

# مروری بر مطالعات آمایش سرزمین

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	۱. تعریف آمایش سرزمین
۷	۲. جایگاه آمایش در نظام برنامه‌ریزی کشور
۱۰	۳. زمینه‌ها و ضرورت‌های شکل‌گیری آمایش سرزمین در کشور
۱۳	۴. تجارب آمایش سرزمین در کشورهای دیگر
۱۵	۵. رویدادهای مهم و تاثیرگذار در تاریخچه آمایش سرزمین
۱۹	۶. بررسی تجربه‌های آمایش سرزمین در کشور
۲۳	۷. اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های آمایش ملی در کشور
۳۳	۸. تدوین نظریه پایه توسعه ملی
۳۵	۹. ترتیبات تهیه طرح آمایش ملی
۳۷	۱۰. قانون برنامه چهارم توسعه و آمایش سرزمین
۴۵	۱۱. ضوابط ملی آمایش سرزمین
۵۲	۱۲. پیگیری مواد قانونی برنامه چهارم و مصوبه ضوابط ملی آمایش سرزمین (از ۱۳۸۴ تاکنون)
۵۶	۱۳. ارزیابی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران (جمع‌بندی و نتیجه‌گیری)
۶۷	نتیجه‌گیری
۶۷	منابع و مآخذ



## مروری بر مطالعات آمایش سرزمین

### چکیده

تجربه تدوین برنامه‌های بلندمدت کشوری با وسعت ایران که سابقه ۵۰ ساله برنامه‌ریزی را تجربه کرده است، تجربیات گرانمایی را برای برنامه‌ریزان کشور به دنبال داشته است. تجربه اول به دهه ۱۳۵۰ شمسی بازمی‌گردد که پس از افزایش ناگهانی درآمدهای ارزی کشور به دنبال دو شوک نفتی دهه ۱۹۷۰ میلادی رخ داد و برنامه‌ریزان را واداشت تا با افزایش هزینه‌های جاری و عمرانی دولت تخصیص مجدد منابع را سامان دهند.

عدم تعادل‌های چشمگیر منطقه‌ای، ناهماهنگی میان‌بخش‌ها، رشد پایتخت، ناکارآمدی شبکه زیرساختی کشور و... ضرورت توجه جدی به کشور و اتفاق‌های آن را الزامی کرده بود. تجربه نخست آمایش سرزمین در کشور که در دهه ۱۳۵۰ به وسیله مهندسين مشاور سستيران انجام شد، به گونه‌ای طراحی شده بود که در قالب مجموعه‌ای از برنامه‌های میان‌مدت عملیاتی شود. با وقوع انقلاب اسلامی و ضرورت تجدیدنظر در همه ارکان نظام، وقفه‌ای در اجرای برنامه‌های آمایشی پدید آمد، اما تجربیات گرانمایی مطالعات آمایش که پس از انقلاب اسلامی حاصل شد، نتایج شگرفی بود برای کشوری که پس از وابستگی به شرق و غرب به استقلال و خودکفایی رسیده است و افق‌های بهتری را نوید می‌بخشید.

در این فضا و با همت مسئولان سازمان برنامه و بودجه و تشکیل دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، وظیفه تهیه سند آمایش سرزمین ایران اسلامی برعهده دفتر مذکور قرار گرفت. اگرچه - به دلایل مختلف - مطالعات دور اول آمایش پس از انقلاب نیز نتوانست از مرحله طرح پایه آمایش فراتر رود، اما با توجه به بعضی از ابعاد که شامل جنبه‌های خلاق هم بود، در نوع خود قابل توجه هستند. ارائه دلایل این امر در حوصله این بحث نیست، اما مجموعه‌ای از عوامل ساختاری و کارکردی را شامل می‌شود که در جنبه‌های مختلف نظری، معرفتی، عملی و اجرایی قرار می‌گیرند. این موضوع که حتی در میان برنامه‌ریزان نیز «تلقی واحدی از آمایش سرزمین وجود ندارد»، از تعدد برداشت‌ها از مقوله آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و اجرایی کشور حکایت دارد که سبب شده علی‌رغم تلاش‌های گسترده و دامنه‌دار درباره مطالعات آمایش سرزمین، بعضی سوءتفاهم‌ها مانند در



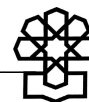
تعارض و رقابت قرار داشتن سنت برنامه‌ریزی اقتصادی با آمایش سرزمین<sup>۱</sup> به تحدید عرصه‌های لازم برای پیشبرد مطالعات آمایش سرزمین بیانجامد.

اگرچه مجموعه مطالعات آمایش در حیطه عملیات برنامه‌ریزی کم‌تر فرصت ظهور و بروز یافته، اما از جنبه نظری منجر به تعمیق و بومی‌سازی مبانی آمایش در ایران شد. انباشت معارف آمایشی در شرایطی که معضلات کشور در اصل، تفاوت‌چندانی با گذشته نکرده بود از یک طرف و شرایط و انتظارات محیط درونی پس از جنگ و تجربه تهیه و اجرای دو برنامه توسعه و از طرف دیگر تحولات بیرونی ناشی از فروپاشی شوروی و در نهایت تحولات جهانی روی داده، منجر شد که هیئت دولت در نیمه دوم سال ۱۳۷۶ مترصد انجام دور دوم مطالعات آمایش سرزمین شد. نتایج مرحله اول مطالعات آمایش سرزمین در بهار ۱۳۷۹ تدوین شد که شامل «نظریه پایه توسعه ملی» و «دیدگاه بلندمدت توسعه فضایی کشور» بود و نخستین گام خود را به‌سوی تدوین سند آمایش سرزمین در هیئت وزیران برداشت. تدوین «نظریه پایه توسعه» - که اصلی‌ترین خطوط و جهت‌گیری‌های توسعه کشور را ترسیم می‌کند - از آنجا ضرورت یافت که با نبود یک سند چشم‌انداز برای توسعه کشور، خلأ وجود اسناد بالادست توسعه را پر کند. با ارائه نظریه پایه توسعه ملی در هیئت دولت و تأکید آن‌ها بر ادامه مطالعات، مجموعه رهیافت‌های «نظریه پایه توسعه ملی» در جلسات «شورای آمایش سرزمین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» نهایی شد و در مرحله تفصیلی مبنای مطالعات آمایش سرزمین قرار گرفت. با وجود تصمیم جدی هیئت دولت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای تدوین سند آمایش سرزمین، مرحله جمع‌بندی مطالعات در نیمه دوم سال ۱۳۸۱ آغاز و در بهار ۱۳۸۲ به هیئت وزیران ارائه شد. با توجه به ورود سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی - به دنبال آن کل مجموعه دولت در فرایند تدوین چشم‌انداز با همکاری مجمع تشخیص مصلحت نظام - و تهیه لایحه برنامه چهارم، در ارائه اسناد آمایش سرزمین به هیئت دولت وقفه‌ای پدید آمد. اگرچه تهیه دو سند ملی چشم‌انداز و لایحه برنامه چهارم فرصتی بود تا مجموعه مطالعات اخیر آمایش سرزمین در جهت بهبود هر چه بیشتر این اسناد به‌کار گرفته شود و از این طریق رهیافت‌های آمایش سرزمین وارد عملیات برنامه‌ریزی توسعه شود.

توجه به آمایش سرزمین در دوره اخیر، مولود نوعی احساس نیاز به دیدگاهی جامع‌نگر، دورنگر و راهبردی بود که هم به روابط میان بخش‌ها و مناطق و هم به روابط بخشی - منطقه‌ای نظر داشته باشند. احساس نیازی که حکایت از نوعی تحول در مختصات فکری نظام برنامه‌ریزی و اجرایی کشور دارد. در ادامه این نوشتار ضرورت تهیه اسناد آمایش مورد بحث قرار می‌گیرند.

---

۱. در بخش بعد به اجمال به نحوه ارتباط رویکردهای مختلف در برنامه‌ریزی با هم و جایگاه آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور خواهیم داشت.



## مقدمه

شناسایی فقر و محرومیت ملی - منطقه‌ای با نگرش‌های یک سونگر یا چند سونگر به شکل کامل امکان‌پذیر نیست. بدین ترتیب هر نوع تلاش برای ارائه تعریفی جامع از این مقوله، بدون دیدگاه نظام‌مند و دقیق نمی‌تواند همه ابعاد و جوانب مختلف آن را به روشنی بیان کند. به عبارت دیگر باز کردن مقوله محرومیت و تلاش برای رسیدن به تعریفی جامع و کامل از محرومیت، مانند پیچ‌وتاب خوردن در گشودن مقوله رشدیافتگی و از رشدماندگی در سطح جهانی و در ادبیات برنامه‌ریزی و توسعه است. همان‌گونه که در ادبیات توسعه هنوز تعاریف روشن و همه‌جانبه‌ای از مفهوم توسعه، در حال توسعه و توسعه نیافته به‌شکلی که مورد پذیرش همگان باشد و چارچوب مشخصی داشته باشد، برای کشورهای توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته، وجود ندارد، درباره محرومیت در بُعد ملی نیز تصویر روشنی دیده نشده است.

مطالعات و پژوهش‌های گوناگونی که درباره شناخت مناطق محروم کشور از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا مؤسسات پژوهشی، در سال‌های پیش از انقلاب اسلامی و سال‌های پس از آن به عمل آمده، بیانگر این واقعیت است که این پژوهش‌ها بر تعریف جامع و کاملی از مفهوم محرومیت متکی نبوده و هر یک، محرومیت را در بُعدی خاص و با استفاده از شاخص‌هایی متفاوت ارزیابی کرده‌اند که حاصل کار آن‌ها تفاوت‌های فاحشی را نشان می‌دهد که کمک محدودی در شناخت موضوع آمایش می‌کند. چنین تحلیلی که از طرف کارشناسان و محققان صورت پذیرفته، هرگز به معنای خرده‌گیری و رد نتایج حاصل از این‌گونه پژوهش‌ها نیست، بلکه منظور این است که مقوله محرومیت از چه میزان پیچیدگی برخوردار است و اینکه از چه دیدگاهی به آن نگرسته شود و ضریب محرومیت در چه دامنه وسیعی نوسان دارد.<sup>۱</sup>

## ۱. تعریف آمایش سرزمین

### ۱-۱. تعاریف و مفاهیم توسعه

«توسعه» تعاریف و مفاهیم متفاوتی دارد و اگرچه مفهوم ترقی،<sup>۲</sup> رشد،<sup>۳</sup> پیشرفت<sup>۴</sup> و گسترش<sup>۵</sup> از قدیم در ادبیات اقتصادی و اجتماعی مطرح بوده، ولی واژه توسعه<sup>۶</sup> به مفهوم متداول کنونی آن، پس

۱. نتایج تفصیلی اجرای طرح شناسایی مناطق محروم کشور (مرحله پنجم)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، صص ۱-۲، سال ۱۳۶۴.

2. Progress.

3. Growth.

4. Advancement.

5. Expanding.

6. Development.



از جنگ جهانی دوم رواج پیدا کرده است.<sup>۱</sup>

مفاهیم ترقی، تحول، رشد، پیشرفت و گسترش اگرچه حرکتی در جهت بهبود اوضاع و شرایط موجود جامعه را در نظر دارند؛ اما به نسبت توسعه، از معانی و مفاهیم محدودتری برخوردارند. توسعه در مفهوم، حرکت به سمت بهبودی و تغییر شرایط از وضع کنونی به شرایطی مطلوب‌تر است و در حقیقت جنبه هدفمند و ایدئال‌تری را نمایش می‌دهد.<sup>۲</sup>

البته مفاهیم توسعه و مسیر تحول آن در نیمه دوم قرن بیستم متحول شده است، برای مثال می‌توان به مواردی از آن‌ها اشاره کرد:

• صاحب‌نظران اقتصادی - به‌عنوان نخستین گروه‌هایی که به امر توسعه پرداخته‌اند - توسعه را عبارت از رشد اقتصادی<sup>۳</sup> می‌دانند و سعی دارند کل مفهوم توسعه را در مفهوم توسعه اقتصادی<sup>۴</sup> خلاصه کنند. برای سنجیدن سطح توسعه نیز شاخص‌های کمی<sup>۵</sup> معرفی کرده و برای تحلیل روند توسعه، از ارزش‌های کمی<sup>۶</sup> و اقتصادسنجی<sup>۷</sup> استفاده می‌کنند.<sup>۸</sup>

• اندیشمندان علوم سیاسی توسعه را از دیدگاه خود به‌عنوان توسعه سیاسی<sup>۹</sup> در نظر دارند. بعضی دیگر از اندیشمندان علوم اجتماعی، توسعه را توسعه اجتماعی و فرهنگی<sup>۱۰</sup> تفسیر کرده‌اند و به توسعه فرهنگی توجه خاصی داشته‌اند.<sup>۱۱</sup>

• تعداد دیگری از اندیشمندان - برخلاف دو گروه نخست - توسعه را امری چندبُعدی می‌دانند و اما با وجود این، اولویت و تقدم یا اهمیت ویژه‌ای را برای توسعه از دیدگاه رشته علمی خود و دیدگاه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی یا سیاسی در نظر می‌گیرند.<sup>۱۲</sup>

• بعضی توسعه را پدیده‌ای چندبُعدی، پیچیده و شامل جنبه‌های گوناگون اقتصادی، سیاسی اجتماعی و فرهنگی می‌دانند و تقدم و تأخری برای هیچ‌یک از این جنبه‌ها در نظر نمی‌گیرند.<sup>۱۳</sup>

در دهه ۱۹۹۰ میلادی با معطوف شدن توجه جهانی به مسائل محیط زیست که در کنفرانس سال ۱۹۹۲ «ریو» به نقطه عطف خود رسید، مسائل زیست‌محیطی نیز به ابعاد انسانی و اجتماعی توسعه افزوده شد. در این باره اصطلاح و مفهوم جدیدی به نام توسعه پایدار<sup>۱۴</sup> یا توسعه به همراه

1. Todaro, 1971.

2. Krinsteusen, 1974.

3. Economic Growth.

4. Economic Development.

5. Quantitative Indicators.

6. Quantitative Methods.

7. Econometrics.

8. Todaro, 1984.

9. Political Development.

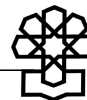
10. Social & Cultural Development.

11. Kristensen, 1974.

12. Kristensen, 1974, UN 1970.

۱۳. میکسل، ۱۳۷۶، کهن، ۱۳۷۶، Rondinell 1993.

14. Sustainable Development.



بقا رواج پیدا کرد.<sup>۱</sup>

براساس مباحث ارائه شده در تعریف و مفهوم توسعه، منظور مفهومی است همه‌جانبه که به همه نیازمندی‌ها و ابعاد مختلف زندگی انسان توجه دارد. توسعه واقعی باید شرایط لازم را برای همه افراد جامعه - صرف‌نظر از موقعیت استقرار مکانی در همه ابعاد - در جهت پویایی رشد و تعالی مادی و معنوی آنان فراهم کند.

## ۲-۱. تعاریف و مفاهیم آمایش

براساس تعاریف و مفاهیم متفاوت از توسعه، برداشت‌های گوناگونی نیز از آمایش در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی آن ارائه شده است.

در فرهنگ لغات لاروس، آمایش چنین تعریف شده است:

«بهترین نوع توزیع جغرافیایی فعالیت‌های اقتصادی با توجه به منابع طبیعی و انسانی ...».

فرهنگ اقتصاد و امور اقتصادی - اجتماعی معاصر، تعریف آمایش را به شکل دیگری ارائه کرده است: «سیاستی که هر یک با چارچوب جغرافیایی معینی، به دنبال بهترین توزیع ممکن جمعیت، برحسب منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی است».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، این تعاریف به‌طور عمده بر مفهوم مکان‌گرایی تأکید دارد و از

این رو از تعریف ژان پل لاکاز<sup>۲</sup> نیز همین مفهوم به‌دست می‌آید:

«منظور از آمایش سرزمین، رسیدن به مطلوب‌ترین توزیع ممکن جمعیت توسط بهترین شکل

توزیع فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی در پهنه سرزمین است».<sup>۳</sup>

در یک توزیع اولیه جغرافیایی یا به اصطلاح در یک سازمان‌دهی ماده فضایی دو نکته عمده وجود دارد:

۱. توزیع جمعیت،

۲. مفهوم «بهترین» با توجه به هزینه و فایده اجتماعی و در نظر گرفتن دیدگاه‌ها و تحلیل‌های

مربوط به آن است، بنابراین منظور از آمایش سرزمین، رسیدن به بهترین توزیع جمعیت و فعالیت است.

براساس مفاهیم جدیدی که به‌تازگی در فرانسه منتشر شده، می‌توان تعاریفی را برای آمایش

مطرح و مورد نظر قرار داد:

«آمایش سرزمین در حال حاضر شامل سازمان‌دهی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط

زیستی به‌منظور تحقق آینده‌ای مطلوب پیشنهاد می‌شود».<sup>۴</sup>

در کشورهای انگلیسی‌زبان به‌ویژه در انگلستان - مفهوم «آمایش سرزمین» با مفهومی که در

2. Jean - Paul La Caze.

3. Lacaze, 1995.

4. Journal Official : 1992 ; Manesse , 1998.



فرانسه پذیرفته شده - به کار برده نمی شود و به جای آن مفهوم برنامه ریزی فیزیکی<sup>۱</sup> را در نظر گرفته اند. از طرف دیگر با توجه به تعریفی که در برنامه ریزی اقتصادی بیان می شود، برنامه ریزی اصولی باید دارای سه بُعد اصلی اقتصادی، اجتماعی و فضایی باشد.<sup>۲</sup> براساس این اعتقاد، توسعه اقتصادی یا اجتماعی، پیامدهای نامطلوبی - به ویژه در بروز عدم تعادل های منطقه ای در بسیاری از مناطق جهان - به دنبال دارد، از این رو برنامه ریزی اقتصادی و اجتماعی باید به همراه برنامه ریزی فضایی صورت گیرد تا پدیده عدم تعادل فضایی بروز نکند.

بنابراین مسئله مهمی که باید به آن توجه کرد، مسئله سازمان دهی فضایی<sup>۳</sup> اقتصاد ملی و فعالیت های انسانی<sup>۴</sup> است و در این مسیر نکاتی باید مدنظر قرار گیرد که عبارتند از:

۱. برنامه ریزی ها باید بخش ها و فعالیت ها را مدنظر داشته باشد و همچنین باید فضایی بوده و در فضا سازمان دهی شود.

۲. هر کشور یا منطقه ای که خواهان دستیابی به اهداف ویژه خود درباره برنامه ریزی است، باید سازمان و ساختار فضایی خاص خود را پایه گذاری کند.

۳. کشورهای در حال توسعه که اقتصاد فضایی بسیار خوبی دارند، باید به نوعی ساختار فضایی خود را پایه گذاری کنند که بتوانند کشور محروم و فقیر خود را از نتایج برنامه های توسعه بهره مند کنند. براساس آن در یک تقسیم بندی کلی و با توجه به مفاهیم رایج می توان دو نوع نگرش را در سازمان دهی فضایی از یکدیگر جدا کرد:

## نگرش اول

توزیع اولیه جغرافیایی یک سازمان دهی ساده فضایی است که دو نکته عمده را مطرح می کند:

**نکته اول**، توزیع جغرافیایی براساس توزیع جمعیت و نکته دوم، مفهوم بهترین نوع توزیع متناسب با هزینه و فایده اجتماعی آن. در این صورت منظور از آمایش رسیدن به بهترین توزیع برای فعالیت خواهد بود.<sup>۵</sup>

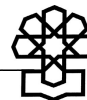
## نگرش دوم

براساس مفاهیم جدید ارائه شده است که آمایش سرزمین را از سازمان دهی فضایی ساده فراتر برده و آن را به سمت سازمان دهی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی سوق داده که هدف

---

1. Physical Planning.  
2. Mista, 1990.  
3. Special Organization.  
4. Human Activities.  
5. Mista, 1988, Laclave, 1998.





آن، تحقق آینده‌ای مطلوب است.<sup>۱</sup>

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، وجه مشترک در هر دو نگرش آن است که برنامه‌ریزی‌های اقتصادی - اجتماعی باید به همراه برنامه‌ریزی فضایی صورت گیرد تا پدیده عدم تعادل فضایی بروز نکند.<sup>۲</sup> بنابراین در ادبیات برنامه‌ریزی از برنامه‌ریزی فضایی بیش‌تر به‌عنوان مکمل برنامه‌ریزی منطقه‌ای<sup>۳</sup> یاد می‌شود، با این تفاوت که از دیدگاه نظری، فضا نظامی (سیستم) باز و پویاست و برخلاف منطقه دارای حد و مرزی نیست. بنابراین برنامه‌ریزی فضایی تلاشی است برای تعیین و تخصیص منابع به مکان‌ها و مناطق، به‌نحوی که سرمایه‌گذاری بخشی، بیش‌ترین منافع اجتماعی را داشته باشد، فعالیت‌های تولیدی و امکانات منطقه در دسترس تمام افراد نیازمند قرار گیرد و تفاوت سطوح درآمد را کاهش دهد و نوعی ساختار فضایی ایجاد کند که یارای تحقق برنامه‌های توسعه منطقه‌ای باشد.

## ۲. جایگاه آمایش در نظام برنامه‌ریزی کشور

مفهوم آمایش سرزمین یعنی ایجاد تعادل میان سه عنصر انسان، فضا و فعالیت تعریف شده و مقوله آمایش، تلفیقی از سه علم اقتصاد، جغرافیا و جامعه‌شناسی است. ظهور رویکرد آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور، نتیجه ضرورت‌هایی بود که از دیرباز در نظام برنامه‌ریزی احساس می‌شد. آمایش سرزمین به‌عنوان بالادست‌ترین سند توسعه کشور جایگاه خاصی در نظام برنامه‌ریزی کشور دارد. اگر ابعاد مختلف برنامه‌ریزی و توسعه را در سطوح مختلف بررسی کنیم، جایگاه آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی ایران به روشنی قابل تشخیص خواهد بود. براساس تقسیم‌بندی، چهار سطح برنامه‌ریزی را می‌توان از هم تفکیک کرد، هرکدام از سطوح، مشخصات و ویژگی‌های خاصی دارند که آمایش را از سایر سطوح تفکیک می‌کند (نمودار ۱ و ۲).

۱. خرد،

۲. کلان،

۳. توسعه،

۴. آمایش.

1. Journal official, 1992; Manesse, 1998.

2. Misra, 1988.

3. Regional Planning.

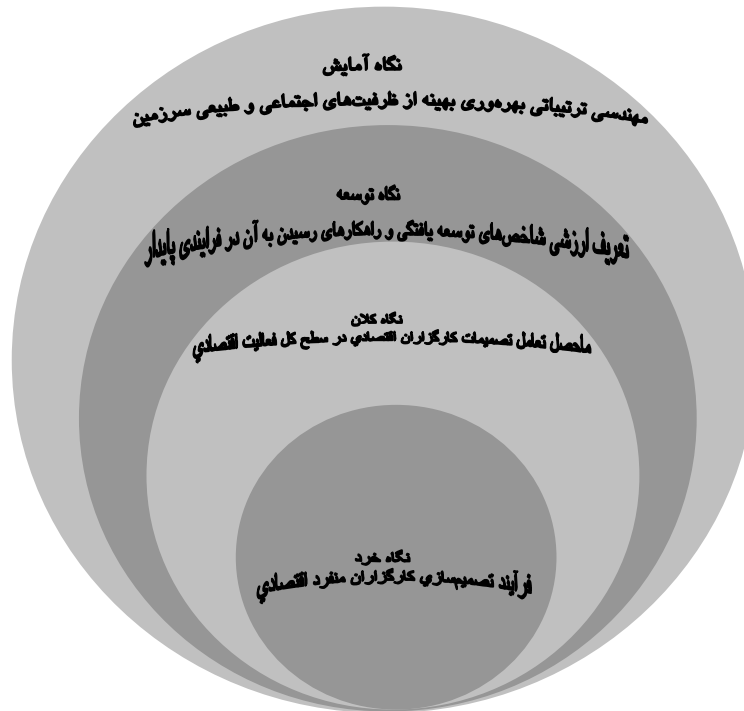


## نمودار ۱. رویکردهای متفاوت در برنامه‌ریزی و توسعه





## نمودار ۲. مفاهیم کلی در رویکردهای متفاوت برنامه‌ریزی و توسعه



بنابراین می‌توان گفت رویکرد آمایش سرزمین نه تنها رویکردی رقیب برای سایر دیدگاه‌های موجود نیست، بلکه در همه ابعاد، مکمل و برطرف‌کننده نارسایی‌های آن‌هاست. این رویکرد با قابلیت ایجاد زمینه تعامل میان سه عنصر انسان، فضا و فعالیت و ارائه چیدمان منطقی فعالیت‌ها در عرصه سرزمین باید در مراحل تدوین برنامه‌های توسعه (بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت) و اجرای آن‌ها به‌عنوان نگاه غالب و سند بالادست اعمال شود.

اهداف تعیین شده در برنامه‌ریزی‌های سطوح مختلف، حاکی از جایگاه بالای آمایش به‌عنوان چارچوب توسعه بلندمدت کشور و در واقع راهنمای تدوین سایر سطوح برنامه‌ریزی است. بهره‌وری از منابع و ظرفیت‌های اقتصادی و اجتماعی و محیطی سرزمین، هدف اصلی آمایش سرزمین است که سایر اهداف سطوح توسعه، کلان و خرد را نیز شامل می‌شود، در واقع رسیدن به هدف آمایش در یک افق بلندمدت بیست‌ساله مستلزم رسیدن به اهداف برنامه‌های پنج‌ساله، سالانه، بخشی و منطقه‌ای است و ضروری است، جهت‌گیری این برنامه‌ها در راستای اهداف آمایش صورت گیرد.

از طرف دیگر مطالعه پیامدهای فضایی هرکدام از سطوح فوق در تبیین بهتر جایگاه آمایش در نظام برنامه‌ریزی و در بین سطوح برنامه‌ریزی کمک شایانی خواهد کرد. سازمان‌دهی مناسب فعالیت و انسان در پهنه سرزمین، هدف اصلی تمام برنامه‌ریزی‌ها در سطوح مختلف است. اگرچه در سطح خرد مکان‌یابی برای حداکثر کردن سود بنگاه و در واقع جانمایی بهتر فعالیت‌ها پیامد فضایی این نوع برنامه‌ریزی است، ولی این جانمایی در راستای هدف بالاتر یعنی چیدمان منطقی



فعالیت‌ها در پهنه سرزمین ایفای نقش می‌کند. به عبارت دیگر فرایند برنامه‌ریزی صحیح و سلسله مراتبی از سطح آمایش ملی شروع و با تدوین برنامه‌های میان‌مدت توسعه‌ای و برنامه‌ریزی کلان اقتصادی به سطح برنامه‌ریزی خرد منتهی می‌شود. اتکا به این سلسله مراتب نه تنها به اجرایی شدن مطالعات کلان و بلندمدت کمک می‌کند، بلکه روند توسعه کشور را منطقی، هماهنگ و پویا می‌سازد و عناصر توسعه یک کشور مانند اجزای یک نظام یا اندام‌های یک بدن، دارای عملکردی تخصصی بوده و چارچوب‌های توسعه مناطق و اهداف بلندمدت آن‌ها، متأثر از اهداف بلندمدت ملی خواهد بود و برنامه‌ریزی‌های محلی نیز از چارچوب‌های توسعه منطقه‌ای پیروی خواهند کرد. بنابراین در رویکردهای مختلف توسعه، نگاه برنامه‌ریزی، به برنامه‌ریزی متفاوت خواهد بود.

بسته به آنکه چه حدی از تأثیرگذاری آمایش را بر نظام برنامه‌ریزی کشور می‌پذیرند، نحوه استفاده از اسناد آمایشی در تنظیم روابط سرزمینی بخش‌ها، تفاوت می‌کند. به یک تعبیر، به نسبت محدود می‌توان آمایش را فقط به منظور شناسایی تأثیرات فضایی و جغرافیایی جهت‌گیری‌های برنامه، به کار گرفت و در یک تعبیر دیگر به نسبت وسیع می‌توان انتظارات برنامه‌ریزان درباره تلفیق دیدگاه‌های سرزمینی یا بخشی و ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخشی، بین منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای و با استفاده از رویکرد آمایشی را برآورده کرد.

شناسایی مجموعه رویکردهای ممکن در این باره، به تعدیل انتظارات برنامه‌ریزان از آمایش سرزمین و به طور متقابل آمایش‌گران از نظام برنامه‌ریزی کمک می‌کند. طراحی نظام برنامه‌ریزی بر مبنای آمایش سرزمین و ارتقای جایگاه آمایش سرزمین به عنوان بالادست‌ترین سند توسعه بلندمدت کشور بوده که در راستای اعتلای نظام برنامه‌ریزی کشور از طریق نهادینه‌سازی رویکرد آمایشی در بدنه نظام برنامه‌ریزی و به منظور تنظیم رابطه دیدگاه‌های درازمدت و میان‌مدت و تنظیم روابط برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای و تعیین نقش و جایگاه بخش‌های مختلف جغرافیایی در چارچوب مبانی آمایش سرزمین صورت می‌گیرد.

در واقع آمایش و اسناد آن در سطح ملی سندی بالادست در افق بلندمدت بیست‌ساله است که بیشتر برای تحقق اهداف و آرمان‌های آن باید تمام برنامه‌ریزی‌های در سطوح پایین‌تر را با استناد به این اسناد تهیه کرده و در نهایت، اجرا گذاشت.

### ۳. زمینه‌ها و ضرورت‌های شکل‌گیری آمایش سرزمین در کشور

هر کدام از گزینه‌های زیر، موجبات توجه به آمایش سرزمین را در مقاطع مختلف برنامه‌ریزی فراهم کرده و زمینه‌ساز تغییراتی در نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی شده‌اند که به شرح زیر است:



قبل از انقلاب اسلامی، توجه به ویژگی‌های سرزمین از جمله وسعت زیاد کشور، تنوع اقلیمی، فرهنگی و وجود منابع غنی در مناطق مختلف آن از یک طرف و از طرف دیگر استفاده بهینه از این منابع طبیعی در سال ۱۳۵۱، باعث تأسیس دفتری با عنوان «دفتر بهره‌وری سرزمین» یا «تنسيق سرزمین» شد که در سال ۱۳۵۲ با عنوان «بوم‌آرایی» به سازمان برنامه پیوست و آمایش سرزمین نام گرفت که زمینه‌ای را برای شکل‌گیری آمایش در ایران به وجود آورد.

شرایط اقتصادی آن دوران، توجه به مقولات آمایش سرزمین را در ذهن تصمیم‌گیران و برنامه‌ریزان فراهم کرده بود. به طوری که در سال ۱۳۵۲ با بالا رفتن قیمت نفت در بازارهای جهانی و به دنبال آن افزایش درآمد کشور، فرصت‌های جدید سرمایه‌گذاری بیش‌تر در برنامه‌های متعارف و جاری را مطرح کرد و تصمیم‌گیران را به بهره‌گیری بهتر و مطلوب‌تر از این منابع تشویق کرد و در نهایت بهره‌وری از قابلیت‌ها و امکانات سرزمین را که زمینه‌ای برای کاهش وابستگی به نفت بود، تقویت کرد. از دیگر زمینه‌ها و ضرورت‌های شکل‌گیری آمایش، کمی‌گرایی افراطی برنامه‌ها و توجه خاص به بحث‌های اقتصادی در مقولات توسعه و عدم توجه به بُعد فضایی در کنار توجه به توزیع جغرافیایی بهتر و مطلوب‌تر فعالیت‌ها بود.

دشواری‌های ناشی از عدم هماهنگی، برابری و تناسب‌های فضایی، ذهن و اندیشه برنامه‌ریزان را برای نخستین بار به آرایش نامناسب فعالیت‌ها در سرزمین جلب کرد و ضرورت برقراری توازن و تناسب در پراکنش جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین را با عنوان «آمایش» و «برنامه‌ریزی فضایی» آشکار کرد. زیرا رویکرد آمایش سرزمین (که در آن زمان در نوع خود روش جدیدی به حساب می‌آمد). با توجه به ابعاد سیاسی، اجتماعی و دفاعی در مناطق مختلف کشور با نگرشی جامع‌تر در برنامه‌ریزی اقتصادی سعی در کاهش مسائل مذکور، داشت.

به دلیل شدت ناهماهنگی‌ها و عدم تناسب‌های سرزمینی برای استفاده از قابلیت‌ها و امکانات منطقه‌ای و در چارچوب سیاست‌های تمرکززدایی و واگذاری بعضی اختیارات به مدیریت استان‌ها و توجه به مناطق کشور، این مطالعات شکل گرفت و زمینه را برای تدوین برنامه ششم برمبنای دیدگاه‌های آمایش با رویکرد برنامه‌های استانی فراهم کرد.

شناسایی قابلیت‌های توسعه مناطق و معرفی فرصت‌های سرمایه‌گذاری - فعالیت‌یابی برای قسمت‌های مختلف سرزمین، توسعه و تجهیز منابع و همچنین تمرکززدایی و مدیریت سرزمین که اصلاح نظام تصمیم‌گیری و تقویت سطوح منطقه‌ای و محلی و تقسیمات کشوری را به دنبال داشت، از زمینه‌ها و ضرورت‌های شکل‌گیری آمایش سرزمین محسوب می‌شوند. از ویژگی‌های طرح‌های آمایش رعایت مسائل زیست‌محیطی و استفاده از منابع تجدیدپذیر، مقابله با روندهای مخرب محیط زیست و نیز بهره‌برداری از منابع طبیعی است که در برنامه‌های متعارف کمتر به آن توجه می‌شود. بنابراین نخستین برنامه‌ریزی فضایی کشور با عنوان «آمایش سرزمین» آغاز و اولین طرح آمایش



کشور به وسیله کارشناسان فرانسوی، به نام مهندسین مشاور ستیران تدوین شد.

ضرورت تهیه برنامه‌های توسعه ملی با نگاه درازمدت چندبخشی، بین‌بخشی و بین‌منطقه‌ای و با مشارکت اقتصاددانان، برنامه‌ریزان اجتماعی - فرهنگی و برنامه‌ریزان توسعه ملی به سمت توزیع جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، فراهم شد و در سال ۱۳۵۳ «مرکز آمایش سرزمین» را تشکیل داد. بعد از انقلاب اسلامی، نقش مشاورین خارجی و بازنگری در سیاست‌های رژیم گذشته، باعث توقف مطالعات آمایش سرزمین شد. اما با توجه به شرایط سیاسی - اقتصادی - اجتماعی و ویژگی‌های انقلاب که شامل موارد زیر است:

الف) اعتمادسازی بر سیاست‌های کاربردی منابع،

ب) سازمان‌دهی اقتصاد متکی بر منابع داخلی و بهره‌برداری بهینه و مطلوب از امکانات و قابلیت‌های سرزمین،

ج) تمرکززدایی، تفویض اختیارات به استان‌ها و...، ضرورت‌های توجه دوباره به برنامه‌های آمایش سرزمین را باعث شد.

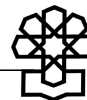
بنابراین ضمن تداوم بعضی زمینه‌هایی که در دهه ۵۰ منجر به تهیه طرح پایه آمایش سرزمین شده بود و با توجه به ضرورت برنامه‌ریزی آمایشی، وظیفه تهیه و اجرای آن در سال ۱۳۶۲ به سازمان برنامه و بودجه محول شد. علاوه بر موارد ذکر شده، اکنون به‌علت ناتوانی روش‌های برنامه‌ریزی متعارف، آمایش سرزمین هماهنگ‌کننده برنامه‌ریزی بخشی - منطقه‌ای، بین‌بخشی و بین‌منطقه‌ای بوده و این توجه تا جایی پیش رفت که آمایش سرزمین به‌عنوان متن اصلی برنامه توسعه پنجم انتخاب شد.

**نبود یا استفاده نکردن از سند ملی آمایش سرزمین مشکلاتی را به‌وجود آورده که عبارتند از:**

• عدم بهره‌برداری مناسب از امکانات بعضی مناطق که این امر از طرفی موجب حاشیه‌ای شدن قسمت‌هایی از سرزمین و از طرف دیگر باعث فشاری فراتر از ظرفیت به منابع و عرصه‌های محدود خواهد شد.

• هماهنگی‌های لازم میان بخش‌های اقتصادی در سطح سرزمین، موجب پیوستگی و ارتباط منطقی میان طرح‌های عمرانی بزرگ کشور می‌شود. چنان‌که عدم هماهنگی و مشکلات ناشی از آن ممکن است بعد از مدتی حل شود؛ اما تأخیر به‌وجود آمده موجب ناکارآمدی این طرح‌ها، به‌ویژه در زمان تأسیس و بهره‌برداری آن‌ها شده و درنهایت به اتلاف زیاد منابع منجر می‌شود.

• به‌دلیل نادیده گرفتن شرایط اجتماعی، قومی و فرهنگی مناطق (یکپارچه‌سازی فضا و وحدت ملی) در مراحل تهیه برنامه‌های توسعه ملی، طرح‌های عمرانی بزرگ در این مناطق یا به اندازه ظرفیت مطلوب استفاده نمی‌شوند یا ممکن است به‌دلیل عدم ادغام در ساختار اقتصادی مناطق و ناتوانی از ایجاد پیوندهای پیشین و پسین با سایر فعالیت‌های مکمل، سرمایه‌گذاری‌های صورت



گرفته را با عدم کارایی لازم روبه‌رو کند.

• مسائل سیاسی - امنیتی بُعد دیگری است که در برنامه‌ریزی فضای ملی به آن پرداخته می‌شود. رعایت ملاحظات سیاسی - امنیتی ممکن است منجر به توسعه یا کاهش فعالیت‌ها در بعضی عرصه‌ها شود. ایجاد فعالیت و اسکان جمعیت در مناطق استراتژیک که از نظر اقتصادی قابلیت چندانی ندارند، مانند اسکان جمعیت با هزینه‌های بالا در جزایر خلیج فارس مثال مشخصی از این نوع مسائل است.

• سازگاری زیست‌محیطی سرمایه‌گذاری‌ها و بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی با دید سرزمینی میسر است (طرح ایجاد بزرگراه تهران - شمال به دلیل ناپدید گرفتن این مسائل بارها متوقف شده است).

• سامان‌دهی مراکز شهری و روستایی براساس توزیع فعالیت‌ها و امکانات در پهنه سرزمین، تنها در فرایند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین دست‌یافتنی هستند.

بنابراین، به دلیل اینکه روش‌های مرسوم برنامه‌ریزی در کشور ابزار و سازوکارهای لازم برای پاسخ‌گویی به مشکلات بالا را ندارند. آمایش سرزمین در کنار برنامه‌ریزی اقتصادی، با تکمیل و اعتلای نظام برنامه‌ریزی کشور، می‌تواند پاسخ‌گوی بسیاری از مسائل و کمبودهای مطرح شده باشد. بدین ترتیب سند آمایش سرزمین به‌عنوان راهبردی ملی و بلندمدت باید حاوی سطوح مختلف فراملی، ملی و استانی باشد. برای دستیابی به هدف بالا، تدوین سندی بالادست که اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت کشور را با رویکردی راهبردی مطرح کند، در فقدان سند چشم‌انداز بلندمدت کشور، بیش از پیش ضرورت یافت. سند مزبور یا همان نظریه پایه توسعه ملی در مرحله اول مطالعات آمایش، تهیه و پس از طرح در هیئت دولت در شورای آمایش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نهایی شد.

#### ۴. تجارب آمایش سرزمین در کشورهای دیگر

اصطلاح آمایش سرزمین در سال‌های آخر جنگ جهانی دوم، به‌وسیله هیئت تجهیز ملی حکومت ویشی در فرانسه با تدارک مقدمات بازسازی ملی به کار برده شد. در سال ۱۹۴۷ کتاب‌های ژان فرنسوا گراویه باعنوان «پاریس و بیابان فرانسه»، سروصدای فراوانی به‌پا کرد و به‌دنبال گردهمایی‌ها و بحث‌های متعدد در دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی، نهادهای تخصصی اجتماعی و احزاب سیاسی، سرانجام آمایش سرزمین به‌عنوان برنامه‌ریزی اساسی در تنظیم تصمیم‌گیری‌های بلندمدت و میان‌مدت دولت فرانسه شکل گرفت. ابتدا مقدمات کار در وزارت بازسازی ملی و شهرسازی فراهم و مدیریت مطالعات آمایش سرزمین در کنار معاونت شهرسازی تأسیس شد، نخستین کوشش‌های آن مطالعه، تهیه گزارشی درباره مسائل اساسی کشور فرانسه از نظر آمایش



سرزمین بود. چندی بعد «مدیریت آمایش سرزمین و اقدام منطقه‌ای» فعالیت‌های متنوع مطالعاتی، برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌ها و ضوابط مربوط را آغاز کرد. به موازات فعالیت‌های سازمان‌های ستادی و اجرایی دولت، دانشگاه‌ها و مراکز تخصصی، کارهای بسیاری درباره الگوها و روش‌شناسی مطالعات و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و پدیدآوردن ادبیات علمی در محدوده آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای انجام دادند.

دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و تخصصی در آموزش نیروی انسانی متخصص، انجام مطالعات و پژوهش‌های بنیادی و ارائه نظریه‌ها، الگوها و فنون مطالعات و برنامه‌ریزی‌های آمایش، تأثیر فراوان داشتند. بدین ترتیب دیدگاه‌ها و نوآوری‌های فرانسوی‌ها، مکتبی را در برنامه‌ریزی فیزیکی و فضایی به وجود آورد که از جهات کلی و ترکیب ابعاد مختلف و هدف‌های اجتماعی، اقتصادی و نحوه سازمان‌دهی فضایی، به‌علت جامعیت آن از سایر مکاتب دنیا متمایز است. اکثر کشورهای پیشرفته اروپایی مانند سوئیس، بلژیک، ایتالیا، اسپانیا و بسیاری از کشورهای جهان سوم از این مکتب تأثیر بسیاری گرفته‌اند.

در فرانسه (که آمایش سرزمین در ایران متأثر از این کشور بود) آمایش سرزمین با مشاهده عدم تعادل در توزیع جغرافیایی جمعیت، فعالیت و خدمات و هم‌زمان با پیدایش فکر برنامه‌ریزی برای بازسازی کشور پس از جنگ جهانی دوم ظهور کرد. ایدئولوژی آمایش نیز دستیابی به «ایجاد تعادل در توزیع جغرافیایی فعالیت‌ها» یعنی رفع ازدحام، پرکردن خلأها، تخفیف مهاجرت از روستاها به شهرها و خلاصه دست یافتن به پراکنش هماهنگ انسان‌ها و کارها در پهنه سرزمین بود. اکنون دسترسی به این هدف‌ها در محدوده وظایف وزارت آموزش سرزمین و احیا هستند.

با وجود این، هدف‌ها و سیاست‌های آمایش در کشور فرانسه، بدون تغییر باقی نمانده و بر اثر دگرگونی وضع اقتصادی و سیاسی کشور، متحول شده است. تحولات آمایش سرزمین در کشور فرانسه را می‌توان به چهار دوره تقسیم کرد:

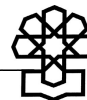
**در دوره اول** که مصادف با پیدایش فکر آمایش سرزمین است، هدف اصلی آمایش، تمرکززدایی از پاریس است.

**در دوره دوم** که از سال ۱۹۵۰ آغاز شد، فرانسه دارای رشد اقتصادی شتابانی گردید و آمایش به‌دنبال توزیع درست منابع، فعالیت‌ها و مشاغل در فرانسه بود.

**در دوره سوم** یعنی از سال ۱۹۷۳ به بعد که در فرانسه همچون دیگر کشورهای اروپایی، رکود ناشی از بحران نفت حکمرا شد، دست‌اندرکاران آمایش سرزمین، حرف تازه‌ای برای گفتن نداشتند.

**در دوره چهارم** یعنی پس از پشت سر گذاشتن دوران رکود، گردانندگان آمایش سرزمین به اقدام‌های تهاجمی درباره توسعه توازن شهرها، حفظ جهات مثبت زندگی روستایی و در عین حال ترسیم خطوط آمایش سرزمین در مقیاس اروپایی دست زدند. با این حال هنوز هم هدف‌های پیشین





آمایش از جمله ترمیم شهرها و مناطق عقب مانده، سیاست آیش‌های صنعتی (یعنی فضاهایی که بر اثر توقف فعالیت‌های صنعتی رها شده‌اند) و نوسازی شهرهای معدنی را کنار نگذاشته‌اند. در آلمان، برخلاف فرانسه یا اسپانیا که هیچ‌گاه با نیاز مبرم تمرکززدایی منطقه‌ای مواجه نبوده، برنامه‌ریزی منطقه‌ای مترادف با آمایش سرزمین است. هدف‌های طرح‌ریزی کالبدی (یا به قول آلمانی‌ها نظم فضایی) در هدایت استفاده از زمین و ساختمان از طریق تهیه برنامه‌های کاربرد زمین و برنامه‌های لازم‌الاجرای محلی، تضمین گسترش منظم شهرها، همراه با کاربرد مسئولانه زمین، حفاظت از محیط‌زیست و حفاظت و بهبود محیط طبیعی زندگی انسان، خلاصه شده‌اند. برنامه‌ریزی کالبدی در سه سطح فدرالی، ایالتی و محلی انجام می‌گیرد.

### ۵. رویدادهای مهم و تاثیرگذار در تاریخچه آمایش سرزمین

هدف از طرح این بخش، مروری بر اقدامات مهم و تاثیرگذار در تاریخچه آمایش سرزمین است که در مراحل مختلف باعث رسمیت یافتن و پیشرفت آن شده است. از ابتدای شروع رسمی فرایند برنامه‌ریزی در ایران در سال ۱۳۲۷، نوعی آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی بوده است و در ماده (۴) قانون برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷ - ۱۳۳۴) آمده است که:

«وجوه مذکور در ماده (۲) با رعایت استعداد و احتیاجات هر محل به طور متناسب فی‌مابین شهرستان‌های مختلف کشور تقسیم خواهد شد به نحوی که حصه مجموع شهرستان‌های هر یک از استان‌ها در ظرف هفت سال از یک هزار میلیون ریال کمتر نباشد».

ماده (۷) قانون برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴ - ۱۳۴۱) شاهد رسمی دیگری بر این ادعاست، در این ماده سازمان برنامه موظف شده تا آنجایی که میسر است عملیات عمرانی میان استان‌ها و شهرستان‌های مختلف کشور را با توجه به اوضاع و احوال محلی و استعداد و امکانات طبیعی تقسیم کند.

اما برنامه‌ریزان ایران به آمایش سرزمین نگاه خوبی ندارند، ولی فعالیت‌های آن به‌طور رسمی از ۴۱ سال قبل آغاز شده است. در زیر تاریخچه‌ای از فعالیت‌هایی که به‌صورت غیررسمی یا رسمی در ارتباط با مفهوم آمایش انجام شده است ذکر می‌گردد:

۱۳۴۵ - مطالعات آمایش سرزمین در ایران اواخر سال ۱۳۴۵، در مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران با عناوین «عمران کشوری» و «آرایش فضای اقتصادی» به‌وجود آمد و بعدها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (برنامه و بودجه) انتقال یافت.

۱۳۴۹ - گزارش اقتصادی ۱۱ منطقه برنامه‌ریزی ایران، به‌وسیله مهندسین مشاور بتل تهیه شد.



### دوره اول - (۱۳۵۳ - ۱۳۵۶)

۱۳۵۳- شروع مطالعات برای تدوین «استراتژی درازمدت آمایش سرزمین» به وسیله مهندسين مشاور ستيران.

۱۳۵۴- تصویب قانون تغییر نام وزارت مسکن و شهرسازی و مطرح شدن مقوله طرح جامع سرزمین و مطالعات توسعه کالبدی.

۱۳۵۵- انتشار گزارش‌های مرحله اول استراتژی درازمدت آمایش سرزمین.

۱۳۵۶- تدوین برنامه ششم عمرانی دولت ایران با استفاده از رویکرهای آمایش سرزمین.

### دوره دوم - (۱۳۶۲ - ۱۳۷۵)

۱۳۶۲- شروع مطالعات «طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران» به وسیله سازمان برنامه و بودجه.

۱۳۶۳- تصویب کلیات مطالعات آمایش سرزمین در هیئت دولت جمهوری اسلامی ایران.

۱۳۶۴- تدوین و انتشار گزارش‌های مرحله اول مطالعات «طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی

ایران» به وسیله دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای معاونت امور مناطق وزارت برنامه و بودجه.

۱۳۶۴- تصویب سیاست‌های آمایش سرزمین در شورای اقتصاد.

۱۳۶۸- تدوین و انتشار گزارش‌های مرحله دوم مطالعات «طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی

ایران» به وسیله سازمان برنامه و بودجه.

۱۳۶۸- شروع مطالعات طرح کالبدی ایران با مسئولیت وزارت مسکن و شهرسازی.

۱۳۷۱- مصوبه شورای عالی اداری درباره تقسیم وظایف وزارت مسکن و شهرسازی و

سازمان برنامه و بودجه در خصوص طرح آمایش سرزمین و طرح جامع سرزمین.

۱۳۷۵- تصویب مطالعات طرح کالبدی ایران.

### دوره سوم - ۱۳۷۶ به بعد

۱۳۷۶- شروع مطالعات «طرح پایه آمایش سرزمین ایران» به وسیله سازمان برنامه و بودجه.

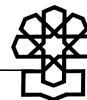
۱۳۷۸- تدوین و انتشار گزارش‌های ملی و منطقه‌ای مطالعات طرح کالبدی ایران در سطح

به نسبت وسیع به وسیله مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن.

۱۳۷۸- تدوین و انتشار محدود گزارش‌های حاصل از مطالعات «طرح پایه آمایش سرزمین

ایران» به وسیله دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه.

۱۳۸۲- تدوین و تصویب «سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، امور زیست‌محیطی و توسعه



پایدار» با عنوان «سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم انداز» در یک محور مستقل در ۵ بند در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۱۳۸۲- تصویب اصول آمایش سرزمین ذیل سیاست‌های کلی محور امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی با عنوان «سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران» در مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۱۳۸۲- تصویب اصول آمایش سرزمین ذیل «سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه» در جهت تحقق چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی توسط مقام معظم رهبری.

۱۳۸۳- مکلف شدن دولت جمهوری اسلامی ایران بر قرار دادن اسناد ملی آمایش سرزمین و کالبدی ملی به عنوان مرجع اصلی هماهنگی‌های بین بخشی، بین منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای در تصمیم‌گیری‌های اجرایی و بهنگام کردن سند ملی آمایش سرزمین متناسب با تحولات جهانی، منطقه‌ای، علمی فنی و با بهره‌گیری از اطلاعات پایه‌ای و مکانی و تعامل سطوح خرد و کلان منطقه‌ای و بخشی به گونه‌ای که برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سازگاری با سند ملی آمایش سرزمین تنظیم شود، بر مبنای ماده (۷۴) قانون برنامه چهارم توسعه.

۱۳۸۳- تصویب سطح کلان سند ملی آمایش سرزمین با عنوان ضوابط ملی آمایش سرزمین و تعیین جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین در ۳۳ بند در ماده (۱) این مصوبه به وسیله هیئت دولت جمهوری اسلامی ایران.

۱۳۸۳- مکلف شدن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در فراهم کردن زمینه استمرار و پویایی مطالعات آمایش سرزمین با سه رویکرد: تأثیر تحولات جهانی، منطقه‌ای و داخلی، تعمیق نگرش بلندمدت و پایدار در راهبردهای توسعه‌ای کشور و تهیه طرح‌های ویژه از نظر موضوعی یا محدوده جغرافیایی و سازمان‌دهی مطالعات آمایش سرزمین چنانچه برنامه پنجم و برنامه‌های بعدی میان مدت توسعه کشور به طور کامل بر مبنای سند آمایش سرزمین تهیه شود؛ بر مبنای ماده (۱۱) ضوابط ملی آمایش سرزمین.

۱۳۸۳- تکلیف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور بر تنظیم و تصویب طرح‌های توسعه و عمران در سطوح ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای و محلی در محدوده وظایف قانونی خویش، در راستای تحقق جهت‌گیری‌های ملی و راهبردهای بخشی و استانی آمایش سرزمین بر مبنای ماده (۱۰) ضوابط ملی آمایش سرزمین.

۱۳۸۳- موظف شدن تمام دستگاه‌های اجرایی ملی، استانی و محلی در انتخاب مکان فعالیت‌ها و اقدامات مربوط درباره تهیه و تصویب طرح‌های خود در راستای جهت‌گیری‌های ملی و راهبردهای بخشی و استانی آمایش سرزمین بر مبنای ماده (۱۰) ضوابط ملی آمایش سرزمین.

۱۳۸۳- موظف شدن مرکز ملی آمایش سرزمین به بررسی روند تغییرات جمعیت، فعالیت و



تحولات در سازمان فضایی کشور در مقایسه با جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین با استفاده از امکانات نظارتی موجود در کشور و مشخص کردن مغایرت‌های اساسی و گزارش آن به شورای آمایش سرزمین برمبنای ماده (۱۵) ضوابط ملی آمایش سرزمین.

۱۳۸۴- تشکیل مرکز ملی آمایش سرزمین در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برمبنای ماده (۱۴) ضوابط ملی آمایش سرزمین.

۱۳۸۵- تشکیل شورای آمایش سرزمین به ریاست رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برمبنای ماده (۱۳) ضوابط ملی آمایش سرزمین و تصویب آیین‌نامه داخلی شورای آمایش سرزمین در ۱۰ ماده و ۹ تبصره در فروردین ماه.

۱۳۸۵- تشکیل کمیسیون تخصصی شورای آمایش سرزمین به منظور بررسی‌های کارشناسی و تخصصی «نظریه پایه توسعه استان‌ها و راهبردهای بخشی آمایش» برای طرح و تصویب در شورای آمایش سرزمین در اردیبهشت ماه.

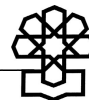
۱۳۸۵- تصویب «نظریه پایه توسعه و راهبردهای آمایش سرزمین استان اصفهان» در دومین جلسه شورای آمایش سرزمین در خرداد ماه.

۱۳۸۵- تشکیل نهاد تحقیقاتی متناظر با مرکز ملی آمایش سرزمین با عنوان مؤسسه مطالعات و تحقیقات آمایش سرزمین وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برمبنای ماده (۱۴) ضوابط ملی آمایش سرزمین.

۱۳۸۵- تنظیم و هماهنگی نظریه پایه توسعه استان‌ها و راهبردهای بخشی برمبنای جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین و نقطه‌نظرات اعلام شده، از طرف دستگاه‌های بخشی و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به وسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ارائه آن به شورای آمایش سرزمین برای به تصویب رساندن در مراجع ذی‌ربط قانونی برمبنای ماده (۷) ضوابط ملی آمایش سرزمین.

۱۳۸۵- تنظیم اقدامات و عملیات بودجه سالانه دستگاه‌های اجرایی و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها برمبنای جهت‌گیری‌های ملی و راهبردهای بخشی و استانی مندرج در اسناد ملی توسعه استانی و بخشی برنامه چهارم توسعه برمبنای مواد (۸) و (۹) ضوابط ملی آمایش سرزمین. ۱۳۸۵- اجرای پروژه یک‌ساله طراحی نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین در مرکز ملی آمایش سرزمین به منظور ایجاد نظام برنامه‌ریزی توسعه یکپارچه در جهت تحقق مفاد مواد (۱۰) و (۱۱) ضوابط ملی آمایش سرزمین.

۱۳۸۵- برگزاری گردهمایی و همایش ملی مسئولان آمایش سرزمین سازمان مدیریت استان‌ها و مسئولان سازمان مدیریت کشور و اعلام ابلاغ نرخ خدمات برنامه آمایش سرزمین و لزوم تدوین برنامه بیست‌ساله آمایش سرزمین از طرف معاونت اقتصادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی



کشور در اردیبهشت ماه در مشهد.

۱۳۸۵- برنامه ریزی برای برگزاری همایش ملی آمایش سرزمین در آذر ماه در تهران به وسیله مرکز ملی آمایش سرزمین و همکاران. مطالعه در «رویدادهای مهم و تأثیرگذار در تاریخچه آمایش سرزمین» نشان می‌دهد که مطالعات آمایش سرزمین، مهم‌ترین فعالیت در این حوزه بوده است. این مطالعات برای نهادینه کردن آمایش سرزمین در ایران انجام شده و در دور سوم فعالیت‌های آمایش سرزمین، تا حدودی به این مهم نزدیک شده‌ایم.

### ۶. بررسی تجربه‌های آمایش سرزمین در کشور

در سه دوره فعالیت آمایش سرزمین، تجارب زیر حاصل شده است.

#### تجربه ستیران ۱۳۵۳-۱۳۵۶

مهندسين مشاور ستیران در اسفند ماه سال ۱۳۵۳ خطوط کلی برنامه آمایش سرزمین را پیشنهاد کردند. این پیشنهاد در سال ۱۳۵۴ به عقد قراردادی میان سازمان برنامه و بودجه (مرکز آمایش سرزمین) و مهندسان مشاور ستیران شد. در گزارشی که به مرکز آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه ارائه شد، به ابعاد زیر توجه خاصی شده بود:

- به «فضا» و «جغرافیا»، زیرا فضا تکیه‌گاه مشترک تمام تصمیمات و فعالیت‌های عمرانی است.
- به افق درازمدت، چون در میان مدت نتایج سازمان‌دهی فضا دیده نمی‌شوند.
- به برداشت کلی میان منطقه‌ای و میان‌رشته‌ای، زیرا تنها با این روش می‌توان به آثار غیرمستقیم تصمیم‌گیری‌ها پی‌برد.
- به جهات کیفی امور، که تنها در برداشت اقتصادی به آن توجه کافی نمی‌شود.

مشاورین ستیران در طرح پایه آمایش سرزمین به موضوع‌های چشم‌انداز جمعیت از جمله تعادل میان محیط شهری و محیط روستایی، مهاجرت‌های میان‌منطقه‌ای، چگونگی رشد شهری، رشد اقتصادی و نابرابری‌های اجتماعی، محیط زیست و منابع طبیعی و میراث فرهنگی، وحدت ملی و تمرکززدایی، محیط بین‌الملل و روابط خارجی، سازمان‌دهی جامعه روستایی، رشد شهری و نظام شهری پرداخته‌اند. هدف‌هایی که ستیران در هر کدام از موارد بالا در نظر گرفته بود، همراه با سیاست‌هایی که برای هر یک از بخش‌های اقتصادی پیشنهاد شده بود، به ترسیم چشم‌انداز ۱۳۹۱ ایران انجامید. گزارش مطالعات دوره دوم استراتژی درازمدت آمایش سرزمین در اردیبهشت ۱۳۵۶، در چهار بخش به شرح زیر منتشر شد:



- نظام شهری و خطمشی اجرایی آن (۱۲ جلد).
- جامعه روستایی و خطمشی اجرایی آن (۱ جلد).
- محور خوزستان - آذربایجان و خطمشی اجرایی آن (۱ جلد).
- عدم تمرکز فعالیت‌های بخش دوم و بخش سوم و خطمشی اجرایی آن (۱ جلد).

### تجربه دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای ۱۳۶۲ - ۱۳۶۸

پس از انقلاب نتایج مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین به وسیله دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه انجام گرفت و در سال ۱۳۶۲، در شش جلد منتشر شد.

**جلد اول** «اصول و کلیات»، **جلد دوم** «تشخیص وضعیت»، **جلد سوم** «جمعیت و جوامع»، **جلد چهارم** «فعالیت‌ها»، **جلد پنجم** «اقلیم و سرزمین» و **جلد ششم** شامل نقشه‌های مربوط به گزارش است. گردآوردندگان این طرح در مقدمه جلد نخست به ارائه تعریفی از آمایش سرزمین و طرح پایه آمایش سرزمین پرداخته‌اند، بدین مضمون:

«مطالعات آمایش سرزمین، در یک دوره بلندمدت ناظر بر مسائل فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و نظامی کشور است».

«طرح آمایش سرزمین، سیمای مرحله آتی توسعه یافتگی را تصویر کرده و ابزاری برای تجهیز و سازمان‌دهی آگاهانه فضا در جهت نیل به اهداف توسعه به‌دست می‌دهد».

از نظر تهیه‌کنندگان طرح، مطالعات برنامه‌ریزی آمایش سرزمین جزئی از نظام جامع برنامه‌ریزی توسعه ملی است و دارای چهار مرحله است:

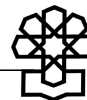
**مرحله اول:** تهیه طرح پایه آمایش سرزمین،

**مرحله دوم:** تهیه طرح‌های آمایش مناطق که از بررسی نقش و وظیفه منطقه در مقیاس ملی به‌دست می‌آید و جزئیات را در سطح منطقه مطرح می‌کند. این طرح تصویری از توسعه یافتگی منطقه در بلندمدت است،

**مرحله سوم:** تهیه برنامه‌های توسعه مناطق برپایه طرح‌های آمایش،

**مرحله چهارم:** تمام برنامه‌های مناطق پس از هماهنگی‌های لازم می‌تواند برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور باشد.

در اولین دوره مطالعات، از نظر تهیه‌کنندگان طرح بیش‌تر دریافت مشترک از مفاهیم، کاربردها، شناخت اصول و روش‌های طراحی برای دست‌اندرکاران مطرح بود تا برای مطالعات بعدی آماده شوند. مطالعات دوره اول، تمرینی برای عوامل مؤثر در تهیه و تصویب طرح و تدوین استراتژی‌ها تلقی می‌شد. در نخستین گام، بر اهمیت نقش استراتژی توسعه ملی در آمایش سرزمین و تعیین اصول حاکم بر سازمان‌دهی فضای کشور تأکید داشتند. بعد از به‌دست آوردن تجربیات مختلف،



برای جهت‌گیری‌های کلان توسعه ملی براساس سناریوهای منتخب، تصویر درازمدت توسعه ملی در سطح طرح پایه آمایش بررسی و نتیجه‌گیری می‌شود که سرفصل‌های این مطالعات به شرح زیر است. «سیمای آینده اقتصاد کلان، جمعیت ایران در افق ۱۳۸۱، نظام شهری (سطوح نظام شهری در افق ۱۳۸۱، جامعه روستایی، عشایری و مبنای کلی منطقه‌بندی جامعه روستایی)، بخش کشاورزی، صنعت و معدن، خدمات، بازرگانی، ارتباطات، انرژی، منابع طبیعی و محیط زیست».

مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین که تجربه دفتر برنامه‌ریزی است - باعث شد رویکرد «برنامه‌ریزی فضایی» به‌عنوان مرحله‌ای در فرایند تهیه برنامه‌های توسعه کشور در درون دستگاه برنامه‌ریزی مطرح شود که نتایج این مطالعات در سال ۱۳۶۳ به تصویب هیئت دولت رسید و تمام دستگاه‌های اجرایی ملزم به همکاری‌های لازم با سازمان برنامه و بودجه برای تکمیل مطالعات آمایش شدند، همچنین سازمان برنامه و بودجه به تهیه طرح تفصیلی آمایش سرزمین موظف شد. بعد از تصویب نتایج مرحله اول، تا سال ۱۳۶۸ اقداماتی مانند مطالعات زمینه‌ساز مرحله دوم طرح آمایش سرزمین و طراحی چارچوب‌ها و دستورالعمل‌های ناظر بر آن ادامه یافت و برای هر یک از استان‌های کشور پیش‌نویس نظریه توسعه استان تهیه شد.

براساس این نتایج خطوط کلی استراتژی سازمان‌دهی فضایی توسعه برای استفاده در قانون برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران از طرف دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای جمع‌بندی و ارائه شد. نتایج مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین در شش جلد به شرح زیر تدوین شده است:

- کلیات و اصول سازمان‌دهی فضای کشور و خلاصه مطالعات،
- استراتژی توسعه در سازمان‌دهی فضای کشور - جمعیت و جوامع،
- استراتژی توسعه در سازمان‌دهی فضای کشور - فعالیت‌ها،
- استراتژی توسعه در سازمان‌دهی فضای کشور - اقلیم و سرزمین،
- تشخیص وضعیت: قابلیت‌ها - گرایش‌ها - مشکلات و ضوابط مطالعات،
- نقشه‌های ضمیمه: وضع موجود سازمان فضایی کشور (نقشه ۲) و نقشه طرح پایه (تصویر توسعه یافتگی کشور در سال ۱۳۸۱).

### تجربه دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای ۱۳۷۷-۱۳۸۳

مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین در سال ۱۳۷۷ رسمی شده و به دستور سازمان برنامه و بودجه آغاز شد.

این مرحله از مطالعات دو ویژگی مهم دارد، اول اینکه در این مقطع، واحد مسئول تهیه طرح پایه آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه وقت از معاونت امور مناطق به معاونت اقتصادی و هماهنگی آن سازمان انتقال یافته و دیگر اینکه این مطالعات با هماهنگی و مشارکت معاونت شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی انجام گرفت، به این ترتیب باعث شد تا خصوصیات زیر



قابل انتظار باشد.

۱. انجام آن زیر نظر معاونت اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه باعث ادغام دو دیدگاه توسعه اقتصادی و فضایی شد که محصول آن به صورت مقوله‌ای راهبردی می‌تواند مبنای مناسبی برای تهیه برنامه درازمدت توسعه باشد.
۲. انجام مطالعات با هماهنگی و مشارکت معاونت شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی باعث تلفیق دو دیدگاه آمایش سرزمین و توسعه کالبدی شود، بدین ترتیب که اولی به درون مایه و محتوای توسعه بپردازد و دومی به نتیجه‌گیری‌های کالبدی و فیزیکی آن اقدام کند. این همجواری و همکاری فرصتی برای طراحان آمایش سرزمین پیش آورد تا بتوانند درک بهتری از نیازهای طرح کالبدی ملی داشته باشند.

از دستاوردهای این دوره تجربه آمایش، می‌توان به کاربرد مقولات زیر اشاره کرد که:

۱. آینده‌نگری، پیش‌نیاز اصلی برنامه‌ریزی درازمدت است،
  ۲. تحلیل منطقه‌ای به عبارتی ادامه بحث آینده‌نگری در حوزه‌های عینی‌تر است،
  ۳. ساختار فرهنگی هویت ملی، به عبارتی شناخت اجزای اصلی و ساختار فرهنگی هویت ملی است،
  ۴. تحلیل سازمان فضایی شناخت وضع موجود آمایش سرزمین مقدمه و پایه اتخاذ سیاست‌های کلان آمایش سرزمین و سازمان‌دهی فضایی توسعه است،
  ۵. امکانات و قابلیت‌ها محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه سرزمین.
- در مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین که برای اولین بار صورت می‌گرفت، نتایج مطالعات آمایش سرزمین در ۶ کتاب - شامل ۱۹ جلد - به شرح زیر تدوین شده است:

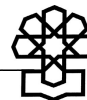
### کتاب اول

۱. اصول و جهت‌گیری‌های راهبردی و چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی کشور،
۲. اطلس آمایش سرزمین،
۳. آینده‌نگری،
۴. تحلیل موقعیت جغرافیای سیاسی منطقه،
۵. ساختار فرهنگی هویت ملی،
۶. مروری بر نظریات توسعه منطقه‌ای،
۷. مروری بر تجارب آمایش سرزمین در دیگر کشورها،
۸. مناطق آزاد.

### کتاب دوم - کشاورزی و منابع طبیعی

۱. کشاورزی،
۲. منابع طبیعی و محیط زیست.





### کتاب سوم - صنعت و معدن

۱. راهبردهای ملی توسعه صنعتی،
۲. راهبردهای فضایی توسعه صنعتی،
۳. معدن.

### کتاب چهارم - نظام اسکان و خدمات برتر

۱. جمعیت و نیروی انسانی،
۲. سلسله مراتب شبکه شهری و مراکز خدمات برتر،
۳. منطقه‌بندی و حوزه نفوذ سطوح گوناگون شبکه شهری،
۴. مروری بر برنامه‌ریزی‌های پیشین.

### کتاب پنجم - تحلیل سازمان فضایی توسعه در عرصه سرزمین

### کتاب ششم - پیش‌نویس مقدماتی چارچوب بلندمدت توسعه استان‌ها

## ۷. اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های آمایش ملی در کشور

در سند چشم‌انداز بلندمدت توسعه، نقش آمایش سرزمین بیش‌تر معطوف به تبیین فضایی این دیدگاه و ترسیم الزامات تحقق آن در توسعه بلندمدت کشور از طریق ایجاد رابطه منطقی میان توزیع جمعیت و تخصیص ترکیب فعالیت‌ها، در پهنه سرزمین با توجه به ویژگی‌های فضایی - محیطی مناطق است.

جریان تحولات جمعیت از سال‌های گذشته تاکنون نشان می‌دهد که ویژگی‌های جمعیتی در آستانه دگرگونی‌های اثرگذار بر روند توسعه کشور قرار دارد. کاهش نرخ رشد جمعیت بر اثر کاهش نرخ باروری، جریانی است که از چند سال گذشته آغاز شده است. براساس آن، جهت‌گیری آمایشی جمعیت باید به تداوم این روند کمک کند. با این فرض، چشم‌انداز افق سال ۱۴۰۰ نشانگر تداوم این روند تا رسیدن به حالت پایدار به نرخ رشد ۱ درصد در سال است که به ۹۰ میلیون نفر در سال ۱۴۰۰ می‌رسد. انتظار است پدیده جوانی جمعیت که یکی از ویژگی‌های جامعه ایرانی است تا سال‌های دهه ۱۴۱۰ تداوم داشته باشد. از این‌رو راهبردهای آمایش سرزمین باید بر استفاده از این پدیده در تأمین نیروی انسانی مورد نیاز توسعه کشور از یک طرف و تأمین فرصت‌های شغلی متناسب با ویژگی‌های جمعیت از طرف دیگر باشد. انتظار می‌رود روند فزاینده نسبت باسوادان - به‌ویژه در میان زنان - تا سال ۱۴۰۰ تداوم داشته باشد که باید به‌عنوان محملی برای راهبردهای کاهش باروری از یک‌سو و گسترش اشتغال مولد از سوی دیگر استفاده شود. ویژگی‌های ساختاری جمعیت از نظر سنتی و جنسی (جوانی جمعیت و بالا رفتن نرخ مشارکت زنان در



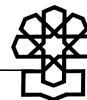
فعالیت‌های اقتصادی) و الزامات رشد اقتصادی ترسیم شده در چشم‌انداز، ضرورت کاهش بار تکفل شغلی و برخورداری از حدود ۳۲ میلیون فرصت شغلی را در افق زمانی مورد نظر لازم می‌داند. از یک طرف تحلیل وضع موجود سازمان فضایی کشور و جریان گذشته آن، تصویر نامطلوب و نگران‌کننده‌ای از توزیع جمعیت و فعالیت‌ها را در سرزمین نشان می‌دهد و واضح است که ادامه هدایت نشده این مسیر موجب تشدید عوارض نامطلوب شده و افزایش تمرکزها و تراکم‌های غیرقابل کنترل، حاشیه‌ای شدن بیش‌تر مناطق کم‌تر توسعه یافته، عوارض سوء زیست‌محیطی، مسائل قومی - فرهنگی و عدم بهره‌برداری مطلوب از قابلیت‌ها و امکانات سرزمین را به دنبال خواهد داشت. در مقابل، عرصه وسیع جغرافیایی کشور، موقعیت ممتاز منطقه‌ای آن، داشتن مرزهای آبی طولانی، همسایگان متعدد و قابلیت‌های متنوع طبیعی، فرهنگی و تاریخی کشور از عواملی هستند که ضرورت سازمان‌دهی را برای بهره‌گیری مناسب از این ویژگی‌ها و رقابتی کردن مزیت‌های کشور در فرایند آمایش سرزمین مطرح می‌کنند.<sup>۱</sup>

از طرف دیگر هر یک از بخش‌های اقتصادی با قابلیت‌ها و محدودیت‌هایی برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید مواجه‌اند. برای مثال بخش کشاورزی با توجه به توان آب و خاک کشور با محدودیت جدی در افزایش فرصت‌های شغلی روبه‌رو است، بنابراین رسالت این بخش بیش‌تر در حفظ فرصت‌های شغلی موجود و تحول ساختاری در درون بخش در راستای نوین‌سازی فعالیت‌های آن دیده می‌شود.

بنابراین در دیدگاه آمایش ملی، توزیع هدفمند فعالیت‌های اصلی اقتصادی و به دنبال آن توزیع جمعیت، خدمات، تأسیسات و شبکه‌های زیربنایی با اتکا به زمینه‌های موجود در مناطق و استان‌های کشور، با توجه به مزیت‌های نسبی سرزمین و تکیه بر بخش‌های کشاورزی، صنعت، معدن و خدمات مولد مورد نظر بوده است، اگرچه بعضی از این بخش‌ها مانند کشاورزی و معدن وابستگی بیش‌تری به مکان داشته و کم‌تر می‌توانند به عنوان ابزاری برای بارگذاری هدفمند جمعیت و جابه‌جایی آن در مناطق مختلف سرزمین استفاده شوند. بنابراین تکیه آمایش سرزمین در توزیع ارادی جمعیت و بارگذاری مناطق و عرصه‌های مختلف سرزمین و اعمال تقسیم کار ملی برای رسیدن به هدف‌های توسعه متعادل سرزمین، بیش‌تر به فعالیت‌های صنعتی و خدماتی و توزیع آن در سرزمین، متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های منطقه‌ای توجه دارند.

آنچه از این رویکرد به دست می‌آید شرایط ایدئالی از توزیع جمعیت و فعالیت‌ها را بر پهنه سرزمین ترسیم نمی‌کند، اما حرکتی است به طرف آرایش مطلوب فضای ملی که می‌تواند در مراحل تکاملی، خود به شرایط ایدئال برسد. در این مراحل، با توجه به راهبردهای مرتبط با نظریه پایه

۱. تحلیل ویژگی‌های سرزمین، اعم از موقعیت منطقه‌ای، ساختار فرهنگی هویت ملی، امکانات و قابلیت‌های سرزمین و راهبردهای کلان توسعه ملی، در مطالعات نظریه پایه توسعه ملی به تفصیل ارائه شده است.



توسعه ملی و خطوط کلی اصول آمایش سرزمین و راهبردهای توسعه فضایی، بخش‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی (ارائه شده در پیوست‌های این گزارش) اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های آمایشی در سه حوزه انسان، فضا و فعالیت تدوین شد که می‌باید در راهبردهای تخصصی بخش‌های اقتصادی و استان‌های کشور در تنظیم اسناد ملی بخش استانی و ویژه مدنظر قرار گیرند. بر این اساس با تأکید بر این نکته که آمایش سرزمین تنظیم رابطه انسان، فضا و فعالیت‌های انسان در فضا برای رسیدن به توسعه پایدار است، اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین عبارتند از:

- لزوم کاهش تمرکز، تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق مرکزی و پرتراکم کشور مانند استان‌های تهران و اصفهان و مهار جریان رو به رشد جمعیت و فعالیت‌ها در این مناطق از طریق کاهش سهم اشتغال در فعالیت‌های صنعتی و خدماتی آن‌ها و تلاش برای تغییر ساختار این فعالیت‌ها در این مناطق و زمینه‌سازی برای هدایت سرمایه‌گذاری‌های متمایل به این مناطق به استان‌های همجوار آن‌ها و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید صنعتی و خدماتی در استان‌هایی مانند سمنان، قزوین، قم، زنجان و یزد،
- تقویت نقش و عملکرد فراملی قطب‌های جمعیتی مشهد، تبریز، شیراز، اهواز و کرمانشاه و افزایش نقش صنعتی و خدماتی آن‌ها درباره افزایش تعاملات فراملی آن‌ها با حوزه‌های همجوار و تأکید بر تحولات ساختار درونی بخش‌های بالا و نوین‌سازی فعالیت‌های آن‌ها،
- توسعه علوم، گسترش و تجهیز مراکز علمی و تحقیقاتی و فناوری کشور (با تأکید بر توسعه فناوری نوین مانند IT، تکنولوژی زیستی، تکنولوژی مولکولی و ...) برای ارتقای سطح دانش و مهارت‌های تخصصی، متناسب با نیازهای ملی و منطقه‌ای با تأکید بر ارتقای سطح کیفی مراکز علمی و تحقیقاتی شهرهای تهران، مشهد، تبریز، اصفهان، شیراز و اهواز با عملکردهای ملی و فراملی به منظور افزایش ظرفیت‌های علمی نیروی انسانی در مسیر پیشبرد توسعه، مبتنی بر دانایی و کاهش سهم منابع طبیعی در تولیدات ملی،
- توسعه و تجهیز محورهای اصلی ارتباطی کشور در کریدورهای شمال - جنوب (در محورهای شرق، شرق میانی، مرکز و غرب) و شرقی - غربی (در محورهای دامنه شمالی البرز، دامنه جنوبی البرز و جنوب شرقی - غرب و جنوب شرقی - جنوب غربی) به عنوان دالان‌های (کریدورهای) بین‌المللی حمل‌ونقل برای استفاده مناسب از موقعیت ممتاز ارتباطی کشور به عنوان محورهای اولویت‌دار در توسعه،
- تحول ساختار بخش کشاورزی برای دستیابی به کشاورزی مدرن و رقابتی به طوری که با توجه به کاهش سهم شاغلین این بخش، در کل ساختار اشتغال، حذفی شاغلین بخش، ثابت باقی بماند،
- توجه به محدودیت‌های آب و خاک و عدم امکان توسعه فعالیت‌های کشاورزی در



استان‌هایی که با محدودیت‌های بیش‌تری در این باره مواجه‌اند مانند یزد، سمنان، سیستان و بلوچستان، جنوب خراسان و افزایش سهم فعالیت‌های صنعتی، معدنی و خدماتی در این استان‌ها برای جذب و نگهداشت جمعیت و استفاده بهینه از منابع آب این مناطق،

• استفاده حداکثر از قابلیت‌های طبیعی و امکانات آب و خاک برای توسعه فعالیت‌های کشاورزی در استان‌های شمالی، غربی و جنوب غربی کشور برای دستیابی به امنیت غذایی و توسعه صادرات محصولات کشاورزی و تأکید بر قابلیت‌های گردشگری طبیعی برای توسعه این فعالیت در مناطق بالا،

• لزوم تأمین منابع پایه به‌ویژه آب و توسعه شبکه‌های زیربنایی و خدمات اجتماعی متناسب با سهم فعالیت‌های پایه و جمعیت پیش‌بینی شده برای مناطق و استان‌های کشور، اگرچه در مراحل اولیه توسعه این سرمایه‌گذاری‌ها بازدهی سریع اقتصادی ندارند،

• زمینه‌سازی لازم برای استفاده حداکثر از ظرفیت‌ها در محیط‌های روستایی برای حفظ و نگهداشت جمعیت در این محیط‌ها برای برقراری تعادل در الگوی استقرار جمعیت با متنوع‌سازی فعالیت‌ها در محیط‌های روستایی، ایجاد اشتغال و افزایش نقش فعالیت‌های صنعتی و خدماتی قابل استقرار در محیط‌های روستایی به‌طوری‌که نسبت شهرنشینی و روستانشینی در افق طرح به ترتیب در حد ۷۵ درصد و ۲۵ درصد حاصل شود،

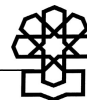
• متعادل‌تر کردن توزیع جمعیت در سطح کشور با استفاده از ابزار استقرار فعالیت و زیرساخت‌ها و بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و امنیتی در محور شرق، جنوب و مناطق کم جمعیت مرکزی و با استفاده از ابزار استقرار ارادی جمعیت در مناطق استراتژیک و کانون‌های دارای قابلیت توسعه با توجه به توان محیطی عرصه‌ها و مناطق مختلف در این‌گونه بارگذاری‌های جمعیتی و فعالیتی،

• متعادل کردن جمعیت، متناسب با منابع و فعالیت‌ها با تأکید بر ابعاد اجتماعی، وظایف توسعه‌ای دولت در مناطق غربی و شمالی در مقابل تمرکز بر ایجاد ظرفیت‌های فیزیکی و اجتماعی مورد نیاز توسعه در مناطق شرقی، جنوبی و مناطق کم جمعیت مرکزی کشور به‌طوری‌که:

#### ۱. در مناطق شرقی و جنوبی کشور

الف) توسعه شبکه‌های زیربنایی این مناطق برای زمینه‌سازی استقرار فعالیت‌های توسعه خدمات اجتماعی متناسب با جمعیت،

ب) تقویت مراکز جمعیتی حاشیه سواحل دریای عمان و خلیج فارس به‌منظور ایجاد کمربندی از مراکز اشاعه توسعه در این مناطق با توجه به چشم‌انداز بهره‌برداری از منابع انرژی حوزه جنوب، نخایر معدنی دشت‌های مرکزی و جنوبی سرزمین، شیلات و صنایع دریایی و توان‌های این مناطق از دیدگاه ترانزیتی، بازرگانی و گردشگری،



- تأکید بر توسعه فعالیت‌های صنعتی بر مبنای نفت و گاز در مناطق استراتژیک و فاقد مزیت‌های مناسب برای توسعه سایر فعالیت‌های اقتصادی با اولویت مناطق کم‌تر توسعه یافته جنوب شرقی کشور، سواحل دریای عمان و غرب کشور با توجه به خطوط انتقال فرآورده‌های گازی مانند خط انتقال اتیلن عسلویه به مناطق غربی،
- توجه ویژه به صنایع انرژی‌بر در تلفیق مزیت نسبی استفاده از ذخایر معدنی و منابع انرژی به‌خصوص گاز و استقرار آن‌ها در دالان و محورهای حمل‌ونقل بین‌المللی با اولویت استقرار در مناطق تخصصی انرژی در سواحل خلیج فارس،
- توسعه صنایع پشتیبان حمل‌ونقل شامل صنایع خودروسازی در استان‌های خراسان و آذربایجان شرقی، واگن‌سازی و تجهیزات راه‌آهن در استان مرکزی، تولید و تعمیر خدمات وسایط حمل‌ونقل دریایی در نوار ساحلی جنوب و صنایع حمل‌ونقل هوایی در اصفهان،
- ج) تعیین و تجهیز نقاطی در نواحی دورافتاده و حاشیه‌ای در سواحل جنوب (به‌ویژه دریای عمان) برای تسریع و بسط توسعه در این نواحی با قابلیت تحرک در شبکه‌های ترانزیتی نواحی شرقی و جنوبی کشور.

## ۲. در مناطق غربی و شمالی کشور

الف) استفاده بهینه از ظرفیت‌های زیربنایی موجود در مناطقی که توسعه یافته‌اند، با نیت صرفه‌جویی در میزان و تسریع در بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها و اولویت به‌کارگیری امکانات بخش خصوصی در این مناطق،

ب) تقویت زیربنای مناطق مستعد، متناسب با قابلیت‌های تولیدی و خدماتی این مناطق،

- شناسایی مناطق جمعیتی کوچک و متوسط دارای منابع و فعالیت در مسیرهای اصلی مهاجرت، به‌منظور تغییر الگوی جذب مهاجرین و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز مناطق اولویت‌دار توسعه،

• گسترش تبادل فرهنگی - اجتماعی درون و بین منطقه‌ای برای تقویت همبستگی ملی ضمن حفظ ساختارهای فرهنگی هر منطقه،

- گسترش آموزش و بهداشت برای زنان و جوانان به‌ویژه در مناطق کم‌تر توسعه یافته، به‌منظور کاهش نرخ باروری و افزایش امید به زندگی،

• محدود کردن توسعه مراکز زیست در مناطقی که از نقطه‌نظرهای «امنیتی و دفاعی» حفاظت از محیط زیست و «حراست از میراث فرهنگی» گسترش اسکان جمعیت و استقرار فعالیت در آن‌ها توصیه نمی‌شود و گسترش شبکه‌های زیربنایی و تقویت زمینه‌ها و شرایط افزایش جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی در نقاطی از سرزمین که توسعه نقش مؤثری در رعایت آن داشته است،

- تأکید بر آمایش مناطق مرزی برای بهبود شرایط زندگی و افزایش سطح توسعه این مناطق



به‌منزله مشی پایدار تقویت امنیت مرزهای کشور،

• توسعه بهره‌برداری از قابلیت‌های معدنی کشور به‌عنوان یکی از مزیت‌های نسبی سرزمین با تأکید بر حداکثر کردن عملیات فراوری معدنی و کاهش صادرات مواد خام معدنی به‌طوری که تعداد و سهم شاغلین بخش معدن را افزایش دهد،

• تأکید بر توسعه بخش‌های صنعتی، شیمیایی و پتروشیمی، صنایع معدنی (ذوب فلزات و کانی‌های غیرفلزی)، صنایع مرتبط با حمل‌ونقل الکترونیک به‌عنوان صنایع اولویت‌دار با توجه به مزیت‌های نسبی کشور،

• افزایش تعداد و سهم شاغلان صنعتی به‌عنوان بخش پیشرو در تولید فرصت‌های شغلی جدید مورد نیاز،

• افزایش ظرفیت‌های اکتشاف و بهره‌برداری از ذخایر عظیم نفت و گاز و استفاده از این منابع برای توسعه فعالیت‌های صنعتی بر مبنای تقویت صنایع بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز و تکمیل زنجیره‌های تولید با تأکید بر اولویت بهره‌برداری از میدین مشترک و کاهش صدور مواد خام نفتی،

• توسعه صنایع تولیدی کالاهای مورد نیاز کشورهای منطقه کنار بازارهای مصرف در استان‌های مرزی با اولویت صنایع تولید کالاهای مصرفی بادوام برای همسایگان شمالی و صنایع غذایی برای همسایگان جنوبی،

• توسعه فعالیت‌های بازرگانی، حمل‌ونقل و ترانزیت کالا با تأکید بر گسترش خدمات بازرگانی نوین برای حفظ حداقل سهم نسبی این گروه از فعالیت‌ها در کل شاغلین کشور،

• تحول بنیادی در ساختار خدمات پشتیبانی تولید و گردشگری برای استفاده از فناوری‌های نوین در این بخش، متناسب با نقش و جایگاه بین‌المللی کشور،

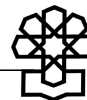
• افزایش تعداد شاغلین بخش‌های خدماتی برای بهبود ساختار اشتغال کشور با تأکید بر افزایش سهم خدمات نوین و دانش پایه،

• تعریف نقش و وظایف مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با توجه به ویژگی‌های مناطق کشور و با هدف تقویت تعامل میان عملکرد اقتصاد کشور با اقتصاد جهانی، تأمین سرمایه مورد نیاز، ارتقای سطح فناوری و گسترش و تضمین بازارها،

• سازمان‌دهی و تقویت خدمات اجتماعی و برتر (شامل رسته‌های خدمات مهندسی مشاور، حقوقی، حسابداری، بیمه، مالی، بازاریابی، بورس) برای ارائه خدمات پشتیبانی فرایندهای توسعه ملی و پاسخ به تقاضای کشورهای منطقه با رعایت سلسله مراتب و ملاحظات زیر:

۱. قائل شدن نقش ویژه برای تهران و اصفهان به‌عنوان مراکز با عملکرد بین‌المللی،

۲. تقویت کلان‌شهرهای مشهد، تبریز، شیراز و اهواز برای پوشش خدماتی حوزه‌های آسیای مرکزی، قفقاز و حوزه خلیج فارس و تجهیز آن‌ها به خدمات برتر مورد نیاز برای گسترش



همکاری‌های منطقه‌ای،

۳. ایجاد شبکه‌ای سازمان یافته از شهرهای بزرگ و متوسط کشور و تجهیز آن‌ها به نحوی که بتوانند - در سطح منطقه برای نفوذ خویش - بخشی از وظایف سطوح بالاتر را به عهده گرفته و در راستای عدم تمرکز در یک تقسیم کار ملی و منطقه‌ای با این سطوح مشارکت کنند.

**انعکاس راهبردها و جهت‌گیری‌هایی که زمینه‌ساز تحقق اهداف چشم‌انداز بلندمدت توسعه و توزیع مطلوب جمعیت و فعالیت‌ها در سرزمین هستند، تحولات جمعیتی و فعالیتی زیر را در استان‌ها و مناطق کشور به دنبال خواهد داشت:**

• با توجه به تثبیت تعداد شاغلین کشاورزی در کل کشور، توزیع استانی شاغلان این بخش در بعضی از استان‌ها با تحولاتی روبه‌رو خواهند بود. در این راستا استان‌هایی نظیر استان‌های خوزستان، اردبیل، چهارمحال بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد و ایلام استان‌هایی هستند، که با توجه به قابلیت‌ها (آب و خاک) توانایی‌هایشان سهم بیشتری را به خود اختصاص خواهند داد، در مقابل استان‌هایی که با محدودیت منابع آب مواجه‌اند مانند کرمان، یزد، سیستان و بلوچستان، سمنان و استان‌هایی که در فرایند توسعه ملی مأموریت‌های دیگری به عهده دارند، مانند خراسان، بوشهر، تهران و اصفهان، نسبت به گذشته سهم کم‌تری در شاغلین این بخش خواهند داشت.

• در بخش صنایع و معادن (شامل معدن، آب، برق، گاز و ساختمان) با توجه به پیش‌بینی افزایش قابل توجه تعداد شاغلین در استان‌ها و مناطق این بخش از کشور، با رشد قابل ملاحظه‌ای روبه‌رو خواهد بود؛ اما با توجه به نقش تعیین‌کننده‌ای که این بخش در توزیع ارادی و هدفمند جمعیت در پهنه سرزمین دارد، بعضی استان‌هایی که در راستای تعادل‌بخشی به فضای سرزمین، داشتن توان‌های طبیعی و زیربنایی برای توسعه یا در زمینه تمرکززدایی از مراکز پرتراکم کشور مؤثر هستند، نقش بارزتری در این باره دارند. استان‌های بوشهر، خوزستان، هرمزگان، سیستان و بلوچستان، سمنان، یزد، کرمان و قزوین از جمله استان‌هایی هستند که تحولات بیشتری در زمینه صنعت داشته‌اند. استان‌های تهران، اصفهان و مرکزی با توجه به اشباع فعالیت‌های این بخش و استان‌های چهارمحال و بختیاری، گیلان و مازندران به دلیل اولویت فعالیت‌های کشاورزی افزایش کم‌تری در تعداد شاغلین این بخش دارند.

• بخش سوم شامل فعالیت‌های خدماتی و بازرگانی بوده و با توجه به لزوم توسعه فعالیت‌های این بخش هماهنگ با فعالیت‌های صنعتی و تحقق اهداف توسعه دانش محور، تمام استان‌ها با رشد قابل توجهی در تعداد شاغلین این بخش مواجه خواهند بود. در این بخش استان‌های جنوبی کشور مانند بوشهر، هرمزگان، سیستان و بلوچستان، استان‌هایی که در شرایط فعلی سهم محدودی از شاغلین خدماتی دارند، یا درباره تمرکززدایی نقش ویژه‌ای خواهند داشت، مانند قزوین و سمنان شاهد تحولات بیشتری خواهند بود،



• با توجه به بارگذاری فعالیتی، استان‌های جنوبی کشور شامل خوزستان، بوشهر، هرمزگان و سیستان و بلوچستان، سمنان، قم، قزوین و یزد استان‌های دارای نقش ویژه در تراکم‌زدایی هستند و استان‌های کم‌تراکم فعلی مانند ایلام، کهگیلویه و بویراحمد و کرمان تحولات بیش‌تری را در افزایش جمعیت شاهد خواهند بود و استان‌های تهران، اصفهان، مرکزی، گیلان و مازندران رشد جمعیتی آرام‌تری را تجربه خواهند کرد.

• نسبت شهرنشینی در استان‌های هرمزگان، بوشهر، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام، سیستان و بلوچستان و سمنان افزایش بیش‌تری خواهند داشت و استان‌های تهران، قم، یزد و اصفهان با افزایش کم‌تری در نسبت شهرنشینی مواجه خواهند بود.

نتیجه تمام این فعالیت‌ها درباره آمایش سرزمین در پیوست گزارش آورده شده است، ولی به‌طور مختصر در جدول ۱ فعالیت‌های در نظر گرفته شده آمایش در افق ۱۴۰۰ به تفکیک استانی آورده شده است.



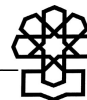




استان	گروه	آب	کشاورزی	صنعت و معدن	بازرگانی	خدمات برتر	منابع طبیعی و محیط زیست	انرژی	راه و ترابری	مخابرات	گردشگری و میراث فرهنگی	مناطق ویژه و تخصصی	جامعه شهری	جامعه روستایی	آموزش عالی و تحقیقات	بهداشت و درمان
گیلان																
لرستان																
مازندران																
مرکزی																
هرمزگان																
همدان																
یزد																

فعالیت‌های آمایش در نظر گرفته شده در افق ۱۴۰۰ به تفکیک استانی.

مأخذ: از اطلاعات دریافتی از دفتر آمایش، معاونت راهبردی ریاست جمهوری.



## ۸. تدوین نظریه پایه توسعه ملی

دوره اخیر مطالعات آمایش سرزمین که از سال ۱۳۷۶ و بنا به درخواست هیئت دولت آغاز شد، براساس طرز تلقی پیش‌گفته و با هدف دستیابی به نظریه پایه توسعه ملی و تدوین دیدگاه بلندمدت توسعه فضایی کشور سازمان‌دهی و انجام شد. نظریه پایه توسعه ملی که براساس اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور و تأثیرات فضایی آن بر پهنه سرزمین است و به تبیین نقش و جایگاه بین‌المللی کشور می‌پردازد، نخستین تلاش برنامه‌ریزان و توسعه‌گران کشور برای رسیدن به سند مذکور بود که در نوع خود در نظام برنامه‌ریزی کشور بدیع بوده است. محورهای پنج‌گانه‌ای که در تدوین نظریه پایه توسعه ملی مدنظر بوده‌اند به شرح زیر هستند:

### ۱. آینده‌نگری

این بخش که پیش‌نیاز اصلی برنامه‌ریزی بلندمدت است، سعی دارد در حد امکان تصویری منطقی و واقع‌بینانه از جهان پیش‌رو ارائه دهد و به این سؤال پاسخ دهد که «به کجا می‌رویم».

### ۲. تحلیل موقعیت منطقه‌ای

این بحث ادامه بحث آینده‌نگری در حوزه‌ای عینی‌تر است که درک روشنی از موقعیت و وضعیت جغرافیایی، سیاسی و اقتصادی منطقه ارائه می‌دهد و به این سؤال پاسخ می‌دهد که «در کجا هستیم».

### ۳. ساختار فرهنگی هویت ملی

این بخش که معمولاً تاکنون در برنامه‌ریزی‌ها مورد غفلت بوده، به شناخت اجزای اصلی و ساختار فرهنگی هویت ملی ما می‌پردازد. بحث هویت، ناظر بر این است که «ما که هستیم» و این بحث به دنبال آن است که میان توانمندی‌ها و واقعیت‌های اجتماعی با حفظ خط‌مشی توسعه تناسب ایجاد کند.

### ۴. تحلیل سازمان فضایی

به معنای شناخت وضع موجود آمایش سرزمین و سازمان‌دهی فضای توسعه است و به ما می‌گوید، «در چه وضعیتی ایستاده‌ایم».

### ۵. امکانات، قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه

شناخت درست از توانمندی‌ها و کاستی‌ها در عرصه‌های مختلف، دیگر پیش‌نیاز تدوین نظریه پایه توسعه ملی است. این شناخت به ما می‌گوید «چه داریم و چه کم داریم».

براساس مطالعات انجام شده، مصاحبه‌ها و نشست‌های متعدد با کارشناسان ذی‌صلاح و مسئولان، نظریه پایه توسعه ملی تدوین شد و نتایج آن در نشست اختصاصی هیئت دولت و رئیس‌جمهور در اردیبهشت سال ۱۳۷۹ ارائه شد. نتایج این مطالعات در نشست‌های شورای آمایش سرزمین و در



سازمان، بررسی و با اصلاحاتی، نهایی شد و در ادامه مطالعات آمایش سرزمین مورد استفاده قرار گرفت. اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های نظریه پایه توسعه ملی عبارتند از:

۱. انتخاب راهبرد توسعه درون‌زا و برون‌نگر در جهت‌گیری‌های بلندمدت توسعه کشور با توجه به ضرورت‌های زیر:

۱-۱. تأکید بر منشأ درونی عوامل تعیین‌کننده و مؤثر در توسعه. مانند اراده انتخاب اهداف و جهت‌گیری‌های اساسی، قابلیت‌ها و امکانات سرزمین،

۱-۲. گسترش ظرفیت و قابلیت‌های رقابتی اقتصاد کشور به‌منظور حضور و تأمین سهم مناسبی از بازارهای جهانی در کنار توجه به تأمین نیازهای بازار داخل، متناسب با مقیاس و گستردگی آن،

۱-۳. استفاده مناسب از فرصت‌های بیرونی، زمانی، ارتقای فناوری و افزایش کیفیت تولیدات به‌منظور دستیابی به اشتغال کامل و تضمین امنیت ملی.

۲. حفظ و پویایی هویت ایرانی - اسلامی در تعامل با برون‌نگر و اتکا بر این هویت در جهت تحکیم و انسجام وحدت ملی در ابعاد درونی،

۳. تأکید بر ابعاد نوجویی و ترقی‌خواهی مؤلفه‌های ایرانی بودن و اسلامی بودن در زمینه‌های مختلف فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی برای تضمین درون‌زایی و برون‌نگری،

۴. استفاده بهینه از مزیت‌های نسبی کشور و اتخاذ راهبردهای مناسب برای رقابتی کردن این مزیت‌ها در تعامل با قلمروهای بیرونی و با اولویت مزیت‌های منابع انسانی، موقعیت جغرافیایی، ذخایر انرژی و معدنی به‌عنوان اصلی‌ترین مزیت‌های نسبی کشور،

۵. اتخاذ راهبردهای زیر در تنظیم جایگاه بین‌المللی کشور:

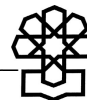
۱-۵. تنظیم رابطه اقتصادی مکمل با سایر کشورها به‌منظور بالا بردن توان رقابت در بازارهای بین‌المللی،

۲-۵. تقسیم بازار به‌جای رقابت با سایر کشورها در حوزه‌های اقتصادی مشترک (اعم از شمال و جنوب)،

۳-۵. ایفای نقش محوریت در تنظیم تعاملات علمی، فنی و سرمایه‌ای میان حوزه‌های شمال و جنوب.

۶. ایفای نقش مرکزیت در گسترش همکاری‌ها و همگرایی‌های منطقه‌ای و محوریت در تنظیم تعاملات و گروه‌بندی‌های مناسب با سایر کشورهای توانمند و مؤثر،

۷. اولویت دادن به قلمروهای متصل در تعامل با کشورهای جنوب به‌خصوص در ژرفای شمالی و جنوبی کشور.



از نتایج این مطالعات در زمان تهیه مقدمات برنامه چهارم به‌عنوان یکی از مستندات چشم‌انداز بلندمدت کشور استفاده شد، از این‌رو دستاوردهای مطالعات با خطوط کلی ارائه شده در چشم‌انداز، هماهنگ است.

## ۹. ترتیبات تهیه طرح آمایش ملی

با توجه به پیشینه ذکر شده، تهیه طرح ملی آمایش سرزمین با ملاحظات زیر انجام گرفت:

۱. استفاده از نتایج مطالعات مرحله اول (مطالعات سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۷۹) هم در ابعاد کلان و فراملی و هم در ابعاد راهبردهای آمایشی،
۲. عدم انجام مطالعات جدی و مؤثر و تأکید بر استفاده از مطالعات موجود به‌صورت فیش‌برداری و سازمان‌دهی آن‌ها در بانک‌های اطلاعاتی و استخراج جمع‌بندی از آن‌ها،
۳. تهیه طرح آمایش ملی بر مبنای هماهنگ‌سازی دیدگاه‌های بخشی در قالب راهبردهای آمایشی و چشم‌انداز.

در این راستا با تشکیل ۱۷ گروه مطالعاتی در بخش‌های مختلف ضمن مرور مجموعه مطالعات بخشی و اسناد توسعه‌ای تهیه شده در سالیان متمادی، امر سامان‌دهی نظریات توسعه در بخش‌های مختلف، در قالب سامان‌دهی مطالعاتی و در کلیدواژه‌های تعریف شده آغاز شد تا جایی که با مطالعه بیش از صدها جلد اسناد توسعه ملی و بخشی و استخراج اطلاعات مورد نیاز در بیش از ۱۵ هزار فیش اطلاعاتی، اندوخته مناسبی از موضوعات و عناوین توسعه ملی و بخشی فراهم شد که در ادامه مطالعات، مبنای دسته‌بندی‌های موضوعی در هر یک از بخش‌ها قرار گرفت. برای شناسایی و دسته‌بندی موضوعی راهبردهای توسعه بخش‌ها، فقط به مطالعات اسنادی اکتفا نشد و برای تکمیل چارچوب‌های فکری مورد نیاز در هر یک از بخش‌ها به موازات فیش‌برداری و مطالعات اسنادی مجموعه‌ای از روش‌های مطالعاتی شامل تشکیل کارگروه‌های کارشناسی با مشارکت کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی مرتبط در هر یک از بخش‌ها، برگزاری کارگاه‌های متعدد با حضور اندیشمندان و متخصصان اجرایی و دانشگاهی یا استفاده از تکنیک‌های مصاحبه و روش‌های دیگر، سعی شد با جمع‌آوری و به روز کردن ایده‌ها و نظرات کارشناسی و تخصصی در هر یک از بخش‌ها، زمینه‌های لازم برای تدوین راهبردهای توسعه بلندمدت بخش‌ها و البته فراتر از آن دیدگاه‌های بلندمدت بخشی در سایر زمینه‌های مرتبط با آمایش سرزمین، فراهم شود. این زمینه‌ها در مجموع به شرح زیر دسته‌بندی می‌شوند:

۱. راهبردهای بلندمدت توسعه بخش،



۲. راهبردها و اجزای سازمان فضایی بخش،

۳. سیاست‌های منطقه‌ای و دیدگاه‌های سرزمینی بخش،

۴. اقدامات اولویت‌دار بخش.

بر این اساس طرح آمایش ملی تهیه شد که حاصل هماهنگ‌سازی چهار محور بالا در تعامل با دیدگاه‌های ملی و منطقه‌ای آمایش در عرصه سرزمین است. راهبردهای بخشی و فضایی هر یک از بخش‌ها و همچنین تصویر انعکاس فضایی این راهبردها در قالب نقشه‌های بخشی ارائه شده است که مبنای تهیه اسناد توسعه بخشی در برنامه چهارم خواهد بود (نقشه‌ها در پیوست آورده شده است).

براساس طرح ملی تهیه شده، نقشه‌های استانی آمایش سرزمین که حاوی نگاه ملی به ۲۸ استان کشور درباره اصول کلی و بخش‌های اولویت‌دار در توسعه هر استان است، با عنوان نظریه پایه توسعه استان ارائه می‌شود. این دیدگاه‌ها به همراه دیدگاه‌های استانی که براساس دستورالعمل خاصی در استان‌ها تهیه خواهند شد، مبنای تلفیق و استنتاج سند ملی توسعه استان‌های کشور خواهند بود که در قالب مصوبه‌ای جداگانه تهیه و برای بررسی و تصویب، تقدیم دولت خواهد شد.

بدیهی است مطالعات عرضه شده در مرحله کنونی نباید به‌عنوان سندی دائمی و بی‌تغییر تلقی شده و بنابر دلایل زیر، باید مطالعات به‌طور مستمر ادامه یابد و نتایج آن در مقاطع مورد نیاز عرضه شود:

۱. ماهیت مطالعات آمایشی و بلندمدت که در تمام جوامع و کشورها به‌عنوان مطالعات مستمر تلقی می‌شوند،

۲. شرایط در حال تغییر در سطح جهانی و به‌ویژه منطقه‌ای،

۳. لزوم تکمیل و هماهنگ‌سازی مطالعات پراکنده و بدون دید سرزمینی در بعضی بخش‌ها،

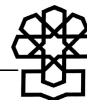
۴. لزوم انجام مطالعات و تهیه طرح‌های جامع‌بخشی با دیدگاه سرزمینی برای استفاده در مطالعات آمایش،

۵. لزوم تعمیق و تفصیل مطالعات در مراحل تکمیلی که موجب انجام بعضی اصلاحات در جهت‌گیری اولیه می‌شود،

۶. پاسخ‌گویی به نیازهای بعضی مناطق یا موضوع‌های خاصی که به‌دلایلی برخوردارهای ویژه را طلب می‌کند،

۷. ضرورت تقویت مبانی نظری، تکنیکی و معرفت‌شناسی در امر آمایش سرزمین،

۸. تمرین و ممارست در بهبود روش‌های ایجاد هماهنگی‌های بین بخشی و بین منطقه‌ای.



## ۱۰. قانون برنامه چهارم توسعه و آمایش سرزمین

در فصل ششم قانون برنامه چهارم توسعه قوانین مربوط به آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای و حفظ محیط زیست آورده شده است که این قوانین تصویب شده و به صورت زیر است:

### ماده (۷۲)

«دولت مکلف است، به منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، با هدف استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور، با استفاده از مطالعات انجام شده، سند ملی آمایش سرزمین مشتمل بر سطوح ذیل را از ابتدای برنامه چهارم به مرحله اجرا درآورد»:

### الف) سطح کلان شامل

۱. چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی کشور، در چارچوب سیاست‌های کلی نظام، تحلیل شرایط منطقه‌ای و بین‌المللی، امکانات، محدودیت‌ها و مزیت‌های سرزمین،
۲. راهبردهای کلی توزیع جمعیت در سرزمین، الگوی اسکان و نظام شهری و روستایی کشور،
۳. راهبردهای خاص مناطق و عرصه‌هایی که از نظر «امنیتی و دفاعی»، «حفاظت از منابع طبیعی، محیط زیست و میراث فرهنگی» دارای موقعیت ویژه هستند،
۴. پایگاه اطلاعات مکانی و جغرافیایی و اسناد تصویری مرتبط.

### ب) سطح بخشی شامل

۱. راهبردهای هماهنگ و سازگار بلندمدت توسعه و توزیع فضایی بخش‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی منطبق با ویژگی‌های سرزمین،
۲. سیاست‌ها و توصیه‌های منطقه‌ای و سرزمینی بخش‌ها،
۳. اقدام‌ها و عملیات اولویت‌دار در توسعه بخش.

### ج) سطح استانی شامل

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

**تبصره -** سندهای ملی توسعه بخش و سندهای ملی توسعه استان، موضوع فصل سیزدهم این قانون، براساس جهت‌گیری‌های سند ملی آمایش سرزمین و متناسب با ویژگی‌های هر یک تنظیم و



پس از تصویب هیئت وزیران، مبنای تنظیم عملیات اجرایی برنامه چهارم قرار می‌گیرد. دولت مکلف است، لوایح بودجه‌های سنواتی را، براساس اسناد بالا، تنظیم و تقدیم مجلس شورای اسلامی کند. سند ملی سندی است، راهبردی که جهت‌گیری‌های اصلی بخش، استان یا طرح‌های ویژه را در چارچوب تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله توسعه، تبیین و حسب مورد به تصویب مجلس شورای اسلامی یا هیئت وزیران می‌رسد. عملیات اجرایی این اسناد در چارچوب مصوبات بودجه‌های سنواتی و سایر قوانین موضوعه صورت می‌پذیرد.

#### ماده (۷۳)

«دولت موظف است ظرف سال اول برنامه طرح جامع تقسیمات کشوری را که دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید و با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. هرگونه ایجاد سطوح جدید باید با رعایت مفاد این ماده صورت گیرد».

#### ماده (۷۴)

«دولت مکلف است به منظور هماهنگ‌سازی عملیات عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های جدید متناسب با شرایط در حال گذار ملی و بین‌المللی، با رعایت موازین آینده‌نگری، تحلیل مناسب موقعیت منطقه‌ای و بین‌المللی کشور، ساختار فرهنگی هویت ایرانی - اسلامی، امکانات و قابلیت‌ها و فرصت‌های کشور، اقدام‌های ذیل را انجام دهد:

الف) قرار دادن اسناد ملی آمایش سرزمین و کالبدی ملی به‌عنوان مرجع اصلی هماهنگی‌های بین بخشی، بین منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای، در تصمیم‌گیری‌های اجرایی.

ب) به‌هنگام نمودن سند ملی آمایش سرزمین، متناسب با تحولات جهانی، منطقه‌ای، علمی و فنی و با بهره‌گیری از اطلاعات پایه‌ای و مکانی و تعامل سطوح خرد و کلان منطقه‌ای و بخشی، به‌گونه‌ای که برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سازگاری با سند ملی آمایش سرزمین تنظیم گردد».

#### ماده (۷۵)

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، به‌منظور بهره‌گیری از قابلیت‌ها و مزیت‌های سرزمین در راستای ارتقای نقش و جایگاه بین‌المللی





کشور و تعامل مؤثر در اقتصاد بین‌المللی، راهبردها و اولویت‌های آمایشی ذیل را در قالب برنامه‌های اجرایی از ابتدای برنامه چهارم، به مرحله اجرا درآورد:

الف) بهره‌گیری مناسب از موقعیت و توانمندی‌های عرصه‌های مختلف سرزمین، برای توسعه علم و فناوری و تعامل فعال با اقتصاد جهانی، از طرق مختلف از جمله تعیین مراکز و پارک‌های فناوری علمی، تحقیقاتی تخصصی و همچنین تعیین نقش و عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی،  
ب) استفاده مناسب از قابلیت و توان کلان‌شهرها، در جهت تقویت نقش فراملی و ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور، از طریق تقویت مدیریت توسعه، برنامه‌ریزی و اجرا در این شهرها، تعیین حوزه عملکرد فراملی و بین‌المللی هر یک و انتقال هم‌زمان وظایف ملی و منطقه‌ای آن‌ها به سایر شهرها،  
ج) بهره‌گیری مناسب از قابلیت‌های ترانزیتی کشور، از طریق اولویت‌بندی محورهای خاص در دالان‌های ارتباطی شرقی - غربی و شمالی - جنوبی کشور و تدوین برنامه توسعه مبادی، شبکه‌ها و نقاط خاص واقع بر این محورها،

د) آماده‌سازی عرصه‌های مختلف سرزمین، برای پذیرش فعالیت‌های جدید و ایجاد فرصت‌های شغلی متناسب با قابلیت هر منطقه، از طریق تکمیل، توسعه و تجهیز شبکه‌های زیربنایی،

هـ) بهره‌گیری از آثار انتشاری سرمایه‌گذاری‌های ملی و فراملی، در توسعه مناطق پیرامونی (به‌ویژه دشت‌ها و پیرامون سدها)، از طریق تهیه برنامه‌های چندبخشی و گسترش شیوه‌های نوین معیشت و فعالیت و ساماندهی استقرار جمعیت و فعالیت‌ها،

و) بهره‌گیری از منابع غنی نفت و گاز (به‌ویژه مناطق گازی پارس جنوبی)، در توسعه فعالیت‌های مرتبط و صنایع انرژی‌بر و سازمان‌دهی جدید استقرار جمعیت و فعالیت‌ها در حاشیه جنوبی کشور، بر مبنای آن،

ز) توسعه مناطق مرزی با هدف تقویت همگرایی‌های ملی و پیوند مناطق مرزی با اقتصاد ملی و فراملی،

ح) بهره‌گیری از قابلیت‌های محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق روستایی کشور، از طریق توسعه منابع انسانی، تنوع‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی، ساماندهی نظام ارائه خدمات سطح‌بندی شده و اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی، با تأکید بر افزایش هماهنگی و محلی نمودن فرایند آن».

#### ماده (۷۶)

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است، در راستای ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی، آن دسته از اهداف و مضامین برنامه چهارم که تحقق آن‌ها مستلزم مشارکت



چند بخش و چند استان می‌باشد را در قالب برنامه‌های ویژه فرابخشی تدوین و نقش هر یک از دستگاه‌های اجرایی را در چارچوب وظایف قانونی هر دستگاه مشخص نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی بخشی و استانی موظف‌اند، عملیات و اقدام‌های این‌گونه برنامه‌ها را که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین می‌گردد، در برنامه اجرایی خود منظور و اجرا نمایند».

#### ماده (۷۷)

«به دولت اجازه داده می‌شود، به منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی، نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین و ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده و تعیین وظایف آن‌ها در سطح فرا استانی اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این ماده، با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

#### ماده (۷۸)

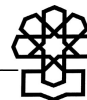
«نسبت معینی از درآمدهای واریز شده به خزانه معین هر استان، در قالب بودجه سالانه به تأمین بودجه استان (هزینه‌ای و سرمایه‌ای) همان استان اختصاص می‌یابد. نسبت‌های مذکور به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد».

#### ماده (۷۹)

«عناوین برنامه‌های عمرانی و آن دسته از وظایف دولت که نتایج کاربردی آن از محدوده استان فراتر نباشد (وظایف استانی) و می‌بایست در قالب بودجه استانی تأمین اعتبار شود، به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

#### ماده (۸۰)

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، به هنگام تنظیم بودجه سالانه، درآمدها و واگذاری دارایی‌های استانی پیش‌بینی شده توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، که سرجمع آن در قانون بودجه مشخص شده است، را در قالب ردیف‌ها و عناوین مستقل مشخص کرده و به تفکیک هر استان ابلاغ نماید».



### ماده (۸۱)

«الف) از ابتدای برنامه چهارم، بودجه سالانه استان‌ها، براساس سند ملی توسعه استان به مرحله اجرا در می‌آید. بودجه سالانه استان شامل: درآمدها و سایر منابع استان، سهم اختصاص یافته از منابع ملی و سرجمع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه کل کشور می‌باشد و (به‌صورت «سند بودجه سالانه استان» در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) مبادله می‌گردد.

ب) «سند بودجه سالانه استان» که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برای اجرای برنامه توسعه استان را مشخص می‌نماید، مشتمل بر اهداف کمی استان، شاخص‌های هدف هر بخش، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای استان می‌باشد.

ج) طرح‌های ملی که منافع آن شامل: چند استان و یا کل کشور می‌گردد، توسط دستگاه‌های اجرایی ملی اجرا خواهد شد.

د) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، نظام تنظیم بودجه استان را در چارچوب «سند ملی توسعه استان» ظرف مدت شش ماه از تصویب این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند».

### ماده (۸۲)

«دولت مکلف است، در اجرای کامل نظام درآمد - هزینه استان، ارقام درآمدی زیر را به‌عنوان درآمد استانی وصول و از طریق خزانه‌داری کل به خزانه معین استان واریز و در اجرای وظایف جاری و عمرانی استانی، هزینه نماید:

الف) کلیه مالیات‌های مستقیم (به استثنای مالیات بر شرکت‌های دولتی)،

ب) مالیات بر کالاها و خدمات به استثنای حقوق ورودی،

ج) آن دسته از درآمدهای حاصل از مالکیت دولت که وصول آن‌ها در همه استان‌های کشور عمومیت دارد،

د) درآمدهای حاصل از خدمات که در استان‌ها عرضه می‌شود و توسط دستگاه‌های استانی وصول می‌گردد، به استثنای درآمد ناشی از انفال و خدمات قضایی دادگستری جمهوری اسلامی،

ه) درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات که در استان‌ها وصول می‌شود به استثنای درآمد ناشی از جرائم مبارزه با قاچاق و مواد مخدر».



### ماده (۸۳)

«مواد (۷۰)، (۷۱)، (۷۷) و (۱۸۱) «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و اصلاحیه‌های آن» برای دوره برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۹) تنفیذ می‌گردد».

### برنامه سوم توسعه - ماده (۷۰)

«به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود».

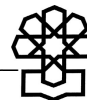
**تبصره «۱»** - «به منظور پیشبرد اهداف و انجام وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته‌های تخصصی متشکل از مدیران و رؤسای ادارات کل، شعب و نمایندگی سازمان‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در استان‌هایی که مشمول نظام بودجه استانی بوده و یا قسمتی از وظایف عمرانی استانی را عهده‌دار هستند (دستگاه‌های اجرایی استانی) تشکیل می‌گردد. آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی استان و کمیته‌های تخصصی توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

**تبصره «۲»** - «پس از تشکیل کمیته‌های تخصصی موضوع این ماده سایر شوراهای کمیته‌ها و ستادهای مرتبط موجود استان به استثناء کمیته برنامه‌ریزی شهرستان منحل و وظایف آن‌ها در قالب وظایف این کمیته‌ها ساماندهی و تنظیم می‌شود».

- کمیته برنامه‌ریزی شهرستان متشکل از فرماندار (ریاست کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای دستگاه‌های اجرایی که مدیران کل آن‌ها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، خواهد بود. فرمانداران موظف هستند یک هفته قبل از تشکیل جلسات کمیته از نمایندگان شهرستان در مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر در جلسات دعوت به عمل آورند».

- پروژه‌های عمرانی شهرستان‌ها پس از تصویب در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان جهت مبادله موافقتنامه با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اعلام خواهد شد».

**تبصره «۳»** - «وظیفه دبیرخانه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌عده سازمان برنامه و بودجه استان است».



## برنامه سوم توسعه - ماده (۷۱)

«شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان وظایف زیر را به‌عهده دارد:

الف) 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.

ب) بررسی و تأیید برنامه‌های میان‌مدت توسعه استان شامل هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در توسعه استان‌هایی که در چارچوب رهنمودهای کلی و سیاست‌های کلان و بخشی و سازگار با برنامه میان‌مدت ملی برای دوره برنامه توسعه تهیه می‌شود.

ج) تصویب طرح‌های توسعه و عمران و سلسله مراتب خدمات شهری و روستایی در قالب برنامه‌های توسعه استان، با رعایت سیاست‌های مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی.

د) اتخاذ تدابیر لازم برای تحقق آن قسمت از درآمدهای عمومی و اختصاصی دولت در استان‌هایی که توسط دستگاه اجرایی استانی وصول و به خزانه استان واریز می‌گردد (درآمد استانی) و پیشنهاد کسب منابع جدید درآمد در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت.

ه) اتخاذ تدابیر لازم برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها و پیشنهاد راه‌های کاهش هزینه در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت.

و) بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی سالانه استان شامل منابع مالی لازم از محل درآمدهای استان و سهمی از منابع ملی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی استان از محل درآمد عمومی و اعتبارات از محل درآمد اختصاصی، در چارچوب بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های تهیه و تنظیم بودجه کل کشور، برای ارائه به سازمان برنامه و بودجه.

ز) بررسی و توزیع اعتبارات عمرانی استانی مصوب بین فصول و برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی و دستگاه‌های اجرایی استانی به تفکیک شهرستان براساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان.

ح) بررسی و توزیع اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی استانی به تفکیک برنامه و فصول هزینه براساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان.

ط) بررسی و تصمیم‌گیری در مورد توسعه صادرات غیرنفتی استان و در صورت لزوم خط‌مشی‌های اجرایی مبادلات مرزی اعم از بازارچه‌ها، تعاونی‌های مرزنشینان در چارچوب سیاست‌های کلی تجارت خارجی کشور.

ی) بررسی برنامه‌های سالانه و میان‌مدت اصلاح و تحول اداری متناظر با برنامه‌های توسعه مصوب و پیشنهاد آن به مراجع ذی‌ربط.



- ک) شناخت قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی استان و ایجاد زمینه‌های لازم برای تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری‌های مردمی در امور اقتصادی، تولیدی و اجتماعی.
- ل) ساماندهی کمک‌ها و توسعه مشارکت‌های مردمی در اقدامات عمرانی و امور عام‌المنفعه.
- م) بررسی راه‌های تجهیز و جذب پس‌اندازهای مردم و به‌کارگیری آن‌ها در امور توسعه استان در چارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های پولی کشور.
- ن) پیشنهاد برنامه‌های توسعه مشارکت زنان و جوانان به‌ویژه بسیجیان در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرایی مربوطه.
- س) پیشنهاد برنامه‌های توسعه منابع انسانی به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرایی مربوطه.
- ع) پیشنهاد برنامه‌های استقرار نظام تأمین اجتماعی ملی در سطح استان به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرایی مربوطه.
- ف) بررسی وضعیت اشتغال در سطح استان و پیش‌بینی روش‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا.
- ص) پیشنهاد برنامه‌ها و تأمین منابع تقویت و توسعه بسیج استان».

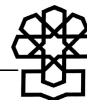
### برنامه سوم توسعه - ماده (۷۷)

«کمیته تخصیص اعتبار استانی مرکب از معاون عمرانی استاندار، رئیس سازمان برنامه و بودجه استان و مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود و براساس گزارش خزانه معین استان نسبت به تعیین سقف تخصیص اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی استان و اعتبارات عمرانی بر حسب فصول تصمیم‌گیری می‌کند».

**تبصره -** «وظیفه دبیرخانه کمیته تخصیص اعتبار استانی برعهده سازمان برنامه و بودجه استان است».

### برنامه سوم توسعه - ماده (۱۸۱)

الف) «دولت موظف است به منظور پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده در حوادث غیرمترقبه در طی برنامه سوم، اعتبارات لازم را در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند و در اختیار ستاد حوادث غیرمترقبه کشور قرار دهد درصدی از اعتبارات فوق جهت مطالعات آسیب‌پذیری به منظور کاهش آثار بلایای طبیعی و اجرای پروژه‌های پیشگیری از حوادث غیرمترقبه از قبیل سیل و زلزله، خشکسالی، آتش‌سوزی، طوفان و یا پیشروی آب دریا هزینه خواهد شد».



ب) وزارت کشور می‌تواند از محل منابع قرض‌الحسنه سیستم بانکی، وام و در صورت عدم تکافو از محل سایر منابع بانکی تسهیلات مورد نیاز را به مالکان واحدهای مسکونی، تجاری، صنعتی، معدنی و کشاورزی خسارت دیده در مناطق سابق‌الذکر اعطاء کند. مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات اعطایی در لوایح بودجه سالانه منظور خواهد شد. دولت موظف است بازپرداخت تسهیلات اعطایی توسط سیستم بانکی را که در این بند پیش‌بینی شده است تضمین کند.

ج) به منظور افزایش سهم صنعت بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه، دولت مجاز است شرایط لازم را به نحوی فراهم کند که در دوران برنامه سوم حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) محصولات کشاورزی، دامداری، صنایع دستی، شیلات، ابنیه عمومی، تأسیسات شهری و روستایی، ساختمان‌های مسکونی، تجاری و صنعتی تحت پوشش بیمه قرار گیرند.

### ۱۱. ضوابط ملی آمایش سرزمین

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۸/۶ بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۱/۱۳۴۱۰۸ مورخ ۱۳۸۳/۷/۲۵ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضوابط ملی آمایش سرزمین را به شرح زیر تصویب کرد:

**ماده (۱) - «جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین که در راستای تبیین فضایی سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران و ترسیم الزامات تحقق آن در توسعه بلندمدت کشور و مبتنی بر اصول مصوب آمایش سرزمین، شامل ملاحظات امنیتی و دفاعی، کارایی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی، حفظ هویت اسلامی، ایرانی و حراست از میراث فرهنگی، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور، رفع محرومیت‌ها، به‌خصوص در مناطق روستایی کشور تنظیم شده است، به شرح زیر تعیین می‌گردد:**

۱. کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پرتراکم کشور، به‌ویژه تهران و اصفهان و مهار روند رو به رشد جمعیت و فعالیت‌ها در این مناطق، از طریق دگرگونی ساختار فعالیت‌های صنعتی و خدماتی آن‌ها در راستای افزایش سهم فعالیت‌های دانش پایه و زمینه‌سازی برای هدایت سرمایه‌گذاری‌های متمایل به این مناطق، به دیگر استان‌های کشور.

۲. تغییر نقش و عملکرد شهر تهران به‌عنوان مرکزی با عملکرد بین‌المللی و شهرهای اصفهان، مشهد، تبریز، شیراز، اهواز و کرمانشاه به‌عنوان مرکزی با عملکرد فراملی برای پوشش خدماتی در حوزه‌های جغرافیایی و یا عملکردی خاص.



۳. ایجاد شبکه‌های سازمان یافته از شهرهای بزرگ و متوسط کشور و تجهیز آن‌ها به نحوی که بتوانند در سطوح منطقه تحت نفوذ خویش بخشی از وظایف شهرهای موضوع بند «۲» را به عهده گرفته و در راستای عدم تمرکز در یک تقسیم کار ملی و منطقه‌ای، مشارکت نمایند.
۴. توسعه علوم، آموزش، پژوهش و فناوری و گسترش و تجهیز مراکز آموزشی، پژوهشی، شهرک‌ها و پارک‌های علمی - فناوری کشور (با تأکید بر توسعه فناوری‌های نوین، نظیر فناوری اطلاعات و ارتباطات، بیوتکنولوژی، نانوتکنولوژی و...) متناسب با نیازهای ملی و منطقه‌ای و با تکیه بر قابلیت‌ها و استعدادهای بومی هر منطقه در راستای کاهش سهم منابع طبیعی و افزایش سهم در تولیدات ملی.
۵. تأکید بر استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی، فرهنگی و علمی استان‌ها و مناطق کشور، به‌ویژه شهرهای تهران، شیراز، اصفهان، مشهد، تبریز، اهواز و یزد با محدود نمودن توسعه کمی سطوح پایین آموزش عالی به نفع سطوح بالاتر و ارتقای سطح کیفی مؤسسات آموزش عالی و مراکز پژوهشی و فناوری آن‌ها برای توسعه همکاری‌های علمی بین‌المللی و ایفای نقش واسط بین کشورهای منطقه و کشورهای پیشرفته علمی.
۶. توسعه و تجهیز گزیده‌ای از محورهای اصلی ارتباطی کشور در کریدورهای حمل‌ونقل بین‌المللی شمالی - جنوبی و شرقی - غربی کشور به‌عنوان محورهای اولویت‌دار در توسعه، برای استفاده مناسب از موقعیت ممتاز ارتباطی کشور با تأکید بر تمرکززدایی ارتباطی از تهران و استفاده از مسیرهای جایگزین.
۷. زمینه‌سازی لازم برای استفاده حداکثر از ظرفیت‌ها و توان‌های مراکز جمعیتی کوچک و پراکنده (روستاها، روستا - شهرها، شهرهای کوچک) در حفظ و نگهداشت جمعیت و برقراری تعادل در الگوی استقرار جمعیت با متنوع‌سازی فعالیت‌ها، ایجاد اشتغال و افزایش نقش فعالیت‌های صنعتی و خدماتی قابل استقرار در این مراکز.
۸. توسعه زیرساخت‌ها و شبکه‌های زیربنایی، به‌ویژه تأمین منابع آب و خدمات اجتماعی متناسب با سهم فعالیت و جمعیت پیش‌بینی شده برای مناطق و استان‌های کمتر توسعه یافته کشور، هر چند که بازدهی اقتصادی آن‌ها در بلندمدت تحقق یابد.
۹. ایجاد تعادل نسبی در توزیع و ترکیب جمعیت در سطح کشور با استفاده از ابزار استقرار فعالیت و زیرساخت‌ها و بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و امنیتی در محور شرق، جنوب و مناطق کم جمعیت مرکزی و استقرار ارادی جمعیت در مناطق استراتژیک و کانون‌های دارای قابلیت توسعه، با توجه به توان محیطی عرصه‌ها و مناطق مختلف در این‌گونه بارگذاری‌های جمعیتی و فعالیتی.
۱۰. تعادل بخشی به توزیع جمعیت و فعالیت متناسب با منابع، توان محیطی و ظرفیت تحمل





زیست بوم‌ها، با تأکید بر ابعاد اجتماعی وظایف توسعه‌ای دولت در مناطق غربی و شمالی و تمرکز بر ایجاد ظرفیت‌های فیزیکی و اجتماعی مورد نیاز توسعه در مناطق شرقی، جنوبی مناطق کم جمعیت مرکزی کشور، به شرح ذیل:

۱. در مناطق شرقی، جنوبی و مناطق کم جمعیت مرکزی کشور:

الف) توسعه شبکه‌های زیربنایی این مناطق برای زمینه‌سازی استقرار فعالیت‌ها و توسعه خدمات اجتماعی متناسب با استقرار جمعیت.

ب) تقویت مراکز جمعیتی حاشیه سواحل دریای عمان، خلیج فارس و شرق کشور به منظور ایجاد مجموعه‌ای از مراکز گسترش توسعه در این مناطق، با توجه به چشم‌انداز بهره‌برداری از منابع انرژی حوزه جنوب، ذخایر معدنی دشت‌های مرکزی و جنوبی سرزمین، شیلات و صنایع دریایی و توان این مناطق از دیدگاه ترانزیتی بازرگانی و گردشگری.

ج) تعیین و تجهیز نقاطی در نواحی دورافتاده و حاشیه‌ای در سواحل جنوب (به‌ویژه دریای عمان) در راستای تسریع و بسط توسعه در این نواحی، با هدف ایجاد تحرک در شبکه‌های ترانزیتی نواحی شرقی و جنوبی کشور.

د) توجه ویژه به توسعه پایدار مناطق کویری.

۲. در مناطق غربی و شمالی کشور:

الف) استفاده بهینه از ظرفیت‌های زیربنایی موجود در مناطقی که از این جهت توسعه یافته‌اند، با نیت صرفه‌جویی در میزان و تسریع در بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها و اولویت به‌کارگیری امکانات بخش خصوصی در این مناطق.

ب) رفع تنگناهای شبکه‌های زیربنایی مناطق مستعد، متناسب با قابلیت‌های تولیدی و خدماتی این مناطق.

ج) بهره‌برداری از شبکه نسبتاً توسعه یافته مراکز زیست و فعالیت در این مناطق با اعمال تقسیم کار تخصصی بین آن‌ها، با تأکید بر توسعه فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی، گردشگری و بازرگانی.

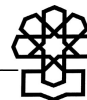
۱۱. گسترش تعامل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درون و بین منطقه‌ای در راستای تقویت همبستگی ملی.

۱۲. تأکید بر حفظ و پویایی هویت ایرانی - اسلامی در تعامل با برون‌نگری و اتکا بر این هویت برای تحکیم و انسجام وحدت ملی در ابعاد درونی.

۱۳. رعایت ملاحظات «امنیتی و دفاعی»، «حفاظت از محیط زیست» و «حراست از میراث فرهنگی» در استقرار جمعیت و فعالیت، به‌ویژه در محدوده‌هایی که با توجه به ملاحظات یاد شده،



- محدود نمودن و یا تسریع توسعه در آن‌ها الزامی است.
۱۴. تأکید خاص بر آمایش مناطق مرزی برای بهبود شرایط زندگی و افزایش سطح توسعه این مناطق به منظور ارتقای امنیت مرزهای کشور.
۱۵. رعایت اصول ایمنی و الگوی پدافند غیرعامل، از قبیل استفاده از شرایط جغرافیایی و عوارض طبیعی، پراکندگی مناسب در پهنه سرزمین، انتخاب عرصه‌های امن به لحاظ سوانح طبیعی و غیرمترقبه و انتخاب مقیاس بهینه در استقرار جمعیت و فعالیت‌ها در راستای کاهش آسیب‌پذیری در برابر تهدیدات و بهره‌مندی از پوشش مناسب دفاعی.
۱۶. ایجاد تعادل در افزایش جمعیت و پراکنش آن در پهنه سرزمین، با توجه به منابع و امکانات مناطق مختلف، به طوری که نرخ رشد طبیعی جمعیت کشور سالانه به طور متوسط از یک درصد و نرخ رشد طبیعی جمعیت هر یک از شهرستان‌های کشور سالانه به طور متوسط از ۱/۵ درصد، فراتر نرود.
۱۷. توسعه رفاه و تأمین اجتماعی در مناطق مختلف کشور و برقراری تعادل در شاخص‌های اصلی آن در سطح ملی با تأکید بر توانمندسازی اقتصادی - اجتماعی گروه‌های آسیب‌پذیر و اجرای سیاست‌های جبرانی کاهش فقر و ارتقای رفاه اجتماعی براساس مشارکت مردم.
۱۸. گسترش آموزش و بهداشت، به‌ویژه برای زنان و جوانان در مناطق کمتر توسعه یافته و گروه‌های اجتماعی در معرض خطر، به منظور ارتقای کیفیت منابع انسانی و جلوگیری از تولید نسل‌های ناسالم.
۱۹. ساماندهی و هدایت هدفمند جریان مهاجرت‌ها از طریق:
- الف) ایجاد زمینه‌های اشتغال، فعالیت و سرمایه‌گذاری و جذب و نگهداشت نیروهای کارآفرین در مناطق مهاجر فرست دارای قابلیت.
- ب) ساماندهی مراکز جدید اشتغال و اسکان مهاجرین در مناطق دارای توان پذیرش جمعیت متناسب با سرمایه‌گذاری‌های جدید تولیدی و خدماتی.
۲۰. تحول ساختار بخش کشاورزی در راستای دستیابی به کشاورزی پایدار، مدرن و رقابتی و توسعه بخش‌های صنعت و خدمات، به‌گونه‌ای که علاوه بر جذب سرریز شاغلین کشاورزی و پشتیبانی از این بخش، فرصت‌های جدید شغلی مورد نیاز کشور را نیز تأمین نمایند.
۲۱. استفاده پایدار از قابلیت‌های طبیعی و امکانات آب و خاک برای توسعه فعالیت‌های کشاورزی و صنایع وابسته و تبدیلی مرتبط با آن در نواحی مستعد کشاورزی، به‌ویژه در نواحی شمالی، غربی و جنوب غربی کشور، در راستای دستیابی به امنیت غذایی و توسعه صادرات محصولات کشاورزی.
۲۲. توجه به محدودیت‌های آب برای مصارف کشاورزی، با تأکید بر:



الف) افزایش راندمان آب با استفاده از مهار آب، شیوه‌های مدرن آبیاری، توسعه شیوه‌های تولید متراکم و گلخانه‌ای در مناطق کم‌آب کشور، به‌ویژه در مناطق حاشیه کویر، مانند استان‌های یزد، سمنان، سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، کرمان، هرمزگان و بخش‌هایی از استان‌های فارس و اصفهان.

ب) افزایش سهم فعالیت‌های صنعتی، معدنی و خدماتی برای جذب و نگهداشت جمعیت در این مناطق.

ج) انتقال درون و بین حوضه‌ای آب، با توجه به حفظ تعادل‌های محیطی، برای مصارف شرب، خدمات و صنعت.

۲۳. توسعه بهره‌برداری از قابلیت‌های معدنی کشور به‌عنوان یکی از مزیت‌های نسبی سرزمین، با تأکید بر حداکثر نمودن عملیات فرآوری معدنی و کاهش صادرات مواد خام معدنی، به‌گونه‌ای که به افزایش سهم این بخش در اقتصاد ملی بیانجامد.

۲۴. تأکید بر توسعه صنایع شیمیایی و پتروشیمی، صنایع و معدنی (ذوب فلزات و کانی‌های غیرفلزی)، صنایع مرتبط با حمل‌ونقل و صنایع ICT به‌عنوان صنایع اولویت‌دار، با توجه به مزیت‌های نسبی کشور در این صنایع.

۲۵. افزایش ظرفیت‌های اکتشاف و بهره‌برداری از ذخایر عظیم نفت و گاز و استفاده از این منابع در راستای توسعه فعالیت‌های صنعتی مبتنی بر تقویت صنایع بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز و تکمیل زنجیره‌های تولید، با تأکید بر اولویت بهره‌برداری از میادین مشترک و کاهش صدور مواد خام نفتی.

۲۶. تأکید بر توسعه فعالیت‌های صنعتی مبتنی بر نفت و گاز در مناطق مواجه با محدودیت‌هایی برای توسعه سایر فعالیت‌های اقتصادی و برخوردار از اهمیت استراتژیک، از جمله مناطق کم‌تر توسعه یافته جنوب شرقی کشور، سواحل خلیج فارس و دریای عمان و مناطق کم‌تر توسعه یافته غرب کشور با توجه به خطوط انتقال مواد و فراورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی و امکان توسعه آن‌ها.

۲۷. توجه ویژه به صنایع انرژی‌بر در تلفیق مزیت نسبی برخوردار از ذخایر معدنی و مزیت نسبی برخوردار از منابع انرژی، به خصوص گاز و استقرار آن‌ها در نقاط واقع بر کریدورها و محورهای حمل‌ونقل بین‌المللی، با اولویت استقرار در مناطق تخصصی انرژی در سواحل خلیج فارس با هدف توسعه صادرات.

۲۸. توسعه صنایع پشتیبان حمل‌ونقل، شامل صنایع خودروسازی، واگن‌سازی، تجهیزات راه‌آهن و صنایع حمل‌ونقل هوایی در مراکز و نواحی مستعد (با تأکید بر کاهش سهم تهران در صنایع خودروسازی)، صنایع تولید و تعمیر و خدمات وسایط حمل‌ونقل دریایی در نوار ساحلی جنوب.



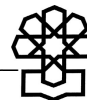
۲۹. توسعه صنایع تولید کالاهای مورد نیاز کشورهای منطقه، با اولویت استقرار در جوار بازارهای مصرف این کشورها در استان‌های مرزی.
۳۰. تحول بنیادی در ساختار بخش خدمات و افزایش سهم خدمات نوین و دانش پایه، با تأکید بر توسعه: خدمات پشتیبان تولید، خدمات گردشگری، خدمات بازرگانی، بانکی و بیمه‌ای، حمل‌ونقل و ترانزیت و استفاده از فناوری‌های نوین در این بخش، متناسب با نقش و جایگاه بین‌المللی کشور.
۳۱. ارتقای جایگاه صنعت گردشگری در اقتصاد ملی، از طریق استفاده از ظرفیت‌های طبیعی، تاریخی و میراث فرهنگی کشور و گسترش و تسهیل ارتباطات بین مناطق، به‌منظور تقویت پیوند بین اقوام و خرده فرهنگ‌ها و همچنین، گسترش تعاملات فرهنگی فراملی.
۳۲. سازمان‌دهی و تقویت خدمات اجتماعی و خدمات برتر، از جمله رسته‌های خدمات: مهندسی مشاور، حقوقی، حسابداری، بیمه، مالی، بازاریابی، بورس و خدمات اطلاعات و ارتباطات برای ارائه خدمات پشتیبانی فرایندهای توسعه ملی و پاسخ به تقاضای کشورهای منطقه، با رعایت ملاحظات مندرج در بندهای «۲» و «۳».
۳۳. بازتعریف نقش و وظایف مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، با توجه به ویژگی‌های مناطق کشور و با هدف تقویت تعامل لازم بین عملکرد اقتصاد کشور با اقتصاد جهانی، تأمین سرمایه مورد نیاز، ارتقای سطح فناوری و گسترش و تضمین بازارها».

#### ماده (۲)

«دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند برنامه‌های عملیاتی خود را به‌گونه‌ای تنظیم نمایند که اجرای اقدامات، عملیات و سرمایه‌گذاری‌های مربوط، زمینه تحقق جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین را فراهم نماید».

#### ماده (۳)

«دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند سیاست‌های تشویقی و بازدارنده، از جمله نرخ تسهیلات بانکی، تعرفه‌ها، عوارض، مالیات‌ها و سایر مقررات را برای فعالیت‌ها و مناطق مختلف کشور به‌گونه‌ای تنظیم و یا پیشنهاد نمایند که برنامه‌ها، اقدامات، عملیات و سرمایه‌گذاری‌های بخش‌های عمومی و غیردولتی در راستای تحقق جهت‌گیری‌های آمایش هدایت شوند».

**ماده (۴)**

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است شرایط تحقق مواد (۲) و (۳) این تصویب‌نامه را در آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه‌های توسعه و دستورالعمل‌های تنظیم بودجه‌های سالانه، لحاظ نماید».

**ماده (۵)**

«دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند راهبردهای بخشی آمایش سرزمین در بخش‌های ذی‌ربط را بررسی و پیشنهادات خود را برای اصلاح و تکمیل آن‌ها با توجه به جهت‌گیری‌های موضوع ماده (۱) این تصویب‌نامه حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، منعکس نمایند».

**ماده (۶)**

«شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌های کشور موظفند نظریه پایه توسعه استان ذی‌ربط، ارائه شده در مطالعات آمایش سرزمین را بررسی کرده و پیشنهادهای خود را برای اصلاح و تکمیل آن‌ها با توجه به جهت‌گیری‌های موضوع ماده (۱) این تصویب‌نامه ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ تصویب‌نامه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، منعکس نمایند».

**ماده (۷)**

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است راهبردهای بخشی و نظریه پایه توسعه استان‌ها را براساس جهت‌گیری‌های ملی آمایش و نقطه‌نظرات اعلام شده از سوی دستگاه‌های بخشی و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، تنظیم و هماهنگ نموده و به شورای آمایش سرزمین - موضوع ماده (۱۳) این تصویب‌نامه - ارائه نماید تا به تصویب مراجع ذی‌ربط قانونی برسد».

**ماده (۸)**

«دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند ضمن انعکاس جهت‌گیری‌های ملی و راهبردهای بخشی و استانی آمایش در اسناد ملی بخشی و اسناد ملی ویژه، برنامه‌های عملیاتی خود را در برنامه چهارم توسعه، براساس این راهبردها تهیه نموده و مبنای تنظیم اقدامات و عملیات بودجه سالانه خود قرار دهند».

**ماده (۹)**

«شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌های کشور موظفند ضمن انعکاس جهت‌گیری‌های ملی، راهبردهای استانی و راهبردهای بخشی آمایش در اسناد ملی توسعه استان، برنامه‌های عملیاتی خویش را در برنامه چهارم توسعه، براساس این راهبردها تهیه نموده و مبنای تنظیم اقدامات و عملیات بودجه سالانه خود قرار دهند».

**ماده (۱۰)**

«شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مکلفند طرح‌های توسعه و عمران در سطوح ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی را در محدوده وظایف قانونی خویش در راستای تحقق جهت‌گیری‌های ملی و راهبردهای بخشی و استانی آمایش سرزمین تنظیم و تصویب نمایند. تمامی دستگاه‌های اجرایی ملی، استانی و محلی در انتخاب مکان فعالیت‌ها و اقدامات مربوط، موظف به اجرای نتایج طرح‌های مذکور که در این راستا تهیه و تصویب شده‌اند، خواهند بود».

**ماده (۱۱)**

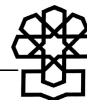
«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است زمینه استمرار و پویایی مطالعات آمایش سرزمین را با سه رویکرد «تأثیر تحولات جهانی، منطقه‌ای و داخلی»، «تعمیق نگرش بلندمدت و پایدار در راهبردهای توسعه‌ای کشور» و «تهیه طرح‌های ویژه از نظر موضوعی و یا محدوده جغرافیایی» فراهم نموده و سازمان‌دهی مطالعات آمایش سرزمین به‌گونه‌ای صورت پذیرد که برنامه پنجم و برنامه‌های بعدی میان‌مدت توسعه کشور به‌طور کامل بر مبنای سند آمایش سرزمین تهیه شود».

**ماده (۱۲)**

«دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند در چارچوب دستورالعمل‌های مطالعاتی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه می‌نماید، مطالعات بخشی، فرابخشی و منطقه‌ای آتی خود را با رویکرد آمایشی سازمان‌دهی نمایند».

**ماده (۱۳)**

«به‌منظور ایجاد هماهنگی در تنظیم راهبردهای آمایش سرزمین و نظارت مستمر بر اجرای آن، شورای آمایش سرزمین» با حضور معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی



کشور (رئیس شورا)، رئیس مرکز ملی آمایش سرزمین (دبیر شورا) و عضویت ثابت یکی از معاونین وزارتخانه‌های نیرو، راه و ترابری، مسکن و شهرسازی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، نفت، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، امور اقتصادی و دارایی، کشور، بازرگانی، امور خارجه، رفاه و تأمین اجتماعی و سازمان‌های حفاظت محیط زیست و گردشگری و میراث فرهنگی و رئیس شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌گردد».

**تبصره -** «از نمایندگان سایر وزارتخانه‌ها، استانداران و دستگاه‌های اجرایی حسب مورد با حق رأی برای شرکت در جلسات شورا، دعوت به عمل خواهد آمد».

#### ماده (۱۴)

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است در راستای تحقق وظایف یاد شده، «مرکز ملی آمایش سرزمین» را متناسب با جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور ایجاد نموده و نهاد تحقیقاتی متناظر با این جایگاه را برای تقویت زمینه‌های علمی و فنی آمایش سرزمین و ارتقای مهارت‌های تخصصی نیروهای مورد نیاز، تدارک ببیند».

#### ماده (۱۵)

«مرکز ملی آمایش سرزمین موظف است با استفاده از امکانات نظارتی موجود در کشور، روند تغییرات جمعیت و فعالیت و تحولات در سازمان فضایی کشور را بررسی و با جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین مقایسه و مغایرت‌های اساسی را مشخص کرده و گزارش آن را به شورای آمایش سرزمین، ارائه نماید».

### ۱۲. پیگیری مواد قانونی برنامه چهارم و مصوبه ضوابط ملی آمایش سرزمین (از

۱۳۸۴ تاکنون)

پس از تشکیل مرکز ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۴ مهم‌ترین تلاش را برای اجرایی و عملیاتی شدن مواد قانونی برنامه چهارم و مصوبات ضوابط ملی آمایش سرزمین به کار برد. در این راستا انجام فعالیت‌های مرکز در قالب محورهای عملیاتی تعیین و با سازمان‌دهی گروه‌های کاری، از ابتدای سال ۱۳۸۵ آغاز شد. محورهای مزبور عبارتند از:

- آموزش نیروی انسانی،
- بازرگری در تعاریف، مفاهیم و مبانی نظری آمایش،



- طراحی نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین،
- به‌هنگام‌سازی سند ملی آمایش سرزمین،
- تهیه برنامه عملیاتی دستگاه‌های اجرایی‌بخشی برای تحقق راهبردهای آمایش سرزمین (موضوع مواد (۲) و (۳) ضوابط ملی آمایش)،
- انجام پژوهش‌های مورد نیاز،
- برگزاری اولین همایش سراسری آمایش سرزمین،
- ایجاد و به‌هنگام‌سازی پایگاه داده‌های مکانی،
- اشاعه فرهنگ آمایش،
- تدوین برنامه آمایش استان‌ها،
- تهیه برنامه عملیاتی نظام پایش و ارزشیابی آمایش استان‌ها،
- انجام وظایف دبیرخانه‌ای شورای آمایش سرزمین.

یکی از فعالیت‌های اساسی که به‌عنوان پشتیبان سایر فعالیت‌ها تلقی می‌شود، انجام پژوهش‌های مورد نیاز است. در این راستا عناوین مطالعات لازم برای تکمیل و به‌هنگام‌سازی مطالعات و ایجاد آمادگی برای تدوین برنامه پنجم تعیین شد و به ترتیب اولویت‌دار برای مطالعه به مؤسسات پژوهشی ذی‌صلاح واگذار شد ردیف‌های ۱ تا ۱۰ به مؤسسات پژوهشی ذی‌ربط واگذار شده و بقیه آماده واگذاری هستند که عبارتند از:

۱. تهیه کتاب پایه آموزشی آمایش سرزمین برای تدریس در دانشگاه‌ها،
۲. ارائه الگوی تلفیق برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای،
۳. چگونگی استفاده مناسب از قابلیت و توان کلان‌شهرها در جهت تقویت نقش فراملی و ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور،
۴. ارائه همکاری مناسب برای رفع فقر و محرومیت در مناطق روستایی کشور،
۵. شناخت سرمایه‌های اجتماعی و ویژگی‌های آن در ایران،
۶. بررسی سیر تطور برنامه‌ریزی در جهان و تحول در نظریه برنامه‌ریزی،
۷. طراحی الگوی مناسب برای استقرار جمعیت و فعالیت در کشور،
۸. تحلیل ژئوپلیتیک و منطقه‌ای و نقش ایران در منطقه،
۹. ملاحظات دفاعی و امنیتی در آمایش سرزمین،
۱۰. ایجاد زیرساخت ملی اطلاعات مکان محور،
۱۱. مطالعات آینده‌نگری و تعیین جایگاه کشور،
۱۲. تبیین هویت ملی و چگونگی به‌کارگیری آن در برنامه‌های آمایشی،





۱۳. تحلیل پراکندگی و ویژگی‌های اجتماعی - فرهنگی قومیت‌ها در کشور،
۱۴. بررسی سیر تطور برنامه‌ریزی در کشور و نقد و تحلیل نظام برنامه‌های پیشین،
۱۵. منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین،
۱۶. شاخص‌های اصلی تعیین‌کننده وضعیت عدالت سرزمین،
۱۷. تحلیل روند تغییرات سازمان فضایی کشور،
۱۸. بررسی توازن زیست بوم‌ها از نظر پذیرش جمعیت و فعالیت،
۱۹. ساختارهای مناسب برای مدیریت آمایش سرزمین در کشور،
۲۰. بررسی آثار متقابل توسعه علم و فناوری بر سازمان‌دهی فضایی،
۲۱. سازمان‌دهی استقرار جمعیت و فعالیت در حاشیه جنوبی کشور بر مبنای توسعه نفت و گاز،
۲۲. تعیین نقش مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی در آمایش کشور،
۲۳. شناسایی ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیطی مناطق مهاجرفرست و مهاجرپذیر در کشور،
۲۴. بررسی تأثیرات اقتصادی - اجتماعی بازارچه‌های مرزی بر توسعه مناطق مرزی و اقتصادی،
۲۵. تهیه نقشه کاربری اراضی.

از دیگر فعالیت‌های اصلی مرکز در این دوره تدوین شرح خدمات، برنامه عملیاتی، راهنمای مطالعات برنامه آمایش استان‌ها و ابلاغ آن به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آن‌ها، برای انجام مطالعات، با همکاری سایر دستگاه‌ها و نهادهای استانی است. همچنین در راستای انجام وظیفه دبیرخانه‌ای شورای آمایش سرزمین، تلاش برای مشارکت هرچه بیشتر شورای مزبور از ابتدای تشکیل مرکز ملی آمایش سرزمین آغاز شد. اولین نشست این شورا در اوایل سال ۱۳۸۵ تشکیل و با تصویب آیین‌نامه داخلی، چگونگی گردش کار و تصویب موارد پیشنهادی - از طرف دبیرخانه را تعیین کرد. این شورا تاکنون ۷ بار تشکیل جلسه داده و نظریه پایه توسعه و آمایش ۴ استان کشور که بررسی و تصویب آن‌ها براساس ماده (۷) ضوابط ملی آمایش سرزمین به‌عهد این شورا واگذار شده است را به تصویب رسانده است. کمیسیون تخصصی این شورا تاکنون با تشکیل جلسات متعدد، بررسی کارشناسی نظریه پایه توسعه و آمایش استان‌ها را دنبال و نظریه پایه ۱۳ استان دیگر را برای تصویب در شورا بررسی و تأیید کرده است.

در کنار برنامه‌های عملیاتی مستمر، فعالیت‌های موردی دیگری از قبیل تهیه طرح آمایش استان‌های غرب کشور، تدوین گزارش چشم‌انداز توسعه کشور با ملاحظات آمایش سرزمین و ... از جمله فعالیت‌های مرکز در این دوره بوده است. متأسفانه برنامه‌های عملیاتی یاد شده که با روند



قابل قبولی در حال پیشرفت و رسیدن به نتایج مورد نظر بود، با شرایط جدید پیش آمده برای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با توجه به نامشخص بودن جایگاه مرکز و مطالعات آمایش سرزمین در نظام و تشکیلات جدید برنامه‌ریزی کشور، با رکود مواجه شده است. امید است با تعیین و استقرار هرچه سریع‌تر نهاد برنامه‌ریزی کشور و مشخص شدن جایگاه مرکز و مطالعات آمایش سرزمین، این فعالیت‌ها بتواند با قدرت و سرعت بیش از گذشته ادامه یابد.

### ۱۳. ارزیابی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران (جمع‌بندی و نتیجه‌گیری)<sup>۱</sup>

فعالیت‌های آمایش سرزمین را از نگاه گوناگونی می‌توان طبقه‌بندی و مطالعه کرد. فعالیت‌های آمایش سرزمین در ۶ سطح زیر از یکدیگر قابل تجزیه و ارزشیابی است:

۱. انجام مطالعات آمایش سرزمین،

۲. تدوین قواعد آمایش سرزمین،

۳. مدیریت آمایش سرزمین،

۴. تدوین برنامه آمایش سرزمین،

۵. اجرای برنامه آمایش سرزمین،

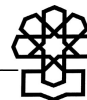
۶. ارزشیابی فعالیت‌های آمایش سرزمین.

در این قسمت به توصیف فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران می‌پردازیم.

۱. به‌نظر می‌رسد شش فعالیت برای آمایش سرزمین مطرح شده، در ایران فقط سه فعالیت مطالعه، تدوین قواعد و مدیریت آمایش سرزمین در ۳۶ سال اخیر صورت گرفته. برمبنای تحقیقات، تدوین و اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین و فعالیت‌های ارزشیابی آن انجام نشده است.

۲. در ۳۶ سال گذشته سه دور مطالعات آمایش سرزمین در ایران انجام شده است. مطالعات دور اول پیش‌تر به‌وسیله مهندسان مشاور ست‌کوپ فرانسوی و همکاران ایرانی به‌عنوان ستیران انجام شده که با رویکرد توسعه درون‌زا و مطالعه در سرزمین بوده است. پیامد این مطالعات، طرح مباحث آمایش سرزمین در برنامه ششم عمرانی است که اجرا نشده بود. دور دوم مطالعات حدود سه سال پس از پیروزی انقلاب اسلامی به‌وسیله سازمان برنامه و بودجه شروع و وزارت برنامه و بودجه آن را تکمیل کرد. دور دوم بهره‌ای از مطالعات دور اول نبرد، چرا که در کشور تغییرات بنیادینی باعث تغییر شرایط شد. این مطالعات با رویکرد توسعه منطقه‌ای محلی به‌ویژه تحت تأثیر کاهش درآمدهای نفتی بوده که در شرایط پیروزی انقلاب و درگیری جنگ تحمیلی بوده است با

۱. بیشتر مطالب این قسمت از منابع ۱۳ و ۱۴ آورده شده است.



اینکه گزارش‌هایی در دور اول منتشر شد؛ ولی در تنظیم برنامه اول توسعه استفاده نشدند. مطالعات دور سوم از سال ۱۳۷۶ مطرح و از سال ۱۳۷۷ به‌طور رسمی به‌وسیله سازمان برنامه و بودجه انجام و بعد از آن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور آن پیگیری شد. در این دور مطالعات هم بهره‌ای از مطالعات دور قبل نبردند، چون که شرایط ایران، منطقه و جهان دگرگون شده بود. این دور مطالعات برخلاف دو دور مطالعه قبلی بر سرزمین و با رویکرد توسعه‌ای جهان‌گرایانه و برون‌زا انجام می‌شود. گزارش‌های مرحله اول این مطالعه در سال ۱۳۷۸ آماده شد. اما در برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) استفاده نشد. در ماده (۷۲) برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸) استفاده از نتایج مطالعات آمایش سرزمین باعنوان «سند ملی آمایش سرزمین» پیش‌بینی شده است. همین‌طور در ماده (۱۵۵) اسناد ملی توسعه در سطوح ملی، بخشی و استانی پیش‌بینی شده است. اینک ۲ سال از اجرای برنامه چهارم می‌گذرد، با فعال شدن شورای آمایش سرزمین به‌تدریج نظریه‌های پایه توسعه استان‌ها بررسی و تصویب می‌شود.

همه اسناد ملی توسعه موضوع ماده (۱۵۵) برنامه چهارم تاکنون با پیگیری‌های دفتر اقتصاد کلان معاونت اقتصادی و هماهنگی در مراجع قانونی مربوطه تصویب شده است. ماده (۷۴) قانون برنامه چهارم و دیگر مقررات موضوع آمایش مورد تأکید قرار گرفته است و امیدوار است در تدوین برنامه پنجم توسعه و برنامه‌های بعدی از نتایج و پیامدهای مطالعات مستمر آمایش سرزمین استفاده شود.

۳. «بررسی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران» نشان می‌دهد که از سال ۱۳۵۴ «طرح جامع سرزمین» در مجلس به‌عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته شد و در سال ۱۳۸۳ «سطح کلان سند ملی آمایش سرزمین» در هیئت دولت جمهوری اسلامی باعنوان «ضوابط ملی آمایش سرزمین»، مقررات و ضوابط، تصویب شد که می‌تواند منشأیی برای انجام «فعالیت مطالعات آمایش سرزمین» از یک طرف و پیامدی برای آن از طرف دیگر باشد. برای مثال اصول هشت‌گانه مصوب آمایش سرزمین که در سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در برنامه چهارم توسعه سال ۱۳۸۲ به آن اشاره شده است؛ در گزارش‌های مرحله اول مطالعات دور سوم آمایش سرزمین سال ۱۳۷۹ ارائه شده است، اگرچه پنج بند سیاست‌های کلی مصوب هیئت دولت در سال ۱۳۸۲ باعنوان: «سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز» حوزه آمایش سرزمین، مسئله دیگری است. در ادامه ۵ بند مصوبه دولت و ۸ اصل ابلاغی مقام معظم رهبری آورده شده است.

سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز زیر محور مستقل «آمایش سرزمین، امور زیست‌محیطی و توسعه پایدار» عبارتند از:

«۴۳. پایدارسازی فرایند توسعه با تکیه بر حفاظت از محیط زیست و بهره‌برداری بهینه از منابع.



۴۴. تحقق و توسعه پایدار بر مبنای دانایی در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی کشور به نحوی که ضمن ارتقای کیفیت زندگی، حقوق نسل‌های کنونی و آینده نیز محفوظ بماند.

۴۵. آمایش سرزمین بر مبنای مزیت‌های نسبی مناطق به نحوی که هر ایرانی به منطقه‌ای افتخار کند که در آن با عزت و آرامش زندگی می‌کند.

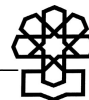
۴۶. شناخت عناصر سازنده فرهنگ، هنر، دانش و تمدن اسلامی و ایرانی به عنوان عناصر هویت ملی و بهره‌گیری از مزیت‌های تاریخی، فرهنگی مناطق مختلف کشور برای مشارکت فعال مناطق در توسعه پایدار.

۴۷. سازمان‌دهی فضای ملی، ایجاد تعادل منطقه‌ای و تقویت نقش منطقه‌ای کشور با بهره‌گیری از قابلیت‌ها و مزیت‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی سرزمین با هدف ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور.

اصول مصوب آمایش سرزمین در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران زیر محور «امور اجتماعی، سیاسی دفاعی و امنیتی» عبارتند از:

- ملاحظات امنیتی و دفاعی،
- کارایی و بازدهی اقتصادی،
- وحدت و یکپارچگی سرزمین،
- گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای،
- حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی،
- حفظ هویت اسلامی، ایرانی و حراست از میراث فرهنگی،
- تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور،
- رفع محرومیت‌ها به خصوص در مناطق روستایی کشور.

۴. «فعالیت مدیریت آمایش سرزمین» در ۳۰ سال اخیر در سطح کشور بر عهده دو دستگاه اجرایی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی - وزارت مسکن و شهرسازی) بوده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مدیریت آمایش سرزمین با توجه به تغییرات تشکیلاتی پیش آمده، جریانی ادغام شده در فرایند برنامه‌ریزی توسعه کشور نبوده است؛ بلکه مجزا و در کنار آن بوده است. تاکنون جریان «تدوین اسناد آمایش سرزمین» و «تدوین لوایح برنامه‌های پنج‌ساله توسعه» در سازمان برنامه و بودجه و خلف آن، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به طور مجزا عمل کرده‌اند. ضمن اینکه در همین دوره وزارت مسکن و شهرسازی هم در جریان تدوین طرح جامع سرزمین و طرح‌های کالبدی - که وجوه اشتراک بسیاری با فعالیت‌های آمایش سرزمین دارد - کار خود را کرده است و بر حسب نظر کارشناسان مطلع، تلاش برای تقسیم کار و ایجاد هماهنگی و انجام طرح‌های مشترک بین سازمان مدیریت و وزارت مسکن غیرشفاف و فرایند انجام فعالیت‌ها، تکاملی نبوده است.



### ۱-۱۳. تحلیل یافته‌های ارزشیابی

یافته‌های ارزشیابی نشان داد که از یک طرف عزم و اراده کافی برای به‌کار بردن نتایج مطالعات آمایش سرزمین در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه وجود نداشته و از طرف دیگر قوانین، قواعد، مقررات متناسب و همسو و گریزناپذیر بر اعمال همه مقتضیات آمایش سرزمین، حاکمیت ندارد. از طرف سوم نیز سازمان‌دهی موجود نظام مدیریت برنامه‌ریزی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انسجام و یکپارچگی لازم به‌منظور طراحی، برنامه‌ریزی، تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه، متناسب با مقتضیات آمایش سرزمین را ندارد. از آنچه گفته شد در می‌یابیم که در حال حاضر نیازمند طراحی و به‌کارگیری «نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین» به‌عنوان جریان واحد برنامه‌ریزی توسعه در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هستیم.

یافته‌های این ارزشیابی نشان داد فعالیت‌های انجام شده آمایش سرزمین در ایران تاکنون چندان ارزشیابی و نقد نشده‌اند و درباره کیفیت و کمیت و به‌کارگیری آن می‌توان بحث کرد. فرهاد رهبر در خرداد ماه (۸۵) در جمع شورای مدیران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور گفته است:

«تعامل با دستگاه‌های اجرایی و تدوین سازوکارهای عملیاتی برنامه آمایش سرزمین از اولویت‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است».

تاس.اچ. مک لئود سرپرست اجرایی گروه مشاوران هاروارد که در سال‌های ۱۳۳۷ تا ۱۳۴۱ به‌منظور کمک به تهیه برنامه عمرانی سوم در استخدام سازمان برنامه بوده است، در گزارش وی چنین آمده است:

«برنامه پیش از آنکه یک تصمیم و مسلماً، پیش از آنکه تصمیم به برنامه‌ریزی باشد، الگوی نظام‌دار تصمیمات درهم تنیده و هماهنگ است. این الگو به موازات گسترش قلمرو برنامه که در جهت تأمین نیازهای جامعیت برنامه صورت می‌گیرد؛ پیچیده‌تر می‌شود. علاوه بر این، برنامه‌ریزی به‌عنوان یک فرایند، پیش از آنکه به یک تصمیم یا چند تصمیم هم‌زمان و مرتبط نیاز داشته باشد؛ به نظامی نیاز دارد که با تولید مستمر یک مجموعه از تصمیمات، سازگار باشد.

تصمیم‌گیری برای عمل، انگیزه محرک هر برنامه عمل است. براساس این دیدگاه، هر برنامه را باید یک ماتریس از پیش تعیین شده تلقی کرد که امر تصمیم‌گیری را هدایت می‌کند.

در حقیقت فرایند برنامه‌ریزی به یک نظام عقلانی شده برای تصمیم‌گیری بدل می‌شود. تصمیم‌گیری و طرح‌های سازمانی که نظام تصمیم‌گیری را شکل می‌دهند؛ کم‌تر از ماتریس بالا



اهمیت ندارند»<sup>۱</sup>.

مک لئود در ادامه به زبان ساده، سیاست برنامه‌ریزی را در صورت تحقق سه شرط بنیادی زیر کارساز دانسته است:

«الف) فرایند برنامه‌ریزی باید در حد کفایت از پشتیبانی فنی برخوردار باشد. برنامه‌ریزی به شرطی بنیان واقعی و منطقی خواهد یافت که داده‌های ذی‌ربط، گردآوری شده و برای تجزیه و تحلیل و ارزیابی این داده‌ها و کل دلالت‌های آن، نظرات تخصصی [تعامل با ذی‌نفعان] استفاده شود. ب) اگر قرار است اصل تصمیمات به‌طور مؤثر اتخاذ شود؛ دستگاه سیاسی اداری دولت باید توانایی عمل نظام یافته را نه فقط در اجرای عملیات لازم برای تحقق تصمیمات برنامه‌ریزی شده داشته باشد؛ بلکه باید از محقق ساختن استمرار الگوی عقلانی مشورت‌دهی لازم [تعاملات نظام‌مند و مستمر ذی‌نفعان] نیز توانا باشد.

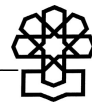
ج) برنامه به شرطی موفق خواهد بود که فراتر از تعهد کلی اندیشه برنامه‌ریزی، عزم برنامه‌ریزی وجود داشته باشد. دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی باید آمادگی داشته باشند تا تصمیمات قاطع و مشخصی را اتخاذ کنند؛ سپس این تصمیمات را عملی و در نهایت، مسئولیت تمام عواقب اجرای آن را بپذیرند»<sup>۲</sup>.

نتایج مطالعات مرحله دوم «طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران» قبل از شروع برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲) برای همه استان‌های کشور آماده شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸)، اما در برنامه به‌کار گرفته نشد «نظریه پایه توسعه ملی و چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی کشور». در سال ۱۳۷۸ آماده شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹) اما در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ - ۱۳۸۳) استفاده نشد. این‌ها شواهدی از کارکردهای وجود جریان‌های موازی برنامه‌ریزی توسعه و برنامه‌ریزی فضایی در درون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است.

از طرف دیگر وزارت مسکن و شهرسازی با بهره‌جستن از راهکارهای قانونی، هم‌زمان مشغول تدوین طرح جامع سرزمین از طریق اجرای طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای است. در یکی از گزارش‌های طرح کالبدی منطقه‌ای آذربایجان که به‌وسیله مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۷۵ منتشر شده، آمده است: هر چند برنامه‌ریزی شبکه ترابری جزء خدمات طرح کالبدی ملی، منطقه‌ای و محلی نیست؛ اما تهیه طرح کالبدی بدون توجه به زیرساخت‌های ترابری و مقررات مربوط ناقص خواهد بود. اگرچه اجرای این طرح‌ها، اجرای بخشی از فعالیت آمایش سرزمین است؛ اما همان‌طور که قبلاً صاحب‌نظران اشاره کردند، تعاملات شفاف و تکاملی میان

۱. مک لئود، ۱۳۷۷، ۱۴۴.

۲. همان.



سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت مسکن و شهرسازی در این حوزه وجود ندارد.<sup>۱</sup> با استمرار فعالیت جریان‌های موازی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری موجود در مدیریت نظام برنامه‌ریزی کشور امکان به بار نشستن فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران به شکل مطلوب وجود ندارد. ارشدترین مدیر ستادی برنامه‌ریزی کشور **تعامل مناسب سازمان مدیریت با دستگاه‌های اجرایی دولتی و نیز نهادهای حاکمیتی غیردولتی را بیان می‌کند.** فرهاد رهبر موفقیت برنامه آمایش سرزمین را به برقراری این تعاملات وابسته می‌داند.

محمد کردبچه، مدیر کل دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در پاسخ به سؤال مصاحبه‌گر روزنامه یاس نو در تیر ماه ۱۳۸۲ درخصوص **اعتراض دستگاه‌های اجرایی کشور درباره عدم مشارکت در تهیه برنامه چهارم گفته است:** در حال حاضر آنچه انجام شده، مطالعات برنامه چهارم بوده است که این هفته تقدیم دولت خواهد شد که پس از تصویب آن نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم آغاز خواهد شد، در واقع در مرحله مطالعاتی، **نیازی به مشارکت دستگاه‌ها نیست**، اما پس از مرحله آغاز برنامه‌ریزی، دستگاه‌ها در برنامه چهارم مشارکت خواهند داشت.<sup>۲</sup>

جالب است که بدانیم در اول مرداد ۱۳۸۲ لایحه برنامه چهارم توسعه کشور در ۱۶ گزارش و دو پیوست که در دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، پس از گذشت یک سال نهایی شده در جلسه هیئت وزیران جمهوری اسلامی ایران بررسی شد.<sup>۳</sup> یکی از اقتصاددانان فعال و مطرح ایران در اردیبهشت ۱۳۸۳ گفته است: **فرایند تدوین برنامه چهارم توسعه در تاریخ برنامه‌ریزی ایران از نظر شدت شتابزدگی و گستره و عمق مشارکت‌گریزی بی‌سابقه بوده است.**<sup>۴</sup>

## ۱۳-۲. خلاصه تحلیل یافته‌های ارزشیابی

اصطلاحاً می‌گویند حکومتی که آمایش سرزمین انجام می‌دهد، سرزمینش را یکبار دیگر تصرف می‌کند. یعنی در حقیقت اجزای این سرزمین را تحت مدیریت خود در می‌آورد و توسعه را بر پهنه آن هدایت می‌کند. البته گروهی هم معتقدند که این با آزادی اقتصادی و آزادی فعالیت انسان‌ها مغایر است. تلاش برای تهیه سند آمایش سرزمین، قبل از انقلاب شروع شد، مشاور خارجی هم گرفتند و قرار بود برنامه ششم عمرانی قبل از انقلاب هم بر مبنای آمایش سرزمین تهیه شود، ولی با انقلاب

۱. محقق، معین، ۱۳۸۵.

۲. کردبچه، ۱۳۸۲.

۳. روزنامه فرهنگ آشتی، صفحه ۳، مورخ ۱۳۸۲/۵/۱.

۴. مؤمنی، ۱۳۸۳.



اسلامی متوقف شد.

در سال ۱۳۶۱ که می‌خواستند وارد فعالیت برنامه‌ریزی شوند، برنامه تدوین شده غیرمصوبی در کشور به اجرا درآمد، تهیه‌کنندگان این برنامه همان موقع به این نتیجه رسیدند که خلأ «آمایش سرزمین» وجود دارد. در دهه ۶۰ در زمان دولت آقای مهندس موسوی، تهیه سند آمایش سرزمین در دستور کار دولت قرار گرفت. سال ۶۲ تا ۶۶ سازمان برنامه، سند آمایش سرزمینی را که قبل از انقلاب تهیه شده بود، متناسب با مقتضیات انقلاب و جمهوری اسلامی اصلاح کرد و کار گسترده‌ای انجام شد که به‌عنوان یک تجربه، کار ارزشمندی بود، بعضی از نتایج آن در کشور مستند شد. این سند آمایش سرزمین به‌تصویب نهایی نرسید؛ اما بعضی از توصیه‌ها راجع به مناطق آزاد و بعضی از شبکه‌های زیربنایی بعداً در کشور اجرا شد.

در تهیه برنامه اول مسئولان وقت به این جمع‌بندی رسیدند که به استفاده از ظرفیت‌های توسعه کشور نیاز است و باید حداکثر کارایی را مبنا قرار دهد بنابراین آمایش سرزمین که در کنار حداکثر کارایی، نکاتی مانند توسعه و توازن و عدالت و پهنای سرزمین را هم مورد توجه قرار داده بود، در اولویت قرار نگرفت. برنامه دوم را ادامه همان فعالیت قرار دادند؛ ولی در برنامه سوم که می‌خواستند بحث سرمایه‌گذاری‌های عمده و جدید را مطرح کنند، آمایش سرزمین مورد توجه قرار گرفت.

در مجموع هر زمان که توسعه کشور را مبتنی بر سند بلندمدتی مانند آمایش سرزمین قرار دهند، خیلی بهتر از این است که آن را نداشته باشند، اعم از اینکه آن زمان در برنامه اول و دوم باشد یا مانند الان که به برنامه چهارم وارد شده‌اند.<sup>۱</sup>

### ۳-۱۳. بررسی سیر تحولات و تغییرات در آمایش سرزمین

تغییر و تحول آمایش سرزمین به بررسی موارد زیر نیازمند است:

- معانی و مفاهیم و تلقی‌های آمایش سرزمین،
- وظایف و شمول آمایش سرزمین،
- جایگاه آمایش سرزمین در نظام تصمیم‌گیری،
- جایگاه آمایش سرزمین در نظام تشکیلاتی.





#### ۴-۱۳. معانی و مفاهیم و تلقی‌های آمایش سرزمین

##### الف) تعریف ستیران در دهه ۵۰

«بهره‌وری از سرزمین»

مفهوم عملیاتی این تعریف شناسایی قابلیت‌ها و امکانات سرزمین بوده است و گزینه‌های استفاده از آن‌ها را طرح و بررسی می‌کند. به عبارتی با ادبیات مرسوم آمایش، «فعالیت‌یابی» محور اصلی در این تلقی برای بهره‌وری از سرزمین است و همچنین مقولات مربوط به جمعیت، جنبه حاشیه‌ای داشته و کمتر به آن توجه شده است.

##### ب) تعریف دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دهه ۱۹۶۰

تنظیم رابطه میان انسان و فعالیت‌های انسان در فضا به منظور بهره‌برداری بهینه از قابلیت‌ها و امکانات، براساس ارزش‌های اقتصادی است. مفاهیم عملیاتی این طرز تلقی ناظر بر مقولاتی مانند فعالیت‌یابی برای مکان‌ها، مکان‌یابی برای فعالیت‌ها، تناسب میان مقیاس جمعیت و ظرفیت توسعه‌پذیری در هر منطقه، الگوی سازمان‌دهی فضا، الگوی اسکان جمعیت و مدیریت سازمان فضایی توسعه بوده است.

##### ج) تعریف دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دهه ۱۹۷۰

«مهندسی ترتیبات بهره‌وری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی»

این تلقی از آمایش سرزمین ترکیبی از تلقی‌های قبلی است و کامل‌ترین معنی را دربردارد و این تلقی ناظر بر دو امر هندسه و جغرافیا، سازمان فضایی را مرتبط با ظرفیت‌های اجتماعی می‌بیند. در مقایسه با تعریف اول ظرفیت‌های اجتماعی را وسیع‌تر و جامع‌تر از سرزمین می‌بیند. درک بهتری دارد سرزمین را مانند ظرفی تلقی می‌کند که در آن عنصر قابلیت‌های منابع طبیعی برجسته است؛ اما ظرف‌های اجتماعی مفهوم وسیع‌تری از ترکیب اقتصاد، اجتماع و فرهنگ را به دست می‌دهد که در معنای عملیاتی آن پیشرفته‌تر از مفاهیم قبلی است. در این تعریف فضا و انسان و فعالیت‌هایش در حالت تجریدی ملحوظ شده‌اند، در این تعریف در حالت کلان و عام‌تر، اقتصاد به معنی مادی ظرفیت‌های اجتماعی است و فرهنگ بخش معنوی آن و مفهوم سرزمین به تلقی انسانی‌تر، فرهنگی‌تر و اجتماعی ارتقا یافته و هندسه ترتیبات، ناظر بر مقولات جمعیتی و نظام اسکان است که اگر، ترتیبات بهره‌وری بهینه را در تقابل میان سه مقوله انسان، فضا و فعالیت بدانیم به نسبت تعاریف دیگر عام‌تر، ولی تخصصی‌تر است.



### ۱۳-۵. وظایف و شمول آمایش سرزمین

#### وظایف آمایش در دهه ۱۹۵۰

در این تلقی وظایف آمایش سرزمین بیش‌تر شناسایی قابلیت‌ها و امکانات و طراحی گزینه‌های امکان‌پذیر، برای بهره‌برداری از آن‌ها و انتخاب گزینه مناسب است.

#### وظایف آمایش در دهه ۱۹۶۰

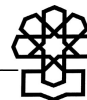
در این تلقی وظایف آمایش سرزمین با تأکید بر تناسب میان جمعیت و ظرفیت توسعه‌پذیری در هر مکان و حفاظت از محیط زیست است. در این تعریف آمایش سرزمین تصویر درازمدت مرحله توسعه یافتگی سرزمین را برای هدایت روند سازمان‌دهی فضایی توسعه ارائه می‌کند.

#### وظایف آمایش در دهه ۱۹۷۰

در این تلقی فراتر از سرزمین، مقولات اجتماعی (فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی) اهمیت بیش‌تری می‌یابد و وظایف آمایش سرزمین ارائه دیدگاه درازمدت و برنامه توسعه با سازگاری‌های لازم میان ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی - فضایی است.

**جمع‌بندی:** چنانچه در بخش قبل اشاره شد هر یک از تلقی‌های سه‌گانه از آمایش، معنای عملیاتی به‌دنبال دارد. از کنار هم قرار دادن این تعاریف، وظایف و شمول، آمایش سرزمین به‌شرح زیر است:

- به‌عنوان مرجع تنظیم دیدگاه درازمدت توسعه،
  - ارائه راهبردهای توسعه اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی، فضایی - محیطی،
  - مکان‌یابی برای فعالیت‌های مشخص،
  - فعالیت‌یابی برای مکان‌های مشخص،
  - ارائه راهبردهای کلی توزیع جمعیت و فعالیت در سرزمین،
  - ارائه الگوی توسعه فضایی - الگوی اسکان جمعیت،
  - ارائه نظام مدیریت سرزمین،
  - حفاظت از محیط زیست.
- و همه این وظایف اجزا و مؤلفه‌های مقوله سازمان‌دهی و مدیریت فضایی توسعه هستند.



### ۱۳-۶. جایگاه آمایش در نظام تصمیم‌گیری

در دهه ۱۹۵۰: آمایش سرزمین در آن دوران جامعیت و خصلت بین‌بخشی داشته و به‌عنوان سند راهنما و بالادست بخش‌های مختلف مورد توجه قرار داشته است و ارائه‌گر برنامه توسعه ملی با دید درازمدت بین‌بخشی، بین منطقه‌ای بوده است.

در دهه ۱۹۶۰: در مصوبه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مقوله آمایش به‌عنوان بخشی از برنامه میان‌مدت پنج‌ساله مطرح شد که در همان زمان معتقدین به دیدگاه آمایش، زبردست قرار گرفتن یک دیدگاه جامع، کلان و درازمدت را به‌عنوان زیرمجموعه برنامه‌های میان‌مدت اقتصادی چه از نظر مضمون و چه از نظر افق نگرش، غیراصولی دانستند.

با توجه به طرح شدن آمایش سرزمین در بعضی از مقاطع تهیه برنامه توسعه اقتصادی از نظر ماهیت برنامه‌های متعارف اقتصادی - اجتماعی، که در فرایندهایی از تهیه برنامه فرصت مطرح شدن دیدگاه آمایش سرزمین و مشارکت آن را فراهم می‌کرد، مطرح نشد و کم‌وبیش آمایش سرزمین از مشارکتی جدی و نتیجه‌بخش محروم ماند.

در دهه ۱۹۷۰: در ابتدای برنامه سوم توسعه، با افزایش توجه دولت به مقوله آمایش، بحثی با‌عنوان پیشبرد آمایش و برنامه در کنار یکدیگر مطرح شد و دوره جدید کارگروه آمایش از سال ۱۳۷۷ آغاز شد. در این مرحله، درون دستگاه تصمیم‌گیری تحرک بسیار زیادی به مقوله آمایش داده شد و جایگاه آمایش بیش از پیش مشخص شد و برای حفظ این جایگاه به‌عنوان مرجع تنظیم، دیدگاه درازمدت توسعه ملی مورد توجه قرار گرفت. به‌عبارت دیگر، بحث تنظیم روابط میان برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای کنار گذاشته شد و آمایش سرزمین از موضعی فراتر از ابزار هماهنگی روابط میان برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای و در جایگاه بالاتری طرح شد ولی اجرا نگردید.

در دهه ۱۹۸۰: در مراحل نخستین تهیه برنامه چهارم توسعه، سند چشم‌انداز درازمدت توسعه ملی تصویب شد و رویکرد آمایش سرزمین و نگرش به ابعاد منطقه‌ای و فضایی توسعه، نقش و اهمیت بیش‌تری پیدا کرد. در این برنامه به آمایش سرزمین به‌عنوان سندی راهبردی اشاره شده که چارچوب کلی و تقسیم وظایف ملی هر یک از استان‌های کشور را در قالب نظریه پایه توسعه استان ترسیم می‌کند.

بی‌تردید برنامه چهارم اقدام به طراحی و ارائه نوآوری‌هایی کرده که یکی از آن‌ها توجه به آمایش سرزمین به‌طور جدی است. از نشانه‌های این توجه تصویب «ضوابط ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۳» و محور قرار گرفتن آمایش سرزمین در برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی است.



### ۱۳-۷. جایگاه آمایش در نظام تشکیلاتی

#### تجربه ستیران - دهه ۱۹۵۰

در سال ۱۳۵۱ دفتری با عنوان «دفتر بهره‌وری سرزمین» یا «تنسيق سرزمین» به وجود آمد که بعدها با عنوان «بوم‌آرایی» به سازمان برنامه انتقال یافت و آمایش سرزمین نام گرفت، در سال ۱۳۵۳ مرکزی با عنوان «مطالعات و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین» در جوار دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایجاد شد و این دو به صورت دو واحد مطالعاتی به صورت تنگاتنگی با هم شروع به کار کردند.

#### تجربه دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای - دهه ۱۹۶۰

انجام وظیفه آمایش سرزمین به وسیله سازمان برنامه و بودجه آغاز شد و در این رابطه دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای زیر نظر معاونت امور مناطق سازمان تشکیل و مأمور انجام این مطالعات شد. پس از سال ۱۳۶۸ به دلیل ابهام در جایگاه تشکیلاتی طرح آمایش، مطالعات با رکود روبه‌رو شد. و وزارت مسکن و شهرسازی به رغم تصمیم‌گیری‌های گذشته که منجر به تعیین جایگاه منطقی انجام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در برنامه و بودجه شده بود همواره پس از انقلاب جایگاه این مطالعات را در تداخل با وظایف مسکن و شهرسازی اعلام کرده و تردیدهایی را در این باره مطرح می‌کرد. از این رو برحسب دستور رئیس‌جمهور، رسیدگی به این مسئله در دستور کار شورای اقتصاد قرار گرفت و بررسی‌های این شورا منجر به تصویب پیش‌نویس لایحه‌ای شد که جایگاه قانونی آمایش سرزمین را در سازمان برنامه و بودجه تعیین می‌کرد.

#### تجربه دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای - دهه ۱۹۷۰

در سال ۱۳۷۱ شورای عالی اداری، تکلیف تقسیم کار بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی را روشن کرد. قرار بر این شد که «سازمان برنامه و بودجه مسئول انجام مطالعات آمایش سرزمین و وزارت مسکن و شهرسازی متصدی تهیه طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای باشد». در این دوره انجام مطالعات آمایش سرزمین زیر نظر معاونت اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه آغاز شد. در ضمن انجام مطالعات، هماهنگی و مشارکت، معاونت شهرسازی وزارت مسکن، باعث ادغام دو دیدگاه آمایش سرزمین و توسعه کالبدی شد. در سال ۱۳۸۳، مرکزی به نام «مرکز آمایش و توسعه پایدار» در سازمان برنامه و بودجه تأسیس شد که در حال حاضر مسئول انجام فعالیت‌های مرتبط با آمایش سرزمین است.



## نتیجه‌گیری

به‌طور کلی آمایش سرزمین یک برنامه ملی است، زیرا جامع‌نگر، کل‌نگر و منتج به جغرافیا با دیدی درازمدت و چند انضباطی است. نکته مهم این است که در بحث‌های آمایش سرزمین نقش آمایش وسیع‌تر شده و وارد مباحث تدوین دیدگاه درازمدت نیز شده است و حتی به مباحث هویت ملی و سرمایه اجتماعی توجه کرده و به آن‌ها می‌پردازد، اما روابطش با برنامه‌ریزی بخشی این است که به‌عنوان سندی درازمدت و فرابخشی می‌تواند هماهنگی‌های لازم را میان بخش‌ها ایجاد کند و در تلقیق نهایی می‌تواند از نتایج بخش‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی بهره‌گیرد. به موازات آن رابطه‌ای با برنامه‌ریزی اقتصادی دارد. برنامه‌ریزی اقتصادی و بخشی فاقد ابزار و سازوکارهای لازم برای پاسخ به بسیاری از مقولات در محدوده هماهنگی‌های بین بخشی و بین منطقه‌ای و... هستند، آمایش سرزمین می‌تواند به‌عنوان قسمتی از برنامه درازمدت کشور راهنمای تهیه برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت کشور باشد و به بهبود نظام برنامه‌ریزی کمک کند.

درباره ارتباطش با برنامه‌ریزی کالبدی باید متذکر شد که آمایش سرزمین به درون‌مایه و محتوای توسعه می‌پردازد و به نتیجه‌گیری‌های کالبدی و فیزیکی آن اقدام می‌کند و این فرصتی را برای طراحان آمایش سرزمین پیش می‌آورد تا بتوانند درک بهتری از نیازهای طرح کالبد ملی داشته باشند. ولی باید گفت برنامه‌ریزی کالبدی بدون توجه به راهبردهای آمایش و راهنمایی‌های آن در قالب دستورات استراتژیکی و جدا از آن به حیات و فعالیت خود می‌پرداخت و آمایش نیز بدون توجه به نتایج کالبدی اینچنین به‌کار خود ادامه داده است و در هیچ مقطعی از تاریخ نظام برنامه‌ریزی ارتباطی بین این دو جریان کلان برنامه‌ریزی وجود نداشته است.

## منابع و مآخذ

۱. خامنه‌ای، سیدعلی، چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی و سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران، پایگاه اینترنتی اطلاع‌رسانی مقام رهبری، ۱۳۸۲ به نشانی: <http://www.khamenei.ir>
۲. روزنامه فرهنگ آشتی، اول مرداد ۱۳۸۲، ص ۳.
۳. رهبر، فرهاد، ۱۳۸۵، تعامل مناسب دولت با نهادهای حاکمیتی غیردولتی در امر آمایش سرزمین ضروری است، سایت اینترنتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در نشانی: <http://www.mporg.ir>
۴. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۶، فهرست گزارش‌های طرح آمایش سرزمین برای تنظیم برنامه ششم عمرانی کشور.
۵. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸، خلاصه و جمع‌بندی مطالعات مرحله دوم طرح پایه آمایش سرزمین



- اسلامی ایران، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای معاونت امور مناطق.
۶. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹، نظریه پایه توسعه ملی و چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی کشور، دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای معاونت امور اقتصادی و هماهنگی.
۷. سایت اینترنتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در نشانی: <http://www.mporg.ir> (ویرایش‌های مختلف سیاست‌های کلی برنامه چهارم و چشم‌انداز بیست‌ساله مصوب هیئت دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام از این سایت اخذ شده است).
۸. فولادی، محمدحسن، تدوین نظام یکپارچه طراحی و برنامه‌ریزی توسعه سرزمین، صفحه عناوین خلاصه مقالات در سایت اینترنتی همایش آمایش سرزمین، ۱۳۸۵، به نشانی: [http://www.mporg.ir/seminar/amayesh\\_sarzamin/natayez-ham.htm](http://www.mporg.ir/seminar/amayesh_sarzamin/natayez-ham.htm)
۹. کتابچی، محمود، سرمایه‌گذاری‌های دوباره، روزنامه ایران ۳ دی ۱۳۸۲.
۱۰. کردیچه، محمد، روزنامه یاس نو، ۳۰ تیر ۱۳۸۲، صفحه ۴.
۱۱. عندلیب، علیرضا، نظریه پایه و اصول آمایش مناطق مرزی جمهوری اسلامی ایران، دوره عالی جنگ دانشکده فرماندهی و ستاد سپاه پاسداران، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۱۲. محقق معین، محمدحسن، طنز تلخ مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه در ایران، سایت اینترنتی شبکه معین علمی - شمع ۱۳۸۴ به نشانی: <http://www.moein.net>
۱۳. محقق معین، محمدحسن، گزارش مصاحبه با صاحب‌نظران و مشاهدات در مرکز ملی آمایش سرزمین، ۱۳۸۵.
۱۴. محقق معین، محمدحسن، ارزشیابی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران، ۱۳۸۵.
۱۵. مقنی‌زاده، محمدحسن، ارزشیابی ثمربخشی دوره‌های علمی کاربردی، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۸۰.
۱۶. مک لئود، تاس اچ، برنامه‌ریزی در ایران براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران، علی اعظم محمدبیگی، نشر نی، ۱۳۷۷.
۱۷. مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۳.
۱۸. مؤمنی، فرشاد، روزنامه ایران، ۳ اردیبهشت ۱۳۸۳، ص ۱۴.
۱۹. وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴، خلاصه و جمع‌بندی مطالعات مرحله اول طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای معاونت امور مناطق.
۲۰. وزارت مسکن و شهرسازی، طرح کالبدی منطقه آذربایجان، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۵.
۲۱. هیئت دولت جمهوری اسلامی ایران، ضوابط ملی آمایش سرزمین، تصویب‌نامه هیئت وزیران به ش ۱۳۷۹/۴/۵۳۱۶۱۱، ۱۳۸۳.



شماره مسلسل: ۸۸۲۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مروری بر مطالعات آمایش سرزمین

**Report Title:** Study The Land Preparation Activities

نام دفتر: مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین: مهدی نامجویان

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

مقتضی: حسین فدایی (نماینده تهران، ری، شمیرانات و اسلام‌شهر)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. توسعه (Development)

۲. آمایش سرزمین (Land Preparation)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۱۵