

دولت‌مداری در اقتصاد شهری ایران

مطالعه موردی: استان ایلام

دکتر اسماعیل علی اکبری*

چکیده

از زمانی که اقتصاد ملی و در رأس آن اقتصاد شهری کشور از وابستگی به مازاد محلی یا تولیدات کشاورزی، تغییر پایگاه داد و به مازاد ملی حاصل از فروش نفت متکی شد، کاربردپذیری نظریه‌های سنتی در تحلیل اقتصاد شهری کشور با تردیدهای جدی مواجه گردید. این مقاله ضمن برقراری یک رویارویی علمی میان دو نظریه «سرمایه‌داری بهره‌بری» و «دولت و شهرنشینی» با ارائه مستندات از موردپژوهی شهرهای ایلام، نشان می‌دهد که اقتصاد شهری از منابع موجود در حوزه‌های روستایی یا تولیدات کشاورزی و دامی (آنگونه که در نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری بیان شد) تغذیه نکرده است، بلکه دولت طی دهه‌های اخیر از طریق گسترش تشکیلات دیوانسالاری و تزریق منابع مالی حاصل از نفت (مازاد ملی)، نقش تعیین‌کننده‌ای در سازماندهی اقتصاد شهری ایفا کرده است. به همین دلیل این مقاله ضمن ایجاد نوعی تردید در تعمیم زمانی و مکانی نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری، کاربردپذیری نظریه دولت و شهرنشینی، در تحلیل اقتصاد شهری و تبیین روندهای شهرنشینی اخیر کشور را مورد تاکید قرار می‌دهد.

کلید واژه

اعتبارات دولتی، اقتصاد شهری، اشتغال، تسهیلات بانکی، مازاد ملی، مازاد محلی، دولت و شهرنشینی، سرمایه‌داری بهره‌بری، سازمان‌یابی فضا

* استادیار دانشگاه پیام نور

۱- مقدمه

شهر و شهرنشینی در ایران اگر چه سابقه تاریخی زیادی دارد، ولی طی دهه‌های اخیر در ابعاد کمی و کیفی خود تحولات بی‌سابقه‌ای را تجربه کرده است. امروزه در کنار عوامل سنتی، نیروهای جدیدی به سازماندهی اقتصاد شهری و تحول نظام شبکه شهری کشور می‌پردازند. تنوع بردارهای اثرگذار توأم با اهداف، عملکرد و سازوکار متفاوت، سبب شده که توسعه شهری به یکی از پیچیده‌ترین مسائل اجتماعی-اقتصادی و برنامه‌ریزی شهری نیز به یکی از مهمترین ضرورت‌های کشور مبدل شوند. بدیهی است هرگونه تلاشی برای ساماندهی نظام شهری و هدایت خردمندان آن، مستلزم شناخت صحیح نیرو یا نیروهای محرکه توسعه شهری، یعنی مؤلفه‌های اقتصادی اثرگذاری بر آن است. نیل به این منظور از یک سوی به تلاشی گسترده برای شناخت اقتصاد شهری کشور، در تنوع ناحیه‌ای آن نیازمند است و از سوی دیگر به چارچوبی نظری که فرایند و جهت‌گیری مطالعات را هدایت نماید.

این مقاله یکی از مطالعات انجام شده در این زمینه را ارائه می‌دهد و ساختار آن در چند بخش تنظیم شده است. در آغاز با معرفی استان و مبانی نظری موضوع، شناخت ناحیه‌ای و موضوعی ارائه می‌دهد، که ورودی بحث را تشکیل می‌دهد. سپس عملکرد گذشته و وضع موجود ساختار اقتصاد شهری از زوایای مختلفی بررسی و تحلیل شده است. این بحث با تبیین سازمان‌یابی فضا، به عنوان نماد عینی ساخت اقتصادی شهر، تکمیل شده است.

در پایان با توجه به مبانی نظری موضوع و عملکرد سازمان اجتماعی - اقتصادی شهرها به ارائه نتایج علمی و کاربردی می‌پردازد.

۲- روش تحقیق

اطلاعات این مقاله از کار کتابخانه‌ای و بررسی‌های میدانی به دست آمده است. داده‌های بدست آمده از منابع آماری با برداشت‌ها و مشاهدات میدانی و شناخت تجربی نگارنده تکمیل شده است، لذا مقاله دارای جنبه پژوهشی - میدانی است و با تحلیل‌های علمی برای موضوع، نتایج علمی و کاربردی ارائه می‌دهد.

۳- معرفی منطقه و شهرها

ایلام استانی کوچک در غرب کشور با ۲۰۱۵۰ کیلومتر مربع وسعت است و ۱/۲ درصد مساحت کشور را در بر می‌گیرد، که در سال ۱۳۵۳ به عنوان یک استان جدید موقعیت خود در تقسیمات سیاسی کشور را تثبیت نمود. این استان از شمال به کرمانشاه، از جنوب به خوزستان، از شرق به لرستان و از غرب به مرزهای کشورمان با عراق محدود می‌شود و در غرب و جنوب غربی با ۴۲۵ کیلومتر مرز مشترک با عراق در یک موقعیت منزوی و حاشیه‌ای ولی حساس و استراتژیک قرار دارد. براساس سرشماری ۱۳۷۵، دارای ۷ شهرستان، ۱۷ بخش و ۷۵۳ روستای دارای سکنه است و بالغ بر ۴۸۰ هزار نفر جمعیت در محدوده آن سکونت دارند. نظام اقتصادی آن به ترتیب مبتنی بر خدمات (خدمات دولتی)، کشاورزی و صنعت است.

بیکره محیط طبیعی ایلام به جز بخش کوچکی در جنوب شدیداً ناهموار و کوهستانی است. تا سالیان متمادی از حوزه برنامه‌ریزیهای ملی و برنامه‌های عمرانی به دور مانده و در یک موقعیت حاشیه‌ای نسبت به مقرر حکومت و مراکز قدرت و تصمیم‌گیری قرار داشته است، ولی از دهه چهل، به دلایل نظامی، اداری و سیاسی مورد توجه دولت قرار گرفته است. این توجه بیشتر در توسعه شهر و شهرنشینی تجلی یافته است. به همین دلیل تعداد شهرها از یک شهر در سال ۱۳۳۵ به ۱۶ نقطه شهری در سال ۱۳۸۰ رسیده و طی این مدت ۱۶ برابر شده است. شهرها غالباً نقش مراکز خدمات‌رسانی به حوزه‌های روستایی خود را ایفا می‌کنند و جمعیت کمی دارند. یک شهر متوسط بالای ۱۲۰ هزار نفر و ۱۵ روستا-شهر کمتر از ۳۰ هزار نفر که ۵۳/۲ درصد جمعیت استان را در خود جای داده‌اند، نظام شبکه شهری آن را تشکیل می‌دهد. به این ترتیب این استان تجربه نوعی زندگی شهرنشینی بسیار جوان و نوپا ولی زودرس را در خود دارد که به زمان و تحولات زیادی نیازمند است تا از نظر اقتصادی، اجتماعی و فضایی نهادینه شود و به بالندگی دست یابد.

۴- مبانی نظری و پیشینه مطالعاتی موضوع

رشد سریع شهرنشینی از نیمه دوم قرن بیستم به این سو، سبب شده که در حوزه

علوم مرتبط با شهر، از جمله در جغرافیای شهری، نظریه‌هایی برای تبیین مدل‌های توسعه شهری در حوزه‌های فرهنگی مختلف تدوین شود. نظریه «سرمایه‌داری بهره‌بری»^۱ که توسط هانس بوبک^۲ جغرافیدان آلمانی ارائه شده است، یکی از نظریه‌های معتبری است که الگوی خاص توسعه اقتصاد شهری در «مشرق زمین»^۳ را بیان می‌کند.

این نظریه معتقد است که بنیان اقتصادی شهرهای مشرق زمین، از درآمدها و ثروت‌هایی تغذیه می‌کند که در حوزه‌های روستایی پیرامون آنها تولید می‌شود. براساس این نظریه، عناصری که سبب انتقال این ثروت از روستا و انباشت آن در شهر می‌شوند و درونمایه اصلی آنرا تشکیل می‌دهد، بزرگ مالکان و زمیندارانی هستند که مالک بخش اعظمی از اراضی روستایی هستند ولی برخلاف مالکان مغرب زمین، نه در جوار اراضی خود در روستا بلکه در شهرها ساکن اند. به همین دلیل به نام مالکان غایب، مالکان شهرنشین یا عناصر شهری قدیمی نامگذاری شده‌اند. اینگونه مکان‌گزینی بزرگ مالکان، سبب پیدایش نوعی از روابط سنتی مبتنی بر مالکیت میان مالک و زارع یا در حقیقت میان شهر و روستا می‌شود که در نتیجه آن مالکان سهم خود از تولید روستایی یا بهره مالکانه‌ای را که حاصل کار و تلاش نیروهای تولید روستایی است، به شهر یعنی به محل سکونت خود منتقل می‌کنند و عواید و ثروت ناشی از آنرا در جریان فعالیتهای تجاری شهر سرمایه‌گذاری می‌نمایند که این کار به «تجاری کردن بهره مالکانه» موسوم است.

بوبک معتقد است حاصل این فرایند و عملکرد آن از دو هزار سال پیش از میلاد به این سوی یعنی در طول چهار هزار سال به رشد و توسعه اقتصادی شهرها منجر شده و الگویی خاص از توسعه شهری در مشرق زمین، به ویژه در خاورمیانه و ایران را

1 - Rent Capitalism

2 - Hans Bobek

۳ - کشورهای اسلامی آسیای جنوب غربی و شمال آفریقا در فرهنگ جغرافیایی، تاریخی و اسلام‌شناسی به مشرق زمین معروف هستند. برخی جغرافیدانان آنرا خاورمیانه و شمال آفریقا نیز می‌نامند. این حوزه با ۲۰ کشور کوچک و بزرگ حدود ۱۱۹۰۰ کیلومتر مربع مساحت دارد.

پدیدآورده^۱ که وی آنرا مکانیسم توسعه شهری مبتنی بر سرمایه‌داری بهره‌بری می‌نامد. در حقیقت براساس این نظریه، شهرهای مشرق زمین تا آنجایی که به عملکرد اقتصادی‌شان در ارتباط با حومه‌های روستایی مربوط است، غالباً گیرنده هستند تا دهنده و به همین دلیل زندگی انگلی و روبنایی دارند^۲. اگر چه بعدها اویگن ویرت^۳ دیگر جغرافیدان آلمانی، اصلاحات و تعدیل‌هایی در این نظریه ایجاد نمود ولی اساس آنرا همگان پذیرفته^۴ و کاربردپذیری آن در تبیین روندهای گسترش شهری در مشرق زمین و در نقاط مختلفی از ایران، به ویژه تا پیش از اصلاحات ارضی، اثبات شده است. در این زمینه علاوه بر مطالعات متعددی که نتایج آن به زبان فارسی منتشر شده، باید به مجموعه پژوهش‌هایی اشاره کرد که توسط محققین داخلی و خارجی به زبان لاتین نوشته شده است. از آن جمله است تحقیقات بوبک^۵، کنل^۶ و رهنمایی^۷ در مورد تهران، کلارک در مورد شیراز^۸، انگلیش راجع به کرمان و حوزه نفوذ آن^۹، دارونت راجع به مشهد^{۱۰}، بناین درباره یزد^{۱۱}، ریست درباره سیرجان^{۱۲}، بازن راجع به قم^{۱۳}، مومنی درباره شهر ملایر^{۱۴} (دولت آباد) و مطالعات متعددی که اهلرز درباره دزفول و طبس و دیگر شهرهای کشور انجام داده‌اند. نتایج این مطالعات در مجموع بیانگر این واقعیت است که عملکرد قانونمندی‌های نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری، نقشی قاطع و تعیین‌کننده در تغذیه و رشد اقتصادی شهرها در نقاط مختلفی از ایران داشته است. در

۱ - اهلرز، ۱۳۷۰، ۱۱۶

۲ - اهلرز، ۱۳۵۵، ۲۱

3 - Eugen writh

۴ - اهلرز، ۱۳۷۳، ۴۲

5 - Hans Bobek (1958)

6 - Connell J. (1973)

۷ - محمدتقی رهنمایی (۱۳۶۹)

8 - Clark J. (1973)

9 - English P. (1966)

10 - Darwent D. (1966)

11 - Bonine M. (1975)

12 - Rist (1979)

13 - Bazin (1970)

14 - Momeni (1976)

این میان نتایج مطالعات دکتر مصطفی مؤمنی درباره شهر ملایر، ضمن ترسیم محورهای بهره‌کشی یا انواع روابط سلطه این شهر با روستاهای اطراف، نشان می‌دهد که پیدایش و توسعه شهر ملایر تا قبل از اصلاحات ارضی به شدت به فضاهای پشتوانه‌ای روستایی وابسته بوده و روابط شهر و ده در مجموع انگل‌وار توصیف شده، که در نتیجه آن شهر روستا را زالوار می‌مکند.^۱

از دهه چهل به بعد الگوهای جدیدی از توسعه شهری در برخی مناطق ایران شکل گرفته که از نظر سازمان اقتصادی و مکانیزم تکوین و توسعه آن فاقد خصیصه‌های مربوط به نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری است. شهرهای توریستی، شهرهای نفتی، شهرهای اداری-سیاسی، شهرهای نظامی و نوشهرها یا شهرهای جدید، مدل‌هایی از توسعه شهری هستند که سازماندهی نظام اقتصادی آنها با مباشرت دولت و حمایت بودجه‌های دولتی صورت گرفته است. اینگونه الگوهای توسعه شهری مبنای نظریه جدیدی بنام «نظریه دولت و شهرنشینی»^۲ را به وجود آورده، که توسط جغرافیدان ایرانی دکتر محمدتقی رهنمایی مطرح شده است.^۳ این نظریه با بیان نوعی تردید در تعمیم زمانی و مکانی نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری معتقد است که دولت در چند دهه اخیر با تلاش عناصر شهری خود و با اتکاء بر درآمدهای نفتی، (مازاد ملی) خواسته و ناخواسته در تامین اقتصاد شهری ایران، نقش به‌سزایی داشته است.

در مبانی نظری و توجیهی این نظریه، انقلاب مشروطیت یک نقطه عطف به‌شمار می‌رود. چرا که انقلاب مشروطیت نه تنها از طریق تدوین قانون اساسی، دولت و حکومت را از هم تفکیک نمود و پادشاه را از مسئولیت اجرایی جدا کرد^۴، بلکه از آن پس اقتصاد ملی از وابستگی به مازاد تولیدات کشاورزی و دامی تغییر پایگاه داد و به درآمدها و عواید ناشی از نفت متکی شد.^۵ در همین حال بردارهای اصلی انقلاب مشروطیت و ارکان اصلی دولتی که پس از آن شکل گرفت، برخلاف دوره‌های تاریخی

1 - Ibid, PP. 183-184, 192

2 - Government and urbanisation

۳ - رهنمایی، ۱۳۷۳، صص ۱۷-۲۶

۴ - رهنمایی، ۱۳۶۹، ۲۶

۵ - همایون کاتوزیان، ۱۳۷۲، ۳۲ و ۳۵ و عابدین درکوش، ۱۳۷۲، ۳۶-۳۷

پیش از آن، همه به قشرها و عناصر جامعه شهری تعلق داشتند در نتیجه این تغییرات هم توان مالی و استقلال اقتصادی دولت در مقایسه با دوره‌های قبل از آن به شدت افزایش یافت (که خود ثمره درآمدهای نفتی بود) و هم تصمیم گرفت تا اینگونه درآمدها را عمدتاً به مصرف توسعه جوامع شهری برساند، یعنی جایی که پایگاه اجتماعی و اقتصادی خویش را در میان آن به دست آورده بود. نتیجه‌ای که از بررسی و مقایسه دو نظریه یادشده به دست می‌آید، بطور کلی بیانگر این نکته است که نظام سرمایه‌داری بهره‌بری و عملکرد آن در توسعه اقتصاد شهری ایران در زمان‌ها و مکان‌های معینی به تثبیت و تقویت موقعیت شهرنشینی منجر گشته است، اما تمامی توسعه‌های شهری در ایران از قانونمندی‌های آن پیروی نمی‌کند.

مقاله «نظریه دولت و شهرنشینی» با طرح مبانی تئوریک و ارائه مستندات، نخستین جرقه علمی در این زمینه را ایجاد کرد و بر این نکته تاکید نمود که در خاورمیانه و ایران مصادیقی از توسعه شهری وجود دارد که سازماندهی نظام اقتصادی در آنها طی دهه‌های اخیر، صرفاً با مباشرت و حمایت دولت شکل گرفته و در توجیه عملکرد اقتصادی آنها نمی‌توان این شهرها را در شمول نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری قرار داد.^۱ یکی از مصادیق بارز این نظریه در نواحی مرزی و حاشیه‌ای ایران شکل گرفته است. الگوی شهرهای اداری - سیاسی استان ایلام، در نوار مرزی غرب کشور نمونه شاخص چنین مناطقی است که در این مقاله ساختار و مکانیزم سازماندهی اقتصادی آن در چارچوب یک شهرشناسی ناحیه‌ای، بررسی و معرفی می‌شود.

۵- ساختار اشتغال شهری (عملکرد بخش‌های اصلی)

در سال ۱۳۷۵ جمعیت شاغل شهرهای ایلام ۵۰۹۵۰ نفر بوده، که ۷/۴ درصد از آنها در بخش کشاورزی مشغول فعالیت بوده‌اند. سهم اشتغال این بخش در دهه‌های ۴۵-۶۵ به ترتیب ۲۵/۷ درصد، ۱۲/۹ درصد و ۶/۸ درصد بوده است. مقایسه تطبیقی این ارقام بیانگر این است که به رغم افزایش اندکی در تعداد شاغلان کشاورزی، سهم نسبی آن از کل اشتغال شهرها، طی دهه‌های یادشده به میزان

قابل توجهی کاسته شده است (جدول ۱). در بخش صنعت نیز در سال ۱۳۷۵ حدود ۱۲۰۴۵ نفر مشغول فعالیت بوده‌اند که معادل ۲۳/۶ درصد کل شاغلان شهرها است. این بخش قادر بوده سهم اشتغال خود طی دهه‌های ۷۵-۴۵ (بخصوص در مقام مقایسه با بخش کشاورزی) را در حدود $\frac{1}{4}$ کل اشتغال شهرها حفظ نماید (جدول ۱).

از نظر اشتغالزایی فعالیت محوری در اقتصاد شهری استان، بخش خدمات است که در سال ۱۳۷۵ برای بالغ بر ۳۴۰۳۳ نفر یعنی ۶۶/۸ درصد کل شاغلان، فرصت شغلی ایجاد نموده است. در چهاردهه ۷۵-۳۵ از مجموع ۴۸۹۳۰ فرصت شغلی ایجاد شده در شهرها، ۳۲۹۰۱ شغل یا ۶۷/۲ درصد آن را بخش خدمات عرضه نموده است که در مقایسه با بخش کشاورزی (۳۵۵۸ شغل) و بخش صنعت (۱۱۴۶۵ شغل) بیانگر نقش مهم فعالیت‌های خدماتی در ایجاد اشتغال و تحول نظام اقتصادی شهرها است (جدول ۱).

الگوی توزیع شاغلان خدماتی در زیربخش‌های آن بیانگر این است که طی دهه‌های ۷۵-۳۵ به ترتیب ۴۸/۱۴ درصد، ۵۴ درصد، ۶۹/۲ درصد، ۷۵/۱۲ درصد و ۶۷/۱۴ درصد از تمامی شاغلین بخش خدمات، به تنهایی در فعالیت‌های خدمات اجتماعی و عمومی مشغول به کار بوده‌اند^۱ گسترش اشتغال در این نوع از فعالیت‌های خدماتی در ارتباط مستقیم با گسترش دیوان سالاری در جوامع شهری به وجود آمده است، چرا که اینگونه خدمات از فعالیت‌هایی هستند که دارای زیرساخت دولتی بوده و توسط سازمانهای وابسته به دولت اداره و ارائه می‌شوند. به این ترتیب در چهار دهه اخیر دو تحول به موازات هم در ساخت اشتغال شهرها رخ داده است؛ یکی خدماتی شدن ساخت اشتغال شهری و دیگری دولتی شدن ساخت اشتغال در بخش خدمات. چنین نقش محوری که خدمات دولتی در ایجاد فرصت‌های شغلی و از آن راه در ساختار اقتصاد شهری ایفا می‌کند بررسی الگوی توزیع اشتغال، براساس بخش‌های دولتی و خصوصی و در یک مقایسه تطبیقی را ضروری می‌نماید.

۱- رهنمایی، ۱۳۷۳، ۲۰.

جدول ۱- الگوی توزیع شاغلان برحسب بخش‌های اقتصادی در شهرهای استان ایلام (۷۵-۳۵)

شاغل										بخش‌های اقتصادی
سال										
۱۳۷۵		۱۳۶۵		۱۳۵۵		۱۳۴۵		۱۳۳۵		
درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	
۱۰۰	۵۰۹۵۰	۱۰۰	۲۶۷۴۰	۱۰۰	۱۰۴۸۳	۱۰۰	۴۹۷۳	۱۰۰	۲۰۲۰	کل بخش‌ها
۷/۳۸	۳۷۶۳	۶/۸	۱۸۲۷	۱۲/۹	۱۳۵۲	۲۵/۷	۱۲۷۶	۱۰/۱	۲۰۵	کشاورزی
۲۳/۶۴	۱۲۰۴۵	۲۳/۸	۶۳۷۶	۳۵/۷	۳۹۲۶	۳۱/۸	۱۵۷۹	۲۸/۷	۵۸۰	صنعت
۶۶/۸	۳۴۰۳۳	۶۷	۱۷۹۱۰	۴۹/۴	۵۱۸۲	۴۰/۷	۲۰۲۵	۵۶/۱	۱۱۳۲	خدمات
۲/۱۸	۱۱۰۹	۲/۴	۶۲۷	۰/۲	۲۰	۱/۸	۹۳	۵/۱	۱۰۳	اظهار نشده

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۷۵-۳۵، نتایج استان ایلام، مرکز آمار ایران

۱-۵- عملکرد بخش‌های خصوص و دولتی در اشتغال‌زایی

از کل شاغلان شهرهای استان ایلام در سال ۱۳۷۵ (۵۰۹۵۰ نفر)، بالغ بر ۲۵۷۳۲ نفر یعنی ۵۰/۵ درصد در بخش دولتی، ۴۵/۱۴ درصد در بخش خصوصی و بقیه در بخش تعاونی مشغول فعالیت بوده‌اند یا شغل خود را اظهار نکرده‌اند. به عبارتی در این سال بیش از نیمی از شاغلان شهرها را کارکنان دولت تشکیل داده‌اند، که در مقایسه با شاخص مشابه در کل کشور نیز به طرز چشم‌گیری بالاتر است. چرا که نتایج سرشماری ۱۳۷۵ نشان می‌دهد که از ۸/۸ میلیون نفر شاغل جوامع شهری کشور، ۳۸/۱ درصد (۳/۳۵ میلیون نفر) در بخش دولتی مشغول فعالیت بوده‌اند.

گذشته‌نگری ساخت بخشی اشتغال در شهرها، نشان می‌دهد که در سال ۱۳۳۵ حدود ۷۷ درصد شاغلان جوامع شهری در بخش خصوصی مشغول فعالیت بوده‌اند، ولی این میزان در یک روند نزولی به ۶۳/۴ درصد در سال ۱۳۵۵ و سپس به ۴۵/۱۴ درصد در سال ۱۳۷۵ کاهش یافته است، در حالیکه سهم شاغلان بخش دولتی از ۱۸ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۳۶/۴ درصد در سال ۱۳۵۵ و سپس به ۵۰/۵ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است (جدول ۲). در طول چهار دهه یاد شده (۷۵-۳۵) در مجموع ۲۵۳۷۷ فرصت شغلی در بخش دولتی شهرها به وجود آمده که معادل ۵۱/۹ درصد کل ظرفیت اشتغال‌زایی این نقاط است. به بیان دیگر از سال ۱۳۴۵ به بعد، یعنی در

طی سی سال اخیر، همواره بیش از نیمی از فرصت‌های شغلی جوامع شهری را، بخش دولتی به بازار کار شهرها عرضه نموده است (جدول ۲).

یک بررسی تطبیقی از شاخص سرانه اشتغال در بخش‌های دولتی و خصوصی و چگونگی تحول آن، روند برتری‌یابی بخش دولتی را از منظر دیگری تأیید می‌نماید. در سال ۱۳۴۵ در مقابل هر ۴/۸ نفر شهرنشین یک شغل در بخش خصوصی و در مقابل هر ۲۵ نفر یک شغل در بخش دولتی وجود داشته است، این نسبت‌ها سه دهه بعد یعنی در سال ۱۳۷۵ به گونه‌ای متحول شده که در مقابل هر ۱۱/۳ نفر، یک شغل در بخش خصوصی و در مقابل هر ۱۰ نفر یک شغل در بخش دولتی در بازار کار شهرها وجود داشته است که بوضوح بیانگر گسترش دیوانسالاری و افزایش ظرفیت اشتغالزایی بخش دولتی در ساختار اقتصاد شهری و پیشی گرفتن آن از بخش خصوصی در این دوره است. نتایج برخی گزارش‌ها نیز نشان می‌دهد که از مجموع ۳۶۲۸ فرصت شغلی که طی دوره پنج‌ساله ۷۵-۷۱ به وجود آمده، ۸۹ درصد (۳۲۲۹ شغل) را بخش خدمات و تنها ۱۱ درصد (۳۹۹ شغل) را دو بخش کشاورزی و صنعت ارائه نموده‌اند، علاوه بر آن از کل این فرصتها، ۸۶/۷ درصد (۳۱۴۵ شغل) در بخش دولتی، ۱۲/۳ درصد (۴۴۸ شغل) در بخش خصوص و ۱۰ درصد (۳۵ شغل) نیز در بخش تعاونی ایجاد شده است.^۱ ایلام در این دوره تنها استان کشور بوده که پتانسیل اشتغالزایی آن، به شدت در کنترل بخش دولتی قرار داشته است.

تعلقات میان زندگی شهرنشینی و اقتصاد شهری با مشاغل دولتی را وقتی در ابعاد واقعی آن می‌توان درک کرد، که بُعد خانوار کارکنان بخش دولتی یا تعداد واقعی شهروندانی که معیشت آنها به منابع دولتی وابسته است را، مورد بررسی قرار دهیم. براساس نتایج سرشماری سال ۱۳۷۵ از ۲۵۹۶۸۷ نفر جمعیت شهرنشین استان، بالغ بر ۱۴۷۸۰۶ نفر یعنی ۵۷ درصد، مستقیماً به عنوان کارکن بخش دولتی از محل درآمدهای دولتی امرارمعاش کرده‌اند. مقایسه این نسبت با معادل‌های آن در

۱ - وزارت کار و امور اجتماعی، گزارش بازار کار، سالهای ۷۱-۷۳ و بانک مرکزی، گزارش اوضاع اقتصادی و اجتماعی استانهای کشور در سال ۱۳۷۵، ۱۳۷۶

سرشماری سالهای ۴۵، ۵۵ و ۶۵ که به ترتیب ۱۳/۶ درصد، ۲۲ درصد و ۴۸ درصد بوده، به خوبی نشان می‌دهد که طی دهه‌های اخیر اقتصاد شهری و زندگی شهرنشینی در جهت وابستگی بیشتر به درآمدها و منابع دولتی متحول شده است. چنانچه تعداد افرادی که از طریق مستمری‌ها و اعانه‌های دولتی امرار معاش می‌کنند را نیز محاسبه نماییم، ارقام بزرگتری از سهم دولت در حیات شهر و شهرنشینی به دست خواهد آمد. این موضوع در زیر مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۲- الگوی توزیع شاغلان بر حسب بخش‌های دولتی و خصوصی در جوامع شهری استان (۳۵-۷۵)*

بخش خصوصی		بخش دولتی		کل شاغلان (نفر)	سال
تعداد درصد	تعداد درصد	تعداد درصد	تعداد درصد		
۷۷	۱۵۵۳	۱۸	۳۴۶	۲۰۲۰	۱۳۳۵
۸۳/۳	۴۱۴۵	۱۶	۸۰۳	۴۹۷۳	۱۳۴۵
۶۳/۴	۶۶۵۲	۳۶/۴	۳۸۱۳	۱۰۴۸۳	۱۳۵۵
۴۵/۶۵	۱۲۲۰۸	۵۰/۲۸	۱۳۴۴۷	۲۶۷۴۰	۱۳۶۵
۴۵/۱۴	۲۳۰۰۱	۵۰/۱۵	۲۵۷۳۲	۵۰۹۵۰	۱۳۷۵

ماخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن، سالهای ۳۵-۷۵، نتایج استان ایلام
* اختلاف بین مجموع شاغلان بخش‌ها با کل شاغلان به دلیل عدم محاسبه شاغلان بخش تعاونی و شاغلانی است که وضعیت شغلی خود را اظهار نکرده‌اند.

۲-۵- اشاعه پدیده مستمری بگیری و نتایج قابل انتظار آن در اقتصاد شهری

علاوه بر شاغلان بخش دولتی که براساس عرضه نیروی کار خود در دستگاه‌های وابسته به دولت حقوق دریافت می‌کنند، اقشار دیگری در جوامع شهری وجود دارند که شاغل بخش دولتی نیستند ولی، حقوق‌بگیر آن محسوب می‌شوند. اینها افرادی هستند که در چارچوب بخش بهزیستی به دلایل و عناوین مختلفی نظیر مددجو، بی‌سرپرست و ...، به عنوان گروه‌های نیازمند تحت، حمایت مالی دولت قرار می‌گیرند.

این‌گونه افراد امروزه رقم قابل توجهی را در جوامع شهری استان تشکیل می‌دهند. بررسی‌های میدانی نگارنده، بیانگر این است که در سال ۱۳۷۶ بالغ بر ۳۴۱۳۰ نفر از اقشار مختلف شهرنشین تحت حمایت مالی و رفاهی دولت قرار داشته‌اند، که معادل ۱۳/۱ درصد کل جمعیت شهری و ۶۷ درصد تمامی شاغلان شهرها در سال ۱۳۷۵ است. در یک مقایسه تطبیقی می‌توان گفت که تعداد اینگونه افراد ۱/۳ برابر افراد شاغل در بخش دولتی و ۱/۵ برابر شاغلان بخش خصوصی شهرها است. به عبارتی تعداد افرادی که بدون انجام کار، ماهانه از دولت مستمری دریافت می‌کنند به مراتب بیش از شاغلانی است که در بخش‌های دولتی و خصوصی شهرها فعالیت می‌کنند. این در حالی است که در دوره قبل از انقلاب یعنی در سالهای ۵۴-۱۳۵۳ تنها ۱۱۵۷ نفر از شهرنشینان استان یا ۳/۵ درصد آنها در حمایت بخش بهزیستی قرار داشته‌اند.^۱

نکته مهم در اینجا است که اشاعه پدیده مستمری‌بگیری در شهرها دارای بازتاب اقتصادی است. تردیدی نیست مبالغ و وجوهی که به منظور حمایت از این افراد از سوی دولت پرداخت می‌شود، اثرات انکارناپذیری در افزایش وابستگی معیشتی شهرنشینان (و از آن راه دروابستگی بنیان اقتصادی شهرها) به منابع و درآمدهای دولتی برجای می‌گذارد، چرا که اینگونه اقشار شهرنشین از طریق دستگاه‌هایی نظیر کمیته امداد، سازمان بهزیستی، بنیاد شهید و ... پیوسته بخشی از بودجه دولت یا مازاد ملی را دریافت و در اقتصاد شهرهای محل سکونت خود مصرف می‌کنند. به ویژه وقتی توجه شود که برخلاف دوره پیش از انقلاب که ماهیت خدمات حمایتی دولت عمدتاً به شکل نگهداری توأم با حرفه‌آموزی و سوادآموزی بوده، امروزه در کنار گسترش این‌گونه خدمات، پرداخت وجوه نقدی، اعطای تسهیلات مالی و به طور کلی پرداخت‌های پولی، سهم و وزن قابل توجهی از مجموعه اقدامات حمایتی بخش بهزیستی دولت رفاه را تشکیل می‌دهد. یعنی جریان مادی قدرت خرید این افراد را افزایش می‌دهد نه توانایی فکری و حرفه‌ای آنها را، و پدیده‌ای است که تعلقات و وابستگی‌های ناشی از آن چه برای ساکنان شهری و چه برای اقتصاد شهری، به مراتب قوی‌تر و ریشه‌دارتر از دیگر

۱ - سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵، ۱۱۹

انواع وابستگی‌ها عمل می‌کند. علائم و شواهد گسترش پدیده مستمری‌بگیری را می‌توان در جداول عریض و طویل، پیچیده و سازمان یافته‌ای دید که حاوی دستورالعمل‌ها و ضوابط پرداخت مستمری در سازمان‌هایی چون کمیته امداد و سازمان بهزیستی است. در بنیاد شهید افراد تحت پوشش، حتی دارای حکم کارگزینی بوده و حقوق خود را در قالب نظام هماهنگ حقوق دریافت می‌کنند.

۳-۵- عملکرد اعتبارات دولتی در تغذیه اقتصاد شهری

گسترش بوروکراسی افراد و دستگاه در جوامع شهری، به گسترش همزاد دیگر خود، یعنی پرداخت فزاینده اعتبارات دولتی برای احداث و گردش نظام بوروکراسی منجر می‌شود. طی دوره ۲۲ ساله ۷۶-۵۵ مجموعاً ۱۲۱۱۰۲۷/۲ میلیون ریال یا بیش از ۱۲۱ میلیارد تومان از بودجه عمومی دولت در قالب اعتبارات عمرانی (۴۹/۳ درصد) و اعتبارات جاری (۵۰/۷ درصد)، در اقتصاد استان سرمایه‌گذاری شده است.^۱ در ارتباط با این منابع موارد زیر قابل تأمل است:

- ۱- حداقل نیمی از آن یعنی ۵۶ میلیارد تومان در اقتصاد کانون‌های شهری سرمایه‌گذاری شده است.
- ۲- از نظر روند زمانی ۹۱/۶ درصد (۱۱۰۹۳۳۳/۴ میلیون ریال) طی دوره ده ساله ۶۷-۶۷ یعنی پس از انقلاب و منحصراً طی دوره پس از پایان جنگ سرمایه‌گذاری شده است.
- ۳- در یک مقایسه تطبیقی، حجم کل اعتبارات پرداختی دولت در سال ۷۶ حدود ۱۳۰ برابر بیش از سال ۵۵ است، که بیانگر نقش فزاینده دولت پس از انقلاب در شکل‌دهی به اقتصاد شهری است.
- ۴- سهم درآمدهای داخلی استان (از محل مالیات‌ها و ...) از کل اعتبارات پرداختی به آن، در دوره ۶۷-۶۷ تنها ۷/۲۳ درصد (۸۰۲۶۳/۳ میلیون ریال) است، که ۷۱ درصد آن نیز حاصل مالیات‌های مستقیمی است که از حقوق کارکنان دولت به دست آمده

۱ - سازمان برنامه و بودجه، مجموعه گزارشات لایحه بودجه کل کشور، سالهای ۵۵ تا ۷۲ و مجموعه گزارشات بودجه استانها، پیوست شماره ۲ قانون بودجه، سالهای ۷۳-۷۶

است.^۱

۵- بالغ بر ۷ میلیارد تومان یا ۱۲/۲ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در شهرها، در فصل عمران شهری و عمدتاً در دوره ۶۵-۷۵ هزینه شده است^۲ که با دوره پس از پایان جنگ یا دوره بازسازی منطبق است.

نقش اعتبارات عمرانی در اقتصاد شهری از دو نظر حائز اهمیت است. اینگونه منابع نه تنها نظیر دیگر منابع اعتباری مستقیماً به تغذیه اقتصادی شهرها کمک می‌کند، بلکه اجرای پروژه‌های عمرانی منبعت از آن در فضای شهری، به دلیل بالندگی و جذابیتی که در مفاهیم مختلف زندگی شهری به وجود می‌آورد، سبب بروز روندهای گرایش به شهرنشینی، در میان حومه‌های روستایی و سرمایه‌گذاری بخش خصوص در شهرها می‌شود، که جملگی ضمن تمرکز پول و سرمایه و جمعیت در شهرها به توسعه اقتصادی و فضایی مضاعف این نقاط کمک می‌کند. در واقع اجرای برنامه‌های عمران شهری به طور غیر مستقیم نیز نقش تحرک آفرین برای اقتصاد شهری دارد. زیرا رویکرد و عملکرد دولت در توجه به یک نقطه و ارتقاء منزلت آن، علائم و شواهد روشنی برای تحرک بخش خصوصی نیز تلقی می‌شود. بدان معنی که این بخش نیز به طور شهودی درمی‌یابد که می‌تواند سهمی از جریان مازاد ملی در آن نقطه را نصیب خود سازد.

اعداد و ارقام فوق بیانگر این است که اقتصاد استان و در رأس آن اقتصاد شهرها در دهه‌های اخیر غالباً از منابع اعتباری دولت یا منابع مازاد ملی تغذیه کرده است. این مازاد برخلاف آنچه که نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری عنوان می‌کند، عواید ناشی از فروش ذخایر نفتی یا رانت نفتی است که در قالب اعتبارات جاری و عمرانی و با رعایت تناسب‌هایی، سالانه به وسیله دولت میان استانهای کشور توزیع می‌شود و بخش اعظمی از آن در اقتصاد شهرها به جریان می‌افتد. به عبارتی جهت‌گیری مازاد یاد شده

۱ - سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ۴۵ و ۴۹

۲ - سازمان برنامه و بودجه، مجموعه گزارشات پیشرفت عملیات عمرانی برنامه سوم، سالهای ۴۲ تا ۴۶، برنامه چهارم، سالهای ۴۷ تا ۵۱ و گزارشات بودجه کل کشور، سالهای ۵۲ تا ۷۲ همچنین بودجه استانها، سالهای ۷۳ تا ۷۷.

و نحوه تمرکز جغرافیایی آن، به ویژه در دوره پس از انقلاب، عمدتاً شهرگرا بوده است و یکی از مهمترین علل برتری یابی جوامع شهری در ایران و پیامدهای ناهنجار اجتماعی، اقتصادی و فضایی منبث از آن را نیز، بایستی در همین موضوع جستجو کرد. توجه به روند تحول زمانی اعتبارات دولتی، بیانگر نکاتی در تأثیرات جنگ بر الگوی رشد اقتصاد شهری است. ایلام با ۴۲۵ کیلومتر مرز مشترک با کشور عراق (۲۷ درصد کل مرزهای ایران و عراق) یکی از مهمترین جبهه‌های جنگ میان ایران و عراق بود. ۹۴ ماه جنگ ۳۶۴۶۷ واحد مسکونی و تجاری در استان ایلام را به تخریب کشاند^۱. بخش اعظم این تخریب در ده نقطه شهری اتفاق افتاد (شهرهای مرزی دهلران، مهران و موسیان) که به طور مستقیم و غیرمستقیم در معرض تهاجم قرار داشتند. علاوه بر آن تقریباً تمامی زیرساخت‌های شهری در شهرهای مرزی و بخش عظیمی از آن در سایر شهرها در نتیجه جنگ تخریب شد.

در چنین شرایطی پایان یافتن جنگ فرصت جدیدی برای مداخله دولت در ساختار شهری را فراهم آورد. فضاهای آسیب‌دیده با پشتوانه مالی جدیدی که از این پس از محل اعتبارات بازسازی تأمین می‌شد و تحت تأثیر فضای تبلیغاتی و فشار اجتماعی و سیاسی نیرومندی که بازسازی شهرهای تخریب شده را طلب می‌کرد، به سرعت تجدید بنا شد. عملکرد اعتبارات بازسازی در کنار سایر منابع اعتباری مستمر، در طول یک دهه بعد از جنگ، ضمن سازماندهی بنیان اقتصادی شهرها، ساختار فضایی شهرهای تخریب شده مرزی و غیرمرزی را با شتاب بیشتری توسعه داد. چنانچه از کل اعتبارات دولتی که در دوره ۵۵-۷۶ در بدنه اقتصادی شهرها به جریان افتاده، ۹۱/۶ درصد در دوره ۶۷-۷۶ یعنی دقیقاً در دوره بازسازی پس از جنگ، در شهرها هزینه شده است. بررسی روند تحول زمانی شاخص اعتبارات عمران شهری و شاخص توسعه فضایی شهرها نیز نشان می‌دهد که نقطه اوج اعتبارات عمران شهری و دوره شتاب در توسعه فضایی - کالبدی شهرها، با دوره بازسازی بعد از جنگ منطبق است. بنابراین

۱- پوراحمد و علی‌اکبری، ۱۳۷۸، ۱۶

وقوع جنگ اگر چه مداخله دستگاه دولت در توسعه شهری ایلام را به طور مقطعی کاهش داد، ولی دوره بعد از جنگ را می‌توان تداوم رویکرد گذشته دولت در توسعه شهری دانست، البته در ابعادی جدیدتر و با شتابی بیشتر.

۴-۵- تسهیلات بانکی، نیروی محرک اقتصاد شهری

علاوه بر منابع اعتباری فوق، بایستی به تسهیلات پرداختی سیستم بانکی به عنوان یکی دیگر از نیروهای محرک اقتصاد شهری اشاره کرد. در فاصله سال‌های ۶۷-۷۵ مبلغ ۱۱۵۰۵۳۴ میلیون ریال یا بیش از ۱۱۵ میلیارد تومان از طریق نظام بانکی در اقتصاد استان ایلام سرمایه‌گذاری شده است. از بررسی محل تامین این منابع، چگونگی تمرکز جغرافیایی و نحوه توزیع آن برحسب بخش‌های اقتصادی، نتایج زیر را به دست می‌آید:^۱

۱- تنها ۳۸/۸ درصد (۴۴۶۳۴۴/۷ میلیون ریال) از کل تسهیلات پرداختی سیستم بانکی از طریق سرمایه‌گذاری نیروهای تولید داخلی یعنی پس‌انداز سپرده‌گذاران داخل استان تامین شده است،

۲- ۶۱/۲ درصد (۷۰۴۱۸۹/۳ میلیون ریال) دیگر، از منابع خارج از حوزه شهری و استان تامین شده است؛ از این میزان، ۵۵/۶ درصد (۳۹۱۳۹۶ میلیون ریال) تسهیلات تکلیفی، یا تسهیلات ارزان قیمت بانکی است که از محل بودجه عمومی دولت برای پرداخت در اختیار بانک‌ها قرار گرفته است و ۴۴/۴ درصد دیگر (۳۱۲۷۹۳/۳ میلیون ریال) نیز تسهیلات غیرتکلیفی است، که از منابع داخلی سایر بانک‌های کشور تامین و به بانک‌های استان پرداخت شده است،

۳- جوامع شهری استان، حدود ۶۵/۲ درصد یا ۴۵۹۱۳۱/۴ میلیون ریال از کل تسهیلاتی را که از خارج از حوزه استان به آن وارد شده، دریافت و مصرف کرده‌اند،

۴- هم در کل استان و هم در جوامع شهری، بیشترین میزان تسهیلات بانکی به بخش خدمات پرداخت شده است. فعالیت‌های خدماتی حدود ۴۱/۲ درصد تسهیلات

۱ - سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ۴۶-۴۷

بانکی را مصرف نموده‌اند.

این نتایج به طور کلی بیانگر این نکته است که شبکه بانکی استان بیش از آن که نقش زهکشی سرمایه‌های مازاد محلی را برعهده داشته باشد، به عنوان عاملی برای تمرکز و توزیع مازاد ملی، در بدنه اقتصادی شهرها عمل می‌کند. جهت‌گیری تسهیلات اعطایی سیستم بانکی در حال حاضر از نظر جغرافیایی میل شدیدی به تمرکز در نقاط شهری دارد و غالباً از مجرای فعالیت‌های خدماتی در بدنه اقتصادی این نقاط به جریان می‌افتد. بررسی روند تحول تعداد شعبات بانکی شهرهای استان، در چند دهه اخیر و شمار قابل توجه و غیرعادی آنها در شهرها، حتی در روستا - شهرهای کوچک و کم جمعیت، به خوبی بیانگر این واقعیت است که بانک‌ها یکی از مهمترین اهرم‌های کنترل‌کننده و محرک اقتصاد شهرها به شمار می‌روند.

۵-۵- سازمان‌یابی فضای شهری

شهر نمادی است از یک ایده که در فرم فیزیکی و کالبدی تبلور می‌یابد. ایده‌ها در قالب تحولات اجتماعی-اقتصادی، با گذشت زمان، اثرات خود را در فضای جغرافیایی منعکس می‌نمایند و به این طریق از روح به کالبد، از محتوی به فرم و از ذهنیت به عینیت تبدیل می‌شوند. بررسی فضا به عنوان لایه سطحی و قابل رؤیت تحولات اجتماعی و اقتصادی، در حوزه مطالعه دانش جغرافیا است و بررسی آن نه تنها بیانگر یکی از جنبه‌های اساسی این مطالعه، یعنی شهرشناسی جغرافیایی است، بلکه در مصداق حرکت از سطح به عمق، نقش دولت در رشد اقتصاد شهری را از منظر دیگری نمایان می‌سازد. بررسی ساختار فضایی شهرهای ایلام دو نتیجه اساسی زیر را به دست می‌دهد:

۱- کل سطح فضایی شهرها از ۵۸۵ هکتار در سال ۱۳۴۵^۱ به ۴۶۲۸/۶ هکتار در سال ۱۳۷۵ رسیده،^۲ یعنی ۸ برابر شده است. چنین گسترشی در ابعاد کالبدی شهرها

۱ - مرکز آمار ایران، خصوصیات نقاط شهری، بی. تا، ۴۳ - ۴۶

۲ - طرح و آمایش (مهندسين مشاور)، طرح جامع شهر ایلام، گزارش مرحله اول، ۱۳۶۹ و جهاد دانشگاهی دانشکده هنرهای زیبا دانشگاه تهران، مجموعه گزارشات طرحهای هادی شهرهای ایلام، ۱۳۶۸ - ۱۳۷۰

در دوره یادشده، به خوبی بیانگر این واقعیت است که شهرها از زمانی به توسعه فضایی خود دست زده‌اند که دخالت دولت در آنها اعمال شده است.

۲- از کل مساحت شهرها در سال ۱۳۷۵ بالغ بر ۲۴۶۰ هکتار یا ۵۳ درصد ساخت‌وساز یا بافت پرشهری بوده است.^۱ بررسی سهم بخشهای دولتی و خصوصی در فضا سازی این بافت نشان می‌دهد که ۱۴۷۹ هکتار یا ۶۰ درصد از فضاها ساخته شده با سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش دولتی احداث شده است و در مقابل تنها ۷۳۳/۴ هکتار یا ۲۹/۸ درصد بازتاب مداخله و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در توسعه شهری است.

بدیهی است وجود چنین سازمان فضایی با الزامات نظام زیرساختی یعنی سازمان اجتماعی و اقتصادی شهر منطبق است. زیرا چنانچه گفته شد شهر محصول کالبدی و تبلور فیزیکی فعالیت‌های اجتماعی - اقتصادی ساکنان آن است و تمامی ویژگی‌ها و تحولات آنرا در کالبد خود منعکس می‌کند.

۶- دولت و استان‌های محروم

مجموعه مباحث پیشین به طور کلی بیانگر نقش مسلط دولت در شکل‌دهی به اقتصاد شهری ایلام است. اصولاً مداخله دولت در تقویت و هدایت سازمان اجتماعی - اقتصادی جوامع، به خودی خود پدیده‌ای نامطلوب و ناهنجار تلقی نمی‌شود، چرا که در استان‌های حاشیه‌ای و محرومی چون ایلام مداخله دستگاه دولت و سرمایه‌گذاری اعتباری از محل مازاد ملی، برای پایه‌گذاری و تحرک توسعه در اینگونه نواحی لازم و ضروری است؛ اما ابعاد و شکل مداخله دولت در چنین مواردی اهمیت زیادی دارد؛ به نظر می‌رسد که مشارکت دولت، در کنار نیروهای تولید داخلی، برای پایه‌گذاری و تکوین زندگی شهری بسیار ضروری و حیاتی است. ولی نایبستی به نیروی محرکه اصلی در توسعه شهر و شهرنشینی مبدل شود، چرا که در چنین حالتی تداوم مطلوب، مستقل، پایدار و بالنده زندگی شهری تأمین نخواهد شد. لذا ضروری است از میزان

مداخله دولت به تدریج کاسته شود و نقش اصلی در هدایت و کنترل زندگی شهری به نیروهای تولید داخلی و مکانیسم بازار واگذار شود، تا الگوی توسعه درونزا و پایدار شهری در دل منطقه و در بستر حوزه نفوذ طبیعی شهر گسترش یابد.

چنین اتفاقی در ایلام نه تنها تاکنون رخ نداده است، بلکه عملکرد اقتصاد شهری همواره در جهت وابستگی بیشتر به مازاد ملی دولت بوده. علاوه بر آن، این وابستگی به گونه‌ای یکجانبه بر پایه فعالیت‌های خدماتی یا خدمات دولتی استوار شده است، که مصداق واقعی دولت خدمت‌گذار است نه دولت تولید کننده.

بدیهی است فعالیت‌های خدماتی چه به عنوان فعالیت پیشتیبانی‌کننده و سرویس‌دهنده به بخش‌های کشاورزی و صنعت و چه به عنوان تأمین کننده نیازهای اساسی جامعه شهری، نقش مؤثری در رشد اقتصادی و رفاه جامعه شهری دارد؛ لیکن گسترش این فعالیت‌ها در یک رابطه نامتناسب با سایر بخش‌های اقتصادی (صنعت و کشاورزی) و تبدیل آن به کارکرد پایه‌ای در اقتصاد شهری، نمی‌تواند رشد پایدار شهری را تأمین کند؛ چنین الگوی رشد اقتصادی، الگوی خاصی از رشد شهری را می‌آفریند که در کشورهای در حال توسعه به «شهرنشینی خدماتی» یا «شهرنشینی بخش سوم»^۱ معروف است.^۲

هوزلیتز^۳ برای طبقه‌بندی و توصیف کارکردی شهرها، آنها را به دو گروه مولد^۴ و انگلی^۵ تقسیم کرد؛ شهر مولد از نظر او شهری است که رشد اقتصادی را در حوزه نفوذ پیرامون خود بر می‌انگیزد و در رشد اقتصادی منطقه‌ای که در آن واقع است، مشارکت می‌کند ولی شهر انگلی، مازاد را از حوزه نفوذ پیرامون شهر استخراج می‌کند و آنرا به سطوح بالای نظام شهری انتقال می‌دهد. بنابراین اگر شهر بتواند محرکی برای توسعه اقتصادی و اجتماعی و انباشت سرمایه بومی گردد، به کارکرد مطلوب و مولدی دست

1 - Tertiair

۲ - عظیمی، ۱۳۸۱، ۴۰

3 - Hozelitz

4 - Generative

5 - Pavastite

6 -Potter etal , 1998, 34

یافته است.

بدیهی است دولت تقریباً در همه جوامع، به مثابه نهادی مافوق گروه‌های اجتماعی، نقش خود را در سازماندهی فضا ایفا می‌کند. در ایران بنا به زمینه‌های تاریخی و ضرورت‌های سیاسی و اجتماعی، نقش‌آفرینی دستگاه دولت همواره در قیاس با دیگر نیروهای مؤثر بر فضا، به شکل چشم‌گیری بالاتر است و چنین نقش حتی در توسعه یافته‌ترین استان‌های کشور هم مشاهده می‌شود. واضح است که ایفای چنین نقشی قبل از هر چیز از تصاحب انحصاری مازاد ملی حاصل از صدور نفت بوسیله دولت سرچشمه می‌گیرد، که حجم عظیمی از تولید ناخالص ملی را تشکیل می‌دهد؛ با پشتوانه چنین مازاد اقتصادی، دولت قادر خواهد بود مستقیماً در شکل‌دهی به فضا و الگوهای کالبدی و کارکردی نظام شهری در ایران، نقش مؤثری ایفاء کند.

اما آنچه که در این رابطه توجه به آن اهمیت دارد، شاخص کمی و کیفی مداخله دولت در اقتصاد شهری است، که در مفهوم کمی با سهم و ابعاد مداخله و در مفهوم کیفی با جهت و الگوی مداخله تعریف می‌شود. براساس این که دولت به چه میزان مداخله کند و در تقویت چه نوع فعالیتی سرمایه‌گذاری کند، می‌تواند در الگوی رشد اقتصاد شهری تأثیر داشته باشد که این تأثیر مبنای قضاوت و داوری در مورد الگوی رشد و توسعه شهری و پایداری یا ناپایداری در آن است.

۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تا سالیان متمادی اقتصاد شهری ایران در چارچوب روابط شهر و روستا، از مازاد محلی یا تولیدات کشاورزی و دامی موجود در حومه‌های روستایی خود تغذیه می‌کرد، که مکانیسم آن براساس قانونمندی نظریه «سرمایه‌داری بهره‌بری» بوده است. از دههٔ چهل به بعد به دنبال ورود مازاد نفتی در اقتصاد ملی (مازاد ملی)، شیوه سنتی تأمین اقتصاد شهری نیز تغییرات بسیاری کرده و نوعی تردید در تعمیم زمانی و مکانی نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری بوجود آمده است. نخستین جرقه علمی برای بیان این تردید در مقاله «نظریه دولت و شهرنشینی» (رهنمایی، ۱۳۷۳) به وجود آمد که

تمامی درآمدها و توسعه‌های شهری ایران را ناشی از عملکرد سرمایه‌داری بهره‌بری نمی‌داند، بلکه معتقد است دستگاه دولت با اتکاء بر مازاد ملی در دهه‌های اخیر، نقش بسزایی در سازماندهی و توسعه اقتصادی کانونهای شهری داشته است. مقاله فوق ضمن معرفی الگوی شهرهای اداری-سیاسی استان ایلام به عنوان یکی از مصادیق برجسته نقش دولت در اقتصاد شهری، کاربردپذیری نظریه دولت و شهرنشینی در تحلیل اقتصاد شهری و روندهای شهرنشینی این بخش از کشور را اثبات می‌کند. نتایج این مقاله نشان می‌دهد که الگوی رشد اقتصاد شهری ایلام، دارای ویژگی‌های بنیادی زیر است:

- ۱- ظرفیت اشتغال‌سازی گسترده در بخش دولت؛
 - ۲- نقش ضعیف و حاشیه‌ای بخش خصوصی در اشتغال‌سازی؛
 - ۳- اشاعه پدیده مستمری‌بگیری در قالب بخش بهزیستی؛
 - ۴- سازماندهی اقتصاد شهری به وسیله اعتبارات دولتی و نقش اصلی مازاد ملی در تحرک بخشی به اقتصاد شهری؛
 - ۵- اقتصاد شهری با خصلت دریافت‌کنندگی و مصرف‌کنندگی بودجه عمومی دولت؛
 - ۶- ناتوانی منابع تولید داخلی یا مازاد محلی در تحرک بخشی به اقتصاد شهری؛
 - ۷- وجود سازمان فضایی متناسب با الگوی رشد اقتصاد شهری.
- در بررسی علل بروز چنین الگویی از رشد اقتصاد شهری، بایستی به زمینه‌ها و ضرورت‌های پیدایش آن اشاره کرد. دولت‌ها همواره برای تحکیم موقعیت ملی و حفظ تمامیت ارضی کشور، سیاست‌های مختلفی را در نواحی مرزی، به ویژه در مرزهای بحرانی اتخاذ می‌کنند. نقش مرزها در پیکره ملی هر کشور نظیر نقش پوست در ارگانیسم بدن است؛ پوست بایستی اجازه تنفس را به بدن بدهد ولی از ورود مواد سمی به بدن جلوگیری کند. دولت‌ها در گذشته برای این منظور بیشتر از پادگان‌های نظامی در نواحی مرزی استفاده می‌کردند. چنانچه در ایلام نیز تا دهه چهل حضور دولت عمدتاً از طریق تشکیلات نظامی بوده است؛ ولی امروزه دریافته‌اند که تنها از طریق

تأسیسات و پادگان‌های نظامی نمی‌توان مرزها را حفظ کرد^۱. سیاست توسعه شهری یکی از راهکارهایی بوده که از دههٔ چهل به بعد، با اهداف و دلایل زیر در نوار مرزی غرب کشور به طور اعم و در ایلام به طور اخص اعمال شده است:

۱. استفاده از شهرها به عنوان جایگزین پادگان‌های نظامی و اهرم‌هایی برای کنترل سیاسی و نظارت نظامی بر نواحی مرزی و استراتژیک (پادگان - شهرها)؛
۲. استفاده از شهرها به عنوان پایگاه‌های جمعیتی و کانون دفاع مردمی در نواحی مرزی برای مقابله با خطرات احتمالی (کانون‌های جمعیتی پایدار) که تجربهٔ دفاع مردمی در خرمشهر نیز کاربردپذیری آن را اثبات کرد،
۳. استفاده از شهرها به عنوان مراکز پشتیبانی عملیات نظامی و پادگان - شهرهای پشت جبهه؛

۴. استفاده از شهرها به عنوان مراکز خدمات‌رسانی و تدارکاتی برای حوزه‌های روستایی جهت تثبیت جمعیت روستایی در نواحی مرزی. تحقق این اهداف مستلزم رشد مراکز شهری در نواحی مرزی بوده است. اما حوزه‌های این نواحی به دلیل ناامنی ناشی از موقعیت مرزی، زمینهٔ چندانی را برای استخراج مازاد محلی و انباشت سرمایه و در نتیجه تکوین و تکامل طبیعی شهرها ندارند. لذا مداخلهٔ دستگاه دولت برای دستیابی به اهداف فوق اجتناب‌ناپذیر است. حاصل این مداخله از دههٔ چهل به این سوی به پیدایش الگویی از رشد اقتصاد شهری در ایلام منجر شده، که امروزه آن را در تیپ شهرهای اداری - سیاسی یا دولت - شهرهای اداری و سیاسی طبقه‌بندی می‌کنند.

۱-۷- نتایج علمی

مطالعهٔ مکانیسم شکل‌گیری و تحول اقتصاد شهری در استان ایلام به عنوان یک نمونه در کشور، بیانگر این نکته است که چارچوب و سازوکاری که نظریهٔ سرمایه‌داری

۱ - ادارهٔ پادگانهای نظامی مستلزم هزینه‌های نظامی زیادی است. علاوه بر آن بر اساس قوانین بین‌المللی چنانچه کشوری در مرزهای خود پادگان نظامی ایجاد کند، کشور مقابل هم می‌تواند عمل مقابله به مثل انجام دهد که خود تنش‌های سیاسی را تشدید می‌کند.

بهره‌بری آنرا بیان می‌کند، هنوز هم در اقتصاد شهری برخی از مناطق کشور عمل می‌کند؛ لیکن امروزه نوع بهره و بردار انتقال دهنده آن به شهر عوض شده است. امروزه کماکان بسیاری از شهرها از نظر اقتصادی بیش از آنکه دهنده باشند، گیرنده هستند؛ ولی این عملکرد و رفتار آنها نه در ارتباط با مازاد محلی و نه بهره‌مالکانه تولید شده در حومه‌های روستایی (آنگونه که بوبک در نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری می‌گوید) بلکه در ارتباط با منابع مالی دولت یعنی عواید نفت یا بهره نفتی (مازاد ملی) اعمال می‌شود و بردار یا عنصر انتقال دهنده آن هم نه عناصر شهری قدیمی یعنی بزرگ مالکان یا مالکان شهرنشین، بلکه دیوان‌سالاری موجود و مشخصاً در الگوی شهرهای اداری - سیاسی، کارکنان مشاغل دولتی هستند که در چارچوب نظام بوروکراسی حاکم، نقش یک عنصر شهری جدید حقوق‌بگیر و مستمری‌بگیر را ایفا می‌کند و سبب انتقال و تمرکز بخشی از درآمدهای نفتی در اقتصاد شهرهای محل سکونت خود می‌شوند.

این عنصر شهری جدید نیز همچون همتای سنتی خود (بزرگ مالکان یا مالکان شهرنشین) در شهرها سکونت و اقامت می‌کند، چرا که دولت، شهرها را به عنوان پایگاه عملیاتی خود برای اعمال قدرت، اعمال حاکمیت و مدیریت و اداره امور کشور برگزیده است. به همین دلیل تبعات اقتصادی ناشی از آن، ضمن تمرکز در نقاط شهری به رشد و توسعه اقتصادی این نقاط منجر می‌شود.

این الگوی رشد و اقتصاد شهری، با توجه به عملکرد اقتصادی آنچه در صورت‌بندی اجتماعی و چه در سازمان‌یابی فضایی، مبتنی بر قانونمندی‌های نظریه دولت و شهرنشینی است، که مبانی تئوریک و چارچوب کلی آن برای اولین بار در سال ۱۳۷۳ به صورت مدون و منسجم ارائه شد. این مقاله اگرچه یکی از مصادیق برجسته و بارزی است که کاربردپذیری این نظریه در یکی از مناطق کشور را اثبات می‌کند، ولی در عین حال برای نکته تأکید دارد که فقط یکی از مصادیقی است که در این زمینه ارائه می‌شود. اگرچه شواهد اولیه در برخی از مناطق دیگر کشور نظیر استان‌های سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد، کردستان و لرستان نیز حکایت از چنین شرایطی دارد، ولی تا زمانی که مطالعات علمی و پژوهش‌های میدانی در سایر مناطق کشور با

شرایط متفاوت، کاربردپذیری آنرا اثبات نکند، نمی‌توان با قاطعیت از تعمیم‌پذیری آن در تحلیل اقتصاد شهری و روندهای شهرنشینی اخیر کشور سخنی به میان آورد. چرا که اعتبار یک نظریه، به وسعت و تعدد نمونه‌های آن است و تا زمانی که این نمونه‌ها در فضا و زمان گسترش نیابد، نمی‌تواند جایگاه علمی خود را استحکام بخشد. با این حال نظریه دولت و شهرنشینی در مقابل نظریه‌های سنتی توسعه شهری در ایران، زیربنای نظری جدیدی در تحلیل اقتصاد شهری کشور را مطرح کرده است. طرح این نظریه فرصت مناسبی فراهم آورده تا پژوهش‌های دانشجویی، رساله‌های دکتری و تحقیقات محافل دانشگاهی در این زمینه کار شوند. از این طریق نه تنها ارزیابی و دفاع نهایی از این نظریه امکانپذیر می‌شود، بلکه می‌توان در ردیابی ریشه‌های مسائل شهری و علل توسعه شتابان شهرها، با دیدگاه‌های جدیدی آشنا شد و از این رهگذر به نظریه‌پردازی‌ها و نظریه‌پردازان داخلی در مسائل شهری کشور بها داد. تحقق این امر مستلزم انجام پژوهش‌هایی در حوزه شهرشناسی ناحیه‌ای است، که بتواند از نظر موضوعی مطالعات اقتصادی و مطالعات شهری را با هم پیوند دهد.

۲-۷- نتایج کاربردی

نکته مهم در اینجا است که نه تنها منبع تغذیه‌کننده اقتصاد شهری استان، از خارج از حوزه شهری یعنی از محل مازاد ملی دولت به آن تزریق می‌شود، بلکه بخش عظیمی از این منابع برای اشتغال‌سازی در فعالیتهایی مصرف می‌شود که خدمات، تولید و عرضه می‌کنند. به عبارتی نه تنها منابع تحرک بخش اقتصاد شهری از مازاد موجود در حوزه محلی تامین نمی‌شود و ریشه در مازاد ملی دارد، بلکه این مازاد از مجرای فعالیت‌های خدماتی در بدنه اقتصادی شهرها به گردش در می‌آید.

این بدان معناست که دولت بنا به مصلحت‌های اداری، سیاسی، امنیتی و نظامی به عده‌ای از اقشار جامعه شهری یعنی کارکنان دولت و مستمری‌بگیران به ترتیب حقوق و مستمری می‌دهد تا آنان به سایر اقشار جامعه خدمات ارائه دهند (کارکنان دولت) و یا بدون انجام خدماتی، صرفاً امرارمعاش کنند (مستمری‌بگیران). چنین پولی در یک سیکل معیوب، میان اقشار مختلف جامعه شهری دست به دست شده و در نهایت به

تحرك اقتصاد شهری منجر می‌شود، بدون اینکه مناسبات مولدی را به همراه داشته باشد. گردش این مازاد از آن جهت معیوب تلقی می‌شود که خارج از روابط ارگانیک تولید اقتصاد محلی، حاصل می‌شود.

اقتصاد شهری که با چنین شیوه‌ای تامین می‌شود، در حقیقت روبنایی است که حیاتی ناپایدار، وابسته و انگل‌وار دارد. این شیوه که در کوتاه‌مدت به پیدایش و گسترش پدیده نامطلوب مستمری‌بگیری و حقوق‌بگیری منجر شده، در بلندمدت برای اقتصاد شهری استان، اقتصاد ملی و حتی برای امنیت ملی خطر ساز است. اگر تحولات آتی و سیاستگذاری‌های آینده، ضرورت پرداخت و تزریق چنین درآمدها و ثروتهایی را به اقتصاد شهری استان توجیه نکند، بن‌بست‌ها و بحرانهای اجتماعی - اقتصادی که هم‌اکنون آثار و شواهدی از آن بچشم می‌خورد، به وجود می‌آید و دامنه اثرات آن نه تنها در استان بلکه در سطح ملی منعکس می‌شود. چرا که این نظام توسعه اقتصادی - اجتماعی شهر، پیوسته نوعی تهدید را در درون خود پرورش می‌دهد، و آن مبارزه طلبی نیروها و طبقات اجتماعی است که به هر دلیلی در آینده ممکن است از این مازاد محروم شوند یا کمتر برخوردار گردند. این تهدید در حال حاضر به شکل بالقوه است ولی احتمال تبدیل آن از قوه به فعل همواره وجود دارد. علاوه بر آن پایان یافتن ذخایر نفت و گاز کشور و عواید ناشی از آن، به عنوان مهمترین منبع تامین‌کننده مازاد ملی و بودجه عمومی دولت، حقیقتی اجتناب‌ناپذیر است که محدودیت‌ها و بحرانهای ناشی از آن در تهدید اقتصاد شهری چنین شهرهایی به سرعت بروز خواهد کرد.

به همین دلیل ضرورت دارد که از هم‌اکنون زمینه‌های لازم برای ایجاد تحول در بنیان‌ها و مجاری فعلی تامین‌کننده اقتصاد شهری استان، به منظور پیدایش یک اقتصاد شهری مستقل، پایدار، دارای هویت و دارای فعل و انفعال در دل منطقه و در بستر حوزه نفوذ شهری پایه‌گذاری شود. تنها در این صورت است که می‌توان شهر - دولت، شهر - پیکر، شهر - فریب، شهر - ابهام و شهر - سرابهای فعلی استان را به شهرهای واقعی مبتنی بر تفکر شهرسازی علمی تبدیل نمود و مفهوم و کارایی آنها را فراتر از یک پیکر و کالبد شهری به عنوان کانون‌هایی پایدار برای بالندگی فرهنگی انسان شهرنشین و شکوفایی استعدادهای آن نهادینه کرد.

فهرست منابع

- ۲۶- اهلرز، اکارت، "دزفول و حوزه نفوذ آن"، *جغرافیا*، نشریه انجمن جغرافیدانان ایران، دوره اول، شماره ۱، سحاب، تهران، ۱۳۵۵، صص ۲۱-۲۶
- ۲۷- همان، روستای ایرانی یک عرصه اجتماعی - اقتصادی، ترجمه عباس سعیدی، جشن‌نامه دکتر گنجی، گیتاشناسی، تهران، ۱۳۷۱، صص ۱۰۷-۱۳۳.
- ۲۸- همان، "سرمایه داری بهره‌بری و گسترش شهری در شرق اسلامی، (نمونه ایران)"، ترجمه عباس سعیدی، *نشریه علوم زمین*، دوره جدید، شماره ۱، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین، ۱۳۷۰، صص ۱۱۵-۱۷۲
- ۲۹- همان، "شهر شرق اسلامی: مدل و واقعیت، ترجمه مومنی و توانا"، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، شماره ۳۲، آستان قدس، مشهد، ۱۳۷۳، صص ۱۷-۶۵
- ۳۰- بانک مرکزی، گزارش اوضاع اقتصادی اجتماعی استانهای کشور در سال ۱۳۷۵، تهران، ۱۳۷۶
- ۳۱- پوراحمد، احمد و علی‌اکبری، اسماعیل، "ویژگیها و توزیع جغرافیایی مناطق جنگزده استان ایلام"، *مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران*، شماره ۱۴۸ - ۱۴۹، ۱۳۷۸، صص ۱۴-۳۲
- ۳۲- رهنمایی، محمدتقی، "توسعه تهران و دگرگونی در ساختارهای نواحی روستایی اطراف"، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، شماره ۱۶، آستان قدس، مشهد، ۱۳۶۹، صص ۲۴-۵۳
- ۳۳- همان، "دولت و شهرنشینی، نقدی بر نظریه عناصر شهری قدیمی و سرمایه‌داری بهره‌بری هانس بوبک"، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، شماره ۳۲، آستان قدس، مشهد، ۱۳۷۳، صص ۱۷-۲۶
- ۳۴- سازمان برنامه و بودجه، بودجه استانها، پیوست شماره (۲) قانون بودجه، مصوب مجلس شورای اسلامی، (مجموعه گزارشها)، سالهای ۷۳ تا ۷۶
- ۳۵- همان، فهرست مشخصات سازمانها و مؤسسات رفاهی کشور و برخی از مشخصات استفاده‌کنندگان و نیروی انسانی آنها، مناطق شهری ۵۴-۱۳۵۳، تهران، ۱۳۵۵
- ۳۶- همان، گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه چهارم تا پایان سه ماهه چهارم، (مجموعه گزارشها)، سالهای ۴۷ تا ۵۱
- ۳۷- همان، گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه سوم تا پایان سال ۴۴، تهران، ۱۳۴۵
- ۳۸- همان، گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه سوم تا پایان سال ۴۵، تهران، ۱۳۴۶
- ۳۹- همان، گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه سوم تا پایان سه ماهه سوم سال ۴۶، تهران، بی. تا.
- ۴۰- همان، لایحه بودجه کل کشور، (مجموعه گزارشها)، سالهای ۵۵ تا ۷۲