خراسان روزنامه صبح ایران
یک‌شنبه ۳ تیر ۱۳۹۷ . ۱۰ شوال ۱۴۳۹ . شماره ۱۹۸۴۸

پراکندگی ناموزون واحدهای صنعتی در سایه نبود استراتژی توسعه

بررسی نقشه پراکندگی واحدهای تولیدی صنعتی نشان می دهد که نبود توازن های جدی در این زمینه در سرزمین ایران وجود دارد. دلیل این موضوع را می توان در نبود استراتژی توسعه صنعتی قابل اتکا و بایسته دانست که در نتیجه آن، بخش های بزرگی از پهنه سرزمین خالی و بخش های دیگر فوق اشباع شده است.

چالش های اجرایی پیش روی قوانین مرتبط با برنامه ریزی منطقه ای توسعه

توسعه معطل آمایش سرزمین

محمد حقگو
info@khorasannews.com

بررسی مرکز پژوهش های مجلس در خصوص وضعیت آمایش سرزمین و برنامه ریزی منطقه ای توسعه در ایران نشان می دهد که این برنامه ریزی ها در دهه های گذشته تاکنون دستاورد قابل اعتنایی نداشته اند به طوری که نابرابری و شکاف توسعه بین استان های برخوردار و کمتر برخوردار افزایش یافته است. گزارش این مرکز در این راستا تصریح می کند که به رغم تلاش های سازمان برنامه و بودجه، عملاً اقدامات قابل اتکایی در این زمینه انجام نشده است. البته کم دستاورد بودن اقدامات انجام شده در حوزه آمایش سرزمین مربوط به یک دولت یا دوره اخیر نبوده و آسیب شناسی آمایش سرزمین در دو سطح اندیشه ای و اجرایی، حکایت از وجود کاستی های جدی در این زمینه دارد. این مرکز هشدار داده است که در صورت نظارت نداشتن موثر مجلس، حکم مربوط به این حوزه در برنامه ششم توسعه نیز به سرنوشت احکام مشابه یعنی تحقق نیافتن و متروکه شدن دچار خواهد شد و بدین ترتیب نبود تعادل های شدید منطقه ای که زمینه ساز بحران های اجتماعی و تهدید کننده پایداری ملی هستند، تقویت خواهد شد. در پرونده امروز، نکات مهم این گزارش را مرور خواهیم کرد.

■ توسعه ناموزون منطقه‌ای

توسعه متوازن از دیرباز، از جمله اهداف اساسی کشور بوده و توجهات قابل ملاحظه ای در سیاست گذاری ها و برنامه ریزی های توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی به این مقوله منطقه ای شده است. با این حال با مشاهده وضعیت کنونی به نظر می رسد کیفیت زندگی مردم و سطح رفاه اجتماعی آن ها دستخوش نابرابری های عظیمی از منظر توزیع منابع مالی، زیرساخت ها و امکانات رفاهی شده است.

در این زمینه می توان یکی از عوامل موثر را موفق نبودن برنامه ریزی توسعه منطقه ای و تقسیم کار در پهنه سرزمین (تقسیم کار فضایی و توجه به اقتصاد فضایی) دانست. در این زمینه توجه به پراکندگی جمعیت، پراکندگی واحدهای تولیدی صنعتی و پراکندگی جمعیت در کشور با توجه به منابع آبی قابل توجه است.

پراکندگی ناموزون جمعیت

با اذعان به این که منظور از توسعه متوازن، توسعه برابر نیست و ضروری است که بین نابرابری های ناموجه و موجه تفاوت قائل شویم، اما نگاهی به نقشه جمعیت در استان های کشور نشان از توسعه ناموزون کشور در بعد جمعیت دارد.

(نقشه ۱)

همان طور که در نقشه شماره یک مشاهده می شود، پراکندگی جمعیت در استان های شرقی و مرکزی نسبت به استان های شمال، شمال غرب و غربی کشور بسیار کمتر است. اگر چه بخشی از این مسئله را می توان با ویژگی های زیست محیطی مناطق مذکور و سطح وسیع بیابان ها توضیح داد. اما تحلیل شاخص مذکور نکات نگران کننده ای را پدیدار می سازد که در صورت تداوم روندهای موجود، می تواند بحران های جدی را که تهدید کننده بقای ملی هستند به همراه داشته باشد از جمله نکات مذکور در این راستا می توان به موارد زیر اشاره کرد:

استان تهران با سهمی در حدود ۰/۸ درصد از کل مساحت کشور، نزدیک به ۱۷ درصد کل جمعیت را به خود اختصاص داده است.

۴۳ درصد از کل جمعیت کشور در پنج استان تهران، خراسان رضوی، اصفهان، فارس و خوزستان متمرکز شده اند. در حالی که این استان ها تنها نزدیک به ۲۶ درصد از کل مساحت کشور را در اختیار دارند. در مقابل سهم جمعیت ۲۰ استان کم جمعیت کشور، در حدود ۳۰ درصد است.

استان های مرزی در شرق، جنوب شرقی و جنوب کشور (خراسان شمالی، خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان و هرمزگان) با وجود این که نزدیک به ۲۷ درصد از مساحت کشور را به خود اختصاص داده اند، تنها ۸ درصد از جمعیت کل کشور را در درون خود جای داده اند.

پراکندگی ناموزون واحدهای تولیدی صنعتی

اصل موضوع آمایش سرزمین، آراستگی جمعیت در پهنه سرزمین و همچنین فعالیت های اقتصادی در این دامنه است. به عبارت دیگر همان طور که توزیع متناسب جمعیت در سرزمین اهمیت دارد، توزیع فعالیت های اقتصادی نیز باید هم به تناسب جمعیت و هم به تناسب سرزمین صورت گیرد. با این حال بررسی نقشه پراکندگی واحدهای تولیدی صنعتی نشان می دهد که نبود توازن های جدی در این زمینه در سرزمین ایران وجود دارد. (نقشه ۲)

دلیل این موضوع را می توان در نبود استراتژی توسعه صنعتی قابل اتکا و بایسته دانست که در نتیجه آن، بخش های بزرگی از پهنه سرزمین خالی و بخش های دیگر فوق اشباع شده است.

در این باره توجه به نکات زیر اهمیت دارد:

استان تهران ۱۵/۵ درصد از کل تعداد کارگاه های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر کشور را به خود اختصاص داده است. حدود ۴۰ درصد از کل کارگاه های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در چهار استان تهران، اصفهان، خراسان رضوی و آذربایجان شرقی که حدود ۱۷/۵ درصد مساحت کشور را دارا هستند، متمرکز شده است.

هفت استان مرزی هرمزگان، سیستان و بلوچستان، کردستان، خراسان جنوبی، بوشهر، خراسان شمالی و ایلام، هریک، سهمی کمتر از یک درصد از کل کارگاه های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر را داشته اند.

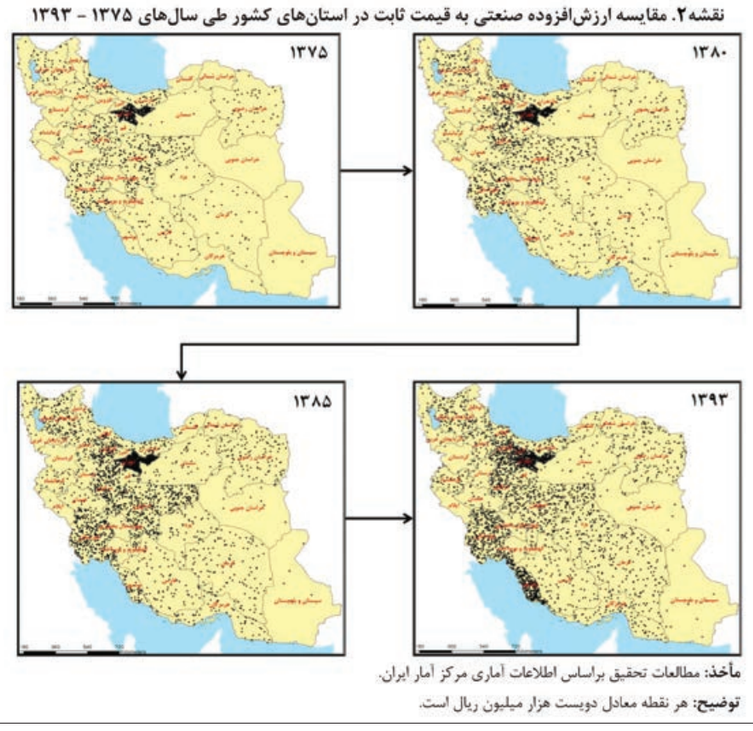
پراکندگی ناموزون جمعیت و فعالیت بر اساس منابع آب

در فرایند تقسیم کار ملی بر اساس آمایش سرزمین، ضروری است که شایستگی های منطقه ای و بایستگی های اقلیمی نیز مورد توجه قرار گیرد. در این راستا، آب به عنوان یکی از عوامل اصلی شکل گیری آبادانی ها اهمیت فراوان دارد. هم اینک وقوع بحران های زیست محیطی نظیر بحران آب، نمایانگر کارکردهای ضد توسعه ای اقدامات انجام شده و کم دستاورد بودن برنامه های توسعه پیشین در زمینه توسعه پایدار است. نقشه های شماره ۳ و ۴، توزیع جمعیت و فعالیت را در دشت های آزاد، ممنوعه و بحرانی کشور طی سال های اخیر نشان می دهد. (نقشه ۳ و ۴)

بر اساس اطلاعات ارائه شده در این نقشه ها، نزدیک به نیمی از دشت های کشور در شرایط ممنوعه یا ممنوعه بحرانی قرار دارند. همچنین بیشتر نواحی آزاد، یا در نواحی دارای آب سطحی زیاد نظیر شمال یا غرب کشور یا در نواحی مرکزی ایران با منابع آب شور واقع شده اند که عملاً استفاده از آب زیرزمینی زیاد نیست. اما در نواحی مرکزی کشور که منابع آب سطحی مطمئنی وجود ندارد، بسیاری از دشت ها ممنوعه و ممنوعه بحرانی هستند. در هر حال، با توجه به نقشه، تراکم جمعیت و فعالیت در این نواحی زیاد بوده و به همان نسبت تقاضا برای نهاده آب نیز بالاست.

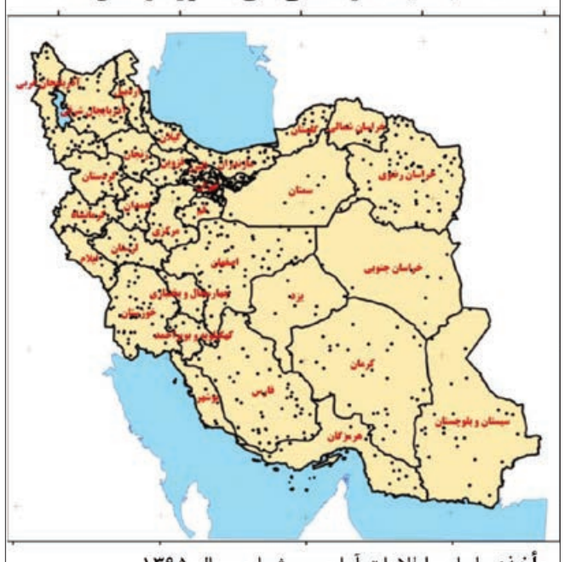
البته باید گفت که با در نظر گرفتن ویژگی های جغرافیایی وزیست محیطی نظیر بخش های وسیع خشک و کویری در استان های مرکزی و شرقی، انتظار بر آن نیست که تراکم جمعیت و فعالیت در استان های مذکور، دقیقاً مشابه یا برابر با استان های شمالی و غربی کشور باشد. اما به منظور جلوگیری از بحران های جدی که پایداری ملی را تهدید می کنند، ضروری است برنامه منسجمی در خصوص پراکندگی مطلوب (که با منطق طبیعت سازگار بوده به یک معارض اقلیمی در برابر آن تبدیل نشود) در دستور کار نظام اجرایی کشور قرار داشته باشد. در حالی که بررسی عملکرد کشور طی دو دهه گذشته از منظر شاخص های اقتصادی و اجتماعی در استان های کشور حکایت از بی توجهی بایسته به این مسئله و افزایش نابرابری های ناموجه در کشور دارد.

نقشه ۲. مقایسه ارزش‌افزوده صنعتی به قیمت ثابت در استان‌های کشور طی سال‌های ۱۳۷۵ - ۱۳۹۳



مأخذ: مطالعات تحقیق براساس اطلاعات آماری مرکز آمار ایران.
توضیح: هر نقطه معادل دویست هزار میلیون ریال است.

نقشه ۱. جمعیت در استان‌های کشور در سال ۱۳۹۵



مأخذ: براساس اطلاعات آماری سرشماری سال ۱۳۹۵.
توضیح: هر نقطه معادل صد هزار نفر جمعیت است.

■ نقد اقدامات دولت

در شرایط فعلی، توجه به استراتژی توسعه مناسب و توجه به برنامه آمایش سرزمین از ضرورت دوچندانی برخوردار شده است. در این راستا نمایندگان مجلس در جزء ۱ بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه نیز بر لزوم تدوین سند ملی و استانی آمایش سرزمین در سال اول برنامه و اجرای آن از سال دوم تاکید کرده و در ادامه به منظور نظارت بر عملکرد دولت اقدام به تشکیل کمیته آمایش سرزمین ذیل کمیسیون برنامه و بودجه مجلس کرده اند.

از سوی دیگر دولت نیز تاکنون اقدامات زیر را برای تهیه اسناد آمایش جهت برنامه ریزی منطقه ای توسعه انجام داده که به شرح زیر است:

-تهیه سند جهت گیری های ملی آمایش سرزمین که البته نامشخص بودن ارتباط طرح های جامع بخشی نظیر نقشه جامع سلامت، طرح جامع حمل و نقل، طرح جامع انرژی، سند جامع آب، طرح جامع گردشگری و طرح جامع علمی کشور از جمله نقاط ضعف آن است.

-منطقه بندی آمایشی کشور

-تدوین نظام یکپارچه برنامه ریزی و مدیریت توسعه سرزمین و استقرار آن

-تدوین اسناد مطالعات آمایش استان های کشور (نهایی بودن مطالعات آمایش سرزمین برای ۱۵ استان): البته در این راستا نقطه ضعف اساسی این جاست که در حالی که هنوز سند ملی آمایش سرزمین به عنوان یک سند بالادستی تهیه نشده و همچنین پیش نویس چشم اندازهای بلندمدت منطقه ای و استانی نیز در شورای عالی طرح و تصویب نشده است، مطالعات آمایشی ۱۵ استان به اتمام رسیده است.

-تکمیل کتابخانه الکترونیک توسعه

-تدوین دانشنامه توسعه کشور

-اطلس و آلبوم های سازمان فضایی وضع موجود و افق کشور

-نظام ملی شاخص های ارزیابی توسعه و استقرار سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش-ساترا

با همه اقدامات صورت گرفته دولت، به نظر می رسد کماکان مسائل زیر در خصوص این اقدامات وجود دارد:

-وجود خلأهای جدی معرفتی در زمینه آمایش سرزمین

-مشخص نبودن «استراتژی توسعه» در جهت گیری های ملی آمایش سرزمین

-نامشخص بودن «استراتژی توسعه صنعتی» در جهت گیری های ملی آمایش سرزمین

-ارتباط کافی نداشتن ضوابط ملی آمایش سرزمین با مشکلات و مسائل اساسی کشور

-وجود تناقض در ارائه تعریف از ضوابط ملی آمایش سرزمین و «کل نگر بودن» آن و ورود در جزئی ترین مسائل نظیر انتخاب و جانمایی فعالیت ها

-نامشخص بودن منطق و مبنای نظری طبقه بندی ها، اولویت بندی ها، انتخاب ها و منطقه بندی های صورت گرفته

-تبیین نشدن ارتباط سند ملی آمایش با اسناد فرادست، اسناد توسعه بخشی و اسناد توسعه منطقه ای

-مطابقت نداشتن منطقه بندی صورت گرفته با ملاحظات زیست محیطی نظیر حوضه های آبریز

-نامشخص بودن ارتباط «شورای توسعه منطقه ای» با «شورای برنامه ریزی و توسعه استان»

-تبیین نشدن ارتباط «چشم اندازهای بلندمدت توسعه استان ها» با «اسناد آمایش استانی»

-روش مند نبودن اسناد توسعه استانی تهیه شده و نامشخص بودن ارتباط طبقه بندی ۹ گانه دولت با مطالعات آمایش استانی

-اختصاص بخش بزرگی از مطالعات آمایش استانی به بررسی وضع موجود و نامشخص بودن محصول بخش برنامه ریزی

-توجه به کمیت مطالعات و جمع آوری ۱۰۰ هزار کاربرگ از مطالعات انجام شده در زمینه آمایش از استان ها که در موارد متعددی محتوا و کیفیت آن قابل قبول نیست.

-وجود مشکلات متعدد در زمینه استفاده و به روزرسانی سامانه ساترا در دستگاه های مربوط

با توجه به ضعف های اجرایی رخ داده و نیز با تاکید بر وجه نظارتی مجلس، توصیه می شود که خانه ملت، درباره آمایش سرزمین در کشور، موارد زیر را مد نظر قرار دهد:

*اصلاح تصورات موجود مبنی بر تدوین آمایش ملی و استانی تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه و اجرای آن از سال دوم (با فرض برطرف ساختن نارسایی های اندیشه ای، حداقل زمان برآوردی کارشناسان حوزه آمایش سرزمین برای تدوین اسناد مربوط دو سال برآورد شده است)

*بازنگری در فرایند نظارت های صورت گرفته از سوی مجلس شورای اسلامی و تغییر فرایند نظارت از نظارت شکلی به نظارت محتوایی و متکی بر عملکرد و شفافیت در نظام پاسخ گویی دستگاه های اجرایی. این کار می تواند از طریق الزام دولت به انجام اقدامات مقتضی برای ایجاد تفاهم روی مفهوم آمایش سرزمین، مبنای نظری و روش شناسی مطالعات صورت گیرد.

*تلاش برای ایجاد زیرساخت های قانونی لازم برای توانمندسازی سازمان متولی آمایش در کشور یا ایجاد ساختار جدید

*با توجه به بحران های زیست محیطی در برخی استان ها و مشکلات معیشتی در استان های محروم و مرزی کشور، پیشنهاد می شود کمیسیون برنامه و بودجه مجلس با دعوت از دستگاه های اجرایی متولی آمایش سرزمین (سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی) که تاکنون مبالغ قابل اعتنایی برای تهیه اسناد توسعه منطقه ای و آمایشی استانی دریافت کرده اند، راهکارهای توسعه ای استان های مذکور و چگونگی حل مشکلات مربوط را ارزیابی کند. مرکز پژوهش های مجلس در خاتمه، تصریح کرده است که در صورت نظارت نکردن موثر مجلس و بی توجهی بایسته به پیشنهادهای ارائه شده، حکم مربوط به جزء ۱ بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه نیز به سرانجام قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی و حکم مشابه در قانون برنامه چهارم توسعه یعنی تحقق نیافتن و متروکه شدن دچار خواهد شد، موضوعی که به برهم خوردن تعادل های منطقه ای، که زمینه ساز تقویت بحران های اجتماعی و تهدید کننده پایداری ملی هستند منجر خواهد شد.

تدوین ۴ سند استراتژی توسعه صنعتی در ۱۲ سال

مروری بر سیاست گذاری توسعه صنعتی کشور حاکی از آن است که در طول سال های ۸۲ تاکنون، چهار سند توسعه در ۱۲ سال تدوین شده است.

بر این اساس، اولین سند در سال ۸۲ تا ۸۴، تحت عنوان «سند ملی توسعه بخش صنعت و معدن» و در راستای قانون برنامه چهارم توسعه تدوین شد.

دومین سند در سال ۸۵ و تحت عنوان سند راهبردی توسعه صنعتی کشور تهیه شد. این سند ناظر به وضعیت صنعت کشور در سال های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۴ بود.

سومین سند در سال ۹۲ و در قالب برنامه پنجم توسعه تدوین شد.

چهارمین سند توسعه صنعتی کشور نیز مربوط به سال ۹۴ می شود که در قالب ارائه برنامه راهبردی وزارت صنعت از سوی این وزارتخانه ارائه شد.

با این حال، کارنامه عملکرد این اسناد نشان می دهد که این سندها به گونه ای نبوده اند که در عمل بیش از هفت سال دوام بیاورند. ضمن این که این اسناد با دستاوردهای مشخصی همراه نبوده اند.

نقشه ۴ و ۳. توزیع جمعیت و فعالیت در دشت‌های آزاد، ممنوعه و ممنوعه بحرانی کشور

مأخذ: براساس سالنامه آماری سال ۱۳۹۳، سرشماری سال ۱۳۹۵ و وزارت نیرو.

جدول متوسط [شماره ۷۱۴۵]

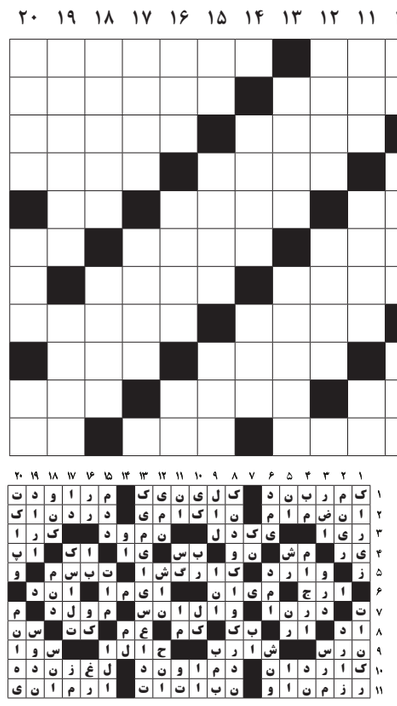
طراح جدول: مجید شادروح

افقی:

۱-هنگام استراحت-لیست غذا-مختصر-شهری در استان بوشهر ۲-زیبا و لوکس-محل تحصیل-سعی-زیرکانه ۳-رنج-خاک-از سوزنی برگان-آش ۴-عزت نفس-قسمت جلو و عقب جمجمه که در نوزادان استخوان های آن نرم است-خواننده فقید موسیقی کلاسیک ایرانی-کمر ۵-نیستی-مهیا-هیزم-حمار ۶-سیلی-آبادی ها-سرتراش-قصه گو-نفس خسته ۷-اشاره به دور-مخترع تلگراف-پرچم-پایین جامه ۸-گرد-واحد پول کشورمان-سرباز نیروی دریایی-گیاهی با ساقه ترش مزه ۹-عزلت-مژده-شیون-سره ۱۰-از دستگاه های هفت گانه موسیقی ایرانی-شکل و قیافه-در گرو-سِر ۱۱-مراسمی که به یاد شخصی برگزار می شود-پایتخت آسیایی-آسمان-بوی رطوبت

عمودی:

۱-ریه-خواهش-نوعی کاغذ ۲-شرح-وب سایت ۳-بزرگ-طفل ۴-پرستشگاه-نوعی اسباب بازی ۵-منقار پرنده-ظن-بانگ ۶-واحد اختلاف پتانسیل الکتریکی-قاضی ورزشی-جنس خشن ۷-بهشت شداد-علامت صفت عالی ۸-ناخوشی-شهری در استان مرکزی ۹-واجب است-فرومایه ۱۰-عید ویتنامی ها-گیرا-پسوند مکان ۱۱-نوعی آچار-رود اروپا-حرف فاصله ۱۲-فراری-ساحل ۱۳-کتف-واحد شمارش پارچه ۱۴-برقرار-رها ۱۵-فساد-سمبل-امر به سکوت ۱۶-اغتشاش-داد و فریاد-رطوبت ۱۷-شهر قوم لوط-سمت راست ۱۸-سرگذشت پیشینیان-باند ۱۹-پیل الکتریکی-ماه پاییزی ۲۰-مخفی-آخرین سوره قرآن کریم-به دنیا آوردن



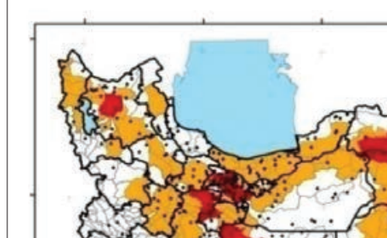
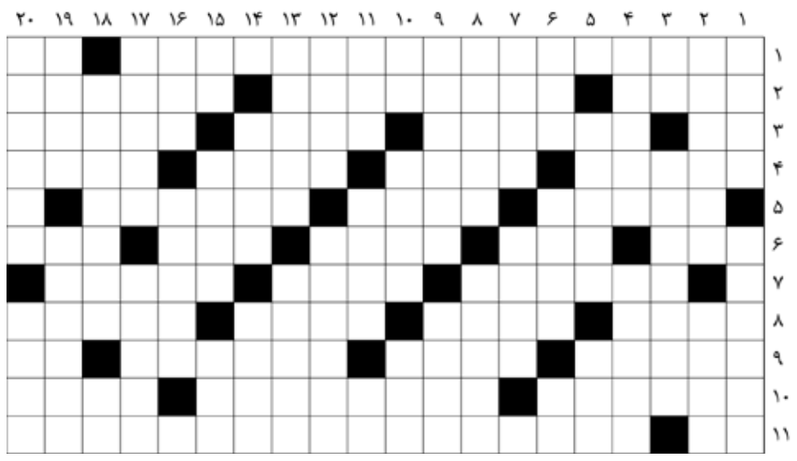
حل جدول شماره ۷۱۴۴

جدول سخت [شماره ۳۵۵]

طراح جدول: بیژن گورانی

افقی: ۱-مجموعه شعری از علیرضا قزوه، شاعر متعهد انقلاب-منحنی ۲-غربال-پزشک مخصوص سلطان مسعود غزنوی-ناکارآمد ۳-نام هموطن آذربایجانی-نژاد ایرانی-تهیدست و بی چیز-داستانی نوشته علی موذنی ۴-پیشانی-دلاور-طراحی اولیه-نوعی خار ۵-برشته و کباب شده-تاکنون-اثری به قلم دافنه دوموریه که یادآور سال های کودکی نویسنده است ۶-زبانه آتش-نیکویی-نیزه کوتاه-ورزش آبی-از صور فلکی نیمکره جنوبی آسمان ۷-پیامبری که زبان حیوانات را می دانست-تفرق و پراکندگی-نوعی سنجاب ۸-مثل و مانند-ایوان-اندازه صدای هر سیستم صوتی-اهل کرواسی ۹-قوی جثه-واحد نظامی-غده فوق کلیوی-زشت و ناپسند ۱۰-سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد-گلی شیپوری به رنگ های گوناگون-دستوری ۱۱-سخن زیر لب از روی خشم-کنایه از خسیس بودن بسیار است.

عمودی: ۱-مثل آب خوردن-کتابی از سامرست موآم، نویسنده شهیر انگلیسی ۲-تالاب دیدنی لرستان با طبیعت وحشی-روشن و درخشان ۳-دوتانون-همسایه بوسنی و مونته نگرو ۴-الهی-روستای ییلاقی مازندران ۵-گوشه ای در افشاری-بالاپوش بلند مردان قدیم ۶-شمشیر دفاعی ژاپنی-نهایت آرزو-کاروان ۷-نابه سامان-کمک ۸-معشوق و دلبر-بی موقع ۹-از ارتفاعات استان یزد-شنونده ۱۰-تپه کوچک-شیرینی خامه ای لوله شده-عشوه ۱۱-عمومی تر-لولای پا-تکرار حرف دوازدهم ۱۲-جانشینان-یکی از دوشبه جزیره تشکیل دهنده مالزی ۱۳-بندری در اوکراین-شک و تردید ۱۴-براده فلزات-قابل مشاهده ۱۵-حرف همراهی-چوب دستی-ذریه ۱۶-نام-کفش ۱۷-وسایل حمل و نقل-از قبایل مغول ۱۸-رمانی مشهور از والتر اسکات، نویسنده انگلیسی-من و شما ۱۹-از نوشت افزار-یگانی نظامی برای حمل و نقل نیروها ۲۰-کوتاه تر از مسیر اصلی-دینداری.



حل جدول شماره ۳۵۴