



**Social Policy in IRAN (Spatial Coverage of Social Security System)**

Mohammad Reza Tahmak<sup>1</sup> | Ebrahim Tofigh<sup>2</sup> | Ali Reza Gudarzi<sup>3</sup> | Mirshahin Fatemi<sup>4</sup>

1. Corresponding author. Department of Sociology, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

E-mail: [mrtahmak@gmail.com](mailto:mrtahmak@gmail.com)

2. Department of Sociology, University of Science and Culture, Tehran, Iran.

E-mail: [ebrahim.towfigh@gmail.com](mailto:ebrahim.towfigh@gmail.com)

3. Department of Regional Development Planning, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran;

E-mail: [alirezag600@yahoo.com](mailto:alirezag600@yahoo.com)

4. Department of Cultural Studies, University of Science and Culture; E-mail: [mirshahin.fatemi@gmail.com](mailto:mirshahin.fatemi@gmail.com)

**Article Info**

**ABSTRACT**

**Article type:**

Research Article

**Article history:**

Received 13 June 2021

Received in revised form 30 June 2021

Accepted 20 September 2023

Published online 20 September 2023

**Keywords:**

Social Policy, Social Security System, Modern State , Centralism, Tehran-axial, Spatial Political Economy, Spatial Inequality.

This paper discusses the situation of social policy in Iran under the rule of the modern state through the spatial coverage of the social security system. The investigation using documentary and a combination of quantitative and qualitative methods has considered the inequality amongst provinces under the shadow of social security which in the recent century has led to a situation of the center-peripheries. Territorial centralism of the modern state and consequently the Tehran-axial which itself mutually fosters centralism and center-peripheral inequality, a system of planning from above and distribution of occupation opportunities, industry and services, and the allocation of social policy-making, economic and welfare resources based on the capital in the period of Pahlavi state and its continuation into the period of the Islamic Republic has resulted in spatial imbalance and reduction and stabilization of the political-economic and social situation of marginal regions which so-called the peripheries. Inequality and distance between regions in the shape of center-peripheries has led to the imbalance in the coverage of the social security system throughout the country since the social security system and its insurances expand following the cycle of industries, employment and services.

**Cite this article:** Tahmak, M.R.; Tofigh, E; Gudarzi, A.R & Fatemi, M.Sh (2023). Social Policy in IRAN (Spatial Coverage of Social Security System), *Sociological Review (Social Science Letter)*, 30 (1), 423- 445.

DOI: <http://10.22059/JSR.2023.325030.1667>



## سیاست اجتماعی در ایران (پوشش فضایی نظام تأمین اجتماعی)

محمد رضا تهمک<sup>۱</sup> | ابراهیم توفیق<sup>۲</sup> | علیرضا گودرزی<sup>۳</sup> | میرشاهین فاطمی<sup>۴</sup>

۱. گروه جامعه‌شناسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران. ایران. رایانامه: [mrtahmak@gmail.com](mailto:mrtahmak@gmail.com)

۲. مدرس جامعه‌شناسی در دانشگاه علم و فرهنگ، ایران. رایانامه: [ebrahim.towfigh@gmail.com](mailto:ebrahim.towfigh@gmail.com)

۳. گروه برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران؛ رایانامه: [alirezag600@yahoo.com](mailto:alirezag600@yahoo.com)

۴. گروه مطالعات فرهنگی، دانشگاه علم و فرهنگ؛ رایانامه: [mirshahin.fatemi@gmail.com](mailto:mirshahin.fatemi@gmail.com)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۲۳</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۰/۰۴/۰۹</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۲۹</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۶/۲۹</p> <p><b>کلیدواژه‌ها:</b> سیاست اجتماعی، نظام تأمین اجتماعی، دولت مدرن، تمرکزگرایی، تهران محوری، اقتصاد سیاسی فضا، نابرابری فضایی.</p>	<p>این مقاله به وضعیت سیاست اجتماعی در ایران دوره حاکمیت دولت مدرن، از روزن پوشش فضایی سیستم تأمین اجتماعی می‌پردازد. این پژوهش با روش اسنادی و کتابخانه‌ای و ترکیبی از شیوه‌های کمی و کیفی، نابرابری میان استان‌ها در چتر پوششی تأمین اجتماعی، که در یک قرن اخیر به نوعی از وضعیت مرکز-پیرامون انجامیده است، را مورد بررسی قرار داده است. تمرکزگرایی سرزمینی دولت مدرن و پیامد آن تهران‌محوری که خود متقابلاً نابرابری مرکز-پیرامون را تشدید می‌کند، سیستم برنامه‌ریزی از بالا و توزیع امکانات اشتغال، صنایع و خدمات و تخصیص منابع اقتصادی و رفاه اجتماعی بر محوریت پایتخت در دوره دولت پهلوی و تداوم آن در دوره جمهوری اسلامی، به عدم توازن فضایی، تقلیل و تثبیت وضعیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مناطق پیرامونی انجامیده است. از آنجا که نظام تأمین اجتماعی و بیمه‌های آن نیز متعاقب چرخه صنایع، اشتغال و خدمات گسترش می‌یابد، نابرابری و فاصله میان مناطق در قالب مرکز-پیرامون عدم توازن در حوزه پوشش نظام تأمین اجتماعی در سطح کشور را در پی داشته و تشدیدکننده وضعیت نابرابر رفاهی میان مناطق کشور بوده است.</p>

استناد: تهمک، محمد رضا؛ توفیق، ابراهیم؛ گودرزی، علیرضا و فاطمی، شاهین. (۲۰۲۳). سیاست اجتماعی در ایران (پوشش فضایی نظام تأمین اجتماعی): مطالعات جامعه‌شناختی (نامه علوم اجتماعی)، ۳۰ (۱)، ۴۰۵-۴۲۱.



© نویسندگان.

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

DOI: <http://10.22059/JSR.2023.325030.1667>

## ۱. مقدمه<sup>۱</sup>

بحث از سیاست اجتماعی در ایران از چشم‌انداز فضایی ناظر به ژئوپلیتیک و سیاست‌های اجتماعی-اقتصادی و رفاهی در ایران دوره معاصر و نظام تصمیم‌گیری‌ها با حضور دولت مدرن است. برجسته‌سازی جغرافیای سیاست‌گذاری اجتماعی-اقتصادی از روزن پوشش بیمه‌های اجتماعی به‌عنوان مهم‌ترین عامل تأمین اجتماعی در یک کشور، نوع دیگری از پرتوافکنی به نظام تأمین اجتماعی ایران را ممکن می‌کند. چنین نگرشی گشایشی پدید می‌آورد که وضعیت توزیع خدمات رفاهی و بیمه‌های تأمین اجتماعی را بر مبنای عامل سرزمینی و اقتصاد سیاسی فضا، برنامه‌های آمایشی و منطقه‌ای و هم‌آمدی‌های میان این عوامل بررسی‌د.

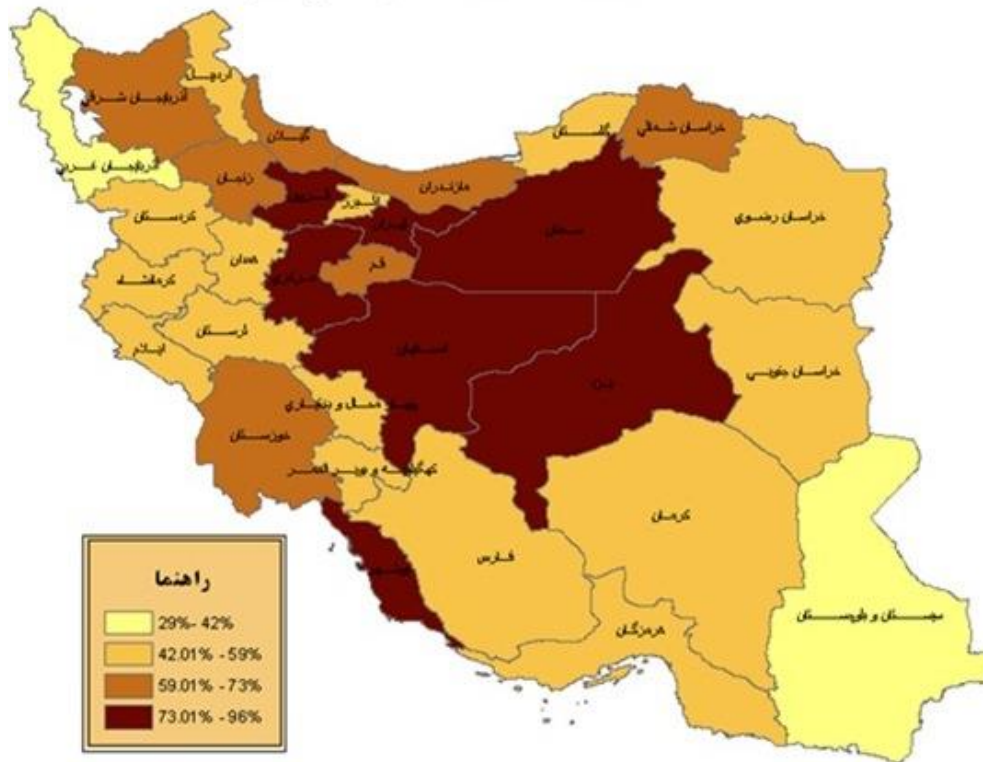
همان‌گونه که در مواجهه با تفاوت‌ها در پدیده‌های اجتماعی از نظر متغیرهای مختلف پرسش‌هایی پیرامون چرایی و چگونگی پیدایش این تفاوت‌ها به ذهن متبادر می‌شود، می‌بایست همین وضعیت در مورد جغرافیای اجتماعی-اقتصادی و تفاوت در توزیع فضایی پدیده‌ها نیز رخ دهد. چنین نگرشی، فضای جغرافیایی را به مثابه پدیده‌ای اجتماعی-سیاسی و اقتصادی تن‌پوش می‌زند و پرسش اجتماعی-سیاسی و اقتصادی از آن را ممکن می‌کند. پرسش از اینکه، چرا فضاهای اداری-سیاسی متفاوت سرزمینی به نسبت‌هایی متفاوت از ویژگی‌های اجتماعی-اقتصادی - در اینجا، پوشش نظام تأمین اجتماعی - برخوردارند؟ از این رو، این وضعیت چگونه یا در چه فرآیندی شکل گرفته است؟

درباره پوشش سرزمینی خدمات بیمه اجتماعی و گستره فضایی نظام تأمین اجتماعی در ایران پرسش‌های فوق، موضوعیت می‌یابند. همان‌گونه که در زیر (نقشه‌های شماره ۱ و ۲) مشاهده می‌شود، دو نکته در مورد توزیع فضایی بیمه‌های اجتماعی در کشور قابل تأمل است. اول، در میان استان‌ها تفاوت چشمگیری مشاهده می‌شود. دوم، به جز دو مورد استثناء استان‌های بوشهر و خوزستان (محل تمرکز طبیعی صنایع نفت و گاز و اشتغال ناشی از آن)، نوعی تمرکزگرایی و سلسله‌مراتب مبتنی بر تهران محوری<sup>۲</sup> میان استان‌های کشور وجود دارد. بدین صورت که، منطقه مرکزی حول پایتخت و استان‌های اطراف آن نسبت به استان‌های شرق و شمال شرق، جنوب و غرب و شمال غربی کمتر برخوردار، از پوشش بیمه‌ای بیشتری برخوردارند.

۱. مقاله مستخرج از پژوهش بررسی رابطه بیمه‌های اجتماعی و امنیت اجتماعی در ایران، با حمایت مالی موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، (۱۳۹۹) - (۱۳۹۷) انجام شده است.

۲. تهران محوری: ناظر به وضعیتی سیاسی و ژئوپلیتیکی، اداری، اقتصادی و اجتماعی است که چنان انباشتی از این نیروها در تهران شکل گرفته است که اکنون این شهر و نقاط اقماری اطراف آن به محور کنترل‌کننده و جاذب نیروها و منابع سیاسی، اداری و برنامه‌ریزی، اقتصادی و اجتماعی کشور تبدیل شده است. نتیجتاً، اکثر صنایع حیاتی و گسترده و امکانات اقتصادی و اشتغال، دانشگاهی، درمانی، اداری و اجتماعی، از جمله بیمه‌های اجتماعی که پیامد منابع و امکانات فوق‌اند، بر محور تهران و چند استان اطراف آن (سمنان، قم، مرکزی، مازندران، قزوین، اصفهان و یزد) مجتمع شده‌اند که خود متعاقباً تمرکزگرایی پیشین در تهران که ناشی از امتیاز پایتخت بودن این شهر بود را تشدید می‌کنند. به بیانی دیگر، در گام اول، با تأسیس دولت مدرن به‌ویژه پس از تأسیس سازمان برنامه (ایجاد عامل سیاسی)، تهران به عنوان پایتخت این دولت به محل تمرکز نیروهای سیاسی، منابع اقتصادی، اجتماعی، دانشگاهی و بوروکراتیک و سیاست‌گذاران تبدیل می‌شود. در گام بعد، تداوم این روند چنان وزنی از این نیروها در این شهر پدید آورده و محوریتی یافته است که اکنون تهران، فراتر از قدرت پایتخت‌بودنش و تمرکز نظام رسمی تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در آن نیز، منابع اقتصادی و اجتماعی دیگر مناطق را به سمت خود می‌کشد. در واقع، انباشت پسینی‌ای که پیامد تمرکز نیروها و تهران‌گرایی بود نیز خود متعاقباً به عامل مکنده و بلعنده منابع پیرامون‌ها و تشدیدکننده تجمع آنها در منطقه مرکزی ایران، بر محوریت تهران، تبدیل شده است (مثلاً نک. به نقشه‌های شماره ۵ تا ۷). این وضعیت اقتصاد سیاسی فضا و جغرافیای اجتماعی‌ای که نتیجه دو عامل توأمان تمرکزگرایی در تهران به عنوان پایتخت و انباشت پسینی حاصل از این عامل در نظام سیاسی و برنامه‌ریزی دوره دولت مدرن است را می‌توان تهران محوری نامید. این موضوع در ادامه با ارائه داده‌ها و پردازش مباحث روشن‌تر خواهد شد.

توزیع فضایی بیمه‌های اجتماعی کشور - سال ۱۳۹۱

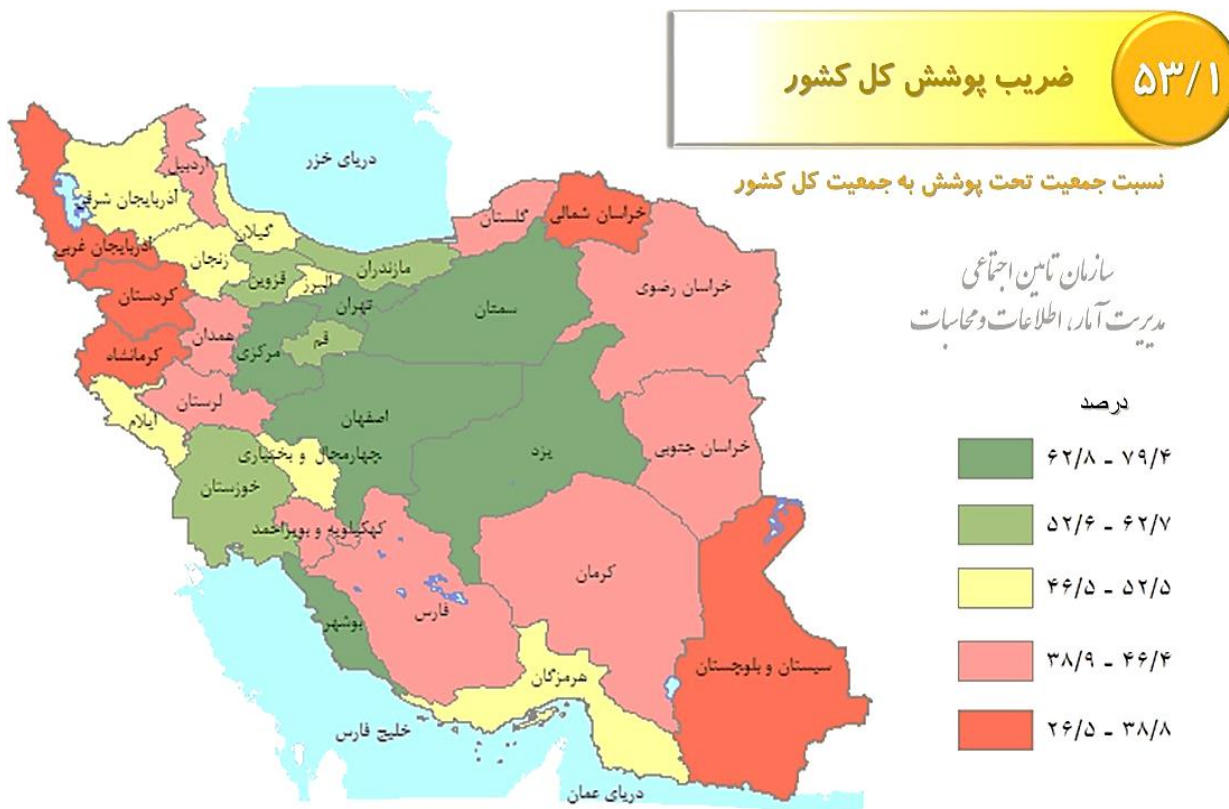


نقشه شماره ۱: توزیع فضایی بیمه‌های اجتماعی در استان‌های کشور<sup>۱</sup> - سال ۱۳۹۱، مأخذ: دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی (۱۳۹۲)

نقشه فوق مربوط به ابتدای دهه ۱۳۹۰ و پوشش منطقه‌ای انواع سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی در ایران (مانند صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی فولاد، سازمان تأمین اجتماعی و ...) است و نابرابری منطقه‌ای در پوشش بیمه‌ای استان‌های کشور را نمایش می‌دهد. به گونه‌ای که، میزان جمعیت تحت پوشش در منطقه مرکزی کشوری نسبت به منطقه پیرامونی آن، حدود ۲ تا ۳ برابر است. همین وضعیت تمرکزگرایی و نابرابری فضایی را در نقشه زیر (شماره ۲) که مربوط به انتهای دهه مذکور است و پوشش حمایت‌های بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی را نشان می‌دهد نیز مشاهده می‌شود. این سازمان نه تنها بزرگترین سازمان بیمه‌گر اجتماعی و فعال حوزه اقتصاد اجتماعی کشور به حساب می‌آید، بلکه اکثریت جمعیت کشور (بیش از ۴۳ میلیون نفر، ۵۳/۱ درصد جمعیت کشور) را به صورت اصلی و تبعی پوشش می‌دهد.

۱. سپاس از پیمان زینتی برای معرفی نقشه‌های شماره ۱ و ۲.

۲. سال‌ها براساس تقویم خورشیدی است. هرچا سال‌ها قمری یا میلادی باشد، در متن ذکر شده است.



نقشه شماره ۲: توزیع فضایی بیمه‌های اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی در سطح کشور، تا پایان سال ۱۳۹۸، مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۹)

بر اساس نقشه‌های فوق، تفاوتی چشمگیر در گستره فضایی حمایت‌های نظام تأمین اجتماعی کشور در میان استان‌ها دیده می‌شود. این توزیع نامتوازن، یکی از اصلی‌ترین ابزارهای تأمین عدالت اجتماعی را ناکارآمد ساخته است. مسئله اصلی این مقاله بررسی این تفاوت‌های فضایی و پیامدهای آن برای عدالت توزیعی است. زیرا دولت‌های مدرن، به‌ویژه دولت‌های رفاهی، که خود برای کاستن از احتمال خطرهایی که شهروندان‌شان در جامعه مخاطره‌آمیز مدرن در معرض آن‌ها قرار دارند بوجود آمده‌اند، اقدام به تأسیس بیمه‌های اجتماعی می‌کنند (بک، ۱۳۸۸: ۱۲۴ - ۱۲۲). در ایران نیز، از دوره دولت مدرن پهلوی، دولت با راه‌اندازی بیمه‌های اجتماعی، به‌ویژه با تأسیس سازمان تأمین اجتماعی، تلاش کرده است از طریق تأمین امور اجتماعی اتباع، مشروعیت سیاسی کسب کند و اقتدارش را در جامعه نهادینه سازد (شایق، ۱۳۸۴ ب: ۸۹ - ۸۸). علاوه بر آن، در ایران دوره پهلوی «هدف تأمین اجتماعی تنها محدود و مختصر به بیمه کارمندان و کارگران دولت نمی‌شد، بلکه هدف‌های جامع‌تر مانند فراهم‌آوردن امنیت روانی، دفاع از اجتماع و توانمندسازی جامعه را نیز دربرداشت» (شایق، ۱۳۸۴ الف: ۱۶۲ - ۱۶۱). با این حال، همان‌گونه که مشاهده شد، تأمین اجتماعی اتباع دولت مدرن در ایران طی یک قرن اخیر، به‌طور میانگین با نابرابری ۲ تا ۳ برابری میان مناطق مرکزی و پیرامونی رخ نموده است.

در این پژوهش تلاش شده است با وام‌داری از رویکرد مکتب آنال<sup>۱</sup>، تحولات تاریخی پدیده اجتماعی-اقتصادی درآمیختگی با سیاست بر بستر جغرافیایی ایران فهم شود. تحقیق به روش اسنادی و کتابخانه‌ای و بر مبنای ترکیبی از روش‌های کمی و کیفی صورت گرفته است. گردآوری و تحلیل داده‌ها به شیوه تحلیل محتوای مضمونی انجام شده است؛ بدین صورت که پس از جستجوی اولیه مهم‌ترین مضامین مرتبط با نظام‌های قدرت و بیمه اجتماعی کشور، که در ادامه می‌آیند، مشخص شد. سپس، منابع مرتبط به صورت هدفمند گزینش شدند، تا جایی که داده مکفی حاصل آمد. در گام بعد داده‌های حاصله دسته‌بندی و تحلیل شد. در ادامه، به منظور بررسی فضایی سیاست اجتماعی-اقتصادی در ایران، در نسبت با بهره‌مندی از خدمات بیمه‌ای، ابتدا بحثی دربارهٔ تمرکزگرایی ژئوپلیتیکی در ایران ارائه می‌شود. در گام بعد، به نظام کلان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مرکزگرا در ایران و پیامدهای آن می‌پردازیم. سپس، از تمرکزگرایی در نظام بیمه‌های اجتماعی در ایران، به‌ویژه بیمه‌های اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی بحث خواهیم کرد و در انتها به جمع‌بندی مباحث می‌پردازیم.

## ۲. تمرکزگرایی سیاسی؛ تمرکزگرایی ژئوپلیتیکی

دولت مدرن در ایران که با کودتای اسفند ۱۲۹۹ در واقعیت و از ۱۳۰۵ رسماً قدرت را به دست گرفت، دولتی تمرکزگرا بود و برنامه مدرنیزاسیون کشور را با سرعت پیش برد. مدرنیسمی شهرگرا، مخصوصاً تمرکزگرایی سیاسی-اداری و اقتصادی در پایتخت، تهران، را در پیش گرفت (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۱۸۰ - ۱۲۳ و ۲۷۶ - ۲۲۵)، دولتی مرکزگرا و تهران‌گرا تأسیس شد (توفیق، ۱۳۸۵: ۱۱۵). شالوده اولیه این روند، به‌ویژه در تمرکزگرایی ژئوپلیتیکی برای ساخت دولت ملی، از دوره ناصری گذاشته شده بود (برای نمونه نک. به: تهمک و توفیق، ۱۳۹۴). دولت مدرن با خروج از وضعیت نظام سیاسی نامتمرکز، تلاش کرد دولت-ملتی تمرکزگرا تأسیس کند. در این راستا، ایالات و ولایات پیشین که دارای اختیارات گسترده‌ای بودند، به استان‌هایی تبدیل شدند که در ابعاد مختلف سیاسی، اداری، اقتصادی، اجتماعی و ... از تهران مستقیماً کنترل می‌شدند/می‌شوند.

در ممالک محروسه قاجار، ما نه تنها در سطح ایالات و ولایات، بلکه در سطح محلات شهرها و روستاها نیز با ساختارهای حکمرانی نسبتاً مستقل روبرو هستیم (طالب، ۱۳۷۱: ۱۳-۵ و سعیدنیا، ۱۳۷۹: ۱۲۶ - ۱۲۵). در واقع، نوعی الگوی نامتمرکز قدرت از نظر ساختار اداری-سیاسی آن حاکم بوده است. در فارسانه ناصری نمونه‌ای تفصیلی از ساختار سیاسی نامتمرکز اداره مناطق، شهرها و روستاها و ایالات و جمعیت‌های متحرک در دوره قاجار و گاه پیش از آن، در مورد ۶۳ منطقه حکومتی («بلوک») و ایالات مختلف ایالت فارس<sup>۲</sup> که هر کدام ضابط حکمران و حکومت محلی‌ای داشته‌اند آمده است (حسینی‌فسائی، ۱۳۸۸: ۱۵۷۲ - ۱۲۳۸).

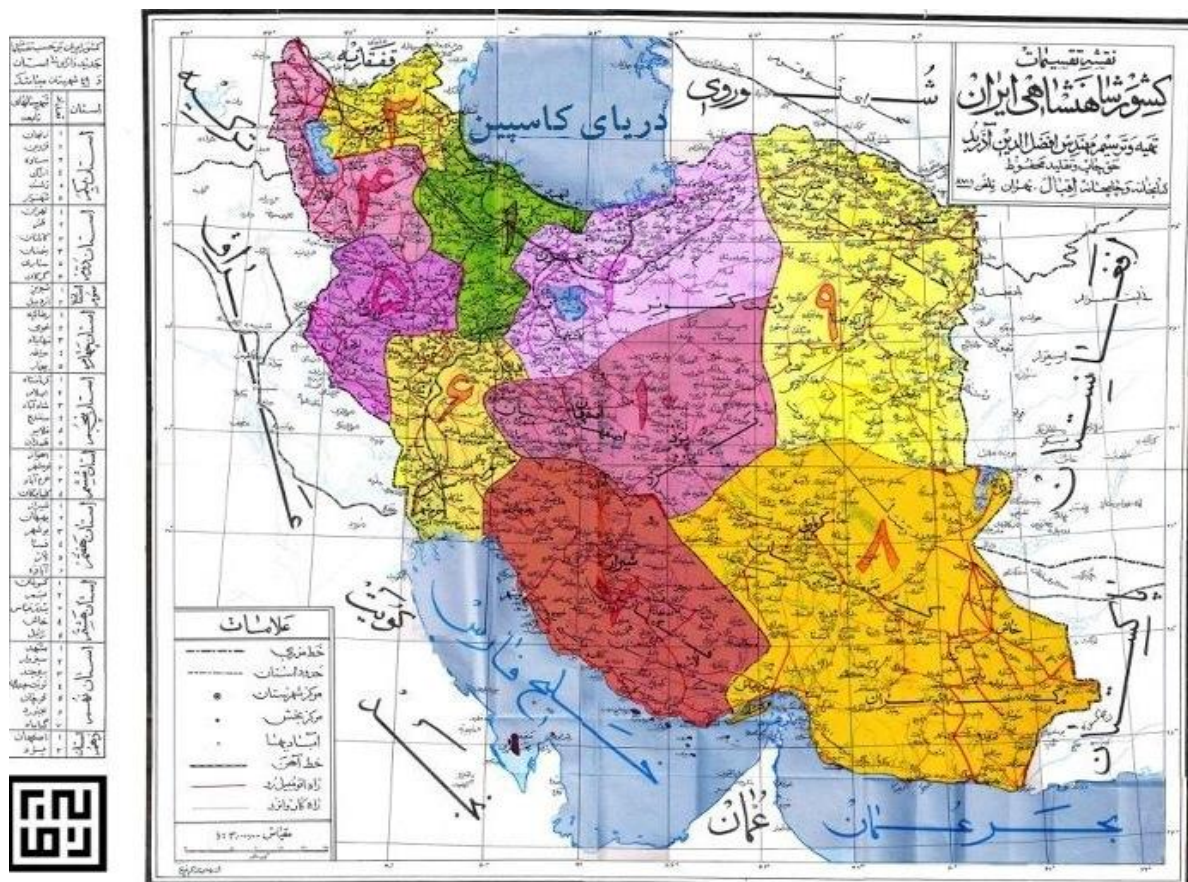
۱. در مورد مکتب آنال و تمایلات جغرافیایی آن نک. به: برک، ۱۳۹۳؛ و استویانوویچ، ۱۳۸۶؛ بویژه فصول ۶ و ۸.

۲. ایالات متشکل از تیره‌ها و طوایف مختلف و مناطق بلوک<sup>۲</sup> متشکل از یک مرکز منطقه (شهر/روستا) به همراه چندین روستای تابعه بوده‌اند.



نقشه شماره ۳: تمام ممالک محروسه دولت علیه ایران (قراجه داغی، ۱۲۸۶ ه. ق [۱۲۴۸ خ]).

با شکل‌گیری دولت مدرن «رضاخان، حکومتی متمرکز و ارتشی نیرومند ایجاد کرد که با کمک آن مالیات‌های بالا و اصلاحات رادیکال را به اجرا درآورد» (الیوت، ۱۳۸۷: ۹۴-۹۳). دولت مدرن رضاشاهی، «سیاست تجدد آمرانه» از بالا را در پیش گرفت، نهادهایی چون «ارتش منظم ملی» را بنا گذاشت. «از آن گذشته، به منظور دستیابی به یکپارچگی بیش‌تر ملی، سیاست متمرکزسازی ... پی‌گرفته شد» (اتابکی و زورکر، ۱۳۸۷: ۱۸). قدرت گرفتن دولت مدرن رضاشاهی، برچیده‌شدن قدرت‌ها و حکومت‌های محلی و منطقه‌ای را در پی داشت. بسیاری از سران مناطق، ایلات و عشایر نواحی مختلف توسط این دولت سرکوب و برخی نیز دستگیر و کشته شدند (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۱۸۱ - ۱۳۰). در پی این اقدامات، نظم ژئوپلیتیکی نوینی رقم خورد. ایالات و ولایات پیشین کشور که تا ۱۳۱۶ همان هیئت خود را حفظ کرده بودند، در قالب نظم اداری-سیاسی استانی جدید انتظام یافتند. از آن پس دولت مدرن اقدام به تغییرات متعددی در محدوده‌های ایالات و ولایات کشور و تبدیل آنها به سلسله‌مراتب استان، شهرستان، بخش و دهستان می‌کند (برای نمونه نک. به: فراهی، ۱۳۷۷). چنانکه در زیر نیز می‌بینیم، در ابتدا، یکدست‌سازی سرزمینی و هویت‌زدایی محلی-منطقه‌ای توسط دولت چنان با شدت انجام شده است که حتی نام استان‌ها نیز حذف و آنها را با عدد نامگذاری (یکم تا دهم) می‌کنند.



نقشه شماره ۴: اولین نقشه تقسیمات کشوری مدرن دوره پهلوی اول در قالب استان‌های ده‌گانه ۱۳۱۶ (آذربید، ۱۳۱۶).

دولت مدرن در ایران بعد از شکل‌گیری توانسته بود از طریق بسترسازی در قالب تقسیمات اداری-سیاسی کشور تمرکز حاصله را نهادینه و موجبات استمرار آن را مهیا کند (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۸۹) و به موازات افزایش استان‌ها، رشد بوروکراسی دولتی و گسیل داشتن دستگاه‌ها و مسؤولان حکومت مرکزی به استان‌ها و شهرستان‌ها، زمینه‌ها و ابزارهای موثر تقویت و نیز تعمیم قدرت حکومت در سطح کشور فراهم آمد (احمدی‌پور و منصوری، ۱۳۸۵: ۷۱). در سال‌های بعد با افزایش درآمد نفت و انجام اصلاحات ارضی، دولت عملکردهای عمومی (سیاست‌های تزیینی) را در ساختار جغرافیایی کشور تعریف کرد. ترجمان فضایی این عملکردها ارتقاء مرتبه سیاسی-اداری سکونتگاه‌ها در تقسیمات کشوری و تلاش برای کاهش فاصله فیزیکی و مهاجرت برای کاهش فاصله فیزیکی و دستیابی به مراکز توزیع رانت بود (ضیایی، ۱۳۸۲: ۱۷۰). این مجموعه سیاسی-اداری سرزمینی جدید، اکنون متشکل از ۳۱ استان و در قیاس با وضعیت ماقبل دولت مدرن، در امور مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به‌صورت متمرکز از تهران کنترل و برنامه‌ریزی می‌شوند.



### ۳. نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی تمرکزگرا

از پیامدهای پیدایش تمرکزگرایی حاکمیتی، به‌ویژه ژئوپلیتیکی، یا هم‌راستا با آن، پیدایش تمرکزگرایی اقتصادی و تمرکز در نظام برنامه‌ریزی بوده است. تمرکزگرایی دولت‌های پهلوی و جمهوری اسلامی در ابعاد مختلف، در نظام برنامه‌ریزی آنان نیز نمایان است. مروری بر بیش از ۷۰ سال برنامه‌ریزی توسعه در قبل و بعد از انقلاب اسلامی نمایان‌گر فقدان کارآمدی این برنامه‌ها در توسعه مناطق پیرامونی است، به طوری که، با وجود تخصیص منابع و اعتبارات به هر منطقه، در عمل کمترین تغییری در نابرابری فضایی بوجود نیامده است. در برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه قبل از انقلاب طرح‌های عمران منطقه‌ای، چون برنامه عمران دشت مغان و طرح جامع توسعه و عمران خوزستان، «استراتژی این برنامه‌ها مبتنی بر نظریه‌های قطب‌های رشد و بر سرخطهایی چون توسعه شهرنشینی و توسعه شهرهای جدید و متناسب کردن جمعیت روستایی با امکانات اقتصادی، مهاجرت جمعیت اضافی به مناطق شهری و جذب فعالیت‌های خدماتی و صنعتی در شهرها متکی بودند» (حاج یوسفی، ۱۳۸۰: ۸). وجود چنین کاستی‌هایی (نابرابری‌های فضایی) باعث شد که در اواخر دهه ۱۳۴۰ تغییر و تحولاتی در نظام برنامه‌ریزی کشور رخ دهد. چنان‌که برنامه پنجم توسعه قبل از انقلاب نقطه عطفی در تاریخ برنامه‌ریزی ایران است. در این برنامه علاوه بر افزایش گسترده اعتبارات عمرانی بر اثر افزایش قیمت نفت، تغییر ساختاری در مکانیسم برنامه‌ریزی روی داد (حاج یوسفی، ۱۳۸۰: ۱۴). «این برنامه حرکتی بود به سمت نظام غیرمتمرکز عمرانی و فراهم کردن موجبات حضور مقامات و مردم محلی در برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی. این برنامه در نظر داشت که طرح‌های خاص ناحیه‌ای برای غیرمتمرکزسازی کارهای عمرانی کشور را مبذول نماید و قرار بود اعتبارات عمرانی منطقه‌ای از میزان ۴ درصد به ۴۰ درصد در پایان برنامه افزایش یابد. اما این نسبت به علل ساختاری، مانند تمرکز شدید اداری و سازمانی، برنامه‌ریزی بخشی‌نگر توسعه و نبود زیرساخت‌های انسانی، فنی و اجرایی در مناطق، عملاً اجرایی نبود و تا پایان برنامه از مجموع ۱۱ درصد اعتبارات عمرانی تجاوز نکرد» (حاج یوسفی، ۱۳۸۰: ۱۵). چنین ساختاری باعث شد که در سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۴ سهم درآمدی ۲۰ درصد جمعیت ثروتمند شهری از ۵۷ درصد به ۶۳ درصد افزایش یابد. حتی بانک صنعت و معدن با تخصیص ۶۰ درصد از وام‌هایش به پایتخت به عدم توازن فضایی دست زده بود (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۵۶-۲۵۳).

واقعیت این است که مجموع برنامه‌های قبل از انقلاب موفق به ایجاد تعادل منطقه‌ای نشدند و به تشدید نابرابری منطقه‌ای و قطبی‌شدن فضایی و بخشی انجامیدند. چه‌بسا برنامه‌ریزی منطقه‌ای دقیقی وجود نداشته و بیشتر اعمال سیاست‌گذاری منطقه‌ای از مرکز بوده است، که منجر به اختلافات فاحش در توسعه مناطق شده‌اند. در سال ۱۳۵۵ طبق مطالعات بانک جهانی ایران در کنار برزیل بیشترین اختلاف منطقه‌ای با معیار سرانه تولید ناخالص منطقه‌ای را در جهان داشته است. همچنین، اختلاف درآمدی بین شهر و روستا از ۵/۵ برابر در سال ۱۳۴۸ به ۸ برابر در سال ۱۳۵۵ افزایش یافته بود (صرافی، ۱۳۷۷: ۸۰-۷۹).

با وقوع انقلاب اسلامی اولین اقدام در جهت برنامه‌ریزی توسعه به سال ۱۳۵۹ بر می‌گردد که فصل سه آن به توزیع متوازن فضایی فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی اختصاص داشت و گامی فراتر از دیدگاه‌های بخشی-بودجه‌ای گذاشته بود (صرافی، ۱۳۷۷: ۸۱). از همان برنامه اول توسعه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و غیرمتمرکز جایگاه ممتازی نسبت به قبل یافت، به طوری که تبصره ۵ و ۶ قانون برنامه اول به هدایت سرمایه‌گذاری به مناطق محروم و توزیع متعادل‌تر آن بین مناطق محروم توجه داشت (وحیدی، ۱۳۷۰: ۲۷۶). در برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی، در زیرمجموعه اهداف کلان آن تحقق عدالت اجتماعی، خط و مشی‌های تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان‌ها و مناطق پایین‌تر از حد نصاب متوسط کشور، عنایت به مناطق محروم و محدودیت‌زدایی و رفع عدم‌تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایشی مورد تأکید قرار گرفت. در این برنامه دولت موظف به اجرای سیاست تمرکززدایی، افزایش نقش استان‌ها و واگذاری کلیه طرح‌ها با ماهیت استانی به دستگاه‌های

اجرای محلی و سازمان برنامه و بودجه استان‌ها شد (سیف‌الدینی، ۱۳۸۹: ۸۸). برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی را می‌توان یکی از برنامه‌های جامع به منظور فراهم ساختن بسترهای مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تمرکززدایی در ایران به حساب آورد. طی این برنامه موضوع تمرکززدایی اداری و سیاسی، کاهش تصدی‌گری دولت و تفویض اختیارات به استان‌ها با جدیتی بیش از برنامه‌های قبل مطرح شد. از جمله نکات مثبت قانون برنامه سوم توسعه، تأکید بر اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌ها است (همان: ۸۹).

با این همه، اتکاء دولت تمرکزگرا به درآمدهای نفتی، نظام برنامه‌ریزی از بالا و شهرگرایی در توزیع امکانات اشتغال، صنایع و خدمات، مخصوصاً بر محور تهران، که در دوره دولت پهلوی به افزایش نابرابری‌ها و عدم توازن‌های منطقه‌ای انجامیده بود، با فراز و نشیب‌هایی همچنان در دوره جمهوری اسلامی نیز تداوم یافته است. گرچه با توجه به شعارهای اوایل انقلاب، تلاش بر این بود که به سمت تمرکززدایی و برقراری تعادل منطقه‌ای جهت محرومیت‌زدایی حرکت شود، اما همچنان تمرکزگرایی سرزمینی و نتیجتاً عدم تعادل‌های منطقه‌ای، مسلط است (صرافی، ۱۳۷۹: ۸۰ - ۷۱). در واقع، در برنامه‌ریزی بعد از انقلاب نیز مجموعاً نظام برنامه‌ریزی در عمل همچنان گرایش به تمرکز داشته که ریشه آن را در نظام تصمیم‌گیری متمرکز و در نهایت نظام اطلاعات متمرکز می‌توان پیدا کرد. در این نظام بخشی‌نگر، مناطق (استان‌ها) همچنان در تهیه و تنظیم برنامه‌های خود مشارکت جدی و سازمان یافته ندارند. به همین دلیل برنامه‌های توسعه فارغ از توانمندی‌ها و محدودیت‌های مناطق کشور تهیه شده‌اند و بنابراین نمی‌توانند متضمن توسعه و رشد متوازن مناطق کشور باشند (وزارت کشور، ۱۳۸۰: ۲۱).

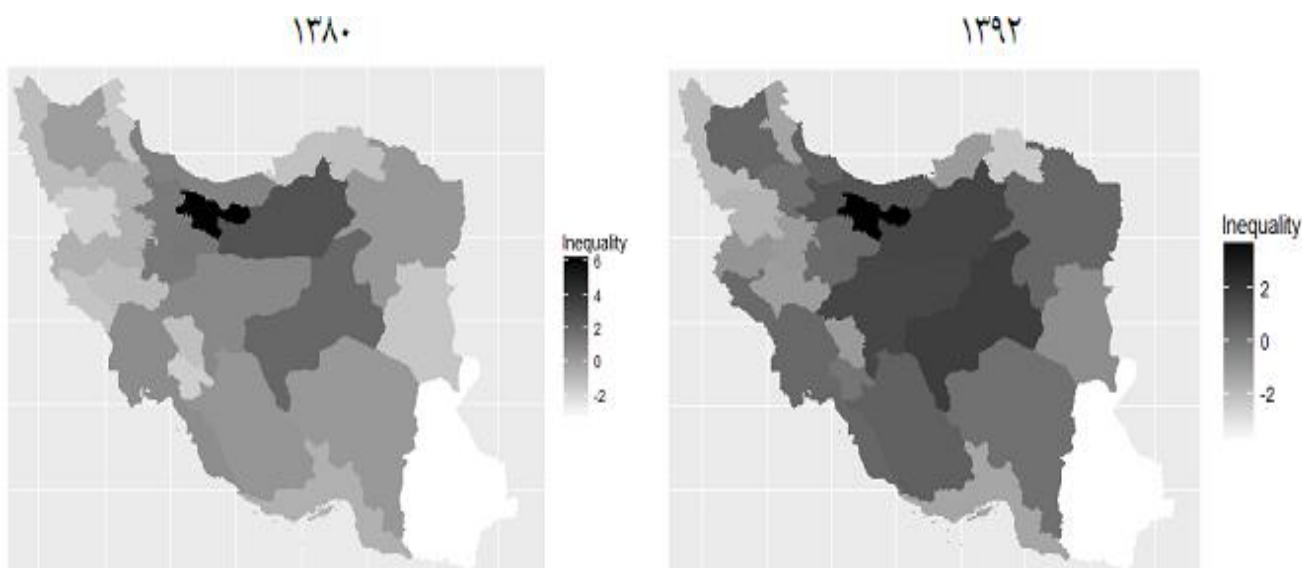
جدول شماره ۱: مقایسه سطح توسعه‌یافتگی استان‌های کشور در سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۹۲ (کریمی، ۱۳۹۶: ۶۲)

استان	امتیاز (۱۳۸۰)	استان	امتیاز (۱۳۹۲)
تهران	۱۰۰	تهران	۱۰۰
سمنان	۶۵	یزد	۷۴
یزد	۵۶	سمنان	۷۱
قم	۵۰	اصفهان	۷۰
مرکزی	۴۹	قزوین	۶۴
قزوین	۴۸	مازندران	۶۳
گیلان	۴۵	فارس	۵۹
مازندران	۴۵	گیلان	۵۸
اصفهان	۴۳	آذربایجان شرقی	۵۶
خوزستان	۴۱	خراسان رضوی	۵۶
بوشهر	۴۱	بوشهر	۵۶
فارس	۳۸	خوزستان	۵۶
خراسان رضوی	۳۷	قم	۵۵
کرمان	۳۷	ایلام	۵۵
آذربایجان شرقی	۳۵	مرکزی	۵۵
همدان	۲۸	زنجان	۵۲
هرمزگان	۲۸	کرمان	۵۲
زنجان	۲۸	کهگیلویه و بویراحمد	۵۱

تهمک، توفیق، گودرزی و فاطمی / سیاست اجتماعی در ایران (پوشش فضایی نظام تأمین اجتماعی) ۴۳۳

استان	امتیاز (۱۳۸۰)	استان	امتیاز (۱۳۹۲)
کرمانشاه	۲۸	خراسان جنوبی	۴۱
آذربایجان غربی	۲۴	کرمانشاه	۳۸
لرستان	۲۳	چهارمحال و بختیاری	۳۷
چهارمحال و بختیاری	۲۲	گلستان	۳۶
خراسان شمالی	۲۲	همدان	۳۶
گلستان	۲۱	لرستان	۳۵
ایلام	۲۱	اردبیل	۳۲
خراسان جنوبی	۲۰	هرمزگان	۳۲
اردبیل	۱۹	کردستان	۲۷
کهگیلویه و بویراحمد	۱۷	آذربایجان غربی	۲۴
کردستان	۱۶	خراسان شمالی	۱۹
سیستان و بلوچستان	۰	سیستان و بلوچستان	۰

بر همین اساس آشکار است که الگوی توزیع فضایی کشور هنوز دو بخش مرکز و پیرامون‌ها دارد که در نتیجه تمرکزگرایی در مقیاس ملی، به طور موزون و هماهنگ توسعه نیافته‌اند. نتایج تجزیه و تحلیل شاخص‌های گوناگون اجتماعی، اقتصادی در دهه‌های اخیر نیز به خوبی نشانگر عمق نابرابری و وجود دیدگاه تمرکزگرایانه در توسعه مناطق مختلف کشور است. برای نمونه در سال ۱۳۸۰ تهران به عنوان مهم‌ترین کانون تمرکز بخش‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی با فاصله بسیار زیادی از بقیه استان‌ها قرار داشت و بعد از آن نقاط قطبی چون سمنان، یزد، قم و مرکزی و قزوین (منطقه ایران مرکزی) از بیشترین حد توسعه برخوردار بودند. در مقابل استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، کردستان و سیستان و بلوچستان از سطح توسعه پایینی برخوردار هستند (کریمی، ۱۳۹۶: ۶۳). این نابرابری در توزیع امکانات توسعه، در شکلی دیگر نیز خود را نشان می‌دهد. در سال ۱۳۹۲ سطح توسعه اجتماعی و اقتصادی استان‌های مرکزی کشور افزایش یافته و نتیجتاً، فاصله مرکز و پیرامون‌های ایجاد شده حتی عمیق‌تر شده است. این امر نمایان‌گر این مسئله است که با وجود تلاش‌ها در جهت کاهش سطح نابرابری مرکز-پیرامون، سیستم برنامه‌ریزی کشور توفیقی در توسعه هماهنگ نواحی مختلف نداشته و حتی شکاف بین مرکز پیرامون بیشتر نیز شده است. چرا که بخش دولتی، به علت برخی ملاحظات سیاسی-اقتصادی یا اقتصاد سیاسی و بخش خصوصی برپایه ملاحظات اقتصادی، کمبود زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی و نبود یا کمبود محرک‌های اقتصادی تمایلی به سرمایه‌گذاری یا انتقال سرمایه‌ها به مناطق پیرامونی نداشته‌اند. بنابراین برآیند چنین روندی در سیستم برنامه‌ریزی کشور چیزی جز شکاف بیشتر مرکز و پیرامون‌ها نمی‌تواند باشد (قنبری، ۱۳۹۰: ۱۴۴).



نقشه شماره ۵: مقایسه نابرابری (توسعه اقتصادی و اجتماعی) منطقه‌ای در ایران طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲ (کریمی، ۱۳۹۶: ۶۳).

مواردی که در ادامه می‌آیند از مهم‌ترین پیامدهای تمرکزگرایی در نظام کلان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور است.

### ۳-۱- تمرکزگرایی اداری-سازمانی

بررسی نظام برنامه‌ریزی کشور نشان می‌دهد که روند سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری‌ها و اجرا، به شیوه متمرکز و غیرمردمی ادامه دارد (حناچی، ۱۳۸۳: ۷۲). ادارات، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و خصوصی سهم مهمی در اشتغال تهران دارند. این تشکیلات اداری با ساخت متمرکز خود از عوامل اصلی تمرکز جمعیت و امکانات در تهران هستند. برای نمونه از مجموع ۲ میلیون تعداد کارکنان دولت در سال ۱۳۹۰ سهم استان تهران از این رقم حدود ۴۶۰ هزار نفر (۱۸/۱ درصد) است. همچنین از مجموع ۷۴۶ هزار کارمند عالی‌رتبه و مدیران در حدود ۲۰۰ هزار نفر (۲۶/۸ درصد) در تهران مشغول به کارند (یاسوری و دیگران، ۱۳۹۴: ۳۲۲). این امر به خوبی نشانگر وجود نظام تصمیم‌گیری تهران‌محور و از بالا به پایین است.

### ۳-۲- تمرکزگرایی اقتصادی

«از سال ۱۳۰۰ و به‌ویژه از سال ۱۳۱۱، عواید نفت منبع درآمد به‌نسبت مطمئنی برای تأمین نیازهای مالی دولت بود. ارزش و کل سهم نفت در تولیدات و صادرات ایران نیز از همین دوران رو به افزایش نهاد» (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۲۸۸). به‌واسطه جنبش ملی‌شدن نفت، سهم دولت مرکزی ایران از درآمدهای نفتی افزایش یافت (همان: ۲۵۳ - ۲۴۶). جایگاه نفت در نظام سیاستی و برنامه‌های ایران غیرقابل چشم‌پوشی است و از همان سال‌های ابتدایی شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی در ایران این برنامه‌ها به درآمدهای نفتی اتصال یافتند (خیرخواهان، ۱۳۷۸: ۳۱۱) و رفته رفته این وابستگی شدیدتر شده است. تا جایی که در برنامه پنجم توسعه قبل از انقلاب سهم نفت از کل اعتبارات در حدود ۸۰ درصد شد (قدیری معصوم و دیگران، ۱۳۸۷: ۷۵). در دوره پهلوی دوم، به‌ویژه در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰، با تشدید تمرکزگرایی دولت از جمله تمرکز دستگاه برنامه‌ریزی توسعه، «توسعه صنعتی در انطباق با گرایش برنامه‌ریزان و مدیران دولتی‌اش خصلتی کاملاً تهران و شمال‌گرا داشت ... تراکم دانشگاه‌ها، بانک‌ها، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اقتصادی دولتی در

تهران و شهرهای بزرگ باعث می‌شد تا توسعه صنعتی و رشد اقتصادی به این مناطق محدود بماند. به‌ناچار همه‌ی منابع مالی و انسانی مناطق رشدنیافته جذب رشد اقتصادی مراکز شهری شدند. به این مناسبت، ما در دو دهه ۴۰ و ۵۰ شاهد ارزش‌زدایی روزافزون مناطق جنوبی از نظر سیاسی و اقتصادی و اخراج آنها از عرصه تدوین سیاست عمومی هستیم<sup>۱</sup>. نتیجه این ارزش‌زدایی برهم‌خوردن توازن میان گرایش‌های منطقه‌گرایی و مرکزگرایی به نفع گرایش دوم ... بود» (توفیق، ۱۳۸۵: ۱۱۵).

در واقع، دولت دارای درآمد هنگفت نفت که در پی توسعه صنعتی کشور بود با توسعه صنعتی و استقرار صنایع وابسته و نیز حمایت از بخش خصوصی تمرکز شدیدی را در زمینه صنعت در حومه تهران و چند شهر دیگر بوجود آورد. آمارها نشانگر آن است که در سال ۱۳۵۴، ۴۰ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌های ملی و ۶۰ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌های صنعتی در استان تهران [شامل سه استان کنونی تهران، قم و البرز] صورت گرفته است. رقم اخیر در ۱۳۵۵ به ۶۴ درصد افزایش یافت (مشهدی‌زاده دهقانی، ۱۳۸۱: ۱۶۹ - ۱۶۶). همچنین، تمرکز صنایع، کارخانجات، سازمان‌های دولتی و غیردولتی و متعاقباً امکانات زندگی و اشتغال در شهرها، به نحوی بوده است که مثلاً در ۱۳۵۵ نیمی از تولید ناخالص ملی (بدون احتساب نفت) به تهران اختصاص داشته است (پیران، ۱۳۶۶: ۵۷).

تکیه اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی در بعد از انقلاب نیز ادامه داشت. در سال ۱۳۶۴ حدود ۳۷ درصد از کل واحدهای صنعتی بزرگ کشور و حدود ۴۰ درصد از کل حقوق‌بگیران این واحدها از کل کشور در تهران مستقر بوده‌اند (همان: ۱۶۸). از آنجایی که مرحله توسعه نفت‌محور بادوام و پایدار نیست، ساختار و فرهنگ رانت‌خواری با سرعت نهاد دولت را از درون پوسیده می‌کند و آن را در اجرای وظایفش ناتوان می‌سازد. در کشورهای نفت‌خیز توسعه‌نیافته و در حال رشد، توسعه نفت‌محور در سطح سیاسی، موجب جدایی نهاد دولت از بدنه جامعه می‌گردد و از سوی دیگر مشکلات سیاسی و اقتصادی توسعه نفت‌محور با سرعت در بدنه جامعه گسترده می‌شود و سیاست‌نوسازی آمرانه را با موانع سیاسی و اجتماعی روبرو می‌سازد. مجموع این عوامل، بحران‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را تشدید کرده و امر حکومت‌کردن را برای دولت دشوار و پرهزینه می‌کند (حاج یوسفی، ۱۳۸۳: ۱۳۷-۱۳۶). اقتصاد نفتی کشور نیز نشان داده که در زمینه نوسانات و تحریم‌های نفتی بسیار آسیب‌پذیر است و هنگام بروز موانع در زمینه صدور آن موجبات کسری شدید بودجه و سیکل‌های تورمی بسیار بالا می‌شود. از سوی دیگر، شکاف ایجاد شده بین دولت و ملت که از جوانبی ناشی از توسعه تمرکزگرا و متکی به نفت در طول چند دهه اخیر است، موجبات منفعل‌شدن دولت در بخش‌های دیگر اقتصاد کشور و اقتصادی غیرشفاف، متمرکز و بالادستی شده است. در این میان درآمدهای نفتی بزرگتر شدن بخش خدمات را به همراه داشته، خدماتی که متکی به درآمدهای نفتی است و با تمرکز آنها در تهران و شهرهای بزرگ پیامدهای دیگری چون مهاجرت از روستا به شهر و از شهرهای کوچکتر به شهرهای بزرگتر، به‌ویژه تهران، و تمرکزگرایی بالا را تشدید نموده است.

در ادامه همین روند اقتصادی، آنچه تهران‌محوری نامیدیم، وضعیتی را در حوزه اقتصاد پدید آورده است که اکنون «۱۱ استان خوزستان، هرمزگان، بوشهر، آذربایجان غربی، کردستان، چهارمحال و بختیاری، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، سیستان و بلوچستان، خراسان شمالی و خراسان جنوبی با ۲۴ درصد از جمعیت ایران، ۸ درصد از تسهیلات بانکی و ۳/۱۰ درصد از سپرده‌های بانکی سهم دارند. همچنین، نسبت تسهیلات به سپرده‌های بانکی ۱۱ استان تا اوائل سال ۱۳۹۱ بالای ۱۰۰ درصد بود، اما در حال حاضر ۵۷ درصد است» (سلطانی، ۱۴۰۰). در دوره روحانی (تا خرداد ۱۴۰۰) نه تنها سرمایه‌ای به این ۱۱ استان وارد نشده، بلکه بیش از ۱۸۰ هزار میلیارد تومان سرمایه (پول) از آنها خارج شده است. «افزایش بیش از ۵ برابری خروج سرمایه از این ۱۱ استان در ۴۰ ماه گذشته

<sup>۱</sup> . بهتر است به جای شکاف شمال-جنوب، شکاف مرکز-پیرامون را به کار برد. زیرا، همان‌گونه که تاکنون آمده و در ادامه خواهیم دید، به‌جز منطقه مرکزی حول پایتخت (تهران و استان‌های اطراف آن)، دیگر استان‌های نیمه شمالی ایران در غرب، شرق و شمال غربی و شرقی نیز وضعیتی مشابه استان‌های نیمه جنوبی یافته‌اند.

نشان می‌دهد که این سرمایه صرف سفته‌بازی و سوداگری در بازارهای ارز، مسکن و سهام در تهران گردیده است» (همان). همچنین، در سال ۱۳۸۵ که عدم تعادل و تمرکزگرایی شدیدی در کشور وجود داشته «از مجموع ۱۲۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات بانکی کشور، ۵۴/۶ درصد آن (۶۵/۶ هزار میلیارد تومان) به استان تهران [که استان البرز را نیز دربر می‌گرفته] اختصاص داشته» است (تاروردی، ۱۳۹۷). با تشدید این وضعیت، در سال ۱۳۹۷ «از کل تسهیلات ۱۴۰۰ هزار و ۹۸۸ میلیارد تومانی نظام بانکی کشور، بیش از ۶۵ درصد آن (۹۱۵ هزار میلیارد تومان) به استان تهران [کنونی، منهای استان البرز] اختصاص پیدا کرده است» (تاروردی، ۱۳۹۷). این روند تهران‌محوری به‌حدی سرمایه اقتصادی دیگر استان‌ها و پیرامون‌ها را به سمت خود می‌کشد که در این بازه ۱۲ ساله، تمام استان‌های کشور به نفع این استان بازنده شده و حتی وضعیت نابرابر پیشین را نتوانسته‌اند حفظ کنند. با این تفاوت که استان‌های اطراف استان تهران (منطقه مرکزی کشور) کمتر از دیگران از میزان تسهیلات بانکی‌شان کاسته شده است، که در جدول زیر قابل مشاهده است<sup>۱</sup>.

جدول شماره ۲: مقایسه سهم استان‌های کشور از تسهیلات بانکی در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۷ (تاروردی، ۱۳۹۷).

سهم استان‌های مختلف کشور از تسهیلات بانکی در سال‌های ۱۳۸۵ و آبان ۱۳۹۷					
آبان ۱۳۹۷			سال ۱۳۸۵		
استان	تسهیلات (جاری و غیرجاری)	سهم استان (درصد)	استان	تسهیلات (جاری و غیرجاری)	سهم استان (درصد)
تهران	۹۱۴۹۷۸	۶۵ / ۳	تهران	۶۵۶۷۳	۵۴ / ۶
اصفهان	۵۳۱۵۲	۳ / ۸	اصفهان	۶۰۱۴	۵
خراسان رضوی	۴۳۰۷۵	۳ / ۱	خراسان رضوی	۴۸۲۰	۴
فارس	۳۶۶۸۵	۲ / ۶	مازندران	۴۰۵۹	۳ / ۴
مازندران	۳۱۸۸۲	۲ / ۳	فارس	۳۹۹۵	۳ / ۳
آذربایجان شرقی	۲۹۳۲۸	۲ / ۱	خوزستان	۳۸۴۷	۳ / ۲
خوزستان	۲۷۸۹۳	۲	آذربایجان شرقی	۳۱۵۵	۲ / ۶
کرمان	۲۵۸۱۴	۱ / ۸	کرمان	۲۵۸۱	۲ / ۱
گیلان	۲۰۵۷۵	۱ / ۵	گیلان	۲۵۳۹	۲ / ۱
البرز	۱۷۵۲۷	۱ / ۳	آذربایجان غربی	۲۳۳۱	۱ / ۹
آذربایجان غربی	۱۷۳۳۶	۱ / ۲	کرمانشاه	۲۰۲۰	۱ / ۷
یزد	۱۴۵۲۷	۱	یزد	۱۷۶۱	۱ / ۵
کرمانشاه	۱۴۳۳۸	۱	گلستان	۱۴۸۶	۱ / ۲
گلستان	۱۲۸۹۷	. / ۹	لرستان	۱۴۱۸	۱ / ۲
قزوین	۱۱۳۷۲	. / ۸	همدان	۱۳۳۱	۱ / ۱
مرکزی	۱۱۳۶۹	. / ۸	مرکزی	۱۳۳۲	۱ / ۱
لرستان	۱۰۵۸۸	. / ۸	سمنان	۱۱۹۷	۱
هرمزگان	۱۰۴۱۵	. / ۷	قزوین	۱۱۰۹	. / ۹
همدان	۱۰۰۹۰	. / ۷	اردبیل	۱۰۸۶	. / ۹
قم	۹۳۹۴	. / ۷	هرمزگان	۱۰۸۰	. / ۹

<sup>۱</sup> . سپاس از رضا امیدی برای معرفی این داده‌ها و جدول مربوطه.

تهمک، توفیق، گودرزی و فاطمی / سیاست اجتماعی در ایران (پوشش فضایی نظام تأمین اجتماعی) ۴۳۷

زنجان	۸۹۹۹	. / ۶	بوشهر	۱۰۱۹	. / ۸
سمنان	۸۵۰۳	. / ۶	زنجان	۹۹۶	. / ۸
بوشهر	۸۳۲۹	. / ۶	قم	۹۳۶	. / ۸
چهارمحال و بختیاری	۸۳۰۴	. / ۶	کردستان	۹۰۱	. / ۷
اردبیل	۸۲۵۵	. / ۶	چهارمحال و بختیاری	۸۰۲	. / ۷
کردستان	۷۳۹۹	. / ۵	سیستان و بلوچستان	۷۸۵	. / ۷
سیستان و بلوچستان	۶۸۱۹	. / ۵	ایلام	۶۹۰	. / ۶
خراسان شمالی	۵۸۸۲	. / ۴	خراسان شمالی	۵۱۵	. / ۴
خراسان جنوبی	۵۵۲۷	. / ۴	کهگیلویه و بویراحمد	۴۸۳	. / ۴
ایلام	۵۱۷۱	. / ۴	خراسان جنوبی	۴۳۴	. / ۴
کهگیلویه و بویراحمد	۴۷۲۲	. / ۳	<b>جمع کل</b>	<b>۱۲۰۲۸۳</b>	<b>۱۰۰</b>
<b>جمع کل</b>	<b>۱۴۰۰۹۸۸</b>	<b>۱۰۰</b>	در سال ۱۳۸۵ استان البرز جزء استان تهران بود.		

### ۳-۳- تمرکزگرایی اجتماعی

تمرکز بخش‌های اجتماعی، طی شش دهه گذشته، در تهران شرایطی را به وجود آورده که از یک سو بازتاب دهنده تفاوت‌های معنادار اجتماعی با سایر نقاط کشور و از سوی دیگر، در جابه‌جایی و جذب جمعیت از سراسر کشور مؤثر بوده است (مدنی، ۱۳۸۹: ۱۲۴). در بخش آموزش عالی، استان تهران با دارا بودن ۳۴ دانشگاه و ۲۱/۷ درصد از اعضای هیئت علمی کل کشور منجر به گرایش حجم انبوهی از دانشجویان به منظور تحصیل به این شهر شده است. در بخش بهداشت و درمان نیز تهران با ۱۴۵ بیمارستان بزرگ و کوچک و ۲۶ درصد از تخت‌های بیمارستانی، تمرکز بالایی از خدمات بخش درمان را دارا می‌باشد. این امر در کنار وجود ۱۸ درصد از پزشکان متخصص کشور و ۲۴/۴ درصد از داروسازان و ۱۹ درصد از داروخانه‌ها (یاسوری و دیگران، ۱۳۹۴: ۳۲۶-۳۲۵) نشانگر حجم بالای تمرکز در تهران است.

تمرکزگرایی نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شهرگرا، نسبت جمعیت شهری-روستایی کشور را ظرف یک دوره ۵۵ ساله به کلی وارونه کرده است. در سال ۱۳۳۵ تنها ۳۱/۴ درصد از جمعیت ایران شهرنشین بوده‌اند (وزارت کشور، ۱۳۳۵): این میزان طبق آخرین سرشماری رسمی کشور در ۱۳۹۵ به ۷۴ درصد رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵ الف: ۸). در مورد تهران، در نتیجه مدرنیزاسیون دولتی تمرکزگرایی مذکور و تمرکز صنایع و خدمات و امکانات اشتغال در پایتخت که به تشدید فرآیند توأمان تمرکزگرایی سیاسی و اقتصادی در تهران انجامید، مهاجرت گسترده به این شهر را در پی داشت (مشهدی‌زاده دهاقانی، ۱۳۸۱: ۱۸۹-۱۶۳) جمعیت آن از ۲۱۰۰۰۰ نفر در ۱۳۰۰ به ۱۵۱۲۰۸۲ نفر در ۱۳۳۵ (بیات، ۱۳۸۹: ۳۱) و به ۸۷۳۷۵۱۰ نفر در ۱۳۹۵ افزایش یافت (تقریباً ۴۲ برابر). در حالی که جمعیت کشور در این دوره از ۹۷۰۷۰۰۰ نفر در ۱۳۰۰ (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۸: ۴۹) به ۷۹۹۲۶۲۷۰ نفر در ۱۳۹۵ رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵ الف: ۲۶) (تقریباً ۸ برابر). یعنی، شهر تهران که در سال ۱۳۰۰ تنها حدود ۲ درصد از جمعیت کشور را در خود جای داده بود، در ۱۳۹۵ این نسبت به حدود ۹ درصد می‌رسد؛ و با توجه به اینکه جمعیت این سال‌های تهران باید با مجموعه شهرها و شهرک‌های پیرامون و اقماری آن که در واقع متصل بدان‌اند محاسبه گردد، استان تهران (تهران بزرگ، منهای استان البرز) در سال ۱۳۹۵ با ۱۳۲۶۷۶۳۷ نفر جمعیت (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵ ب) حدود ۱۷ درصد از کل جمعیت کشور را در بر می‌گرفته است. این استان به تنهایی مقصد ۲۰ درصد از کل مهاجران کشور (۴۷۰۹۱۴۹ نفر) در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ بوده است (مرکز آمار

ایران، ۱۳۹۵ الف: ۳۴ - ۳۳). این نشان از افزایش تمرکزگرایی در پایتخت کنترل‌کننده منابع و از منظر برنامه‌ریزی برای توسعه متعادل منطقه‌ای رسیدن به وضعیت حاد تهران محوری دارد.

#### ۴. تمرکزگرایی در پوشش سرزمینی تأمین اجتماعی

نگاهی اجمالی به برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب نمایان‌گر کم‌رنگ بودن نقش بیمه‌های اجتماعی در اولین برنامه‌ها است. بطوری که در برنامه‌های اول و دوم توسعه (ق.ا.) هیچ اشاره‌ای به این امر نشده است. به طور مشخص اولین بار تأمین اجتماعی در برنامه سوم توسعه عمرانی کشور مورد توجه قرار گرفت. در متن این برنامه تصمیم به استقلال سازمان تأمین اجتماعی از اداره بیمارستان‌ها گرفته شد و در برنامه چهارم هدف‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغ و قرار شد بیمه‌های اجتماعی از سه طریق سازمان بیمه‌های اجتماعی، صندوق بازنشستگی کارکنان دولت و صندوق بیمه روستاییان رشد یابند. نکته اصلی در این برنامه تمرکز سیاست‌های کلی برنامه چهارم بر مدیریت خدمات تأمین اجتماعی به وسیله دولت است. برای اولین بار در برنامه پنجم فصل جداگانه‌ای به تأمین اجتماعی اختصاص یافت و هدف بیست ساله‌ای نیز ترسیم شد که شامل رسیدن به پوشش ۹۰ درصدی جمعیت شهری و ۸۰ درصدی جمعیت روستایی بود. همچنین مقرر شد در پایان برنامه پنجم، ۴۵ درصد جمعیت شهری و ۲۱ درصد جمعیت روستایی تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار گیرند (ماهر و کریمی، ۱۳۸۲: ۱۰-۲). در این برنامه از مواردی که ذیل فصل تأمین اجتماعی به عنوان برنامه‌ای تبعی مورد توجه قرار می‌گیرد، پیوستگی و مشارکت اجتماعی از طریق پیوندزدن حاشیه‌نشینان شهری و روستاییان به متن اصلی جامعه و توسعه سازمان‌های محلی، تقویت اصناف و انجمن‌های شهری و روستایی است (غفاری و امیدی، ۱۳۸۷: ۲۱). ارزیابی کلی در زمینه جایگاه بیمه‌های تأمین اجتماعی در برنامه‌های توسعه (ق.ا.) نشان‌دهنده افزایش توجه به این مقوله است، تا جایی که این امر در برنامه پنجم به شکلی بلندپروازانه همراه با چتر حمایتی همگانی بدون توجه به امکانات و زیرساخت‌های موجود را به خود می‌گیرد.

در برنامه‌های بعد از انقلاب توجهی ویژه به بیمه‌های اجتماعی شد. به طوری که در برنامه اول توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) به تعمیم بیمه درمانی همگانی با اولویت روستاییان، عشایر و گروه‌های آسیب‌پذیر، کم‌درآمد و افراد تحت تکفل تأکید شده بود. در برنامه دوم توسعه سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۳ مقوله بیمه اجتماعی با نگاهی جامع‌تر، در قالب نظام حمایتی مبتنی بر اشتغال و بیمه و گسترش تدریجی بیمه‌های اجتماعی با مشارکت اقشار گوناگون مردم، پیگیری شد (ماهر و کریمی، ۱۳۸۲: ۱۱-۱۲). در این برنامه ۵/۱ درصد اعتبارات برنامه به تأمین اجتماعی و بهزیستی اختصاص یافت. پرداخت مستقیم کمک‌های معاش ماهیانه به اقشار کم‌درآمد، حل مشکلات ایثارگران و خانواده‌های شهدا شامل پرداخت مستمری، تأمین مسکن، کمک به اشتغال و تأمین نیازهای درمانی در این برنامه مدنظر قرار گرفت. در این برنامه اهداف کمی و نیز سیاست‌های کلی آن تقریباً همگی به مؤلفه‌های اقتصادی مربوط می‌شوند. در حوزه بیمه نیز، گرچه گسترش و عمومی‌سازی بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته بود و به لحاظ کمی تغییراتی در جمعیت تحت پوشش بیمه اجتماعی صورت می‌گیرد، میزان توفیق قابل قبولی حاصل نمی‌شود (غفاری و امیدی، ۱۳۸۷: ۱۸). در برنامه سوم توسعه اجتماعی و اقتصادی (۱۳۷۹-۱۳۸۳) دولت مکلف شده بود بیمه‌های تأمین اجتماعی را در دو بخش همگانی (با مشارکت بیمه‌شده، کارفرما و دولت) و مکمل (مشارکت بیمه‌گر و بیمه‌شدگان) گسترش دهد. برنامه چهارم توسعه پس از انقلاب (۱۳۸۸-۱۳۸۴) نیز علاوه بر گسترش و تعمیم و تعمیق نظام تأمین اجتماعی در بخش بیمه‌های اجتماعی با الزاماتی چون پایداری منابع مالی مورد نیاز جهت گسترش بیمه‌های اجتماعی و مشارکت جدی دولت در پرداخت سهم حق بیمه را دنباله‌رو سیاست‌های برنامه‌های پیشین دانست، که مورد توجه قرار دادن نظام بیمه‌ای و اتخاذ سیاست‌های



جبرانی توسط دولت را از نکات برتری آن نسبت به برنامه‌های پیشین دانست (ماهر و کریمی، ۱۳۸۲: ۲۰-۱۵). در این برنامه توزیع عادلانه همچنان پیامد رشد اقتصادی در نظر گرفته شده است. با وجود این، همچنان نزدیک به ۴۰ درصد از جمعیت کشور در تور ایمنی تأمین اجتماعی قرار ندارند. گروه گسترده‌ای از مردم زیر خط فقر قرار دارند و مجموعه دستگاه‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای، درمانی، حمایتی و امدادی بخش تأمین اجتماعی نتوانسته‌اند برای بهبود کیفیت زندگی مردم به اندازه کافی سرمایه‌گذاری کنند. با وجود اینکه، ذیل کیفیت زندگی در برنامه چهارم بر پوشش نیازهای حمایتی مردم و تأمین اجتماعی تأکید شده بود (غفاری و امید، ۱۳۸۷: ۲۷).

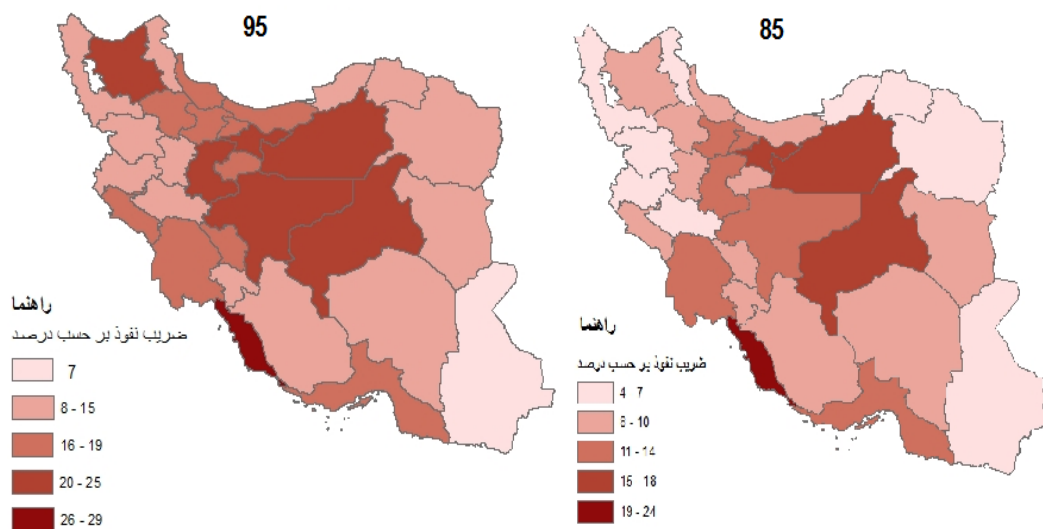
در برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۹۴) به تفصیل به بیمه‌های اجتماعی پرداخته شده و تدوین نظام جامع تأمین اجتماعی چند لایه مدنظر قرار گرفته است. در سیاست‌های برنامه پنجم، توسعه امور رفاه اجتماعی به عنوان یکی از اصول برنامه مورد تأکید قرار گرفت. با توجه به افزایش نابرابری‌های درآمدی، گسترش حاشیه‌نشینی و کمبودهای گسترده در زمینه خدمات رفاهی و ...، اهداف اجتماعی نظیر ارتقاء هرچه بیشتر سطح رفاه جامعه، توزیع عادلانه درآمد و توجه خاص به بهبود وضعیت رفاه گروه‌های کم‌درآمد در اولویت اهداف برنامه پنجم قرار گرفتند. در برنامه پنجم ب. ا. عنوان فصل به «تأمین و رفاه اجتماعی» تغییر پیدا کرد (امیدی، ۱۳۹۱: ۱۱۷). برنامه‌های اصلی عبارت بودند از بیمه‌های اجتماعی کارگران، روستاییان، کارمندان، ارائه خدمات رفاهی و خدمات توان‌بخشی معلولان و برنامه‌های تبعی نیز مشارکت، ارتباطات اجتماعی و آموزش نیروی انسانی. در این برنامه نوعی هدف‌مندی منطقه‌ای-جمعیتی شکل گرفت و براساس آن اولویت‌بندی ارائه خدمات تأمین و رفاه اجتماعی بر سه اصل استوار گردید: ۱- پایین بودن سطح درآمد، ۲- اهمیت اجتماعی گروه؛ اولویت با کودکان به دلیل نقشی که در فردای جامعه دارند و معلمان به دلیل نقش حساسی که در پرورش و تربیت نسل‌های آینده جامعه دارند، و ۳- ناتوانی و آسیب‌پذیری (همان). در برنامه ششم (۱۳۹۶-۱۴۰۰) دولت مکلف به ساماندهی و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی شده است. همچنین مقرر شده نسبت به استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی اقدامات لازم را مبذول نماید (قانون برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۶).

درمجموع مطالعه سندهای برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب نشان می‌دهد که علیرغم جامع‌نگری نسبت به مقوله بیمه‌های اجتماعی، این برنامه‌ها فاقد توجه و ملاحظات لازم از بعد پخشایش فضایی بیمه‌ها و تمرکززدایی از نظام تأمین اجتماعی حول تهران و مناطق ایران مرکزی بوده و هست. این نقیصه در مطالعات آمایشی کشور در سال ۱۳۸۳ که دربرگیرنده جهت‌گیری آمایشی ملی و فضایی کشور است نیز وجود داشته و در بخش راهبردهای بلندمدت توسعه، تنها ایجاد و توسعه بیمه‌های سلامت‌نگر مورد توجه قرار گرفته و راهبردهای توسعه فضایی و رفع نابرابری‌های منطقه‌ای (میان منطقه مرکزی و پیرامون‌ها) در آن بدون در نظر گرفتن نقش بیمه‌ها و چتر نظام تأمین اجتماعی تدوین شده است (نک. به: مطالعات آمایش سرزمین، ۱۳۸۳).

پیامدهای وضعیت مذکور، هم‌راستا با آنچه در نقشه‌های شماره ۱ و ۲ مشاهده شد، در نابرابری توزیع فضایی بیمه‌های تأمین اجتماعی در بین استان‌های کشور نمایان است. به نحوی که در سال ۱۳۸۵، ۷ استان پیرامونی سیستان و بلوچستان، آذربایجان غربی، کردستان، لرستان، کرمانشاه، گلستان و خراسان شمالی با جمعیت مجموع ۱۲۷۴۳۹۲۸ نفر (۱۸ درصد از جمعیت ۷۰۷۹۵۷۸۲ نفری کشور) (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵: ۵۲) جمعیت بیمه‌شده اصلی آنها مجموعاً برابر با ۷۱۹۶۳۳۳ نفر (۹/۶ درصد از کل جمعیت ۷۵۱۲۸۷۴ بیمه شده اصلی کشور) (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵: ۵۳۲) بود. در مقابل در همان سال ۷ استان دارای بیشترین بیمه‌شده اصلی که عمدتاً استان‌های مرکزی کشورند، عبارت بودند از تهران، یزد، مرکزی، سمنان، اصفهان، بوشهر و هرمزگان، با جمعیت مجموع ۲۱۱۲۶۳۸۹ نفر (۲۹/۸ درصد از جمعیت کل کشور) (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵: ۵۲)، جمعیت بیمه‌شده اصلی آنها مجموعاً برابر با ۳۴۷۸۸۵۵ نفر (۴۶/۳ درصد از کل جمعیت بیمه‌شده اصلی کشور) (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵: ۵۳۲) بوده‌اند. در ادامه این روند، یک

دهه بعد، آهنگ رشد برخورداری از بیمه‌های تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۵ به سمت تشدید تمرکزگرایی (وضعیت تهران محوری) سیر کرده است و استان‌های منطقه مرکزی کشور (تهران، اصفهان، سمنان، یزد و مرکزی) همراه با بوشهر و آذربایجان شرقی با ۳۴/۷ درصد از جمعیت کشور (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵ الف: ۱۵۹)، مجموعاً ۴۱/۸ درصد از بیمه‌شدگان اصلی تأمین اجتماعی را دارا بوده‌اند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵ ج: ۶۰۴). در حالی که ۷ استان کمتر برخوردار پیرامونی شامل سیستان و بلوچستان، آذربایجان غربی، کهگیلویه و بویراحمد، کردستان، لرستان، کرمانشاه و خراسان شمالی با ۱۶/۱ درصد جمعیت کشور (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵ الف: ۱۵۹) مجموعاً فقط ۸/۵ درصد از کل بیمه‌شدگان اصلی را دارا بوده‌اند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵ ج: ۶۰۴). همچنین، این نوع از تمرکز تقریباً منطبق با تشدید تمرکزگرایی و تهران محوری در مورد دیگر شاخص‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور است، که در نقشه شماره ۵ رویت شد. در واقع، از آنجا که نظام بیمه‌های اجتماعی تابع اشتغال است، همین موضوع تجمع امکانات اقتصادی و اشتغال در منطقه مرکزی کشور سبب شده است در مورد بیمه‌های اجتماعی (درمانی، بازنشستگی و ...) نیز افزایش تمرکزگرایی فضایی رخ داده و منطبق گردند و نابرابری‌های منطقه‌ای روزافزونی را از منظر چتر پوشش حمایتی تأمین اجتماعی در میان مناطق کشور دامن زنند.

سطح بندی بیمه شدگان اصلی تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی  
استانهای کشور سالهای 1385 و 1395



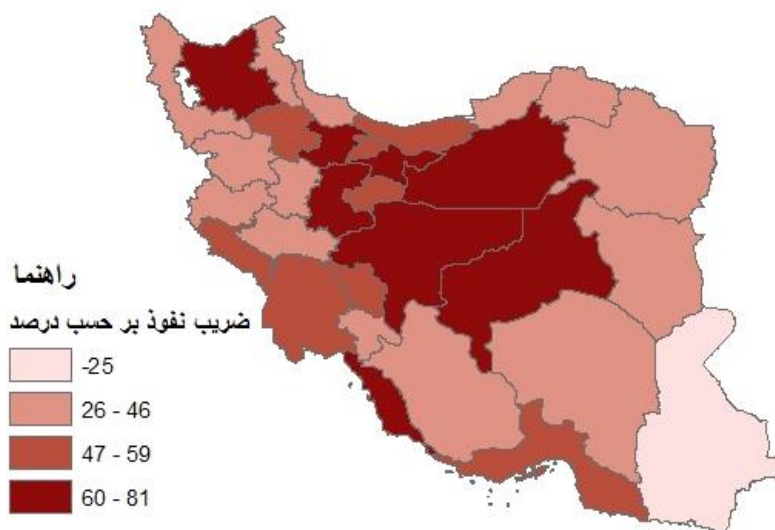
نقشه شماره ۶: سطح بندی بیمه شدگان اصلی تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی استان‌های کشور  
در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۵

در کل، جمعیت تحت پوشش بیمه‌های تأمین اجتماعی استان‌های کشور این شکاف در مرکز و پیرامون بارزتر است. ۵ استان پیرامونی سیستان و بلوچستان، آذربایجان غربی، کرمانشاه، کردستان و خراسان شمالی به ترتیب با ۲۵، ۳۵، ۳۸، ۳۸، ۳۹ درصد بیمه‌شدگان جمعیت آنها کمترین سهم از جمعیت تحت پوشش را دارا می‌باشند؛ در حالی که ۵ استان (۴ استان مرکزی یزد، تهران، سمنان و مرکزی با بوشهر) به ترتیب با ۸۱، ۷۷، ۶۸، ۶۸، ۶۵ درصد در بالاترین سطح تحت پوشش بیمه‌های سازمان تأمین اجتماعی قرار دارند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵ ج: ۶۰۳). این نیز، در کنار مباحث پیشین، تمرکزگرایی و رسیدن به تهران محوری را بهتر نمایان می‌کند.

جدول شماره ۳: درصد جمعیت تحت پوشش بیمه‌های سازمان تأمین اجتماعی استان‌های کشور سال ۱۳۹۵ (همان: ۶۰۴ - ۶۰۳).

بوشهر	۸۱
یزد	۷۷
تهران	۶۸
سمنان	۶۸
مرکزی	۶۵
اصفهان	۶۴
قزوین	۶۳
آذربایجان شرقی	۶۱
خوزستان	۵۹
مازندران	۵۶
قم	۵۶
هرمزگان	۵۱
البرز	۵۱
زنجان	۴۹
ایلام	۴۹
چهارمحال و بختیاری	۴۹
گیلان	۴۶
خراسان جنوبی	۴۵
اردبیل	۴۵
کرمان	۴۴
فارس	۴۳
کهگیلویه و بویراحمد	۴۲
لرستان	۴۲
همدان	۴۲
خراسان رضوی	۴۱
گلستان	۴۰
خراسان شمالی	۳۹
کردستان	۳۸
کرمانشاه	۳۸
آذربایجان غربی	۳۵
سیستان و بلوچستان	۲۵

سطح بندی جمعیت تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی  
استانهای کشور سال ۱۳۹۵



نقشه شماره ۷: سطح بندی جمعیت بیمه‌شدگان تحت پوشش تأمین اجتماعی استان‌های کشور در سال ۱۳۹۵ (همان).

در انتهای این بخش ذکر این نکته لازم است که، گرچه نظام تأمین اجتماعی و بیمه‌گری، متعاقب چرخه اقتصاد و اشتغال پیش می‌رود، این‌گونه نیست که فقط بازتولید آیین‌وار و دنباله‌رو صرف این چرخه ایجاد نابرابری منطقه‌ای باشد. بلکه، در وضعیت اقتصادی-سیاسی و اجتماعی ایران تشدیدکننده عدم تعادل و افزایش سرازیر شدن حق‌السهم مناطق پیرامونی به مناطق مرکزی نیز هست. زیرا، در شرایطی که بخشی از سهم بیمه‌شدگان را دولت تمرکزگرا، از جمله در حوزه اقتصادی، می‌پردازد، این یعنی تشدید تمرکزگرایی اقتصادی اجتماعی و نابرابری فضایی به‌واسطه نظام سیاست‌گذاری اجتماعی از جمله در حوزه تأمین اجتماعی.

## ۵. نتیجه‌گیری

بحث از سیاست اجتماعی و نابرابری‌های میان استان‌های کشور و عدم تعادل مرکز-پیرامون در چتر پوشش نظام تأمین اجتماعی در ایران در دوره دولت مدرن که از منظر فضایی نظام ژئوپلیتیک نوینی را بنیان نهاد، فهم چگونگی و چرایی آن، لزوم برجسته‌سازی جغرافیای سیاسی-اقتصادی و اقتصاد سیاسی فضا را پیش‌رو می‌نهد. چنین پرتوافکنی‌ای گشایشی پدید می‌آورد که پوشش بیمه‌های اجتماعی را بر مبنای عامل فضای سرزمینی و برنامه‌های آمایشی و منطقه‌ای و هم‌آمدی‌های میان این عوامل بررسی‌د.

در ایران قرن اخیر خورشیدی، دولت مدرن که در پی تشکیل فضای سرزمینی نوینی بود، کشور را از منطق اداری-سیاسی، اقتصادی و ژئوپلیتیک ایالات و ولایات پیش از خود خارج و دولت-ملت نوینی بنا نهاد. متعاقب آن، تشکیلات اداری-سیاسی تمرکزگرا بر مبنای کنترل اکثریتی و برنامه‌ریزی از تهران و نفوذ در مناطق محلی پیشین را مستقر ساخت و سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری استان و شهرستان که از پایتخت تعیین سرنوشت می‌شدند، جایگزین ایالات و ولایات شد.

پيامد وضعیت فوق به تمرکزگرایی سیاسی و اداری، اقتصادی و جغرافیایی دوره دولت مدرن و نظام متمرکز تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی بر محور تهران و رسیدن به وضعیت تهران‌محوری انجامیده است. از دهه ۱۳۲۰ به بعد و با تأسیس سازمان برنامه و بودجه و تدوین و اجرای نظام‌مند برنامه‌های عمرانی و توسعه، نظام برنامه‌ریزی کشور نیز با رویکرد تمرکزگرایانه همگام با تعمیق و گسترش نفوذ حکومت مرکزی پیش رفت و با اقتصاد متکی به نفت در بخش‌های سیاسی-اداری و اقتصادی موجب برنامه‌های توسعه عمرانی آمرانه از بالا به پایین شدند. دیگر، دولت آرمیده در سایه دکل‌های نفتی که با ملی‌شدن نفت ثروت بیشتری از این راه به دست می‌آورد، بدون نیاز به بدنه قدرت و اقتصادهای محلی می‌توانست به تقویت بنیه نظامی، دستگاه دیوان‌سالاری مرکزگرا و برنامه‌های اقتصادی خود پرداخته و به حیات خود ادامه دهد. تمرکزگرایی سرزمینی از جمله در حوزه توزیع فضایی امکانات و خدمات اقتصادی-اجتماعی میان منطقه مرکزی کشور و پیرامون‌ها که از دوره پهلوی اول فراهم شده بود، در این دهه مجدداً تثبیت و گسترده‌تر شد.

با تأسیس سازمان برنامه به موازات ارکان پیشین دولت مدرن، تصمیم‌گیری‌ها نظام‌مندتر از مرکز به پیرامون منتقل می‌شد و بخش‌های پیرامونی در این مسیر کمتر از مواهب توسعه برخوردار شدند. در عمل، در طی یک قرن، برآیند این سیستم سیاسی-اداری و اقتصادی در نابرابری توسعه استان‌های کشور آشکار شده است که با وجود برخی ملاحظات در تدوین برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب شاهد نابرابری شدید بین استان‌های کشور از منظر برخورداری از شاخص‌های توسعه از جمله در حوزه نظام تأمین اجتماعی و پوشش بیمه‌های اجتماعی هستیم. همانطور که مشاهده شد، استان‌های با ضریب نفوذ پایین بیمه‌های اجتماعی اکثر قریب به اتفاق شان استان‌های پیرامونی کشور هستند و نابرابری ۲ تا ۳ برابری از نظر چتر پوششی بیمه‌های اجتماعی میان استان‌های مرکزی مانند تهران، اصفهان، سمنان و مرکزی و استان‌های پیرامونی چون سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، آذربایجان غربی و کردستان به وجود آمده است.

در واقع، انعکاس تعیین‌کنندگی قدرت سیاسی در سازماندهی سرزمین و اقتصاد سیاسی فضایی متعاقب آن، سیستم برنامه‌ریزی از بالا، شهرگرایی در توزیع امکانات اشتغال، صنایع و خدمات و تخصیص منابع اقتصادی و رفاه اجتماعی بر مدار تهران بود. این وضعیت که در دوره دولت پهلوی به افزایش نابرابری‌ها و عدم توازن‌های منطقه‌ای انجامید، با فراز و نشیب‌هایی در دوره جمهوری اسلامی نیز تداوم یافت. گرچه با توجه به شعارهای اوایل انقلاب تلاش بر این بود که به سمت تمرکززدایی و برقراری تعادل منطقه‌ای جهت محرومیت‌زدایی حرکت شود، اما همچنان غلبه با تمرکزگرایی سرزمینی و تشدید تضادهای منطقه‌ای و به‌ویژه، مرکز-پیرامون، از جمله در توزیع فضایی امکانات و خدمات اقتصادی-اجتماعی مانده است. لذا، از آنجا که نظام تأمین اجتماعی و بیمه‌های آن متعاقب

تهمک، توفیق، گودرزی و فاطمی / سیاست اجتماعی در ایران (پوشش فضایی نظام تأمین اجتماعی) ۴۴۳

چرخه صنایع، اشتغال و خدمات گسترش می‌یابد و دولت تمرکزگرا نیز در آن مداخله داشته و بخشی از بودجه را به نظام بیمه‌گری اجتماعی اختصاص می‌دهد، نابرابری مناطق مرکز-پیرامون، عدم توازن در پوشش نظام تأمین اجتماعی را در پی داشته و تشدیدکننده نابرابری رفاهی در سطح کشور بوده است.

بر این اساس، با توجه به تثبیت و تشدید تمرکزگرایی و رسیدن به وضعیت تهران محوری در نظام سیاست اجتماعی، به نظر می‌رسد فقط رفع عامل ایجادکننده اولیه و برقراری سیستم نامتمرکز دولتی و برنامه‌ریزی در کشور نمی‌تواند به‌تنهایی راه‌حل رفع نابرابری شدید فضایی کنونی و رسیدن به تعادل منطقه‌ای باشد. بلکه لازم است در دیگر جوانب موضوع نیز مداخله شود و به موازات آن، نوعی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای تمرکززدایی اقتصادی و اجتماعی از تهران و منطقه مرکزی کشور صورت گیرد.

## منابع

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۹). *تاریخ ایران مدرن*، محمدابراهیم فتاحی. تهران: نی.
- آزرد، افضل‌الدین (۱۳۱۶). *نقشه تقسیمات کشور شاهنشاهی ایران*، تهران: اقبال.
- اتابکی، تورج و زورکر، اریک یان (۱۳۸۷). *پیشگفتار*. در: اتابکی، تورج (گردآورنده)، *تجدد آمرانه: جامعه و دولت در عصر رضاشاه*، مهدی حقیقت‌خواه. تهران: ققنوس.
- احمدی پور، زهرا و منصوریان، علیرضا (۱۳۸۵). *تقسیمات کشوری و بی‌ثباتی در ایران (۱۲۸۵-۱۳۵۷)*، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال دوم شماره اول.
- اجلالی، پرویز (۱۳۸۱). *الگوی مدیریت سرزمین ایرانی و تمرکززدایی*، در: *دوماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۱۷۵-۱۷۶، تهران: موسسه اطلاعات.
- استویانویچ، تریان (۱۳۸۶). *روش تاریخی یا پارادایم آنال*، ترجمه: نسرین جهانگرد، تهران: فضا.
- الیوت، متیو (۱۳۸۷). *ایران نو و زوال سیاست‌های حزبی در دوره رضاشاه*، در: اتابکی، تورج (گردآورنده)، *تجدد آمرانه: جامعه و دولت در عصر رضاشاه*، مهدی حقیقت‌خواه، تهران: ققنوس.
- اطاعت، جواد و موسوی، زهرا (۱۳۹۰). *رابطه متقابل امنیت ناحیه‌ای و توسعه یافتگی فضاهای سیاسی با تاکید بر سیستان و بلوچستان*، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، شماره اول.
- امیدی، رضا (۱۳۹۱). *تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر منظر مولفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی*، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۴، ۹۷-۱۱۴.
- برک، پیتر (۱۳۹۳). *انقلاب تاریخی فرانسه مکتب آنال ۱۹۱۹ - ۱۹۲۹*، ترجمه: محمدجواد عبداللهی، تهران: علم.
- بک، اولریش (۱۳۸۸). *جامعه در مخاطره جهانی*، ترجمه: محمدرضا مهدی‌زاده، تهران: کویر.
- بیات، بهرام (۱۳۸۹). *آسیب‌شناسی حاشیه‌نشینی در تهران*، تهران: موسسه انتشارات شهر.
- پیران، پرویز (۱۳۶۶). *شهرنشینی شتابان و ناهمگون: مسکن نامتعارف؛ بخش سوم*، در: *دوماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، بهمن‌ماه، شماره ۱۶، صص: ۵۷ - ۵۴، تهران: موسسه اطلاعات.
- تاروردی، رضا (۱۳۹۷). *افزایش عجیب سهم تهران از تسهیلات بانکی در دولت روحانی*، در: *نود اقتصادی*، دریافت در ۱۳ خرداد ۱۴۰۰، از: <https://www.90eghtesadi.com/Content/Detail/2118030> / *افزایش-عجیب-سهم-تهران-از-تسهیلات-بانکی-در-دولت-روحانی-*
- جدول.
- توفیق، ابراهیم (۱۳۸۵). *مدرنیسم و شبه‌پاتریمونیاالیسم: تحلیلی از دولت در عصر پهلوی*، در: *مجله جامعه‌شناسی ایران*، بهار، شماره ۱، صص: ۱۲۵ - ۹۳، تهران: انجمن جامعه‌شناسی ایران.

- تهمک، محمدرضا و توفیق، ابراهیم (۱۳۹۴). آریستوکراسی منطقه‌ای و کلان مالکی خانی در ایران: منطقه گله‌دار. *فصلنامه علوم اجتماعی*، دانشگاه علامه طباطبایی، شماره ۶۹، صص ۱۹۷ - ۱۳۱، تابستان.
- حاج یوسفی، علی (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران از آغاز تا دهه ۱۳۵۰، *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۶. تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور.
- حناچی، سیمین (۱۳۸۳). بررسی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری در ایران، *فصلنامه آبادی*، شماره ۴۲.
- درايسدل، آلسدایر و بلیک، جرالد اچ (۱۳۷۳). *جغرافیای سیاسی خاورمیانه و شمال آفریقا*، ترجمه دره میرحیدر، تهران: وزارت امور خارجه.
- دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی (۱۳۹۱). *نقشه ضریب نفوذ بیمه‌های اجتماعی در کشور*، دفتر بیمه‌های اجتماعی، دریافت در: ۵ / ۳ / ۱۳۹۷، از: [https://bimeh.mcls.gov.ir/icm\\_content/media/image/2014/05/41177\\_orig.gif](https://bimeh.mcls.gov.ir/icm_content/media/image/2014/05/41177_orig.gif)
- رضازاده، زهره؛ شاطری، مفید و راستی، عمران (۱۳۹۳). اقدامات توسعه ای و نقش آن در تامین امنیت پایدار مناطق مرزی، مطالعه موردی: کمربند سبز دشت خوشاب/ مرز خراسان جنوبی با افغانستان، *فصلنامه مطالعات فرهنگی و اجتماعی خراسان*.
- سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۹). *گزیده آمار بیمه‌ای تا پایان سال ۱۳۹۸*، تهران: مدیریت آمار و اطلاعات و محاسبات سازمان تأمین اجتماعی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳). *مطالعات آمایش سرزمین*، تهران: دفتر آمایش و توسعه پایدار.
- سلطانی، احسان (۱۴۰۰). *دست‌تهرانی‌ها در جیب شهرستانی‌ها*، موسسه مطالعاتی تحریریه، دریافت در ۱۲ خرداد ۱۴۰۰، از: <https://www.tahririeh.com/news/10269/> دست‌تهرانی‌ها-در-جیب-شهرستانی‌ها.
- سیف‌الدینی، فرانک و پناه‌نده‌خواه، موسی (۱۳۸۹). چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران، *پژوهش‌های جغرافیای انسانی*، شماره ۷۳.
- شایق، سیروس (۱۳۸۴). تاملی در ابعاد اجتماعی تاریخ تامین اجتماعی ایران ۱۹۰۵-۱۹۵۰، در: *مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران*، جلد سوم، صص ۱۶۴ - ۱۵۹.
- شایق، سیروس (۱۳۸۴). توسعه بیمه‌های اجتماعی در ایران: شرایط فنی-مالی و دلایل سیاسی (۱۳۳۹-۱۳۲۰)، *مجله گفتگو*، شماره ۴۴، صص ۱۲۰-۸۷.
- صرافی، مظفر (۱۳۷۷). *مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران*، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- فراهی، محترم (۱۳۷۷). *سیر تحول نقشه و تقسیمات کشور ایران ۱۲۸۵ تا ۱۳۷۷ هجری شمسی*. تهران: معاونت سیاسی و اجتماعی (تقسیمات کشوری) وزارت کشور.
- قدیری معصوم؛ محتبی و جهان‌محمدی، فیروز (۱۳۸۶). نقش برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب در مهاجرت روستا شهری کشور، با تاکید بر درآمدهای نفتی، *مجله پژوهش‌های جغرافیایی*، شماره ۶۳.
- قراجه‌داغی، علی (۱۳۸۶). *ه.ق [۱۳۴۸ خ]]*. نقشه تمام ممالک محروسه دولت علیه ایران، تهران: دارالطباعة دولتی. موجود در: تهران: کتابخانه و موزه ملی ملک، به شماره: ۱۳۹۳، ۱۷، ۰۰۹۷.
- قانون برنامه پنجم و ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، تالیف ۱۳۹۰ و ۱۳۹۶.
- قنبری، ابوالفضل (۱۳۹۰). تحلیل عوامل موثر بر نابرابری در نقاط شهری استان‌های ایران، *فصلنامه جغرافیایی آمایش محیط*، شماره ۳، صص ۱۳۷-۱۶۹.
- غفاری، غلامرضا و امید، رضا (۱۳۷۸). کیفیت زندگی در برنامه عمرانی و توسعه ایران، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، شماره ۳۰ و ۳۱، ۳-۳۳.
- کاتوزیان (همایون کاتوزیان)، محمدعلی (۱۳۸۲). *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: مرکز.
- کریمی‌پور، یلدا (۱۳۸۱). *مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری ایران*، جلد نخست: وضع موجود، تهران: انتشارات انجمن جغرافیایی ایران.

تهمک، توفیق، گودرزی و فاطمی / سیاست اجتماعی در ایران (پوشش فضایی نظام تأمین اجتماعی) ۴۴۵

- کریمی موعاری، زهرا و براتی، جواد (۱۳۹۶). تعیین سطح نابرابری منطقه‌ای استان‌های ایران: تحلیل شاخص ترکیبی چندبعدی، فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال هفتم شماره ۲۶.
- ماهر، علی و کریمی، مظفر (۱۳۸۲). تأمین اجتماعی در برنامه‌های توسعه، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال پنجم شماره پانزدهم، تهران: سازمان تأمین اجتماعی کشور.
- مدنی، قاسم (۱۳۸۹). بررسی مسایل و مشکلات کلانشهر تهران، بخش چهارم (سناریوهای ممکن برای نقش و کارکرد آینده شهر تهران)، تهران: استانداری تهران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۸۵). نتایج کلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن - ۱۳۸۵، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۵ الف). گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵، تهران: مرکز آمار ایران، دریافت در ۴ مهر ۱۳۹۷، از: [https://www.amar.org.ir/Portals/0/1\\_result%20951221.pdf](https://www.amar.org.ir/Portals/0/1_result%20951221.pdf)
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۵ ب). جمعیت به تفکیک تقسیمات کشوری سال ۱۳۹۵ / استان تهران، تهران: مرکز آمار ایران، دریافت در ۴ مهر ۱۳۹۷، از: <https://www.amar.org.ir/srshmary-عمومی-نفوس-و-مسکن/نتایج-سرشماری-اجمعی-به-تفکیک-تقسیمات-کشوری-سال-۱۳۹۵>.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۵ ج). سالنامه آماری کشور ۱۳۹۵: فصول بهزیستی و تأمین اجتماعی و جمعیت، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۸۵ ب). سالنامه آماری کشور ۱۳۸۵: فصول بهزیستی و تأمین اجتماعی و جمعیت، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۷۸). سالنامه آماری کشور - ۱۳۷۶، تهران: مرکز آمار ایران.
- مشهدی‌زاده دهقانی، ناصر (۱۳۸۱). مقدمه‌ای بر ویژگی‌های برنامه‌ریزی شهری در ایران، تهران: دانشگاه علم و صنعت.
- وزارت کشور (۱۳۳۵). نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۳۵، تهران: وزارت کشور.
- وحیدی، منوچهر (۱۳۷۰). روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران و جایگاه قانونی آن، مجموع مقالات کنفرانس طرح‌ریزی کالبد، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- یاسوری، مجید؛ حاتمی‌نژاد، حسین و اسدزاده، هانیه (۱۳۹۴). بررسی علل و چگونگی تمرکز گرایی تهران در سه دهه گذشته، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، دوره ۴۷، شماره ۲، تهران: دانشگاه تهران.