



وزیر کشور:

وزارت کشور به دنبال برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جهت توسعه پایدار است.



سال ۱۳۹۵، سال اقتصاد مقاومتی: اقدام و عمل



جمهوری اسلامی ایران
وزارت کشور



همایش ملی الگوی توسعه پایدار
و متوازن منطقه‌ای

نشریه علمی - خبری دبیرخانه دائمی همایش الگوی توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای
سال سوم، شماره ۲۹، شماره مسلسل ۸۶ (شنبه ۱۵ آبان ماه ۱۳۹۵)

نوازن

۲۹

خطاهای نظری و عملی در روند توسعه منطقه‌ای در ایران: از کژفهمی تا کژراهه

دکتر مظفر صرافی (دانشیار برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی)



((به نقل از ضمیمه اقتصادی شرق))

اشاره

ایشان در این پژوهش ابتدا به آسیب‌شناسی وضعیت کنونی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در کشور پرداخته و در نهایت پیشنهاداتی را جهت برون-رفت از مسایل موجود برای مسئولان و برنامه‌ریزان مطرح می‌نماید.

مقدمه

گوناگونی محیط و منابع در پهنه سرزمین، پراکندگی متفاوتی از نظر جمعیت و فعالیت ایجاد کرده است که در ترکیب با رویدادهای تاریخی و مداخله‌های سیاسی از یک سو و توان‌های فرهنگی و نهادی بومی از دگرسو، عدم تعادلی در برخورداری از دستاوردهای توسعه را موجب شده است. به سخن دیگر، زمینه‌ای نابرابر در اثر عوامل طبیعی وجود دارد که با عوامل برونی و درونی تاثیرگذار بر بهره‌مندی از آنها، تشدید توسعه‌ای نامتعادل را به بار آورده است. از این نگاه انتظار نمی‌رود که پراکندگی جمعیت و فعالیت در کشور همگون باشد؛ اما انتظار می‌رود که آحاد مردم ایران در هر منطقه‌ای که سکنی گزیده‌اند، ضمن برآورده شدن نیازهای پایه‌شان، از فرصت منصفانه‌ای نیز در دسترسی به امکانات برآمده از منابع ملی برخوردار باشند. برابری در شاخص‌های توسعه انسانی همچون سواد و سلامت، درآمد و اشتغال ضروری است؛ ولی شرط لازم در رسیدن به این برابری تنها با تحولی دولتی از برون نیست و شرط کافی در تحولی مردمی از درون منطقه است. درک ما از تعادل منطقه‌ای چنین است.

کژفهمی گسترده‌ای از سوی مقامات استانی در ایجاد توسعه منطقه‌ای تنها با سهم‌خواه بیشتر از منابع و پروژه‌های ملی توسط مناطق کشور، مشاهده می‌شود که آنها را از اهمیت بسیج منابع خود و تمهیدات یکپارچگی با منابع دریافتی برای اثربخشی فراگیر غافل کرده است؛ برای نمونه استان هرمزگان و شهر بندرعباس را می‌توان مطرح نمود. بنابر محاسباتی در بالاترین میزان بهره‌مندی از سرمایه‌گذاری ملی در واحد سطح: تاسیسات بزرگ بندرگاه و حمل و نقل؛ کارخانجات عظیم آلومینیوم‌سازی، کشتی-سازی و فولاد؛ پالایشگاه‌های نفت و گاز و نیروگاه؛ و پایگاه‌های نظامی هوایی و دریایی ... آیا بیش از این می‌توان برای منطقه‌ای محروم و دورافتاده انتظار داشت؟؛ اما آیا می‌توان گفت با این پروژه‌های ملی،

هرمزگان توسعه یافته است؟! سطح توسعه بندرعباس در تفاوتی آشکار با باقی نواحی استان است؛ آنجا که در دو انتهای استان، برای بخش لیردف در ساحل دریای عمان و برای بخش کوشکنار در ساحل خلیج فارس، لیوانی آب پاک و جاده‌ای آسفالت‌آرزوست.

در شهر بندرعباس نیز وضعیت بهتر نیست، به‌نحوی که دوگانگی فضای توسعه با عدم برخورداری متناسب جمعیت بومی از فرصت‌های نوین و جایگیری حدود یک‌سوم جمعیت ۴۵۰ هزار نفری شهر در سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای تهی‌دستان مشهود است. نتیجه آنکه تزریق منابع ملی و برپایی پروژه‌های غول‌آسای سخت‌افزاری، در نبود سیاست‌های نرم‌افزاری توسعه اجتماعی و محیط‌زیستی برای یکپارچگی با منابع منطقه و دربرگیرندگی بومی، اثربخشی لازم برای توسعه‌ای متعادل را ندارد.

نکات مورد بحث

الف. گفتمان توسعه نامتعادل منطقه‌ای

واقعیت اینست که فضای توسعه همچون دیگر منابع اقتصاد، کمیاب است و بدون شک در همه جا و در یک زمان نمی‌توان اقدامات توسعه را جامعه عمل پوشاند؛ پس گزینشی در تخصیص فضای توسعه وجود دارد که معیارهای کارایی و رشد اقتصادی در یکسو و معیارهای عدالت و انصاف در دگرسو خواهد بود. انتخاب بر مبنای رعایت تمامی معیارها ممکن نیست و اولویت‌هایی در نظر گرفته می‌شود. در کمبود منابع سرمایه‌ای، سوددهی و بازگشت سرمایه اهمیت بیشتری می‌یابد که در تبعیت از صرفه‌های تجمع، تمرکزگرایی و قطبی‌شدن فضای توسعه را موجب می‌شود. البته گفته می‌شود این فرآیند در مرحله بلوغ و اشباع قطب به نشأت فضای توسعه به دیگر فضاها می‌انجامد و گام به گام، عدم تعادل به وجود آمده را کاهش می‌دهد. شاهد این ادعا، بسیاری از جوامع پیشرفته صنعتی در غرب است؛ هر چند نمونه‌های متعددی در جوامع در حال توسعه مشاهده نشده است. در اینجا بحث سر این است که توسعه با منطق اقتصادی، تمرکزطلب است و در صورت افزودن منطق اجتماعی و

و محیطی می‌تواند تعادل منطقه‌ای به بار آورد.

ب. چالش‌های توسعه منطقه‌ای در ایران

مهمترین راهنمای توسعه متعادل منطقه‌ای در اصل ۴۸ قانون اساسی است که می‌گوید: (در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد. به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد).

خطاب این اصل به دولت و مجلس است. در سال ۱۳۸۰ برای اجرای این اصل، ماده واحده‌ای را مجلس تصویب کرد که دولت در دو سال "با مطالعه و بررسی کارشناسی لازم و با ملاحظه میزان سرمایه‌گذاری انجام شده در سال‌های گذشته و شاخص‌های توسعه‌یافتگی مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها)، طرح آمایش سرزمین (توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی) را تهیه و اقدامات قانونی لازم برای اجرای آن از آغاز سال ۱۳۸۳ را به عمل آورد". حال کژفهمی دیگری مطرح می‌شود که گویا با تهیه و اجرای "طرح آمایش سرزمین" تمامی عدم تعادل‌های منطقه‌ای کشور چاره‌جویی می‌شود. توجه شود طرح آمایش سرزمین، معادل برنامه راهبردی توسعه فضایی کشور است و هر چند عدالت فضایی در سرلوحه اهدافش است؛ ولی بنا بر دیگر اهداف توسعه ملی (مانند چشم انداز ۱۴۰۴ که ایران باید جایگاه نخست را در سطح کشورهای منطقه داشته باشد) به گزینش فضای توسعه متفاوتی می‌پردازد. اگر به سرمایه‌گذاری خارجی و استفاده از فرصت‌های جهانی شدن اقتصاد (آنچه "کاستلز" فضای جریان‌ها در شبکه‌های فراملی می‌نامد) بها دهیم، جغرافیای سیاسی و اقتصادی منطقه بین‌المللی، توسعه برخی نقاط و نواحی کشور را برجسته می‌کند و در اولویت قرار می‌دهد که به معنای شکل‌گیری قطب‌های جدید و برهم‌زدن تعادل توسعه این مناطق است. اینکه تصور شود با طرح آمایش سرزمین، تمامی مناطق کشور از منابع و سرمایه ملی به حدی بهره‌مند می‌شوند که تعادل‌های منطقه‌ای به منصفه ظهور می‌رسد، غیر واقع‌بینانه است و در واقع فراموش می‌شود که بر فرض امکان گسیل حجم عظیمی از منابع و پروژه‌ها، تضمینی در برآیند

آنها به عنوان توسعه متعادل اجتماعات در مناطق نخواهد بود. رمز توسعه متعادل را در ظرفیت‌سازی و در پی آن، نهادسازی و مشارکت در برگزیده مردم مناطق باید دانست که با این رویه، محرکه‌های برونی (توسعه برون‌زا با منابع ملی) به تحرک درونی (توسعه درون‌زا با منابع منطقه‌ای و محلی) پیوند می‌خورد؛ توسعه‌ای که دیگر تنها آبادی "مکان" نیست و خوشبختی "مردم" را شکوفا می‌کند.

جمع‌بندی

توسعه متعادل منطقه‌ای با توجه به گوناگونی وضعیت طبیعی و فرهنگی اجتماعات در سرزمین ایران به معنای همسانی در بهره‌برداری از منابع و در نتیجه، همگونی در سیمای توسعه‌یافتگی نباید تلقی شود. هرچند برخوردار بودن بدون تبعیض و مشابه از خدمات پایه (سواد، سلامت، سرپناه، اشتغال و ...) حق تمامی ساکنان مناطق کشور است، اما بهره‌مندی از سطح بالاتری از خدمات و کیفیت زندگی باید به رقابت‌پذیری و سخت‌کوشی مردم منطقه موقوف شود. هزینه اجتماعی (همانند جایزه ملی) برای آنها که در اثر سازمان اجتماعی ضعیف یا فرهنگ خموده مصرفی، عقب مانده‌اند و خواهان تعادل با دیگر مناطق هستند، نباید وجود داشته باشد. تعادل در توسعه به ایجاد فرصت‌های برابر بازمی‌گردد که در این گذار، بخش دولتی با وضع قوانین و مقررات، آموزش مهارت‌ها و پشتیبانی همه-جانبه از نهادهای مدنی، ظرفیت‌سازی در منطقه را باعث می‌شود. نیاز به توسعه موزون و متعادل منطقه‌ای در ایران به مداخله راهبردی و برآمده از برنامه آمایش سرزمین توسط دولت مرکزی نیاز دارد؛ اما اشتباه آشکار است که برای این حضور و تزریق منابع ملی، برنامه‌ای اجتماعی در راستای ظرفیت‌سازی و نهادسازی برای مشارکت ساکنان بومی در اقدامات توسعه و یکپارچگی منابع در منطقه وجود نداشته باشد. بهترین و کوتاه‌ترین راه رسیدن به این مقصود، تمرکززدایی از نظام مدیریتی کشور و واگذاری اختیارات همراه با سهم منابع ملی به مناطق است تا با برقراری حکمروایی شایسته، منابع ملی در خدمت بسیج منابع مردمی برای توسعه پایدار ایران قرار گیرد. رسیدن به توسعه متعادل و پایدار منطقه‌ای در ایران در گرو دگرگونی رویکرد سخت افزاری و پروژه محور کنونی، به رویکرد نرم افزاری و اجتماع محوری است.



نشریه علمی - خبری «توازن»

مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور

دبیرخانه دائمی همایش الگوی توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای

مدیر مسئول: ابودر کوثری

سردبیر و مدیر اجرایی: ابراهیم خلیفه

توجه

نشریه علمی - خبری «توازن» به صورت هفتگی توسط دبیرخانه دائمی همایش منتشر می‌شود. منتظر دریافت اخبار شما جهت درج در این نشریه هستیم.

www.Sbrd.ir

۰۲۱-۲۶۶۵۵۹۹۴

ان شاء الله در شماره آینده می‌فوازیم؛

"توسعه ناموزون، ریشه‌دار اما مدیریت‌پذیر"

در گفتگو با:

مقام عالی وزارت کشور دکتر رحمانی فضلی

((به نقل از ضمیمه اقتصادی شرق))