



سازمان جهاد دانشگاهی

استان کرمانشاه

نام طرح :

**تدوین سند توصیفی تحلیلی مسئله شناسی**

**توسعه استان کرمانشاه**

عنوان گزارش :

**نقشه راه توسعه استان کرمانشاه**

کارفرما:

**استانداری کرمانشاه**

مجری:

**جهاد دانشگاهی استان کرمانشاه**

پاییز ۹۳

## فهرست مطالب

صفحه

عنوان

۱	مقدمه
۲	<b>فصل اول: طرح موضوع و روش شناسی</b>
۲-۱	۱-۱. تعریف مساله
۴	۲-۱. روش و مراحل انجام کار
۱۰	<b>فصل دوم: تصویر توسعه در استان کرمانشاه</b>
۱۰-۲	۱-۲. مقدمه
۱۱	۲-۲. توسعه استان از دریچه شاخص توسعه انسانی
۱۳	۳-۲. توسعه استان در نگاه دانشوران منطقه‌ای
۱۳	۳-۲-الف) پرسش‌های محوری چه بوده است؟
۱۴	۳-۲-ب) پاسخ‌ها متکی به کدام منبع معرفت است:
۱۴	۳-۲-پ) نشانگان توسعه نیافتگی استان
۱۴	یکم) بر اساس گروه بندی دانشوران:
۱۴	از نگاه کارشناسان اجرایی:
۱۵	از نگاه صاحب نظران:
۱۵	از نگاه خبرگان بخش خصوصی:
۱۶	دوم) بر اساس گروه بندی موضوعی مسایل:
۱۶	بعد اقتصادی
۱۶	بعد اجتماعی - فرهنگی
۱۷	بعد محیطی
۱۷	۳-۲-ت) ریشه‌ها و علل توسعه نیافتگی استان
۱۷	عوامل مربوط به دولت و مدیریت توسعه
۱۸	عوامل مربوط به جنگ تحمیلی و پیامدهای آن

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱۹	عوامل سیاسی، ایدئولوژیک و امنیتی
۱۹	عوامل مربوط به ساختار اجتماعی و فرهنگی استان
۲۰	۲-۳-ث) جمع بندی چالش های توسعه استان از نگاه دانشوران
۲۲	<b>فصل سوم: گزینه های راهبردی و خطوط کلی توسعه استان</b>
۲۲	۳-۱. مقدمه
۲۳	۳-۲. تصویر موقعیت های درونی و بیرونی استان
۲۳	محیط بیرونی: فرصت ها
۲۳	محیط بیرونی: تهدیدها
۲۴	محیط داخلی: قوت ها
۲۶	محیط داخلی: ضعف ها
۲۸	۳-۳. گزینه ها و مسائل راهبردی
۲۹	تعمیق همبستگی اجتماعی
۲۹	توسعه عدالت اجتماعی
۲۹	مدیریت توسعه پایدار
۳۰	گسترش امنیت اجتماعی
۳۰	بهبود توسعه روستایی
۳۰	گسترش اخلاق توسعه گرا
۳۰	۳-۴. خطوط کلی راهنمای توسعه استان
۳۱	۳-۴-۱. راهبردهای پیشنهادی دانشوران
۳۴	۳-۴-۲. نقد و تحلیل راهبردی های پیشنهادی
۳۸	۳-۴-۳. راهبرد «توسعه کشاورزی شبکه ای و مکمل»

## فهرست جداول

صفحه

عنوان

---

جدول ۱-۲- شاخص‌های توسعه انسانی برای دوره ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۰ ..... ۱۲

## مقدمه

این گزارش، که «خطوط کلی راهنمای توسعه استان کرمانشاه» نام گرفته است، به عنوان گزارش «چکیده مدیریتی»، بر اساس محتوای چهار گزارش زیر تنظیم است:

- گزارش بازخوانی اسناد توسعه استان کرمانشاه
- گزارش توصیفی مساله شناسی توسعه استان کرمانشاه
- گزارش تحلیلی مساله شناسی توسعه استان کرمانشاه

متن کامل مصاحبه با صاحب نظران استان کرمانشاه (درباره مسائل توسعه استان)

در واقع، چهار گزارش بالا همراه با تاسیس رسمی «مرکز هم اندیشی توسعه استان کرمانشاه» و شروع به کار چهار کانون فکری در آن، در کنار طراحی و راه اندازی چهار بانک اطلاعاتی در مورد استان کرمانشاه، به عنوان دستاوردهای طرح «مساله شناسی توسعه و راه اندازی مرکز هم اندیشی توسعه استان کرمانشاه» در اختیار برنامه ریزان استان قرار گرفته است که از آنها در مسیر طراحی و نظارت بر اجرای نقشه راه توسعه استان کرمانشاه بهره برداری شود.

گزارش حاضر می تواند به عنوان متن پایه پیش نویس اولیه برای تولید سند پایه توسعه استان کرمانشاه مورد استفاده قرار گیرد. برنامه ریزی راهبردی برای تحقق توسعه، در واقع هنر و علم تدوین، اجرا و ارزیابی تصمیمات کارکردی چند گانه ای است که نظام تدبیر را قادر می سازد به هدف های بلندمدت خود دست یابد. براین اساس تدوین سند راهبردی توسعه اولین مرحله از سه مرحله «تدوین»، «اجرا» و «ارزیابی» راهبردهای توسعه است. تدوین سند راهبردی توسعه خود در گرو تعیین و شفاف سازی اهداف توسعه منطقه یا استان خواهد بود. در هر سند توسعه بر اساس خواستگاه و مرجع تدوین کننده، اهداف را می توان به سه دسته اهداف «مطلوب»، «ممکن» و «مرجع» تقسیم کرد. اهداف مطلوب بر اساس خواسته ها و آرمان های ذی نفعان سیستم، اهداف ممکن (یا محتمل) بر اساس محدوده انتخاب های امکان پذیر در چارچوب محدودیت های محیطی و در نهایت اهداف مرجع با الزامات ناشی از وضعیت موجود تعریف می شوند. بر اساس شرح خدمات طرح «مساله شناسی توسعه و راه اندازی مرکز هم اندیشی توسعه استان کرمانشاه»، تیم مطالعاتی طرح، تنها وظیفه تحلیل وضع موجود و مسئله شناسی توسعه نیافتگی استان را داشته و احصاء آمال و اهداف مطلوب ذی نفعان استان و تعیین میزان امکان پذیری تحقق آنها (آینده نگری) در چارچوب وظایف و امکانات آن نبوده است. بر این اساس و به منظور شناسایی آسیب های توسعه استان و چالش های آینده آن، با فرض عدم تغییر در رفتار شهروندان و نیز محیط استان، در این گزارش چکیده ای از زوایای مختلف و چالش های مهم توسعه استان مورد شناسایی قرار گرفته و در پایان بر اساس مجموعه گفت و گوهایی که با دانشوران استان صورت گرفته است «خطوط کلی راهنمای توسعه استان کرمانشاه» به عنوان پیشنهاد، مطرح شده است.

# فصل اول: طرح موضوع و روش‌شناسی

## ۱-۱. تعریف مساله

گرچه «مساله توسعه نیافتگی» هنوز پس از ۶۵ سال برنامه ریزی، مساله کل کشور است، اما این مساله اکنون برای برخی مناطق و استانها به یک «معضل» تبدیل شده است. یعنی اگر زمانی توسعه نیافتگی برای برخی مناطق «مساله» ای بود که باید برای آن برنامه ریزی می شد تا به تدریج به سوی توسعه حرکت کنند، اکنون توسعه نیافتگی به یک «معضل» تبدیل شده است که اگر در زمانی مناسب مورد توجه و مدیریت قرار نگیرد به سوی «بحران» تغییر سوق خواهد یافت.

شاخص‌های متعدد اجتماعی و اقتصادی بیانگر این است که مساله توسعه نیافتگی در استان کرمانشاه اکنون در حال تبدیل شدن به یک «معضل» است. به عبارت دیگر عدم توازن‌های گسترده در توسعه این استان و کندی یا توقف رشد برخی از ابعاد توسعه در این استان، آن را دچار نوعی «تناقض توسعه» کرده است. در نتیجه در حالی که استان از نظر قابلیت‌ها، فرصت‌ها و توانمندیها، یکی از استانهای پر مزیت کشور محسوب می شود، اما در عمل، بسیاری از شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی استان پایین‌تر از سطح متوسط ملی است. بنابراین شایسته است که اکنون «مساله اول» مدیریت استان، چاره اندیشی برای «معضل» توسعه نیافتگی این استان باشد. به نظر می رسد زمان آن فرا رسیده است که «شناسایی و رفع موانع پایه‌ای و نهادی توسعه در استان»، به بزرگترین پروژه استان تبدیل شود. تحقق این هدف، نیازمند دو پیش شرط یا تحقق دو گام است:

الف) جود یک نهاد بومی اندیشگی برای توسعه استان که همزمان دو کارکرد «ایده پردازی» و «دیده بانی» برای توسعه استان را بر عهده داشته باشد؛

ب) تولید یک سند پایه بومی برای توسعه استان که حاصل هم‌افزایی دانش ضمنی کارشناسان و صاحبان اندیشه و تجربه در خود استان باشد.

«توسعه» یک پدیده درون‌زاست و مدیریت آن مستلزم رویکردها و سیاست‌های سازگار با ساختارها و فرایندهای بومی و منطقه ای است. به همین جهت برنامه‌های توسعه ای که محصول سیاستگذاری انتزاعی در مرکز است معمولاً به عدم توازن‌های منطقه ای می انجامد و «مساله» توسعه نیافتگی را به «معضل» تبدیل می کند. بویژه آن که بی‌ثباتی‌های درآمدی دولت‌ها (ناشی از بی‌ثباتی درآمد نفت) معمولاً منجر به عدم انسجام و

هماهنگی در رشد بخش‌های مختلف در مناطق و استانها می‌شود. در چنین شرایطی هر یک از مقامات استان در دوره خود خواهند کوشید تا یک یا چند «اقدام منفرد» را سامان دهند و به سرانجام رسانند تا اثر ماندگاری از خود برجای بگذارند. و چنین می‌شود که استان‌ها تبدیل به آزمایشگاههایی برای اجرای ایده‌ها یا آرزوهای مقاماتی می‌شود که از مرکز برای مدیریت استان معرفی و گسیل می‌شوند. در واقع هر استاندار یا هر مدیر کلی که به استان می‌آید نظریه ویژه خود را برای توسعه استان به همراه می‌آورد و می‌کوشد تا آن نظریه را در دوره مدیریت خود به اجرا درآورد. برای آن که استانهای ما نقطه پایانی بر این تشتت اندیشگی در حوزه توسعه بگذارند، و اجازه ندهند تغییرات مکرر مدیریت‌ها به تغییرات مکرر در جهت‌گیریهای کلان استان بینجامد، لازم است نظریه‌ای بومی برای توسعه در خود استانها تولید شود. تاسیس «مرکز هم‌اندیشی توسعه استان» نهادی متشکل از اندیشمندان مستقل و صاحبان تجربه و دانش استانی است که می‌تواند به عنوان یک نهاد مدنی توسعه محور، بر امر توسعه در استان نظارت و در آن مشارکت داشته باشد.

از سوی دیگر، در کشور ما سابقه تولید اسناد توسعه ملی به بلندای سابقه نظام برنامه ریزی است. اما اسناد توسعه منطقه‌ای سابقه کوتاه‌تری دارند. در عین حال اسناد توسعه منطقه‌ای واجد دو اشکال اساسی هستند. نخست این که این اسناد چه هنگامی که در مرکز تهیه می‌شود و چه هنگامی که استانها در تدوین آنها مشارکت داشته‌اند، با نگاهی از بالا و از دیدگاه کلان ملی به مساله توسعه پرداخته است. دوم این که این اسناد در طول زمان و به علت این که در دولت‌های متفاوت تهیه شده است فاقد نظریه‌های انسجام بخشی بوده است که به عنوان راهنمای عمل برای تمام دوره‌های مدیریت استان یا منطقه، مورد استفاده قرار گیرد. به همین علت با نگاهی مقایسه‌ای به انواع اسناد توسعه‌ای استانها، نوعی ناهمگونی در برنامه‌ها و سیاست‌ها مشاهده می‌شود و البته این ناهمگونی فکری در طول زمان در واقعیت بیرونی نیز منعکس شده است به گونه‌ای که منجر به شکل‌گیری نوعی توسعه ناهمگون و نامتوازن در بخش‌های مختلف شده است. علت این ناهمگونی فکری نیز شکل‌گیری اسناد توسعه به صورت برونزا و بدون ارتباط مستمر و فراگیر با نیروهای فکری استان بوده است. در واقع اسناد توسعه استانی محصول هم‌افزایی نیروهای فکری بومی نبوده است و به همین علت رویکردهای آنها به یک باور ماندگار و هدایت بخش در درون استان و در میان کارشناسان استانی تبدیل نشده است.

آنچه استانهای ما بدان نیاز دارند، صرف تدوین یک سند توسعه نیست، بلکه تدوین سند توسعه‌ای است که به طور برونزا و به عنوان محصول هم‌افزایی اندیشه بومی و منطقه‌ای تهیه شده باشد و در فرایند تهیه آن تمام ماموریت‌ها، اهداف و راهبردهای آن در میان جامعه کارشناسی استان به یک باور عمومی تبدیل شده باشند. به عبارت دیگر تهیه سند توسعه استانی با رویه از بالا به پایین و غیر مشارکتی، گرچه در هر صورت نقشه‌ای است

که می تواند خط سیر روشنی به مجریان محلی بدهد اما در عمل مشکلی از توسعه استان حل نمی کند. سند توسعه استان وقتی به عنوان راهنمای فکری محلی و یک باور عمومی عمل خواهد کرد که محصول اجماع کارشناسی منطقه ای باشد و به باور عمومی کارشناسی محلی تبدیل شده باشد به گونه ای که این باور عمومی همواره به عنوان تراز عمل مجریان نقش بازی کند.

این گزارش، انعکاسی است از تلاش اجتماعی و پژوهشی سه ساله در استان کرمانشاه که سرانجام به تاسیس رسمی «مرکز هم اندیشی توسعه استان کرمانشاه» انجامید. مرکزی که ماموریتش تولید مستمر ایده و اندیشه برای ابعاد مختلف توسعه پایدار در استان و نیز دیده بانی هوشیارانه نسبت روندها و فرایندهای توسعه استان و ارسال پیش آگهی های بهنگام در مورد خطاهای مدیریتی این حوزه است. همزمان و در فرایند تاسیس مرکز، تدوین پیش نویس «خطوط کلی راهنمای توسعه استان کرمانشاه» - که می تواند به عنوان مبنایی برای تدوین سند پایه توسعه استان مورد استفاده قرار گیرد - نیز مورد توجه قرار گرفت. در بخش های بعدی، نخست روش و مراحل تحقق این فرایند (تاسیس مرکز و تدوین پیش نویس) معرفی می شود و سپس خطوط کلی راهنمای توسعه استان کرمانشاه در چند بخش به صورت اجمال ارایه می شود.

## ۱-۲. روش و مراحل انجام کار

پیرو طرح مباحث مربوط به ضرورت تاسیس اتاق فکر توسعه برای استان و توجیه مقامات ارشد استان کرمانشاه در این مورد، شورای برنامه ریزی و توسعه استان کرمانشاه در نشست ۲۶/۸/۱۳۸۹ خود مساله راه اندازی «مرکز هم اندیشی توسعه استان کرمانشاه» را به تصویب رساند و مقرر کرد که جهاد دانشگاهی کرمانشاه مسئولیت پیگیری فرایندهای رسمی و غیررسمی تاسیس تا آغاز به کار عملی این مرکز را بر عهده بگیرد و پس از تاسیس، مرکز به عنوان یک نهاد مدنی مستقل کار خود را در حوزه مسائل توسعه ای استان دنبال کند. این در حالی است که تجربه نشان داده است که راه اندازی یک نهاد مدنی از سوی دستگاههای رسمی معمولاً قرین موفقیت نیست. بنابراین لازم بود فرایندی طراحی شود که در عین این که راه اندازی مرکز با حمایت مادی و معنوی دستگاههای رسمی دنبال می شود، اما در عمل بتواند اعتماد، همکاری و مشارکت نخبگان استان از طیف های مختلف را نیز به خود جلب کند. بدون جلب این مشارکت، عملاً مرکز به پوسته ای بی مغز تبدیل خواهد شد.



پس از تشکیل تیم مطالعاتی، که مأموریت داشت هم تدوین مبانی نظری و هم راه اندازی عملی این مرکز را بر عهده بگیرد، مقرر شد پیش از راه اندازی مرکز و به عنوان بخشی از پیش شرط نرم افزاری برای تاسیس آن، سه گزارش و چهار بانک اطلاعاتی، به شرح زیر، تهیه و تدوین شود.

نخستین گزارش دارای عنوان « گزارش بازخوانی تحلیلی اسناد توسعه استان کرمانشاه» است. هدف از این گزارش این است که نقشه توسعه استان در اسناد قانونی بالادستی سه دهه گذشته استان استخراج و معلوم شود بر اساس اسناد قانونی، توسعه استان چه مسیری را باید می رفته است و دوره به دوره چه تغییراتی در این مسیر در نظر گرفته شده است؟ و آیا هدف گذاری و سیاست گذاری توسعه در طول سالهای پس از انقلاب برای توسعه استان دارای سازگاری و انسجام لازم بود است؟ چه اهدافی همواره هدف جدی توسعه استان بوده است و چه اهدافی در طول زمان تغییر کرده است؟ برای این منظور نزدیک به ده هزار صفحه از اسناد بالادستی توسعه استان که در سالهای پس از انقلاب به تصویب مجامع رسمی و قانونی کشور رسیده است بازخوانی و فیش برداری شد. این فیش ها که حاوی احکام قوانین برنامه و بودجه، مصوبات سایر مراجع ذیصلاح، اطلاعات مربوط به استان و نظایر آنهاست، در یک نرم افزار پویا و دارای امکان جست و جو و با قابلیت بهنگام سازی وارد شده اند. به گونه ای که در زمان اندکی می توان دریافت که مثلاً در مورد راهسازی استان چه احکام یا اطلاعاتی در اسناد توسعه ای استان در سه دهه گذشته درج شده است. در این سند همچنین تضادها و ناهمسازیهای اسناد یا احکام یا برنامه های مختلف نیز استخراج و تحلیل شده است.

دومین گزارش که عنوان «گزارش توصیفی مساله شناسی توسعه استان کرمانشاه» برای آن برگزیده شده است، مأموریت دارد که مسایل توسعه استان کرمانشاه را از درون دانش ضمنی نهفته در ضمیر کارشناسان و صاحبان نظر و تجربه در استان استخراج و دسته بندی و پردازش کند. بدین منظور مجموعه ای از مصاحبه های عمیق با حدود شصت نفر از خبرگان فکری و تجربی استان، از صاحب نظران و فعالین بخش خصوصی و مدیران ارشد سابق و کنونی استان گرفته تا چهره ها و معتمدین اقوام و مذاهب، ساماندهی شد (اسامی مصاحبه شدگان در پیوست گزارش دوم، «گزارش توصیفی مساله شناسی توسعه استان کرمانشاه»، درج شده است). این مصاحبه ها دو هدف کلی را دنبال می کرد:

الف) شناسایی ذخیره ای از نیروهای فکری و تجربی توانمند و خلاق در استان جهت مشارکت در کانون های فکری مرکز هم اندیشی توسعه استان؛

ب) شناسایی، مسائل، چالش‌ها و تهدیدهای توسعه استان از دید کسانی که در عمل و به صورت عینی با مساله توسعه نیافتگی استان دست و پنجه نرم کرده اند، تا با استخراج مسایل استان از دل «دانش ضمنی» نهفته در ضمیر خبرگان، صاحب نظران، مدیران و کارشناسان استان، بتوان دست به «مساله شناسی توسعه استان» زد.

مصاحبه‌ها از فروردین ۱۳۹۰ آغاز و به تدریج ادامه یافت و جز دو مورد، بقیه تا پایان سال ۱۳۹۱ انجام پذیرفت. از آن‌جا که مصاحبه شونده‌گان از سرآمدان اجتماعی و فرهنگی و صاحبان نظر و تجربه و مدیران سابق و کنونی استان بوده اند، توجیه و کسب موافقت تک‌تک آنها برای مصاحبه، زمانبر بود. تمامی مصاحبه‌ها با قید «محرمانه بودن» ضبط و پیاده شد. با استفاده از متن پیاده شده مصاحبه‌ها، نقاط ضعف و قوت، و فرصت‌ها و تهدیدهای توسعه استان همراه با انبوهی اطلاعات سیال درباره مسایل توسعه ای استان به صورت تفصیلی استخراج و پس از محور بندی و کد گذاری وارد نرم افزار مناسب شد. در مرحله بعد به کمک نرم افزار و با استفاده از مجموعه ای از کلیدواژه‌گان مرتبط، نکات بیان شده از سوی مصاحبه شونده‌گان دسته بندی و پردازش شد و نهایتاً در قالب گزارش دوم (با عنوان «گزارش توصیفی مساله شناسی توسعه استان کرمانشاه») تدوین شد. با عنایت به ارزش تاریخی مصاحبه‌های انجام شده، تصمیم گرفته شد مجموعه مصاحبه‌ها نیز به عنوان یکی از مستندات این مطالعه تدوین شود. بر این اساس متن پیاده شده مصاحبه هر فرد برای او ارسال و درخواست شد ضمن ویرایش، هر نکته ای که مایل هست را از متن مربوط به خود حذف یا به آن اضافه کند به صورتی که متن نهایی از نظر او قابل انتشار باشد. جز یکی دو مورد از مصاحبه شدگان، بقیه با ویرایش متن مصاحبه موافقت خود را با «انتشار» آن اعلام کردند. بنابراین متن نهایی مصاحبه‌ها نیز به عنوان گزارش چهارم از مستندات این مطالعه، تدوین شد. این گزارش می تواند به عنوان یک منبع غنی درباره تاریخ، جغرافیا، جامعه و اقتصاد استان، مورد استفاده پژوهشگران آینده استان قرار گیرد. از این گذشته، این مصاحبه‌ها منجر به شناسایی طیف گسترده ای از صاحب نظران و کارشناسان معرب استان شد (هم مصاحبه شونده‌گان و هم کسانی که از سوی آنان معرفی می شدند) که توانایی لازم برای مشارکت در کانون‌های فکری مرکز هم اندیشی توسعه را دارا هستند.

گزارش سوم که عنوان «گزارش تحلیلی مساله شناسی توسعه استان کرمانشاه» برای آن برگزیده شده است، در واقع فرآورده (سنتز) گزارش‌های اول و دوم است که از طریق درک شهودی پدید آمده برای مصاحبه گران و ترکیب اطلاعات مندرج در گزارش دوم با نظریه های علمی مربوط به توسعه منطقه ای و ملی، برخی تحلیل‌های علی را برای بررسی مسائل توسعه استان کرمانشاه ارائه می کند. در واقع در این گزارش خواننده می تواند روابط علی و معلولی میان بسیاری از چالش‌هایی که در گزارش توصیفی (گزارش دوم) از آنها یاد شده است را به صورت تحلیلی درک کند. به دیگر سخن، این گزارش راهنمای تحلیلی مساله توسعه نیافتگی استان

محسوب می شود که مسائل تاریخی، اجتماعی و جغرافیایی استان را همراه با اثر متقابل آنها با برنامه ها و سیاست های دولت در این منطقه در راستای تبیین مساله توسعه نیافتگی استان تحلیل می کند. روشن است که، مانند همه تحلیل های برخاسته از ذهن ما آدمیان مخطی، برخی از تحلیل های این گزارش نیز ممکن است ناقص یا با پیش فرضهای نادرستی صورت گرفته باشد. اما مهم این است که این تحلیل ها می تواند نقطه آغازی برای شکل گیری یک فرایند گفت و گوی جمعی جدی در مورد مساله توسعه نیافتگی استان کرمانشاه باشد.

کتابچه جاری، که اکنون با عنوان «خطوط کلی راهنمای توسعه استان کرمانشاه» در حال مطالعه آن هستید در واقع چکیده شده مباحث گزارش های یاد شده است. چارچوب تحلیلی ارائه شده در این گزارش، نظریه نهایی توسعه استان محسوب نمی شود اما می تواند یک چارچوب نظری مقدماتی برای بحث در باب توسعه در اختیار کارشناسان و خبرگان استانی - بویژه اعضای مرکز هم اندیشی توسعه استان - قرار دهد. در واقع، این گزارش به همراه گزارش سوم (گزارش تحلیلی) می تواند بن مایه لازم برای استخراج نظریه پایه توسعه استان و تدوین یک الگوی بومی توسعه برای استان را در اختیار کانون های فکری مرکز هم اندیشی توسعه استان قرار دهد تا با طرح مباحث آن در اتاق های فکر و ایجاد بارش های فکری در مورد مسائل توسعه استان، به تدریج و به صورت درونزا به سمت یک نظریه بومی و پایه برای توسعه استان نیل پیدا کنند. این همان هدف غایی و نهایی کل این مطالعه و نیز یکی از اهداف اصلی تاسیس مرکز هم اندیشی استان است.

علاوه بر گزارش های یاد شده، به منظور تکمیل مقدمات نرم افزاری برای راه اندازی مرکز هم اندیشی، مقرر شد چهار بانک اطلاعاتی نیز طراحی و راه اندازی شود. این بانک ها عبارتند از:

۱) بانک اطلاعات بازخوانی اسناد توسعه: این بانک شامل کلیه اطلاعات مندرج در اسناد بالادستی توسعه استان در سی سال گذشته است که قابلیت جستجو و نیز قابلیت بهنگام سازی دارد. این بانک برای پژوهشگرانی که تصمیم دارند سوابق قانونی برخی فعالیت های توسعه ای در استان را بررسی کنند امکان مفیدی فراهم می آورد.

۲) بانک اطلاعات اسناد پژوهشی استان: این بانک اطلاعات کتابشناختی هزاران سند پژوهشی مرتبط با مسائل استان، شامل اطلاعات مربوط به هر گونه کتاب، مقاله، گزارش، طرح پژوهشی، نقشه، پایان نامه دانشجویی، اسناد دولتی و ... که مرتبط با استان کرمانشاه است را در خود گرد آورده است. این بانک پژوهشگرانی که تصمیم دارند در با ه هر موضوعی مرتبط با استان کرمانشاه مطالعه کنند را یاری می کند تا اسناد مرتبط را بازیابی کنند.

۳) بانک اطلاعات آماری استان: کلیه اطلاعات آماری استان که در اسناد مختلف قانونی یا پژوهشی مرتبط با توسعه استان درج شده است با قابلیت جستجو و بهنگام سازی در این بانک ذخیره است.

۴) بانک اطلاعات نخبگان استان: صاحب نظران، کارشناسان و نخبگان استان، اصلی ترین سرمایه های توسعه استان هستند. برای حل و فصل مشکلات توسعه ای این استان لازم است از ظرفیت کامل این سرمایه ها استفاده شود. بر این اساس وجود بانک اطلاعاتی که اطلاعات کارشناسان و صاحب نظران و خبرگان استان را در حوزه های مختلف گرد آورده باشد یکی از نیازهای اولیه اتاقهای فکر است. اتاقهای فکر هر روز ممکن است بسته به مباحث خود به افرادی با تخصص های ویژه ای نیاز پیدا کنند که از طریق این بانک اطلاعات، امکان شناسایی و ارتباط با آنها ممکن می شود.

علاوه بر همه این گزارشهای پژوهشی و بانک های اطلاعات، گروه مطالعه در ۱۲ و ۱۳ بهمن ماه ۱۳۹۰ اقدام به برگزاری یک کارگاه آموزشی دو روزه درباره روشهای مدیریت و فعالیت اتاقهای فکر و شیوه های ایجاد توفان فکری کرد. در این کارگاه دو روزه سخنرانان در سه محور زیر، مباحث مورد نظر را برای شرکت کنندگان تشریح کردند:

- آسیب شناسی توسعه استان کرمانشاه

- مشارکت و توسعه منطقه ای

- تجربه، ماموریت و روشهای مدیریت اتاقهای فکر

سرانجام و پس تمهید همه این مقدمات بود که مرکز هم اندیشی توسعه استان کرمانشاه از خرداد ۱۳۹۱ به صورت غیررسمی کار خود را آغاز کرد. نشست های هم اندیشی مرکز در قالب چهار کانون فکری و با مشارکت نزدیک به یکصد نفر از صاحب نظران و کارشناسان و خبرگان استان آغاز به کار کرد. کانونهای فکری چهارگانه مرکز عبارتند از:

۱) کانون فکری اجتماعی

۲) کانون فکری اقتصادی

۳) کانون فکری توسعه پایدار و محیط زیست

۴) کانون فکری زیربنایی

کانون های فکری مرکز هر کدام شامل حدود ۲۰ هم اندیش است که به صورت هفتگی نشست های هم اندیشی برگزار می کنند. هر کانون دارای دو دبیر است که بر اساس رای اعضای کانون برای یک دوره زمانی مشخص انتخاب می شوند. هر یک از کانون ها از بدو تاسیس مرکز تا هنگام تدوین این گزارش دهها

نشست هم اندیشی برگزار کرده اند که حاصل آنها تدوین نقشه چالش های استان در هر حوزه و اولویت بندی این چالش ها جهت کالبدشکافی آنها در نشست های هم اندیشی کانونها در آینده است (فهرست این چالش ها در گزارش سوم، آمده است). شاید بتوان بزرگترین دستاورد تلاشهای یاد شده - که در طول سه سال گذشته انجام پذیرفته است - را گردهم آیی نزدیک به یکصد نفر از نخبگان، صاحب نظران، مدیران برجسته سابق، کارشناسان و معتمدان اقوام و مذاهب کرمانشاه در این مرکز دانست. این که برجستگان اجتماعی و اقتصادی شیعه، اهل سنت، اهل حق، کرد، لک و فارس طی نشست هایی منظم در کنار هم بنشینند و درباره مهم ترین مسائل توسعه استان به شیوه ای علمی و اخلاقی گفت و گو کنند و بدون هیچ ملاحظه ای دغدغه های خود را درباره مسائل توسعه استان مطرح کنند، امر مبارکی است که - به گفته خود صاحب نظران استانی - در این استان بی سابقه بوده است. در واقع نشست های مرکز هم اندیشی به منبعی برای تولید سرمایه اجتماعی بین نخبگان استانی تبدیل شده است. تداوم این فرایند می تواند مهم ترین دستاورد جانبی مرکز هم اندیشی محسوب شود. وضعیتی که بی گمان در دولت یازدهم می تواند تقویت شده و تکامل یابد.

اساسنامه مرکز هم اندیشی و آیین نامه فعالیت کانون های فکری مرکز نیز در نشست های هم اندیشی مرکز مطرح و پس از بحث و بررسی به تصویب کمیته مشترک دبیران کانونها رسیده است. سرانجام اساسنامه مرکز هم اندیشی توسعه استان کرمانشاه در تاریخ ۲/۱۲/۱۳۹۱ در شورای برنامه ریزی و توسعه استان کرمانشاه مطرح و تاسیس آن به عنوان یک نهاد مدنی غیردولتی و غیر انتفاعی به تصویب شورا رسید و جایگاه قانونی خود را به عنوان بازوی فکری و دیده بان توسعه استان کرمانشاه به دست آورد (اساسنامه مرکز پیوست گزارش سوم، آورده شده است). آخرین گام برای تثبیت این نهاد توسعه ای، ثبت رسمی آن در مراجع قانونی ذیصلاح بود که در اوایل سال ۱۳۹۳ انجام پذیرفت.

امید می رود این حرکت بزرگ با همت هم اندیشان این مرکز که از صاحب نظران و کارشناسان برجسته استان محسوب می شوند و با تداوم حمایت مدیران ارشد استان، همچنان به مسیر خود ادامه دهد و به یک نهاد فکری پایدار و اثرگذار برای توسعه استان تبدیل شود و نسل های آینده ثمرات آن را در حیات اجتماعی و زندگی اقتصادی خود مشاهده کنند و نیز به الگویی برای سایر استانهای کشور تبدیل شود. انشاءالله.

## فصل دوم: تصویر توسعه در استان کرمانشاه

## ۲-۱. مقدمه

برای ارزیابی فرایند توسعه یا عملکرد نظام مدیریت توسعه در استان می‌توان به سه روش عمل کرد:

○ مقایسه نهاده‌ها (عوامل): در این روش مجموعه امکانات طبیعی، تجهیزات فیزیکی، منابع مالی و عوامل انسانی که برای توسعه منطقه تخصیص یافته است مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

○ مقایسه ستانده‌ها (محصول): در این روش، مجموعه محصولی که از تزریق عوامل و نهاده‌ها به دست آمده است، ملاک ارزیابی خواهد بود.

○ مقایسه دستاوردها (نتایج): در این روش، هدف این است که ببینیم از تزریق آن همه منابع و به کسب آن محصولات، چقدر به اهداف مورد نظر نزدیک شده ایم.

مثلاً فرض کنید بودجه‌ای برای توسعه روستایی تخصیص می‌یابد تا روند مهاجرت از روستاها کاهش یابد. مقدار بودجه‌ای که برای توسعه راه روستایی تخصیص می‌یابد، می‌تواند به عنوان «شاخص عملکرد نهاده‌ای» مورد توجه قرار گیرد. همچنین مقدار گسترش زیرساخت‌های روستایی (راه، مدرسه، درمانگاه، مخابرات و ...) می‌تواند به عنوان «شاخص عملکرد ستانده‌ای» مورد توجه قرار گیرد. این شاخص فقط نشان می‌دهد که نهاده‌های به کار رفته برای توسعه روستایی، به صورت «کارآ» مورد استفاده قرار گرفته است یا نه؟ به همین ترتیب می‌توانیم میزان کاهش مهاجرت از روستاها را به عنوان شاخص عملکرد دستاوردی مورد ارزیابی قرار دهیم. این شاخص، «اثر بخشی» آن سرمایه‌گذارها و تولید آن ستانده‌ها را مشخص می‌کند.

همین نگاه برای ارزیابی روند توسعه استان می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. نمایش حجم منابع مالی و اعتباراتی که به استان جذب شده یا تخصیص داده شده است، تنها بیانگر شاخص نهاده‌ای است. نمایش میزان توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی استان و نیز شاخص‌های مربوط به توسعه فعالیت‌های اقتصادی در حوزه‌های مختلف، بیانگر شاخص عملکرد ستانده‌ای استان است. اما همه این تلاش‌ها و اعتبارات و سرمایه‌ها با هدف افزایش رفاه و بهروزی مردم استان دنبال شده است. اگر این اقدامات در عمل به افزایش رفاه و بهروزی مردم نینجامیده باشد به منزل شکست همه آنها خواهد بود هرچند در ظاهر شبکه برق و مخابرات، تعداد کارخانه‌ها و نظایر این‌ها افزایش یافته باشد. بنابراین ارزیابی حقیقی از وضعیت توسعه یک استان تنها به شیوه ارزیابی دستاوردها، قابل قبول است.

برای ارزیابی دستاوردهای توسعه استان، هم باید به شاخص‌های دستاوردی مراجعه کرد و هم به احساس جامعه از این دستاوردها. دقیقاً همانند تفاوت امنیت و احساس امنیت، رفاه و رضایت نیز متفاوتند. رفاه، آسایش

می‌آورد اما رضایت، آرامش. شاخص‌های دستاوردی توسعه می‌توانند «رفاه» را منتقل کنند اما برای ارزیابی میزان «رضایت» نیازمند مطالعات پیمایشی هستیم.

تحولات «شاخص توسعه انسانی» یکی از بهترین «شاخص‌های دستاوردی» برای شناسایی روند عمومی توسعه در یک منطقه است. تحولات این شاخص می‌تواند تصویری کوچک اما گویا از کل فرایند توسعه هر منطقه به دست بدهد. درعین حال این شاخص، می‌تواند تصویری از تحولات «رفاه» در استان را به نمایش بگذارد ولی نمی‌تواند میزان «رضایت» شهروندان را از روند موجود منعکس کند.

بر این اساس، نخست با نگاهی به تحولات شاخص‌های توسعه انسانی در استان کرمانشاه، مجموعه دستاوردهای مربوط به کل تلاش‌های نظام مدیریت توسعه استان - که می‌تواند منجر به رفاه شده باشد - را بررسی می‌کنیم، سپس با عطف توجه به نظرات دانشوران (صاحبان نظر و تجربه، کارشناسان، مدیران و نخبگان)، ارزیابی آنان را از «اثر بخشی» سیاست‌ها و تلاش‌های توسعه‌ای استان به عنوان معیار «رضایت» از روند موجود مورد بررسی قرار می‌دهیم.

## ۲-۲. توسعه استان از دریچه شاخص توسعه انسانی

جدول زیر خلاصه شاخص‌های توسعه انسانی برای دوره ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۰ را برای کل کشور، کرمانشاه و دو استان کاملاً برخوردار و کاملاً محروم کشور نمایش می‌دهد.<sup>۱</sup>

جدول ۱-۲- شاخص‌های توسعه انسانی برای دوره ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۰

توسعه انسانی			درآمد سرانه			آموزش			امید به زندگی			شاخص‌ها مناطق
۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	

۱. به علت تفاوت‌های روش شناختی محاسبه شاخص‌های سال ۱۳۹۰ با سالهای پیش از آن، لازم است در مقایسه‌های مربوط به شاخص‌های توسعه انسانی با احتیاط عمل کرد.

۰/۶۸۵	۰/۷۲۸	۰/۷۴۷	۰/۴۷۹	۰/۶۷۵	۰/۸۷۵	۰/۸۳۶	۰/۷۹۴	۰/۷	۰/۸۰۴	۰/۷۱۴	۰/۶۶۷	کرمانشاه
۰/۷۸۷	۰/۸۲۹	۰/۷۹۵	۰/۶۰۳	۰/۸۱۸	۰/۹۲۸	۰/۹۲۵	۰/۸۹۳	۰/۸۴۱	۰/۸۷۶	۰/۷۷۶	۰/۷۵۸	تهران
۰/۵۹۱	۰/۶۳	۰/۵۴۵	۰/۳۷۷	۰/۵۷۱	۰/۵۰۷	۰/۷۳۲	۰/۶۵۷	۰/۵۲۵	۰/۷۴۷	۰/۶۶۲	۰/۶۰۲	سیستان و بلوچستان
۰/۷۰۹	۰/۷۸۲	۰/۷۹	۰/۶۶۲	-	۰/۸۹۵	۰/۶۴۰	-	۰/۷۳۹	۰/۸۴۱	-	۰/۷۳۷	کل کشور

از آنچه در جدول بالا مشاهده می شود نکات زیر قابل استخراج است:

○ به طور نسبی در همه شاخص های توسعه انسانی، استان کرمانشاه نه تنها از تهران پایین تر بلکه در زیر متوسط کشوری قرار دارد (به جز شاخص آموزش در سال ۱۳۹۰).

○ در حالی که شاخص های امید به زندگی و شاخص آموزش در دو دهه گذشته در استان کرمانشاه در حال افزایش بوده است اما شاخص درآمد سرانه این استان به سرعت رو به کاهش گذاشته است. در حالی که انتظار این بوده که درآمد نیز همراه با شاخص های دیگر افزایش یابد. همین کاهش شدید و سریع درآمد سرانه نیز نهایتاً باعث شده است که شاخص توسعه انسانی این استان روندی نزولی پیدا کند (استان در ۱۳۷۵ در شاخص توسعه انسانی دارای رتبه نهم بوده که در ۱۳۸۵ به رتبه ۲۱ سقوط کرده است).

○ گرچه در این دوره، شاخص درآمد سرانه در بقیه مناطق نیز کاهش یافته است اما نسبت کاهش این شاخص برای کرمانشاه شدیدتر بوده است به گونه ای که نسبت شاخص درآمد سرانه سال ۹۰ به همین شاخص در سال ۷۵ برای استان کرمانشاه به ۵۵ درصد رسیده است در حالی که همین نسبت برای تهران ۶۰.۳، برای سیستان و بلوچستان ۶۶.۵ و برای کل کشور ۷۴ درصد بوده است. و این در حالی است که نرخ رشد جمعیت استان کرمانشاه طی این دوره، پایین تر از نرخ رشد جمعیت کل کشور بوده است.

○ وضعیت یاد شده نه تنها بیانگر این است که شهروند کرمانشاهی در مقایسه با یک شهروند متوسط کشوری، از قدرت خرید و رفاه کمتری برخوردار شده است بلکه، مهم تر از آن، حاکی از این است که بهره وری و توان تولیدی، فرصت های کسب و کار و نهایتاً قدرت درآمدزایی برای شهروندان استان کرمانشاه کاهش یافته است.

○ این وضعیت در جای خود به معنی یا پایین بودن سطح کمی و کیفی سرمایه گذاری های مولد و اثر بخش، ناتوانی در ایجاد فرصت و انگیزه های سرمایه گذاری، محیط کسب و کار نامناسب و ... در استان کرمانشاه است.



بنابراین به نظر می‌رسد علی‌رغم تزریق حجم عظیمی از منابع و اعتبارات و اجرای برنامه‌ها و انجام اقدامات بزرگی در جهت توسعه استان کرمانشاه در طی دو دهه اخیر، «شاخص‌های دستاوری» بیانگر عملکرد نامناسب و «غیر اثربخش» نظام مدیریت توسعه استان بوده است.

## ۲-۳. توسعه استان در نگاه دانشوران منطقه‌ای

برای ارایه تصویری از برداشت و میزان رضایت از فرایند توسعه، مهم‌ترین نشانگان یا نمودهای عینی توسعه نیافتگی استان از نگاه دانشوران منطقه‌ای را بدون هر گونه اولویت بندی یا دسته‌بندی استراتژیک، بر اساس همگونی موضوعات و به تفکیک گروه‌های اجتماعی دسته بندی می‌کنیم. به این منظور، مجموعه دانشوران را در سه دسته کلی تقسیم می‌کنیم:

۱. کارشناسان اجرایی: شامل مدیران (سابق و کنونی) و کارشناسان دستگاهها
۲. صاحب نظران: شامل استادان دانشگاه و صاحب نظران آزاد
۳. خبرگان بخش خصوصی: شامل کارآفرینان و معتمدین قومی و محلی

## ۲-۳-الف) پرسش‌های محوری چه بوده است؟

۱. آیا شما هم معتقدید روند و سرعت حرکت توسعه در استان کرمانشاه در دوران پس از جنگ تحمیلی، نامناسب و کندتر از روند و سرعت آن در سطح ملی بوده است؟ چه نشانه‌ها و شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در استان وجود دارد که بر اساس آنها به چنین باوری رسیده اید؟
۲. چه عواملی باعث شده است که با وجود توانمندی‌ها، فرصت‌ها و مزیت‌های متعدد، استان کرمانشاه نتواند جایگاه مناسب خود در کشور را احراز کرده و به سطح درخوری از توسعه یافتگی دست یازد؟
۳. چه راهکارهایی برای برون‌شو از گرفتاری تاریخی و فروختگی بخت توسعه در استان کرمانشاه می‌توان پیشنهاد کرد؟

## ۲-۳-ب) پاسخ‌ها متکی به کدام منبع معرفت است:

دانش ضمنی و بومی انباشته در میان دانشوران: شامل آگاهی‌های شفاهی مستند نشده صاحبان دانش و تجربه به صورت «بصیرت» نظری و عملی در ذهن و ضمیر کارشناسان، خبرگان تجربی، و نخبگان علمی و فنی ساکن

در استان یا ذینفع، مرتبط و علاقه‌مند به استان که از طریق هم‌افزایی اندیشه بومی و منطقه‌ای به روش‌های زیر به دست آمده است:

۱. مصاحبه‌های عمیق با حدود شصت نفر از استادان و صاحب‌نظران، استانداران و مدیران دولتی سابق و کنونی، کارآفرینان و صنعتگران بخش خصوصی، کارشناسان برجسته و معتمدین اقوام (جامعیت ذی‌نفعان مسئله) ساکن یا مرتبط با استان کرمانشاه؛
۲. هم‌اندیشی نزدیک به یکصد نفر از اعضای کانون‌های فکری مرکز هم‌اندیشی توسعه استان کرمانشاه

## ۲-۳-پ) نشانگان توسعه نیافتگی استان

یکم) بر اساس گروه بندی دانشوران:

از نگاه کارشناسان اجرایی:

۴. عدم استفاده بهینه از منابع و پتانسیل‌های آب، خاک و تنوع اقلیمی موجود استان و به تبع آن راندمان پایین در بخش کشاورزی (زراعت، دامداری و باغ‌داری)،
۵. بیکاری بالا و درآمد سرانه پایین‌تر از متوسط کشوری،
۶. عدم استفاده مناسب از موقعیت جغرافیایی و پتانسیل تجاری ناشی از هم‌مرزی با عراق،
۷. مکان‌یابی نامناسب و تداخل صنایع بزرگ و آلاینده با محدوده آثار فرهنگی، تاریخی (حد فاصل بیستون و طاق بستان)،
۸. عدم توسعه یافتگی فرهنگی که در تلاقی با ابزارها و پیامدهای زندگی مدرن، منجر به مجموعه‌ای از معضلات اجتماعی شده است و نهایتاً در حجم بالای دعاوی و شکایات و مراجعات به دادگاهها منعکس می‌شود.
۹. ضعف مفرط خدمات اجتماعی و عمومی نظیر: وضع اسفبار اورژانس مرکزی، ناکارآمدی کلانتری‌های سطح شهر، نبود و یا کمبود انواع سامانه‌های اجتماعی مختلف
۱۰. کمبود نیروی انسانی ماهر و مهاجرت آنها به علت نبود شرایط مناسب در استان،
۱۱. وجود پادگانهای نظامی متعدد در شهر و اطراف آن که چهره منطقه را نظامی کرده است
۱۲. عدم توجه به جاذبه‌های گردشگری،
۱۳. عدم تعادل فضایی استان (نظیر چند برابر بودن جمعیت شهر نخست نسبت به دومین شهر استان)، ناپایداری جمعیت و پدیده مهاجرت،

۱۴. در مجموع: پایین بودن عملکرد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان.

#### از نگاه صاحب نظران:

۱. نبود میزان مناسب آزاد راه و محدودیت های ارتباطی،
۲. هدر رفت قسمت اعظم منابع آبی استان و دسترسی تنها ۲۵ درصد اراضی قابل کشت به آب،
۳. استفاده ناکافی (۵۵ درصدی) از ظرفیت واقعی معادن،
۴. عدم اقدام و گسترش لازم در حوزه توریسم و گردشگری علی رغم پتانسیل بالا،
۵. عدم توسعه لازم تجارت خارجی و بازارهای مرزی،
۶. مهاجرت بالای نیروی انسانی ماهر از استان، عدم بکارگیری ظرفیت واقعی منابع انسانی
۷. **و سامانه اجتماعی استان (امنیت روانی و اجتماعی)**
۸. و به تبع آن افزایش بیکاری و پایین بودن درآمد سرانه نسبت به میانگین کشوری، و سرانجام افزایش فقر در استان،

#### از نگاه خبرگان بخش خصوصی:

- از سوی دیگر از نگاه کاربردی و عملگرانه کارآفرینان بخش خصوصی، نمودها و شواهد توسعه نیافتگی استان را باید در موارد زیر جست و جو کرد:
۱. گسترش مشکلات فرهنگی و اجتماعی (که در گسترش آسیب های اجتماعی و میزان مراجعه به دادگاه ها و حجم شکایات و تخلفات نمود می یابد)
  ۲. تسلط عقب ماندگی و شیوه های سنتی تولید در بیشتر بخش های اقتصادی استان
  ۳. ناتوانی در استفاده از فرصت ها و مزیت های اقتصادی استان
  ۴. ضعف مهارت های زندگی اجتماعی و شهروندی
  ۵. ضعف نظام آموزش و تولید دانش
  ۶. پایین بوده نرخ بهره وری در کلیه فعالیت ها
- دوم) بر اساس گروه بندی موضوعی مسایل:**
- اکنون نشانگان و نمودهای توسعه نیافتگی استان را از منظر گروه بندی موضوعی مسائل تفکیک می کنیم:

#### بعد اقتصادی

- عدم استفاده بهینه از منابع و پتانسیل های آب، خاک و تنوع اقلیمی
- راندمان پایین در بخش کشاورزی (زراعت، دامداری و باغ داری)،
- حجم سرمایه گذاری پایین بخش خصوصی و دولتی
- نرخ بیکاری بالا و ماندگار بویژه در میان جوانان (در مقایسه با میانگین کشوری)
- درآمد سرانه پایین تر از متوسط کشوری،
- تسلط شیوه های سنتی تولید
- عدم استفاده مناسب از موقعیت جغرافیایی و پتانسیل تجاری هم مرزی با عراق،
- کمبود نیروی انسانی ماهر و مهاجرت آنها از استان
- عدم توجه به جاذبه های گردشگری،
- استفاده ۵۵ درصدی از ظرفیت واقعی معادن

#### بعد اجتماعی - فرهنگی

- عدم توسعه یافتگی فرهنگی،
- ناکارآمدی کلاتری های سطح شهر و
- مسائل مربوط به خانواده
- ضعف روحیه نشاط و شادمانی در جامعه
- ضعف توجه شایسته به هنر و هنرمندان
- ضعف کارکردهای بخش ورزش و تربیت بدنی
- حجم بالای شکایات و مراجعات به دادگاه،
- نبود و یا کمبودهای سامانه اجتماعی
- افزایش فقر در استان
- آسیب های متعدد اجتماعی (خشونت، نزاع، اعتیاد، طلاق)
- نرخ بالای بیکاری در جوانان و تحصیل کردگان
- ناامنی اجتماعی بویژه بالا بودن «احساس ناامنی»

#### بعد محیطی

- توزیع نامناسب مکانی و تداخل صنایع بزرگ و آلاینده با محدوده آثار فرهنگی و تاریخی

- وجود پادگانهای نظامی متعدد در شهر و اطراف آن،
- وجود نابرابری و عدم تعادل‌های اقتصادی، فضایی و اجتماعی
- ناپایداری جمعیت و پدیده مهاجرت،
- هدر رفت قسمت اعظم منابع آبی استان،
- دسترسی تنها ۲۵ درصد اراضی قابل کشت به آب،
- پدیده گرد و غبار و ریزگردها
- فرسایش خاک و فرونشست دشت‌های کشاورزی

## ۲-۳-ت) ریشه‌ها و علل توسعه نیافتگی استان

مجموعه علل و عوامل توسعه نیافتگی استان کرمانشاه از نگاه دانشوران منطقه را می‌توان در چهار دسته‌بندی کلی قرار داد: این چهار دسته‌بندی همراه با عوامل و عللی که ذیل هر دسته‌بندی قرار می‌گیرند به شرح زیر است:

### عوامل مربوط به دولت و مدیریت توسعه

- فقدان ثبات در مدیریت‌های استانی همراه با ویژگی‌های زیر:
  - عدم شایسته‌سالاری در مدیریت‌های دولتی
  - فساد اداری و ناکارآمدی در نظام اداری
  - نبود مدیریت علمی و نوآورانه
  - فقدان مدیریت دانش در نظام اداری
  - عدم استفاده از ظرفیت نخبگان فکری و تجربی منطقه‌ای (اختلال ارتباطی مدیریتی)
- شکست نظام مدیریت توسعه در استان ناشی از
  - فقدان تعریف و ارائه تلقی روشن از توسعه و تسلط نگرش فیزیکی (تکنوکراسی) بر توسعه
  - نبود وفاق جمعی در مورد الگوی توسعه بومی
  - فقدان نظام مولد فکر بومی و منطقه‌ای در حوزه توسعه و فقدان شناخت کافی و دانش مدون در حوزه مسائل توسعه‌ای استان

- فقدان رویکرد آمایشی و برنامه‌ریزی فضایی در سرمایه‌گذاری‌های بخش عمومی
- برنامه‌ریزی غیر مشارکتی و از بالا به پایین و فقدان نهاد‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی
- عدم وجود سازوکاری برای مشارکت نخبگان در فرایند مدیریت توسعه استان
- عدم اصلاح مستمر و متناسب با تحولات نهادی در نظام بودجه‌ریزی
- عدم نظارت و تصحیح عملکرد بر اجرای سیاست‌ها و پروژه‌های اجرایی
- ناسازگاری میان ساختارهای سازمانی (وظیفه‌ای) با برنامه‌ها و اهداف توسعه
- حذف مشارکت بخش خصوصی در فرایند برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه و بی‌توجهی به توانایی‌های کارآفرینانه بخش خصوصی

● ناتوانی در استفاده از ظرفیت و فرصت تنوع قومی-فرهنگی استان

○ توسعه نیافتگی نهادی و حقوقی نهاد دولت محلی ناشی از:

- تمرکزگرایی مفرط سیاسی، اداری و مالی
- تحمیل معیارهای ایدئولوژیک مرکزی بدون سازگاری با اقتضائات محلی
- تعدد هدف‌گذاریها و عدم سازگاری بین اهداف و نیز عدم همخوانی آنها با منابع و امکانات
- بی‌توجهی به توسعه و ارتقاء نهادهای محلی مربوط به حفاظت از حقوق مالکیت
- ضعف نظام اطلاعاتی و نارسائی‌های آماری
- انفکاک حوزه‌های تهیه، اجرا و ارزیابی برنامه‌ریزی و امور مالی

#### عوامل مربوط به جنگ تحمیلی و پیامدهای آن

- تبدیل استان به قطب نظامی غرب کشور در دوران جنگ و تداوم این وضعیت در سالهای پس از آن
- مهاجرت عمده از روستاها و شهرهای اطراف به مرکز استان به تبع جنگ تحمیلی
- شکل‌گیری و تسلط نگرش سیاسی-امنیتی بر کلیه اجزاء و ارکان نظام اداری استان
- عدم انباشت تاریخی سرمایه و بخصوص تخریب زیرساختهای استان در اثر جنگ تحمیلی
- فرار سرمایه‌گذاران و سرمایه‌ها
- تسلط فرهنگ و فضایی نظامی و نظامی‌گری بر کلیه شئون استان

## عوامل سیاسی، ایدئولوژیک و امنیتی

- همسان انگاری اقتدار با امنیت و غلبه نگاه سیاسی - امنیتی بر نگرش توسعه ای نسبت به مسایل استان، هم در مرکز و هم در مقامات محلی
- نا امنی های ناشی از درگیری با گروهک ها در گذشته
- عدم اعتماد به اقلیت های مذهبی بویژه اهل سنت و اهل حق و اعمال تبعیض علیه آنان و حذف توانمندیهای آنان از فرایند توسعه استان. در نتیجه، عدم مشارکت کلیه اقوام و گروه ها در فرایند توسعه به تبع نگرش امنیتی و ایدئولوژیک در سطوح مدیریتی.
- رقابت های سیاسی مخرب در میان اقوام در فرایند انتخابات و فقدان هماهنگی در نمایندگان مجلس ناشی از رقابت های قومی و مذهبی
- عدم استفاده درست از صاحبان اندیشه و تجربه استان در فرایند تصمیم سازیهای عمومی به علت غلبه خط کشی های سیاسی، ایدئولوژیک و قومیتی. (اختلال ارتباطی نخبگان)

## عوامل مربوط به ساختار اجتماعی و فرهنگی استان

- رشد و ادامه حیات نظام معیشتی سنتی و فرهنگ کوچ نشینی به تبع جغرافیا و اقلیم منطقه
- تسلط نظام پدرسالاری و مردسالارانه، اهمیت همبستگی خونی-تباری و عصبيت در حفظ ارزش های ایلی
- تداوم فرهنگ جنگجویی به تبع منبع ارتزاق (کوچ نشینی) و لزوم مقاومت در برابر متجاوزان یا غارتگران و در نتیجه تداوم زمینه های خشونت بین اقوام
- وجود روحیه قناعت و مهمان نوازی و پرهیز از ثروت اندوزی به عنوان مهمترین خصیصه های فرهنگ مردم استان که به یک فرهنگ ضد پس انداز و فاقد انباشت سرمایه منجر شده است.
- تداوم فرهنگ قومی به تبع غلبه مهاجران روستایی در شهرها و عدم شکل گیری فرهنگ توسعه (مدرنیته)
- نبود فرهنگ کار و اخلاق توسعه، ناشی از روحیه قناعت که نتیجه شیوه تاریخی ارتزاق (کشاورزی و کوچ نشینی)، و اتکا به حمایت عشیره (نظام بیمه قومی) است
- تخریب سرمایه های اجتماعی و بروز تضادهای اجتماعی ناشی از تنازعات قومی و مذهبی تشدید شده در سالهای پس از انقلاب
- رقابت های مخرب قومی و مذهبی در حوزه های مختلف بویژه در فرایند انتخابات (مجلس و شوراها)
- بروز بحران هویتی و ناهنجاریهای رفتاری به تبع:

- تفاوت فاحش فرهنگی روستاییان و عشایر با شهرنشینان
- رسوخ ناموزون ارزش های مدرنیسم در جامعه، انزوای فرهنگ شهری و در عین حال تحقیر فرهنگ روستاییان مهاجر.

- ترویج خشونت و تبعیضات جنسیتی به تبع ساختار مردسالارانه و فشارهای روانی ناشی از مهاجرت
- وجود آشفتگی و آنومی اجتماعی ناشی از مهاجرت روستاییان به شهر از یک سو و هجوم ارزش های غربی و نوسازی از سوی دیگر

○ ارجحیت عواطف بر عقلانیت در رفتارهای مذهبی (اجتناب از تعقل و تعلم و اهتمام به اخذ، رعایت و تکرار دستورات و آموزشهای عملی از مرشدان و پیران مذهبی)

- ضعف نهاد آموزش در انتقال فرهنگ، جامعه پذیری، یگانگی اجتماعی، نوآوری، مهارت های اجتماعی
- عدم وجود گفت و گو میان رهبران و نخبگان فکری و تجربی اقوام و گروههای قومی - مذهبی (اختلال ارتباطی قومی)

## ۲-۳- ث) جمع بندی چالش های توسعه استان از نگاه دانشوران

در یک نگاه از نگاه دانشوران استان علل و ریشه های توسعه نیافتگی استان با توجه به ماهیت و نوع ارتباطشان در چهار دسته بندی کلی «عوامل اجتماعی - فرهنگی»، «عوامل سیاسی ایدئولوژیک و امنیتی»، «جنگ و پیامدهایش» و در نهایت «عوامل مربوط به دولت و مدیریت توسعه» قابل شناسایی هستند.

به نظر می رسد ریشه ای ترین علل وضعیت کنونی استان را می توان در نظام معیشتی عشایری، مدرنیته ناقص، جنگ تحمیلی، ارجحیت احساسات بر عقلانیت در رفتارهای مذهبی، نگرش تاریخی تساوی اقتدار با امنیت و تسلط نگرش ایدئولوژیک به جای شایسته سالاری در انتصابات و مهم تر از همه وجود انواع «اختلال های ارتباطی» در سطوح مختلف در استان جستجو کرد. اما باید به این نکته نیز توجه کرد که آیا این علل و عوامل همچنان در تشدید و تداوم وضعیت کنونی دخیل هستند؟ با اندکی تأمل می توان گفت تعدادی از عوامل از جمله نظام معیشتی، جنگ تحمیلی و بینش تساوی اقتدار با امنیت هر چند آثارشان کاملاً از بین نرفته اما اکنون خود آنها به عنوان عامل تداوم اثرات، دیگر نقش جدی و موضوعیتی ندارند. اما بقیه عوامل یاد شده، بویژه انواع اختلال های ارتباطی در سطوح مختلف همچنان نقش بازی می کنند.

گذشت زمان و تغییرات تکنولوژیکی و به تبع آن توانایی بیشتر فرهنگی انسانها در مواجهه با طبیعت و شرایط جغرافیایی، در این استان نیز زمینه های تغییر بنیادی در نظام معیشتی را فراهم آورده است. به بیانی ساده تر



انقلاب صنعتی، فناوری، اطلاعاتی، وابستگی ساکنین این خطه را به نظام معیشتی متکی به طبیعت و کوچ نشینی از بین برده و تغییرات عمده ای را در فرهنگ و ویژگی های اخلاقی ساکنین استان ایجاد کرده است. جنگ نیز از دیگر عوامل موثر در پدیداری وضعیت موجود استان بوده است که با صلح، تغییر حکومت کشور عراق و باگذر جهان از نسل سوم جنگ ها به نسل چهارم به نوعی موضوعیت آن و دلایل موجه برای تداوم نگرش امنیتی و سایر پیامدهای آن از بین رفته است. هم چنین با تغییر دولت و دکتترین هدایتی آن، تأکیدات وزارت کشور از اولویت امنیتی به توسعه و رفع تبعیض و نابرابری به عنوان مهمترین عامل مشروعیت تغییر کرده است. به بیانی ساده تر لزوم تغییر نگرش تاریخی تأمین امنیت در سایه تمرکز و اقتدار به فراهم آوری امنیت در سایه مشروعیت ناشی از توسعه و عدالت محوری در دولت جدید به درستی درک شده است.

در این بین دیگر عوامل ضعف ساختاری و حقوقی نهاد دولت همراه با ناکارایی و فساد نظام اداری، شکل گیری ناقص فرهنگ شهروندی (مدرنیته)، غلبه عواطف بر عقلانیت در مناسبات مذهبی و تسلط نگرش ایدئولوژیک بر شایسته سالاری به عنوان عوامل اصلی ملی که در منطقه نیز تسلط و حضور دارند قابل تأملند. این عوامل همچنان با قدرت به تداوم اثرگذاری خود بر فرایند توسعه استان ادامه می دهند و درواقع از موانع جدی برون رفت از وضعیت کنونی استان می باشند. به بیانی ساده تر نمی توان در سایه اقدامات استانی انتظار تغییر و بهبود علل فوق را داشت، اما می توان با تأکید بر اقداماتی خاص شرایط حداقلی برای بهبود و توسعه استان را فراهم آورد.

## فصل سوم:

### گزینه های راهبردی و خطوط کلی توسعه استان

#### ۳-۱. مقدمه

اکنون در این مرحله نوبت آن است که به نکاتی به عنوان خطوط کلی توسعه استان پردازیم. پیش از طرح خطوط کلی توسعه استان، لازم است نخست نگاهی کلی به **فرصت ها و تهدیدهای موجود** در برابر توسعه استان

بیندازیم. سپس با عنایت به آنها گزینه‌های راهبردی، و بر اساس آنها، مسایل راهبردی معطوف به توسعه استان (به عنوان مقدمه‌ای برای انتخاب سیاست‌ها و اقدام‌های استراتژیک)، تعیین شوند.

همچنین پیش از هرگونه انتخاب گزینه‌ها یا مسائل راهبردی لازم است اهداف دسته‌بندی شده و در نهایت اهداف قابل دستیابی انتخاب شده، آنگاه بر مبنای معیار حداکثر امکان دستیابی به اهداف در محدوده امکانات و محدودیت‌های سازمانی و اجرایی موجود، گزینه‌های راهبردی انتخاب شوند. روشن است که تعیین اهداف مطلوب نیازمند جمع‌آوری اطلاعات از دیدگاه‌های مدیران، صاحب‌نظران و ذینفعان توسعه استان است. از آنجا که انجام چنین فرایندی خارج از ماموریت این مطالعه بوده است، بر اساس هدف‌گذاریهای مطلوب در اسناد گذشته توسعه استان، مجموعه‌ای از اهداف که دارای مشابهت ماهیتی و ارزش‌های عملیاتی یکسان (یعنی تشابه فعالیت‌ها، محدوده و امکانات) مد نظر قرار گرفته‌اند.

در عین حال هدف از تمامی این بررسی‌ها، نیل به دسته‌بندی مسائل استراتژیک برای برون رفت استان کرمانشاه از وضعیت «تبادل سطح پایین» موجود و عبور به سوی یک تعادل سطح بالاتر و متناسب با توانمندیهای استان است. چرا که جانمایه برنامه ریزی استراتژیک موفق، تشخیص مسائل استراتژیک است. مسائل استراتژیک یا همان مولفه‌های اثرگذار بر چشم انداز و اهداف مطلوب سیستم به دو قسمت تقسیم می‌شوند. یک دسته، گزینه‌های راهبردی نام دارد که به ایده‌ها و روش‌های جایگزین و متفاوت حرکت سیستم در آینده مرتبط هستند. مثلاً یک استان می‌تواند از استراتژی توسعه صنایع بزرگ به سوی استراتژی توسعه گردشگری تغییر جهت دهد. معمولاً گزینه‌ها راجع به مواردی است که اکنون وجود ندارد و می‌تواند بالقوه مطرح و ممکن باشد به عبارتی دیگر راجع به مواردی است که با ورود سیستم به دنیاهای جدید سر و کار دارد.

یادآوری این نکته نیز لازم است که دسته‌بندی انجام شده در این گزارش، عوامل و علل بسیار بنیادین شکل‌گیری وضعیت موجود که دارای گستره ملی است - و درواقع خارج از کنترل و اثرگذاری از طریق اقدامات استانی است - از تحلیل کنار گذاشته شده‌اند.

### ۳-۲. تصویر موقعیت‌های درونی و بیرونی استان

از مجموعه اسناد توسعه‌ای استان همچنین مجموعه دیدگاه‌های دانشوران منطقه‌ای، موقعیت و نسبت استان با خودش (محیط داخلی: ضعف‌ها و قوت‌ها) و با بیرون از خودش (محیط خارجی: فرصت‌ها و تهدیدها) را

می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد. یعنی استان کرمانشاه برای قرار گرفتن در مسیر توسعه پایدار خویش، با فرصت‌ها، تهدیدها و نقاط قوت و ضعف زیر روبه‌روست:

#### محیط بیرونی: فرصت‌ها

- چشم انداز ایجاد ثبات در سیاست‌های کلان اقتصادی در کشور
- کاهش درآمد نفت و کاهش قدرت سیاستگذاری برنامه‌ریز مرکزی
- تداوم رکود در اقتصادهای غربی
- ضعف اقتصاد دانش بنیان در استان‌های مجاور
- همگونی‌های فرهنگی بین استان کرمانشاه و کردستان عراق (مرکزیت فرهنگی-تاریخی کرمانشاه برای کردهای جهان)

- فقدان مرکزیت جغرافیایی به عنوان بارانداز و توزیع کالا در غرب کشور
- وجود مرز مشترک با کشور عراق و کردستان عراق
- در اولویت قرار گرفتن توسعه گردشگری در کشور (با توجه به کاهش درآمد نفت)
- ناامنی سوریه و عراق و قطع رابطه مستمر اقتصادی کشورهای عربی خلیج فارس با کردستان عراق
- احتمال اعلام استقلال کردستان عراق و افزایش یکباره تقاضاها و درآمدهای (فروش نفت) این منطقه
- نزدیکی نسبی و وجود ارتباط بزرگراهی با مرکز کشور

#### محیط بیرونی: تهدیدها

- تحولات سیاسی منطقه و گروه‌های تروریستی و احتمال تداوم ناامنی در عراق
- تداوم گردو غبار و ریزگردها
- تلاش استان‌های همجوار در جهت ارتباط مستقیم و تصاحب بازار عراق
- حضور رقیب قدرتمند ترکیه در بازار عراق
- عدم تعیین تکلیف مباحث ارزشی و سیاسی در حوزه ملی گردشگری
- مسائل و مشکلات بهداشتی، بیوتروریسم و ... به تبع هم مرزی با عراق
- نوسانات نرخ ارز و تورم
- تداوم نگاه امنیتی و ایدئولوژیک در مرکز نسبت به توسعه استانهای اقلیت نشین
- بی‌ثباتی سیاسی احتمالی در انتخابات بعدی
- مهاجرت نخبگان از استان

○ مهاجرت روستاییان و حاشیه‌نشینان از استانهای همجوار به این استان

### محیط داخلی: قوت‌ها

- اجماع مدیریتی در استان برای جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های با هدف صادراتی
- تاسیس راه آهن و فرودگاه کرمانشاه به عنوان هاب منطقه
- ایجاد ظرفیت آموزش عالی در رشته‌های مرتبط با بخش نفت و وجود پژوهشکده نفت پردیس
- وجود و ساخت سدهای متعدد
- تنوع اقلیمی (چهار فصله)
- خاک حاصلخیز (۹۸۳.۴ هزار هکتار زمین زراعی<sup>۱</sup> باغی و ...)
- رتبه ۸ کشوری و رتبه اول منطقه ای استفاده از اینترنت
- ریشه داری فعالیت‌های حمل و نقل و خدمات فنی آن
- زمینه گسترش فنآوری‌های نوین (استان مجازی)
- شرایط آب و هوایی مناسب برای کشت محصولات متنوع و امکان کشت مجدد
- صادرات انرژی برق به کشور عراق
- عبور خط اتیلن غرب کشور از استان
- وجود روحیه غیرت‌ورزی و عرق‌ملی در مردم بویژه مرزنشینان
- وجود بخش خصوصی فعال و دارای انگیزه
- قرارگیری بر کریدور شمال غرب - جنوب غرب، شرقی - غربی و راه‌های ارتباطی بین‌استانی
- قرارگیری بر مسیر عتبات عالیات
- کم سرمایه‌بری بخش تجارت و بازرگانی به دلیل ویژگی استان
- گستردگی مراتع با کیفیت
- بالا بودن ظرفیت اشتغال‌زایی بخش بازرگانی و تجارت با توجه به موقعیت استان
- وجود مرکزیت و توازن فاصله‌ای بین استانهای همجوار
- بالا بودن میانگین بارندگی (۴۷۵ میلیمتر در سال)<sup>۲</sup> حجم بالای آب‌های سطحی و زیرزمینی (۹ میلیارد متر مکعب)
- وجود امکانات و متخصصین مجرب پزشکی
- وجود آثار باستانی و جاذبه‌های تاریخی متعدد

- وجود بازارچه های مرزی
- وجود بزرگترین مرکز تولید و پرورش ماهیان گرم آبی
- وجود پالایشگاه و پروشیمی و نیروگاه حرارتی
- وجود پتانسیل کشت گیاهان دارویی
- وجود جوانان تحصیلکرده متمایل به اشتغال در حوزه های فناوری نوین
- وجود دامهای کوچک برند دار
- وجود دو رمز رسمی پرویزخان و خسروی (بزرگترین پایانه صادراتی خاورمیانه)
- وجود ذخایر نفتی و گاز و امکان بهره برداری آن توسط بخش خصوصی
- وجود راه های ارتباطی متعدد بین استانی و ترانزیتی
- وجود سابقه تاریخی مبادلات تجاری (دروازه آسیا)
- وجود شرکت های دانش بنیان در پارک های علم و فناوری
- وجود صنایع دستی با سابقه طولانی و برند خاص
- وجود فرهنگ تساهل و تسامح مذهبی در بین مردم
- وجود قدیمی ترین غارهای تاریخی
- وجود مراکز آموزش عالی در مقاطع مختلف تحصیلی
- وجود معادن غنی و فراهم بودن توسعه بهره برداری آن از طریق بخش خصوصی
- وجود مناطق حفاظت شده و گونه های جانوری منحصر بفرد
- وجود مناطق ویژه اقتصادی دارای قابلیت ارتقا به مناطق آزاد
- وجود مناظر طبیعی متعدد در استان
- حضور تعداد قابل توجهی از نیروهای نخبه منطقه ای در دستگاههای سیاستگذاری در مرکز شود.

#### محیط داخلی: ضعفها

- استفاده بی رویه و راندمان پایین استفاده از منابع آب
- اشتغال سهم بالای نیروی کار غیر رسمی در این بخش
- آلودگی آب و خاک و هوا
- بهره وری پایین در صنایع موجود و تعطیلی ۵۰ درصد صنایع استان
- بهره وری پایین سازمان ها و ادارات مرتبط با بخش

- پراکندگی و کوچک بود سطح اراضی زراعی مشکلات اجتماعی یکپارچگی
- تسلط شیوه سنتی بر فعالیت اصناف و تجار بومی
- تسلط فرهنگ مردسالاری و سهم ناچیز اشتغال زنان
- تضاد فرهنگ جنگجویی و مقاومت به عنوان فرهنگ مسلط در مقابل فرهنگ توسعه گرا
- توان پایین رقابتی کالاهای صادراتی
- حاشیه سود اندک سرمایه گذاری در بخش صنعت
- در معرض فرسایش قرار گرفتن میراث فرهنگی
- سطح پایین مشارکت و سرمایه اجتماعی بین روستاییان
- سنتی بودن شیوه های بهره برداری کشاورزی
- سنتی و کوچک مقیاس بودن واحدهای دامی
- سهم اندک جذب نیرو کار تحصیل کرده در صنایع
- صدور مجوزهای غیر قانونی در مجاورت آثار تاریخی
- ضعف بازاریابی و صنایع بسته بندی
- ضعف و نقص زنجیره ارزش حوزه بهداشت و درمان
- عدم اتصال زنجیره های و خوشه بندی صنایع گردشگری
- عدم ارتباط ارگانیک روستاها با شهرهای متوسط و کوچک
- عدم تعادل فضایی و حاکم بودن الگوی نخست شهری مرکز استان
- عدم تمایل بخش خصوصی به ورود به حوزه های فرهنگی
- عدم تمایل فارغ التحصیلان کشاورزی به اشتغال در این بخش
- عدم تمایل کارآموزان به یادگیری مهارت های فنی و حرفه ای
- عدم توجه فعالین اقتصادی به نیازهای بازار عراق
- توسعه نامتوازن صنایع و ارتباط غیرارگانیک با صنایع بالادستی و پایین دستی
- ناشناخته ماندن نسبی بسیاری از آثار تاریخی و فرهنگی استان در میان مردم کشور
- غیر تجاری بودن محصولات کشاورزی و غذایی به تبع کمبود صنایع تبدیلی
- قرارگیری پهنه وسیعی از استان در گسلها و مناطق زلزله خیز
- کمبود امکانات زیربنای و رفاهی بازارچه های مرزی

- کمبود امکانات مدرن انبار کالا و بارانداز
- کمبود متخصصین و نیروهای مجرب در حوزه گردشگری
- مکان یابی نامناسب صنایع
- تشدید مهاجرت از روستا به تبع تغییر الگو و معیشت ناپایدار روستاییان
- مهاجرت و ناپایداری معیشت مرزنشینان
- ناپایداری توسعه روستایی
- ناتوانی در جذب سرمایه گذار در حوزه‌های مختلف از بیرون استان
- ناکافی بودن امکانات و تجهیزات آماده به کار برای کنترل و مقابله با تهدیدات منابع زیستی
- کمبود امکانات رفاهی و گردشگری
- پایین بودن امنیت اجتماعی سرمایه گذاران در استان
- نبود شرکت ها و موسسات مالی پشتیبان در گردشگری
- نبود صنایع پایین دستی حوزه نفت و پتروشیمی
- ضعف فرهنگ کار
- نبود موسسات فنی خدمات مالی برتر
- فقدان نمایشگاه های دائمی
- کمبود نیروی کار ماهر صنعتی
- نرخ بالای بیکاری جوانان تحصیل کرده
- وجود اختلافات و رقابت های قومی و سیاسی مخرب به تبع تنوع قومی
- وجود اختلافات متعدد در خصوص اراضی در روستاها

اما این که چگونه در بستر چنین شرایطی، بتوان بذر توسعه را استان کاشت، نیازمند برخی ایجاد برخی تحولات راهبردی در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و مدیریتی است. صرف وجود قابلیت ها در یک منطقه دلیل موجه بر ایفای صحیح نقش ها برای یک منطقه نخواهد بود. علاوه بر قابلیت ها وجود سوابق تاریخی، ظرفیت‌های فرهنگی و اجتماعی و... نیز از شروط الزامی ایفای نقش های موفق برای هر استان خواهد بود. عوامل اساسی دخیل در بهره گیری قابلیت های استان را می‌توان در عوامل فرهنگی و تاریخی، اجتماعی، سیاسی، انسانی، ساختاری و جغرافیایی دسته بندی کرد. بنابراین لازم است از میان این عوامل برخی گزینه‌های راهبردی را مورد توجه قرار داد.

### ۳-۳. گزینه‌ها و مسائل راهبردی

اکنون پرسش این است که چگونه می‌توان در کنار تجربه ناموفق توسعه (شاخص‌های توسعه)، و چالش‌های مطرح شده از سوی دانشوران منطقه و نیز علی که از دیدگاه آنان عامل ایجاد چنین وضعیتی بوده‌اند، به راهکاری درخور برای توسعه استان رسید. آیا در میان انبوه نقاط قوت و ضعف ذکر شده در قسمت پیشین، می‌توان به الگویی برای توسعه استان رسید؟ بی‌گمان برای حرکت به سمت یک چشم‌انداز پایدار تاریخی برای توسعه، لازم است برخی تحولات راهبردی پیگیری شود. بدون آن تحولات، هرگونه سیاستگذاری در هر کدام از حوزه‌های بخشی و منطقه‌ای و برای جبران هر کدام از چالش‌ها و مسائل، به شکست می‌انجامد. بنابراین به جای غرق شدن در انبوه مسائل و سرگرم شدن به حجم بزرگی از پروژه‌ها و برنامه‌های بخشی و غیربخشی، و تلاش برای هدایت اعتبارات به سوی حوزه‌هایی که گمان می‌کنیم نجات بخشد، بهتر است تعداد محدودی گزینه راهبردی را انتخاب کرده و با عنایت به محدودیت‌های منابع و زمان، توجه و همت و منابع خود را مصروف تحقق آنها کنیم.

در این بخش برخی از اصلی‌ترین گزینه‌های راهبردی و در ذیل هر گزینه، اصلی‌ترین مسائل راهبردی شناسایی و معرفی می‌شوند. با شناسایی مسائل راهبردی، درواقع به دنبال بهره‌گیری از فرصت‌ها و امکانات (منفعت‌های بالقوه) هستیم. مسائل راهبردی راجع به چالش‌ها، مشکلات و موانع موجود هستند و در مورد آن‌ها سوال یا ابهام وجود دارد. برخلاف گزینه‌های راهبردی، مسائل راهبردی معمولاً راجع به مواردی صحبت می‌کنند که اکنون وجود دارد یا در آینده مستتر در وضعیت موجود قابل پیش‌بینی است. بنابراین مسائل راهبردی، موارد و مباحث اساسی هستند که سیستم را به شدت در زمان حال یا آینده تحت تاثیر قرار می‌دهند. در صورتی که راهکار مناسب در قبال یک مساله راهبردی اتخاذ شود سیستم می‌تواند از یک معضل استراتژیک رهایی یابد. در واقع سخن این است که بدون تحقق این تغییرات راهبردی، تمام تلاش‌های دیگر برای رشد یا جهش یا توسعه در بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و زیربنایی شکست می‌خورد. تفاوتی نمی‌کند که استان قرار است با کدام الگوی توسعه و با کدام موتور مرکزی رشد، خود را از دام «تعادل سطح پایین» کنونی رهایی بخشد. هر الگویی که برای توسعه استان انتخاب شود، بدون ایجاد تحول در حوزه‌های راهبردی زیر، توسعه استان ناکام خواهد ماند:

#### تعمیق همبستگی اجتماعی

○ ارتقاء سرمایه اجتماعی



- کاهش تبعیض‌های جنسیتی
- رفع اختلال ارتباطی (انسجام اجتماعی)
- بهبود برابری قومیتی/مذهبی

### **توسعه عدالت اجتماعی**

- ترمیم شکاف‌های اجتماعی
- کاهش شکاف‌های اقتصادی
- ایجاد تعادل فضایی
- ارتقاء اقتصاد مرزی

### **مدیریت توسعه پایدار**

- تغییر نگرش فیزیکی به نگرش نرم افزاری (فرهنگی) به توسعه
- تقویت مشارکت بخش خصوصی در فرایند توسعه
- بهبود نظام برنامه ریزی از طریق حرکت به سوی برنامه‌ریزی منطقه‌ای مشارکت محور
- استقرار یک نظام پایش توسعه در چارچوب نظام آمایش سرزمین
- حرکت به سوی حکمرانی خوب منطقه ای
- استقرار نظام مدیریتی (انتصاب و ارتقای مدیران) بر مبنای عملکرد
- استقرار نظام آماري کارآمد و ساختارهای پایش فرایندها و سازوکارها (مالی و عملکردی)

### **گسترش امنیت اجتماعی**

- توسعه امنیت عمومی بر پایه امنیت اجتماعی
- گسترش پایداری اجتماعی از طریق قانون گرایی و نظم
- گسترش همبستگی و روابط بین قومی و بین مذهبی و توسعه فرهنگ دگر پذیری

### **بهبود توسعه روستایی**

- معکوس سازی روند مهاجرت روستاییان
- رفع فقر و ارتقاء معیشت پایدار روستایی

○ ارتقاء پایداری منابع پایه

### گسترش اخلاق توسعه‌گرا

○ ارتقای اخلاق شهروندی

○ ترویج فرهنگ آینده‌نگری و برنامه‌ریزی

○ گسترش فرهنگ انطباق، رواداری و مدارا

○ ارتقاء فرهنگ کار

○ ارتقاء بهره‌وری آموزش و پرورش

### ۳-۴. خطوط کلی راهنمای توسعه استان

اکنون با فرض این که نظام مدیریت توسعه استان در تحقق گزینه‌های راهبردی ذکر شده در بخش پیشین، به اجماع و عزم کافی دست یافته است و برای تحقق آنها دست به اقدامات جدی در سطح ملی (کسب اختیارات و مصوبه‌های قانونی لازم) و منطقه‌ای (برنامه‌ریزی عملیاتی) زده است، می‌توان رئوس اصلی و خطوط کلی توسعه اقتصادی استان را طراحی و پیشنهاد کرد. توجه کنیم که صرف نظر از این که کدام راهبرد کلی توسعه برای استان انتخاب خواهد شد، اقدام برای تحقق گزینه‌های راهبردی یاد شده در قسمت پیش، شرط لازم - و نه کافی - برای موفقیت هر راهبرد کلی توسعه منطقه‌ای خواهد بود.

### ۳-۴-۱. راهبردهای پیشنهادی دانشوران

در یک نگاه کلی به دیدگاه‌های دانشوران و مقامات گذشته و حال استان، می‌توان به فقدان اجماع کارشناسی و وجود تشتت جدی در مورد راهبرد مناسب توسعه استان کرمانشاه پی برد. راهبردهای مورد توصیه آنان برای توسعه استان در چهار دسته کلی قابل شناسایی است. در تبیین قابلیت‌ها و توانمندیها و فرصت‌های استان در مورد تمام راهبردها می‌تواند سخن فراوان گفت. بی‌گمان هر منطقه در تمامی حوزه‌های اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی، سرمایه‌ها و دارایی‌ها و توانمندیهای فراوانی دارد. در این جا تنها بر کلیات استدلال معطوف به هر راهبرد تاکید می‌شود و از بیان جزئیات پرهیز می‌شود:

**الف) راهبرد توسعه صنعتی:** استدلال معطوف به این راهبرد این است که استان کرمانشاه دارای معادن غنی فلزی و غیر فلزی و نیز منابع انرژی قابل توجهی است. وجود تاسیسات نفتی و پتروشیمی در استان و نیز

فعالیت پژوهشکده نفت پردیس در کنار مجاورت با عراق (تولیدکننده بزرگ نفت) و همچنین وجود صنایع بزرگی چون سیمان و آهن در استان و نیز گذر خط لوله اتیلن از این استان، فرصت بزرگی برای توسعه صنعتی (شامل صنعت، معدن و انرژی) برای این استان فراهم آورده است. بر این اساس این استان می‌تواند به قطب هیدروکربوری منطقه غرب کشور، قطب صنایع فرآوری معدنی تبدیل شود. پیش‌فرض بنیادین این طرفداران این راهبرد این است که هر گونه توسعه بدون توسعه صنعتی بی‌معنی و بی‌نتیجه است. بنابراین تا زمانی که بنیادهای صنعتی استان تقویب و تعمیق نشود، توسعه دیگر بخش‌ها نیز فاقد مزیت رقابتی خواهد بود. با این استدلال، بسیاری از دانشوران و مدیران استان راهبرد «توسعه صنعت محور» را به عنوان موتور محرکه اقتصاد استان پیشنهاد می‌کنند. البته این بحث که آیا صنایع بزرگ در محور توسعه استان قرار گیرند یا صنایع کوچک و متوسط مقیاس، بحث دیگری است که دلایلی له و علیه هر یک از آنها وجود دارد.

**ب) راهبرد توسعه کشاورزی:** این راهبرد بر پایه این استدلال استوار است که: با توجه به این که این استان دارای مزیت‌های آب، خاک و هوا (تنوع اقلیمی زیاد، بارندگی فراوان، خاک‌های حاصلخیز، جمعیت عظیم کشاورز و ...) است، در صورت طراحی یک برنامه سازگار با مزیت‌های بخش کشاورزی و دامپروری استان و با تمرکز بر کشاورزی صنعتی، می‌توان این استان را نه تنها به قطب کشاورزی منطقه ای بلکه به قطب کشاورزی کشور تبدیل کرد. برای مثال این استان می‌تواند با تکیه به تنوع اقلام گیاهان دارویی خود به قطب تولید، فراوری و صادرات گیاهان دارویی کشور، قطب قطب تامین تغذیه کشور و مرکز تکمیل زنجیره ارزش منطقه ای کشاورزی تبدیل شود.

**پ) راهبرد توسعه گردشگری:** استان کرمانشاه در حوزه گردشگری مزیت‌هایی همچون طبیعتی غنی و مطبوع، تنوع اقلیمی (استان چهار فصل)، گوناگونی قومیتی، هنری و فرهنگی، جاذبه‌های طبیعی همچون غارها، چشمه‌ها و سراب‌ها، آثار فرهنگی و تاریخی متعدد از ایران باستان تا کنون، موقعیت جغرافیایی ویژه (نزدیکی به تهران و استانهای مرکزی کشور و همسایگی با عراق)، واقع شدن در مسیر ارتباطی دو قطب جمعیتی دنیای تشیع (اماکن مقدس ایران و عراق که باری مردمان هر دو کشور جاذبه متقابل دارند) است. مسافرت‌های مذهبی به عراق را دارا می‌باشد. در کنار این‌ها، استقرار مراکز آموزشی و درمانی متعدد و وجود طیف گسترده ای از پزشکان متخصص نیز قابل ذکر است. این مجموعه قابلیت‌ها و مزیت‌ها باعث می‌شود که این استان را در کشوری که عمدتاً در پهنه آب‌وهوایی خشک و نیمه خشک با منابع آبی اندک قرار دارد، در معرض این فرصت قرار دهد که بتواند خود را به قطب گردشگری (مذهبی، اکوتوریسم، درمانی و ...) تبدیل کند.

**ت) راهبرد توسعه تجارت و خدمات:** با توجه به موقعیت جغرافیایی و ریخت‌شناسی زمینی در استان کرمانشاه، این منطقه همواره نقش چهارراه تاریخ، دروازه غرب و گذرگاه اقتصادی را بازی کرده است. قرار گرفتن این استان بر دالان‌های ترابری شمال غرب - جنوب غرب و نیز غربی-شرقی کشور، و نیز واقع شدن در مسیر اماکن مقدسه عراق و شام، نقشی تاریخی در حوزه تجارت، حمل و نقل و خدمات به این استان داده است. این استان با قرا گرفتن بر مسیرهای موجود ترابری و ارتباطی و داشتن فرودگاه مناسب و با تکمیل خط آهن غرب و با توجه به مرکزیت و توازن فاصله با استانهای همجوار و برخورداری از دروازه رسمی مرزی می‌تواند به عنوان بارانداز و بندر خشک در غرب کشور نقش ایفا کند و بخشی از بار ترددی کالایی و خدماتی کشور که اکنون عمدتاً در تهران تمرکز یافته است را بر دوش کشد.

به همین ترتیب، با توجه به وجود انبوه مراکز علمی و پژوهشی در استان و حجم بالای دانشجویان استان، می‌توان به توسعه خدمات علمی، مالی و فنی نیز اندیشید. وجود تعداد حجم بالایی از متخصصان در حوزه‌های پزشکی نیز ظرفیت این استان برای تبدیل شدن به منطقه ویژه درمانی (برای ارایه خدمات به داخل کشور، مردم عراق و حتی کشورهای عربی) را نمایش می‌گذارد.

گرچه تمامی راهبردهای ذکر شده در بالا دارای نکات نقاط قوت و ضعف است اما نکته مهم این است که در میان آنان در مورد راهبر غالب برای توسعه استان، توافق بین الازدهانی وجود ندارد. گرچه همه آنان به قابلیت‌های استان برای حرکت به سوی هر یک از چهار راهبرد یاد شده اذعان دارند اما در این مورد که کدام یک از راهبردهای یاد شده بر دیگران مرجح است، توافقی میان آنان وجود ندارد. در یک مورد خاص در هنگام مصاحبه با چهار نفر از معاونان استاندار سابق کرمانشاه (زمانی که همزمان در مسئولیت معاونت استاندار مشغول بودند) معلوم شد که هر کدام از آنان راهبرد متفاوتی را برای توسعه استان پیشنهاد می‌کنند. در واقع هر یک از معاونان متعقد به اولویت یکی از این راهبردهای توسعه برای استان کرمانشاه بودند: «توسعه کشاورزی صنعتی»، «توسعه صنایع بزرگ»، «توسعه گردشگری» و «توسعه خدمات با تاکید بر حمل و نقل». یعنی حتی در میان ارشدترین مقامات متولی توسعه استان نیز وفاقی در مورد الگوی سازگار و پایدار برای توسعه استان وجود ندارد. این تشتت در میان کارشناسان و صاحب نظران غیر دولتی نیز مشاهده می‌شود. اما اگر بخواهیم تنها از نظر شهودی درباره شدت گرایش به هر یک از راهبردهای بالا نزد دانشوران استان سخن بگوییم باید گفت گرایش توسعه به کشاورزی - البته از نوع صنعتی آن - تا حدودی قوی تر از بقیه است. به عبارت دیگر بدون استثنا تمام دانشوران، به مزیت‌های استان در حوزه کشاورزی اعتراف کرده اند. اما برخی از آنان بنا به دلایلی، راهبرد توسعه کشاورزی را وفاقی به مقصود نمی‌دانند. همچنین بین دانشوران استان، گرایش به توسعه تجارت و

خدمات بعد از کشاورزی قرار می‌گیرد که البته بسیاری از آنان توسعه گردشگری را راهبردی مکمل برای توسعه خدمات تلقی می‌کنند. در واقع کمتر کسی معتقد است که توسعه گردشگری به خودی خود و به تنهایی می‌تواند محور توسعه استان قرار گیرد. و نهایتاً گرچه همه دانشوران به لزوم توسعه صنعتی توجه می‌دارند اما احساس عمومی آنان بر این است که ابتدای توسعه استان کرمانشاه بر راهبرد توسعه صنعتی (شامل معدن) نه تنها موانع زیادی در این استان دارد بلکه احتمالاً آسیب‌هایی نیز به سرمایه‌های طبیعی این استان خواهد زد.

### ۳-۴-۲. نقد و تحیل راهبردی‌های پیشنهادی

در مورد هر یک از راهبردهای بالا نقدهایی را مطرح کرد. به طور خلاصه درباره هر یک از راهبردها توسعه یادشده می‌توان نکاتی را به عنوان نقد بررسی بیان کرد:

**الف)** در مورد مشکلات تحقق راهبرد توسعه صنعتی می‌توان به ضعف‌ها، موانع و خطرات زیر اشاره کرد: کمبود جدی نیروی کار ماهر صنعتی (به عنوان عامل ضروری برای توسعه درونزای صنعتی)، ضعف فرهنگ توسعه (به عنوان سپر محافظ در برابر پیامدهای منفی توسعه سریع فناوری صنعتی)، عدم کفایت سرمایه‌اجتماعی (به عنوان ابزار اصلی همکاری و برهم‌افزایی سرمایه‌های انسانی و اقتصادی)، پایین بودن فرهنگ کار (به عنوان شرط لازم برای ارتقای بهره‌وری)، پایین بودن امنیت اجتماعی (به عنوان بستر اصلی جذب و انباشت سرمایه)، نیاز شدید به سرمایه‌بری حوزه صنعتی بویژه لزوم سرمایه‌گذاری عظیم در صنایع پایین دستی به منظور ایجاد «آثار انتشار» (سرایت آثار توسعه‌ای یک صنعت به بقیه صنایع و فعالیت‌های اقتصادی)، فقدان رنجیره انسجام یافته صنعتی در استان (وجود تعدادی صنایع بزرگ در استان بدون پیوندهای فراز و نشیب با هم و بدون حضور صنایع مکمل در زنجیره تولید ارزش). این مجموعه ضعف‌ها در عمل مانع این خواهد شد که بخش صنعت استان حتی در بلندمدت بتواند نقش کلیدی برای ایجاد خیز اقتصادی در استان ایفا کند.

از این گذشته، با این فرض که برخی از موانع یاد شده قابل رفع و قابل اغماض باشند. ما تجربه توسعه صنعتی در تمام استانهای ایران نشانگر شکست و پرهزینگی آن است. در یک طرف طیف استانهای صنعتی ایران استانی مانند خوزستان را داریم که توسعه صنعتی فقط منجر به تخلیه منابع آن شده است. فقر و شکاف ثروت و درآمد همراه با آلودگی تمامی عیار و توسعه صنعتی مخرب، بسیاری از فرصت‌ها و توانمندیهای آن استان را تقریباً نابود کرده است. در سر دیگر طیف نیز استان اصفهان را داریم که ظاهراً موفق‌ترین استان (غیر از تهران) در توسعه صنعتی است اما این استان با توسعه نامتوازن صنعتی نه تنها ظرفیت‌ها و فرصت‌های طبیعی خود را تخریب

کرده است و آلودگی خاک، آب و هوا تمام ارکان زیست اجتماعی و اقتصادی جامعه را فراگرفته است بلکه فرصت هایی که اصفهان در حوزه های فرهنگی و گردشگری (اکوتوریسم و گردشگری تاریخی) داشت نیز تحت تاثیر آثار مخرب توسعه صنعتی قرار گرفته است. چه تضمینی هست که توسعه صنعتی در استان کرمانشاه به همان مسیر نرود و سایر قابلیت ها و داشته ها و فرصت های استان را نیز در معرض تهدید و نابودی قرار ندهد. چه چیز عوض شده است که این تضمین را بدهد. آیا خطاهایی که مورد استقرار صنایع در دست بیستون رخ داده است نمی تواند در سایر حوزه ها تکرار شود. بنابراین شاید مهم ترین مشکل ابتدای توسعه استان بر توسعه صنعتی، خطرات احتمالی باشد که از این راهبرد متوجه توسعه پایدار استان خواهد شد.

فرا تر از این، راهبرد توسعه مبتنی بر توسعه صنعتی نیازمند جذب و انباشت حجم عظیمی از سرمایه است. در حال حاضر دولت فاقد توانایی برای تزریق چنین سرمایه است. در حال حاضر چشم اندازی موجود نیست که این استان جاذبه های شدیدی برای سرمایه گذاران بیرون برای سرمایه گذاری صنعتی داشته باشد (مگر این که امتیازات بسیار غیر متعارفی به آنان داده شود که این امتیازات معمولاً پیامدهای مخرب زیست محیطی و اجتماعی دارد).

**ب)** در مورد راهبرد توسعه کشاورزی این موانع و دشواریها قابل بیان هستند: فقدان فرهنگ کار (غلبه فرهنگ کار کشاورزی سنتی که مبتنی بر «رضایت از داده» است به همراه الگوی کشت دیم که فاقد نیاز به کار مداوم در زمین است و مبتنی بر انتظار همراه با رضایت است)، فقدان نهادهای فرهنگی و آموزشی و اجتماعی کارآمد در حوزه کشاورزی، مشکلات ساختاری در توسعه روستایی و بنابراین روند رو به نزاید مهاجرت از روستا به شهر، وجود تنازعات قومی، پیر شدن جمعیت در فعال در حوزه کشاورزی، فقدان روحیه مشارکت جمعی در روستاییان، کمبود و توزیع نامناسب نیروی ماهر و آموزش دیده در حوزه کشاورزی، فقدان زیرساخت های لازم در این حوزه، مشکلات مالکیت و خرد بودن زمین ها و دیمی بودن بخش اعظم زمین های کشاورزی استان و .... همگی به عنوان مانعی برای بخش کشاورزی برای ایفای نقش محوری برای توسعه استان عمل خواهند کرد. در فرهنگی که رشادت و غیرت ارزش محوری دارد نه کار و تلاش، توسعه کشاورزی به روش سنتی (به معنی توسعه کشاورزی یا با محوریت کشاورزی سنتی یا با محوریت کشاورزی صنعتی شامل واحدهای بزرگ مقیاس کشاورزی یا کشت و صنعت ها)، چشم انداز روشنی ندارد. در یک کلام، موانع توسعه در این بخش ممکن است فرا تر از قابلیت های آن عمل کنند.

**پ)** در مورد دشواریهای تحقق راهبرد توسعه گردشگری این نکات قابل طرح است: نخست این که گردشگری تنها وقتی می تواند به عنوان یک راهبردی مرکزی برای توسعه یک منطقه مطرح باشد که برپایه

گردشگری فرامرزی (از هر نوع آن) بنا شده باشد. گردشگری داخلی ظرفیت ایجاد یک خیز جدی در کلیت اقتصاد یک استان را ندارد. گردشگری داخلی معمولاً فصلی (مثلاً ایام عید یا اعیاد)، کوتاه مدت (یک تا دو سه روز) و خوداتکا (مبنتی بر استفاده از اتومبیل شخصی به همراه تمامی امکانات و لوازم مورد نیاز و حتی تهیه خوراک در مبدا سفر) است. بنابراین حوزه گردشگری بدون تکیه به تقاضای فراملی، نمی‌تواند خیز جدی بگیرد و گشودن درهای این حوزه به تقاضای فراملی نیز نیازمند پایان تنش‌ها و مناقشه‌های سیاسی و امنیتی میان ایران و سایر کشورها بویژه کشورهای غربی و ایجاد تصویری از ایران امن، آرام و باثبات است. تنش‌های موجود در کشورهای همسایه نیز بخشی از مسیر و چشم‌انداز گردشگری به سوی ایران را مسدود می‌کند.

مهم‌تراز این‌ها، تعارض‌های فرهنگی میان گردشگری معطوف به خارج و بخشی از گروه‌های سیاسی یا برخی ارزشهای نظام سیاسی و حتی با بخشی از هنجارهای اجتماعی نیز بازدارنده است که حل آن نیازمند عزم و اجماع در ساختار سیاسی کشور است و در حال حاضر نه چشم‌اندازی برای حل و فصل سریع همه تعارضات خارجی ما وجود داد و نه چشم‌اندازی برای عزم و اجماع در نظام تدبیر برای حل تعارضات فرهنگی و ارزشی. همچنین فقدان فرهنگ عمومی مناسب در برخورد با گردشگران، فقدان نیروی انسانی ماهر که بتواند در این بخش خدمت کند، فقدان خدمات و بخش‌های مکمل و جانبی که می‌تواند گردشگری را جذاب کند، کمبود جدی برخی زیرساخت‌ها و نظایر این‌ها، چشم‌انداز موفقیت حوزه گردشگری را محدود کرده است. به طور خلاصه در استانی که هنوز برگزاری یک «کنسرت» توسط هنرمندان داخلی با مشکلات بسیاری روبه‌روست، چگونه می‌توان توسعه آن را بر پایه گردشگری استوار کرد؟

**ت) راهبرد توسعه تجارت و خدمات نیز مشکلات خاص خود را دارد.** گرچه این منطقه تجربه تاریخی ایفای نقش در حوزه تجارت و حمل‌ونقل را داشته است و نیز موقعیت نسبی مناسبی نیز از نظر جغرافیایی و ریخت‌شناسی طبیعی دارد اما موفقیت چنین راهبردی تا حد زیادی به توسعه دروازه‌های غربی کشور بستگی دارد. یعنی این که چنین راهبردی موفق باشد از منظر داخلی نیازمند توانایی رقابت استان با تهران و از منظر خارجی نیازمند مساعدت شرایط سیاسی و اقتصادی در همسایه‌های غربی کشور است. در شرایط کنونی هر دوی این مقدمات، نامعین و دور از دسترس می‌نماید.

**به عنوان جمع‌بندی در مورد کل راهبردهای پیشنهادی باید گفت:** برای موفقیت یک راهبرد توسعه نیازمند وجود یا تحقق چهار دسته شرایط هستیم:

○ **قابلیت:** مجموعه امکانات و توانمندیها و داشته‌های طبیعی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و ساختاری که به عنوان «سرمایه‌اولیه» عمل می‌کند و اجازه می‌دهد اصولاً یک راهبرد توسعه برای یک منطقه قابل طرح باشد

○ **ظرفیت:** ممکن است در یک منطقه قابلیت‌هایی موجود باشد اما آن منطقه ظرفیت تبدیل آن قابلیت‌ها به فرصت‌های ارزشمند را نداشته باشد. برای مثال ممکن است جاذبه‌های تاریخی و فرهنگی به عنوان قابلیت در یک منطقه وجود داشته باشد، اما فرهنگ آن جامعه اجازه تبدیل شدن آن قابلیت‌ها به فرصت اقتصادی را نمی‌دهد. درست مانند این که یک فرد، بدنی مناسب برای قهرمان شدن در یک حوزه ورزشی را دارا باشد اما این فرد به لحاظ روحی و فکری و فرهنگی آمادی و ظرفیت لازم برای حرکت در چنین مسیری را ندارد.

○ **حمایت:** موفقیت هر راهبرد توسعه در مناطق و استانها نیازمند حمایت مرکزیت کشور و نظام تدبیر کلان کشور از آن راهبرد است. بدون همراهی نظام تدبیر در مرکز کشور (حمایت‌های قانونی و حقوقی، سیاسی و اقتصادی) هیچ راهبردی در مناطق به موفقیت نخواهد رسید.

○ **اهمیت:** ممکن است در یک استان قابلیت‌هایی موجود باشد و ظرفیت تبدیل آن قابلیت به فرصت‌های ارزش آفرین هم باشد و این حرکت از طرف نظام تدبیر هم حمایت شود اما آن قابلیت، اهمیت و قدرت یا اثربخشی کافی برای ایجاد یک حرکت تحول آفرین برای توسعه یک استان را نداشته باشد. برای مثال، گذشتن خط لوله اتیلن از استان کرمانشاه یک «قابلیت» است که «ظرفیت» استفاده از آن هم در استان وجود دارد و مورد «حمایت» مرکز هم خواهد بود. اما این خط لوله، فاقد «اهمیت» و اثربخشی برای ایجاد یک تحول در استان است.

**بر این اساس،** تقریباً می‌توان گفت تقریباً هیچکدام از راهبردهای یاد شده هر چهار ویژگی قابلیت، ظرفیت، حمایت و اهمیت را به طور همزمان دارا نمی‌باشند. گرچه ممکن است هر یک از این راهبردها «تا حدودی» دارای هر یک از این ویژگی‌ها باشد، اما هیچکدام به طور کامل دارای همه ویژگی‌ها نیستند. به نظر می‌رسد برای توسعه استان کرمانشاه باید راهبردی طراحی شود که دارای هر چهار ویژگی یاد شده باشد و با سایر مختصات فرهنگی و اجتماعی این استان نیز سازگار باشد. در ادامه، با عنایت به مجموع مباحث مطرح شده در نگاه دانشوران استان، و با ملاحظه مجموعه مختصات اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی استان کرمانشاه، «راهبرد توسعه کشاورزی شبکه‌ای و مکمل» به عنوان محور اصلی و موتور توسعه آینده این استان - به عنوان یک پیشنهاد اولیه جهت بررسی بیشتر - مطرح می‌شود. لازم است این پیشنهاد در «کانون‌های فکری» مرکز هم‌اندیشی توسعه استان و نیز در کارگروه‌های شورای برنامه ریزی و توسعه استان مورد نقد و بررسی قرار گیرد و زوایای مختلف آن تکامل یا اصلاح گردد و در نهایت در صورتی که با اقتضائات استان سازگار بود به عنوان رویکرد عمومی توسعه استان مورد تصویب قرار گیرد.