

# پیامدهای امنیتی ناموزونی توسعه منطقه‌ای در ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۲۸

\* محمد خضری

\*\* خدر فرجی‌راد

\*\*\* محمد قاسمی

## چکیده

بر اساس یافته‌های این مقاله، تداوم ناموزونی توسعه مناطق مختلف کشور به مسائلی مانند ادامه مهاجرت از مناطق کمتر توسعه یافته به مناطق برخوردار، بی‌تعدالی در استقرار جمعیت، شکل‌گیری پدیده اترتراکم جمعیتی در مناطق برخوردار، گسترش حاشیه‌نشینی در کنار شهرهای بزرگ، افزایش خطرپذیری مراکز زیست، تنش در بهره‌برداری از منابع زیست‌محیطی منجر می‌شود؛ که این موارد در میان‌مدت و درازمدت باعث تهدید یکپارچگی و انسجام اجتماعی، شکنندگی اقتصاد ملی و اگرایی‌هایی سیاسی می‌شوند و امنیت ملی را به مخاطره می‌اندازند.

**کلیدواژه‌ها:** ناموزونی، توسعه منطقه‌ای، مهاجرت، حاشیه‌نشینی، و اگرایی، امنیت ملی.

khezri380@yahoo.com

\* استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب (نویسنده مسئول)

\*\* استادیار پژوهشگاه علوم انتظامی و مطالعات اجتماعی

\*\*\* استادیار پژوهشگاه علوم انتظامی و مطالعات اجتماعی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال بیستم • شماره چهارم • زمستان ۱۳۹۶ • شماره مسلسل ۷۸

## مقدمه

روند تحولات توسعه منطقه‌ای و دیدگاه‌های موجود در این زمینه نشان می‌دهد که به‌رغم تلاش‌هایی که از چند دهه پیش برای توسعه همه‌جانبه سرزمین، استفاده از پتانسیل‌های مناطق و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران وجود داشته است، اما راهبردی سازگار و بومی شده برای توسعه محلی و منطقه‌ای و بهره‌جستن از پتانسیل‌ها و قابلیت‌های موجود در این سطوح شکل نگرفته است (فرجی‌راد و کاظمیان، ۱۳۹۱: ۲۰۵) و روند توسعه نابرابر بین مناطق مختلف کشور کماکان ادامه دارد. ادامه این روند باعث تبدیل نابرابری‌های توسعه منطقه‌ای و ناپایداری توسعه (هم در مناطق پیشرو و هم در مناطق عقب‌مانده کشور) به مسئله‌ای مشکل‌زا شده است و به‌رغم چندین دهه تجربه و سابقه برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در کشور، این مشکل همچنان تداوم یافته و به مرور زمان در برخی از زمینه‌ها حادث‌تر نیز شده است (فرجی‌راد و کاظمیان، ۱۳۹۱: ۱۶). این در حالی است که ایران سرزمین گسترده‌ای است که تنوع و تکثر از ویژگی‌های بارز آن است و به‌ویژه زمانی که از دیدگاه جغرافیای سیاسی به مسئله نابرابری توسعه در بین مناطق کشور نگاه شود، مشخص می‌شود که این روند هم در گذشته پیامدهایی برای امنیت ملی داشته است و هم در آینده می‌تواند امنیت ملی را با چالش مواجه کند.

به‌طور کلی، روند توسعه از لحاظ فضایی در سطح کشور به‌گونه‌ای بوده است که در حال حاضر بی‌تعادلی و نابرابری در توسعه مناطق از ویژگی‌های بارز نظام فضایی کشور است؛ به‌گونه‌ای که برخی مناطق کشور از جمله کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت ملی و کلان‌شهرهایی مانند مشهد، تبریز، اصفهان و... از تراکم رنج می‌برند. در مقابل، مناطقی وجود دارد که توسعه به معنای واقعی و همه‌جانبه در آنها شکل نگرفته و به همین خاطر، هرچند روند کلی تحولات جمعیت در آنها فزاینده بوده، اما بخش قابل توجهی از جمعیت آنها به سمت مناطق برخوردار و پیشرو کشور سرازیر شده‌اند. این امر ضمن اینکه باعث عقب‌ماندن هرچه بیشتر این مناطق از فرایند کلی توسعه کشور شده، شکل‌گیری انواع گسترده‌ای از آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی، اقتصادی و کالبدی در شهرهای بزرگ به‌شکل حاشیه‌نشینی،

کودکان خیابانی، افزایش ترافیک و آلودگی‌های شهری و افزایش جرایمی همچون سرقت را به دنبال داشته است.

ذکر این مهم لازم است که توسعه نیافتگی مناطق به ویژه اگر با فضاهای دارای اقلیت‌های قومی، زبانی و مذهبی سازگاری داشته باشد، می‌تواند واگرایی‌های سیاسی در سطح کشور به دنبال داشته و امنیت ملی را با چالش جدی مواجه کند. در عمل نیز مشاهده می‌شود پیامد عقب ماندگی و توسعه نیافتگی مناطق دارای اقلیت‌های قومی، زبانی و مذهبی در کشور بعضاً به شکل واگرایی این مناطق بروز یافته است و در مواردی این واگرایی‌ها به شکل فعال شدن گروه‌ها و احزاب با گرایش‌های جدایی طلبانه، اعتراضات و تظاهرات خود را نشان داده است. هرچند در محافل مختلف دانشگاهی، نظام قانون گذاری و ساختار اجرایی کشور همواره در خصوص توسعه منطقه‌ای و ابعاد مختلف آن بحث شده است، اما پیامدهای نابرابری‌های توسعه منطقه‌ای در سطح کشور کمتر مورد توجه قرار گرفته و به ویژه در ارتباط با پیامدهای امنیتی چنین نابرابری‌هایی، کمتر به صورت نظام مند بحث شده و اندک مطالعات موجود در این زمینه نیز بیشتر بر پیامدهای اجتماعی و اقتصادی نابرابری‌های منطقه‌ای پرداخته‌اند و کمتر ابعاد امنیتی آن را مورد توجه قرار داده‌اند.

بر این اساس، این مقاله به دنبال پاسخ به این سوال است که از دیدگاه امنیت ملی، ناموزونی توسعه منطقه‌ای در ایران چه پیامدها و آثاری را به دنبال دارد؟

## الف. چارچوب نظری

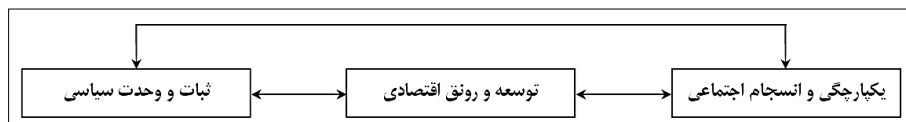
امنیت، موضوعی استنباطی است که مفهوم آن ثابت، اما محتوای جغرافیایی-سیاسی آن تابع شرایط زمان و مکان بوده و تغییر می‌کند. در گذشته، امنیت ملی عمدتاً از نظر تهدید نظامی خارج از مرزها مورد توجه قرار می‌گرفت و مقابله با آن نیز سازوکار نظامی داشت. اما امروزه این مفهوم از حوزه تعاریف کلاسیک خود خارج شده و رابطه تنگاتنگی با توسعه، یافته است. در گذشته، پیشرفت و اعتلای واحدهای سیاسی با نگرشی محدود و تکسویه مترادف با ایجاد و تداوم رشد اقتصادی در نظر گرفته می‌شد. اما توسعه مفهومی فراتر از رشد اقتصادی است. این نگرش از اواخر دهه ۱۹۶۰ دچار تغییر و تحولات اساسی شد؛ به طوری که پس از

کنفرانس جهانی استکهلم، گزارش براتلند و همچنین گزارش ریودوژانیرو در پارادایم جدید خود با عنوان توسعه پایدار، تمامی زوایای زندگی انسان را با تاکید بر عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه منابع مورد توجه قرار می‌دهد. بنابراین، توسعه نابرابر در فضاهای سیاسی یک سرزمین می‌تواند بستر مناسبی را برای ایجاد متغیرهای اثرگذار بر مولفه‌های امنیت ملی و تکوین نواحی بحرانی فراهم کند (اطاعت و موسوی، ۱۳۹۰: ۷۱).

امنیت ملی بر پایه سه بنیاد یکپارچگی و انسجام اجتماعی، توسعه و رونق اقتصادی و ثبات و وحدت سیاسی استوار است. فقدان یکی از این بنیادها، مانع پیدایش امنیت کامل می‌شود. درجه و میزان امنیتی که یک کشور می‌تواند از آن بهره‌مند شود، ارتباط زیادی به قوت و استحکام بنیادهای امنیت ملی دارد. این بنیادها به یکدیگر وابسته‌اند و همدیگر را تقویت می‌کنند. بنابراین، این سه بنیاد باید همزمان با هم ایجاد شوند. مسئولیت ایجاد این سه بنیاد نیز بر عهده حکومت و مردم است. بنابراین، می‌توان این گونه استنباط کرد که ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی عناصر پایدار و همیشگی بنیادهای امنیت ملی هستند. پویایی بنیادهای امنیت ملی و قطب‌های امنیت ملی تاثیری متقابل بر یکدیگر دارند. ذکر این نکته لازم است که انسجام اجتماعی بر رونق اقتصادی و ثبات اثرگذار است. برای نمونه، منازعات اجتماعی ارتباطی تنگاتنگ با فعالیت‌های مربوط به توسعه اقتصادی دارد. از سوی دیگر، رونق یا سطح توسعه اقتصادی با احساس امنیت مرتبط است. توزیع متناسب و عادلانه ثروت، احساس رضایت و همبستگی افراد را افزایش می‌دهد، در حالی که توزیع ناعادلانه دستاوردهای اقتصادی، به شکاف و انشقاق اجتماعی و در نهایت بروز خشونت منجر می‌شود.

بنا بر آنچه گفته شد، وحدت سیاسی به یکپارچگی رهبری اشاره دارد. وحدت بین رهبران سیاسی بخش‌های مختلف حکومت، فرایند اتخاذ تصمیمات و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها را که از ملزومات جامعه امن است، تسهیل می‌کند. برآیند چنین شرایطی آن است که نظام در مواجهه با چالش‌های متفاوت قادر به برداشتن گام‌هایی استوار خواهد بود (کلهر، ۱۳۸۸: ۲۵-۲۳).

شکل ۱. بنیادهای امنیت ملی



هدف اصلی و تغییرناپذیر هر حکومت، بقای ملی بوده که این مهم در گرو امنیت ملی است و این مسئله نیز متأثر از میزان توانایی حکومت در حفظ وحدت ملی، توسعه متوازن منطقه‌ای و در نهایت رضایت شهروندان است. از این رو، یکی از مهم‌ترین عواملی که امنیت یک کشور را مورد تهدید قرار می‌دهد، وجود نابرابری‌های فضایی بین مناطق مختلف جغرافیایی آن کشور است؛ به گونه‌ای که این نابرابری‌ها به ویژه بین مناطق مرکزی و پیرامونی می‌تواند شکاف‌های سیاسی را عمیق‌تر کرده و نارضایتی ناحیه‌ای را موجب شود (درایسل و بلیک، ۱۳۷۳: ۲۲۰). از طرف دیگر، توسعه و حرکت به سوی آن به تقویت مبانی قدرت ملی و در نتیجه امنیت ملی در کشور می‌انجامد و امنیت ملی نیز یکی از بسترهای مناسب توسعه ملی را فراهم می‌آورد (احمدی پور و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۲). بنابراین، امنیت ملی با توسعه و عدالت سرزمینی رابطه‌ای مستقیم دارد؛ چون نابرابری‌های توسعه بین مناطق مرکزی و پیرامونی می‌تواند شکاف‌های سیاسی را عمیق‌تر کند (اطاعت و موسوی، ۱۳۹۰: ۸۵).

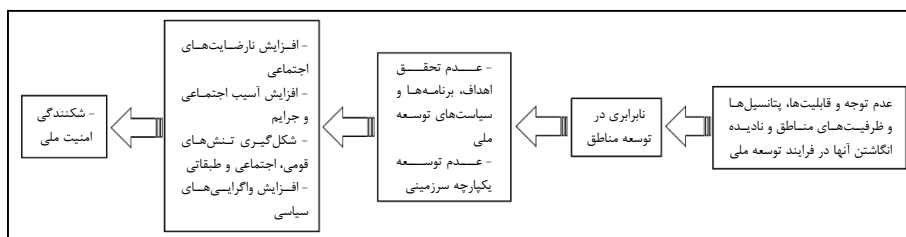
در کنار مباحث فوق، باید اشاره کرد که امروزه رابطه بین توسعه و امنیت، آشکار و اندوخته‌های فکری و نظری نیز در این خصوص غنی‌تر شده؛ به طوری که تحقیقات و مطالعات متعددی در زمینه رابطه این دو متغیر انجام شده است. بررسی‌های انجام‌شده نشان داده که ضعف‌ها و وابستگی‌های کشورهای جهان سوم در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و نظامی به عنوان پیامدهای برخاسته از توسعه‌نیافتگی، در مرحله بعدی خود به عاملی برای تهدید امنیت ملی در هر دو بُعد داخلی و خارجی و نیز در جنبه‌های اقتصادی و نظامی تبدیل شده است (محمدی و غنچی، ۱۳۸۵: ۲۸۶). امنیت ملی علاوه بر توسعه، با عدالت سرزمینی نیز رابطه مستقیم دارد؛ به گونه‌ای که نابرابری‌های فضایی، اقتصادی و رفاهی به ویژه بین مناطق مرکزی و پیرامونی و شهری و روستایی می‌تواند شکاف‌های سیاسی را عمیق و نارضایتی ناحیه‌ای را تغذیه کند (درایسل و بلیک، ۱۳۷۳: ۲۳۰) و اگر محرومیت نسبی حاشیه‌ها و

نابرخورداری آنها از امکانات، با بی‌توجهی به مشکلات آنها همراه شود، می‌تواند زمینه‌ساز ناامنی و بروز بحران شود (سلیمانی، ۱۳۸۱: ۱۰۱).

توسعه‌نیافتگی هر کدام از مناطق می‌تواند امنیت انسانی درون آنها را از یک طرف، و امنیت ملی را از طرف دیگر، با چالش مواجه کند. این مسئله به‌ویژه در خصوص مناطق حاشیه‌ای و مرزی اثری مضاعف دارد؛ چون اگر مناطق حاشیه‌ای از توسعه عقب بمانند و سیاست‌مداران مشکلات و مسائل مردمان حاشیه را حل نکنند، ناگزیر مهاجرت از حاشیه به مرکز رخ خواهد داد و مهاجران مشکلات و معضلات مناطق حاشیه و توسعه‌نیافته را با خود به مرکز خواهند آورد و در فاصله‌ای نزدیک‌تر به مرکز، حاشیه‌ای نوین خواهند آفرید که خطرات امنیتی این حاشیه‌ها به مراتب بیشتر از نوع قبل خواهد بود. علاوه بر این، خالی‌شدن مناطق مرزی و حاشیه‌ای کشور از جمعیت، آسیب‌پذیری مرزها و در نتیجه امنیت ملی را افزایش می‌دهد (راستی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۱۴۷-۱۴۶).

اصلی‌ترین هدف هر جامعه، توسعه ملی در همه ابعاد است. شرط لازم برای رسیدن به این هدف، توجه به مناطق و حداکثر بهره‌برداری از قابلیت‌های آنهاست. غفلت از این مناطق منجر به بی‌تعدالی منطقه‌ای می‌شود. بی‌تعدالی و ناموزونی منطقه‌ای، مشکلاتی را ایجاد می‌کند که مانع تحقق اهداف، برنامه‌ها و سیاست‌های ملی است و در درازمدت می‌تواند آثار امنیتی در سطح ملی به‌دنبال داشته باشد.

#### شکل ۲. ارتباط بین ناموزونی توسعه بین مناطق و شکنندگی امنیت ملی



باید اشاره کرد که در مطالعات امنیتی دو دیدگاه اساسی وجود دارد. در دیدگاه اول که به سنت‌گرایان معروف هستند، هسته بررسی‌های امنیت را جنگ و زور می‌دانند و برای دیگر مسائل، تنها در صورتی موضوعیت قائل هستند که با جنگ و زور مرتبط باشند. در مقابل، گروه

فراخ‌نگران قرار دارند که به صورت مشخص، تعریف امنیت را فراخ‌تر از تهدید نظامی محض تعریف کرده و به صورت‌بندی عام‌تری در این مورد رسیده‌اند. در این دیدگاه، تهدیدها و آسیب‌پذیری‌ها می‌توانند در زمینه‌های بسیار متفاوتی، چه نظامی و چه غیرنظامی، بروز کنند و در قالب موضوعات امنیتی مطرح شوند (امیری، ۱۳۹۱: ۲۳). بنابراین، بر اساس رویکردهای جدید امنیتی، امروزه حفظ امنیت با استفاده از راه‌کارهای نظامی گرایانه و تقویت نیروهای نظامی تا حدودی کارآیی خود را از دست داده است. در دهه‌های اخیر، راه‌کارهایی که بر نیروهای اجتماعی و اقتصادی برای حفظ امنیت تاکید دارند، مطرح شده‌اند. توسعه اقتصادی مناطق و استان‌ها از راه‌کارهای نوین حفظ و گسترش امنیت آنهاست. این رویکردها معتقدند که با افزایش سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی مناطق و نواحی، می‌توان امنیت پایدار آنها را تضمین کرد.

وجود نابرابری و بی‌تعادلی بین مناطق مختلف به‌ویژه بین مناطق و کانون‌های مرکزی با مناطق حاشیه‌ای، باعث مهاجرت‌های گسترده از سوی حاشیه به سمت مراکز رشد و توسعه می‌شود. این امر سبب گسترش فعالیت‌های غیرقانونی سودآور و بی‌تمایلی به سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد و عقب‌ماندن مناطق عقب‌مانده کشور از روند توسعه شده و این امر به نوبه خود زمینه بروز ناهنجاری‌های اجتماعی و ناامنی را در این مناطق فراهم می‌آورد. این پدیده از اصلی‌ترین عوامل تهدیدکننده حضور مردم در این مناطق است و با ایجاد مانع بر سر راه مشارکت عمومی و ایجاد اختلال در نشاط و سلامتی مردم، در بسیاری موارد حتی زندگی روزمره را نیز مختل کرده و هزینه‌های ناخواسته به جامعه تحمیل می‌کند. بنابراین، امروزه توسعه اقتصادی و اجتماعی مناطق به پیش‌نیازی برای حفظ و گسترش امنیت آنها تبدیل شده و با توجه به تاثیر امنیت مناطق در امنیت ملی، می‌توان گفت برای افزایش امنیت ملی باید به توسعه اقتصادی و اجتماعی مناطق توجه ویژه کرد (فروزان‌مهر، ۱۳۹۴: ۷۷-۷۶).

### ب. روش تحقیق

برای پاسخ به سؤال مقاله، از روش کیفی استفاده شده است. در این راستا، ضمن تحلیل محتوای اسناد مرتبط، از مصاحبه با متخصصان حوزه توسعه منطقه‌ای استفاده شده است.

جامعه آماری این تحقیق صاحب‌نظران توسعه منطقه‌ای هستند و برای دستیابی به نمونه، از روش نمونه‌گیری نظری استفاده شده است. در این تحقیق، در مصاحبه نهم این نتیجه حاصل شد که داده‌ها به اشباع رسیده است و بنابراین، در مجموع با ۹ نفر از صاحب‌نظران در خصوص توسعه منطقه‌ای در ایران مصاحبه شده است. همچنین، تحلیل محتوای اسناد بالادستی ملی که به توسعه منطقه‌ای پرداخته‌اند، نیز صورت گرفت؛ تا از این طریق بتوان چشم‌انداز روشنی از رویکرد کلان ملی در مورد توسعه منطقه‌ای ترسیم کرد.

### ج. یافته‌های تحقیق

یافته‌های این تحقیق در سه بخش ارائه می‌شود. در بخش اول، داده‌های اسنادی در مورد بی‌تعدالی و نابرابری توسعه در ایران در اسناد بالادستی و کلان توسعه استنتاج شده است. در بخش دوم، تصویری کلی از وضعیت توسعه در سطح استان‌های کشور بر اساس مطالعات پیشین ارائه می‌شود و در بخش سوم، یافته‌های حاصل از مصاحبه، دسته‌بندی و ارائه خواهد شد.

#### ۱. یافته‌های مرتبط با نابرابری توسعه بین مناطق مختلف در اسناد بالادستی

جهت‌گیری‌ها، راهبردها و سیاست‌های کلان در خصوص مناطق کشور را می‌توان از اسنادی همچون قانون اساسی، سیاست‌های ابلاغی آمایش سرزمین، ضوابط ملی آمایش سرزمین، سند چشم‌انداز توسعه و برنامه‌های ۵ ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور استخراج و استنتاج کرد. مرور اسناد و سیاست‌های کلان گویای نگرانی در مورد مشکلات، چالش‌ها و تهدیدهایی است که ممکن است از ناحیه نابرابری توسعه بین مناطق، متوجه کشور شود. جهت‌گیری اصلی این سیاست‌ها که عمدتاً با هدف دستیابی به وحدت و یکپارچگی و امنیت ملی و عدالت جغرافیایی و اجتماعی تدوین شده‌اند، مبتنی بر مواردی همچون رعایت ملاحظات امنیتی - دفاعی در توزیع جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف، استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی، فرهنگی و علمی استان‌ها و مناطق، تمرکززدایی جمعیت و فعالیت از مناطق و شهرهای پرتراکم، ساماندهی و هدایت هدفمند جریان مهاجرت‌ها از طریق ایجاد زمینه‌های اشتغال، فعالیت و سرمایه‌گذاری و جذب و نگهداشت



نیروهای کارآفرین در مناطق مهاجرفرست، تاکید بر آمایش مناطق خاص همچون مناطق مرزی و تقویت و ارتقا وضعیت اقتصادی و معیشتی مناطق محروم و عقب‌مانده کشور است. جدول شماره ۱ چارچوب کلی جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های کلان کشور برای از بین بردن نابرابری‌های منطقه‌ای و دستیابی به توسعه متوازن منطقه‌ای را نشان می‌دهد.

جدول ۱. جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های کلان کشور برای رفع نابرابری‌های

منطقه‌ای و دستیابی به توسعه متوازن منطقه‌ای

سند	مهم‌ترین نشانه‌های پرداختن به نابرابری‌های منطقه‌ای
قانون اساسی	اصل ۴۹ قانون اساسی: نبود تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور و در دسترس بودن امکانات و سرمایه برای هر منطقه به فراخور نیازها و استعداد رشد
سیاست‌های ابلاغی کلی آمایش سرزمین	برقراری تناسب کمی و کیفی جمعیت و استقرار متعادل آن در پهنه سرزمین، توجه به یکپارچگی ملی و سرزمینی و تقویت هویت اسلامی - ایرانی و مدیریت سرزمین، دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه از طریق اقداماتی مانند ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور و تعیین نقش ملی و فراملی مناطق مختلف کشور برای رسیدن به تعادل‌های منطقه‌ای و تقویت وحدت و یکپارچگی ملی و فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای افزایش سهم جمعیت و فعالیت در مناطق کم‌تراکم با اولویت مناطق شرقی و جنوبی کشور، سامان‌بخشی فضای مناسب مراکز زیست و فعالیت به‌ویژه در مناطق مرزی با تاکید بر مشارکت مردم، رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی در استقرار جمعیت و فعالیت با تاکید بر اقداماتی مانند استقرار مکان‌های مناسب و استقرار مراکز زیست و فعالیت، ارتقاء فعالیت توسعه‌ای ملی و استانی در مناطق مرزی با اعطای مشوق‌های اقتصادی و تقویت زیربنایها و استقرار مناسب جمعیت و تقویت نیروهای نظامی و انتظامی متناسب با تهدیدات، ساماندهی سطوح خدمات و استقرار جمعیت در کشور با توجه به مدیریت سوانح طبیعی، حوادث و منابع آب، تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی با ارتقاء سطح توسعه‌یافتگی مناطق مختلف کشور و ایجاد قطب‌ها و کانون‌های توسعه، پیشگیری از مهاجرت‌های بی‌رویه به مراکز استان‌ها با تدابیر لازم

مهم‌ترین نشانه‌های پرداختن به نابرابری‌های منطقه‌ای	سند
زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم	سیاست‌های ابلاغی نظام اداری
<p>ماده ۱ ضوابط: رعایت ملاحظات امنیتی- دفاعی و کارایی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت از محیط زیست و احیای منابع طبیعی و رفع محرومیت‌ها به خصوص در مناطق روستایی کشور با استفاده از اقداماتی همچون کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پرتراکم کشور به‌ویژه تهران و اصفهان و مهار روند رو به رشد جمعیت و فعالیت در این مناطق، استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی، فرهنگی و علمی استان‌ها و مناطق کشور، توسعه و تجهیز محورهای ارتباطی کشور در کریدورهای حمل و نقل بین‌المللی با تاکید بر تمرکززدایی از تهران، زمینه‌سازی لازم برای استفاده حداکثری از ظرفیت‌ها و توان‌های مراکز جمعیتی کوچک و پراکنده در حفظ و نگهداشت جمعیت و برقراری تعادل در الگوی استقرار جمعیت، توسعه زیرساخت‌ها و شبکه‌های زیربنایی به‌ویژه تامین منابع آب و خدمات اجتماعی متناسب با سهم فعالیت و جمعیت پیش‌بینی شده برای مناطق و استان‌های کمتر توسعه‌یافته، ایجاد تعادل نسبی در توزیع و ترکیب جمعیت در سطح کشور با استفاده از ابزار استقرار فعالیت و زیرساخت‌ها و بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی در محور شرق، جنوب و مناطق کم‌جمعیت مرکزی، ساماندهی و هدایت هدفمند جریان مهاجرت‌ها از طریق ایجاد زمینه‌های اشتغال، فعالیت و سرمایه‌گذاری و جذب و نگهداشت نیروهای کارآفرین در مناطق مهاجرفرست، تاکید خاص بر آمایش مناطق مرزی برای بهبود شرایط زندگی و افزایش توسعه این مناطق به منظور ارتقا امنیت مرزهای کشور</p>	<p>ضوابط ملی آمایش سرزمین (مصوب ۱۳۸۳)</p>
<p>جامعه ایران در افق چشم‌انداز دارای ویژگی‌های زیر خواهد بود: توسعه‌یافته متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و عدالت اجتماعی، بهره‌مند از امنیت اجتماعی، برخوردار از فرصت‌های برابر، به دور از فقر و تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب</p>	<p>سند چشم‌انداز توسعه کشور در افق ۱۴۰۴</p>

مهم‌ترین نشانه‌های پرداختن به نابرابری‌های منطقه‌ای	سند
<p>ماده ۱۸۰ برنامه: تکلیف دولت در خصوص توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به‌نحوی که فاصله برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشوری در پایان برنامه پنجم در بخش‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و زیربنایی و امنیتی در هر سال ۱۰ درصد به سطح یادشده نزدیک شود (با هدف دستیابی به اهداف چشم‌انداز به‌منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقا سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت)</p>	<p>برنامه‌های ۵ ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور از جمله برنامه پنجم توسعه</p>
<p>ماده ۲۰۳ برنامه: تهیه طرح جامع امنیت پایدار مناطق مرزی با هدف تامین امنیت پایدار مناطق مرزی و کنترل موثر مرزها از طریق اقداماتی همچون کنترل، مدیریت حریم امنیتی و اقدامات عمرانی</p>	
<p>ماده ۲۰۴ برنامه: ارتقا و تقویت اقتصاد و معیشت مرزنشینان با رعایت ملاحظات و تامین امنیت پایدار مناطق مرزی</p>	
<p>اصول قابل استنتاج در ارتباط با توسعه متعادل منطقه‌ای:                      - تقسیم‌کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور با رعایت الزامات آن در چارچوب سیاست‌های کلی مربوط به‌منظور افزایش تولید ثروت ملی و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی                      - تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی با انسداد کامل نرم‌افزاری و سخت‌افزاری، توسعه و تقویت یگان‌های مرزبانی، مشارکت‌دهی مرزنشینان در طرح‌های امنیتی، توسعه فعالیت‌های اطلاعاتی و تقویت دیپلماسی مرزی</p>	<p>سیاست‌های ابلاغی برنامه ششم توسعه کشور (ابلاغی رهبری)</p>
<p>اصول قابل استنتاج در ارتباط با توسعه متعادل منطقه‌ای:                      - توجه ویژه به کاهش نرخ بیکاری استان‌های بالاتر از متوسط کشور؛</p>	<p>سیاست‌های اشتغال (ابلاغی رهبری در سال ۱۳۹۰)</p>
<p>اصول قابل استنتاج در ارتباط با توسعه متعادل منطقه‌ای:                      - تقویت مؤلفه‌های هویت‌بخش ملی (ایرانی، اسلامی، انقلابی) و ارتقای وفاق و همگرایی اجتماعی در پهنه سرزمینی به‌ویژه در میان مرزنشینان و ایرانیان خارج از کشور؛                      - بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب</p>	<p>سیاست‌های کلی جمعیت (ابلاغی رهبری در سال ۱۳۹۳)</p>

مهم‌ترین نشانه‌های پرداختن به نابرابری‌های منطقه‌ای	سند
<p>با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی؛</p> <p>- حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم و ایجاد مراکز جدید جمعیتی به‌ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب و کار با درآمد کافی؛</p>	
<p>اصول قابل استنتاج در ارتباط با توسعه متعادل منطقه‌ای مندرج در ماده ۱ ضوابط:</p> <p>- توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در قلمرو سرزمین در راستای ایجاد تعادل بیش‌تر بین نیمه غربی و شمال غربی کشور و نیمه شرقی و جنوب شرقی کشور بر مبنای کارایی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی و استفاده از ظرفیت‌ها با تأکید بر توسعه فضاهایی هم‌چون بندر چابهار، بند جاسک و سایر قلمروهای اولویت‌دار سواحل مکران و همچنین، اتخاذ تدابیر و تمهیدات لازم به منظور توسعه نواحی کویری و افزایش سطح جمعیت‌پذیری در این قلمروها با تکیه بر رونق‌بخشی به اقتصاد و استفاده از مزیت‌های نسبی همچون منابع معدنی، انرژی خورشیدی و گردشگری؛</p> <p>- ساماندهی و هدایت هدفمند جریان‌های مهاجرت در راستای راهبرد توزیع جمعیت و فعالیت در سرزمین از طریق زمینه‌سازی به منظور تحول در اقتصاد روستاها و بازگرداندن رونق به اقتصادی روستایی، تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا، توسعه ارائه خدمات عمومی و ارائه مشوق‌ها و تسهیلات متناسب با مقتضیات محلی در روستاها و شهرهای کوچک؛</p> <p>- ساماندهی شبکه سکونتگاهی کشور با هدف ارتقا بهره‌وری از سرزمین با ملاحظات زیست‌محیطی و کاهش مشکلات و چالش‌های موجود؛</p> <p>- فراهم‌سازی زمینه‌های توسعه همه‌جانبه و تقویت زیرساخت‌ها و شبکه‌های زیربنایی با اولویت نواحی شرقی و جنوبی کشور به‌منظور ایجاد توازن و تعادل منطقه‌ای؛</p>	<p>ضوابط ملی آمایش سرزمین (مصوب شورای عالی آمایش سرزمین در سال ۱۳۹۴)</p>

منبع: نگارنده با استنتاج از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰)، مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۹).

## ۲. یافته‌های مرتبط با وضعیت توسعه‌یافتگی استان‌ها با توجه به مطالعات پیشین

مرور مطالعات انجام‌شده در مورد توسعه منطقه‌ای در ایران گویای نابرابری‌های قابل توجهی در سطح توسعه مناطق است؛ به گونه‌ای که آخرین مطالعات رسمی در مورد خط فقر و درصد خانوارهای فقیر در ایران که توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اعلام شده، نشان می‌دهد که خانوارهای شهری و روستایی در سیستان و بلوچستان، ایلام، قم، کرمان و گلستان بیشترین خانوارهای زیر خط فقر را دارند (جدول شماره ۲).

جدول ۲. درصد جمعیت زیر خط فقر مطلق در سال ۱۳۹۱

استان	شهری	روستایی	استان	شهری	روستایی
کل کشور	۳۳/۴	۴۰/۱	سیستان و بلوچستان	۶۳/۱	۷۶/۹۱
آذربایجان شرقی	۴۱/۳	۲۴/۲۱	فارس	۲۹/۶	۲۷/۱۶
آذربایجان غربی	۳۷/۶	۳۰/۱۱	قزوین	۲۹/۳	۲۷/۱۵
اردبیل	۳۴/۹	۲۲/۱۸	قم	۶۳/۱	۵۲/۰۳
اصفهان	۲۷/۹	۲۷/۵۶	کردستان	۵۲	۴۹/۹
البرز	۳۴/۱	۴۲/۷۳	کرمان	۵۵/۳	۵۰/۷۷
ایلام	۷۲/۵	۵۸/۹۵	کرمانشاه	۳۳/۷	۳۶/۶۸
بوشهر	۶۱/۱	۵۷/۳۸	کهگیلویه و بویراحمد	۳۹/۴	۵۰/۱۴
تهران	۲۰	۲۱/۰۵	گلستان	۵۳/۷	۶۳/۶۰
چهارمحال و بختیاری	۲۶/۶	۳۲/۶۱	گیلان	۳۱/۱	۲۸/۲۹
خراسان جنوبی	۳۸/۱	۴۶/۳۸	لرستان	۴۱/۸	۴۹/۸۳
خراسان رضوی	۴۱/۴	۵۶/۹۳	مازندران	۳۵/۸	۲۷/۱۱
خراسان شمالی	۴۲/۵	۵۲/۶۵	مرکزی	۲۹/۳	۳۶/۶۷
خوزستان	۳۶/۷	۳۲/۶۸	هرمزگان	۳۶/۵	۴۷/۸۲
زنجان	۲۶/۳	۱۳/۸۱	همدان	۴۵	۵۱/۰۱
سمنان	۴۸/۹	۴۴/۹۱	یزد	۴۴/۷	۳۳/۶۸

منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به نقل از شریف‌زادگان، ۱۳۹۴: ۲۳.

همچنین، نتایج مطالعات در مورد رتبه‌بندی استان‌های کشور از لحاظ سطح توسعه بر اساس شاخص‌های پنج‌گانه اصلی اجتماعی، اقتصادی، زیرساختی، اقلیمی و سلامتی و زیرشاخص‌های آن در دوره‌های زمانی ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰ نشان می‌دهد هرچند جابجایی‌هایی در زمینه رتبه توسعه استان‌های کشور وجود داشته است، اما روند کلی در این زمینه نشان‌دهنده تداوم نابرابری در زمینه توسعه استان‌های کشور است؛ به طوری که در سال منتهی به ۱۳۶۵ استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان، خراسان رضوی و آذربایجان شرقی به ترتیب توسعه‌یافته‌ترین و استان‌های ایلام، سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری و بوشهر به ترتیب توسعه‌نیافته‌ترین استان‌ها بوده‌اند. این وضعیت با اندکی تغییر در سال منتهی به ۱۳۷۵ تکرار شده است و به ترتیب استان‌های تهران، اصفهان، فارس، خراسان رضوی و گیلان استان‌های توسعه‌یافته‌تر و استان‌های سیستان و بلوچستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، هرمزگان و چهارمحال و بختیاری توسعه‌نیافته‌ترین استان‌ها بوده‌اند.

همچنین، این نتایج با تغییراتی در سال منتهی به ۱۳۸۵ نیز تکرار شده است و استان‌های تهران، فارس، اصفهان، خراسان رضوی و خوزستان استان‌های توسعه‌یافته‌تر و استان‌های سیستان و بلوچستان، ایلام، قم، کهگیلویه و بویراحمد، کرمانشاه و لرستان استان‌های کم‌توسعه‌یافته بوده‌اند. در سال ۱۳۹۰ نیز استان‌های تهران، خراسان رضوی، اصفهان، فارس و خوزستان استان‌های توسعه‌یافته و استان‌های سیستان و بلوچستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری و کردستان کمتر توسعه‌یافته بوده‌اند (جدول شماره ۳).

جدول ۳. رتبه استان‌های کشور از لحاظ سطح توسعه در مقطع زمانی ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰

استان	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰	استان	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰
آذربایجان شرقی	۵	۸	۶	۶	فارس	۶	۳	۲	۴
آذربایجان غربی	۷	۹	۸	۷	قزوین	۱۵	۱۵	۱۳	۱۰
اردبیل	۲۵	۲۲	۲۱	۲۳	قم	۲۴	۲۸	۲۸	۲۶
اصفهان	۲	۲	۳	۳	کردستان	۲۳	۲۳	۲۴	۲۷
البرز	-	-	-	۱۶	کرمان	۱۳	۱۳	۱۵	۱۸
ایلام	۲۰	۲۹	۲۹	۳۰	کرمانشاه	۲۱	۲۶	۲۶	۲۵

استان	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰	استان	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰
بوشهر	۲۶	۲۲	۲۲	۳۰	کهکیلویه و بویراحمد	۲۸	۲۷	۲۷	۲۹
تهران	۱	۱	۱	۱	گلستان	۱۲	۱۶	۱۷	۲۰
چهارمحال و بختیاری	۲۷	۲۴	۲۳	۲۸	گیلان	۸	۵	۷	۹
خراسان جنوبی	۱۷	۱۹	۱۸	۲۲	لرستان	۱۹	۲۵	۲۵	۲۴
خراسان رضوی	۴	۴	۴	۲	مازندران	۱۸	۷	۱۴	۱۴
خراسان شمالی	۱۴	۶	۱۰	۸	مرکزی	۱۱	۱۴	۱۶	۱۱
خوزستان	۳	۱۱	۵	۵	هرمزگان	۲۰	۲۱	۲۰	-
زنجان	۱۰	۱۰	۱۲	۱۲	همدان	۲۲	۱۸	۱۹	۲۱
سمنان	۹	۱۲	۱۱	۱۹	یزد	۱۶	۱۷	۱۴	۱۳
سیستان و بلوچستان	۲۹	۳۰	۳۰	۳۱					

منبع: شریف‌زادگان، ۱۳۹۴: ۲۳

علاوه بر مطالعات فوق، نتایج آخرین مطالعه‌ای که در سال ۱۳۹۵ توسط مهندسین مشاور نقش جهان پارس به سفارش دفتر برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور انجام گرفته است، نشان می‌دهد نابرابری در توسعه استان‌ها کماکان ادامه داشته و تعدادی از استان‌های کشور مانند آذربایجان غربی، چهارمحال و بختیاری، سیستان و بلوچستان، لرستان، ایلام، کهکیلویه و بویراحمد، کردستان و خراسان شمالی همچنان در زمره استان‌های عقب‌مانده کشور به‌شمار می‌روند. در این مطالعه که دستاورد توسعه را بر مبنای دو متغیر رفاه اقتصادی (شامل شاخص‌های اشتغال و توان درآمدی) و پایداری اجتماعی (شامل شاخص‌های برابری درآمدی، رضایت‌مندی، سلامت و امنیت اجتماعی) تعریف کرده است، نشان می‌دهد استان‌های بوشهر، تهران، یزد، اصفهان، کرمان، البرز، قزوین، مرکزی، همدان، سمنان و قم در زمره توسعه‌یافته‌ترین استان‌ها از منظر دو متغیر یادشده هستند (جدول شماره ۴).

جدول شماره ۴. رتبه‌بندی استان‌های کشور از نظر دستاورد نهایی توسعه

(با دو متغیر رفاه اقتصادی و پایداری اجتماعی) در سال ۱۳۹۵

رتبه توسعه در سال ۱۳۹۵ با محاسبه دو متغیر رفاه اقتصادی و پایداری اجتماعی	استان	رتبه توسعه در سال ۱۳۹۵ با محاسبه دو متغیر رفاه اقتصادی و پایداری اجتماعی	استان
۱۷	فارس	۱	تهران
۱۸	زنجان	۲	بوشهر
۱۹	هرمزگان	۳	یزد
۲۰	مازندران	۴	اصفهان
۲۱	کرمانشاه	۵	کرمان
۲۲	آذربایجان شرقی	۶	سمنان
۲۳	اردبیل	۷	مرکزی
۲۴	آذربایجان غربی	۸	قم
۲۵	چهارمحال و بختیاری	۹	قزوین
۲۶	سیستان و بلوچستان	۱۰	البرز
۲۷	لرستان	۱۱	همدان
۲۸	ایلام	۱۲	خوزستان
۲۹	کهگیلویه و بویراحمد	۱۳	خراسان رضوی
۳۰	کردستان	۱۴	خراسان جنوبی
۳۱	خراسان شمالی	۱۵	گیلان
		۱۶	گلستان

منبع: مهندسین مشاور نقش جهان پارس، ۱۳۹۵

به‌طور کلی، مطالعه روند توسعه استان‌های کشور نشان‌دهنده تداوم نابرابری‌های توسعه در بین استان‌های کشور است؛ به‌گونه‌ای که برخی استان‌های مشخص همچون ایلام، کردستان، کرمانشاه، قم، چهارمحال و بختیاری، خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان، لرستان، هرمزگان و همدان همواره در زمره استان‌های با رتبه‌های پایین توسعه در سطح کشور بوده‌اند. واقع‌شدن استان‌های با رتبه‌های پایین‌تر توسعه در مناطق مرزی دارای اقلیت‌ها و هویت‌های قومی و



زبانی که سابقه تنش‌های قومی نیز در آنها وجود داشته، می‌تواند از لحاظ امنیت ملی پیامدها و آثار نامطلوبی بر جای بگذارد.

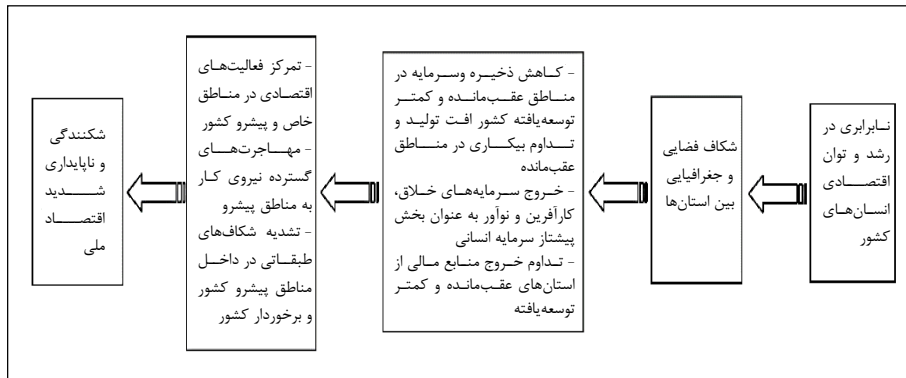
### ۳. یافته‌های برآمده از مصاحبه

همان‌گونه که در قسمت روش تحقیق اشاره شد، برای پاسخ به سوال مقاله از روش مصاحبه با صاحب‌نظران این حوزه با بهره‌گیری از روش نمونه‌گیری نظری نیز استفاده شده است. با توجه به اینکه هدف، شناخت پیامدهای ناموزونی توسعه منطقه‌ای برای امنیت ملی است، یافته‌های برآمده از مصاحبه در چند زمینه اصلی شامل پیامدهای اقتصادی؛ پیامدهای اجتماعی؛ پیامدهای زیست محیطی؛ و پیامدهای سیاسی به شرح زیر طبقه‌بندی شده‌اند.

#### ۳-۱. پیامدهای اقتصادی ناموزونی توسعه منطقه‌ای بر امنیت ملی

دسته‌بندی و کدگذاری نتایج برآمده از مصاحبه‌ها نشان می‌دهد به اعتقاد مصاحبه‌شوندگان، یکی از پیامدهای اصلی ناموزونی توسعه منطقه‌ای برای امنیت ملی، شکل‌گیری شکاف و نابرابری اقتصادی هم از لحاظ فضایی و جغرافیایی (شکاف در رشد و توان اقتصادی استان‌های مختلف کشور) و هم از نظر شکل‌گیری شکاف‌های طبقاتی در داخل مناطق پیشرو کشور (به دلیل مهاجرت‌های گسترده نیروی کار فاقد مهارت از مناطق عقب‌مانده به آنها) است. از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان، این پیامدها به صورت کاهش ذخیره سرمایه در مناطق عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته کشور (خالی‌شدن مناطق عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته از انواع سرمایه‌های مادی، انسانی، تخصص و...) و در نتیجه افت تولید در این مناطق، تداوم بیکاری در مناطق عقب‌مانده، خروج سرمایه‌های خلاق، کارآفرین و نوآور به‌عنوان بخش پیشتاز سرمایه انسانی، تداوم خروج منابع مالی از استان‌های عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته و مهم‌تر از آن، شکنندگی و ناپایداری اقتصاد ملی به دلیل تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در مناطق خاص بروز پیدا خواهد کرد.

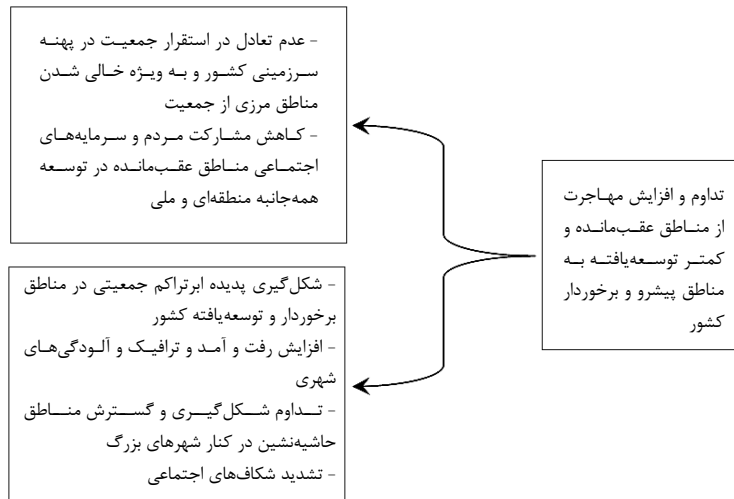
شکل ۳. پیامدهای اقتصادی ناموزونی توسعه منطقه‌ای برای امنیت ملی  
بر اساس دسته‌بندی یافته‌های برآمده از مصاحبه



### ۳-۲. اثرات اجتماعی ناموزونی توسعه منطقه‌ای بر امنیت ملی

نتایج برآمده از مصاحبه‌ها گواه بر این است که ناموزونی توسعه منطقه‌ای که در مراحل اولیه بیشتر در قالب نابرابری در رشد و توسعه اقتصادی نمود می‌یابد، در صورت تداوم، پیامدهای اجتماعی به‌دنبال خواهد داشت. دسته‌بندی نتایج حاصل از مصاحبه‌ها نشان می‌دهد تداوم و افزایش مهاجرت از مناطق عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته به مناطق پیشرو و برخوردار کشور، بی‌تعادلی در استقرار جمعیت در پهنه سرزمینی کشور و به‌ویژه خالی‌شدن مناطق مرزی از جمعیت، شکل‌گیری پدیده ابرتراکم جمعیتی در مناطق برخوردار و توسعه‌یافته کشور و در نتیجه افزایش رفت و آمد و ترافیک، تداوم شکل‌گیری و گسترش مناطق حاشیه‌نشین در کنار شهرهای بزرگ، تشدید شکاف اجتماعی و کاهش مشارکت واقعی مردم و سرمایه‌های اجتماعی مناطق عقب‌مانده در توسعه همه‌جانبه منطقه‌ای و ملی، از جمله مهم‌ترین پیامدهای اجتماعی تداوم نابرابری در توسعه منطقه‌ای هستند.

شکل ۴. پیامدهای اجتماعی ناموزونی توسعه منطقه‌ای بر امنیت ملی  
بر اساس دسته‌بندی یافته‌های برآمده از مصاحبه



۳-۳. پیامدهای زیست‌محیطی ناموزونی توسعه منطقه‌ای بر امنیت ملی

نتایج مصاحبه‌ها حاکی از آن است که یکی از نشانه‌های امنیتی‌شدن تداوم ناموزونی توسعه منطقه‌ای در کشور را می‌توان در بهره‌برداری از منابع آب پی گرفت؛ چون بخش گسترده‌ای از سرزمین ایران در کمربند خشک کره زمین واقع شده است و این مسئله، موضوع تامین منابع آب را برای اهداف مختلف در فرایند توسعه کشور به‌عنوان یکی از چالش‌های اساسی مطرح کرده است. نابرابری در توزیع منابع آب در سطح کشور نیز به صورت برجسته وجود دارد. این پدیده طبیعی زمانی که با نتایج و پیامدهای سیاست‌گذاری توسعه در سطح کشور ارتباط داده شود، مشخص می‌شود که در حال حاضر مناطق توسعه‌یافته‌تر و پیشرو کشور در زمره مناطقی هستند که با چالش تامین منابع آب مواجه‌اند (از جمله کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت و استان‌های مرکزی همچون اصفهان، یزد، کرمان و سایر کلان‌شهرهای کشور مانند مشهد و تبریز). تراکم فعالیت‌ها در مناطق پیشرو کشور، نیازهای آبی این مناطق را افزایش داده و باعث شده برنامه‌های انتقال آب به این مناطق در دستورکار قرار گیرد.

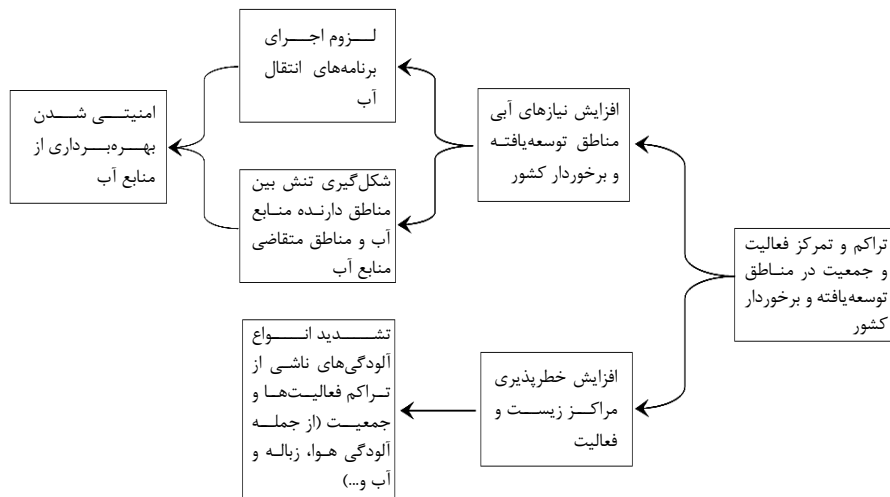
این موضوع به نوبه خود باعث شکل‌گیری تنش بین مناطق دارنده منابع آب و مناطق متقاضی منابع آب می‌شود. تداوم این روند در درازمدت منجر به تشدید تنش‌ها و تبدیل این مسئله به موضوعی امنیتی می‌شود. نشانه‌های بارز این موضوع را می‌توان در تنش‌ها و اعتراضات شکل‌گرفته در سال‌های اخیر در استان‌های اصفهان و یزد مشاهده کرد که به درگیر شدن با نیروهای انتظامی و آسیب‌رساندن به خطوط لوله انتقال آب و حتی قطع آن همراه بوده است. بر اساس نتایج مصاحبه‌ها، تداوم روند کنونی در زمینه بی‌تعدالی‌های منطقه‌ای با تشدید تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پیشرو و برخوردار همراه خواهد بود؛ که این امر افزایش تقاضا برای تامین آب را در این مناطق به دنبال خواهد داشت. با توجه به اینکه در مناطق کمتر توسعه‌یافته و عقب‌مانده کشور مازاد منابع آب وجود دارد (البته با توجه به روندهای موجود در زمینه خشکسالی، این احتمال که مسئله تامین آب در کل کشور تبدیل به مسئله امنیتی شود، در سطح گسترده‌ای وجود دارد) طرح‌های انتقال آب در سطح گسترده‌ای باید به اجرا درآید، که این امر تشدید اختلافات و تنش‌های بین منطقه‌ای و به تبع آن، امنیتی شدن بهره‌برداری از منابع آب را به دنبال خواهد داشت.

علاوه بر این، در کنار تشدید تنش‌ها بر سر منابع آب، افزایش خطرپذیری مراکز زیست به دلیل تمرکز و تراکم بیش از حد فعالیت‌ها و جمعیت در مناطق پیشرو<sup>۱</sup> و همچنین، تشدید انواع آلودگی‌های ناشی از تراکم فعالیت‌ها (مانند آلودگی هوا، زباله و آب و...) از جمله مهم‌ترین پیامدهای زیست‌محیطی است که می‌تواند آثار امنیتی در پی داشته باشد.

---

۱. در این خصوص می‌توان به سناریوهای مختلف درباره احتمال زلزله در تهران اشاره کرد که به خاطر تراکم بیش از حد جمعیت و صنعت کشور در این کلان‌شهر، وقوع زلزله در آن، نه تنها امنیت ملی را با تهدید و چالش اساسی مواجه خواهد کرد، بلکه می‌تواند فاجعه‌ای در سطح بین‌المللی رقم بزند.

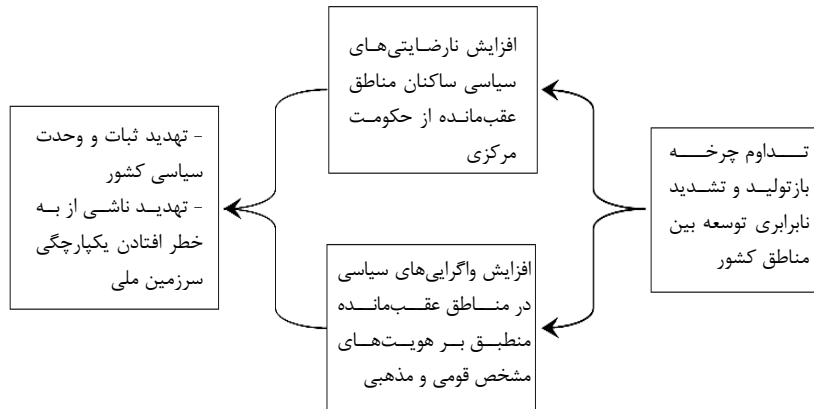
شکل ۵. پیامدهای زیست‌محیطی ناموزونی توسعه منطقه‌ای بر امنیت ملی بر اساس دسته‌بندی یافته‌های برآمده از مصاحبه



### ۳-۴. اثرات سیاسی ناموزونی توسعه منطقه‌ای بر امنیت ملی

از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان، تداوم چرخه بازتولید و تشدید ناموزونی و نابرابری توسعه بین مناطق و در درون مناطق و روند فزاینده تمرکز تولید، فعالیت و جمعیت در مناطق پیشرو و مراکز استان‌ها و عقب‌ماندگی نسبی برخی مناطق، افزایش نارضایتی‌های سیاسی از حکومت مرکزی را به دنبال خواهد داشت؛ به‌ویژه هنگامی که مناطق عقب‌مانده و توسعه‌نیافته کشور با محدوده‌های دارای هویت‌های قومی، زبانی و مذهبی انطباق داشته باشد (که روند تاریخی توسعه منطقه‌ای در ایران گواه بر این مسئله است). این امر افزایش واگرایی‌های سیاسی در محدوده‌های دارای هویت‌های قومی، زبانی و مذهبی را به دنبال داشته و امنیت را در مقیاس ملی با تهدید مواجه خواهد کرد.

شکل ۶. پیامدهای سیاسی ناموزونی توسعه منطقه‌ای بر امنیت ملی  
بر اساس دسته‌بندی یافته‌های برآمده از مصاحبه



## نتیجه‌گیری

روند تحولات توسعه منطقه‌ای و دیدگاه‌های موجود در این زمینه نشان می‌دهد با وجود اینکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۴۸) و بیشتر برنامه‌های توسعه کشور بعد از انقلاب، بر موضوع توسعه متوازن مناطق در سطح کشور تاکید شده، اما با گذشت چندین دهه هنوز یکی از مسائل جدی در سطح کلان و ملی، توازن در توسعه بین مناطق کشور است. یافته‌های این مقاله گواه بر حل‌نشدن مسئله ناموزونی در فرایند توسعه یکپارچه ملی است. در ایران با روی کار آمدن دولت مدرن و با تشکیل شورای اقتصاد در سال ۱۳۱۶ و به‌ویژه با تدوین برنامه‌های عمرانی کشور از سال ۱۳۲۷، با توجه به اینکه پارادایم غالب در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، بالا به پایین بوده و سطوح محلی و منطقه‌ای نقش چندانی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها نداشته‌اند، ناموزونی‌های توسعه منطقه‌ای و ناپایداری توسعه تبدیل به مسئله بغرنجی شده است. دلایل شکل‌گیری این نابرابری‌ها زیادند و بررسی آنها در این مقاله نمی‌گنجد. با این حال، این دلایل را بیشتر باید در بسترهای نهادی نارسا، رویه‌های

نادرست مدیریتی، ظرفیت‌های پایین مدیریتی و نهادی، نبود مشارکت استان‌ها و مناطق کشور در فرایند تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های مرتبط با آنها، نبود برنامه‌های آمایشی و فضایی و... جستجو کرد.

به‌طور کلی، وجود بی‌عدالتی‌های جغرافیایی و توسعه ناموزون مناطق جغرافیایی کشور می‌تواند به وحدت، یکپارچگی و همبستگی ملی آسیب برساند و تحرکات واگرایانه به‌ویژه هنگامی که فضاهای جغرافیایی کمتر توسعه‌یافته و عقب‌مانده با فضاهای دارای اقلیت‌های قومی، زبانی و مذهبی سازگاری داشته باشند، را به بار آورد. این در حالی است که در مناطق پیشرو نیز بنا به دلایل مختلف از جمله شکل‌گیری تراکم‌های بیش از حد فعالیت‌ها و همچنین، شکل‌گیری پدیده ابرتراکم جمعیتی، می‌تواند سطح شکنندگی و آسیب‌پذیری این مناطق را بالا برده و امنیت پایدار آنها را با تهدید و چالش مواجه کند. علاوه بر این، ناموزونی در توسعه مناطق باعث تمرکز و تراکم بیش از حد فعالیت‌های اقتصادی در مناطق و مراکز خاصی شده؛ که این امر می‌تواند باعث ناپایداری و شکنندگی اقتصاد ملی به‌ویژه هنگام شکل‌گیری بحران‌های خاص در این‌گونه مناطق و مراکز شده و پیامدهای امنیتی را در سطح کشور به بار آورد. بنابراین، آنچه به‌عنوان نتیجه‌گیری نهایی می‌توان ارائه کرد، این است که ناموزونی توسعه بین مناطق و استان‌های کشور می‌تواند شکاف و گسست بین مناطق در زمینه‌های مختلف اجتماعی، جغرافیایی، اقتصادی و طبقاتی را به‌دنبال داشته باشد.

همچنین، این ناموزونی در صورت تداوم و تشدید، می‌تواند شکاف و گسست سیاسی را به‌دنبال داشته و امنیت ملی را با تهدید مواجه کند. بنابراین، پیامدها و آثار ناموزونی توسعه منطقه‌ای بر امنیت ملی در چهار گروه پیامدهای اقتصادی، پیامدهای اجتماعی، پیامدهای زیست‌محیطی و پیامدهای سیاسی قابل ارائه هستند (به شرح جدول شماره ۵).

جدول ۵. پیامدهای ناموزونی توسعه منطقه‌ای بر امنیت ملی

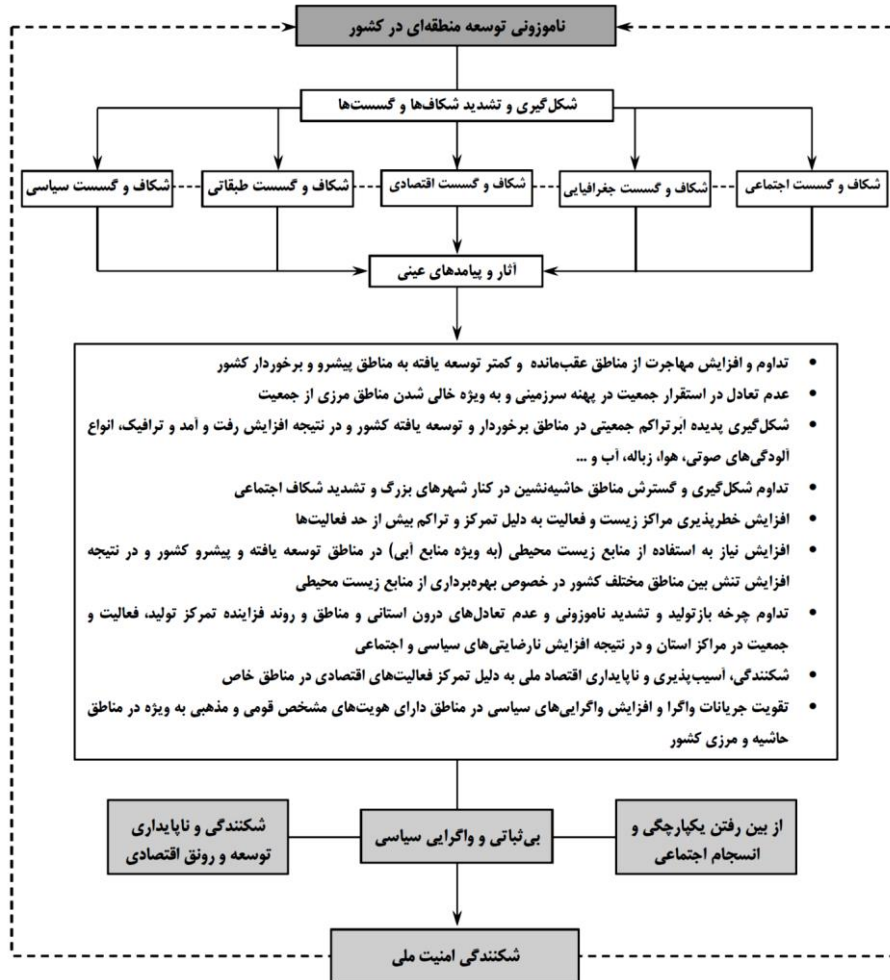
پیامدهای اقتصادی	پیامدهای اجتماعی	پیامدهای زیست‌محیطی	پیامدهای سیاسی - امنیتی
<p>➤ شکل‌گیری شکاف و نابرابری اقتصادی هم از لحاظ فضایی و جغرافیایی (شکاف در رشد و توان اقتصادی استان‌های مختلف کشور) و هم از نظر شکل‌گیری شکاف‌های طبقاتی در داخل مناطق پیشرو کشور (به‌دلیل مهاجرت‌های گسترده نیروی کار فاقد مهارت از مناطق عقب‌مانده به این مناطق)</p> <p>➤ کاهش ذخیره سرمایه در مناطق عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته کشور (خالی شدن مناطق عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته کشور از انواع سرمایه‌های مادی، انسانی، تخصص و...)</p> <p>➤ افت تولید در مناطق عقب‌مانده، تداوم بیکاری در مناطق عقب‌مانده کشور، خروج سرمایه‌های خلاق، کارآفرین و نوآور به‌عنوان بخش پیشتاز سرمایه انسانی، تداوم خروج منابع مالی از استان‌های عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته</p> <p>➤ شکنندگی و ناپایداری اقتصاد ملی به‌دلیل تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در مناطق خاص</p>	<p>➤ تداوم و افزایش مهاجرت از مناطق عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته به مناطق پیشرو و برخوردار کشور</p> <p>➤ عدم تعادل در استقرار جمعیت در پهنه سرزمینی کشور و به‌ویژه خالی شدن مناطق مرزی از جمعیت</p> <p>➤ شکل‌گیری پدیده ابرتراکم جمعیتی در مناطق برخوردار و توسعه‌یافته کشور و در نتیجه افزایش رفت و آمد و ترافیک، تداوم شکل‌گیری و گسترش مناطق حاشیه‌نشین در کنار شهرهای بزرگ، تشدید شکاف اجتماعی و کاهش مشارکت واقعی مردم و سرمایه‌های اجتماعی مناطق عقب‌مانده در توسعه همه‌جانبه منطقه‌ای و ملی</p>	<p>➤ چالش تامین منابع آب (از جمله کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت، استان‌های مرکزی کشور همچون اصفهان، یزد و کرمان و سایر کلان‌شهرهای کشور همچون مشهد و تبریز)</p> <p>➤ تنش بین مناطق مختلف کشور در خصوص دستیابی به منابع آب (تنش‌ها و اعتراضات شکل‌گرفته در سال ۱۳۹۲ در استان‌های اصفهان و یزد)</p> <p>➤ افزایش خطرپذیری مراکز زیست و فعالیت به‌دلیل تمرکز و تراکم بیش از حد فعالیت‌ها و جمعیت در مناطق پیشرو و همچنین، تشدید انواع آلودگی‌های ناشی از تراکم فعالیت‌ها (از جمله آلودگی هوا، زیاله و آب و...)</p>	<p>➤ افزایش نارضایتی‌های سیاسی از حکومت مرکزی</p> <p>➤ افزایش واگرایی‌های سیاسی در محدوده‌های عقب‌مانده دارای هویت‌های مشخص قومی، زبانی و مذهبی</p>



بر اساس نتایج جدول ۵، می‌توان مدل تجربی این مقاله را ارائه کرد. بر اساس این مدل که در شکل ۷ نشان داده شده است، نمود عینی تداوم ناموزونی توسعه منطقه‌ای به صورت تداوم و افزایش مهاجرت از مناطق عقب‌مانده و کمتر توسعه‌یافته به مناطق پیشرو و برخوردار کشور، بی‌تعادلی در استقرار جمعیت در پهنه سرزمینی و به‌ویژه خالی‌شدن مناطق مرزی از جمعیت، شکل‌گیری پدیده ابرتراکم جمعیتی در مناطق برخوردار و توسعه‌یافته کشور و در نتیجه افزایش رفت و آمد و ترافیک و انواع آلودگی، تداوم شکل‌گیری و گسترش مناطق حاشیه‌نشین در کنار شهرهای بزرگ و تشدید شکاف اجتماعی، افزایش خطرپذیری مراکز زیست و فعالیت به‌دلیل تمرکز و تراکم بیش از حد فعالیت‌ها، افزایش نیاز به استفاده از منابع زیست‌محیطی (به‌ویژه منابع آبی) در مناطق توسعه‌یافته و پیشرو کشور و در نتیجه افزایش تنش بین مناطق مختلف کشور در بهره‌برداری از منابع زیست‌محیطی، تداوم چرخه بازتولید و تشدید ناموزونی و بی‌تعادلی‌های درون‌استانی و بین‌مناطق و روند فزاینده تمرکز تولید، فعالیت و جمعیت در مراکز استان و در نتیجه افزایش نارضایتی‌های سیاسی و اجتماعی، شکنندگی و آسیب‌پذیری و ناپایداری اقتصاد ملی به‌دلیل تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در مناطق خاص و تقویت جریان‌ات واگرا و افزایش واگرایی‌های سیاسی در مناطق دارای هویت‌های قومی، زبانی و مذهبی به‌ویژه در مناطق حاشیه و مرزی کشور بروز پیدا خواهد کرد.

تداوم این وضع می‌تواند منجر به شکل‌گیری تهدیدها و چالش‌های اساسی شده و در میان‌مدت و درازمدت، امنیت ملی را به معنای واقعی کلمه با تهدید مواجه کند.

شکل ۷. مدل تجربی تحقیق  
 (ناموزونی توسعه منطقه‌ای در ایران و پیامدهای آن بر امنیت ملی)



## منابع

- اطاعات، جواد و سیده‌زهره، موسوی (۱۳۹۰) رابطه متقابل امنیت ناحیه‌ای و توسعه‌یافتگی فضاهای سیاسی با تأکید بر سیستان و بلوچستان، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم؛ شماره اول.
- امیری، عبدالرضا (۱۳۹۱) طرح پژوهشی مطالعه فرایند امنیتی شدن پدیده‌های سیاسی و اجتماعی در ایران، تهران: سازمان تحقیقات و مطالعات نیرو انتظامی جمهوری اسلامی ایران.
- درايسل، آلاسداير و جرالد اچ، بلیک (۱۳۷۳) جغرافیای سیاسی خاورمیانه و شمال آفریقا، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
- راستی، عمران و محمد، رحیمی (۱۳۹۳) امنیت و توسعه در غرب آسیا از منظر مدل محور- پیرامون (مطالعه موردی: مناطق مرزی کشورهای ایران، افغانستان و پاکستان) مجموعه مقاله‌های همایش بین‌المللی امنیت انسانی در غرب آسیا.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳) ضوابط ملی آمایش سرزمین.
- سلیمانی، سیامک (۱۳۸۱) تبعات سیاسی- امنیتی حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ (مورد: اراک)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
- شریف‌زادگان، محمدحسین (۱۳۹۴) در جست و جوی توسعه منطقه‌ای درون‌زا، ویژه‌نامه اقتصادی شرق، شماره اردیبهشت ۱۳۹۴.
- فرجی‌راد، خدر، غلامرضا، کاظمیان و عبدالرضا، رکن‌الدین افتخاری (۱۳۹۲) آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه در ایران از منظر رویکرد نهادی، فرایند مدیریت و توسعه، شماره ۸۴.
- فرجی‌راد، خدر و غلامرضا، کاظمیان (۱۳۹۱) توسعه محلی و منطقه‌ای از منظر رویکرد نهادی، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- فروزان‌مهر، محمدحسین (۱۳۹۴) توسعه کلید امنیت ملی، ویژه‌نامه اقتصادی شرق، تهران: ضمیمه اقتصادی شرق.
- کلهر، رضا (۱۳۸۸) درآمدی بر امنیت نظامی، تهران: انتشارات سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا، پژوهشکده امنیتی- انتظامی.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰) قانون برنامه پنجم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور.
- مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۹) سیاست‌های ابلاغی آمایش سرزمین.
- محمدی، حمیدرضا و محمد غنچه (۱۳۸۵) چالش‌های ژئوپلیتیکی مواد مخدر در جنوب غرب آسیا، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دوم، شماره اول.
- مهندسین مشاور نقش جهان پارس (۱۳۹۵) طراحی الگو و تدوین راهبردهای کاهش عدم تعادل‌های استانی، طرح تحقیقاتی به سفارش دفتر برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور.

