

## تحلیل عملکرد سیاستهای آمایشی ملی و منطقه‌ای در رابطه با افزایش جمعیت در استان سمنان

دکتر محمدرضا رضوانی - استادیار پژوهش موسسه جغرافیا، دانشگاه تهران\*

پذیرش مقاله: ۸۱/۴/۱۴

### چکیده

در طرح آمایش سرزمین (طرح ستیران و طرح جمهوری اسلامی) برای حل مشکلات آمایشی و توسعه فضایی کشور، سیاست توزیع مجدد جمعیت نیز مورد تاکید بوده است. در همین راستا و به منظور حل مشکلات آمایشی استانهای تهران، مازندران (و گلستان) که بدلیل اشباع فضایی، دچار مشکلات زیست محیطی و اقتصادی - اجتماعی شده‌اند، به استان سمنان که در مجاورت آنها قرار داشته و همچنین تراکم جمعیت و فعالیتهای اقتصادی آن پایین است، توجه خاصی گردیده است. بطور مشخص در طرح آمایش سرزمین کشور و استان سمنان سیاست جذب جمعیت مازاد و سرریز استانهای فوق در استان سمنان از طریق بر عهده گرفتن بخشی از فعالیتهای صنعتی و خدماتی این استانها مورد تاکید قرار گرفته است. با توجه به سپری شدن افق زمانی اجرای طرح آمایش، در این مقاله با استفاده از روش تحلیلی - مقایسه‌ای، عملکرد طرح آمایش استان سمنان و به نوعی کشور در دستیابی به اهداف کمی و کیفی ارائه شده، مورد نقد و تحلیل و ارزیابی قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان دهنده عملکرد ضعیف طرح است. عوامل مختلفی نیز در این عدم موفقیت موثر بوده‌اند که برخی ابعاد ملی و برخی ابعاد منطقه‌ای دارند. در مجموع بدلیل برخی نارسائیها در طرح آمایش و بویژه عدم اجرای موثر طرح، مشکلات آمایشی کشور در سطح ملی و منطقه‌ای از سال ۱۳۵۵ تاکنون نه تنها برطرف نشده، بلکه در مواردی تشدید نیز گردیده است.

واژگان کلیدی: آمایش سرزمین، استان سمنان، مهاجرت، توزیع مجدد جمعیت، توسعه، تعادل منطقه‌ای

### مقدمه

در طرح آمایش سرزمین (ستیران و جمهوری اسلامی) برای تعدیل نارسائیهای موجود در سازمان فضایی کشور از جمله تعدیل مشکلات آمایشی استانهای تهران، مازندران (و گلستان) که بدلیل تمرکز شدید فعالیتهای اقتصادی و

*Archive of SID*

اجتماعی و اشباع فضایی در معرض تخریب و آلودگی زیست محیطی قرار دارند، توجه خاصی به استان سمنان شده است؛ چراکه این استان همجوار با استانهای فوق بوده و با برخورداری از موقعیت جغرافیایی مناسب، وسعت زیاد، منابع معدنی متنوع و غنی، زیربنای نسبتاً مناسب (شبکه راه و راه آهن، خطوط برق فشار قوی، خطوط انتقال نفت) دارای تراکم اندک جمعیت و فعالیت است و توانایی ایفای نقش موثر در طرح آمایش را دارد. طرح آمایش سرزمین که برای افق زمانی ۸۱-۱۳۵۵ تهیه شد، نقش جذب جمعیت مازاد و سرریز استانهای تهران و مازندران (و گلستان) از طریق برعهده گرفتن بخشی از فعالیتهای صنعتی و خدماتی آنها بویژه کلان شهر تهران را برای استان سمنان در نظر گرفت و پیش‌بینی طرح این بود که جمعیت استان با رشد سالیانه ۴/۸ درصد (از طریق مهاجرپذیری خالص سالیانه ۲/۸ درصد) افزایش یابد و به رقم ۹۰۲ هزار نفر در سال ۱۳۸۱ برسد. با توجه به سپری شدن دوره اجرای طرح آمایش و در آستانه تدوین طرح جدید آمایش سرزمین کشور، فرصت مناسبی برای تحلیل عملکرد سیاستهای آمایشی ملی و منطقه‌ای بویژه در رابطه با افزایش جمعیت و اشتغال در استان سمنان فراهم آمده است. در این مقاله سعی شده تا ضمن تشریح راهبردها و سیاستهای توزیع مجدد جمعیت، عملکرد سیاستهای آمایشی و میزان دستیابی آنها به اهداف کمی اعلام شده در رابطه با استان سمنان تحلیل گردد. همچنین در ادامه، عوامل مؤثر در عدم موفقیت یا موفقیت اندک سیاستهای آمایشی مورد بررسی قرار گرفته است.

**راهبردها و سیاستهای توزیع مجدد جمعیت**

بسیاری از کشورهای جهان طی چند دهه اخیر، سیاست توزیع مجدد جمعیت را بمنظور دستیابی به اهدافی مانند کارایی اقتصادی، عدالت اجتماعی، ثبات و پایداری سیاسی، توزیع عادلانه درآمد، رفاه و بهبود کیفیت محیط زیست مورد توجه قرار داده‌اند (UNCHS، ۱۹۸۵، ص ۲۳)؛ بویژه در کشورهایی که در معرض ورود مهاجران خارجی قرار دارند و جمعیت آنها از لحاظ قومی و نژادی متنوع است، شناخت الگوهای جغرافیایی سکونت مهاجران، تغییرات موجود در آن و تلاش برای توزیع مجدد و متناسب مهاجران اهمیت بیشتری دارد (لارس اریک<sup>(۱)</sup> و همکاران، ۱۹۹۸، ص ۳۹). دولت‌ها در چارچوب سیاست منطقه‌ای<sup>(۲)</sup> خود به تصمیم‌گیری در زمینه توزیع مجدد جمعیت و مهاجرت می‌پردازند. با توجه به اینکه همه مناطق و نواحی از امتیازات مکانی یکسانی برخوردار نیستند، آنها نواحی مورد حمایت<sup>(۳)</sup> را از طریق ایجاد و تقویت نقاط رشد و سکونتگاههای منتخب، اعمال سیاستهای خاص مسکن، تقویت زیرساختها بویژه در زمینه حمل و نقل و توسعه صنعت مورد حمایت قرار می‌دهند (هرینگتن<sup>(۴)</sup>، ۱۹۸۹، صص ۱۰۱-۸۹). در واقع می‌توان گفت که هماهنگی بین سیاستها و خط مشی‌ها از یکطرف و موضوع توزیع و جابجایی جمعیت از طرف دیگر ضروری است؛ چراکه سیاستها بر بسیاری از برنامه‌های عمومی تأثیر گذار هستند. در همین راستا جغرافیدانان می‌توانند در تعیین خط مشی‌های مربوط به جمعیت و مهاجرت و چگونگی اثرات آن بر محیط مشارکت داشته باشند (کلارک<sup>(۵)</sup>، ۱۹۸۴، ص ۸۴). علاوه بر این، موضوع چگونگی توزیع جمعیت و مهاجرت باید در سیاستهای جمعیتی کشورها جایگاه ویژه‌ای داشته باشد. کشور چین از جمله کشورهایی است که به این موضوع پرداخته است. این

1- Lars-Erik B.

2- Regional Policy.

3- Assited Areas.

4- Herington J.

5- Clark W.A.V.

کشور در راستای تامین حقوق مردم برای تحرک و جابجایی و انتخاب آزادانه مشاغل، توزیع مجدد منابع انسانی بین شهرها و نواحی روستایی و مناطق مختلف و تامین خدمات برای مردم مهاجر را از طریق ایجاد سیستم مدیریت، مورد توجه قرار داده است (دولت چین، ۲۰۰۰، ص ۴).

راهبردهای مورد استفاده در زمینه توزیع مجدد جمعیت متنوع بوده، ولی می‌توان آنها را به دو دسته شامل راهبردهای تمرکزگرا<sup>(۱)</sup> و راهبردهای تفرق‌گرا<sup>(۲)</sup> تقسیم کرد. راهبردهای تمرکزگرا مانند سیاست عدم مداخله، توسعه چند قطبی ناحیه نخست شهری و تمرکززایی جهشی<sup>(۳)</sup> در درون ناحیه مرکز، بر روی سازماندهی مجدد در داخل ناحیه مرکز تاکید می‌کنند. خواه این سازماندهی بصورت عدم ملاحظه و خواه از طریق اشکال متفاوت برنامه ریزی منطقه‌ای مادر شهری یعنی توسعه چند قطبی ناحیه نخست شهری و تمرکززایی در درون ناحیه مرکز باشد. در واقع راهبردهای تمرکزگرا عمدتاً بر تشویق تمرکز جمعیت در چند قطب و مرکز توسعه تاکید می‌کند. راهبردهای تفرق‌گرا مانند سیاستهای ضد جاذبه<sup>(۴)</sup> ایجاد مراکز رشد، ایجاد محورهای توسعه، توسعه مادر شهرهای ناحیه‌ای و مراکز خدمات روستایی به توزیع درون منطقه‌ای و بهبود شهرهای خارج از ناحیه مرکز تاکید دارد (UNCHS، ۱۹۸۵، ص ۲۳).

از طرف دیگر می‌توان راهبردهای توزیع مجدد جمعیت را از لحاظ جامع‌نگری و جزء نگری به دو دسته تقسیم کرد. راهبرد جامع<sup>(۵)</sup> به تمامی ابعاد الگوی سکونتگاهی در سطح ملی می‌پردازد. این راهبرد به کاهش، کنترل یا مدیریت رشد در شهرهای ثانویه، مراکز میانی و شهرهای کوچک و بهبود الگوی سکونتگاهی و سطوح رفاه و درآمد ساکنان روستایی توجه دارد و برای توزیع جمعیت به تمامی سطوح سلسله مراتب سکونتگاهی در سطح ملی می‌پردازد. این راهبرد به مناقشه‌ی حاصل بین هواداران توسعه شهری و روستایی که هر کدام استدلال خاص خود را دارند، پایان می‌دهد.

راهبردهای جزئی<sup>(۶)</sup> به سیاستهایی در زمینه توزیع جمعیت اشاره دارد که نمی‌تواند به تنهایی بعنوان یک سیاست توزیع مجدد جمعیت مورد توجه قرار گیرد. از این رو سیاستی در مورد توزیع مجدد جمعیت مناسب خواهد بود که حتی الامکان تمام یا برخی از راهبردهای جزئی را شامل شود. در واقع سیاست توزیع مجدد جمعیت نیازمند جامع‌نگری خواهد بود، به گونه‌ای که هم به نواحی روستایی و هم به نواحی شهری و در داخل نواحی شهری نیز به سطوح مختلف سلسله مراتب شهری توجه داشته باشد؛ چرا که سیاستهای توسعه شهری و توسعه روستایی اغلب مکمل یکدیگرند (ایزدی، ۱۳۸۰، صص ۸۵-۸۴).

به منظور اجرای سیاست توزیع جمعیت، معمولاً ابزارهایی بکار گرفته می‌شود که این ابزارها به دو گروه ضمنی<sup>(۷)</sup> (غیرمستقیم) و صریح<sup>(۸)</sup> (مستقیم) تقسیم می‌شود. ابزارهای غیرمستقیم مانند سیاستهای قیمت‌گذاری، تعرفه‌های گمرکی<sup>(۹)</sup>، توسعه صنعتی، اعتباری<sup>(۱۰)</sup>، ارتباطات، حمل و نقل، توزیع تسهیلات و خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری منابع انسانی، با سیاستهای بخشی و اقتصادی کلان سازگاری دارد؛ ولی اثرات جغرافیایی را در نظر نمی‌گیرد. ولی سیاستهای مستقیم مانند کنترل مکان‌یابی صنعتی یا مسکونی، قطب‌های رشد، توسعه روستایی و بهبود کشاورزی، تمرکز

1- Concentration Strategies.

3- Leapfrog Decentralization.

5- Comprehensive

7- Implicit Policy Instruments.

9- Tariffs.

2- Dispersal Strategies.

4- Countermagnet.

6- Partial.

8- Explicit Policy Instruments.

10- Credit Policies.

*Archive of SID*

زدایی اداری، ایجاد انگیزه مکانی برای سرمایه یا نیروی کار و تعدیل قیمت گذاری بین منطقه‌ای<sup>(۱)</sup>، بطور صریح به سیاستهای شهری و توسعه منطقه‌ای اشاره می‌کند و تأثیرات توزیع فضایی جمعیت و فعالیت اقتصادی را در نظر می‌گیرد، (UNCHS، ۱۹۸۵، صص ۶۶ - ۶۳).

بطور کلی سیاستهای توزیع مجدد جمعیت در عمل دارای ضعف‌ها و ناکامی‌هایی است که می‌توان از برخی از آنها صرف‌نظر کرد. اهداف غیرواقعی، سیاستهای ناهماهنگ و کمبود منابع همواره از عواملی است که مانع تحقق اهداف سیاستهای توزیع جمعیت می‌شود؛ به همین منظور اقداماتی مانند تداوم اجرای سیاستهای توزیع جمعیت، یکپارچگی و پیوند دقیق سیاستهای توزیع جمعیت با راهبردهای توسعه کشور، مشارکت فعال دولتهای محلی و منطقه‌ای در سیاستهای توزیع جمعیت، تاکید بر سیاستهای تشویقی به جای اعمال کنترل در توزیع جمعیت، توجه به تمامی ابعاد الگوی سکونتگاهی، و هماهنگی سیاستهای توزیع جمعیت با ویژگیهای سازمانی (اداری، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی) کشورها می‌تواند در موفقیت سیاستهای جمعیتی موثر باشد. خط مشی‌های توزیع جمعیت باید بصورت اجزاء یک راهبرد جامع توسعه در آیند که در آن خط مشی‌های صنعتی شدن، کشاورزی و رفاه اجتماعی به گونه‌ای هماهنگ با یکدیگر عمل می‌کند.

علاوه بر این، توزیع مجدد جمعیت معمولاً همراه با مهاجرت تحقق می‌یابد و مطالعات انجام شده در کشورهای مختلف از جمله اسپانیا تأثیر مهاجرت‌های داخلی بویژه مهاجرت‌های بین استانی را در الگوی توزیع جمعیت مورد تأیید قرار داده است (استایل ول<sup>(۲)</sup> و همکاران، ۲۰۰۰، ص ۷۰۵)، خط مشی‌هایی نیز برای تأثیرگذاری بر روند مهاجرت وجود دارد. این خط مشی‌ها شامل کنترل مستقیم مهاجرت، تغییر جهت مهاجرت (به سوی شهرها، روستاها و مناطق مورد نظر)، کاهش جریان مهاجرت و خط مشی‌هایی که درون مهاجرتی را تشویق می‌کنند یا بازدارنده هستند، می‌باشد (لهسایبی زاده، ۱۳۷۲، صص ۱۷۵ - ۱۶۹).

### سیاستهای آمایشی در رابطه با افزایش جمعیت در استان سمنان

سابقه ارائه سیاست جذب جمعیت مازاد و سرریز استانهای تهران و مازندران (و گلستان) در استان سمنان و اتخاذ نقش ویژه برای این استان، به طرح آمایش سرزمین ستیران در سال ۱۳۵۵ می‌رسد. در طرح آمایش سرزمین جمهوری اسلامی نیز که پس از پیروزی انقلاب اسلامی با تجدید نظرهایی در طرح ستیران در سال ۱۳۶۱ تهیه گردید، سیاستهای فوق تکرار شده است. همچنین در طرح آمایش استان سمنان (مرحله دوم مطالعات آمایش سرزمین که به تفکیک استانی تهیه شده است) که در سال ۱۳۶۸ تهیه گردید، سیاست فوق به تفصیل بیان شده و در طرح آمایش سرزمین استان بر آن تاکید گردیده است.

ارائه این سیاست در راستای تعدیل نارسائیهای موجود در سازمان فضایی کشور بویژه در استان تهران و مازندران (و گلستان) ارائه شده است. تراکم شدید جمعیت و فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی در این استانها ضمن اینکه تعادل و توازن منطقه‌ای را بر هم زده، باعث آلودگی و تخریب محیط زیست نیز گردیده است. بطور کلی قطبی شدن فضاهای ممتاز، فقدان پیوند مناسب و کافی بین فضاهای ملی در راستای وحدت و یکپارچگی، توزیع نامناسب جمعیت و فعالیت

در کشور و در بین مناطق و بالاخره عدم انسجام مراکز زیست و فعالیت در نواحی حاشیه دشت کویر از دیگر نارسائیهای موجود در فضای ملی تشخیص داده شده است.

استان سمنان با داشتن مساحت بیش از ۹۵ هزار کیلومتر مربع، در مجاورت شش استان کشور و در پشت جبهه نواحی شمالی کشور و در حاشیه دشت کویر قرار داشته و مخصوصاً بعنوان یک پل ارتباطی بین استانهای تهران، مازندران، گلستان و خراسان عمل می‌کند. تراکم جمعیت آن (در سال ۱۳۷۵ حدود ۵/۵ نفر در کیلومتر مربع) بسیار کم بوده، ولی از موقعیت مناسب، و امکانات مساعد معدنی و زیربنایی (همانند شبکه راه و راه آهن، خطوط برق فشار قوی، خطوط انتقال نفت و گاز) و مزیت نسبی در تولید برخی محصولات کشاورزی و تبادلات منطقه‌ای برخوردار است. به هر حال هر چند تنگناهایی بویژه در زمینه خشکی هوا و کمبود منابع آب و خطرات ناشی از بیابان زایی در این استان وجود دارد، ولی قابلیت ایفای نقش ویژه در کشور و نقش مکمل استانهای تهران، مازندران و گلستان را داشته و دارد.

مجموع این شرایط موجب آن شد که در طرح آمایش سرزمین (ستیران، جمهوری اسلامی و استان سمنان) نقش برون منطقه‌ای خاصی بر عهده استان سمنان گذاشته شد و بر ساماندهی فضاها و توسعه و در جهت گرایش به عملکرد اقماری استان تاکید گردد. در همین راستا، سیاست جذب جمعیت مازاد و سرریز استانهای تهران، مازندران و گلستان از طریق برعهده گرفتن بخشی از فعالیتهای صنعتی و خدماتی استانهای فوق در استان سمنان، در طرح آمایش کشور و استان محور قرار گرفت. در این طرحها، استان سمنان بطور خالص مهاجرپذیر در نظر گرفته شده و پیش‌بینی گردیده که جمعیت آن در افق ۸۱-۱۳۵۵ با رشد سالیانه ۴/۸ درصد، از طریق مهاجرپذیری خالص سالیانه ۲/۶ درصد افزایش یابد (شیخی، محمد، ۱۳۶۹، ص ۵۵) و به حدود ۹۰۲ هزار نفر در سال ۱۳۸۱ برسد. این رشد در مناطق شهری استان ۶/۲ درصد و در مناطق روستایی آن ۱/۸ درصد (مهاجر فرست) پیش‌بینی شده و جمعیت شهری و روستایی استان تا سال ۱۳۸۱ به ترتیب ۶۷۲۱۴۷ و ۲۳۰۰۰۰ نفر برآورد گردیده است (جدول شماره ۱). با توجه به در نظر گرفتن مهاجر فرست بودن نواحی روستایی استان در افق طرح، مشخص است که جذب مهاجران روستایی استان و همچنین جذب جمعیت مازاد از استانهای تهران، مازندران و گلستان برای نقاط شهری استان بویژه مرکز استان و مراکز شهرستانها مدنظر بوده است، به همین دلیل جمعیت شهرهای سمنان، شاهرود، دامغان و گرمسار در افق طرح به ترتیب ۱۶۰، ۲۰۰، و ۱۰۰ هزار نفر برآورد گردیده که مفهوم آن این است حدود ۸۵ درصد از جمعیت شهری استان در این چهار شهر و بقیه در سایر شهرها و نیز شهرهای جدید اسکان خواهند یافت، (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸، صص ۴۰-۳۶).

در زمینه اقتصادی، همزمان با افزایش جمعیت استان، تعداد شاغلین استان در سال ۱۳۸۱ حدود ۲۴۸،۵۵۱ نفر برآورد گردیده و ترکیب شغلی آنها در بخشهای کشاورزی، صنعت و خدمات به ترتیب ۱۳۳، ۵۰، ۷ (۲۰ درصد)، ۸۵، ۷۵۰ (۳۴/۵ درصد) و ۱۱۱، ۳۵۱ (۴۶/۸ درصد) پیش‌بینی شده است (جدول شماره ۲). در واقع برآورد گردیده که در افق ۸۱-۱۳۵۵ حدود ۱۷۴،۴۲۸ نفر شغل جدید به تعداد مشاغل استان افزوده شود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۱، ص ۱۰).

بطور کلی در زمینه اقتصادی، با پیشنهاد تقویت محور توسعه گرمسار - شاهرود بعنوان محور توسعه استان، بر ایجاد شهرکهای صنعتی جدید جهت استقرار فعالیتهای صنعتی منطقه شهر تهران، ارتقاء نقش استان در تقسیم کار ملی صنعت در چند رشته تخصصی و بسیاری از صنایع عمومی مورد نیاز تهران، توسعه آموزش عالی و فنی و حرفه‌ای در راستای تمرکز زدایی از فعالیتهای این بخش و کاهش بار تهران، تاکید شده است. بنابراین در طرح آمایش سرزمین برای

توزیع مجدد جمعیت و جذب صنعت بیشتر در استان سمنان، راهبردهای تفرق‌گرا از قبیل ایجاد محورهای توسعه، توسعه مرکز استانی و شهرهای ثانویه، ایجاد مراکز رشد و مراکز خدمات روستایی مورد تاکید قرار گرفته است.

### تحولات اجتماعی و اقتصادی استان سمنان در چند دهه اخیر

جمعیت استان سمنان در سال ۱۳۴۵ حدود ۲۴۳،۴۶۴ نفر بوده که در سالهای ۱۳۵۵، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰ (برآورد) به ترتیب به ۲۹۵،۵۶۵، ۵۰۱،۴۴۷ و ۵۴۶،۴۷۸ نفر افزایش یافته است. رشد جمعیت استان در دهه ۵۵-۱۳۴۵ (قبل از اجرای طرح آمایش) ۱/۹۶ درصد و در طی سالهای ۸۱-۱۳۵۵ (دوره اجرای طرح آمایش) حدود ۲/۵ درصد بوده است. بطور کلی این استان در دهه ۵۵-۱۳۴۵ بطور خالص مهاجر فرست (سالیانه ۵/۰ - درصد) و طی سالهای ۸۱-۱۳۵۵ بطور خالص مهاجرپذیر (سالیانه حدود ۵/۰ + درصد) می‌باشد.

طی سالهای ۷۵-۱۳۵۵ حدود ۵۲،۹۸۲ نفر از جمعیت استان به دیگر استانهای کشور مهاجرت کرده و متقابلاً حدود ۸۱،۲۸۰ نفر از دیگر استانها وارد این استان شده‌اند. بدین ترتیب بیلان خالص مهاجرت استان در این دو دهه مثبت بوده و حدود ۲۸،۲۹۸ نفر می‌باشد. بیشترین مهاجران وارده به استان به ترتیب از استانهای تهران (۲۹،۸۵۴ نفر)، مازندران (۱۹،۶۲۴ نفر) و خراسان (۹،۷۴۹ نفر) و بیشترین ساکنین خارج شده، به ترتیب به استانهای تهران (۲۲،۹۰۹ نفر)، مازندران (۱۲،۴۱۴ نفر) و خراسان (۷،۷۳۸ نفر) مهاجرت کرده‌اند. بطور کلی استان سمنان در این مدت ۲۰ ساله با همه استانهای کشور تبادل جمعیتی داشته است؛ تبادل جمعیتی استان در این مدت تنها با استانهای آذربایجان غربی (۲۵۱ - نفر) و قم (۱۰۴ - نفر) منفی بوده ولی با دیگر استانهای کشور مثبت است (جدول شماره ۳). از مهاجران وارد شده به استان ۸/۹۹ درصد در بخش کشاورزی، ۳۴/۹۶ درصد در بخش صنعت ۵۲/۶۹ درصد در بخش خدمات و ۳/۳۶ درصد در مشاغل غیرقابل طبقه بندی، اشتغال داشته‌اند (مرکز آمار ایران، ۱۳۶۵).

در زمینه اقتصادی، در سال ۱۳۵۵ از مجموع جمعیت شاغل استان ۳۲/۳ درصد در بخش کشاورزی، ۲۸/۲ درصد در بخش صنعت و ۳۷ درصد در بخش خدمات اشتغال داشته‌اند. طی سالهای ۷۵-۱۳۵۵ حدود ۵۵۰۸۴ فرصت شغلی جدید در استان ایجاد شده که از این تعداد ۳۳۰۰ شغل در بخش کشاورزی، ۱۳۹۸۶ شغل در بخش صنعت و ۳۷۸۸۱ شغل در بخش خدمات بوده است. با توجه به این تحولات، نسبت اشتغال استان در سال ۱۳۷۵ در بخشهای عمده اقتصادی به ترتیب ۲/۲۱، ۱/۲۷ و ۴/۵۰ درصد گردیده است. در زیر بخش آموزش عالی، تعداد مراکز آموزش عالی استان از ۲ مرکز و ۱۰۴۶ دانشجو در سال ۱۳۵۵ به ۱۷ مرکز و ۲۷۰۳۹ دانشجو در سال ۱۳۷۸ افزایش یافته است (آمارنامه استان ۱۳۷۸ و ۱۳۵۳).

در زمینه صنعت، تعداد شاغلین زیر بخش تولیدات صنعتی استان از ۷۲۳۲ نفر در سال ۱۳۵۵ به ۱۹۳۴۵ نفر در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته است. تعداد واحدهای صنعتی در حال بهره‌برداری استان (غیر روستایی) در سال ۱۳۷۸ حدود ۱۰۳۰ واحد بوده که ۲۲۲۴۰ نفر شاغل داشته و میزان سرمایه‌گذاری موجود در آنها ۱۷۳۶۳۷۱ میلیون ریال بوده است. از مجموع واحدهای صنعتی استان، ۵۸/۱ درصد در شهرستان سمنان، ۱۶/۵ درصد در شهرستان شاهرود، ۱۴/۴ درصد در شهرستان گرمسار و ۱۱ درصد نیز در شهرستان دامغان استقرار دارند. بخش عمده صنایع استان در شهرکهای صنعتی مستقر هستند. در حال حاضر هفت شهرک صنعتی در استان وجود دارد. مساحت کل آنها ۱۵۷۵ هکتار و تعداد قطعات صنعتی آنها ۲۶۸۰ واحد است. تا سال ۱۳۷۷، حدود ۵۴ واحد صنعتی فعال و ۲۷۶ واحد در حال احداث در این

شهرکها استقرار داشته‌اند (سازمان برنامه و بودجه استان سمنان، ۱۳۷۵).

علاوه بر صنایع فعال، مجوز تاسیس تعداد زیادی واحد صنعتی در استان اعم از صنایع روستایی و غیرروستایی صادر شده که در صورت تاسیس و بهره‌برداری می‌توانند فرصتهای شغلی فراوانی را ایجاد کنند (سازمان برنامه و بودجه استان، ۱۳۷۲).

جدول ۱ - مقایسه وضع موجود و مورد پیش بینی طرح آمایش در زمینه جمعیت استان سمنان به تفکیک شهری و روستایی

شرح	تعداد جمعیت ۱۳۸۱			رشد جمعیت (۸۱-۱۳۵۵)			نرخ خالص مهاجرپذیری (درصد)
	کل	شهری	روستایی	کل	شهری	روستایی	
جمعیت پیش‌بینی شده طرح آمایش سرزمین	۹۰۲۱۴۷	۶۷۲۱۴۷	۲۳۰۰۰۰۰	۴/۴۷	۶/۷۲	۱/۹۳	+۲/۸
جمعیت موجود	۵۵۵۹۵۸	۳۹۸۶۷۵	۱۵۷۲۸۲	۲/۵۴	۴/۵۹	-۰/۱۹	+۰/۵
تفاضل	۳۴۶۱۸۹	۲۷۳۴۷۲	-۷۲۷۱۸	-۱/۹۳	-۲/۱۳	-۲/۱۲	-۱/۳

جدول ۲ - مقایسه وضع موجود و مورد پیش‌بینی طرح آمایش در زمینه اشتغال و ترکیب شغلی استان سمنان

شرح	کشاورزی		صنعت		خدمات		جمع	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد
پیش‌بینی طرح آمایش سرزمین برای سال ۱۳۸۱	۵۰۱۳۳	۲۰/۱۷	۸۵۷۵۰	۳۴/۵	۱۱۱۳۵۱	۴۴/۸	۲۴۸۵۵۱	۱۰۰
وضع موجود سال ۱۳۸۱	۳۰۷۹۹	۲۱/۲	۳۹۲۴۰	۲۷/۰۱	۷۳۲۲۲	۵۰/۴	۱۴۵۲۸۱	۱۰۰
تفاضل	-۱۹۳۳۴	۱/۰۳	-۴۶۵۱۰	-۷/۴۹	-۳۸۱۲۹	-۵/۶	۱۰۳۲۷۰	-

جدول شماره ۳ - بیلان خالص مهاجرت استان سمنان با استانهای کشور در سالهای ۷۵-۱۳۵۵

استان	۱۳۵۵-۶۵	۱۳۶۵-۷۵	کل دوره ۷۵-۱۳۵۵
آذربایجان غربی	+۲۱۵	+۲۰۶	+۲۱
آذربایجان شرقی	-۱۲۶	-۱۲۵	-۲۵۱
اردبیل	-	+۴۴	+۴۴
اصفهان	+۱۲	+۲۱۴	+۲۲۶
ایلام	+۷۲	+۶۱	+۱۳۳
بوشهر	-۶۱	+۹۰	+۲۹
تهران	+۱۷۳۰	+۵۲۱۵	+۶۹۴۵
چهار محال بختیاری	-۱	+۷۳	+۷۲

+۲۱۱۱	+۱۵۷۹	+۵۳۲	خراسان
+۷۴۱	+۲۲۸	+۵۱۳	خوزستان
+۶۲	+۱۶	+۴۶	زنجان
+۷۷۱	+۲۶۶	+۵۰۵	سیستان و بلوچستان
+۱۹۶	+۲۶۱	-۶۵	فارس
-۱۰۴	+۱۰۴	—	قم
+۵۷۷	+۳۶۸	+۲۰۹	کردستان
+۱۳۶	+۵۸	+۷۸	کرمان
+۴۲۵	+۲۸۲	+۱۴۳	کرمانشاه
+۲۰	+۱۴	+۶	کهگیلویه و بویر احمد
+۷۶۳	+۷۰۸	+۵۵	گیلان
+۴۹۰	+۱۴۶	+۳۴۴	لرستان
+۷۴۱۰	+۷۷۱۹	-۳۹۰	مازندران
+۲۲۰	+۵۷	+۱۶۳	مرکزی
+۱۴۰	+۱۰۷	+۳۳	هرمزگان
+۳۴۶	+۱۹۰	+۱۵۶	همدان
+۳۸	+۹	+۲۹	یزد
+۴۶۵۱	+۱۱۸۴	+۳۴۶۷	خارج از کشور
+۲۰۲۷	+۴۵۰	+۱۵۷۷	اظهار نشده
+۲۸۳۹۸	۱۹۰۷۵	+۹۳۲۳	جمع کل

### تحلیل عملکرد سیاستهای آمایشی

با مقایسه سیاستهای آمایشی ارائه شده در طرح آمایش سرزمین برای ارتقاء استان سمنان بویژه در زمینه جذب جمعیت مازاد و سرریز استانهای تهران، مازندران و گلستان در آن، از یکطرف و تحولات اجتماعی و اقتصادی استان سمنان طی سالهای ۸۱-۱۳۵۵ از طرف دیگر، مشخص می‌شود که عملکرد اهداف کمی و کیفی طرح آمایش ضعیف بوده است. بعنوان مثال هر چند استان از وضعیت مهاجرفرستی خالص ۵/۰- درصد در دهه ۵۵-۱۳۴۵ (قبل از دوره اجرایی طرح آمایش) به وضعیت مهاجرپذیری خالص ۵/۰+ درصد طی سالهای ۸۱-۱۳۵۵ تحول یافته، ولی از رشد مهاجرتی ۶/۲ درصدی مورد انتظار طرح، تنها ۵/۰ درصد آن محقق شده است. همچنین از افزایش جمعیت مورد انتظار ۶۰۶،۵۸۲ نفر در افق طرح، تنها ۲۶۰،۳۹۳ نفر آن (۴۲/۹ درصد) تحقق یافته است. در زمینه اقتصادی، از مجموع ۱۷۴،۴۲۸ فرصت شغلی جدید پیش بینی شده در دوره اجرای طرح، تنها ۷۱،۱۵۸ فرصت آن تحقق یافته و عملکرد این هدف تنها ۴۰/۸ درصد است. در سایر زمینه‌ها نیز عملکرد طرح آمایش کم و بیش چنین است. در بخش صنعت، علیرغم تمهیدات پیش بینی شده، رشد مورد انتظار حاصل نشده و حذف محدودیت استقرار صنعت در شعاع ۱۲۰ کیلومتری



*Archive of SID*

تهران در دهه اخیر و متعاقب آن ایجاد شهرکهای صنعتی جدید در اطراف تهران، جذب سرمایه گذاریهای به استان سمنان برای توسعه صنعت بسیار کم شده است. در بخش خدمات با توجه به تحقق ضعیف اهداف طرح در بخش کشاورزی و صنعت، مسلماً زمینه گسترش مورد انتظار این بخش فراهم نشده، فقط در برخی از زیربخشهای این بخش که وابستگی چندان زیادی به بخشهای کشاورزی و صنعت نداشته، رشد بیشتری ایجاد گردیده است. بعنوان مثال در زمینه آموزش عالی، رشد نسبتاً زیادی ایجاد شده و تقریباً در حد انتظارات طرح بوده است. ناهماهنگی بین پیشنهادات اقتصادی و جمعیتی طرح در عدم تحقق اهداف کمی نقش مهمی داشته است. بعنوان مثال علیرغم اینکه رشد ۴/۶ درصدی جمعیت برای استان و رشد ۶/۷ درصد برای جامعه شهری آن و بالاخره جمعیت ۲۵۰ - ۱۰۰ هزار نفری برای مرکز استان و مراکز شهرستانهای آن در طرح آمایش پیش بینی شده، ولی متأسفانه در سطح بندی اقتصادی پیشنهادی طرح آمایش مرکز استان و مراکز شهرستانهای استان بعنوان سطح سه صنعتی پیشنهاد شده‌اند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲، ص ۷۶)؛ در واقع کاملاً مشخص است که با چنین سطح بندی صنعتی، امکان دستیابی به اهداف اقتصادی و جمعیتی مورد نظر میسر نیست.

**جمع بندی و نتیجه گیری**

با توجه به مشکلات موجود در سازمان فضایی کشور، بویژه عدم تعادل بین مناطق، گسستگی و عدم یکپارچگی فضای ملی، توزیع نامناسب جمعیت و فعالیتهای اقتصادی - اجتماعی برحسب منابع، نابرابریهای منطقه‌ای در سطح کشور و تراکم بیش از حد جمعیت و فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی و اشباع فضایی در استانهای تهران، مازندران و گلستان که منجر به آلودگی و تخریب محیط زیست و مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی گردیده، مسلماً سیاست «جذب جمعیت مازاد و سرریز استانهای فوق در استان سمنان از طریق برعهده گرفتن بخشی از فعالیتهای آنها در زمینه‌های صنعتی و خدماتی» در فرایند آمایش فضای ملی مطلوب بوده و در شرایط حاضر نیز که مشکلات آمایشی کشور تداوم و حتی تشدید نیز شده است، منطقی بنظر می‌رسد.

علیرغم مطلوب بودن سیاست فوق، عملکرد طرح آمایش در دستیابی به اهداف کمی و کیفی سیاست جذب جمعیت ضعیف بوده و به همین دلیل، مشکلات آمایشی ملی و منطقه‌ای نه تنها کاهش نیافته، بلکه تشدید نیز شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، صص ۳۴۱ - ۳۲۷). عوامل مختلفی در این عدم تحقق نقش داشته ولی مهمترین آنها بشرح زیر است:

- عدم وجود هماهنگی و اراده سیاسی لازم برای اجرای طرحهای توسعه مصوب در سطح کشور و استان سمنان؛
- وجود شرایط جنگی در کشور که تا سال ۱۳۶۷ مانع اجرای موثر برنامه‌های توسعه گردید؛
- عدم انعکاس نتایج و پیشنهادات طرح آمایش سرزمین در برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور و استان سمنان در مدت اجرای طرح و در واقع عدم هماهنگی لازم بین برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور و استان سمنان با طرح آمایش سرزمین؛

- وجود اهداف کمی بلند پروازانه و اغراق آمیز در طرح آمایش بدون توجه به واقعیتهای موجود در استان سمنان؛

- عدم پیش بینی راهکارها و اقدامات اجرایی دقیق در طرح آمایش که در واقع می‌بایست پیشنهادات طرح آمایش در قالب برنامه‌های پنجساله و بودجه‌های سنواتی، تبدیل به برنامه و پروژه اجرایی می‌گردید ولی این کار چندان صورت

نگرفته است؛

- حذف محدودیتهای گسترش صنعت در استانهای تهران، مازندران و گلستان، طی سالهای اجرایی؛
- عدم حمایت دولت از اجرای طرح آمایش استان سمنان بویژه در زمینه اعتبارات جاری و عمرانی؛
- نارسائی محتوایی و وجود تناقض بین برنامه‌های اقتصادی و جمعیتی در طرح آمایش سرزمین کشور و استان و

بالاخره؛

- ضعف نظارت و ارزیابی در روند تهیه و اجرای طرح آمایش کشور و استان.

به هر حال با توجه به مشکلات آمایشی موجود در فضای ملی، مناطق تهران و سواحل دریای خزر از یکطرف و موقعیت و امکانات مناسب استان سمنان در همجواری آنها از طرف دیگر، ضرورت توزیع مجدد جمعیت کشور از طریق کنترل رشد فضاهاى اشباع شده و هدایت جمعیت بسوی فضاهاى مستعد و مناسب از جمله استان سمنان ضروری می‌باشد که دستیابی به آن تنها در چارچوب طرح آمایش سرزمین کشور و استانها و تهیه برنامه‌های پنجساله توسعه، هماهنگ با آنها میسر خواهد شد.

خط مشی‌های موجود در این زمینه مانند صنعتی شدن، ایجاد و تقویت مراکز رشد، تمرکز زدایی، توسعه روستایی، ایجاد محورهای توسعه، بهبود کشاورزی و توسعه پایدار منطقه‌ای باید بصورت اجزاء یک راهبرد توسعه درآمده و بکار گرفته شوند. همچنین ابزارهای مورد استفاده در این زمینه باید متنوع و هماهنگ با یکدیگر باشند تا زمینه تحقق آنها فراهم گردد. در مجموع، بنظر می‌رسد که ارتقاء اقتصادی - اجتماعی استان سمنان در کشور و تعدیل مشکلات آمایشی استانهای اشباع شده مجاور آن، مستلزم اتخاذ یک راهبرد جامع با توجه به همه خط مشی‌های موجود در این زمینه، هماهنگی طرح آمایش سرزمین کشور و استانها با یکدیگر، هماهنگی برنامه‌های پنج ساله و بودجه‌های سنواتی با طرح آمایش، تقویت اداره سیاسی دولت در سطح ملی و منطقه‌ای برای اجرای طرحها و حل مشکلات آمایشی کشور، تقویت زیر ساختهای استان سمنان در زمینه‌های مختلف، استفاده از ابزارهای مستقیم و غیرمستقیم از جمله سیاستهای تشویقی در زمینه‌های مالیاتی، ارزی، گمرکی، اعتباری، زمین، مسکن و مانند آن برای ارتقاء جایگاه استان سمنان و نیز اعمال محدودیتهای رشد بویژه در زمینه صنعت در استانهای اشباع شده مجاور آن می‌باشد.

منابع و مآخذ

- ۱- ایزدی، حسن، ۱۳۸۰، تبدیل روستا به شهر و نقش آن در توسعه روستایی، پایان نامه دکتری جغرافیا و برنامه ریزی روستایی، دانشگاه تربیت مدرس.
- ۲- سازمان برنامه و بودجه استان سمنان، ۱۳۵۳، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸، آمارنامه استان سمنان.
- ۳- سازمان برنامه و بودجه استان سمنان، ۱۳۷۲، برنامه پنج ساله دوم (۷۸-۱۳۷۳) پیشنهادی استان سمنان.
- ۴- سازمان برنامه و بودجه استان سمنان، آبان ماه ۱۳۷۵، قابلیت‌ها توسعه و برخی تنگناها و روند اعتبارات استان سمنان طی سالهای ۷۵-۱۳۶۸، نشریه شماره ۵۹.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، سند برنامه پنج ساله سوم توسعه کشور، حوزه‌های فرابخشی، فصل ۱۶، آمایش سرزمین.
- ۶- سازمان برنامه و بودجه، بهار ۱۳۷۱، مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران (اصول کلی توسعه و خط‌مشی‌های بلند مدت آمایش استان سمنان)، نتایج مرحله دوم مطالعات آمایش سرزمین، معاونت امور مناطق، دفتر برنامه ریزی منطقه‌ای (منتشر نشده).
- ۷- سازمان برنامه و بودجه، تابستان ۱۳۶۸، مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران (چهار چوب نظری توسعه استان سمنان)، دفتر برنامه ریزی منطقه‌ای.
- ۸- سازمان برنامه و بودجه، تابستان ۱۳۶۴، مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران، خلاصه و جمع‌بندی مطالعات مرحله اول، معاونت امور مناطق، دفتر برنامه ریزی منطقه‌ای.
- ۹- سلی فیندلی، ۱۳۷۲، برنامه ریزی مهاجرت‌های داخلی، ترجمه عبدالعلی لهسایی زاده، چاپ اول، انتشارات نوید شیراز.
- ۱۰- شیخی، محمد، ۱۳۶۹، نگرشی بر طرح‌های ملی - منطقه‌ای، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۳۸.
- ۱۱- مرکز آمار ایران، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵، نتایج تفصیلی سرشماریهای نفوس و مسکن استانهای کشور.
- 12- Clark, W.A.V.(1984), Population Geography at Micro-Scale: Residential Mobility and Public Policy, Geograpy and Population, Edited by John I. Clark. pp.77-84.
- 13- Government of China (2000) "Popuation Policy in New Century, Chaina Daily, Vol 20, Newyork.
- 14- Herington, J. (1989) Planning Processes, an Introduction for Geographers, Combridge University Press. UK.
- 15- Lars-Erik Borgegard, Johan Hakansson, Diter K. Muller (1998) "Concentration and Dispersion of Immigrants in Sweden, 1973-1992", Canadian Geographer, Vol 42.pp.28-39,Toronto.
- 16- Stillwell J.Garcia A.(2000), "Inter-Provincial Migration of the Spanish Workforce in 1988 and 1994", Regional Studies, Vol 34, Cambridge.pp. 693-711.
- 17- United Nations Centre for Human Settlement [UNCHS] (Habitat) (1985) population Distribution and Urbunization: A Review of Policy Options, Nairobi Kenya, UNCHS (Habitat).