



## مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای

نویسنده: دکتر مظفر صرافى

ناشر: دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، انتشارات سازمان برنامه و بودجه

مریم مسکینی / دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای

«دکتر مظفر صرافى» عضو هیات علمی گروه جغرافیای دانشگاه شهید بهشتی، دکترای برنامه‌ریزی منطقه‌ای از دانشگاه بریتیش کلمبیای کانادا، در این کتاب به بررسی سوابق، مفاهیم و مبانی نظری برنامه‌ریزی منطقه‌ای پرداخته‌است. در سال‌های پایانی سده‌ی بیستم میلادی، توافق گسترده‌ای در بین اندیشمندان شکل گرفت که باور دارد نیل به توسعه‌ای پایدار، فراگیر و راستین نیازمند رهیافت و راهکارهایی متفاوت از آنچه متداول است، می‌باشد. واقعیت آشکار این است که لازمه‌ی دستیابی به توسعه، تحولی اجتماعی و تحرکی مردمی است و تحولی اقتصادی و دولتی هرگز کافی نمی‌باشد. توسعه‌ی راستین در روند مشارکت فراگیر اجتماعی و نه در تولید کالای اقتصادی حاصل می‌شود. اقدامات متداول جهت توسعه به شیوه‌ی تهیه‌ی طرحی فنی و اجرای قیم‌مآبانه‌ی آن به رهیافت اوزالیدی (Blue Print Approach) مشهور است؛ اگرچه اغلب به آبادی مکان و محل طرح ختم‌شده، لیکن به رفاه و برخورداری مردم محل منتهی نشده است. رهیافت اوزالیدی با برخورد از بالا و یک سو، هرچند دلسوزانه و با صحت فنی باشد، عملاً به کنار ماندن مردم از جریان توسعه و ناتوانمند سازی اجتماعات می‌انجامد. در حالی که رهیافت مشارکتی (Participatory Approach) با حرکتی از پایین و دوسویه موجب افزایش توان اجتماعات در پاسخ‌گویی به نیازهایشان و شرکت مردم در جریان توسعه است.

به نظر می‌رسد سطح منطقه‌ای، در واقع فصل مشترک حرکت از پایین اجتماعات محلی - مردمی با حرکت از بالای نهادهای ملی - دولتی در نظامی یکپارچه است که موجد تعامل و نیروبخشی متقابل است. سطح منطقه‌ای، همایشی از

فروند توسعه‌ی ملی و فراز توسعه‌ی محلی، نه برای تفوق یکی بر دیگری، بلکه در جستجوی راهی مشترک برای نیل به توسعه‌ی پایدار و فراگیر است. توسعه‌ی منطقه‌ای در گرو پیوند اندام‌وار (ارگانیک) دو سطح اقدامات ملی و محلی در فضای واسط آنها (یعنی منطقه) در راستای تغییر و تحولی بنیادی در طرز تلقی کنونی از برنامه‌ریزی است.

### ساختار کتاب

این کتاب در چهار فصل تدوین شده و جزء اولین کتاب‌هایی است که به بیان مفاهیم اساسی و اولیه‌ی برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای پرداخته‌است. هدف کتاب تبیین جایگاه سطح منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی توسعه می‌باشد. در فصل اول و دوم نویسنده تلاش کرده با مرور مفاهیم برنامه‌ریزی توسعه و بررسی روند شکل‌گیری آن به سابقه و سیر تجارب برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای در گزیده‌ای از کشورهای شمال و جنوب در دهه ۱۹۹۰ بپردازد. وضعیت ایران نیز در برنامه‌های عمرانی توسعه‌ی پیش از انقلاب و برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی پس از انقلاب، از نقطه‌نظر برنامه‌ریزی منطقه‌ای مورد بررسی قرار گرفته است. در فصل سوم، عمده‌ترین مبانی نظری و نظریه‌های توسعه‌ی منطقه‌ای توسط نویسنده معرفی می‌شود و در نهایت فرآیند برنامه‌ریزی منطقه‌ای و فنون و تکنیک‌هایی که در برنامه‌ریزی منطقه‌ای به کار گرفته می‌شوند در فصل چهارم با جزئیات بیان گردیده است.

مرور فصل‌های کتاب

در فصل اول، نویسنده با اشاره به روی آوردن جوامع به برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی بعد از انقلاب صنعتی، دلایل اصلی آن را مورد کنکاش قرار داده و دو دیدگاه اصلی مؤثر در این دوره (نوسازی و وابستگی) را مورد کنکاش قرار داده است. دیدگاه نوسازی یا مدرنیزاسیون با نکیه بر رشد اقتصادی در هم ریختن ساختارهای سنتی و برپاسازی ساختارهای نوین برای به‌کارگیری عناصر نوین با استفاده از تجارب کشورهای «شمال» را لازمه‌ی سیر تکاملی توسعه دانسته و در این راستا بر توسعه‌ی قطبی (Polarized Development) به عنوان سیاستی کارا و متکی بر توسعه‌ی ناموزون، متمرکز بود. در مقابل دیدگاه وابستگی علی‌رغم این که با قطبی شدن توسعه به طور کلی مخالف نبوده و بر خروج ارزش افزوده در ساختار فضایی مرکز - پیرامون (Center-Periphery) به سود مرکز انتقاد کرده است، بر نقش دولت در گسستن پیوندهای وابستگی جهانی و خوداتکایی و نگاه به درون برای کاهش اختلافات منطقه‌ای به منظور دستیابی به توسعه‌ی موزون تأکید داشت. نویسنده نتیجه می‌گیرد که در هر حال اجرای برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی موجب بروز مسائل منطقه‌ای (توسعه‌ی ناموزون) شده که در کشورهای جنوب به مراتب حادث‌تر از کشورهای شمال بود.

فصل دوم، مفاهیم اصلی و سوابق برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای را مورد بررسی قرار داده‌است و البته قبل از مفاهیم توسعه‌ی منطقه‌ای به مفاهیم اصلی توسعه (یعنی گسترش مفهوم توسعه به عنوان سطحی فراتر از رشد اقتصادی، سوق پیدا کردن آن به سمت عدالت اجتماعی و در نهایت رسیدن به توسعه‌ی پایدار) می‌پردازد. از نظر نویسنده، روند توسعه می‌بایست همراه با افزایش توانایی‌ها به گسترش انتخاب‌های ساکنین منطقه در حوزه‌های اجتماعی - اقتصادی و سیاسی بیانجامد تا توسعه، انسانی باشد. در ادامه، سوابق و تجارب برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای، دلایل گرایش به این موضوع و تحلیل روند شکل‌گیری آن در برخی کشورهای «شمال» مانند بریتانیا، ایالات متحده، فرانسه، آلمان و شوروی و تعدادی کشورهای جنوب که شامل هندوستان، برزیل، کره جنوبی، تایلند و مالزی می‌باشند، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته‌اند. در بررسی سابقه‌ی برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای در ایران اشاره شده که کشور ما در زمره‌ی اولین کشورهای قرار دارد که به برنامه‌ریزی اقتصادی در سطح ملی پرداخته و الگوی توسعه‌ی رشد قطبی را برگزید. در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، ضمن تحلیل شرایط حاکم و بررسی تمام برنامه‌ها، اشاره شده که در حیطه‌ی طرح‌های توسعه‌ی منطقه‌ای با الگوبرداری از طرح‌های موفق جهانی در این زمینه اقداماتی انجام گرفت که علی‌رغم موفقیت‌های موردی در چند برنامه، به نتایج مطلوب و پیش‌بینی شده دست نیافت. پس از انقلاب نیز به دلیل تسلط دیدگاه بخشی، برنامه‌های منطقه‌ای مطرح شده در برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی به کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای برآمده از اهداف کلانی مانند توسعه‌ی منابع طبیعی دست نخورده، زمینه‌سازی و اجرای طرح‌های عظیم ملی در مناطقی که فاقد توان لازم، طرح‌های تمرکززدایی از شهرهای بزرگ، دسترسی به عدالت اجتماعی با ایجاد تعادل‌های بین و درون منطقه‌ای،

تحکیم حاکمیت و وحدت ملی، حفاظت محیط زیست و ادای دین ملی در قبال مناطق آسیب‌دیده از جنگ یا بلایای طبیعی است که هریک برای واحدهای فضایی کوچک‌تر از یک کشور مورد نظر قرار گرفته‌اند. در فصل سوم نظریه‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای به دلیل متداخل شدن حیطه‌های علوم متعدد و خاستگاه دوگانه‌ای که دارند، مورد بررسی قرار گرفته‌اند. مبانی نظری برنامه‌ریزی منطقه‌ای از یکسو با تفوق دیدگاه‌های کالبدی در سطح فرامحلی و از سوی دیگر با تسلط دیدگاه‌های اقتصادی- اجتماعی در سطح مادون ملی (منطقه‌بندی کشور) شکل گرفته است. این نظریه‌ها در دو دسته کلی، نظریه‌های مبتنی بر برنامه‌ریزی بخشی (بر پایه‌ی فعالیت‌های اقتصادی- اجتماعی) و نظریه‌های مبتنی بر برنامه‌ریزی فضایی (بر پایه‌ی یکپارچگی قلمروی فضایی انسان و فعالیت طبقه‌بندی شده‌اند. نویسنده، برای دسته اول، نظریه‌های رشد بخش‌های اقتصادی و پایه‌ی اقتصادی و برای دسته دوم، نظریه‌های طرب رشد، منظومه‌ی کشت‌شهری (اگروپلیتن)، نظام سلسله مراتبی سکونت‌گاه‌ها و زیست‌منطقه و توسعه‌ی پایدار را به تفصیل مورد بررسی قرار داده است. در نگاهی کلی این نظریه‌ها در کشاکش دو گروه نیرو و جهت‌گیری مرتبط، به شرح زیر قرار دارند؛ جهانی‌شدن در مقابل محلی‌شدن، یکپارچگی عملکرد در برابر یکپارچگی قلمرویی، واگرایی در مقابل هم‌گرایی فضایی، روند از بالا به پایین در برابر پایین به بالا، اقتصاد- محوری و تولید- محوری در مقابل بوم‌شناسی- محوری و مردم- مداری.

فصل چهارم و آخر کتاب با بررسی مفاهیم نوین برنامه‌ریزی منطقه‌ای، به بیان مراحل فرآیند برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌پردازد. برنامه‌ریزی که دانش و خرد را به اراده و عمل اجتماعی پیوند می‌زند، علاوه بر تبیین علمی، همواره با انتخاب‌های ارزشی سروکار داشته‌است. بعد از مطرح کردن مباحث گوناگون در حیطه‌ی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، نویسنده فرآیند مشروع این نوع برنامه‌ریزی را شامل: آگهی‌دادن به اجتماعات، بسیج تمامی منابع، نهادینه کردن حرکت برنامه‌ریزی؛ تصمیم‌گیری قانون‌مدار و حصول به توافق همگانی، تعریف نموده و معتقد است آرمان برنامه‌ریزی منطقه‌ای، پیشبرد توسعه از «برای مردم» به سوی «با مردم» و در نهایت «توسط مردم» است. در آخر نیز اشاره‌ای به این‌که فنون برنامه‌ریزی منطقه‌ای، جهت تسهیل فرآیند برنامه‌ریزی و کمک به تصمیم‌گیری نقش مهمی را ایفا می‌کنند، شده است. این فنون در دو دسته فنون تحلیلی (به منظور درک کارکرد، ساختار و روند نظام منطقه‌ای و پیش‌بینی‌ها) و فنون فرآیندی (به منظور کمک در تصمیم‌گیری به منظور انتخاب گزینه‌ها و ایجاد وفاق و اشتراک عقیده) به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در نهایت نویسنده معتقد است که توسعه‌ی منطقه‌ای در حال حاضر نیازمند سرمایه، کارشناسان فن‌سالار و دیوان‌سالاران با منطق قدرت نیست، بلکه سرمایه‌ی انسانی، بسیج فراگیر و مردم‌سالاران با قدرت منطق را فرا می‌خواند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پرتال جامع علوم انسانی