

# گذر از اقتصاد وابسته به نفت تغییر ساختار راهبردی را می‌طلبد

اشاره:

اشارات مقام‌های مسؤول به تغییر نظام برنامه‌ریزی در کشور از حالت متمرکز به غیرمتمرکز و پایه‌گیری نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای، برای آن گروه از کارشناسان اقتصادی که با مزایای برنامه‌ریزی غیرمتمرکز آشنایی دارند، نقطه‌امیدی تازه در احیای اقتصاد کشور در بلندمدت می‌باشد.

در مقابل برای جمع‌کنبری از مردم و نیز دست‌اندرکاران فعالیت‌های اقتصادی که آشنایی زیادی با سیستم برنامه‌ریزی منطقه‌ای ندارند، بیم و نگرانی‌هایی نسبت به آینده ایجاد کرده است. از این روزنامه‌های گروهی به ویژه رسانه‌های تخصصی مسئولیت خطیری در آستانه تدوین سومین برنامه پنج‌ساله توسعه در اطلاع‌رسانی به مردم و فعالان اقتصادی دارند. ضرورت دارد که آنها نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای را به‌درستی و به‌طور کارشناسی تبیین نمایند و مزایای آن را نسبت به برنامه‌ریزی ملی بیان کنند.

در راستای تبیین نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بررسی علل ضرورت اتخاذ چنین راهبردی برای دستیابی به توسعه پایدار اقتصادی و کاربردهای ناشی از آن، خبیرنگار نشریه «بررسی‌های بازرگانی» با آقای دکتر عبدالرضا رکن‌الدین افشاری پژوهشگر مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی به گفت‌وگو نشست. ماحصل این گفت‌وگو را با هم می‌خوانیم.

■ با توجه به اتخاذ راهبرد توسعه صادرات و سیاست جهش صادراتی در طرح ساماندهی اقتصادی کشور و نیز سومین برنامه توسعه اقتصادی، برای گذر از اقتصاد متکی به نفت به اقتصاد غیرنفتی، چه نوع برنامه‌ریزی برای دستیابی به این راهبرد مناسب است؟

اصولاً برای ایجاد تغییرات ساختاری در یک کشور، افق دید بلندمدت، رسالت و تصمیم‌گیری هدفمند که در چارچوب برنامه‌ریزی استراتژیک (راهبردی) متجلی می‌گردد، ضروری است.

این برنامه‌ریزی بلندمدت می‌باشد و از برنامه‌ها و سناریوهای مختلف برای آینده تشکیل می‌شود که با سطوح برنامه‌ریزی‌ها از جمله برنامه‌ریزی‌های کلان، بخشی و به لحاظ پوشش جغرافیایی با برنامه‌ریزی ملی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و به لحاظ وسعت با برنامه‌ریزی جامع، ارتباط تنگاتنگ دارد.

به عبارت دیگر گذر از اقتصاد وابسته به نفت به اقتصاد غیرنفتی - تغییر ساختار راهبردی را می‌طلبد که در آن مشارکت مردم، عدم تمرکز،

انحصارزدایی، رعایت حقوق مکان‌ها، پیشرفت و پیوستگی و یکپارچگی ملی و ارتباطات، برابری فرصت‌ها و استفاده از مزیت‌های نسبی سرزمین به عنوان یک «رسالت» پذیرفته شده باشد.

با پذیرش چنین رسالتی، یک تصمیم‌گیری هدفمند، به شناخت ساختارهای مکانی، مزیت‌های مکانی و مکان‌یابی فعالیت‌ها، اولویت‌بندی و هدایت سرمایه‌گذاری‌ها، استفاده بهینه از منابع و قابلیت‌های مکانی نیاز دارد که از طریق منطقه‌بندی کردن و برنامه‌ریزی منطقه‌ای امکان‌پذیر است.

منطقه‌ای را مرور کنیم، در شکل‌گیری منطقه یکی از عوامل مهم، تخصص‌یابی تولید و خدمات است.

این تخصص‌یابی سبب می‌شود که اقتصاد منطقه در یک نظام مشترک اقتصاد ملی با سایر مناطق سرزمین همبستگی پیدا کند و مبادله و جریان کالا و سرمایه و تولید و خدمات بین مناطق به صورت بهینه عملی می‌گردد.

با این وصف هدف از منطقه‌بندی اقتصادی کشور، پیوند مناطق در جهت تکمیل کارکردهای آنهاست که سرانجام شبکه‌ای از مناطق همبسته و مکمل در کشور به وجود می‌آید که به پویایی و بالا بردن توان اقتصادی کشور منجر می‌شود و توسعه ملی و هدف‌های آن از جمله توسعه صادرات را محقق می‌سازد.

### ■ چگونه می‌توان ارتباطی دقیق

**میان منطقه‌بندی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای با برنامه‌ریزی کلان کشور به وجود آورد؟**

|| همان‌طور که اشاره کردم، زمانی نظام منطقه‌بندی در یک کشور به صورت شبکه‌ای از مناطق مکمل هم، شکل می‌یابد که برنامه‌ریزی‌های کلان‌کشوری در یک کل منسجم تدوین و تهیه شود. تنها در این حالت است که شرایط سرمایه‌گذاری‌های دولتی، تعاونی و خصوصی، تخصص‌یابی، بهینه‌سازی توزیع سرمایه‌گذاری‌ها، نیروی انسانی، تعیین ضریب مکانی فعالیت‌ها و جایگاه هر منطقه در فعالیت‌های اقتصادی، هدایت فضایی سرمایه‌گذاری‌ها، تحقیقات، آموزش نیروی انسانی، مدیریت‌ها، هدایت منطقی مهاجرت‌ها، تعادل‌بخشی به نیروی انسانی ماهر و متخصص و نگهداشت جمعیت متخصص و ماهر و... با کارکردهای مشخص مناطق و توسعه یکپارچه مناطق

در آن صورت آمایش سرزمین به مفهوم سازماندهی این فعالیت‌ها در فضا برای بهینه‌سازی روابط انسان، فضا و فعالیت‌ها خواهد بود که در واقع این نوع برنامه‌ریزی را می‌توان نوعی تفسیر راهبرد توسعه ملی دانست.

پس در تفسیر راهبرد ملی، منطقه‌بندی و برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای یک ضرورت به‌شمار می‌رود که از آن به عنوان یک عنصر مهم و یک نظام اساسی تشریح و تبیین‌کننده فرآیندهای فضایی نام می‌برند.

به عبارت دیگر منطقه‌بندی فرآیند تقسیم یک کشور به واحدهای داخلی کامل همشکل و یکسان است و برآیند و نتیجه یک رشته فرآیندهایی است که فقط یک تقسیم عملیاتی کشور به تعدادی واحدهای داخلی نیست، بلکه شیوه درک و شناخت الگوهای فعالیت‌های اقتصادی، برنامه‌ریزی، تنوع فضایی فعالیت‌ها، شناخت واحدهای تولیدی و خدماتی سرزمین، مزیت‌ها، ساختارها، مکان‌یابی فعالیت‌ها، اولویت‌بندی و هدایت سرمایه‌ها نیز هست.

### ■ آیا می‌توان از منطقه‌بندی و

**برنامه‌ریزی منطقه‌ای در حال حاضر به عنوان یک ضرورت برای نظام اقتصادی سرزمین یاد کرد؟**

|| پاسخ روشن است، زیرا اساس منطقه‌بندی اقتصادی شامل یک جریان علمی از نظام اقتصادی واحدهای یک سرزمین می‌باشد که در یک کشور، در فرآیند تقسیم کار در سطح واحدهای سرزمین صورت می‌گیرد.

هر منطقه اقتصادی عضوی از اقتصاد ملی محسوب می‌شود و آن را با سایر عضوهای سرزمین پیوند می‌دهد تا یک یا چند کارکرد تولیدی و خدماتی را تکمیل کند. به عبارتی اگر متون برنامه‌ریزی

سرانجام باید گفت برای تنوع‌بخشی به اقتصاد، پیش‌شرط‌هایی لازم است که توجه به آنها ما را به شناخت امکانات، منابع، مزیت‌ها و خلق مزیت‌های جدید رهنمون می‌سازد و راهبرد توسعه صادرات را پایدار می‌سازد. این پیش‌شرط‌ها عبارتند از: تمرکززدایی، انحصارزدایی، مشارکت مردم، استفاده از مزیت‌ها و شناخت موهبت‌های طبیعی. برآیند این پیش‌شرط‌ها، همان منطقه‌بندی سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای است که در چارچوب برنامه‌ریزی جامع و ملی باید بدان توجه جدی و بنیادی داشت.

با چنین رویکردی، هدایت و تخصیص منابع و تقسیم کار در قلمرو سرزمین به صورت بهینه انجام می‌گیرد و اثرات فضایی با در نظر گرفتن تأمین حداکثر سود و حداقل زمان شناسایی می‌شود. بدین ترتیب برنامه‌ریزی فضایی نه تنها نتیجه منطقه‌ای کردن برنامه ملی تلقی می‌شود، بلکه با شناخت نیازها، توان‌ها و تنگناهای ویژه هر منطقه، خود موزاییکی بر نقش ملی می‌افزاید و رابطه‌ای دوسویه برقرار می‌سازد.

در نهایت مجموعه برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای، در سطح ملی زمینه برنامه‌ریزی جامع و همه‌سونگر را فراهم می‌سازند. همچنان که در اصل ۴۸ قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران نیز بدان اشاره شده است.

### ■ منطقه‌بندی در برنامه‌ریزی‌ها به

**ویژه برنامه‌ریزی ملی چه نقشی در فرآیند توسعه اقتصادی کشور می‌تواند داشته باشد؟**

|| اگر برنامه‌ریزی فضایی را سازماندهی فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در فضا با هدف دستیابی به بالاترین کارایی تعریف کنیم،

فراهم می‌گردد.

در واقع هدف از منطقه‌بندی اقتصادی، تأکید بر توسعه اقتصادی است که با برنامه‌ریزی کلان کشوری ارتباطی تنگاتنگ دارد و بدون توجه به آن توسعه محقق نمی‌گردد.

**■ اکنون این پرسش مطرح است که آیا رابطه‌ای میان منطقه‌بندی اقتصادی و تقسیمات اداری وجود دارد یا نه و به‌طور کلی این رابطه چگونه باید برقرار باشد؟**

پاسخ، عده‌ای از متخصصان برنامه‌ریزی منطقه‌ای، وحدت بین منطقه‌بندی اقتصادی و تقسیمات اداری را ضروری می‌دانند. یعنی انطباق تقسیمات اداری را با منطقه‌بندی اقتصادی لازم می‌دانند. اما اولویت را به کارکردهای اقتصادی می‌دهند نه کارکردهای اداری. زیرا هدف این است که با حداقل هزینه، حداکثر بهره‌برداری از امکانات مناطق به‌عمل آید. به همین جهت در سومین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، طرح جامع تحول اداری نیز مورد توجه قرار گرفته است.

علاوه بر آن در چارچوب توسعه، «عدم تمرکز، منطقه‌بندی» اهمیت خاص خود را با توجه به این واقعیت به‌دست می‌دهد که سازمان‌های محلی در صورت برخورداری از اقتدار لازم، می‌توانند فعالیت‌هایی را مناسب با منابع در اختیار و نیازهای ساکنان محلی ایجاد کنند.

در واقع تمرکز بیش از حد برنامه‌ریزی و اجرا و طرح‌های توسعه در مرکز، ضمن آنکه مانع از بروز خلاقیت‌های محلی و منطقه‌ای می‌شود، غالباً موجب بروز تأخیرهای غیرموجه در اجرای طرح‌ها و تضییع منابع می‌گردد. مثال بارز آن میلیاردها تومان

منابع از دست‌رفته در اثر تأخیر غیرموجه اجرای طرح‌ها در برنامه‌های اول و دوم توسعه می‌باشد.

آنچه به نحو روزافزون مورد اذعان است، این است که توسعه پایدار، فقط هنگامی تحقق می‌یابد که سازمان‌های محلی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای شکل گیرد و مردم منطقه و سازمان‌های محلی در فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌ریزی مشارکت داشته باشند. به این ترتیب انگیزه حضور مردم در فعالیت‌ها بالا می‌رود و به تحکیم روابط میان دولت و مردم و نیز توسعه مشارکتی کمک می‌کند.

**■ با توجه به اهمیت موضوع جهش صادراتی و نیز ضرورت انجام برنامه‌ریزی منطقه‌ای، چگونه می‌توان از طریق فعال کردن سازمان‌های اقتصادی و منطقه‌ای (فراکشوری) به رشد سریع صادرات دست یافت؟**

□ در واقع منطقه‌بندی، نوعی تخصص‌یابی در تولید کالا و عرضه خدمات است که در نظریه‌های توسعه منطقه‌ای از جمله نظریه تجارت بین‌المللی، نظریه صادرات یا نظریه کالاهای اساسی و... به آن تأکید می‌گردد. در نظریه تجارت بین‌المللی که تعمیم نظریه‌ای در سطح ملی به سطح منطقه‌ای است، تأکید بر آن است که به جای اقدام به تولید دامنه وسیعی از کالا و خدمات موردنیاز منطقه، باید بر تولید کالاها و خدماتی متمرکز شد که در آنها نسبت به دیگر مناطق مزیت نسبی وجود دارد. با تخصصی شدن به جای متنوع‌سازی تولید و خدمات، درآمد بیشتری از صادرات به‌دست می‌آید که می‌تواند منشأ انباشت سرمایه و چرخه رشد اقتصادی گردد.

در نظریه صادرات، توسعه منطقه‌ای به سیاست‌های باز و بیرون‌نگر و نیز

همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه با کشورها از جمله کشورهای همسایه یا قاره‌ای و... در مناطقی که دارای منابع ارزشمند طبیعی (کشاورزی، معدنی، موقعیت ترازیت و...) هستند، شروع می‌شود و منابعی از خارج منطقه (به طور عمومی کشورهای همسایه و یا سازمان‌های همکاری اقتصادی منطقه‌ای) برای بهره‌برداری و صادرات آنها به‌کار گرفته می‌شود. بدین ترتیب سرمایه‌گذاری‌های دوجانبه و چندجانبه، جریان‌های نیروی انسانی و منابع مالی به منطقه ادامه می‌یابد و خدمات محلی ارابه می‌شود. به تدریج منابع کمیاب و بهره‌برداری فشرده می‌شود و صنایع تبدیلی صادراتی رشد می‌کنند. سرانجام با افزایش جمعیت و درآمد منطقه، بازار با ابعاد کافی برای دایر شدن صنایع تبدیلی برای منطقه و صادرات فراهم می‌شود. نمود اصلی این نوع همکاری‌ها را می‌توان در مناطق آزاد تجاری، مناطق پردازش صادرات، مناطق حراست‌شده گمرکی، مناطق ویژه تجاری و مناطق ویژه گردشگری و... مشاهده کرد.

در این مناطق، تخصیص بهینه منابع از طریق نشان دادن علایم مزیت‌های نسبی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری، موقعیت ترازیتی، منابع ارزشمند طبیعی و... صورت می‌گیرد و بدین ترتیب کارآیی، سودآوری، کارآفرینی و ارزش افزوده در هر منطقه تخصصی فراهم می‌شود. با چنین فرآیندی و بر اساس اصل مکمل بودن مکان‌ها، جریان فعالیت‌های اقتصادی فراکشوری در قالب شکل‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای فعال‌تر می‌شود. به عبارت دیگر با تخصصی شدن تولید و خدمات و پردازش در چارچوب منطقه‌بندی، مبادلات بین‌المللی و منطقه‌ای کالاها و خدمات

براساس اولویت و مزیت‌های مکانی  
- هدایت فضایی تحقیقات و آموزش  
و اطلاع‌رسانی  
- هدایت منطقی مهاجرت‌ها و  
تعادل‌بخشی و تقویت نیروی انسانی ماهر  
و متخصص

- پاسخگویی  
بهینه به نیازهای  
عمومی و رفاه  
جامعه  
- پاسخگویی  
بهینه به رجحان‌ها  
و نیازهای جامعه  
- رایه بهینه  
کالاهای عمومی  
- تقویت

مبانی مشارکت، فعالیت‌ها، انگیزه‌ها و  
جلوگیری از تأخیرهای غیرموجه در  
اجرای طرح‌ها و هدر رفتن منابع  
- تعیین و طبقه‌بندی اندازه بهینه  
مراکز زیست و فعالیت‌ها  
- تمرکززدایی و ایجاد تعادل در  
توزیع جمعیت و فعالیت‌ها براساس  
ظرفیت‌های مکانی  
- تقویت تأمین منابع و نیز تحکیم  
روابط دولت و مردم و توسعه مشارکتی و  
بهره‌گیری کارآ از منابع ملی  
- گسترش دامنه انتخاب و برابر  
فرصت‌ها در مسایل اقتصادی، اجتماعی  
و سیاسی  
- جلوگیری از آلودگی‌های  
زیست‌محیطی ناشی از تمرکز فعالیت‌ها  
تقویت و گسترش سازمان‌های  
غیردولتی  
- تقویت و گسترش اطلاعات از  
جمله اطلاعات تجاری  
- تقویت و پایدار کردن امنیت ملی

کردن عدم تعادل‌های منطقه‌ای شکل  
می‌گیرد. در این نوع برنامه‌ریزی،  
واگذاری اختیارات به نهادهای منطقه‌ای و  
مشارکت فراگیر ساکنان منطقه در این  
نهادهای از اهمیت بنیادین برخوردار است

○ **متخصصان برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ومدت بین  
منطقه‌بندی اقتصادی و تقسیمات اداری را ضروری  
می‌دانند، اما اولویت را به کارکردهای اقتصادی  
می‌دهند، نه اداری، زیرا هدف آن است که با حداقل  
هزینه، حداکثر بهره‌برداری از مناطق به‌عمل آید. به  
همین جهت در برنامه سوم، طرح جامع تحول اداری  
ارایه شده است.**

تا نوآوری‌ها و تغییرات لازم توسط مردم  
و برای مردم به‌وجود آید. بنابراین در  
برنامه‌ریزی منطقه‌ای، توسعه پایدار فقط  
به سیاست‌های اقتصادی و سازندگی  
کالبدی متکی نیست، بلکه به  
سیاست‌های اجتماعی و فرهنگی و  
نهادهای ساز نیز وابسته است. با این نگرش  
برنامه‌ریزی منطقه‌ای به عنوان مکمل  
برنامه‌ریزی کلان و ملی و تفسیر راهبرد  
ملی کارکردهای متنوعی خواهد داشت.  
■ **ممکن است چند نمونه از این**

**کارکردها را مطرح فرمایید؟**  
| این کارکردها عبارتند از:  
- تعیین کارکرد و سهم نواحی از  
تقسیم کار ملی و استقرار فعالیت‌ها  
- تعیین سهم مناطق از منابع ملی  
- بهینه و موزون کردن توزیع  
سرمایه‌گذاری  
- تعیین ضریب مکانی فعالیت‌ها و  
نشان دادن جایگاه و اهمیت هر منطقه در  
زمینه گروهی از فعالیت‌های اقتصادی  
- تعیین و طبقه‌بندی فعالیت‌ها  
برحسب ساخت و ویژگی‌های مکانی  
- هدایت فضایی سرمایه‌گذاری‌ها

نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. در نهایت  
مبادلات دوجانبه و چندجانبه تحت تأثیر  
مزیت نسبی، فراوانی منابع طبیعی،  
نیروی انسانی و... به درآمد واقعی بالاتر  
کشورهای منطقه منجر می‌گردد.

در همین حال  
منافع اقتصادی  
ناشی از تخصصی  
شدن (منطقه‌بندی  
فعالیت‌های  
اقتصادی) براساس  
مزیت نسبی،  
فراوانی موهبت‌های  
طبیعی و... ساختار  
داخلی هزینه‌ها در  
کشور را در طول

زمان تغییر می‌دهد و به گسترش مرزهای  
امکانات تولید و خدمات منجر می‌گردد.  
به عبارتی با گسترش چارجوب بازار  
منطقه‌ای، تجارت عامل پیشرفت و  
افزایش تخصص نیروی کار و  
بهبودبخشی فرآیند تولید می‌شود و به  
رشد و پایداری درآمد منطقه کمک  
می‌کند.

### ■ آیا برنامه‌ریزی منطقه‌ای کارکردهای دیگری جز آنچه را که اشاره فرمودید، دارد؟

| برنامه‌ریزی منطقه‌ای فرآیندی  
برای تنظیم و هماهنگ کردن برنامه‌های  
مختلف اقتصادی و اجتماعی مطابق با  
نیازها و امکانات محلی و منطقه‌ای است.  
در این نوع برنامه‌ریزی چون مشارکت  
مسردم و عدم تمرکز مطرح می‌باشد،  
می‌توان آن را برنامه‌ریزی از پایین به بالا  
و مشارکت‌جویانه در جهت انطباق با  
برنامه‌های کلان و در عین حال سازگار با  
ویژگی‌های منطقه‌ای دانست.

این نوع برنامه‌ریزی با هدف استفاده  
بهینه از منابع و قابلیت‌های منطقه و  
شناخت تحولات اجتماعی و نیز برطرف