

### تله فضایی فقر

مردمان زیادی در نقاط مختلف جهان گرفتار تله‌های فضایی فقر و شرایط نامساعد محیطی زندگی هستند. این تله‌ها در مناطق جداشده، به دورافتاده و محله‌های فقیرنشین شهرهای روبه‌رشد یافت می‌شوند. محدودیت دسترسی، دشواری جابه‌جایی، عدم کیفیت و موانع ساختاری برای بهره‌مندی از امکانات زیستی گریبان گیر این دسته از افراد است. تله فضایی به محدوده و شرایط جغرافیایی معینی گفته می‌شود که روابط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی خاصی را بازتولید می‌کند. تله فضایی فقر (trap poverty) در واقع مکانی است که انباشت سرمایه در آن به دلایل کالبدی، طبیعی، اقلیمی و موانع انباشت و بالندگی سرمایه‌های فیزیکی، مالی، اجتماعی، نمادین و انسانی اندک و ناکافی بوده و دچار فقر شدید و تداوم‌یابنده شده است. در تعریف تله فضایی فقر باید گفت شرایطی است که در آن افراد دچار فقری هستند که خارج از کنترل آن‌هاست. این تله به‌یک چرخه تبدیل می‌شود و شروع به تقویت خود می‌کند. تله‌های فقر در طول زمان به صورت متمرکز و خوشه‌ای در فضا توزیع می‌شوند. تله فضایی فقر، تله طبقاتی را تشدید و پایدار می‌کند. مانند افرادی که در خانواده‌ای فقیر به دنیا آمده‌اند. این افراد در اکثر مواقع شرایط لازم برای تحصیل را ندارند، از بهداشت و در نتیجه سلامتی مناسب برخوردار نیستند و این خود باعث عدم توانایی آن‌ها در یافتن شغل مناسب و در نتیجه تقویت وضعیت فقر آن‌ها و باقی ماندن نسل اندرنسل در آن وضعیت است. به مرور بیکاری، پایین آمدن سطح تحصیلات و مهارت، موجب ازدیاد بزهکاری و تشدید تله فضایی فقر خواهد شد. تله فضایی فقر می‌تواند عرصه‌های متفاوت و گسترده‌ای را درگیر کند؛ از جاهای دورافتاده و دارای استعداد کم طبیعی یا ارتباطی، مناطق دارای تبعیض قومیتی و مذهبی، مراکز شهری کشورها یا بیشتر توسعه یافته، بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی درونی و بیرونی شهرهای کشورهای کمتر توسعه یافته. تله فقر فضایی در اقتصاد شهری ایالات متحده، به‌ناهم‌خوانی فضایی (mismatch spatial) شهرت دارد. دلیل اصلی این نام‌گذاری کمبود حمل‌ونقل عمومی و تبعیض مسکن برای اقلیت‌های نژادی است. این پدیده هنگامی تشکیل می‌شود که سرمایه جغرافیایی که سرمایه طبیعی، فیزیکی، سیاسی، اجتماعی و انسانی در یک پهنه خرد یا کلان‌را دربر می‌گیرد، کمتر از دیگر مناطق باشد. مجموعه‌ای درهم تنیده از عوامل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی موجب ایجاد آن می‌شود. در پهنه‌های درگیر، از یک سو سرمایه‌گذاری اندک و از سوی دیگر سیاست‌گذاری نامناسب باعث می‌شود که زیرساخت‌های رفاهی لازم برای مردم فراهم نشود. این کمبودها بر توانمندی افراد و خانوارها، به‌خصوص اقلیت‌های قومی، فرهنگی و مذهبی تأثیر بازدارنده دارد. اگر ارتباط و جریان جمعیت، نیروی کار، مالی، و کالا و خدمات و منابع به‌درستی هدایت نشوند، عوامل طبیعی نیز می‌توانند تأثیر زیادی بر ایجاد تله فضایی فقر داشته باشند.

عواملی همچون زیست‌بوم ناتوان برای کشاورزی، زیرساخت ضعیف جاده‌ای، نهاد‌های ضعیف محلی، عدم تمرکززدایی، نهاد‌های بازار ضعیف، انزوای جغرافیایی، سیاسی و عدم امنیت محدوده‌های تله فضایی فقر را می‌سازند. طبق مطالعات انجام شده تا سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۱۱ میلیون نفر در بافت‌های فرسوده، و ۱۲ میلیون نفر میلیون در سکونتگاه‌های غیررسمی و در مجموع ۲۳ میلیون نفر و ۶٫۵ میلیون خانوار در تله‌های فضایی فقر شهری ساکن بوده‌اند. بر همین اساس سکونتگاه‌های غیررسمی دچار فقر مترکم هستند. البته این به جز تله‌های فضایی فقر در حال شکل‌گیری در ۱۵۰۰ روستا، در پیرامون شهرهای بزرگ داخل شهرها بوده که بی‌شک تاکنون شرایط بحرانی اقتصادی و گرانی مسکن بر ابعاد آن‌ها افزوده است. وجود چنین مشکلاتی، در نهایت منجر به از دست رفتن انسجام فضایی، انزوای فضایی، کاهش کارایی در سطح شهر، کاهش سطح مطلوب زندگی شهروندان و در نهایت ایجاد تله فضایی فقر خواهد شد. بهبود وضعیت مسکن، بالا بردن سطح اشتغال، دسترسی به خدمات عمومی لازمه برچیدن بساط تله فقر است. تغییرات ساختاری در سیاست‌گذاری‌های شهری نیز ضروری است. مدیریت شهری باید با انعطاف‌پذیری در مقابل اقتصاد محلی در مناطق کم‌درآمد پاسخگو باشد. حق تصرف ایمن، برنامه‌ریزی و قوانین کاربری منعطف در کنار توسعه زیرساخت‌ها و تأمین خدمات عمومی، مزایای زیادی را برای ساکنان محلات فقیرنشین به همراه می‌آورد. هرچند رسیدن به این هدف زمان‌بر است اما ناممکن نیست. از طریق به کار گرفتن مدلی جامع و فراگیر باید مناطق محروم را با جامعه شهری بیکارچه کرد تا فقر گسترده از میان برداشته شود.

# توسعه منطقه‌ای؛ راه‌حلی برای تعادل بخشی و عدالت اجتماعی

برای کاهش شکاف اقتصادی بین آن‌ها پیشنهاد می‌کند. نظریه توسعه پایدار: بر رشد اقتصادی هم‌زمان با حفظ منابع طبیعی و افزایش کیفیت زندگی تأکید دارد.

#### چالش‌ها

با وجود اهمیت توسعه منطقه‌ای، موانع و چالش‌های متعددی پیش روی آن قرار دارد. تمرکزگرایی و نابرابری منطقه‌ای یکی از این چالش‌هاست که در آن توزیع نامتوازن منابع و امکانات باعث مهاجرت از مناطق کمتر توسعه‌یافته به کلان‌شهرها می‌شود. همچنین ضعف در برنامه‌ریزی و هماهنگی بین‌بخشی، به‌واسطه عدم یکپارچگی میان سیاست‌های توسعه‌ای بخش‌های مختلف، مانع تحقق اهداف توسعه منطقه‌ای می‌شود. از طرفی موانع زیست محیطی هم وجود دارد. بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی و آلودگی زیست‌محیطی می‌تواند روند توسعه منطقه‌ای را با مشکلاتی مواجه کند و در نهایت کمبود سرمایه‌گذاری مطرح است، به این معنا که نبود منابع مالی کافی و عدم جذابیت سرمایه‌گذاری در برخی مناطق، رشد اقتصادی آن‌ها را محدود می‌کند.

برای غلبه بر چالش‌های مذکور و تحقق توسعه منطقه‌ای پایدار، مجموعه‌ای از راهکارهای عملی توسط اندیشمندان این حوزه پیشنهاد شده است. تمرکززدایی و تقویت حکمرانی محلی یکی از راه‌حل‌هاست که انتقال بخشی از اختیارات و منابع مالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی را موجب افزایش کارایی توسعه منطقه‌ای برمی‌شمارد. همچنین ایجاد مناطق ویژه اقتصادی راهکاری مهم و مؤثر است که طی آن طراحی و ایجاد مناطق صنعتی و تجاری ویژه، به جذب سرمایه‌گذاری و افزایش اشتغال کمک می‌کند. روش دیگر توانمندسازی جوامع محلی است. در این روش آموزش، ارتقای مهارت‌ها و تقویت مشارکت اجتماعی مورد تأکید قرار می‌گیرد که می‌تواند به توسعه اقتصادی مناطق محروم کمک کند. مدیریت پایدار منابع طبیعی نیز راهکار دیگری است که با تدوین سیاست‌هایی برای بهره‌برداری مسئولانه از منابع، مانع تخریب محیط‌زیست و کاهش کیفیت زندگی می‌شود. در نهایت نیز می‌توان از تقویت شبکه‌های حمل‌ونقل و ارتباطات یاد کرد. به این واسطه، بهبود زیرساخت‌های حمل‌ونقل و فناوری اطلاعات، امکان توزیع متوازن‌تر امکانات و فرصت‌های اقتصادی را فراهم می‌آورد.

به‌طور کلی باید گفت، اجرای موفق سیاست‌های توسعه‌ای نیازمند هماهنگی بین‌بخشی، مشارکت گسترده ذی‌نفعان و توجه به مزیت‌های رقابتی هر منطقه است.

اهدافی همچون گسترش بهره‌برداری از منابع کمیاب داخل مناطق کشور، کاستن از شکاف میان مناطق، جبران کاستنی‌ها و ناآرامی‌های بازار، کنترل رشد شهرهای بزرگ و توزیع جمعیت، متعادل کردن درآمد‌ها، توزیع مجدد یا تغییر الگوی رشد جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در فضا، تخصیص بهینه منابع از طریق کاهش بیکاری کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه را به سمت اتخاذ سیاست‌های توسعه منطقه‌ای سوق داد. این اهداف امروز در اکثر کشورهای دنیا در حال پیگیری است. بنابراین اتخاذ رویکردی علمی و کاربردی در تدوین و اجرای راهبردهای توسعه منطقه‌ای، می‌تواند به بهبود کیفیت زندگی، افزایش اشتغال و حفاظت از منابع طبیعی منجر شود. تحقق توسعه منطقه‌ای مستلزم تعهد دولت‌ها، جامعه مدنی و بخش خصوصی به اجرای برنامه‌های متوازن و پایدار است.



قابلیت ایجاد زمینه تعادل میان سه عنصر انسان، فضا، فعالیت و ارائه چیدمان منطقی فعالیت‌ها در عرصه سرزمین باید در مراحل تدوین سیاست‌های توسعه و اجرای آن‌ها (بلندمدت، میان مدت و کوتاه مدت) به‌عنوان نگاه قالب و سند بالادست عمل کند. آمایش سرزمین در کنار برنامه‌ریزی اقتصادی، ضمن تکمیل و اعتلای نظام برنامه‌ریزی کشور می‌تواند پاسخگوی بسیاری از مشکلات باشد (توفیق، ۱۳۸۴).

#### اصول

توسعه منطقه‌ای بر مجموعه‌ای از اصول علمی و تجربی استوار است که اجرای موفقیت‌آمیز آن را تضمین می‌کند. برخی از مهم‌ترین این اصول را می‌توان در مواردی همچون توجه به قابلیت‌های بومی یعنی استفاده از منابع محلی و توانمندی‌های انسانی و طبیعی، به‌عنوان مبنای توسعه پایدار در هر منطقه، تقویت زیرساخت‌ها یعنی توسعه حمل‌ونقل، انرژی، ارتباطات و فناوری اطلاعات به‌عنوان زیربنای رشد اقتصادی و اجتماعی، تعادل در توزیع منابع یعنی جلوگیری از تمرکز بیش از حد سرمایه و امکانات در مناطق مرکزی و ایجاد فرصت‌های برابر برای تمامی مناطق، همگرایی سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی یعنی ارتباط متقابل سیاست‌های توسعه‌ای در حوزه‌های مختلف با هدف افزایش کارایی و پایداری برنامه‌ها و توسعه مشارکتی به معنای دخالت ذی‌نفعان محلی، ازجمله بخش خصوصی، جامعه مدنی و دولت‌های محلی برای اجرای بهینه سیاست‌های توسعه‌ای جست‌وجو کرد.

#### نظریه‌ها

برای شناخت هرچه بیشتر مفهوم توسعه منطقه‌ای و درک بهتر پویایی‌های توسعه منطقه‌ای، شناخت نظریه‌های مختلف این حوزه ضروری است. برخی از مهم‌ترین این نظریه‌ها عبارت‌اند از: نظریه‌های مکان‌یابی: این نظریه‌ها به بررسی عواملی می‌پردازند که مکان‌یابی صنایع و فعالیت‌های اقتصادی را تعیین می‌کنند. نظریه قطب‌رشد: این نظریه تأکید دارد که توسعه اقتصادی از طریق ایجاد مراکز رشد در برخی مناطق کلیدی و انتشار تدریجی اثرات آن به سایر مناطق اتفاق می‌افتد.

نظریه وابستگی: بر نابرابری ساختاری بین مناطق توسعه‌یافته و کمتر توسعه‌یافته تمرکز دارد و راهکارهایی

با جنبه‌های مکانی توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی منطقه ای در اواخر دهه ۵۰ و اوایل دهه ۶۰ منتشر کرد و در سال ۱۹۶۴، با کمک ویلیام آلن سو، اولین مجموعه از مسائل توسعه منطقه‌ای را در کتابی تحت عنوان «توسعه منطقه‌ای و برنامه‌ریزی» گردآوری کرد. در این کتاب، بحث‌های زیادی در زمینه برنامه‌ریزی توسعه انجام گرفته و تأکید کرده‌اند که علم حساب اقتصاد نیاز به علم‌هنده برای تحلیل مسائل منطقه‌ای دارد.»

انتشار کتاب گونار میردال تحت عنوان «توسعه اقتصادی و مناطق توسعه نیافته» در سال ۱۹۵۸ و بحث‌های انتقال رشد بین مناطق توسط آلبرت هیرشمن در کتاب «استراتژی توسعه اقتصادی» مسیر گفت‌وگوهای توسعه‌محور را هموار کرد. جان فریدمن هم سلسله مقالاتی را در رابطه با جنبه‌های مکانی توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در اواخر دهه ۵۰ و اوایل دهه ۶۰ منتشر کرد.

#### مفاهیم

توسعه منطقه‌ای به‌عنوان فرایندی برنامه‌ریزی شده، بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و زیرساختی یک منطقه خاص را هدف قرار می‌دهد. این روند با بهره‌گیری از ظرفیت‌های بومی، هماهنگی میان بخش‌های مختلف اقتصادی و اتخاذ سیاست‌های راهبردی، رشد پایدار را تسهیل می‌کند. این نوع از توسعه، برخلاف توسعه ملی که به سیاست‌های کلان کشوری متکی است، به تفاوت‌های جغرافیایی، فرهنگی و اقتصادی هر منطقه توجه ویژه‌ای دارد. برنامه‌ریزی منطقه‌ای به دنبال دستیابی به رابطه قابل قبول میان مردم، مشاغل و محیط در داخل منطقه است. همچنین دسترسی به مسکن مناسب، تسهیلات اجتماعی، فرهنگی و تفریحی و رفاه اقتصادی را در نظر دارد. به‌طور کلی سطح منطقه‌ای را می‌توان بین سطح محلی و ملی مورد توجه قرار داد. در این صورت، مسائل عملکردی خاصی ناشی از رشد مناطق شهری و عقب‌ماندگی مناطق روستایی، ضرورت برنامه‌ریزی را در سطحی میانه موجب می‌شود. برنامه‌ریزی توسعه به سازمان‌دهی مطلوب فعالیت‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌پردازد، و حاصل آن تخصیص بهینه منابع بین فعالیت‌های مختلف، با توجه به قابلیت ملی مناطق در دوره زمانی معین است (زیاری، ۱۳۸۰: ۱۰۱). از سوی دیگر، رویکرد آمایش سرزمین را در حوزه برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای نباید از نظر دور داشت. آمایش در همه ابعاد مکمل و برطرف‌کننده نارسایی‌هایی است که با

## توسعه منطقه‌ای در جهان و درس‌هایی برای ایران

از مدل‌های تمرکززدایی برای توزیع متوازن منابع بهره می‌برند، در ایران بسیاری از سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها موجب عدم تعادل منطقه‌ای شده است. برخلاف کشورهایی مانند چین و آلمان که سرمایه‌گذاری گسترده‌ای در زیرساخت‌های مناطق محروم انجام داده‌اند، در ایران شکاف زیرساختی قابل توجهی بین شهرهای بزرگ و مناطق کمتر توسعه‌یافته وجود دارد. این کمبود مانی برای رشد اقتصادی و صنعتی شدن این مناطق شده است. در بسیاری از کشورهای جهان، سیاست‌های توسعه منطقه‌ای مبتنی بر مزیت‌های نسبی هر منطقه تدوین می‌شود. به‌عنوان مثال، در چین، مناطق جنوبی به‌عنوان قطب‌های صنعتی و مناطق شمالی در بخش کشاورزی توسعه یافته‌اند. در ایران، عدم استفاده از ظرفیت‌های بومی در بسیاری از مناطق موجب شده است که توسعه متوازن محقق نشود. یکی از چالش‌های مهم توسعه منطقه‌ای در ایران، بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی است. بسیاری از پروژه‌های توسعه‌ای بدون توجه به ملاحظات زیست‌محیطی اجرا شده که تخریب منابع آبی و زمین‌های کشاورزی را به بار آورده است. در مقابل، کشورهای اروپایی و حتی چین در سال‌های اخیر، به توسعه پایدار و حفاظت از محیط‌زیست توجه ویژه‌ای داشته‌اند.

باید توجه داشت که ایران در توسعه مناطق فناورانه و پارک‌های علمی و صنعتی هم رشد چندان‌ی را تجربه نکرده است. کشورهای پیشرفته، توسعه اقتصادی منطقه‌ای را بر پایه نوآوری، فناوری‌های نوین و استرات‌آپ‌ها بنا نهاده‌اند، امادر ایران ضعف در سیاست‌گذاری‌های مرتبط با اقتصاد دانش‌بنیان به چشم می‌خورد.

برای دستیابی به توسعه متوازن منطقه‌ای در ایران اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها و مناطق محلی، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اساسی مانند حمل‌ونقل، انرژی و ارتباطات در مناطق محروم، تقویت اقتصاد دانش‌بنیان و توسعه پارک‌های فناوری در مناطق مخلف کشور، استفاده از ظرفیت‌های بومی هر منطقه برای طراحی استراتژی‌های توسعه‌ای متناسب و توجه به توسعه پایدار و کاهش اثرات زیست‌محیطی پروژه‌های عمرانی و صنعتی ضرورت دارد.



منطقه‌ای» و حمایت از نوآوری‌های منطقه‌ای، به تعادل اقتصادی در سراسر کشور کمک کرده‌اند. شهرهای کوچک و متوسط آلمان نقش مهمی در ایجاد اشتغال و توسعه اقتصادی ایفا می‌کنند.

#### برزیل: توسعه از طریق سرمایه‌گذاری دولتی

برزیل برای کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای، پروژه‌های بزرگ زیرساختی در مناطق فقیرتر شمال و شمال شرقی کشور را اجرا کرده است. سیاست‌های توسعه روستایی، افزایش دسترسی به خدمات آموزشی و بهداشتی، و حمایت از کشاورزی پایدار از دیگر اقدامات دولت برزیل در راستای توسعه متوازن بوده است.

#### مقایسه توسعه منطقه‌ای در ایران و جهان

یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های ایران با کشورهای موفق در توسعه منطقه‌ای، تمرکزگرایی شدید در تصمیم‌گیری‌ها و تخصیص منابع است. در حالی که کشورهای توسعه‌یافته

توسعه منطقه‌ای در کشورهای مختلف جهان به‌عنوان راهبردی مؤثر برای کاهش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی اجرا شده است. بر کشور بر اساس شرایط جغرافیایی، اقتصادی و اجتماعی خود، مدل‌های متنوعی را برای توسعه منطقه‌ای به کار گرفته است. بررسی تجربه توسعه منطقه‌ای در جهان نشان می‌دهد که چگونه به کارگیری سیاست‌های متناسب با زمین، فضا و انسان موجب رشد و شکوفایی مناطق و در نهایت بالندگی ملی شده است.

#### اتحادیه اروپا: توسعه متوازن و سیاست‌های همگرایی

اتحادیه اروپا با اجرای سیاست‌های همگرایی منطقه‌ای، تلاش کرده است تا شکاف‌های توسعه‌ای میان کشورهای عضو را کاهش دهد. برنامه‌هایی مانند «صندوق توسعه منطقه‌ای اروپا» و «صندوق همبستگی» به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، آموزش و اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته کمک کرده‌اند. کشورهای اروپایی با ایجاد شبکه‌های حمل‌ونقل پیشرفته و تمرکز بر توسعه پایدار، به رشد متوازن منطقه‌ای دست یافته‌اند.

#### چین: توسعه مناطق ویژه اقتصادی

چین از دهه ۱۹۸۰ با تأسیس مناطق ویژه اقتصادی مانند شنژن، رشد اقتصادی شگرفی را تجربه کرد. این مناطق با ارائه تسهیلات مالیاتی، زیرساخت‌های پیشرفته و جذب سرمایه‌گذاری خارجی، به قطب‌های صنعتی و تجاری تبدیل شدند. توسعه متوازن در چین از طریق سیاست‌های دولت مرکزی برای کاهش اختلافات منطقه‌ای و تمرکز بر توسعه روستایی نیز دنبال شده است.

#### آلمان: مدل توسعه فدرالی و تمرکززدایی

آلمان به‌عنوان یک کشور فدرال، توسعه منطقه‌ای را از طریق سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش اختیارات ایالت‌ها دنبال کرده است. برنامه‌هایی مانند «سیاست همگرایی