

فشرده

و نبود بر نامه‌های کلان ملی در راستای تمرکززدایی، حتی سیاستهای محرومیت‌زدایی پس از انقلاب اسلامی نیز نتوانسته است کشور را به سوی تعادل فضایی پیش ببرد. هدف از این بررسی، مشخص کردن نابرابریهای فضایی و اجتماعی میان استانهای کشور در مقاطع گوناگون است تا بتوان روند شکل‌گیری نابرابریهای منطقه‌ای و نیز راهبردهای توسعه استانها را نشان داد. این کار جز با سیاستگذارهای دولتی و تدوین استراتژیهای مناسب مقدور نخواهد بود.

منابع این پژوهش، بیشتر نتایج طرحهای انجام شده و همچنین شاخصهای برخورداری در استانهای کشور بوده است که از متون و گزارشهای مربوط به سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۷۵ کل کشور برگرفته و تجزیه و تحلیل شده است. همچنین از گزارشهای سالانه بانک مرکزی، بویژه گزارش سال ۱۳۸۲ که دربرگیرنده داده‌های جامعی از ویژگیهای اقتصادی و اجتماعی استانهای کشور است، بهره‌گیری شده است. از مهمترین پژوهشها، می‌توان از پژوهشی یاد کرد که هوشنگ امیراحمدی با نام «بویایی‌شناسی توسعه و نابرابریهای استانها در ایران (۱۳۶۲-۱۳۳۵)» انجام داده است (اطلاعات سیاسی-اقتصادی). گزارش دیگری زیر عنوان «ویژگیهای اقتصادی، صنعتی، فرهنگی و رفاهی استانهای کشور» و همچنین گزارشهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دیگر پژوهشگران در شمار منابع این پژوهش بوده است.

شالوده‌های نظری

تمرکز زیرساختهای اقتصادی و سرمایه‌گذاری در مکانهای خاص موجب می‌شود که در بلندمدت، نابرابری فضایی چشمگیر میان مناطق کشور پدید آید. این امر بر جریان تولید در مناطق پیشرفته و عقب مانده اثر تعیین‌کننده می‌گذارد و موجب رقابتهای شدید ناحیه‌ای، افزایش مهاجرتهای ناحیه‌ای و جابه‌جایی سرمایه و نیروی کار می‌شود و در نتیجه، مناطقی توسعه می‌یابند و مناطقی دیگر از توسعه باز می‌مانند. روشن است که نابرابریها گوناگون است و می‌تواند به صورت تک بعدی یا چند بعدی در مناطق پدید

تمرکزگرایی در سیاستهای رشد و توسعه اقتصادی، نابرابریهای منطقه‌ای به دنبال داشته است. از دید ثئوریک، نابرابری باعث بهره‌گیری نامتناسب از فضا، جابجایی نیروی انسانی و سرمایه، مهاجرت و افزایش شکاف میان مناطق برخوردار و محروم می‌شود. هر چند نابرابریهای فضایی در درجه نخست به قابلیت‌های فیزیکی و ذاتی مناطق بستگی دارد اما نظام اقتصادی، شیوه تولید و مبادله و چگونگی سرمایه‌گذارها سبب می‌شود تا از قابلیت‌های محدود نیز دست بهره‌گیری نشود. جهت‌گیریهای اقتصاد بین‌الملل، سیاستها و استراتژیهای توسعه ملی و منطقه‌ای و سپس نابرابریهای فضایی که نقشی بسیار کارساز در برآورده نشدن اهداف توسعه منطقه‌ای دارد، باعث بی‌کافی، فقر، مهاجرت، به هم خوردن ساختار جمعیت و اشتغال، بروز نابسامانیها و کجروی اجتماعی و تخریب محیط زیست در کشور می‌شود. بنابراین هرگونه برنامه‌ریزی در بهره‌گیری بهینه از منابع محلی و رسیدن به توسعه پایدار ملی باید با کاهش نابرابریهای منطقه‌ای همراه باشد.

پیشگفتار

بیشتر استراتژیهای توسعه در جهان سوم که بر قطب‌های رشد و توسعه مناطق مستعد استوار بوده است موفقیت چندانی نداشته و حتی در صورت موفقیت نیز موجب تشدید نابرابریهای فضایی در این کشورها شده است. در ایران نیز عملکرد برنامه‌های پیش از انقلاب که مبتنی بر سیاستهای قطب‌رشد و توسعه مناطق با قابلیت توسعه بود، به نابرابریهای فضایی انجامید؛ برخی نقاط از انواع زیرساختهای اقتصادی و اجتماعی برخوردار شدند و مناطق پهناوری از کشور از امکانات اولیه محروم ماندند. از این رو، نیروی انسانی متخصص و کارآمد، سرمایه و تکنولوژی به سوی مناطق مستعد حرکت کرد و مانع از توسعه متوازن در استانهای کشور شد. در سایه پیامدهای استراتژیهای پیشین در برنامه‌ریزیهای کلان کشور

سیاستگذاری منطقه‌ای و چگونگی نابرابریها در کشور

دکتر مجید یاسوری

عضو هیأت علمی گروه جغرافیا

دانشگاه لر دوسمی مشهد

آید. در زیر، به برخی از موارد اشاره می‌شود:

- نابرابری موضعی: مراد از نابرابری موضعی، تراکم منابع ارزشمند در مواضع راهبردی است. اگر این گونه نابرابری در گذر زمان کاهش نیابد، نتایج زیانباری برای رفاه عمومی خواهد داشت.

- نابرابری بخششی: این نابرابری در واقع به معنای توزیع نابرابر امکانات در بخشهای گوناگون اقتصادی است.

- نابرابری فضایی: منظور از نابرابری فضایی توزیع نابرابر فرصتها و امکانات اقتصادی و اجتماعی در فضا است. نابرابری فضایی می‌تواند در برگیرنده نابرابریها میان شهر و روستا، شهرهای کوچک و بزرگ، مناطق محروم و برخوردار و... باشد. [چلبی، ۱۳۷۵، ص ۲۰۱]

در زمینه نابرابری فضایی می‌توان به چند رهیافت اشاره کرد. برخی بر آنند که نابرابری از عملکرد بازار سرمایه‌داری سرچشمه می‌گیرد، در حالی که شماری دیگر، بر پایی قطبهای رشد را عامل اصلی می‌دانند و دست آخر، رهیافت رادیکالی نیز وجود دارد که نابرابری کشورها را بر پایه نظریه وابستگی توجیه و تفسیر می‌کند: مایه اصلی نابرابریهای فضایی، استعمار و قانون مبادله نابرابر است به گونه‌ای که تقسیم کار فضایی موجب انباشت سرمایه در برخی مناطق مستعد می‌شود و نابرابریها پدید می‌آید و فزونی می‌گیرد. بر سر هم، با توجه به دیدگاههای گوناگون در زمینه نابرابری فضایی می‌توان گفت که بیشتر پیامدهای منفی آن مورد تأکید است.

مهمترین پیامدهای منفی نابرابری فضایی را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- نابرابری فضایی سبب می‌شود تا از فضا بهره‌گیری بهینه نشود.

- موجبات تراکم جغرافیایی فقر و افزایش محرومیت در برخی از مناطق را فراهم می‌کند.

- این گونه نابرابری از راه تضعیف انسجام فضایی، می‌تواند بر انسجام جامعه اثر گذارد.

- نابرابری فضایی تخصیص بهینه و داوطلبانه نیروی انسانی و بویژه نیروی انسانی متخصص را در

مناطق ناممکن می‌سازد.

- نابرابری فضایی نقشی کارساز در افزایش

مهاجرتهای افسار گسیخته بازی می‌کند و از این راه توزیع بهینه جمعیت در فضا را ناممکن می‌سازد. فشرده شدن سخن اینکه نابرابری فضایی امکان بروز فقر، بیکاری، حاشیه‌نشینی، مهاجرت و بی‌عدالتی را افزایش می‌دهد. گذشته از آن، نابرابریهای فضایی می‌تواند به بنیان یکپارچگی ملی آسیب رساند و جلوگیری از پیشرفت عمومی اقتصاد را بگیرد. [چلبی، ۱۳۷۵، ص ۲۲۰]

نابرابری منطقه‌ای بر پایه برخی از شاخصهای توسعه

با توجه به سیاستها و استراتژیهای کلان ملی در چارچوب برنامه‌های پنجساله و سیاستها و برنامه‌ریزیهای متمرکز (بالا به پایین) به منظور برپا کردن قطبهای رشد، پدید آمدن نابرابریهای فضایی و گسترش روزافزون آن دور از انتظار نخواهد بود. نتایج به دست آمده از بررسی‌های مقدماتی در زمینه نابرابریهای فضایی در کشور، این نکته را تأیید و راههای دور شدن از این وضع را مورد توجه قرار می‌دهد. هر چند این پژوهش دشواریهایی داشته، ولی تلاش شده است با تطبیق مبانی آماری در محدوده استانهای کشور، انجام شود. بر پایه نتایج سرشماری عمومی سال ۱۳۷۵ کل کشور و اطلاعات گرد آمده از سوی دفتر هماهنگی امور مناطق در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و گزارشهای سالانه بانک مرکزی، اطلاعات مربوط به کمابیش ۴۰ شاخص در زمینه‌های جمعیتی، برخورداریهای رفاهی، بهداشتی و فرهنگی و شاخصهای اقتصادی جمع‌آوری شده و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. نتایج تحلیل نشان می‌دهد که استانهای برخوردار و رشد یافته توانسته‌اند از این نابرابری سود ببرند و از دیگر استانها پیشی گیرند. این استانها بیشتر مهاجرپذیر و دارای جمعیتی با تراکم نسبی و بیولوژیک بالا و ارزش افزوده چشمگیر کارگاههای صنعتی هستند. در برابر، استانهای دیگر در خیلی از زمینه‌ها در رده‌های بسیار پایین تر قرار دارند.

سهمی که هر یک از استانهای کشور در زمینه شاخصهای یاد شده دارد، نشان دهنده موقعیت آن استان در کل کشور است و اگر سرانه‌های

● تمرکز زیرساختهای اقتصادی و سرمایه‌گذاری در مکانهای خاص موجب می‌شود که در بلندمدت، نابرابری فضایی چشمگیر میان مناطق کشور پدید آید. این امر بر جریان تولید در مناطق پیشرفته و عقب مانده اثر تعیین کننده می‌گذارد و موجب رقابتهای شدید ناحیه‌ای، افزایش مهاجرتهای ناحیه‌ای و جابه‌جایی سرمایه و نیروی کار می‌شود و در نتیجه، مناطقی توسعه می‌یابند و مناطقی دیگر از توسعه باز می‌مانند.

● با توجه به سیاستها و استراتژیهای کلان ملی در چارچوب برنامه‌های پنجساله و سیاستها و برنامه‌ریزیهای متمرکز (بالا به پایین) به منظور برپا کردن قطبهای رشد، پدید آمدن نابرابریهای فضایی و گسترش روزافزون آن دور از انتظار نخواهد بود.

بر خورداری نیز بدان افزوده شود، نابرابری استانها از جهت فرصتها نیز روشن خواهد شد؛ بدین معنی که امکان دسترسی استانها به انواع برخورداریها نه تنها برابر نیست، بلکه شکاف ژرفی میان آنها به چشم می‌خورد. برای نمونه، در زمینه شاخص سهم از کارگاههای بزرگ، استان تهران به تنهایی بیش از ۴۰ درصد کارگاههای بزرگ کشور را به خود اختصاص داده است؛ یعنی یک استان سهمی بیش از ۲۲ استان دیگر دارد؛ یا در مورد سهم از ارزش افزوده معادن، بیش از ۳۰ درصد مربوط به استان کرمان است. همین عامل سبب شده تا در استان تهران در برابر هر ۱۰۰۰ تن، ۵۷ تن در زمینه‌های صنعتی کار کنند، در حالی که این رقم در ۳۰ درصد از استانهای کشور کمتر از ۱۰ تن است. شاخص شمار مهاجران وارد شده به کل جمعیت استان، در مورد تهران ۲۰ درصد، سمنان ۱۹ درصد، مازندران ۱۹ درصد و مرکزی ۱۵ درصد بوده است. برپایه این شاخص، جابه‌جایی نیروی کار از دیگر استانها به این استانها صورت گرفته و بدین سان، مناطقی از نیروی انسانی بویژه نیروی انسانی متخصص محروم شده‌اند و در برابر، پویایی جمعیت در استانهای برخورداری افزایش یافته است.

شاخصهای ارائه شده در جدول شماره (۱) که کمابیش نیمی از شاخصهای مورد استفاده در پژوهش را در بر می‌گیرد، نشان می‌دهد که شکاف بزرگی میان استانها وجود دارد. تنوع شاخصها در زمینه‌های جمعیتی، آموزشی، بهداشتی، کشاورزی، صنعتی، معدنی، فرهنگی، اعتباری و... گویای آن است که نابرابری در بیشتر زمینه‌ها وجود دارد. بررسی شاخصهای توسعه صنعتی نشان می‌دهد که سه استان تهران، اصفهان و یزد از نظر شاخصهای توسعه صنعتی، سطحی بالاتر از میانگین ملی دارند.

در زمینه شاخصهایی چون باسوادی زنان، دارندگان مدرک دیپلم و بالاتر و نیز باسوادی در کل استان، تهران با اختلاف چشمگیر نسبت به میانگین ملی در مقام نخست است و اصفهان، سمنان، یزد و گیلان در مکانهای بعدی قرار دارند. در واقع اطلاعات مندرج در این جدول به خوبی بیانگر

وجود نابرابریهای فضایی و پیامدهای آن در سطح کشور است. استانهای با درجه توسعه بالاتر، در شاخصهایی که بیانگر پیامدهای نابرابریهای فضایی است، برخورداری بیشتری دارند. برای نمونه، استانهای اصفهان، کرمان، یزد و سمنان که بیشتر توسعه یافته‌اند، دارای نرخ بیکاری پایین‌تر و نرخ باسوادی بالاترند. این شاخص رابطه میان شاخصهای توسعه را نشان می‌دهد. سهم ارزش افزوده کارگاههای بزرگ صنعتی، جز در برخی موارد، در استانهای برخورداری بالاتر است. برای نمونه، استانهای اصفهان و تهران به تنهایی نزدیک به ۴۵ درصد از ارزش افزوده را به خود اختصاص داده‌اند. یکی از پیامدهای نابرابریهای فضایی جابه‌جایی نیروی کار و سرمایه است. منظور از نیروی کار، بیشتر نیروی کار ماهر و متخصص و با تحصیلات عالی است. آمارهای جدول نشان می‌دهد که درصد افراد متخصص در مراکز آموزش عالی، مراکز بهداشتی و درمانی و کارگاههای بزرگ صنعتی در استانهای برخورداری بالاتر است. استانهای حاشیه‌ای و با درجه توسعه پایین‌تر، در زمینه‌هایی چون نسبت دانشجو به استاد، سرانه پزشک متخصص و درصد شاغلان با تحصیلات عالی، وضع نامناسب‌تری دارند.

[سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مرکزی، ۱۳۷۹، ص ۱۷]

برای نمونه، استانهای سیستان و بلوچستان، ایلام، لرستان، کهگیلویه و بویراحمد که کمتر توسعه یافته‌اند، در زمینه ارزش افزوده بخش صنعت، شاغلان با تحصیلات عالی، نسبت دانشجو به استاد، سرانه پزشک متخصص که در پیوند با نیروی انسانی متخصص و در شمار شاخصهای برخورداری است، وضع مناسبی ندارند.

اگر استانهای کشور را بر پایه شاخصهای گوناگون دسته‌بندی کنیم، دیده می‌شود که بیش از ۹۰ درصد استانها در هر دسته، از لحاظ همه شاخصها، وضعی یکسان دارند؛ یعنی اگر دسته‌ای از استانها از نظر شاخص بیکاری، تورم، باسوادی و... در سطح پایینی هستند، همین دسته از لحاظ شاخصهای برخورداری از پزشک متخصص، شاغلان صنعتی با تحصیلات عالی، ارزش افزوده

جدول شماره ۱- برخی از شاخصهای اقتصادی - اجتماعی در استانهای کشور

| درصد شاغلان صنعتی یا تحصیلات عالی | تراکم راه | نسبت دانش آموز به آموزگار دوره متوسطه | سرانه پزشک متخصص | سرانه پزشک عمومی | نسبت دانشجو به استاد | سهم از ارزش افزوده کارگاههای بزرگ | نرخ تورم | نرخ باسوادی ۷۵ | نرخ بیکاری | |
|---|--------------|---|------------------------|------------------------|----------------------------|---|----------|----------------------|---------------|------------------------|
| ۱۴ | ۶ | ۲۷/۷ | ۱۴/۶ | ۱۴/۸ | ۲۱ | ۴/۷ | ۱۰/۸ | ۷۵/۳ | ۷/۰۲ | آذربایجان شرقی |
| ۸ | ۹/۴ | ۲۶/۹ | ۹/۷ | ۱۴/۱ | ۲۴ | ۰/۹ | ۱۰/۴ | ۶۹ | ۱۱/۰۶ | آذربایجان غربی |
| ۸ | ۷/۵ | ۳۳/۲ | ۱۲/۴ | ۱۵ | ۳۰ | ۰/۵ | ۱۰/۴ | ۷۳/۲ | ۱۲/۶ | زردبیل |
| ۱۰ | ۴ | ۲۵/۴ | ۱۵/۸ | ۱۸/۸ | ۲۳ | ۱۵/۳ | ۱۰ | ۸۴/۷ | ۱۲/۹ | اصفهان |
| ۵ | ۶ | ۳۰/۷ | ۱۰/۴ | ۲۱/۶ | ۲۲ | ۰/۱ | ۱۴/۴ | ۷۶ | ۱۴/۱ | ایلام |
| ۱۲ | ۹ | ۲۹/۲ | ۱۳/۸ | ۳۵/۷ | ۴۰ | ۰/۵ | ۱۰/۶ | ۷۹/۵ | ۱۷/۷ | بوشهر |
| ۱۱ | ۹/۳ | ۳۰/۶ | ۳۱/۷ | ۲۱/۴ | ۲۰ | ۲۹/۶ | ۱۵ | ۸۸ | ۱۲/۱ | تهران |
| ۱۰ | ۷/۵ | ۲۹/۲ | ۱۳/۴ | ۲۵/۲ | ۲۳ | ۰/۲ | ۱۰/۶ | ۷۷ | ۱۷/۶ | چهارمحال و بختیاری |
| ۹ | ۳/۹ | ۲۳/۲ | ۱۱/۸ | ۱۱ | ۲۰ | ۴/۶ | ۱۱/۷ | ۸۰/۹ | ۱۵/۳ | خراسان |
| ۱۳ | ۷/۵ | ۳۷/۵ | ۹/۷ | ۱۱/۶ | ۳۱ | ۹/۷ | ۱۳ | ۷۶/۶ | ۱۸/۶ | خوزستان |
| ۷ | ۵/۸ | ۲۷/۶ | ۱۰/۸ | ۱۷/۷ | ۳۰ | ۱/۲ | ۱۱/۸ | ۷۴/۷ | ۱۱/۵ | زنجان |
| ۹ | ۱/۷ | ۲۳/۷ | ۲۶/۸ | ۳۰/۸ | ۲۴ | ۰/۸ | ۱۲/۳ | ۸۴/۵ | ۱۲/۹ | سمنان |
| ۴ | ۴ | ۳۴/۷ | ۸/۷ | ۱۳/۹ | ۲۵ | ۰/۲ | ۱۲ | ۵۷/۱ | ۲۶/۷ | سیستان و بلوچستان |
| ۱۲ | ۶ | ۲۹/۲ | ۱۲/۴ | ۱۱/۷ | ۲۶ | ۳/۵ | ۱۱/۵ | ۸۱/۱ | ۱۵/۹ | فارس |
| ۸ | ۸/۴ | ۳۲/۵ | ۱۰/۷ | ۱۱/۶ | ۱۶ | ۴/۹ | ۱۱/۵ | - | ۱۸/۴ | قزوین |
| ۶ | ۶ | ۲۸/۴ | ۱۳/۷ | ۱۳ | ۲۰ | ۰/۴ | ۱۰/۸ | ۸۱/۸ | ۱۱/۳ | قم |
| ۷ | ۵/۸ | ۳۳/۴ | ۱۲/۱ | ۲۲ | ۳۰ | ۰/۲ | ۱۰/۵ | ۶۸/۲ | ۲۳/۲ | کردستان |
| ۱۵ | ۲/۴ | ۲۵/۶ | ۱۲/۵ | ۱۸/۵ | ۲۴ | ۳/۷ | ۱۳/۷ | ۷۷/۷ | ۱۱/۷ | کرمان |
| ۹ | ۱۰/۱ | ۳۳/۲ | ۷/۷ | ۱۰/۲ | ۱۸ | ۰/۷ | ۱۲/۳ | ۷۶/۴ | ۲۱/۹ | کرمانشاه |
| ۱۱ | ۷/۵ | ۳۰ | ۱۱ | ۲۰ | ۳۸ | ۰/۱ | ۱۲/۱ | ۷۵/۱ | ۱۵/۷ | کهگیلویه و بویراحمد |
| ۷ | ۷/۳ | ۲۶ | ۸/۹ | ۱۳/۵ | ۲۷ | ۰/۵ | ۸/۶ | - | ۱۴/۷ | گلستان |
| ۷ | ۱۲/۵ | ۲۴ | ۱۴/۷ | ۱۸/۲ | ۲۴ | ۲ | ۱۱/۲ | ۷۹/۲ | ۱۳/۶ | گیلان |
| ۹ | ۵/۷ | ۳۵/۹ | ۱۱/۱ | ۱۸/۴ | ۳۳ | ۰/۸ | ۱۱/۴ | ۷۴/۶ | ۲۴/۵ | لرستان |
| ۹ | ۹/۷ | ۲۱/۷ | ۱۷/۹ | ۱۹ | ۲۶ | ۲/۲ | ۱۲/۶ | ۷۹/۴ | ۱۲/۷ | مازندران |
| ۱۳ | ۵/۴ | ۲۸/۹ | ۱۳/۲ | ۱/۸ | ۳۰ | ۱/۵ | ۱۰/۷ | ۷۹/۳ | ۱۲ | مرکزی |
| ۱۸ | ۳/۹ | ۴۰/۸ | ۱۰ | ۱۸/۵ | ۲۰ | ۲/۹ | ۹/۹ | ۷۲/۶ | ۱۷/۴ | هرمزگان |
| ۶ | ۱۰/۴ | ۳۱ | ۱۱/۸ | ۱۵/۴ | ۲۶ | ۰/۶ | ۱۰/۴ | ۷۷/۲ | ۱۴/۴ | همدان |
| ۷ | ۲/۲ | ۱۹/۲ | ۱۹/۴ | ۲۶ | ۲۲ | ۱/۴ | ۱۰/۲ | ۸۳/۶ | ۷/۹ | یزد |

مأخذ: گزارش اقتصادی - اجتماعی بانک مرکزی ایران، ۱۳۸۱

کارگاهها و دیگر شاخصها نیز وضع مطلوبی ندارند.

بر سر هم، شاخصهای به کار گرفته شده را می توان به چند دسته بخش کرد، از جمله شاخصهای اقتصادی، شاخصهای اجتماعی، شاخصهای فرهنگی، شاخصهای بهداشتی و درمانی.

برخی از استانها در یک زمینه وضعی مناسب ندارند، ولی ممکن است وضع آنها در زمینه های دیگر به نسبت مطلوب باشد. از این رو، برای بهتر شناختن درجه توسعه یافتگی و نابرابریهای منطقه ای، باید از شاخصهای ترکیبی که روی هم بتواند سطح زندگی و رفاه مادی و فرهنگی باشندگان در هر ناحیه را نشان دهد، بهره گرفت.

[حسین زاده دلیر، ۱۳۸۰، ص ۲۱۶]

نکته مهم، آثار نابرابریها است. یکی از پیامدهای برجسته نابرابریها، کوچیدن است که از استانهای محروم به استانهای برخوردار صورت می گیرد. برای نمونه، مقصد کسانی که از استان سیستان و بلوچستان کوچیده اند، بیشتر استانهای برخوردار بوده است، چنان که ۳۲ درصد کوچندگان از سیستان و بلوچستان به خراسان، ۱۲ درصد به مازندران، نزدیک به ۱۲ درصد به تهران و بیش از ۹ درصد به کرمان رفته اند. بر سر هم، نزدیک به ۶۵ درصد کوچندگان از سیستان و بلوچستان، به چهار استان برخوردار یاد شده رفته اند و این نیروی کاری است که منطقه عقب مانده تر به سود مناطق برخوردار تر از دست داده است. از سوی دیگر، از بررسیهای روشن می شود که کوچندگان به استانهای اصفهان، کرمان، سمنان، تهران و مازندران کسانی دارای مهارت نسبی یا تحصیلات بالا بوده اند.

بنابراین در سایه نابرابریهای فضایی در کشور و نابرابری چشمگیر استانهای برخوردار (مانند اصفهان، تهران، سمنان، یزد، کرمان) و استانهای محروم (چون سیستان و بلوچستان)، نمی توان دست به برنامه ریزی درست برای توسعه اقتصادی و اجتماعی استانها زد زیرا: ۱- بخش خصوصی بر پایه ملاحظات اقتصادی، از نبود برتری و مزیت نسبی، امنیت بازار مصرف، کمبود زیرساختهای

اقتصادی و اجتماعی و زیرساختهای ارتباطی گرفته تا کمبود امکانات رفاهی و عمومی، در استانهای محروم به سرمایه گذاری نمی پردازد؛ ۲- محدود سرمایه منطقه محروم نیز به دیگر مناطق منتقل می شود، زیرا کشش تقاضا برای سرمایه در استانهای برخوردار بالاست و استانهای فقیر نمی توانند در فضای اقتصاد ملی به ایفای نقش پردازند. شاید بتوان گفت که باروند موجود، کمتر بر نامه ای در استانهای فقیر می تواند به پویایی اقتصاد منطقه بینجامد، چنان که با آغاز شدن سیاستهای خصوصی سازی در برنامه اول توسعه، سرمایه ها بیشتر در مناطقی که برتری نسبی بالاتری داشتند جذب شد و فاصله استانهای فقیر و برخوردار فزونی گرفت. برای نمونه، استان کرمان در سالهای ۶۷ تا ۷۵ توانست شاخصهای فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی خود را بهبود ببخشد و از رتبه هفتم در شاخصهای فرهنگی، دهم در شاخصهای اقتصادی و نوزدهم در شاخصهای جمعیتی در سال ۱۳۶۷ به رتبه های سوم، ششم و هفدهم رسید.

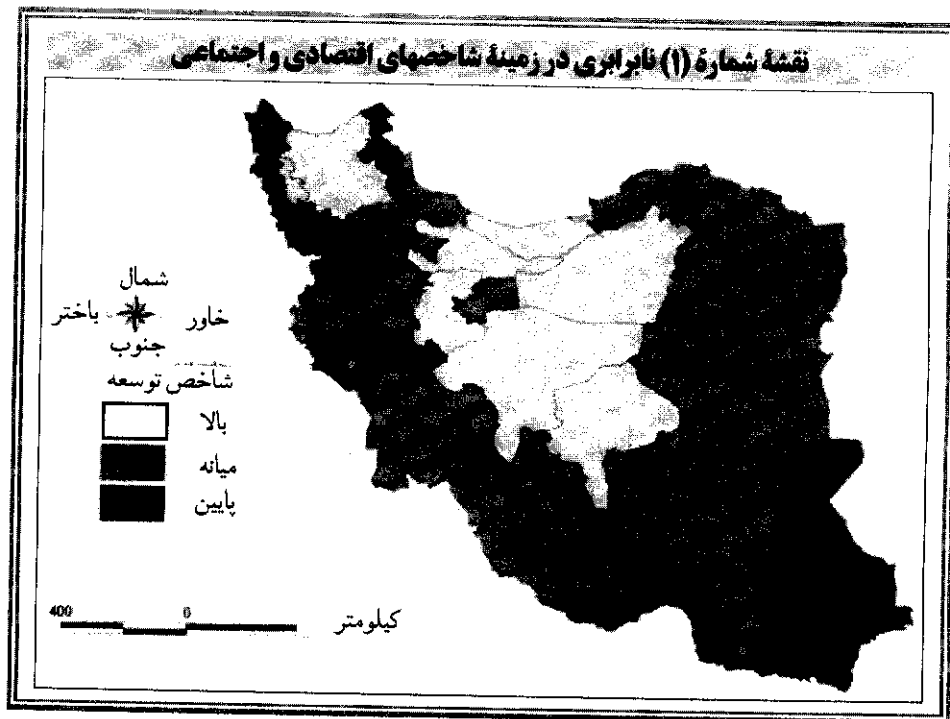
بنابراین برای رسیدن به توسعه هماهنگ و موزون در کشور، باید به باز ساخت محیط دست زد و سرمایه گذارها را بیشتر به منظور کاهش نابرابریهای منطقه ای به کار گرفت تا بتوان از راه باز ساخت محیط ساختار موجود را اصلاح کرد، نابرابریها را کاهش داد و زندگی مردمان را بهبود بخشید. با کاهش تفاوتها میان مناطق از نظر سرمایه و نیروی کار است که زمینه برای توسعه اقتصادی موزون کشور فراهم می شود؛ و گرنه، تداوم نابرابریهای اقتصادی به نابرابریهای اجتماعی می انجامد.

از پیامدهای اجتماعی نابرابری فضایی، فقر است. نابرابری فضایی باعث جابه جایی نیروی انسانی و سرمایه به سود نواحی مستعد می شود؛ در نتیجه، مناطق فقیر، اندک سرمایه خود را نیز از دست می دهند و پیوسته فقیر تر می شوند.

به هم خوردن ساختار جمعیتی و اشتغال، از دیگر مسائلی است که ریشه در نابرابریهای فضایی دارد. مناطق برخوردار، برتریهایی دارند که سبب جذب نیروهای جوان و بیشتر تحصیل کرده می شود. این امر ساختار جمعیت و اشتغال را به هم

● شکاف بزرگی میان استانها وجود دارد. تنوع شاخصها در زمینه های جمعیتی، آموزشی، بهداشتی، کشاورزی، صنعتی، معدنی، فرهنگی، اعتباری و... گویای آن است که نابرابری در بیشتر زمینه ها وجود دارد. بررسی شاخصهای توسعه صنعتی نشان می دهد که سه استان تهران، اصفهان و یزد از نظر شاخصهای توسعه صنعتی، سطحی بالاتر از میانگین ملی دارند.

نقشه شماره (۱) نابرابری در زمینه شاخصهای اقتصادی و اجتماعی



● در سایه نابرابریهای فضایی در کشور و نابرابری چشمگیر استانهای برخوردار (مانند اصفهان، تهران، سمنان، یزد، کرمان) و استانهای محروم (چون سیستان و بلوچستان)، نمی توان دست به برنامه ریزی درست برای توسعه اقتصادی و اجتماعی استانها زد.

مناسب، پذیرفته نشدن از سوی ساکنان بومی و... زمینه ساز کج رویهای اجتماعی است. مهاجران، از آن رو که بیشتر به گونه غیر قانونی در حاشیه شهرها زندگی می کنند، از خدمات رفاهی محرومند و احساس بیگانگی در آنان تقویت می شود و ناملایمات اجتماعی در شهرها فزونی می گیرد. به همین ترتیب، در مناطق محروم، ساکنان چون معتقدند باید از امکانات ملی بهره مند شوند، در صورت بر آورده نشدن نیاز هاشان، نسبت به حکومت مرکزی بدبین یا بی تفاوت خواهند شد. این نکات بر سر هم نشان می دهد که بسیاری از مسائل اجتماعی ریشه در نابرابریهای فضایی و نابرابری مناطق دارد. عوامل مؤثر بر جدایی گزینی فضایی در سه عرصه نظم اقتصادی، سیاسی و زیستی- اجتماعی می تواند به تمرکز فقر در محله ها و در مواردی خاص به برپایی گتوها و زاغه های مخروبه شهری بینجامد. [افروغ، ۱۳۷۷، ص ۲۳۹]

ضرورت سیاست گذاری منطقه ای در ایران

شکست سیاستهای متمرکز با رویکرد بالا به پایین و راهبرد برپا کردن قطب رشد، برنامه ریزان و سیاستگذاران را بر آن داشته است تا به شیوه هایی برنامه ریز بهار ا به سوی تمرکز زدایی و توجه بیشتر

می زند و مناطق عقب مانده روز به روز نیروهای انسانی کار آمد و متخصص خود را از دست می دهند.

لطمه دیدن انسجام و یکپارچگی ملی نیز مسئله ای است که از نابرابریهای فضایی مایه می گیرد. نابرابری فضایی در کشور از انسجام فضایی جلوگیری می کند. افراد جامعه هویت ملی و منطقه ای دارند. چنانچه به هویت محلی و منطقه ای افرادی توجهی شود، گرایش به هویت ملی سستی می گیرد.

گذشته از آن، در سایه نابرابریهای فضایی در سطح کشور و واحدهای سیاسی، بیکاری، مهاجرت، فقر و دگر گونیهای ساختاری جمعیت نیز شکل می گیرد. کوچ همواره از روستاها به شهرها، از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگتر یا از مناطق فقیر به مناطق برخوردار در جریان است. کوچندگان، سکنانگزیدن در شهر یا منطقه تازه، فرهنگ و آداب و رسوم ویژه پدید می آورند؛ از آنجا که فرهنگ مهاجران با ساکنان بومی چندان تناسب ندارد، برخوردها و تنشهایی میان افراد بومی و مهاجران پیش می آید. جدایی گزینی اکولوژیک در شهرها از دیگر پیامدهای اجتماعی مهاجرت است. مهاجران، بیشتر حاشیه شهرها را برای زندگی بر می گزینند. فقر، نداشتن پایگاه اجتماعی

به مناطق سوق دهند و بتوانند بر پیامدهای منفی سیاستگذار یهای متمرکز چیره شوند. سیاستگذاری منطقه‌ای نشان‌دهنده کوشش آگاهانه حکومت برای دگرگون ساختن توزیع فضایی پدیده‌های اقتصادی و اجتماعی مانند جمعیت، درآمد، درآمدهای دولت، تولید کالاها و خدمات، امکانات ترابری و دیگر زیرساختهای اجتماعی و حتی قدرت سیاسی، است. [نایز هسن و دیگران، ۱۳۷۶، ص ۱۶] ماهیت ساختار حکومتی در یک کشور ممکن است پیامدهایی منفی برای توسعه مناطق داشته باشد. از این رو، کاستن از شکاف میان مناطق از لحاظ کارآیی اقتصادی، ثبات سیاسی، عدالت اجتماعی، توزیع دوباره یا تغییر الگوی رشد جمعیت و فعالیت در فضا، کاهش بیکاری و ایجاد اشتغال، از اهداف بنیادین در سیاستگذاری منطقه‌ای است. توسعه مناطق، بیشتر به منظور افزایش رفاه مردمان و توان و ظرفیت مکانها صورت می‌گیرد. ایجاد صرفه‌های مکانی برای جذب و رشد سرمایه و مهارت در مکانها از دیگر هدفهای سیاستهای منطقه‌ای است تا در مناطق گوناگون زمینه‌های تمرکز سرمایه و سرمایه‌گذاری فراهم شود؛ و گر نه، برخی از مناطق به علت فراهم بودن زیرساختها و فرصت‌های مناسب، سرمایه و نیروی انسانی متخصص را جذب می‌کنند در حالی که دیگر مناطق نه تنها توان جذب سرمایه و نیروهای متخصص را ندارند بلکه سرمایه‌های محدود و نیروهای متخصص و کارآمد خود را نیز از دست می‌دهند. توسعه هماهنگ منطقه‌ای همچنین می‌تواند انسجام فرهنگی و یکپارچگی ملی به بار آورد. توسعه اقتصادی، بازرگانی، اجتماعی و... در هر منطقه هنگامی تحقق می‌یابد که آن منطقه با مناطق دیگر توازن نسبی داشته و از فرصت‌های دسترسی کمابیش برابر برخوردار باشد؛ و گر نه توسعه و رشد اقتصادی پا نخواهد گرفت، یا دست کم پایدار نخواهد بود.

از مهمترین انگیزه‌ها و الزامات سیاستگذاری منطقه‌ای می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) پیشبرد عدالت اجتماعی، با ایجاد برابری بیشتر. این امر ممکن است به ثروتمندتر شدن

ثروتمندان در مناطق فقیر بینجامد، ولی نتیجه مثبت آن ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه است.

ب) کاستن از نرخ بیکاری در مناطقی که وضعی مطلوب ندارند. یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های مهاجرت می‌تواند بیکاری باشد. بطور کلی افراد تحصیلکرده بیکار گرایش بیشتری به مهاجرت دارند و چنانچه زمینه جذب این گونه افراد در محل فراهم نشود، مناطق محروم نیروی ماهر خود را از دست خواهد داد.

پ) از میان بردن فقر: هدف، فراهم کردن زمینه‌هایی برای افزایش درآمد و از میان بردن فقر است. حتی ممکن است بخشی از این کار با دادن یارانه صورت گیرد.

ت) تعدیل ساختاری: با سیاستگذاری منطقه‌ای می‌توان بهره‌وری صنایع کوچک و دستی را افزایش داد. صنایع با تکنولوژی پیشرفته بیشتر در مناطقی مستقر می‌شود که بیشترین مزیت نسبی را داشته باشد. بنابراین در سایه نابرابری فضایی در کشور، برخی از مناطق بشدت رشد می‌کند و برخی دیگر عقب مانده تر خواهد شد.

ث) تحقق قابلیت‌های توسعه: ممکن است برخی بگویند اگر قابلیت‌ها در مناطق ثروتمندتر بیشتر است، باید در این مناطق سرمایه‌گذاری کرد. نه مناطق فقیرتر. اگر چنین شود، قابلیت‌های نسبی مناطق تحقق نخواهد یافت و شکاف میان مناطق گسترده تر خواهد شد.

از آنجا که ظرفیت برنامه‌ریزی در مناطق گوناگون متفاوت است، مناطق ثروتمندتر عوامل برنامه‌ریزی ماهرتر و امکانات مالی بیشتری برای بالا بردن سطح توسعه در اختیار دارند. به همین دلیل پیش از هرگونه برنامه‌ریزی برای توسعه اقتصادی و بازرگانی در منطقه، باید در راه کاهش نابرابریهای فضایی آن کوشید تا بتوان زمینه‌های شکل‌گیری و پایداری سرمایه‌گذاری و بهره‌وری منابع را فراهم کرد. گذشته از اینها، هدفهای مشخص توسعه در بسیاری از کشورها عبارت است از: برابری سیاسی، عدالت اجتماعی، پاسداری از حیثیت انسانی، زهایی از نیامندی، فراهم آوردن فرصت‌های برابر و درآمدهای سرانه

● از پیامدهای اجتماعی نابرابری فضایی، فقر است. نابرابری فضایی باعث جابه‌جایی نیروی انسانی و سرمایه به سود نواحی مستعد می‌شود؛ در نتیجه، مناطق فقیر، اندک سرمایه خود را نیز از دست می‌دهند و پیوسته فقیرتر می‌شوند.

نتیجه

از بررسی برخی شاخصهای اقتصادی-اجتماعی، آشکار می شود که در استانهای کشور در زمینه های گوناگون نابرابریهایی وجود دارد. هر چند در اجرای برنامه های گذشته سرمایه گذاریهای چشمگیری در استانهای محروم صورت گرفته، اما در سایه نبود زیرساختهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در برخی مناطق، نابرابریها بیشتر شده است. نابرابریهای منطقه ای در کشور می تواند به جابه جایی نیروی کار و سرمایه، تضعیف وحدت ملی و افزایش بیکاری و فقر بینجامد. با وجود نابرابری، بهره برداری بهینه از محیط به منظور دستیابی به توسعه پایدار ممکن نیست چرا که نابرابریها باعث بهره برداری مفرط از منابع و تخریب و آلودگی محیط زیست می شود. بنابراین لزوم سیاستگذاری منطقه ای در جهت توزیع بهینه امکانات و رسیدن به تعادل منطقه ای دوچندان می شود و این، یکی از مهمترین کارهایی است که می تواند در کاهش فقر، تقویت یکپارچگی ملی، برقراری عدالت محیطی و توسعه پایدار ملی در زمینه های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مؤثر باشد.

منابع

۱. آل. مابو گونج و آر. پی. میسرا، توسعه منطقه ای؛ روشهای نو، مترجم: عباس مخیر، تهران، وزارت مدیریت و برنامه ریزی، مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات، ۱۳۶۸.
۲. آر. پی. میسرا، «برداشتی نو از مسائل توسعه»، گزیده مسائل اقتصادی-اجتماعی، شماره ۴۶، چاپ سوم،

تهران، ۱۳۶۶.

۳. افروغ، عماد، فضا و نابرابری اجتماعی، انتشارات دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۷.

۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اوضاع اقتصادی-اجتماعی استانهای کشور، مدیریت کل آمارهای اقتصادی، اداره آمار اقتصادی، ۱۳۸۲.

۵. بنجامین هیگینز و داندلساوی، سیاستگذاری منطقه ای در جهانی در حال دگرگونی، گروه مترجمان، دفتر آمایش و برنامه ریزی منطقه ای، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۶.

۶. حسین زاده دلیر، کریم، برنامه ریزی ناحیه ای، سمت، تهران، ۱۳۸۰.

۷. حیاتی، علی، دولت و رشد، ترجمه، تهران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۰.

۸. چلبی، مسعود، جامعه شناسی نظم، تهران، نشر نی، ۱۳۷۵.

۹. سازمان مدیریت و برنامه ریزی آذربایجان غربی، گزارش سنجش توسعه استانهای کشور در مقاطع مختلف، ۱۳۷۷.

۱۰. سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان مرکزی، بررسی تطبیقی استانهای کشور با نگاهی به استان مرکزی- سال ۱۳۷۹، ۱۳۸۰.

۱۱. شکونی، حسین، اندیشه های نو در فلسفه جغرافیا، جلد اول، تهران، گیتاشناسی، ۱۳۷۵.

۱۲. شهدادی، هرمز، کاربرد شاخصهای اجتماعی و اقتصادی در برنامه ریزی توسعه، تهران، وزارت برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات، ۱۳۶۷.

۱۳. علینقی، امیرحسین، داده هایی از عدم تعادل در جامعه ایران (استانهای مرزی)، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸.

۱۴. مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن- ۱۳۷۵.

۱۵. ولفگانگ زاگ، نگاهی نو به مفاهیم توسعه، ترجمه فریده فرهی، وحید بزرگی، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۷.

● توسعه اقتصادی،
بازرگانی، اجتماعی و...
در هر منطقه هنگامی تحقق
می یابد که آن منطقه با
مناطق دیگر توازن نسبی
داشته و از فرصتهای
دسترسی کمایش برابر
برخوردار باشد؛ و گرنه
توسعه و رشد اقتصادی پا
نخواهد گرفت، یا
دست کم پایدار نخواهد
بود.