

سیاست‌های آمایش جمعیت

جواد شجاعی^۱

چکیده

توزیع مکانی جمعیت رابطه مستقیمی با شرایط مطلوب جغرافیایی و سطح توسعه دارد. چگونگی توزیع جمعیت در کشور از اساسی‌ترین عواملی است که سیاست‌گذاران برای کنترل جمعیت و جهت دادن به جابجایی‌های جمعیتی به آن توجه دارند. این موضوع با توجه به تغییرات اجتماعی سریع در کشورهای در حال توسعه از اهمیت بیشتری برخوردار است. مقاله حاضر بر آن است تا براساس یک الگوی نظری، با محور قرار دادن برنامه‌های اول تا پنجم توسعه، سیاست‌های بازتوزیع جمعیت در دوره بعد از انقلاب را بطور اجمالی مورد مطالعه قرار دهد. در برنامه‌های توسعه، ممانعت از مهاجرت روستا به شهر محور سیاست‌های آمایش جمعیت بوده است. آمار سرشماری‌های کشور نشان می‌دهد که بعد از انقلاب، به تدریج نسبت جمعیت روستایی سیر نزولی پیدا کرده است. سیاست‌هایی که در جهت توسعه روستایی و یا پیشگیری از مهاجرت به شهر در برنامه‌های توسعه اتخاذ شده در دراز مدت و به خاطر عدم توجه به تأثیرهای غیرمستقیم، به توزیع نامناسب جمعیت منجر شده است. برای جلوگیری از این پیامد بهتر است در برنامه ریزی و اجرای برنامه‌ها یک رویکرد ترکیبی اتخاذ کرد. هر نوع اقدام مقطعی و تصمیمات موردی در عمل موفقیت چندانی در پی نداشته و بی‌اعتمادی مردم را در پی خواهد داشت. همچنین عملکرد دولتها نشان می‌دهد که تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها برای اجرای برنامه‌های توسعه به موقع و کامل تهیه نمی‌شود. این تأخیر به همراه ناهماهنگی بین نهادی و فقدان منابع مالی کافی از جمله مهمترین موانع اجرای برنامه‌های آمایش جمعیت در کشور است.

واژگان کلیدی: توزیع جمعیت، آمایش، برنامه توسعه، رویکرد ترکیبی، مهاجرت

۱- کارشناس موسسه مطالعات و مدیریت جامع و تخصصی جمعیت کشور

مقدمه

بسیاری از کشورها طی چند دهه اخیر، سیاستهای آمایش 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. در کشورهایی مانند ایران که جمعیت آنها به لحاظ قومی و نژادی متنوع است، شناخت الگوهای جغرافیایی سکونت، تغییرات موجود در آن و تلاش برای بازتوزیع بهینه جمعیت اهمیت بیشتری دارد. همه مناطق و نواحی از امتیازات مکانی یکسانی برخوردار نیستند؛ بنابراین هماهنگی بین سیاستها و خطمشی‌ها از یکطرف و توزیع و جابجایی جمعیت از طرف دیگر ضروری بنظر می‌رسد.

مهاجرت‌های برنامه‌ریزی نشده اغلب مسایل و مشکلات پیچیده‌ای را برای کشورها بدنبال دارند. بر این اساس بسیاری از کشورها سیاستها و برنامه‌هایی برای مهاجرت و توزیع مجدد جمعیت تنظیم می‌کنند. «معمولاً این خطمشی‌ها در پاسخ به سه مسئله عمده اتخاذ می‌شوند: جمعیت بیش از حد روستایی و فقر، گسترش سریع حوزه‌های مادرشهری و توسعه غیرعادلانه منطقه‌ای.» (فیندلی، ۱۶۹)

پیشینه برنامه‌های مهاجرت و بازتوزیع جمعیت در نظام برنامه‌ریزی به سالهای قبل از انقلاب برمی‌گردد؛ که نشان‌دهنده جایگاه و اهمیت آن در نظام برنامه‌ریزی کشور است. در این مقاله سعی داریم ضمن ارائه چارچوبی نظری درباره سیاستهای توزیع جمعیت؛ برنامه‌ها و سیاستهای مهاجرت و باز توزیع جمعیت در دوره بعد از انقلاب بطور اجمالی مورد بررسی قرار دهیم. مرجع اصلی این مطالعه قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است. در این مطالعه برنامه‌های اول تا چهارم توسعه کشور طی سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۸ از جهت سیاستهای توزیع جمعیت مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در پایان ارزیابی اجمالی از این سیاستها و برنامه‌ها مدنظر قرار می‌گیرد.

بیان مساله

جمعیت از دو دیدگاه قابل بررسی است. یکی از نظر رشد و حرکات آن و دیگری از نظر توزیع و پراکندگی. توزیع جمعیت دلالت بر توزیع مکانی جمعیت دارد. توزیع جمعیت رابطه مستقیمی با شرایط مطلوب جغرافیایی و سطح توسعه دارد. چگونگی توزیع جمعیت در کشور از اساسی‌ترین عواملی است که سیاست‌گذاران برای کنترل جمعیت و جهت دادن به جابجایی‌های جمعیتی به آن توجه دارند. این موضوع با توجه به تغییرات اجتماعی سریع در کشورهای در حال توسعه از اهمیت بیشتری برخوردار است. بیشتر کارشناسان، شهر سالم را با معیارهای جمعیتی ارزیابی می‌کنند و همه پدیده‌ها و مسائل شهری را ناشی از میزان جمعیت می‌دانند. از مؤلفه‌هایی که بر میزان جمعیت تأثیرگذار است، می‌توان مهاجرت را نام برد. مهاجرت موجب تراکم جمعیت در نقاط خاص و خالی شدن سایر نقاط از سکنه می‌شود و توزیع نامناسب جمعیت و به تبع آن پیامدهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی غیر قابل تحملی در پی خواهد داشت.

تمرکز شدید جمعیت و فعالیت‌ها در یک یا چند نقطه جغرافیایی از مشخصه‌های بارز اکثر کشورهای در حال توسعه بخصوص ایران است. تمرکز سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در پایتخت، باعث شده جمعیت میلیونی را به سوی خود جذب نماید.

گزارش‌ها حاکی از آن است که در فاصله سال‌های ۸۵-۱۳۷۵، مجموعاً ۱۲۱۴۸۱۴۸ نفر محل سکونت خود را ترک کرده و در محلی غیر از محل اقامت قبلی خود ساکن شده‌اند. از این تعداد، محل اقامت قبلی ۱۱۷۸۳۷۷۲ نفر (۹۷/۰۰ درصد) داخل کشور و ۲۶۰۴۹۵ نفر (۲/۱۴ درصد) خارج از کشور بوده است و ۱۰۳۸۸۱ نفر (۰/۸۶ درصد) نیز محل اقامت قبلی خود را اظهار نکرده‌اند.

در مجموع ۱۱۷۸۳۷۷۲ نفر که طی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ محل اقامت خود را در داخل کشور تغییر داده‌اند، ۴۷۷۴۰۴۱ نفر (۴۰/۵۱ درصد) در بین استان‌های کشور و ۷۰۰۹۷۳۱ نفر (۵۹/۴۹ درصد) در داخل استان‌های محل زندگی خود جابجا شده و محل سکونت جدید انتخاب کرده‌اند. همانطور که ملاحظه می‌گردد از مجموع ۴۷۷۴۰۴۱ نفر مهاجرانی که طی سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ در بین استان‌های کشور جابجا شده‌اند. بیشترین تعداد به استان تهران با ۱۴۳۸۴۰۶ نفر و کمترین آن به استان کهگیلویه و بویراحمد با ۲۸۶۴۷ نفر وارد و ساکن شده‌اند. (نورالهی، ۱۳۸۶) در سرشماری سال ۹۰ تعداد ۷/۳)۵۵۳۴۶۶۶ درصد از جمعیت کشور) مهاجرت در داخل مرزهای کشور صورت گرفته است. در این سرشماری درصد مهاجرت‌های درون استانی در کل کشور ۶۲/۶ درصد و درصد مهاجرت‌های برون استانی ۳۷/۴ درصد است. بیشترین تعداد مهاجران وارد شده به ترتیب به استان‌های تهران (۱۷ درصد)، خراسان رضوی (۷ درصد)، اصفهان و فارس (۶ درصد) و استان البرز (۵ درصد) مهاجرت کرده‌اند. در حالی که تهران با دارا بودن زیربنای قوی به دلیل آلودگی محیط زیست، برای پذیرش جمعیت، محدودیت دارد. در این راستا، موافقین افزایش جمعیت، تنها مشکل اصلی افزایش جمعیت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه را در توزیع بد جمعیت در مناطق مختلف آن کشورها می‌دانند. به بیان دیگر، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تا حدودی زمین قابل کشت و بهره برداری وجود دارد اما جمعیت در نواحی خاصی (به خصوص نواحی شهری) متمرکز شده‌اند. (روزبهان، ۱۳۸۳) در مورد ایران نیز بسیاری از کارشناسان معتقدند که ایران ظرفیتی بیش از ۷۵ میلیون جمعیت را دارد، در عین حال ادعان دارند که جمعیت ۸ میلیونی برای شهر تهران زیاد است.

از این رو ضرورت بازتوزیع جمعیت بر کسی پوشیده نیست و باید ضمن شناسایی قابلیت‌های توسعه مناطق مختلف و تعیین نقش‌های تخصیصی توسعه مناطق در توزیع جمعیت و فعالیت‌ها

تبادل نسبی ایجاد کرد. این ضرورت در اصل چهل و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تأکید شده است.^۱

در این راستا؛ دولت دهم در تابستان ۱۳۸۹ اعلام داشت که دست کم باید ۵ میلیون نفر از شهر تهران به دیگر مناطق کشور منتقل شوند. برای این جابجایی کارگروهی تشکیل شد تا برای تسهیل انتقال کارکنان به خارج از تهران برنامه ریزی کند تا با ارائه تسهیلات به راحتی منتقل شوند. این تسهیلات شامل افزایش حقوق، ارتقاء رتبه سازمانی، تسهیلات مسکن و وام بود. سپس براساس اولویتهایی که در نظر گرفته شده بود، کارکنان برخی از سازمان‌ها، در فهرست خروج از تهران جای گرفتند. البته گزینه‌های دیگری نیز مطرح بوده است، که عبارتند از: انتقال پایتخت، ایجاد قطب‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و بهداشتی، ایجاد پایتخت جدید در حومه تهران، انتقال برخی از وظایف غیرحاکمیتی دستگاه‌های اجرایی از کلانشهر تهران به استان‌های دیگر. پیرو این حرکت محقق بر آن شد نسبت به بررسی و ارزیابی سیاست‌های مستقیم و غیر مستقیم مهاجرت و بازتوزیع جمعیت در برنامه‌های اول تا پنجم توسعه اقدام کند. بنابراین مقاله حاضر بر آن است تا براساس یک الگوی نظری، با محور قرار دادن برنامه‌های توسعه، سیاست‌های بازتوزیع جمعیت را مورد مطالعه قرار دهد.

طرح نظری

مطالعه و بررسی سیاست‌ها نیازمند یک طرح نظری است تا با بهره‌گیری از آن بتوان سیاست‌های توزیع جمعیت را در برنامه‌های توسعه کشور مطالعه کرد. منظور از طرح نظری، نگرش یا چشم‌اندازی نظری است که برای بررسی موضوع مطالعه طرح می‌شود. بر این اساس برای تعیین چارچوب بررسی؛ جنبه‌های گوناگون موضوع مورد مطالعه قرار گرفت، و با الهام از جهت‌گیری‌ها و دیدگاه‌های مختلف و با تمیز واگرایی‌ها و همگرایی‌ها، سعی شد، طرح نظری کامل تری اقتباس شود. در این مسیر خط‌مشی‌های مهاجرت و توزیع جمعیت با اندکی جرح و تعدیل و با اجتناب از خط‌مشی خاص و موردی در یک چارچوب کلی ارائه می‌شود. (نک: اوپرای، ۱۳۷۰، فیندلی، ۱۳۷۳) در این تقسیم‌بندی خط‌مشی‌ها در سه رویکرد کلی دسته‌بندی شدند و در قالب هر رویکرد سیاست‌های عمده معرفی می‌شوند:

(۱) رویکرد بازدارنده مهاجرت: رویکرد بازدارنده بدنبال کنترل مستقیم جابجایی‌هاست و برای مهاجران، ممنوعیت و محدودیت ایجاد می‌کند. برخی از این محدودیت‌ها در مبدأ و برخی در مقصد مهاجرت تنظیم و برقرار می‌شود. این رویکرد شامل دو برنامه محدودیت در مبدأ و محدودیت در مقصد است.

^۱ - اصل چهل و هشتم قانون اساسی: در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استانها و توزیع فعالیتهای اقتصادی میان استانها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد به طوری، که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.

- محدودیت در مبدأ

ایجاد جاذبه های لازم برای شهرهای مبدأ، سیاستی است که می تواند در جلوگیری از ورود مهاجرین به پایتخت نتیجه بخش باشد. این سیاست، که مانع مهاجرفرستی است، برای جلوگیری از مهاجرت افراد به شهرهای پرجمعیت، یک دسته کنترل های اداری و قانونی و نام نویسی در اداره پلیس در مبدأ مقرر می کند. با این هدف که بتوان در مقابل افرادی که قصد جابجایی دارند سدی را در مبدأ ایجاد کرد. بدیهی است این راهبرد بیشتر در مورد روستاها و شهرهای کم جمعیت اعمال می شود تا خالی از جمعیت نشوند.

- محدودیت در مقصد

این سیاست مانع مهاجرپذیری است و موانع شهری گوناگون را در مقابل مهاجران بوجود می آورد. این موانع شامل محدودیت استفاده از آموزش، اشتغال، مسکن، ویران کردن آلونک نشینی و متوقف کردن خدمات شهری در محله های فقیرنشین و املاک به زور تصرف شده می شود. این سیاست، فشار بر مردم و محرومیت آنان از خدمات شهری را به همراه دارد. این در حالی است که برخوردهایی که نسبت به محله های زورنشین وجود داشته، در حال تعدیل است. هم اکنون اقداماتی صورت می گیرد تا مهاجران را در مناطق شهری جای داده و رفاه آنان را فراهم کنند. از جمله این اقدامات می توان به قانونی و رسمی شناختن حق تصرف زورنشین ها، بهبود شرایط از طریق اجرای طرح های عمرانی و خدماتی و ... اشاره کرد.

۲) رویکرد تغییر جهت مهاجرت: این رویکرد بدنبال سیاست عدم تمرکز، تغییر جهت مهاجرت را در پیش گرفته و بنا دارند جهت مهاجرت را از حوزه های مادر شهری به شهرهای متوسط تغییر دهند. در این رویکرد «فرض بر این است که اگر جایگزین شهری مناسبی وجود داشته باشد، مهاجرین آن را به شهرهای اصلی ترجیح می دهند.» (فیندلی، ۲۱۴)

- اسکان

در این سیاست، شهر یا شهرک های جدیدی در زمین های عمومی بی نصیب از نظر اقتصادی ساخته می شود. با این هدف که سرریز جمعیت شهرهای بزرگ را در خود جذب کنند. دولت ممکن است بوسیله وام و اعطای زمین، جمعیت را به منطقه خاصی که قبلاً کسی در آنجا سکونت نداشته، هدایت کند و زمین های جدید را قابل سکونت کند. یا ممکن است خود متولی مکان یابی و احداث واحدهای مسکونی شود. این سیاست، مخارج سنگینی را بر دوش دولت تحمیل کرده و در اغلب موارد نیاز به کمک خارجی را بوجود می آورد. در این سیاست، مکان یابی نکته کلیدی است که در فرایند احداث نقش بسزایی در موفقیت برنامه دارد، زیرا نتایج این تصمیم در بلند مدت ظاهر شده و اثرات بسزایی از بعد اقتصادی، محیط زیست، مسایل اجتماعی و ... دارد. علاوه بر مکان یابی، انتخاب افرادی که قرار است اسکان داده شوند، نیز در موفقیت پروژه نقش دارد. «اسکان می تواند اجباری و آمرانه باشد؛ به عنوان مثال دولت ممکن است بخواهد مرزنشینی را به دلایل امنیتی بوجود آورد» (نک: ملک زاده)

- قطب رشد

هدف این سیاست، تغییر جهت مهاجرت به سمت شهرهای کوچک و متوسط پیرامون است که از نظر اقتصادی ضعیف و دارای جمعیتی کم هستند. در این سیاست غیرمستقیم، برای کاهش تفاوت‌های بین منطقه‌ای و از بین بردن دوگانگی ساختاری، شهرک‌های ماهواره‌ای پیرامون شهرهای بزرگ تقویت شده، تا نیاز اهالی روستایی را به مناطق مادرشهری برطرف کند. در این برنامه سلسله مراتب در مراکز شهری بوجود می‌آید و فرصت‌ها و خدمات به جای تمرکز در چند شهر بزرگ، در شهرهای مختلف پراکنده می‌شوند. مراکز کوچک‌تر با مراکز یا شهرهای بزرگتر در ارتباط هستند. هر چند معیارهای زیادی برای انتخاب وجود دارد، اما انتخاب این شهرها بر اساس مزیت و کارکرد آن می‌باشد. بر این مبنا «یک مادرشهر بزرگ کافی نیست: چند شهر بزرگ، تعدادی شهر متوسط و حتی شهرهای کوچک بیشتری مورد نیاز است، تا انسجام فضایی بوجود آید.» (فیندلی، ۲۱۴) بسیاری از این شهرها، مراکز استان هستند. «بکارگیری مرکز استان، به مقدار زیادی انتخاب و اجرای مراکز رشد را آسان می‌کند، زیرا آنها عملاً از تمرکز اداری و سیاسی بهره‌مندند. علاوه دارای تأسیسات زیربنایی و خدمات بهتری هستند.» (فیندلی، ۲۱۸) به هر حال، هر انتخاب با هدف خاصی صورت می‌گیرد. بدیهی است که در این راهبرد شرکت‌ها و کارخانه‌هایی برای رشد اقتصادی منطقه ضروری است. وقتی که قدرت طرح و اجرا نامتمرکز باشد؛ قطب‌های رشد به بهترین وجه کار می‌کنند. در این سیاست، عدم تمرکز سیاسی و اداری نه تنها ضروری است، بلکه باید بوسیله همکاری‌های بین و درون مناطق تسهیل شود. تغییر پایتخت و جابجایی مراکز استان‌ها نیز از نمونه‌های این سیاست است. در این روش ضمن ایجاد امکانات و زیرساخت‌های مناسب در چند استان می‌توان با ایجاد یک تقسیم کار استانی (مثلاً اصفهان پایتخت فرهنگی، مشهد پایتخت معنوی، تبریز پایتخت اقتصادی، تهران پایتخت سیاسی و ...) به بهبود توزیع جمعیت کمک کرد.

- سیاست‌های تشویقی

سیاست‌های تشویقی، سیاست دیگری است، که در نظر دارد، سرریز جمعیت پایتخت را به مراکز و استانهای محروم جذب کند. این برنامه که با ایده عدم تمرکز و کوچک کردن دولت همراه است، دو فعالیت را در دستور کار خود قرار می‌دهد. انتقال برخی از دستگاه‌ها، کارخانجات و مراکز اداری و صنعتی به شهرهای میانی و کوچک‌تر به تبع آن انتقال کارکنان. کارکنانی که حاضر به جابجایی و سکونت در این مناطق کمتر توسعه یافته باشند، از تسهیلاتی شامل: فوق العاده حقوق، امنیت شغلی و تبدیل وضعیت، تصدی پست‌های بالاتر، تسهیلات مسکن و وام و... برخوردار خواهند شد. بدیهی است که مناطق محروم‌تر از خدمات بیشتری بهره می‌برند. این ایده زمانی می‌تواند کارآمد باشد که ساز و کارهای مناسب و زمینه‌های آن مثل افزایش سهم این استانها از محل تولید ناخالص داخلی، افزایش سهم بودجه‌های

عمرانی، ارائه معافیت های مالیاتی برای استقرار صنایع و بخش های اشتغالزا در این استانها فراهم شود. این سیاست از مهمترین راهکارهای مؤثر در مهاجرت معکوس^۱ به شمار می آید.

۳) رویکرد کاهش حجم مهاجرت: سیاست‌هایی که بدنبال کاهش حجم جابجایی‌ها هستند، بیشتر شامل برنامه‌های توسعه روستایی و بومی‌گرایی است. توسعه و عمران روستایی در چند دهه گذشته به یکی از مهمترین دغدغه های کشورهای در حال توسعه به خصوص کشور ایران تبدیل شده است.

- برنامه‌های توسعه روستایی

هدف این برنامه‌ها، کندکردن آهنگ مهاجرت روستایی به شهر است. در واقع این سیاست بدنبال نگهداشتن مهاجران بالقوه در مناطق روستایی است. از آنجایی که اغلب روستاییان به دلیل کمبود شغل و یا درآمد مناسب مهاجرت می‌کنند، افزایش فرصت‌های شغلی و بالا بودن درآمد، می‌تواند مهاجرت از مناطق روستایی را کاهش دهد.

از گذشته دو گونه راهبرد توسعه روستایی به کار گرفته شده است. یکی سیاست توسعه کشاورزی سرمایه‌بر و دیگری سیاست توسعه روستایی یکپارچه. پیش از دهه ۱۹۷۰ بیشتر برنامه‌های توسعه روستایی، همان توسعه کشاورزی سرمایه‌بر بود. هدف این گونه برنامه‌ها، افزایش تولید و بازده کشاورزی به کمک استفاده از تکنولوژی پیشرفته است. (و برای، ۱۳۷) این برنامه در کاهش حجم مهاجرت به مناطق شهری تقریباً شکست خورده است. چرا که استفاده بیش از اندازه از روش ماشینی اشتغال اندکی بوجود می‌آورد. توسعه کشاورزی سرمایه‌بر، اصلاحات ارضی در دهه چهل را بدنبال داشت و سرانجام به دفع کشاورزان ضعیف و کارگران بی‌زمین از مناطق روستایی انجامید.

هدف سیاست توسعه روستایی یکپارچه، بازسازی سبک زندگی روستایی از طریق فراهم آوردن امکانات زیربنایی و فیزیکی در مناطق روستایی است. در این سیاست، فرض بر این است که علت مهاجرت به شهر نه فقط شغل، بلکه دسترسی به آموزش، درمان و مسکن مناسب است. بنابراین بهبود کیفیت زندگی و بازتوزیع ثروت، هدف توسعه روستایی یکپارچه است. بطور کلی؛ برنامه‌های توسعه روستایی به دلیل عدم آشنایی با ارزش‌های روستایی و درک محیط، عدم شناخت از پتانسیل‌های روستایی و تخصیص نامناسب منابع (فیندلی، ۱۹۹) در اجرا با موفقیت همراه نبوده است.

- بومی‌گرایی

هر جا که فرصت‌های بهتر آموزشی، مسکن، شغل و... وجود داشته باشد و آزادی جابجایی ممکن باشد، احتمالاً مهاجران از این فرصت استفاده خواهند کرد. این خط‌مشی که به منظور بازداشتن مردم از مهاجرت‌های بین منطقه‌ای تنظیم می‌شود؛ بدنبال آن است که در زمینه اشتغال،

۱- مهاجرت معکوس، بیشتر به بازگشت مردم از شهرهای بزرگ به شهرهای کوچک و یا از شهرها به مناطق روستایی مربوط می‌شود.

آموزش و... کسانی را ارجحیت دهد، که در همان منطقه تولد یافته و یا برای مدت معینی (معمولاً ۱۰ تا ۱۵ سال) در آنجا اقامت داشته‌اند. (او برای، ۱۴۶) این سیاست جنبه‌ای محدود کننده برای مهاجران در پی خواهد داشت.

مروری بر برنامه های توسعه

به منظور آمایش جمعیت، معمولاً ابزارهایی بکار گرفته می‌شود، که این ابزارها به دو گروه مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شود. ابزارهای غیرمستقیم مانند سیاست‌های قیمت‌گذاری، تعرفه‌های گمرکی، توسعه صنعتی، 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. درحالی‌که سیاست‌های مستقیم مانند کنترل مکان‌یابی صنعتی یا مسکونی، قطب‌های رشد، توسعه روستایی و بهبود کشاورزی، تمرکززدایی اداری، ایجاد انگیزه مکانی برای سرمایه یا نیروی کار و تعدیل قیمت‌گذاری بین منطقه‌ای، به طور صریح به سیاست‌های شهری و توسعه منطقه‌ای اشاره می‌کند و تأثیرات توزیع فضایی جمعیت و فعالیت اقتصادی را در نظر می‌گیرد (رضوانی، ۱۳۸۱). سیاست‌های بازتوزیع جمعیت در برنامه‌های توسعه کشور تحت عنوان طرح آمایش سرزمین، مورد تأکید بوده است. در این قسمت خطوط اصلی برنامه‌ها که بطور مستقیم و غیرمستقیم به‌نحوی به توزیع جمعیت و مهاجرت‌های داخلی اشاره دارد، در قالب طرح نظری، مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

یکی از اهداف کلی برنامه اول توسعه طی سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیتها، متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه به استثنای مواردی است که ملاحظات نظامی ایجاد می‌نماید. دستیابی به این هدفاز طریق ذیل پیش بینی شد:

- سرمایه گذاری و تجهیز مناطق و کانونهایی که دارای مازاد ظرفیتهای زیربنایی و استعدادهای اقتصادی استفاده نشده می باشند، با تأکید بر بخشهای محروم و نواحی کلیدی برای مهار و هدایت مهاجرت‌ها.
- مهار رشد و آمایش درونی قطبهای اشباع شده خصوصاً در مورد تهران.
- تجهیز تعدادی از شهرهای بزرگ در کشور به عنوان مراکز منطقه ای.
- تجهیز و تقویت شهرهای متوسط جهت پذیرش سهم غالب سر ریز جمعیت شهرهای بزرگ.
- تجهیز و تقویت شهرهای کوچک به عنوان حلقه اتصال جامعه شهری با جامعه روستایی.
- تجهیز و تقویت مراکز دهستان و روستاهای مرکزی و ایجاد روستا شهرها.
- نگهداشت جمعیت عشایری براساس رابطه تعادل یافته بین نسبت دام و ظرفیت مراتع.

- بازسازی و آمایش دوباره مناطق آسیب دیده از جنگ تحمیلی.
- همچنین در تبصره ۶ قانون برنامه اول؛ دولت مکلف است به منظور احیاء و توسعه بخشهای محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه ای ترتیبی اتخاذ نماید که با توجه به شرایط و استعداد‌های خاص هر منطقه، اقداماتی به شرح زیر معمول دارد:
- تقلیل کارمزد وام‌های پرداختی در امور کشاورزی، صنعتی و مسکن در بخشهای محروم.
 - اعطای تخفیف مالیاتی برای مشاغل تولیدی در بخشهای محروم.
 - تخفیف عوارض در امور عمرانی و خدمات عمومی.
 - احداث خانه‌های سازمانی و اعطای بخشودگی قسمتی از قیمت تمام شده موارد فوق در بخشهای محروم.
 - تأمین و جذب و نگهداری نیروی انسانی مورد نیاز بخشهای محروم.
 - اجرای طرحهای امور اجتماعی - امور زیربنایی و امور عمومی در بخشهای محروم.
 - خودکفایی نیروی انسانی از طریق ایجاد و گسترش مراکز آموزشی در مراکز شهری بخشهای محروم.
 - بودجه استانی در پیوست جداگانه ای همراه لایحه بودجه تقدیم شود.
 - تهیه طرح جامع تقسیمات کشوری.
 - تطبیق الگوی کشت در مناطق مختلف با امکانات و ظرفیت های آبی.
- از دیگر هدفهای کلی برنامه اول توسعه، اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی کشور است. یکی از خط مشی ها در خصوص این هدف، انتقال اختیارات به مسئولین محلی است. همچنین در برنامه اول بمنظور اصلاح ساختار اداری و مدیریتی (تبصره ۲۲) انتقال واحدهای سازمانی دولتی از تهران به دیگر نقاط کشور در دستور کار قرار گرفت.
- از اهداف دیگر برنامه اول، ایجاد رشد اقتصادی است که با ۵۴ خط مشی دنبال شده است. برای اختصار در این مقاله، خط‌مشی هایی که بابا توزیع جمعیت ارتباط دارند نقل می شوند.
- ارائه خدمات زیربنایی به مناطق روستایی و بخشهای محروم.
 - تنظیم سیاستهای الگوی کشت براساس مزیت نسبی و ایجاد تسهیلات قانونی برای یکپارچه نمودن انواع کشت و قطعات پراکنده.
 - ایجاد فرصتهای اشتغال در بخشهای غیرکشاورزی در محیط روستایی.
 - تشکیل تعاونیهای تولیدی کشاورزی و دامداری و صنایع روستایی.
- تأمین نیازهای اساسی عامه مردم از دیگر اهداف کلی برنامه اول توسعه می باشد. در قالب این هدف، خط مشی هایی به شرح ذیل تدوین شد:
- تأمین آموزشهای عمومی بهداشتی - درمانی برای عامه مردم با تأکید بر مناطق محروم و روستایی کشور.

- تعیین موازین و معیارهای ساخت مسکن شهری و روستایی، متناسب با امکانات تولید و خصوصیات منطقه.

- اولویت تأمین نیاز روستا نسبت به شهر.

در تبصره ۱۹ نیز برای ایجاد قطب های رشد در برنامه اول به دولت اجازه تأسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور داده شده است. همچنین تخصیص اعتبار برای تأسیس داروخانه در مناطق روستایی و بخشهای محروم کشور در برنامه اول از تبصره های (۱۶) توسعه روستایی محسوب می شود.

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

هدفهای کلان کیفی و خط مشی هایی که بصورت غیرمستقیم بر آمایش سرزمین در برنامه دوم طی سالهای ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ اثر می گذاشت، به قرار ذیل است:

۱) تحقق عدالت اجتماعی از طریق (۱۴ محور)

- تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی با تعیین ضرایب وضع موجود استانها و مناطق.

- توسعه و بهبود کیفیت زندگی مردم و کاهش ضریب جینی.

- عنایت به مناطق محروم و روستاها بالویت اشتغال، بهداشت و آموزش، تولید عمران.

- جهت دهی تسهیلات برای حمایت از اقشار آسیب پذیر و نیازمند و محرومیت زدایی.

- محرومیت زدایی و رفع عدم تعادل های منطقه ای در برنامه های آمایش سرزمین.

۲) رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی

- هدایت منابع عمومی به سمت طرحهای زود بازده و کوچک منطقه ای.

- برنامه ریزی و ایجاد تعادل و توازن منطقه ای با توجه به مزیت های نسبی هر منطقه.

- توجه به صنایع تبدیلی بخش کشاورزی.

- تأمین نهاده ها و ماشین آلات کشاورزی و اعلام بموقع قیمت های تضمینی، تعیین تعرفه

های گمرکی و معافیت های مالیاتی.

توسعه مناطق مرزی، ایجاد فرصت های شغلی متناسب با قابلیت هر منطقه و بهره گیری از قابلیت های مناطق روستایی کشور و ساماندهی نظام ارائه خدمات سطح بندی شده روستایی، از عمده ترین تبصره های مربوط به بازتوزیع جمعیت در برنامه چهارم توسعه است.

همچنین جهت تعادل بخشی منطقه ای از طریق توسعه روستایی اقدامات کلی ذیل در برنامه دوم پیگیری شده است.

- انجام طرح های عمرانی (راه سازی، برق رسانی، بهداشت، آبرسانی، فضاهای آموزشی،

پستی و مخابراتی و ...).

- توسعه فعالیت های تولیدی و اشتغالی در روستاها.

- اجرای طرح های امور اجتماعی، زیر بنایی و اشتغالزا برای روستاهای محروم.

- احداث فضاهاى چند منظوره فرهنگى، آموزشى، تربیتى، هنرى و ورزشى در مراکز جمعیتى نقاط محروم کشور.
 - تعیین ضریب محرومیت کلیه روستاها براساس برخورداری از طرحهای عمرانی بطور سالانه.
 - توسعه و حمایت از صنایع کوچک، و خانگی با اولویت مناطق روستایی.
 - تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر در مناطق روستایی و استقرار فعالیتهای غیرکشاورزی در محیط روستایی.
 - در بخش سیاستهای پرسنلی بخش دولتی، به موارد متعددی اشاره شده است که از آن میان، چند مورد به نحوه توزیع منابع اشاره شده است.
 - بهره گیری از ظرفیتهای نیروی انسانی و توزیع آنان در سطوح جغرافیایی.
 - ایجاد واحدهای تولیدی و اشتغالزا در مناطق دارای نرخ بیکاری بالا.
 - اعطای تسهیلات بانکی جهت حمایت از صنایع تبدیلی و روستائی و دستی.
- برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)**
- در برنامه سوم (ماده ۵۰) به دولت اجازه داده می شود، به منظور ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته، موارد زیر را در نظر بگیرد.
 - معافیت از حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه گذارانی که در این مناطق اقدام به سرمایه گذاری می نمایند.
 - قسمتی از سود تسهیلات اعطائی به سرمایه گذاران بخش خصوصی و تعاونیهای تولید روستائی، عشایری را پرداخت کند.
 - تسهیلات اعطائی باید طوری تقسیم شود که سهم مناطق کمتر توسعه یافته به نسبت شاخص بیکاری آنها بیشتر باشد.
 - در این برنامه، شورای برنامه ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار تشکیل می شود (ماده ۷۰) و وظایف زیر را (ماده ۷۱) به عهده دارد:
 - بررسی و تأیید برنامه های میان مدت و بلند مدت توسعه استان.
 - تصویب طرحهای توسعه و عمران و سلسله مراتب خدمات شهری و روستائی.
 - بررسی و تصمیم گیری در مورد توسعه صادرات غیر نفتی استان.
 - شناخت قابلیتها و مزیتهاى نسبی استان.
 - بررسی راههای تجهیز و جذب پس اندازهای مردم.
 - بررسی وضعیت اشتغال در سطح استان.
 - در برنامه سوم (ماده ۱۳۷) به منظور تسریع در امر توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به بهبود معیشت روستاییان، دولت مکلف است نسبت به انجام موارد زیر طی دوران برنامه اقدام کند:

- قرار دادن اراضی بزرگ منابع طبیعی در اختیار نیروهای متخصص و کارآفرینان.
 - تعیین نقش سازمانهای مرتبط با توسعه و عمران روستاها.
 - واگذاری بخشی از فعالیتهای اجرائی به دستگاههای محلی.
 - تعیین ضوابط برای خدمات زیربنایی در محیط روستایی.
 - ساماندهی فضاها و سکونت گاههای روستایی.
 - حمایت از سرمایه گذارهای خصوصی و مردمی در محیط روستایی.
 - تأسیس صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال روستایی.
- در این برنامه (ماده ۳) به منظور رفع نابرابری آموزشی سیاستهای (ماده واحده های) اصلاح ساختار نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش در مناطق کمتر توسعه یافته کشور و رفع تبعیض بین مناطق شهری و روستایی در تأمین نیروی انسانی کمی و کیفی و ایجاد فضاهای آموزشی و پرورشی (ماده ۱۴۳) مطرح شده است. همچنین سیاستهایی مجدداً مورد توجه قرار گرفته و به فرصتهای برابر آموزشی به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته و رفع محرومیت آموزشی (ماده ۱۵۲) اشاره شده است.
- در برنامه سوم، به منظور بهینه سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاههای اجرائی، توزیع مناسب نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود ارائه خدمات دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکلف است در نیمه اول سال ۱۳۷۹ برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی را با رعایت موارد زیر تدوین و جهت تصویب به هیأت وزیران تقدیم کند:
- رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی.
 - تدوین برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی.
 - تعیین نیروی مازاد دستگاهها و شرکتهای دولتی (رسمی و غیر رسمی) جهت صدور حکم انتقال.
- همچنین به منظور افزایش کارآیی و توسعه خدمات بهداشتی درمانی در کشور (ماده ۱۹۲) اقدامات زیر انجام خواهد شد:
- توسعه مراکز درمان روستایی در مناطقی که امکان سرمایه گذاری بخش خصوصی و تعاونی وجود ندارد، توسط دولت انجام می شود.

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

در برنامه چهارم دولت موظف شد (ماده ۵۲)، به منظور تضمین دسترسی به فرصتهای برابر آموزشی به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته، امکانات مناسب برای رفع محرومیت آموزشی را فراهم کند.

همچنین دولت مکلف شد (ماده ۷۲)، به منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیتهای در پهنه سرزمین، با هدف استفاده کارآمد از قابلیتهای و مزیتهای کشور، با استفاده از مطالعات انجام شده،

سند ملی آمایش سرزمین مشتمل بر سه سطح کلان، بخشی و استانی را از ابتدای برنامه چهارم به مرحله اجرا درآورد. سطح کلان شامل:

- چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی کشور، تحلیل شرایط منطقه‌ای و بین‌المللی و امکانات، محدودیتها و مزیت‌های سرزمین.
 - راهبردهای کلی توزیع جمعیت در سرزمین، الگوی اسکان و نظام شهری و روستایی کشور.
 - راهبردهای خاص مناطق و عرصه‌هایی که به لحاظ امنیتی و دفاعی، حفاظت از منابع طبیعی، محیط زیست و میراث فرهنگی دارای موقعیت ویژه می‌باشند.
 - پایگاه اطلاعات مکانی و جغرافیایی و اسناد تصویری مرتبط.
- سطح بخشی شامل:

- راهبردهای هماهنگ و سازگار بلندمدت توسعه و توزیع فضایی بخش‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی منطبق با ویژگی‌های سرزمین.
 - سیاستها و توصیه‌های منطقه‌ای و سرزمینی بخشها.
- سطح استانی شامل:

- نظریه پایه توسعه استانها، حاوی بخش‌های محوری و اولویت‌دار در توسعه استان و تعیین نقش هر استان در تقسیم کار ملی.
- سازمان فضایی توسعه استان (محورها و مراکز عمده در توسعه استان).
- اقدامها و عملیات اولویت‌دار در توسعه استان.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف شد (ماده ۷۵) برای بهره‌گیری مناسب از موقعیت و توانمندی‌های عرصه‌های مختلف سرزمین، برای توسعه علم و فناوری، از طرق مختلف از جمله تعیین مراکز و پارک‌های فناوری علمی، تعیین نقش و عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را به مرحله اجرا درآورد.

به دولت اجازه داده می‌شود (ماده ۷۷)، به منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی، نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین و ایجاد نهادهای هماهنگ کننده و تعیین وظایف آنها در سطح فرا استانی اقدام نماید.

همچنین مشخص شد که (ماده ۸۱) از ابتدای برنامه چهارم، بودجه سالانه استانها، بر اساس سند ملی توسعه استان به مرحله اجرا در می‌آید.

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان وظایف زیر را به عهده‌دارد (ماده ۸۳):

- بررسی و تأیید برنامه‌های بلندمدت توسعه استان شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان، در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های بلندمدت کشور و طرح آمایش ملی.

دولت موظف شد (ماده ۱۱۹)، به منظور ارتقای امنیت عمومی و انضباط اجتماعی، اقدامهای لازم را برای تحقق موارد ذیل، به عمل آورد:

- ایمن‌سازی ساختار و پراکندگی جمعیت (به ویژه در مرزهای کشور)، در پرتو مؤلفه‌ها و ملاحظات امنیتی به منظور پرهیز از عدم تعادل جمعیت.

در برنامه چهارم؛ به منظور تقویت اقتصاد حمل و نقل، بهره‌برداری مناسب از موقعیت سرزمینی کشور از جمله اهدافی به قرار ذیل در دستور کار قرار گرفت.

- تکمیل حداقل هفتاد درصد شبکه راه‌های روستایی (بیش از یکصد خانوار جمعیت).

- ایجاد فرصتهای اشتغال به ویژه در دوره‌های زمانی خارج از فصول کاشت و برداشت.

در برنامه چهارم، سیاستهایی در زمینه مسکن مورد توجه قرار گرفته است که می‌توان به اعطای تسهیلات مسکن به سازندگان واحدهای مسکونی در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه روستاهای کشور و ارتقاء شاخص بهسازی مسکن روستایی (ماده ۳۰) اشاره کرد.

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

در برنامه پنجم توسعه به دولت اجازه داده می‌شود (ماده ۸۰) در راستای کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو اقدامهای زیر را انجام دهد:

- حمایت مالی و ایجاد پیوند مناسب بین بنگاههای کوچک، متوسط، بزرگ.

- رفع موانع رشد و توسعه بنگاههای کوچک و متوسط و تبدیل آنها به بنگاههای بزرگ.

- گسترش کسب و کار خانگی و مشاغل از راه دور و طرحهای اشتغالزای بخش خصوصی و تعاونی به ویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالا.

- حمایت مالی و تنظیم سیاستهای تشویقی در جهت تبدیل فعالیتهای غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل.

- حمایت مالی بخش غیردولتی به منظور توسعه و گسترش آموزشهای کسب و کار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی.

- اعمال تخفیف پلکانی و یا تأمین بخشی از حق بیمه سهم کارفرمایان کارگاهی.

همچنین در برنامه پنجم صندوق توسعه ملی تشکیل می‌شود (ماده ۸۴) صندوق موظف است در توزیع منابع بین بخشهای اقتصادی و استانها، توازن منطقه‌ای را مدنظر قرار دهد.

ساماندهی مناطق آزاد اقتصادی و اعمال مدیریت یکپارچه و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در این مناطق (ماده ۱۱۲) و ایجاد منطقه آزاد تجاری و منطقه ویژه اقتصادی در بخشی از اراضی فرودگاه بین‌المللی امام خمینی (ره) (ماده ۱۶۶) مورد توجه قرار گرفته است.

فصل ششم برنامه به توسعه منطقه‌ای اختصاص دارد. در این فصل اشاره شده است که، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود (ماده ۱۷۸) و به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استانها، نظام درآمد - هزینه استانی

ساماندهی می‌گردد (ماده ۱۷۹) توزیع دستگاه - برنامه اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات برعهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

شورای آمایش سرزمین با مسؤولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (ماده ۱۸۲) و با شرح وظایف اصلی ذیل تشکیل می‌شود:

- تدوین، تصویب و نظارت بر استقرار « نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی » و تنظیم روابط ارکان اصلی آن.
- بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرحهای توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آنها.

دستگاههای اجرائی مکلفند (ماده ۱۸۳) برنامه‌های عملیاتی خود را به گونه‌ای تنظیم نمایند که زمینه تحقق جهت‌گیریهای آمایش سرزمین را فراهم آورد. در این مورد به شورای اقتصاد اجازه داده می‌شود

- سیاستهای تشویقی و بازدارنده، از جمله یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی، تعرفه‌ها، عوارض و سایر مقررات را را بکار گیرند.

دولت مکلف است به منظور بهبود وضعیت روستاها و کاهش نابرابری‌های موجود (ماده ۱۹۴) بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، حمایت لازم را از اقدامات زیر به عمل آورد:

- ارتقاء شاخصهای توسعه روستایی و ارائه خدمات نوین و تهیه برنامه اولویت‌بندی خدمات روستایی با توجه به شرایط منطقه‌ای و محلی.
- حمایت از گسترش کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی که بخش اعظم نهاده‌ها و عوامل تولید آن در جغرافیای روستایی وجود دارد و همچنین صنایع دستی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی با اولویت مراکز دهستانهای دارای قابلیت توسعه.
- تدوین سیاستهای تشویقی در جهت مهاجرت معکوس « از شهر به روستا » و تثبیت نسبی جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه
- سرمایه‌گذاری مشترک با بخشهای غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد در زمینة توسعه کشاورزی با فناوری نوین و طرحهای زیربنایی در بخشهای کشاورزی و منابع آب و توسعه مناطق روستایی و جوان‌سازی بافت جمعیتی مناطق روستایی و عشایری.

نگاهی اجمالی

برنامه اول توسعه کشور پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۶۲ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد، اما به دلیل جنگ تحمیلی، این برنامه تصویب نشد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی با پایان یافتن جنگ تحمیلی برنامه اول توسعه در سال ۱۳۶۸ آغاز شد. از آنجایی که این برنامه، بازسازی زیربنای خسارت دیده ناشی از جنگ تحمیلی را در اولویت قرار داد، برنامه‌های بازتوزیع جمعیت در حاشیه قرار گرفت. در خلال این برنامه، بخش ساختمان و مسکن، صنایع

و خدمات وابسته به آن، مهمترین نقش را در تکوین اشتغالهای جدید ایفاء کردند. رشد و گسترش توأم فعالیتهای ساختمانی و صنعتی، از طریق جذب مازاد نیروی کار روستایی موجب توسعه فعالیتهای خدماتی شد. «این مسئله به این دلیل است که در طی برنامه اول در مناطق روستایی ارائه خدمات زیستی مختلف (آب، برق، راه، تأسیسات آموزشی و...) همراه با سیاستهای دیگرمانند اجرای اصلاحات ارضی جامع، تأمین نهادههای کشاورزی، بازاریابی، استفاده از تکنولوژی کاربر، افزایش فرصت‌های شغلی از طریق توسعه صنایع دستی و روستایی و یا صنایع کوچک توأم نگردید.» (سنایی، ۱۳۷۵)

همانطور که ملاحظه می‌شود؛ در برنامه اول ذیل تبصره ۶ به منظور احیاء و توسعه بخشهای محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای اقداماتی مدنظر قرار گرفته است، این اقدامات را می‌توان در قالب سه محور تقلیل، تخفیف و اعطای تسهیلات؛ تأمین و نگهداشت نیروی انسانی و گسترش مراکز آموزشی برای بخشهای محروم خلاصه کرد، که برای دست یافتن به هدف و خط مشی‌های مرتبط، بسیار ضعیف و ناچیز به نظر می‌رسد. آیا می‌توان با این تبصره‌ها قطبهای اشیاء شده را آمایش کرد؟ آیا می‌توان شهرهای متوسط و کوچک را تجهیز و تقویت کرد؟ همچنین در این برنامه به دولت اجازه تاسیس مناطق آزاد در سه نقطه مرزی کشور شامل کیش، قشم و چابهار داده شد. اما چگونگی اداره این مناطق در ۷ شهریور ۱۳۷۲ به تایید مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۲۱ شهریور ۱۳۷۲ مورد تایید شورای نگهبان قرار گرفت (کامران، ۱۳۸۱)

اولین سیاست مستقیم مهاجرتی ایران به مدت زیادی نتوانست اعمال شود و یک دوره زمانی محدودی را شامل شده است. در زمان برنامه اول به منظور مهار رشد جمعیت در مرکز، خرید واحد مسکونی در تهران بدون داشتن دفترچه بسیج اقتصادی ممنوع بود، مهاجران به تهران به جای سکونت در آن شهر، در شهرک‌ها و آبادی‌های پیرامونی مستقر شدند و به جای افزایش جمعیت شهر تهران موجب افزایش آبادی‌های پیرامونی آن شدند که خارج از شمول محدودیت‌های خاص شهر تهران بودند. (زنجان، ۱۳۶۸: ۲۶).

برنامه دوم از جهت ساختار و ماهیت تفاوتی با برنامه اول نداشت و مبتنی بر آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی بود. اما تاکید خاصی بر پایداری داشت. بروز بحران بدهی‌های ارزی در اوایل برنامه یادشده و لزوم صرفه‌جویی در مصارف ارزی، عدم ثبات در سیاست‌های پولی و مالی و ارزی، کاهش قیمت نفت از مقدار پیش‌بینی شده در سال ۱۳۷۶ و کاهش شدیدتر آن در سال ۱۳۷۷، خشکسالی در اکثر استان‌های کشور و تحولات سیاسی در داخل کشور باعث شد تا دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده در برنامه با مشکلاتی همراه شود. در برنامه دوم در سال ۷۴ شاهد کاهش سهم بخش کشاورزی هستیم. که می‌تواند روند مهاجرت‌های روستا به شهر را افزایش دهد. (سنایی). همانطور که ملاحظه می‌شود در برنامه دوم اهداف و خط مشی‌هایی در

ارتباط با توزیع مجدد جمعیت وجود دارد، اما این اهداف و خط مشی ها در قالب تبصره ها عملیاتی نشده اند.

برنامه سوم توسعه، با راهبرد اصلاحات اقتصادی مبتنی بر رویکرد «توسعه اقتصاد رقابتی» همراه با شکل گیری نظام جامع تامین اجتماعی و اصلاحات قانونی و لغو انحصارات برای فراهم شدن زمینه های مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی گری دولت طراحی و تدوین شد. در برنامه سوم، عمران شهری و توسعه، فصلی جداگانه را به خود اختصاص داده در حالیکه برای عمران روستایی فصلی مجزا اختصاص نیافته است.

در برنامه چهارم اساساً فرایند اجرای قانون به این ترتیب است که پس از ابلاغ قانون از سوی مجلس، دولت اقدام به تدوین آیین نامه اجرایی برای این قانون کرده و بستر لازم به منظور اجرای قانون فراهم می شود. عملکرد دولت نشان می دهد که به رغم تأکید ماده (۱۵۶) مبنی بر تهیه و تصویب کلیه آیین نامه ها و دستورالعمل ها تا پایان نیمه اول سال ۱۳۸۴، این اسناد به موقع و کامل تهیه نشد (حتی تا پایان برنامه کمتر از ۵۰ درصد این پیش نیازها تهیه گردید) که این امر خود یکی از دلایل عدم موفقیت در دستیابی به اهداف برنامه بود. در برنامه چهارم، آمایش سرزمین یک فصل را به خود اختصاص داده است.

در مجموع؛ آنچه در برنامه های توسعه می توان ملاحظه کرد این است که تأکید زیادی بر برنامه های توسعه روستایی دارد. ضمن اینکه در قالب برنامه های توسعه روستایی، سیاست ارائه خدمات زیربنایی و طرح های عمرانی و ایجاد اشتغال، در هر چهار برنامه تکرار شده است. علت تأکید بر برنامه های توسعه روستایی را می توان در مهاجرت های شدید روستایی و متروک شدن روستاها دید که سبب برهم خوردن تعادل فضایی بین نواحی روستایی و شهری شده و گسترش بی رویه شهرها، نمود بارز این فرایند است (مکانیکی و قالبافان: ۱۳۸۲).

از مهمترین نکات برنامه پنجم توسعه، این است که جایگاه قانونی شورای آمایش سرزمین (به عنوان متولی امر آمایش) ارتقاء پیدا کرده است. اما به نظر می رسد، هنوز ارتباط و هماهنگی لازم بین نهادی و منابع مالی کافی برای اجرای برنامه های توسعه وجود ندارد. در این برنامه همچنین؛ مهاجرت معکوس مورد توجه قرار گرفته است. البته مهاجرت معکوس قبل از این برنامه با سرعتی کند شروع شده است. آنچه می باید در این راستا مورد توجه قرار گیرد سیاستهای سختگیرانه محیط زیست است چرا که در مهاجرت معکوس افرادی به روستاها مهاجرت می کنند که تجربه زندگی شهری و مصرف گرایی را برای سالهای زیادی دارند. جابجایی شهرنشین ها به سمت روستا خطر ساخت و سازهای غیر اصولی و تخریب محیط زیست را در پی خواهد داشت.

در پایان این بخش باید اشاره کرد که رویکردهای بازدارنده که به دنبال کنترل مستقیم هستند و همچنین سیاست بومی گرایی که جنبه محدود کننده دارد به شهر بسته، منجر خواهد شد و با آموزه های مذهبی و تعالیم دینی چندان سازگار نیست. هر شهروندی آزاد است تا مکان

زندگی خود را انتخاب نماید و دور از عدالت است تا آنها را از امکانات و منابع موجود در یک شهر محروم کرد. چنین محدودیت‌هایی با اصل سی و سه قانون اساسی نیز مغایرت دارد. اصل جابجایی آزادانه افراد در انتخاب محل اقامت، حتی در اعلامیه جهانی حقوق بشر و قراردادهای بین‌المللی نیز تأکید شده است (زنجانی، ۱۳۸۰: ۲۱۹). لذا در آمایش جمعیت و پیشگیری از ورود مهاجران به پایتخت، باید این اصل را مدنظر قرار داد و قبل از اقدام به پیشگیری، زمینه های آن را فراهم ساخت. در مورد سایر رویکردها و سیاست های توزیع جمعیت هر چند در برنامه های توسعه بطور پراکنده مدنظر قرار گرفته اما وضعیت مهاجرت ها و تمرکز شدید جمعیت در شهرها نشان از عدم اجراییه موقع برنامه ها دارد.

جمع بندی

آمایش جمعیت همواره به عنوان یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های برنامه‌ریزان کشور بوده است و بازتاب آن را می‌توان در قوانین برنامه‌های توسعه مشاهده کرد. آنچه بیش از همه در برنامه های توسعه مورد توجه برنامه ریزان قرار گرفته، برنامه‌های توسعه روستایی است که هدف از آن کاهش مهاجرت روستا به شهر است. در این سیاست غیرمستقیم این فرض وجود دارد که اغلب روستاییان به دلیل نبود شغل مناسب یا درآمد کافی مهاجرت می‌کنند و با افزایش فرصت‌های شغلی و بالا بردن درآمد روستاییان می‌توان انتظار داشت که مهاجرت از مناطق روستایی به سوی شهرها کاهش یابد. در حالیکه؛ بیشترین انگیزه مهاجران روستا به شهر نه تنها درآمد و شغل، بلکه دسترسی به آموزش و دیگر امکانات رفاهی و بهداشتی است که در شهرها وجود دارد.

البته بعد از انقلاب، برنامه‌های توسعه روستایی گسترش یافت که می‌توان به فعالیت های جهاد اشاره کرد. اما علیرغم فعالیت زیاد در این زمینه، در برنامه‌های توسعه روستایی مواردی مغفول مانده و یا کمتر مورد توجه قرار گرفته است. برای نمونه با موضوع خشکسالی می‌توان مهاجرت روستا به شهر را توجیه کرد اما در یک نگاه واقع‌بینانه، عدم مدیریت صحیح آب و به عبارتی فقدان آموزشهای لازم در مورد آبیاری های مدرن و فقدان تجهیزات در این زمینه نشان می‌دهد که هدفگذاری در برنامه های توسعه چندان مناسب نبوده است. علاوه بر آن؛ به افزایش فرصت‌های شغلی غیرکشاورزی در مناطق روستایی کمتر توجه شده است. همچنین در اختصاص وام نوسازی مسکن روستایی، بافت روستا مورد بی‌توجهی قرار گرفت. بدین طریق که طویله و انبار علوفه در نوسازی بافت برخی از روستایی حذف شد. این بافت جدید در طی زمان، در نحوه معیشت ساکنین روستاها تأثیر گذاشته و آنها را به نیروهای مصرف‌کننده تبدیل می‌کند. این امر مسلماً در تشدید جریان مهاجرت روستا به شهر موثر بوده است.

بعد از انقلاب اسلامی مقررات خاصی برای سکونت و اشتغال افراد در تهران و شهرهای بزرگ دنبال شد و خرید واحد مسکونی، مجوز اشتغال و حتی ثبت‌نام فرزندان در مدارس، موکول به ارائه دفترچه بسیج اقتصادی خاص آن شهر یا منطقه شد (زنجانی، ۱۳۸۰: ۲۰۸). برنامه‌ریزان با

این سیاست می‌خواستند جلوی گسترش بی‌رویه شهر تهران و چند شهر بزرگ را بگیرند. این سیاست را می‌توان اولین سیاست مستقیم اعمال شده مهاجرت داخلی دانست. این سیاست باعث جذب مهاجران شهر تهران توسط شهرهای پیرامون آن شد. بنابراین در دهه‌های گذشته، شهرهای پیرامون شهر تهران از نرخ رشد جمعیت جهشی برخوردار شدند. بررسی‌ها نشان دادند که مهاجران ابتدا به این شهرها (شهرک‌های حاشیه‌ای وارد شده و بعد از بهبود وضع مالی و آشنایی با محیط شهری و کلان‌شهری قصد مهاجرت به شهر تهران می‌کنند.

بدیهی است برنامه‌های توزیع مناسب جمعیت نمی‌تواند تمرکز جمعیت را به‌طور کامل از میان ببرد. بلکه می‌تواند در صورت موفقیت از شدت تمرکز بکاهد. آمارهای بدست آمده از سرشماری‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ نشان می‌دهد که در این پنج سرشماری، به‌تدریج از درصد جمعیت روستایی کاسته شده و نسبت جمعیت روستایی سیر نزولی پیدا نموده است. بنابراین می‌توان گفت که سیاست های آمایش جمعیت در توزیع متناسب جمعیت موفق نبوده است. همچنین مهاجرت جمعیت به نقاط شهری، پیدایش شهرها و شهرکها را در نقاطی نه چندان مستعد موجب شده است. بطوری که این شهرها با مشکل جذب جمعیت روبه رو بوده اند. مشاهدات و مطالعه‌های مقدماتی حاکی از آن است که خدمات شهری و اجتماعی در این شهرهای جدید با حجم جمعیت یا حجم تقاضای ورود به شهر متناسب نیست. چنین وضعی در شهرهای جدید اندیشه، پردیس و هشتگرد مشاهده می‌شود. بطوری که جمعیت فعلی هشتگرد ۴۵۰۰۰ نفر، پردیس ۴۵۰۰۰ نفر و اندیشه ۹۷،۵۰۰ نفر می‌باشد در حالی که جمعیت پیش بینی شده این شهرها به ترتیب ۶۰۰۰۰۰، ۴۰۰۰۰۰ و ۱۳۲۰۰۰ نفر بوده است. (آیتی، کمیلی، ۱۳۹۰)

همانطور که ملاحظه شد، سیاستهایی که در جهت توسعه روستایی و یا پیشگیری از مهاجرت به شهر در برنامه های توسعه اتخاذ شده در دراز مدت و به خاطر عدم توجه به تأثیرهای غیرمستقیم، به توزیع نامناسب جمعیت منجر می‌شود. برای جلوگیری از این پیامد بهتر است یک رویکرد ترکیبی اتخاذ کرد و برنامه توسعه روستایی را با سیاست قطب‌های رشد ترکیب کرد و یا بطور همزمان انجام داد تا دانش آموز روستایی در قطب نزدیک به محل سکونت خود بدنبال اشتغال باشد. در غیر اینصورت، ساختن مدرسه در مناطق روستایی، می‌تواند تا حدودی جوانان را از مهاجرت آموزشی بازدارد ولی این نیاز را در دانش‌آموزان می‌پروراند که در جستجوی کار شهری باشند. بنابراین لازم است به جای تأکید بر شهرهای جدید (سیاست اسکان) بر قطب‌های رشد تأکید شود تا بر این اساس جمعیت مهاجر به جای مهاجرت به مادرشهرها، در صورت لزوم به سمت شهرهای کوچک و متوسط پیرامون خود مهاجرت کنند. بدین طریق سلسله مراتبی در مراکز شهری بوجود می‌آید و فرصت‌ها و خدمات به جای تمرکز در چند شهر بزرگ، در شهرهای مختلف پراکنده می‌شوند. همچنین باید اشاره کرد که، پیچیدن یک نسخه واحد برای همه مناطق روستایی کشور با بافت اجتماعی و فرهنگی متفاوت و پتانسیل‌های مختلف معقول به

نظر نمی‌رسد؛ لذا برای موفقیت برنامه‌های توسعه روستایی باید روستاها به طور دقیق و توسط کارشناسان مرتبط مطالعه شوند تا بر اساس پتانسیل‌ها و بافت خاص خود در برنامه ریزی‌ها مورد توجه قرار گیرند.

البته واضح است که توسعه منطقه‌ای و نیز توسعه روستایی، جریان‌های مهاجرت مرحله‌ای را بوجود آورند. یعنی در ابتدا مهاجرت از روستا به شهرهای کوچک و سپس به مراکز منطقه و بعد به مناطق مادرشهری صورت پذیرد. کسانی که چنین اشکالاتی را وارد میدانند زمان سپری شده برای طی شدن این جریان مرحله‌ای را در نظر نگرفته‌اند. این زمان سپری شده در بیشتر اوقات همان تأخیری است که بیشتر برنامه‌ریزان بدنبال آن هستند.

خلاصه اینکه تا زمانیکه طرح آمایش سرزمین در اولویت برنامه‌های کشور قرار نگیرد، هر نوع اقدامات مقطعی و تصمیمات موردی در عمل موفقیت‌چندانی در پی نداشته و بی‌اعتمادی مردم را در پی خواهد داشت. همچنین عملکرد دولتها نشان می‌دهد که تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها برای اجرای برنامه‌های توسعه به موقع و کامل تهیه نمی‌شود. این تاخیر به همراه ناهماهنگی بین نهادی و فقدان منابع مالی کافی از جمله مهمترین موانع اجرای برنامه‌های آمایش جمعیت در کشور است.

منابع

- آیتی، حمید، کمیلی، محمد (۱۳۹۰) تحلیلی بر شهرهای جدید به عنوان بخشی از مداخله دولت در شهرنشینی، فصلنامه مطالعات شهر ایرانی اسلامی، شماره ششم.
- او برای، اس. (۱۳۷۰) مهاجرت، شهرنشینی و توسعه، ترجمه فرهنگ ارشاد، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، تهران.
- رضوانی، محمد رضا (۱۳۸۱) تحلیل عملکرد سیاستهای آمایش ملی و منطقه ای در رابطه با افزایش جمعیت در استان سمنان، پژوهشهای جغرافیایی، شماره ۴۲.
- سنایی، پروین (۱۳۷۵) بررسی سیاستها و خطمشیهای اتخاذ شده در برنامههای عمرانی قبل و بعد از انقلاب با تأکید بر سیاستها و خطمشیهای مؤثر بر روند مهاجرتهای روستا شهری در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد جمعیت شناسی تهران.
- طه، نورالهی (۱۳۸۶) مهاجرت های استانی، مرکز آمار ایران، دفتر آمارهای جمعیت، نیروی کار و سرشماری، تهران.
- روزبهان، محمود (۱۳۸۳) مبانی توسعه اقتصادی، انتشارات تابان، تهران.
- زنجانی، حبیب الله (۱۳۸۰) مهاجرت، سمت، تهران.
- زنجانی، حبیب اله (۱۳۶۸) جمعیت تهران و آینده آن، مجله محیط شناسی (ویژه تهران)، شماره ۱۵، صص ۲۳ تا ۴۰.
- فیندلی، سلی (۱۳۷۲) برنامه ریزی مهاجرت های داخلی، ترجمه عبدالعلی لهسایی زاده، انتشارات نوید شیراز.
- قاسمی اردهائی، علی؛ حسینی راد، علی (۱۳۸۷) سیاست های مهاجرت روستا- شهر و ضرورت آن با تأکید بر ایران، مجموعه مقالات چهارمین همایش انجمن جمعیت شناسی ایران.
- قوانین برنامه اول تا چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- کامران، حسن (۱۳۸۱) علل توسعه نیافتگی مناطق آزاد ایران، تحقیقات جغرافیایی، شماره ۶۵ و ۶۶: ۳۲-۴۲.
- لطیفی، غلام رضا (۱۳۸۸) سیر تحول برنامه های آمایش سرزمین در برنامه های قبل و بعد از انقلاب، برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی زمستان شماره اول.
- مکانیکی، جواد؛ حسن قالیبافان (۱۳۸۲) اثرات مهاجرت فرستی بر ساختار جمعیت مناطق روستایی (مطالعه موردی شهرستان بیرجند)، مجله جغرافیا و توسعه، صص ۱۶۵ تا ۱۷۹.
- مرکز آمار ایران (۱۳۸۲) مهاجرت و شهرنشینی در ایران، تهران: دفتر انتشارات و اطلاع رسانی مرکز.

