

# توسعه پایدار در برنامه ریزی منطقه ای

Nazimi\_db@yahoo.com

اشاره:

این مقاله فصل پایانی کتابی است که هم اکنون تحت عنوان « توان ها و محدودیت های طبیعی در برنامه ریزی ملی و منطقه ای » توسط نشر ژرف در دست انتشار است.



## مقدمه

برنامه ریزی منطقه ای که در آن برنامه ریزی متناسب با توان های محیطی و طبیعی منطقه هدف گیری شده باشد چیزی جز توسعه ی پایدار<sup>۱</sup> نیست. اما اصطلاح توسعه ی پایدار که از اواسط دهه ی ۱۹۸۰ به عنوان اصطلاحی که کاربرد وسیعی در متون برنامه ریزی های جهانی، ملی، منطقه ای و محلی یافته است هنوز با خود ابهاماتی به دنبال دارد. برای روشن شدن بحث، لازم است اندکی روی این موضوع مکث کنیم و ببینیم داریم راجع به چه چیزی صحبت می کنیم. پس از آن می توانیم در باره ی برنامه ریزی منطقه ای با هدف توسعه ی پایدار با دقت بیشتری بپردازیم.

اصطلاح توسعه ی پایدار از دو واژه ی «توسعه» و «پایدار» تشکیل شده است. اولی واژه ای است که بسیار پیش تر از دومی نزد برنامه ریزان شناخته شده بود. پس از جنگ جهانی دوم و به منظور بازسازی خرابی های این جنگ ابتدا اصطلاح رشد اقتصادی و سپس توسعه و توسعه ی اقتصادی- اجتماعی رواج گسترده یافت. برای واژه ی توسعه تعاریف گوناگونی به دست داده شده لیکن مخرج مشترک تمامی آن ها را می توان چنین خلاصه کرد: توسعه فرایندی است که طی آن بازتولید گسترش یابنده ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به منظور ارتقاء کیفیت و کمیت سطح زندگی تحقق می یابد. به عبارت دیگر طی فرایند توسعه، بشر دائماً به جای بازتولید ساده ی زندگی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با افزایش سرمایه گذاری در همه ی وجوه زندگی به بازتولید گسترده یا گسترش یابنده دست می یابد. بدین ترتیب توسعه یعنی گسترش و تعمیق مستمر اشکال گوناگون وجوه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جوامع به منظور ارتقاء سطح کیفی و کمی زندگی اجتماعی و فردی.

بشر این فرایند را به صورت بطئی از دورانی بسیار دورتر و از هنگامی که روی زمین به شکل انسان ابزار ساز ظاهر شد، آغاز کرده لیکن این فرایند از آغاز انقلاب صنعتی سرعتی بیشتر به خود گرفته و جلوه ای نو یافته است. سرعت تحولات توسعه به ویژه با پیدا شدن روابط سرمایه داری وجهی بسیار برجسته پیدا کرد. زیرا در روابط سرمایه داری تولید و بازتولید گسترش یابنده متضمن دریافت سود بیشتر و انباشت سرمایه ی افزون تر است. محرک جادویی که سرمایه گذاران را به طور شگفت انگیزی به توسعه ی بیش تر تولید و در نتیجه توسعه ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بازم بالتر تشویق و ترغیب کرده و می کند.

با شروع رشد روابط سرمایه داری و تحت قاعده ی سودمندانه ی صرفه جوئی های تجمع و مقیاس، گرایش به انباشتگی جغرافیایی سرمایه بیش از پیش فزونی گرفت. در پرتو این فرایند ناگزیر که به

---

<sup>۱</sup> Sustainable Development.

منظور سودمندی بیش از پیش سرمایه ضروری بود، جغرافیای جمعیت، فعالیت و سکونت متمرکز در فضاهایی معین رقم خورد. جمعیتی که پیش تر در روابط پیشا سرمایه داری در سکونت گاه های کوچک و پراکنده در سطح جهان، یک کشور و یا منطقه پراکنده بودند، در پرتو این فرایند تمرکز بخش به سرعت به فضاهای تجهیز شده ای که سرمایه پدید آورده بود به حرکت درآمدند. شهرهای بزرگ و کلانشهرها و همچنین فرایند شهر نشین شدن سرمایه و انسان، حاصل این تحول بزرگ و بی بدیل در تاریخ بشر بود. بدین ترتیب بود که جغرافیای اقتصادی و جغرافیای جمعیت کاملاً متفاوتی با گذشته در همه جای جهان شکل گرفت.

تراکم جمعیت و فعالیت در نقاطی معین از یک طرف و مصرف مسرفانه ای که الگوی توسعه ی سرمایه داری نوع آمریکایی به ارمغان آورده بود، تدریجاً برای همه مسلم کرد که ادامه ی روند گذشته دیگر میسر نیست. از این رو در اواسط دهه ی ۱۹۸۰ دیگر برای همه مسلم شده بود که باید الگوی توسعه ی نوینی برای مسائل جدید ارائه کرد. این الگو چیزی نبود جز الگوی توسعه ی پایدار.

اما واژه ی «پایدار» در اصطلاح توسعه ی پایدار به این معنی است که بهره برداری از منابع محیطی و طبیعی می باید با ظرفیت ها و توان های آن انطباق داشته باشد، به گونه ای که تداوم بهره برداری از آن دست کم به صورت گذشته ثابت و پایدار بماند و تداوم بهره برداری از آن نه فقط برای امروزیان بلکه برای نسل های آینده نیز میسر باشد. پس می توان توسعه ی پایدار را چنین تعریف کرد: توسعه ی پایدار به توسعه ای گفته می شود که به نیازهای کنونی ما پاسخ دهد بدون آن که تداوم توسعه را برای نسل کنونی و آینده به مخاطره بیندازد. می خواهیم تاکید کنیم که برخلاف تعریف سنتی از توسعه ی پایدار که بیشتر بر بهره مندی نسل آینده تاکید داشت (وحتا از نسل کنونی سخنی به میان نمی آورد)، امروزه با روند تخریب پر سرعتی که ممکن است توسعه در زندگی امروزیان بر جای گذارد، اثرات کنونی آن را باید بیش از پیش در نظر داشت.

با توجه به تعریف فوق اکنون پرسش مقدر این است که در برنامه ریزی منطقه ای به طور مشخص چه فرایندی باید طی شود تا توسعه ی پایدار منطقه ای حاصل گردد. پاسخ این است که در برنامه ریزی برای توسعه ی پایدار لازم است سه هدف اصلی و مهم زیر در دستور کار برنامه ریزی منطقه ای باشد:<sup>۲</sup>

۱). حفاظت از منابع ارزشمند طبیعی،

۲). بهره داری متناسب و مناسب از منابع طبیعی،

۳). ساز و کارهای اقتصادی و اجتماعی مناسب.

بلافاصله می توان پرسید که به طور مشخص چگونه و طی چه فرایندی می توان به اهداف فوق در برنامه ریزی منطقه ای دست یافت؟. کوشش شده در بحثی که به دنبال می آید به اجمال به این

---

۲۴ - اهداف فرعی دیگر را می توان در ذیل این اهداف تعریف کرد.

پرسش پاسخ داده شود. اما پیشا پیش باید تاکید کنیم که برای تحقق توسعه ی پایدار لزوم مشارکت همه ی متخصصان و ذینفعان نه فقط ضروری بلکه تضمین کننده ی پایدار و مطمئن فرایندی که توسعه ی پایدار نامیده شده، خواهد بود. بدون مشارکت و به ویژه گفتگو در امری که به زندگی همه ی ساکنان یک کشور و منطقه ارتباط پیدا می کند، در واقع نمی توان ذینفعان را به مسئولیت پذیری در امر چنین فرایندی از توسعه متعهد کرد. اهداف سه گانه ی اصلی فوق نیز جهت تحقق توسعه ی پایدارتنها در پرتو مشارکت همه ی نخبگان و ذینفعان میسر خواهد بود.

## ۱. حفاظت از منابع ارزشمند طبیعی

یکی از اهداف اصلی توسعه ی پایدار، حفاظت از منابع ارزشمند طبیعی است که انسان از هنگام ظهورش روی کره ی زمین با آن زیسته و ابتدا جزئی از آن بوده و سپس با دستیابی به ابزار دست سازش، برای بازتولید زندگی خود آن را متناسب با پیشرفت در ابزار سازی (که به گونه ای ادامه ی دست او بود) به خدمت گرفته و بازتولید کرده است. بدین ترتیب حفاظت از منابع ارزشمند طبیعی در پایدار کردن زندگی اقتصادی واجتماعی بشر اکنون به ضرورتی ناگزیر و مقدم در برنامه ریزی تبدیل شده است.

بنابراین نخستین قدم در امر برنامه ریزی منطقه ای به منظور توسعه ی پایدار، حفاظت از منابع ارزشمند طبیعی یعنی همان عناصری از طبیعت که بشر در پیدایش آن دخالتی نداشته لیکن به منظور تداوم حیات به وجود آن ها احتیاج حیاتی و مبرم دارد. منابع اصلی وعمده ی محیط طبیعی در یک کشور یا منطقه ی برنامه ریزی شامل منابع آبی (سطحی و زیر زمینی)، زمین های با قابلیت کشاورزی (یعنی هم زمین هایی که در شرایط کنونی به کشت دیم یا آبی اختصاص یافته اند و هم زمین هایی که در نقشه های کلاس بندی خاک ها جزو کلاس های I و II و III می باشند و هم زمین هایی که در نقشه ی ارزیابی منابع و قابلیت اراضی پس از اصلاح عمرانی قابلیت کشت دیم و یا آبی پیدا می کنند)، جنگل ها ( شامل هم جنگل های سرپای کنونی و هم زمین هایی که در نقشه ی ارزیابی و قابلیت اراضی پس از اصلاح عمرانی قابلیت جنگل کاری دارند)<sup>۳</sup>، مناطق حساس اکولوژیکی (هم شامل مناطق چهارگانه تحت حفاظت و مدیریت سازمان محیط زیست و هم مناطق حساس اکولوژیکی ارزشمندی که هنوز تحت مدیریت قرار نگرفته لیکن ارزش حفاظت دارند)، پهنه های آبی شامل دریاچه ها، رودخانه ها، تالاب ها و حوضچه های پرورش ماهی و میگو از جمله اصلی ترین منابع ارزشمندی هستند که می باید پیش از هر عملی دیگر در حفاظت از آن ها اقدام مقتضی صورت گیرد. به باور نگارنده پیش از چنین اقدامی و یا تدارک و تدوین برنامه ای روشن برای حفاظت از منابع فوق الذکر نباید در باره ی هیچ اقدام دیگری به منظور توسعه ی منطقه ای قدمی برداشت. زیرا هر اقدام

<sup>۳</sup> - در این زمینه در فصل نخست همین کتاب به تفصیل بحث شده است.

دیگر می تواند پیش از تدارک امر حفاظت به تخریب این منابع راه ببرد. در واقع اگر هدف برنامه ریزی، توسعه ی پایدار منطقه ای باشد، نخستین قدم بذل توجهی جدی و مسئولانه به منظور حفاظت از منابع ارزشمند طبیعی خواهد بود. چنین اقدامی نشان خواهد داد که برنامه ریزان و عمران گران منطقه، به جد، توسعه ی منطقه ای پایدار را در دستور کار خود دارند و نه فقط رشد اقتصادی و تولید افزون تر از طریق بهره برداری بیشتر از منابع طبیعی و محیطی را. اما برای حفاظت از این منابع و دور نگهداشتن آن ها از طرح های توسعه ی صنعتی و کالبدی اولاً چگونه باید آن ها را شناسایی و سپس منطقه بندی و حفاظت کرد؟

چنان که گفته شد این منابع چنان ارزش و اهمیتی دارند که پیش از هر عملی در برنامه ریزی می باید حفاظت از آن ها را در اولویت قرارداد. یعنی نخست می باید تکلیف این زمین ها از نظر حفاظت معین شود. برای حفاظت لازم است به طور دقیق روی نقشه ی پایه ی طرح احراز شوند و ضوابط و مقررات قانونی ناظر بر حفاظت از آنان برجسته شده و همراه نقشه های منطقه بندی ارائه گردند. برای این کار با استفاده از نقشه هایی که پیش تر در فصل نخست تهیه کرده ایم می توان به آسانی به احراز پهنه های ارزشمند منابع دست یافت و آن ها را شناسایی کرد. در زیر به اجمال روش شناسایی منابع ارزشمند طبیعی و سپس منطقه بندی این منابع و حذف آن ها از عرصه ی توسعه ی کالبدی و صنعتی به عنوان اقدام مقدم در هر نوع برنامه ریزی ارائه شده است.

در فصل نخست، مرجع و منابع اصلی نقشه هایی که برای شناسایی منابع ارزشمند طبیعی در طرح های ملی و منطقه ای لازم است معرفی شدند. دیدیم که در یکی از نقشه هایی که وزارت جهاد کشاورزی (در گذشته وزارت کشاورزی و منابع طبیعی) طی سال های طولانی در پوشش سراسری کشور تهیه کرده، نقشه های ارزیابی منابع و قابلیت اراضی است که اکنون در مقیاس ۱:۲۵۰۰۰۰ برای تمام استان های کشور در دسترس همه قرار دارد. تکمیل پوشش سراسری این نقشه ها در چهار گوش های ۱:۲۵۰۰۰۰ به تدریج طی سه دهه یعنی از دهه ی ۱۳۴۰ تا دهه ی ۱۳۶۰ به طول انجامید. خوشبختانه در سال های اخیر همین نقشه ها توسط موسسه پژوهش های برنامه ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی با داده های نوین در طرحی تحت عنوان «طرح سنتز استانی» به روز شده و در برخی موارد با دقت مقیاس بزرگتر و با داده های جانبی دقیق تر تهیه شده است. در این نقشه ها چنان که در فصل نخست گفته شد پس از بررسی های تخصصی، زمین های هر محدوده ی مطالعاتی به واحد های اراضی (Land unit) تقسیم می شوند. برای هر کدام از این واحدها جهت بهترین و مناسب ترین کاربری، نوع خاصی از اصلاح زمین پیشنهاد می شود. بدین ترتیب با فرض انجام اصلاح عمرانی پیشنهادی، می توانیم برای هر کدام از واحدهای اراضی، مناسب ترین کاربری را در آینده پیش فرض کنیم. این بدان معنی است که هر واحد اراضی که به صورت یک پلی گون روی نقشه نمایانده شده می تواند پس از اصلاح عمرانی پیشنهاد شده به عنوان مناسب ترین کاربری کشاورزی به حساب آیند. معنی این سخن این است که ما از منظر ارزیابی منابع و قابلیت اراضی اکنون نقشه ای در

اختیار داریم که در آن قابلیت اراضی برای کلیه ی کاربری های کشاورزی شامل اراضی دیم، اراضی کشت آبی، جنگل، مراتع و غیره از طرف نهاد مسئول این امر پیشنهاد شده است.

با این حال برای اطمینان بیش تر لازم است در خصوص زمین های کشت آبی از نقشه ی خاکشناسی که در مقیاس دقیق تری تهیه شده و در فصل نخست به معرفی آن پرداختیم نیز استفاده کنیم. برای این کار نقشه ی خاکشناسی (کلاس بندی های خاک) را با نقشه ی قابلیت اراضی طبق دستورالعملی در محیط GIS با هم ترکیب می کنیم. نتیجه ی حاصل می تواند به عنوان نقشه ی استعداد طبیعی نامیده شود. در این ترکیب، برای پهنه هایی از دشت ها که نقشه ی خاکشناسی تهیه شده باشد، استعداد طبیعی خاک ها با دقت بیشتر مطالعه شده و در نتیجه می توان با در دسترس داشتن نقشه ی خاکشناسی و ترکیب آن با نقشه ی قابلیت، همان پهنه ها ی مطالعه شده در خاکشناسی را از نظر استعداد طبیعی خاک دوباره تدقیق بیشتری کرد.

اما بازهم برای شناسایی دقیق تر پهنه های منابع اراضی طبیعی، لازم است از نقشه ی کاربری کنونی زمین ها نیز استفاده کنیم. این بدان خاطر است که نقشه های پیشین ممکن است به دلیل گذشت زمان، وضعیت کنونی کاربری و پوشش، وضعیت کنونی زمین ها را به خوبی در خود منعکس نکرده باشند. نقشه ی کاربری وضع کنونی زمین ها به نحو مطلوبی می تواند نمایشی از وضعیت کنونی کاربری ها به دست بدهد. بنابراین چنان که در فصل نخست گفته شد نقشه ی کاربری و پوشش کنونی اراضی با استفاده از تصاویر ماهواره ی و با کمک نقشه های ۱:۲۵۰۰۰ سازمان نقشه برداری کشور تهیه و سپس این نقشه نیز با دستورالعملی در محیط GIS با نقشه ی استعداد طبیعی که حاصل ترکیب نقشه ی قابلیت و خاکشناسی بوده دو به دو با هم ترکیب می شوند. حاصل این سه نقشه را می توانیم حاصلخیزی خاک بنامیم. بدین ترتیب نقشه ی حاصلخیزی منطقه فقط وضعیت کنونی زمین ها را تعیین نمی کند بلکه این نقشه تناسب زمین ها و قابلیت آن ها را نیز ارائه می دهد. به عنوان مثال این نقشه علاوه بر زمین های زیر کشت و آیش دیم و آبی، آن زمین هایی در منطقه را که به دلایلی هنوز زیر کشت نرفته لیکن استعداد و حاصلخیزی خاکشناسی آن برای کشاورزی تناسب دارد نیز جزو زمین های با قابلیت کشاورزی معرفی می کند. در واقع در این نقشه پهنه های خاک مناسب برای کشت علاوه بر سطح زیر کشت کنونی شامل خاک های حاصلخیز دیگری نیز می شود که طی میلیون ها سال در طبیعت بوجود آمده و یکی از منابع ارزشمند آن برای فعالیت های کشاورزی بشر محسوب می شود لیکن به دلایلی از جمله کمبود منابع آب یا هر عامل دیگری هنوز کشت نشده است.

اکنون با در دست داشتن نقشه ی حاصلخیزی خاک تمام منطقه از نظر تناسب اراضی برای انواع فعالیت کشاورزی شناسایی شده است. به عبارت دیگر ما می دانیم که بهترین زمین ها برای کشاورزی دیم، کشاورزی آبی، جنگل، مراتع و غیره در چه پهنه هایی از سطح منطقه پراکنده شده اند. پیداست طبق قانون زمین هایی که در نقشه ی فوق تناسب آن ها کشت دیم، آبی و جنگل تعیین شده به هیچ وجه نمی تواند به کاربری های غیر کشاورزی اختصاص یابد. بنابراین این زمین ها می باید از عرصه ی

تخصیص کاربری های غیر کشاورزی حذف شوند. برای زمین های مرتعی حتا زمین های مرتعی با تناسب درجه ی یک(مرتع خوب)، قانون، منعی برای اختصاص به فعالیت های غیر کشاورزی تعیین نکرده است. اما ترجیحاً بهتر است زمین های مرتعی خوب که طبق تجربه درصد های اندکی از مساحت مناطق را به خود اختصاص می دهند از عرصه ی فعالیت های غیر کشاورزی حذف شوند.<sup>۴</sup>

اما علاوه بر تخصیص زمین برای فعالیت های بخش کشاورزی، بخش های دیگری از فعالیت ها نیز به زمین نیاز دارند. به عنوان مثال برای حفاظت از میراث اکولوژیکی منطقه لازم است پهنه هایی تحت مدیریت و حفاظت قرار گیرند. این کار طی بیش از پنج دهه است که توسط سازمان حفاظت محیط زیست ایران انجام گرفته است. این سازمان چنان که در فصل اول دیدیم با عنوان مناطق چهارگانه ی زیست محیطی و همین طور مناطق شکار ممنوع(مجموعاً پنج نوع از مناطق تحت حفاظت) را تحدید حدود کرده و طی قوانین و ضوابط ومقرراتی که به منظور حفاظت از آنان تهیه و تصویب شده از این پهنه ها حفاظت به عمل می آورد. این محدوده ها طبق توصیه ی سازمان های بین المللی در هر کشور حدود ۱۰ درصد مساحت کشور را به خود اختصاص می دهند.<sup>۵</sup> بنابراین باید انتظار داشت که حدود ۱۰ درصد از اراضی منطقه به این مناطق اختصاص یافته باشد. نقشه های رقومی این محدوده ها چنان که پیش تر گفته شد در سازمان حفاظت محیط زیست هر استان موجود و بنابراین به آسانی می توان آن را بر روی نقشه ی پایه ی طرح انتقال داد. پیداست که این محدوده ها به همراه محدوده هایی که ممکن است در مطالعات زیست محیطی منطقه به عنوان پهنه های زیستی واکولوژیکی ارزشمند تشخیص داده شوند به همراه زمین های کشاورزی و جنگل جزو نواحی حذفی خواهند بود.

دریاچه ها، تالاب ها، خورها و همه ی پهنه های آبی که در آن ها نوعی اکوسیستم بومی شکل گرفته و هنوز تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست قرار ندارند نیز از جمله محدوده هایی هستند که ضرورت حفاظت از آن ها لازم است و قانون نیز بر این امر تاکید داشته و دارد.

علاوه بر زمین های ارزشمند برای فعالیت بخش کشاورزی ومحدوده های زیست محیطی و مناطق حساس اکولوژیکی که از عرصه ی توسعه ی صنعتی و کالبدی حذف می شوند ، لازم است نواحی با شیب های زیاد و ارتفاعات بلندی که مطابق تجربه ی سکونتی و فعالیتی هر منطقه به خوبی حد ارتفاع گزینی سکونت وفعالیت در آن قابل تشخیص است از عرصه ی فعالیت های صنعتی و سکونتی حذف شوند. این زمین ها بیشتر به سبب هزینه زا بودن فعالیت های غیر کشاورزی حذف می شوند و حذف آن ها می تواند زمین های قابل عرضه و بلا معارض برای هر گونه فعالیت غیر کشاورزی را برای توسعه

---

۲۶ - آمار های نشان می دهد که از کل ۹۰ میلیون اراضی مرتعی در کشور تنها ۹/۳ میلیون هکتار یعنی ۱۰/۳ درصد از اراضی مرتعی جزو مراتع خوب(پرتراکم) به حساب می آید ( [www. ir-agri.com](http://www.ir-agri.com) ). از این رو به رغم نبود منع قانونی، بهتر است این زمین ها نیز در سطح منطقه به کاربری های غیر کشاورزی اختصاص پیدا نکند.

۲۷ - طبق آخرین آماري که در فصل نخست ارائه شد ، در ایران این مقدار اندکی از ۱۰ درصد مساحت کشور فراتر رفته است.

و عمران گران به آسانی تفکیک و تعیین نماید. از این رو این زمین ها نیز بهتر است در همین مرحله جزو زمین های حذفی به حساب آیند.

طبق تجربه ی طرح های کالبدی منطقه ای در نیمه ی جنوبی کشور ارتفاعات بالای ۳۰۰۰ متر و در نیمه ی شمالی کشور ارتفاعات بالای ۲۵۰۰ متر عموماً برای فعالیت های بزرگ مقیاس سکونتی و صنعتی مناسب نمی باشند. شیب های بالای ۳۰ درصد نیز برای هر گونه استقرارهای سکونتی و صنعتی و فعالیت های وابسته ، هزینه های غیر اقتصادی به طرح ها تحمیل می کنند و حذف آن ها از عرصه ی فعالیت های توسعه ی کالبدی و صنعتی مفید است.

زمین هایی که در اثر سیل و طغیان آب ممکن است پوشیده از آب شوند (مناطق سیل گیر) و همچنین بستر رودخانه ها نیز جزو نواحی حذفی خواهند بود. چنان چه انتقال حریم تاسیسات گوناگون در مقیاس طرح های منطقه ای روی نقشه ی پایه ی طرح معنی دار و میسر و در دسترس باشند نیز لازم است جزو حذفی ها تلقی شوند.

بدین ترتیب با اعمال فرایند فوق زمین های ارزشمند طبیعی که از بین رفتن آن ها برای همیشه ساکنان منطقه را از این منابع محروم خواهد کرد و زمین هایی که به نحوی برای توسعه ی سکونت و فعالیت هزینه زا هستند از عرصه ی ساخت و ساز و توسعه ی کالبدی محفوظ خواهند شد. اما بقیه ی زمین های منطقه برای استقرار فعالیت های صنعتی و خدماتی و سکونت گاهی منعی نخواهند داشت. به عبارت دیگر این نواحی برای هر گونه توسعه ی سکونتی و فعالیت، اصطلاحاً بلامعارض خواهند بود.

تجربه در طرح های کالبدی منطقه ای نشان داده است که به رغم اقلام حذفی بالا در سطح یک منطقه، بازهم در بیش از ۶۰ درصد مساحت مناطق هیچ منعی برای توسعه ی کالبدی و صنعتی وجود نخواهد داشت. به عنوان مثال از مساحت ۹۴۳۳۸۴۲ هکتاری (حدود ۹/۴ میلیون هکتار) در منطقه ی کالبدی ساحلی جنوب (استان های بوشهر و هرمزگان) بر اساس مجموعه ی معیارها در مطالعات خاک و کشاورزی، شیب و ارتفاع، محیط زیست و سایر معیارهای حذفی نظیر بستر رودخانه و سطوح آبی، اراضی تحت طغیان آب و زمین های ماندابی که به طور جداگانه بخشی از اراضی منطقه را برای توسعه ی شهری و صنعتی از دسترس خارج کرده اند، مجموعاً ۳۶۳۷۲۴۰ هکتار (۳/۶ میلیون هکتار) را در بر می گیرد.<sup>۷</sup> به عبارت دیگر به اعتبار مطالعات خاک و کشاورزی و یا به عبارتی حاصلخیزی خاک برای زراعت ، باغداری و جنگل ۲۱۲۷۹۱۳ هکتار، به اعتبار مطالعات شیب و ارتفاع ۱۴۸۰۵۲۳ هکتار، به اعتبار مطالعات محیط زیست یعنی مناطق چهارگانه و دریاچه و تالاب ۵۲۹ هزار هکتار و سرانجام به دلیل

---

۲۸- لازم است تاکید شود که حفاظت از این منابع پس از منطقه بندی و خارج کردن آن ها از عرصه ی توسعه ی کالبدی و تعیین ضوابط و مقررات ناظر بر حفاظت، مستلزم اراده ی لازم مجریان قانون در حفاظت از این منابع خواهد بود. تجربه نشان داده است که در این زمینه فقط اراده ی لازم مسئولان و آگاهی بخشی درباره ی این میراث مشترک طبیعی برای عموم ، امر حفاظت را به نحو مناسبی تحقق پذیر خواهد کرد.

۲۹- نواحی ساخته شده که به صورت موقت حذف شده بودند دوباره به نواحی بلامعارض افزوده شده است. به عبارت دیگر محدوده ی حذفی اعلام شده در اینجا شامل کل نواحی حذف شده بدون ساخته شده می باشد.

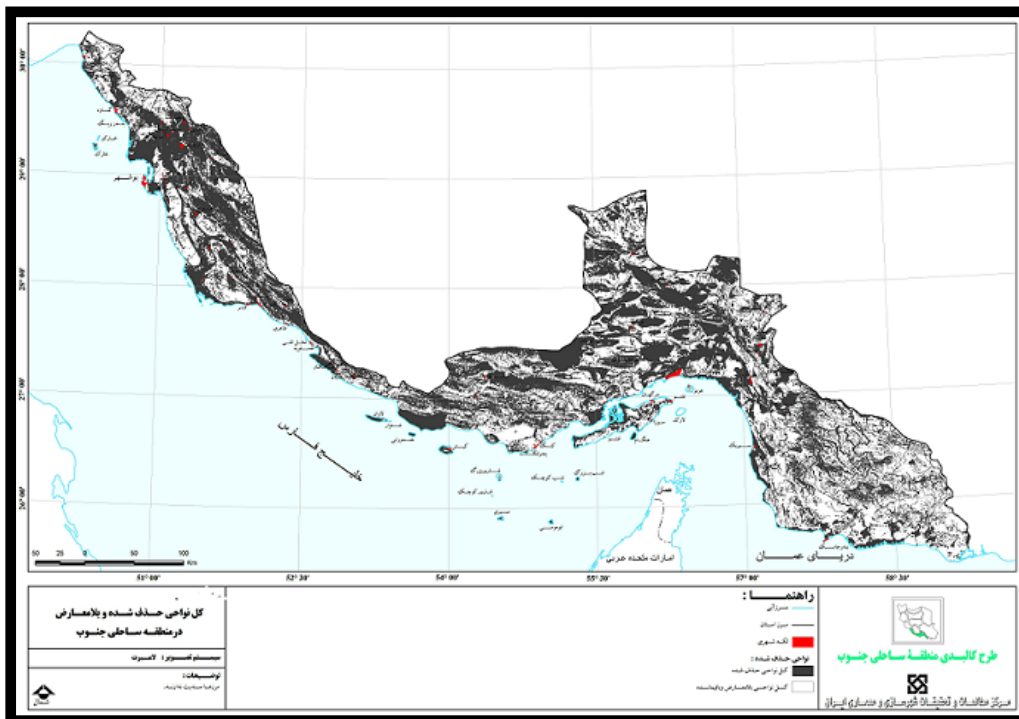


اراضی زیر بستر رودخانه‌ها، سطوح آبی، زمین‌های ماندابی و اراضی تحت طغیان آب ۳۴۵۷۵۰ هکتار از اراضی منطقه حذف شده اند که در مجموع ۴۷/۵ درصد کل منطقه را شامل می‌شود. پیداست که این اراضی به طور جداگانه محاسبه شده اند و در بسیاری از نقاط هم پوشانی دارند. به عنوان مثال در همان نقاطی که شیب زمین بالاست، ممکن است یکی از مناطق چهار گانه زیست محیطی نیز گسترش داشته باشند و یا این که محل رویشگاه‌های جنگلی عرصه‌ی مناطق حفاظت شده نیز باشد و یا همین مناطق در شیب بالای ۳۰ درصد که تقریباً هر گونه سکونت و فعالیت غیر کشاورزی ناممکن است نیز واقع شده باشند. بدین ترتیب مساحت مجموع محدوده‌های بالا به صورت جداگانه لزوماً همان مساحتی نیست که باید از عرصه‌ی توسعه‌ی کالبدی و صنعتی در منطقه حذف شوند. به عبارت دیگر مساحت حذف شده با توجه به همپوشانی نقاط چنان که گفته شده باید کمتر از مساحت مجموع عرصه‌های فوق به طور جداگانه باشد.

برای پاسخ به این پرسش که صرفنظر از همپوشانی‌ها چه پهنه‌هایی به واقع جزو مناطق حذف شده به حساب می‌آیند و مساحت آن چه مقدار است، نقشه‌ی ۱.۳ با حذف نواحی همپوش تهیه شده است. مساحتی این نقشه نشان می‌دهد که در مجموع ۳۶۳۷۲۴۰ هکتار از مساحت منطقه جزو نواحی حذف شده می‌باشد که ۳۸/۶ درصد از کل منطقه را در بر می‌گیرد. به عبارت دقیق‌تر از کل مساحت ۹۴۳۳۸۴۲ هکتاری منطقه، مقدار ۴/۳ ۵۷۹۶۶۰ هکتار یا به عبارتی ۶۱/۴ درصد از منطقه اراضی بلامعارض برای هر گونه فعالیت غیر کشاورزی بوده و مجاز برای توسعه‌ی کالبدی می‌باشد ولی بقیه‌ی نواحی جزو اراضی ممنوع برای توسعه‌ی شهری، صنعتی و هر گونه توسعه‌ی کالبدی محسوب می‌شود. اگر این مساحت از منطقه را با کل مساحت ۶۳ شهری که تا آبان سال ۱۳۸۸ در منطقه به عنوان شهر شناخته می‌شوند<sup>۲۰</sup>، مقایسه کنیم که در مجموع ۲۰۶۸۴ هکتار یعنی حدود ۰/۲ درصد کل مساحت منطقه را در بر می‌گیرد، می‌توان گفت که عرصه‌های ساخت و ساز مجاز در منطقه بسیار فراخ و وسیع بوده و محدودیتی برای توسعه‌ی کالبدی و صنعتی بوجود نیاورده است. حتی وقتی کل پهنه‌های ساخته شده‌ی منطقه اعم از شهر، روستا، تاسیسات صنعتی - خدماتی، فرودگاه، بنادر و غیره نیز در این منطقه محاسبه شد، مساحت کل این پهنه‌ها برابر ۹۸۸۰۷ هکتار را در بر می‌گرفت. به عبارت دیگر بازهم اندازه‌گیری نشان می‌دهد که تنها حدود یک درصد کل منطقه تحت پوشش ساخته شده‌ها قرار دارد (ناصر عظیمی، طرح کالبدی منطقه ساحلی جنوب، ۱۳۸۸، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران). معنی این سخن این است که عرصه‌های بلامعارض به رغم سخت‌گیری در زمینه‌ی حفاظت از منابع ارزشمند طبیعی به همراه حذف زمین‌های پر شیب و ارتفاع، بازهم بیش از ۶۰ درصد مساحت منطقه یعنی بیش از ۶۰ برابر کل پهنه‌های ساخته شده در منطقه فضا برای توسعه‌ی کالبدی عرضه می‌کند. به عبارت دیگر هیچ توجیهی برای تخریب زمین‌های

۲۰ - دوشهر جدید علوی و عالی شهر نیز جزو همین ۶۳ شهر به حساب آمده‌اند.

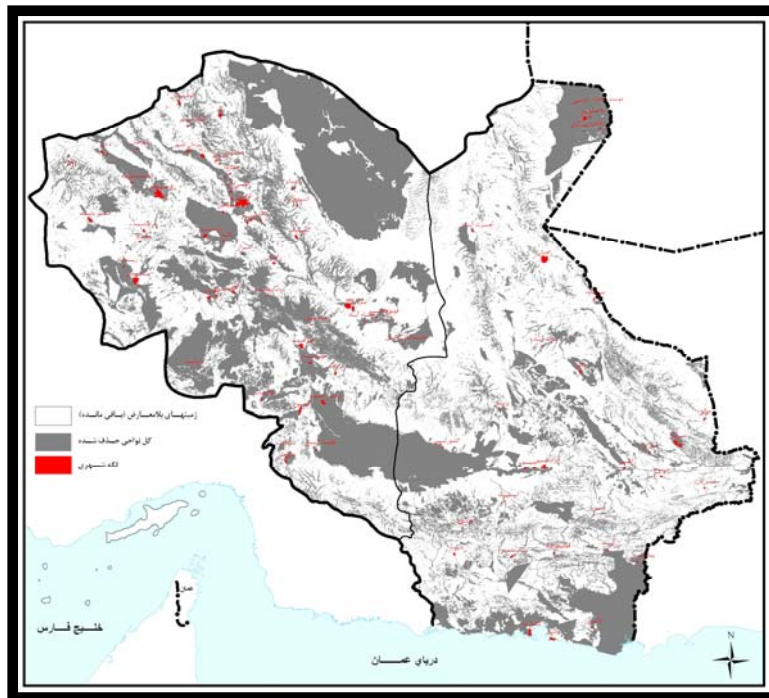
حفاظتی جهت توسعه ی کالبدی در منطقه قابل قبول نیست. امری که متأسفانه به رغم وجود قانون همواره به دلیل فقدان اراده ای مصمم برای حفاظت به طور مستمر نادیده گرفته می شود.



نقشه ی ۱.۳. نواحی حذف شده در طرح کالبدی منطقه ی ساحلی جنوب. در این نقشه علاوه بر زمین های با قابلیت کشاورزی، جنگل ها، مراتع درجه ی یک، مناطق چهارگانه تحت حفاظت محیط زیست، بستر رودخانه ها، پهنه های آبی، زمین های باشیب و ارتفاع بالا نیز جزو نواحی حذف شده می باشند. با این حال بیش از ۶۰ درصد مساحت منطقه برای هر نوع توسعه کالبدی بلامعارض است (ماخذ: ناصر عظیمی، طرح کالبدی منطقه ساحلی جنوب، گزارش تلفیق ج ۴)

تجربه در منطقه ی کالبدی جنوب شرق شامل استان های کرمان و سیستان بلوچستان نیز همین واقعیت را نشان می دهد. در مطالعات طرح کالبدی این منطقه، هر کدام از معیارها در مطالعات خاک و کشاورزی، شیب و ارتفاع، محیط زیست، اقلیم و سکونت و سایر معیارهای حذفی نظیر بستر رودخانه و استخرهای پرورش آبزیان هر کدام به طور جداگانه بخشی از اراضی منطقه را برای توسعه ی شهری و صنعتی و هر گونه فعالیت غیر کشاورزی از دسترس خارج کرده اند که مجموعاً ۱۵۲۹۳۴۹۸ هکتار (۱۵/۳ میلیون هکتار) را در بر می گیرد. به عبارت دیگر به اعتبار مطالعات خاک و کشاورزی و یا به عبارتی حاصلخیزی خاک ۶۳۱۲۴۰۰ هکتار، به اعتبار مطالعات شیب و ارتفاع ۳۶۹۱۵۷۰ هکتار، به اعتبار مطالعات محیط زیست یعنی مناطق چهارگانه و نواحی تالاب و دریاچه ها ۱۳۶۳۰۴۶ هکتار، به اعتبار اقلیم های سخت که زندگی در آن ناممکن و یا با

هزینه های بسیارگران میسر است ۳۵۸۹۰۷۱ هکتار و سرانجام به دلیل اراضی زیر بستر رودخانه‌ها و استخرهای پرورش آبزیان ۳۳۷۴۱۱ هکتار از اراضی منطقه حذف شده اند که در مجموع ۴۲/۷ درصد کل منطقه را شامل می شود. پیداست که همانند مورد پیشین این اراضی در بسیاری از نقاط، هم پوشانی دارند. به عنوان مثال در همان نقاطی که شیب زمین بالاست، ممکن است یکی از مناطق چهارگانه زیست محیطی نیز گسترش داشته باشند و یا این که محل رویشگاه های جنگلی عرصه‌ی مناطق حفاظت شده نیز بوده و یا همین مناطق در شیب بالای ۳۰ درصد نیز واقع شده باشند. بدین ترتیب مساحت مجموع محدوده‌های بالا به صورت جداگانه لزوماً همان مساحتی نیست که باید از عرصه‌ی شهرسازی و یاهر گونه فعالیت کالبدی غیر کشاورزی در منطقه حذف شوند. به عبارت دیگر چنان که پیش تر نیز گفته شد مساحت حذف شده با توجه به هم پوشانی نقاط کمتر از مساحت مجموع عرصه های فوق به طور جداگانه است. برای پاسخ به این پرسش که صرفنظر از هم پوشانی ها چه پهنه هایی جزو مناطق حذف شده بوده و مساحت آن چه مقدار است، نقشه‌ی ۳. ۲ با حذف نواحی هم پوش تهیه شده است. مساحتی این نقشه نشان می دهد که در مجموع ۱۳۰۸۴۹۱۰ هکتار از مساحت منطقه جزو نواحی حذف شده می باشد که ۳۶/۵ درصد از کل منطقه را دربر می گیرد. در واقع ۲۲۷۶۹۴۶۶ هکتار یا به عبارتی ۶۳/۵ درصد از کل مساحت منطقه که برابر ۳۵۸۵۷۶۶۷ هکتار می باشد را اراضی بلامعارض برای هر گونه فعالیت غیر کشاورزی به خود اختصاص داده و مجاز برای توسعه‌ی کالبدی می باشد ولی بقیه‌ی نواحی جزو اراضی ممنوع برای توسعه‌ی کالبدی محسوب می شود. اگر این مساحت از منطقه را با کل مساحت ۹۷ شهری که تا سال ۱۳۸۸ در منطقه ساخته شده بود، مقایسه کنیم که در مجموع ۴۵۹۲۰۶/۹ هکتار یعنی حدود ۰/۱ درصد کل منطقه است، می توان گفت که در این منطقه نیز همانند منطقه‌ی ساحلی جنوب، عرصه‌های ساخت و ساز مجاز در منطقه بسیار فراخ و وسیع بوده و محدودیتی وجود ندارد (ناصر عظیمی، طرح کالبدی منطقه جنوب شرق ۱۳۸۸ گزارش تلفیق، ج ۴، توسعه و آمایش البرز - شرق آیند).



نقشه ی ۳ . ۲ . نواحی حذف شده و بلامعارض در منطقه ی کالبدی جنوب شرق

حفاظت از منابع ارزشمند طبیعی فقط در موارد بالا خلاصه نمی شود. منابع دیگری چون هوا و آب نیز از منابع حیاتی برای حفاظت اند. نیازی به گفتن ندارد که منابع آب های سطحی و زیر زمینی در فلات ایران تا چه حد منابع کمیابی بوده و توسعه در هر منطقه ای با محدودیت منابع آبی روبروست. از این رو امروزه دیگر همانند گذشته نمی توان در سطح منطقه بدون توجه به پی آمدهای آلوده شدن منابع آبی، به جانمایی فعالیت های آلوده زا پرداخت. اگر چه در تعیین محدوده های مناطق حفاظت شده، یکی از عوامل تعیین حدود این مناطق، محل های تغذیه ی سفره های زیر زمینی آب می باشند لیکن لازم است در مطالعات منابع آب نیز پهنه های تغذیه سفره های زیر زمینی آب شناسایی و به صورت لکه هایی روی نقشه ی پایه ی طرح نمایانده شود تا از استقرار فعالیت های آلوده زا بر روی این زمین ها حتی المقدور جلوگیری به عمل آید. همین طور تمهیدات جدی در خصوص جلوگیری از استقرار فعالیت های صنایع آلوده زا در اطراف رودخانه های منطقه نیز توجه ی ویژه کرد. دست کم با ارزیابی مکرر فعالیت های صنعتی و سکونتگاه های شهری و روستایی می توان از آلوده شدن آب های سطحی جلوگیری به عمل آورد. قوانین موجود در خصوص استقرار صنایع نیز به همین امر توجه دارد. در فصل دوم آخرین مصوبه ی مربوط در همین باره ارائه شده است.

رعایت ضوابط و مقررات ناظر بر سوانح طبیعی به نوعی بر ایمنی و حفاظت از سازه های انسانی، خود انسان و منابع طبیعی تاکید دارد. زلزله، سیل، فرسایش بادی (کوپرزایی) و خشک سالی و دیگر مخاطراتی که در پهنه ی فلات ایران وقوع آن ها مخرب و خسارت به جوامع انسانی ومحیط طبیعی وارد می کند را می توان با اعمال تهمیداتی که ضوابط و مقررات نوشته و نا نوشته در ایران برای آن ها وجود دارد به طور کامل ایمن داشت وحفاظت کرد و یا دست کم مخاطرات را کاهش داد. به عبارت دیگر تجربه نشان داده است که رعایت ضوابط ومقررات که در فصل نخست همراه با معرفی مخاطرات طبیعی ارائه شد می تواند این نوع مخاطرات را کاهش داده و از هزینه های آن بر جوامع انسانی ومحیط به نحو مطلوبی بکاهد.

## ۲. بهره داری متناسب و مناسب از منابع طبیعی

بهره برداری نا متناسب از منابع طبیعی زمین به رغم آگاهی های روز افزونی که توسط نهادهای گوناگون از پی آمدهای مخاطره آمیز آن گوش زد می شود، بی وقفه در همه جای جهان کم و بیش ادامه دارد. بهره برداری نامتناسب و همچنین نامناسب از منابع طبیعی که آن را در هسته ی اصلی تخریب محیط زیست هر سرزمینی قرار می دهد چیست؟ چرا به رغم آگاهی از پی آمد های ناگوار آن همچنان لجوجانه توسط ابنای بشر دنبال می شود؟ وسر انجام در برنامه ریز منطقه ای چه باید کرد تا این فرایند دست کم کاهش یافته و چنان چه مقدور باشد به کلی متوقف شود؟ اما نخست بهتر است برای مفهوم دقیق بهره برداری نامتناسب و نامناسب به جای تعریف آن از مثال های عینی شروع کنیم. چنان که در فصل اول دیدیم ایران از نظر تقسیمات هیدرولوژی به ۶۰۹ دشت تقسیم شده است. دشت ها ف محدوده هایی هستند که دارای آبخوان های نسبتاً مستقلی می باشند. این آبخوان ها متناسب با میزان بارش و نفوذ روان آب ها به درون سفره های زیر زمینی آب، سالانه ظرفیت مقدار معینی آب زیر زمینی برای بهره برداری در خود ذخیره می کنند. سطح سفره های آب زیر زمینی اگر چه در سال های مختلف و متناسب با میزان بارندگی و مقدار تغذیه ی سفره های زیر زمینی، دامنه ای از میزان تغذیه و ذخیره ی آب برخوردار می شوند لیکن مقدار آن از حد معینی فراتر نخواهد رفت. به عبارت دیگر اگر در یک دشت در سال خشک سالی مثلاً ۵۰۰ میلیون متر مکعب آب به سفره ی آب زیرزمینی دشت تزریق می شود و در ترسالی این مقدار مثلاً به ۷۰۰ میلیون متر مکعب افزایش می یابد، نمی توان سقف بهره برداری سالانه از سفره های آب زیر زمینی این دشت را درحد ۷۰۰میلیون مترمکعب قرار داد و برای این حد از برداشت از سفره ی آب، مصارف در نظر گرفت و مجوز های حفر چاه در سطح دشت صادر کرد. پیداست اگر چنین حدی از برداشت سالانه و به اصطلاح تقاضای موثر وجود داشته باشد، دست کم در سال های خشک سالی، سالانه ۲۰۰میلیون متر مکعب از این سفره برداشت اضافی یا نا متناسب از مقدار تغذیه انجام خواهد شد. در چنین حالتی سطح سفره های آب زیر

زمینی دشت، اُفت می کند و پس از چند خشک سالی ممکن است به سطحی برسد که قنات ها خشک و چاه های زیر زمینی نیاز به کف شکنی و عمیق تر کردن کف چاه داشته باشند.

مثالی که در بالا برای بهره برداری نامتناسب از کمیاب ترین عنصر حیاتی در فلات مرکزی ایران ارائه شد به صورت خوشبینانه و با این فرض بود که حد برداشت متناسب دست کم با حداقل مقدار تغذیه ی سالانه ی سفره ی آب زیر زمینی در شرایط خشک سالی ترازبندی شده باشد. اما می دانیم که در اکثر دشت های کشور برداشت آب از سفره های زیر زمینی حتا با حداکثر مقدار تغذیه نیز تناسبی ندارد. از این رو چنان که در فصل نخست دیدم بسیاری از دشت های کشور نه فقط ممنوعه اعلام شده اند بلکه برخی از آن ها از این مرحله گذشته به وضع بحرانی رسیده اند.

یادآوری این نکته مهم است که اگر در این مثال مقدار تغذیه ی سفره های زیرزمینی به عنوان منابع سالانه و مقدار مصارف گوناگون ساکنان دشت را به عنوان مصارف در نظر بگیریم، واقعیت آن است که منابع آبی تقریباً ثابت لیکن مصارف به در اثر افزایش جمعیت محدوده و فعالیت های صنعتی و خدماتی روز افزون در حال افزایش اند. بنابراین بهره برداری بدون حساب و کتاب و نامتناسب از این منبع پر ارزش در فلات ایران می تواند ناپایداری در فرایند توسعه ی منطقه ای و ناحیه ای بوجود آورد. همان ناپایداری که مفهوم توسعه ی پایدار به دنبال جلوگیری از آن طرح شده و مورد استقبال قرار گرفته است.

مثال مشابه در خصوص بهره برداری نامتناسب از جنگل نیز صادق است. برای بهره برداری متناسب از جنگل ها لازم است مقدار «رویش» با مقدار «برداشت» سالانه تناسب داشته باشد. مقدار رویش سالانه در جنگل های نیمه مرطوب و مرطوب و جنگل های بکر و جنگل های دستخورده و تخریب شده می تواند بسیار متفاوت باشد. در هر حال برآورد مقدار رویش از طریق روش های علمی برای هر پهنه ای از جنگل با استفاده از دانش تخصصی جنگل شناسان کاملاً میسر است. به عنوان مثال امروزه مقدار رویش سالانه ی جنگل برای هر هکتار از جنگل های شمال ایران  $2/5$  متر مکعب برآورد شده است<sup>۹</sup>. پیداست که اگر مقدار برداشت از  $2/5$  متر مکعب در سال بیشتر باشد، بهره برداری نامتناسب سبب تخریب جنگل خواهد شد. چنان که شده است.

علاوه بر بهره برداری نامتناسب لازم است در خصوص بهره برداری های نامناسب و مسرفانه از منابع نیز مثالی عینی به دست داده باشیم. به عنوان مثال به رغم کمیابی شدید عنصر آب در فلات ایران، استفاده ی سنتی و نامناسب از این منابع در بخش کشاورزی همچنان ادامه دارد. بخش کشاورزی طبق آمارهای رسمی وزارت نیرو ۹۲ درصد از آب مصرفی در ایران را به خود اختصاص داده است. این در حالی است که میانگین همین شاخص در جهان ۷۰ درصد و برای کشورهای توسعه یافته تنها حدود

---

۳۱- برخی از متخصصان این مقدار برآورد رویش جنگل های شمال را با توجه به تخریب زیاد این جنگل ها در سال های اخیر برآورد بسیار بالا تصور می کنند.

۴۰ درصد است. در مطالعات منطقه ای لازم است با استفاده از متخصصان کشاورزی و منابع آب، برنامه ی مشخصی برای کاهش سهم مصرف آب کشاورزی (بدون آن که تغییری در میزان تولید این بخش بوجود آید) تا افق طرح در نظر گرفته شود. این هدف گذاری به ویژه برای مناطقی که با کمبود منابع آب در توسعه به عنوان یک محدودیت روبرو هستند بسیار ضروری است. فرض بر این است که به دلیل حجم زیاد آب مصرفی در بخش کشاورزی (به میزان ۹۲ درصد کل مصرف آب)، کاهش حتی یک تا دو درصد از سهم آن نیز می تواند به توسعه ی صنعتی و خدماتی در منطقه امکان فعالیت بالاتری اعطاء کند و توان و ظرفیت های جدیدی برای توسعه ی فعالیت های غیر کشاورزی ایجاد نماید.

## سود مداری کوتاه بینانه

اما پرسش مقدر این است که چرا به رغم آگاهی های روز افزون در خصوص بهره برداری نامتناسب و همچنین نامناسب و پیدایش عدم تعادل ها و چشم اندازهای نامناسب در آینده ی بشر، همچنان فرایند بهره برداری نامتناسب از محیط طبیعی لجوجانه دنبال می شود؟ این پرسشی است مهم و پاسخ به آن دست کم می تواند کمکی به اتخاذ راهبرد مناسبی در برنامه ریزی ملی و منطقه ای باشد.

بی تردید بهره برداری نامتناسب و پیدایش عدم تعادل ها در زندگی مدرن امروزی حاصل عملکرد مجموعه ی روابطی است که بشر از طریق آن زندگی خود را سازمان داده و به پیش می برد. قواعد حاکم بر این روابط، هسته ی اصلی ساز و کاری را تعیین می کند که حاصل خرد فرهیختگان و خیر خواهان بشری نیست بلکه نتیجه ی قدرت مسلطی است که در پی سودمندی اقدام های کوتاه بینانه و خودخواهانه است. امروزه سخیف ترین شکل روابط سرمایه داری و اقتصاد بازار نه فقط از نظر جغرافیایی بر تمام جهان بلکه بر تمام وجوه زندگی بشر حاکم شده است. به طوری که حتی کمتر دهکده ای از جهان را می توان سراغ گرفت که خارج از ساز و کار اقتصادی و اجتماعی اقتصاد بازار و روابط سرمایه داری وجود داشته باشد. این روابط که توسط فوکویاما به عنوان روابط پایان تاریخ نامیده شده، متأسفانه در چشم انداز دست کم امروزی به روابط جهانی و بدون رقیب تبدیل شده است. و چنان که گفته شد فوکویاما آن را تا پایان تاریخ روابطی ثابت و پایدار فرض کرده است.

سرمایه به عنوان یک رابطه ی اجتماعی فرماندهی این ساز و کار غالب جهانی تنها به سود هر چه بیشتر در نتایج سرمایه گذاری خود می اندیشد و از این که در پرتو فعالیت سودمدارانه و کوتاه بینانه ی خود تخریب و یا عدم تعادلی در محیط پدید آید هیچ دغدغه ای به خود راه نمی دهد. در چارچوب روابط بازار سرمایه داری، سرمایه، تنها و تنها به سود بیشتر می اندیشد. و بازار نهادی که در خدمت سرمایه تشخیص می دهد که تولید چه چیزی سودمندی بیشتر و انباشت بیشتر سرمایه را به دنبال دارد. از این رو برخی از علائمی که از طرف بازار داده می شود، در واقع برای راهبردهای سرمایه گذاری جهت سود بیشتر خطوط اصلی را تعیین می کند. از طرف دیگر بازار خود نیز در دست روابط سرمایه

داری به عنوان محرک مصرف عمل می کند. سرمایه با محرک های گوناگون به تحریک مصرف کنندگان برای مصرف مسرفانه ی بیشتر جهت سود بازهم بیشتر و روز افزون تر می کوشد. با این حال تجربه ی بشر تا کنون نشان داده است که بازار به عنوان یک نهاد پایدار اقتصادی در روابط سرمایه داری تا افق هایی که می توان در چشم انداز دید، باقی خواهد ماند و گریزی از وجود آن نخواهد بود. بنابراین واقعیت بازار و مکانیزم های عملکردی آن بی تردید به عنوان یک واقعیت گریز ناپذیر دست کم تا افقی که امروزه در جلوی چشمان ما هویداست وجود خواهد داشت. صرفنظر از این واقعیت، ما می دانیم که نهاد بازار به رغم نقاط ضعفی که دارد در تخصیص منابع و علائم هشدار دهنده در خصوص بی صرفه گی های اقتصادی نیز بسیار پراهمیت است. بعلاوه در پرتو همین نهاد و ویژگی های آن است که بشر در چارچوب روابط آن تقریباً همه ی دست آوردهای تکنولوژیکی و بسیاری از پیشرفت های خود را مدیون آن است. به عبارت دیگر تقریباً بیش از ۹۰ درصد نوع آوری های تکنولوژیکی و مدنی در چارچوب روابط بازار و محرک هایی که در کانون آن عنصر رقابت تعبیه شده، پدید آمده و می آید. بنابراین نهاد بازار به عنوان هسته ی اصلی روابط سرمایه داری هم مشوق و راهنمای بهره برداری صرفاً سودمدارانه و کوتاه بینانه است و هم در خصوص اقتصادی، فنی و اجتماعی کارایی هایی ارائه کرده و می کند که دست کم در دنیای واقعاً موجود، بدیل تجربه شده ی دیگری برای آن یافت نشده است. به سخن دیگر تجربه ی بشر دچار تناقضی آشکار شده است. کارایی و کارکرد بازار در روابط سرمایه داری نشان داده است که این نهاد در عرصه ای از عملکرد اقتصادی و اجتماعی و فنی مفید است در حالیکه در عرصه ای دیگر به سبب تاکید کانونی اش بر سودمندی تولید و مکانیزم هایی که به طور مرئی و نامرئی در روابط سرمایه داری تعریف می کند، در بهره برداری از منابع محیط طبیعی نه فقط به برقراری هیچ تعادل و تناسبی نمی اندیشد بلکه تنها به حداکثر بهره وری سرمایه و سودمندی آن چشم دوخته است. بدین ترتیب پرسش مقدر دیگر این خواهد بود که چه باید کرد؟ کوشش شده پاسخ این پرسش در ادامه ی بحث و در نقش آفرینی نهادهایی که در آینده ی فرایند توسعه ایفای نقش می کنند به اجمال داده شده است.

### ۳. ساز و کارهای اقتصادی و اجتماعی مناسب

وقتی از توسعه ی پایدار سخن به میان می آید، عموماً ذهن ها تنها به سوی محیط زیست و حفاظت و بهره برداری متناسب و مناسب از منابع محیطی و طبیعی سو گیری می کند اما واقعیت این است که محیط زیست بدون در نظر داشتن انسان و عملکردهایش یعنی ساز و کارهایی که برای تداوم زندگی اجتماعی و فردی سامان گری می کنند اصولاً مفهومی ندارد. چنان که پیش تر نیز گفته شد وقتی از طبیعت و محیط طبیعی صحبت می کنیم منظور دقیقاً پدیده هایی است که بدون دخالت انسان هستی یافته اند. اما وقتی از محیط زیست سخن گفته می شود به طور مشخص دیگر نمی توان



فقط از طبیعت به صورت اولیه و بدون دخالت انسان سخن گفت. در واقع فرق محیط طبیعی و محیط زیست نیز در همین است. محیط طبیعی از مجموعه‌ی پدیده‌هایی تشکیل یافته که انسان در پیدایش آن دخالتی نداشته و طی میلیارد سال فرایند بسیار پیچیده نهایتاً به بشر به ارث رسیده است. بشر تنها طی حدود دو میلیون سال اخیر در این محیط پیدا شده و در چند صد هزار سال اخیر با ابزار سازی خود در آن دستکاری کرده است. حتا انسان امروزی یعنی هوموساپینس ها فقط حدود ۴۰ هزار سال است که پا به عرصه‌ی حیات این طبیعت گذاشته و به عنوان عنصری از این طبیعت به حساب آمده است. ما امروزه به کمک علوم گوناگون به خوبی می دانیم انسان که نسبت به عناصر دیگر محیط طبیعی کره‌ی زمین بسیار بسیار دیرتر وارد این محیط شده است و تمام شواهد باستانشناسی نیز نشان می دهد که انسان تا حدود ۱۰ هزار سال پیش در این محیط تنها جمع آور بود. اعم از جمع آوری میوه و ریشه‌ی درختان و یا جمع آوری جانوران به صورت صید و شکار. تولید خوراک طبق بررسی باستانشناسان تنها از حدود ۱۰ هزار سال پیش شروع شد. یعنی بشر طی ۵ میلیارد سال عمر زمین تنها از ۱۰ هزار سال اخیر یعنی بعد از آخرین دوره‌ی یخبندان است که به دستکاری طبیعت برای تولید خوراک دست زده است. بنابراین محیط طبیعی تا همین ۱۰ هزار سال پیش انسان را همانند دیگر جانوران در دل خود پذیرفته بود. و انسان نیز مانند دیگر جانوران در دل مام طبیعت زیست می کرد و غذایش را نیز بدون آن که تولیدی داشته باشد به دست می آورد. اما با تولید خوراک که به قول «گوردون چایلد» باستانشناس استرالیایی، اولین انقلاب در زندگی بشر محسوب می شد (انقلاب کشاورزی)، زندگی انسان روی این کره‌ی خاکی شکل کاملاً جدیدی به خود گرفت. این تحول سبب شد تا انسان به فکر یکجانشینی و ساختن خانه و دست کشیدن از کوچ فصلی و غیر فصلی بیفتد. پیداست که الگوی مصرف انسان و رابطه اش با طبیعت نیز دستخوش انقلاب شد. کما این که در انقلاب دوم دست به ایجاد سکونتگاه شهری زد که آن را انقلاب شهری می نامند. این تحول دیگر سر ایستادن نداشت و ندارد.

در هر حال امروزه انسان برای تداوم حیات فردی و اجتماعی خود راهی جز سازمان دادن عرصه‌ی زندگی برای آینده ندارد. این سازماندهی که ما آن را ساز و کارهای اقتصادی و اجتماعی مناسب نامیده ایم، امکان فرا رفتن از روزمرگی و داشتن چشم اندازی معین برای توسعه‌ی پایدار منطقه‌ای در برنامه ریزی ملی و منطقه‌ای یک ضرورت به حساب می آید. در زیر برخی از مهمترین اصول و راهبردهای ساز و کارهای اقتصادی و اجتماعی مناسب در برنامه ریزی منطقه‌ای برای رسیدن به هدف توسعه‌ی پایدار پیشنهاد شده است:

## اجتناب از مصرفِ مسرفانه

از منظری که ما می خواهیم در اینجا بحث کنیم، نقطه‌ی عزیمت همیشه از تقاضا آغاز می شود. تا تقاضا نباشد، تولید مفهومی ندارد. حتا تولید معیشتی و خود مصرف (ونه تجاری و کالایی) نیز از تقاضای

فرد و خانوار برای تداوم حیات بیولوژیک آغاز می شود. پیداست که مقدار و نوع مصرف به عنوان تقاضا محرک اساسی تولید تجاری نیز هست. بنابراین تولید و مصرف دو عنصر وابسته به هم نقش بزرگی در پیدایش شکل واقعاً موجود جامعه ی امروزی دارد. چنان که در بالا به اجمال گفته شد بشر با تولید غذا یعنی همان تحولی که گوردون چایلد به آن انقلاب کشاورزی گفته است به دستکاری طبیعت روی آورد. این دستکاری در واقع به گونه ای تغییر در الگوی مصرف نیز محسوب می شد. یعنی بشر با توجه به افزایش عددیش و همچنین تکامل ابزارش دیگر قانع به غذایی که طبیعت به صورت آماده فراهم می کرد نبود. او می خواست مولد مصرفی باشد که روزانه و یا سالانه مصرف می کرد. با این حال، در این زمان تولید و مصرف او به دلایل گوناگون، الگویی کاملاً منطبق با ظرفیت طبیعت و محیط پیرامون انسان داشت.

اما با تولید خوراک و دستکاری انسان در طبیعت، بشر فرایندی را بنا نهاده بود که سر باز ایستادن نداشت. و هرچه این فرایند به سال های اخیر رسیده دستکاری طبیعت توسط بشر برای تامین نیازهای زندگی و در واقع پاسخ دادن به تقاضای فزاینده ی مصرف، سرعت روز افزونی به خود گرفته است. تا پیش از روابط سرمایه داری، انسان به گونه ای با طبیعت سازگار شده بود و کوشش می کرد خود را با ظرفیت های محیط انطباق دهد. این سازگاری به گونه ای ساختارمند شده بود که با افزایش جمعیت انسانی در محیط و افزایش تقاضا برای بهره برداری بیش از ظرفیت محیط، گویی نیرویی تعادل بخش در هیئت امراض گوناگون، جنگ و سوانح طبیعی جلوی روند نامتعادل ساز را می گرفت. از طرفی در ذات روابط پیشا سرمایه داری نوعی قناعت در مصرف نیز نهفته بود که افزایش جمعیت در محیط را تا حدود زیادی در برداشت کمتر در شرایط دشوار مجاب می کرد.

اما روابط سرمایه داری به گونه ای ساز و کار یافته که بدون تبلیغ و تشویق مصرف مسرفانه و انباشت سرمایه ی بیشتر باز می ماند. از همین رو به موازات تولید بیشتر با توسل به اشکال و انواع ابزارهای هنری و غیر هنری مشوق مصرف کنندگان به مصرف بیشتر است. اصولاً نزد تولید کنندگان و عرضه کنندگان کالا در نظام سرمایه داری انسان «مصرف کننده» خوانده می شود. به عبارت دیگر هنگامی که از مصرف کننده سخن گفته می شود، بدون توضیحی همه متوجه ی این نکته هستیم که داریم از انسان صحبت می کنیم. مصرف بیشتر یعنی تقاضای بیشتر، تقاضای بیشتر یعنی تولید بیشتر، تولید بیشتر انباشت بیشتر، انباشت بیشتر تولید بیشتر. این فرایندی است خودبخودی که اکنون بشر در گردابی از آن گرفتار شده و در نتیجه بدون اراده ای استوار و اندیشیده به دنبال بهره برداری هرچه بیشتر از ظرفیت های محیط طبیعی برای پاسخ به این حجم روز افزون و در بسیاری موارد غیرعقلایی مصرف در پیش گرفته است و ظاهراً تمام هشدارهای فرهیختگان و خیرخواهان نیز در توقف آن اثری موثر برجای نگذاشته و نمی گذارد.

اما کوشش برای آگاهی بخشی در خصوص مصرف مسرفانه که به ویژه محرک اصلی بهره برداری نامتناسب و همچنین نامناسب از منابع محیطی است نباید متوقف شود. زیرا چنان که در بالا گفته شد

نهاد بازار به عنوان ابزار روابط سرمایه داری و مشوق مصرف و تقاضا به رغم هر انتقادی که از آن وجود داشته باشد در افق های معینی از زندگی بشر وجود داشته و خواهد داشت. و این نهاد نیز به عنوان ابزار روابط سرمایه داری در مصرف روز افزون است که رونق و شکوفایی خود را به رخ می کشد. پس روند کنونی و خود بخودی منظره ای را که در چشم انداز هویداست، به خوبی نشان می دهد: مصرف بازهم بیشتر به همراه جمعیت بیشتر.

هر دو عامل به عنوان تقاضای بیشتر محرک نیرومندی برای بهره برداری بازهم بیشتر از منابع طبیعی در آینده را ناگزیر می نماید. بنابراین تنها در پرتو آگاهی بخشی از زیانی که مصرف مسرفانه در روابط سرمایه داری و انباشت بیشتر تبلیغ و تشویق می شود، می توان فرایند مخرب کنونی را کاهش و سرانجام دست کم متوقف کرد.

### ایجاد فرصت های برابر

اما فرایند افزایش روز افزون مصرف با فرایند دیگری نیز همراه و همگام شده است: ایجاد فرصت های نابرابر.

فرصت های نابرابر چگونه می تواند بر توسعه ی پایدار اثر منفی برجای گذاشته و بهره برداری نامتناسب و نامناسب را افزایش دهد؟ آیا امکان ایجاد فرصت های برابر وجود دارد؟ اصولاً فرصت های نابرابر چیست؟ از این آخری شروع می کنیم.

فرصت های نابرابر ذاتی جوامع بشر از هنگامی آغاز شده است که اجتماعات انسانی شکل گرفته است. نظرات خوشبینانه ی برخی از مصلحان و خیر خواهان بشر به صورت آرمانی این واقعیت را تا حدودی نادیده گرفته است. بی تردید فرمانده ی گروه انسان های شکارگر و جمع آور از موقعیت اجتماعی بهتری در گروه های شکارگر و جمع آور برخوردار بوده است. این موقعیت هم شامل موقعیت استفاده از غذا، پوشاک و سرپناه می شد و هم در میان گروه به لحاظ موقعیت های اجتماعی جایگاهی برتر برای خود تعریف می کرد. بررسی گروه های جمع آوری و شکارگر باقی مانده در قرن بیستم توسط باستانشناسان و جامعه شناسان به خوبی این امر را نشان داده است. در اجتماعات دام دار اولیه نیز که هنوز مالیکت خصوصی به معنی دقیق کلمه پیدانشده بود، رئیس قبیله و وابستگان او جایگاه بالاتری در قبیله برای خود تدارک دیده بودند. تاریخ بشر نشان می دهد که در تمام روابط اقتصادی و شیوه ی تولید، نابرابری اجتماعی و اقتصادی به اشکال گوناگون (البته با تضادهای کم و زیاد) وجود داشته و دارد. حتا در روابطی که قرار بود نابرابری اجتماعی در آن از بین برود یعنی روابط سوسیالیستی، این نابرابری ها دست کم آن گونه که واقعاً موجود بوده و تجربه شده است، اشکال دیگری به خود گرفت و دیوانسالاران و وابستگان به قدرت، از مازاد اقتصادی فراهم شده که قرار بود نوید دهنده ی ایجاد فرصت های برابر اجتماعی باشد، در درجه ی نخست به کسانی تعلق می گرفت که دستی در قدرت داشتند و یا خودی محسوب می شدند.

در هر حال تجربه ی بشر بی استثناء نشان می دهد که جوامع انسانی اشکال گوناگونی از نابرابری اقتصادی و اجتماعی و حتا زیبایی شناسی را در خود نهادینه کرده و بدین ترتیب به نظر می رسد از آن گریزی نیست. اما تجربه ی بشر همچنین نشان می دهد که در جوامع گوناگون به یک اندازه نابرابری وجود ندارد. شاخص ضریب جینی به خوبی نشان می دهد که دست کم در حوزه ی درآمد های سرانه در جوامع گوناگون نابرابری ها یکسان نیست بلکه از کشوری به کشور دیگر واز منطقه ای به منطقه ی دیگر مقدار ضریب جینی متفاوت است. پس دست کم به تجربه باید گفت که می توان نابرابری ها را به طور نسبی کاهش داد و این واقعیت را پذیرفت که کاهش نابرابری بر اساس تجارب کشورهای که در این زمینه موفق بوده اند می تواند صورت واقعیت به خود بگیرد. همین واقعیت تجربه شده است که ما را در امر مبارزه برای کاهش نابرابری ها و فقر و ایجاد فرصت های نسبی برابر راسخ تر می کند. انسان شریف تنها در پرتو همین مبارزه برای جامعه ای با فرصت های نسبی برابر برای همه، نبود فقر و کرامت انسانی است که به زندگی معنا می دهد. به ویژه وجود فقر و آن هم فقر مطلق عمیقاً دردآور است.

واقعیت آن است که فقر، لکه ی ننگی بر پیشانی جامعه ی متمدن قرن بیست و یکمی حک کرده است که در آن هنوز گروه بزرگی از انسان ها حتا در فقر مطلق یعنی برای تامین مقدار کالری روزانه ی مورد نیاز خود نیز ناتوان و درمانده اند. و این ناتوانی به تحقیق نه حاصل جنم شخصی افراد بلکه ناشی از روابط حاکم بر جامعه ای است که به گونه ای بخشی از گروه های اجتماعی را به حاشیه رانده و توانایی ظهور قابلیت های ذاتیش را از او گرفته است. به عبارت دیگر انسان فقیر با استعداد فقیر شدن زاده نمی شود بلکه او در دامن خانواده، محله، ناحیه و در کل در جامعه ای زاده می شود که نه فقط کمکی به توانا شدن او در جهت پرورش استعدادهایش نکرده است بلکه او به مثابه ی موجودی ناتوان از همان آغاز زاده شدن متحمل انواع محرومیت ها، فشارها و تحقیرها در جهت هرز رفتن استعدادش سوق داده می شود. در واقع فقر و انسان فقیر محصول جامعه ای است که در آن زاده می شود و بزرگ می شود و توانائی ذاتیش متناسب با تدارکی که جامعه و خانواده برای او فراهم کرده، امکان به فعل در آمدن پیدا نمی کند. بنابراین هر برنامه ریز در یک سرزمین یا منطقه می باید از بین بردن فقر و کاهش نابرابری و ایجاد فرصت های برابرنسبی را برای توانمندسازی افراد جامعه در دستور کار خود قرار دهد و بداند که اصولاً یکی از اهداف اصلی توسعه ی پایدار، کاهش فقر و نابرابری و ایجاد فرصت های برابر است. هر چند چنان که گفته شد هیچ گاه در هیچ جامعه ای نمی توان به طور کامل به فرصت های برابر برای همه ی شهروندان جامعه دست یافت اما این امر به طور نسبی امری میسر است.

اکنون پرسش این است که وقتی از فقر و نابرابری اقتصادی و اجتماعی سخن به میان می آید، منظور چیست؟ و چه ارتباطی با توسعه ی پایدار پیدا می کند؟ آیا کاهش فقر و ایجاد فرصت های نسبی برابر تنها یک امر اخلاقی است یا کارکرد اجتماعی آن نیز برنامه ریز منطقه ای را متعهد می نماید؟ و مهم تر این که توسعه ی پایدار چه ارتباطی با کاهش فقر و ایجاد فرصت های برابر دارد؟

پیداست که نابرابری اقتصادی و اجتماعی در وجوه گوناگونی جلوه می کند. اما مهمترین شکل نابرابری در درآمد سرانه تجلی می یابد. درآمد نیز از اشتغال و نوع اشتغال متأثر است. بنابراین یکی از مهمترین وظیفه ی برنامه ریزی منطقه ای برای توسعه ی پایدار و از بین بردن فقر فراهم کردن زمینه برای اشتغال کامل است. گفته اند وبه درستی نیز گفته اند که به جای دادن ماهی به شخص نیازمند بهتر است به او اشتغال ماهی گیری را بیاموزید. در صورت اخیر او قادر است که برای تمام زندگی از دریا برای خود ماهی بگیرد. این ضرب المثل به شکل ساده ای بر اهمیت اشتغال انسان به کار تاکید دارد. کار به انسان اعتماد به نفس و حرمت زندگی می بخشد و بی کاری وبه ویژه کم به صورت بلاعوض اعتماد به نفس انسانی و حرمت و اعتبار انسان را از او می گیرد. اشتغال دست کم می تواند فقر مطلق را از بین برده و افراد را در تامین نیازهای اولیه برای زندگی متکی به خود نماید.

پس یکی از وظایف اصلی برنامه ریزی منطقه ای برای توسعه ی پایدار این است که برای ساکنان منطقه در تدارک اشتغال کامل باشد. اما فراهم کردن اشتغال می باید متناسب با توان و ظرفیت های طبیعی منطقه و حتی المقدور از توزیع جغرافیایی متناسبی برخوردار باشد. می گوییم متناسب و نه متوازن. زیرا اغلب از توسعه ی متوازن فضایی و آن هم به معنی توزیع فضایی یکسان فعالیت و جمعیت در سطح سرزمین و منطقه سخن می گویند. لازم است به تاکید بگوییم که این کار میسر نیست زیرا در ذات طبیعت نابرابری وجود دارد. به این معنی که از نظر جغرافیایی منابع طبیعی در سطح یک سرزمین و منطقه به هیچ وجه یکسان توزیع نشده است. در وجود طبیعت آن اندیشه ی آرمان گرایانه ی انسانی که بر برابری تاکید دارد هیچ گرایش و تمایلی دیده نمی شود. از توزیع نابرابر بارندگی و منابع آبی گرفته تا منابع معدنی و منابع خاک ، از اشکال گوناگون توپوگرافی و ناهمواری گرفته تا اقلیم های سخت و معتدل، از پوشش گوناگون گیاهی گرفته تا چشم اندازهای چشم نواز و چشم آزار. از آنجایی که فصل مشترک همه ی فعالیت های بشر بر بستر زمین و جغرافیای شکل می گیرد، نمی توان انتظار داشت که بر بستر چنین تفاوت های طبیعی و جغرافیایی، توزیع متوازن و یکسانی از جمعیت و فعالیت فراهم گردد و تجربه ی بشر نیز نشان داده است که تا کنون نیز چنین توزیع فضایی جمعیت و فعالیت میسر نشده است. از این رو تاکید داریم که بگوییم توسعه ی متناسب فعالیت و جمعیت و نه توسعه ی متعادل فعالیت و جمعیت. در توسعه ی متناسب هر پهنه ای از فضای منطقه به فراخور ظرفیت های محیطی و طبیعی است که می تواند پذیرای سهمی از فعالیت و جمعیت ، متناسب با ظرفیت ها و توان های خود باشد. در این صورت می توان بسترهای اولیه برای بهره برداری متناسب از منابع طبیعی و محیطی را فراهم کرد. به عبارت دیگر اگر چنین پیش فرضی در دستور برنامه ریزی منطقه ای قرارداشته باشد که محیط طبیعی در ذات خود نابرابر است و از همین نابرابری در محیط طبیعی ظرفیت های نامتعادلی نیز برای جذب جمعیت و فعالیت پدید می آید، در آن صورت می توان امیدوار بود که متناسب با ظرفیت هر محدوده ی از طبیعت، توسعه ی اقتصادی و اجتماعی متناسبی بدان تخصیص پیدا کند.

اما کاهش فقر و ایجاد فرصت های برابر چگونه می تواند به توسعه ی پایدار منطقه ای کمک نماید؟ ما گفتیم که از بین بردن فقر و ایجاد فرصت های برابر در درجه ی نخست در ایجاد کار و اشتغال برای افراد یک منطقه تجلی پیدا می کند. ایجاد اشتغال و از بین بردن فقر کمک بزرگی به درآمد و ارتقاء سطح زندگی و از این طریق بر آگاهی و مهم تر از آن سبب دل بستگی افراد به محیط پیرامون خود خواهد شد. انسانی که از زندگی خود راضی باشد و زندگی سعادت مندی را در افق انتظار داشته باشد، کوشش بیشتری در حفظ محیط زیست از خود به خرج می دهد. برعکس انسانی که خود را با دیگران در یک جامعه ی با فرصت های بسیار نابرابر مقایسه می کند و در افقی از زندگی خویش، آینده ای در چشم انداز نمی بیند، بی تردید به محیط و زندگی پیرامون خود ارزش و اعتباری نمی دهد و چه بسا به تخریب آن اعتنایی نکند. بنابراین یکی از مهمترین اقدامات برنامه ریزی منطقه ای باید شناخت نواحی توسعه نیافته، فقیر و نابرخوردار در سطح منطقه باشد. این شناسایی با هدف کنترل های مثبت و منفی برای سوق دادن سرمایه گذاری بیشتر در ایجاد زیر ساخت های بهتر، اشتغال بیشتر و کاهش نابرابری فضایی و اجتماعی سبب ساز حدی از دست یابی به کیفیت سطح زندگی و ارتقاء آن خواهد شد.

علاوه بر این، فقر عموماً به افزایش جمعیت و افزایش جمعیت به تراکم بیشتر و آموزش کمتر و توانایی اندک در استفاده صحیح از طبیعت و محیط زیست راه می برد. تجربه نشان داده است که در مناطق فقیر نیز شکلی از بهره برداری های نامتناسب و نامناسب از محیط شکل می گیرد که دست کمی از مناطق توسعه یافته صنعتی و پر تراکم در تخریب محیط زیست ندارد. بنابراین یکی از مهم ترین ابزارهای برنامه ریزی منطقه ای برای جلوگیری از بهره برداری های نامتناسب و نامناسب ارتقاء فرهنگ از طریق ارتقاء سطح زندگی مادی و آگاهی بخشی از طریق آموزش است.

ما امروز به خوبی می دانیم که یکی از آسان ترین راه های تحرک اجتماعی از مسیر تحصیل و آموزش انجام می گیرد. بعلاوه جهان آینده بی تردید بر پایه های دانش و حرفه های تخصصی بنا خواهد شد و هم اکنون نیز حتا در جوامع توسعه نیافته نیز می توان این فرایند را دست کم در بخش مدرن آن به روشنی مشاهده کرد. بنابراین هرچند نمی توان در این زمینه فرصت های کاملاً برابری بوجود آورد اما بی تردید می توان زمینه های تحصیل و آموزش را به نحوی در دسترس متقاضیان گذاشت که همه شهروندان به طور نسبی به آموزش و به ویژه آموزش حرفه های تخصصی و مهارت های زندگی دسترسی داشته باشند. در چنین صورتی می توان امیدوار بود که شهروند فردای جامعه با سطحی از فرهنگ و دانش حداقلی برای زندگی در یک دنیای مدرن و به سرعت در حال تغییر و دانش پایه تربیت می شود.

در یک کلام باید گفت که جوامع فقیر با فرصت های نابرابر اقتصادی و اجتماعی نمی توانند حدی مناسب از توسعه ی پایدار برخوردار باشند. به عبارت دیگر حفاظت از منابع طبیعی ارزشمند و بهره

برداری متناسب و مناسب از محیط طبیعی مستلزم داشتن جامعه ای با حدی از فرصت های برابر اقتصادی واجتماعی و به ویژه ریشه کن کردن فقر میسر است.

## نقش آفرینان اصلی توسعه در دنیای آینده

چشم اندازی که اکنون در افق پدیدار شده و خود را به اشکال گوناگون به رخ می کشد این است که در توسعه ی آینده ی بشر سه نهاد اصلی و کانونی نقش آفرینی بیشتری خواهند داشت: بازار، دولت و نهادهای غیر دولتی.

بنابراین در برنامه ریزی منطقه ای لازم است نقش و جایگاه هرکدام از این نهادها به نحو مناسبی در توسعه ی منطقه ای تعریف و تعیین شده باشند. این کار مستلزم آن است که درکی درست از کارکردهای این نهاد های سه گانه در افقی از چشم انداز آینده داشته باشیم.

نخست بینیم منظور از بازار چیست؟ بازار یک فضای حقیقی یا مجازی است که تولید کنندگان و مصرف کنندگان به طور مستقیم و یا غیر مستقیم در آن برای عرضه و تقاضای کالا و خدمات حضور می یابند. در این تعامل همیشه تولید کنندگان کالا و خدمات علائمی از مصرف کنندگان دریافت می کنند که در رفتار تولیدی آنان موثر است. بنابراین بازار نهادی است که به طور مستمر مجموعه ی انسان ها را که در عرضه و تقاضا وارد می شوند یعنی تقریباً تمام انسان ها را به گونه ای در فضای حقیقی و یا مجازی در تعامل با یکدیگر قرار می دهد. در این تعامل، تولید کنندگان همیشه در صدد دریافت آن علائمی از مصرف کنندگان هستند که آنان را در جهت جذب خرید کالا و یا خدمتی که تولید می کنند رهنمون شود. بدین ترتیب علائمی که مصرف کنندگان ارسال می کنند در واقع محرک اصلی تولید کنندگان خواهد بود. هر چند تولید کنندگان نیز بی کار ننشسته و کوشش می کنند که با تبلیغ و تشویق مستمر، مصرف کنندگان و ذائقه هایشان را به سوی کالا و خدمات خود جلب و حذب کنند.

نهاد بازار چنان که گفته شد به رغم هر انتقادی که از منظر اخلاقی و نظری و تجربی بدان وجود داشته باشد، واقعیتی است که با کارکردهایش ضرورت خود را در تمام جوامع واقعاً موجود امروزی به رخ کشیده و حتا تحمیل کرده است. اما سخن از بازار نمی تواند بدون سخن از برنامه تکمیل شود. بنابراین لازم است نخست بر روی این دو مقوله ی مهم در برنامه ریزی به طور کلی و برنامه ریزی ملی و منطقه ای به ویژه، اندکی مکث کنیم.

ما می دانیم که بین طرفداران برنامه و طرفداران بازار به ویژه طی قرن بیستم و پس از پیدایش اقتصادی های تحت فرمان برنامه که مشخصاً ابتدا در شوروی و سپس در برخی دیگر از کشورها بوجود آمد، جهان را از این منظر به دو قطب اصلی تقسیم کرد. بین این دو قطب از کشورها در دفاع از برنامه و بازار منازعه ای سخت در میان بوده است. به ویژه با روی کار آمدن دو رئیس دولت در دو کشور تاثیر گذار در جهان یعنی در آمریکا و انگلیس در اوایل دهه ی ۱۹۸۰ یعنی ریگان در ایالات متحده و تاچر

در انگلیس، پیشروی منطق بازار بر منطق برنامه پیشی گرفت و با سقوط کشورهای تحت فرمان برنامه یعنی اروگاه واقعاً موجود سوسیالیستی و پیروزی که کشورهای تحت فرمان بازار در آغاز دهه ی ۱۹۹۰ به دست آوردند، دیگر شک اندکی برجای گذاشته بود که بازار و آن هم بازار مطلق و مسلط بر همه ی ارکان اقتصاد و اجتماع می تواند چاره ی همه ی مشکلات باشد. از همین رو تعدیل اقتصادی تحت منطق نئولیبرالیسم تقریباً همه ی صداهای دیگر را کم اثر و خاموش کرده بود و چنان که می دانیم نظام بازار در این شور و شر تاریخی به ناگاه پایان تاریخ نیز خوانده شد. اما زمانی که بازار مطلق تحت نام نئولیبرالیسم کاملاً خود را بر عرصه های زندگی بشر حاکم کرده بود، در دهه ی نخست هزاره ی سوم و به ویژه در پایان این دهه، حباب این تصورات با صدای مهیبی ترکید و نشان داد که وقتی شما همه چیز را به سودمندی در بازار وا می گذارید، این نهاد به اصطلاح خود تنظیم چگونه می تواند غیر مسئولانه عمل کند و به هیچ چیز جز سودمندی عاملان سرمایه و آن هم برای افقی کوتاه و نزدیک اندیشه نکند. دست نامرعی آدام اسمیتی دست کم در مقیاس عظیم اقتصادی امروز جهان و با آزادی افسار گسیخته ی تخت فرمان بازار مطلق و نئولیبرالیستی و انتگره شدن تحت تکنولوژی ارتباطات از راه دور می تواند به ناگهان چه فاجعه ای بیافریند و بحرانی پدید آورد. از آنجایی که جهان به شکل بی سابقه ای انتگره شده و در هم تنیده است، بحران های نظام جهانی نیز مثل اقتصاد جهانی شده، همه ی جهان را یکجا در خود فرو می برد. این تجربه اکنون پیش روی ماست. هم برنامه ی مرکزی و مطلق و به ویژه نوع بوروکراتیک تجربه شده ی آن در اردوگاه سوسیالیستی نشان داد که این شکل از تدارک ساز و کار اقتصادی و اجتماعی می تواند کرختی و سستی را بر همه ی عرصه های زندگی تحمیل و جوامع را تحت چنبره ی بوروکراسی توتالیتر گرفتار کند و البته هم بازار مطلق و نئولیبرالیستی نیز می تواند هرج و مرجی افسار گسیخته پدید آورد که کنترل آدمی و محیط زندگیش را به دست بازار سودجو و سود محور وا می گذارد. از این منظر ما می توانیم به این نتیجه ی منطقی برسیم که حفاظت از عرصه هایی از زندگی نباید به هیچ وجه به بازار سپرده شود. به ویژه حفظ آن عرصه هایی که در آن نفع عمومی برای پایدار ماندن جامعه و محیط زیست ضرورت دارد.

هرچند یکی از نقاط قوت بازار این است که در هر زمینه ای می تواند با ارسال علائم به جامعه هشدار لازم را بدهد لیکن همین علائم در خصوص تخریب محیط زیست در بسیاری موارد دیگر نمی تواند کارساز باشد. زیرا ممکن است علائم چنان با تاخیر احساس شود که تخریب یا نابودی منابع ارزشمند طبیعی را دیگر نتوان به هیچ وجه به صورت اولیه ای باز گرداند.<sup>۱</sup> در هر حال تجربه ی بشر به شکل واضحی نشان می دهد که سرنوشت منابع ارزشمندی مثل آب های شیرین، محیط آبیان، زمین های کشاورزی و جنگلی، وضعیت جو و هوا و به ویژه محیط های حساس اکولوژیکی که میراث اکولوژیکی انبای بشر است را نباید به هیچ وجه به دست نامرعی بازار سپرد. سپردن این عرصه ها به بازار به

۳۲ - به عنوان نمونه می توان به از بین رفتن زمین های کشاورزی و جنگل و تبدیل آن ها به پهنه های ساخته شده اشاره کرد که بازگرداند آن دیگر یا میسر نیست یا اقتصادی نخواهد بود.



اصطلاح خود تنظیم و آدام اسمیتی در دنیایی که قدرت تکنولوژی و سرعت تغییرات اعجاب آور شده ، می تواند فاجعه بیافریند. به ویژه می دانیم که عرصه هایی از محیط که در بالا نام آن ها ذکر شد هیچ کدام بستر فعالیت های نرخ سود ترجیحی در قیاس با فعالیت های صنعتی و خدماتی نیستند. به عبارت دیگر اگر عرصه های فوق بدون دخالت دولت و برنامه به دست رقابت بازار سپرده شود، به دلیل فقدان توانایی رقابت سودآوری در مقابل دیگر فعالیت های صنعتی و خدماتی، طولی نمی کشد که عرصه های ارزشمند منابع طبیعی به سرعت با سنگ و ساروج پوشیده شده و برای همیشه از عرصه ی کاربری مناسب خود گرفته می شوند. در اینجاست که بازار جای خود را به برنامه می دهد و نهاد دولت به عنوان نماینده ی منافع جامعه با برنامه هایش وارد میدان می شود. در اینجا برنامه می تواند به عنوان ابزار کنترل در دست دولت، عرصه های بازار را به محدوده های جغرافیایی معینی محدود و محصور کند و از سودمندی آزمندانه و کوتاه بینانه ی کنشگران خودخواه آن جلوگیری به عمل آورد.

نهاد دولت و برنامه همچنین متضمن بازتوزیع منابع در جامعه است. تجربه نشان داده است که در بازار آزاد، اقویا همیشه دست بالا را در تخصیص منابع جامعه به خود اختصاص می دهند. زیرا نقطه ی عزیمت رقابت در یک بازار آزاد از فرصت های نابرابر آغاز می شود. این بدان معنی است که در یک مسابقه ی دو افراد در شروع برای دویدن در ردیف های برابر قرار نداشته باشند. بنابراین اگر فرض کنیم که وجود بازار متضمن نوعی مزیت اقتصادی است و از آن گریزی نیست، دست کم باید در نهاد دولت نوعی کارکرد بازتوزیع قائل باشیم که همواره بکوشد تعادل در جامعه را برقرار ساخته و ایجاد فرصت های برابر را در دستور کار خود داشته باشد. به عبارت دیگر دولت به عنوان نهادی فراتر از شهروندان منفرد و متضمن تحقق نوعی وجدان جامعه می باید بکوشد در جامعه ای که بازار و رقابت در آن به نابرابری ختم می شود ، از طریق بازتوزیع منابع حدی از برابری نسبی را فراهم کند.

با این حال فقط این بازار نیست که می باید از طریق نهاد دولت به عنوان نماینده ی عموم جامعه کنترل شده و از سوء عمل آن جلوگیری شود بلکه هر دو نهاد یعنی هم دولت و هم بازار می باید از طریق تشکل هایی که در ایران سازمان های مردم نهاد نامیده می شوند، نظارت گردند. سازمان های مردم نهاد که عرصه ی فعالیت آنان بین نهاد خانواده و نهاد دولت تعریف می شوند، مستقل از دولت بوده و در واقع چشم و گوش وجدان عمومی جامعه و نهاد ناظر آن به حساب می آیند. آزادی عمل سازمان های مردم نهاد امکان تحرک جامعه را برای زنده و فعال کردن عرصه های گوناگون جامعه فراهم می کند و بستر مشارکت را در امر توسعه گسترش می دهد. ایده هایی که در این سازمان ها در پرتو دیالوگ و گفتمان تخصصی پرورده می شود می تواند به دولت اگر گوش شنوایی داشته باشد نیز کمک کند تا راه و رسم درست تری در برنامه ریزی و هدایت توسعه در پیش بگیرد.

واقعیت آن است که چشم انداز کنونی جهان نشان می دهد که بشر در پرتو آگاهی و دانشی که به آن مسلح شده است، به طور روزافزونی تمایل به مشارکت در سرنوشت خود و تصمیم گیری در خصوص هر چیزی که به او مربوط است نشان می دهد و علاوه بر کوشش در داشتن نظام های مردم سالار، به این

نیز اکتفا نکرده می‌خواهد در خارج از تشکیلات و نهاد دولتی که خود بوجود آورنده ی آن است، تشکل های گوناگون صنفی و تخصصی، امور مربوط به زندگی خود در جوامع را نیز ساماندهی کند. در این ساماندهی علاوه بر ارتقاء درونی تشکل های مردم نهاد، نظارت مستمر خود بر کارکرد و کارایی دولت را نیز هدف گیری نماید. به عبارت دیگر این نهاد ها می‌خواهند پس از تشکیل نهاد دولت به طور مستمر بر آن نظارت کنند. زیرا ساز و کارهایی که حتا تحت عنوان دولت های دموکراتیک در جهان تجربه شد نیز نشان داده است که بدون نظارت مستمر می‌توانند حدی از ناکارآمدی و فساد را را سبب شوند. نظارت مستمر و مشارکت در تصمیم گیری ها از جانب تشکل های غیر دولتی مستلزم حدی از آزادی عمل این تشکل هاست و بی تردید نتایج مثبت آن می‌تواند به برنامه ریزان منطقه ای کمک بسیار نماید. از این رو هر سه نهاد بازار، دولت و سازمان های مردم نهاد(ان.جی.او) در آینده به عنوان سه نهاد مکمل یکدیگر نقش آفرینان اصلی توسعه خواهند بود.