

دولت و نقش آن در اقتصاد شهری ایران مطالعه موردی: استان ایلام

چکیده

این مقاله ضمن برقراری یک رویارویی علمی میان دو نظریه « سرمایه‌داری بهره‌بری^۱ » و « دولت و شهرنشینی^۲ » با ارائه مستندات از مورد پژوهی شهرهای ایلام، نشان می‌دهد که اقتصاد شهری در این منطقه از منابع موجود در حوزه‌های روستایی، آن‌چنان که در نظریه « سرمایه‌داری بهره‌بری » بیان شده، تغذیه نکرده است؛ بلکه دولت طی چهار دهه اخیر از طریق گسترش تشکیلات دیوان‌سالاری و اشتغال‌سازی گسترده در بخش دولتی، اشاعه پدیده مستمری‌بگیری و تزریق منابع اعتباری منبعث از اقتصاد نفتی، نقش برجسته‌ای در سازماندهی و تأمین اقتصاد شهری ایفا کرده است. این مقاله ضمن ایجاد نوعی تردید در تعمیم زمانی و مکانی نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری، با ارائه مستندات، کاربردپذیری نظریه دولت و شهرنشینی در تحلیل الگوی رشد اقتصاد شهری و تبیین روندهای شهرنشینی را در استان ایلام اثبات می‌کند.

کلید واژه‌ها: دولت و شهرنشینی، سرمایه‌داری بهره‌بری، اعتبارات دولتی، اقتصاد شهری، اشتغال، تسهیلات بانکی، فضاسازی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای.

مقدمه

رشد سریع شهرنشینی از نیمه دوم قرن بیستم به این سوی، 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» که توسط هانس بوبک^۳ جغرافیدان آلمانی ایراد شده، یکی از نظریه‌های معتبری است که الگوی خاص توسعه شهری در مشرق زمین را بیان می‌کند.

1. Rent Capitalism.

2. Government and urbanization.

3. Hans Bobek.

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 آن را تشکیل می‌دهند، بزرگ مالکان و زمیندارانی هستند که مالک بخش عمده‌ای از اراضی روستایی‌اند ولی برخلاف مالکان مغرب زمین، نه در جوار اراضی خود در روستا بلکه در شهرها ساکن هستند (مالکان غایب، مالکان شهرنشین یا عناصر شهری قدیمی). این گونه 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 را از تولید روستایی، یعنی بهره مالکانه‌ای که حاصل کار و تلاش نیروهای تولید روستایی است، به شهر یعنی به محل سکونت خود منتقل و عواید و ثروت ناشی از آن را در جریان فعالیت‌های تجاری شهر سرمایه‌گذاری می‌کنند (تجاری کردن بهره) که به رشد و توسعه اقتصادی شهر منجر می‌شود. 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، الگویی خاص از توسعه شهری در مشرق زمین، بویژه در خاورمیانه و ایران را پدید آورده (هلرز، ۱۳۷۰، ۱۱۶) که وی آن را ساز و کار توسعه شهری مبتنی بر سرمایه‌داری بهره‌بری می‌نامد.

در حقیقت، براساس این نظریه، شهرهای مشرق زمین تا آنجا که به عملکرد اقتصادی‌شان در ارتباط با حومه‌های روستایی مربوط است، اغلب گیرنده هستند تا دهنده و به همین دلیل زندگی انگل‌وار و روبنایی دارند (هلرز، ۱۳۵۵، ۲۱). اگرچه بعدها اویگن و یرت^۴ دیگر جغرافیدان آلمانی اصلاحات و تعدیلهایی در این نظریه ایجاد نمود، ولی اساس آن را همگان پذیرفته (هلرز، ۱۳۷۳، ۴۲) و کاربردپذیری آن در تبیین روندهای گسترش شهری در مشرق زمین و در نقاط مختلفی از ایران بویژه تا پیش از اصلاحات ارضی، اثبات شده است.

در این زمینه، علاوه بر مطالعات متعددی که نتایج آن به زبان فارسی منتشر شده است، باید به مجموعه پژوهشهایی اشاره کرد که توسط پژوهشگران داخلی و خارجی به زبان لاتین نوشته شده است. از آن جمله است تحقیقات بوبک (۱۹۵۸)، کنل^۵ (۱۹۷۳) و رهنمایی (۱۹۷۹) در مورد تهران، کلارک^۶ (۱۹۶۳) در مورد شیراز و (۱۹۶۹) در مورد کرمانشاه، سیروش شفقی (۱۹۶۵) راجع به تبریز و حوزه نفوذ آن، دارونت^۷ (۱۹۶۶) راجع به مشهد، بناین^۸ (۱۹۷۵) درباره یزد، کنل (۱۹۶۹) درباره

4. Eugen wirth.
7. Darwent.

5. Connell.
8. Bonine.

6. Clarke.

سمنان، ریست^۹ (۱۹۷۹) درباره سیرجان، بازن^{۱۰} (۱۹۷۰) راجع به قم، مؤمنی (۱۹۷۶) درباره شهر ملایر (دولت آباد) و مطالعات متعددی که اهلرز^{۱۱} درباره دزفول و طبس و دیگر شهرهای کشور انجام داده‌اند. در این میان، رساله دکترای دکتر مصطفی مؤمنی درباره ملایر، یکی از شاخص‌ترین مطالعات و مصادیقی است که در چارچوب سرمایه‌داری بهره‌بری یا بهره‌کشی، نوشته شده است. نتایج این رساله 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. (Momeni, 1976, 183-184, 192)

از دهه چهل به بعد، الگوهای جدیدی از توسعه شهری در برخی مناطق ایران شکل گرفته که فاقد خصیصه‌های مربوط به نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری است. شهرهای توریستی، شهرهای نفتی، شهرهای اداری-سیاسی، شهرهای نظامی و نوشهرها یا شهرهای جدید، الگوهایی از توسعه شهری هستند که سازماندهی اقتصادی آنها با مباشرت دولت و حمایت بودجه‌های دولتی صورت گرفته است. این‌گونه الگوهای توسعه شهری، مبنای نظریه جدیدی به نام «نظریه دولت و شهرنشینی» را به وجود آورده که توسط جغرافیدان ایرانی دکتر محمدتقی رهنمایی مطرح شده است (رهنمایی، ۱۳۷۳، ۱۷-۲۶). این نظریه، ضمن ایجاد نوعی تردید در تعمیم زمانی و مکانی نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری، معتقد است که دولت از انقلاب مشروطیت به بعد و به‌ویژه در چند دهه اخیر، با تلاش عناصر شهری خود و با اتکا بر درآمدهای نفتی، خواسته و ناخواسته در تأمین اقتصاد شهری ایران نقش بسزایی داشته است.

در مبانی نظری و توجیهی این نظریه، انقلاب مشروطیت یک نقطه عطف به شمار می‌رود. زیرا انقلاب مشروطیت نه تنها از طریق تدوین قانون اساسی، دولت و حکومت را از هم تفکیک نمود و پادشاه را از مسؤولیت اجرایی جدا کرد (رهنمایی، ۱۳۶۹، ۲۶)، 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 (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۲، ۳۲ و ۳۵؛ عابدین درکوش، ۱۳۷۲، ۳۶ و ۳۷). در همین حال، بردارهای اصلی انقلاب مشروطیت و ارکان اصلی دولتی که پس از آن شکل گرفت، همه به قشرها و عناصر جامعه شهری تعلق داشت. 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

عزم و اراده‌اش را پیدا کرد که این گونه 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 و از این پس در کانون توجه آن قرار داشت.

نتیجه‌ای که از بررسی و مقایسه دو نظریه یاد شده به دست می‌آید، به‌طور کلی بیانگر این نکته است که نظام سرمایه‌داری بهره‌بری و عملکرد آن در توسعه شهری، در زمانها و مکانهای معینی به تثبیت و تقویت موقعیت شهرنشینی در ایران منجر گشته است، اما تمامی توسعه‌های شهری در ایران از قانونمندیهای آن پیروی نمی‌کند. نظریه دولت و شهرنشینی با طرح مبانی تئوریک و ارائه مستندات، نخستین جرقه علمی را در این زمینه ایجاد و بر این نکته تأکید کرد که در خاورمیانه و ایران مصادیقی از توسعه‌های شهری وجود دارد که سازماندهی نظام اقتصادی در آنها طی دهه‌های اخیر صرفاً با مباشرت و حمایت دولت شکل گرفته و در توجیه عملکرد آنها نمی‌توان این شهرها را در شمول نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری قرار داد (رهنمایی، ۱۳۷۳، ۲۰).

یکی از مصادیق بارز این نظریه در مناطق مرزی و حاشیه‌ای ایران شکل گرفته است و این مقاله نیز با هدف ارزیابی نظریه دولت و شهرنشینی در تحلیل اقتصاد شهری و کاربردپذیری آن در تبیین ساز و کار توسعه شهری در یکی از این مناطق یعنی استان ایلام، تدوین شده است. این مقاله از نوع تحقیقی - تحلیلی بوده و بر کار پژوهشی مبتنی است. در ساختار روش تحقیق آن، اطلاعات پایه‌ای از طریق برداشتها و مشاهدات میدانی و کار کتابخانه‌ای تهیه و در قالب نگرش سیستمی با توجه به هدفهای مقاله، بررسی و تجزیه و تحلیل شده‌اند.

معرفی منطقه و شهرها

ایلام، استان کوچکی در غرب کشور با ۲۰۱۵۰ کیلومتر مربع وسعت و ۱/۲ درصد مساحت کشور است که در میان استانهای کرمانشاه در شمال، خوزستان در جنوب، لرستان در شرق و کشور عراق در غرب قرار دارد. در غرب و جنوب غرب خود با ۴۲۵ کیلومتر مرز مشترک با عراق، در یک موقعیت منزوی و حاشیه‌ای ولی حساس و استراتژیک قرار دارد.

پیکره محیط طبیعی آن به جز بخش کوچکی در جنوب، به‌شدت ناهموار و کوهستانی است. تا سالیان متمادی از حوزه برنامه‌ریزیهای ملی و برنامه‌های عمرانی به دور مانده و در یک موقعیت حاشیه‌ای نسبت به مقر حکومت و مراکز قدرت و تصمیم‌گیری قرار داشته است؛ ولی از اوایل قرن اخیر به‌ویژه از دهه چهل، به دلایل نظامی، اداری و سیاسی مورد توجه دولت قرار گرفته است. به همین دلیل، در سال ۱۳۱۶ به عنوان شهرستان، در سال ۱۳۴۳ فرمانداری کل و در نهایت در سال

Archive of SID

۱۳۵۳ به عنوان یک استان جدید، موقعیت اداری-سیاسی خود را در تقسیمات سیاسی کشور تثبیت نمود. براساس سرشماری ۱۳۷۵، دارای ۷ شهرستان، ۱۷ بخش و ۷۵۳ روستای دارای سکنه است و بالغ بر ۴۸۰ هزار نفر در محدوده آن سکونت دارند. ساختار اقتصادی آن به ترتیب بر خدمات (خدمات دولتی)، کشاورزی و صنعت مبتنی است.

تعداد شهرهای آن از یک شهر در سال ۱۳۳۵، به چهار شهر در سال ۱۳۵۵، به ۱۵ شهر در سال ۱۳۷۵ و سپس به ۱۶ نقطه شهری در سال ۱۳۸۰ رسیده و طی این مدت ۱۶ برابر شده است. شهرها اغلب نقش مراکز خدمات رسانی 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 همین دلیل، 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 نهادینه شود و به بالندگی دست یابد.

دولت و اشتغال‌سازی در شهرها (عملکرد بخشهای اصلی)

در سال ۱۳۷۵، جمعیت شاغل شهرهای استان ایلام ۵۰۹۵۰ نفر بوده که ۷/۴ درصد از آنان در بخش کشاورزی مشغول فعالیت بوده‌اند. سهم اشتغال این بخش در دهه‌های ۶۵-۴۵، به ترتیب ۲۵/۷ درصد، ۱۲/۹ درصد و ۶/۸ درصد بوده است. مقایسه تطبیقی این ارقام بیانگر این است که با وجود افزایش اندک در تعداد شاغلان کشاورزی، سهم نسبی آن از کل اشتغال شهرها طی دهه‌های یادشده به میزان قابل توجهی کاسته شده است. این روند به معنای این است که طی دهه‌های اخیر فعالیتهای کشاورزی در نظام اقتصادی شهرها، در ایجاد فرصتهای شغلی جدید برای جذب جمعیت فعال تازه وارد به بازار کار شهرها، از توانایی ناچیزی برخوردار بوده است (جدول ۱). در بخش صنعت نیز در سال ۱۳۷۵ حدود ۱۲۰۴۵ نفر مشغول فعالیت بوده‌اند که معادل ۲۳/۶ درصد کل شاغلان شهرهاست. این بخش قادر بوده سهم اشتغال خود را طی دهه‌های ۷۵-۴۵، به‌خصوص در مقام مقایسه با بخش کشاورزی، حدود $\frac{1}{4}$ کل اشتغال شهرها حفظ نماید (جدول ۱).

مهمترین فعالیت اقتصادی در شهرهای استان ایلام از نظر اشتغال‌سازی، بخش خدمات است که در سال ۱۳۷۵ برای بالغ بر ۳۴۰۳۳ نفر (۶۶/۸ درصد کل شاغلان)، فرصت شغلی ایجاد کرده است. در چهار دهه ۷۵-۳۵، از مجموع ۴۸۹۳۰ فرصت شغلی ایجادشده در شهرها، ۳۲۹۰۱ شغل (۶۷/۲ درصد) را بخش خدمات عرضه نموده که در مقایسه با بخش کشاورزی (۳۵۵۸ شغل)، و بخش

صنعت (۱۱۴۶۵ شغل) بیانگر نقش پراهمیت فعالیتهای خدماتی در ایجاد اشتغال و تحول نظام اقتصادی شهرهاست (جدول ۱). با وجود این، بر اساس نتایج حاصل از سرشماریهای عمومی نفوس و مسکن، الگوی توزیع شاغلان خدماتی در زیر بخشهای آن بیانگر این است که در دورههای سرشماری ۳۵-۷۵، به ترتیب ۴۸/۱۴ درصد، ۵۴٪، ۶۹/۲ درصد، ۷۵/۱۲ درصد و ۶۷/۱۴ درصد از تمامی شاغلان بخش خدمات به تنهایی در فعالیتهای خدمات اجتماعی و عمومی مشغول به کار بوده‌اند. بدیهی است، گسترش اشتغال در این نوع از فعالیتهای خدماتی، در ارتباط مستقیم با گسترش دیوان‌سالاری در جوامع شهری به وجود آمده است، زیرا این گونه خدمات از جمله فعالیتهایی هستند که دارای زیرساخت کاملاً دولتی بوده و توسط سازمانهای وابسته به دولت ارائه و اداره می‌شوند.

بدین ترتیب، از یک سو گسترش اشتغال در شهرها بر پایه عملکرد بخش خدمات استوار است (اقتصاد خدماتی) و از سوی دیگر بخش خدمات عمدتاً براساس اشتغال‌سازی فعالیتهای خدمات عمومی و اجتماعی رشد نموده که خود محصول گسترش دستگاههای دولتی در جوامع شهری است (اقتصاد دولتی). چنین نقش برجسته‌ای که خدمات دولتی در عرضه فرصتهای شغلی در شهرها ایفا می‌کند، ضرورت بررسی الگوی توزیع اشتغال براساس بخشهای دولتی و خصوصی در یک مقایسه تطبیقی را ایجاب می‌نماید.

جدول ۱ الگوی توزیع شاغلان برحسب بخشهای اقتصادی در شهرهای استان ایلام (۷۵-۱۳۳۵) (نفر)

۱۳۷۵		۱۳۶۵		۱۳۵۵		۱۳۴۵		۱۳۳۵		سال / شاغل
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، سالهای ۳۵-۷۵، نتایج استان ایلام، مرکز آمار ایران

عملکرد بخشهای خصوصی و دولتی در اشتغال‌سازی جوامع شهری

از کل شاغلان شهرهای استان ایلام در سال ۱۳۷۵ (۵۰۹۵۰ نفر)، بالغ بر ۲۵۷۳۲ نفر (۵۰/۵ درصد) در بخش دولتی، ۴۵/۱۴ درصد در بخش خصوصی و بقیه در بخش تعاونی مشغول فعالیت

بوده‌اند و یا شغل خود را اظهار نکرده‌اند. به عبارتی، در این سال بیش از نیمی از شاغلان شهرها را کارکنان دولت تشکیل داده‌اند که به تنهایی بیش از تمامی شاغلان دیگر فعالیت‌های اقتصادی است. این نسبت در مقام مقایسه با معادل ملی خود نیز به نحو چشمگیری بالاتر است، زیرا براساس نتایج سرشماری ۱۳۷۵، از ۸/۷۹۹/۴۲۳ نفر شاغل جوامع شهری کشور در این سال، تنها ۳/۳۵۲/۰۵۲ نفر (۳۸/۱ درصد) در بخش دولتی مشغول فعالیت بوده‌اند.

گذشته‌نگری تحولات اشتغال در شهرها، روند برتری‌یابی بخش دولتی در اشتغال‌سازی جوامع شهری ایلام را به خوبی نشان می‌دهد. در سال ۱۳۳۵، حدود ۷۷٪ شاغلان شهرها در بخش خصوصی مشغول فعالیت بوده‌اند، ولی در یک روند نزولی به ۶۳/۴ درصد در سال ۱۳۳۵ و سپس به ۴۵/۱۴ درصد در سال ۱۳۷۵ کاهش یافته است. در حالی که سهم شاغلان بخش دولتی از ۱۸٪ در سال ۱۳۳۵ به ۳۶/۴ درصد در سال ۱۳۵۵ و سپس به ۵۰/۵ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است (جدول ۲). این روند تحول نشان می‌دهد که در دورهٔ چهار سالهٔ ۷۵-۱۳۳۵، در مجموع ۲۵۳۷۷ فرصت شغلی در بخش دولتی شهرها به وجود آمده که معادل ۵۱/۹ درصد کل ظرفیت اشتغال‌زایی این نقاط می‌باشد. به بیان دیگر، از دهه ۱۳۴۵ به بعد، همواره بیش از نیمی از فرصت‌های شغلی در جوامع شهری را بخش دولتی به بازار کار شهری عرضه نموده است (جدول ۲).

یک بررسی مقایسه‌ای از سرانهٔ اشتغال در دو بخش دولتی و خصوصی و چگونگی تحول آن در دهه‌های اخیر، مطالب فوق را از جنبه دیگری تبیین و 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 به بازار کار شهرها عرضه شده است که به وضوح 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 گزارش‌های دیگر، از یک سو روند تحول‌یابی نظام اقتصادی به سوی یک اقتصاد خدماتی و از سوی دیگر نقش محوری خدمات دولتی در این نظام را به نحو بارزی نشان می‌دهد. براساس این گزارش‌ها، از مجموع ۳۶۲۸ فرصت شغلی که طی دورهٔ پنج‌ساله ۷۵-۱۳۷۱ به وجود آمده، ۸۹٪ (۳۲۲۹ شغل) را بخش خدمات و تنها ۱۱٪ (۳۹۹ شغل) را دو بخش کشاورزی و صنعت ارائه نموده‌اند. از کل این فرصتها، ۸۶/۷ درصد (۳۱۴۵ شغل) در بخش دولتی، ۱۲/۳ درصد (۴۴۸ شغل)

در بخش خصوصی و ۱۰٪ (۳۵ شغل) نیز در بخش تعاونی ایجاد شده است (وزارت کار و امور اجتماعی، ۱۳۷۱، ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳؛ بانک مرکزی، ۱۳۷۶، ۴۲). این ارقام به خوبی نشان می‌دهد که چگونه ظرفیت اشتغال‌سازی نظام اقتصادی استان به گونه‌ای افراطی در اختیار و حاکمیت بخش دولتی قرار دارد.

جدول ۲ الگوی توزیع شاغلان بر حسب بخشهای دولتی و خصوص در جوامع شهری استان (۷۵-۱۳۳۵)*

سال	کل شاغلان (نفر)	بخش دولتی		بخش خصوصی	
		تعداد	درصد	تعداد	درصد
۱۳۳۵	۲۰۲۰	۳۴۶	۱۸	۱۵۵۳	۷۷
۱۳۴۵	۴۹۷۳	۸۰۳	۱۶	۴۱۴۵	۸۳/۳
۱۳۵۵	۱۰۴۸۳	۳۸۱۳	۳۶/۴	۶۶۵۲	۶۳/۴
۱۳۶۵	۲۶۷۱۰	۱۳۴۴۷	۵۰/۲۸	۱۳۲۰۸	۴۵/۶۵
۱۳۷۵	۵۰۹۵۰	۲۵۷۳۲	۵۰/۵	۲۳۰۰۱	۴۵/۱۴

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن، سالهای ۷۵-۳۵، نتایج استان ایلام

* اختلاف بین مجموع شاغلان بخشهای دولتی و خصوص با کل شاغلان به دلیل عدم محاسبه شاغلان بخش تعاونی و شاغلانی است که وضعیت شغلی خود را اظهار نکرده‌اند.

وابستگیهای میان زندگی و اقتصاد شهری با مشاغل و بودجه‌های دولتی را وقتی در ابعاد واقعی آن می‌توان بیان کرد که بعد خانوار کارکنان دولتی یا تعداد واقعی شهرنشینانی را که معیشت آنها به منابع دولتی وابسته است، مورد بررسی قرار دهیم. براساس نتایج سرشماری سال ۱۳۷۵، از ۲۵۹۶۸۷ نفر جمعیت شهرنشین ۱۵ نقطه شهری استان، بیش از ۱۴۷۸۰۶ نفر (۵۷٪) مستقیماً از محل درآمدهای دولتی امرار معاش کرده‌اند. مقایسه این نسبت با معادلهای آن در سرشماری سالهای ۴۵، ۵۵ و ۶۵ که به ترتیب ۱۳/۶ درصد، ۲۲٪ و ۴۸٪ بوده، به خوبی نشان می‌دهد که طی دهه‌های اخیر، وابستگی معیشت شهرنشینان به درآمدها و منابع دولتی افزایش یافته است. چنانچه تعداد افرادی را که از طریق مستمریها و اعانه‌های دولت امرار معاش می‌کنند نیز محاسبه کنیم، ارقام بزرگتری از نقش دولت در شکل‌دهی به اقتصاد شهری و حیات شهرنشینانی به دست می‌آید. این موضوع، در ادامه مورد بررسی قرار گرفته است.

دولت، گسترش بخش بهزیستی و اشاعه پدیده مستمری بگیری در شهرها

علاوه بر شاغلان بخش دولتی که بر اساس عرضه نیروی کار خود در دستگاههای وابسته به دولت حقوق دریافت می‌کنند، اقشار دیگری در جوامع شهری استان وجود دارند که شاغل بخش

Archive of SID

دولتی نیستند ولی حقوق‌بگیر آن به‌شمار می‌آیند. اینها افرادی هستند که عمدتاً پس از انقلاب به دنبال گسترش بخش بهزیستی به دلایل و عناوین مختلفی نظیر مددجو، بی‌سرپرست و ... که به‌طور کلی گروههای نیازمند و مستمری‌بگیر جوامع شهری را تشکیل می‌دهند، تحت حمایت مالی دولت قرار می‌گیرند. این‌گونه افراد امروزه رقم قابل توجهی را در جوامع شهری استان تشکیل می‌دهند. در سال ۱۳۷۶، بالغ بر ۳۴۱۳۰ نفر از اقشار نیازمند شهرنشین از حمایت مالی و رفاهی دولت برخوردار بوده‌اند (علی‌اکبری، ۱۳۷۸، ۱۸۳) که معادل ۱۳/۱ درصد کل جمعیت شهری و ۶۷٪ تمامی شاغلان شهرها در سال ۱۳۷۵ می‌باشد. 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 شهرهاست؛ در حالی 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 (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵، ۱۱۹).

نکته مهم در اینجاست که اشاعه پدیده مستمری‌بگیری دارای بازتاب اقتصادی در شهرهاست. تردیدی نیست سرمایه‌گذاریهایی که به منظور حمایت از این افراد انجام می‌شود، اثرهای انکارناپذیری در افزایش وابستگی معیشتی شهرنشینان به منابع دولتی و از آن راه در تأمین و تقویت بنیان اقتصادی شهرها برجای می‌گذارد؛ زیرا این‌گونه اقشار شهرنشین از طریق دستگاههای دولتی ذی‌ربط، پیوسته بخشی از بودجه دولت را دریافت و در اقتصاد شهرهای محل سکونت خود مصرف می‌کنند. به‌ویژه 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 مستمری ماهیانه، اعطای تسهیلات مالی و به‌طور کلی پرداختهای پولی، سهم قابل توجهی از مجموعه اقدامهای حمایتی بخش بهزیستی را تشکیل می‌دهد؛ یعنی جریان مادی که قدرت خرید این افراد را افزایش می‌دهد، نه توانایی فکری و حرفه‌ای آنها را؛ و پدیده‌ای که تعلقات و وابستگیهای ناشی از آن به مراتب قوی‌تر و ریشه‌دارتر از دیگر انواع وابستگیها عمل می‌کند. این پدیده امروزه در نظام برنامه‌ریزی کشور آن‌چنان جایگاه رسمی و اهمیت شایانی پیدا نموده که شواهد آن را در جدولهای عریض و طویل، پیچیده و سازمان‌یافته حاوی دستورالعملها و ضوابط پرداختی در برخی از سازمانها نظیر کمیته امداد و سازمان بهزیستی، می‌توان مشاهده کرد. در بنیاد شهید، افراد تحت پوشش حتی دارای حکم کارگزینی بوده و حقوق خود را در قالب نظام هماهنگ حقوق دریافت می‌کنند.

عملکرد اعتبارهای دولتی در تأمین اقتصاد شهری

گسترش بوروکراسی افراد و دستگاه در جوامع شهری، به افزایش سرمایه‌گذاری و پرداخت فزاینده اعتبارهای دولتی برای احداث و گردش نظام بوروکراسی منجر می‌شود. طی دوره ۲۲ ساله ۷۶-۱۳۵۵، مجموعاً ۲۷/۲ میلیارد ریال یا بیش از ۱۲۱ میلیارد تومان از محل بودجه عمومی دولت در قالب اعتبارات عمرانی (۴۹/۳ درصد) و اعتبارات جاری (۵۰/۷ درصد) در اقتصاد استان سرمایه‌گذاری شده است (سازمان برنامه و بودجه، مجموعه گزارش سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۲ و سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۶). در ارتباط با این منابع، موارد زیر قابل تأمل است:

- دست کم نیمی از آن (۵۶ میلیارد تومان) در اقتصاد کانونهای شهری سرمایه‌گذاری شده است.
- از نظر روند زمانی ۹۱/۶ درصد (۱۱۰۹۳۳۳/۴ میلیون ریال) طی دوره ده ساله ۷۶-۱۳۶۷ یعنی پس از انقلاب و منحصراً طی دوره پس از پایان جنگ، سرمایه‌گذاری شده است.
- در یک مقایسه تطبیقی، حجم کل اعتبارهای پرداختی دولت در سال ۷۶، حدود ۱۳۰ برابر بیش از سال ۵۵ می‌باشد که بیانگر نقش دولت پس از انقلاب در سازماندهی اقتصاد شهری است.
- سهم درآمدهای استان (از محل مالیاتها و ۰۰۰) از کل اعتبارهای آن در دوره ۷۶-۱۳۶۷، تنها ۷/۲۳ درصد (۸۰۲۶۳/۳ میلیون ریال) می‌باشد که ۷۱٪ آن نیز حاصل مالیاتهای مستقیمی است که به‌ویژه از حقوق کارکنان دولت به‌دست آمده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ۴۵ و ۴۹).
- بالغ بر ۷ میلیارد تومان (۱۲/۲ درصد) از کل سرمایه‌گذاریهای انجام شده در شهرها، در فصل عمران شهری و عمدتاً در دوره ۷۵-۱۳۶۵ هزینه شده است. سرمایه‌گذاری عمران شهری در سال ۷۵، معادل ۱۹/۴ برابر سال ۶۵، حدود ۴۴ برابر سال ۵۵ و ۳۳۲/۴ برابر سال ۴۵ است. در سال ۷۲، به تنهایی ۱۸/۶ برابر بیش از شانزده سال قبل از آن (۴۲-۵۷) در شهرها سرمایه‌گذاری عمرانی انجام شده است.
- در یک مقایسه میان میزان سرمایه‌گذاریهای عمران شهری و عمران روستایی در دوره ۷۷-۱۳۴۲، دو مقطع زمانی قابل تشخیص است؛ در دوره ۵۷-۱۳۴۲ در فصل عمران روستایی بیش از عمران شهری سرمایه‌گذاری شده است، در حالی که از آن پس طی دوره ۷۳-۱۳۵۸ شاهد چرخشی در جهت‌گیری سیاستهای عمرانی هستیم که در نتیجه آن اعتبارهای عمران شهری به سرعت از فصل عمران روستایی پیشی گرفته و حدود ۴/۸ برابر بیشتر از آن شده است. شهرهای استان ایلام در این دوره ۳ میلیارد تومان بیش از روستاها اعتبارهای عمرانی را مصرف نموده‌اند.

نقش اعتبارهای عمران شهری در تحرک اقتصاد شهری، از دو نظر حایز اهمیت است. این گونه منابع از یک سو نظیر دیگر منابع اعتباری مستقیماً به تغذیه اقتصادی شهرها کمک می‌کند و از سوی دیگر اجرای طرحهای عمرانی منبعت از آن در سطح شهرها، 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 شده که ضمن تمرکز پول و سرمایه و جمعیت در شهرها، به توسعه اقتصادی و فضایی مضاعف این نقاط منجر می‌شوند.

علاوه بر منابع اعتباری فوق، باید به تسهیلات پرداختی سیستم بانکی نیز به عنوان یکی دیگر از نیروهای تأمین‌کننده اقتصاد شهری اشاره کرد. در فاصله سالهای ۷۵-۱۳۶۷، بیش از ۱۱۵ میلیارد تومان از طریق نظام بانکی در اقتصاد استان ایلام سرمایه‌گذاری شده است. محل تأمین این منابع و نحوه توزیع آن برحسب جوامع و بخشهای اقتصادی، نتایج زیر را به دست می‌دهد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ۴۶-۴۷).

۱. تنها ۳۸/۸ درصد (۴۴۶۳۴۴/۷ میلیون ریال) از کل تسهیلات پرداختی نظام بانکی استان از طریق سرمایه‌گذاری نیروهای تولید داخلی، یعنی پس‌انداز سپرده‌گذاران داخل استان، تأمین شده است و در مقابل:

۲. ۶۱/۲ درصد (۷۰۴۱۸۹/۳ میلیون ریال) دیگر، از منابعی در خارج از حوزه شهری و استان تأمین 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 تأمین شده و 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 تأمین 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 بانکی را مصرف نموده‌اند.

اعداد و ارقام فوق بیانگر این است که اقتصاد استان و در رأس آن اقتصاد شهرها در دهه‌های اخیر اغلب با اتکا بر بودجه عمومی دولت تکوین و توسعه یافته است. این منابع که به تحرک و پویایی اجتماعی، اقتصادی و فضایی شهرها منجر شده، در حقیقت از خارج از حوزه شهری به آن تزریق شده است؛ ولی برخلاف آنچه نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری عنوان می‌کند، حاصل کار و تلاش

نیروهای تولید روستایی حوزه‌های پیرامون شهرها نیست و در چارچوب روابط سنتی مالکیت هم به شهرها منتقل نشده است. این گونه منابع و درآمدها، در حقیقت عواید ناشی از فروش ذخایر نفتی یا بهره نفتی است که در قالب اعتبارهای 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. این اعداد و ارقام بیانگر این است که نحوه تمرکز جغرافیایی بودجه‌های دولتی یا مازاد ملی حاصل از فروش نفت، به‌ویژه در دوره پس از انقلاب، عمدتاً شهرگرا و جهت‌گیری بخشی آن نیز اغلب خدمات محور بوده است. شکل‌گیری ساختار شهری و سازماندهی اقتصاد شهری استان ایلام، در رابطه با همین موضوع قابل تحلیل است.

تحولات اقتصادی و سازمان‌یابی فضای شهری

تحولات اجتماعی-اقتصادی، به تدریج اثرهای خود را در فضای جغرافیایی برجای می‌گذارد. بررسی فضا به عنوان لایه قابل رؤیت تحولات اجتماعی اقتصادی، در حیطه مطالعه دانش جغرافیاست و پرداختن به آن نه تنها بیانگر یکی از جنبه‌های اساسی این مطالعه یعنی شهرشناسی جغرافیایی است، بلکه از منظر دیگری نقش دولت در توسعه شهری و سازماندهی اقتصادی شهرها را نمایان می‌سازد. در این رابطه، بررسی ساختار فضایی شهرهای استان ایلام، دو نتیجه اساسی زیر را به دست می‌دهد (علی‌اکبری، ۱۳۷۸، ۱۹۲ و ۲۲۸):

۱. کل سطح فضایی شهرها از ۵۸۵ هکتار در سال ۱۳۴۵، به ۴۶۲۸/۶ هکتار در سال ۱۳۷۵ رسیده است؛ یعنی ۸ برابر. چنین گسترشی در ابعاد کالبدی شهرها در دوره یادشده، به‌خوبی بیانگر این واقعیت است که شهرها از زمانی توسعه فضایی یافته‌اند که دخالت دولت در آنها اعمال شده است.
۲. از کل مساحت شهرها در سال ۱۳۷۵، بالغ بر ۲۴۶۰ هکتار (۵۳٪) ساخت‌وساز یا بافت پرشهری بوده است. بررسی سهم بخشهای دولتی و خصوص در فضاسازی شهرها نشان می‌دهد که ۱۴۷۹ هکتار (۶۰٪) از فضاهای ساخته‌شده با سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش دولتی احداث شده است و در مقابل تنها ۷۳۳/۴ هکتار (۲۹/۸ درصد) بازتاب مداخله و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در توسعه شهری است.

این اعداد و ارقام بیانگر این است که نقش دولت در توسعه شهری اثرهای خود را نه تنها در اقتصاد شهری بلکه در سازماندهی فضایی شهرها هم برجای گذاشته است. بدیهی است، وجود چنین سازمان فضایی با الزامهای نظام زیر ساختی آن یعنی سازمان اجتماعی و اقتصادی شهر، منطبق است.

دولت، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و توسعه شهری

برای درک فرایند و الگوی توسعه شهری، تبیین سیاستها و برنامه‌های ملی و منطقه‌ای اهمیت بسیاری دارد. شکی نیست تدابیر و خط‌مشی‌هایی که از طریق طرحهای برنامه‌ریزی در سطوح ملی و منطقه‌ای ارائه می‌شود، ابزار اصلی کنترل و هدایت جوامع شهری به‌شمار می‌روند.

نظام شهری استان ایلام در خلال دو دههٔ اخیر، علاوه بر طرحهایی نظیر طرحهای هادی، جامع، تفصیلی و بازسازی که در مقیاس شهری (محلی) تهیه و تدوین می‌شوند، مورد توجه مطالعات طرحهایی در سطوح ملی و منطقه‌ای قرار گرفته است. در قالب این طرحها، به فراخور هدفها، موضوع و محدودهٔ مورد مطالعه، سیاستها و راهکارهایی از جنبه‌های مختلف برای تحول و توسعه نظام شهری استان طراحی و پیشنهاد شده است. در مطالعات مکان‌یابی و قابلیت اراضی منطقهٔ زاگرس که در پایین‌دست طرح کالبدی ملی تهیه شده است، حدود ۱۲۸ هزار هکتار از اراضی استان به عنوان کاربری مناسب برای توسعهٔ آتی شهرهای موجود و احداث شهرهای جدید تا افق طرح در حوالی سال ۱۴۰۰، مکان‌یابی و پیشنهاد شده است (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۲، ۱۸-۳۰). در مطالعات طرح آمایش پنج استان غرب کشور بر توسعهٔ شهری و تقویت نقش و عملکرد شهرهای استان بر پایه خدمات و صنایع وابسته به کشاورزی، تقویت شبکه شهری در تعادل با شبکهٔ منطقه و کل کشور و ایجاد شهرهای جدید در محور غرب استان برای تقویت نوار مرزی کشور تا افق طرح در سال ۱۳۸۱ تأکید شده است. در این طرح، استراتژی تقویت شبکهٔ شهری نوار مرزی استان با توجه به موقعیت استراتژیک آن و لزوم حفظ جمعیت و فعالیتهای در نواحی مرزی، مورد تأکید و توجه خاص قرار گرفته است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۷، ۱۰۷ و ۱۰۸). در طرح آمایش سرزمین، برآورد شده که جمعیت شهری ایلام طی دوره ۸۱-۶۵ با نرخ رشد ۵/۴ درصد که بیش از معادل ملی (۴٪) است، افزایش یابد و شهرها در افق طرح در سال ۱۳۸۱، حدود ۳۷۴ هزار نفر یا ۵۸/۵ درصد از جمعیت استان را در خود اسکان دهند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸، ۳۶ و ۳۷).

براساس مطالعات طرح اسکان جمعیت ۹۰ استان ایلام، جامعه شهری این استان در افق طرح متشکل از ۲۲ کانون شهری خواهد بود که بیش از ۶۶۸ هزار نفر یا ۸۱ درصد جمعیت استان را در خود اسکان می‌دهد. این طرح از میان روستاهای بزرگ استان ۹ روستا را دارای پتانسیل کافی برای تبدیل شدن به شهر تشخیص داده و پیشنهاد نموده است که در دورهٔ ۹۰-۱۳۷۰ به شهرهای جدید تبدیل شوند (مشاور امکو ایران، ۱۳۷۲، ۲۸-۳۵). طرح جامع توسعهٔ استان، تعداد کانونهای شهری

را متشکل از ۱۸ شهر در سال ۱۳۸۷ و ۲۰ شهر در افق زمانی دورتر پیش بینی و پیشنهاد کرده است که ضریب شهرنشینی در حدود ۶۵٪ را ارائه می‌دهد. این طرح، تجهیز و تقویت متعادل نظام شبکه شهری، حفظ و افزایش جمعیت شهرهای نوار مرزی، ایجاد روستا-شهرهای جدید و افزایش میزان شهرنشینی، به عنوان اصول و خطوط کلی طراحی نظام شهری استان تا افق طرح (۱۳۸۷) را مورد توجه قرار داده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲، ۱۰۱-۱۰۳). چشم انداز نظام شهری استان در سال ۱۳۹۵ براساس مطالعات طرحهای جامع شهرستان، شامل ۲۵ نقطه شهری خواهد بود که ۷۵/۴ درصد جمعیت استان را در خود اسکان می‌دهد. براساس راهکارهای ارائه شده در این طرحها، ۱۰/۲ درصد از این جمعیت می‌باید در روستا-شهرهای جدیدی اسکان یابد که در دوره ۹۵-۱۳۷۵ از تبدیل روستا به شهر شکل خواهند گرفت.

نکته مهم اینجاست که طرحها و سیاستهای منطقه‌ای، ابزار مدیریت، کنترل، هدایت و توسعه شهری به‌شمار می‌روند. دولت و دستگاههای متولی مسائل شهری از طریق تصمیمهایی که در این طرحها اتخاذ می‌نماید، تسهیلات قانونی و مجوزهای لازم برای گسترش شهر و شهرنشینی را فراهم می‌آورد. از سوی دیگر، خط‌مشیها، سیاستها و هدفهای این طرحها در قالب مجموعه‌ای از عوامل مختلف تحقق می‌یابد که زمین و سرمایه مهمترین آنهاست و هر دو از طریق مداخله دولت تأمین می‌شود. به همین دلیل، باید گفت که تهیه طرحها و برنامه‌های توسعه شهری در سطوح ملی و منطقه‌ای که به ایجاد زمینه‌های قانونی لازم، تملک دولتی و شبه دولتی اراضی شهری و سرمایه‌گذاری دولت منجر می‌شود، یکی از سیاستها و اهرمهای مهم اعمال قدرت دولت در تحول و توسعه اجتماعی-اقتصادی شهرها محسوب می‌شود. بسیاری از تدابیر و راهکارهای ارائه شده در این گونه طرحها، تاکنون تحقق یافته و بسیاری دیگر در مرحله طراحی، تصویب و یا اجراست و زمانی که کاملاً از قوه به فعل درآیند، چشم انداز نظام اجتماعی، اقتصادی و فضایی شهرها را بیش از پیش متحول خواهند کرد.

جمع بندی و نتیجه گیری

تا سالیان متمادی، اقتصاد شهری در کشور ما در چارچوب روابط شهر و روستا و از منابع موجود در حومه‌های روستایی خود تغذیه می‌کرد که ساز و کار آن بر اساس قانونمندی نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری بوبک بنیاد نهاده شده است. از دهه چهل به بعد، به دنبال ورود درآمدهای نفتی در اقتصاد ملی، شیوه سنتی تأمین اقتصادی شهرها نیز چرخش بزرگی را به خود دیده است.

این تحول سبب شده تا نوعی تردید در تعمیم زمانی و مکانی نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری به وجود آید. نخستین جرقه علمی برای بیان این تردید، در مقاله «نظریه دولت و شهرنشینی» (رهنمایی، ۱۳۷۳، ۱۷-۲۶) به وجود آمد. این نظریه معتقد است که تمامی درآمدها و توسعه‌های شهری ایران ناشی از عملکرد سرمایه‌داری بهره‌بری نبوده، بلکه دستگاه دولت با اتکا بر درآمدهای نفتی به‌ویژه طی دهه‌های اخیر، نقش بسزایی در توسعه کانونهای شهری و سازماندهی اقتصادی آنها داشته است. این مقاله، 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 استان ایلام را اثبات می‌کند. بررسی ویژگیهای بنیادی ساختار اجتماعی-اقتصادی شهرهای این استان در خلال این مقاله نشان داد که با مشخصات زیر قابل تعریف است:

۱. ظرفیت اشتغال‌سازی گسترده در بخش دولتی (۵/۵ درصد شاغلان در بخش دولتی مشغول فعالیت هستند).
۲. ماهیت خدماتی مشاغل بخش دولتی (۲۲۸۴۹ شغل یا ۷۵/۱۲ درصد از کل مشاغل دولتی، ماهیتاً خدماتی است؛ یعنی غیر مولد و غیر پایه‌ای).
۳. نقش ضعیف و حاشیه‌ای بخش خصوصی در اشتغال‌سازی (سهم شاغلان این بخش در شهرها از ۸۳/۳ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۴۵ درصد در سال ۷۵ کاهش یافته است).
۴. گسترش بخش بهرستی و تأمین اجتماعی در حمایت از اقشار نیازمند شهری (۳۴۱۳۰ نفر یا ۱۳/۱ درصد از کل جمعیت شهرنشین استان در چارچوب این بخش به عنوان مستمری‌بگیر تحت حمایت مالی دولت قرار دارد).
۵. وابستگی معیشتی شهرنشینان به درآمدهای دولتی (مجموعاً ۱۸۱۹۳۶ نفر یا ۷۰٪ شهرنشینان به عنوان مستمری‌بگیر و حقوق‌بگیر از محل درآمدهای دولتی امرار معاش می‌کنند).
۶. خصلت دریافت‌کنندگی و مصرف‌کنندگی بودجه عمومی دولت (در دوره ۲۲ ساله ۷۶-۱۳۵۵، دست کم ۵۶ میلیارد تومان از طریق اعتبارات ثابت و جاری و در دوره ۷۵-۱۳۶۷ نیز ۴۵/۹ میلیارد تومان از طریق تسهیلات بانکی و مجموعاً ۱۰۱/۹ میلیارد تومان در اقتصاد کانونهای شهری خاصه در فعالیتهای خدماتی آن، سرمایه‌گذاری شده است).
۷. ناتوانی منابع تولید داخلی در تأمین و تحرک اقتصاد شهری (طی دهه ۷۶-۱۳۶۷ مجموع درآمدهای داخلی استان ۸۰۲۶۳/۳ میلیون ریال، یعنی تنها ۷/۲ درصد کل اعتبارات پرداختی به آن

بوده که ۷۱٪ آن نیز حاصل مالیاتهای مستقیم از حقوق کارکنان دولت می‌باشد. در این دوره، همچنین تنها ۳۸/۸ درصد از کل تسهیلات پرداختی نظام بانکی توسط سپرده‌گذاران داخل تأمین شده است).

۸. نقش دولت در توسعه شهری، آثار خود را نه تنها در ساختار اقتصاد شهری بلکه در سازمان فضایی شهرها هم برجای گذاشته است (۱۴۷۹ هکتار یا ۶۰٪ از ساخت و سازهای شهری تا سال ۱۳۷۵، با سرمایه‌گذاری بخش دولتی احداث شده است و در مقابل سهم بخش خصوصی در فضا سازی شهرها تنها ۷۳۳/۴ هکتار یا ۲۹/۸ درصد می‌باشد).

۹. دولت از طریق سیاستهای برنامه‌ریزی در سطوح ملی و منطقه‌ای، زمینه‌های لازم برای توسعه شهری را فراهم آورده است. تدابیر و راهکارهایی که از طریق طرحهای مختلف برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دو دهه اخیر برای نظام شهری استان طراحی و پیشنهاد شده است، در حقیقت ابزار اصلی کنترل و هدایت زندگی شهری به‌شمار می‌رود.

نتایج علمی: مطالعه ساز و کار توسعه شهری در استان ایلام، بیانگر این نکته است که چارچوب نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری 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، همچنان بسیاری از شهرها از نظر اقتصادی بیش از آنکه دهنده باشند، گیرنده هستند؛ ولی این عملکرد و رفتار آنها نه در ارتباط با بهره مالکانه تولید شده در حومه‌های روستایی است - آن گونه که بویک در نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری می‌گوید - بلکه در ارتباط با منابع مالی دولت یعنی عواید نفت یا بهره نفتی، اعمال می‌شود و بردار یا عنصر انتقال‌دهنده 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 است 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 می‌شود.

این بردار و عنصر شهری جدید نیز همچون همتای سنتی خود (بزرگ مالکان یا مالکان شهرنشین) در شهرها سکونت و اقامت دارد، زیرا دولت شهرها را به عنوان پایگاه عملیاتی خود برای اعمال قدرت، اعمال حاکمیت و مدیریت و اداره امور کشور برگزیده است.

الگوی از توسعه شهری که در سه دهه اخیر در استان ایلام شکل گرفته است، به طور کلی فاقد خصیصه‌های بنیادی منتسب به نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری بوبک است. این الگوی رشد شهری، چه در عملکرد اقتصادی، چه در صورت‌بندی اجتماعی و چه در سازمان‌یابی فضایی خود، بر قانونمندیهای نظریه دولت و شهرنشینی مبتنی است که مبانی تئوریک و چارچوب کلی آن برای اولین بار در شماره ۳۲ فصلنامه تحقیقات جغرافیایی (۱۳۷۳) ارائه شد. این مقاله، اگرچه یکی از مصادیق برجسته و بارزی است که کاربردپذیری نظریه دولت و شهرنشینی را در یکی از مناطق کشور یعنی استان ایلام اثبات می‌کند، ولی باید براین نکته تأکید کرد که فقط یکی از مصادیقی است که در این زمینه ارائه می‌شود. اگرچه شواهد اولیه در برخی از دیگر مناطق کشور نظیر استانهای سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد، کردستان و لرستان نیز بیانگر چنین شرایطی است، ولی تا زمانی که مطالعات علمی و پژوهشهای میدانی در سایر مناطق کشور با شرایط متفاوت کاربردپذیری آن را اثبات نکند، نمی‌توان با قاطعیت از تعمیم‌پذیری آن در تحلیل روندهای شهرنشینی اخیر کشور سخن به میان آورد.

نظریه دولت و شهرنشینی در مقابل نظریه‌های سنتی توسعه شهری در ایران، پی‌سنگ نظری جدیدی در مسائل شهری کشور را مطرح کرده است. طرح این نظریه، فرصت مناسبی را فراهم آورده است تا پژوهشهای دانشجویی، رساله‌های دکتری و سایر تحقیقات محافل دانشگاهی در این زمینه جهت‌گیری نماید. 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.

نتایج کاربردی: نکته مهم اینجاست که نه تنها منبع تأمین‌کننده و تغذیه‌کننده اقتصاد شهری استان از خارج حوزه شهری یعنی از محل درآمدهای نفتی دولت، به آن تزریق می‌شود؛ بلکه بخش عمده‌ای از این منابع برای ایجاد اشتغال‌سازی در فعالیتهایی مصرف می‌شود که خدمات تولید و عرضه می‌کنند نه کالا؛ نظیر خدمات اداری، آموزشی، درمانی، امنیتی و ...

به عبارتی، دولت بنا به مصلحت و الزامهای اداری، سیاسی، امنیتی و نظامی، به عده‌ای از شهرنشینان یعنی کارکنان دولت و مستمری‌بگیران، پول (حقوق و مستمری) می‌دهد تا آنان به سایر اقشار جامعه خدمات ارائه دهند (کارکنان دولت) و یا امرار معاش کنند (مستمری‌بگیران). چنین

پولی در یک چرخه معیوب، میان اقشار مختلف جامعه شهری دست به دست شده و در نهایت به تحرک، تقویت و تأمین اقتصاد شهری منجر می‌شود، بدون اینکه کمترین انگیره مولد و یا تولید کالایی را به همراه داشته باشد.

اقتصاد شهری که با چنین شیوه‌ای تأمین 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 ملی و اقتصاد شهری استان، با خطرهایی همراه است.

اگر تحولات آتی و سیاست‌گذارهای آینده، ضرورت پرداخت و تزریق چنین درآمدها و ثروتهایی را به اقتصاد شهری استان همچنان توجیه نکنند، بن‌بستها و بحرانهای اجتماعی- اقتصادی که هم‌اکنون آثار و شواهدی از آن به چشم می‌خورد، به‌وجود می‌آید و دامنه اثرهای آن نه تنها در استان بلکه در سطح ملی منعکس می‌شود. علاوه بر آن، پایان یافتن ذخایر نفت و گاز کشور و عواید ناشی از آن به عنوان مهمترین منبع تأمین‌کننده اقتصاد ملی و بودجه عمومی دولت، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است که محدودیتها و بحرانهای ناشی از آن در تهدید اقتصاد شهری چنین شهرهایی به سرعت و شدت بروز می‌نماید.

به همین دلیل، ضرورت دارد که از هم‌اکنون زمینه‌های لازم برای ایجاد تحول در بنیانهای فعلی تأمین‌کننده اقتصاد شهری استان و پیدایش یک اقتصاد شهری مستقل، پایدار، دارای هویت و دارای فعل و انفعال در دل منطقه و در بستر حوزه نفوذ شهری از طریق مطالعات جامع علمی برای شناسایی توانها و قابلیت‌های محیطی، 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 برای بالندگی فرهنگی انسان شهرنشین و شکوفایی استعدادهای آن معرفی کرد.

منابع و مآخذ

۱. اهلرز، اکارت (۱۳۵۵): دزفول و حوزه نفوذ آن، جغرافیا، نشریه انجمن جغرافیدانان ایران، دوره اول، شماره ۱، سحاب، تهران.
۲. اهلرز، اکارت، ترجمه سعیدی، عباس (۱۳۷۱): روستای ایرانی یک عرصه اجتماعی- اقتصادی، جشن‌نامه دکتر گنجی، گیئاشناسی، تهران.
۳. اهلرز، اکارت، ترجمه سعیدی، عباس (۱۳۷۰): سرمایه‌داری بهره‌بری و گسترش شهری در شرق اسلامی، (نمونه ایران)، نشریه علوم زمین، دوره جدید، شماره ۱، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین.
۴. اهلرز، اکارت، ترجمه مؤمنی و توانا (۱۳۷۳): شهر شرق اسلامی: مدل و واقعیت، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳۲، مشهد.
۵. بانک مرکزی (۱۳۷۶): گزارش اوضاع اقتصادی استانهای کشور در سال ۱۳۷۵، تهران.

۶. رهنمایی، محمدتقی (۱۳۶۹): توسعه تهران و دگرگونی در ساختارهای نواحی روستایی اطراف، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۱۶، مشهد.
۷. رهنمایی، محمدتقی (۱۳۷۳): دولت و شهرنشینی، نقدی بر نظریه عناصر شهری قدیمی و سرمایه‌داری بهره‌بری هانس بوبک، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳۲، مشهد.
۸. سازمان برنامه و بودجه، بودجه استانها، پیوست شماره ۲ قانون بودجه، مصوب مجلس شورای اسلامی، (مجموعه گزارشها)، سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۶.
۹. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۶): طرح آمایش پنج استان غرب کشور، مقدماتی، نگرشی کلی بر بازسازی مناطق آسیب‌دیده در راستای بازسازی اقتصاد ملی، تهران.
۱۰. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۲): طرح جامع توسعه استان ایلام، سازمان فضایی، جلد ششم، ایلام.
۱۱. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۵): فهرست مشخصات سازمانها و مؤسسات رفاهی کشور و برخی از مشخصات استفاده‌کنندگان و نیروی انسانی آنها، مناطق شهری ۵۴-۱۳۵۳، تهران.
۱۲. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۵): گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه سوم تا پایان سال ۴۴، تهران.
۱۳. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۶): گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه سوم تا پایان سال ۴۵، تهران.
۱۴. سازمان برنامه و بودجه، گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه سوم تا پایان سه ماهه سوم سال ۴۶، بی.تا، تهران.
۱۵. سازمان برنامه و بودجه، گزارش پیشرفت عملیات عمرانی برنامه چهارم تا پایان سه ماهه چهارم، (مجموعه گزارشها)، سالهای ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱، تهران.
۱۶. سازمان برنامه و بودجه، لایحه بودجه کل کشور، (مجموعه گزارشها)، سالهای ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۲، تهران.
۱۷. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۸): مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران، چارچوب نظری توسعه استان ایلام، مرحله دوم، تهران.
۱۸. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷): مقدمات مشارکت در تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، استان ایلام، ایلام.
۱۹. عابدین‌درکوش، سعید (۱۳۷۲): درآمدی به اقتصاد شهری، چاپ دوم، نشر دانشگاهی، تهران.
۲۰. علی‌اکبری، اسماعیل (۱۳۷۸): مکانیسم‌های توسعه شهری در استان ایلام با تأکید بر تبیین نقش دولت (رسالة دکتری)، دانشگاه تهران.
۲۱. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن، سالهای ۷۵-۳۵، نتایج استان ایلام، تهران.
۲۲. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن، سال ۱۳۷۵، نتایج کل کشور، تهران.
۲۳. مهندسین مشاور امکو ایران، (۱۳۷۲): طرح مطالعات اسکان جمعیت تا سال ۱۳۹۰ استان ایلام، جلد ۴ و ۵، تهران.
۲۴. وزارت کار و امور اجتماعی، گزارش بازار کار، (مجموعه گزارشها)، سالهای ۱۳۷۱، ۱۳۷۲، ۱۳۷۳، تهران.
۲۵. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۷۲): طرح کالبدی ملی ایران، بررسیهای پایه، مکان‌یابی و قابلیت اراضی منطقه زاگرس، تهران.
۲۶. همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۲): اقتصاد سیاسی ایران؛ از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و همکاران، چاپ سوم، نشر مرکز، تهران.

27- Momeni, M.: Malayer und sein umland. (1976): *Entwicklung, struktur und funktionen einer kleinstadt in Iran*. In: Marburger Geogr. Schriften 68. Marburg.