

آمایش سرزمین: گذشته، حال و آینده

نویسنده: حسین خان قندهاری، علی رضا
اقتصاد: :: برنامه 21 آذر 1388 - شماره 345
از 6 تا 14
آدرس ثابت: <http://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/432072>

دانلود شده توسط: مرتضی تیموریان
تاریخ دانلود: 1393/07/30 14:25:38

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) جهت ارائه مجلات عرضه شده در پایگاه، مجوز لازم را از صاحبان مجلات، دریافت نموده است، بر این اساس همه حقوق مادی برآمده از ورود اطلاعات مقالات، مجلات و تأثیف موجود در پایگاه، متعلق به "مرکز نور" می باشد. بنابر این، هرگونه نشر و عرضه مقالات در قالب نوشтар و تصویر به صورت کاغذی و مانند آن، یا به صورت دیجیتالی که حاصل و بر گرفته از این پایگاه باشد، نیازمند کسب مجوز لازم، از صاحبان مجلات و مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) می باشد و تخلف از آن موجب بیکرد قانونی است. به منظور کسب اطلاعات بیشتر به صفحه [قوانين و مقررات](#) استفاده از پایگاه مجلات تخصصی نور مراجعه فرمائید.



پایگاه مجلات تخصصی نور



آمایش سرزمینهای گذشته‌ی حال و آینده

منابع را سامان دهد.

این در حال بود که عدم تعامل‌های چشمگیر منطقه‌ای، ناهماهنگی‌های بین پخشی، رشد فزاینده و شتابان پایتخت، ناکارآمدی شبکه زیرساختی کشور و... ضرورت توجه جدی به سرزمین و اتفاق‌هایی را که در آن می‌افتد، الزامی کرده بود. تجربه نخست مطالعات آمایش سرزمین که طی دهه پنجاه توسط مهندسان مشاور سیران سازمان یافت به گونه‌ای طراحی شده بود که در قالب مجموعه‌ای از برنامه‌های میان‌مدت عملیاتی شود.

هرچند با وقوع انقلاب اسلامی و ضرورت تجدیدنظر در همه ارکان نظام وقفه‌ای در اجرای برنامه‌های آمایشی بیدید. امّا تجارت گرانبهای مطالعات آمایش که پس از بیروزی انقلاب اسلامی حاصل شد، دستمایه‌های شکوفی بود که برای کشوری که در دنیا وابستگی به شرق و

مختلف، این اقدام‌ها به نتایج موردنظر منجر نشده است.

این مقاله بر آن است تا با تبیین ابعاد مفهومی، مؤلفه‌ها و ویژگی‌های آمایش سرزمین و بررسی ووند تحولات آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور طی سال‌های گذشته، علل عملیاتی نشدن اسناد آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور را مورد بررسی قرار دهد.

سه بار انجام مطالعات آمایش سرزمین در ایران که سابقه‌ای بیش از شش دهه برنامه‌ریزی را تجربه کرده، دستمایه‌های گرانبهایی را برای نظام برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزان کشود به همراه داشته است. تجربه اول که به دفعه ۱۳۵۰ شمسی بازمی‌گردد پس از افزایش ناگهانی درآمدهای ارزی کشور بود که طی دوشوک نفتی دهه ۱۹۷۰ میلادی رخ داد و برنامه‌ریزان را واداشت تا با افزایش هزینه‌های جاری و عمرانی دولت تخصیص مجددی از

علیرضا حسین خان قندهاری*

اشاره: آمایش سرزمین به تبعیت از تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور همواره با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است. در شرایط کنونی که در طلیعه برنامه پنجم قرار داریم، شناخت این تحولات برای رسیدن به راهکارهای عملی و رفع تنگناها و موانع فراروی آمایش سرزمین بسیار حیاتی است. بررسی سیر تحولات آمایش سرزمین طی سال‌های گذشته حکایت از آن دارد که موضوع رفع عدم تعادل‌ها و استفاده از قابلیت‌های سرزمینی یا به عبارت دیگر، دستیابی به «توسعه فضایی» یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است. به همین دلیل نیز در سالیان گذشته اقدام‌هایی گستردگی در قالب انجام طرح‌های مطالعاتی و تدوین قوانین و مقررات صورت گرفته است اما به دلیل

اما از آنجا که همان‌دهر یک از انواع خود بعد جغرافیا را به ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی سیاست‌گذاری‌های عمومی می‌افزاید در چارچوب انتباط برنامه‌ریزی فضایی جای می‌گیرد. برنامه‌آمیش سوزمین در حالی که همزمان یک انتباط علمی، ابزاری اداری و چارچوبی برای سیاست‌گذاری فضایی – نه منطقه‌ای – است رویکردی چنان‌انتباطی و جامع برای نیل به یک توسعه فضایی مبتنی بر سازمان فضایی متوازن حاکم بر استراتژی‌های کلی توزیع جمعیت و فعالیت در پهنه سوزمین است.^۲ هرچند برنامه‌ریزی فضایی در سراسر جهان عمومیت دارد اما این عمومیت به معنای شکل و محتویات یکسان بین تجارب برنامه‌ریزی مختلف نیست. از ویژگی مشترک برنامه‌هایی از این دست، یعنی فضایی بودن که بگذریم، این برنامه‌ریزی‌ها در جوامع گوناگون، از جمله به لیل تفاوت در تجارب تاریخی، نوع حکومت، میزان توسعه‌یافتنی، اولویت‌های سیاسی و تفاوت‌های جغرافیایی، شکل‌های متفاوت شکل‌های متفاوتی به خود گرفته است. در ایران نیز نه تنها تجربه برنامه‌ریزی آمیش سوزمین تفاوت‌های معناداری با تجارب سایر کشورها دارد، بلکه در بیش از سه دهه مطالعات آمیش سوزمین در دوره‌های مختلف نیز چه به لحاظ روش‌شناسی و چه به لحاظ معرفت‌شناسی، تحولات مختلفی را از سر گزانده و مناسب با مقتضیات درونی و بیرونی تکامل یافته است. روند مورد اشاره به سادگی از تعاریف مختلفی که از آمیش سوزمین در برده‌های مختلف ارایه شده، قابل تשבیص است.

- تعریف دهه پنجم از آمیش: مهندسان مشاور ستیران در این دهه آمیش سوزمین را اینگونه تعریف می‌کنند: برنامه‌ریزی و سازمان دادن نحوه اشغال فضا و تعیین محل سکونت انسان‌ها و محل فعالیت‌ها و تجهیزات و همچنین کش‌های بین عوامل گوناگون نظام اجتماعی و اقتصادی. این تعریف بیشتر مبتنی بر بهره‌وری از سوزمین براساس قابلیتها و امکانات است و به بیانی دیگر، فعالیت‌یابی برای بهره‌وری از سوزمین بوده ضمن اینکه در این تلقی مقولات مربوط به جمعیت جنبه حاشیه‌ای دارند.

- تعریف دهه تیصدت از آمیش: آمیش سوزمین، بهینه‌ای از توسعه اقتصادی بین مناطق (حتی در جوامعی که به رویکرد بازار آزاد التزام دارند) یا تنظیم تغییرات مطلوب در بهمنظر بهره‌برداری منطقی از جمیع امکانات در جهت بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع بر اساس ارزش‌های اعتقادی با توجه به سوابق فرهنگی و ابزار علم و تجربه در طول زمان است.^۳ فاهمی که این نحوه نگرش به آمیش در بردارد ناظر بر مقولاتی نظری فعالیت‌یابی برای مکانی

برای کارآمدی بیش از پیش به قضاوت آینده‌گان خواهد گذاشت.

تبیین ابعاد مفهومی آمیش سوزمین

در بررسی ریشه لغت آمیش، با توجه به مفهوم علمی آن در جهت سازماندهی فضا، مجموعه فعالیت‌هایی صورت خواهد گرفت که به نوعی در معانی مختلف مصدر «آمدون» مستمر است زیرا آمدون آنگونه که لغت‌نامه دهخدا بیان کرده است به معنای آمیختن، در نشاندن، مستعد کردن، آراسته کردن و در کلار هم چیدن... است و آمیش اسم مصدر «آمدون» و «آماییدن» است. فاهمی که تا پیش از مطالعه شدن عبارت آمیش سوزمین در واژه‌های نظری «تسیق سوزمین» یا «بهره‌وری از سوزمین» جستجو می‌شود در حیطه برنامه‌ریزی، آمیش سوزمین دلالت بر اقدام‌هایی دارد که به طور گسترده توسط بخش عمومی

هرچند برنامه‌ریزی فضایی در سراسر جهان عمومیت دارد اما این عمومیت به معنای شکل و محتویات برنامه‌ریزی مختلف نیست. از ویژگی مشترک برنامه‌هایی از این دست، یعنی فضایی بودن که بگذریم، این برنامه‌ریزی‌ها در جوامع گوناگون، از جمله در جوامع گوگانی، از جمله به دلیل تفاوت در تجارب تاریخی، نوع حکومت، میزان توسعه‌یافتنی، اولویت‌های سیاسی و تفاوت‌های جغرافیایی، شکل‌های متفاوت به خود گرفته است

به کار گرفته می‌شود تا ایندۀ توزیع فعالیت‌ها و سکونت‌گاه‌ها را در فضا تحت تأثیر قرار دهد. این اقدام‌ها با هدف ایجاد یک سازمان فضایی عقلایی از کاربری‌های مختلف سوزمین و ایجاد پیوندهای بیشتر بین این کاربری‌ها، متوازن ساختن تقاضای توسعه با الزام‌های حفاظت محیط‌زیست و دستیابی به اهداف اجتماعی و اقتصادی مورد نظر دولت‌ها صورت می‌پذیرند. براساس این، در برنامه‌ریزی آمیش سوزمین اقدام‌هایی برای همراهگساختن تأثیرهای فضایی سیاست‌های سایر بخش‌ها برای دستیابی به توسعه بهینه‌ای از توسعه اقتصادی بین مناطق (حتی در جوامعی که به رویکرد بازار آزاد التزام دارند) یا تنظیم تغییرات مطلوب در کاربری‌های مختلف سوزمین) صورت می‌پذیرد.^۴ آمیش سوزمین هرچند به رویکردی از برنامه‌ریزی فضایی اطلاق می‌شود که تحت هیچ‌کس از چهار رویکرد کلی برنامه‌ریزی اقتصادی منطقه‌ای، برنامه‌ریزی تلفیقی جامع، مدیریت کاربری اراضی و برنامه‌ریزی شهری نمی‌تجدد

غرب داعیه استقلال و خودکفایی داشته است، افق‌های نوینی را نوید می‌بخشد.

در این فضایا با همت مسئولان وقت سازمان برنامه و تهیه وقت و تشکیل دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، وظیفه تهیه سند آمیش سوزمین اسلامی ایران بر عهده دفتر یادکشده، قرار گرفت. هرچند به دلایل مختلف مطالعات دور اول آمیش بس از انقلاب نیز توانست از مرحله طرح پایه آمیش سوزمین فراتر رود اما با توجه به برخی از ابعاد، حاوی جنبه‌های خلاقانه‌ای بود که در نوع خود قابل توجه هستند.

دلایل این امر مجموعه‌ای از عوامل ساختاری و کارکردی را شامل می‌شود که در حیطه‌های مختلف نظری، معرفتی، عملی و اجرایی می‌گنجند. این موضوع که گاه حتی در بین برنامه‌ریزان نیز تلقی واحده از آمیش سوزمین وجود ندارد، حکایت از تعدد برداشت‌ها از مقوله آمیش سوزمین در نظام برنامه‌ریزی و اجرایی کشور دارد که سبب شده به رغم تلاش‌های گسترده و دامنه‌دار در زمینه مطالعات آمیش سوزمین برخی سوءتفاهم‌هایی نظری در تعارض و رقبه قرار داشتن سنت برنامه‌ریزی اقتصادی با آمیش سوزمین به تحدید عرصه‌های لازم برای پیشبرد مطالعات آمیش سوزمین بینجامد.

مجموعه مطالعات آمیش سوزمین هر چند در حیطه اجرا کمتر فرصت ظهور و بروز یافتد اما در حیطه نظری منجر به تعمیق و بوسی سازی مبانی آمیش در ایران شدن. این باشت معارف آمیشی در شرایطی که معضلات کشور به لحاظ ماهوی تفاوت چندانی با گذشته نکرده بود، بعلاوه فضای نوینی که شرایط و انتظارات محیط درونی پس از جنگ و تجربه تهیه و اجرای دو برنامه توسعه و تحولات بیرونی ناشی از فربویشی شوروی و تحولات جهانی روی داده بود، منجر به آغاز دور دوم مطالعات آمیش سوزمین پس از پیروزی انقلاب اسلامی شد.^۵ مطالعاتی که به رغم منجر شدن به تدوین اسناد ارزشمندی نظریه پایه توسعه ملی^۶ و اسناد سلطیح ملی آمیش سوزمین شامل «ضوابط ملی آمیش سوزمین»، «راهبردهای درازمدت توسعه بخش(ها) از منظر آمیش سوزمین» و «نظریه پایه توسعه استان‌ها» به دلایلی که به طور عمده ناشی از ویژگی‌های نظام اجرایی و اداری کشور است، توانسته‌اند به سطوح تفصیلی تر وارد شوند یا به مرحله اجرا در آیند.

نوشته حاضر با بررسی تحولات صورت گرفته در مقوله آمیش سوزمین در جست‌وجوی علل عملیاتی نشدن اسناد آمیش سوزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور است. نظامی که تحولات ساختاری به وجود آمده در آن انتظارانی را

تصویر سازمان فضایی مرحله توسعه یافته‌گی سرزمین بوده که تجسم سند چشم‌انداز درازمدت توسعه ملی بر فضای کشور است و چشم‌انداز کلی توزیع جغرافیایی جمعیت و ترکیب مناسب فعالیت‌های ناظر بر بهره‌برداری از سرزمین و تأمین نیازهای جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را در قلمروی سرزمین مشخص می‌سازد. آمایش سرزمین از منظر برنامه‌بریزی، در ماهیت از سنخ برنامه‌بریزی فضایی است اما هر برنامه‌بریزی فضایی که یک یا مجموعه‌ای از ویژگی‌های زیر را نداشته باشد، آمایش نخواهد بود.

مؤلفه‌ها و ویژگی‌های آمایش سرزمین

آمایش سرزمین باید مشارکت جویانه، جامع‌نگر، کل‌گرا، هدفمند، دورنگر، اینده‌نگر، انعطاف‌پذیر، معطوف به اراده و دارای نگرش کیفی و استنتاج فضایی یا جغرافیایی باشد. آمایش سرزمین باید به شیوه‌ای اجرا شود که مشارکت افسار مردم و نمایندگان سیاسی آنها را تضمین کند.^۱

آمایش سرزمین جامع‌نگر است؛ بدین معنا که انضباط‌های اساسی توسعه را مدنظر قرار می‌دهد و فراتر از جامعیت بخشی، جامعیتی میان رشته‌های از انضباط‌های اساسی توسعه را با به کار گیری روش‌های استنتاج فضایی و کنش متقابل اهداف گوناگون توسعه فضایی پیدا می‌آورد.

آمایش سرزمین با برخوردي کل‌گرا که در برگیرنده همه عوامل بین منطقه‌ای، بین بخشی و رابطه متقابل بین آنهاست، سطحی راهبردی را در مقولات مرتبط با توسعه پی‌گیری می‌کند.

آمایش باید مبتنی بر ترکیب دو روش برنامه‌بریزی «بالا به پایین» و «پایین به بالا» باشد. براساس این، هدفمندی به معنای آن است که اهداف آمایش در هر سطح، ترکیبی از هدف‌های آمایش سطوح بالاتر به عنوان سند بالادرست و اهداف خاص توسعه در آن سطح باشد. از آنجا که طرح آمایش ملی براساس اهداف‌های مناطق در قالب بخش‌ها شکل گرفته، خود جزوی برای شکل گیری آمایش مناطق کشور، می‌شود. بدین ترتیب منطقه در یک جریان رفت و برگشت اطلاعات و تصمیم‌گیری‌ها، در تدوین سیاست‌ها و گزینه‌های طرح آمایش ملی و تنظیم و تصویب آمایش منطقه مشارکت دارد.

آمایش سرزمین دورنگر است زیرا بازشناختی نتایج منطقی گزینه‌ها و گزایش‌های انتخاب شده در این فرآیند در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت (یعنی یا ده سال) امکان پذیر نیست. در ک و توصیف نتایج تغیرات ساختاری یا تغول برخی از عوامل که از پایداری بالایی برخوردار هستند (جمعیت، منابع طبیعی و محیط‌زیست)، به یک چشم‌انداز درازمدت نیاز

به دنبال تحلیل‌های کمی نخواهد بود و تهیه سمعی می‌کند سازگاری‌های کلی را مطرح کند و هر مقوله مستقل بحث شود؛ یعنی نگاهی کیفی خواهد داشت.

در مجموع، با توجه به سیر تکاملی مفهوم آمایش و توجه به خصوصیات هر یک از تعاریف ارایه شده، در قالب وظایف شش گانه زیر، مفهوم عملیاتی و تخصصی آمایش سرزمین به شرح زیر حاصل می‌شود:

- مکان‌یابی برای فعالیت‌های خاص.
- فعالیت‌یابی برای مکان‌های خاص.

تناسب بین جمعیت و ظرفیت توسعه‌پذیری در هر حوزه جغرافیایی.

- ارایه گزینه‌های متناسب الگوی اسکان جمعیت.

- ارایه گزینه‌های متناسب الگوی سازماندهی فضا.

- ترتیبات حفاظت از محیط‌زیست.

مرکز ملی آمایش سرزمین نیز آمایش سرزمین را به

خاص، مکان‌یابی برای فعالیتی خاص، الگوی سازماندهی فضا، الگوی اسکان جمعیت و مدیریت سازمان فضایی توسعه است.

- تعریف دهه هفتاد از آمایش: آمایش سرزمین مهندسی ترتیبات بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی و طبیعی است.^۲ به عبارت دیگر، هندسه بهره‌برداری از ظرفیت‌ها را یعنی نوع و مقیاس و موقعیت مکانی فعالیت‌هایی که منجر به بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های آن است هدف قرار می‌دهد یا مفهوم و عینیت می‌بخشد. براساس چنین تعریفی مقوله آمایش سرزمین به لحاظ ماهوی مقوله‌ای است چند انصاصاتی

که با مسائل فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و محیطی برخورد دارد.^۳ در واقع این طرز تلقی از آمایش تلقی‌گری از تمام تعاریف قبلی است و با تأکید بر دو امر هندسه (بعد مکانی و فضایی) و جغرافیا، سازمان فضایی را در ارتباط با ظرفیت‌های اجتماعی می‌بیند. در مقایسه با

تعریف دوم، ظرفیت‌های اجتماعی را وسیع‌تر و جامع‌تر از سرزمین می‌بیند. سرزمین را یک بستر در کی از ظرف تلقی می‌کند که در آن عصر قابلیت‌های منابع طبیعی و مصنوعی بر جسته‌تر است اما ظرفیت‌های اجتماعی مفهومی وسیع‌تر از ترکیب اقتصاد، اجتماع و فرهنگ را نمایان می‌کند که در معنای عملیاتی، پیشرفت‌های از مفاهیم قبلی است. در

این تعریف، فضا، انسان و فعالیت‌هایی از حالت تجربی تعاریف قبلی خارج شده و در معنایی عام‌تر، اقتصاد، بخش مرکز ملی آمایش سرزمین نیز آمایش سرزمین را به

تعریف دهه هفتاد از آمایش: آمایش سرزمین مهندسی ترتیبات بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی و طبیعی است. به عبارت دیگر، هندسه بهره‌برداری از ظرفیت‌ها را یعنی نوع و مقیاس و موقعیت مکانی فعالیت‌هایی که منجر به بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های آن است هدف قرار می‌دهد

شرح زیر توصیف کرده است (۱۳۸۵): تنظیم کش متقابل بین عوامل انسانی و محیطی به منظور ایجاد سازمان سرزمینی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعدادهای انسانی و محیطی. آمایش سرزمین، نامده می‌شود. آمایش سرزمین در چارچوب اصول مصوب از طریق افزایش کارآیی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح معمول توسعه و رفاه در نقاط و مناطق جغرافیایی، ایجاد نظام کاربری اراضی متناسب با اهداف توسعه متعادل و حفظ محیط‌زیست، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ‌سازی تأثیرهای فضایی - مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص به گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم‌انداز درازمدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمینی را محقق سازد.

آمایش سرزمین به عنوان یک سند مدیریت توسعه،

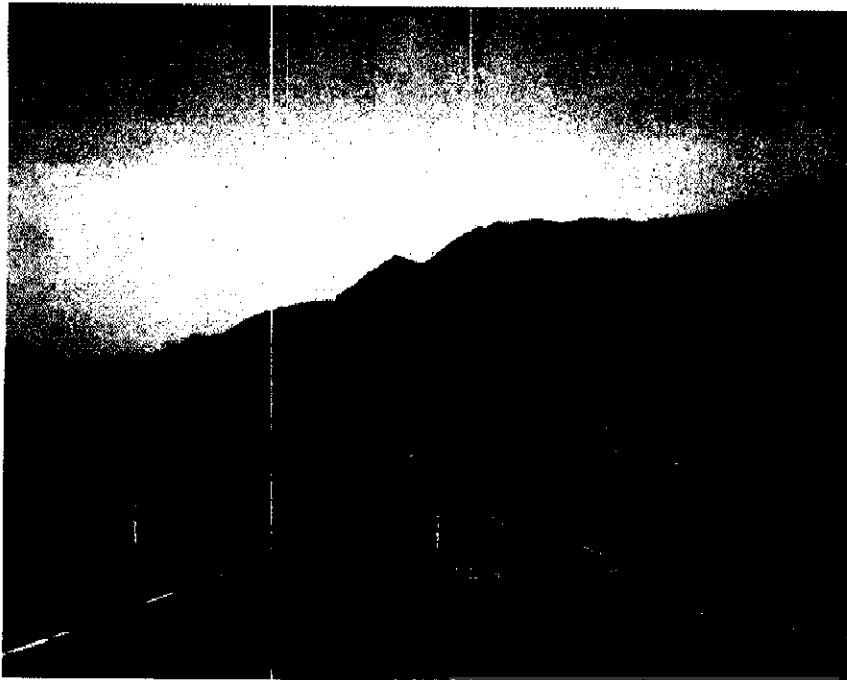
آن و مفهوم سرزمین به یک تلقی انسانی تر، فرهنگی تر و اجتماعی ارتقا یافته و به عبارت دیگر، هندسه ترتیبات ناظر بر مقولات سازمان فضایی است. صفت این تعریف در کم رنگ بودن مقولات جمعیتی و نظام اسکان است که اگر آن را ترتیبات بهره‌وری بهینه در تعامل بین سه مقوله انسان و فعالیت‌هایی که شکل دهنده به فضاه استند.

بدانیم به نسبت تعاریف دیگر عام‌تر اما تخصصی تر است. در مجموع می‌توان مراحل تکامل آمایش سرزمین را در جدول شماره یک خلاصه کرد.

با توجه به مطالعه گفته شده در مورد آمایش، دو سطح از کار را می‌توان به لحاظ فنی تصور کرد:^۴

الف- تناسب بین الگوی اسکان جمعیت و سازماندهی اقتصادی فضا: در این ارتباط باید در منطقه چشم‌انداز استغال را جستجو و سهم بخش‌ها را تعیین کرد، بنابراین در این سطح، نگاه به این مقوله، کمی خواهد بود.

ب- تناسب بین جهت‌گیری کلی اسکان جمعیت و جهت‌گیری کلی سازماندهی اقتصادی فضا: این برخورد



بود، برای نخستین بار نیز به موضوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای به عنوان یک فرآیند ملی توجه و بر تهیه و تنظیم برنامه‌های منطقه‌ای به تالیف قابلیت‌های طبیعی و نیازهای مناطق در برنامه‌های توسعه تأکید شد.^{۱۶} در خلال برنامه چهارم عمرانی قبل از انقلاب با توجه به شتاب فزاینده رشد اقتصادی و توسعه بخش‌های مختلف، نشانه‌هایی از عدم تعادل های منطقه‌ای در کشور نمایان شد که ناشی از افزایش تقاضای نیروی انسانی و رقابت بنگاه‌های تولیدی برای جذب نیروهای ماهر، رشد سریع شهرنشینی به دلیل افزایش امکانات در مناطق شهری، درخصوص شهرهایی نظیر تهران بود و ضرورت بازنگری در سیاست‌های توسعه را در قالب برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای برای پراکش بهینه، جمیعت و فعالیت‌ها در پنهان سرزمین بیش از گذشته الزای کرد.

برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه‌های گذشته توسعه بهویژه در دوره سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۶۰ (۱۳۴۶-۱۳۴۰) عمرانی قبل از این تلاش‌ها ناکام ماند.^{۱۷} در حالی که از برنامه اول (۱۳۳۳-۱۳۳۷) تا برنامه سوم (۱۳۴۰-۱۳۴۶) عمرانی از طرح‌ریزی برنامه‌های اجرایی به سمت برنامه‌ریزی جامع بوده است، در تدوین برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۵۵) ضمن استمرار یافتن ویژگی جامیعت در نظام برنامه‌ریزی، برخلاف برنامه‌های گذشته تحولی در نظام برنامه‌ریزی کلی برنامه پنجم ایجاد تعادل های منطقه‌ای و نیز حفاظت، احیا و بهبود محیط‌بازیست بود اما با افزایش قابل ملاحظه هفتاد میلادی بسیون رعایت اصول و منطق برنامه‌ریزی در اعتبارات این برنامه تجدیدنظر کلی به وجود آمد و بدون

دارد. براساس این، در برنامه‌ریزی آمیش سرزمین التزام به یک افق بیست تا چهل ساله ضروری است. آمیش سرزمین باید مبتنی بر آینده‌نگری باشد؛ بدین معنا که با توجه به اهدافی که برای توسعه فضایی تووین شده است، وضعیت حال را شکل دهد و نه بر اساس رویدادهای محتملی که جامعه خود را با آنها تطبیق خواهد داد بدین ترتیب، آینده، به صورت انتقالی پذیرفته نمی‌شود، بلکه جلو اندخته می‌شود.^{۱۸}

آمیش انتظامی‌بیزیر است؛ بدین شکل که در کنار خلق «برگشت‌نایدیر»، جامعه را متعهد می‌سازد که در صورت لزوم، برای سازگاری با شرایطی که توانسته پیش‌بینی کند، قسمتی از آزادی عمل را برای خود محفوظ بدارد. آمیش سرزمین معطوف به اراده است؛ یعنی مقاهمی عملیاتی و گرایش‌های عمدۀ را برای تحقق سازماندهی یا ساماندهی مجدد سرزمین، تأمین معاوضت ملی و یکپارچگی فضایی و تعادل و توازن مناطق، تغییر جهت صنایع، نوسازی روستایی و ... تعریف می‌کند. در واقع آمیش سرزمین امری برای تصحیح سامان‌بایی بهترین یکپارچه توسعه بخشی نیست، بلکه هدف آن توسعه فضایی یکپارچه معطوف به آینده است.^{۱۹}

آمیش سرزمین، برخلاف برنامه‌ریزی بخشی که به طور عمده بر بعد کمی پدیده‌ها تأکید دارد با شناخت جغرافیای کنونی فعالیت‌ها و هم در مورد تصمیم‌گیری درباره مکان‌بایی فعالیت‌های آینده، بیشتر با کیفیات و ساختارها سروکار دارد نه با کمیات و اعداد. به بیان دیگر، استنتاجات فضایی در برنامه‌ریزی آمیش سرزمین بیش از آن که بازتاب دهنده تصویری کمی از مقولات اصلی توسعه باشد، بیان کننده کیفیات فضایی چشم‌انداز توسعه در حد جهت‌گیری‌های کلان و بدون تعیین‌های مکانی است.

پیشینه آمیش سرزمین در ایران

کشور ایران دارای بیش از ۶۰ سال سابقه رسمی برنامه‌ریزی است و برنامه‌ریزی در خلال این مدت به تبعیت از شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی همواره با تغییرات و دگرگونی‌هایی همراه بوده و فراز و نشیب‌های بسیار زیادی را متحمل شده است. در مجموع سی تحولات برنامه‌ریزی در ایران به طور عام و آمیش سرزمین به طور خاص، در دو مقطع قبل و پس از بیروزی انقلاب اسلامی قابل بررسی است.

پیشینه تحول و تطور برنامه‌ریزی و آمیش سرزمین در ایران قبل از بیروزی انقلاب اسلامی گرچه برنامه‌ریزی در ایران به معنی نوین آن از سال ۱۳۲۷ آغاز شد اما بررسی اسناد و سوابق حاکی از آن

کشاورزی و مراکز جهانگردی - خدماتی بوده و در اجرای برنامه‌های عمرانی بخش‌های عمومی و خصوصی ایجاد نظم و هماهنگی کند». آنکه که از این تعریف و بخش یک ماده^۳ این قانون در خصوص برنامه‌ریزی بهویژه بندهای «الف»، «ب» و «د» با عنوان تعیین محل شهرها و مراکز جمعیت اینده با توجه به عوامل محدود کننده از قیصل کمبود منابع آب و استفاده‌های مختلف از زمین با مشارکت وزارت کشاورزی و منابع طبیعی، تعیین حدود توسعه شهرهای فعلی و اینده و تنظیم نقشه توزیع جمعیت و مشخص کردن عملکردهای مراکز جمعیتی بر می‌آید، تدوین طرح جامع سرزمن نیازمند ایجاد هماهنگی‌هایی از سخن هماهنگی‌های افقی و عمودی برنامه‌ریزی است که از یک وزارت‌خانه بخشی نمی‌توان انتظار داشت. در همان زمان بهمنظور تهیه این طرح مرکزی تحت عنوان «مرکز مطالعات و تحقیقات بهره‌وری از سرزمن» با مشارکت وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشاورزی و منابع طبیعی تشکیل شد. به همین دلیل در همان مقطع سازمان برنامه و بودجه مخالفت خود را با تهیه طرح جامع سرزمن، به مفهوم برنامه جامع سرزمن، توسط وزارت مسکن و شهرسازی اعلام کرد و شورای اقتصاد وقت نیز مسؤولیت تهیه «طرح آمایش سرزمن» را بر عهده سازمان برنامه و بودجه گذاشت. بر همین اساس قرار شد «مرکز مطالعات و تحقیقات بهره‌وری از سرزمن» با تغییر نام به «مرکز مطالعات آمایش سرزمن» به سازمان برنامه و بودجه وابسته شود و تحت نظرات شورایی مرکب از وزیران کشور، کشاورزی و منابع طبیعی، صنایع و معادن، نیرو، مسکن و شهرسازی، راه و ترابری، امور اقتصادی و دارالی و بازارگانی و روسای سازمان‌های برنامه و بودجه و محیط‌زیست، قائم مقام نخست وزیر و ریسین کل بانک مرکزی انجام وظیفه کند. با تأسیس «مرکز مطالعات آمایش سرزمن» توسط سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۳، قرارداد تهیه «طرح آمایش سرزمن» در سال ۱۳۵۴ با مهندسان مشاور سیران بسته شد که نتیجه مطالعات مرحله نخست را مشاور یادداشت، در سال ۱۳۵۵ منتشر کرد. گزارش مرحله دوم با عنوان «مطالعات دوره دوم اسنتراتیزی درازمدت آمایش سرزمن» در اردیبهشت ماه سال ۱۳۵۶ در چهار بخش آمده شد. این چهار بخش عبارت بودند از: نظام شهری و خط‌مشی اجرایی آن، جامعه روستایی و خط‌مشی اجرایی آن، محور آذربایجان - خوزستان و خط‌مشی اجرایی آن و سراجام تمرکز‌دایی از فعالیت‌های بخش دوم و سوم و خط‌مشی اجرایی آن. از آنجا که بنا بود نتایج این مطالعات در قالب مجموعه‌ای از برنامه‌های میان‌مدت عملیاتی

اقتصاد ملی از دیگر سو، تدوین برنامه آمایش سرزمن را ضرورتی اجتناب‌نپذیر می‌کرد. از این‌رو، اتخاذ تدبیر لازم برای ساماندهی فعالیت‌ها در پهنه سرزمن مورد تأکید قرار گرفت.

مهندسان مشاور بتل «در سال ۱۳۵۰-۱۳۵۱ در مطالعاتی با عنوان «طرح جامع مطالعات توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور» پیشنهادهایی را برای تجدید سازمان برنامه‌ریزی و اجرایی کشور با تأکید بر تمرکز‌دایی و توجه بیشتر بر قابلیت‌های مناطق ارایه کرد.^۴ هرچند پس از انتشار گزارش مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران هم در سازمان برنامه و بودجه و هم در وزارت آبادانی و مسکن نیز اقدام‌هایی برای تهیه و تدوین برنامه آمایش سرزمن آغاز شده بود. به عنوان مثال، در سال

توجه به قابلیت‌ها و محدودیت‌های مناطق مختلف کشور، منابع عظیمی در اقتصاد کشور و در پهنه سرزمن تزریق شد. رشد شتابان اقتصاد کشور که در دهه ۴۰ آغاز شده بود در این برنامه شتاب مضاعفی یافت. هم‌زمان تأکید بر رشد شتابان بخشی و قطب‌های رشد صنعتی، دو چالش اساسی را فراوری برنامه‌ریزان کشور در اواسط دهه ۴۰ و با شدت بیشتری در آغاز دهه ۵۰ قرار داد.

چالش نخست این بود که در فرآیند برنامه‌ریزی کشور به موضوع توزیع عادلانه ثروت در کشور توجه جدی نشده بود و چالش دیگر این بود که بدليل عدم برخورداری برنامه‌ها از جامیت موضوعی و فرآیند سرزمنی لازم، اشاره‌زیادی آزادم در پهنه کشور از گردونه رشد و توسعه بی‌پرهه مانده و در این‌وا قرار گرفته و حاشیه‌ای شده بودند.^۵ دو قطبی شدن جامعه در زمینه‌های مختلف اقتصادی- اجتماعی و انتشار مقاله «مسئله افزایش جمعیت تهران و نکاتی پیرامون سیاست عمران کشوری» از سوی دانشگاه تهران (موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی) در سال ۱۳۴۵، بازتاب‌هایی را درون سازمان برنامه وقت برانگیخت و ضرورت تحول در رویکرد نظام برنامه‌ریزی کشور و تدارک سازوکارهای ایجاد تعادل‌های فضایی را در پهنه سرزمن، گوشزد کرد. در اواخر دهه ۱۳۴۰ مدیریت بهداشت و رفاه اجتماعی سازمان برنامه از طریق کنفرانس‌های رفاه اجتماعی، تفاوت زیاد سطح برخورداری اشاره جامعه و دفتر هماهنگی عمران ناچیه‌ای این سازمان با طرح عدم تعادل‌های استانی، لزوم بازنگری در توزیع جغرافیایی برنامه‌های توسعه را برای کاهش شکاف‌های منطقه‌ای و توزیع بهینه فعالیت‌ها در پهنه سرزمن مطرح کردند. همچنین معاونت طرح و برنامه سازمان برنامه به بیان امروزی ضرورت به کارگیری قابلیت‌های منطقه‌ای در اقتصاد ملی و برقراری گونه‌ای از سلسله مراتب خدمات رسانی درون منطقه‌ای از دیدگاه اجتماعی- اقتصادی را مورد تأکید قرار داد.^۶

هرچند در همان زمان هم، بدون آنکه برنامه مدونی به نام آمایش سرزمن در ایران وجود داشته باشد، اقدام‌هایی برای کنترل توسعه تهران و تشویق به سرمایه‌گذاری در شهرستان‌ها آغاز شده بود. از نمونه‌های این سیاست‌ها می‌توان به ممنوعیت استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران (مصوب سال ۱۳۴۶ هیأت وزیران) و اتخاذ تدبیر مالی و مالیاتی برای سوق دادن صنایع به شهرستان‌های مائند اهواز، اصفهان، اراک و کرمان اشاره کرد.^۷ اما با آغاز دهه ۵۰ و شتاب گرفتن توسعه بخش‌های مختلف و شدید فرآیند دوقطبی شدن جامعه از یکسو و عدم استفاده بهینه از قابلیت‌های مناطق در

آمایش سرزمن دورنگر

است زیرا بازشناسی نتایج منطقی گزینه‌ها و گرایش‌های انتخاب شده در این فرآیند در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت (پنج یا ده سال) امکان‌پذیر

۱۳۴۸ دیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری وابسته به وزارت آبادانی و مسکن طرحی را با عنوان «مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای» زیر نظر سازمان ملل متعدد آغاز کرده بود. تتجه این مطالعات در سال ۱۳۵۰ بهصورت اطلس برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در مقیاس یک پانصد هزارم بهطور محدودی منتشر شد.^۸ اما جایگاه قانونی اقدام‌های انجام شده توسط وزارت آبادانی و مسکن برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای، توسط سازمان برنامه موردن تردید و اختلاف قرار گرفت. برای رفع این ابهام در سال ۱۳۵۳ در قانون «تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعيین وظایف آن» برای نخستین بار «تهیه طرح جامع سرزمن» از وظایف این وزارتخانه قالمداد شد. براساس تعریفی که در ماده یک این قانون ارایه شده، «طرح جامع سرزمن»، طرحی است که شامل استفاده از سرزمن در قالب هدف‌ها و خط‌مشی‌های ملی و اقتصادی از طریق بررسی امکانات و منابع و مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور و حدود و توسعه و گسترش شهرها و شهرک‌های فلی و اینده و قطب‌های صنعتی و

شورای عالی اداری در ۹ اردیبهشت سال ۱۳۷۱ با تصویب پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور وقت مقرر کرد، وظیفه آمایش سرزمن به معنای تعیین استراتژی‌های توزیع فضایی جمیعت و فعالیت در پهنه سرزمن مشتمل بر تعیین مناطق اولویت‌دار در توسعه از نظر پذیرش جمیعت و فعالیت، تعیین نقش نواحی مختلف از نظر تقسیم کار ملی و استقرار فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی، خدماتی و امکانات زیربنایی و مواردی از این دست بر عهده سازمان برنامه و بودجه است و در قالب «طرح آمایش سرزمن» تهیه شود و «طرح کالبدی» (ملی- منطقه‌ای) توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد.

برنامه دوم توسعه، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸-۱۳۷۴) در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه اول توسعه به اجرا درآمد. در این برنامه «خطمشی‌های ملی و منطقه‌ای آمایش سرزمن» تهیه شد و با اصلاحاتی در جلسات خردماهه ۱۳۷۲ به تصویب شورای اقتصاد وقت رسید اما متأسفانه در پیوست نهایی لایحه تهیه تها خطمشی‌های ملی آمایش سرزمن درج شد و مباحث منطقه‌ای آن حذف شد. موضوع آمایش سرزمن که در اوایل دهه ۷۰ تا حدودی در حاشیه قرار گرفته بود از اواخر برنامه دوم توسعه با اقبال بیشتری مواجه شد. از سال ۱۳۷۷ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمن که در واقع می‌توان از آن به عنوان تجربه سوم باد کرد، آغاز شد. برخلاف مطالعات گذشته این مطالعات با تفاوت‌های محسوسی نسبت به گذشته آغاز شد. اول اینکه، انجام این مطالعات زیر نظر معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه شروع شد که این امر باعث ادخال بیشتر ملاحظات و رویکردهای توسعه اقتصادی در توسعه فضایی شد. دوم آنکه، این مطالعات با تعامل و هماهنگی بیشتری با وزارت مسکن و شهرسازی شروع شد تا دو دیدگاه و رویکرد آمایشی و کالبدی بتوانند با رکنیت‌گر در راستای تحقق اهداف کلان آمایش گام بردارند.

علاوه بر این فناوری نوینی که از یکسو به واسطه تحول شرایط و انتظارات محیط درونی پس از جنگ و تجربه تهیه و اجرای دو برنامه توسعه و از دیگر سو، تحولات پیروزی ناشی از یابان یافتن جنگ سرد، فروپاشی شوروی و تحول در رویکرد به جهان دوقطبی پدید آمده بود، نگاه به مقوله توسعه را به طور عام متفاوت از گذشته کرد. با توجه به این تحولات بود که موضوع آمایش سرزمن در خلال برنامه‌های سوم و چهارم توسعه با دیدگاهها و جایگاه جدیدی مطرح شد.

این نگرش بود که با توجه به ملاحظات اجتماعی و سیاسی حاکم بر اقتصاد ایران، تأثیرگذاری عوامل درونی زیاد روند شکل گیری فضاهای توسعه، در مقابل قانونمندی‌های ناشی از شرایط توسعه برونزا که به طور عمده مبتنی بر درآمدهای نفتی هستند، بسیار ناچیز بوده، به مرور کمتر نگ و همین امر موجب عدم تعادل‌های فضایی در پهنه سرزمن شده بود.

از این‌رو، سازماندهی دوباره فضای توسعه کشور و به بیان کلی تر آمایش سرزمن ضرورتی مضاعف پیدا کرده بود.^{۲۲}

در این راستا نخستین نتایج مطالعات انجام شده در شش مجلد توسط دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۶۳ تحت عنوان «طرح پایه آمایش سرزمن اسلامی ایران» منتشر شد. پس از بروزی گزارش تهابی توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، «استراتژی‌های

شود، نتایج کاربردی مطالعات آمایش سرزمن تحت عنوان «برهنه‌های آمایش سرزمن برای تهیه برنامه عمرانی ششم» تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارایه شد.^{۲۳} مبتنی بر همین نتایج، برنامه ششم، متاور از جهت گیری‌های آمایش سرزمن تدوین شد. برنامه‌ای که با وقوع انقلاب اسلامی هیچگاه به مرحله اجرا نرسید.

پیشینه برنامه‌ریزی و آمایش سرزمن پس از پیروزی انقلاب اسلامی

تحولات برنامه‌ریزی دوران پس از انقلاب اسلامی را به تبعیت از تحولات انقلاب اسلامی و بروز جنگ تحملی می‌توان به دو دوره ۱۳۵۷-۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ به بعد، طبقه‌بندی کرد. در دهه اول، نظام جمهوری اسلامی ایران با مسائل شکل گیری انقلاب، فرار سرمایه، مهاجرت نیروی انسانی، ملی کردن بسیاری از صنایع و بانکها و به دنبال آن بروز جنگ هشت ساله و به طور کلی فضای انقلابی و جو بازنگری در برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب مواجه بود و در عمل طی سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی کشور قادر برگزاری مشخص بود. از سال ۱۳۶۱ که کشور به ثبات سیاسی رسید، نخستین تلاش سازمان برنامه و بودجه وقت برای تهیه برنامه توسعه شروع شد که طی آن برنامه توسعه پنجساله اول پس از انقلاب (۱۳۶۶-۱۳۶۲) در سال ۱۳۶۲ به مجلس شورای اسلامی ارایه شد اما در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی به دلایل مختلف مورد تأیید قرار نگرفت و به تصویب نرسید. بررسی محتوای این برنامه که با تلاش کارشناسان متعدد و در فضای انقلابی تهیه شده بود، حاوی یک برنامه درازمدت بیست ساله، تعدادی پروژه و طرح‌های اجرایی سالانه در شهرهای مختلف بوده است. در نظام بادشده یک ارتباط متقابل بین سطوح مختلف برنامه‌ریزی و یک جریان اطلاعاتی از سطح پایین به بالا و از بالا به پایین پیش‌بینی شده بود.^{۲۴} علاوه بر این در نظام برنامه پیشنهادی، تمرکز داری برای تصمیم‌گیری در مورد تخصیص منابع محدود ملی به منظور هدایت کلی اقتصاد کشور، با عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و اجرا برای توسعه مناطق، در چارچوب برنامه کلی کشور تلقیق شده بود. در همین سال‌ها موضوع آمایش سرزمن دیگر بار در چارچوب تغیر نوینی مطرح شد و هرچند در ابتدای جنگ با استقبال مواجه نشد اما به تدریج دوباره مورد توجه دولت قرار گرفت. در این راستا به منظور بینان نهادن تغییر شده کلان در زمینه ساماندهی برنامه‌های توسعه کشور، از سال ۱۳۶۱ دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه تلاش‌های را آغاز کرد. ضرورت انجام این اقدام‌ها ناظر بر

آمایش سرزمن، برخلاف برنامه‌ریزی پیش‌بینی کرد

برخلاف آمایش سرزمن، برخلاف برنامه‌ریزی پیش‌بینی کرد که به طور عمده بر بعد کمی پدیده‌ها تأکید دارد. با شناخت جغرافیای کنولی فعالیتها و هم در مورد تصمیم‌گیری درباره مکان‌بایی فعالیتها آینده، پیشتر با گیفیات و ساختارها سروکار دارد نه با کمیات و اعداد.

کلی درازمدت آمایش سرزمن» که از جمع‌بندی تمام مطالعات آمایش حاصل شده بود در چندین جلسه شورای اقتصاد مطرح و با اصلاحاتی در تاریخ ۱۷ شهریور سال ۱۳۶۵ به تصویب شورای مذبور رسید و به تمام دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ شد. پس از ابلاغ استراتژی‌های کلی درازمدت آمایش سرزمن، مرحله دوم مطالعات آمایش سرزمن آغاز شد که در نهایت نتایج مطالعات در ۲۴ جلد، تحت عنوان «چارچوب تقریبی پایه توسعه استان» برای هر یک از ۲۴ استان کشور در سال ۱۳۶۸ تهیه شد. هریک از این گزارش‌ها حاوی استراتژی‌های درازمدت توسعه استان در بخش‌های مختلف از دیدگاه آمایش سرزمن و نقش آن در چارچوب تقسیم کار ملی و منطقه‌ای بود. در ضمن در همین سال خطوط کلی «استراتژی سازماندهی فضا» توسعه دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای توین و در قانون برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) لحاظ شد اما به دلیل ابهام در جایگاه تشکیلات آمایش سرزمن، مطالعات با رکود مواجه شد و جایگاه این مطالعات در تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی اعلام شد. متعاقب آن،

سیاست‌ها و برنامه‌های متعددی در قالب طرح‌های عمرانی در کشور برای پاسخگویی به این نیازها به اجرا درآمد که بازوردهای آن به صورت فعالیت‌ها و سکونتگاه‌های متعدد در پهنه سرزمین نمایان شده است. به این ترتیب چشم‌اندازهای توسعه کشور در خلال چند دهه اخیر و تحت تأثیر این تحولات کمی و کیفی، دگرگونی‌های عمیقی را تجربه کرده و جغرافیای را متفاوت‌تر از گذشته، در کشور رفته است. حاصل این تحولات باعث توزیع ناموزون فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها در کشور شده است که تحلیل آنها در برنامه‌ریزی‌های آمایش بسیار حائز اهمیت است. البته در تحلیل ساختار فضایی کشور نمی‌توان تنها سیاست‌ها و برنامه‌های گذشته را مقصر قلمداد کرد زیرا بخشی از این عدم تعادل‌های فضایی ناشی از شرایط طبیعی حاکم بر کشور (شرایط اقلیمی و توبوگرافیک کشور) نیز هست. در واقع عوامل اصلی شکل‌دهی به ساختار فضایی کشور را در دو گروه عوامل غیرارادی و ارادی می‌توان طبقه‌بندی کرد؛ عوامل غیرارادی به آن گروه از عوامل اطلاق می‌شود که اراده بشر حداکثر در شرایط حاضر نقش تعیین‌کننده‌ای در دگرگونی و تحول آن ندارد. این عوامل نیز به نوبه خود به دو گروه جغرافیای طبیعی و پیشینه تاریخی طبقه‌بندی می‌شود. عوامل ارادی به عوامل اطلاق می‌شود که تحت تأثیر اراده آدمی و تبعیت از سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذ شده باعث تکوین، تکامل و مکان‌گزینی فعالیت‌ها در پهنه سرزمین می‌شوند. این عوامل به نوبه خود به سه گروه اقتصادی-اجتماعی، الزام‌های امنیتی-دفعاعی و

بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی بین استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نیاشد بهطوری که هر منطقه به فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در آن دولت را مكلف به تهیه طرح آمایش سرزمین می‌کند. در این قانون آمده است: دولت مكلف است تا دو سال پس از تصویب این قانون و در اجرای اصل چهل و هشتم، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رفع هرگونه تبعیض در استفاده مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور، فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) متناسب با استعدادها، توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق (استان و شهرستان‌ها) مختلف کشور، استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای و بین‌المللی کشور با مطالعه و بررسی کارشناسی لازم و با ملاحظه سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در سال‌های گذشته و شاخص توسعه‌یافتنی مناطق (استان و شهرستان‌ها)، طرح آمایش سرزمین (توزيع مناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی) را تهییه و اقدام‌های قانونی لازم را برای آن از آغاز سال ۱۳۸۳ به عمل آورد. ویژگی‌های ساختار فضایی کشور و لزوم توجه به آمایش سرزمین

رونده ستایان رشد جمعیت بهوژه در دهه ۵۰ و ۶۰ شمسی، دولتمردان و برنامه‌ریزان کشور را در مقابل این‌وهی از نیازهای اساسی، خدماتی و زیربنایی قرارداد که به تبع آن

در برنامه چهارم توسعه نیز فصل ششم قانون برنامه به آمایش سرزمین و توان منطقه‌ای اختصاص یافته که وظایف و احکام متعددی را برای توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌های در پهنه کشور بر دوش دولت گذاشته است. همچنین تدوین «نظریه پایه توسعه ملی» به عنوان تبعیجه مرحله اول مطالعات دور اخیر آمایش سرزمین تأثیر بسزایی در گوشزد کردن ضرورت تدوین سند چشم‌انداز توسعه ملی و تحریک نظام برنامه‌ریزی کشور به سوی تدوین این سند باقی گذاشت که بعدها در قالب «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی» متجلی شد. در ضمن بهمنظور تحقق اهداف مندرج در مفاد قانونی برنامه چهارم و همچنین سیاست‌های مندرج در سند ملی آمایش سرزمین، بر اساس مصوبه هیأت وزیران موسوم به «ضوابط ملی آمایش سرزمین» در سال ۱۳۸۳، دفتر آمایش، توسعه پایدار و محیط‌زیست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) به «مرکز ملی آمایش سرزمین» با شرح وظایف جدید تبدیل شد.

افزون بر این، در ۲۴ مرداد سال ۱۳۸۰ قانونی با عنوان قانون اجرای اصل چهل و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل چهل و هشتم قانون اساسی؛ در



اجتماعی، قومی و فرهنگی مناطق در برنامه‌ریزی‌ها، توجه عدم تعادل‌های فضایی سرزمین کاسته نشده است، بلکه شاهد تشدید و استمرار عدم تعادل‌های مزبور هستیم.

عدم تعادل‌هایی که به معنای توسعه‌منافقتگی بخش توزیع فعالیت‌ها و امکانات در پهنه سرزمین و در نهایت محدودی از سرزمین است. هرچند بخشی از این کاسته‌ها ناشی از شرایط طبیعی کشور است که امکان توسعه و ضرورت توجه به اینگونه مباحثت در برنامه‌ریزی‌های استراتژیک و درازمدت با توجه به اهمیت روزافزون مسائل زئاکونومیک و زیوبلیک رویکرد برنامه‌ریزی آمایش سرزمین را می‌طلبد.

آمایش سرزمین در برنامه پنجم

هرچند بررسی تحولات آمایش سرزمین طی سال‌های گذشته میان تکون و تکامل حیگاه این مهم در نظام برنامه‌ریزی کشیر است و در حقیقت می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که مقوله آمایش سرزمین به رغم فراز و نشیب‌های فراوان از پشتونهای قانونی بسیار مستحکمی در نظام برنامه‌ریزی، کشور برخوردار است اما برنامه‌های آمایش سرزمین هیچگاه به مرحله اجرا گذاشته نشده‌اند. براساس این، اتخاذ نابیر و ایجاد سازوکارهای مناسب برای رفع این موانع در کنون توجه نظام برنامه‌ریزی کشور قرار دارد. علاوه بر این اعمال قوانین با اجرای مصوبات متقاضی با اهداف و سیاست‌های آمایش سرزمین بخشی از عوامل نتیجه بخش نبودن برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران به شمار می‌آید. این‌را طرح‌ها و پروژه‌های فاقد توجیه آمایشی در وضعیتی، که سازوکارهای ایجاد هماهنگی‌های بخشی-منطقه‌ان یا هماهنگی‌های عمودی و افقی در سیاستگذاری توسعه در سطوح مختلف ملی، منطقی و محلی از کارآمدی مناسبی برخوردار نبوده‌اند نیز از دیگر عوامل نقض جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین محسوب می‌شوند که شایسته است برای اختصار از اینگونه اقدام‌ها که تبعات فضایی آها قابل توجه بوده و در واقع نوع دیگر از اختلال در اعمال جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین محسوب می‌شوند، تدبیر مناسبی اتخاذ شود.^{۱۰}

براساس شناخت ضرورت‌های یادشده نظام برنامه‌ریزی کشور با تشکیل «کمیسیون برنامه‌ریزی فضایی و توسعه منطقه‌ای» در ساختار نظام برنامه‌ریزی فضایی و توسعه منطقه‌ای از کشور نیز نقش بسیاری در عملیاتی نشدن تلاش گسترش‌های آمایش سرزمین در خالل برنامه‌های آمایش سرزمین، توسعه منطقه‌ای و پایداری

از هم‌جواری و مقیاس بوده است. در نتیجه نه تنها از عدم تعادل‌های فضایی سرزمین کاسته نشده است، بلکه شاهد تشدید و استمرار عدم تعادل‌های مزبور هستیم.

عدم تعادل‌هایی که به معنای توسعه‌منافقتگی بخش بزرگی از پهنه کشور در برابر فشار پیش از حد به عرصه‌های محدودی از سرزمین است. هرچند بخشی از این کاسته‌ها ناشی از شرایط طبیعی کشور است که امکان توسعه و توزیع عادلانه امکانات را در کشور محدود می‌سازد اما بخش زیادی از آنها را می‌توان به سیاست‌ها و برنامه‌های گذشته و خال و عدم سازگاری آنها نسبت داد.

در مجموع می‌توان عال اصلی (عوامل ارادی) نقاط ضعف و نارسانی‌های موجود در سازمان فضایی موجود

عوامل منبعث از تحولات فرامی طبقه‌بندی می‌شوند. براساس این، توزیع جمعیت و فعالیت‌ها در کشور تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل ارادی و غیررادی قابل توجیه است. توزیع ناموزون فعالیت‌ها در پهنه سرزمین که گام ناشی از عدم قابلیت‌های طبیعی با به دلیل سیاست‌های ارادی چند دهه گذشته دولت بوده است، موجب عدم تعادل در توزیع فضایی جمعیت در بین مناطق و درون مناطق در کشور شده است. این عدم تعادل‌ها چه در بعد گفین و چه در بعد کمی می‌توان به جوامع شهری و جوامع روستایی به طور کامل مشهود است.^{۱۱} به تبعیت از تحولات یادشده توزیع و پراکنش جمعیت در پهنه کشور، دوگانگی زیادی را نمایان می‌سازد. حدود ۹۰ درصد آن در دامنه‌های دو سلسه جبال البرز و زاگرس در منطقه‌ای حدود ۴۵ درصد سرزمین ساکن هستند و ۱۰ درصد بقیه در حدود ۵۵ درصد از نواحی خشک مرکزی، جنوبی و شرقی سکونت دارند.^{۱۲}

در سطح ملی حدود ۱۷/۵ درصد کل جمعیت شهرنشین کشور در شهر تهران ساکن هستند و قریب به ۴۰ درصد جمعیت شهری کشور نیز در شهر بزرگ، حدود ۴۰ درصد در شهرهای متوسط و ۲۰ درصد جمعیت نیز در شهرهای کوچک کمتر از ۵۰ هزار نفر سکونت دارند.

توزیع فعالیت‌ها نیز در پهنه کشور به دلیل سیاست‌های اتخاذ شده در گذشته مانند توزیع مراکز جمعیتی عدم تعادل‌های زیادی را نمایان می‌سازد. اتخاذ سیاست‌های توسعه قطب‌های رشد در برنامه‌های گذشته موجب قطب‌شدن فضای کشور و تمرکز صنایع در بخش‌های خاصی شده است. با استقرار صنایع و تمرکز قطب‌های صنعتی در جوار مراکز بزرگ جمعیتی و مناطق توسعه یافته‌تر کشور به منظور نزدیکی به بازارهای مصرف و استفاده از زیربنای‌های به نسبت آماده این مناطق، روند جذب جمعیت در این مناطق تشدید شده و به عدم تعادل‌های جمعیتی در سرزمین دامن زده است.^{۱۳}

بررسی ساختار فضایی کشور حکایت از آن دارد که هرچند موضوع بهره‌برداری بهینه از سرزمین، استفاده از قابلیت‌های مناطق مختلف کشور در چارچوب تقسیم کار ملی و تمرکزدایی از مناطق پرtraکم کشور در قالب برنامه‌ریزی آمایش سرزمین همواره یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های برنامه‌ریزان کشور بوده است اما این برنامه‌ها نتوانسته در چارچوب برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور عملیاتی شود. یامد مشخص این روند توزیع نامتعادل منابع و فرستاده‌ای توسعه در پهنه سرزمین و تشدید نابرابری‌های فضایی از طریق جذب منابع و سرمایه‌گذاری‌های جدید در قطب‌های رشد موجود به موسسه صرفه‌های ناشی

نظام برنامه‌ریزی کشور با تشکیل «کمیسیون برنامه‌ریزی فضایی و توسعه منطقه‌ای» در ساختار نظام برنامه‌ریزی
برنامه پنجم تلاش گسترش‌های را در قالب کمیسیون‌های تخصصی آمایش سرزمین، توسعه منطقه‌ای و پایداری محیطی برای ریشه‌بابی و رفع تنگناهای فراروی توسعه فضایی کشور و ایجاد

عدالت سرزمینی سامان داد

کشور را به رغم تلاش‌های بسیار گستردگ در زمینه تدوین برنامه‌های آمایش سرزمین در عوامل زیر خلاصه کرد:^{۱۴}

- فقدان تفکر نظاممند و نهادینه برای مدیریت سرزمین در سطوح مدیریتی و برنامه‌ریزی کشور.
- فقدان طرح و برنامه مصوب برای سازماندهی فضایی سرزمین.
- نبود نهاد قانونی مستحسن و مسؤول برای مدیریت سرزمین و بی‌گیری و نظارت بر اجرای طرح‌های آمایش.

علاوه بر موارد یادشده ناهمانگی بین ماهیت کلان‌نگر، فضایی و فرایخشی برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با ساختار بخشی و بهشت تمرکزگرای نظام برنامه‌ریزی و اجرا در کشور نیز نقش بسیاری در عملیاتی نشدن جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین در خالل برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور داشته است.

هر چند ضرورت اتخاذ روش برای کشور میان‌مدت توسعه کشور مختصات پیش گفته‌ها تنها مخصوص به جالش‌های یادشده نیست و ضرورت‌هایی نظری ایجاد هماهنگی‌های لازم بین بخش‌های اقتصادی در سطح سرزمین، توجه به شرایط

- Ohio.
- ۲۰- مستندات سیاستهای کلی نظام در آمیش سرزمن، دفتر دوم؛ مبانی نظری آمیش سرزمن، دیرخانه کمیسیون زیربنایی و تولیدی مجمع تشخیص مصلحت نظام با همکاری مرکزی آمیش سرزمن (سابق)، ص ۴۴-۴۳.
- ۲۱- فیروز توفیق، آمیش سرزمن؛ تجربه جهانی و انتباق آن با وضع ایران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۴، ص ۱.
- ۲۲- جنی پیرامون آمیش سرزمن مفاهیم، ضرورت‌ها و سابقه، دفتر آمیش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سازمان برنامه و بودجه (سابق)، مهرماه ۱۳۷۶.
- ۲۳- مستندات سیاستهای کلی نظام در آمیش سرزمن، دفتر دوم؛ مبانی نظری آمیش سرزمن، دیرخانه کمیسیون زیربنایی و تولیدی مجمع تشخیص مصلحت نظام با همکاری مرکزی آمیش سرزمن (سابق)، ص ۴۹.
- ۲۴- مطالعات طرح پایه آمیش سرزمن، نظام اسکان و خدمات برتر؛ بررسی برنامه‌های گذشته، دفتر آمیش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق)، ۱۳۷۹.
- ۲۵- گزارش توجیهی و اصول و راهبردهای کلان آمیش سرزمن، شورای آمیش سرزمن و محیط زیست برنامه سوم، ۱۳۷۷، ص ۸.
- ۲۶- تحلیل وضع موجود آمیش سرزمن، مطالعات نظریه پایه توسعه ملی، دفتر آمیش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق)، ۱۳۷۷.
- ۲۷- گزارش توجیهی و اصول و راهبردهای کلان آمیش سرزمن، شورای آمیش سرزمن و محیط زیست برنامه سوم، ۱۳۷۷، ص ۵.
- ۲۸- همان منبع، ص ۱۳.
- ۲۹- برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به: فرام پورا صفر سنگاپور، مروی بر تحولات آمیش سرزمن در ایران، ۱۳۸۸.
- *مدیرآمیش سرزمن معاونت برنامه‌ریزی
- ۳ - Ibid, pp. 36-37.
- ۴- مهندسین مشاور سپران، شناسایی نقاط گروهی، برنامه و بودجه تهران، ۱۳۷۴، ص ۱۴.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه استان اصفهان (سابق)، تعاریف، مفاهیم و مراحل برنامه‌ریزی آمیش سرزمن، ص ۲.
- ۶- فولادی، محمد حسن، مجله پیام مدیران فنی و اجرایی شماره ۷، ۱۳۸۱، ص ۹۱.
- ۷- فولادی، محمد حسن، مباحثی پیرامون آمیش سرزمن (گزارش منتشر شده)، ص ۲۷.
- ۸- فولادی، محمد حسن، مباحثی پیرامون آمیش سرزمن (گزارش منتشر شده)، ص ۲۲.
- ۹- وزارت امور اقتصادی اسلامی ایران، مرکز ملی آمیش سرزمن، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق)، اردیبهشت ۱۳۸۵.
- ۱۰- مؤمنی، مصطفی (متوجه) منتشر آمیش سرزمن اروپا سازمان برنامه و بودجه (سابق)، معاونت امور مناطق، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.
- ۱۱- فرجی، دانا احمد، آمیش سرزمن و توسعه فضایی یکپارچه، مجله تحقیقات اقتصادی، دانشگاه تهران، شماره ۱۴، ۱۳۷۱، ص ۴۶.
- ۱۲- همان منبع، ص ۲۱ و ۲۲.
- ۱۳- برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به: فیروز توفیق، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵، ص ۳-۲۳.
- ۱۴- مستندات سیاستهای کلی نظام در آمیش سرزمن، دفتر دوم؛ مبانی نظری آمیش سرزمن، دیرخانه کمیسیون زیربنایی و تولیدی مجمع تشخیص مصلحت نظام با همکاری مرکزی آمیش سرزمن (سابق)، ۱۳۸۴، ص ۴۱.
- ۱۵- همان منبع، ص ۴۱.
- ۱۶ و ۱۷- همان منبع، ص ۴۲.
- ۱۸- فرام پورا صفر سنگاپور، مروی بر تحولات آمیش سرزمن در ایران، ۱۳۸۸، ص ۹.
- 19- Battle Memorial Institute, Columbus,
- کاهش مضرات پیش‌گفته نایل شد. از مهم‌ترین این موارد در بحث آمیش سرزمن ایجاد «شورای آمیش سرزمن»^{*} به عنوان نهادی بین‌وزارتی‌های با هدف نهادسازی و ایجاد سازوکارهای اعمال هماهنگی‌های عمودی و افقی در سطوح مختلف برنامه‌ریزی آمیشی و اجرای نظام پکارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمن (از طریق اعمال هماهنگی در برنامه‌ریزی‌های آمیشی و کالبدی) است. همچنین سازوکارهای کارآمد برای ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی با جهت‌گیری‌های آمیش سرزمن تدارک دیده شده است به‌گونه‌ای که اجرای اقدام‌ها، عملیات و سرمایه‌گذاری دستگاه‌های یادشده زمینه تحقق جهت‌گیری‌های مزبور را فراهم اورد. همچنین تلاش گسترشده‌ای در قالب بسته اجرایی «توسعه متعادل و متوازن منطقه‌ای» برای ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای از طریق اعمال سیاست‌های فضایی، تمرکزدایی و افزایش اخبارات استان‌ها، کارآمدسازی نظام درآمد-هزینه استان‌ها و ... صورت پذیرفته است که می‌تواند منشأ خدمات بزرگی در جهت توسعه فضایی قلمرو ملی باشد.
- براساس این، ایجاد سازوکارهای هماهنگ‌سازی سیاست‌های فضایی بین‌بخشی، اتخاذ سیاست‌های توازن بخشی به اقتصاد مناطق و دستیابی به الگویی بهینه از تقسیم کار تخصصی بین مناطق، اصلاح نظام سکوت‌گاهی، بازنگری در اهداف و سیاست‌های فضایی توسعه ملی متناسب با تحولات پژوهشی و تعامل و استفاده مطلوب از اینگونه تحولات و ایجاد سازوکارهای ارزیابی و نظارت بر تحولات توسعه فضایی کشور و ... از جمله مهم‌ترین مواردی هستند که شایسته است، در سیاست‌ها و اقدام‌های آمیش سرزمن مطیع نظر قرار گیرند.
- منابع:
- ۱- گزارش جهت‌گیری‌های آمیش ملی، دفتر آمیش و توسعه پایدار، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق)، ۱۳۸۳، ص ۶-۵.
 - 2- European Commission, 1997, EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, p.24.

جدول یک- مراحل تکاملی تعریف آمیش سرزمن در ایران

| | |
|--|---|
| <p>۵۰- بهره‌وری از قابلیت‌های سرزمن</p> <p>۵۱- تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیت</p> <p>۵۲- بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی و طبیعی</p> | <p>سازماندهی فضا از حیث کاربری‌های مختلف</p> <p>مدیریت سازمان فضای توسعه و توزیع جغرافیایی فعالیت‌ها و جمعیت در سرزمن</p> <p>دیدگاه درازمدت و برنامه توسعه فضایی با سازگاری لازم بین ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی توسعه</p> |
|--|---|