

نیم‌نگاهی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران و جهان

دکتر غلامرضا لطیفی

در تنظیم برنامه‌های منطقه‌ای بیشتر رویکردهای متمرکز و مرکزی مدنظر بود و نکته‌ی جدی‌تر که کمتر به آن در این مورد توجه شده است، وابستگی برنامه‌های منطقه‌ای به درآمدهای ملی به ویژه درآمد نفت بود. البته نکته‌ی قابل توجه در این مدت تربیت کارشناسان ماهری بود که دلمشغولی آنان رشد و توسعه‌ی کشور به ویژه منطقه‌های مورد نظر بود؛ شاید در تمام برنامه‌ها که به دنبال رشد و توسعه بودند، کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی از توجه جدی‌تری برخوردار بود.

کیفیت زندگی از میزان رضایتی که شخص از ارزش درونی زندگی حاصل می‌کند و از احساس پیشرفت به سوی آرمان‌ها، که ارزش برونی است، به دست می‌آید. با رشد شهرنشینی و گسترش مهاجرت‌های داخلی، نیازها از گستردگی بیشتری برخوردار می‌گردند. در یک نظام برنامه‌ریزی و به طور خاص منطقه‌ای، توجه به سطح‌بندی نیازها و وسایل رفع آن از نکات قابل توجه در ثبات اجتماعی است. برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران علی‌رغم سابقه‌ی زیاد آن هنوز نتوانسته است به نقاط مشترکی در هدف‌گذاری برای یک سیستم منطقه‌ای دست یابد، به خصوص آنکه حلقه‌ی مفقوده آن در چند عامل برجسته‌تر است که می‌توان از عامل مشارکت، فقدان سطوح منطقه‌ای معین و ندانش تعامل بین دانشگاه‌های تصمیم‌گیر نام برد.

علاوه بر آن نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای باید در قالب سطوح ملی و محلی نیز مورد توجه قرار گیرد. به عنوان مثال نظام منطقه‌ی شهری و نیز روستایی و علاوه بر آن مفهوم‌سازی جایگاه منطقه

برنامه‌ریزی منطقه‌ای به دنبال شناخت مسائل و مشکلات گوناگونی است که در بسیاری موارد در سطح ملی به آن توجه نمی‌شود، به ویژه در کشور ایران که به دلیل مسائل قومی و پهناوری کشور، نیاز به مشارکت در سطوح محلی بسیار قابل توجه است.

امروزه نقش برنامه‌ریزان به عنوان صرفاً یک تکنوکرات مورد توجه نمی‌باشد بلکه بیشتر به نقش تعاملی و دوسویه‌ی آنان با مخاطبان توجه می‌شود؛ در واقع برنامه‌ریزان با کنشگرانی مواجه می‌باشند که در عمل با نقش گسترده‌ی ارتباطی به دنبال حل و کاهش مسائل و مشکلات می‌باشند.

در کشور ایران در حدود هشت دهه از سابقه‌ی برنامه‌ریزی می‌گذرد. دورانی که تاریخ معاصر ایران با فراز و نشیب‌های بسیاری روبرو بوده است و در این مدت و با شروع برنامه‌ی اول عمرانی کشور، نگاه جدی نیز به برنامه‌ریزی منطقه‌ای شده است. (تجربه‌ی عمرانی دشت مغان) و به تدریج در سایر برنامه‌ها نیز این روند دنبال شد تا آنکه در برنامه‌ی سوم عمرانی (۱۳۴۶ - ۱۳۴۱) با تأسیس دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای توجه جدی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای شد؛ اما تا رسیدن به برنامه‌ی پنجم عمرانی که به کمک مشاوران خارجی کشور به یک نظام منطقه‌بندی سراسری (۱۱ منطقه) تبدیل شده و در این برنامه بود که برای اولین بار برنامه، آمایش سرزمین با رویکرد برنامه‌ریزی فضایی (Spatial planning) مورد توجه قرار گرفت. نکته‌ای که در این دوران کمتر به آن توجه می‌شد، توان‌مندی‌های محیطی و بومی سرزمینی بود و حتی

در سطوح برنامه‌ریزی، امید است در آینده‌ی نزدیک جامعه‌ی ایران بتواند از ظرفیت‌های موجود به نحو صحیح‌تری بهره‌گیرد و به ترتیب دانشجویان مستعد راه‌های طی شده را بیابد.

جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و اهمیت آن در کشور

به نظر نمی‌رسد که در میان متخصصان و کارشناسان کشور در مورد ضرورت سیاست‌گذاری برای توسعه‌ی منطقه‌ای تردیدی وجود داشته باشد؛ اما باید پذیرفت که احتمالاً در این مورد سوء تفاهم‌ها و سردرگمی‌هایی به چشم می‌خورد. این بدفهمی‌ها هم به مدافعان برنامه‌ریزی منطقه‌ای مربوط می‌شود و هم به طرفداران تأکید بر بالا بردن بهره‌وری در کل اقتصاد. اما واقعیت این است که این مسئله به هیچ وجه از نوع مسائل دشوار و دیرپاب نیست به این دلیل که تقریباً هیچ کشوری را در جهان نمی‌توان یافت که در آن به برنامه‌ریزی منطقه‌ای اهمیت ندهند و یا میان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای و برنامه‌ریزی برای توسعه‌ی ملی شکافی پر نشدنی تشخیص داده باشند. البته در مورد چگونگی توسعه‌ی منطقه‌ای مثل هر مسئله‌ی دیگری مربوط به توسعه، دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد، اما مسئله‌ی ضرورت آن از همه‌ی این دیدگاه‌ها فراتر می‌رود، به طوری که چه در کشورهایی که در آن‌ها کوشیده می‌شود که اهداف توسعه‌ای به طور غیرمستقیم و از طریق مکانیزم بازار تعقیب شود و چه در آن‌ها که نقش دولت و برنامه‌ریزی برای اصلاح سوء کارکردها و عواقب عملکرد بازار تأکید می‌شود، برنامه‌ریزی منطقه‌ای اهمیت خود را دارد. در ایالات متحده آمریکا طرح‌های توسعه‌ی منطقه‌ای متعدد و بسیار مؤثر بوده‌اند (مثال کلاسیک طرح دره تنسی). در فرانسه تعادل میان کلان شهرها و مناطق دورافتاده (به ویژه تضاد میان کلان شهر پاریس و بقیه‌ی کشور که به خاطر شدتی که داشت روزگاری از آن به عنوان یک پاریس در دل کویر فرانسه نام می‌بردند) از همین راه تضمین شده است. در لهستان و کشورهای دیگر اروپای شرقی، هند، شیلی، پرو، ونزوئلا، فیلیپین و حتی تانزانیا، زامبیا، مالزی، مکزیک و سوریه تلاش‌های مهمی در مورد توسعه‌ی منطقه‌ای صورت گرفته است. در ایران نیز این کوشش‌ها سابقه‌ی قابل ملاحظه‌ای دارد. اگر بخواهیم از سوء تفاهم بکاهیم بهتر است بر سه موضوع تأکید کنیم.

اول خود مسئله را نه فقط از زاویه‌ی دید ارزشی (Normative) و یا صرفاً اجتماعی (آن‌طور که متأسفانه در میان مدافعان بد برنامه‌ریزی منطقه‌ای رایج بوده) بلکه همچنین از نظرگاه اقتصادی تعریف کنیم و دیدگاه‌های علمی مطرح شده در این مورد را بررسی کنیم؛ دوم این که توسعه‌ی کل کشور و توسعه‌ی منطقه‌ای را به عنوان عناصر مرتبط با هم و زیر نظام‌های یک مجموعه‌ی واحد ببینیم و نه دو راه متفاوت و احیاناً در تقابل با یکدیگر به گونه‌ای که این چنین تصور شود که گویا باید از توسعه‌ی ملی (یعنی توسعه‌ی مجموعه مناطق کشور) به قیمت توسعه‌ی منطقه‌ای (یعنی توسعه‌ی تک تک مناطق کشور) دست کشید و یا باید توسعه‌ی منطقه‌ای را فدای توسعه‌ی ملی نمود که البته چنین تصویری بسیار عجیب است؛ سوم این که باید به یاد بیاوریم که توسعه و برنامه‌ریزی بنا به ماهیت چندبعدی است و هرگز نمی‌توان از بعضی ابعاد آن به نفع سایرین صرف‌نظر کرد و هیچ چاره‌ای جز ایجاد سازگاری میان اهداف گوناگون و گاه متناقض وجود ندارد. و این امر بدیهی است چون جامعه پدیده‌ای پیچیده و چندوجهی است و این واقعیت را هیچ‌کس و به ویژه برنامه‌ریزان هرگز نباید فراموش کنند.

طرح مسئله

اصل مسئله از اینجا شروع می‌شود که مشاهدات نشان می‌دهند که در همه‌ی کشورهای جهان رشد و توسعه‌ی ناموزون است. یعنی در همه‌ی کشورهای اعم از پیشرفته و عقب‌مانده مناطقی وجود دارند که از رشد و توسعه‌ی کمتری نسبت به سایر مناطق برخوردارند و مردم این مناطق به دلایلی که خارج از کنترل آن‌ها بوده، از سطح رفاه کمتری نسبت به بقیه بهره می‌برند. به ویژه رشد نامتوازن شهرهای بزرگ و مناطق شهری نسبت به مناطق روستائی و مناطق حاصلخیزتر و در ارتباط بیشتر با مرکز نسبت به مناطق خشک و دور از دسترس و یا در برخی کشورها، مناطقی که در آن‌ها اقلیت‌های قومی ساکنند، نسبت به مناطق سکونت اکثریت جلب توجه می‌کند. پیام عدم توازن معمولاً ناکارائی اقتصادی، نابرابری اجتماعی، جریان‌های مهاجرتی قوی و قطبی شده و آشوب‌های اجتماعی است. آشکار است که همواره این وضعیت منجر به فشار سیاسی برای از میان بردن شکاف می‌شود. طبیعی است که این اختلاف و عدم توازن از نظر ارزشی و آرمانی

مجزا کردن منطقه و عدم تمرکز حاد و طرفداران برنامه‌ریزی تام و تمام برای همه‌ی مناطق با توجه به امکانات و جمعیت و فعالیت‌های آن‌ها در دوره‌های طولانی.

از این میان فقط گروه کوچکی از طرفداران همگرایی خود به خودی اهمیتی به تلاش اندیشیده شده برنامه‌ریزی برای ایجاد موازنه‌ی منطقه‌ای نمی‌دهند و اتفاقاً این گروه در هیچ کجا موفق به اعمال نظر خود نشده‌اند، به طوری که حتی در آمریکا که مرکز اصلی طرفداران این دیدگاه بوده است، حرفشان به کرسی ننشسته و در آنجا هم همواره طرح‌های توسعه‌ی منطقه‌ای وجود داشته‌اند و اجرا شده‌اند و اجرا می‌شود. پیگیرترین مدافعان عدم مداخله در توسعه‌ی فضائی (منطقه‌ای) می‌گویند توسعه‌ی اقتصاد منطقه‌ای عملاً با توسعه‌ی اقتصاد ملی تعیین می‌شود و به همین جهت تابعی است از سطح تقاضای ملی کل و واکنش مناطق به نیروهای بازار ملی. در درازمدت مسئله‌ای به نام عقب‌افتادگی اقتصادی منطقه‌ای وجود نخواهد داشت، زیرا رقابت نیروهای بازار نهایتاً به توزیع بهینه‌ی فعالیت‌های اقتصادی منجر خواهد شد و اگر ما با بیکاری و بهره‌برداری پایین و درآمدهای کاهش‌یابنده در برخی مناطق روبه‌رو هستیم، علت این امر تغییرات عوامل تقاضا برای کالاهای منطقه‌ای و یا نزول قابلیت رقابت منطقه‌ای است، که در درازمدت یا به جذب سرمایه‌گذاری‌های جدید برای سود بردن از مزیت‌ها و فرصت‌های سودآوری که هزینه‌ی پایین عوامل تولید در این مناطق فراهم می‌آورد، خواهد انجامید و یا به مهاجرت بیکاران به مناطقی که فرصت‌های بهتری در اختیارشان می‌گذارد و یا به سازگار شدن منطقه با سطح پایین‌تری از فعالیت اقتصادی. در هر حال مناطقی که عقب‌مانده باقی می‌مانند فاقد مزیت برای رقابت هستند، یعنی آزمایش مکانیزم بازار نشان داده است که قادر به رقابت نیستند و به همین جهت کوشش در جهت کمک به آن‌ها به احتمال زیاد پرهزینه و بی‌تأثیر خواهد بود. پس دادن کمک (سوسید) به این مناطق برای بالا بردن سطح فعالیت‌های اقتصادی فقط از نظر توزیع درآمد قابل توجیه است و نباید امید داشت که این کمک‌ها تأثیری اساسی بر بهره‌برداری داشته باشند و به احتمال زیاد ما مجبور خواهیم شد که به این کمک‌ها جنبه‌ی دائمی بدهیم و همیشه به این مناطق سوسید بدهیم؛ در حالی که اگر مهاجرت سرمایه و نیروی کار را از این مناطق به مناطق با بهره‌وری بالاتر تشویق کنیم، به رشد اقتصاد ملی کمک بیشتری کرده‌ایم.

مخالفین این دیدگاه (شامل طیف وسیعی از طرفداران همگرایی و واگرایی) در مقابل تعدیل منطقه‌ای برنامه‌ریزی شده را مطرح می‌کنند. یعنی برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای تعدیل نابرابری میان مناطق را نه از دیدگاهی اخلاقی و یا ایدئولوژیک و یا حتی اجتماعی بلکه از زاویه‌ی دید اقتصادی مفید می‌دانند، زیرا حتی اگر همگرایی میان مناطق روندی

در جامعه مورد ارزشیابی قرار بگیرد و معمولاً نتیجه‌ی این ارزشیابی تشخیص مشکل منطقه‌ای و تشویق سیاست‌های منطقه‌ای برای اصلاح توزیع فضائی جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی است. از این زاویه اقدام برای رفع اختلاف بین مناطق، یک آرمان ایدئولوژیک است برخاسته از ارزش‌های جامعه که خواهان فراهم آوردن فرصت‌های برابر برای همه‌ی مردم کشور است در هر کجا که زندگی کنند. اما اگر ما یک تحلیل اقتصادی اجتماعی از ریشه‌های این شکاف نداشته باشیم، صرف برابری طلبی آرمانی نمی‌تواند مداخله و سیاست‌گذاری را توجیه کند. (مثلاً فرض کنید در مقابل چنین استدلال شود که علت این شکاف و اختلاف مداخله‌های قبلی است و بهترین راه ایجاد تعادل عدم مداخله در فرآیند طبیعی فعل و انفعالات اقتصادی است که در درازمدت تعادل فضایی را نیز تأمین خواهد کرد. در مقابل چنین استدلالی نگرش ایدئولوژیک به برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای مطلوب خود را در عدم برنامه‌ریزی برای توسعه‌ی مناطق خواهد یافت.) منظور این است که بحث ارزشی برای توجیه ضرورت برنامه‌ریزی منطقه‌ای کافی نیست، بلکه برای شناخت یک معضل اقتصادی - اجتماعی تحلیل اقتصادی - اجتماعی لازم می‌آید.

به این پرسش که عدم توازن منطقه‌ای از چه ناشی می‌شود و به کجا ختم خواهد شد، صاحب‌نظران اقتصاد منطقه‌ای پاسخ‌های گوناگون داده‌اند، اما اگر بخواهیم خلاصه کنیم، می‌توانیم همه‌ی تئوری‌ها را به دو گروه تقسیم کنیم: اول، طرفداران همگرایی که معتقدند توزیع رشد و توسعه در مناطق فرآیندی همگرا است یعنی نهایتاً و در درازمدت رشد و توسعه‌ی منطقه‌ای به توازن منطقه‌ای خواهد انجامید و هرچه اقتصاد توسعه‌یافته‌تر شود، شکاف میان مناطق کمتر خواهد شد. طرفداران این نظریه خود به دو گروه تقسیم می‌شوند. گروهی معتقدند مداخله برای تسریع و اصلاح این روند مفید و لازم است، بنابراین برنامه‌ریزی برای مناطق و کمک به توسعه‌ی مناطق عقب‌مانده را می‌پذیرند و گروهی مداخله در این فرآیند و به خصوص کمک به مناطق عقب‌مانده را مضر می‌دانند. این گروه طبیعتاً کمک به توسعه‌ی مناطق عقب‌مانده را بی‌فایده می‌شمارند و با آن مخالفند. گروه دوم طرفداران واگرایی هستند که معتقدند اگر جریان‌های اقتصادی را به خود واگذاریم، شکاف میان مناطق روزبه‌روز بیشتر خواهد شد و برای تحقق توازن منطقه‌ای مداخله ضروری است. طبیعتاً اینان به برنامه‌ریزی برای توسعه‌ی مناطق اهمیت می‌دهند و کمک به مناطق عقب‌مانده راهم لازم می‌شمارند. طرفداران همگرایی طیف وسیعی را از نگرش مرکز پیرامون گرفته تا آن دسته از مدافعین نظریه‌های قطب رشد که به تأثیر اثربخش امیدوارند تا نئوکلاسیک و طرفداران تعیین کنندگی تقاضای ملی در توسعه‌ی منطقه‌ای را دربر می‌گیرند. طرفداران واگرایی نیز از میردال و تئورسین‌های همسو با او را شامل می‌شوند تا رادیکال‌های طرفدار



می‌گذارند و در کار توسعه اختلال می‌کنند.

- برخی سرمایه‌گذاری‌ها اگر در مناطق روستایی شهرهای کوچک که کم‌هزینه‌تر هستند، انجام شوند، سودآورترند اما به علت اطلاعات ناکافی با تعصب به نفع شهرهای بزرگ چنین نمی‌شود. گردآوری اطلاعات در مورد مزیت‌های نسبی مناطق و برنامه‌های کمک حساب شده به مناطق در جهت بارور کردن مزیت‌ها و توانمندی‌ها به سود بهره‌وری منجر می‌شود و اقتصادهای محلی را دگرگون می‌کند و بر رونق کل اقتصادی می‌افزاید.

- از این گذشته حتی اگر چشم‌انداز جذابی از نظر سودآوری و ایجاد ثروت هم وجود نداشته باشد، کمک ملایم اما به موقع به مناطق عقب‌افتاده ممکن است این توانایی را به آن‌ها بدهد تا بر عقب‌ماندگی خود فائق آیند و به این ترتیب مانع هزینه‌های مستمر عمومی و خصوصی بشوند، زیرا فرآیند زوال اقتصادی اثر افزایشی دارد و مرتباً خود را تقویت می‌کند مثلاً به محض این که رکود و انحطاط در منطقه‌ای آغاز می‌شود، نیروهای جوان و کارآمد شروع به خروج از منطقه می‌کنند. خود این موضوع باعث می‌شود که سرمایه‌گذاری در خدمات عمومی حیاتی مثل آموزش کاهش یابد که به نوبه‌ی خود بر انحطاط منطقه می‌افزاید. پس دخالت در یک مرحله می‌تواند فرآیند انحطاط را متوقف کند و به منطقه توان رشد مجدد بدهد و مانع اتلاف منابع شود. این‌طور نیست که هر زوال و انحطاطی که در منطقه‌ای دیده می‌شود، چاره‌ناپذیر است و از ناتوانی در رقابت و عدم مزیت نسبی ناشی می‌شود.

غالب و طبیعی داشته باشد، فرآیندهای بازار به تنهایی قادر نیستند توزیع بهینه‌ی فضائی را انجام دهند و به همین دلیل قادر نیستند درآمد ناخالص ملی ماکزیمم را تضمین کنند. عدم بهره‌برداری‌های غیرلازم بسیاری در مناطق وجود دارند که از عدم تحرک عوامل تولید، عدم تحقق صرفه‌جوئی‌های تجمع و مقیاس، اطلاعات ناقص و تخمین غلط سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و عمومی ناشی می‌شوند. به همین جهت مداخله و کمک به مناطق عقب‌مانده نه فقط به دلایل تساوی‌گرایی و توزیع مجدد درآمد، بلکه به دلایل اقتصادی مشروع است و اگر به درستی انجام شود، توزیع کل فعالیت‌های اقتصادی را بهبود بخشیده و درآمد ملی را افزایش خواهد داد. از میان این عدم بهره‌برداری‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- به طور نسبی بخش بسیار کوچکی از سرمایه‌ی خصوصی و عمومی در مناطق عقب‌مانده سرمایه‌گذاری شده تا مراکز شهری بزرگ، این‌طور نیست که تصمیم‌های سرمایه‌گذاری به نفع شهرهای بزرگ همواره درست و اقتصادی بوده است. در این نوع سرمایه‌گذاری‌ها هزینه‌های اجتماعی به حساب نمی‌آیند. بی‌صرفگی‌های تجمع بسیاری وجود دارند که در مجموع به زیان کل اقتصاد تمام می‌شوند. (البته همواره این‌طور نیست؛ در بسیاری مواقع واقعاً سرمایه‌گذاری در شهرهای بزرگ منطقی و اقتصادی است.)

- جذب وسیع مهاجرین روستایی به شهرهای بزرگ هزینه‌های اجتماعی بسیاری به وجود می‌آورد که نهایتاً بر کارائی اقتصادی اثر

منطقه‌ای به مداخله و برنامه‌ریزی و کمک به مناطق بها می‌دهند و آن را قبول دارند. این دیدگاه همواره در همه‌جا حاکم بوده و دیدگاه مخالف دخالت و برنامه‌ریزی برای ایجاد توازن منطقه‌ای هیچ‌گاه محلی از اعراب نداشته است؛ حتی در میان طرفداران سرسخت عقلانیت بازار (نئوکلاسیک‌ها و یا سایر تئوریسین‌هایی که به همگرایی اقتصادی منطقه‌های و محترم بودن توازن و تعادل بین مناطق معتقدند از جمله جان فریدمن نیز موافقی پیدا نکرده است. اما در مورد نوع مداخله و راه‌حل‌های رفع شکاف میان مناطق نظرات مختلفی مطرح شده است: نئوکلاسیک‌ها بر دادن مشوق برای هدایت نیروهای مولد تأکید دارند، به ویژه در بخش صنعت. طرفداران میانه‌روی واگرایی بر سیاست ایجاد مراکز رشد و بهبودبخشی به زیربناها، حمل‌ونقل و ارتباطات و آموزش انگشت می‌گذارند و دیدگاه‌های رادیکال بر خودکفا شدن منطقه و استدلال بیشتر مناطق در تصمیم‌گیری پای می‌فشارند.

چه نگرش و راه‌حلی را برگزینیم؟

مباحثه و جدل میان دو نگرش مخالف یکدیگر که یکی کمک به مناطق عقب‌افتاده و لازم و اقتصادی داشته و دیگری آن را غیرلازم به شمار می‌آورد و نقش مهمی در روشن کردن موضوعات مربوطه به توسعه منطقه‌ای داشته است، در مورد نتیجه‌ی این مباحثه کامبرلند می‌گوید: هیچ‌کدام از دو دیدگاه مخالف یعنی دیدگاه تعادل خود به خودی مناطق یا دیدگاه ضرورت کمک به توسعه‌ی همه‌ی مناطق مورد پذیرش بلاشرط واقع نشده است (Cumberland, P10). بنابراین پیروی متعصبانه از یک دیدگاه خاص در این مورد نیز مثل بسیاری از موارد مشابه دیگر کارساز نیست. در حقیقت تضادها و تقابل‌های خاصی وجود دارد که باید به همه‌ی آن‌ها توجه داشت و با توجه به همه‌ی شرایط در مورد حل هر یک از این تقابل‌ها و تضادها در هر دوره‌ی خاص تصمیم گرفت. مهم‌ترین تقابل‌ها در سیاست‌گذاری برای توسعه‌ی منطقه عبارتند از:

۱- کمک به منطقه یا مردم منطقه

این یکی از تضادهای اصلی است که باید به آن توجه داشت. واقعیت این است که سرمایه‌گذاری و اقدام در جهت توسعه دادن یک منطقه الزاماً به معنی بهبود وضع مردم بومی آن منطقه نیست. صرف هزینه‌های زیاد در تأسیس کارخانه‌های جدید و گسترش فعالیت‌های عمومی حتماً به بیکاران نفعی نخواهد رساند مگر این‌که به تلاش‌های مشخصی دست یابیم تا این افراد بتوانند بر نقاط ضعفی که منجر به بیکاری اولیه‌شان شده است، غلبه کنند. مردم بومی که تحصیلات، مهارت‌ها، توانایی‌های تولیدی، انگیزه‌ی کار و یا سلامتی کافی برای کار و کوشش ندارند، نمی‌توانند از این فرصت‌ها استفاده کنند. کاملاً

گودنار میردال استدلال می‌کند که افزایش بهره‌وری نیروی کار و سرمایه خود تابعی از نرخ رشد تولید در منطقه است زیرا افزایش دستمزدهای واقعی و بازدهی بالای سرمایه بستگی به بالا رفتن بازده مقیاس و صرفه‌جویی‌های خارجی و تجمع دارد و به همین ترتیب ظرفیت ناکافی و بی‌صرفگی‌های خارجی نیز رشد را محدود می‌کنند. بنابراین می‌توان گفت که رشد اقتصاد منطقه‌ای به گونه‌ای است که همیشه منطقه‌ی رشد یافته‌تر مزیت نسبی بیشتری دارد و هر نوع تخصیص اعتبارات عمومی بین مناطق که براساس بیشترین نفع برای تولید ملی صورت بگیرد، نهایتاً به افزودن شکاف بین این مناطق منجر خواهد شد.

در این حالت نیروهای بازار و سرمایه‌گذاری دولتی دست در دست هم به جای آن‌که از نابرابری میان منطقه بکاهند، به آن خواهند افزود. بنابراین در اینجا هدف برنامه‌ریزی باید به طور مشخص ایجاد توازن منطقه‌ای باشد و یکپارچه کردن فضای اقتصاد و استقرار قطب‌ها و مراکز رشدزا اینجا و آنجا برای پخش کردن رشد و توسعه در همه‌جا و نه فقط حفظ بازدهی سرمایه‌گذاری در کوتاه‌مدت از یک دید صرفاً ملی.

نئوکلاسیک‌ها که طرفدار همگرایی هستند، منطقه‌ها را واحدهای تولید بزرگی به شمار می‌آورند که در اثر عملکرد ظریف عوامل بازار، نهایتاً باید نسبت به هم در حالت تعادل (از لحاظ بهره‌برداری و درآمد) قرار بگیرند. پس عدم توازن صرفاً ناشی از تأخیر در ایجاد تعادل و یا ناقص بودن فرآیندهای بازار است. با وجود این، اینان از بالا بردن بازده با استفاده از تکنولوژی جدید و نقش مفید سرمایه‌گذاری دولت برای پشتیبانی از تولیدات منطقه و تأکید بر رشد شهرها دفاع می‌کنند.

رادیکال‌ها از طرفداران واگرایی می‌گویند که محرک اقتصاد تجمع سرمایه است و تجمع سرمایه الزاماً به معنای وجود هسته‌های مسلط و پیرامون تحت سلطه می‌باشد. خودمرکز ملی پرتحرک نیز در حقیقت وابسته به سرمایه‌های مالی و صنعتی کشورهای توسعه‌یافته است. عملکرد برگزیدگان اجتماعی و اقتصادی نیز این شکاف و سلسله مراتب را تقویت می‌کند و همگرایی منطقه‌ای وقتی اتفاق می‌افتد که توسعه‌ی واقعی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی اتفاق افتد. گروهی از رادیکال‌ها به عنوان راه‌حل به محصور شدن خودخواسته‌ی منطقه اشاره کرده‌اند که نیازمند استقلال وسیع سیاسی و اقتصادی مناطق و تصمیم‌گیری آن‌ها مطابق مصالح منطقه‌ی خودشان می‌باشد، حتی اگر در کوتاه‌مدت به زیان رشد اقتصاد ملی باشد. در این دیدگاه بر کشاورزی و سایر منابع طبیعی و محلی بسیار تأکید شده است.

راه‌حل‌های ارائه شده

پس به طور خلاصه دیدیم که اکثر دیدگاه‌ها و صاحب‌نظران اقتصاد



امکان دارد که برنامه‌ی کمک به مناطق فقط به اقشار بالای منطقه و یا حتی فقط ساکنین پایتخت نفع برساند. پس باید بدانیم چه می‌کنیم، هدف عمده‌ی ما در هر مورد و در هر شرایط خاص چیست: کمک به توسعه‌ی اقتصاد منطقه و یا از میان برداشتن فقر، کمک به منطقه‌ی کارآتر و اقتصادی‌تر است. در این شیوه اقتصاد منطقه را شتاب می‌دهیم تا به جلو برود. (Big push) و فرض می‌کنیم که کمک ما از طریق مکانیزم بازار به تدریج به مردم منطقه خواهد رسید. البته رندانی که مایل باشند تکه‌ی شیرینی توسعه را با زرنگی در دهان بگذارند، زیاد هستند، اما ما هم در مقابل، نوازش‌های مدیریت توسعه و نظارت مردم را داریم که البته کار ساده‌ای نیست. اما از یک دیدگاه اقتصادی صرف طبیعتاً کمک به منطقه در کوتاه‌مدت زیان کمتری دارد و درآمد خالص بیشتری تولید می‌کند تا برنامه‌های محرومیت زدایی و فقرستیزی. با وجود این جداً باید از حکم کلی دادن پرهیز کرد و برای شرایط مشخص و منطقه‌ی مشخص تصمیم مشخص گرفت. مثلاً در موارد ذیل کمک به منطقه مفیدتر است تا کمک مستقیم به اقشار محروم:

۱- وقتی که مقدار زیادی سرمایه بالاسری خوب استفاده نشده وجود داشته باشد، به طوری که با استفاده‌ی درست از این ظرفیت‌ها بتوان در مقایسه با سایر مناطق رشد بیشتری به دست آورد.

۲- وقتی در مقایسه با سایر مناطق می‌توان با هزینه‌ی کمتری

مقدار زیادی سرمایه‌ی خصوصی عاطل مانده و یا کمتر از ظرفیت مورد استفاده قرار گرفته (به صورت تجهیزات و تأسیسات) را به فرآیند تولید برگرداند.

۳- وقتی تعداد قابل توجهی نیروی کار بیکار و یا کم کار وجود داشته باشد که احتمال مهاجرتشان به مناطق مرفه‌تر می‌رود.

۴- وقتی بتوان سایر عوامل تولید محلی (مثلاً منابع طبیعی) که کمتر از ظرفیت مورد استفاده قرار گرفته‌اند را با بهره‌زائی بیشتر از سایر مناطق توسعه داد.

۵- وقتی تزریق کمک دولت بتواند جلوی جریان مهاجرت جوانان را بگیرد و آن‌ها ترجیح دهند در منطقه بمانند؛ و به این وسیله از افزایش هزینه‌ی لازم برای زنده و قابل رقابت نگهداشتن منطقه جلوگیری کنند.

۶- وقتی تزریق مقدار اندک دولت مرکزی باعث می‌شود منطقه به مقیاس و نرخ‌ی از رشد برسد که در غیر آن صورت امکان‌پذیر نیست این رشد بتواند به رشد پایدار تبدیل شود. (برای بحث مفصل‌تر درباره‌ی موارد فوق نگاه کنید به (Cumberland, P.p. 12-13)

شاید اگر بخواهیم خلاصه کنیم، بتوانیم به تسامح بگوئیم که کمک به منطقه وقتی معقول‌تر از کمک به مردم فقیر منطقه است که مزیت نسبی برای توسعه در منطقه وجود داشته باشد. اما مؤثرترین راه رفع

میان مناطق در اینجا اهمیت بسیار دارد. قاعدتاً باید بگذاریم آنکه توان دارد به رشد خود ادامه دهد و آنکه توان ندارد به نحوی از رشد آن یک بهره‌مند گردد. به همین دلیل است که برنامه‌ریزی بین منطقه‌ای، آسایش سرزمین و سیاستگذاری منطقه‌ای اهمیت دارد.

۲- جابجایی افراد یا جابجایی فرصت‌های شغلی

در تحلیل اقتصادی انتزاعی به حداکثر رساندن سود و کارآئی و بهره‌برداری کارای عوامل تولید ایجاد می‌کند که نیروی کار دارای تحرک بالا باشد و از مناطق اشباع شده و یا در حال رکود به مناطق رشد یافته و عرضه‌کننده فرصت‌های شغلی مهاجرت کند تا تعادل میان عرضه‌ی نیروی کار و تقاضای آن برقرار گردد. در عالم واقع با وجود این که هرچه اقتصاد پیشرفته‌تر باشد، معمولاً تحرک و جابجایی نیروی کار بیشتر است، اما همه می‌دانیم که این تصویری که در اینجا از تعادل ارائه می‌شود، تصویری بسیار انتزاعی است و ضرورت‌ها و الزامات غیر اقتصادی بسیاری در کار است و تحرک به هر حال محدود به عوامل متعددی است. در رابطه با توسعه‌ی منطقه‌ای اقتصاددانان همواره تأکید کرده‌اند که هر برنامه‌ی توسعه‌ی منطقه‌ای باید شامل تمهیداتی برای تشویق و سوسیددهی به مهاجرت باشد و همیشه هم از دیدگاه سیاسی و هزینه‌های انسانی و منافع منطقه‌ای با این موضوع ابراز مخالفت شده است. در مقابل این استدلال که در جامعه‌ی جدید برای حل مشکل درآمد کم و بیکاری نیروی کار می‌بایست مهاجرت کند، متقابلاً استدلال شده است که یک جامعه‌ی پیشرفته باید اولویت‌های

مکانی افراد را به عنوان یک ارزش انسانی مهم بپذیرد و فرصت‌های شغلی را پیش مردم ببرد، نه آنکه آن‌ها را به دنبال کار سرگردان کند. طبیعتاً پاسخ اقتصادی امیدبخش در محلی باقی بماند، این کاملاً عقلایی است که درآمد کمتر را نیز بپذیرد تا ارزش دیگری را به دست آورد که همان زیستن در محل مطلوب است.

بنابراین، افزایش یافتن مهاجرت و تحرک نیروی کار، از دیدگاه اقتصاد تعادلی ابزارهای تعدیل منطقه‌ای هستند. از نظرگاه توسعه‌ی منطقه‌ای هم مجدداً همان نگرانی مطرح می‌شود که قبلاً به آن اشاره شد. بهترین و جوان‌ترین تحصیلکرده‌ها زودتر از همه می‌روند و با رفتن خود فرآیند زوال را تشدید می‌کنند و قابلیت رقابت منطقه را کاهش می‌دهند و به هزینه‌ی احیای آن می‌افزایند. منافع منطقه‌ای نیز همواره خواستار حفظ هرچه بیشتر جمعیت

عقب‌ماندگی اقتصادی یک منطقه سرمایه‌گذاری وسیع در سرمایه‌ی انسانی است. راه‌های کمک به سرمایه‌ی انسانی متعدّدند: برنامه‌های پیشرفته‌ی آموزشی، آموزش حرفه‌ای، بازتوانی، بازآموزی بهداشت، تنظیم خانواده، بهبود وضع تغذیه، رفع تبعیض، کمک به جابجایی نیروی کار (مهاجرت مفید). پس اگر بخواهیم که مردم یک منطقه‌ی فقیر در توسعه‌ی منطقه‌ی خود دخالت داشته باشند و اگر این مردم بسیار فقیر و ناتوان از یافتن کار باشند، باید به آن‌ها هم کمک کنیم. حتی اگر نیروی کار لازم برای توسعه‌ی منطقه را حاضر و آماده از مناطق مجاور بیاوریم باید برای این‌ها هم فکر بکنیم. حتی اگر بخواهیم مهاجرت بکنند، باید کمک کنیم جائی مناسب پیدا کنند. خلاصه‌ی کلام این که حتی در مناطق دارای مزیت نسبی مردم بدون مزیت نسبی برای اشتغال فراوانند و همین‌ها هستند که اگر فکری برایشان نشود (البته در درازمدت) رشته‌های طرح‌ها و برنامه‌ها را پنبه خواهند کرد.

آیا می‌توانیم مناطق بدون مزیت نسبی برای توسعه را رها کنیم؟ البته که نه؛ پس دیدگاه توسعه‌ی منطقه‌ای بر مبنای مزیت نسبی به عنوان تنها سیاست رسمی توسعه‌ی منطقه‌ای اساساً بی‌معناست، چون عملی نیست. گاه ما مجبوریم به منطقه‌ای کمک کنیم با آنکه می‌دانیم منطقه قادر به استفاده‌ی اقتصادی از کمک ما نیست. در اینجا هدف کمک به مردم منطقه است نه توسعه‌ی منطقه. به عبارت دیگر، هدف از میان برداشتن فقر و وسیله‌ی ما سرمایه‌گذاری در سرمایه‌ی انسانی و نه در سایر عوامل تولید می‌باشد. برنامه‌های از میان برداشتن فقر الزاماً به اشتغال افراد فقیر محلی منجر نمی‌شود. البته ارتقاء منابع انسانی اگر با ایجاد فرصت‌های شغلی در منطقه همراه شود، می‌تواند به توسعه‌ی منطقه بیانجامد؛ و حتی اگر توسعه‌ای هم واقع نشود، این سرمایه‌گذاری، مهاجرت مردم منطقه‌ی عقب‌مانده به سایر مناطق و اشتغال مفید مهاجران را تضمین خواهد نمود.

شرایطی وجود دارد که باید کمک به مردم منطقه را بپذیرفت و کمک به توسعه‌ی منطقه را به فراموشی سپرد. نگهداشتن مردم در مناطقی خاص گاه ارزش اقتصادی دارد. مثلاً در ژاپن برای حفظ جنگل‌ها، دولت ژاپن از بعد از جنگ به این طرف مبالغ هنگفتی صرف رفاه اجتماعی روستاهای مناطق مرتفع جنگلی کرده است. گاه بهتر است مردم فقیر منطقه‌ای را با کمک و سوسید بر جای خود نگهداریم تا مانع شویم با هجوم مهاجران به منطقه‌ی مجاور در توسعه‌ی منطقه‌ی مجاور ایجاد اختلال کنند. تقسیم کار

**بهترین و جوان‌ترین
تحصیلکرده‌ها زودتر از همه
می‌روند و با رفتن خود فرآیند
زوال را تشدید می‌کنند و
قابلیت رقابت منطقه را کاهش
می‌دهند و به هزینه‌ی احیای
آن می‌افزایند. منافع منطقه‌ای
نیز همواره خواستار حفظ هرچه
بیشتر جمعیت و جذب افراد تازه
از سایر مناطق است. مسئولین
مناطق نمی‌خواهند جمعیت
منطقه‌شان کاهش یابد و نتیجه
این که به نظر می‌رسد این تضاد
غیرقابل حل باشد.**



تعلق پیدا کند. در واقع حاکم در این حالت قانون بدتر از همه اول از همه است. اما اگر بهره‌وری هدف باشد، باید به مناطقی کمک کرد که بهره‌وری بالایی دارند. همان‌طور که پیش‌تر بحث شد، سازش میان این دو هدف به راستی دشوار است، زیرا معمولاً فقیرترین منطقه‌هایی هستند که کمترین میزان بهره‌وری را دارند و مناطق ثروتمندتر از بهره‌وری بالاتری برخوردارند. اما چون از هیچ‌کدام از این دو هدف نمی‌توان گذشت، پس از مصالحه‌گریزی نیست و چون منابع توسعه‌ی منطقه‌ای هم محدود است، انتخاب‌های دشواری باید صورت بگیرد. تنها راهی که عملاً پیش روی ما قرار دارد این است که بر بهره‌وری مناطق مستعد بیفزاییم و در مناطق بدون قابلیت برای رفاه انسانی خرج کنیم و در مجموع توازنی فراهم آوریم. نقاط مستعد ممکن است در مناطقی باشند که بهره‌وری پایین دارند، در اینجا وظیفه‌ی ما بالا بردن بهره‌وری تا سرحد امکان است. اگر نقاط مستعد بهره‌وری بالا دارند و خوب تولید می‌کنند، چه نگرانی وجود دارد جز این که چرخ تولیدشان در چرخش بماند و بر بهره‌وری آن‌ها افزوده شود تا بتوان خوب از آن‌ها مالیات گرفت و با سیاست‌هایی، مزادشان را به سوی مناطق کم‌رشد و کم‌قابلیت هدایت کرد.

۴- تمرکز یا پراکندن کمک به مناطق

تاکنون همواره گرایش بر این بوده که کمک دولت مرکزی همه‌جا پخش شود. معمولاً همه‌ی نواحی کشور خواهان کمک و سرمایه‌گذاری

و جذب افراد تازه از سایر مناطق است. مسئولین مناطق نمی‌خواهند جمعیت منطقه‌شان کاهش یابد و نتیجه این که به نظر می‌رسد این تضاد غیرقابل حل باشد.

اما در عمل این‌طور نیست. اگر در کل اقتصاد ملی به اندازه‌ی کافی برای همه فرصت شغلی موجود باشد (که البته اشکال اصلی معمولاً همین‌جاست) تشویق و تحدید مهاجرت و جذب و دفع نیروی کار بخشی از سیاست‌گذاری منطقه‌ای و بین‌منطقه‌ای است که از مطالعه‌ی دقیق منطقه استخراج می‌شود. مناطقی که ظرفیت رشد قابل رقابت ندارند، بهتر است همواره بخشی از نیروی کار خود را به عنوان مهاجر راهی مناطق دیگر کنند و با کمکی که از مناطق پیشرفته‌تر دریافت می‌کنند، برای بخش باقیمانده‌ی نیروی کار خود اشتغال فراهم آورند و در سطحی متناسب با توانایی‌های منطقه‌ای خود فعالیت اقتصادی کنند و در سطحی متناسب با شأن و حیثیت انسانی مردم خود (با کمک سایر مناطق کشور) از رفاه برخوردار شوند. مخالفت با مهاجرت به‌طور مطلق و موافقت با آن، هیچ‌کدام عملی نیست. اگر آن‌قدر اقتصاد سازمان یافته باشد که بتوان به کار برنامه‌ریزی جابجایی نیروی انسانی در سطح مناطق پرداخت، فقط مطالعه‌ی شرایط مشخص مناطق، راه‌حل را به ما نشان خواهد داد.

۳- بهره‌وری یا برابری (رشد یا رفاه)

اگر برابری هدف باشد، کمک به مناطق باید به عقب‌مانده‌ترین آن‌ها

۵- مناطق کوچک یا مناطق بزرگ

واحدی که می‌خواهیم به آن کمک کنیم تا توسعه یابد، چه اندازه است؟ از یک خانواده یا فرد فقیرزده می‌توان شروع کرد تا یک منطقه‌ی بزرگ که دارای انواع جوامع روستایی و شهری، کوهپایه‌ای و دشتی، صنعتی و کشاورزی و فقیر و غنی باشد. واحد بزرگ و نامتجانس نامناسب است و واحد خیلی کوچک و کاملاً متجانس نیز مشکل ایجاد می‌کند. واحدی که برای توسعه و برنامه‌ریزی برمی‌گزینیم، باید آن قدر بزرگ باشد که یک واحد سیاسی - اداری را تشکیل دهد که بتواند در مورد مسائل خود تصمیم‌گیری کند. این واحد همچنین باید آن قدر کوچک باشد که منطقاً متجانس بوده و واحد پایه‌ای باشد که بتوان با ادغام آن‌ها در یکدیگر واحدهای بزرگتر منطقه‌ای را به وجود آورد. در هر حال بهتر است در هر منطقه، در صورت امکان زیرمنطقه‌های کوچک‌تر نیز تعریف شوند.

۶- کمک مستقیم و غیرمستقیم

در مورد شکل کمک به مناطق هم پرسش‌های زیادی را می‌توان مطرح کرد: کمک مستقیم بهتر است یا وام یا تضمین وام؟ منحصرأ طرح‌های دولتی را تأمین اعتبار کنیم یا به بخش خصوصی نیز کمک برسانیم؟ برای تسهیلات فیزیکی و خدمات فنی باید کمک داد یا رفاه اجتماعی را مشمول کمک قرار داد؟ فعالیت‌های کاربر را تحت حمایت گرفت یا فعالیت‌های سرمایه‌بر را؟ آیا طرح‌ها را دولت مرکزی پوشش دهد یا ترکیبی از مشارکت محلی و کمک دولت مرکزی باشد. کمک به مناطق عقب‌مانده را یک سازمان معین بدهد یا مجموعه‌ای از سازمان‌ها تحت نظارت سازمانی واحد الی آخر. در مورد این سؤال‌ها هم پاسخ‌های معینی وجود ندارد. مجموعه‌ای از تجارب وجود دارند و توصیه‌ها که در طراحی یک نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای به کار می‌آیند.

۷- تحرک کل اقتصاد یا توزیع عقلایی ثمرات رشد

آخرین مشکل که قطعاً کم اهمیت‌ترین آن‌ها نیست پاسخ به این پرسش است که آیا اولویت در این است که کل اقتصاد ملی به حرکت درآید و بهره‌وری و تولید بالا رود یا این که ثمرات رشد و توسعه به صورت متوازن و عادلانه در همه‌جا پخش شود. بدون رودربایستی باید گفت که تولید بر توزیع مقدم است. توزیع همه‌چیز، هیچ‌کس را سیر نمی‌کند. بنابراین وقتی که اصلاح و به حرکت درآوردن کل اقتصاد مطرح است بحث توازن منطقه‌ای جنبه‌ی فرعی می‌یابد. معمولاً وقتی اقتصاد یک دوره رشد را به آخر رسانده و از این رشد سریع عدم توازن حاصل شده از میان بردن شکاف‌ها و توزیع عادلانه‌ی ثمرات رشد اهمیت می‌یابد و در شرایطی که اقتصاد دچار رکود و بحران است و

هستند و اگر کمک دولت مرکزی به طور مساوی در همه‌ی نواحی کشور پخش شود، بدون آن که به تأثیران این کمک‌ها بر روند رشد و توسعه توجه شود، تصور می‌شود که عدالت رعایت شده است. تمایل به از میان برداشتن رکود و عقب‌ماندگی همه‌جا به چشم می‌خورد. سیاسیون نیز خواستار گسترش کمک و سرمایه‌گذاری به همه‌جا هستند. گاه ارزشی که می‌گویند همه‌ی افراد حق دارند از فرصت‌های مساوی برخوردار شوند در مورد مناطق تعمیم داده می‌شود، اما در مقابل نیز همواره مطرح شده است که کمک و سرمایه‌گذاری را باید در مناطقی متمرکز کرد که تولید اثر افزایشی و مولدتر داشته باشد و از میان نرود. این نقطه‌نظر می‌گوید که پراکنده ساختن بیش از حد کمک در اینجا و آنجا بی‌فایده و غیرمؤثر خواهد بود. نتیجه‌ی آن جاده‌هایی می‌شود که کسی نیست ترمیم‌شان کند، کارخانه‌هایی می‌شود که اگر دولت مرکزی یک روز دست از کمک به آن‌ها بشوید، تعطیل می‌شوند و الی آخر. به دیگر سخن، اگر کمک را از نظر جغرافیایی در سطحی وسیع پخش کنیم، هیچ‌جا با جرم قابل توجهی ریشه نمی‌کند و هیچ نتیجه‌ی دائمی و مستمری حاصل نخواهد شد و برعکس نیازهایی ایجاد می‌شوند که برای رفعشان باید مرتباً از بودجه هزینه کرد بی آن که نفعی حاصل شود، اما اگر این کمک‌ها به نقاط معدود و مستعدی تزریق شود به فرآیندهای پایدار و درازمدت رشد و توسعه خواهد انجامید که هم به نقطه‌ی رشد کمک می‌رساند و هم به حوزه‌ی نفوذ آن. یک بیان این واقعیت همان تعریف معروف فرانسواپرو بنیان‌گذار نظریه‌ی قطب رشد است که می‌گوید رشد به یک باره و در همه‌جا ظاهر نمی‌شود، بلکه ابتدا در برخی نقاط ظاهر شده و بعد به تدریج از مسیرهای معینی بر کل اقتصاد اثر می‌گذارد.

البته نمی‌توان دیدگاه قطب رشد را ملاک و معیار سیاست‌گذاری منطقه‌ای گرفت. آن دیدگاه هم نقاط ضعف خود را آشکار کرده است؛ اما تردیدی وجود ندارد که پخش سرمایه و کمک در همه‌جا به خاطر عدالت نه به رشد و توسعه می‌انجامد و نه عدالت.

برای پخش سرمایه و کمک باید به مزیت‌های نسبی توجه کرد و توانایی‌ها و قابلیت‌ها را دید تا رشد پایدار ظاهر شود و چرخ توسعه‌ی منطقه خودبه‌خود به گردش درآید و بر سایر منطقه‌ها نیز اثر کند. اما این همه‌ی داستان نیست گاه باید در منطقه‌ی رو به زوال سرمایه‌گذاری کرد تا بیشتر زوال نیابد و گاه باید به منطقه‌ای کمک کرد بدون آن که امید بازدهی باشد. اگرچه ممکن است این گفته‌ی ما، هم اقتصاددانان ممالغتی را ناراضی کند و هم مدافعان تئوری اقتصادی «یک مو از خرس کندن غنیمت است» را در مناطق محروم دچار عصبانیت سازد؛ اما واقعیت این است که هر دوی این دیدگاه‌ها (چه دیدگاه صرفاً کمک به مناطق دارای مزیت و چه دیدگاه پخش کمک در همه‌جا) انعطاف‌پذیر و غلط هستند.

است که از طریق آن تعیین می‌شود که سرمایه‌ها به کجا رانده شود و زیربناها در کجا با سرعت بیشتری رشد کند و نیروی انسانی در کجاها تربیت شود و برای اشتغال به کجا برود. سرریز جمعیت یک منطقه به کدام منطقه رو آورد و کدام منابع در کجا استحصال شود و کدام منطقه کمک شود و مردم کدام منطقه از مزایای خود بپردازند و الی آخر. بنابراین سیاستگذاری منطقه‌ای به ابراز دخالت در مکانیزم بازار نیاز دارد و این ابزار همان قوانین و سیاست‌ها و طرح‌ها هستند. اگر بخواهیم توزیع فعالیت‌ها و جمعیت در فضا را کاملاً بر عهده‌ی نظام بازار بگذاریم، معنایش این است که از برنامه‌ریزی و سیاستگذاری منطقه‌ای صرف نظر کرده‌ایم. این نوعی برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیست، این کنار گذاشتن برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. اما اگر بخواهیم در نظام طبیعی برای ایجاد تعادل و هماهنگی میان مناطق دخالت کنیم، اما این دخالت را نه به شیوه‌ی بوروکراتیک و دستوری بلکه از طریق مکانیزم بازار انجام دهیم، آن‌گاه می‌توانیم بگوئیم سیاستگذاری منطقه‌ای (یا فضایی) کرده‌ایم.

۴- لازمه‌ی طراحی و اجرای سیاست‌های منطقه‌ای و فضایی، داشتن کارشناسان و مسئولین مجرب و آگاه در سطح منطقه‌ای و محلی از برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای جدا نیست. تربیت نیروهای متخصص استان‌ها و شهرها و بخش‌ها و روستاها نیاز اساسی و همیشگی هر نوع برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای است. زیرا بدون دخالت منطقه، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین نه واقع‌بینانه خواهد بود و نه به درستی به اجرا در خواهد آمد.

مآخذ:

1-Cumber land, John H. Regional Development: Experiences and Prospects in the United states of America, The Hague.

2- P. Ni jkamp (ed). A Handbook of Regional and Urban Economics, Elsevier Science Publishers, 1986.

بالا رفتن تولید مطرح است، طبیعتاً بهره‌وری بیشتر اهمیت می‌یابد. اما برای اصلاح اقتصاد و انگیزش رشد مشارکت مردم لازم است و گروه قابل توجهی از مردم نیز در مناطقی غیر از منطقه‌ی مرکزی کشور زندگی می‌کنند، توجه به بخش خصوصی و جلب سرمایه‌های کوچک و متوسط به تولید در بسیاری موارد به معنای تشویق توسعه‌ی منطقه‌ای است و اگر بخشی از اصلاح اقتصاد مشارکت سرمایه‌های کوچک و متوسط در سطح کشور و سرمایه‌گذاری در همه‌ی منابع موجود گسترده در سطح کشور باشد، پس از اصلاح اقتصاد دقیقاً به معنای تعدیل منطقه‌ای خواهد بود. البته در این مرحله توجه به توسعه‌ی مناطق نسبت به فقرزدائی در مناطق اولویت خواهد داشت.

نتیجه

در این مقاله‌ی نسبتاً مفصل به ضرورت برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای و کمک و سرمایه‌گذاری در مناطق پرداخته شده و سپس به مهم‌ترین تقابلهایی که بر سر راه برنامه‌ریزی برای مناطق وجود دارد، اشاره شد.

به عنوان نتیجه‌گیری به چهار نکته‌ی زیر اشاره می‌شود که در واقع خلاصه‌ای است از نتایج همه‌ی استدلال‌های ما در این مقدمه:

۱- نه فقط از زاویه‌ی ارزشی، سیاسی و اجتماعی، بلکه از نقطه‌نظر صرفاً اقتصادی نیز برنامه‌ریزی برای توسعه‌ی مناطق و کمک به مناطق عقب‌افتاده امری ضروری است. هر سیاست اقتصادی کلانی هم که برای کشور انتخاب شود، هیچ تأثیری بر این ضرورت نمی‌گذارد. هم در میان صاحبان نظران اقتصادی و هم در تجربه‌ی واقعی کشورها، اکثریت مطلق با کسانی است که برنامه‌ریزی و سیاستگذاری توسعه‌ی منطقه-ای را یک ضرورت دانسته و به آن عمل کرده‌اند.

۲- سیاست‌های منطقه‌ای، البته با سیاست کلان اقتصادی کشور رابطه‌ی نزدیک دارد، اما نمی‌توان سیاست‌های منطقه‌ای را از سیاست اقتصادی کلان و در سطح ملی استنباط کرد. همچنین نمی‌توان به طور جزئی و با تعمیم برخی اصول سیاست‌های کلان اقتصادی در مورد نحوه‌ی توسعه‌ی همه‌ی مناطق حکم واحد داد. سیاستگذاری برای توسعه‌ی مناطق از راه مطالعه‌ی مشخص وضع اقتصادی مناطق گوناگون و با در نظر گرفتن سیاست کل اقتصادی کشور و مراحل توسعه انجام‌پذیر است. مناطق کشور با هم متفاوت‌اند و قابلیت‌ها و ویژگی‌های مختلف دارند و از یک دیدگاه کلی آمایشی باید برای همه‌شان برنامه‌ریزی کرد.

۳- سیاستگذاری منطقه‌ای یعنی دخالت در نظام بازار در جهت راندن این جریان‌ها به سویی که هماهنگی و توازن میان مناطق کشور به وجود آید و وحدت فضای بازار و اقتصاد ملی حاصل شود. به عبارت دیگر، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی منطقه‌ای نوعی برنامه‌ریزی ارشادی