



## جغرافیای توسعه و جغرافیای قومی

## در برنامه -های عمرانی دولت

نزدیک به شصت سال از تدوین اولین برنامه عمرانی ملی در ایران سپری می-شود. اگر چه ایران از اولین پیشگامان برنامه-ریزی و توسعه در جهان محسوب نمی-شود اما در میان کشورهای «جنوب» در زمره متقدمین است. شاید بتوان انقلاب مشروطه را سرچشمه حرکت ایران به سمت جبران عقب-ماندگی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به حساب آورد. پس از آن با روی کار آمدن پهلوی اول در کنار به وجود آمدن تغییرات اساسی در ترکیب جمعیت شهری و روستایی و عشایری؛ نظام اداری جدیدی بر مبنای انتصاب مسئولین مناطق کشور (استان-ها) توسط مرکز شکل گرفت و در پی آن اولین گام-ها به سمت نوسازی و توسعه برداشته شد.

ریاست ابوالحسن اَبتهاج بر سازمان برنامه و بودجه را می-توان نقطه عطفی در اشاعه اندیشه برنامه-ریزی و نیز سازمان و روش-دهی به این امر در ایران دانست. وی در زمان رضا شاه نیز به دفعات سعی در تشکیل «شورای اقتصاد» و تهیه یک نقشه اقتصادی جامع داشت و به دلایلی در این زمینه توفیقی حاصل ننمود؛ اما بعدها در زمان نخست-وزیری قوام-السلطنه کوشش-های او به نتیجه رسید و اولین جلسه کمیسیون تهیه نقشه اقتصادی در 8 فروردین 1325 تشکیل شد. براساس تصویب-نامه دولت «هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور» معین شده و کار برنامه-ریزی در ایران در مسیر تازه-ای قرار گرفت.[1]



## IRANWORLDINSTITUTE

به دنبال این فرایند، دولت‌های مرکزی بر آن شدند تا با به کارگیری امکانات مادی و سرمایه‌های انسانی و ملی و با تکیه بر توان علمی و تخصصی مؤسسات مشاوره و سازمان‌های مهندسی فعال در عرصه برنامه‌ریزی در داخل و خارج از کشور اقتصاد ملی را ساماندهی نموده و در پرتو آن کیفیت و سطح زندگی مردم را در ابعاد مختلف بهبود ببخشند؛ اما ثمره این تلاش‌ها همواره در میان مردم و حتی کارشناسان و دست اندرکاران، قضاوت‌های متفاوتی را نسبت به عملکرد دولت به دنبال داشته است. دسته‌ای از تحلیل‌ها متوجه توفیقاتی است که دولت طی دهه‌های گذشته در ارتقاء سطح زندگی و معیشت و فرهنگ عمومی جامعه اعم از شهرها و روستاها به دست آورده است که در نتیجه آن سیمای توسعه‌نیافتگی، فقر، محرومیت و تبعیض در کشور تعدیل و تغییر نموده است. کشاورزی، صنعت و خدمات رسانی و تولیدات ملی رشد نسبی قابل توجهی داشته‌اند؛ مراکز و قطب‌های جدیدی در اقتصاد کشور فعال شده‌اند و در عرصه اطلاع‌رسانی و ارتباطات و تولید و به کارگیری فن-آوری و تکنولوژی شاهد ترقی جایگاه ایران در جهان بوده‌ایم.

از سوی دیگر برخی افراد و گروه‌ها با استناد به آمارهای موجود و یا دیده‌ها و شنیده‌های خود تصویر دیگری از اقتصاد با برنامه در ایران دارند. از این منظر ابعاد محرومیت و تبعیض و شکاف طبقاتی ناشی از فرایند نامتوازن توسعه، جامعه را با میزان بالایی از نارضایتی مواجه نموده است. گروهی از استان‌های کشور در برنامه‌های اقتصادی دولت جایگاهی نداشته‌اند، اما بخش عمده‌ای از درآمدهای دولت و نیز اعتبارات عمرانی و بودجه‌های ملی صرف توسعه چند شهر و یا استان در کشور شده است. در ادامه این نگاه برخی نیز سعی دارند با مقایسه این وضعیت نشان بدهند که استان‌های قومی کشور یعنی مناطقی که درصد بالایی از جمعیت آنها از ویژگی‌های فرهنگی متفاوتی برخوردارند و به زبانی غیر از زبان فارسی تکلم می‌کنند توسعه نیافته‌اند. به اعتقاد این گروه، جغرافیای قومی و جغرافیای توسعه نیافتگی در ایران با هم انطباق دارند و لذا نتیجه می‌گیرند که دولت مرکزی عامدانه سعی در عقب‌نگهداشتن این مناطق نموده است.

به نظر می‌رسد یکی از راه‌های بررسی ابهامات فوق معرفی اهداف و اولویت‌های منطقه‌ای در برنامه‌های دولت است و اینکه آیا مناطق قومی در میان اولویت‌های برنامه‌ای دولت بوده‌اند یا خیر؟

## اولویت‌های منطقه‌ای یا اولویت‌های قومی؟

تا قبل از انقلاب اسلامی و در ابتدای تدوین برنامه اول عمرانی کشور برای سال‌های 34-1328 هدف اصلی دولت بر توسعه قطب‌های کشاورزی و برخی قطب‌های صنعتی قرار داشت. برای دستیابی به اهداف مذکور دولت در تلاش بود تا با استفاده از کمک‌های خارجی و نیز استفاده از ذخایر نفتی درآمد سرانه را به سرعت افزایش دهد. [2] یک چهارم هزینه‌های پیشنهادی به کشاورزی، 32 درصد به رفاه اجتماعی و طرح‌های پست و تلگراف و تلفن و 24 درصد به طرح‌های صنعتی و معدنی اختصاص یافت. [3] در این برنامه طرح‌های زیربنایی از جمله سیستم حمل و نقل و کشاورزی و طرح‌های بزرگ آبرسانی اولویت ویژه یافتند. [4] فرمانفرمایان در این رابطه می‌گویند: «در آن ابتدا که ما آمده بودیم داده‌ای که برای ما از همه چیز مهمتر بود درآمد سرانه بود. درآمد سرانه خود به خود معنای فوق‌العاده‌ای ندارد اما اگر درست نگاه شود می‌بینید که وقتی درآمد سرانه به طور حساس بالا برود در دل آن کارهای دیگری که مورد نظر است انجام می‌شود و ... مردم می‌توانند سطح زندگی، آموزش و پرورش و بهداشت بهتری داشته باشند.» [5]



## IRANWORLDINSTITUTE

اهداف عمده دولت در این برنامه بالا بردن واحد سطح زندگی و تعدیل در توزیع ثروت بود. در این رابطه دشت مغان و رود ارس منطقه محوری مورد مطالعه بود و اقداماتی در جهت اسکان عشایر و ایجاد اقتصاد مختلط زراعت و دامداری انجام گرفت؛ اما این برنامه با پیش آمد نهضت ملی نفت به صورت نیمه تمام رها شد. [6]

در برنامه دوم توسعه، دولت بر «توزیع عملیات عمرانی بین استان-ها و شهرستان-های کشور» تأکید نمود. از طرف دیگر همچنان توسعه «زیربنا» در اولویت بود و کشاورزی و بعد از آن صنعت در اولویت-های بعدی قرار داشتند. طی این دوره هزینه-های مربوط به حمل و نقل و ارتباطات توسعه راه-آهن تهران - میانه به تبریز و ساختمان راه آهن تهران - مشهد تأمین شدند. [7] همچنین از دیگر تحولات عمده در این برنامه شروع طرح توسعه منطقه-ای خوزستان بود و نیز آغاز طرح-های مطالعات منطقه-ای برای سیستان و بلوچستان و استان کرمان که توسط مؤسسات مطالعاتی خارجی تحقق یافت. این برنامه نیز در رویارویی با رکود اقتصادی سال-های 41-1329 ناقص اجرا شد.

در برنامه عمرانی سوم برای اولین بار عمران منطقه-ای و برنامه-ریزی منطقه-ای مطرح شد و طی آن از استانداران برای تهیه گزارشی از توانمندی-ها و نیازها و اولویت-های مناطق تحت پوشش آنها دعوت به عمل آمد. یکی از اهداف برنامه سوم یافتن نواحی مستعد کشاورزی با بازده بالای اقتصادی بود و بر همین اساس بود که یک رشته سازمان-های عمران ناحیه-ای در دشت قزوین، دشت گرگان، نواحی جیرفت و کهگیلویه تاسیس شد. همچنین ایجاد قطب-های کشاورزی در گیلان، گرگان، اصفهان، خوزستان و آذربایجان و قطب-های صنعتی در اصفهان، تبریز، اراک و قزوین مطرح گردید. [8] طی برنامه چهارم نیز با تأکید بر عدم تمرکز، و کاهش اختلافات منطقه-ای چهار قطب کشاورزی، صنعتی، جهانگردی و توریستی و ارتباطی پیش-بینی شد. [9]

در مجموع در برنامه-های سوم و چهارم بیش از  $3/9$  میلیارد دلار صرف امور زیربنایی شد. بین سال-های 56-1342 سدهای بزرگی در دزفول، کرج و منجیل ساخته شد. بنادر از جمله بندر انزلی، شاهپور، بوشهر و خرمشهر نوسازی و کار احداث بندری جدید در چاه بهار آغاز شد. به منظور اتصال تهران به اصفهان، تبریز، مشهد، دریای خزر و خلیج فارس بیش از 800 کیلومتر راه-آهن ریل گذاری شد.

در پایان دوره مذکور کارخانه-های نساجی جدید در اصفهان، کاشان، تهران و کرمانشاه، کارخانه-های فولاد در اصفهان و اهواز پالایشگاه-های نفت در شیراز، تبریز، قم، تهران و کرمانشاه؛ کارخانه-های پتروشیمی در آبادان، بندر شاهپور و جزیره خارک؛ ماشین سازی در تبریز، اراک و آبادان؛ آلومنیوم سازی در ساوه، اهواز و اراک؛ کارخانه-های کودشیمیایی در آبادان و مرودشت و خودروسازی و تراکتورسازی و کامیون-سازی در ساوه، تهران، اراک و تبریز تاسیس و به مرحله تولید صنعتی رسیدند. [10]

بنابراین در برنامه چهارم قطب-های صنعتی قبلی یعنی اصفهان، تبریز، اراک و اهواز و قزوین مورد تأکید قرار گرفتند و از سوی دیگر قطب-های جدید صنعتی مانند بندر شاهپور، شیراز، رشت، مشهد و کرمانشاه پیشنهاد شد. همچنین در رابطه با توسعه استان-ها طرح مطالعات جامع برای خراسان، هرمزگان و کرمانشاه پیش-بینی شد.

قطب-های عمده کشاورزی در برنامه چهارم علاوه بر ادامه طرح-های گذشته در جیرفت و میناب، کهگیلویه، گرگان، دشت مغان، قزوین، منطقه سد دز، منطقه سفیدرود، در مناطق زیر پیش-بینی گردید: مهاباد، اراک، منطقه سد شاه عباس کبیر (زاینده رود)، سد داریوش کبیر (درودزن) فارس، داراب فارس، بمپور و سراوان، سرخس، دره گز، دره فوقانی اترک، دره فریمان و نزدیک تربت جام. [11]



## IRANWORLDINSTITUTE

فطی این برنامه عمرانی - برنامه چهارم - تدارک نخستین برنامه منطقه-ای سراسری ایران توسط مؤسسه آمریکایی بتل Bat telle Memorial Institute آغاز شد که قرار بود. زیربنای برنامه عمرانی پنجم کشور شود. در این برنامه تقسیمات یازده گانه-ای از مناطق کشور به عمل آمد و هر منطقه به نوبه خود به 30 منطقه کوچکتر و 140 ناحیه با مرکزیت شهرها تقسیم شدند.

این مناطق یازده-گانه عبارت بودند از: 1- استان-های گیلان و مازندران 2- آذربایجان شرقی و غربی 3- تهران، سمنان و زنجان 4- خوزستان و کهگیلویه 5- همدان و لرستان 6- اصفهان و یزد 7- فارس 8- سیستان و بلوچستان و کرمان 9- خراسان 10- کرمانشاه، کردستان و ایلام 11- هرمزگان و بوشهر. [12]

اگر چه در پایان پیشنهادات مؤسسه بتل در تقابل با برنامه در دست تهیه مرکز و قرار گرفت و این امر به ختم قرارداد پیش از تکمیل نهایی برنامه منجر شد.

در سال-های 56-1352، یعنی در خلال برنامه عمرانی پنجم رشد درآمد نفت چند برابر شد و تلاش گردید تا برنامه-های عمرانی با توجه به آراء نمایندگان مجلس و انجمن-های محلی و استانداران تهیه شود. حفظ تعادل-های منطقه-ای و توزیع عادلانه درآمد ملی کماکان از اهداف عمده دولت بود. سیاست عمده در این دوره تقلیل مهاجرت-های استانی، عمران روستایی، عدم تمرکز اداری و اقتصادی، محدودیت فعالیت-های صنعتی در شعاع 120 کیلومتری تهران و ایجاد سازمان نظارت بر گسترش تهران بزرگ بود. از اولویت-های دیگر دولت قبل از انقلاب اسلامی و در طول برنامه پنجم، توسعه محور غرب (خوزستان تا آذربایجان) به منظور جلوگیری از بزرگترین جریان- مهاجرتی در کشور بود. [13] توسعه منابع انسانی نیز کماکان مدنظر بود به نحوی که در پایان این دوران پیشرفت-های چشمگیری در بخش-های بهداشت و آموزش به دست آمد: شمار پزشکان سه برابر شد، مرگ و میر کودکان از 20 درصد به کمتر از 12 درصد رسید، میزان با سوادی از 26 به 42 درصد رسید، شمار دانشگاه ها پنج برابر شد و شمار دانش آموزان متوسطه سه برابر گردید. با این وجود هنوز امکانات موجود نسبت به جمعیت کشور بسیار اندک بود. [14]

چنان که از بررسی-های فوق برمی-آید در این رویکرد تأکید اصلی دولت بر ایجاد قطبهای رشد یافته اقتصادی در مراکز بزرگ شهری و جمعیتی قرار داشت. شاید امروزه انتقادات بسیاری نسبت به تئوری-های قطبی توسعه وارد باشد و به عنوان الگوی مطلوبی برای توسعه کشورها اهمیت کمتری نسبت به گذشته داشته باشد ولی الگوی رایج در جهان آن روز بر چنین روالی تأکید داشت و دولت مرکزی با تأکید بر چند شهر بزرگ از جمله، تهران، اصفهان، مشهد، تبریز و اهواز و بعدها با افزایش این مراکز در شیراز، اراک، قزوین، کرمانشاه، آبادان، گیلان، گرگان و مازندران روند توسعه صنعتی و کشاورزی را دنبال کرد.

دو عامل مهم در عطف توجه دولت به مناطق ذی-ربط عبارت بودند از مرکزیت جغرافیایی شهرها و نیز کشف نواحی مستعد که بازدهی و ارزش افزوده تولیدات در آن بیشتر باشد. اولویت تمرکز جغرافیایی سبب شد تا سهم استان مرکزی، اصفهان، و یزد افزایش چشمگیری بیاید و مجموعاً 46 درصد از کل سرمایه-گذاری-های دولت در برنامه عمرانی چهارم را به خود اختصاص دهند در حالی که استان-های مرزی کردستان و کرمانشاه 2/4 درصد از مجموع سرمایه-گذاری را به خود اختصاص دهند که این رقم البته در استان کرمانشاه بیشتر بود. [15]



## IRANWORLDINSTITUTE

همچنین مناطقی که از قابلیت ممتازی در دسترسی به آبهای مرزی برخوردار بودند در برنامه‌های دولت تحت عنوان توسعه بنادر و شهرهای ساحلی در اولویت قرار گرفتند از جمله این مناطق، بندر انزلی، چابهار، بوشهر، ماهشهر و خرمشهر و استان‌های گیلان و مازندران و هرمزگان بودند.

در کنار قطب‌های مذکور دولت تلاش‌هایی را در جهت شناسایی و آبادانی برخی مناطق کم‌بینه از نظر اقتصادی و محروم از نظر امکانات و منابع را نیز در پیش گرفت مانند سیستان و بلوچستان و بخش‌هایی از خراسان و کرمان. همچنین مناطقی که کمتر مورد توجه قرار گرفته بودند از جمله کهگیلویه و بویر احمد، هرمزگان و مهاباد به اولویت‌های دولت در عرصه کشاورزی اضافه شدند. و به این ترتیب تا پایان برنامه چهارم بسیاری از مناطق کشور در عرصه برنامه‌های دولت کم و بیش ظاهر شدند.

تأکید بر توسعه و رشد مراکز شهری از جمله محورهای اصلی دولت‌های قبل از انقلاب اسلامی بود. به نحوی که طی دوران 30 ساله مذکور جمعیت شهرها به شدت افزایش یافت و تحولات توسعه‌ای و در نتیجه برخی برنامه‌های دولت در روستاها به مهاجرت روستائیان به مراکز شهری کوچک و بزرگ انجامید. جدای از روستاها و بخش‌ها و مراکز شهری کوچک و محروم که به جهت ماهیت «بازده محور» برنامه‌های دولت در زمره اولویت‌های دولت قرار نداشتند سایر مناطق با توجه به ظرفیت‌ها و جاذبه‌های تاریخی، طبیعی و اقلیمی، جمعیتی منابع آب، مرکزیت، زیر ساخت‌ها و منابع معدنی و ... هر یک از منظر یکی از چهار محور ارتباطی - صنعتی - کشاورزی و جهانگردی مورد توجه و ارزیابی دولت قرار گرفتند. نا برابری حاصل اصلی این خط مشی بود ولی این نابرابری ضرورتاً از یک وجه قومی برخوردار نبود. مقایسه ارقام سرمایه گذاری در شهرها مختلف تفاوت‌های بسیاری را نشان می‌دهد. برای مثال بخش عظیمی از سرمایه‌گذاری‌های دولت علاوه بر تهران، یزد و اصفهان به محور خوزستان و آذربایجان و شهرهای تبریز، اهواز، آبادان تخصیص یافت که عمدتاً از ساختار جمعیتی قومی برخوردار بودند. در عین حال استان‌های کردستان و سیستان و بلوچستان (دو استان سنی نشین کشور) بعد از برنامه‌های عمرانی دولت (1355) توسعه نیافته‌ترین استان‌های کشور باقی مانده‌اند.

در مجموع باید گفت فرایند توسعه در ایران به گونه‌ای آغاز و دنبال شد که در طول دوران حدوداً سی ساله برنامه‌ریزی قبل از انقلاب 60 درصد از وام‌های بانک جهانی توسعه و معدن به تهران اختصاص یافت و بیش از نیمی از کالاهای کارخانه‌ای نیز در تهران تولید می‌شد و نیز 22 درصد نیروی کار صنعتی کشور نیز در تهران مشغول به کار بودند. [16] با توجه به ارقام مذکور باید پذیرفت که جمعیت بخش‌های مختلفی از کشورمان البته با میزان‌های متفاوت از تبعیض و نابرابری در رنج بوده‌اند؛ ولی در مجموع توسعه نیافتگی نه تنها لزوماً و منحصر به استان‌های قوم نشین کشور نبوده بلکه به گونه‌ای که ملاحظه شد حتی برخی از مناطق قومی در زمره اولویت‌های عمرانی و توسعه‌ای دولت قرار داشتند.



## انقلاب و توسعه اقتصادی

پس از انقلاب اسلامی در بهمن ماه 1357 و تدوین قانون اساسی نظام اسلامی اگر چه چشم انداز دیگری از تصمیم‌گیری و اجرا در نظام اقتصاد و برنامه‌ریزی کشور ایجاد شد ولی با وجود تفاوت‌های عمده در اهداف و خط‌مشی‌ها در برخی ابعاد از جمله توازن و عمران نواحی و عدم تمرکز اداری و اقتصادی همان سیاست‌های پیشین دنبال شد.

در تبصره 5 قانون اول توسعه به توزیع عادلانه اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های ثابت میان استان‌های تأکید شد. همچنین یکی از اهداف کلان برنامه دوم توسعه جمهوری اسلامی (77-1373) عبارت بود از «تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی با تعیین ضرایب وضع موجود استان‌ها و مناطق و تلاش در رساندن استان‌ها و مناطقی که در ابتدای برنامه در امور اجتماعی و اقتصادی پایین‌تر از میانگین هستند به حد نصاب کشوری». در برنامه عمرانی سوم (83-1379) نیز وجه غالب برنامه عدم تمرکز اداری و اقتصادی، عدالت اجتماعی، اشتغال و کاهش بیکاری اعلان شده بود. در حالی که قبل از انقلاب اسلامی تأکید عمده بر روند توسعه صنعتی و کشاورزی و رشد قطب‌های بزرگ در کشور بود پس از انقلاب عمران روستاها و مناطق محروم به طور جدی دنبال شد و برخی نهادهای رسمی از جمله جهاد سازندگی متولی اجرای آن شدند. تأکید قوانین جدید و توجه به نیازهای اساسی آحاد جامعه و تأمین عدالت اجتماعی آهنگ توسعه را به سمت توسعه منابع انسانی تغییر داد و لذا ابعاد دیگر توسعه خصوصاً توسعه صنعتی در اولویت‌های بعدی دولت قرار گرفتند. ثمره رویکرد جدید دولت نسبت به نیروی انسانی باعث افزایش نرخ رشد شاخص توسعه انسانی شد که با سه متغیر درآمد، تحصیلات و امید به زندگی اندازه‌گیری می‌شود. این دگرگونی به نحوی بود که این شاخص برای کشور و در سال‌های اخیر از سطح پایین به سطح متوسط ارتقاء یافته است؛ این امر تا حد زیادی حاصل بهبود وضعیت بهداشت و تغذیه و گسترش پوشش تحصیلی در روستاها و شهرهای کوچکتر و نیز بهره‌مندی گروه‌های آسیب‌پذیر از جمله زنان و کودکان است.

با وجود آن که در این دوره تلاش‌هایی در جهت توزیع عادلانه اعتبارات عمرانی در میان استان‌های کشور صورت گرفته است اما برخی از آمارهای اخیر در رابطه با وضعیت صنعت و اشتغال و توسعه در استان‌های کشور هنوز از نابرابری‌هایی اساسی حکایت دارند.

براساس داده‌های ارائه شده در سند برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی، منطقه تهران به عنوان قطب فعالیت‌های اقتصادی و به ویژه صنعتی کشور دربرگیرنده طیف وسیعی از صنایع بزرگ کشور (500 نفر و بیشتر) می‌باشد. تعداد زیادی از واحدهای صنعتی بسیار بزرگ کشور به ویژه صنایع تولید خودرو و قطعات آن در این منطقه شهری استقرار یافته‌اند و در مجموع از 274 واحد صنایع بزرگ کشور 65 واحد در تهران مستقر هستند. مناطق اطراف تهران به ویژه در محور تهران - کرج و قزوین و اطراف آن نیز شامل طیف وسیعی از صنایع بزرگ کشور به ویژه در زمینه صنایع نساجی می‌باشند. همچنین تبریز به لحاظ واحدهای ماشین‌سازی و صنایع فلزی؛ خوزستان در زمینه صنایع نفت و تولید شکر، فلزات اساسی، شیمیایی و پتروشیمی، خدمات بندری و حمل و نقل دریایی؛ اراک در زمینه واحدهای ماشین‌سازی و صنایع فلزی و آلومینیوم؛ خراسان و به ویژه شهر مشهد علیرغم تعداد نسبتاً کم واحدهای صنعتی بزرگ به عنوان قطب صنایع غذایی؛ کاشان، اصفهان، قائم شهر و رشت به عنوان مراکز مهم صنایع نساجی؛ اهواز و اصفهان به عنوان قطب‌های صنایع فلزات اساسی؛ ماهشهر و آبادان و شیراز و فارس قطب صنایع شیمیایی و الکترونیک؛ انزلی و شرق مازندران به عنوان مراکز صنایع چوب و



## IRANWORLDINSTITUTE

کاغذ و شهرهای کرمانشاه، همدان و خرم آباد و برخی دیگر از شهرهای این استان-ها از تعداد محدودی از واحدهای بزرگ صنعتی برخوردارند. مناطق شرقی و جنوب شرقی کشور به غیر از چند واحد معدود خالی از واحدهای بزرگ صنعتی است. همچنین استان-های آذربایجان غربی، اردبیل، کردستان، ایلام، چهارمحال و بختیاری و کهگیلویه و بویراحمد نیز به کلی فاقد واحد بزرگ صنعتی می-باشند. [17]

نکته قابل تامل آن است که علیرغم برنامه-های عمرانی دولت پس از انقلاب اسلامی تغییر چندانی در توزیع قطب-های صنعتی رخ نداده و قطب رشد یافته جدیدی در مناطق محروم و دور مانده از توسعه صنعتی به وجود نیامده است. تأکید بیش از حد بر عواملی چون شاخص-های انسانی و اجتماعی توسعه از یک سو و توزیع اعتبارات عمرانی در سطح منطقه-ای و برحسب وضعیت موجود استان-ها و نیز نیاز استان-های صنعتی کشور به اعتبارات کلان ملی از سوی دیگر. باعث کوچک ماندن طرح-های عمرانی در مناطق محروم شده است. برای مثال میزان اعتبار اختصاص یافته به 74 طرح عمرانی در استان کردستان برابر با 17 طرح عمرانی در استان اصفهان در سال 74 بوده است. [18]

از طرفی نقشه تمرکز صنعتی استان-ها که بر مبنای سهم اشتغال بخش صنعت هر استان نسبت به کل کشور تهیه شده نشان می-دهد که عمدتاً استان-هایی که در مناطق مرکزی کشور قرار دارند از مرکزیت بیشتری در زمینه اشتغال صنعتی برخوردار هستند. در این رابطه (مرکزیت صنعتی) استان-ها در سه رده دسته-بندی شده-اند. رده اول: تهران، قزوین، مرکزی، سمنان، قم، اصفهان، یزد، گیلان و آذربایجان شرقی؛ رده دوم: خراسان، مازندران، اردبیل، زنجان، همدان، لرستان، چهارمحال و بختیاری، خوزستان، فارس، بوشهر و کرمان؛ و رده سوم: که وجه فعالیت صنعتی در آنها کم رنگ است شامل گلستان، آذربایجان غربی، کردستان، کرمانشاه، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، هرمزگان و سیستان و بلوچستان است.

اگرچه استان-های رده سوم مجموعاً از استان-های قوم نشین کشور هستند ولی در کنار آنها از استان-های آذربایجان شرقی، خراسان، اردبیل، زنجان، لرستان، چهارمحال و بختیاری، و خوزستان می-توان یاد کرد نیز که بخش عمده-ای از هموطنان آذری، عرب، و لر را در خود جای داده-اند و در رده اول و دوم تمرکز اشتغال صنعتی قرار می-گیرند.

نقطه قابل توجه اینکه استان-های رده اول مجموعاً از مرکزیت جغرافیایی برخوردارند لذا این عامل نقش مهمی در توسعه این استان ها داشته است.

اهمیت توسعه صنعتی مناطق به گونه-ای است که با وجود تلاش-های دولت در عرصه رشد شاخص-های انسانی و اجتماعی توسعه، هنوز هم جریان-های بزرگ مهاجرت به سمت شهرهای صنعتی ادامه دارد. در سال 1375 بیش از 33 درصد جمعیت شهرنشین کشور در پنج شهر بزرگ با جمعیت بیش از یک میلیون نفر زندگی می-کردند (تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز). [19]

این به آن معنا است که اگر چه سرآغاز توسعه صنعتی در ایران از مراکز عمده جمعیتی متأثر بوده اما خود نیز در تکوین فضایی جمعیت کشور مؤثر واقع شده است. لذا توزیع نامناسب جمعیت شهری در کشور به دنبال توزیع ناعادلانه توسعه صنعتی و اقتصادی تشدید گردیده است. برای مثال در استان خراسان در سال 1375 حدود 54% جمعیت شهری در مشهد و 46 درصد آن در 53 شهر دیگر استان زندگی می-کرده-اند. [20] چرا که این شهر هم از نظر جاذبه-های مذهبی و زیارتی آن مورد توجه مردم بوده و هم به عنوان یک قطب صنعتی پیوسته مورد توجه دولت-های مرکزی قرار داشته است.



همچنین نقشه مهاجرت-های بین استانی طی سال-های 65-75 از وجود جریان-های مهاجرتی و جمعیتی به سوی استان-هایی با ظرفیت تولید بالا مثل تهران سمنان، قزوین، اصفهان و خوزستان حکایت دارد. استان-های خراسان، یزد کرمان و فارس نیز در رده بعدی قرار می-گیرند.[21]

## سخن پایانی

مدیریت و برنامه-ریزی در ایران با دشواری-های فراوانی روبرو است، به طوری که معمولاً دستاوردهای حاصل از برنامه-های عمرانی از پیش-بینی-های دولت و انتظارات مردم بسیار کمتر است. با این وصف منحصر کردن مشکلات و موانع موجود در مسیر توسعه کشور، به تصمیم-گیری و عملکرد دولت و از آن بی-معناتر از قصد و نیتی خاص و سازمان-یافته-تر در محروم نگاه داشتن بخشی از کشور سخن گفتن- به گونه-ای که در پاره-ای از آثار گروه-های قوم-گرا ملاحظه می-شود - نه تنها نادرست است و کمکی به حل آن مسائل نمی-کند بلکه با تقلیل مسئله و کوچک نمودن ابعاد پیچیده آن، صورت مسئله را نیز تغییر می-دهد. اینکه دولت مرکزی می-بایست یا می-توانست چه اقداماتی به انجام برساند تا نارضایی-های موجود به حداقل برسد و مناطق و خصوصاً استان-های محروم و بعضاً قوم نشین کشور چشم انداز روشن-تری از توسعه پیش روی داشته باشند، پرسشی است که محققان و کارشناسان به دفعات آن را طرح کرده، پاسخ داده و در آینده نیز بررسی خواهند نمود. اما در کنار این پرسش شناسایی و معرفی سایر متغیرهایی که شکاف توسعه-ای را در کشور دامن زده-اند نیز ضروری به نظر می-رسد.

بخشی از این متغیرها در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته وجود دارند و مختص به کشور ایران نیستند. برای نمونه با وجود آن که «درآمد سرانه» تنها محور توسعه در جهان امروز محسوب نمی-شود اما هنوز هم رابطه مستقیمی با رشد سایر شاخص-های توسعه دارد. متأسفانه طبق آمارهای موجود، ایران از این لحاظ از رشد قابل ملاحظه-ای برخوردار نیست. برای مثال رتبه تولید داخلی سرانه در ایران براساس قیمت-های سال 1990 در بین 100 کشور جهان 46 است اما همین رتبه در میزان رشد شاخص تولید داخلی سرانه به 67 می-رسد که مبین درصد پایین رشد این شاخص در میان سایر کشورهای مورد مطالعه است.

از سوی دیگر عواملی چون فقدان ثبات سیاسی در داخل و در حوزه-های اطراف کشور، بی-ثباتی در سیاست-های خارجی و مناسبات اقتصادی و تجاری با سایر کشورها، نهادمند نشدن ارزش-های متناسب با توسعه، کمبود دانش و تکنولوژی و فن-آوری در سطح پایین، پایین بودن روح تولید و کارآفرینی در نیروی انسانی، کمبود نیروی انسانی متخصص و محقق و خلاق و بسیاری از متغیرهای ریز و درشت دیگر نیز که به عنوان بستر حرکت در مسیر توسعه باید از رشد نسبی برخوردار باشند، هنوز در کشور جا نیفتاده-اند.

علاوه بر این به گونه-ای که ملاحظه شد در عرصه توسعه اقتصادی کشور نیز به رغم نابرابری-های بیچون و چرا، از قصد و نیت و برنامه-ای خاص در عقب نگهداشته شدن این یا آن گروه قومی نیز نمی-توان سخن گفت. در واقع توسعه در ایران به رغم تلاش-های فراوان آن که سامانی مشخص بیابد بیشتر اوقات وجه «تصادفی» خود را حفظ کرده است.





## IRANWORLDINSTITUTE

در توضیح پیش زمینه‌های توسعه و توضیح روالی که ایران در این عرصه تجربه کرد عواملی چون مرکزیت سیاسی، جغرافیایی، امنیت و ثبات مناطق، مرکزیت ارتباطی و بازرگانی و نیز دوری از مناطق مورد هجوم و وجود موانع و مرزهای طبیعی بر سر راه تهاجم دشمن ... هر یک نقش تعیین کننده‌ای در این عرصه داشته‌اند. بسیاری از شهرهای ایران بنا به دلایل تاریخی و پیش گفته و مدت‌ها پیش از آن که بحث عقب افتادگی و یا عقب نگه‌داشته شدن ... باب گردد، شهرهایی چون تهران، تبریز، شیراز و اصفهان از مراکز عمده جمعیتی نیز بودند و بعدها در اولین تقسیمات کشوری در دوران رضا شاه تحت عنوان مراکز استان توسعه بیشتری پیدا کردند. در حالی که بسیاری از استان‌های توسعه نیافته امروز زیر مجموعه این مناطق محسوب شدند.

عامل دیگر، مرزنشینی و دوری از مرکز می‌باشد. امروزه تقریباً در همه جای دنیا و حتی در کشورهای توسعه یافته دوری از مناطق مرکزی کشور و مرزنشینی مانعی در مسیر دسترسی برابر شهروندان به امکانات و منابع موجود در کشور است. به عبارت دیگر توسعه نیافتگی شهرهای مرزی مختص ایران و یا کشورهای توسعه نیافته نیست. از طرف دیگر دوری از مرکز از ایجاد تعاملات سازنده میان نخبگان بومی و نخبگان مرکزی در جهت رشد و توسعه این مناطق جلوگیری می‌کند. همچنین نیروی انسانی ماهر و متخصص به دلیل سختی شرایط کار و تسهیلات زندگی و کمبود امکانات کمتر حاضر به فعالیت در این مناطق می‌شوند. خصوصاً اگر این مناطق مرزی همجوار با کشورهای بی‌ثبات و بحران‌زده‌ای باشند که از بسیاری معضلات اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی نظیر فقر، بی‌کاری، اعتیاد، قاچاق و مناقشات قومی و مذهبی و ... در رنج‌اند. متأسفانه در ایران مناطق قومی خصوصاً استان‌های کردستان، سیستان و بلوچستان، آذربایجان غربی و خوزستان، در مجاورت اقوام هم زبان خود در کشورهای عراق و ترکیه، افغانستان و پاکستان، ... زندگی می‌کنند و این کشورها اغلب گرفتار درگیری‌های قومی و فرقه‌ای هستند و متأسفانه در مقاطعی این درگیری‌ها حوزه‌های مرزی ایران را نیز تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و امنیت و ثبات بخشی از مناطق بومی کشور را تهدید نموده است. اگر چه ترس از ناامنی و بی‌ثباتی پایین بودن نرخ سرمایه‌گذاری صنعتی و عمرانی دولت در این مناطق را توجیه نمی‌کند اما بی‌تأثیر بر آن نبوده است. امروزه ثبات و امنیت مناطق رابطه مستقیمی با نرخ سرمایه‌گذاری در آن مناطق دارد لذا تشدید فضای نظامی و امنیتی در مناطق قومی کمک به توجه بیشتر دولت به سرمایه‌گذاری در این مناطق ننموده است.

متغیر مهم دیگر اقلیم و جغرافیای طبیعی است. آب و هوای خشن و خشک و کم آبی علاوه بر آن که دافع جمعیت است (استان سیستان و بلوچستان کم‌ترین تراکم جمعیت را در کشور داراست) تا حد زیادی نیز گذران زندگی و معیشت مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به طوری که در ایران استان‌های سیستان و بلوچستان، بخش‌هایی از استان مرکزی و خراسان و حاشیه شرقی و جنوب شرقی کشور از مشکلات عمده‌ای در این زمینه رنج می‌برند و تا حد زیادی هزینه‌های توسعه این مناطق را افزایش داده است. وقوع طوفان‌های شن، وجود زمین‌های شوره‌زار و نامناسب و نیز وقوع سیلاب‌ها در فصول خشک آرامش و امنیت لازم را از ساکنان منطقه گرفته و علیرغم توجه به این مناطق در دهه اول برنامه‌ریزی در کشور هنوز در زمره استان‌های توسعه نیافته کشور باقی مانده‌اند.

متغیر دیگر بالا بودن میزان جمعیت روستایی و عشیره‌ای و نیز شهرنشینی متاخر و شتابان در مناطق توسعه نیافته و قومی است. وضعیت نابسامانی که آمارهای موجود نیز مؤید است. در ایران اولین قطب‌های توسعه شهرهای بزرگ بوده‌اند که از درصد جمعیت شهری بالایی برخوردار بودند. روستاها و مناطق دور افتاده در مراحل بعدی و یکی دو دهه پس از آن به طور جدی در مسیر توجه برنامه‌ریزان اقتصادی قرار گرفتند. با افزایش امکانات و جمعیت، این مناطق به سرعت شهرنشین شدند. در حالی که تغییر در ارزش‌ها و باورداشت‌ها و الگوهای زندگی و معیشت جمعیت ساکن در این مناطق به همان صورت انجام نشد. شادروان دکتر حسین عظیمی، در تعریف توضیح برداشت خود از مفهوم توسعه آن را «تحول باورهای فرهنگی و ... متناسب با ظرفیت‌های جامعه در جهت رفاه عمومی تلقی» تعریف کرد. [22] اما هنوز در بسیاری از مناطق محروم کشور هنجارهای تعدد فرزند، صیغه یا متعه، و بی‌توجهی به زنان و دختران و بسیاری از معضلات و مشکلات دیگر مانعی در مسیر



## IRANWORLDINSTITUTE

توسعه جامعه است. به عنوان مثال در برخی از مناطق استان ایلام هنوز در ادبیات روزانه مردم منظور از واژه فرزند «اولاد نکور» خانواده است که بیانگر اهمیت جنس مذکر می-باشد، در عین حال بالا بودن نرخ خودکشی و خودسوزی زنان در این استان از وضعیت نامناسب زنان در این منطقه حکایت دارد. هنوز در بسیاری از مناطق کشور نرخ پوشش تحصیلی دختران پایین-تر از پسران است حال آن که در کل کشور «هدر دهی امکانات آموزشی» توسط دختران کمتر از پسران است.

در ایران و خصوصاً پس از پیدایش دولت نوین به گونه-ای که از این بررسی گذرا نیز مستفاد می-گردد هیچ گاه دولت به عنوان مجموعه-ای از افراد از یک گروه قومی خاص که سعی در استیلای فرهنگی و اقتصادی و سیاسی ... بر سایر اقوام ایرانی داشته- باشند و یا سایر اقوام را از حقوق طبیعی و انسانی خود محروم ساخته باشند وجود نداشته است. ارزش و اعتبار آن گروه از نخبگان ایرانی از هر قوم و زبانی که در عرصه-ای درخشیده-اند و مورد احترام تمامی ایرانیان هستند خود گواه این مدعا است و دلیلی بر نفی شائبه-هایی چون حکمروایی یک قوم خاص بر دیگر اقوام ایرانی. برداشت نادرستی که با واقعیات تاریخی ایران سازگار نیست.

مسیر توسعه راه دراز و دشواری در پیش رو داشته و دارد. راهی که پیمودن آن نیازمند همت و تلاش و عزم و اعتماد همگانی تمام ایرانیان و اقوام ایرانی است.



# IRANWORLDINSTITUTE

یادداشت‌ها:

- 1 . منوچهر گودرزی و دیگران، توسعه در ایران، 1381: 21
- 2 . مظفر صرافى، مبانی برنامه-ریزی منطقه-ای، تهران، سازمان مدیریت و برنامه-ریزی، 1379: 71
- 3 . محمدعلی کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، نشر مرکز، 1372: 248
- 4 . پروانده آبراهامیان، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل-محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی، 1378: 526
- 5 . منوچهر گودرزی، پیشین: 197
- 6 . صرافى، پیشین: 72
- 7 . کاتوزیان، پیشین: 249
- 8 . صرافى، پیشین، 72
- 9 . سازمان برنامه و بودجه، خلاصه برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی ایران، 52-1344، بی-تا: 113
- 10 . ابراهامیان، پیشین، 526
- 11 . سازمان برنامه و بودجه، پیشین: 113
- 12 . صرافى، پیشین: 73
- 13 . صرافى، پیشین: 76
- 14 . ابراهامیان، پیشین: 549
- 15 . هوشنگ امیراحمدی، «قومیت و امنیت»، ترجمه حسن شفیعی، فصلنامه مطالعات راهبردی، پیشین شماره دوم، تابستان 1377 : 222
- 16 . ابراهامیان، پیشین: 552
- 17 . سازمان مدیریت و برنامه-ریزی، سند برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، 1378: 334



# **IRANWORLDINSTITUTE**

18 . سازمان برنامه و بودجه، گزارش اقتصادی - اجتماعی استان کردستان در سال 1374 : 91

19 . سند برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی: 175

20 . همان، 340

21 . همان، 175

22 . حسین عظیمی، ایران امروز در آینه مباحث توسعه، تهران دفتر نشر فرهنگ اسلامی، 1378 : 55