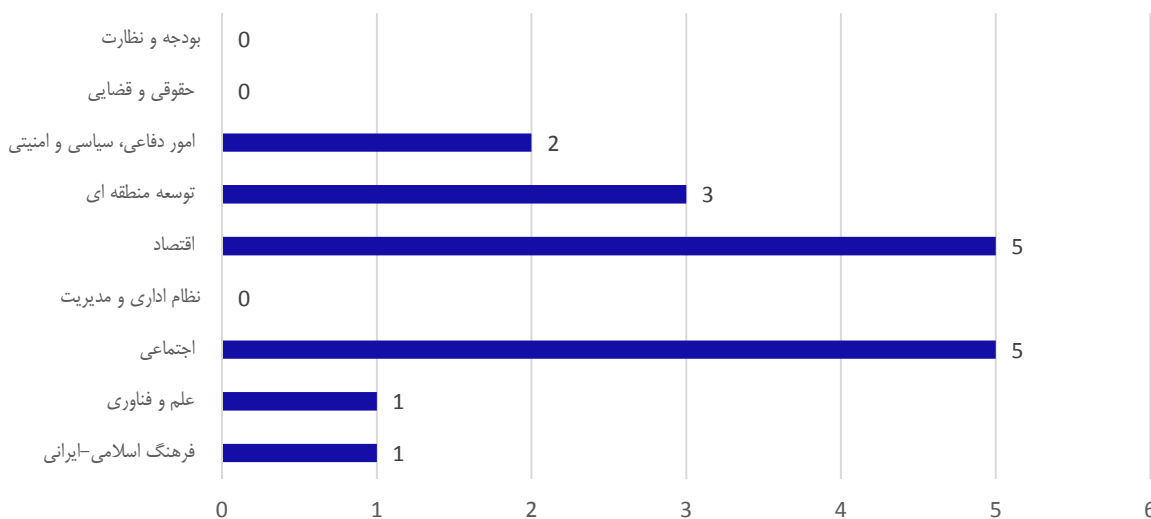
بند ۳۵- اقدامات لازم برای جبران عقب ماندگی‌های حاصل از دوران‌های تاریخی گذشته



#### ۴-۲- قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

قوانین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در ۹ محور: ۱- بودجه و نظارت؛ ۲- حقوقی و قضایی؛ ۳- امور دفاعی، سیاسی و امنیتی؛ ۴- توسعه منطقه‌ای؛ ۵- اقتصاد؛ ۶- نظام اداری و مدیریت؛ ۷- اجتماعی؛ ۸- علم و فناوری؛ ۹- فرهنگ اسلامی-ایرانی ارائه شده است. بررسی قوانین برنامه توسعه پنجم کشور با محوریت توسعه مناطق محروم و محرومیت‌زدایی نشان می‌دهد که به طور کلی ماده قانون‌های برنامه توسعه پنجم در این زمینه محدود هستند و در سه محور بودجه و نظارت، حقوقی و قضایی و نظام اداری و مدیریت؛ قوانین برنامه‌ای به چشم نمی‌خورد. در محورهای علم و فناوری و فرهنگ اسلامی-ایرانی نیز تنها ۱ ماده قانون برنامه وجود دارد. در محور امور دفاعی، سیاسی و امنیتی ۲ ماده قانون و در محور توسعه منطقه‌ای ۳ ماده قانون شناسایی شده است. در محور اقتصاد و محور اجتماعی ۵ ماده قانون برنامه در زمینه توسعه مناطق محروم کشور و مناطق روستایی و عشایری وجود دارد. شکل (۷) فراوانی قوانین و مقررات مناطق محروم کشور را به تفکیک محورهای موضوعی نشان می‌دهد.

تعداد ماده قانون به تفکیک محورهای موضوعی برنامه پنجم توسعه مناطق محروم کشور



شکل (۷) فراوانی قوانین و مقررات مناطق محروم کشور در محورهای موضوعی برنامه پنجم توسعه کشور

همان‌طور که اشاره شد ۱۷ ماده قانون در برنامه پنجم توسعه کشور در ۶ محور موضوعی شناسایی شده است. با توجه به متن قوانین برنامه پنجم توسعه؛ کنشگران مسئول و همکار در توسعه مناطق محروم کشور در جدول (۲) ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در میان ماده قانون‌های برنامه تنها در ۲ مورد مشارکت بخش خصوصی و نیز در ۱ مورد مشارکت مردمی در میان کنشگران همکار در برنامه توسعه کشور وجود دارد.

جدول (۲) ماده‌های قانون برنامه و موضوعات و کنشگران مسئول و همکار در قانون برنامه پنجم توسعه کشور

محور	ماده	موضوع	مكلف/همكار
فرهنگ اسلامی-ایرانی	۱۱	حمایت مالی توسعه گردشگری عشایری و روستایی	سازمان میراث فرهنگی/دولت/ بخش خصوصی/ نهادهای عمومی غیر دولتی/ تعاونی
	۱۹	دسترسی به فرصت‌های عادلانه آموزش به تناسب جنسیت و نیاز منطقه به ویژه مناطق کمتر توسعه یافته و رفع محرومیت آموزشی	وزارت آموزش و پرورش
اجتماعی	۳۲	خدمات جامع و همگانی سلامت با اولویت مناطق محروم و کمتر توسعه یافته روستایی، عشایری و شهری	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی/ شورای عالی سلامت و امنیت غذایی
	۳۴	تحقق شاخص عدالت در سلامت، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی	بخش خصوصی/ تعاونی/ هدفمند کردن یارانه‌ها/ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
	۳۶	تسهیلات ویژه پزشکان در مناطق کمتر توسعه یافته	معاونت تسهیلات ویژه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
	۳۸	توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت خانوارهای روستایی، عشایری و اقشار آسیب پذیر	دولت، شورای عالی بیمه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
	۴۶	اخذ حق امتیاز در پروانه‌ها به منظور توسعه زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات مناطق کمتر توسعه یافته	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
اقتصاد	۸۰	گسترش کسب و کار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال زایی در مناطق با نرخ بیکاری بالا	بخش خصوصی، تعاونی، دولت
	۱۲۴	توسعه بخش تعاون با رویکرد ایجاد اشتغال، گسترش عدالت اجتماعی و توانمند سازی اقشار متوسط و کم درآمد جامعه	دولت/ موسسات مالی، پولی و بانک‌ها، بانک توسعه تعاون، صندوق ضمانت سرمایه گذار تعاون
	۱۳۲	تخصیص درآمد حاصل از صادرات نفت به مناطق کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی	دولت
	۱۵۹	معافیت مالیاتی واحد‌های صنعتی و معدنی مناطق کمتر توسعه یافته	دولت
	۱۶۳	عدم دریافت عوارض از جاده‌های عشایری و روستایی	سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای
	۱۸۰	استفاده متوازن و توزیع عادلانه و دفع تبعیض و ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیرفت و عدالت	دولت
	۱۸۱	ارتقاء نظام برنامه ریزی و توسعه متوازن مناطق کشور	دولت

مکلف/همکار	موضوع	ماده	محور
دولت، مردم، نهاد های عمومی	حمایت از کاهش نابرابری جامعه روستایی و عشایری: اشتغال زایی آموزش فنی و حرفه ای و ...	۱۹۴	
بخش غیردولتی/ دولت/ شرکت مادر تخصصی "مدیریت منابع آب ایران"	سرمایه گذاری مشترک با بخش های غیر دولتی در زمینه توسعه کشاورزی بهره برداری آب در مناطق روستایی و عشایری	۱۹۴	
مردم/ دستگاه های اجرایی/ سازمان بسیج سازندگی	واگذاری پروژه های مناطق محروم و روستایی و مرزی به نیروهای داوطلب بسیجی و مردمی	۱۹۶	امور دفاعی، سیاسی و امنیتی
ستاد کل نیروهای مسلح/دولت/ شهرداری/ دهیاری/ وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	بکار گیری ۵۰٪ مشمولان وظیفه فارغ التحصیل دانشگاهی در مناطق توسعه نیافته و کمتر توسعه یافته	۲۰۰	

#### ۴-۳- سیاست های کلی برنامه پنج ساله ششم توسعه کشور مورخ ۱۳۹۴/۴/۹

سیاست های کلی برنامه ششم توسعه دارای ۸۰ بند و شامل سرفصل های ۱- امور اقتصادی، ۲- فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۳- اجتماعی، ۴- دفاعی و امنیتی، ۵- سیاست خارجی، ۶- حقوقی و قضایی، ۷- فرهنگی و علم، ۸- فناوری و نوآوری است.

در بررسی سرفصل ها و بندهای سیاست های کلی برنامه ششم توسعه کشور با تمرکز بر مناطق محروم و محرومیت زدایی در متن سیاست ها، تنها در سرفصل امور اقتصادی در بندهای ۱۹ و ۲۰ سیاست های کلی بر محرومیت زدایی اشاره مستقیم دارند. در این سیاست ها آمده است: سرفصل امور اقتصادی:

بند ۱۹- تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور با رعایت الزامات آن در چارچوب سیاست های کلی مربوط (ابلاغیه سیاست های کلی آمایش سرزمین مورخ ۱۳۹۰/۰۹/۲۱)، به منظور افزایش تولید ثروت ملی و حمایت دولت از سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی.

بند ۲۰- اتخاذ برنامه ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش آفرینی) با برنامه ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقاء شان و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت های جدید اقتصادی و حمایت ویژه از فعالیت های کارآفرینی و اشتغالزایی مزیت دار بومی و مقاوم سازی تاسیسات و زیرساخت ها و اماکن روستایی با تاکید بر بند ۹ سیاست های کلی کشاورزی (ابلاغیه سیاست های کلی نظام در بخش کشاورزی مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۹).

در سایر محورهای امور اجتماعی؛ امور دفاعی و امنیتی؛ امور سیاست خارجه؛ امور حقوقی و قضایی؛ امور فرهنگی؛ امور علم، فناوری و نوآوری؛ به سیاست کلی در زمینه توسعه مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور اشاره نشده است.

#### ۴-۴- قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور

ماده ۳۱ به تشکیل شورای برنامه ریزی و توسعه استان به منظور اجرای وظایف و اختیارات تفویضی رئیس جمهور و هماهنگی و نظارت بر مدیریت و توسعه پایدار استان پرداخته است. ضمن تعیین وظایف و اختیارات شورا در تبصره ۲ به مسئولیت شورا در

تعیین سرجمع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات موضوع قانون " استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته " بر اساس شاخص‌های جمعیت و محرومیت اشاره کرده است.

ماده ۳۲ نیز به تشکیل شورای عالی آمایش سرزمین با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور پرداخته و ضمن تعیین وظایف این شورا دولت را مکلف کرده است سه درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفتخیز و گازخیز و دو سوم به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه یافته که بر اساس شاخص‌های توسعه نیافتگی توسط سازمان برنامه و بودجه تعیین می‌شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه سنواتی اختصاص دهد.

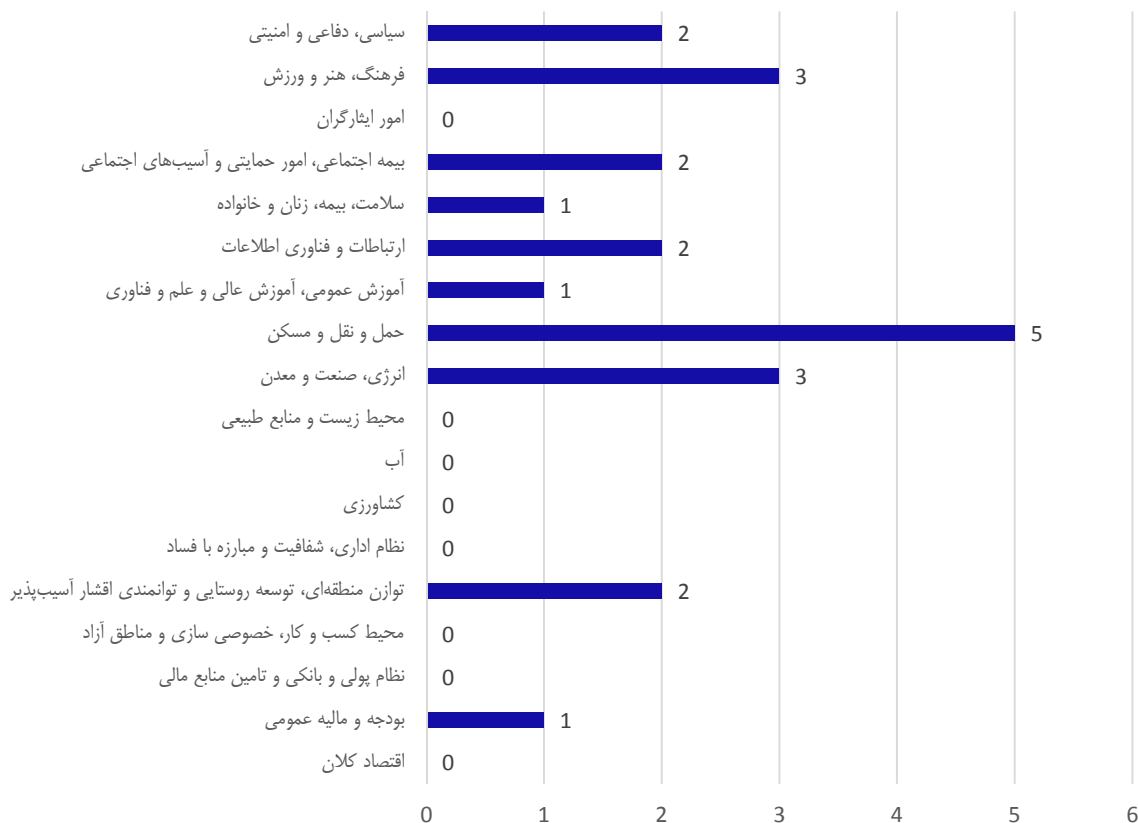
ماده ۴۵ به منظور تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان و حضور بیشتر نیروهای مردمی در امنیت و دفاع از کشور، به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد متناسب با میزان آمادگی سازمان بسیج سازندگی، اجرای بخشی از فعالیت‌های توسعه مناطق محروم را با استفاده از نیروهای داوطلب بسیجی و مردمی به نحو سازمان یافته اجرا کند.

ماده ۶۸ به حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته اشاره دارد و به منظور بهره برداری از استعداد های سواحل جنوب شرقی کشور و کاهش عدم تعادل های مناطق کشور به برنامه‌ریزی توسعه سواحل مکران پرداخته است.

#### ۴-۵- قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۰)

قوانین برنامه ششم توسعه کشور در ۱۸ محور موضوعی ۱- اقتصاد کلان؛ ۲- بودجه و مالیه عمومی؛ ۳- نظام پولی و بانکی و تامین مالی؛ ۴- محیط کسب و کار، خصوصی‌سازی و مناطق آزاد؛ ۵- توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر؛ ۶- نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد؛ ۷- کشاورزی؛ ۸- آب؛ ۹- محیط زیست و منابع طبیعی؛ ۱۰- انرژی، صنعت و معدن؛ ۱۱- حمل و نقل و مسکن؛ ۱۲- آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری؛ ۱۳- ارتباطات و فناوری اطلاعات؛ ۱۴- سلامت، بیمه، زنان و خانواده؛ ۱۵- بیمه اجتماعی، امور حمایتی و آسیب‌های اجتماعی؛ ۱۶- امور ایثارگران؛ ۱۷- فرهنگ، هنر و ورزش و ۱۸- سیاسی، دفاعی و امنیتی ارائه شده است. شکل (۸) فراوانی تعداد ماده قانون برنامه توسعه در زمینه توسعه مناطق محروم، روستایی و عشایری کشور را به تفکیک محورهای موضوعی برنامه ششم را نشان می‌دهد. به طور کلی در قوانین برنامه ششم توسعه نسبت به قوانین برنامه پنجم در زمینه کمیت و کیفیت ماده قانونی در حوزه توسعه مناطق محروم کشور پیشرفت داشته است. محور توازن منطقه‌ای و توسعه روستایی نشان از درک ضرورت سیاست‌گذاران توسعه کشور است و از نقاط قوت برنامه ششم نسبت به برنامه پنجم توسعه کشور است. با این وجود همان‌طور که مشاهده می‌شود در ۸ محور موضوعی ماده قانونی در زمینه توسعه مناطق محروم کشور مشاهده نمی‌شود. همان‌طور که بررسی سطح توسعه‌یافتگی و میزان محرومیت مناطق کمتر توسعه یافته کشور نشان داد که ۹۰ درصد مناطق دارای محرومیت محیطی نسبی بیشتر از میانگین هستند؛ اهمیت توسعه متوازن در محورهای پایداری محیطی شامل محور محیط زیست و منابع طبیعی و آب بسیار ضروری به نظر می‌رسد. دیگر محورهای بسیار حائز اهمیت اقتصاد کلان، تامین مالی؛ شفافیت و مبارزه با فساد؛ محیط کسب و کار و بخش خصوصی و کشاورزی نیز با توجه به نقش اساسی که در توسعه مناطق محروم کشور از منظر پایداری اقتصادی و اجتماعی دارند؛ در قوانین برنامه توسعه ششم مورد توجه قرار نگرفته است.

تعداد ماده قانون به تفکیک محورهای موضوعی برنامه ششم توسعه مناطق محروم کشور



شکل (۸) فراوانی قوانین و مقررات مناطق محروم کشور در محورهای موضوعی برنامه ششم توسعه کشور

۲۱ ماده قانون در برنامه ششم توسعه کشور در ۱۰ محور موضوعی شناسایی شده است. با توجه به متن قوانین برنامه ششم توسعه؛ ۳۸ مسئولیت و وظیفه قانونی و ۳۹ نهاد/ سازمان به عنوان کنشگران توسعه مناطق محروم کشور شناسایی شد. استخراج ماده های قانونی برنامه با توجه به واژه مناطق کمتر توسعه یافته و مناطق محروم و نیز قوانین توسعه مناطق روستایی و عشایری مد نظر قرار گرفته شده است. جدول (۳) ماده‌های قانونی را به تفکیک محورهای موضوعی و کنشگران مسئول و همکار در برنامه ششم توسعه را ارائه کرده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در میان ماده قانون‌های برنامه در ۷ مورد مشارکت بخش خصوصی و نیز در ۱۱ مورد مشارکت نهادهای مردمی در میان کنشگران همکار در برنامه ششم توسعه کشور وجود دارد.

## جدول (۳) ماده های قانون برنامه و موضوعات و کنشگران مسئول و همکار در قانون برنامه ششم توسعه کشور

محور	ماده	موضوع	مکلف/همکار
بودجه و مالیه عمومی	۷	لوايح بودجه ساليانه در خصوص سهم سه درصدی مناطق نفتخيز، گاز خيز، و مناطق کمتر توسعه يافته از منابع حاصل از صادرات نفت	مجلس شورای اسلامی، دولت
	۷	بودجه توازن و آمایش سرزمین به شورای برنامه ریزی استان	دولت، شورای برنامه ریزی استان
توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندی اقشار آسیب‌پذیر	۲۶	رقابت پذیر کردن عدالت بین منطقه ای و سرزمینی	دولت، شورای عالی آمایش سرزمین
	۲۶	اجرای برنامه های عمرانی در قالب بودجه های سنواتی	شورای برنامه ریزی توسعه استان، دولت
	۲۶	طرح های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بخشداري‌ها، دهیاری‌ها، شورای اسلامی روستاها، فرمانداری، استانداری، سازمان مسکن و شهرسازی استان ها، سازمان جهاد کشاورزی
	۲۶	صرف ۵ تا ۸ درصد بودجه سالیانه استان ها در اجرای طرح های هادی و بهسازی روستا های شهرستان	شوراهای برنامه ریزی در توسعه استان، کمیته برنامه ریزی شهرستان، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
	۲۷	برنامه ریزی منطقه ای و تقویت اقتصاد روستایی و توسعه اقتصاد صادرات محور	دولت، نیروهای ملی، سرمایه گذاری بخش خصوصی، شورای توسعه و برنامه ریزی استان
	۲۷	تنظیم و ارائه شفاف و هدفمند اعتبارات عمران و توسعه روستایی عشایری	دولت
	۲۷	توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات محور روستاها و مناطق عشایری	بخش خصوصی، تعاونی، دولت
	۲۷	تامین منابع سازماندهی عشایر	دولت
	۲۷	کمیته طرح‌های هادی و طرح های توسعه و بازنگری آنها برای همه روستاها و آبادی ها، عشایر با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته	دولت
	۲۷	آموزش روستائیان و عشایر جهت جلب مشکلات پرورش نظارت بر اثر بخشی طرح های دستگاه های اجرایی	دولت، مشارکت مردمی، دستگاه‌های اجرایی
۲۷	شناسایی روستا های در معرض خطر سوانح طبیعی جهت طرح های ایمن سازی	مشارکت مردمی، نهاد های محلی، دستگاه‌های مسئول، دولت	

محور	ماده	موضوع	مکلف/همکار
	۲۷	تعیین شاخص های بافت های فرسوده و نابسامان روستایی و اجرای طرح های بهسازی بافت های فرسوده در روستا های اولویت دار	دولت
	۲۷	بخشودگی سود و جرایم مناطق روستایی آسیب دیده از حوادث طبیعی و غیر مترقبه	کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، بانک های عامل، دولت
	۲۷	امکان سنجی، طراحی و ایجاد سامانه ها و دفع بهداشتی زباله های روستایی	وزارت کشور، دستگاه های اجرایی دولت
	۲۷	طراحی و اجرای طرح های دفع بهداشتی فاضلاب روستا ها	دولت، بخش خصوصی
	۲۷	یکپارچه سازی برنامه های عمران و توسعه روستایی	مشارکت مردمی، دولت
	۲۷	تامین و تحقق اعتبار مورد نیاز احداث، بهسازی، آسفالت و نگهداری راه های روستایی و عشایری	سازمان برنامه و بودجه کشور
	۲۷	تهیه و اجرای طرح های ساماندهی و بهسازی روستا های مرزی با رویکرد پدافند غیر عامل	دولت
	۳۹	ارتقاء عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری مصرف منابع و هدفمند کردن یارانه ها ایجاد هدفمند کردن یارانه ها، شفافیت در اجرای قانون	دولت، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، دیوان محاسبات کشور، مجلس شورای اسلامی
انرژی، صنعت و معدن	۴۶	اولویت های صنایع معدنی با رعایت آمایش سرزمین و تعادل بخشی	وزارت صنعت، معدن و تجارت، دولت، هیات وزیران
	۴۷	بکارگیری پیمانکاران بومی واجد شرایط استانی	نفت، نیرو، سازمان انرژی اتمی، بنگاه های اقتصادی، نهادهای عمومی غیردولتی، دستگاه های اجرایی
	۵۷	طرح های حمل و نقل ریلی مناطق کمتر توسعه یافته	دولت، وزارت راه و شهرسازی
	۵۹	کاهش آسیب پذیری سکونت گاه های روستایی و تامین مسکن برای اقشار کم درآمد شهری	دولت، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی، خیرین مسکن ساز
حمل و نقل و مسکن	۶۱	نوسازی بافت های فرسوده شهری و روستایی	مشارکت مردم، دولت، شهرداری ها، دهیاری ها، شورای عالی شهرستان ها و هیات وزیران
	۶۲	برنامه ریزی مدیریت و توزیع جمعیت، مهاجرت و ممانعت از توسعه حاشیه نشینی	دولت

محور	ماده	موضوع	مکلف/همکار
آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری	۶۳	توسعه پژوهش در مناطق محروم روستایی و مناطق عشایری مرزی	دولت
ارتباطات و فناوری اطلاعات	۶۷	توسعه زیرساخت های خدمات الکترونیکی مناطق محروم و روستایی	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سرمایه گذار بخش خصوصی
	۶۹	هوشمند سازی مدارس شهری و روستایی و حاشیه	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات ، وزارت آموزش و پرورش، دولت، بخش غیر دولتی
سلامت، بیمه، زنان و خانواده	۷۴	بکار گیری پزشکان و نخبگان در مناطق محروم ، عدم ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل	دولت، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی
بیمه اجتماعی، امور حمایتی و آسیب های اجتماعی	۷۸	تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب پذیر و بسط پوشش های امدادی، حمایتی و بیمه ای	دولت
	۸۳	فقرزدایی مناطق آزاد تجاری	سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی ایران، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهبیستی کشور
فرهنگ، هنر و ورزش	۹۴	تخصیص بودجه از مالیات ارزش افزوده به ورزش روستایی و عشایری	وزارت ورزش و جوانان، وزارت آموزش و پرورش، دولت
	۹۵	برقراری عدالت فرهنگی و ترویج فرهنگ اسلامی در کلیه مساجد شهری و روستایی	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
	۹۹	تهیه و اجرای طرح بهسازی روستاهای هدف گردشگری	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی- سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری - دولت
سیاسی، دفاعی و امنیتی	۱۰۶	توسعه و مشارکت بسیج سازندگی در کمک به دولت در امر محرومیت زدایی و سازندگی کشور	بسیج سازندگی، دولت
	۱۱۲	میزان عقب ماندگی استان های مناطق عملیاتی دفاع مقدس	سازمان برنامه و بودجه کشور، ستاد کل نیروهای مسلح



## ۵- تحلیل شبکه توسعه حکمرانی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور

با توجه به قوانین و تکالیف قانونی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در حوزه توسعه مناطق محروم کشور ۳۹ نهاد/ سازمان به عنوان کنشگران توسعه مناطق محروم کشور شناسایی شد. در بررسی سازمان‌ها و نهادهای درگیر برنامه‌ریزی توسعه مناطق محروم کشور و تکالیف و وظایف قانونی چند نکته مهم وجود دارد:

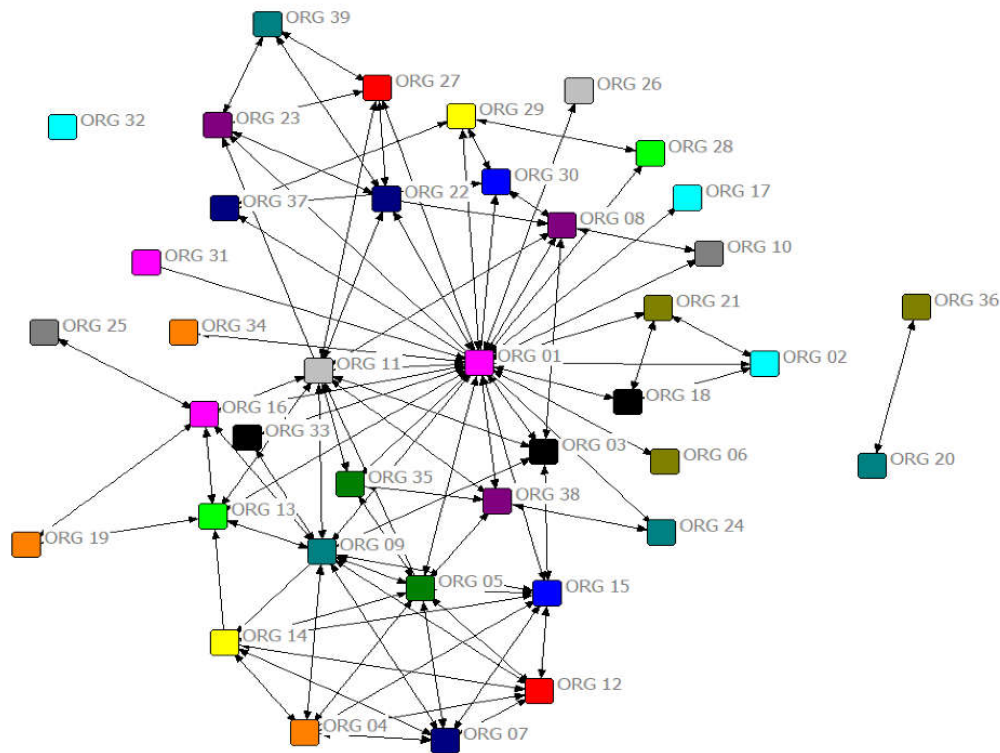
وجود نام ۳۹ سازمان و نهاد در ۱۰ محور موضوعی در برنامه توسعه کشور و مکلف نمودن آنها در قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند نشان دهنده توجه به رویکرد شبکه‌ای و لزوم همکاری سازمان‌ها و نهادهای مختلف دولتی و خصوصی در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه مناطق محروم کشور باشد. همچنین موظف نمودن دستگاه‌ها و نهادها به همکاری با یکدیگر در محورهای اقتصادی مختلف و مکلف بودن برخی از آنها در چندین محور، می‌تواند از یک سو بیان‌کننده تخصصی بودن وظایف و از سوی دیگر حاکی از اعتقاد به فرابخشی بودن برخی محورهای توسعه دستگاه‌ها و نهادهای موظف شده در آنها باشد. در میان سازمان‌های موظف نام‌های نامشخص و کلانی همچون "دولت" و "دستگاه‌های اجرایی" در متن قانون برنامه به وفور به چشم می‌خورد که می‌تواند موجب اختلال در هماهنگی‌های سازمانی شود. در موضوعات مختلف از ادبیات متفاوتی برای بیان نهادها استفاده شده است. به عنوان نمونه "نهادهای عمومی غیردولتی"، "بخش خصوصی" و "بخش غیردولتی". این عدم یکسان‌سازی و در عین حال عدم شفافیت می‌تواند منجر به بروز ناهماهنگی‌هایی در انجام وظایف و در نتیجه در ارتباطات و همکاری‌های میان سازمان شود. ذکر نام‌هایی همچون بخش خصوصی، سازمان‌های مردم نهاد، جوامع محلی نشان دهنده اعتقاد برنامه‌ریزان و قانون‌گذاران به نقش این نهادها در حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور است که نقطه قوت این برنامه تلقی می‌شود. نکته حائز اهمیت دیگر در تکالیف قانونی توسعه مناطق محروم کشور در محورهای محیط زیست و منابع طبیعی هیچ ماده قانونی وجود ندارد و در نتیجه حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی به طور مشخص در راستای کاهش محرومیت محیطی و پایداری محیطی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور پرداخته نشده است. انتظار می‌رود در برنامه‌های توسعه مناطق محروم کشور، "سازمان حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی کشور" نقش کلیدی داشته باشد و با توجه به میزان احتمال وقوع بلایای طبیعی و میزان برخورداری از منابع طبیعی مناطق محروم کشور، برنامه‌ها و قوانین برنامه تنظیم گردد. در نهایت فقدان قانون برنامه در زمینه همکاری شرکت‌های دانش بنیان، دانشگاه‌ها و مراکز علمی و پژوهشی در توسعه مناطق محرم کشور از نقاط قابل تامل برنامه توسعه است و به طور مشخص حمایت و پشتیبانی از اعتقاد به دانش بنیان بودن فرآیند توسعه منطقه‌ای و بکارگیری متخصصین علمی در کشور در قوانین برنامه‌های توسعه کشور وجود ندارد.

در ادامه با هدف بررسی چگونگی توزیع قدرت میان نهادها و سازمان‌های درگیر در سیاست‌گذاری توسعه مناطق محروم پرداخته می‌شود تا با ترسیم و تحلیل شبکه تکالیف قانونی نهادهای رسمی مرتبط با سیاست‌گذاری توسعه مناطق محروم کشور، جایگاه و قدرت این نهادها و نیز روابط میانشان را مشخص نماید. بنابراین با بررسی ارتباط میان نهادها و دستگاه‌ها در شبکه‌های سیاستی- قانونی اسناد توسعه فرابخشی برنامه ششم توسعه و نیز جایگاه و موقعیت نهادها و سازمان‌ها درون شبکه، چگونگی توزیع قدرت در ساختار حکمرانی شبکه‌ای کنشگران و درگیران مسئله توسعه مناطق محروم مشخص گردد. بر این اساس به منظور تحلیل ساختار حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور، منطبق با این قوانین شناسایی شده، سازمان‌ها و نهادهای مکلف و مسئول به عنوان سطرها و ستون‌های ماتریس شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور در نظر گرفته شدند. با توجه به هر ماده یا تبصره قانونی، سازمان‌ها یا نهادهایی که مکلف به همکاری با یکدیگر شده‌اند، استخراج شد. تعداد دفعات همکاری بین سازمان‌ها و نهادها به عنوان ارزش

سلول‌های ماتریس شبکه همکاری وارد محاسبات شدند. با استفاده از نرم افزار Ucinet میزان مرکزیت درجه ورودی و خروجی و مرکزیت بینابینی محاسبه شده و سپس شبکه‌های مربوطه به کمک نرم افزار Netdraw ترسیم شدند. در این شبکه‌ها، نقاط را سازمان‌ها یا نهادها و ارتباطات را تکالیف قانونی مشترک میان آنها تشکیل دادند که بیانگر همکاری‌های قانونی می‌باشند. کارایی یک شبکه مستلزم وجود هماهنگی در قدرت نهادی است که می‌بایست با حقوق تمام کنشگران شبکه متوازن باشد. جدول (۴) کنشگران مسئول و همکار در قوانین برنامه توسعه مناطق محروم کشور را ارائه می‌دهد. شکل (۹) شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور را نشان می‌دهد. در ادامه شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور با توجه به شاخص‌های تحلیل شبکه‌های اجتماعی مورد بررسی قرار گرفت.

جدول (۴) سازمان/ نهادهای درگیر و مکلف در قوانین برنامه توسعه مناطق محروم کشور

نماد	کنشگر	نماد	کنشگر	نماد	کنشگر
ORG 01	دولت	ORG 02	مجلس شورای اسلامی	ORG 03	شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان
ORG 04	فرمانداری و استانداری	ORG 05	شهرداری، بخشداری و دهیاری	ORG 06	شورای عالی آمایش سرزمین
ORG 07	وزارت جهاد کشاورزی	ORG 08	بخش خصوصی و بنگاه‌ها	ORG 09	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
ORG 10	تعاونی‌ها	ORG 11	نیروها و نهادهای مردمی	ORG 12	مسکن و شهرسازی استان‌ها
ORG 13	سازمان بهزیستی کشور	ORG 14	شورای اسلامی شهر و روستاها	ORG 15	کمیته برنامه‌ریزی شهرستان
ORG 16	کمیته امداد امام خمینی	ORG 17	وزارت کشور	ORG 18	سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها
ORG 19	بانک‌ها	ORG 20	سازمان برنامه و بودجه کشور	ORG 21	دیوان محاسبات کشور
ORG 22	وزارت نیرو	ORG 23	وزارت نفت	ORG 24	وزارت صنعت، معدن و تجارت
ORG 25	سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی	ORG 26	وزارت راه و شهرسازی	ORG 27	نهاد های عمومی غیردولتی
ORG 28	وزارت ورزش و جوانان	ORG 29	وزارت آموزش و پرورش	ORG 30	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
ORG 31	بسیج سازندگی	ORG 32	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	ORG 33	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
ORG 34	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	ORG 35	شورای عالی شهرستان‌ها	ORG 36	ستاد کل نیروهای مسلح
ORG 37	بخش غیردولتی	ORG 38	هیئت وزیران	ORG 39	سازمان انرژی اتمی



شکل (۹) شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور مبنی بر مشارکت قانونی کنشگران در برنامه ششم توسعه کشور

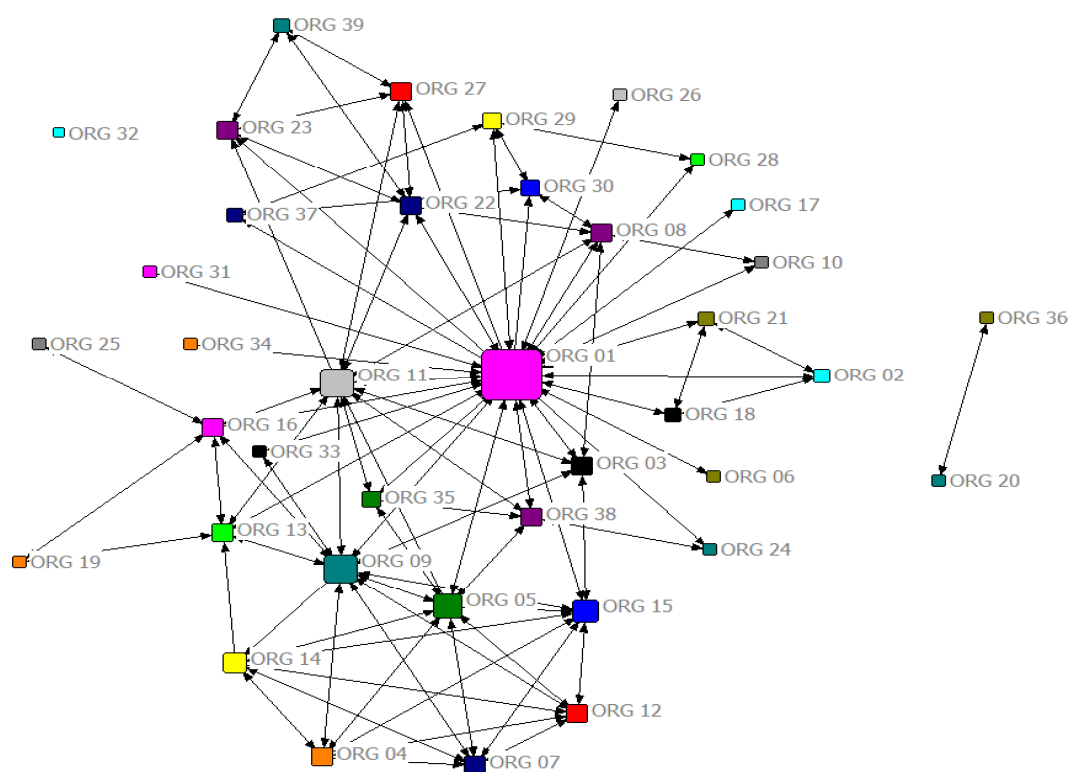
### ۵-۱- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای مرکزیت درجه

به منظور تحلیل ساختار حکمرانی و توزیع قدرت میان کنشگران مسئول و همکار در قوانین برنامه ششم توسعه؛ ابتدا به ارزیابی مرکزیت درجه شبکه حکمرانی که یکی از کاربردی‌ترین شاخص‌های تحلیل شبکه‌های اجتماعی پرداخته شد. با توجه به آن که ارزش مرکزیت درجه هر کنشگر در شبکه با شمارش تعداد همسایگانش به دست می‌آید. در ساختار شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور هرچه میزان درجه یک کنشگر بیشتر باشد، دسترسی آن به منابع بیشتر و مرکزی‌تر محسوب می‌شود و از قدرت قانونی بالاتری برخوردار است. جدول (۵) مرکزیت درجه کنشگران شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور را ارائه کرده است. شکل (۱۰) نیز شبکه حکمرانی کنشگران توسعه مناطق محروم کشور را با توجه اندازه مرکزیت درجه هر یک از کنشگران شبکه نشان می‌دهد. هر چه اندازه گره کنشگران بیشتر باشد نشان دهنده مرکزیت بیشتر کنشگر است.

جدول (۵) مرکزیت درجه و مرکزیت درجه نرمال کنشگران شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور

نماد	مرکزیت درجه	مرکزیت درجه نرمال	نماد	مرکزیت درجه	مرکزیت درجه نرمال
ORG 01	35	0.921	ORG 21	3	0.079
ORG 02	4	0.105	ORG 22	6	0.158
ORG 03	7	0.211	ORG 23	3	0.132
ORG 04	6	0.158	ORG 24	2	0.053
ORG 05	10	0.263	ORG 25	1	0.026

نماد	مرکزیت درجه	مرکزیت درجه نرمال	نماد	مرکزیت درجه	مرکزیت درجه نرمال
ORG 06	1	0.026	ORG 26	1	0.026
ORG 07	6	0.158	ORG 27	5	0.132
ORG 08	7	0.211	ORG 28	2	0.053
ORG 09	15	0.395	ORG 29	5	0.132
ORG 10	2	0.053	ORG 30	3	0.079
ORG 11	11	0.289	ORG 31	1	0.026
ORG 12	6	0.158	ORG 32	0	0
ORG 13	9	0.237	ORG 33	2	0.053
ORG 14	6	0.158	ORG 34	1	0.026
ORG 15	9	0.237	ORG 35	4	0.105
ORG 16	8	0.211	ORG 36	1	0.026
ORG 17	1	0.026	ORG 37	2	0.079
ORG 18	3	0.079	ORG 38	6	0.158
ORG 19	2	0.053	ORG 39	3	0.079
ORG 20	1	0.026			



شکل (۱۰) شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور بر مبنای شاخص مرکزیت درجه (اندازه کنشگران شبکه بر حسب اندازه درجه مرکزیت تنظیم شده است)

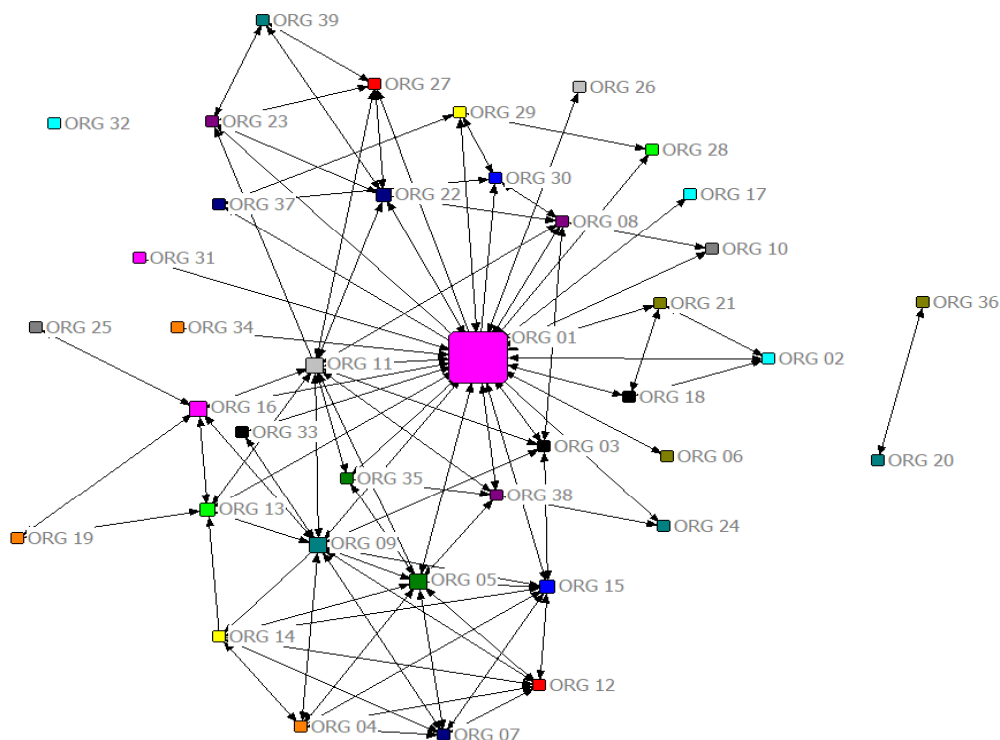
نتایج تحلیل شاخص مرکزیت درجه شبکه کنشگران توسعه پایدار نشان می‌دهد؛ دولت (ORG 01) با ۳۶ تکلیف قانونی در توسعه مناطق محروم کشور دارای بالاترین مرکزیت درجه در شبکه حکمرانی است و فاصله قدرت قانونی دولت با سایر کنشگران شبکه بسیار زیاد است. در اولویت‌های بعدی بیشترین مرکزیت درجه مربوط به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (ORG 09)؛ نیروهای مردمی و سازمان‌های نهاد (ORG 11)؛ شهرداری‌ها، بخش‌داری‌ها و دهیاری‌ها (ORG 05)؛ سازمان بهزیستی کشور (ORG 13)؛ کمیته برنامه‌ریزی استان (ORG 15) و کمیته امداد امام خمینی (ره) (ORG 16)؛ ۸ به عنوان کنشگر با بیشترین مرکزیت درجه (حدود ۲۰ درصد از کل کنشگران شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور) شناسایی شدند. از سوی دیگر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (ORG 32) با مرکزیت درجه صفر به عنوان کنشگر ایزوله شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور است و نهادهایی همچون شورای عالی آمایش سرزمین (ORG 06)؛ سازمان برنامه و بودجه کشور (ORG 20)؛ وزارت کشور (ORG 17)؛ وزارت راه و شهرسازی (ORG 26)؛ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (ORG 34)؛ بسیج سازندگی (ORG 31)؛ ستاد کل نیروهای مسلح (ORG 36)؛ سازمان مناطق آزاد تجاری-صنعتی (ORG 25)؛ با مکلف و یا همکار بودن در یک تکلیف قانونی و کمترین مرکزیت درجه به عنوان ضعیف‌ترین کنشگران در ساختار حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور هستند.

#### ۵-۲- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای مرکزیت بینابینی

شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور بر مبنای شاخص مرکزیت بینابینی مورد بررسی قرار گرفت. مرکزیت بینابینی براساس موقعیت کنشگران در شبکه و قرار گرفتن در کوتاه‌ترین مسیر میان جفت کنشگران محاسبه می‌شود و کنشگری دارای بیشترین مرکزیت بینابینی است که بینابین بسیاری از جفت کنشگران دیگر قرار گرفته باشد و راه‌های ارتباطی کنشگران دیگر از آن بگذرد. جدول (۶) مرکزیت بینابینی کنشگران شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم را ارائه داده است. شکل (۱۱) ساختار شبکه را برحسب مرکزیت بینابینی نشان می‌دهد به طوری که اندازه گره‌ها نشان‌دهنده میزان مرکزیت بینابینی هر یک از کنشگران است.

جدول (۶) مرکزیت بینابینی کنشگران شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور

نماد	مرکزیت بینابینی	نماد	مرکزیت بینابینی	نماد	مرکزیت بینابینی
ORG 01	570.239	ORG 14	2.933	ORG 27	11.808
ORG 02	0	ORG 15	28.928	ORG 28	0
ORG 03	4.282	ORG 16	56.302	ORG 29	25.678
ORG 04	0.204	ORG 17	0	ORG 30	3.190
ORG 05	51.959	ORG 18	0	ORG 31	0
ORG 06	0	ORG 19	0	ORG 32	0
ORG 07	0.564	ORG 20	0	ORG 33	0
ORG 08	20.294	ORG 21	0	ORG 34	0
ORG 09	88.380	ORG 22	45.749	ORG 35	0.328
ORG 10	0	ORG 23	6.549	ORG 36	0
ORG 11	80.565	ORG 24	0	ORG 37	0
ORG 12	0.564	ORG 25	0	ORG 38	23.757
ORG 13	37.538	ORG 26	0	ORG 39	0



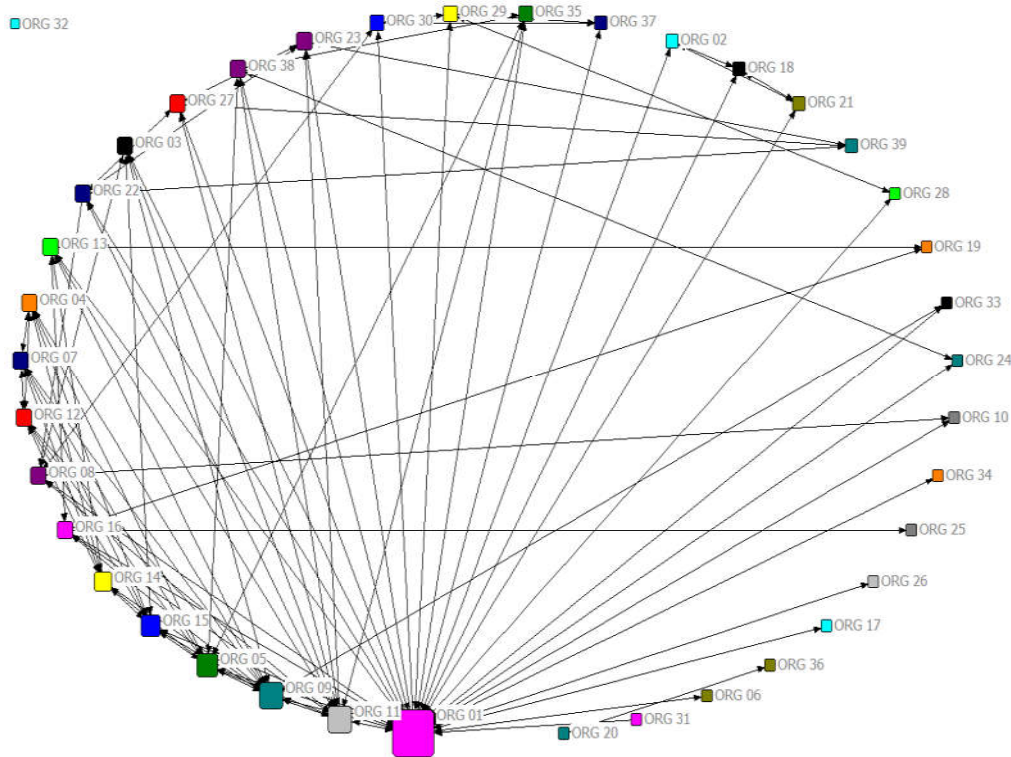
شکل (۱۱) شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور بر حسب شاخص مرکزیت بینابینی (اندازه کنشگران شبکه بر حسب اندازه درجه مرکزیت بینابینی تنظیم شده است)

همان طور که مشاهده می شود منطبق با تحلیل مرکزیت بینابینی شبکه نیز دولت (ORG 01) بیشترین مرکزیت بینابینی را داراست و توزیع قدرت در این ساختار به صورت متمرکز بر دولت است. مرکزیت بینابینی بالای دولت اگر چه قدرت تنظیم‌گری کنشگران را داراست با این وجود با توجه به آنکه توزیع قدرت در شبکه به صورت متمرکز است و کنشگران کلیدی حکمرانی شبکه‌ای دارای قدرت بینابینی هم‌تراز با دولت نیستند، ساختار کنونی حکمرانی توسعه و روابط قانونی ناکافی میان کنشگران کلیدی شبکه امکان مشارکت نهادهای مردمی و بخش خصوصی را به صورت قانونی پشتیبانی نکرده است. به طور کلی در بررسی مجموع مرکزیت‌های درجه و بینابینی تمرکز قدرت دولت و عدم توزیع متعادل ساختار قدرت در حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور را نشان می‌دهد. از سوی دیگر بکار گرفتن نام کلانی چون دولت در متن قانون ممکن است دوباره کاری‌ها، موازی کاری‌ها و مدیریت‌های نادرست اعمال شده در دستگاه‌های اجرایی را موجب شود.

### ۵-۳- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای تراکم و انسجام

برای بررسی تراکم ارتباطات شبکه در بخش‌های مختلف شبکه به کار می‌رود. شاخص تراکم روش سنجش شبکه است که بیشتر به جای توصیف کنشگران انفرادی، کل شبکه را توصیف می‌کند. به کمک سنجش تراکم، می‌توان چگونگی و انسجام روابط کلی میان کنشگران شبکه را بررسی کرد. به طور کلی تراکم شبکه، عددی است که در محدوده بین صفر و یک قرار می‌گیرد. هر چه نمره تراکم شبکه به یک نزدیکتر باشد؛ نشان دهنده تراکم بیشتر است و هر چه به سمت صفر نزدیکتر باشد، سستی و گسستگی شبکه

را نشان می‌دهد. با استفاده از سنجه تراکم، چگونگی و همچنین انسجام روابط کلی میان کنشگران شبکه بررسی می‌شود؛ به این معنا که هر چه میانگین تراکم شبکه زیاد باشد، کنشگران پیوندهای بیشتری در شبکه داشته و ارتباطات نزدیکی با یکدیگر دارند؛ بنابراین پیوند میان گروهی در یک شبکه، تراکم و شدت را افزایش می‌دهد. شکل (۱۲) نمایش دایره ای شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور را نشان می‌دهد. با توجه به مقدار تراکم شبکه (حدود ۰,۱۳۱) می‌توان گفت شبکه تا حدودی گسسته است و همان‌طور که مشاهده می‌شود شبکه ارتباط و همکاری از انسجام کافی برخوردار نمی‌باشد. برخی از کنشگران شبکه تنها یک مورد همکاری دارند واحدهایی نظیر شورای عالی آمایش سرزمین (ORG 06)، وزارت کشور (ORG 17)، سازمان برنامه و بودجه کشور (ORG 20)؛ علاوه بر آن وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (ORG 32) نیز سازمان ایزوله شده این شبکه می‌باشد و در شبکه همکاری با هیچ یک از سازمان‌ها به صورت همکار هدفی را بیش نمی‌برد. حداقل انتظاری که در روابط شبکه ای توسعه پایدار مناطق محروم کشور وجود دارد، از منظر پایداری اقتصادی رابطه همکاری بین شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان‌ها (ORG 03)، کمیته برنامه‌ریزی استان‌ها (ORG 15)، استانداری، فرمانداری (ORG 04)، شهرداری، بخشداری و دهیاری (ORG 05)؛ سازمان برنامه و بودجه کشور (ORG 20)؛ بانک‌ها (ORG 19)؛ وزارت راه و شهرسازی (ORG 26)، وزارت جهاد کشاورزی (ORG 07)، وزارت صنعت، معدن و تجارت (ORG 24) و از منظر پایداری اجتماعی نیز وزارت آموزش و پرورش (ORG 29)؛ وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (ORG 30)؛ تعاونی‌ها (ORG 10)؛ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (ORG 34) و از منظر پایداری محیطی نیز شورای عالی آمایش سرزمین استان (ORG 06) در مشارکت بخش خصوصی (ORG 08) و نهادهای عمومی غیردولتی (ORG 27) و نیز شورای اسلامی شهر و روستا (ORG 14)، مجلس شورای اسلامی (ORG 02) و نهادهای مردمی (ORG 11) است.



شکل (۱۲) نمایش دایره‌ای شاخص تراکم و انسجام شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور

#### ۴-۵- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای فاصله ژئودزیک

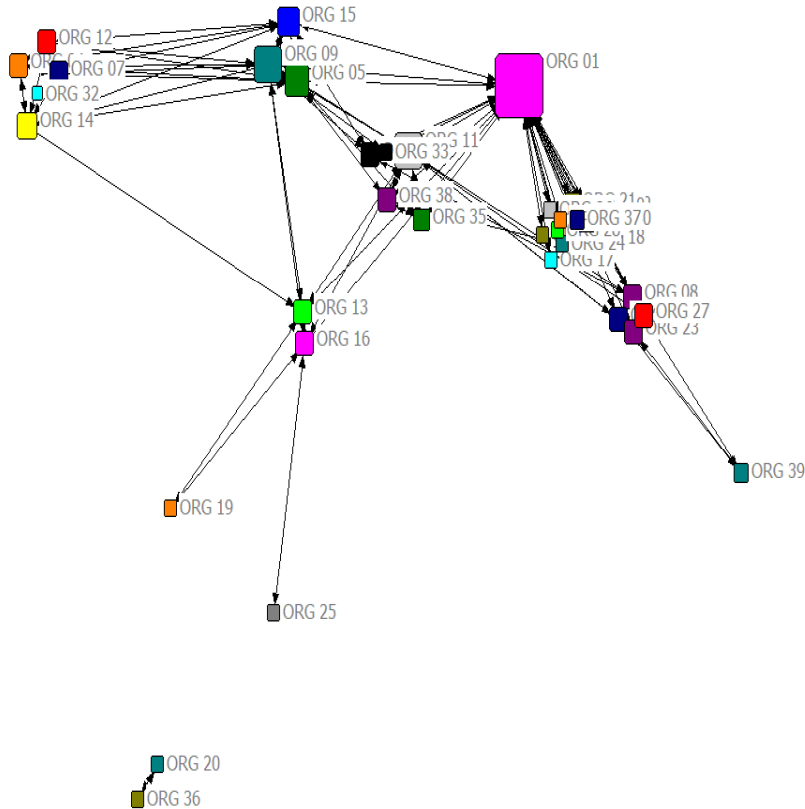
فاصله ژئودزیک جهت سنجش سرعت همکاری و گردش منابع و اطلاعات در شبکه از میانگین کوتاهترین فاصله بین یک جفت کنشگر استفاده می‌شود. هر چه میانگین فاصله ژئودزیک بر اساس کوتاهترین مسیرها کاهش یابد، سرعت گردش اطلاعات در بین نهادها بیشتر شده و اتحاد بین دست اندرکاران نهادی افزایش می‌یابد. همچنین این امر سبب می‌شود که زمان کمتری جهت هماهنگ ساختن نهادها برای مدیریت یک منبع مشخص صرف شود و دست اندرکاران با سرعت بیشتری به یکدیگر دسترسی خواهند داشت و در نهایت این امر در اعتمادسازی و فعالیت‌های جمعی نهادها اهمیت ویژه‌ای دارد. هر چه فاصله فاصله ژئودزیک بیشتر باشد سبب می‌شود که منابع و اطلاعات در شبکه با سرعت متوسطی انتشار یابد. بنابراین به دلیل اتحاد متوسط میان نهادها، هماهنگ ساختن دست اندرکاران نهادی در مدیریت مشارکتی توسعه مناطق محروم کشور با صرف زمان همراه خواهد شد. متوسط فاصله ژئودزیک شبکه ۲/۲ می‌باشد. جدول (۷) میزان فراوانی فاصله‌های ژئودزیک شبکه را نشان می‌دهد. واحدهایی که از میزان میانگین فاصله بیشتر هستند نیاز به تقویت همکاری در شبکه دارند.

جدول (۷) میزان فراوانی فاصله‌های ژئودزیک شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور

فاصله ژئودزیک	فراوانی	نسبت	فاصله ژئودزیک	فراوانی	نسبت
۱	۱۷۰	۰/۱۱۵	۴	۴۶	۰/۰۳۱
۲	۶۳۶	۰/۴۲۹	۵	۱	۰/۰۰۱
۳	۳۷۴	۰/۲۵۲	۶	۲۵۲	۰/۱۷۲

شکل (۱۳) شبکه همکاری مکلفان قانونی را بر اساس فاصله ژئودزیک نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود کلیه کنشگران شبکه از دولت (ORG 01) که کانون قدرت قانونی را در شبکه دارد و نقش کلیدی در توسعه دارد فاصله بسیاری دارند و همچنین بانک‌ها (ORG 19)؛ سازمان برنامه و بودجه (ORG 20)؛ سازمان بهزیستی کشور (ORG 13)؛ کمیته امداد امام خمینی (ORG 16) و سازمان مناطق آزاد تجاری (ORG 25) از دایره قدرت دور مانده است. نزدیکی ژئودزیک بین واحدهای کمیته برنامه‌ریزی استان‌ها (ORG 15)، شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان‌ها (ORG 03)؛ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (ORG 09)؛ شهرداری، بخش‌داری و دهیاری (ORG 05)؛ استانداری و فرمانداری (ORG 04) نشان از تبادل و گردش سریع اطلاعات همکاری در شبکه می‌باشد. بنابراین تقویت همکاری وزارت جهاد کشاورزی (ORG 07) و وزارت صنعت، معدن و تجارت (ORG 24)؛ وزارت آموزش و پرورش (ORG 29)؛ وزارت بهداشت و آموزش پزشکی (ORG 34) و وزارت راه و شهرسازی (ORG 26)، سازمان برنامه و بودجه کشور (ORG 20)؛ شورای عالی آمایش سرزمین (ORG 06) به صورت جدی باید در نظر گرفته شود. سازمان برنامه و بودجه (ORG 20)؛ بانک‌ها (ORG 19) نیز از دیگر اعضای شبکه نظیر بخش خصوصی و بنگاه‌ها (ORG 08)؛ تعاونی‌ها (ORG 10)؛ بخش غیردولتی (ORG 37)؛ نهادهای عمومی غیردولتی (ORG 27) و نهادهای مردمی (ORG 11)، شورای اسلامی شهر و روستاها (ORG 14)؛ مجلس شورای اسلامی (ORG 02) که از کانون قدرت فاصله دارند، به دلیل فاصله ژئودزیکشان در شبکه توسعه مناطق محروم کشور و قدرت قانونی پایین مشارکت بخش خصوصی و نهادهای مردمی در همکاری‌ها ممکن است ایجاد تاخیر کنند.

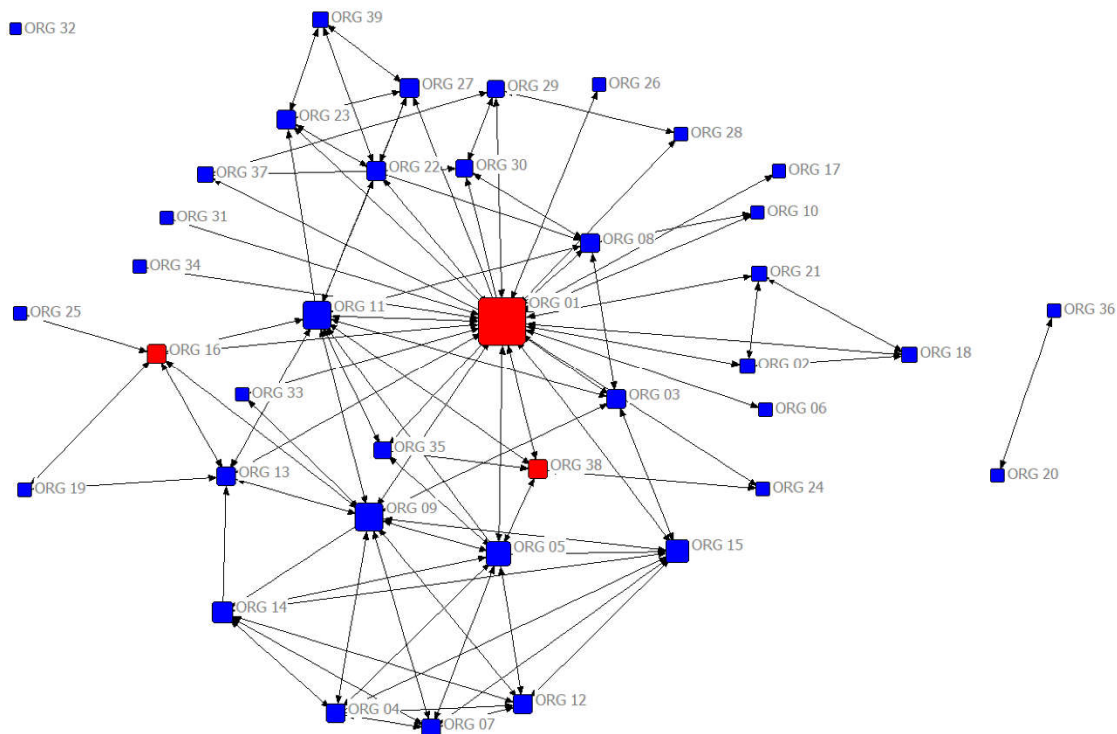




شکل (۱۳) میزان فراوانی فاصله‌های ژئودزیک شبکه همکاری کنشگران توسعه پایدار مناطق محروم کشور

### ۵-۵- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای نقاط برشی

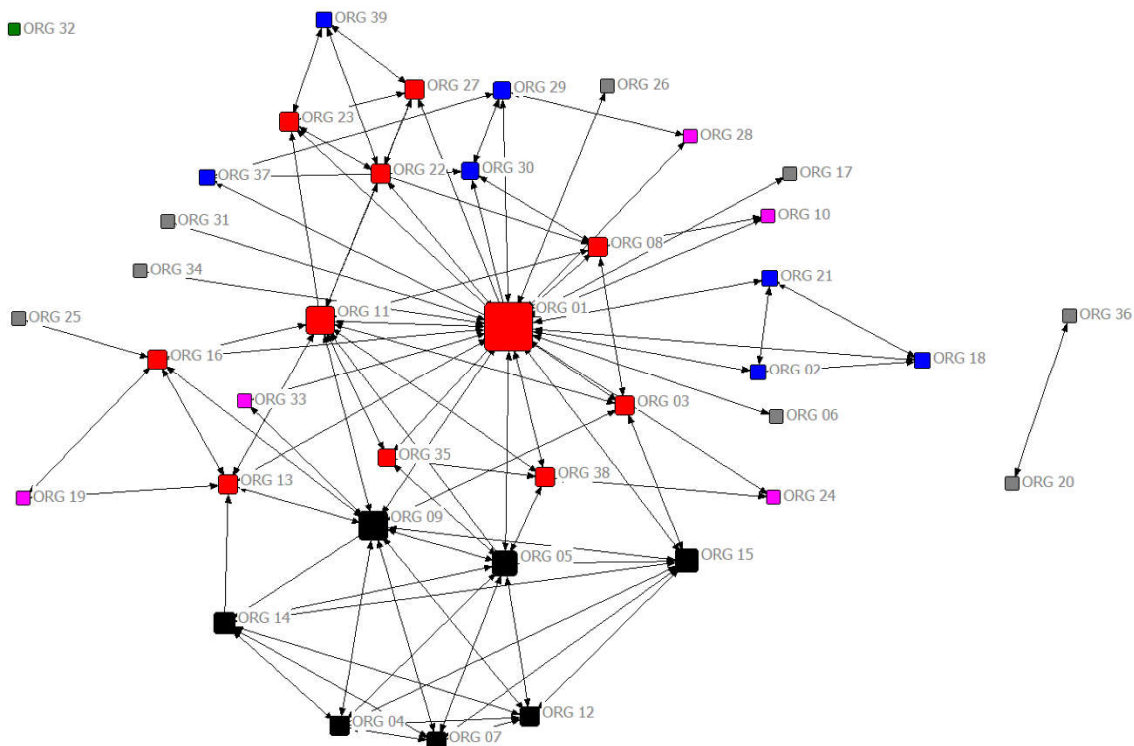
نقاط برشی: نقاطی هستند که با حذف آنها، ساختار شبکه به دو بخش غیر متصل تبدیل می‌شود. اهمیت این نقاط برای تعیین بخش‌های آسیب‌پذیر شبکه و نقش آفرینان کلیدی می‌باشد. در واقع نقاط برشی، پل‌های ارتباطی میان بخش‌های آسیب‌پذیر شبکه و نقش آفرینان کلیدی است و هر چه تعداد آن‌ها بیشتر باشد، نشان دهنده بخش پذیری بیشتر یک شبکه و کاهش یکپارچگی آن است شکل (۱۴) نقاط برشی شبکه همکاری قانونی میان نهادهای مسئول و همکار برنامه توسعه پایدار مناطق محروم کشور را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود دولت (ORG 01)، کمیته امداد امام خمینی (ره) (ORG 16) و هیئت وزیران (ORG 38) از نقاط برشی شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور هستند و به جهت دستیابی به اهداف محرومیت‌زدایی در بخش‌ها بسیار حائز اهمیت و آسیب‌پذیر می‌باشند. برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران باید تمرکز ویژه به نقش آنها در شبکه داشته باشند. دولت با استفاده از نقش کلیدی خود در این شبکه با تعریف دقیق خود و حدود و دامنه وظیفه خود به طور شفاف می‌تواند در پیشبرد اهداف همکاری نقش آفرین باشد. اما تا زمانی که به طور کلان و کلی از دولت نام برده شود تنها منجر به ایجاد سردرگمی و موازی کاری و گسست شبکه همکاری خواهد شد.



شکل (۱۴) نقاط برشی شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور

#### ۵-۶- تحلیل شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم بر مبنای کانون‌های قدرت

کانون‌های قدرت با استفاده از ابزار K-Core در شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور همانطور که در شکل (۱۵) مشاهده می‌شود در NetDraw ترسیم شد. به طور کلی باید گفت که کانون‌های قدرت، مجموعه‌ای از کنشگران هستند که با یکدیگر ارتباط بسیار نزدیک‌تری دارند تا با کنشگران دیگر شبکه حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم کشور. برای مشخص کردن این که کدام کنشگر عضو کدام کانون قدرت است، کنشگران هم رنگ هستند. علاوه بر این اندازه هر گره در هر یک از کانون‌های قدرت متناسب با قدرت هر یک از کنشگران در کانون قدرت است. همانطور که در شکل مشاهده می‌شود پنج کانونی قدرت در ساختار شبکه وجود دارد. گروه اول مربوط به کانون قدرت کنشگران کلیدی شامل دولت (ORG 01)؛ نیروهای مردمی و سازمان‌های مردم نهاد (ORG 11)؛ بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی (ORG 08)؛ نهادهای عمومی غیردولتی (ORG 27)؛ کمیته امداد امام خمینی (ره) (ORG 16) و شورای عالی توسعه استان‌ها (ORG 35) هستند و هسته مرکزی قدرت نیز دولت (ORG 01) است (کنشگران با رنگ قرمز). گروه دوم کانون قدرت کنشگران شهرداری، بخشداری و دهیاری‌ها (ORG 05)؛ کمیته برنامه‌ریزی استان (ORG 15)؛ فرمانداری و استانداری‌ها (ORG 04)؛ مسکن و شهرسازی (ORG 12)؛ شورای اسلامی شهر و روستاها (ORG 14)؛ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (ORG 09)؛ وزارت جهاد کشاورزی (ORG 07) است (کنشگران سیاه رنگ). گروه سوم کانون قدرت کنشگران بخش غیردولتی (ORG 37)؛ وزارت آموزش و پرورش (ORG 30)؛ وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (ORG 30)؛ مجلس شورای اسلامی (ORG 02)؛ دیوان محاسبات کشور (ORG 21) و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها (ORG 18) است (کنشگران آب رنگ). دو کانون قدرت دیگر نیز با رنگ‌های خاکستری و بنفش در شکل مشخص شده‌اند.



شکل (۱۵) کانون‌های قدرت K-Core در ساختار شبکه حکمرانی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور

## ۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادات

با وجود برنامه‌های توسعه و تاکید بر عدالت منطقه‌ای، مناطق محروم بسیاری در کشور وجود دارد. از آنجاکه فراهم نشدن بسترهای مناسب حکمرانی توسعه به‌عنوان دلیل عدم موفقیت توسعه پایدار منطقه‌ای مطرح است، پژوهش حاضر به بررسی ساختار حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور پرداخته و با تاکید بر نقش حکمرانی شبکه‌ای در حل مسائل سیستم‌های پیچیده؛ ساختار توزیع قدرت را میان کنشگران قانونی توسعه پایدار مناطق محروم کشور را ارزیابی و توصیه‌های سیاستی بهبود سیستم حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم را در راستای تعادل بخشی در توزیع قدرت قانونی میان نهادهای مسئول و همکار مبنی بر فرصت‌های مشارکت برابر کنشگران کلیدی شامل نهادهای دولتی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی در مدار تصمیم‌گیری را ارائه کرده است. بر این اساس ابتدا وضعیت مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته کشور از منظر شاخص‌های پایداری مورد بررسی قرار گرفت. همانطور که مشاهده شد ۹۰ درصد مناطق محروم کشور در سطح محرومیت‌های محیطی ۸۶ درصد مناطق در سطح محرومیت اجتماعی و ۴۳ درصد مناطق در سطح محرومیت اقتصادی در سطح متوسط و بیشتر هستند. بنابراین به نظر می‌رسد سیاست‌گذاران توسعه منطقه‌ای در برنامه‌ریزی توسعه پایدار و متوازن مناطق محروم توجه به پایداری اجتماعی و محیطی را مد نظر و توسعه اقتصادی مناطق را هم راستای بهبود کیفیت شاخص‌های اجتماعی منطقه‌ای قرار دهند و همواره توسعه اقتصادی در سطحی باقی بماند که از ظرفیت محیطی منطقه خارج نباشد. در ادامه به منظور بررسی ساختار حکمرانی شبکه‌ای مناطق محروم کشور؛ ابتدا قوانین و مقررات مناطق محروم کشور در سامانه ملی قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری مورد بررسی قرار گرفت. به طور کلی ۱۵۱ قانون و مقررات مناطق محروم کشور شامل ۸ قانون و ۱۴۳ مقررات در قوانین کشور شناسایی شد. با تحلیل محتوای متن قوانین و مقررات،

شش گروه موضوعی و فراوانی قوانین و مقررات توسعه مناطق محروم در گروه‌های موضوعی شناسایی گردید. یافته‌ها نشان می‌دهد ارتقاء کیفیت و کمیت قوانین و مقررات موجود ضروری به نظر می‌رسد به طوری که ۱ درصد از تعداد کل قوانین و مقررات برای طرح‌های مطالعاتی مناطق محروم کشور با توجه به روند زمانی ۳۰ ساله وجود دارد و در نتیجه ضرورت اهمیت علمی و پژوهشی در حوزه حکمرانی و سیاست‌گذاری توسعه مناطق محروم کشور را بیش از پیش برجسته می‌کند. همچنین تنها ۵ درصد از کل قوانین و مقررات در زمینه تسهیلات و مشوق بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی وجود دارد. بنابراین شاهد ضعف قوانین و مقررات در پشتیبانی از حکمرانی شبکه‌ای از منظر مشارکت بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی در توسعه مناطق محروم کشور هستیم. در ادامه برنامه‌های پنجم و ششم توسعه کشور با تمرکز بر سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه؛ احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قوانین برنامه‌های توسعه کشور مورد بررسی قرار گرفت. در مقایسه کلی روند قوانین برنامه توسعه کشور، قوانین برنامه ششم توسعه کشور در مقایسه با برنامه پنجم در زمینه کمیت و کیفیت ماده قانونی در حوزه توسعه مناطق محروم کشور پیشرفت داشته است. به طوری که در میان ماده قانون‌های برنامه پنجم توسعه کشور تنها در ۲ مورد مشارکت بخش خصوصی و نیز در ۱ مورد مشارکت مردمی در میان کنشگران همکار وجود دارد و این مشارکت‌های قانونی در برنامه ششم توسعه به ۷ مورد مشارکت بخش خصوصی و ۱۱ مورد مشارکت نهادهای مردمی توسعه یافته است. همچنین محور توازن منطقه‌ای و توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه نشان از درک ضرورت سیاست‌گذاران توسعه کشور است و از نقاط قوت برنامه ششم نسبت به برنامه پنجم توسعه کشور است. نکته حائز اهمیت دیگر آن که با توجه به آن که ۹۰ درصد مناطق کمتر توسعه یافته کشور دارای محرومیت محیطی نسبی هستند؛ اهمیت توسعه متوازن در محورهای پایداری محیطی بسیار ضروری به نظر می‌رسد؛ با این وجود در محورهای محیط زیست و منابع طبیعی و آب ماده قانونی در زمینه توسعه مناطق محروم کشور وجود ندارد. دیگر محورهای بسیار حائز اهمیت اقتصاد کلان، تامین مالی؛ شفافیت و مبارزه با فساد؛ محیط کسب و کار و بخش خصوصی و کشاورزی نیز با توجه به نقش اساسی که در توسعه مناطق محروم کشور از منظر پایداری اقتصادی و اجتماعی دارند؛ در قوانین برنامه توسعه ششم مورد توجه قرار نگرفته است. پس از بررسی قوانین و مقررات ملی توسعه مناطق محروم کشور و نیز قوانین برنامه‌های توسعه؛ ماده قانون‌های برنامه ششم توسعه در زمینه توسعه مناطق محروم کشور استخراج گردید و بر این اساس ۳۸ مسئولیت و وظیفه قانونی و ۳۹ نهاد/سازمان به عنوان کنشگران توسعه مناطق محروم کشور شناسایی شدند. به طور کلی با بررسی قوانین توسعه مناطق محروم کشور و تکالیف قانونی کنشگران مسئول و همکار در برنامه‌های توسعه، پیشنهاداتی در راستای توسعه سیستم حکمرانی ارائه می‌گردد:

- منطبق با قوانین و مقررات و برنامه‌های توسعه کشور، سیستم جامعی که مدیریت مشارکتی مردمی و بخش غیردولتی اعم از نهادهای عمومی غیردولتی و بخش خصوصی را در مدار تصمیم‌گیری مشارکتی را در مناطق محروم پشتیبانی کند، به طور مشخص به چشم نمی‌خورد. بر این مبنا پیشنهاد می‌شود دولت با توجه به نقش کلیدی که در ساختار حکمرانی شبکه‌ای توسعه مناطق محروم کشور دارد، مکانیزمی طراحی کند که بستر مشارکت نهادهای مردمی و استفاده از ظرفیت‌های مردمی مناطق محروم و مشارکت بخش خصوصی کشور و بنگاه‌های اقتصادی را در ساختار حکمرانی توسعه مناطق محروم فراهم آورد.
- با توجه به آن که در قوانین و مقررات توسعه مناطق محروم کشور و نیز برنامه‌های توسعه در زمینه مناطق محروم و توسعه روستایی و عشایری کشور اشاره‌ای به مشارکت قانونی نهادهایی نظیر "معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری"، "دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی" و "شرکت‌های دانش‌بنیان" نشده است؛ پیشنهاد می‌شود به منظور تقویت نقش قانونی و در راستای

ساماندهی نظام ملی نوآوری به منظور پشتیبانی اقتصاد دانش‌بنیان و زیرساخت‌های پشتیبان پژوهش و فناوری در شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور مد نظر قرار گیرد.

- در نظر گرفتن نقش پژوهش و مطالعات حوزه توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای و طراحی سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری توسعه مناطق محروم کشور و سیاست‌گذاری و اولویت‌بندی پروژه‌های توسعه در یک سیستم مداخله کل نگر ضروری به نظر می‌رسد. در این راستا پیشنهاد می‌شود با تشکیل کارگروه‌های مشترک صاحب نظر دانشگاهی و متخصصین و خبرگان درگیر برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای طرح‌های پژوهشی توسعه‌ای-کاربردی در سطح ملی و استانی مطرح شود و به بررسی تجارب بین‌المللی، ملی و منطقه‌ای پرداخته شود.
  - با توجه به آن‌که حاکمیت و دولت دربرگیرنده نهادها و دستگاه‌های اجرایی مختلف است و در سال‌های اخیر نیز بخش عمده‌ای از فعالیت‌های محرومیت زدایی مناطق محروم کشور به دست نهادهای عمومی غیردولتی صورت گرفته است؛ فقدان شفافیت در وظایف قانونی بین نهادها و سازمان‌های درگیر و عدم شفافیت منابع مالی در دسترس مناطق محروم کشور در بودجه دولتی و غیردولتی می‌تواند منجر به بروز ناهماهنگی‌هایی در انجام وظایف و ارتباطات و همکاری‌های میان سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی شود.
  - با توجه به آن‌که بیشترین میزان محرومیت مناطق کمتر توسعه یافته کشور، محرومیت محیطی است. پیشنهاد می‌شود در قوانین برنامه توسعه کشور در محورهای محیط زیست و منابع طبیعی و آب به وضع قوانین پایداری محیطی در این مناطق پرداخته شود.
  - با توجه به سطح محرومیت اجتماعی مناطق محروم کشور پیشنهاد می‌شود مطالعاتی در طیف گسترده به ابعاد پایداری اجتماعی مناطق محروم کشور پرداخته شود و تنها به صورت محدود به آموزش و ارتباطات و توانمندسازی اقشار آسیب پذیر پرداخته نشود و قوانین و برنامه‌هایی در زمینه دستیابی به فرصت‌های مشارکت برابر، کاهش تبعیض و عدالت محوری، شفافیت و مبارزه با فساد و توانمندسازی زنان به صورت جدی پیگیری شود.
- علاوه بر پیشنهادات مرتبط با قوانین و مقررات و برنامه‌های توسعه؛ با توجه به ارزیابی شبکه حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور همان‌طور که نتایج تحلیل شاخص‌های مرکزیت درجه؛ مرکزیت بینابین؛ تراکم و انسجام؛ فاصله ژئودزیک؛ نقاط برشی و کانون‌های قدرت نشان داد، عدم تعادل و توازن نامناسب توزیع قدرت بین کنشگران با تمرکز بر حکمرانی شبکه‌ای وجود دارد و بدون اصلاح اساسی ساختار حکمرانی شبکه توسعه مناطق محروم کشور نمی‌توان انتظار حل مسائل پیچیده سیستم‌های اقتصادی-اجتماعی مناطق محروم کشور را داشت. به طور کلی نتایج بدست آمده نشان می‌دهد قدرت تصمیم‌گیری در دولت متمرکز شده است و عدم تعادل در توزیع قدرت کنشگران در ساختار کنونی علاوه بر پیشنهادات قبلی نیازمند اصلاح و توسعه در زمینه‌های زیر است:
- تقویت همکاری در درون کنشگران مسئول در "نهادهای دولتی" و نیز در مشارکت با "نهادهای عمومی غیردولتی" و "بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی" و "مشارکت نهادهای مردمی و جوامع محلی" در شبکه همکاری حکمرانی توسعه متوازن مناطق محروم کشور شامل توسعه ارتباطات همکاری شبکه‌ای بین "شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان"؛ "شورای عالی آمایش سرزمین استان"؛ "کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها"، "فرمانداری‌ها و استانداری‌ها" و کنشگران کلیدی فرآیند برنامه‌ریزی منطقه‌ای شامل "وزارت جهاد کشاورزی"، "وزارت صنعت، معدن و تجارت"، "وزارت آموزش و پرورش" و "برنامه و بودجه

کشور" در بخش دولتی با کنشگران نهادهای عمومی نظیر "کمیته امداد امام خمینی (ره)", "سازمان بهزیستی کشور" و "شهرداریها، بخشداریها و دهیاریها" و نیز مشارکت "بخش خصوصی و بنگاههای اقتصادی" و نهادهای مردمی نظیر "شورای اسلامی شهرها و روستاها"، "سازمانهای مردم نهاد" و "جوامع محلی" به منظور شناسایی نقشه راه توسعه متوازن منطقه‌ای در استانها متناسب با پتانسیل محیطی و ارزشهای اجتماعی در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور.

- تقویت ارتباط قانونی مشارکت "شورای آمایش سرزمین" و "سازمان حفاظت از محیط زیست کشور" با سایر کنشگران شبکه حکمرانی توسعه منطقه‌ای کشور و نیز افزایش سطح آگاهی عمومی در حفاظت کمی و کیفی از منابع طبیعی کشور، رفع تعارض منافع بهره‌برداری، حفاظت و الزام پیوسته‌های محیط زیستی در طرحهای توسعه‌ای کشور به منظور صیانت از منابع طبیعی کشور
  - تقویت نقش ارتباط قانونی نهادهای مالی و اقتصادی، "بانکها" و "سازمان هدفمندی یارانهها" و "سازمان برنامه و بودجه" در ساختار حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور و الزام به شفاف‌سازی تامین مالی طرحهای توسعه مناطق محروم کشور و داشتن ردیف مشخص بودجه ملی و راهکارها و سیاستهای تشویقی جذب سرمایه‌گذار و تامین منابع مالی پروژههای اقتصادی و زیربنایی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور.
  - تقویت جایگاه قدرت و رابطه قانونی "بخش خصوصی" با کنشگران کلیدی همچون "وزارت جهاد کشاورزی" و "وزارت نیرو" و "وزارت صنعت، معدن و تجارت" و مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری با توجه به نقش غیرقابل انکار در پیشبرد اهداف برنامه‌های توسعه مناطق محروم کشور. حمایت از ایجاد کسب و کارهای خلاق و نوآورانه و سرمایه‌گذاری در فرصت‌های کارآفرینی دانش-بنیان و فناوریانه در توسعه مناطق محروم کشور.
  - تقویت رابطه قانونی "سازمانهای مردم نهاد" و "جوامع محلی" با دستگاه "نظارت و بازرسی قوه قضائیه" در راستای افزایش حاکمیت قانون، شفافیت طرحها توسعه‌ای مناطق محروم و پاسخگویی نهادهای مکلف در برابر حقوق شهروندان و مبارزه با فساد و رانت بهره‌برداری از منابع طبیعی مناطق محروم کشور.
- اکنون که سیاست‌گذاران توسعه در حال تدوین برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور هستند، پژوهش حاضر بر توجه سیاست‌گذاران به بهبود سیستم حکمرانی شبکه‌ای توسعه پایدار مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور از طریق سیاست‌های کلی و قوانین برنامه‌های توسعه کشور تاکید می‌کند. انتظار می‌رود نتایج تحلیل و ارزیابی ساختار توزیع قدرت قانونی در سیستم حکمرانی توسعه مناطق محروم کشور و توجه به مشارکت کنشگران کلیدی دولتی/حاکمیتی، بخش خصوصی و جوامع محلی سیستم حکمرانی شبکه‌ای در تدوین قوانین برنامه‌های هفتم توسعه کشور منجر به بهبود نظام تصمیم‌گیری توسعه مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور مبنی بر بازتاب مشارکت دولت با بخش غیردولتی و جامعه در یک ساختار غیرمتمرکز گردد.

## فهرست منابع

- اطلس مناطق محروم کشور. سطح بندی و پهنه‌بندی مناطق محروم کشور و مزیت‌های نسبی این مناطق، ۱۳۹۶. تهران. ایران. خدامرادی، طیبه، حسین زاده، مهناز. (۱۴۰۰). بررسی ساختار حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم ایران با استفاده از تحلیل شبکه‌های اجتماعی. فصلنامه سیاستگذاری عمومی ۷(۳)، ۹۹-۱۱۵.
- زیاری، ک.، و محمدی، ع. (۱۳۹۵). آسیب شناسی مدیریت طرح های توسعه منطقه ای در ایران و انتخاب الگوی مطلوب مدیریتی. جغرافیا و توسعه ناحیه ای، ۱۴ (۲۶)، ۶۷-۸۸.
- سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (نسخه عمومی)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری به آدرس <https://qavanin.ir>
- فرجی راد خدر، کاظمیان غلامرضا، رکن الدین افتخاری عبدالرضا. آسیب‌شناسی سیاستهای توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی فصلنامه علمی فرایند مدیریت و توسعه. ۱۳۹۲؛ ۲۶ (۲): ۲۷-۵۸.
- قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته، مصوب ۳۰/۰۷/۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی قابل دریافت از سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به آدرس <https://qavanin.ir/Law/TreeText/243563>
- قانون اصلاح قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته مصوب ۲۱/۰۷/۱۳۹۴ مجلس شورای اسلامی قابل دریافت از سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به آدرس <https://qavanin.ir/Law/TreeText/252284>
- محمدی کنگرانی، حنا، حسین زاده، مهناز. (۱۳۹۵). بررسی ساختار و توزیع قدرت در میان نهادهای مسئول در برنامه پنجم توسعه با استفاده از رویکرد تحلیل شبکه‌های اجتماعی. فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۲(۴)، ۸۹-۱۰۷.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵. مروری بر مفهومی حکمرانی شبکه‌ای. دفتر مطالعات بنیادین حکومتی. مصطفوی ثانی علی، نعمتی محمد. تحلیل آسیب‌شناسانه توسعه متوازن منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه کشور. فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی. ۱۳۹۸؛ ۷ (۲۶): ۳۱-۶۹.
- نیکونستی علی. حکمرانی و توسعه: گذشته، حال، آینده. برنامه‌ریزی و بودجه. ۱۳۹۰؛ ۱۶ (۴): ۱۲۹-۱۵۴
- Abiad, A. A., Furceri, D., & IMF, P. T. (2016). The macroeconomic effects of public investment: Evidence from advanced economies. *Journal of Macroeconomics*, 50, 224-240.
- Abrams, J. (2019). The emergence of network governance in US National Forest Administration: Causal factors and propositions for future research. *Forest Policy and Economics*, 106, 101977.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2008). *The role of institutions in growth and development* (Vol. 10). Washington DC: World Bank.
- Bevir, M. (2013). "Governance: A Very Short Introduction," Oxford University Press, Oxford, UK.
- Cardoso, D. (2016). Network Governance and the Making of Brazil's Foreign Policy Towards China in the 21st Century. *Contexto Internacional*, 38, 277-312.
- Helliwell, J. F., Huang, H., Grover, S., & Wang, S. (2018). Empirical linkages between good governance and national well-being. *Journal of Comparative Economics*, 46(4), 1332-1346.
- Jovovic, R., Draskovic, M., Delibasic, M., & Jovovic, M. (2017). The concept of sustainable regional development—institutional aspects, policies and prospects. *Journal of International Studies*, 10(1).

- Kapucu, N. & Garayev V. (2016). Structure and network performance: horizontal and vertical networks in emergency management. *Administration & Society*, 48(8), 931-96.
- Madhani, P. M. (2020). Value Addition through Good Governance in Corporate Sector: Role of Disclosure and Transparency.
- Pittman, J., & Armitage, D. (2019). Network governance of land-sea social-ecological systems in the Lesser Antilles. *Ecological Economics*, 157, 61-70.
- Scarlett, L., & McKinney, M. (2016). Connecting people and places: the emerging role of network governance in large landscape conservation. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14(3), 116-125.
- Steptoe, A., & Fancourt, D. (2019). Leading a meaningful life at older ages and its relationship with social engagement, prosperity, health, biology, and time use. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(4), 1207-1212.
- Streimikiene, D. (2014). Comparative assessment of environmental indicators of quality of life in Romania and Lithuania. *Economics & Sociology*, 7(1), 11.
- Streimikienė, D., Strielkowski, W., Bilan, Y., & Mikalauskas, I. (2016). Energy dependency and sustainable regional development in the Baltic States: A review. *Geographica Pannonica*, 20(2), 79-87.



## پیوست ۱

### قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی

**ماده واحده** - در راستای تحقق اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی و سیاست های کلی و جهت حصول به اهداف چشم انداز و به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان های کمتر از سطح متوسط کشور در شاخصهای زیر، سالانه حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح متوسط کشوری نزدیک شود.

بدین منظور دولت مکلف است سه درصد (۳٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت را در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان تعیین کند و طی جدولی که در آن سهم هر استان براساس شاخصهای نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت های جاده ای، سرانه های عمران شهری و درآمد شهرداری ها و فضاهای فرهنگی، مذهبی، ورزشی مشخص می گردد، در قانون بودجه درج نماید.

سهم هر شهرستان برای بهبود شاخصهای مذکور همراه با دستورالعمل توزیع پروژه ها و طرحهای موارد فوق، همزمان با ابلاغ اعتبارات استانی توسط معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به استان ابلاغ می شود تا با تصویب کمیته برنامه ریزی شهرستان به طرحها و پروژه های شهری، روستایی و حسب مورد عشایری موضوع شاخصهای فوق اختصاص یابد .

**تبصره** - پرداخت هرگونه وجهی توسط وزارتخانه و مؤسسات دولتی و شرکتهای موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ به دستگاههای اجرائی به عنوان کمک یا هدیه به صورت نقدی و غیرنقدی به استثنای مواردی که در مقررات قانونی مربوط تعیین شده یا می شود و مبالغی که به دانشگاههای دولتی و احداث خوابگاههای دانشجویی دولتی، مؤسسات آموزش عالی دولتی، مساجد، حوزههای علمیه، آموزش و پرورش، ورزش و جوانان، سازمان بهزیستی کشور، امور میراث فرهنگی، کمیته امداد امام خمینی(ره) و طرحهای ورزشی و بهداشتی و روستایی پرداخت می گردد، ممنوع است.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ سی ام مهرماه یکهزار و سیصد و نود و سه مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۴ / ۸ / ۱۳۹۳ به تأیید شورای نگهبان رسید.