

آسیب شناسی توسعه استان کرمانشاه

بسمه تعالی

یکی از مهم ترین، اصول جهت دستیابی به توسعه ای موزون و همه جانبه در کلیه زیر بخش ها، توجه ویژه به شرایط، پتانسیل ها و موقعیت منطقه می باشد که دستیابی به شناختی جامع و کامل در این خصوص نیازمند مشارکت کارشناسان، صاحب نظران و مردم آن منطقه در فرآیند برنامه ریزی و تصمیم گیری است.

همانطور که از عنوان برمی آید، در واقع می خواهیم بررسی کنیم که چرا اقتصاد استان در یک تعادل سطح پایین گرفتار آمده است. چه عواملی می توانند این تعادل سطح پایین را بر هم بزنند و ما را به یک تعادل سطح بالاتری سوق بدهند. ما در وضعیتی هستیم که تولید ناخالص داخلی استان حدود چهار میلیارد دلار است. چرا؟

اگر اقتصاد را به مثابه یک پدیده پویا در نظر بگیریم این اقتصاد حاصل کنش های متقابل بازیگران آن است. اینکه اقتصاد ما در این سطح باقی مانده به هر حال بازیگران اقتصادی و اجتماعی در آن نقش داشته اند. ما سوالمان این است که چه مسائل و چالش هایی در این بازارها در کل چرخه اقتصادی به وجود آمده؟ اگر این مسائل و چالش ها درست درک شوند و صورت بندی صحیحی از آنها ارائه شود و آنگاه بتوان به یک اتفاق نظر کارشناسی پیرامون آنها دست یافت می توان انتظار داشت که نظام اقتصادی در اتخاذ تصمیم ها و سیاست ها با دشواری های کمتری مواجه شود. البته سنخ شناسی و تشخیص مسائل به خودی خود کار دشواری است. چهار مرحله دارد. مثل هر دوره رونق یا رکودی که ما در حوزه مسائل اقتصادی می خواهیم مورد بررسی قرار دهیم اول باید مسائل تشخیص دهیم و بعد در باب آنها تصمیم گیری کنیم، سپس به مرحله اجرا در بیاید و بعد هم تأثیرگذاری آنها را مورد ارزیابی قرار دهیم. در این سنخ شناسی و تشخیص مسئله آنچه که اهمیت دارد تشخیص مسائل واقعی و عارضی از یکدیگر است. فرضاً تورم و بیکاری دو عارضه نامطلوب هستند.

مسائلی که استان کرمانشاه به طور جدی با آن روبه رو است به شرح ذیل می باشد:

- نرخ بیکاری بالای ۲۰٪

مسائل و مشکلات اقتصادی ماهیت چند رشته ای دارند. برخی از مشکلات اقتصادی ما ناشی از مسائل اجتماعی و فرهنگی است. فرض بفرمایید که در حوزه ی بازار کار، در حوزه ی بهره وری مشکلی بنام امتناع از کار داریم. آیا این امتناع از کار و تلاش و فعالیت خودش عامل اصلی است یا باز هم این موضوع مربوط می شود به آن مسئله کلی؟ دانش پژوهان کشور می فرمایند که ما یک مشکل بنیادی داریم بنام امتناع از اندیشه. آیا این امتناع از کار خودش یک مسئله است که بهره وری را در استان تا این حد پایین آورده؟ به هر حال این یک مسئله اجتماعی و فرهنگی است و باید راجع به آن بحث شود. در این مسئله نقش کارگزاران اقتصادی و مراکز اتخاذ تصمیم بسیار اهمیت دارد.

- پایین بودن تمایل به مشارکت در استان کرمانشاه

- پایین بودن درآمد سرانه استان

در اینجا اولین سوالی که پیش می آید این است که آیا ما منابع در اختیار را به بهترین شیوه در اختیار قرار داده ایم؟ قطعاً پاسخ منفی است. اگر منابع در اختیار را به بهترین شیوه مورد استفاده قرار داده بودیم الان در اینجا یک شکاف عظیم بین مقادیر بالقوه و بالفعل وجود نداشت. چگونه می خواهیم با این مسئله برخورد کنیم؟ دو نوع کار می توان در اینجا انجام داد یک نوع مسئله شناسی کل نگر هوشیار که بیابیم موضوع ظرفیت جذب را در استان مورد بحث قرار دهیم. یکی مسئله شناسی جزء نگر. یکی از کارهایی که باید

صورت بگیرد این است که اقتصاد استان باید باید از یک حجم یا اندازه چهار میلیاردی به هفت میلیاردی افزایش پیدا کند در طول برنامه پنجم. نیازمند یک نرخ رشد نزدیک به ده درصد هستیم تا اقتصاد چهار میلیاردی را به هفت میلیاردی برسانیم.

ما برای اینکه بتوانیم وضعیتمان را بهبود ببخشیم باید در طول برنامه ۵ ساله ۱۰۰ هزار فرصت شغلی ایجاد کنیم. یعنی سالانه ۲۰ هزار فرصت شغلی که عمدتاً به نیروهای عالی مربوط می‌شود. این ۲۰ هزار نفر نزدیک به ۶۰٪ تا ۷۰٪ نیروهای متخصص هستند. ایجاد اشتغال برای نیروهای دانشگاهی کار بسیار دشواری است. ما میزان بهره‌وری عاملی انسانی را به دو برابر سال‌های قبل از برنامه پنجم باید افزایش دهیم. در طول برنامه ۵ سال چهارم در استان حدود ده هزار میلیارد تومان سرمایه‌گذاری صورت گرفته است. ما برای نیل به آن اقتصاد نرخ رشد ده درصد و برای ایجاد سالانه ۲۰ هزار فرصت شغلی، برای نیل به بهره‌وری بالاتر ما نیازمند این هستیم که در طول برنامه ۵ ساله در این سالهایی که در پیش داریم، حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان باید سرمایه‌گذاری شود.

یعنی مرزی که ما نیاز داریم، آن مرز خیلی پایین است و این مرز را باید بالا ببریم. بر فرض اگر سالانه ۵ یا ۶ هزار میلیارد تومان تخصیص دادند امکان ظرفیت جذب آن در استان وجود دارد؟ یعنی افزایش ظرفیت جذب یک اقتصاد و رشد سرمایه‌گذاری که از فرآیند یادگیری در فعالیتهای سرمایه‌گذاری به وجود می‌آید یک رابطه پویا وجود دارد که ما بر آن تابع ظرفیت جذب می‌گوییم. عوامل مؤثر بر ظرفیت جذب در مسئله شناسی کل نگر موضوع مهارت‌های سازمانی است. یعنی توان مدیریتی منطقه یا کشور. اگر ما بخواهیم ظرفیت جذب را بخواهیم بالا ببریم باید به مهارت‌های سازمانی توجه داشته باشیم و به مهارت‌های انسانی باید توجه داشته باشیم.

دانش بنگاه‌های صریح و کدگذاری شده در اختیار سپهر دانایی استان قرار می‌گیرد. آیا بنگاه‌های مادر وضعیتی هستند که این دارایی‌های دانش آنها قابل مستند سازی و انتشار باشد؟ خانوارها چطور؟ زیر ساخت‌های فیزیکی ما به چه صورت است؟ عامل را برای شما توضیح دادم، اما مهمترین عامل در افزایش ظرفیت جذب استان نظام ملی یادگیری و نوآوری است. بزرگواران یادگیری و نوآوری برای منزل برای بنگاه، برای اداره و برای کل استان قابل طراحی است.

نظام ملی یادگیری و نوآوری چیست؟ آیا این را داریم؟ به طور مثال می‌توان پرسید چند تا از بنگاه‌های مطرح و قابل توجه استان دارای واحد R&D هستند؟ وقتی که ما راجع به نظام یادگیری و نوآوری صحبت می‌کنیم باید توجه داشته باشیم که اصولاً یادگیری یعنی فرآیند ارضاء نیازهای شناختی. آیا چنین فرآیندی محیا هست؟

رسیدن به اینکه ما یک استان در سطح متوسط کشور باشیم راهی بسیار دشوار است. بازار کار به مسئله خانوارها و بنگاه‌ها مربوط می‌شود که خانوارها عرضه نیروی کار و بنگاه‌ها تقاضای نیروی کار هستند. تعامل اینها تعادل را برقرار می‌کند و دستمزد حاصل می‌شود. نهادهای ناظر بر این بازار مطرح می‌شود. تعدادی بنگاه در استان وجود دارد. آیا مقیاس تولید بنگاه‌ها در استان مناسب است؟ آیا بنگاه‌ها در اقتصاد کرمانشاه می‌توانند از صرفه‌های ناشی از مقیاسی بهره‌مند شوند؟ مقیاس عمومی تولید بنگاه‌ها در استان کرمانشاه نسبت به کل کشور خیلی پایین‌تر است. به طور مثال اگر به قبل برگردیم (حدود ۲۰ سال قبل) مقیاس تولید بنگاه‌ها در استان بالای ۵ نفر بود. به طور متوسط ۱ کارآفرین، ۱ کارفرما ۱۵ سال پیش، بیش از ۵ آدم را در استخدام خویش داشت. ولی اکنون زیر ۵ نفر است.

توان کارفرمایی و مدیریتی در مقیاس عمومی تولید بنگاه‌ها خودش را نشان می‌دهد. حالا آیا در همان بنگاه‌ها سطح تکنولوژی مناسب است؟ در همان بنگاه‌ها موجودی دانش کافیست؟ آیا کارکنان و مدیران بنگاه‌ها توانایی دسترسی به موجودی دانش دارند؟ اگر توانایی دسترسی دارند آیا استفاده می‌کنند؟ نوع نگرش مدیران بنگاه‌ها به موضوع تکنولوژی چگونه است؟ آیا بنگاه‌ها در کنار

هم به گونه‌ای قرار گرفته‌اند که از اثرات سرریزی از نشر تکنولوژی بهره‌مند شوند؟ این ذهنیت را باید تصحیح کنیم که ما نمی‌توانیم مستقیماً وارد بازار کار شویم و مستقیماً اشتغال را بالا ببریم.

اگر می‌خواهیم اشتغال ایجاد شود باید بفهمیم اشتغال به تبع تولید حاصل می‌شود. تولید در بنگاه اقتصادی شکل می‌گیرد. اگر بنگاه اقتصادی پویا شود، اگر بتواند از صرفه‌های ناشی از مقیاس برخوردار شود اشتغال حاصل می‌شود و می‌توانیم نرخ بیکاری ۲۵ را به ۱۴ یا ۱۵ برسانیم. اما ویژگی‌های نیروی انسانی ما در بنگاه‌ها چگونه است؟ اهل کار هستند؟ نوآور هستند؟ پر تلاش هستند یا کم تلاش؟ اهل رقابت هستند یا اهل رانت و غارت؟ از کار استقبال می‌کنند یا امتناع می‌ورزند؟ توان کارآفرینی این کارکنان چگونه است؟ وقتی می‌گوییم توان کارآفرینی منظور زمان فقط مدیران نیست. بلکه ۱ کارگر هم در جای خودش باید کارآفرین باشد.

آیا توان ارزش آفرینی و مدیریت خودش در محیط کار مناسب است؟ آیا سپهر اقتصادی استان به اینجا رسیده است که اصولاً تفکیک مالکیت مدیریت از مالکیت را در بنگاه‌ها بپذیرند؟

آیا کالا و خدماتی که بنگاه‌ها در استان تولید می‌کنند قابل رقابت هستند؟ آیا شکاف روز افزون تکنولوژی توان رقابت‌پذیری کالاهای ما را کاهش داده یا موضوع جهانی شدن مشکلات زیادی را برای ما بوجود آورده؟ مشکل جهانی شدن هم بازار عوامل و نهاده‌ها و هم بازار محصولات است. کدام یک برای ما مشکل بیشتری ایجاد کرده؟

ما در بحث نهاده‌ها مشکل داریم یا در بحث محصولات؟ یا در فرآیند؟ وقتی ما در این مسائل شکل داریم قیمت تمام شده ما بالا است. و نباید انتظار رقابت داشته باشیم. چرا قیمت تمام شده محصولات ما بالا است؟ اکنون می‌خواهیم رجوع به خانوارها و جمعیت صحبت کنیم. آیا روند توزیع جغرافیایی جمعیت و خانوارها در استان کرمانشاه مطلوب است؟ در طول ۲۰ سال گذشته ما مهاجرت از پیرامون به مرکز در استان به شدت افزایش یافته است و الان بیش از ۵۳٪ از جمعیت کل استان در رمکز در شهرستان کرمانشاه مستقر است. اگر این روند ادامه پیدا کند در سالهای آتی به جایی خواهیم رسید که ۶۰٪ از جمعیت استان به مرکز خواهند آمد و این یعنی خالی شدن استان. منابع طبیعی استان در کل مجموعه استان کرمانشاهان توزیع شده است. منابع اقتصادی تخلیه می‌شود و دوباره در یک جا متمرکز می‌شود و این آثار پیامدهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی بسیاری دارد. همان دم موش آبی که یک جای بود، همان چند هکتار زمین که بود، همان چهار درختی که بود همه و همه رها می‌شوند و آن عامل انسانی که باید در کنار اینها باشند همه را ترک می‌کنند و می‌آیند مرکز نشین می‌شوند. ما باید کاری کنیم که آن خرده تمدن رها و فرهنگ‌ها که در پهنه کرمانشاهان بود دوباره زنده شود. حالا این جمعیت و خانواری که عرض کردیم از درون آنها عرضه نیروی کار شکل می‌گیرد. سوال اول اینکه میزان پایداری این عرضه چه اندازه است؟ حدود ۶۱۴ هزار نفر در بازار کار وجود دارند که حدود ۵۰۳ هزار نفر آنها شاغل هستند و همین باعث نرخ بیکاری ۲۳٪ شده است. آیا آن ۶۰۰ هزار نفر پایدار است؟ ممکن است در اثر تداوم رکود فعلی کشور آن ۶۰۰ هزار نفر اثرات انگیزشی داشته باشند و فرد دوم خانوار هم وارد بازار کار شوند. فرد اول وقتی بیکار باشد، فرد دوم وارد بازار کار می‌شود و این وضع را به مراتب بدتر می‌کند آیا اثر انگیزشی بر اثر پای نیروی کار غلبه می‌کند؟ حالا این ۶۰۰ هزار نفر که عرض کردیم که سبب مهارتهای آنها با سبب انتظارات آنها با گذشته متفاوت شده چه نظام اطلاع رسانی احتیاج دارند؟ در گذشته نیروی کار ما عمدتاً دیپلمه و زیر دیپلم بود و سبب مهارتهایشان خیلی محدود بود. الان همه لیسانس و فوق لیسانس هستند. قبلاً عمدتاً آقایان وارد بازار کار می‌شدند و فقط حدود ۱۱٪ از بانوان وارد بازار کار می‌شدند، الان این ترکیب دارد عوض می‌شود. آیا بازار کار استان پذیرای چنین چیزی هست؟

وضعیت شاغل کنونی که همان ۵۰۰ هزار نفر است از چه وضعی برخوردارند؟ گروه‌های شغلی آنها چگونه است؟ از این ۵۰۰ هزار نفر چه تعدادی در گروه متخصصین شاغلان هستند؟ گروه‌های شغلی تخصصی ما در استان چقدر است؟ گروه‌های تخصصی شغلی ما

بالاست یا گروه شغلی کارکنان خدماتی ما؟ میزان پایداری بازار کار از بخش تقاضا چگونه است؟ آیا این ۵۰۰ هزار نفر خاطر جمع هستند یا بنگاه‌ها تعداد نیروی انسانی خود را تعدیل کرده‌اند؟ سوال بعدی این است که آیا بنگاه‌های موجود به عنوان متقاضی عمده در بازار کار آینده مطرح هستند؟ یا باید بنگاه‌های جدید ایجاد شود؟ اگر بنگاه جدید آمد آیا تداوم مقیاس عمومی تولید می‌تواند پاسخگوی تقاضای عمومی نیروی کار باشد؟ اگر بحث ما بحث بنگاه‌های کوچک و متوسط هست یادمان باشد که اینها فقط در سایه بنگاه‌های بزرگ می‌توانند شکل بگیرند. البته وقتی می‌گوییم بنگاه‌های کوچک یعنی بنگاهی که بین ۱۰۰ تا ۲۰۰ نفر پرسنل دارند. بنگاه متوسط یعنی حدود ۵۰۰ نفر آیا تداوم مقیاس عمومی تولید می‌تواند پاسخگوی تقاضای جدید باشد؟ اینجا برمی‌گردیم به توان کارآفرینی پرسنل و مدیریت. توانایی تأمین مالی سرمایه‌گذاری و چیزهای دیگر را بنگاه‌ها دارند یا خیر؟ چقدر تعامل دارند؟ می‌تواند با هم کاری را انجام دهند؟ آیا خانوارها پس‌انداز خود را در استان سرمایه‌گذاری می‌کنند یا در خارج از استان؟ اگر در داخل استان باشد وارد شبکه بانکی استان می‌شود و در بورس کارآفرینان قرار می‌گیرد و بنگاه جدید تشکیل می‌شود. در همین بازار کار آیا عدم انطباق تخصص‌ها و شاغل وجود دارد؟ اگر وجود دارد راهبردهای آموزش عالی چیست؟

بحث امروز ما فقط ایجاد فرصت شغلی نیست بلکه بحث امروز ما کار شایسته است. از نظر تعاریف بین‌المللی تمام کسانی که صبح از منزل به سرکار می‌روند و کنار خیابان ایستاده‌اند و چه دستفروش یا راننده همه شاغل‌اند. ولی آنها صاحب کار شایسته نیستند. کار شایسته یعنی ایجاد فرصت‌های برابر برای زنان و مردان، دستیابی به کار مولد، بهره‌وری.

کسانی که شایسته داشته باشند حقوق کافی دارند. آنگاه می‌توانند در شرایط آزاد و ایمن و همراه با کرامت انسانی کار کنند. آیا نرخ بیکاری امروز کرمانشاه، نرخ بیکاری اصطکاکی است؟ ساختاری است؟ ناشی از کمبود تقاضا است یا بیکاری پنهان است؟ اگر بیکاری اصطکاکی است که از تغییر و تحول در بازار کار سرچشمه می‌گیرد و خیلی مهم نیست. اما اگر بیکاری ساختاری باشد که مربوط به عدم تناسب کمی و کیفی عرضه و تقاضای نیروی کار است، خیلی دشوار است. اگر ناشی از کمبود تقاضا باشد یعنی بنگاه‌ها اشتغال پذیری آنها پایین است. بیکاری پنهان یعنی افراد شاغل‌اند اما شغل آنها تأثیری در تولید ملی کشور ندارند. عرض بنده تمام است و اگر اجازه دهید راجع به درجه‌ی همکاری و شرط لازم و کافی که برای بهبود شرایط است صحبت کنیم. اگر ما بخواهیم اقتصاد چهار میلیاردی را به هفت میلیاردی برسانیم نیازمند شرط لازم و کافی برای بهبود شرایط هستیم. یعنی هم باید بین عاملان اقتصادی و اجتماعی تمایل به تعامل وجود داشته باشد هم فرد لازم برای همکاری را داشته باشند.

در این قسمت می‌خواهیم مروری بر مسئله توسعه داشته باشیم

نکته ای که باید دقت کنیم این است که توسعه یک پروژه نیست. متأسفانه نگاهی که در کشور ما وجود داشته و در استان‌ها این نگاه ویژه تر است، این است که توسعه را یک پروژه می‌بینند. یک سری اعتبار می‌گیرند، پند کارخانه راه می‌اندازند، جاده می‌کشند و می‌گویند توسعه ایجاد کرده ایم. توسعه را به صورت یک پروسه درون‌زا باید دید. برای اینکه پروسه درون‌زا رخ بدهد مستلزم همکاری وسیع بین پدر و مادر هستیم. که این کودک توسعه رشد کند و از سوء تغذیه‌هایی یابد و توقف رشد آن درمان شود. پدر را می‌توانیم دولت نام‌گذاری کنیم و مادر را جامعه یا فرهنگ اجتماعی نام‌گذاری کنیم. و در تئوری‌های توسعه هست که دولت را سه دسته تقسیم می‌کنند دولت‌های توسعه خواه، دولت‌های کارشکن و ضد توسعه، دولت‌های مردد. اگر دولت مردد و دولت کارشکن در کشوری حاکم باشد امکان ندارد توسعه شکل بگیرد. این را تجربه جهانی نشان می‌دهد. توسعه فقط جایی شکل می‌گیرد که دولت توسعه خواهی حضور داشته باشد. از بعد از مشروطیت در ایران دولت‌ها مردد بودند، ضد توسعه نبودند ولی توسعه خواه هم نبودند. دولت مردد، ضد توسعه و توسعه خواه چه تفاوتی دارند؟

توسعه خواه می گوید هم در فکر می خواهد توسعه ایجاد کند و هم در عمل ایجاد می کند و هر جا که باید عقب نشینی کند این کار را انجام می دهد. چون توسعه به جامعه مدنی اقتدار می دهد. تا به آن توسعه دادید باید عقب بروید، بچه وقتی که رشد کرد باید او را رها کنی. دولت ها در ایران هم می خواستند توسعه ایجاد کنند و هم نمی خواستند از یک جایی که این بچه رشد کرده عقب بروند. همچنان می خواستند او را هدایت و چک کنند. دولت توسعه خواه هم در تئوری و هم در عمل توسعه خواه است. یعنی وقتی که جامعه رشد می کند، دولت عقب نشینی می کند.

دولت مردد دولتی است که در تئوری توسعه را دوست دارد و برنامه ریزی و سیاست گذاری می کند و در عمل حاضر به عقب نشینی نیست و حاضر نیست اقتدار خود را کم کند. در واقع در فرآیند توسعه اقتدار دولت کم می شود و اقتدار جامعه مدنی بالا می رود. دولت های مردد از یک جایی که اقتدار آنها شروع می شود دیگر نمی گذارند یک سری فعالیت ها انجام شود. دانشگاه تاسیس می کند ولی وقتی که حرف می زند جلوی آن را می گیرند. به مطبوعات اجازه می دهد ولی تا دید که مطبوعات مزاحم شدند مانع می شود. سرمایه گذار بخش خصوصی را دعوت می کند اما فقط تا یک جایی اجازه می دهد بزرگ شود.

دولت کارشکن هم دولتی است که نه در تئوری توسعه می خواهد و نه در عمل. بنابراین تکلیفش روشن است و اصلاً برنامه توسعه نمی ریزد. مثلاً دولت های قاجار در ایران جزء دولت های کارشکن بودند. اصلاً کسی هم که اندیشه توسعه ای داشت می زدند. اگر کسی سرمایه داشت، مثل حاج آقایی که تا دربار پول کم می آورد او را صدا می زدند و از او پول می خواستند. اگر هم نمی داد شلاغش می زدند. پس توسعه یک پدری دارد بنام دولت که باید توسعه خواه باشد تا این نطفه شکل بگیرد. مادر توسعه جامعه یا فرهنگ اجتماعی است. در ایران متأسفانه دولت به عنوان پدر توسعه اسیر اعتیاد و فساد شده است. اعتیاد به نفت، اعتیاد به درآمد رایگان و فساد اداری. مادر یعنی جامعه یا فرهنگ اجتماعی تا پذیرنده نباشد توسعه رخ نمی دهد. حتی اگر هم دولت توسعه خواهی هم مستقر شود مادر توسعه یعنی جامعه باید پذیرنده باشد، همگامی کند، تحولات را هضم کند چون در فرآیند توسعه یک سری از هنجارها عوض می شود، تغییر می کند و یک سری از آنها از بین می رود و یک سری هنجارهای جدید باید بیاید. اگر جامعه تحمل این تغییر هنجار را نداشته باشد، اجازه نمی دهد پروسه توسعه شکل بگیرد. در ایران این مادر توسعه سه مسئله دارد: فقر، بیماری و جهل او را گرفتار کرده است. برق ما متولی دارد، آب متولی دارد، گاز متولی دارد، راه متولی دارد و همه چیزهای کوچک متولی دارد اما متولی توسعه کیست؟ اصلاً متولی ندارد. یک زمانی سازمان مدیریت را اشتبهاً متولی توسعه می دانستند. در حالیکه سازمان مدیریت برنامه ریز است. برنامه ریز با متولی متفاوت است. بین معلم و مربی تفاوت وجود دارد. معلم آموزش می دهد، مربی دست را می گیرد و تربیت می کند و او را گام به گام می برد، اشکالات او را حل می کند، با دانش آموز تمرین می کند. رب کسی است که هم تو را تغذیه می کند و هم آموزش می دهد. تربیت ترکیبی از آموزش و تغذیه است. حالا یا تغذیه روحی یا تغذیه جسمی. سازمان مدیریت معلم می توانست باشد اما مربی نمی توانست باشد. ضمن اینکه از یک جایی به بعد تبدیل شد به سازمان نظارت کننده بر برنامه هایی که خودش نوشته بود. اما این برنامه ها چگونه نوشته شده بود مسئله داشت. بعداً هم عملاً به سازمان نظارت تخصیص بودجه تبدیل شد. حالا هم در بخش اداری ادغام شده و عملاً به ابزار بودجه ای دولت تبدیل شده است. بنابراین متولی توسعه کیست؟ این یک مشکل جدی است و از این سوال باد شروع کنیم. یک خطایی که اتفاق افتاده است این است که صرف برنامه ریزی را مصداق یا نتیجه گرفته اند که با برنامه ریزی توسعه ایجاد می شود. برنامه ریزی توسعه نمی آورد. برنامه ریزی فقط افق روشن می کند. برای اینکه توسعه بیاید نیازمند عوامل بسیار متعددی هستیم که باید دست به دست هم دهند و با هم همکاری کنند تا توسعه رخ دهد.

در استان ها وضع از این بدتر است. یعنی متولی که وجود ندارد هیچ، یک درهم ریزی هم وجود دارد. یعنی هیچ کس بابت عدم توسعه بازخواست نمی شود. مدیر کل برق بابت عدم توسعه شبکه برق بازخواست می شود، مدیر کل آب بابت عدم توسعه آب

بازخواست می شود ولی مدیرکل توسعه ای نداریم که بابت این شاخص های توسعه استان بازخواست شود. بالاخره این شاخص های توسعه در طول زمان با مدیریت همین مدیران ایجاد شده است. اما چه کسی بابت شاخص های توسعه بازخواست شده است که حداقل الان بتوانیم تحلیل کنیم و بگوییم در دوره فلان شخص که متولی توسعه بود شاخص های توسعه عقب رفت. هیچ کس الان حاضر نیست عقب روی های این استان را که استان پنجم بوده و یکی از استان های پر سرمایه بوده ، توجیه و تحلیل کند. یعنی اگر حتی بخواهیم تاریخ توسعه را بنویسیم ، نمی توانیم کسی را متهم کنیم. استاندار ها همه پروژه گرا هستند، می خواهند چند پروژه در بیلان پایان دوره بیاورند که من چنین کاری را کرده ام. ما در مصاحبه با استاندارها این را به وضوح دیدیم. استاندارها پروژه هایی که کار کرده بودند و موفق بود را به رخ می کشیدند. مثلاً می گفتند من رفتم هیئت دولت این مجوز را گرفتم ، مثلاً پتروشیمی را مستقر کردم با این مشکلات . اما آیا حالا پتروشیمی در پروسه توسعه این استان واقعاً نقشی دارد؟ به همین ترتیب پروژه های دیگر . نه اینکه این پروژه ها نباید باشد، بلکه استاندارها وظیفه شان این بوده که حس می کردند چند پروژه ی شاخص باید داشته باشند که وقتی رفتند همه بگویند پروژه سیمان فلان در زمان استاندار بود. مسئله و دغدغه آنها توسعه نبوده. نمایندگان مسائلشان قومی و منطقه ای بوده ، توسعه گرا نبودند. اتفاقاً بعضی از لابی ها و چانه زنی های نمایندگان ضد توسعه هم بوده است. پس آنها هم دغدغه توسعه را نداشتند. دولت مرکزی نه وقت داشته و نه برایش اولویت داشته و نه بودجه که بخواهد نگران باشد. طرح های بزرگ ملی را باید اجرا می کرده و دغدغه آنها را داشته است. در مورد استان های حاشیه ای مانند کرمانشاه مسئله اولشان امنیت بوده نه توسعه اقوام هم که به دنبال گرفتاری های خودشان بودند. کمبودها ، فشارها ، محدودیت هایی که برایشان ایجاد می کردند. پس اگر می توانستند این گره ها را باز کنند. دغدغه توسعه نمی توانستند داشته باشند. حاصل این است که بخش بزرگی از استان ، از جمعیت و نیروی خلاق استان از پروسه توسعه بیرون است . یک ماشینی است که می خواهد با دو میلیون نفر روی جاده توسعه برود اما ۲۵۰ هزار نفر انرژی دارد . بقیه بی انگیزه اند و یا گذاشتیم کنار و در این قطار توسعه نمی توانند سوار شوند یا خود آنها انگیزه ای ندارند که سوار شوند. یک قطاری داریم که می خواهیم با نیروی ۲۵۰ هزار نفر ولی وزن ۲ میلیون نفر را بکشیم . یعنی عملاً بخش بزرگی از جمعیت استان حذف شده است. حدود ۲۵٪ استان با پرس و جو هایی که انجام داده ام اقلیت های مذهبی هستند. که عملاً اهل تسنن و اهل حق هستند. به نوعی از پروسه توسعه کنار هستند. بخشی را خودشان نیامدند و بخشی را هم بخاطر موانعی که بوده حضور نداشتند. بخش بزرگی از جمعیت استان عشایر است. عشایر عملاً از پروسه توسعه حذف شده اند و مشارکتی ندارند. بخش بزرگی از استان حاشیه نشین ها و فقرا هستند و عملاً اینها در پروسه توسعه حضور ندارند. بعد می خواهیم یک استان را با یک / چهارم جمعیتش توسعه ایجاد کنیم. نمی شود!

باید همه به معنای واقعی دغدغه توسعه پیدا کنند، سوال داشته باشند، با مسائل توسعه ارتباط داشته باشند و هم مشارکت داده شوند. بنابراین اکنون توسعه استان کرمانشاه مانند کودکی است که زاده شده است و تا حدودی هم شکل گرفته است ولی شدیداً دچار سو تغذیه و انواع گرفتاری ها و بیماری هاست.

و همه باید همت کنند تا این کودک جانی بگیرد . تا برسد به نقطه با ثبات. که بتواند تغذیه شود. الان این کودک توسعه قابل تغذیه هم نیست . آنقدر دستگاه هاضمه اش ضعیف شده که اگر غذا قوی هم بدهیم نمی تواند جذب کند . شما سرمایه در استان برزید ، نمی تواند جذب کند . نگوئیم سرمایه نیست ، توان جذب نیست. نگوئیم نیروی انسانی نیست ، هست اما توان مدیریت آنها نیست . یعنی این بچه معده اش نمی تواند جذب کند. ما نیاز داریم یک دوره ای حرکت کنیم تا به نقطه صفر توسعه برسیم نه اینکه تازه توسعه را شروع کنیم . مسئله ما الان رسیدن به نقطه صفر توسعه است . یعنی باید همین حرف ها زده شود و این حرف ها تکرار شود . در مجامع متعدد با گروه های متعدد و در اتاق های فکر متعدد با حضور انواع معتمدین محلی ، کارشناسان ، سیاستگزاران و ...

متأسفانه تا حالا راهبرد توسعه بومی وجود نداشته، تا حالا مسئله این بوده که برنامه ها با یک رفت و برگشت بین استانداری و تهران، یک برنامه توسعه ای نوشته می شد. بعضی وقتها این رفت و برگشت هم وجود نداشته در حالی که سیاستهای توسعه ای باید از درون در بیاید و سازگاری و هماهنگی شان باید از درون چک شود. از بیرون کسی نمیتواند چک کند. که سازگاری بین سیاستها و پروژه ها و برنامه ها هست یا نه. سیاستهای توسعه ای باید بر پایه یک تئوری توسعه برای استان باشد. استان باید تئوری داشته باشد.

از میان فرضیه های مختلفی که در مورد علل و عوامل توسعه نیافتگی این استان مطرح شده است مانند: « نظریه تبعیض و توطئه»، « تأخیر توسعه»، یا « وجود فرهنگ ضد توسعه» و امثال اینها، تنها فرضیه دیگری را از نظر شواهد عملی و علمی می توان قابل اتکاء دانست و آن « نقص و شکست نظام تدبیر استانی» است. لازم به توضیح است که هر چند همه دولت ها، از نظر حقوقی مکلف به اجرای قانون اساسی هستند و اعلامیه و برنامه عمل وین را تأیید کرده و به موجب آن مکلف شده اند « حق توسعه» انسان ها را به عنوان جزئی از حقوق بشر در همه اعمال و فعالیت های خود رعایت کنند، بهینه کردن مدیریت توسعه و نظام تدبیر منطقه ای، برای فقر زدایی، توسعه ملی، اتحاد ملی و امنیت ملی یک امر ضروری است. شواهد و مظاهر صحت « فرضیه نقص و شکست نظام تدبیر استانی» را می توان در موارد زیر برشمرد:

۱. فقدان مرکزیتی بومی، محلی و استانی با مسؤولیتی تعریف شده در رابطه با توسعه اقتصادی- اجتماعی استان ها.

شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها که متشکل از مدیران دولتی است، شورائی صرفاً اداری و یک مرجع تصویب است نه یک مرکز طراحی توسعه. شوراهای اسلامی روستا، شهر و استان هم برخلاف شوراهای مورد نظر قانون اساسی، فاقد اختیارات و توان طراحی و مدیریت توسعه ای مردم محور هستند.

۲. نظام تدبیر استانی فعلی، در جلب مشارکت مردم در تصمیم گیری و برنامه ریزی ناتوان است.

از جمله تبعات آن عدم جلب و جذب سرمایه های انسانی محلی و منابع مالی استانی برای توسعه اقتصادی - اجتماعی استان است. به همین دلیل بار تأمین منابع لازم برای توسعه غالباً بر عهده دولت قرار می گیرد، در حالی که سرمایه های مردم استان به جای کمک به اجرای طرح های مولد ارزش افزوده و اشتغال در خود استان، در راه های سوداگرانه و مسرفانه به کار گرفته می شود که در نتیجه آن سرمایه های انسانی استان هم منفعل، بیکار و مهجور باقی می ماند و در خدمت توسعه قرار نمی گیرند.

۳. دیوان سالاری سنگین، متمرکز و غالباً امنیتی حاکم بر امور و مسایل.

در بعضی از این استان ها، با رهیافتی پارانویدی و شکاک، امکان فعالیت های سرمایه گذاری و بلندمدت اقتصادی و اجتماعی، به مردم این استان ها و دیگر علاقمندان خارج از این استان ها، داده نمی شود و دور باطل نارضایتی - فقر - عقب ماندگی - نارضایتی استمرار پیدا می کند.

۴. بانک و بانکداری از مهم ترین و مؤثرترین حلقه های ضعف و نقض در نظام تدبیر استانی است.

دیوان سالاری بانکی استان، یک ارگان طلب کار و خارج از زمان است که وظیفه واسطه گری برای انتقال پس اندازهای استان در راه توسعه اقتصادی را، برای خود به رسمیت نمی شناسد و بیشتر نقش تلمبه خانه انتقال سپرده ها به مراکز دور و نزدیک و پروژه های سوداگرانه را به عهده دارد.

توسعه را باید لباسی دانست که باید برای قامت هر منطقه طراحی و برنامه ریزی شود تا بتوان در سطح ملی انتظار توسعه ای کارا، پایدار و متوازن داشت و پاسخی موقتی به این پرسش فراهم شود که چرا در جریان 60 سال تلاش برای توسعه برنامه ریزی شده، نتیجه مطلوب، توسعه متوازن و مورد انتظار و متناسب با منابع مصرف شده را، در سطح استانی به بار نیاورده است. بحث توسعه ملی یا توسعه محل گرا، تنها از این نظر اهمیت ندارد که حقوق توسعه مردمان ساکن در مناطق محروم را به رسمیت شناخته و تأمین رفاه آن ها را امکان پذیر نماید، بلکه بحث اصلی در این دکتترین، بهینه کردن مدیریت جغرافیایی توسعه و نظام تدبیر منطقه ای و محلی است. مطالعات و بررسی های بیش از سه دهه اخیر توسعه و تجربیات بیش از نیم قرن برنامه ریزی توسعه در کشورهای مختلف نشان داده است که:

۱. توسعه یک امر محلی است و در صورتی توسعه در سطوح محلی رخ بدهد، می توان انتظار داشت که توسعه در سطح ملی هم به بار آید.

۲. مراکز کشورها و پایتخت ها قادر به تشخیص درست و به موقع نیازها و خواسته های مردم جوامع محلی و منطقه ای نیستند و لذا با وجود صرف هزینه های سنگین در چارچوب برنامه های کلان و ملی توسعه، هم چنان مناطق عقب مانده و توسعه نیافته در اطراف کشور باقی می ماندند.

۳. راهبری فرآیند برنامه ریزی توسعه و اجرای پروگرام ها و طرح های توسعه از طریق مرکز، کند ناکارآمد و پر هزینه است.

۴. مشارکت مردم جوامع محلی و منطق های در برنامه ریزی توسعه و در طراحی پروگرام ها و پروژه ها و هم چنین در اجرا و نظارت بر عملکردها، تضمین کننده توسعه است.

تمایل دولت های مرکزی به دخالت هر چه بیشتر در امور محلی، پا را از حدود اقتصاد مقیاس فراتر گذارده و به بازدهی نزولی منجر می گردد. به عنوان مثال دیده شده است که دولت اندونزی، خرید اقلام مورد نیاز دولتهای محلی را نیز تا آنجا بر عهده دارد که حتی در ساده ترین پروژه های زیربنایی محلی، تهیه فرغان را هم خود به عهده گرفته است.

بحث درباره توسعه استان کرمانشاه با محوریت « مشارکت و توسعه منطق های »، مستلزم آرایه تحلیلی از دیدمان حاکم بر توسعه استان در گذشته و تصویری از وضع موجود و بالأخره تبیین اتخاذ دیدمانی جدید است. دیدمان حاکم بر توسعه محلی در ایران طی 5 برنامه توسعه پنج ساله، الگوی توسعه را مبتنی بر جوامع ثروتمند غربی قرار داده، به این معنا که کافی است کمبودهای زیربنایی محلی، با اعتبارات عمرانی دولت و طبق تشخیص مرکز، برطرف شود تا توسعه به بار آید. برنامه های توسعه پنج ساله کشور از 1368 تا 1390 سرشار از سیاست ها، پروگرام ها و پروژه های متعددی است در همه حوزه ها که قرار است توسعه ملی و محلی را به بار آورد: آموزش، بهداشت، راه، کشاورزی، دامداری، صنعت، معدن، مسکن، پست و مخابرات، منابع طبیعی، مرتع، جنگل، علوفه، سوخت، نماسازی ساختمان و معماری، مسجد، آبرسانی، لوله کشی، بیمه اجتماعی، بیمه خدمات درمانی، بیمه درمان بستری، مامایی، تغذیه دان شآموزی، ایاب و ذهاب دانش آموزی، فرهنگ و معارف اسلامی، دندانپزشکی، داروخانه و محیط زیست.

در برنامه های توسعه ایران، در پرتو دیدمان حاکم یعنی دیدمان نوسازی، مناطق و جوامع محلی فاقد هویتی متمایز هستند. در دیدمان نوسازی، جامعه محلی نیازهای فیزیکی و کالبدی و نیازهای اجتماعی دارد که باید برطرف شود و در این دیدمان گوئی جامعه محلی فاقد تاریخ و فرهنگ و شیوه تولید و کار و تغذیه خاص خود است و تفاوتی مثلاً با محله هارلم نیویورک ندارد. استان کرمانشاه، تا پیش از انقلاب و جنگ تحمیلی، در پرتو دیدمان نوسازی که در برنامه های عمرانی پیش از انقلاب حاکم بود، توسع های متناسب با استعدادها و ظرفیت های خود را تجربه نکرد.

طبق گزارش توسعه انسانی جمهوری اسلامی ایران (2006) ، شاخص توسعه انسانی (HDI) این استان که شاخص ترکیبی از مجموعه عواملی است که توسعه را اندازه گیری می کند ۰.۶۷۵ بوده و مرتبه بیست و پنجم از میان 28 استان کشور را احراز کرده است.

آثار و تبعات انسانی، فیزیکی، اقتصادی و اجتماعی گسترده ای که در نتیجه صدمات عظیم جنگ بر این استان وارد شد، هر چند به سنجش در نیامده است، آن مقام و مرتبه را حتی با وجود هزینه ها و تلاشهای وسیعی که در چارچوب برنامه های توسعه پنج ساله بعد از جنگ، صورت گرفته است، ضرورت تغییر دیدمان توسعه استان را نفی نمی کند. دیدمان نوسازی حاکم بر برنامه های عمرانی پیش از انقلاب و برنامه های توسعه بعد از انقلاب، قادر به تحقق توسعه های متوازن در بین استانهای کشور و هم چنین در سطح ملی نبوده است، زیرا عنصر غایب در این دیدمان توسعه، جوامع محلی و خود مردم این جوامع در سطوح مختلف برنامه ریزی، سیاست گذاری و اجرا بوده است.

پیشنهادها

الف) تجدید نظر اساسی در نظام تدبیر برنامه ریزی توسعه کشور بر پایه محورهای زیر:

1. تعیین هدف های استراتژیک برنامه ها، از تجمیع هدف های استراتژیک منطقه های و محلی توسط سازمان برنامه ریزی کشور
 2. توجه به اختلاف و تفاوت های موجود در سطح محلی و تمرکز بر آثار آن ها بر مسیر کلی توسعه اقتصاد کشور در برنامه ها
 3. احیاء و استقلال سازمان برنامه ریزی کشور
 4. احیاء و استقلال سازمان نهایی برنامه ریزی استان ها
 5. ایجاد سازمان نهایی مستقل توسعه روستایی در استانهای کشور
 6. تعیین تکلیف نظام مدیریت شهری و واگذاری اختیارات مرکزی به نهادهای منتخب شهری
- ب) پیوند بین مراجع محلی و مراجع مرکزی باید برای هر دو حوزه اقتصاد (حوزه واقعی) و حوزه مالی به خوبی تعریف و مشخص گردد. کافی نیست که نهادی را بر پایه سیاست هایی اداره کرد که بر پایه بخش واقعی در سطح ملی تنظیم شده و تجمیع یافته آنها به عنوان هدف ملی درآید، اما در بخش مالی چنین اتفاقی رخ ندهد. از این رو لازم است که همه سیاست های مالی نیز با سیاست های بخش واقعی اقتصاد هماهنگ شوند. این امر ایجاب می نماید که مرجع مسؤول سیاست های مالی اقتصاد، هدف های خود را براساس فرآیندی تعیین نماید که از طریق تجمیع هدف های منطق های به هدف های ملی می رسد و نه به صورتی مستقل از هدف های منطقه ای.
- ج) استفاده از اطلاعات کلی و تجمیع شده در سطح ملی به جای اطلاعات استانی و منطقه ای و یا تجزیه شده در سطوح پایین تر، نوعی رجعت به برنامه ریزی متمرکز از نوع کشورهای کمونیستی سابق است که امکان پذیری آن، هم از لحاظ نظری و هم در عمل با شکست رو به رو شده است. هرگاه مقصود از این کارها رفع محرومیت و کاهش عدم تعادل ها محلی و عدم توازن های استانی و منطقه ای است، چرا خود هدف گذاری و برنامه ریزی را به نهادهای محلی، استانی و منطق های واگذار نمی کنیم؟

گروه پژوهشی

مرکز مطالعات و پژوهشهای اقتصادی اتاق بازرگانی کرمانشاه

بهمن ۹۴