

توسعه منطقه‌ای از آرمان تا عمل

بررسی زمینه‌ها، ابعاد و پیامدهای ناموزونی
توسعه منطقه‌ای در ایران

- از ناموزونی فضایی
تا نابرابری اقتصادی و اجتماعی
- نهادها، نظام برنامه‌ریزی
و توسعه منطقه‌ای

وزیر کشور در گفت‌وگو با «شرق»:

ناموزونی منطقه‌ای
ریشه‌دار اما مدیریت پذیر

سرمقاله

توسعه ناموزون منطقه‌ای: معمای غامض یا معماری نادرست ۴

پرونده اول: توسعه ناموزون، زمینه‌ها و روندها

پدیدآوردگان توسعه: قهرمان‌ها یا نظام تدبیر شایسته	۸
توسعه ناموزون، ریشه‌دار اما مدیریت‌پذیر	۱۱
جغرافیا و طبیعت یا تدبیر و سیاست	۱۷
در جست‌وجوی توسعه منطقه‌ای درون‌زا	۲۲
از کژفهمی تا کژراهه	۲۶
سیاست فضا و توسعه ناموزون منطقه‌ای	۲۸
از توهم توسعه تا شکست برنامه‌ریزی	۳۰

پرونده دوم: از ناموزونی فضایی تا نابرابری اقتصادی اجتماعی

ایران فقط تهران نیست	۳۶
ناموزونی از مرز تا مرکز	۴۱
تحلیل فضایی ناموزونی توسعه در ایران	۴۳
نابرابری فضایی آموزش و فقر چهار بُعدی	۴۸
سلامت ناموزون	۵۲
نابرابری جنسیتی در توسعه ناموزون منطقه‌ای	۵۴
فضای کسب‌وکار در فضای ناموزون	۵۸

پرونده سوم: از آرمان تا عمل

از آرمان تا عمل	۶۲
پیشینه پیشرفت منطقه‌ای در ایران	۶۵
آمایش سرزمین همچنان در حاشیه	۶۹
برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی برای توسعه منطقه‌ای	۷۲
توسعه کلید امنیت ملی	۷۶
قومیت، فرهنگ و توسعه	۷۸
نهادهای نارسا بستر توسعه ناموزون	۸۳
توسعه منطقه‌ای، خواست یا آرزو	۸۶
تکثیر مناطق بی‌خاصیت رانت‌جویی است	۹۱
همایش ملی الگوی توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای	۹۶
اشتغال عمومی راه‌کاری برای حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر	۹۸
بازآرایی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها	۹۸



عکس: امیر جدیدی، شرق

ضمیمه اقتصادی روزنامه شرق

صاحب امتیاز و مدیر مسوول:

مهدی رحمانیان

دبیر ویژه‌نامه اقتصادی:

حجت‌اله میرزائی

امور اجرایی:

نگین درخشان

عکس:

وحید صابری، مهتاب صباغ‌پور

نظارت و اجرای چاپ:

ابوالفضل سلطانی

چاپ: هنر سرزمین سبز

نشانی:

تهران، میدان آرژانتین، خیابان لوند

کوچه آرشیا پلاک ۶

تلفن: ۸۸۶۵۴۳۹۰

نمبر: ۸۸۸۸۰۷۱۹

تلفن سازمان آگهی‌ها: ۸۸۱۹۲۸۷۷

همکاران این شماره:

ارغوان احدی‌مقدم، نگین درخشان

داود دشتبانی، جواد رحیم‌پور

فرزانه طهرانی، میکائیل عظیمی

از توهم توسعه تا شکست برنامه‌ریزی

نگاهی به الزامات و اقتضائات توسعه منطقه‌ای



و اجتماعی که داشتند، توانستند در دوره کوتاهی این مسیر را تا حد قابل‌قبولی طی کنند. ما را چه شده است که درجا می‌زنیم و چه باید کرد؟ حاصل کار این ۶۰ سال برنامه‌ریزی چه بوده است؟ واقعیتی که اکنون وجود دارد این است که یک توسعه نامتوازن، همه‌زندگی اجتماعی و اقتصادی ما را فراگرفته است. عدم‌توازن بین صنعت و کشاورزی، عدم‌توازن بین طبیعت و صنعت، عدم‌توازن بین شهر و روستا، عدم‌توازن بین مرکز و پیرامون، عدم‌توازن بین مشارکت زنان و مردان، عدم‌توازن بین بخش خصوصی و دولتی و نهایتاً عدم‌توازن بین انسان و فناوری همه زوایای زندگی و اقتصاد و جامعه ما را فراگرفته است.

ما در محیط مألوف زندگی خود معمولاً به تضادها عادت کرده‌ایم. اما وقتی برای نخستین بار به هریک از استان‌های کشور قدم می‌گذاریم؛ با انبوهی از تضادها روبه‌رو می‌شویم. مثلاً وقتی شما برای نخستین بار به استان کرمانشاه قدم می‌گذارید در جای‌جای آن، این تضاد را می‌بینید. چگونه است که در قلب قطب گردشگری استان کرمانشاه، در منطقه بیستون و دقیقاً در مقابل قدیمی‌ترین سنگ‌نوشته بشری، صنعت پتروشیمی و کارخانه سیمان و نیروگاه و شهرک صنعتی تأسیس شده است؟ آیا کسی نمی‌دانسته است که در قلب یک قطب مهم گردشگری نباید کارخانه سیمان و پتروشیمی احداث کرد؟ این اشکال از کجا به وجود آمده است؟ و اکنون دیگر نه می‌توان این صنایع را تعطیل کرد و نه می‌توان آنها را جابه‌جا کرد. بنابراین باید صدسال صبر کرد تا فناوری این صنایع

محسن رنانی
اقتصاددان



اشاره: نوشتار زیر متن خلاصه و منقح‌شده سخنرانی دکتر محسن رنانی، استاد اقتصاد دانشگاه اصفهان و نویسنده کتاب‌های «چرخه‌های افول اخلاق و اقتصاد» و «اقتصاد سیاسی مناقشه‌امی ایران» است که در نهم خرداد ۱۳۹۱ با عنوان «برنامه‌ریزی مشارکت‌محور، ضرورت توسعه منطقه‌ای» در همایش «برنامه‌ریزی منطقه‌ای» در سنجیدگی ایراد شده است.

مقدمه

بیش از ۶۰ سال است که در ایران برنامه‌ریزی جامع توسعه داشته‌ایم؛ اما هنوز، هم واقعیت عقب‌ماندگی ما را احاطه کرده است و هم احساس نیاز برای برنامه‌ریزی در جامعه ما حضور دارد. چرا نیاز به برنامه‌ریزی در جامعه ما روزبه‌روز بیشتر و بیشتر شده است؟ ایران، نخستین کشور در قاره آسیاست که دارای پارلمان شده، قانون اساسی مصوب کرده و انتخابات داشته است؛ اما چرا هنوز در سیاست‌گذاری عمومی، در برنامه‌ریزی و در راه‌انداختن فرایند توسعه با مشکل مواجه است؟ کشورهایی همچون کره جنوبی، مالزی یا حتی چین با تمام معضلات سیاسی

اصفهان
به‌عنوان قطب
گردشگری
کشور امروز در
آلودگی ناشی
از انواع صنایع
متالورژی، نفت،
سنگ و سیمان
و ... محصور
شده است و در
چهار گوشه آن،
صنایع آلاینده
استقرار یافته
است

عدم تناسب «آرمان‌ها» با «واقعیت‌ها»

یکی از عواملی که این ۶۰ سال برنامه‌ریزی را تحت تأثیر قرار داده و عامل شکست خیلی از سیاست‌ها شده است، عدم تناسب «آرمان‌ها» با «واقعیت» است. هر دولتی در ایران می‌آمده است، می‌خواسته در اقتصاد و در جامعه ایران یک‌شبه انقلاب ایجاد کند و در مدت چند سال، توسعه را برای کشور به ارمغان بیاورد. غافل از اینکه توسعه، فناوری نیست، توسعه، ماشین‌آلات نیست، توسعه تغییر فکرها، توانایی‌ها، عادت‌ها، رفتارها و نهادهاست. توسعه یک «پروژه» نیست، توسعه یک «پروژه» است. توسعه یک «طرح زودبازده» نیست؛ بلکه یک «فرایند دیربازده» است.

در اواسط دهه ۵۰ شمسی، سازمان برنامه‌بودجه سابق کتابی چاپ کرده و سیاست‌هایی را پیشنهاد داده است و در آن پیش‌بینی کرده است که با اجرای آن سیاست‌ها، ایران در مدت ۱۰ سال به سطح ژاپن می‌رسد. نمونه بعد از انقلاب این نوع آرمان‌گرایی، سند چشم‌انداز ۱۴۰۰ است که آرزو کرده است که ما تا سال ۱۴۰۰ در بسیاری از حوزه‌های علم و فناوری و اقتصاد و نظامی‌گری، قدرت اول منطقه شویم. البته چنین تحولاتی منطقاً شدنی است و این هدف، دست‌یافتنی است، اما دارای شروط سفت‌وسختی است که فعلاً نظام تدبیر ایران نه توان و نه عزم تحقق آن شروط را دارد.

بنابراین همواره مشکل یا خطای اول ما در همه برنامه‌ریزی‌ها این بوده است که اهداف و آرمان‌هایی که دولت‌های برنامه‌ریز - چه قبل و چه بعد از انقلاب - مصوب می‌کرده‌اند با توانایی‌های جاری ما تناسبی نداشته است. سند چشم‌انداز می‌گوید ما باید در طول ۲۰ سال، به قدرت اول منطقه تبدیل شویم، پس در ۱۰ سال گذشته باید نصف راه را آمده باشیم، اما اکنون که می‌نگریم در بعضی از بخش‌ها حتی پس‌روی هم داشته‌ایم. بنابراین عدم تناسب آرمان‌ها و اهداف و چشم‌اندازهایی که دولت‌ها در برنامه‌های توسعه تنظیم می‌کنند با قابلیت‌ها و توانایی‌های ما منجر به پیدایش تجربه‌های شکست‌خورده فراوانی شده است.

کاستی‌های شناخت منطقه‌ای

مشکل دوم در مورد نرسیدن برنامه‌ها به نتیجه مطلوب، پایین بودن دانش مرکز، نسبت به مناطق است. کسی که در تهران در سازمان مدیریت، برنامه‌ریزی می‌کند نمی‌داند که در مناطق چه خبر است. اگر سند پایه توسعه استان کرمانشاه یا کردستان را ببینید، در آن یک سری اهداف کلی بیان شده است که توسط کارشناس یا کارشناسانی در مرکز نوشته یا نهایی شده است. این کارشناس

قدیمی و فرسوده شود تا بتوان آنها را از این منطقه جمع کرد. اما در این صدسال، این گردشگری و منابع و جاذبه‌های آن است که نابد می‌شود. پیش‌از آن نیز همین بلا بر سر اصفهان آمده است. اصفهان به‌عنوان قطب گردشگری کشور امروز در آلودگی ناشی از انواع صنایع متالورژی، نفت، سنگ و سیمان محصور شده است و در چهار گوشه آن، صنایع آلاینده استقرار یافته است. آیا کسی نمی‌دانسته است که اصفهان، به عنوان یک قطب آثار تاریخی و فرهنگی و گردشگری کشور نباید قطب صنایع آلاینده کشور شود؟ چه بر ما رفته است؟ ۶۰ سال برنامه‌ریزی یعنی ۶۰ سال فکر و حسابگری و مدیریت برای توسعه. به مدت ۶۰ سال سازمانی به نام مدیریت و برنامه‌ریزی داشتیم که برنامه نوشته و ابلاغ کرده و برای اجرای آنها بودجه داده است. در این مدت چاه‌های نفتمان را تخلیه کردیم و درآمد آنها را در صنعت و کشاورزی ریختیم؛ اما اکنون هیچ توافقی در توسعه شهرها و اقتصاد و اجتماع ما وجود ندارد. با وجود این همه تلاش، اکنون نیز همچنان به نظر می‌رسد دست‌کم چندین دهه راه داریم تا به مراحل آغازین یک توسعه پایدار پا بگذاریم. چون، توسعه را نسل‌ها می‌سازند. ویژگی‌های نسلی که امروز شکل می‌گیرد تعیین می‌کند که آیا نسل بعدی و در دهه‌های بعدی در این جامعه توسعه شکل می‌گیرد یا نه. وقتی به نسل امروز و ساختارهای اجتماعی و اقتصادی حاصل از این نسل نگاه می‌کنیم دشوار می‌توان باور کرد که در چند دهه آینده بتوان توسعه پایدار ایجاد کرد. راستی چرا در نسل ما شراکت‌ها و همکاری‌های اقتصادی زود به جدایی می‌انجامد؟ چرا به موازات ثبت صدها شرکت در هر روز، صدها شرکت نیز منحل می‌شود؟ راستی چرا حدود ۹۵ درصد بنگاه‌های اقتصادی در کشور ما، بنگاه کوچک‌مقیاس هستند. راستی چرا ژاپن هم‌اکنون بیش از یک‌صد هزار بنگاه اقتصادی دارد که طول عمرشان از طول عمر بنیان‌گذارانشان بیشتر است اما در کشور ما تعداد چنین بنگاه‌هایی بیش از ده‌ها مورد نیست؟

پرسش اصلی این است که چرا حاصل ۶۰ سال برنامه‌ریزی ما چنین ساختار اقتصادی و اجتماعی ناموزنی شده است؟ علل فراوانی برای این امر وجود دارد. حتی می‌توانیم خیلی عمیق شویم و از علل ژنتیک، تاریخی، جغرافیایی و آب‌وهوایی شروع کنیم. اما عواملی نزدیک‌تر هم وجود دارند که ساختاری نیستند و اگر بخواهیم، یعنی اگر نظام تدبیر کشور عزم کند، از همین فردا می‌تواند آنها را تغییر دهد. اکنون می‌خواهیم برخی از این عوامل را برجسته کنیم.

اکنون بعد از ربع قرن که جنگ تحمیلی پایان یافته است و انبوه سرمایه‌ای که به این استان تزریق شده است می‌بینیم توسعه متوازن ایجاد نشده است و آلودگی و نابسامانی و تضاد و چندپارگی، محیط اقتصادی و اجتماعی این استان را محاصره کرده است



توسعه ناموزون، زمینه‌ها و روندها

در این صورت ممکن است برای توسعه استان کردستان بیش از آنکه نیاز باشد، کارخانه تأسیس کنیم، نیاز باشد که تمهیدات جدی‌ای برای حذف عوامل الفاکنده ناامنی ببندیشیم. در واقع در گام اول باید نگاه امنیتی نسبت به این استان را اصلاح کنیم و مدیریت واقعی این استان‌ها را به دست مقامات اداری و سیاسی بدهیم. یا در استان کرمانشاه بیش از آنکه نیاز باشد ما سرمایه‌های دولتی را تزریق کنیم یا سرمایه‌گذار تهرانی را تشویق کنیم که به این استان بروند و سرمایه‌گذاری کند، کافی است نگاهمان را به اقوام عوض کنیم و محدودیت‌ها و اجازه دهیم جوانان و نخبگان منطقه نیز مانند بقیه به مدارج عالی اداری و اجتماعی برسند. در این صورت مهاجرت نخبگان اقوام کاهش می‌یابد و ماندن نخبگان به منزله جذب، رسوب و انباشت سرمایه اقتصادی و انسانی در مناطق است. توجه کنیم که با مهاجرت نخبگان، سطح مدیریت عمومی نیز سقوط می‌کند و ماندن نخبگان در منطقه موجب می‌شود سطح مدیریت عمومی استان ارتقا پیدا کند و توسعه بدون ارتقای مدیریت عمومی محقق نمی‌شود. در واقع وقتی ما با سیاست‌های تنگ‌نظرانه، بخش عمده نخبگان یک استان را از فرایندهای مدیریتی استان کنار می‌گذاریم گویی کل جمعیت را از فرایند توسعه حذف کرده‌ایم و مگر می‌شود بخش بزرگ جمعیت یک منطقه را از فرایند مدیریت و توسعه حذف کنیم و بعد انتظار داشته باشیم آن استان در مسیر توسعه قرار گیرد؟ اینها نمونه‌هایی از مواردی است که یک کارشناس مرکز نشین از آنها اطلاعی ندارد و فارغ از آنها برای استان‌ها تصمیم می‌گیرد. این شرایط و اقتضانات را فقط کارشناسان و صاحب‌نظران حاضر در استان از نزدیک لمس کرده‌اند و در مورد آن اطلاع دارند و می‌توانند برای آن راهکار بیابند و سیاست پیشنهاد کنند.

فقدان نظریه توسعه بومی برای مناطق

سومین نکته‌ای که توسعه مناطق و استان‌های ما را زمین‌گیر و ۶۰ سال برنامه‌ریزی را با شکست روبه‌رو کرده است، فقدان یک نظریه توسعه بومی، ویژه هر استان است. تولید و بسط یک نظریه توسعه برای هر استان، مثل تبیین اصول دین برای باورمندان است. هرکسی که ایمان می‌آورد می‌تواند در فروع دین اجتهاد کند یا از دیگران تقلید کند؛ ولی در اصول دین، نمی‌تواند تقلید کند. الگو و خطوط کلی توسعه استان‌ها نمی‌تواند تقلیدی باشد. هر استان و هر منطقه برای خودش الگو و خطوط کلی ویژه‌ای باید داشته باشد که همه سیاست‌ها و برنامه‌های آن استان، حول آن اصول کلی شکل بگیرد. اگر در هر استان یک نظریه توسعه بومی بسط یافته و جاافتاده برای توسعه همان استان وجود داشته باشد، آنگاه کسی که در آن استان استاندار می‌شود یا مسئولیت دیگری را می‌پذیرد، حق ندارد و عملاً هم نمی‌تواند از اصول توسعه آن استان تخطی کند و از خودش تئوری بسازد و سیاست‌گذاری کند، بلکه باید از اصول توسعه مورد اجماع کارشناسان استان تبعیت کند.

اگر در هر استان یک نظریه تکامل یافته بومی برای توسعه همان استان وجود نداشته باشد، آنگاه هر استانداری و هر مدیرکلی که به استان می‌آید با خودش یک «بسته ایده و نظریه» می‌آورد و اجرا می‌کند و کارش که تمام شد، برنامه‌هایش را تمام و ناتمام یا موفق و ناموفق می‌گذارد و می‌رود و بعد استاندار و مدیر بعدی

نسبت به مسائل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، امنیتی و قومی استان کرمانشاه یا کردستان آگاهی کافی ندارد. گاهی حتی ممکن است کارشناس مربوطه هرگز به آن استان سفر نکرده و آن استان را ندیده باشد. چنین کارشناسانی سند توسعه استان‌ها را می‌نویسند که مثلاً باید تا فلان سال چه صنایعی در استان مستقر شود و استان به چه شاخص‌هایی دست یابد. اما ۱۰ سال می‌گذرد و بعد می‌بینیم همچنان از اهداف عقب مانده‌ایم. چرا؟ چون کارشناس مرکز نشین با معضلات استان‌ها آشنایی عمیق و وثیق ندارد و بنابراین برنامه‌ای می‌نویسد که با توانایی‌ها، امکانات و شرایط منطقه، تناسبی ندارد. ضمن اینکه وقتی اسناد پایه توسعه استان‌ها را مقایسه می‌کنیم می‌بینیم بخش اعظم آنها شبیه به هم است؛ یعنی اهداف و احکام یکسانی در اسناد همه استان‌ها آمده است.

ضمن اینکه ما نمی‌توانیم در مرکز بنشینیم و یک شاخص واحد برای توسعه مناطق پیشنهاد کنیم و بعد سال‌به‌سال خط‌کش بگذاریم بگوییم فلان استان از خط‌کش توسعه ۱۰ سانتی‌متر بالا آمد پس توسعه یافته است و فلان استان ۱۰ سانتی‌متر پایین رفت پس عقب مانده است. شاخص توسعه برای استان‌ها الزاماً هماهنگ نیست. چند مورد مهم از شاخص‌های توسعه مناطق، درآمد سرانه، سطح آموزش و میزان خدمات بهداشتی است. حالا شما با پول نفت، مدارس زیادی در این منطقه بسازید و بگویید که شاخص توسعه در این استان بهبود یافته است؛ اما اگر دانش‌آموزان این مدارس در کارگاه‌های صنعتی شاغل نشوند و تعامل با مردمان بقیه کشور را نیاموزند، آن آموزش خیلی به توسعه منطقه‌شان کمکی نمی‌کند. مثلاً اگر ایست‌های بازرسی فراوانی در مبادی ورودی این استان گذاشته شود، نتیجه‌اش ایجاد احساس عدم امنیت در این منطقه است. در این صورت سرمایه‌گذار یا گردشگری که باید از سایر مناطق کشور به این استان بیاید وقتی احساس کند که این منطقه ناامن است، به این منطقه نمی‌آید یا سرمایه‌هایش را به اینجا نمی‌آورد و چنین می‌شود که استانی مانند کردستان یا کرمانشاه، با وجود اینکه بهترین شرایط زیست‌محیطی برای رشد اقتصادی را دارند، اما هم‌اکنون بالاترین نرخ‌های بیکاری و بالاترین نرخ‌های مهاجرت را نیز دارند. اینها ناشی از ناآگاهی برنامه‌گذار از نیازهای منطقه است. شاید استان کردستان برای توسعه‌اش بیش از هر چیزی به حذف آثار نظامی‌گری و ایست‌های بازرسی که الفاکنده ناامنی هستند، نیاز داشته باشد؛ درحالی‌که کارشناسی که در مرکز نشسته است این موضوع را متوجه نمی‌شود. بنابراین در این مورد، مشکل توسعه استان، مشکل عدم درک مفهوم توسعه و اقتضانات توسعه مناطق، در مرکز است.

حالا در چنین شرایطی، کارشناسان مرکز نشین می‌خواهند مشکل عقب‌ماندگی چنین استانی را با تزریق سرمایه صنعتی حل کنند. در این صورت پروژه‌های پرهزینه‌ای مثل پتروشیمی را برای این استان‌ها تجویز می‌کنند، غافل از آنکه وقتی از یک سو صنایع بالادست و پایین‌دست پتروشیمی در این استان وجود ندارد و وقتی نیروی انسانی توانمند از این استان مهاجرت می‌کند، استقرار این‌گونه صنایع پیشرفته، کمکی به توسعه استان نمی‌کند، چراکه آنها نه تنها تجهیزات خود را از خارج می‌آورند بلکه نیروی انسانی تخصصی خود را نیز از تهران یا سایر استان‌ها تأمین می‌کنند؛ بنابراین اصولاً چنین صنعتی نقشی در توسعه این استان ندارد.

فقدان تعریف روشن و دقیق از توسعه، مشکل عمومی سیاست‌گذاران منطقه‌ای است؛ به همین علت ممکن است صادقانه تلاش فراوانی هم برای جلب اعتبارات دولتی و جذب سرمایه‌گذار به استان کنند؛ اما نهایتاً تلاش آنها بیش از آنکه به توسعه بینجامد به درهم‌ریزی محیط و فضا و زندگی اجتماعی و ساختار اقتصاد و شکل زندگی می‌انجامد

توسعه ناموزون، زمینه‌ها و روندها

که می‌آید، نظریه جدیدی با خودش می‌آورد و برنامه‌های استاندارد قبلی را رها می‌کند و سرانجام پس از چند دهه، آنچه برای شما می‌ماند یک محیط توسعه‌نیافته پر از تعارض خواهد بود که اکنون با آن روبه‌رو هستید. با یکی از استانداردها استان کرمانشاه در مورد توسعه استان صحبت می‌کردم، می‌گفت: «من در یکی از پروازهایم که از تهران می‌آمدم در هواپیما، فلان سرمایه‌دار را دیدم و شروع کردیم به گفت‌وگو. او می‌خواست از طریق فرودگاه کرمانشاه به سنج بروم و در مورد تصمیمش برای راه‌اندازی یک پروژه صنعتی در استان کردستان با من صحبت کرد. من در فرودگاه کرمانشاه او را با اصرار از هواپیما پیاده کردم و گفتم هر امتیازی که در استان کردستان به شما می‌دهند ما بیشترش را می‌دهیم تا آن پروژه را در استان کرمانشاه اجرا کنید». و بعد هم این استاندار امتیازات گسترده‌ای به آن سرمایه‌گذار می‌دهد تا آن پروژه را در کرمانشاه اجرا کند. وقتی در یک استان نظریه توسعه بومی وجود نداشته باشد چنین می‌شود. هر استانداری می‌آید چون نظریه توسعه بومی برای استان وجود ندارد، سعی می‌کند در یک زمینه که علاقه‌مند است یا فکر می‌کند برای استان مفید است، یا در هر زمینه‌ای که فرصت‌های تصادفی پیش بیاید، یک کارخانه یا صنعت یا فعالیت اقتصادی را راه‌اندازی کند. استاندار بعدی هم می‌آید و صنعت دیگری می‌آورد و چنین می‌شود که استانی مثل کرمانشاه که یک استان با قابلیت‌های طبیعی و کشاورزی قوی و جاذبه‌های گردشگری مهمی است، به محل تجمع صنایع ناهمگون و فاقد ارتباطی مانند سیمان و پتروشیمی و صنایع فلزی تبدیل می‌شود و چنین می‌شود که صنایع این استان، آثار «انتشار» ندارند و بیشتر آثار «نش» دارند. مثلاً وقتی در کرمانشاه پتروشیمی تأسیس می‌شود، تجهیزاتش را با کشتی از خارج می‌آورد، مهندسان و متخصصان مورد نیازش را از تهران می‌آورد، گاز مورد نیازش را با لوله از جنوب کشور می‌آورد و سایر مواد اولیه‌اش را هم از بیرون استان تأمین می‌کند و محصولاتش را نیز با تریلر به بیرون از استان می‌فرستد. پس منافع این صنعت برای استان کرمانشاه چیست؟ تعدادی کارگر ساده، راننده، نگهبان و نیروی خدماتی که از منطقه می‌گیرد. پس این صنعت برای چه به اینجا آمده است؟ فقط این منطقه را آلوده کرده است و بزرگ‌ترین قطب گردشگری استان یعنی منطقه بیستون را در معرض آلودگی‌های صنعتی قرار داده است. چرا چنین شده است؟ چون برای استان یک تئوری توسعه منطقه‌ای بومی وجود نداشته است و چنین شده است که اکنون بعد از ربع قرن که جنگ تحمیلی پایان یافته است و انبوه سرمایه‌ای که به این استان تزریق شده است می‌بینیم توسعه متوازن ایجاد نشده است و آلودگی و نابسامانی و تضاد و چندپارگی، محیط اقتصادی و اجتماعی این استان را محاصره کرده است.

بنابراین هر استانی که بخواهد توسعه پایدار داشته باشد، نخست باید یک تئوری توسعه بومی داشته باشد. چند سال پیش در همین استان کرمانشاه در گفت‌وگوی جداگانه‌ای که با سه نفر از معاونان استاندار وقت درباره مسائل توسعه آن استان داشتم، وقتی از استراتژی توسعه مناسب برای استان سؤال کردم هریک از معاونان استاندار الگوی متفاوتی را پیشنهاد می‌کرد. یکی معتقد بود استان باید حول صنایع بزرگ توسعه یابد؛ دیگری معتقد بود باید توسعه کشاورزی و صنایع تبدیلی، محور توسعه استان قرار

گیرد و سومی معتقد بود گردشگری و بازرگانی خارجی با عراق، ظرفیت‌های بهتری برای توسعه استان ایجاد می‌کند. این تشتت دیدگاه، حاصل چیست؟ حاصل فقدان یک نظریه توسعه بومی. وقتی از طریق یک فرایند گفت‌وگوی جمعی درون منطقه‌ای بین نخبگان و کارشناسان استان، یک نظریه توسعه بومی تولید نشده باشد، هر مسئولی که می‌آید بر اساس نگرش خودش توسعه استان را به سویی می‌برد و چنین می‌شود که بعد از ربع قرن، شما با یک منطقه توسعه‌نیافته اما پر از تضادهای توسعه روبه‌رو می‌شوید.

برداشت مکانیکی از توسعه

مسئله چهارم توسعه مناطق در ایران این است که معمولاً مقامات ارشد استان نمی‌دانند منظورشان از توسعه چیست. راه‌اندازی کارخانه فولاد و پتروشیمی، ایجاد بزرگراه‌های جدید و نوسازی مدارس، توسعه است، یا افزایش نرخ مشارکت زنان و توسعه ورزش همگانی و افزایش نشاط اجتماعی و امید به آینده و گسترش نهادهای مدنی و ارتقای سرمایه اجتماعی و بهبود رعایت قوانین از سوی مردم؟ کدام یک از این دو دسته اقدام، بیشتر و عمیق‌تر منجر به ایجاد توسعه در استان می‌شود؟ فقدان تعریف روشن و دقیق از توسعه، مشکل عمومی سیاست‌گذاران منطقه‌ای است؛ به همین علت ممکن است صادقانه تلاش فراوانی هم برای جلب اعتبارات دولتی و جذب سرمایه‌گذار به استان کنند؛ اما نهایتاً تلاش آنها بیش از آنکه به توسعه بینجامد به درهم‌ریزی محیط و فضا و زندگی اجتماعی و ساختار اقتصاد و شکل زندگی می‌انجامد. بسیاری از استانداران، اندیشه پروژه‌محور دارند؛ یعنی چند پروژه سرمایه‌گذاری دهن پرکن را انتخاب می‌کنند و سعی می‌کنند تا پایان دوره خود، این پروژه‌ها به بهره‌برداری برسد تا یادگاری از خود برجای گذاشته باشند. اما همین پروژه‌ها به تدریج بلای توسعه آن استان می‌شود. البته متأسفانه این نگاه مکانیکی ویژه استانداران و مقامات منطقه‌ای نیست؛ بلکه در کل کشور هم این دیدگاه محدود و مکانیکی بر اندیشه مقامات کشور حاکم است. همین شده است که مثلاً دانشگاه‌ها به سرعت توسعه یافته‌اند اما مانع رشد فعالیت اجتماعی و سیاسی و کنش مدنی دانشجویان شده‌ایم یا مانع رشد نهادهای مدنی شده‌ایم. شما فرایند تأسیس یک شرکت اقتصادی را با فرایند تأسیس یک سازمان مردم‌نهاد (سمن) مقایسه کنید. اولی چند هفته اما دومی چند سال به طول می‌انجامد. به همین ترتیب جاده‌های بسیاری ساخته‌ایم اما فرایندهای گفت‌وگوی اجتماعی که موجب افزایش همبستگی اجتماعی و مشارکت و حس تعلق اجتماعی می‌شود را ایجاد نکرده‌ایم؛ بنابراین در راندگی حقوق یکدیگر را رعایت نمی‌کنیم و چنین می‌شود که در تصادفات رانندگی سالانه ۲۰ هزار کشته می‌دهیم. مثال‌های فراوانی از این دست در سطح ملی قابل ارائه است. به نظر لازم است هم در سطح مدیران مناطق و استانداران و هم در سطح مدیران ملی، یک نهضت فرهنگی برای بازشناسی مفهوم توسعه ایجاد شود.

فقدان نهاد منطقه‌ای پایشگر توسعه

اما ممکن است سؤال کنیم که این همه آشفتگی در دیدگاه‌ها و در سیاست‌گذاری‌های توسعه در مناطق و استان‌های کشور از

لازم است
هم در سطح
مدیران مناطق
و استانداران
و هم در سطح
مدیران ملی،
یک نهضت
فرهنگی برای
بازشناسی
مفهوم توسعه
ایجاد شود





اکنون که چشم‌انداز روشنی برای تداوم این درآمدها نیست و ما وارد عصر پایان حاکمیت نفت بر اقتصاد ایران شده‌ایم، باید گفت برنامه‌ریزی جامع و مرکز‌محور در ایران به پایان خود رسیده است و دیگر قابل ادامه دادن نیست و لازم است به سوی برنامه‌ریزی منطقه‌ای مشارکت‌محور حرکت کنیم

کجا به وجود آمده است؟ پاسخ این است که استان‌ها و مناطق ما فاقد نهادهای منطقه‌ای و بومی اندیشه‌ورز در امر توسعه بوده‌اند. مناطق ما نیازمند نهادی به عنوان «دیده‌بان» توسعه هستند. اگر امروز یک تیر چراغ‌برق در یکی از خیابان‌های شهر بشکند، همه می‌دانند چه نهادی متولی آن است و به کجا باید زنگ بزنند. اگر امروز یک پل تخریب شود، همه می‌دانند که مسئولیت تعمیر آن با کیست، اگر امروز یک کارخانه در آستانه تعطیلی باشد چندین نهاد دولتی و غیردولتی وارد عمل می‌شوند تا کمکش کنند تا به وضع عادی برگردد. اما اگر ۳۰ سال توسعه یک استان به بیراهه برود و محیط زیست را نابود کند و روستاها را تخلیه کند و شهرها را به محاصره آلودگی درآورد و گروه‌های جمعیت حاشیه‌نشین را روانه شهرها کند، کیست که پاسخگو باشد و مسئولیت این تخریب‌ها را به گردن بگیرد؟ کدام نهاد وجود دارد که پیشاپیش هشدار دهد که اجرای فلان پروژه چه خسارت‌هایی برای آینده توسعه منطقه دارد؟ کیست که نقش دیده‌بانی توسعه را برای مناطق و استان‌ها بازی کند؟ و مهم‌تر از آن، کجاست که نقش یک نهاد مولد اندیشه برای توسعه استان را برعهده بگیرد؟ واقعا چنین نهادی در استان‌ها و مناطق وجود ندارد. پس در گام اول، مناطق و استان‌های ما نیاز به نهادی دارند که از یک سو مولد اندیشه توسعه و مولد نظریه توسعه بومی برای استان باشد و از سوی دیگر، ناظر فرایند توسعه و دیده‌بان توسعه استان. این نهاد را می‌توان «دیده‌بان توسعه» یا «مرکز هم‌اندیشی توسعه» نام نهاد. چنین نهادی البته نباید یکسره دولتی باشد، گرچه باید با دولت تعامل داشته باشد. چنین نهادی حتما باید شکل‌دهنده شبکه نخبگان و کارشناسان و صاحب‌نظران و صاحبان تجربه در استان باشد و زمینه‌های گفت‌وگو و تعامل فکری و اندیشگی بین صاحبان اندیشه و تخصص را در استان فراهم آورد. در واقع یکی از بیماری‌های مزمن در استان‌های ما، اختلال ارتباطی فراگیری است که بین نخبگان و نظام مدیریت استانی وجود دارد.

ممکن است بگویید مگر این نقش را سازمان مدیریت استان‌ها نباید برعهده می‌داشتند. چرا؛ در حقیقت وظیفه بنیادی این سازمان همین بوده است که متولی توسعه مناطق باشد؛ اما این سازمان به علل مختلفی، نتوانسته است این نقش را به خوبی اجرا کند تا اینکه نهایتاً - و البته به خطا - منحل شد. نخست به این علت که این سازمان به تدریج اقتدار کارشناسی خود را نسبت به دستگاه‌های تخصصی از دست داد. زمانی دانش و توانایی کارشناسان سازمان مدیریت در حوزه مسائل توسعه، نسبت به کارشناسان سایر دستگاه‌ها، تفاوت فاحشی داشت؛ اما تبدیل شدن کارشناسان به کارمندان و مدیرانی با وظایف ثابت، عملاً ارتقای مستمر دانش این کارشناسان را متوقف کرد. همچنین به تدریج که نفت به منبع اصلی بودجه دولت تبدیل شد، سازمان مدیریت هم به قلک‌دار دولت تبدیل شد، وظایف توسعه‌ای‌اش تحت‌الشعاع وظایف تخصیص بودجه قرار گرفت و حتی گاهی قدرت تخصیص بودجه به ابزاری برای رانت‌جویی مدیران و کارشناسان این سازمان تبدیل شد. البته سازمان مدیریت در کنار همه این استحاله‌هایی که پیدا کرد، ظاهراً مأموریت اصلی خودش یعنی مدیریت فرایند توسعه کشور را فراموش نکرد و همچنان به تدوین برنامه‌های توسعه کشور می‌پرداخت؛ اما نکته این بود که برنامه‌هایی که سازمان تدوین

می‌کرد، از جنس برنامه جامع مرکز‌محور بود که در آنها اهداف کلان ملی بر اهداف منطقه‌ای تفوق و اولویت داشت. مثلاً مقرر می‌کرد که در پنج سال آینده باید ۱۰ پروژه بزرگ پتروشیمی در کشور احداث شود تا از حیث مواد اولیه پتروشیمی، وابستگی مان به خارج کم شود؛ اما دیگر خیلی مهم نبود که این پروژه‌ها کجا احداث شوند و احداث آنها چه ارتباطی با توسعه مناطق دارد، یا حتی مهم نبود که این پروژه‌ها آسیبی به توسعه منطقه می‌زند یا نه. متأسفانه مقامات استان‌ها هم دید توسعه‌ای نداشتند و از شوق جذب اعتبارات، پیشتاز و پیش‌قدم می‌شدند تا این پروژه‌ها را به استان خود ببرند، بدون اینکه بررسی کنند آیا این پروژه‌ها «آثار انتشار» برای توسعه دارند یا نه؟ بنابراین به علت اینکه دغدغه‌های اصلی سازمان مدیریت از جنس دغدغه‌های ملی است خیلی نمی‌توان انتظار داشت که نگران توازن توسعه مناطق باشد. ضمن اینکه پیش‌تر اشاره کردم که اصولاً کارشناسان حاضر در مرکز برنامه‌ریزی کشور از تجربه و دانش ضمنی لازم در جهت برنامه‌ریزی برای مناطق برخوردار نیستند، بنابراین اصولاً چنین انتظاری نمی‌تواند از آنها داشت. حتی وقتی هم سازمان مدیریت استان‌ها در فرایند برنامه‌ریزی مشارکت داده می‌شوند به علت اینکه کارشناسان این سازمان‌ها تحت سیطره مدیران اداری استان هستند و نیز به علت غلبه اندیشه و قدرت نظام کارشناسی مرکز بر کارشناسان استانی، همچنین به علت فقدان ارتباط سامان‌مند این کارشناسان با صاحب‌نظران استانی، معمولاً نمی‌توانند یک الگوی فکری منسجم برای توسعه استان را در برنامه‌های توسعه دنبال کنند.

به همه این دلایل، استان‌ها و مناطق، نیاز به یک نهاد اندیشه‌ورز و پیش‌گر برای توسعه خود دارند. این نهاد نه باید دولتی و نه خصوصی باشد. یک نهاد مدنی مستقل که صاحب‌نظران و کارشناسانی از هر دو بخش خصوصی و دولتی در آن حضور داشته باشند تا به طور مستمر در باب توسعه استان بیندیشند و فرایندهای جاری توسعه منطقه خود را پایش و نظارت کنند، درباره سیاست‌ها و پروژه‌هایی که برای توسعه منطقه مخاطره‌انگیزند، هشدار دهد و اطلاع‌رسانی کند و از طریق تشکیل اتاق‌های فکر و هم‌اندیشی برای حل معضلات جاری توسعه مناطق راه‌حل‌های کوتاه و بلندمدت پیشنهاد کند. نمونه چنین نهاد توسعه‌ای در کشور، یک بار در سال ۱۳۸۲ با عنوان «مرکز هم‌اندیشی توسعه استان اصفهان» با حضور و همکاری چندصد نفر از صاحبان نظر و فعالان بخش خصوصی تشکیل شد که متأسفانه با استقرار دولت نهم، عملاً این نهاد به محاق رفت. این نهاد در همان دو سال فعالیت خود، اجماعی در میان کارشناسان و مقامات استان در مورد ضرورت توقف توسعه استان حول صنایع متالورژی ایجاد کرد و با طرح شعار «آهن بس» رویکرد سند چشم‌انداز توسعه ۲۰ ساله اصفهان را به سوی توسعه صنایع دانش پایه و گردشگری تغییر داد. خوشبختانه این تجربه در سال ۱۳۹۰ در استان کرمانشاه تکرار شد و اکنون «مرکز هم‌اندیشی توسعه استان کرمانشاه» با همکاری نزدیک به یک صد نفر از کارشناسان و صاحب‌نظران این استان، به طور مستمر نشست‌های هم‌اندیشی در باب مسائل توسعه این استان تشکیل می‌دهد که این گفت‌وگوها ضمن آنکه یک توافق بین‌الذهانی بین کارشناسان استان در باب رویکرد توسعه این استان ایجاد می‌کند، نتایج آن می‌تواند در تدوین سند توسعه استان مورد استفاده قرار گیرد.