



Foundations of Spatial Injustice in Iran

ARTICLE INFO

Article Type

Analytical Review

Authors

Hafeznia M.R.*¹ PhD,
Ghaderi Hajat M.¹ PhD

How to cite this article

Hafeznia M R, Ghaderi Hajat M.
Foundations of Spatial Injustice
in Iran. Political Spatial Planning,
2019;1(2):117-127.

¹Political Geography Department,
Human Sciences Faculty, Tarbiat
Modares University, Tehran, Iran

*Correspondence

Address: No. 24, Floor 2, Human Sci-
ences Faculty, Tarbiat Modares Uni-
versity, Nasr Bridge, Jalal-Al-Ahmad
Highway, Tehran, Iran
Phone: +98 (21) 82883685
Fax: -
hafezn_m@modares.ac.ir

Article History

Received: January 18, 2018
Accepted: February 12, 2018
ePublished: June 21, 2019

ABSTRACT

Introduction The main purpose of organizing space in each country is, firstly, providing an optimal service to the maximum of citizens and, secondly, managing the people who live in a country. Despite numerous attempts, geographical space of Iran is away from the spatial justice and the center-periphery pattern is the dominant pattern of its spatial relationships. The aim of this study was to investigate the foundations of spatial injustice in Iran. This paper with analytical-descriptive method and relying on the library resources tried to identify and classify the factors affecting the spatial injustice in Iran.

Conclusion Spatial injustice in Iran comes from two main areas, including the natural, cultural, social, and economic conditions of any geographic location (the inherent characteristics of the regions), and the political economy of space, decisions of policy makers, and economic planners. The peripheral areas with 16 provinces and central areas with 14 provinces (including Alborz province) form the political space of Iran. Peripheral areas of the country include about 50% of area and 50.7% of the population, showing that 50% of development of the country should be concentrated in border areas so that regional balances are established in the spatial pattern of Iran. The focus of facilities and services in the center causes the remoteness of some provinces and their exclusion from these benefits.

Keywords Spatial Justice; Spatial Injustice; Policy Mking; Planning; Iran

CITATION LINKS

[1] State and the economical development [2] The organization of space in developing countries [3] The city and spatial justice [4] Justice and the spatial imagination [5] Spatial Justice: A new frontier in planning for just, sustainable communities [6] Analysis of the distribution of urban public services from the perspective of spatial justice; case Study: Yasouj [7] Environmental justice a way to achieve national sustainable development [8] Analysis of the natural environment of Iran in its political geography [9] Political geography of Iran [10] The effects of topographic structure on Iran's political geography [11] Local government or spatial distribution strategy of political power in Iran [12] The foundations of political geography [13] A study of relationship between the unitary state system and national unity: Case study of Iran [14] Politic and space [15] Explaining the functions of the district inquiry into the integrated state [16] Principles and methods of regional planning [17] Regional planning in Iran from the beginning to 1970 decade [18] Report on the performance of the second seven-year program [19] The Law of the Third Development Plan of the Country [20] The Law of the Fourth Development Plan of the Country [21] Report on the progress of development operations of the fourth program [22] The fourth development plan of the country [23] Country Fifth Development Plan (Revised) [24] The fifth development plan of the country [25] Fates of chlorinated volatile organic compounds ... [26] The law of the second five-years program of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran [27] Document of the third program of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran (2000-2004) [28] The law of the fourth program of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran [29] Urban geography: A global perspective [30] Introduction-urban space: The shape of inequality [31] Analysis of the role of government decisions in the development of the territory [32] Spatial analysis of regional inequalities between border and central areas of Iran [33] Designing a spatial justice measurement model, case study: Iran

بنیادهای بی‌عدالتی فضایی در ایران

محمدرضا حافظنیا* PhD

گروه جغرافیای سیاسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

مصطفی قادری حاجت PhD

گروه جغرافیای سیاسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

چکیده

مقدمه: مهم‌ترین هدف سازمان‌دهی فضا در هر کشوری، در ابتدا ارایه بهینه خدمات به حداکثر شهروندان و سپس اداره و کنترل افراد ساکن در یک کشور است. فضای جغرافیایی ایران به‌رغم تلاش‌های زیاد از عدالت فضایی دور بوده و ساختار مرکز-پیرامون الگوی غالب روابط فضایی آن می‌باشد. پژوهش حاضر با هدف بررسی بنیادهای بی‌عدالتی فضایی در ایران انجام شد. مقاله حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و تکیه بر منابع کتابخانه‌ای سعی در شناسایی و دسته‌بندی عناصر موثر بر بی‌عدالتی فضایی در ایران را داشت.

نتیجه‌گیری: بی‌عدالتی فضایی در ایران از دو زمینه اصلی شامل شرایط طبیعی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی هر مکان جغرافیایی (خصوصیات ذاتی مناطق) و اقتصاد سیاسی فضا، تصمیمات سیاست‌گزاران و برنامه‌ریزان اقتصادی منشا می‌گیرد. مناطق پیرامونی با ۱۶ استان و مناطق مرکزی با ۱۴ استان (به احتساب استان البرز) ساختار فضایی سیاسی ایران را شکل می‌دهند. حدود ۵۰٪ مساحت و ۷۰٪ جمعیت کشور به مناطق پیرامونی تعلق دارد، این امر بیانگر آن است که ۵۰٪ حجم توسعه کشور باید در مناطق مرزی متمرکز شود تا تعادل‌های منطقه‌ای در ساختار فضایی ایران برقرار گردد، این در حالی است که تمرکز امکانات و خدمات در مرکز، موجب دورافتادگی برخی از استان‌ها و محرومیت آنها از این مواهب شده است.

کلیدواژه‌ها: عدالت فضایی، بی‌عدالتی فضایی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۲۳

*نویسنده مسئول: hafezn_m@modares.ac.ir

مقدمه

بررسی نابرابری و وجوه آن در محدوده‌های جغرافیای متفاوت و در سال‌های مختلف مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاستمداران بوده است. وجود نابرابری و ابعاد مختلف آن، از نشانه‌های مهم توسعه‌نیافتگی است، امروزه کشورهایی توسعه‌یافته شناخته می‌شوند که علاوه بر داشتن شاخص‌های اقتصادی-اجتماعی بالا، توزیع درآمد و امکانات نیز در آن جوامع کم‌وبیش عادلانه باشد. اما در کشورهای توسعه‌نیافته هم مقادیر این شاخص‌ها پایین است و هم توزیع آن بسیار ناعادلانه است [1]. تمرکز زیرساخت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌ها در مکان‌های خاص موجب می‌شود در بلندمدت نابرابری فضایی شدیدی میان مناطق ایجاد شود. این موضوع در جریان تولید مناطق پیشرفته و عقب‌مانده تأثیرات قاطعی را گذاشته و زمینه‌ساز تشدید مهاجرت‌های ناحیه‌ای و جابه‌جایی سرمایه و نیروی کار شده و از نتایج احتمالی آن توسعه یک منطقه به قیمت بازماندن مناطق دیگر از توسعه است. خروج عواملی مانند سرمایه و نیروی انسانی متخصص از مناطق فقیر، منجر به کاهش توان منطقه نواحی یادشده، می‌شود [2].

ایجاد صرفه‌های مکانی برای جذب و رشد سرمایه و مهارت در مناطق مختلف از اهداف حکمرانی خوب است تا در مناطق مختلف، زمینه‌های تمرکز سرمایه و سرمایه‌گذاری فراهم شود، زیرا در غیاب آن برخی از مناطق به‌علت فراهم‌بودن زیرساخت‌ها و فرصت‌های مناسب، سرمایه و نیروی انسانی متخصص را جذب می‌کنند، در حالی که سایر مناطق نه تنها امکان جذب سرمایه و

نیروهای متخصص را ندارند بلکه سرمایه‌های محدود منطقه و نیروی متخصص و کارآمد را نیز از دست می‌دهند. وجود نابرابری‌های منطقه‌ای، نابرابری بین شهر و روستا، نابرابری اقتصادی و اجتماعی و نابرابری در تمرکز ثروت و سرمایه در کشور در عقب‌ماندگی اقتصادی نواحی روستایی و پایین‌بودن بهره‌وری عوامل تولیدی اثر گذاشته است. در این مقاله ابتدا با شرح عدالت فضایی و مفاهیم مرتبط آن عناصر و بنیادهای موثر در بی‌عدالتی فضایی در کشور شرح و خروجی کار در قالب جدول و نقشه به نمایش گذاشته شد.

پژوهش حاضر با هدف بررسی بنیادهای بی‌عدالتی فضایی در ایران انجام شد.

مبانی نظری

این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی و تکیه بر یافته‌های کتابخانه‌ای سعی در شناسایی و دسته‌بندی بنیادهای بی‌عدالتی فضایی در ایران را داشت.

عدالت فضایی

فضا یک بعد اساسی و بنیادی در جامعه انسانی است و عدالت اجتماعی جاری‌شدن در فضا عینیت می‌یابد. درک ارتباط متقابل بین فضا و جامعه در فهم عدالت اجتماعی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است و بازتاب آن در سیاست‌ها و نظام برنامه‌ریزی به افزایش ضریب تأثیر آن کمک خواهد کرد. تفکر درباره فضا در سال‌های اخیر به‌طور معنی‌داری، از تأکید بر تفکر نقشه‌کشی یکنواخت که فضا را ظرف فعالیت‌های انسانی می‌دید و یا اینکه صرفاً ابعاد فیزیکی فضا را در فرم‌های ثابت در نظر می‌گرفت به سمت یک نیروی فعال و بنیادی در شکل‌دهی به زندگی شهروندان تغییر جهت داده است [3]. عدالت و بی‌عدالتی بر جنبه‌های جغرافیایی یا فضایی (بی) عدالتی تأکید دارد و به‌عنوان نقطه شروع، شامل توزیع منصفانه و مساوی منابع و فرصت‌ها در فضای اجتماعی است. تمرکز بی‌عدالتی فضایی از نمودهای فضایی بی‌عدالتی به پویایی‌های ساختاری که از طریق فضا بی‌عدالتی را تولید و بازتولید می‌کنند، تغییر یافته است [4]. رویکرد عدالت فضایی، به تعیین عادلانه یا ناعادلانه‌بودن رویداد خاصی کمک نمی‌کند بلکه به بررسی فرآیندهای پویایی از تشکلهای اجتماعی، فضایی، اقتصادی و سیاسی می‌پردازد، بدین‌منظور که آیا عملکرد آنها برای تولید و بازتولید بی‌عدالتی یا عدالت است [5]. در واقع تمرکز اصلی رویکرد عدالت فضایی بر شناسایی و تبیین عوامل و فرآیندهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قرار دارد که این بی‌عدالتی‌ها را به‌منزله فرم نهایی آن سبب می‌شوند. جاذبه برای ایجاد یک جامعه عادل، به‌طور نیرومندی محل تجمع مجدد طیف گسترده‌ای از جنبش‌های عدالت اجتماعی مانند عدالت اقتصادی، عدالت نژادی، عدالت محیطی، عدالت جهانی و غیره شده که با یکدیگر عدالت را هم در بعد مادی (سیاست‌های بازتوزیعی) و هم در بعد غیرمادی (آزادی، خرسندی، رضایت، فرصت، امنیت و غیره) طرح می‌کنند [6]. درک صحیح حوزه معنایی عدالت فضایی (جغرافیایی)، مشروط بر درک رابطه متقابل سیاست و فضا و مکانیسم پویای آنهاست. این مکانیسم متقابل زمینه‌ساز مطرح‌شدن و فلسفه طرح عدالت فضایی در جغرافیای سیاسی است. در جغرافیای سیاسی مفهوم عدالت از سطح انتزاعی خارج شده و به سطح عینیت می‌رسد و به‌عبارتی دیگر مفهوم عدالت عملیاتی می‌شود. از این منظر عدالت فضایی یا جغرافیایی شامل برابری نسبی شاخص‌های جامع توسعه

زمینه‌های شکل‌گیری بی‌عدالتی فضایی

بی‌عدالتی فضایی از دو زمینه اصلی زیر ناشی می‌شود:

- ۱) شرایط طبیعی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی هر مکان جغرافیایی (خصوصیات ذاتی مناطق)
- ۲) اقتصاد سیاسی فضا، تصمیمات سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی

هر چند نابرابری‌های فضایی در درجه نخست به قابلیت‌های فیزیکی و ذاتی مناطق بستگی دارد اما نظام سیاسی، اقتصادی، شیوه تولید و مبادله و چگونگی سرمایه‌گذاری‌ها سبب می‌شود تا از قابلیت‌های محدود نیز به‌طور صحیح بهره‌گیری نشود. هر گونه برنامه‌ریزی در بهره‌گیری بهینه از منابع محلی و رسیدن به توسعه پایدار ملی باید با کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای همراه باشد. در ایران نیز عملکرد برنامه‌های پیش از انقلاب که مبتنی بر سیاست‌های قطب رشد 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 به‌سوی مناطق مستعد حرکت کرده و مانع از توسعه متوازن در استان‌های کشور شد. در سایه پیامدهای استراتژی‌های پیشین در برنامه‌ریزی‌های کلان کشور و نبود برنامه‌های کلان ملی در راستای تمرکززدایی، حتی سیاست‌های محرومیت‌زدایی پس از انقلاب اسلامی نیز نتوانسته است کشور را به‌سوی تعادل فضایی پیش برد.

سیاست‌گذاری منطقه‌ای

سیاست‌گذاری منطقه‌ای شامل کوشش‌های آگاهانه و عمدی است که از سوی نظام سیاسی برای ایجاد تغییر در توزیع فضایی پدیده‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی قدرت سیاسی، انجام می‌شود. کاستن از شکاف میان مناطق از لحاظ کارایی اقتصادی، ثبات سیاسی، عدالت اجتماعی، توزیع مجدد یا تغییر الگوی رشد جمعیت و فعالیت در فضا، کاهش بیکاری و ایجاد اشتغال از اهداف اساسی سیاست‌گذاری منطقه‌ای است. فرآیند تدوین و اجرای خط مشی عمومی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با مشارکت افراد و سازمان‌ها و با رعایت اصول شفافیت، پاسخگویی و اثربخشی به‌گونه‌ای که ضمن برآوردن نیازهای اساسی جامعه، به تحقق عدالت، امنیت و توسعه پایدار منابع انسانی و محیط زیست منجر شود، از اصول اساسی سیاست‌گذاری منطقه‌ای است.

در پژوهش حاضر یافته‌های حاصل از روش توصیفی و تحلیلی و تکیه بر یافته‌های کتابخانه‌ای شامل موارد زیر هستند: بی‌عدالتی فضایی حاکم بر ایران از دو دسته عوامل کلی که خود شاخص‌های دیگری دارند، ناشی می‌شود. این دو دسته از عوامل شامل متغیرهای طبیعی و عناصر انسان‌ساخت هستند، می‌توان ادعا کرد که بی‌عدالتی فضایی در ایران ریشه در بنیان‌های طبیعی و اندیشه سیاسی-اقتصادی حاکم بر کشور از زمان شکل‌گیری دولت مدرن دارد و این امر را در غالب مدل زیر می‌توان به نمایش گذاشت (شکل ۱).

متغیرهای طبیعی موثر بر توسعه ناهمگون در ایران (بنیادهای

زیستی): با نگرش سیستمی در تحلیل‌های جغرافیای سیاسی، جغرافیدان ناگزیر از بررسی نقش پارامترهای طبیعی در راستای شناساندن مزیت‌ها و قابلیت‌ها و تنگناها و بحران‌های ناشی از آنها است. شایان توجه است که در بررسی تاثیرات عوامل طبیعی نباید

(اقتصادی- زیربنایی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و امنیتی) در مکان‌ها و فضاهای جغرافیایی (خرد و کلان) یک کشور با شاخص‌های متناظر توسعه با آن در سطح ملی براساس نیاز و برابری است.

بی‌عدالتی فضایی

منظور از بی‌عدالتی فضایی توزیع نابرابر فرصت‌ها و امکانات و قدرت در فضا است. نابرابری‌های فضایی می‌تواند شامل نابرابری‌های بین شهر و روستا، شهرهای کوچک و بزرگ، مناطق محروم و برخوردار و غیره باشد. نابرابری فضایی موجب می‌شود تا از فضا استفاده بهینه نشود، عدم استفاده بهینه از فضا زمینه‌ساز تراکم فقر و تشدید محرومیت برخی از مناطق را فراهم می‌کند، موجب تضعیف انسجام ملی و جامعه شده، تخصیص بهینه و داوطلبانه نیروی انسانی به‌ویژه نیروی انسانی متخصص را در مناطق ناممکن ساخته، زمینه‌ساز مهاجرت‌های بی‌رویه شده و توزیع بهینه جمعیت در فضا را غیرممکن می‌سازد. به‌طور کلی نابرابری فضایی امکان بروز فقر، بیکاری، حاشیه‌نشینی مهاجرت و بی‌عدالتی را افزایش می‌دهد. همچنین نابرابری به اساس وحدت ملی آسیب می‌رساند و پیشرفت عمومی را با وقفه روبه‌رو می‌سازد [۱۷].

از دید تئوریک، نابرابری موجب بهره‌گیری نامتناسب از فضا، جابه‌جایی نیروی انسانی و سرمایه، مهاجرت و افزایش شکاف میان مناطق برخوردار و محروم می‌شود. در زمینه نابرابری فضایی می‌توان به چند رهیافت اشاره کرد. برخی عقیده دارند که نابرابری از عملکرد بازار سرمایه‌داری سرچشمه می‌گیرد، در حالی که شماری دیگر، برپایی قطب‌های رشد را عامل اصلی می‌دانند و دست‌آخذ، رهیافت رادیکالی نیز وجود دارد که نابرابری کشورها را بر پایه نظریه وابستگی توجیه و تفسیر می‌کند که مبنای اصلی نابرابری‌های فضایی، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های تصمیم‌سازان ملی و محلی است، به‌گونه‌ای که تقسیم کار فضایی موجب انباشت سرمایه در برخی مناطق مستعد می‌شود و نابرابری‌ها پدید آمده و فزونی می‌گیرد. مهم‌ترین پیامدهای منفی نابرابری فضایی را می‌توان این گونه 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 ملی اثر گذارد، نابرابری فضایی تخصیص بهینه و داوطلبانه نیروی انسانی و به‌ویژه نیروی انسانی متخصص را در مناطق ناممکن می‌سازد، نابرابری فضایی نقشی کارساز در افزایش مهاجرت‌های افسارگسیخته بازی می‌کند و از این راه توزیع بهینه جمعیت در فضا را ناممکن می‌سازد.

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 مانعی اساسی برای پیشرفت عمومی کشور باشد. بنابراین امروزه از دیدگاه عدالت فضایی، توسعه دیگر به‌معنای رشد تلقی نمی‌شود، بلکه به‌معنای وجود امکانات و توزیع عادلانه است. شناخت نابرابری‌ها و عدم تعادل‌ها در چارچوب محدوده‌های جغرافیایی مختلف قابل طرح است و لازمه گام برداشتن در این راستا، شناخت وضعیت موجود هریک از اجزاء مجموعه‌های برنامه‌ریزی، اعم از کشور، استان، شهرستان، بخش و سکونتگاه‌های شهری و روستایی و در نتیجه پی‌بردن به اختلاف‌ها و تفاوت‌های موجود و سیاست‌گذاری در جهت رفع و کاهش نابرابری‌ها در هریک از اجزاء این مجموعه است.

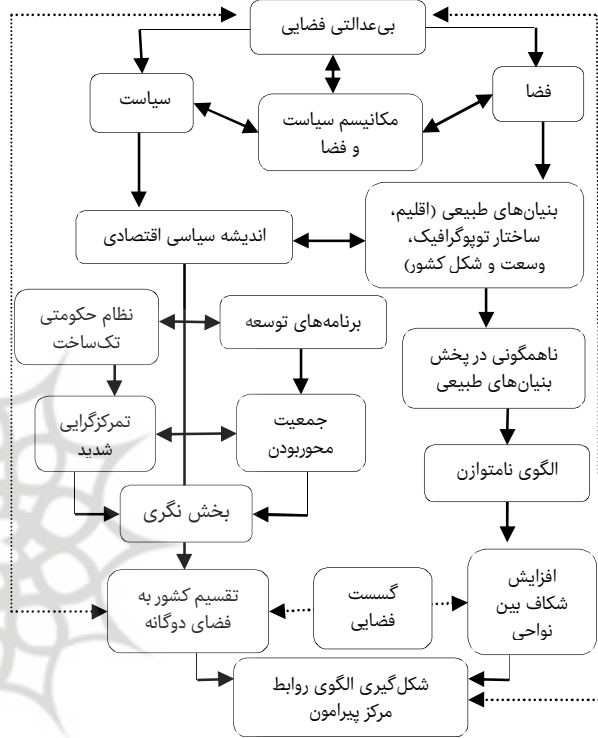
سکونتگاه‌های انسانی اعم از شهر و روستا و تعاملات کم آنها با یکدیگر است، این مساله از کمبود و پراکنش منابع آب ناشی می‌شود. از این رو شرایط اقلیمی ایران، نقش هم‌تکمیلی بین نواحی را طی دوره‌های مختلف به دلیل عدم تبادلات کالا از یک سو و پراکندگی بیش از حد اجتماعات (بعد مسافت) از سوی دیگر بسیار سست و ضعیف کرده است.

دومین عنصر اجتماعی مهم که در نتیجه شرایطی اقلیمی در ایران به وجود آمده سبک زندگی ایلی و کوچ زیستی بود. فقدان ثبات سیاسی بلندمدت در حکومت‌های متکی بر قبایل از تأثیرات مستقیم نظام ایلی و صحرانشینی است. طی سال‌های بی‌ثباتی و فقدان قدرت مرکزی، ایران وارد دوره‌ای می‌شد که در اصطلاح به ملوک‌الطوایفی معروف است. این پدیده در خلال جابه‌جایی قدرت بین حکومت‌های قبیله‌ای ظاهر می‌شد. به سخن دیگر در توجیه بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی ناشی از ساختار نظام قبیله‌ای در ایران می‌توان گفت که در فاصله بین قرن یازدهم تا شانزدهم، در بیش از ۳۷۵ سال از این پانصد سال، ایران درگیر جنگ‌های داخلی بین قبایل و دودمان‌های مختلف محلی بود. بی‌ثباتی ناشی از ساختار ایلی و طایفه‌ای قدرت در ایران را می‌توان در تغییر متناوب پایتخت طی سده‌های گذشته ملاحظه کرد. با توجه به آنچه گفته شد پیامدهای مهم تسلط هزارساله نظام قبیله‌ای در عقب‌افتادگی و توسعه ناهمگون ایران شامل عدم پیدایش و رشد سرمایه‌داری (بورژوازی) در ایران در نتیجه علی‌چون سبک اقتصادی بسته قبایل و فقدان تولید مازاد بر مصرف، شکل‌نگرفتن مناسبات دموکراتیک در ایران به علت سبک زندگی ایلیاتی و عدم نیاز به نهادهای پیچیده مدنی است.

پیامد سوم شرایط اقلیمی ایران، تمرکز قدرت در دست حکومت بود، شرایط اقلیمی ایران و به‌ویژه مساله کمبود آب ایجاب می‌کرد که از همان ابتدای پیدایش تمدن در ایران، انسان‌ها مجبور شوند برای تامین آب مورد نیازشان به تلاش‌های زیادی مانند کشیدن کانال، حفر قنات، ایجاد سد و آب‌بند و غیره دست بزنند. طبیعت این تلاش‌ها به‌گونه‌ای بود که چنین کاری فقط با کار دسته‌جمعی، طولانی و پرهزینه امکان‌پذیر بود. این گونه همکاری به‌نوبه خود مساله مدیریت و به‌تدریج ریاست منابع آبی را به‌دنبال خود داشت، بنابراین ساخت شبکه‌های آبیاری بسیار پرهزینه را که نیازمند سازمان‌دهی متمرکز و اداری ویژه‌ای بود را ضروری ساخت. وجود دولت‌های متمرکز و مقتدر و مستبد ناشی از این ضرورت بود [8].

ناهمواری‌ها: ناهمواری‌ها از جمله عواملی هستند که بر وسعت کارکردی کشور، بر تراکم و توزیع جمعیت، وضعیت دفاعی سرزمین، تقسیمات اداری- سیاسی، جابه‌جایی‌های داخلی جمعیت و توزیع امکانات تأثیر می‌گذارند. پستی و بلندی‌ها تأثیر آشکاری در جدایی‌گزینی واحدهای طبیعی و نواحی جغرافیایی ایران داشته است. وجود ناهمواری‌ها و واحدهای ژئومورفولوژیکی متعدد گسترده سرزمینی، بر ساختار سیاسی- فضایی ایران در درجه نخست و در درجه دوم بر ناهمگونی توسعه اثرگذار بوده است. در ایران شبکه حمل‌ونقل کشور تحت تأثیر ساختار توپوگرافیک و گسیختگی‌های فضایی از یک سو و ساختار سیاسی متمرکز از سوی دیگر، از وضعیت مناسبی برای معاشرت و حشرونشر ملی برخوردار نیست [9]. بخش کوبیری ایران ارتباط شرق به غرب و شمال به جنوب را برای نقاطی که کوتاه‌ترین فاصله را دارند، ناممکن کرده است و به این ترتیب خطوط ارتباطی ایران و شبکه آن و در نهایت یکپارچگی توپوگرافی سرزمین را تحت تأثیر قرار داده است به‌علت ناموزونی ساختار توپوگرافیک و گسیختگی‌های فضایی ناشی از

از این نوع مطالعات برداشتی جبرگرایانه در ذهن شکل گیرد، زیرا بخشی از علم جغرافیا به شناخت و تبیین اثرات عوامل طبیعی و فرهنگی بر روند توسعه جوامع می‌پردازد. پراکنش بنیان‌های زیستی تأثیر مهمی در توسعه هر کشور دارند به‌گونه‌ای که وحدت ملی، یکپارچگی فضای سرزمینی، سهولت اداره امور دولتی و پیشرفت اقتصادی و تکنولوژیک تا حدی به وضعیت ناهمواری‌ها و آثاری که ناهمواری‌ها بر برقراری ارتباطات در داخل کشور بر جای می‌گذارد، بستگی دارد. عناصر طبیعی موثر در عدالت و بی‌عدالتی فضایی را می‌توان در سه دسته کلی اقلیم، ساختار توپوگرافیک و همچنین وسعت و شکل سرزمین مورد توجه قرار داد.



شکل ۱) بی‌عدالتی فضایی در ایران (ترسیم: نگارنده)

اقلیم: آب و هوا از جمله عواملی است که هم در میزان توانایی، تمرکز جمعیت، در پیشرفت اقتصادی و تکنولوژیک و هم در افزایش یا کاهش قدرت ملی یک کشور نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. ایران سرزمین وسیعی است که بخش‌هایی از مناطق جنب حاره و معتدله را اشغال کرده و اقلیم آن تحت تأثیر عوامل مختلف جغرافیایی است و علی‌رغم داشتن نوعی وحدت و همگونی اقلیمی، از نواحی آب و هوایی متعددی برخوردار است. وحدت اقلیمی ایران در عین کثرت مناطق آب و هوایی آن پیامدهای ایجاد اشکال معیشتی و زیستی متنوع، توزیع و پراکنش فعالیت‌های زیستی و توزیع فضایی ناهمگون جمعیت دارد.

شرایط اقلیمی متنوع حاکم بر ایران تا حدود زیادی بر ساختار سیاسی، اجتماعی و اقتصادی که در ایران به وجود آمده است تأثیر مستقیم دارد، کمبود آب را می‌توان بنیادی‌ترین ویژگی شرایط محیطی ایران توصیف کرد. اثرات این عامل را می‌توان در سراسر تاریخ کشور در سه عنصر مشخص، مشاهده کرد که این سه عنصر شامل پراکندگی اجتماعات در ایران، پیدایش نظام ایلی و چادرنشینی و تمرکز مطلق قدرت در دست حکومت هستند. نخستین پیامد بلندمدت شرایط اقلیمی ایران پراکندگی و دوربودن

۲۲۵۰ کیلومتر و قطر کوچک آن در جهت شمال شرقی به جنوب غربی (از سرخس تا دهانه اروند) در حدود ۱۴۰۰ کیلومتر می‌باشد. در وهله اول نتیجه چنین شکل هندسی ایجاد یک مرکز هندسی که فاصله آن تا کلیه نقاط مرزی به یک اندازه باشد، ممکن نیست. چنانچه دو استان آذربایجان در شمال غربی ایران و سیستان و بلوچستان در منتهی‌الیه جنوب شرقی ایران نسبت به هم و همچنین نسبت به تهران از سایر استان‌ها دورافتاده‌تر هستند^[۸]. تاثیر وسعت و شکل هندسی کشور در نحوه مدیریت و کارآمدی مدیریت دولت مرکزی بر گستره قلمرو سرزمینی کشور آشکار است و همین امر در کنار سایر عناصر ساختاری فضای ایران مانند اقلیم و ساختار توپوگرافیک تاثیرات زیادی را بر ناهمگونی توسعه در ایران داشته‌اند.

متغیرهای سیاسی اقتصادی موثر بر توسعه ناهمگون ایران

در نتیجه اقتصاد سیاسی حاکم بر ایران در قرن اخیر، کشور از یک ناهمگونی در توسعه و به تبع آن از بی‌عدالتی فضایی رنج می‌برد. از مهم‌ترین مولفه‌های موثر در این زمینه می‌توان به اندیشه‌های اقتصادی- سیاسی اشاره کرد که خود در قالب تمرکزگرایی است که می‌توان تجلی آن را در الگوی بسیط حکومت و همچنین برنامه‌های توسعه پیگیری کرد.

تمرکزگرایی در ایران: تمرکزگرایی به تجمیع و انحصار قدرت در اشکال مختلف گفته می‌شود که اغلب با مرکزیت‌گرایی جغرافیایی یا پایتخت همراه و همگام است. بر پایه تعریف بیان شده، شاخصه‌های تمرکزگرایی شامل کانونی بودن قدرت، اقتدارگرایی، بردگی بوروکراتیک، شخصی‌شدن تصمیم‌گیری نخبگان حاکم، تشدید بوروکراسی اداری و استقرار و استمرار نهادهای امنیتی هستند. با توجه به آن چه گفته شد تمرکزگرایی در ایران یک قاعده کلی تاریخی بوده که تمرکززدایی‌های پراکنده از استثناهای آن به شمار می‌آیند. در تاریخ ایران، همچون بسیاری از جوامع (آسیایی- آفریقایی) برخلاف جوامع اروپایی، در مجموع نوعی تمرکز در قدرت، حکومت و اقتدار سیاسی حاکم بوده و امپراتوری‌ها و سلطنت‌های فردی و مطلقه حاکم در طول تاریخ این سرزمین با تشکیلات اداری به‌طور نسبی نهادینه و مجرب خویش به‌مثابه گونه‌ای بروکراسی، تجمع و تمرکز قدرت سیاسی و اداری را به نمایش می‌گذارند^[۱۱].

نظام بسیط: تمام دولت‌ها برای مقاصد سیاسی و اداری به واحدهای کوچک‌تر تقسیم می‌شوند هر یک از این واحدها یک مدیریت محلی دارند که به اداره امور می‌پردازند. در مورد این نوع نظام سیاسی، دولت مرکزی کلیه مدیریت‌های محلی را زیر نظارت خود دارد و حدود اختیارات آنها را تعیین می‌کند. حتی ممکن است در برخی موارد به‌طور موقت نقش دولت محلی را هم به عهده گیرد^[۱۲]. در نظام سیاسی بسیط، دولت مرکزی تمام مدیریت‌های محلی و محلی را تحت کنترل دارد و میزان قدرت مدیریت‌های محلی را تعیین می‌کند. دولت مرکزی می‌تواند تصمیم‌های خود را در تمام واحدهای محلی اعمال کند. در این گونه کشورها، واحدهای حکومتی (نظام تقسیمات کشوری نظیر استان، شهرستان و غیره) فاقد حاکمیت بوده و به‌عنوان واسطه بین شهروندان و حکومت محلی هستند و تمامی حاکمیت به‌وسیله حکومت مرکزی اعمال می‌شود^[۱۳]. در این شکل نظام حکومتی، اصولاً به اداره امور سازمان‌های محلی و منطقه‌ای توجهی ندارند و تصمیم‌گیری‌های سیاسی حکومتی و اداری از مرکز به پایین‌ترین سطوح القا می‌شود.

شکل ناهمگونی، ارتباط بین مناطق کشور به‌کندی صورت می‌گرفت و تعاملات بین نواحی به حداقل ممکن می‌رسید. فضای کشور ایران دارای چشم‌انداز توپوگرافیکی متنوع و پیچیده‌ای از واحدهای ژئومورفولوژیکی است که نواحی شرقی و غربی آن دچار عدم تقارن است. تنگناهایی که بر ساختار جغرافیای سیاسی ایران اثرگذار است و در نهایت باعث توسعه نامتوازن می‌شود، شامل موارد زیر است:

۱) گسیختگی توپوگرافیک و وجود فضاهای نامتجانس و پست و بلند که کاربری فضا برای فعالیت‌های راه‌سازی، ساختمان‌سازی، احداث تاسیسات، ایجاد مزارع و باغات و غیره را مستلزم صرف هزینه‌های فراوان کرده است. این هزینه‌ها بر بودجه ملی و بودجه خانوار تحمیل می‌شوند و توسعه ناموزون و به دور از عدالت کشور را سبب می‌شوند.

۲) با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از فضای ایران را کوه‌ها، بیابان‌ها، باتلاق‌ها و سطوح آبی فرا گرفته، میزان دسترسی به فضاهای مفید برای فعالیت‌های توسعه‌ای بسیار محدود و اندک است^[۹].

۳) شکل ناهمگونی‌ها در بروز نابرابری‌های ناحیه‌ای و تقویت افکار جدایی و تکوین نواحی بحرانی نقش بسزایی را داشته و روند ثبات سیاسی و تمامیت ارضی ایران را با چالش فراوانی روبرو ساخته است.

۴) دشت‌های خشک، فضاهای دریاچه‌ای و کوهستان‌های حجیم و طویل به‌عنوان عامل بازدارنده تعامل در ایجاد سطوح تمایز و گسله‌های انسانی داخل ایران نقش زیادی دارند و موجب کاهش ضریب یکپارچگی ملی می‌شوند.

۵) چشم‌انداز توپوگرافیک ایران در شکل‌گیری واحدهای کوچک‌تر فضایی و خرده فرهنگ‌ها موثر بوده و ملت ایران را به اجزای متفاوت از هم تقسیم کرده است.

۶) تقسیمات ناحیه‌ای ایران در ارتباط با عامل ناهمگونی، تمایز چشم‌گیری را در استقرار و مکان‌گزینی سکونتگاه‌ها نشان می‌دهد.

۷) وضعیت ناهمگونی‌ها به همراه سایر عوامل طبیعی اثرات نامساعدی در انسجام اجتماعی ایرانیان گذاشته، به عبارت دیگر، پستی و بلندی‌ها بر ویژگی‌های بومی و محلی و ناحیه‌ای ساکنان اثرگذار بوده است^[۱۰].

وسعت و شکل هندسی کشور: ایران با وسعت ۱۶۴۸۱۹۵ کیلومتر مربع، شانزدهمین کشور وسیع جهان است. اگر چه وسعت به لحاظ کارکردهای قدرت‌آفرین در راستای استراتژی ملی از عوامل مهم محسوب می‌شود، ولی وسعت زیاد از منظر توسعه و هم‌تکمیلی کارکردی نواحی مختلف کشور اثرات منفی به شرح زیر دارد:

۱) داشتن مرزهای طولانی‌تر و معضلات ناشی از آن (مانند هزینه‌های زیاد مراقبت از مرزها، پدیده قاچاق، صرف هزینه‌های زیاد به‌منظور مرزبانی و غیره)

۲) معضلات ارتباطی و مواصلاتی و تاثیر منفی وسعت زیاد بر یکپارچه‌سازی کشور به‌واسطه مشکلات پیش‌گفته شده

از دیگر عناصر ساختاری و کالبدی فضای کشور شکل هندسی آن است که به‌نوبه خود تاثیر شگرف بر ناهمگونی توسعه در کشور داشته است. اهمیت شکل سرزمین از جهت فاصله‌ای است که میان دورترین نقاط پیرامونی و مرکز جغرافیایی کشور وجود دارد و همچنین به‌دلیل مشکلاتی که از این نظر ممکن است در اداره امور داخلی کشور یا در روابط با همسایگان ایجاد شود. کشور ایران از نظر هندسی چهارضلعی نامنظمی است که بزرگ‌ترین قطر آن در جهت شمال غربی به جنوب شرقی (از آرات تا خلیج گواتر) در حدود

نقدی بر نظام برنامه‌ریزی ایران از منظر عدالت فضایی: ایران با داشتن بیش از نیم‌قرن تجربه برنامه‌ریزی در زمره باسابقه‌ترین کشورهای درحال توسعه است که نه تنها به هدف‌های متعارف رشد و توسعه اقتصادی دست نیافته است، بلکه به نظر می‌رسد اکنون در مقایسه با آغاز دوره برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های اقتصادی در کشور، کفه ترازوی عوامل همسو و مغایر با الزامات توسعه اقتصادی، به نفع عوامل مغایر سنگین‌تر شده باشد.

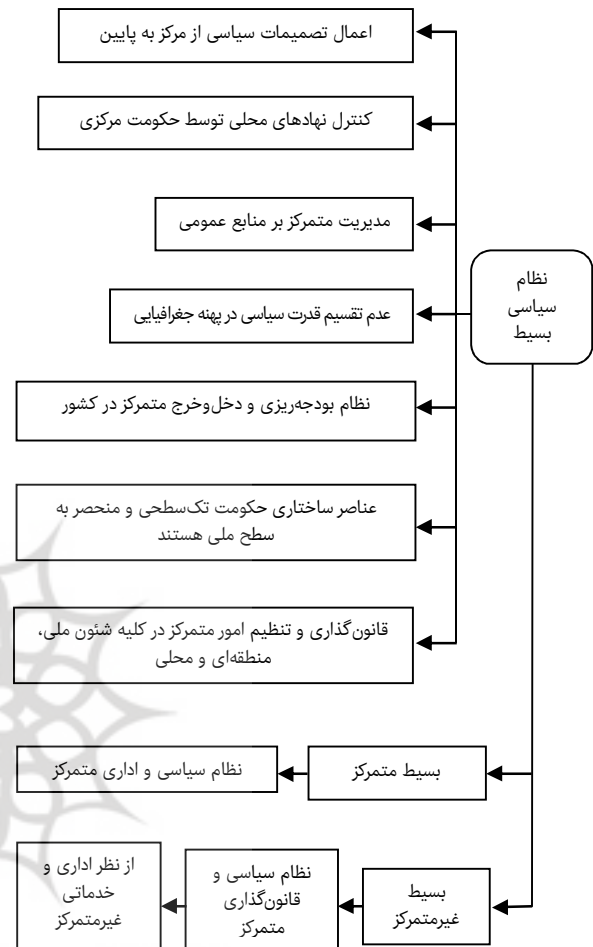
درآمدهای نفتی نسبتاً عظیم کشور که طی چند دهه اخیر به امید رشد تولید، در راه ایجاد تاسیسات فیزیکی مدرن، سرمایه‌پر و عظیمی چون سدها، بندرها و صنایع بزرگ هزینه می‌شدند، اکنون عمدتاً صرف مخارج مصرفی مانند واردات مواد غذایی یا کالاهای لوکس مانند اتومبیل‌های اروپایی و ژاپنی و تامین نیازهای ارزی دیوان‌سالاری گول‌آسا می‌شوند. ترکیب جمعیت کشور از نظر جغرافیایی، سنی (فعال و غیرفعال) و نوع اشتغال (مولد و غیرمولد) و مهم‌تر از آن میزان بهره‌وری شاغلان نشان می‌دهد که حجم عظیم سرمایه‌گذاری جامعه ایران در منابع انسانی نه فقط فاقد بازده مورد انتظار بوده بلکه به همراه سایر سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، نگرش‌ها و عادت‌هایی را در جامعه پدید آورده که چشم‌انداز دستیابی به توسعه همه‌جانبه را بیش از پیش تاریک کرده است. چنین وضعیتی از منظر عدالت فضایی بزرگ‌ترین نقطه ضعف نظام برنامه‌ریزی کشور است، زیرا منطق عدالت فضایی در ذات خود براساس تعریف صورت‌گرفته برابری نسبی شاخص‌های جامع اقتصادی در مقیاس‌های خرد و کلان با شاخص متناظر آن در سطح ملی، نمی‌تواند منطق نظام برنامه‌ریزی کشور را بپذیرد. نقد این نظام برنامه‌ریزی کشور از این منظر را می‌توان در قالب محورهای زیر پیگیری کرد:

عدم توجه کافی به برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی کشور منجر به عدم تعادل منطقه‌ای شده است. از آن جایی که برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای بر امکانات محلی در هر منطقه توجه دارد، بنابراین ضروری است که برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای به‌طور توأم در کشور تدوین شود، که این ضرورت در برنامه‌های اجرایی مورد توجه قرار نگرفته است.

مسئله دیگر که در روند نظام برنامه‌ریزی کشور وجود عدم توجه به تقسیم‌کار ملی است، با توجه به این واقعیت که قابلیت‌های مناطق با یکدیگر متفاوت است و نمی‌توان نگاه یکسان به عرصه متفاوت کشور داشت. ویژگی‌های استان‌های مرزی ایران، کویری، جنوبی و شمالی با یکدیگر متفاوت است، بنابراین، نیازها در هر کدام از این استان‌ها با یکدیگر فرق دارد. نخستین برنامه هفت‌ساله توسعه در ایران که در سال ۱۳۲۷ تدوین شد بر توسعه دشت مغان به‌عنوان قطب کشاورزی تاکید کرده بود. همچنین دومین برنامه در سال ۱۳۳۴ خوزستان را به‌عنوان محور توسعه مد نظر قرار داده بود. پیش از انقلاب اسلامی، کشور فاقد برنامه‌ریزی‌های مستمر و سیستمی بود و تنها حلقه‌ای از برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای وجود داشت. پس از انقلاب نیز همین مشکل به‌نحوه گریبان‌گیر نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است.

برای برنامه‌ریزی‌ها باید حساب‌های منطقه‌ای برای هر استان تهیه شود، این امر مورد بی‌توجهی قرار گرفته است و باید تلاش کرد که نظام حسابداری منطقه‌ای در استان‌ها عملیاتی شود. نبود نظام حسابداری منطقه‌ای مبتنی بر آمارهای استانی، شهرستانی، بخشی و دهستانی از دیگر موارد ضعف نظام برنامه‌ریزی کشوری از منظر عدالت فضایی است.

کشورهایی که سیستم بسط از نظر تفویض اختیارات و قبض و بسط قدرت سیاسی- اجرایی دارند به‌وسیله دولت مرکزی در طیف متنوعی از دولت‌های به‌شدت متمرکز تا دولت‌های به‌شدت غیرمتمرکز قرار می‌گیرند^[14]. در مجموع می‌توان گفت که نظام سیاسی بسط بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های مکانی و محلی به اداره سازمان‌دهی کشور می‌پردازد^[15] (شکل ۲).



شکل ۲) ویژگی‌ها و تقسیم‌بندی نظام سیاسی بسط یا متمرکز

برنامه‌های توسعه

از عوامل تاثیرگذار در شکل‌گیری و انتظام فضای جغرافیایی می‌توان برنامه‌های توسعه اقتصادی را نام برد. در رابطه با برنامه‌های جامع توسعه می‌توان گفت که این برنامه‌ها تلفیقی از برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فضایی در جهت عمران هماهنگ فضای کشور هستند که با تخصیص منابع اقتصادی بین بخش‌های اقتصادی و تخصیص فضای توسعه بین فعالیت‌های مختلف، با رعایت تقدم و تاخر فعالیت‌ها در طول زمان انجام می‌گیرند^[14]. در این نوع برنامه‌ریزی‌ها دولت سهم تعیین‌کننده‌ای دارد و مسئولیت تهیه، تنظیم و اجرای آن را به عهده دارد^[16].

سابقه برنامه‌ریزی در ایران (برنامه‌های اجرایی): ایران از جمله کشورهای جنوب بود که دولت برای شکستن دور باطل فقر و دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی به برنامه‌ریزی اقتصادی روی آورد. ایران از متقدمان و مبتکران برنامه‌ریزی اقتصادی در کشورهای عقب‌مانده و توسعه‌نیافته است (جدول ۱).

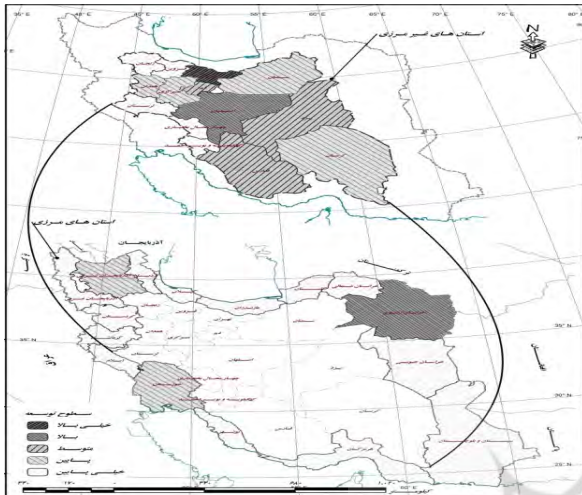
منبع	برنامه / سال اجرا شده
[17]	برنامه اول عمرانی / ۱۳۲۷ تا ۱۳۳۳ اهداف کلی: غیرجامع و هدف رشد در سطح کلان اقتصادی ندارد. پیامدها: ۸۰٪ اعتبارات آن به برنامه دوم منتقل شد.
[18]	برنامه دوم عمرانی / ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۱ اهداف کلی: غیرجامع و هدف رشد در سطح کلان اقتصادی ندارد. پیامدها: ساخت سه سد بزرگ کرج، سفیدرود و دز، تکمیل سد کرخه و ساخت دو سد کوچک‌تر گلپایگان و بمپور، ساخت و راه‌اندازی چهار فرودگاه مهرآباد، اصفهان، شیراز و آبادان، ساخت و تکمیل حدود ۹۰۰ کیلومتر راه‌آهن و حدود ۲۵۰۰ کیلومتر راه آسفالت، افزایش ظرفیت بندری انزلی، خرمشهر و بندر امام (شاهپور)، تهیه و اجرای برنامه‌های عمران منطقه‌ای در دو منطقه خوزستان و جنوب شرق کشور
[19]	برنامه سوم عمرانی / ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶ اهداف کلی: برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و استراتژی برنامه، جایگزینی واردات با حمایت از صنایع داخلی و هدف رشد برنامه ۶٪ در سال در طول برنامه و دستیابی به رشد حدود ۴۱٪ درآمد کشور پیامدها: دستیابی به رشد سالانه ۸/۳٪ در سال و رشد ۵۸٪ درآمد ملی در پایان برنامه
[21, 22]	برنامه چهارم عمرانی / ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱ اهداف کلی: برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و ارشادی با استفاده از الگوی اقتصادسنجی و استراتژی برنامه، جایگزینی واردات و رشد تولید ملی به کمک سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی و ثبات قیمت‌ها پیامدها: در طول برنامه رشد کلی اقتصاد به حدود ۱۱/۲٪ در سال رسید که ۲/۲٪ بیشتر از هدف برنامه بود. مصرف بخش خصوصی از رشد ۹٪ و بخش عمومی ۲۳٪ در سال برخوردار شدند و تنها بخش کشاورزی نتوانست به اهداف پیش‌بینی شده دست یابد.
[23, 24]	برنامه پنجم عمرانی / ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ اهداف کلی: هدف اصلی برنامه در سطح کلان رشد اقتصادی ۱۱/۲٪ تعیین شده بود، ایجاد تحول اداری و تمرکززدایی از مرکز کشور با تفویض اختیارات در امور اجرایی و تامین نیروی انسانی به مراکز مناطق کشور پیامدها: با افزایش بی‌سابقه درآمدهای نفتی ایران، افزایش اعتبارات برنامه پنجم فراتر از ظرفیت اقتصاد ایران تعیین شد و رشد ناهماهنگ بخش‌های اقتصادی کشور را در پی داشت و موجب بروز تنگنانهایی در تمام بنیان‌های اقتصادی و اجتماعی کشور شد.
[25]	برنامه ششم عمرانی / ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۲ اهداف کلی: "آینده‌نگری ده‌ساله برای یافتن چشم‌انداز بلندمدت توسعه کشور" و "برنامه آمایش سرزمین برای افق ۲۰ساله"، الگوی برنامه ششم، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و استراتژی برنامه، رشد ارگانیک اقتصاد کشور، جایگزینی واردات همراه با سیاست‌های صرفه‌جویی ملی جهت کاهش تقاضا، تعیین شده است. پیامدها: بنا به شرایط خاص کشور در سال ۱۳۵۷ و پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷ به مرحله اجرا نرسید.
[25]	برنامه صفر توسعه / ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶ اهداف کلی: تدوین برنامه بازسازی مناطق جنگی بود. پیامدها: به تصویب مجلس نرسید و امکان اجرا نیافت.
[25]	برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی / ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ اهداف کلی: در مجموعه اهداف ده‌گانه برنامه اول، ساماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و تمرکززدایی از تهران مطرح شده است. الگوی برنامه، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و استراتژی برنامه جایگزینی واردات با حمایت از صنایع داخلی و کاهش وابستگی به درآمد نفت تعیین شده است. پیامدها: برنامه اول توسعه نتوانست به رشد متوسط سالانه ۷/۳٪ در سال دست یابد.
[26]	برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی / ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ اهداف کلی: در مجموعه اهداف شانزده‌گانه برنامه دوم به مناطق محروم کشور توجه ویژه شده است. اهداف برنامه شامل "عدالت اجتماعی، رشد فضایی براساس اخلاق اسلامی، افزایش بهره‌وری، تربیت نیروی انسانی، رشد و توسعه پایدار، تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقا توسعه استان‌ها و مناطق پایین‌تر از میانگین به حد نصاب متوسط کشور، اتخاذ تصمیمات سازگار جهت محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای" از جمله زیرمجموعه‌های هدف برنامه دوم می‌باشد. پیامدها: دستاورد برنامه دوم بنا به گزارش‌های اقتصادی، دستیابی به رشد اقتصادی سالانه ۵/۷٪ در سال است.
[27]	برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی / ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ اهداف کلی: پس‌انداز عمومی از طریق ایجاد امنیت اقتصادی و قضایی مطمئن و جلب اعتماد عمومی نسبت به سیاست‌های کلان اقتصادی دولت پیامدها: رشد اقتصادی (رشد تولید ناخالص داخلی) سالانه ۶٪ در نظر گرفته شده است.
[28]	برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی / ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ اهداف کلی: هدف رشد سالانه برنامه ۸٪ در طول برنامه تعیین شده است. از نکات بدیع برنامه چهارم در برنامه‌های توسعه ایران، توجه به آمایش سرزمین، توازن منطقه‌ای و حفاظت از محیط‌زیست در فصل ۵ و ۶ از بخش دوم برنامه چهارم است.

نابرابری‌های ناحیه‌ای در تمام اشکال و سطوح آن، می‌تواند پیامدهای ناگواری را به همراه داشته باشد^[29]. شواهد بسیاری وجود دارد که در بسیاری از موارد، نابرابری فضایی، نابرابری اجتماعی را تقویت می‌کند^[30]. با توجه به نارسایی‌های توسعه بدون برنامه و ایجاد عدم تعادل‌های جدی ناشی از این مساله،

تجزیه و تحلیل بی‌عدالتی فضایی در ایران

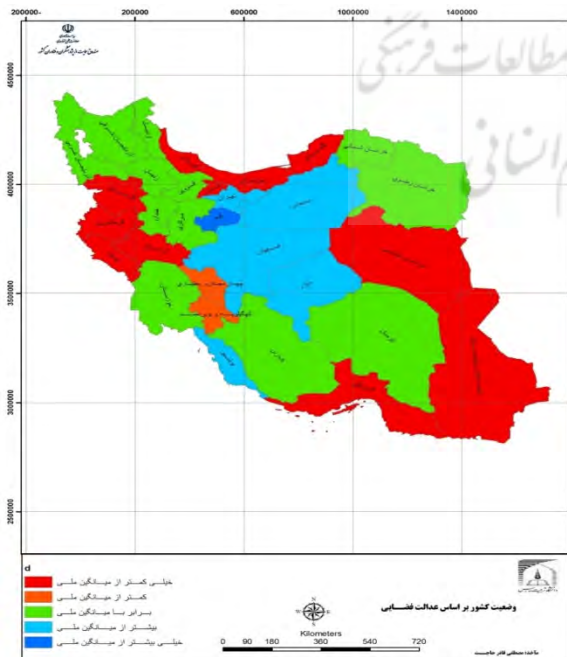
گزارش‌های توسعه انسانی نشان می‌دهد علاوه بر این که نابرابری در برخی از شاخص‌ها در میان کشورهای جهان روند رو به رشدی داشته، درون کشورهای جهان سوم ملموس‌تر هم بوده و سبب رشد فزاینده کلان‌شهرها و عقب‌ماندگی تدریجی برخی نواحی شده است.

به مناطق مرکزی ایران، استان‌ها توسعه‌یافته‌تر می‌شوند. در نتیجه تمرکز امکانات و خدمات در مرکز، موجب دورافتادن برخی استان‌ها و محرومیت آنها از این مواهب شده است. باید اذعان کرد که نابرابری و محرومیت به‌مثابه آن روی سکه توسعه، خطری مستقیم برای امنیت جامعه به‌شمار می‌آیند و هر گونه برنامه‌ریزی توسعه بدون عنایت و برنامه‌ریزی عمومی برای از میان برداشتن نابرابری‌ها نمی‌تواند انجام شود^[32]. این نابرابری در سطوح توسعه به‌مثابه ترجمان بی‌عدالتی فضایی است (نقشه ۱) [29].



نقشه ۱) توزیع فضایی سطوح توسعه در بین استان‌های مرزی و غیرمرزی کشور

توزیع نامتوازن بنیادهای طبیعی، الگوی بسیط حکومت و تمرکزگرایی‌های ناشی از آن و به تبع آن عملکرد بخشی نظام برنامه‌ریزی زمین‌های اصلی شکل‌گیری بی‌عدالتی فضایی را در ایران به وجود آورده‌اند. حاکمیت برنامه‌ریزی از بالا به پایین و عدم واگذاری اختیارات به سطوح پایین تقسیماتی موجب عدم شناخت صحیح و انتظارات متناسب با ظرفیت‌های طبیعی شده و به بی‌عدالتی‌های جغرافیایی ناشی از نابرابری‌های جبری در بنیادهای زیستی کشور، دامن زده است (جدول ۲، نقشه ۲) [33].



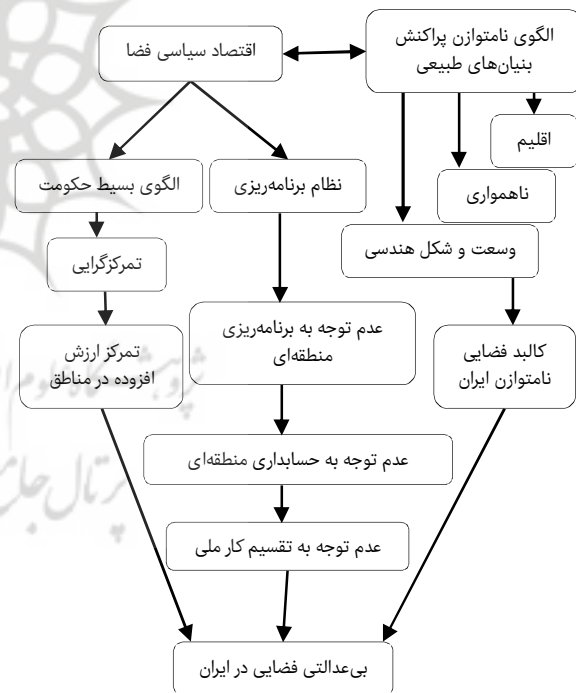
نقشه ۲) وضعیت ایران براساس شاخص عدالت فضایی

اهمیت برنامه‌ریزی‌های توسعه بیش از پیش در همه دنیا روشن شده است. پس از جنگ جهانی دوم برنامه‌ریزی توسعه در بیشتر کشورهای جهان متداول شد، پس از تدوین و اجرای هر یک از برنامه‌ها نسبت به مقطع ابتدای برنامه سطح توسعه در کشور بالاتر رفته است و این مساله شامل تمامی استان‌های کشور در همه مقاطع بوده است و شکاف سطح توسعه‌یافتگی بین استان رتبه اول و استان رتبه آخر اندکی کاهش یافته ولی این کاهش شکاف درجه توسعه‌یافتگی در مورد همه استان‌های کشور اتفاق رخ نداده است. نکته دیگری که در طول این برنامه‌ها همواره وجود داشته این است که اغلب استان‌های بخش مرکزی کشور از ابتدای اجرای برنامه‌ها توسعه‌یافتگی بیشتری داشتند که این وضعیت پس از اجرای برنامه توسعه حفظ شده و اغلب استان‌های بخش مرکزی کشور دارای بیشترین میزان توسعه‌یافتگی هستند و برعکس اغلب استان‌های حاشیه‌ای کشور که از ابتدای برنامه اول سطح توسعه‌یافتگی پایین‌تری داشتند پس از اجرای چهار برنامه توسعه، نسبت به استان‌های بخش مرکزی توسعه‌یافتگی کمتری دارند. نکته قابل توجه دیگر این است که قریب به اتفاق استان‌های توسعه‌نیافته از استان‌های حاشیه بوده و امتداد فضایی در آن سوی مرز نیز دارند و به‌جز استان سیستان و بلوچستان همگی در بخش غربی و شمال غرب کشور قرار گرفته‌اند و این محور دارای کمترین سطح توسعه‌یافتگی است. این در حالی است که این بخش از کشور پس از سواحل دریای خزر بیشترین استعدادها طبیعی را برای توسعه دارد^[31]. نابرابری‌های منطقه‌ای میان مناطق مرزی و مرکزی در اکثر کشورهای جهان سوم امری اجتناب‌ناپذیر بوده که در اثر ساختارهای متمرکز نظام برنامه‌ریزی در فرآیند تاریخی ایجاد شده است. در تحقیقی که *براهیم‌زاده* و همکاران با انتخاب ۳۰ شاخص مانند اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی، صنعتی و غیره از طریق روش وزن‌دهی آنتروپی شانون، وزن‌دهی شده‌اند، سپس از طریق مدل تاپسیس برای مقایسه و مطالعه تطبیقی رتبه‌بندی شده‌اند. برابر بررسی‌های صورت گرفته، استان تهران (با احتساب استان البرز) با میزان توسعه ۰/۶۷۳۹ به‌عنوان توسعه‌یافته‌ترین استان و استان ایلام با میزان توسعه ۰/۰۰۷۸ به‌عنوان محروم‌ترین استان شناخته شد. شکاف توسعه بین استان تهران و ایلام ۱۲۴/۸۵۹ بود، این رقم فاصله زیاد توسعه‌یافته‌ترین و محروم‌ترین استان ایران را نشان می‌دهد که نابرابری‌های منطقه‌ای در ساختار فضایی ایران بسیار بالا بوده است. مناطق مرکزی در ایران حدود ۳ برابر بیشتر از مناطق مرزی توسعه‌یافته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد میزان نابرابری درون منطقه‌ای مناطق مرزی ۱/۰۸ و مناطق مرکزی ۱/۴۳ است که این ارقام بیانگر نابرابری و عدم تجانس و واگرایی بین استان‌های کشور است که با حذف تهران و تفکیک آمار مربوط به استان البرز، نابرابری‌های درون منطقه‌ای مناطق مرکزی حدود ۲/۵ برابر کاهش می‌یابد و به عدد ۰/۶۳ می‌رسد و تجانس و همگرایی نسبی بر مناطق مرکزی حاکم می‌شود. نتایج نشان می‌دهد که نه تنها میان توسعه مناطق مرزی و مرکزی تفاوت و نابرابری وجود دارد، بلکه میان درون مناطق چه در مناطق مرزی و چه در مناطق مرکزی تفاوت‌های فاحش و چشمگیری وجود دارد. تا زمانی که عوامل نابرابری درون منطقه‌ای کاهش پیدا نکند، نابرابری‌های برون منطقه‌ای نیز کاهش نخواهند یافت و الگوی فضایی توسعه در ایران یعنی مرکز-پیرامون، همچنان به‌عنوان الگوی فضایی مسلط می‌باشد زیرا مناطق مرکزی از نظر توسعه نسبت به مناطق مرزی و پیرامونی شرایط بسیار بهتری دارند و این الگو نشان می‌دهد با نزدیک‌تر شدن

استان‌ها	شاخص عدالت فضایی	فاصله با میانگین ملی	استان‌ها	شاخص عدالت فضایی	فاصله با میانگین ملی
آذربایجان شرقی	۰/۳۳۵۲۹۳۶۸	-۰/۱۱۵۴۱۶۸۳	سیستان و بلوچستان	۰/۲۸۹۱۴۵۴۷	-۰/۰۵۷۶۸۹۸۹۵
آذربایجان غربی	۰/۳۲۸۷۲۴۳۶	-۰/۱۸۱۱۱۰۰۷	فارس	۰/۳۴۲۱۴۲۲۸	-۰/۰۰۴۶۹۲۴۸۹
اردبیل	۰/۳۶۳۰۰۹۲۷	-۰/۱۶۱۷۳۹۰۷	قزوین	۰/۳۶۳۲۹۱۵۲	۰/۱۶۴۵۶۱۵۴
اصفهان	۰/۳۶۳۶۲۳۸۳	-۰/۱۶۷۸۸۴۵۸	قم	۰/۴۵۱۳۶۹۷۲	۰/۱۰۴۵۳۴۳۵۷
البرز	۰/۳۰۵۷۴۳۹۶	-۰/۰۴۱۰۹۱۴۰۳	کردستان	۰/۳۴۴۴۴۹۱۴	-۰/۰۰۲۳۸۶۲۲۴
ایلام	۰/۳۲۶۵۲۹۹۵	-۰/۰۲۰۳۰۵۴۲	کرمان	۰/۳۱۷۳۳۵۶۵	-۰/۰۲۹۴۹۹۷۱۸
بوشهر	۰/۳۸۲۲۲۳۹۲	۰/۳۵۳۸۸۵۵۵	کرمانشاه	۰/۳۳۰۱۶۴۵۲	-۰/۱۶۶۷۰۸۱۴۶
تهران	۰/۳۷۲۴۷۲۶۳	۰/۲۵۶۳۷۲۶	کهگیلویه و بویراحمد	۰/۳۶۷۲۴۵۵۹	۰/۰۲۰۴۱۰۲۲
چهارمحال و بختیاری	۰/۳۵۳۳۵۱۲۶	۰/۰۶۵۱۵۸۹۲	گلستان	۰/۳۲۵۵۰۶۶۵	-۰/۰۲۱۳۲۸۷۲
خراسان جنوبی	۰/۳۳۷۰۰۴۰۷	-۰/۰۹۸۳۱۳۰۱	گیلان	۰/۳۳۰۶۳۱۶۹	-۰/۱۶۲۰۳۶۷۹
خراسان رضوی	۰/۳۳۴۵۷۶۰۷	-۰/۱۲۲۵۹۳	لرستان	۰/۳۳۳۱۶۶۷۷	-۰/۱۰۳۶۸۵۹۵
خراسان شمالی	۰/۳۶۳۰۲۷۳۶	۰/۱۶۱۹۱۹۹۴	مازندران	۰/۳۳۹۶۷۹۸۲	-۰/۰۰۷۱۵۵۵۴۵
خوزستان	۰/۳۴۳۹۵۹۹۱	-۰/۰۰۲۸۷۵۴۵۹	مرکزی	۰/۳۴۸۹۵۱۳۹	۰/۰۰۱۱۶۰۲۱
زنجان	۰/۳۴۶۲۲۰۵۶	-۰/۰۰۰۶۱۴۸۰۵	هرمزگان	۰/۳۲۲۳۷۲۱۷	-۰/۰۲۱۴۶۳۱۹۲
سمنان	۰/۳۸۷۰۱۳۷۱	۰/۳۸۷۰۱۳۷۱	همدان	۰/۳۳۷۶۴۰۹۸	-۰/۰۰۹۱۹۴۳۹

- ۱) ایجاد بانک اطلاعاتی مقالات و مطالب مرتبط با عدالت فضایی و سایر وجوه توسعه متوازن
- ۲) استقرار سرمایه مدیریتی کارآمد و اثربخش در استان‌های محروم
- ۳) تخصیص سهم بیشتری از اعتبارات کشوری به استان‌های محروم کشور بر حسب مواد قانونی
- ۴) توجه به عوامل کیفی از قبیل تبعیضات قومی، جنسیتی و نیز کیفیت آموزش ارائه شده در مناطق محروم
- ۵) پیش‌بینی مبالغی در بودجه سالیانه کشور با عنوان تعادل بخشی، توازن منطقه‌ای و ارتقای شاخص‌های روستایی
- ۶) توجه به سیاست‌های توسعه اشتغال و سرمایه‌گذاری مبتنی بر برنامه‌ریزی مناطق، در قالب آمایش سرزمین در بلندمدت
- ۷) فعال کردن پتانسیل‌های ایجاد اشتغال نواحی
- ۸) ایجاد تعادل در بازار کار منطقه‌ای برای رفع نارسایی نظام برنامه‌ریزی و انطباق آن با برنامه‌ریزی ناحیه‌ای، زیرا نظام برنامه‌ریزی کشور عمدتاً دارای ماهیت بخشی و تمرکزگرا بوده است. پرکردن خلأ و ضعف‌های قانونی، اصلاح و تعدیل برخی از قوانین در جهت تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی. تعادل بین نقاط شهری قطب‌شده با شهرهای میانی و کوچک. تقویت و گسترش توسعه در شهرهای کوچک و میانه
- ۹) راه حل اصلی رفع نابرابری‌ها و رساندن مناطق ناکارا به مرز کارایی، پیروی از موازین عدالت فضایی در همه ابعاد و الگو قراردادن استان‌های کارا از بعد توسعه‌یافتگی است تا از این راه، تصمیم‌گیری‌ها همسو با توسعه یکپارچه مناطق مختلف کشور باشد.
- ۱۰) ملزم و متعهدکردن مدیران رده بالا و رده میانی به اجرای طرح‌های آمایش در جریان تغییرات مدیریتی با استفاده از قوانین و آیین‌نامه‌های الزام‌آور صادره از نهادهای نظارتی و اجرایی
- ۱۱) ایجاد زمینه هماهنگی و همکاری بین سازمان‌های متولی امر آمایش سرزمین در مرحله تهیه، اجرا و نظارت با تشکیل کمیته مشترک همکاری‌های آمایش سرزمین
- ۱۲) تسهیل جریان سرمایه در تمام پهنه سرزمین و به عبارت دیگر تنظیم میزان جریان سرمایه

بی‌عدالتی فضایی در ایران به‌عنوان یک پدیده، خود معلول عوامل بنیادی مانند بستر طبیعی که دربرگیرنده شکل و کالبد و همچنین اقلیم کشور است از یک سو و بستر انسانی که ویژگی عمده آن را می‌توان در اقتصاد سیاسی فضا و به‌ویژه نظام بسط حکومت‌داری و الگوهای غالب برنامه‌ریزی با نقاط ضعفی همانند عدم توجه به برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای، عدم توجه به تقسیم کار ملی و عدم وجود حساب‌های منطقه‌ای از سوی دیگر است (شکل ۳).



شکل ۳) بنیادهای بی‌عدالتی فضایی در ایران

با توجه نبودن موضوع پژوهش و همچنین فقدان ادبیات مرتبط از مهمترین مشکلات و محدودیت‌های پژوهش حاضر می‌توان عدم دسترسی گزارش‌های منتشرشده سازمان‌ها و نهادهای متولی امر توسعه، فقدان منابع متمرکز و همچنین فقدان بانک اطلاعاتی مرتبط در خصوص عدالت فضایی کشور اشاره کرد. در راستای برقراری عدالت فضایی راهکارهای پیشنهادی ذیل جهت کاهش شکاف‌های میان این استان‌ها با میانگین کشوری و استان‌های برخوردارتر به‌صورت زیر ارائه شده است:

نتیجه‌گیری

بی‌عدالتی فضایی در ایران از دو زمینه اصلی شرایط طبیعی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی هر مکان جغرافیایی (خصوصیات ذاتی مناطق) و اقتصاد سیاسی فضا، تصمیمات سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی منشا می‌گیرد. با توجه به مکانیسم متقابل سیاست و فضا، می‌توان ادعا کرد که بنیان‌های طبیعی (اقلیم، ساختار توپوگرافیک، وسعت و شکل کشور) و اندیشه اقتصادی سیاسی حاکم بر دولت مهم‌ترین زمینه‌های شکل‌دهنده بی‌عدالتی فضایی در کشور محسوب می‌شوند. بنیان‌های طبیعی نامتوازن منجر به ناهمگونی پخش بنیان‌های طبیعی شده که با در هم کنش با مولفه‌های سیاسی فضا (نظام حکومتی تک‌ساخت، بخشی‌نگری برنامه‌های توسعه و جمعیت محور بودن برنامه‌ها) الگوی نامتوازن پخش‌یابی جمعیت را در بر داشته است. چنین الگوی نامتوازی در همراهی سایر تحولات و متغیرهای جانبی مانند محیط ژئوپلیتیکی آشفته و تقویت اندیشه‌های امنیتی به نواحی پیرامونی منجر به تقسیم فضای کشور در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی به فضایی دوگانه برخوردار- محروم شده است. از این رو نتیجه محتمل چنین پدیده‌ای افزایش شکاف نواحی در مقیاس‌های مختلف و ایجاد گسست فضایی است که در کوتاه‌مدت حس زیست‌دوگانه و القای برنده و یا بازنده بودن به سکنه فضا و در بلندمدت منجر به چالش‌های متعدد خواهد شد که انسجام ملی را با خطر جدی مواجه می‌کند.

تشکر و قدردانی: نگارنده بر خود لازم می‌داند از معاونت پژوهشی دانشگاه تربیت مدرس و صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران معاونت علمی ریاست جمهوری که با حمایت‌های مادی و معنوی خود زمینه انجام پژوهش حاضر را فراهم کرده است، کمال تشکر و قدردانی را داشته باشد.

تأییدیه اخلاقی: نویسندگان مقاله متعهد می‌شوند که مقاله حاضر در مجله دیگری در دستور کار قرار ندارد.

تعارض منافع: موردی از سوی نویسندگان گزارش نشد.

منابع مالی: این پژوهش از حمایت مالی معاونت پژوهشی دانشگاه تربیت مدرس و صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران معاونت علمی ریاست جمهوری برخوردار بوده است.

منابع

- 1- Mossalanejad A. State and the economical development. Tehran: Ghoomes; 2005. [Persian]
- 2- Johnson EA. The organization of space in developing countries. Cambridge: Harvard University Press; 1970.
- 3- Soja EW. The city and spatial justice. Nanterre: Justice Spatial/Spatial Justice; 2009:1-5.
- 4- Dikeç M. Justice and the spatial imagination. Environ Plan A Econ Space. 2007;33(10):1785-805.
- 5- Prange J. Spatial Justice: A new frontier in planning for just, sustainable communities [Dissertation]. Medford: Tufts University; 2009.
- 6- Dadashpour H, Rostami F. Analysis of the distribution of urban public services from the perspective of spatial justice, case study: Yasouj. J Geogr Reg Development Res. 2011;16:171-98. [Persian]
- 7- Yasouri M. Environmental justice a way to achieve national sustainable development. Tehran: Center for Islamic Model Development; 2015.
- 8- Beladpas A, Bibaak Gh, Zaki Gh. Analysis of the natural environment of Iran in its political geography. J Stud Hum Settl Plan. 2006;1(2):29-44. [Persian]
- 9- Hafeznia MR. Political geography of Iran. Tehran: Samt; 2013. [Persian]
- 10- Kamran H, Zaki Gh. The effects of topographic structure on Iran's political geography. Geography. 2005;3(6-7):1-13. [Persian]
- 11- Ghalibaf MB. Local government or spatial distribution strategy of political power in Iran. 1st Edition. Tehran: Amir Kabir; 2007. [Persian]
- 12- Mirheydar D. The foundations of political geography. Tehran: Samt; 2001. [Persian]
- 13- Hafeznia MR, Allah Verdizadeh R. A study of relationship between the unitary state system and national unity: Case study of Iran. Res Lett Polit Sci. 2009;5(1):41-68. [Persian]
- 14- Hafeznia MR, Ahmadipour Z, Ghaderihajat M. Politic and space. Mashhad: Papoli; 2010. [Persian]
- 15- Kavianirad M, Nosrati H. Explaining the functions of the district inquiry into the integrated state. Geopolitics. 2014;10(3):149-75. [Persian]
- 16- Ziari K. Principles and methods of regional planning. Yazd: Yazd University Press; 1999. [Persian]
- 17- Hajyousefi A. Regional planning in Iran from the beginning to 1970 decade. Urban Manag. 2001;2(6):6-18. [Persian]
- 18- Planning Organization of Iran. Report on the performance of the second seven-year program. Tehran: Planning Organization of Iran; 1964. [Persian]
- 19- Planning Organization of Iran. The law of the third development plan of the country. Tehran: Planning Organization of Iran; 1967. [Persian]
- 20- Planning Organization of Iran. The law of the fourth development plan of the country. Tehran: Planning Organization of Iran; 1967. [Persian]
- 21- Planning Organization of Iran. Report on the progress of development operations of the fourth program. Tehran: Planning Organization of Iran; 1972. [Persian]
- 22- Planning Organization of Iran. The fourth development plan of the country. Tehran: Planning Organization of Iran; 1967. [Persian]
- 23- Planning Organization of Iran. Country fifth development plan (revised). Tehran: Planning Organization of Iran; 1972. [Persian]
- 24- Planning Organization of Iran. The fifth development plan of the country. Tehran: Planning Organization of Iran; 1972. [Persian]
- 25- Planning and Budget Organization of Iran. The law of the first program of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Planning and Budget Organization of Iran; 1989. [Persian]
- 26- Planning and Budget Organization of Iran. The law of the second five-years program of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Planning and Budget Organization of Iran; 1995. [Persian]
- 27- Planning and Budget Organization of Iran. Document of the third program of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran (2000-2004). Tehran: Planning and Budget Organization of Iran; 1999. [Persian]
- 28- Management and Planning Organization. The law of the fourth program of economic, social and cultural

2006. [Persian]

32- Ebrahimzadeh I, Mousavi MN, Kazemizad Sh. Spatial analysis of regional inequalities between border and central areas of Iran. Geopolitics. 2012;8(1):214-35. [Persian]

33- Hafeznia MR, Ghaderihajat M, Ahmadipour Z, Rokneddin Eftekhari AR, Gohari M. Designing a spatial justice measurement model, case study: Iran. J Spat Plan. 2015;19(1):33-52. [Persian]

development of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Management and Planning Organization; 2004. [Persian]

29- Pacione M. Urban geography: A global perspective. 2nd Edition. London: Taylor and Francis; 2005.

30- Skop E. Introduction-urban space: The shape of inequality. Urban Geogr. 2006;27(5):393-6.

31- Mokhtari Hashi H. Analysis of the role of government decisions in the development of the territory [Dissertation]. Tehran: Tarbiat Modares University;

