

کاربرد سیاست های توسعه عمران ناحیه ای؛ درس‌هایی از تجربه کشورهای توسعه یافته

دکتر جواد معین الدینی *

چکیده:

عمران ناحیه ای مفهومی است آشنا و پرسابقه و اساساً عمران از آغاز مفهومی محدود و ناحیه ای داشته است. عواملی که عمران را چنین مفهوم محدودی بخشیده اند عبارتند از: محدودیت عوامل سرمایه ای محدودیت قدرت تولید، کمبود بازده و محدودیت بازارها از نظر فقدان راه و کمبود وسیله نقلیه سریع ارزان و مطمئن و محدودیت تکنولوژی. این همه عوامل موجب آن می شود که میزان تولید کم، دامنه توزیع محدود و میزان مصرف پائین باشد. در چنین حالی، هر نوع تلاش اقتصادی طبعاً محدود و ناکافی است. تلاش انسانها با ابزار کار ناکافی و دانش فنی محدود در برابر طبیعت توانا و قهار ناگزیر کم اثر است. عواملی که حد تلاش آدمی را در اقتصاد سنتی معین می دارد برخاسته از طبیعت است. طبیعت در هر جلوه خود چه کوه و دشت و دریا باشد و چه بیابان و جنگل بر تلاش انسانی که به ابزار کار پیش رفته و دانش فنی پرورش یافته مجهز نیست نقطه اختتام می نهد. در چنین وضعی انسان فقط در پهنه محدودی از طبیعت توان حرکت و تولید دارد. خروج از این قلمرو

* استادیار علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

محدود به وسایل و عوامل نیازمند است که جامعه سنتی و اقتصاد سنتی فاقد آنها است. تجربه بدست آمده از طریق مطالعه تجربه کشورهای دیگر در این راه، امکان ارائه چهار اصل را که در عین اهمیت، پایه مطالعه نیز هست، فراهم میسازد. یعنی: ۱- برنامه ریزی در خصوص توسعه عمران ناحیه ای باید با یک قدرت اجرایی واقعی و قدرتمند همراه باشد. ۲- تعهد سیاسی در برابر یک برنامه توسعه نباید قطع شود، ۳- استفاده از آلات و ابزار عمران ناحیه ای باید هماهنگ باشد. ۴- از لحاظ ملی بایستی نوعی تعادل میان توسعه عمران نواحی مختلف در سطح کشور حفظ گردد. این پژوهش سعی دارد تا نشان دهد که چنانچه در عمل، این اصول رعایت نشوند، احتمال بی اثر شدن سیاستهای کاربردی و توسعه عمرانی افزایش می یابد و محتمل ترین راه که قهراً مطلوب ترین راه نیست، تعقیب می شود.

کلید واژه ها

برنامه ریزی، بوم آرایی، شیوه، منطقه، ناحیه، توسعه، کارآیی، اجرای سیاستها

مقدمه

تجربه کشورهای مختلف به ویژه کشورهای توسعه یافته در امر برنامه ریزی سبب پیشرفت تکنیکها و روشهای علمی برنامه ریزی شد. فزون برآن، اکتشافات جدید در علوم اقتصادی و اجتماعی و توجه این شاخه از علوم انسانی به مسائل توسعه و رشد خاصه در جهان سوم، سبب پیدایش دانشهای جدید در قلمرو برنامه ریزی شد و با سود جستن از علمی نظیر اقتصاد - جامعه شناسی، جمعیت شناسی، آمار، ریاضیات، برنامه ریزی و جغرافیا به سرعت تکامل یافت. از سوی دیگر تجربه دهه اخیر در امور توسعه و عمران نارسایی جهت گیریها و الگوهای توسعه را در چهار چوب نظام برنامه ریزی متمرکز در بیشتر کشورهای جهان ثابت کرده است. از اینرو، در سالهای اخیر شاخه جدیدی در برنامه ریزی پدید آمد که با استفاده از همه دانشهای

بشری و تکنیکهای موجود تکامل بیشتری به دانش برنامه ریزی داده است. این شاخه جدید را می توان برنامه ریزی توسعه منطقه‌ای به شمار آورد که علاوه بر استفاده از علوم اجتماعی و اقتصادی - شهرسازی - جغرافیایی به عوامل جدیدی در زمینه برنامه ریزی توجه دارد که تاکنون کمتر به آن عنایت شده بود، مانند مکان یابیهای جدید در صنعت کشاورزی و اسکان جمعیت ... برقراری روابط جدید از زندگی انسانی که در آن تعادل و توازن منطقی میان انسان و محیط او برقرار گردد.

تعیین نواحی بر اساس عوامل جغرافیایی و شرایط اقلیمی سرانجام به محدودیت‌های عمران ناحیه‌ای می‌انجامد و این زمینه فکری را عرضه می‌دارد که اجرای طرحهای خاصی را به عنوان عمران ناحیه‌ای تلقی کنیم. در حالی که عمران ناحیه ای به معنای اجرای یک یا چند طرح متناسب با شرایط جغرافیایی نباید باشد. عمران ناحیه ای به معنای اتخاذ و اجرای مجموعه‌ای از تدابیر و طرحهای دیگر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است که مالا به دگرگونی کیفیت زندگی اقتصادی واجتماعی ناحیه منجر می‌شود.

در اواخر قرن هجدهم، انگلستان بعنوان اولین کشور صنعتی جهان با در دست داشتن انواع ماشینهای حمل و نقل، کارخانه های عظیم و مستعمرات فراوان که نتیجه آن بدست آوردن مواد خام ارزان بود، در حقیقت مهمترین مشارکت را در مدرنیزه کردن توسعه اقتصادی بطور کلی و برنامه ریزی و در نتیجه برنامه ریزی منطقه ای داشته است، اختراع راه آهن و ماشین و پیدایش تکنیک های پیشرفته عملی جهت ازدیاد تولید و پیدایش علم اقتصاد و دگرگون شدن زیر بنای کشورهای اروپائی، برنامه‌ریزی و توسعه عمران ناحیه ای بطور کلی وارد مرحله جدیدی شد و رقابت در بازاریابی و تولید، نظریه‌های جدیدی را ارائه داد. مساله تخصص^۱ منطقه در تولید، و مسئله؛ برتریهای نسبی منطقه در تولید؛^۲ و صدها مسئله و نظریه منطقه‌ای کم کم بوجود آمد و شکل گرفتند.

1 - Specialization

2 - Regional Comparative advantages

◇ کاربرد سیاستهای توسعه عمران ناحیه ای «درسهایی از تجربه کشورهای توسعه یافته»

در دهه های اخیر این شکل گیری در دو جهت مختلف انجام گرفته است که در هر دو نوع تجارب نسبتاً زیادی بدست آمده که بطور کلی نوع دوم آن با موفقیت بیشتری همراه بوده است.

نوع اول: منطقه ای کردن برنامه های توسعه عمرانی؛

نوع دوم: برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی مناطق.

ولی بهر حال به جرأت میتوان گفت که در مقایسه با پیشرفتهای سایر علوم اقتصادی و اجتماعی، پیشرفت برنامه های منطقه ای و توجه به مسایل مکانی و منطقه ای کردن برنامه های توسعه مملکتی و خصوصاً توجه به الگوها و فنون آن مورد غفلت قرار گرفته است. نظریه های اقتصادی که به مسایل منطقه ای مربوط می گردند فقیر و ناچیز هستند و حتی کوششهایی در این زمینه را اکثراً جغرافیدانان و متخصصین علوم اجتماعی انجام داده اند. "فون تونن"^۱ و "الفرد دوبر"^۲ نظریه هایی در زمینه مکان دادن به تولیدات کشاورزی و صنعتی،^۲ ارائه دادند که بعدها "والتر کریستلر"^۳ و "لوش"^۴ با تکیه بر مکان دادن به سرویسهای خدماتی کمکهای شایانی به برنامه ریزی منطقه ای کردن برنامه ها کردند. در حقیقت مکان دادن به صنایع و سرویس های خدماتی و تکنیک ها و مطالعاتی که محققین فوق انجام دادند گرچه با انتقادات و مشکلات فراوانی همراه بوده است ولی قدمهای موثری بحساب می آید. "والتر ایزارد"^۵ در کتاب معروف خود (Analysis of Regional Methods) و نشریات متعدد در زمینه علوم منطقه ای آن، نشریه ای تحت عنوان The Scope & nature of regional science و همچنین "پیتر هاگن"^۶ در کتاب معروف خود Location Analysis in Human Georgraphy کوششهای فراوانی در راه شکل دادن به برنامه ریزی منطقه و توسعه عمرانی ناحیه ای انجام داده اند و به این ترتیب رفته رفته، مسایل و مشکلات موجود بررسی و تجزیه و تحلیل گردیده و

1 - Von thunen

2 - Location Theory

3 - Walter Christler

4 - Loush

5 - Walter Izard

6 - Peter Hagget

جوابهای قانع کننده و امیدوار کننده در بسیاری از زمینه‌ها از جمله موارد زیر بدست آمده است:

۱- چرا بعضی مناطق رشد می کنند و بعضی مناطق عقب مانده می مانند؟

۲- چرا رشد بعضی مناطق باعث رشد مناطق همجوار و یا باعث عقب ماندگی این مناطق

می گردد؟

۳- عوامل تعیین کننده ی موقعیت جغرافیایی فعالیت های اقتصادی چیست؟

۴- ارتباط داده ها و ستاده های مناطق و صنایع چیست؟

۵- نظریه مکان یابی صنایع در رابطه با ترکیب مناطق چیست؟

۶- تخصص منطقه در تولید و برتریهای نسبی منطقه چیست؟

"میردال" در دهه های اخیر نظریات بسیار جالبی در مورد رشد نامتعادل و مناطق و خصوصا عمیقتر شدن فاصله میان مناطق ثروتمند و فقیر ارائه داده است.

"فریدمان" در دنباله نظریات میردال، بر رشد اقتصادی و توسعه عمرانی در معادله‌ای از نظام شهری تکیه می کند و عقیده دارد که پس از به وجود آمدن این نظام است که الگوی "سکنای جمعیت" سازمان می یابد. فریدمان عقیده دارد که شهرها نظام اقتصادی را سازمان می دهند و با بوجود آوردن مجتمع های صنعتی و تجارتی و شهرک ها و ناحیه های صنعتی، بانی "اقتصاد مقیاسی" می باشد. او در حقیقت کاربرد و تلفیق و روند استفاده از تکنیک هایی نظیر: برنامه ریزی خطی،^۵ تجزیه و تحلیل مسایل انسانی،^۶ بررسی اقتصاد مقیاسی،^۷ روابط داخل و بین مناطق،^۸ را جهت استفاده در بررسی عوامل و مسایل مربوطه به توسعه مناطق بکار برده است.

1 - Hirschman Mirdal

2 - Eriedman

3 - Settement Pattern

4 - Economy of Scale

5 - Linear Programing

6 - Attitudes an Social Factors

7 - Scaling Factor anaLysis

8 - Inter and inside Regional Factors

۱- چگونه برنامه ریزی توسعه باید با یک قدرت اجرای واقعی همراه باشد

در بسیاری از کشورهای توسعه یافته، برنامه های تنظیم شده جهت بخشهای معین اقتصاد مثل حمل و نقل، مسکن، آموزش و پرورش، و کشاورزی نتایج مطلوب تری بدست می دهد تا اینکه این برنامه ها بین بخشهای مختلف تنظیم شده باشند. همچنین مطلوبیت آن از برنامه هایی که به مقیاس داخلی (ملی) طرح شده باشند، بیشتر است. بدین علت که برنامه ریزی بخش توسط همان دستگاههایی صورت می گیرد که مامور تامین سرمایه گذاریهای بیش بینی شده هستند. این گونه برنامه ریزی، اطلاعات و تجزیه و تحلیل های لازم را به دست می دهد، تصویرهای آینده را ترسیم می کند، برآوردهای مخارج و سود را فراهم می سازد و به چندین شیوه دیگر جزء تنظیم سیاستهای مربوط به توسعه برنامه ها و تنظیم طرحها می شود.

در چنین وضعی، برنامه ریزی اثربخش، با اعمال اختیار یعنی با حاکمیت بر وسایل حقوقی و مالی لازم جهت انجام اقدامات معین ارتباط بسیار نزدیک دارد. وقتی که برنامه ریزی به این ترتیب در اقدامات متشکل داخل گردد، قهراً تبدیل به مجموعه ای از قیود واقع بینانه می شود که برای مسئولان امر بازیابی قابل لمس دارد. نقشه ها عموماً جهت عملی ساختن برنامه ها، به حسب وسایل موجود تنظیم می شوند. مسائلی که استفاده بالقوه از این امور را مطرح می کنند، در زمره همان مسائلی است که برنامه ریزی به طور کلی قادر به حل آنهاست،^۱ بنابر این برنامه ریزی به حسب بخش، با ابزار قدرت و اختیار دستگاهها ارتباط نزدیک دارد.

در مقیاس کشوری، برنامه ریزی چه از لحاظ بنیان بخشها و چه از لحاظ ناحیه ای (یا مکانی) بیش از برنامه ریزی به حسب بخش، از قدرت و اختیار واقعی به دور است. مسئولان برنامه های ملی بیشتر کشورها، از لحاظ سیاستی که پیش رو دارند، دارای نقش مشورتی اند، معهداً

۱. این فرایند به ویژه در حالت برنامه ریزی شهری روشن است که به طور سنتی به تقسیم بندی منطقه ای به مثابه وسیله اصلی اقدام متشبه شده است. برنامه شاخص یک شهر بطور ضروری از یک نقشه با دو بعد تشکیل شده است. این دو بعد مربوط است به استفاده های مورد نظر از زمین که براحتی میتوان یک نقشه طبقه بندی شده برای موارد قابل کنترل تهیه کرد. به علت فقدان اختیارات اجرایی موثر و مستقیم در زمینه سرمایه گذاری شهرداری ها - انبوه سازان - شهر سازها هرگز نتوانسته اند تا این زمان در زمینه تنظیم بودجه تجهیزات برای توسعه شهری پیش بروند.

چون به ابزارهای عمل دسترسی ندارند، هیچ گونه وسیله شخصی برای قبولاندن نظرات خود در اختیار ندارند. این موضوع چیزی است که بارها و بارها در آثار جدید مربوط به برنامه ریزی ناحیه ای به چشم خورده است. (Richardson, 1971:39)

مکر گرون، در کتاب سیاست منطقه ای در انگلستان به هنگام نتیجه گیری از بررسی عمیق خود درباره سیاست ناحیه ای در انگلستان و ایرلند شمالی می نویسد: نمی توان گفت که برنامه ریزی ناحیه ای تا کنون روی مسائل ناحیه ای تاثیر زیادی گذارده است و از بسیاری جهات باید نقش آن تقویت شود. خلاصه، غرض روشن شدن این نکته است که دستگاههای ناحیه ای جنبه مشورتی خود را حفظ خواهند کرد یا اینکه نوعی اختیار اجرا به آنها داده خود خواهد شد. (Grone MC, 1969:276)

دستگاههای توسعه ناحیه ای که به صورت شرکت تشکیل شده اند تقریباً تنها دستگاههایی هستند که از این قاعده ناتوانی نسبی، مستثنی می باشند. این دستگاهها به عنوان سازمانهای نیمه مستقلی که در دولت یک کشور ایجاد کرده است، در محدوده یک منطقه جغرافیایی معین کار خود را انجام می دهند و عموماً منابع کافی برای اجرای برنامه های مختلف سرمایه گذاری به صورت کاملاً هماهنگ، در اختیار دارند. نمونه کامل این دستگاهها، تنسی^۱ ولی توییتی^۲ (در ایالات متحده آمریکا) می باشد که در سال ۱۹۳۳ تاسیس شده است. بعنوان مثال جدیدتر که در عین حال به همان اندازه هم معروفند، می توان شرکت بوم آرایی گویانا^۳ در ونزوئلا، شرکت بوم آرایی در کوبا در کلمبیا و سورنتا نداسن عمران شمال شرقی برزیل را نام برد. در مقیاس شهری می توان، بنیاد عمران برازیلیا، نیویورک پرت اتوریته^۴ و شرکت عمران والیارزو (مرکز کشور شیلی) را نام برد که مبتنی بر همین اصل مشارکت برنامه ریزی با قدرت واقعی است. (Friedmann, 1970:150)

1 - Tensey

2 - Valley Authority

3 - Guyanna

4 - New york Port Authority

قدرت یک دستگاه ناحیه ای در یک منطقه جغرافیایی معین گسترده است. این منطقه نماینده قسمت کوچکی از کشور است. چون تعداد کمی از کشورهای در حال توسعه برای انجام دادن یک یا دو تلاش متمرکز از این گونه منابع مالی و فنی در اختیار دارند، توسل به فرمول شرکتهای عمرانی، در عمل به این معنی است که برخی از نواحی به زیان نواحی دیگر مورد توجه قرار گرفته اند. (1964:98, Riggs)

برای توجیه چنین سیاست عمرانی نامتعادلی، همواره اهمیت درجه اولی را که برنامه عمران ناحیه‌ای برای ملت (کشور) داشته است حجت آورده اند. حتی در این صورت نیز غالباً مهار کردن اثر اثبات، که یک اقدام موفقیت آمیز ناحیه ای موجد آن است، دشوار می نماید. نواحی که در باره آنها غفلت شده غالباً برای بدست آوردن کوششی مشابه به سود خود، به دولت فشار می آورند. مسئولان برنامه ریزی کشور که پراکندگی منابع از لحاظ جغرافیایی و به طور کلی تر از ضعیف شدن تصاعدی قدرت در جهت راهنمایی کادر عمومی عمران کشور بیم دارند، در برابر این فشارها به شدت مقاومت می کنند، ولی اتفاق می افتد که این فشارها موجب تکثیر دستگاههای ناحیه ای و در نتیجه کم پایه شدن منابع موجود در جهت پیشبرد عمران در یک منطقه معین می گردد. به این ترتیب در آمریکای جنوبی، ونزوئلا و کلمبیا شش دستگاه عمرانی ناحیه ای تاسیس کرده اند که هر یک از آنها منابع چندی را در اختیار دارند. پرو و برزیل چندین برنامه فشرده عمران ناحیه ای که موجب توسعه عمران بسیاری از مناطق این کشورها گردیده را تشکیل داده اند. (1970:54, Stothe)

بیم و نگرانی های مسئولان برنامه ریزی ناحیه یی بجا به نظر می رسد. شرکتهای عمرانی، نهادهای نیرومندی هستند. از آنجا که پایه و اساس ناحیه ای دارند، غالباً در جلب پشتیبانی مردم موفق می شوند و به این ترتیب بیش از پیش در برابر قدرت مرکزی استقلال می یابند. (1949:102, Selznick) بنابراین بایستی در سیادت جویی در کشور، جلوی مقامات ناحیه ای را پیش از آن که به صورت تهدیدی برای وحدت ملی در آیند گرفته شود. برعکس، همین

که شرکتهای عمران محلی جای پای محکمی باز کنند، از میان بردنشان دشوار است و جزء مشخصات کم و بیش دائمی اداره برنامه ریزی می شوند.

۲- حفظ تعهد سیاسی در مقابل یک برنامه توسعه عمران ناحیه‌ای نباید قطع گردد

یکی از ضروریات طرحهای توسعه ناحیه‌یی، به امر اطلاعات مربوط است تا در پرتو آن بتوان یک نمونه تقریبی از وضع (ساخت) اجتماعی و طرز کار نظام فرعی ناحیه‌یی عامل که در عین حال میزانی از جنبه تلفیق آن در سلسله مراتب مکانی کشور نیز بدست می دهد، در اختیار داشت (Schumacher, 195:1973). به عبارت دیگر، مقصود بطور کلی گردآوری داده های آماری دقیق است در باره مشخصات عمومی جمعیت، وضع مسکن و نقل و انتقالهای اهالی، تولید و مصرف جریان کالاها و پیامها و غیره. این موضوع مستلزم یک نظام مکانی برای تنظیم، گردآوری، و انبار کردن این داده ها می باشد. معیضا برای اینکه بتوان بطور شایسته‌یی نیازمندیهای تغییر اوضاع (ساختها) را برنامه ریزی کرد، ضروری است که روابط همکاری، تضاد و تسلط میان گروههای مختلف اجتماعی و همچنین روابط کارکردی متقابل را در یک نظام اجتماعی تجزیه و تحلیل کرد.

در تایید این موضوع مثالهای متعددی می توان فراهم آورد، مانند ثبات نسبی طبقه بندی به حسب کمیت ده، شهر. در هر حال این گرایش ذاتی هر شمایی (گروه) مکانی به سوی دوام و استمرار تنها در صورتی ممکن است تغییر یابد که جریانهای اصلی نظام را مهار و بطور بسیار غیر محتمل آنها را راهنمایی کنند (Friedmann, 1966:25).

تجسم این نکته آسان است. فرض کنیم که پایتخت کشوری به نسبت پنج به یک از شهرهای دیگر برتر باشد، بطوری که جمعیت بزرگترین شهر پنج برابر جمعیت مجموع سه شهر بعدی باشد. مورد لیما در پرو، چنین بود. در یک آینده قابل پیش بینی، محتمل ترین شمایی مهاجرت، شمایی خواهد بود که به حفظ این نسبت در توزیع جمعیت شهری می‌گراید. (Kingsley, 1969:19). چنانچه به علتی از علل دولت تصمیم می گرفت که برتری

پایتخت را مثلاً به سه به یک برساند، لازم می بود تدابیری بکار گیرد تا به تسریع مهاجرت به سوی شهرهای استانها منجر گردد و در ضمن از جریان جمعیت به سوی پایتخت بکاهد. این تغییر جهت مهاجرت وضع غیر عادی مهمی را نسبت به شمای عادی که گرایش به حفظ نظم دارد، تشکیل میدهد. دولت باید برای عملی ساختن هدفش، به مدت چند دهه به اقدامات خود ادامه دهد.

مثلاً اسپانیا سیاستی به سود صنایع "در حال پیدایش" در پیش گرفت که هدف از آن تشویق توسعه صنعتی چهار قطب رشد بود. کمک مالی به موسسات خصوصی برای استقرار تاسیسات، حداکثر به مدت هفت سال پرداخت می شود و سپس قطع می گردد. ریچارد سن^۱ در کتاب "سیاست توسعه ناحیه ای" خود می نویسد: تاثیرات دراز مدت استراتژی که عبارت است از اعطای مزایا برای یک دوره کوتاه مدت، چه خواهد بود؟ پس از سپری شدن مدت امتیاز چه روی خواهد داد؟ اثر دراز مدت این اقدام، گسترش متعادل عده زیادی از مراکز خواهد بود و اسپانیا از لحاظ سلسه مراتب شهرها وضعی شبیه وضع موجود کنونی خواهد داشت. (1971:39, Richardson)

به عبارت دیگر ریچارد سن به گونه ای ضمنی از یک سیاست پیگیرانه مبنی بر رفتاری آمیخته با امتیاز نسبت به برخی از مناطق معین طرفداری می کند - مناطقی که استعداد توسعه صنعتی آنها زیاد است احتمال دارد تغییرات زیاد در مناطق مورد کاربرد چنین سیاستی موجب هیچ تغییری در نظام نشود.

شایسته است اشکالاتی که در عمل، تعقیب دراز مدت تعهدات مهم سیاسی پیش خواهد آورد را، دست کم نگیریم. چنانچه مدت مطلوب تعهد برای چندین دهه باشد، به ناچار در خلال این مدت، دولت چندین بار تغییر خواهد کرد و باید جهت انجام تعهداتش وابستگی به احزاب سیاسی نداشته باشد و نظامهای مختلف از تعقیب آن تعهدات پشتیبانی کنند. سیاستهایی که

1 - RichardSon

توانند مدعی این پشتیبانی بدون قید و شرط باشند بسیار کم‌اند. سیاستها پیش از هر چیز باید پاسخگوی مقتضیات ملی توسعه دراز مدت باشند. چنانچه اثبات این رابطه عملکردی همراه، آسان نباشد دست کم اعتقاد بوجود آن باید بسیار شایع باشد. بعلاوه، تجربه ثابت کرده است که چنین سیاستهایی باید با مقداری از ضوابط عملی مطابقت داشته باشند.

ضابطه اول این است که فهم سیاست انتخاب شده آسان و ملازمه هایش چشمگیر باشد. سیاستی که به این گونه طرح ریزی شود، تخیل مردم را بر می‌انگیزد و از هر جهت ممکن است بصورت یک تعهد ملی درآید. مثالهای زیادی را در این زمینه می‌توان آورد: پیروزی بر بیابان در اسرائیل، تعبیه حوضه های بزرگ رودخانه‌ای در مصر و غنا، برپایی شهرهای جدید در انگلستان، ایجاد پایتخت های جدید در پاکستان، هند، برزیل و ترکیه، پیروزی بردریا در هلند، ایجاد یک نظام ترابری قاره یی در امریکا، ایجاد یک مرکز رشد صنعتی در ونزوئلا. این مثالهای تاریخی دست کم در یک ویژگی مهم مشترکند: اینها طرحهایی هستند که موضوعشان اساساً طبیعی است. جذبه آنها ناشی از دل‌بستگی انسان به زمین و از غروری است که ساختمانهای مادی در او ایجاد می‌کند. چنانچه طرحها دارای وسعت کافی و دامنه ملی باشند و تصویر انسان را در مبارزه با نیروهای خصمانه طبیعت مجسم کنند (بیابان، رودخانه، دریا) یا ترجمان دست یازیدن به کار عظیمی باشند، همچون ساختن یک پایتخت جدید، احتمال بسیاری هست که پشتیبانی ملت را برانگیزد.

توجیحات غیر عقلانی، محرکهای نیرومندی برای عمل می‌باشند. پشتیبانی مردم از ساختن پایتخت جدید برزیل تا اندازه یی معلول احساس تقریباً عارفانه فرد برزیلی است در مورد زمین های کشور، احساسی مبنی بر این عقیده که ثروت مهم کشور در آنجا جای دارد، یعنی دور از نواحی ساحلی که نود درصد جمعیت در آن نقاط سکونت گزیده‌اند. (Stephenson, 1970:321)

یک موضوع حماسی دیگر - پیروزی انسان بر طبیعت - الهام بخش قسمت مهمی از برنامه ریزی ناحیه ای در اتحاد جماهیر شوروی سابق است. در آنجا از این موضوع حماسی، از بیش از

یک پشتیبانی از تعهدات سیاسی پایدار استفاده شده است. در یک کتاب درسی مختص شاگردان دبستانها که دولت در سال ۱۹۲۹ منتشر ساخته است، احساسات واقعاً عارفانه‌ای بیان شده که از احتساب مخارج و منابع از لحاظ رعایت امور عقلایی محض، بسیار بدور است:

ما باید کشوری را که در آن زندگی می کنیم کشف کنیم و آنرا بگشاییم. سرزمین ما کشوری است بسیار پهناور اما هنوز کاملاً از آن ما نیست. علفزار ما برآستی تنها هنگامی از آن ما است که با ستون های تراکتور و خیش دریا بیمش و خاک آن را که از هزاران سال پیش دست نخورده مانده است زیرورو کنیم. باید در جبهه یی عظیم پیکار کنیم، باید زمین را بکاویم؛ خارا را بشکنیم، معدنها را استخراج کنیم، خانه بسازیم و هر آنچه را که زمین در خود دارد، از چنگش بدر آوریم ... (Thomas, 1956:35). ولی ممکن است این فراخواندن گزینه ابداع، خطراتی هم در برداشته باشد زیرا هدف نهایی خلاقیتی مادی نیست (بیابانی آباد و شکوفا، پایتختی جدید، پیروزی بر علفزار) بلکه بهسازی مشخص "رفاه" ملی است که به شکلی اجتماعی یا اقتصادی یا با تمامیت ملی به دقت بیان شده است، مانند یک افزایش تولیدی، یک بهسازی شرایط اجتماعی طرح مادی، که اگر چه به عنوان وسیله‌ای برای رسیدن به این هدفها است غالباً جانشین هدف واپسین می گردد و بخودی خود هدفی می شود. باید بیابان را آبیاری کرد، باید سد را ساخت، باید باتلاقها را خشکانید، باید راه آهن ساخت، باید علفزار کاشت. مخارج آنها هر چقدر باشد و بدون پروای سود آوریهای - گاه مشکوک - که در پایان کار عاید خواهد شد - مانند پیروزی بر ماه - این بایدها وسوسه دائمی ملیت می شوند: باید انسانی به کره ماه فرستاد، این کار خواهد شد. استفاده های دیگر از منابع نه تنها مطالعه که جدی هم گرفته نمی شود، جنبه غیر عقلانی توجیه نخستین، که به عقیده ما یک تعهد ملی پایدار را در برابر موسسه تضمین می کند، نیز ممکن است موجب غلط در آمدن هدفهای نهائی طرح گردد تا آن اندازه که عواقب پیش بینی نشده سبب اختلال در زمینه های دیگر زندگی ملی شوند. چنین طرحهایی چه بسا برای کشوری زیان های سنگین در برداشته باشد.

تعهد ملی در برابر یک طرح، بخودی خود چنین ایجاب می کند که آن طرح کنار گذارده نشود، اگر چه حتی اثرات منفی آن آشکار گردد. زیان فاحش قریب الوقوع توأم با امید سودهای زیاد، هر چقدر مبهم باشد، گاهی سبب کوششهای فوق العاده برای اجتناب از بلیه می گردد. اکنون در مصر از قسمت کمی از نیروی برقی که سد اسوان تولید می کند استفاده می شود، این موضع که اکنون تاسیسات مادی وجود دارد که قدرت آن به هدر می رود مقامات دولتی را به این فکر انداخته است که کوششهای خود را برای افزودن گنجایش صنعتی به کشور به ویژه برای افزایش عده مصرف کنندگان عمده نیرو، دو برابر کنند. انهدام پیگیرانه منابع در دلتای نیل به دلیل تغییراتی که در محیط بومشناسی دلتا بر اثر ساختمان سد داده شده است موجب تلاش جهت توسعه شیلات جدید در دریاچه ناصر شد. این تحول نیز منشاء تلاش شایان توجهی است به منظور وارد کردن تغییراتی از لحاظ ساخت در سازمان کشاورزی جهت ورود مردم ناحیه به قرن جدید.

ضایعه دوم این است که، یک تعهد پایدار برای در موضوع یک اقدام دراز مدت قرار گرفتن، باید به شکل آنچنان نهادهای جدیدی در آید که قادر باشد با وجود تغییرات ادواری دولتها، پا بر جا بماند. میتوان سه شکل از "نهادسازی" را آزمایش کرد.

شکل اول، جنبه حقوقی دارد. مثلاً در قانون اساسی برزیل مقرر است که هر سال درصد ثابتی از درآمد ملی، صرف توسعه عمران نواحی معین شود. این قرار برای همه دولتهای بعدی جنبه الزامی دارد (Antunes, 1966:185). مضرت آن چنین است که انعطاف بی نهایت دارد و بی تناسب با مخارج واقعی امکانات اقتصادی سرمایه گذاری است. به این ترتیب مبلغ کل تخصیص یافته، ممکن است خیلی کم یا خیلی زیاد باشد و احتمال دارد که با استفاده علمی و عقلایی از منابع ملی تطبیق نکند.

شکل دوم، نهادسازی اداری است. نمونه آن، سیاست ناحیه ای کردن اداره و کوششهای عمرانی در فرانسه است (Rodwin, 1969:64). چنانچه این سیاست به آزاد کردن بخشی از

مراکز تصمیم از سلطه ناحیه پاریس توفیق می یافت به تجدید سازمان تقریباً بی برگشت نظام اداری فرانسه منجر می شد. ولی سیاست تجدید سازمان به موانع عظیمی برخورد این امکان وجود داشت که نهادسازی به وسیله تصویبنامه اداری، عاملی ضعیف تر از آن باشد که توزیع احتمالی سرعتهای عمران را در قسمتهای مختلف یک کشور بطور محسوس تغییر دهد.

شکل سوم، نهادسازی، ایجاد یک شرکت توسعه عمرانی است. به عنوان مثال می توان شرکت گویانا^۱ در ونزوئلا را نام برد. این شرکت، منابع مالی وسیعی را در اختیار دارد و توانسته است به تدریج پشتیبانی سیاسی استواری را در ناحیه ای که کار اصلیش را انجام می دهد کسب و تکنسین ها و کادرهای عالی قدری را جلب کند. مضرت عمده این شکل آن است که زیاده از حد نیرومند شده و اکنون این شرکت بزرگترین موسسه در ونزوئلا محسوب می گردد.

سرانجام، یک تعهد سیاسی دراز مدت مستلزم آن است که، نظر انتخاب شده به زودی نتایج محسوسی بدهد. هر سیاستی در سالهای نخستین کاربرد آن، آسیب پذیری بیشتری دارد و چنانچه نتایج آن به زودی آشکار نشوند، ممکن است مخالفان آن سیاست، دولت را متقاعد به کنار گذاشتن آن سازند تا در قبال آن نظری را که مورد پشتیبانی خودشان است در پیش گیرد. و در مورد توسعه عمرانی سرزمینی، تغییرات زیاد سیاسی اثر بسیار بدی دارند و به طور کلی موجب تغییر هدفها می شوند. در چنین شرایطی، نتایج یک کار نه تنها به خنثی شدن نتایج کارهای دیگر می انجامد بلکه نتایج در برخورد با یکدیگر باطل می شوند.

لزوم بدست آوردن نتایج سریع و محسوس بار دیگر به سود عملیات ساختمانی مادی است. یک سد چیزی است محسوس، همچنین ساختمان یک پایتخت جدید یا یک متروی جدید. اثرات ساختمانی اجتماعی و اقتصادی ملی که ساختمانهای مادی به وجود می آورند یعنی افزایش شغل، بالا رفتن درآمدها، اداره موثرتر وسایط نقلیه و غیره، چشمگیری یکسانی ندارند. اینها فقط با اصطلاحات آماری تعبیر می شوند و در بیشتر موارد نسبت دادن آنها به یک سیاست

معین دشوار است. در حقیقت علاوه بر اشکال سنجش این اثرات، یک پیشداوری عامیانه دارای ریشه عمیق علیه هر گونه افزایش که منحصرآ آماری باشد، به سود تعقیب یک سیاست معین وجود دارد. به طوری که می دانند، آمارها ممکن است فریبنده باشند. از این گذشته، گاهی باید چندین سال صبر کرد تا یک سیاست از لحاظ آماری نتایج مهمی بدهد. ولی در مورد پدیده های مشهود پر معنی می باشند، در حالی که برنامه ساختمان مادی، با وجود اینکه امکان دارد نتایج نامحسوس داشته باشد، در برنامه مردم شق معتبری را تشکیل می دهد و کاملاً ممکن است که جلب توجه کند.

۳- استفاده از ابزار و وسایل عمران ناحیه ای باید هماهنگ باشد

تدابیری که برای اجرای سیاستهای مختلف ناحیه ای بکار رفته اند بی نهایت متنوع اند برای اینکه در این انبوه تدابیر بتوانیم اندکی به وضوح نظر افکنیم، عمده آنها را به گروههای زیر تقسیم می کنیم:

(الف) بومسازی از لحاظ طبیعی؛

(ب) مهاجرت ارشادی؛

(ج) سرمایه گذاریهای عمومی؛

(د) تشویقهای مالی جهت استقرار؛

پس از اینکه این تدابیر مختلف را اجمالاً بررسی کردیم می کوشیم تا نشان دهیم که هیچ یک از آنها چنانچه با یک سلسله تدابیر تکمیلی همراه نباشند، برای ارائه نتایج پر معنی کافی نیستند.

این تدابیر باید بسیار هماهنگ باشند و بر محور یک منطقه جغرافیایی محدود دور بزنند.

مطالعات تشریحی بدانگونه ای که سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در دهه ۷۰ منتشر کرد، مطلوبیت چندانی برای مسئولین سیاسی که خواهان پی بردن به کارآیی نسبی و اتخاذ تدابیر و شروع اقداماتی در بافتهای مختلف می باشند ندارند. جهت اطلاع بیشتر رجوع شود به:

(OECD, 1970).

رودوین^۱، در مطالعه بسیار خوبی که در باره سیاستهای ملی عمرانی شهر و ناحیه انجام داده است سعی دارد تا یک نظر عینی راجع به موقعیت آنها بدست دهد. ولی بیشتر روی اثرات تکیه می کند و تصادفاً به وسایل کاربردی که اکنون در اختیار است می پردازد. (Rodwin, 1989: 141) آنچه که مورد لزوم است یک فرمول نظری است که موجبات ارزشیابی روشهای مختلف اجرای سیاستهای ناحیه‌یی را در محدوده‌های گوناگون اجتماعی- اقتصادی فراهم آورد. شرح این کار مهم در این مقاله نمی‌گنجد. اظهار نظرهایی که در این جا می‌آید مربوط به محدودیتهای ذاتی کار بردهایی که بسیار متداول است می‌باشد.

الف) اقدامات مربوط به بوم آرای

تقسیم سرزمین به مناطق بوم آرای شده در داخل نواحی به مقیاس ملی در بخشی از کشورهای اروپایی آزمایش شده است، ولی تا آنجا که می‌دانیم این روش در کشورهای در حال صنعتی شدن هیچ‌گاه جدی بکار گرفته نشده است. به عنوان مثال نمونه نقشه منطقه بندی دانمارک را می‌توان نام برد که در آن، سرزمین‌ها از لحاظ استفاده به چهار گروه تقسیم شده‌اند: مناطق عمران شهری و صنعتی، زمینهایی که بالقوه جهت توسعه شهری و صنعتی قابل استفاده‌اند، جایگاههایی که از لحاظ تفریحی و فرهنگی دارای ارزش‌اند، مناطق کشاورزی (Zoneplan – Danmark, 1964)، طبقه بندی دقیق تر، تقسیم ثانوی این گروهها با شمای همبری مکانی است.

به نظر می‌رسد که نقشه منطقه بندی دانمارک، به علت طرز طرح ریزی آن برای جلب توجه به مسایلی که در برخی از مناطق عمرانی پیش می‌آید وسیله سودمندی است. به ویژه برای جهت دادن به تصمیمات مقامات دولتی مدرکی فنی به حساب می‌آید ولی با فقدان محرکهای مادی برای کمک به عملی ساختن شمای مطلوب استقرار جغرافیایی و ضوابطی که

در یک نقشه منطقه بندی، اساساً محدود کننده اند، احتمال دارد که تأثیر چندانی نداشته باشد. به موجب تجاربی که در شهرهای ایالات متحده آمریکا بدست آمده است، چنین می نماید که تقسیم سرزمین به مناطق مورد استفاده هر چه مطلوب تر، تنها وسیله ای می شود برای کندی امر دگرگون سازهیهای اشغال زمین (Babcock, 1966: 12). در این صورت این امر اساساً وسیله ای منفی است در جهت جلوگیری از عملی شدن برخی کارهای نامطلوب. اما هیچ گونه واکنش مثبت خاصی، بدلیل اینکه می تواند امور را اداره کند، به وجود نمی آورد. مثلاً بر اثر یک سلسله اجازه نامه (پروانه) با وجود نارساییهای آشکار توان این را دارد که تدابیر و اقدامات مثبت تری را به ویژه در مناطق دارای جمعیت نسبتاً متراکم سودمندانه تکمیل کند.

ب- مهاجرت ارشادی

در چند کشور دارای اقتصاد با برنامه، تلاشهای زیادی به عمل آمده تا کنشی مستقیم روی مهاجرتها اعمال شود. پیش از اینکه فردی بتواند قانوناً در برخی از شهرها مستقر گردد باید قادر باشد که یک پروانه کار رسمی بدست آورد یا دست کم ثابت کند که شغل و مسکن پیدا کرده است. این امر به مسئولین برنامه ریزی این امکان را می دهد که مهاجرت به سوی شهرهای بزرگ را مهار کنند و ضمناً سیاست بیرون راندن صنایع از مرکز را به خاطر هدایت مهاجرت ها به سوی مراکز کم اهمیت تر که به این ترتیب برای دست یابی به نیروی کار تامین کافی پیدا کرده اند، آسان می سازد.

این شیوه نظم آفرینی مستقیم مهاجرت، اساساً یک اقدام مربوط به پیشگیری است. حتی در این صورت هم جلوگیری کامل از سیل مهاجرت به سوی شهرها و حفظ جمعیت مراکز عمده شهری در حدود کمال مطلوبی که برنامه ریزها طالب آند، دشوار است.

در برخی از کشورهای غربی با ایجاد تشویق های مالی برای زحمتکشان، کوشیده اند مهاجرت را ارشاد و رهبری کنند ولی با این وجود نوسان نیروی کار محدود نشده است. چرا

که در برخی از این کشورها، مهاجرت روستائیان به شهر در دهه شصت و هفتاد با آنچنان سرعتی صورت گرفت که اقتصاد شهری این کشورها به خصوص در سوئد گنجایش جذب همه مهاجرین را نداشت.

ج- سرمایه گذاریهای عمومی مستقیم

رایج ترین روش کاربرد سیاستهای عمرانی ناحیه یی روش سرمایه گذاریهای عمومی مستقیم است. اصل اساسی آن عبارت است از این که استقرار تاسیسات گشایشی در مناطق معین (نیروگاههای برق، وسایل ترابری، حمل و نقل، مسکن خدمات اجتماعی، صنایع بنیادی و غیره) به ایجاد شرایط مساعد برای سرمایه گذاریهای خصوصی کمک خواهد کرد و به این ترتیب فرآیندی قائم به خود از لحاظ رشد ناحیه به کار خواهد انداخت. (Nash, 1969:35) بهتر آن است که چنین سرمایه گذاریهایی به طور هماهنگ و طبق یک برنامه عمرانی بسیار دقیق انجام گیرد. کوششهای منتزع، مانند ساختمان یک نیروگاه برق برای تغییر ریشه‌یی جاذبه یک ناحیه از لحاظ سرمایه گذاران خصوصی، چنانچه این کوششها با سرمایه گذاریهای بیشتری در بخشهای دیگر همراه نباشد کافی نخواهد بود. این اظهار نظر قویاً به سود روش مبتنی بر ایجاد شرکتهای عمرانی مامور برنامه ریزی عمران ناحیه یی است. ولی حتی یک شیوه بسیار هماهنگ نیز بکار افتادن یک دور رشد متراکم را تامین نمی کند. مثلاً مرکز رشد بالقوه کنسپسیون^۱ در شیلی نتوانست سرمایه گذاریهای خصوصی دارای اهمیت کافی را برای فراهم ساختن موجبات رقابت این شهر مهم استان با سانتیاگو به عنوان مرکز عمده کارخانه‌های کشور فراهم آورد.

البته در برنامه های سرمایه گذاریهای عمومی به منظور به کار انداختن رشد اقتصادی روی هم رفته بیشتر شکست می بینیم تا کامیابی. یک زیربنای عمومی بی شک برای توسعه و عمران ناحیه لازم است ولی این موضوع به هیچ روی شرط کافی نیست. برای اینکه محاسبه

خصوصی هزینه و سود با مقاصد سیاسی هماهنگ گردد، غالباً باید محرکهای اضافی به ویژه از لحاظ مالی فراهم آورد. از لحاظ اجتماعی، واکنش جمعیت های محلی در برابر تشویقهای عمومی (دولتی) نیز عامل مهمی است. برنامه های اقتصادی مشابه، همواره واکنشهای مشابه از طرف جامعه به وجود نمی آورند.

د- تشویقهای مالی برای استقرار

در کشورهای دارای اقتصاد آزاد یا اقتصاد مختلط، تشویقهای مالی برای استقرار، از جمله ی رایجترین اقدامات جهت پیشبرد عمران نواحی معینی است.

مقصود اصلی کاهش مالیات و حقوق گمرکی، کمکهای مالی برای استقرار و اعتبارات سرمایه گذاری است. این مزایا به امید ترغیب موسسات خصوصی به سرمایه گذاری در نواحی مورد عمران به آنها داده می شود.

درسهایی که از این تجارب می توان گرفت از جهت کارآیی تا اندازهیی متناقض اند. می توان سه مسئله مهم را در این زمینه متمایز ساخت:

۱- از نقطه نظر سیاسی، دادن مزایای مالی به بخش کوچکی از مناطق دارای تأثیر جغرافیایی دشوار است. ضمناً تکثیر مناطقی که مورد اعطای این مزایا باشند موجب تشویق پراکندگی مفرط تاسیسات صنعتی و به این ترتیب مایه کاهش کار آیی بالقوه وسایل تحریک و تشویق میشود. به عنوان مثال در انگلستان، کولین کلارک،^۱ پیشنهاد جالبی در این زمینه ارائه کرده بود که از بکار بردن یک شاخص تفاضلی مالیات بندی بر دستمزدها به حسب نواحی، این متغیر مالیات باید برای تاسیسات ناحیه لندن سنگین تر باشد. مک گرون ناحیه بندی مالیات را جداً توصیه می کند. متأسفانه هنوز تجربه ی زیادی از این لحاظ نشده است تا بتوان کارایی چنین سیاستی را ارزیابی کرد (Mc Grone, 1969:188).

1 - Colin Clork

۲- چنانچه کمکهای مالی به میزان مهمی جزو جمع مخارج متغیر تولید بر حسب محل بشوند ممکن است برای تشویق استقرار صنایع در مناطقی که ضمناً مزایای اقتصادی قطعی برای آنها وجود نداشته باشد، کافی نباشد. کمک مالی‌یی که به تولید کننده داده می شود دست کم باید برای جبران افزایش هزینه حمل و نقل مواد اولیه و یا فرآورده های کامل و همچنین برای جبران هزینه های دیگری که جهت استقرار در خارج از مراکز موجود صنعتی صرف می شود کافی باشد.

۳- احتمال دارد مزایای مالی موجب استقرار صناعی گردد که از جنبه اقتصادی صرفه نداشته و سود آور نباشند و به این ترتیب وضع کلی رقابت ملی را در بازارهای خارج ضعیف سازند. در این صورت ممکن است ناچار شویم به صادرات کمک مالی کنیم و این هم البته موجب افزایش بیشتر مخارج ناحیه ای برای کشور نشود.

معروفترین نمونه کاربرد تشویقهای مالی، برنامه عمرانی ناحیه شمال شرقی برزیل است (Autunes, 1966:25). این برنامه سبب به وجود آمدن تقریباً ۶۰۰ طرح صنعتی بین ۱۹۶۰ تا ۱۹۶۸ شده (Stohr, 1970:62)، و با این وجود چنین به نظر می رسد که ایجاد مشاغل جدید با سرعت رشد جمعیت ناحیه همگام نبوده و بیش از پیش بیکاری افزایش یافته است.

تا اندازه زیادی این شکست را می توان به این موضوع نسبت داد که نتوانسته اند از لحاظ ناحیه برای قرار دادن رشد سرمایه پس انداز ناحیه یی افزایش یافته و برای توسعه بازارهای ناحیه یی اثری به اندازه کافی تکثیر کننده به وجود آورند. مسئله بعد ناشی از این بود که فرایند توسعه به محدوده های صنعتی درونی محدود گشت و به بقیه ناحیه گسترش نیافت.

۴- حفظ تعادل میان توسعه عمرانی نواحی در سطح کشور

بررسی سه اصل پیشین، به طرزهای گوناگون اهمیت یک نزدیکی بر محور نیازمندیهای ویژه عمرانی یک ناحیه معین را آشکار ساخت. اکنون شایسته است به عقب برگردیم و خود را

در دورنمایی وسیع تر در سطح کشور قرار دهیم.

در هر کشوری می‌توان چند ناحیه بزرگ عمرانی تشخیص داد که هر یک از آنها برای برنامه‌ریزها مجموعه‌یی از مسایل مختلف پیش می‌آورد. در استراتژیهای عمرانی ناحیه‌یی باید به این اختلافها توجه داشت ولی هدف استراتژیها نیز باید کوشش در هماهنگ سازی همه برنامه‌هایی باشد که به وسیله‌یی که آن را می‌توان روش "متعادل" نامید اجرا می‌گردد. این دورنمای کلی ضروری است. در وحله اول برای اینکه مسایل عمرانی‌یی که سیستم‌های فرعی مکانی پیش می‌آورد ملازم یکدیگرند و در وحله دوم برای اینکه کلی کردن سیاستها در بالاترین سطح، باید از دیدگاه کشور (ملی) صورت پذیرد.

یک برنامه توسعه عمران ناحیه‌یی که بدون توجه به تاثیر آن روی بقیه کشور طرح ریزی و اجرا شود، احتمال دارد که از لحاظ کشوری بدفراجم باشد. بنابراین موقعیت یا کامیابی یک سیاست ناحیه‌یی، به قابلیت برنامه ریزها در مرتبط ساختن آن سیاست از جهت عملکرد با عمران مجموع کشور بستگی دارد. در حالی که روش متمرکز به روشنی به عمران برخی از نواحی دیگر کمک می‌کند، روش متعادل یا کلی شده مستلزم مکانیسمی است که نه تنها موجبات متمایز ساختن دقیق استراتژیهای مختلف عمران ناحیه‌یی را فراهم سازد بلکه در ضمن امکان دهد که این استراتژیها (و همچنین برنامه‌های کاربرد آنها) با سیاست کلی عمران کشور سازگار باشد. به عبارت دیگر، به همه نواحی کشور حداقل توجه بشود و در باره‌ی برخی از آنها به طور امتیاز آمیز و ویژه‌یی رفتار گردد و سیاستها و برنامه‌ها برای نواحی در مقیاس کشور با یک سلسله از سیاستها، برنامه‌ها، و بودجه‌های بخش و بین بخشها هماهنگ شده باشند. چون این شیوه نسبتاً پیچیده است شمای ذیل به تصریح مضامین و معانی کمک خواهد کرد.

سیستم یکپارچگی عقلایی کردن

انتخاب های بودجه ای توسعه عمرانی به مقیاس کشور



در این شما سه سطح متمایز می‌گردد: سطح ۱- اساساً سیاسی است و مربوط به هیئت وزیران و مسئولان و دیگر از جهت اتخاذ تصمیم به مقیاس کشور می باشد. سطح ۲- به ویژه متضمن کادرهای فنی دستگاه مرکزی راهنمایی است (برنامه ریزی ملی قسمت بودجه، خزانه، بانک مرکزی و تکنسین های وزارتخانه و سازمان های تخصصی). سطح ۳- وظایف سیاسی و فنی را در نواحی مختلف و شهرستانهای کشور مجتمع می سازد.

در این نظام (شیوه) مفهوم قدرت واقعی به تصدی منابع بودجه مربوط است. تنظیم سیاستها، نقشه ها و برنامه های سرمایه گذاری با قدرت واقعی ارتباط نزدیک دارد. برای تسهیل ارتباطات، مطلوب آن است که وظایف برنامه ریزی و تنظیم بودجه به موازات یکدیگر، حتی متفقاً در یک سازمان انجام یابد. علاوه بر بودجه مالی، توصیه می شود که نیروی کار و منابع جداگانه محاسبه شوند _ تا کنون کم هستند _ کشورهایی که نظام تصدی خود را طوری توسعه داده باشند که

بودجه بی با توجه به صلاحیت های بحرانی و منابع طبیعی کم یاب تنظیم کرده باشند. ولی مطلوب است که همه این کار را بکنند.

نمودار نشان می دهد که تنظیم برنامه ها و بودجه های مکانی چه با نظام مبتنی بر بخش و چه با نظام مبتنی بر میان بخشها از لحاظ برنامه ریزی و بودجه ارتباط نزدیک دارد. این رابطه نشان می دهد که برنامه ریزی سرزمینی بر بخش و میان بخشها را طبق نیازمندیهای سیاستهای ناحیه بی هماهنگ سازند و در ضمن محاسبات میان این سیاستها و سیاست عمران کلی کشور را تامین کنند.

برای اینکه این کار ممکن گردد، سطح ۳ برای سیستم برنامه ریزی و تنظیم بودجه ها لازم می شود. باید در هر یک از مناطق عمرانی کشور (به علاوه شهرهای عمده) دفاتر تخصصی برای برنامه ریزی ایجاد کرد که نمونه سازمانی باشند که به مقیاس کشور تنظیم شده است. در نواحی بی که مشمول فعالیت عمرانی فشرده ای هستند، اداره عمران ناحیه (یا مرکز ناحیه) جانشین دفتر برنامه ریزی به عنوان مرکز برنامه ریزی و هماهنگ سازی می گردد. بر خلاف یک دفتر برنامه ریزی معمولی که هیچ بودجه ای برای سرمایه گذاری مختص خود ندارد، اداره ناحیه شکل یا شرکت سرمایه گذاری به خود می گیرد که دارای منابع وجوه جهت انجام کار خود می باشند. این عوامل مختلف به وسیله یک سیستم پیچیده ارتباطات با یکدیگر مرتبند. ترتیبات اداری ممکن است نسبتا پیچیده شوند و باید در هر مورد با اوضاع و احوال محل تطبیق یابند. می توان واریانتهایی چند برای این شمای بنیادی به حسب اینکه کشوری فدرال است یا دارای حکومت واحد و به حسب درجه مشارکت گروههای مختلف و منابع متشکل شده جهت تنظیم سیاستها در نظر گرفت.

این نمونه نظام یکپارچه برنامه ریزی به منظور عمران ناحیه بی، از نمونه ای الهام گرفته که بین سالهای ۱۹۶۴ و ۱۹۷۰ در شیلی تنظیم شده است (Friedmann, 1967:46). همچنین نظام های مشابهی در فرانسه و ترکیه اجرا شده است. جهت اطلاع بیشتر رجوع شود به: (Hansen, 1970).

نتیجه گیری

به عنوان عامل برنامه‌ریزی ملی، برنامه ریزی توسعه عمران ناحیه‌یی همواره مطرح بوده است. از کثرت نوشته‌های دانشمندان ای که به آن اختصاص می دهند و به ویژه از این جهت که عده ی دولتهایی که این تکنیک را بکار بردند، می توان به سودمندی عظیم آن پی برد. البته نمی توان انکار کرد که مسائل بسیاری از نوع نظری و عملی هنوز باقی است که باید حل کرد، ولی هم اکنون پایه‌هایی داریم که به هر کشوری که بخواهد اثرات برنامه‌های توسعه عمرانی خود را به حداکثر برساند امکان می دهد کار خود را در یک محدوده ناحیه ای شروع کند. مجموعه ای کافی از اطلاعات نظری و همچنین تجربه کشورهای توسعه یافته وجود دارد و مسائل عمده ای که عمران ناحیه‌یی با آنها بر می خورد تشخیص داده شده اند. تکنیک‌های تحلیلی خوبی در دست است که کاربرد آنها می تواند یک مبنای علمی برای برنامه ریزی سرزمینی باشد. سلسله ای وسیع از وسایل اجرا موجود است. تجربه کافی برای بیرون آوردن اصولی نسبتاً زیاد جهت به کار بردن در اجرای سیاست‌های ناحیه‌یی شده است. اگر چه فاصله میان نیت و عمل بعید است، ولی پیشرفتهایی در همه ی جبهه‌ها دیده می شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع و ماخذ

1- Antunes, A.C.(1966) "Political Industrialization and Development in Brasil" Santiago Ford Foundation.

2- Antunes, A.C.(1972) "Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning" Paris Moutan.

3- Babcock, R,F (1966) "The Zoning Came: Municipal Practices and Politics" Madison university of Wisconsin.

4- Friedmann, John (1969) "Urban and Regional Development in Chile: A Case study of Innovative Plannig". Santiago Ford Foundation.

5- Friedmann, John (1966) "Regional Development policy: A case study of Venezuela" Cambrige Massachusetts Institute of Technology Press.

6- Friedmann, John & Stohr,walter (1967) "The Uses of Regional Science: Policy Planning in chile" vol.XVII, papers of The Regional Science Association Philadelphie.

7- Hansen,Nile (1970) "Rural Poverty and The Urban Crises: A Strategy for Regional Development" Blominton, Indiana University Press.

8- Kingsley, Davis (1969) "World Urbanization 1950-1970 Volume 1: Basic Data For Cities, Countries and Region Population" No4- Berkeley ,university California Press.

9- Mc Gron, Gavin (1969) "Reginal Policy in Britain" London,

George Allen & Unwin.

10- Nash, Willam (1970) "Shaping an urban Future". Cambridge M.I.T press.

11- Richardson, H.W(1971) "Regional Development Policy in Spain, Urban Studies Vol,viii,n1 Edinburg.

12- Riggs, W(1964) "Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic society" Boston Houghton Miffling.

13- Rodwin, Lloyd (1969) "Planning urban Growth and Regional Development: The Experience of The Guyana Program of Venezuela". Cambridge, M.I.T Press.

14- Schumacher, August (1973) "Development Plans and Planning" London Seminar Press.

15- Selzick, Philip (1949) "T.V.A and the Grass Roots" Berkeley, university of California press.

16- Stephenson, Glenn (1970) "Two newly Created capitals: Islamabad and Brasilia." Town planning Review, Liverpool, Vol XLI, n4.

17- Stohr, Walter (1970) "Materials on Regional Development in Latin America: Experience and prospects." Hamilton, Ontario, Mc Master,s University Press.

18- Thomas, William (1956) "Man,s Role in Changing the face of the Earth". Berkeley University of California Press.