

برنامه‌ریزی منطقه‌ای (برداشت سیستمی)

نویسنده: ژوزف هیلهورست

مترجمان: سید غلامرضا شبرازیان، مرضیه صدیقی، سید ابوالقاسم حسینیون

ناشر: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، ۱۹۸ صفحه

سروناز حسین رضوی

مقدمه

در ابتدای این فصل به مفهوم منطقه و معنای آن در کتاب پرداخته است و آن را تا حدود زیادی منطبق بر تعریف پرو، بودویل، فریدمن و دیگران می‌داند. یعنی منطقه کانونی، منطقه قطبی و منطقه وابستگی. این مفهوم بر این تجربه مبتنی است که انسان‌ها برای اجرای فعالیت‌های خود به فضا احتیاج دارند و لذا دارای مکانی خاص هستند. این فعالیت‌ها ماهیت‌های مختلف داشته و حداقل شامل فعالیت‌هایی است که خصوصیات اداری، اقتصادی، سیاسی، تفریحی و اجتماعی دارند. روابط ناشی از این فعالیت‌ها لزوماً دارای یک بعد فضایی است و مستلزم حمل‌ونقل و یا ارتباط بین فواصل مختلفی است که محل آن‌ها را از یکدیگر جدا می‌کند.

جغرافیدانان عقیده دارند که شهرها در نقاطی توسعه می‌یابند که خطوط طبیعی حمل‌ونقل به یکدیگر می‌رسند. کریستالر که در نظریه خود راجع به مکان‌های مرکزی اهمیت خطوط طبیعی حمل‌ونقل را در ایجاد سلسله مراتبی بین شهرها مورد تأکید قرار داده است، سه عامل دیگر را هم که مهم‌ترین آن‌ها حوزه‌ی نفوذی یک کالا است، ذکر می‌کند. سلسله مراتب مناطق در نظام کریستالر توسط تعداد کارکردهایی که در هر محل انجام می‌گیرد، به عمل می‌آید؛ بدین طریق محلی که بیشترین کارکردها در آن انجام می‌شود، بالاترین درجه را خواهد داشت.

به طور خلاصه می‌توان گفت شهری که به یک مرکز تصمیم‌گیری مبدل شده است، می‌تواند به یک قطب در میدان جاذبه تبدیل گردیده،

طی ۲۵ سال گذشته برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای به سرعت به صورت ابزاری شناخته شده برای سیاست دولت درآمده است. اما همچون هنگامی که مسئله‌ی برنامه‌ریزی ملی تازه مطرح شده بود، دولت‌ها متخصصان خود را برای درک پدیده‌ای که برنامه‌ریزی می‌شد، آماده نمی‌یافتند. تا به امروز، هر چند برنامه‌ریزان منطقه‌ای کار خود را انجام داده‌اند، ولی همواره اعتراف داشته‌اند که گرچه بیش از دیگران در مورد حرفه‌ی خود می‌دانند، هنوز بر کار خود تسلط نیافته‌اند؛ دست کم بدین خاطر که نظریه‌ی مناسبی از توسعه‌ی منطقه‌ای پدید نیامده است.

نخستین کوشش‌ها از سوی جغرافیدانانی چون کریستالر ولوش، آغاز گردید و پس از جنگ جهانی دوم نیز اقتصاد شناسانی مانند میردال، ایزار و پرو، خدمات مهمی انجام داده‌اند؛ این کتاب در پنج فصل به بررسی این موضوع پرداخته است.

فصل اول دارای سه هدف است: الف) معرفی مفهوم یک منطقه به عنوان یک زیر سیستم؛ ب) ارائه‌ی مدل مرکز-حاشیه که از یک سو نشان دهنده‌ی اهمیتی است که ما به نقش مرکز به عنوان پایگاه توسعه قائل هستیم و از سوی دیگر نشان دهنده‌ی روابط متقابل نزدیک بین مرکز و حاشیه است؛ ج) توجیه برنامه‌ریزی منطقه‌ای.

هدف کلی در فصل یک نشان دادن کاربرد برنامه‌ریزی توسعه‌ی منطقه‌ای به عنوان وسیله‌ای برای برانگیختن توسعه‌ی ملی است.



مبحث پرداخته استن. بخش اول به عوامل اقتصادی و اجتماعی - سیاسی مؤثر در توسعه‌ی مرکز توجه کرده، بخش دوم در مورد بعضی از جوانب روابط اقتصادی بین مناطق و بخش سوم درباره‌ی روابط سیاسی - اجتماعی آن‌ها به بحث می‌پردازد.

در ابتدای فصل به نوع رشد از درون و روابط بین عناصر تشکیل‌دهنده‌ی زیرنظام‌ها صرف نظر از اثرات متقابل آن‌ها با محیط این زیرنظام‌ها می‌پردازد. همچنین رشد از برون و عواملی که با رشد نیروی کار عوامل سنتی رشد را در نظریه‌ی اقتصادی تشکیل داده و عواملی که گاهی به طور القایی و زمانی به طور مستقل ایجاد می‌شوند، را بررسی می‌کند؛ منابع طبیعی را به ویژه در مراحل اولیه‌ی توسعه‌ی یک منطقه دارای استقلال بیشتر می‌داند و بهره‌برداری از آن‌ها غالباً در نهایت به سطحی می‌رسد که عمدتاً تابع تقاضای خارج از منطقه است.

با توجه به این نکته که بهره‌برداری از منابع طبیعی یک منطقه اغلب بر پایه‌ی سرمایه‌گذاری‌هایی است که از خارج منطقه سرچشمه گرفته است، افزایش صادرات منطقه همچون صادرات یک کشور دارای اثرات ضریبی است.

در ادامه به واژگان اثرات گسترشی و اثرات بازگشتی که ابداع شده توسط میردال بوده و با مفاهیم اثرات نشتی و اثر قطبی کردن که توسط هیرشمن مطرح شده همخوانی دارد، می‌پردازد؛ طبق نظر هیرشمن اثرات قطب‌گرایی و یا به گفته‌ی پرو «effects de

از یک طرف فعالیت‌های قابل انتقال را جذب نماید و از طرف دیگر بر مبنای تصمیمات خود فعالیت‌هایی را که در جاهای دیگر انجام می‌شوند، قطبی نماید.

سپس نویسنده منطقه را به منزله‌ی یک زیرنظام بررسی می‌نماید: در عین حال که در نبود جدی ارتباط بین قسمت‌های متشکله‌ی یک نظام توافق وجود دارد، اما متعلق به یک نظام بودن قسمت‌های متشکله قابل تشخیص است. نظامی که در ن مرکز نقش مسلط را داشته و هدایت حاشیه را نیز که فعالیت‌هایش به طور نارسا با مرکز در ارتباط است، به عهده دارد.

در ادامه به برخی از اصول راهبرد توسعه اشاره کرده و چند کشور را به عنوان نمونه طرح و عدم ثبات سیاسی آن‌ها را بررسی نموده است. نویسنده مطرح می‌کند: هیرشمن ضمن اشاره به مطلوبیت راهبردهای مطروحه با طرح رشد «نامتوازن» به مفهوم فضایی آن گامی فراتر می‌دهد. از این‌رو، هنگامی که بعضی از مناطق جلوتر از بقیه توسعه می‌یابند، قسمتی از منابع موجود در مناطق عقب افتاده اتلاف خواهد شد.

اثرات جانبی توسعه‌ی متمرکز می‌تواند قوی‌تر از اثرات سرمایه‌گذاری پراکنده و نامربوط باشد. در واقع، مسئله عبارت است از: عدالت اجتماعی در سطحی پائین در حال و آینده، در مقابل نابرابری اجتماعی در حال و عدالت اجتماعی در آینده در سطحی بالاتر.

فصل دوم با عنوان نظریه‌ی توسعه منطقه‌ای در سه بخش به طرح

۳- هیچ‌گاه محدوده‌های انواع مختلف فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی و اداری با یکدیگر مطابقت ندارند.

دامنه‌ی گسترش نفوذ یک قطب اساساً به دو عامل بستگی دارد: ماهیت فعالیت‌هایی که در قطب انجام می‌شود و فاصله‌ی یک قطب مشابه دیگر از آن.

به طور کلی دو روش برای اندازه‌گیری حوزه‌ی نفوذ یک قطب وجود دارد. یکی مربوط به بررسی نیروهای جاذبه بین دو مرکز و دیگری مربوط به تحلیل جریان‌های بین آن دو است.

روش دیگر تعیین حوزه‌ی نفوذ یک مرکز مربوط به تحلیل جهت و شدت جریان‌هاست. این روش تحلیل، بر این استدلال مبتنی است که تلاقی روابط وابستگی در جهت و شدت جریان‌های حمل‌ونقل و ارتباطات انعکاس دارد.

تحلیل جریان‌ها به صورت مطلوب، دو نتیجه برای ما خواهد داشت: اول اینکه ترسیم حوزه‌ی نفوذ مکان بالاترین درجه را امکان‌پذیر می‌کند و ثانیاً راه را برای تعیین مرکز نظام باز می‌نماید. به بیان دیگر، به ما اطلاعاتی می‌دهد، مثلاً در مورد مکانی که مهم‌ترین تصمیم‌گیری‌ها در آنجا انجام می‌گیرد.

یک برنامه‌ریز منطقه‌ای که سعی در منطقه‌بندی دارد و در مورد پدیده‌ی قطب‌گرایی متقاعد شده، قطعاً استفاده از اطلاعات جریان‌ها را بر فرضیات جریان‌ها که به کمک مدل جاذبه محاسبه می‌شود، ترجیح خواهد داد.

در ادامه نویسنده به طرح حوزه‌های همگن می‌پردازد؛ جغرافیدانان حوزه‌ی همگن را تعریف کرده که از این تعریف در رده‌بندی اجزای یک سرزمین به انواع مختلف می‌توان استفاده کرد. برای هر منطقه، مجموعه‌های بسیاری از حوزه‌های همگن می‌توان تعیین کرد. هر مجموعه ضوابط خاصی خواهد داشت، از قبیل تراکم جمعیت، درآمد سرانه، زمین قابل زرع یا میزان توسعه‌ی اقتصادی - اجتماعی.

فضای همگن به معنای مجموعه اجزای تشکیل‌دهنده‌ی سرزمین خاصی است که به همان تیب تعلق دارد. فرق فضای همگن با حوزه‌ی همگن در این است که حوزه‌ی همگن شامل اجزای یک تیب است که به هم پیوسته می‌باشند، در صورتی که اجزایی که همان فضای همگن را تشکیل می‌دهند، لازم نیست که به هم پیوسته باشند. بدین ترتیب، یک فضای همگن ممکن است شامل چند حوزه‌ی همگن باشد.

مقصود از تحلیل همگنی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای دو چیز است: اولاً باید درک بهتری از منطقه به ما بدهد؛ ثانیاً در تشخیص حوزه‌هایی که کوشش در توسعه‌ی آن‌ها مزایای بیشتری دارد، به ما کمک کند.

اساساً دو روش برای تعیین مناطق همگن وجود دارد. یکی روش تعداد شاخص و دیگری روش تحلیل عاملی است.

در ادامه نویسنده به تبیین روش‌ها در مثال‌های مختلف می‌پردازد و

«stoppage» هنگامی ایجاد می‌شود که به واسطه‌ی رقابت منطقه‌ی ثروتمند، فعالیت‌های منطقه‌ی فقیر دچار رکود شوند. بدین معنا که تعدادی از فعالیت‌ها که قبلاً به واسطه‌ی ضعف شبکه‌ی حمل‌ونقل وجود داشتند، دیگر نتوانند با عرضه‌ی منطقه‌ی غنی‌تر رقابت کنند. به علاوه، وقتی که فرصت‌های اشتغال به حد کافی رشد پیدا نمی‌کنند، بهترین عناصر نیروی کار منطقه‌ی فقر به تدریج به منطقه‌ی ثروتمند مهاجرت خواهند کرد.

نویسنده در ادامه‌ی بحث به موضوع «یک نظریه توسعه منطقه‌ای» پرداخته و کوشیده است تا چارچوب نظری آن را مشخص سازد. این نظریه از یک طرف مبتنی بر بعضی عناصر نظریه‌ی سلطه‌ی پرو و از طرف دیگر مبتنی بر تشخیص اهمیت دسترسی بر اطلاعات برای تصمیم‌گیری مؤثر می‌باشد. این نظریه، با بخشیدن بعد سیاسی به مفهوم قطب رشد و به مفاهیم اقتصادی اثرات ناشی و قطب‌گرایی که با مفاهیم سلطه‌ی توزیعی و اکتسابی همسان هستند، به این مفاهیم عمق بیشتری می‌بخشد.

در انتهای فصل به «ساختار فضایی منطقه: الگوسازی» اشاره شده است. الگویی که در اینجا ارائه شده بر تشخیص یک سلسله مراتب سه سطحی نیروها مبتنی است که عبارتند از الف- نیروهایی که در محدوده‌ی مدل سلطه عمل می‌کنند. ب- نیروهایی که ماهیت اقتصادی داشته و به حداقل رساندن هزینه‌ی حمل‌ونقل و به اثرات صرفه‌جویی‌های مقیاس و ادغام مربوط می‌شوند. ج- نیروهایی که از اطلاعاتی که ماهیت فیزیکی دارند، نشأت می‌گیرند و مقصود از آن مکان نسبی منابع به مفهوم وسیع کلمه است.

در نهایت نتیجه اینکه هرچه ساختار فضایی منطقه‌ی انسجام بیشتری داشته باشد، آسیب‌پذیری اقتصادی آن کمتر است. در چنین مناطقی، نقش‌های منطقه‌ای بسیاری ایجاد شده‌اند که بخش عمده‌ی فعالیت‌های کلی هر منطقه را تشکیل می‌دهند.

فصل سوم با عنوان «مسئله منطقه‌بندی» به برخی مشکلات فنی منطقه‌بندی با توجه به مباحث فصول قبل می‌پردازد؛ بدین منظور این فصل، نقش دوگانه‌ای را ایفا می‌کند: نخست اینکه قصد دارد مفهوم منطقه‌ی قطبی شده را در تمییز با مفهوم ناحیه‌ی همگن مشخص کند؛ ثانیاً روشن می‌کند که به چه نحوی کاربرد روش‌های تحلیلی خاص بسته به اعتقادات نظری تحلیل‌گر است.

منطقه‌بندی را می‌توان عمدتاً به دو منظور انجام داد: الف- تجزیه و تحلیل؛ ب- برنامه ریزی.

ضوابط منطقه‌بندی نیز عبارتند از: ۱- وابستگی متقابل؛ ۲- تشابه. سپس نویسنده به سه عامل مؤثر در ثبات مرزها اشاره می‌کند که عبارتند از: ۱- مرزهای محدوده‌ی نفوذ یک شهر به دلایل مختلف بر اثر مرور زمان تغییر می‌کند؛ ۲- محدوده‌ی یک حوزه مبهم است؛

نظر می‌رسد امکان تصمیم‌گیری مؤثر بستگی تام به کانال‌های ارتباطی دارد. در ادامه نویسنده برنامه‌ریزی را از کل به جزء مورد بررسی قرار می‌دهد:

در مرحله‌ی کلان، چارچوب کلی برنامه تعیین می‌شود. مرحله‌ی بخشی به مقادیر کلی متفاوت با مرحله‌ی کلان می‌پردازد. مرحله‌ی بین‌منطقه‌ای فرآیند برنامه‌ریزی، مراحل کلان و بخشی را راهنمای خود قرار می‌دهد. مرحله‌ی منطقه‌ای به تهیه‌ی برنامه‌های جامع توسعه برای هر منطقه‌ی برنامه‌ریزی که در مرحله‌ی بین‌منطقه‌ای معین شده است، مربوط می‌شود و اطلاعات اساسی را از آخرین نسخه‌ی مراحل قبلی می‌گیرد.

مرحله‌ی ناحیه‌ای با محلی، در اصل به شکل برنامه‌ریزی شهری مربوط می‌شود که هدف مهم آن ایجاد یک محیط فیزیکی برای ساکنان شهر به منظور ارائه‌ی چارچوب لازم برای اقناع نیازهای فرهنگی، اقتصادی، بهداشتی و اجتماعی آن‌ها در محدوده‌ی منابع قابل دسترس است که در ارتباط نزدیک با بنیاد اقتصادی شهر می‌باشد.

مرحله‌ی پروژه به تدارک و ارزشیابی پروژه‌ها مربوط است. در این مرحله تصمیمات مربوط به ترتیب اولویت پروژه‌های حاضر برای اجرا و یک زمان‌بندی برای آن‌هاست.

در انتهای فصل مبحثی با عنوان «برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛ مسئله‌ای از هماهنگی» مطرح شده که به اهمیت نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در فرآیند توسعه پرداخته است و وجود آن را حتی در وضعیتی که در قالب مدل نکتند، کاملاً مؤثر می‌داند. بنابراین تمایل به هماهنگی بین بخش‌ها و سطوح مختلف، امر مهمی است. همین تمایل است که می‌باید طرح ارائه شده را حیات بخشد، زیرا در نبود آن حتی بهترین سازمان قابل تصور به طور مؤثری کار نخواهد کرد.

به طور کلی کتاب تحلیل جامعی از برنامه‌ریزی و نقش آن در سطوح مختلف توسعه‌ای و ارتقای سطح جوامع دارد و به صورت دقیقی به مسئله‌ی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و کارکرد آن پرداخته است؛ تا آنجا که به یکی از منابع پایه‌ای این رشته - برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای - تبدیل شده است.

پس از آن به فصل چهارم با عنوان راهبردهای توسعه‌ی منطقه‌ای از جنبه‌ی آزمایشی می‌پردازد.

فصل چهارم مربوط است به مسائل تصمیم‌گیری که در فرآیند برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بین منطقه‌ای پیش می‌آید. ضمن بحث در این مسائل، نه فقط از نظر اقتصادی و اجتماعی، بلکه از جهت سیاسی هم پیامدهای مطلوب و نامطلوب سیاست‌های جایگزین مطرح است.

در بخش بعدی این فصل سعی شده است که دامنه‌ی مسائل با اهمیت ملی تعیین شده و درباره‌ی راهبردهای مختلف بحث شود. در تمام فصل بیشتر جنبه‌های آمایشی مسائل مورد توجه بوده است.

تصمیم، جهت پایه‌گذاری چند فعالیت ملی در منطقه ممکن است به طور مستقیم و یا غیرمستقیم در حل مسائل منطقه‌ای با اهمیت منطقه‌ای کمک کند؛ در این چارچوب تغییر بهینه‌ها مطرح است - هر بهینه با معرفی معیارهای جدید، مجدداً تعریف شده و مکان فعالیت‌های ملی و منطقه‌ای جدید تعیین می‌شود؛ به بیان دیگر تمایل به یافتن مکان‌هایی خواهد بود که به حل بیش از یک مسئله کمک می‌کنند.

در انتها به عنصر زمان و ارتباط آن با راهبرد توسعه‌ی منطقه‌ای اشاره شده و بر توجه به این عنصر تأکید شده است.

فصل پنجم: فرآیند برنامه‌ریزی. هدف این بخش سعی در مشخص کردن جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در فرآیند برنامه‌ریزی در یک کشور و تنظیم یک چارچوب تحلیلی است که ما را در ارائه‌ی نیازهایی که سازوکار برنامه‌ریزی منطقه‌ای باید تأمین نماید، کمک می‌کند. در این بخش کوشش بر آن است که نشان داده شود چگونه جریان هدایت زیرنظام‌ها می‌تواند سازمان یافته و دستگاه‌های اداری - به مفهوم دستگاه‌های اجرایی دولت - چه نقشی می‌توانند ایفا کنند.

در ابتدا به برنامه‌ریزی به عنوان یک روش نگاه شده و فرآیند آن با سه ویژگی: ۱- مشخص کردن هدف‌ها؛ ۲- انتخاب وسایلی که برای رسیدن به هدف‌ها به کار می‌رود؛ ۳- به کار بردن این وسایل مطرح شده است.

ماهیت مسئله‌ی برنامه‌ریزی هرچه باشد، می‌توان گفت که برنامه‌ریزی مستلزم تحلیل وضع موجود بوده و بدین منظور در اغلب موارد ساخت یک مدل ضروری است. به علاوه باید دانست که استفاده از مدل در برنامه‌ریزی مستلزم آن است که روابط آن دوطرفه باشد.

مسئله‌ی برنامه‌ریزی یعنی مسئله‌ی تعیین هدف‌ها، انتخاب ابزارها و به کار بردن این ابزارها، اصولاً یک مسئله رسیدن به تصمیم‌گیری است.

در بررسی یک نظام اقتصادی - اجتماعی که سعی در ایجاد تغییرات برنامه‌ای دارد، می‌توان آن را متشکل از دو زیرنظام مرتبط «کنترل» و «وضعیت» دانست. زیرنظام‌ها از طریق کانال‌های ورودی و خروجی اطلاعاتی به دو طریق رسمی و غیررسمی با یکدیگر در ارتباطند. به