

# تبیین نهادگرایانه از عدم تعادل منطقه‌ای در ایران

میکائیل عظیمی\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۴/۱۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۲/۱۹

## چکیده

پس از تجربه سیاست‌ها و استراتژی‌های مختلف توسعه در کشورهای مختلف، کشورها با پدیده‌های مواجه شدند که ادامه تلاش‌ها را مشروط کرده بود. این پدیده که با تفاوت معنادار سطح توسعه مناطق داخلی یک کشور شناسایی می‌شود با عنوان عدم تعادل منطقه‌ای مطرح شده و کاهش آن یکی از اهداف سیاست‌گذاران توسعه بوده است. اقتصاد ایران نیز در دهه‌های گذشته همواره با این معضل مواجه بوده و این پدیده موانع تعیین‌کننده‌ای در مسیر سیاست‌گذاری‌های توسعه در ایران ایجاد کرده است. اما زمانی می‌توان به توفیق سیاست‌ها و برنامه‌ها امید داشت که «تبیین علمی» از پدیده مدنظر انجام شده باشد؛ چرا که تبیین علمی، با شناسایی عوامل اصلی در شکل‌گیری پدیده، شیوه کنترل و مدیریت آن را نیز آشکار می‌کند. در این چارچوب، باید افزود که زمانی تبیین از ویژگی علمی برخوردار خواهد بود که متکی و بر اساس یک نظریه علمی انجام شده باشد.

بر این اساس، در این مقاله تلاش شده تا پس از ارائه تصویری از پدیده عدم تعادل منطقه‌ای در ایران، این پدیده را در چارچوب نظری نهادگرایی تبیین کند. نتیجه این مطالعه نشان می‌دهد که ظرفیت‌های نهادی (ضخامت نهادی) عاملی تعیین‌کننده در بروز پدیده عدم تعادل منطقه‌ای است. واژه‌های کلیدی: عدم تعادل منطقه‌ای، نهادگرایی، اقتصاد ایران.

## مقدمه

پس از جنگ دوم جهانی، شکل‌گیری کشورهایی با عنوان تازه استقلال‌یافته در کنار بلوک‌بندی شرق و غرب و همچنین تلاش برای بازسازی ویرانی‌های گسترده ناشی از جنگ، سبب شد حوزه مشخصی از دانش با عنوان توسعه، مرزهای خود را با دیگر شاخه‌های دانش روشن‌تر کند. اهمیت و نقش پرشش از چگونگی و روش اداره کشور پس از کسب استقلال در کنار رقابت نظری - تجربی بین دو بلوک در حقانیت و کارآمدی رویه‌های پیشنهادی خود و همچنین پرشش از چگونگی و شیوه بازسازی ویرانی‌ها به قدری بود که از حیطة مدیریت اجرایی گذر کرد و مجموعه متنوع و عمیقی از دانش را در اشکال مختلف نظریه، استراتژی و الگو رقم زد.

در این میان با نگاهی به راه طی شده، دهه‌های ۵۰، ۶۰ و ۷۰ میلادی را می‌توان دهه‌های پُر تلاطم در حوزه نظری دانش توسعه نامید، دورانی که نظریه‌ها یکی پس از دیگری و در رقابت باهم تلاش داشتند تا نه تنها حقانیت نظری خود را به اثبات رسانند بلکه سعی داشتند توان پیشبرد اجرایی و گره‌گشایی عملی خود را نیز بر کرسی بنشانند. تجربه کاربست نظریه‌ها و به دست آمدن تجارب عینی از نظریه‌ها در کنار نقدهای نظری، بستری مساعد برای تغییر و «تکامل» مفهوم و مبانی نظری توسعه رقم زد.

در میانه این مباحث و در دوران پُر تابوت‌بش یاد شده، یکی از مفاهیمی که توجه صاحب‌نظران را به خود جلب کرد، عدم تعادل بود؛ عدم تعادلی که در برش‌های بخشی به‌طور مشخص میان کشاورزی و صنعت؛ (خدمات در آن مقطع هنوز به وضعیت برتر

دست نیافته بود)، اجتماعی (میان شهر و روستا)، اقتصادی (میان تولید و مصرف یا تولید سنتی و تولید مدرن) و منطقه‌ای (میان مرکز و پیرامون) شناسایی شده و در تقابل باهم و اثرات آن‌ها بررسی شدند. اما برخلاف انتظار، در میان انواع عدم تعادل‌ها، بحث مناطق و عدم تعادل‌های منطقه‌ای در جریان غالب اندیشه اقتصادی، توجه کافی و درخوری به خود اختصاص نداد. به طوری که نظریه‌های متعارف یا از اساس به مقوله منطقه و توسعه منطقه‌ای بی‌توجه بوده و یا آن‌که با توسل به ضرورت توسعه در مفهوم عام آن، به بحث مناطق پرداختند.<sup>۱</sup>

با این همه باید اشاره کرد که در تداوم حیات دانش توسعه و روند تغییر و تکامل این نظم نظری، حوزه و شاخه مشخصی با عنوان توسعه منطقه‌ای شکل گرفت. این حوزه از دانش به‌منظور دستیابی به اهدافی چون پیشبرد عدالت به‌صورت ایجاد برابری‌های بیشتر، کاستن از بیکاری در جاهایی که از این لحاظ وضع وخیمی دارند، از میان بردن فقر مطلق هر جا که پدیدار شده است، پیشبرد تغییر ساختاری، تحقق کامل‌تر قابلیت‌های توسعه (هنسن، نایلز و دیگران، ۱۳۷۶)، و افزایش کارایی (صرافی، ۱۳۷۹) شکل گرفته و روش‌های تحقق این اهداف را پیگیری می‌کند. با این همه و با وجود قریب به نیم‌قرن تجربه نظری و همچنین تجربه سیاست‌گذاری در این حوزه، کشورهای مختلف و متعددی (از جمله ایران) با معضل «عدم تعادل منطقه‌ای» دست‌به‌گریبان هستند و این پدیده تمام نظام اقتصادی آن‌ها را به چالش کشیده است. این نوشتار در تلاش است تبیین نهادگرایانه از پدیده عدم تعادل منطقه‌ای ارائه کند. بدین منظور نیز اقتصاد ایران را به‌عنوان نمونه‌ای واقعی از اقتصادهای درگیر این معضل انتخاب کرده است. بنابراین ابتدا تصویری از عدم تعادل منطقه‌ای در ایران ارائه شده و در ادامه تلاش شده تا بروز این پدیده در اقتصاد ایران «تبیین شده و علل و عوامل شکل‌گیری

---

۱- تذکر این نکته لازم است که این بحث یکی از کانون‌های مورد توجه جریان‌های اندیشه‌ای منتقد در حوزه توسعه بوده است.

آن» توضیح داده شود. در این مسیر، از چارچوب نظری «نهادگرایی» به‌عنوان مبانی نظری برای تبیین استفاده شده است.

### تصویری از عدم تعادل منطقه‌ای در ایران

باوجود پیشرفت‌های نظری، یکی از چالش‌برانگیزترین مباحث در حوزه مطالعات منطقه‌ای، انتخاب شاخصی است که بتواند تصویری اگرچه جامع، اما مانع از نسبت مناطق و سطح توسعه‌یافتگی آن‌ها ارائه کند. باوجود تمام اختلاف‌نظرها (مانند اقتصاد در سطح ملی)، شاخص درآمد سرانه و رشد آن از مرسوم‌ترین و متداول‌ترین شاخص‌های بررسی وضعیت (عدم) تعادل منطقه‌ای شناخته می‌شود.

جدول شماره یک درآمد سرانه استان‌های کشور<sup>۱</sup> را در سال‌های منتخب نشان می‌دهد. همچنین جدول شماره دو درآمد سرانه استان‌های کشور در بالا و پایین فهرست مربوطه را مقایسه کرده است.

اما در کنار اطلاعات دو جدول ارائه شده می‌توان به موارد زیر نیز اشاره کرد؛ نکاتی که ابعاد مختلف توزیع جغرافیایی شاخص‌ها و فعالیت‌های اقتصادی را آشکار می‌کنند: (سالنامه آماری کشور، سال‌های مختلف)

• بر اساس نتایج سرشماری عمومی سال ۱۳۹۰، تهران به‌تنهایی بیش از ۱۶ درصد جمعیت ایران را دارد. اما سهم استانی که در رتبه دوم از نظر جمعیت قرار دارد (استان خراسان رضوی) تنها نیمی از این رقم است. این‌همه در حالی است که ۳۰ درصد جمعیت کشور در سه استان (تهران، خراسان رضوی و اصفهان) مستقر شده‌اند و بیش از ۵۰ درصد جمعیت تنها در هفت استان ساکن هستند. این تصویر زمانی دقیق‌تر

---

۱- همان‌طور که بارها در مطالعات مختلف منطقه‌ای اشاره شده است، به دلیل محدودیت‌های متعدد آماری، در این نوشتار نیز، استان‌های کشور معادل منطقه در نظر گرفته شده‌اند.

تبیین نهادگرایانه از عدم تعادل منطقه‌ای در ... ۱۴۳

می‌شود که اضافه شود، سهم چهار استان از جمعیت کشور، زیر یک درصد بوده و سهم ۲۰ استان بین ۱ تا ۴ درصد است.

• این ارقام در خصوص جمعیت شهری نیز حکایت از تمرکز شدید جمعیت در لکه (هایی) از جغرافیای کشور دارد. به طوری که ۲۱ درصد از جمعیت شهری کشور در استان تهران هستند که اگر جمعیت همسایه تازه جدا شده (استان البرز) را با آن جمع کنیم، این دو استان به تنهایی یک‌چهارم (۲۵ درصد) از جمعیت شهری کشور را در خود جای داده‌اند.

• استان کهگیلویه و بویراحمد فاقد شهری است که بیش از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت داشته باشد و ۱۰ استان دیگر کشور فقط یک شهر با این ویژگی دارند که در غالب موارد مرکز استان است.

• تراکم جمعیت، شاخصی است که جمعیت را با مساحت ارتباط داده و بیانگر آن است که در هر واحد سطح (کیلومترمربع) چند نفر ساکن هستند. به زبان ساده، با این شاخص می‌توان درباره خلوتی یا شلوغی استان‌ها صحبت کرد. به طور متوسط در هر کیلومترمربع از خاک کشور، ۴۶ نفر سکونت دارند. اما این رقم در استان‌های سمنان، خراسان جنوبی و یزد به ترتیب ۶، ۷ و ۸ نفر در هر کیلومترمربع است. تراکم جمعیت در استان تهران ۸۹۰ و در استان البرز ۴۷۱ نفر در هر کیلومترمربع است.

• استان تهران به تنهایی قریب ۱۹ درصد کل کارگاه‌های صنعتی را در خود جای داده است. به زبان ساده‌تر این استان توانسته حدود یک‌پنجم این کارگاه‌ها را به سمت خود جذب کند. استان بعدی که در رقابت برای جذب و استقرار کارگاه‌های صنعتی پس از تهران رخ می‌نماید، اصفهان است که کمی بیش از ۱۲ درصد این کارگاه‌ها در آن مستقر شده‌اند. این تصویر را می‌توان شفاف‌تر کرد و گفت که سهم ۸ استان از کارگاه‌های صنعتی، زیر یک درصد بوده و به جز دو استان تهران و اصفهان، دیگر استان‌های کشور سهم تکریمی از صنایع داشته که باز در میان این دسته از

استان‌ها، فقط سهم دو استان خراسان رضوی (۷/۱ درصد) و سمنان (۵/۷ درصد) بالاتر از ۵ درصد بوده و دیگر استان‌ها سهمی کمتر از ۵ درصد از کارگاه‌های صنعتی دارند.

• اگر پذیرفته شود که کارگاه‌های دارای بیش از ۱۰۰ نفر کارکن، کارگاه‌های بزرگ صنعتی هستند و کارگاه‌های دارای ۱۰ تا ۹۹ نفر کارکن، صنایع کوچک و متوسط، آنگاه می‌توان گفت که یک‌پنجم (۲۱ درصد) کارگاه‌های صنعتی بزرگ در استان تهران مستقر هستند و دو استان تهران و اصفهان بیش از یک‌سوم (۳۳ درصد) صنایع بزرگ را در خود جای‌داده و سهم ۱۱ استان کشور از صنایع بزرگ، زیر یک درصد است. وضعیت مشابهی در تمرکز جغرافیایی و توزیع ناموزون در خصوص کارگاه‌های صنعتی کوچک و متوسط نیز مشاهده می‌شود.

• گر چه فرایند تأسیس و راه‌اندازی یک فعالیت تولیدی به‌گونه‌ای است که امکان مقایسه آمار جوازهای تأسیس و پروانه‌های بهره‌برداری در یک سال را نمی‌دهد، اما توزیع جغرافیایی (بین استانی) این دو قلم در سال ۹۰ پرده از واقعیتی مهم (شکاف منطقه‌ای) در کشور برمی‌دارد. چراکه در آن سال حدود ۱۳ درصد جوازهای تأسیس (مجوز قانونی برای راه‌اندازی یک فعالیت صنعتی) در استان آذربایجان شرقی و بیش از ۱۰ درصد در استان فارس و حدود ۷ درصد آن‌ها در استان خراسان رضوی بوده است. استان تهران در این قلم، تنها دو درصد را شامل شده و پس از استان‌هایی همچون سیستان و بلوچستان، گلستان و زنجان قرار داشته است. اما در خصوص پروانه بهره‌برداری (گواهی به ثمر رسیدن سرمایه‌گذاری و تحقق تولید صنعتی) استان تهران در صدر فهرست قرار داشته و ۱۰ درصد پروانه‌های صادره را به خود اختصاص داده است.

• استان خراسان رضوی با ۸ درصد، استان فارس با ۷/۵ درصد و استان سیستان و بلوچستان با ۶/۷ درصد، بیشترین سهم از مددجویان کمیته امداد را دارند. در پایین این فهرست به ترتیب استان‌های سمنان، البرز و قم (۰/۵ و یک درصد) قرار دارند. اما مهم‌تر از این ارقام، جمعیت تحت پوشش در هر استان است. درحالی‌که در سال ۹۰ از

تبیین نهادگرایانه از عدم تعادل منطقه‌ای در ... ۱۴۵

کل جمعیت کشور نزدیک ۲۰ درصد به‌عنوان مددجوی کمیته امداد شناخته می‌شده‌اند، این نسبت در استان خراسان جنوبی نزدیک ۴۱ درصد بوده و بیشترین نسبت تحت پوشش را داشته است. همچنین در استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، ایلام، خراسان شمالی و هرمزگان بیش از ۳۰ درصد از جمعیت استان (یعنی از هر سه نفر، یک نفر) مددجوی کمیته امداد بوده‌اند. این رقم در استان تهران ۱۱ درصد، در استان البرز ۱۱ درصد و در استان آذربایجان شرقی ۱۳ درصد بوده و این سه در پایین فهرست قرار داشته‌اند.

- محل انتشار ۵۴ درصد مطبوعات کشور، تهران است. این استان محل انتشار ۷۵ درصد دوماهنامه‌های کشور و ۶۴ درصد فصلنامه‌های کشور نیز هست.
- سهم ۱۱ استان از تعداد مسافرت‌ها، کمتر از یک درصد بوده است.
- از میان ۲۶۱ سالن سینمای کشور در سال ۹۰، استان تهران ۴۲ درصد (۱۰۹ سالن) را به خود اختصاص داده است. استان بعدی در این مورد، خراسان رضوی است که با ۱۸ سالن، ۷ درصد سالن‌های سینمای کشور را داشته است. شش استان دارای یک سالن و سینماهای استان سیستان و بلوچستان تعطیل اعلام شده‌اند. از منظر گنجایش سالن‌ها نیز توزیع بدتر است. چراکه یک‌سوم گنجایش سینماهای کشور در استان تهران متمرکز شده و مابقی استان‌های کشور دارای سهم زیر هفت درصد هستند.
- بیش از یک‌پنجم (۲۰/۸ درصد) از کل مسافرت‌های کشور در سال ۹۰ از استان تهران بوده است. استانی که در رتبه دوم پس از تهران قرار داشته، استان اصفهان است. اما سهم اصفهان تنها ۵/۸ درصد از کل مسافرت‌های کشور بوده است.
- ۵۵ درصد سپرده‌های بانکی کشور در استان تهران متمرکز شده است. پس از تهران، استان اصفهان است که فقط شش درصد سپرده‌های بانکی را در خود جای داده است. همچنین هشتاد درصد سپرده‌ها در هشت استان متمرکز بوده است. نکته شایان توجه آن است که سهم ۱۴ استان از ۳۱ استان کشور از سپرده‌های بانکی زیر یک درصد بوده است.

• توزیع تسهیلات نیز از روند مشابهی برخوردار است. چراکه ۵۸ درصد تسهیلات بانکی کشور به تهران اختصاص داشته است و این بار نیز سهم استان اصفهان از استان تهران کمتر است. با این توصیف استان اصفهان با سهم شش درصدی، دومین استان در این فهرست است. البته در توضیحی ضروری درباره توزیع تسهیلات ابراز می‌شود که دفتر مرکزی بسیاری از شرکت‌ها و سازمان‌هایی که در دیگر استان‌ها فعالیت می‌کنند، در تهران است و امور بانکی آن‌ها از طریق واحدهای بانکی تهران انجام می‌شود. اما نکته دقیقاً در همین توضیح نهفته است که «شرایط اقتصادی و مهم‌تر از آن شرایط اجتماعی حاکم، به گونه‌ای است که فرایندهای اجرایی - اقتصادی به‌ناچار به شیوه‌ای متمرکز، به انجام می‌رسند.»





جدول ۱- شناسایی ساختار حاکم بر رتبه‌بندی استان‌های کشور بر اساس محصول ناخالص داخلی سرانه

۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۰	۱۳۷۹	
بوشهر، یزد، تهران، سمنان، اصفهان	بوشهر، یزد، تهران، سمنان، اصفهان	تهران، مرکزی، بوشهر، سمنان، یزد	تهران، مرکزی، بوشهر، سمنان، اصفهان	تهران، مرکزی، قزوین	تهران، مرکزی، قزوین، هرمزگان، اصفهان	پنج استان اول
قزوین، هرمزگان، مازندران	قزوین، هرمزگان، خوزستان	قزوین، هرمزگان، خوزستان	قزوین، خوزستان، مازندران	اصفهان، خوزستان، مازندران	یزد، سمنان	۳ استان بالای متوسط کشوری
خوزستان، البرز، کرمان	مازندران، کرمان، فارس	مازندران، کرمان، آذربایجان شرقی	کرمان، آذربایجان شرقی، زنجان	کرمان، آذربایجان شرقی، گیلان	بوشهر، آذربایجان شرقی، گیلان	۳ استان پایین متوسط کشوری
سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان شمالی، کردستان، خراسان جنوبی	سیستان و بلوچستان، کردستان، آذربایجان غربی، گلستان، خراسان شمالی	آذربایجان غربی، لرستان، کردستان، کهگیلویه و بویراحمد، سیستان و بلوچستان	آذربایجان غربی، لرستان کردستان، کهگیلویه و بویراحمد، سیستان و بلوچستان	چهارمحال و بختیاری، کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد، کردستان، سیستان و بلوچستان	کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام	پنج استان آخر

منبع: عظیمی، میکائیل، ۱۳۹۰، «تحلیلی بر ساختار مسلط بر تعادل منطقه‌ای در ایران بر اساس رتبه‌بندی سطح برخورداری استان‌های کشور در راستای دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز»، همایش ملی اقوام در ایران ۱۴۰۴، مجمع تشخیص مصلحت نظام، حساب‌های منطقه‌ای - مرکز آمار ایران

جدول ۲- نسبت درآمد سرانه استان‌ها - ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۲

سال	استان نخست به استان آخر	دو استان نخست به ۲ استان آخر	۵ استان نخست به ۵ استان آخر
۱۳۷۹	۳/۸	۲/۹	۲/۳
۱۳۸۰	۳/۹	۳/۲	۲/۴
۱۳۸۱	۴/۱	۳/۲	۲/۳
۱۳۸۲	۴/۴	۳/۲	۲/۴
۱۳۸۳	۴/۴	۳/۲	۲/۵
۱۳۸۴	۴/۲	۳	۲/۴
۱۳۸۵	۴/۵	۳/۱	۲/۴
۱۳۸۶	۵/۱	۳/۳	۲/۵
۱۳۸۷	۵/۱	۳/۶	۲/۶
۱۳۸۸	۵/۱	۳/۸	۲/۶
۱۳۸۹	۶/۴	۴	۲/۹
۱۳۹۰	۵/۵	۴	۲/۹
۱۳۹۱	۵/۶	۴/۱	۳
۱۳۹۲	۶/۸	۴/۵	۳

منبع: محاسبات پژوهشگر بر اساس حساب‌های منطقه‌ای - مرکز آمار ایران

جداول بالا دو نکته بسیار کلیدی در تحلیل‌های منطقه‌ای و مطالعات مربوط به

روند توسعه در ایران به دست می‌دهند:

○ جایگاه استان‌ها در رتبه‌بندی سطح توسعه، دارای ساختاری باثبات است.

به‌گونه‌ای که استان‌های بالای فهرست طی سال‌های مطالعه شده، در بالای فهرست،

استان‌های واقع در میانه فهرست طی سال‌های یادشده در میانه فهرست و استان‌های پایین فهرست در سال‌های ۷۹ تا ۸۶ در پایین فهرست جای داشته‌اند. ○ فاصله سطح توسعه استان‌ها (بر اساس درآمد سرانه) طی سال‌های مطالعه شده الف) دارای ساختاری باثبات و ب) روندی افزایشی بوده است.

### ضرورت پرداختن به مقوله عدم تعادل منطقه‌ای

در توضیح اهمیت و ضرورت توجه و کالبدشکافی پدیده عدم تعادل منطقه‌ای می‌توان به‌صورت مستقل و مبسوط اقدام کرد. اما در این نوشتار تنها به نکات مهم و برجسته در این‌باره اشاره می‌شود. روشن است که آنچه آمده به معنای تمام دلایل قابل‌بحث برای اهمیت و ضرورت این موضوع نیست، اما تلاش شده تا موارد کمتر توجه شده مطرح شوند تا گامی باشند برای مباحث دقیق‌تر و عمیق‌تر:

الف) بازگشت به آرمان عدالت منطقه‌ای: پیش‌ازین اشاره شد که یکی از عوامل اصلی شکل‌گیری دانش توسعه منطقه‌ای، پاسخ به دغدغه عدالت بود. چراکه شواهد حکایت از آن دارند که ساکنان مناطق کم‌برخوردار در دسترسی به انرژی‌های پاک که باقیمت مناسب به‌آسانی و با خطراتی اندک قابل‌استفاده باشد، با مشکلات متعدد مواجه هستند؛ مشکلاتی که سکونت در مناطق برخوردار فاقد آن‌هاست. در مثالی دیگر دسترسی به خدمات آموزشی و بهداشتی و یا درمانی در مناطق برخوردار هم از نظر هزینه و هم از نظر کیفیت قابل‌مقایسه با مناطق کم‌برخوردار نیست. بنابراین تمرکز بر پدیده عدم تعادل منطقه‌ای و تلاش برای کاهش آن را می‌توان اقدام و تلاشی در مسیر شناخت و تحقق عدالت قلمداد کرد.

ب) جلوگیری از تخریب محیط‌زیست: اگر در آغازین سال‌های هزاره سوم، گستره و عمق بسیار شدید تخریب محیط‌زیست و چالش‌های ناشی از آن راه خود را در اندیشه متعارف اقتصادی بازکرده است، باید اذعان کرد که دهه‌های پیش و در

سال‌های شکل‌گیری دانش توسعه منطقه‌ای، یکی از اهداف و دغدغه‌های این حوزه، مسئله محیط‌زیست مطرح شده است. چراکه می‌توان نشان داد، یکی از عوامل تخریب محیط‌زیست پدیده عدم تعادل منطقه‌ای است. به‌طور خلاصه، عدم تعادل منطقه‌ای که خود موجب تراکم جمعیت و فعالیت‌ها در لکه‌های مشخص و محدودی از جغرافیا می‌شود، درنهایت موجب شکل‌گیری انواع آلودگی‌های محیطی می‌شود که طبیعت توان جذب آن‌ها را ندارد. شدت گرفتن بحران‌هایی همچون دفع زباله‌های شهری و یا آلودگی‌های هوا، صوت، آب، خاک و غیره را می‌توان ازجمله پیامدهای عدم تعادل منطقه‌ای قلمداد کرد.

**ج) مهاجرت:** یکی از آثار و پیامدهای شایع عدم تعادل منطقه‌ای، مهاجرت به‌ویژه مهاجرت از روستا به شهر است، جریانی که تنها جابجا شدن محل سکونت نبوده و «ساختار سکونتگاهی» جامعه را تغییر می‌دهد. نکته مهم و حائز اهمیت آن است که مهاجرت علاوه بر آثار اجتماعی و فرهنگی، از منظر اقتصادی نیز باعث تغییر ترکیب اشتغال و ساختار بازار کار می‌شود. نکته مهم آنجاست که این بازار کانون بسیاری از مفاهیم ستر اقتصاد هم‌چون درآمد، توزیع درآمد، فناوری، تأمین اجتماعی، بهداشت و حتی حقوق مدنی و شهروندی است. بنابراین با تغییر در این بازار نوسانات گسترده و عمیقی در کل اقتصاد و در واحد ملی بروز خواهد کرد. علاوه بر این با مهاجرت (به‌ویژه از روستا به شهر) شیوه و الگوی برآوردن تقاضا تغییر می‌کند؛ امری که به‌نوبه خود سبب می‌شود تقسیم‌کار میان عوامل اقتصادی تغییر کرده و در نتیجه سهم آن‌ها از ارزش‌افزوده تولید شده تغییر کند.

**د) معضل کارآیی و اثربخشی (بهره‌وری) هزینه‌های دولت:** یکی از پیامدهای کمتر توجه شده عدم تعادل منطقه‌ای بروز مشکلی است که می‌توان آن را «معضل کارآیی هزینه‌های دولت» نامید. با این توضیح که دولت‌ها حسب وظایف و مأموریت‌های خود موظف به ارائه خدمات مشخصی هستند مانند پلیس، صیانت از مرزها، امور ثبت‌احوال و اسناد، رسیدگی به دعاوی و مانند این‌ها. اما برای ارائه این

خدمات حتی در کوچک‌ترین مقیاس، نیازمند حداقلی از هزینه‌ها هستند؛ هزینه‌هایی که در موارد بسیاری تناسبی با خدمات ارائه شده ندارد. به بیان دیگر هزینه‌هایی که دولت‌ها برای ارائه این خدمات در مناطق کم برخوردار صرف می‌کنند تناسبی با حجم خدمات نداشته و به بیان دقیق خدمات گران عرضه می‌شوند. این‌همه در حالی است که در مناطق برخوردار که به سبب تراکم و ازدحام جمعیت تقاضای این خدمات بالاست و دولت‌ها (به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه) با معضل پاسخگویی به موقع به این تقاضا مواجه هستند. در این مناطق معمولاً دولت‌ها از ارائه خدمات باکیفیت و سطح مورد انتظار درمانده و نمی‌توانند پاسخگوی متقاضیان باشند.

اگر این دوسویه از مسئله با عنوان کارایی و اثربخشی در نظر گرفته شوند، می‌توان سخن از بهره‌وری هزینه‌های دولت کرد؛ چراکه جمع کارایی و اثربخشی به بهره‌وری منتهی می‌شود. بنابراین عدم تعادل منطقه‌ای با به چالش کشاندن کارایی هزینه‌ها و همچنین کاستن از اثربخشی هزینه‌ها، بهره‌وری دولت را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد.

هـ) دور باطل هزینه‌های سربار: یکی از پیامدهای توسعه‌نیافتگی در مناطق داخلی یک کشور (عدم تعادل منطقه‌ای) تحمیل هزینه‌های سربار به واحدهای تولید و مولد است. به‌طور مشخص و با تأکید بر بخش صنایع کارخانه‌ای، تولید نیازمند مشاوره‌های تخصصی، کارگر ماهر و تعمیر و نگهداری است. وقتی یک اقتصاد ملی دچار عارضه عدم تعادل منطقه‌ای می‌شود، این قبیل عوامل تخصصی-مهارتی نیز مانند دیگر عوامل تولید در مناطق برخوردار متمرکز شده و مناطق کم برخوردار از آن‌ها کمتر بهره‌مند می‌شوند. در چنین شرایطی اگر یک واحد تولیدی مستقر در مناطق توسعه‌نیافته نیازمند بهره‌گیری از نیروی کار متخصص و یا ماهر و یا حتی تعمیر و نگهداری ماشین‌آلات و تجهیزات باشد، ناگزیر به پرداخت هزینه‌هایی است که بنگاه‌های مشابه در مناطق توسعه‌یافته فاقد آن‌ها هستند. هزینه‌هایی مانند: دستمزد بالاتر، پاداش‌های غیر نقدی مشوق به نیروی کار متخصص و ماهر برای اقامت و یا سکونت در مناطق کم

برخوردار، هزینه ارسال قطعات نیازمند تعمیر و در کنار زمان توقف ماشین‌آلات در زمره این هزینه‌ها هستند؛ هزینه‌هایی که تنها ناشی از شکاف سطح توسعه مناطق است.

### تبیین علمی از عدم تعادل منطقه‌ای

در ادبیات روش‌شناسی، تبیین علمی به مفهوم «یافتن و تشریح چرایی بروز یک پدیده» است. بنابراین وقتی ادعای تبیین پدیده عدم تعادل منطقه‌ای در میان است، انتظار می‌رود به شیوه‌ای علمی بروز این پدیده توضیح داده شود. مرور ادبیات توسعه در این باره حکایت از آن دارد که از این منظر می‌توان نظریه‌های توسعه را به دو دسته جریان متعارف (غالب) و جریان منتقد تفکیک کرده و تبیین هر یک را در خصوص پدیده عدم تعادل منطقه‌ای پیگیری کرد.

#### الف) جریان متعارف (غالب)

مباحث ارائه شده در حوزه توسعه (در جریان متعارف علم اقتصاد) یا نظریه هستند مانند: نظریه‌های رشد روستو، شومپتر، ... و یا الگو هستند مانند: الگوی رشد هارود و دومار، سولو، ... و یا استراتژی هستند مانند: استراتژی توسعه متوازن، استراتژی رشد نامتوازن، ... (ر. ک. به قره‌باغیان، ۱۳۹۳) در جمع‌بندی مرور نظریه‌های یاد شده می‌توان گفت که جریان غالب علم اقتصاد، رشد و توسعه را در سطح یک جامعه (ملی) مدنظر قرار داده و مقوله یا سطح تحلیل منطقه‌ای در این نظریه‌ها مغفول مانده و موضوعیت نداشته است. شایان توضیح است که نظریه‌هایی همچون رشد متوازن یا نامتوازن، اگرچه پدیده عدم تعادل را مورد بررسی و توجه قرار داده‌اند اما این عدم تعادل را به صورت بخشی (عدم تعادل بخشی) و به‌طور مشخص عدم تعادل میان بخش کشاورزی و صنعت بحث کرده‌اند.

### ب) جریان منتقد

از مهم‌ترین نظریه‌هایی که به موضوع عدم تعادل منطقه‌ای در داخل یک کشور در چارچوب جریان منتقد علم اقتصاد متعارف پرداخته است، مباحثی است که زیر عنوان «مکتب وابستگی» شناخته می‌شوند. این مکتب که با افرادی چون پل باران، گوندرفرانک، دوس سانتوس، ... در دهه ۱۹۶۰ و در پاسخ به رویکرد غالب در مباحث توسعه (مکتب نوسازی) مطرح شد، با اتکا به اندیشه‌های مارکسیست‌های جدید و در نتیجه در نحله اندیشه‌ای شکل گرفت که منتقد جریان متعارف علم اقتصاد بود.

از نظر این رویکرد، در گستره بین‌المللی عدم تعادل (نابرابری) در سطح توسعه وجود دارد. بدین ترتیب که کشورهای در دنیا توسعه‌یافته هستند (مرکز) و کشورهای دیگر، توسعه‌نیافته (پیرامون). در چارچوب این دیدگاه، توسعه‌یافتگی مرکز به قیمت و هزینه توسعه‌نیافتگی پیرامون بوده و رابطه این دو دسته به‌عنوان وابستگی شناخته می‌شود. نکته مهم و شایان توجه آن است که از نظر این مکتب، وابستگی مترادف و به مفهوم توسعه‌نیافتگی قلمداد می‌شود. در این مکتب نظری، وابستگی یک فرایند عام است و اختصاص به حوزه اقتصاد ندارد، وابستگی (توسعه‌نیافتگی) یک وضعیت خارجی تحمیل شده است، در یک ساخت وابسته (توسعه‌نیافته) جریان خروج مازاد از پیرامون به مرکز وجود دارد و بالاخره وابستگی و توسعه دو امر ناسازگار هستند. (سو، ۱۳۷۸)

همان‌طور که اشاره شد نکته کانونی و محور اصلی در این نظریه بر مفهوم وابستگی استوار است. اگرچه این مفهوم نیز به‌مانند دیگر مفاهیم کلیدی در حوزه علوم اجتماعی، تطور و دگرگونی‌های خاص خود را پشت سر گذارده است؛ در چارچوب ادبیات کلاسیک این مکتب، وابستگی عبارت است از: "وجود رابطه‌ای بین تابع (جامعه عقب‌مانده) و متبوع (جامعه پیشرفته) به‌نحوی که تحولات تاریخی جامعه متبوع ضرورتاً نقش‌های خاصی را بر تابع تحمیل می‌کند. (الیاسی، ۱۳۶۴) اما بر اساس ادبیات جدید که در پی نقد نظری و تجارب عینی شکل گرفته است، یک سیستم زمانی وابسته

است که انباشت و گسترش سرمایه نتواند عناصر ضروری پویای (دینامیک) خود را از درون سیستم بیابد. به بیان دیگر از دیدگاه اقتصادی یک نظام زمانی وابسته است که نتواند جزء پویای ذاتی‌اش را در درون سیستم بیابد. (فوران ۱۳۷۱) این امر به آن معنا نیست که ساده‌اندیشانه استدلال کنیم هر چه هست معلول عملکرد کشورهای توسعه‌یافته (و در داخل یک کشور، شهرهای توسعه‌یافته) است، بلکه بدان معناست که مجموعه پیچیده و متغیری از روابط میان عوامل و ساختارهای داخلی و خارجی، شکل خاصی که توسعه و دگرگونی اجتماعی در جهان توسعه‌نیافته در دوره‌ای تاریخی به خود گرفته است، را تبیین می‌کند.

نکته کلیدی دیگر در این مکتب نظری آن است که توسعه‌نیافتگی را نمی‌توان مستقل و مجزا از توسعه‌یافتگی فهم کرد. اگرچه این ارتباط در گرایش‌های کلاسیک و جدید این مکتب حفظ شده است، اما برخلاف گرایش کلاسیک که این ارتباط را در چارچوب روابط استعماری و قهرآمیز فهم می‌کرد، گرایش جدید با بهره‌گیری از تجارب عینی و پیشرفت‌های نظری، درکی ساختاری از این موضوع ارائه داده و به پوشش‌های درونی نظام‌های اقتصادی و اجتماعی می‌پردازد.

خلاصه مباحث طرفداران این مکتب آن است که نه تنها در سطح بین‌المللی و نه تنها در سطح منطقه‌ای بلکه در درون کشورها نیز ساختاری شکل گرفته که یک یا چند کشور، منطقه یا شهر از سطح برخورداری بیشتری بهره برده و دیگر کشورها، مناطق و شهرها از سطح پایین‌تری، به طوری که در این ساختار، اقتصاد کشورهای کم برخوردار مشروط به اقتصاد کشورهای برخوردار شده است. (سانتوس، ۱۳۸۵) به بیانی دیگر درک پدیده توسعه‌نیافتگی برکنار از مطالعه پدیده توسعه‌یافتگی مقدور نیست و در حقیقت برداشتی که از توسعه‌نیافتگی می‌شود خود به تفسیر توسعه و تکامل کشورهای پیشرفته بستگی دارد. قوانین حاکم بر پوشش عقب‌ماندگی را نمی‌توان تنها در حوزه واقعی عقب‌ماندگی در زمان و مکان معینی دریافت. (باران و همکاران، ۱۳۵۴)



در مجموع و در یک نگاه کلی می‌توان گفت که "نظریه‌های وابستگی به سه متغیر در تحلیل‌های خود اشاره می‌کنند:

- ماهیت و بافت نظام سرمایه‌داری بین‌الملل

- ارتباط و نحوه اتصال کشورهای سرمایه‌داری و توسعه‌نیافته

- خصوصیات داخلی کشورهای توسعه‌نیافته" (سریع‌القلم، ۱۳۶۹: ۲۶).

وجه متمایز و نقطه قوت این مکتب نظری در روش‌شناسی آن و به‌طور مشخص در روش تحلیل این نظریه نهفته است که روش تحلیل تاریخی - ساختی را به کار می‌گیرد. این رویکرد نظری با گذر از رویکردهای مرسوم و توجه به متغیرهای غیراقتصادی، زوایایی از زیست انسانی را تشریح می‌کند که در سایر نظریه‌ها مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. سیرز معتقد است که نظریه‌های وابستگی سلسله تحلیل‌هایی را مطرح می‌کنند که استخراج آن‌ها از سایر شاخه‌های نظریه توسعه امکان‌پذیر نیست. زیرا متغیرهایی را دربردارند که سایر نظریه‌های توسعه از آن‌ها غفلت کرده‌اند (هانت، ۱۳۷۶: ۲۲۵).

در میان مباحث نظری در خصوص تبیین پدیده عدم تعادل منطقه‌ای، یکی از مفاهیمی که به تکرار مورد استفاده بوده است، مفهوم دوگانگی است. به این ترتیب که با مرور تجربه نظریه‌پردازی توسعه، امروزه اجماعی میان صاحب‌نظران مطرح است که فرایند توسعه تجربه شده در کشورهای مختلف (به‌ویژه کشورهای در حال توسعه) آثار و پیامدهای مشابهی داشته که یکی از برجسته‌ترین و شایع‌ترین این آثار و پیامدها، بروز پدیده «دوگانگی» در این کشورهاست.<sup>۱</sup> اگر در ابتدا این پدیده را از منظر بخشی میان کشاورزی و صنعت و یا از منظر سکونتگاه بین روستا و شهر و یا در نگاهی اقتصادی بین مصرف و تولید مدنظر قرار داده و در تبیین آن تلاش کرده‌اند، به نظر می‌رسد که

---

۱- از پیشگامان این ایده آرتور لوتیس و گوستاو رانیس به همراه جان فی هستند که الگوی تحلیل خود درباره دوگانگی را در میانه دهه ۱۹۵۰ عرضه کردند.

پس از تجربه دهه‌ها عدم تعادل منطقه‌ای و ناکامی در سیاست‌های تجربه شده، زمان آن فرا رسیده که پدیده عدم تعادل منطقه‌ای را در سطحی همچون مصادیق یاد شده و در زمره یکی از ابعاد پدیده دوگانگی مطرح کرد و در میان ابعاد مطرح شده، دوگانگی را از منظر جغرافیایی، میان مناطق برخوردار و کم برخوردار مدنظر قرار داد.

نکته حائز اهمیت آن است که نظریه‌های دوگانگی، ظرفیت و چارچوب «مقدماتی و اولیه» برای فهم و تبیین پدیده عدم تعادل منطقه‌ای را فراهم می‌کنند. چراکه هسته و کانون مشترک این نظریه‌ها آنجاست که به جدایی ساختاری و اجتماعی بخش‌های مختلف می‌پردازند. این نظریه‌ها با چنین تفکیک و تمایزی میان دو بخش (گروه) از اقتصاد تفاوت قائل می‌شوند: ۱) بخش معیشتی و سنتی که شامل کشاورزی کوچک‌مقیاس، صنایع دستی و تجارت محدود است. این بخش به شدت کاربر است و تقسیم‌کار اندکی در آن مشاهده می‌شود؛ ۲) بخش مدرن که سرمایه‌بر است و تقسیم‌کار در آن از درجه بالایی برخوردار است. این بخش شامل صنایع مدرن و بزرگ و واحدهای کشاورزی بزرگ‌مقیاس است که محصول خود را با قصد عرضه در بازارهای جهانی تولید می‌کنند. این دو بخش باهم ارتباط اندکی داشته و هر یک در مسیر خاص خود توسعه می‌یابند.

بنابراین به نظر می‌رسد با اقتباس از چارچوب نظری یاد شده می‌توان در توصیف فاصله و تفاوت سطح توسعه میان مناطق مختلف یک اقتصاد ملی، از پدیده دوگانگی منطقه‌ای بهره برد. بر این اساس به نظر می‌رسد می‌توان عدم تعادل منطقه‌ای را به‌عنوان «فقدان پیوند و مبادله میان مناطق» تعریف کرد؛ فقدان آنی که موجب شده تا در چرخه‌ای شوم و تکرارشونده، برخی از مناطق یک اقتصاد، تقویت شده و دارای رندهای بالا باشند و برخی دیگر در مسیری خلاف آن به سر برند.

با وجود تمام این‌ها، باید روشن کرد که بهره‌گیری از چارچوب نظری دوگانگی، تنها در مقام توصیف راهگشا و روشنگر است و نمی‌تواند در مقام «تبیین» استوار پیش رفته و علل و عوامل «بروز دوگانگی» را بشکافد. اینجاست که مبانی و چارچوب‌های

نظری عمیق‌تری لازم‌اند تا به ریشه‌ها و عوامل ایجاد پدیده دوگانگی منطقه‌ای رسوخ کنند؛ که به نظر می‌رسد چارچوب نظری نهادگرایی می‌تواند یکی از آنها باشد.

### عدم تعادل منطقه‌ای از منظر نهادگرایی

در آنچه در دهه‌های گذشته تجربه شده، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در کشورهای پیشرفته به شدت «بنگاه‌محور» انگیزه‌بنیاد، متکی به دولت و استاندارد شده برای همه مناطق» بودند. این چارچوب به‌واقع بر سنت اندیشه کینزی تکیه دارد اما به رویکردهای نئولیبرال اقتصادی نیز دلالت دارد که در دهه ۱۹۸۰ بر اندیشه اقتصادی غلبه یافتند. (Amin, 1998) رویکرد کینز بر توزیع درآمد و سیاست‌های رفاهی تأکید دارد تا بدین ترتیب با تحریک تقاضا در مناطق کمتر برخوردار و همچنین با ارائه مشوق‌های مستقیم و غیرمستقیم (مانند کمک‌های دولت برای بهبود زیرساخت‌ها)، بنگاه‌ها را به حضور و فعالیت در چنین مناطقی ترغیب کند. رویکرد نئولیبرال نیز با اتکا بر سازوکار بازار، در جستجوی تشویق کارآفرینی در مناطق کم‌برخوردار است و تلاش می‌کند از طریق سیاست‌های حمایت از بنگاه‌های کوچک، بازارهای مقررات زدایی شده، به‌ویژه در خصوص هزینه نیروی کار و همچنین هزینه سرمایه؛ این مهم را انجام دهد. با این‌همه، نکته بسیار مهم و قابل‌توجه آن است که فرض مشترک این دو رویکرد «نگرش بالا به پایین» است که تصور می‌کند می‌توان الگوی واحدی را برای همه مناطق به کار برد. این نگرش و بنیان نظری سبب شده تا کاربرست رویکرد کینزی در سیاست‌گذاری منطقه‌ای، در ایجاد روندی مستمر و پایدار از رشد و همچنین در بسیج منابع محلی و برقراری پیوند میان آنها ناکام باشد. رویکرد نئولیبرال نیز نتایج وخیم‌تر و ناامیدکننده‌تری داشته است. چراکه باعث حذف رویه‌های مالی و درآمدی‌ای شد که ثابت شده برای بقای اجتماعی حیاتی هستند. علاوه بر این فشار بازارهای بزرگی را به اقتصادهای محلی تحمیل کرده که خارج از توان تحمل آنهاست (ibid).

با مشاهده شواهد متعدد از عدم تعادل و جمع‌بندی سیاست‌های تجربه شده، رویکرد سومی مطرح شده است. اصل مسلم در این رویکرد، برخلاف دو رویکرد اشاره شده، به‌طور مشخص بر «رویه پایین به بالا، منطقه‌گرایی خاص، بلندمدت بودن و تکثر عوامل<sup>۱</sup>» استوار است. این رویکرد بدیل بنیان‌های اجتماعی و جمعی در رفتار اقتصادی را مدنظر دارد و از این منظر می‌توان آن را نگاهی نهادگرایانه به توسعه منطقه‌ای قلمداد کرد (ibid). در توضیح این رویکرد بدیل لازم است ابتدا به سه نکته محوری نقطه عزیمت تفاوت این رویکرد با رویکردهایی که تجربه شده است، توجه شود:

نخست: بر اساس آموزه‌های جامعه‌شناسی اقتصادی می‌توان به‌خوبی از این باور دفاع کرد که رفتار اقتصادی در شبکه‌ای از روابط متقابل معنا داشته و بر این اساس به‌شدت تحت تأثیر این روابط متقابل و مفاهیمی چون اعتماد و همکاری است.

دوم: بر اساس آموزه‌های علوم رفتاری می‌توان گفت که عقلانیت‌های متفاوت یک عامل، رفتارهای مختلف اقتصادی در پی خواهند داشت، مثلاً عقلانیت علمی با رفتار منطبق بر قوانین و عقلانیت فرایندی، با رفتار متناسب با محدودیت‌های تحمیل شده توسط محیط سازگار است اما عقلانیت منعطف با رفتارهای استراتژیک همراه است که بیانگر توانایی عامل در بهره‌گیری از محیط است.

سوم: بر اساس آموزه‌های نهادگرایی قدیم، اقتصاد برآمده از نیروهای جمعی است. این نیروها شامل نهادهای رسمی، نهادهای غیررسمی از قبیل عادات، هنجارها، رویه‌ها و نظایر آن است که همه آن‌ها باعث شکل‌گیری ثبات در شرایط نااطمینانی می‌شوند.

بر اساس این سه نکته می‌توان نتیجه گرفت که اقتصاد چیزی فراتر از جمع بنگاه‌ها و بازارهای خودکار است. به‌بیان‌دیگر اقتصاد ترکیبی است از شبکه‌ها و جریان‌های جمعی که کنش فردی را رقم می‌زنند و مجموعه‌ای از فعالیت‌های جداگانه است که

---

1. bottom-up, region-specific, longer-term, and plural-actor

رابطه متقابلی با فرهنگ و شرایط پیرامونی دارد و موضوعی است که به مسیر طی شده مشروط شده است.

## کارکرد نهاد

نهادها در میان فعالان اقتصادی اعتمادی به وجود می‌آورند و هزینه‌های مبادله را کاهش می‌دهند (North, 1992; Fukuyama, 2000:1)، کالاهای جمعی تولید می‌کنند (Streeck, 1991)، شفافیت را افزایش می‌دهند (Storper, 2005)، کارآفرینی را ارتقا داده و در نهایت منجر به کارآیی بیشتر اقتصاد می‌شوند (North, 1992). به باور نورث نهادها، قواعد بازی در جامعه هستند و روابط متقابل افراد در جامعه را شکل می‌دهند. با این همه در ادبیات نهادی، برخی از پژوهشگران بر مفهوم «ضخامت نهادی»<sup>۱</sup> به‌عنوان عامل توسعه متمرکز بوده‌اند. از نظر این‌ها ضخامت نهادی عبارت است از: "ترکیب مشخصاتی شامل وجود نهادهای مختلف، روابط متقابل نهادی و فرهنگی که بیانگر یک هدف صنعتی مشترک و هنجارها و ارزش‌های مشترک است که منجر به شکل‌گیری "فضای اجتماعی یک منطقه خاص" می‌شود" (Amin and Thrift 1995). ضخامت نهادی به تعیین ظرفیت هر منطقه برای تطبیق با تغییر شرایط و خلق و بهره‌برداری از نوآوری کمک می‌کند (Amin and Thrift, 1995). علاوه بر این ضخامت نهادی به نهادها مشروعیت داده، منجر به شکل‌گیری اعتماد می‌شود، ظرفیت نوآوری را افزایش داده، دانش مشترک را بسط داده و سازگاری فعالیت اقتصادی با ویژگی‌های منطقه کمک می‌کند (Amin and Thrift 1995). علاوه بر این می‌توان ضخامت نهادی را به‌عنوان ظرفیت افزایش ذخیره سرمایه اجتماعی تلقی کرد، درحالی‌که ترکیب سرمایه اجتماعی و ضخامت نهادی در هر منطقه، با اثربخشی فعالیت دولت پیوند دارد (Amin 1998).

## نهادگرایی و توسعه منطقه‌ای

با وجود آن‌که دانشمندان و پژوهشگران علوم اجتماعی بیش از یک قرن پیش، نقش نهادها را تحلیل و شناسایی کرده‌اند، پیوند بین نهادها و توسعه اقتصادی در اندیشه متعارف علم اقتصاد، به‌طور عام و در نظریه‌های رشد به‌طور خاص، جایی ندارد. در چارچوب نظریه‌های رشد نئوکلاسیکی، توسعه اقتصادی در اصل مسئله سرمایه‌گذاری است (الگوی سولو، ۱۹۵۶) و تفاوت در ذخیره و سطح سرمایه‌گذاری؛ کلید اصلی در تبیین تفاوت رشد اقتصادی و درنهایت توسعه است. با این وجود بسط نظریه رشد درون‌زا در دهه ۱۹۸۰ توانست دو عامل دیگر به این معادله بیفزاید: نوآوری (رومر، ۱۹۸۶) و آموزش (لوکاس، ۱۹۸۸). اما همان‌طور که امین (۱۹۹۹) تأکید داشت، سیاست‌های منطقه‌ای بر اساس این باور شکل گرفتند که عوامل مشترک و مشابهی در دستیابی به توسعه نقش دارند. این سنت فکری باقوت تمام در این باور ریشه دارد که تکثیر رویه‌های بالا به پایین، آموزش و سیاست‌های صنعتی بدون توجه به زمینه نهادی، برای رشد بیشتر و توسعه کفایت می‌کنند (Pike et al., 2006). شایان توجه است در شرایطی که بحث سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، آموزش یا نوآوری (باوجود پیچیدگی این مفاهیم) به‌طور نسبی اجرایی‌تر و کاربردی‌تر هستند؛ مفهوم نهاد ذهنی‌تر، مبهم‌تر و چالش‌برانگیزتر بوده و به دلایل متعددی اجرایی کردن آن بسیار دشوار است.

با این همه در سال‌های اخیر «مناطق» به‌عنوان یکی از منابع مهم در شکل‌گیری مزیت رقابتی مطرح شده‌اند (Cooke, 1997). این پیشرفت نظری ناشی از ارزیابی تجربه کشورهایی است که برای ایجاد مزیت رقابتی خود و افزایش رقابت‌پذیری، «دارایی‌های منطقه‌ای» خود را مدنظر قرار دادند. از منظر نظری این پیشرفت در چارچوب سنت فکری «الگوی رشد درون‌زا» مطرح شد که پیامدهای خارجی و بازدهی فزاینده به مقیاس را با خوشه‌های تخصصی پیوند می‌زند (Krugman, 1995; Porter, 1994; Martin and Sunley, 1996).

با تکیه بر کارکردهای نهاد که در بالا اشاره شد، می‌توان گفت، نهادها با کاهش نااطمینانی و هزینه اطلاعات، فرایند انتقال دانش و نوآوری بین مناطق و درون مناطق را تسهیل می‌کنند و شرایط را برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی بهبود می‌بخشند (North, 1990, 1995; Vázquez-Barquero, 2002). همزمان با آن نهادها مجموعه‌ای از انگیزه‌ها و عدم انگیزه‌ها را رقم می‌زنند که برای ایجاد تعادل کافی بین همکاری و رقابت میان فعالان محلی دخیل بوده و بدین ترتیب فرایند یادگیری را تسهیل می‌کنند. کلام نهایی در این بحث آن است که نهادهای کارا، قوی و کافی برای توسعه اقتصادی در مقیاس منطقه‌ای و محلی ضروری و الزامی هستند و مناطقی که دارای نهادهای ناکارا، ضعیف و ناکافی هستند شانس کمی برای توسعه دارند و حتی اجرای سیاست‌های منطقه‌ای نیز با شکست مواجه خواهند شد (Woolcock, 1998:153). نهادهای کارا از طریق سازمان‌دهی‌های لازم، پیش‌شرط‌های سرمایه‌گذاری، روابط متقابل اقتصادی، تجارت، کاهش ریسک اجتماعی و ثبات سیاسی را فراهم کرده و در نهایت رشد و توسعه به بار می‌آورند (Jütting, 2003).

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری: تبیین نهادی از عدم تعادل منطقه‌ای در ایران

وقتی سخن از تبیین در میان است، مراد توضیح چرایی وقوع یک پدیده است. بنابراین وقتی بحث بر سر تبیین پدیده عدم تعادل منطقه‌ای در ایران است (پدیده‌ای که پیش‌ازاین تصویر شد) لازم است تا در چارچوب و بیانی «علمی» شکل‌گیری آن را توضیح داد.

بر اساس ادبیات و چارچوب نظری نهادگرایی، روند تجربه شده در توسعه منطقه‌ای در هفت دهه گذشته در ایران، شکاف عمیق میان سطح مناطق کشور را می‌توان با مفهوم ضخامت نهادی تبیین کرد. چراکه بنا بر آنچه آمد ضخامت نهادی بیانگر «فضای اجتماعی یک منطقه خاص» است که مهم‌ترین مؤلفه در تعیین ظرفیت

منطقه برای تطبیق با شرایط بوده و امکان بهره‌برداری از نوآوری‌ها را فراهم می‌کند. بنابراین مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور مناطقی هستند که از ضخامت نهادی کمتر برخوردار بوده و مناطق توسعه‌یافته، برعکس، از ضخامت نهادی بیشتر. در ادامه می‌توان افزود مناطق کم برخوردار از مواهب توسعه، مناطقی هستند که در تولید کالاهای جمعی و کاهش هزینه‌های مبادله موفق نبوده‌اند و در مقابل مناطق توسعه‌یافته (به‌طور نسبی) در این مسیر توفیق بیشتری داشته‌اند.

با این همه، همان‌طور که اشاره شد، عدم تعادل منطقه‌ای در ایران علاوه بر وجود این پدیده، دارای تصلب و پایداری مزمینی نیز هست، به‌طوری‌که نه‌تنها این پدیده طی ۷۰ سال گذشته پابرجا بوده است، بلکه بر شدت آن افزوده شده است. (عظیمی، ۱۳۹۳) بنابراین سیاست‌های اعمال شده طی دهه‌های گذشته نه‌تنها نتوانسته ضخامت نهادی در مناطق توسعه‌نیافته کشور را افزایش دهد بلکه فاصله این مفهوم بین مناطق توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته بیشتر شده که در نهایت تجلی این ناکامی در شکاف فزاینده سطح توسعه مناطق کشور مشاهده می‌شود.

علاوه بر این‌ها، به نظر می‌رسد آنچه در فهم چرایی وقوع این پدیده حائز اهمیت بوده و چه‌بسا ریشه‌ای از نکات بالا باشد، توجه به مفهوم «قواعد بازی» است. همان‌طور که آمد یکی از تعاریف (و از منظری دیگر، مهم‌ترین کارکرد نهاد)، تعیین و تعریف قواعد بازی است. بنابراین می‌توان به‌طور خلاصه ادعا کرد که الف) عدم تعادل منطقه‌ای مزمین و متصلب است، چون قواعد بازی در اقتصاد ایران به زیان مناطق توسعه‌نیافته و به سود مناطق توسعه‌یافته رقم می‌خورد و ب) شکاف سطح توسعه منطقه‌ای فزاینده است چون قواعد بازی در چرخه‌ای شوم به زیان مناطق توسعه‌نیافته شکل می‌گیرد.

بنابراین به نظر می‌رسد مفهوم قواعد بازی که یکی از کانونی‌ترین آموزه‌های نهادگرایان است، می‌تواند فهمی متفاوت از مسئله عدم تعادل منطقه‌ای به دست داده که نقطه عزیمت برای توصیه‌های سیاستی نیز محسوب می‌شود. چراکه در چارچوب



نکات یاد شده، کنترل و مدیریت عدم تعادل منطقه‌ای از دلان تغییر قواعد بازی گذر خواهد کرد، امری که به‌نوبه خود نیازمند توجه به مفهوم ضخامت نهادی است. باین‌همه ادبیات نهادی برای سیاست‌گذاری منطقه‌ای توصیه‌های مشخص‌تری دارد.

### پیشنهادها

سیاست‌های منطقه‌ای باید سیاست‌هایی مبتنی بر طرف عرضه و نهادگرا باشند؛ بر آموزش‌های مهارت، نوآوری و ارتباطات متمرکز کرده باشند تا عرضه-محور قلمداد شوند و همچنین مجموعه‌ای از نهادهای توسعه‌ای، سازمان‌های اقتصادی و مؤسسات سیاسی مستقل را مدنظر قرار دهد تا نهادها باشند. بدین ترتیب می‌توانند با شکل مزیت‌های رقابتی شانس حضور در زنجیره ارزش جهانی را کسب کنند. به‌طور مشخص سیاست‌های توسعه منطقه‌ای باید:

- از نظر اجتماعی متضمن اشکال مختلف کارآفرینی و اشتغال باشند
  - بتوانند نهادهای منطقه را بسیج کرده و بنیان نهادی منطقه را گسترش دهند
  - سیاست‌ها باید بیاموزند که یاد بگیرند و خود را تعدیل کنند
  - باید خوشه‌ها و تشکلهای اقتصادی منطقه‌ای تشکیل دهند
- این الزامات شیوه سنتی سیاست‌گذاری را از مجاری زیر به چالش می‌کشد:
- با توجه به اقدامات بلندمدت و تدریجی که به نظر می‌رسد برنامه‌ریزان را به مقاماتی پیوند می‌زند که به‌صورت دوره‌ای انتخاب می‌شوند
  - با پیشنهاد عقلانیت جدیدی برای جایگزین کردن اعتماد به فرمول‌های وارداتی استاندارد شده که سیاست‌های غیر منعطفی به بار می‌آورند
  - و سوم، با گسترده کردن تعریف سیاست‌گذاران از عوامل اقتصادی موفقیت.

بر این اساس توصیه می‌شود که در هرگونه سیاست‌گذاری منطقه‌ای دولت‌ها موارد زیر را مدنظر قرار دهند:

- تقویت شبکه انجمن‌ها به‌جای تمرکز بر افراد فعال و اثرگذار
- سیاست‌ها باید به‌شدت غیرمتمرکز بوده و متضمن سازمان‌های مستقل باشند
- در چارچوب حکمرانی متکثر و سازمان‌های مستقل، نقش دولت باید تدارک منابع، میانجیگری بین نهادهای تمرکززدایی شده، صیانت از نتایج جمعی و بالاتر از همه، تعیین اهداف استراتژیک است.
- هدف سیاست باید تقویت حق اعتراض و مذاکره به همراه تشویق عقلانیت فرایندی و بازگشتی باشد و نه رفتارهای تابع قانون و منفعت‌طلبانه، تا بدین ترتیب چشم‌انداز استراتژیک تضمین شده و همه فعالان از این فرایند یاد گرفته و سیاست‌ها تعدیل و اصلاح شوند.
- راه‌حل‌ها متناسب با زمینه پیرامونی باشند و به مسیر طی شده در منطقه حساس باشند.

- تشویق اشکال میانی دولت ضروری است تا ضخامت نهادی منطقه‌ای شکل گیرد. این مهم شامل نظام‌های پشتیبانی از بنگاه‌ها، نهادهای سیاسی و شهروندی است.
- و سرانجام، موفقیت اقتصادی موضوع اعمال سیاست‌های مناسب اقتصادی است که شکل‌گیری قابلیت‌های اجتماعی برای اقدامات مستقل را تشویق کنند. (Amin, 1998)

و در نهایت باید افزود که مداخله در توسعه منطقه‌ای نیازمند افزایش قابلیت انطباق نهادهای منطقه‌ای با تغییرات پیرامونی است، چرا که نهادهای قوی‌تر و انعطاف‌پذیرتر برای تناسب فعالیت‌های اقتصادی با محیط و شکل‌گیری توسعه پایدار ضروری هستند.

(Ibid)

## منابع

- الیاسی، حمید. (۱۳۶۴)، «وابستگی جهان سوم»، انتشارات اطلاعات.
- باران، پل و موریس داب و اسکار لانگه. (۱۳۵۴)، «اقتصاد سیاسی توسعه‌نیافتگی و رشد»، ترجمه: فرهاد نعمانی، نشر امیر کبیر.
- سانتوس، دوس. (۱۳۸۵)، «توسعه و توسعه‌نیافتگی»، ترجمه: گیتی اعتماد، جلد یک، نشر ایران.
- سریع‌القلم، محمود. (۱۳۶۹)، «توسعه جهان سوم و نظام بین‌الملل»، نشر سفید.
- سو، الوین. (۱۳۷۸)، «تغییر اجتماعی و توسعه»، ترجمه: محمود حبیبی مظاهری، نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- صرافی، مظفر. (۱۳۷۹)، «مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای»، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- عظیمی، میکائیل. (۱۳۹۰)، «تحلیلی بر ساختار مسلط بر تعادل منطقه‌ای در ایران بر اساس رتبه‌بندی سطح برخورداری استان‌های کشور در راستای دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز»، همایش ملی اقوام در ایران ۱۴۰۴، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- عظیمی، میکائیل. (۱۳۹۳)، «تمرکز منطقه‌ای و رشد کلان اقتصادی در ایران. (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸)»، اقتصاد و توسعه منطقه‌ای، شماره ۷.
- فوران، جان. (۱۳۷۱)، «مفهوم توسعه وابسته کلید اقتصاد سیاسی ایران در عصر قاجار»، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۵۵ و ۵۶.
- قره‌باغیان، مرتضی. (۱۳۹۳)، «اقتصاد رشد و توسعه»، نشر نی.
- مرکز آمار ایران. (۱۳۹۴)، «حساب‌های منطقه‌ای»، معاونت آمار و اطلاعات.
- مرکز آمار ایران، سال‌های مختلف، «سالنامه آماری کشور»، معاونت آمار و اطلاعات.
- نورث، داگلاس. (۱۳۷۷)، «نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی»، مترجم: محمدرضا معینی، انتشارات سازمان برنامه‌بودجه.

- هانت، دایانا. (۱۳۷۶)، «نظریه‌های اقتصاد توسعه»، ترجمه: غلامرضا آزاد، نشر نی.
- هنسن، نایلز و دیگران. (۱۳۷۶)، «سیاست‌گذاری منطقه‌ای در جهان در حال تحول»، ترجمه: گروه مترجمان، سازمان برنامه‌و بودجه.

- Amin, A. and N. Thrift. (1994). '*Living in the global*'. In Amin, A. and N. Thrift (eds) *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford University Press.
- Amin, Ash, (1998). '*an Institutional Perspective on Regional economic development*', Economic Geography Research Group Seminar on 'Institutions and Governance', Department of Geography UCL, London, July 3.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., and Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. London, New York: Routledge.
- Rodríguez-Pose, Andrés, ..., "Do institutions matter for regional development in the EU?", Department of Geography and Environment And Spatial Economics Research Centre London School of Economics.