

مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴)
واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۸۹۰
خردادماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۵	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. بررسی اقدامات دولت در ارتباط با آمایش سرزمین.....
۱۰	۲-۱. تهیه سند جهت گیری های ملی آمایش سرزمین (ضوابط ملی آمایش سرزمین).....
۱۴	۲-۲. منطقه بندی آمایشی کشور (معرفی ۹ منطقه با تصویب شورای عالی آمایش سرزمین).....
۱۷	۲-۳. ایجاد سازوکار شورای توسعه منطقه ای.....
۲۰	۲-۴. تدوین پیش نویس اولیه اسناد چشم اندازهای بلندمدت توسعه مناطق ۹ گانه.....
۲۱	۲-۵. تدوین پیش نویس اولیه اسناد چشم اندازهای بلندمدت توسعه استان های ۳۱ گانه کشور.....
۲۲	۲-۶. تدوین «نظام یکپارچه برنامه ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» و استقرار آن.....
۲۲	۲-۷. تدوین اسناد مطالعات آمایش استان های کشور.....
۲۳	۲-۸. تکمیل کتابخانه الکترونیک توسعه.....
۲۴	۲-۹. تدوین دانشنامه توسعه کشور.....
۲۴	۲-۱۰. اطلس و آلبوم های سازمان فضایی وضع موجود و افق کشور.....
۲۵	۲-۱۱. نظام ملی شاخص های ارزیابی توسعه و استقرار سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش - ساترا.....
۲۶	۳. آسیب شناسی آمایش سرزمین در ایران.....
۲۶	۳-۱. نارسایی های اندیشه ای آمایش سرزمین در ایران.....
۳۲	۳-۲. نارسایی های اجرایی آمایش سرزمین در ایران.....
۳۳	جمع بندی و پیشنهادها.....
۳۷	پیوست ها.....
۵۰	منابع و مآخذ.....



مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴) واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین

خلاصه مدیریتی

از جمله احکام بااهمیتی که در برنامه ششم توسعه مورد تأکید قرار گرفته، تدوین سندهای ملی و استانی آمایش سرزمین تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه توسط دولت است (ماده (۲۶)). اگرچه مقوله تدوین اسناد آمایش سرزمین در برنامه‌های پیشین نیز مورد توجه قرار گرفته (مواد (۷۲) و (۱۸۲) در قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه)؛ اما در عمل دستاوردهای قابل اعتنایی حاصل نشده است.

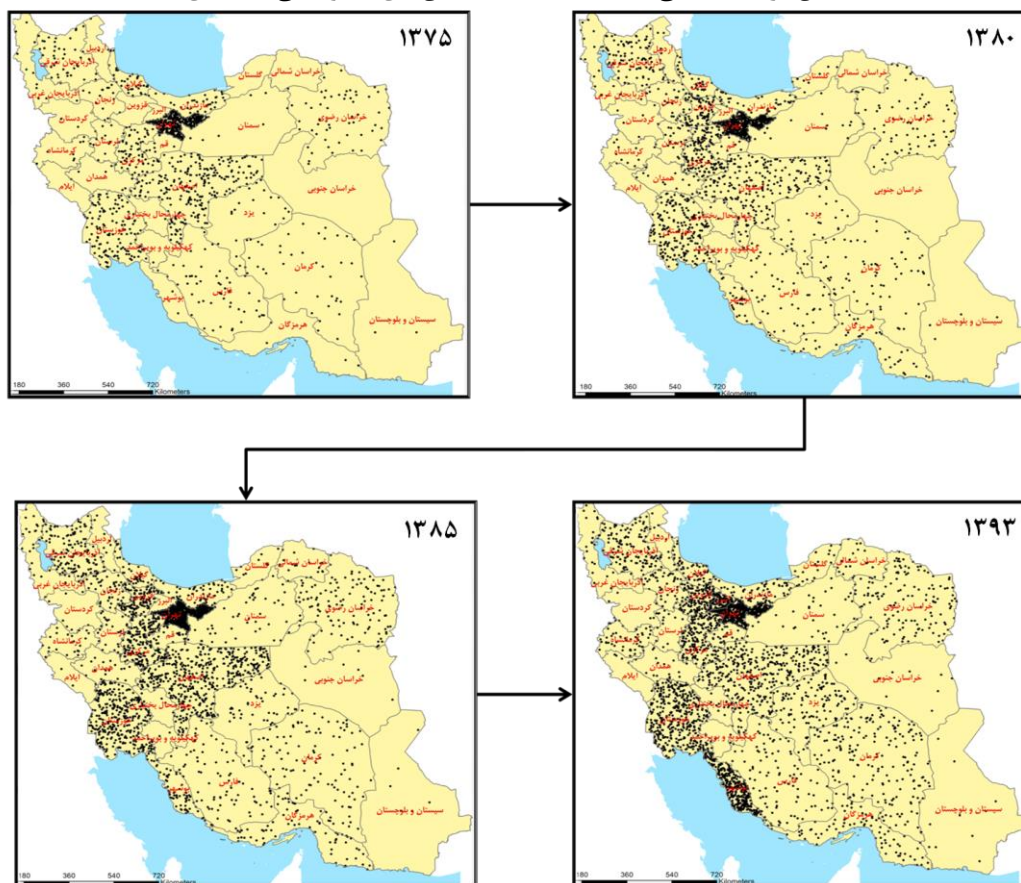
براساس بررسی‌های انجام شده در مطالعه حاضر، برنامه‌ریزی‌های توسعه منطقه‌ای صورت گرفته در ایران تاکنون دستاوردهای قابل اعتنایی نداشته‌اند و در اغلب موارد نابرابری و شکاف توسعه بین مناطق مختلف کشور افزایش یافته است. به عبارت دیگر کشور از منظر پراکندگی جمعیت و فعالیت دارای چهره‌ای دوگانه شده که بخشی از آن کمتر توسعه یافته و محروم و بخش دیگر توسعه یافته است.

شایان ذکر است که با در نظر گرفتن ویژگی‌های جغرافیایی و زیست‌محیطی نظیر بخش‌های وسیع خشک و کویری در استان‌های مرکزی و شرقی، انتظار بر آن نیست که تراکم جمعیت و فعالیت در استان‌های مذکور دقیقاً مشابه یا برابر استان‌های شمالی و غربی باشد؛ اما به منظور جلوگیری از بحران‌های جدی که پایداری ملی را تهدید می‌کنند، ضروری است برنامه منسجمی در خصوص پراکندگی مطلوب (که با منطق طبیعت سازگار باشد و نه نوعی برابری معارض اقتضائات اقلیمی) در دستور کار نظام اجرایی کشور قرار داشته باشد.

در حالی که بررسی عملکرد کشور طی دو دهه گذشته از منظر شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی در استان‌های کشور، نشان‌دهنده آن است که به این مسئله و افزایش نابرابری‌های ناموجه در سطح کشور توجه بایسته نشده است.^۱ در تأیید این مسئله، نقشه زیر روند تغییرات ارزش افزوده صنعتی در استان‌های کشور را یکی از مهمترین شاخص‌های اقتصادی طی سال‌های ۱۳۷۵ - ۱۳۹۳ نشان داده است.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱) فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.

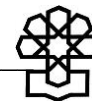
نقشه ۱. مقایسه ارزش افزوده صنعتی به قیمت ثابت در استان‌های کشور طی سال‌های ۱۳۷۵ - ۱۳۹۳



مأخذ: مطالعات تحقیق براساس اطلاعات آماری مرکز آمار ایران.
توضیح: هر نقطه معادل دویست هزار میلیون ریال است.

همچنین انتظار می‌رود براساس منطق‌های بنیادی آمایش سرزمین، در فرآیند تقسیم کار ملی شایستگی‌های منطقه‌ای و بایستگی‌های اقلیمی در نظر گرفته شود؛ در حالی که بحران‌های زیست‌محیطی نظیر بحران آب نمایانگر کارکردهای ضدتوسعه‌ای اقدامات انجام شده و کم‌دست‌آورد بودن برنامه‌های توسعه پیشین در زمینه توسعه پایدار می‌باشد. به‌طور کلی به‌رغم پیشینه نسبتاً طولانی آمایش سرزمین در کشور، دستاوردهای مورد انتظار از آنها ظاهر نشده و کشور در تمامی مؤلفه‌های بنیادین آمایش (جمعیت و فعالیت) دچار عدم توازن‌های جدی و بحران‌آفرین است.

در شرایط فعلی توجه به استراتژی توسعه و برنامه آمایش سرزمین از ضرورت بالاتری نیز برخوردار شده است. در این راستا مجلس شورای اسلامی در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه بر لزوم تدوین سندهای ملی و استانی آمایش سرزمین در سال اول برنامه و اجرای آن از سال دوم تأکید کرده و در ادامه به‌منظور نظارت بر عملکرد دولت به تشکیل کمیته آمایش سرزمین ذیل کمیسیون برنامه و بودجه مجلس اقدام کرده است.



در راستای ارائه گزارش دولت درباره اقدامات انجام شده در زمینه آمایش سرزمین در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس، مطالعه حاضر عملکرد دولت را بررسی کرده است. البته سازمان برنامه و بودجه در نامه شماره ۱۵۴۹۶۸۴ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۳ در مورد سه اقدام از ۱۱ اقدام ارائه شده در گزارش عملکرد دولت، بیان داشته: «موارد مذکور هنوز در شورای عالی طرح به تصویب نرسیده است». بنابراین امکان بررسی محتوایی «ایجاد سازوکار شورای توسعه منطقه‌ای»، «پیش‌نویس چشم‌انداز توسعه مناطق کشور» و «پیش‌نویس اولیه اسناد چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه استان‌های ۳۱ گانه کشور» در مطالعه حاضر وجود نداشته است.

درباره سایر اقدامات دولت پیرامون آمایش سرزمین ((تهیه سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین))، «منطقه‌بندی آمایشی کشور»، «تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین و استقرار آن»، «تدوین اسناد مطالعات آمایش استان‌های کشور (نهایی بودن مطالعات آمایش سرزمین برای ۱۵ استان)»، «تکمیل کتابخانه الکترونیک توسعه»، «تدوین دانشنامه توسعه کشور»، «اطلس و آلبوم‌های سازمان فضایی وضع موجود و افق کشور» و «نظام ملی شاخص‌های ارزیابی توسعه و استقرار سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش - ساترا»، نتایج بررسی به شرح زیر است:

- وجود خلأهای جدی معرفتی در زمینه آمایش سرزمین؛
- مشخص نبودن «استراتژی توسعه» در جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین؛
- نامشخص بودن «استراتژی توسعه صنعتی» در جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین؛
- ارتباط کافی نداشتن ضوابط ملی آمایش سرزمین با مشکلات و مسائل اساسی کشور؛
- وجود تناقض در ارائه تعریف از ضوابط ملی آمایش سرزمین به‌ویژه در مورد «کل‌نگر بودن» آن و ورود آن در جزئی‌ترین مسائل نظیر انتخاب و جانمایی فعالیت‌ها؛
- نامشخص بودن منطق و مبنای نظری طبقه‌بندی‌ها، اولویت‌بندی‌ها، انتخاب‌ها و منطقه‌بندی‌های صورت گرفته؛
- عدم تبیین ارتباط سند ملی آمایش با اسناد فرادست، اسناد توسعه بخشی و اسناد توسعه منطقه‌ای؛
- عدم تطابق منطقه‌بندی صورت گرفته با ملاحظات زیست‌محیطی نظیر حوضه‌های آبریز؛
- نامشخص بودن ارتباط «سازوکار شورای توسعه منطقه‌ای» با «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»؛
- عدم تبیین ارتباط «چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه استان‌ها» با «اسناد آمایش استانی»؛
- روشمند نبودن اسناد توسعه استانی تهیه شده و نامشخص بودن ارتباط طبقه‌بندی ۹ گانه دولت با مطالعات آمایش استانی؛
- اختصاص بخش بزرگی از مطالعات آمایش استانی به بررسی وضع موجود و نامشخص بودن خروجی بخش برنامه‌ریزی؛

- توجه به کمیت مطالعات و جمع‌آوری ۱۰۰,۰۰۰ کاربرگ از مطالعات انجام شده در زمینه آمایش از سطح استان‌ها که در موارد متعددی محتوا و کیفیت آن قابل قبول نیست؛
 - وجود مشکلات متعدد در زمینه استفاده و به‌روزرسانی سامانه ساترا در دستگاه‌های مربوط؛
 - و ...
- همان‌طور که ملاحظه می‌شود به‌رغم تلاش‌های سازمان برنامه و بودجه و گزارش عملکرد ارائه شده از سوی ایشان به کمیسیون برنامه و بودجه مجلس، عملاً اقدامات قابل اتکایی در این زمینه انجام نشده و بنابراین ارائه اسناد آمایش ملی و استانی تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه توسط دولت دور از انتظار است. در صورتی که اسناد مذکور نیز با فشار مجلس ارائه شوند، بی‌تردید تنها اقدام شکلی به حکم قانون تلقی شده و نمی‌تواند در رفع بحران‌های پیش‌روی کشور نظیر عدم توازن‌های جدی، کم‌آبی، فقر و ... مؤثر واقع شود.
- البته کم‌دست‌آورد بودن اقدامات انجام شده در حوزه آمایش سرزمین مربوط به یک دولت یا دوره اخیر نبوده؛ به‌طوری‌که ارزیابی آسیب‌شناختی آمایش سرزمین در دو سطح «اندیشه‌ای» و «اجرایی» حکایت از وجود کاستی‌های جدی در این زمینه دارد که در متن گزارش به فهرست آن نارسایی‌ها اشاره شده است.
- در مورد نارسایی‌های اندیشه‌ای در صورتی که اراده کافی وجود داشته باشد، می‌توان آنها را در کوتاه‌مدت و میان‌مدت حل‌وفصل کرد، اما برطرف ساختن مسائل اجرایی مربوط به آمایش نیازمند تغییرات جدی در سطوح مختلف نهادی است و شاید بتوان گفت در صورت توجه بایسته به این جنس از مشکلات، می‌توان انتظار فراتری نسبت به آنچه در حال حاضر تحقق یافته است، از برنامه‌های آمایش سرزمین داشت.
- در نهایت با توجه به مطالب فوق پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در اجرای وظیفه نظارتی خود در ارتباط با آمایش سرزمین در کشور موارد زیر را مدنظر قرار دهد:
- اصلاح تصورات موجود مبنی بر تدوین اسناد آمایش ملی و استانی تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه و اجرای آن از سال دوم (با فرض برطرف ساختن نارسایی‌های اندیشه‌ای حداقل زمان برآوردی کارشناسان حوزه آمایش سرزمین جهت تدوین اسناد مربوطه دو سال برآورد شده است)؛
 - بازنگری در فرآیند نظارت‌های صورت گرفته از سوی مجلس شورای اسلامی و تغییر فرآیند نظارت از «نظارت شکلی» به «نظارت محتوایی و متکی بر عملکرد» و شفافیت در نظام پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی، با الزام دولت به انجام اقدامات مقتضی جهت ایجاد تفاهم بر روی مفهوم آمایش سرزمین، مبنای نظری، روش‌شناسی مطالعات و سازمان متولی که در نبود آن تاکنون کشور متحمل هزینه‌های گزافی شده است؛



- تلاش برای ایجاد زیرساخت‌های قانون لازم جهت توانمندسازی سازمان متولی آمایش در کشور و یا ایجاد ساختار جدید؛

- با توجه به وجود بحران‌های زیست‌محیطی در برخی استان‌ها و مشکلات معیشتی در استان‌های محروم و مرزی کشور، پیشنهاد می‌شود کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی با دعوت از دستگاه‌های اجرایی متولی آمایش سرزمین (سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی) که تاکنون مبالغ قابل اعتنایی برای تهیه اسناد توسعه منطقه‌ای و آمایش استانی دریافت کرده‌اند، راهکارهای توسعه‌ای استان‌های مذکور و چگونگی حل مشکلات مربوطه را ارزیابی کند. قابل توجه است در صورت نظارت دقیق و مؤثر مجلس شورای اسلامی و توجه بایسته به پیشنهاد‌های ارائه شده، حکم مربوط به جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه می‌تواند به سرانجام قانون اجرای اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی و حکم مشابه آن در قانون برنامه چهارم توسعه؛ یعنی عدم تحقق و متروکه شدن، دچار نشود. در غیر این صورت عدم تعادل‌های منطقه‌ای شدید که زمینه‌ساز بحران‌های اجتماعی و تهدیدکننده پایداری ملی هستند، تقویت خواهد شد.

۱. مقدمه

براساس بررسی‌های انجام شده از دیرباز، توسعه متوازن^۱ و پایدار ازجمله اهداف اساسی کشور بوده است. به‌طوری‌که توجهات قابل ملاحظه‌ای در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی به مقوله توسعه منطقه‌ای صورت پذیرفته است.^۲ حال آنکه با مشاهده وضعیت کنونی، به‌نظر می‌رسد کیفیت زندگی مردم و سطح رفاه اجتماعی ایشان دستخوش نابرابری‌های عظیمی از منظر توزیع منابع مالی، زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی شده است.

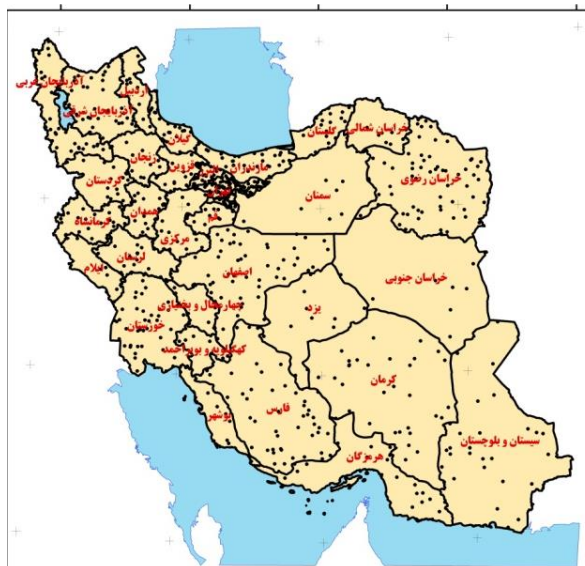
بنابراین می‌توان گفت عدم توفیق برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای و تقسیم کار فضایی، موجب افزایش نابرابری و فاصله در بین مناطق مختلف کشور شده است.^۳ بدین ترتیب کشور دارای چهره‌ای دوگانه شده که بخشی از آن کمتر توسعه‌یافته و محروم و بخش دیگر توسعه‌یافته است. نقشه‌های زیر می‌تواند تا حدودی این مدعا را براساس مؤلفه‌های اساسی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین (جمعیت و فعالیت) تبیین کند.

۱. شایان ذکر است که در اینجا منظور از توسعه متوازن توسعه برابر نیست و ضروری است در تحلیل‌ها میان نابرابری‌های موجه و نابرابری‌های ناموجه تفاوت قائل شویم.

۲. مراجعه شود به پیوست ۱.

۳. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱) فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.

نقشه ۲. جمعیت در استان‌های کشور در سال ۱۳۹۵



مأخذ: براساس اطلاعات آماری سرشماری سال ۱۳۹۵.
توضیح: هر نقطه معادل صد هزار نفر جمعیت است.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، پراکندگی جمعیت در استان‌های شرقی و مرکزی کشور نسبت به استان‌های شمال، شمال غرب و غربی بسیار کمتر است. اگرچه بخشی از این مسئله را می‌توان با ویژگی‌های زیست‌محیطی مناطق مذکور و سطح وسیع بیابان‌ها توضیح داد؛ اما تحلیل شاخص مذکور نکات نگران‌کننده‌ای را پدیدار می‌سازد که در صورت تداوم روندهای موجود می‌تواند بحران‌های جدی که تهدیدکننده بقای ملی هستند را به همراه داشته باشد. از جمله نکات مذکور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- استان تهران با سهمی حدود ۰/۸ درصد از کل مساحت کشور نزدیک به ۱۷ درصد کل جمعیت را به خود اختصاص داده است.^۱
- ۴۳ درصد از کل جمعیت کشور در پنج استان (تهران، خراسان رضوی، اصفهان، فارس و خوزستان) متمرکز شده‌اند. در حالی که استان‌های مذکور تنها نزدیک به ۲۶ درصد از کل مساحت کشور را در اختیار دارند. در مقابل سهم جمعیت ۲۰ استان کم‌جمعیت کشور حدود ۳۰ درصد بوده است.
- استان‌های مرزی در شرق، جنوب شرقی و جنوب کشور (خراسان شمالی، خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان و هرمزگان)، با وجود اینکه نزدیک به ۲۷ درصد از مساحت کشور را به خود اختصاص داده‌اند، تنها ۸ درصد از جمعیت کل کشور را درون خود جای داده‌اند.^۲

۱. براساس مطالعات انجام شده جمعیت تهران در حال حاضر بیش از سه برابر ظرفیت آن است (سیداخلاقی و همکاران، ۱۳۹۱).
۲. استان خراسان رضوی با توجه به ویژگی‌های خاص آن در این مورد در محاسبات لحاظ نشده است.



همان‌طور که اشاره شد اصل موضوعه آمایش سرزمین آراستگی جمعیت و فعالیت است. ازسوی دیگر براساس تجربیات تاریخی سایر کشورهای توسعه‌یافته، دستیابی به توسعه از مسیر تولید صنعتی مدرن می‌گذرد. زیرا تولید صنعتی به‌طور همزمان قابلیت کنترل «فقر» و «عقب‌ماندگی» را دارد. اکنون در صورتی که تعداد واحدهای صنعتی (فارغ از سطح فناوری آنها) شاخصی از توزیع فعالیت در نظر گرفته شود، مشاهده توزیع آنها در پهنه سرزمین و مرزهای سیاسی (استان‌ها) می‌تواند تصویری از توازن و یا عدم توازن توزیع فعالیت‌ها ارائه دهد.

نقشه ۳. پراکندگی واحدهای تولیدی صنعتی

در سطح استان‌های کشور در سال ۱۳۹۳*



مأخذ: براساس سالنامه آماری سال ۱۳۹۳.

* هر نقطه معادل ۳۰ کارگاه صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر است.

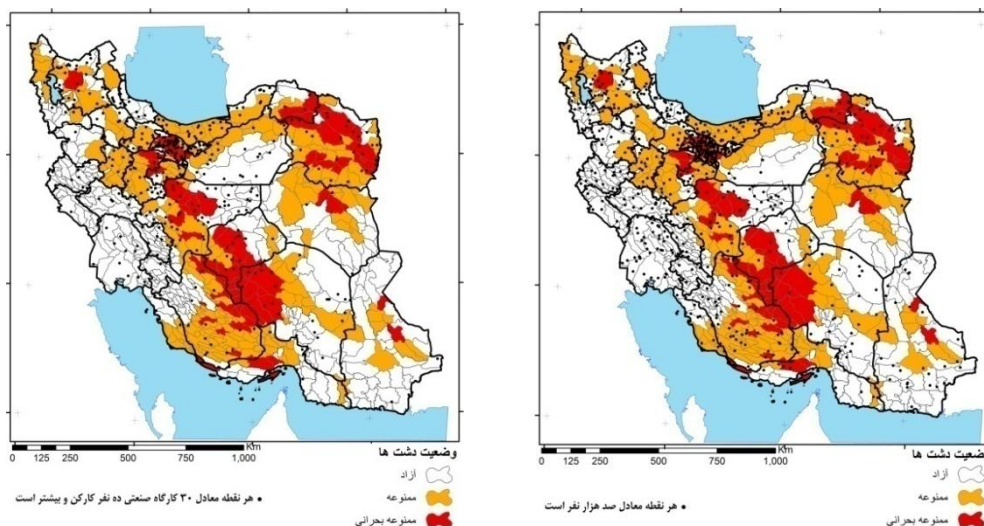
بر این اساس عدم توازن‌های جدی در توزیع فعالیت‌ها در پهنه سرزمین وجود دارد. به‌نظر می‌رسد ریشه اصلی این مسئله فقدان استراتژی توسعه صنعتی قابل اتکا و بایسته است.^۱ در نتیجه نبود استراتژی توسعه صنعتی بخش‌های بزرگی از پهنه سرزمین خالی و بخش‌های دیگر، فوق‌اشباع است. در این ارتباط توجه به نکات زیر اهمیت دارد:

۱. در عرض ۱۲ سال چهار سند استراتژی توسعه صنعتی در کشور تدوین شده اما دستاوردهای مشخصی نداشته است: - سند اول (۱۳۸۴-۱۳۸۲): تدوین «سند ملی توسعه بخش صنعت و معدن» براساس ماده (۱) قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن و ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه؛ - سند دوم (۱۳۸۵): تهیه سند راهبردی توسعه صنعتی کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۵)؛ - سند سوم (۱۳۹۲): تهیه برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت (سطح کلان) براساس ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه؛ - سند چهارم (۱۳۹۴): ارائه «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» ازسوی وزارتخانه مربوطه. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.

- استان تهران ۱۵/۵ درصد از کل تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر کشور را به خود اختصاص داده است؛
- حدود ۴۰ درصد از کل کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در چهار استان تهران، اصفهان، خراسان رضوی و آذربایجان شرقی که حدود ۱۷/۵ درصد مساحت کشور را دارند، متمرکز شده است؛
- هفت استان‌های مرزی «هرمزگان»، «سیستان و بلوچستان»، «کردستان»، «خراسان جنوبی»، «بوشهر»، «خراسان شمالی» و «ایلام» هر یک سهمی کمتر از یک درصد از کل کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر را داشته‌اند.

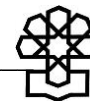
به‌علاوه براساس منطق‌های بنیادی آمایش سرزمین، در فرآیند تقسیم کار ملی ضروری است شایستگی‌های منطقه‌ای و بایستگی‌های اقلیمی در نظر گرفته شود. این درحالی است که بحران‌های زیست‌محیطی نظیر «بحران آب» نمایانگر کارکردهای ضدتوسعه‌ای اقدامات انجام شده و کم‌دست‌آورد بودن برنامه‌های توسعه پیشین در زمینه توسعه پایدار می‌باشد. به‌منظور تبیین این مدعا در نقشه‌های زیر پراکندگی جمعیت و فعالیت (تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر) در دشت‌های آزاد، ممنوعه و ممنوعه بحرانی کشور نشان داده شده است:

نقشه ۴. توزیع جمعیت و فعالیت در دشت‌های آزاد، ممنوعه و ممنوعه بحرانی کشور



مأخذ: براساس سالنامه آماری سال ۱۳۹۳، سرشماری سال ۱۳۹۵ و وزارت نیرو.

براساس اطلاعات ارائه شده در نقشه‌های فوق، نزدیک به نیمی از دشت‌های کشور در شرایط ممنوعه و یا ممنوعه بحرانی قرار دارند. همچنین بیشتر نواحی آزاد، یا در نواحی دارای آب سطحی زیاد نظیر شمال یا غرب کشور و یا در نواحی کویر مرکزی ایران با منابع آب شور، واقع شده‌اند که عملاً استفاده از



آب زیرزمینی، زیاد نیست. اما در نواحی مرکزی کشور که منابع آب سطحی مطمئنی وجود ندارد، بسیاری از دشت‌ها ممنوعه و ممنوعه بحرانی هستند. با توجه به نقشه، تراکم جمعیت و فعالیت در این نواحی زیاد بوده و به همان نسبت، تقاضا برای نهاده آب نیز بالاست.

به این ترتیب در صورت تداوم این شرایط، مسائلی نظیر حفر چاه‌های غیرمجاز و بهره‌برداری خارج از برنامه از آبخوان‌ها، سبب نابودی این منابع آبی راهبردی می‌شود که متعاقباً در مواقع خشکسالی‌های شدید، این ذخیره قابل اتکا، قابل استفاده نخواهد بود. بنابراین در این شرایط اندیشیدن به راهکاری مناسب جهت برون‌رفت از بحران‌های فعلی و مواجهه با بحران‌های آتی ضروری است.

به‌طور کلی می‌توان گفت جهت دستیابی به توسعه و حفظ آراستگی و توازن منطقه‌ای باید تبیین شود که در گام نخست استراتژی کشور برای توسعه به چه صورت است و سپس هر منطقه باید چه اقداماتی را در مسیر تحقق استراتژی توسعه ملی انجام دهد. بی‌تردید اقدامات مذکور باید در تناسب کامل با ملاحظات زیست‌محیطی و توانمندی‌های مناطق باشند. در این مسیر برنامه‌های آمایش سرزمین در سطوح ملی و منطقه‌ای می‌توانند بسیار راهگشا باشند.

براساس تعاریف ارائه شده، هدف اساسی از برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، توزیع جمعیت و فعالیت‌ها با در نظر گرفتن ظرفیت‌های آشکار و پنهان سرزمین است. این فرآیند با توجه به تحولات و دگرگونی‌های زمانی بوده و عمدتاً با دیدی بلندمدت و به‌منظور بهره‌برداری بهینه از امکانات صورت می‌پذیرد. همچنین از جمله مهم‌ترین کارکردهای برنامه‌های آمایش سرزمین هویدا کردن نقش و مسئولیت خاص هر منطقه براساس توانمندی‌ها و قابلیت‌های آن به‌طور هماهنگ با دیگر مناطق است (خنیفر، ۱۳۸۹).

آمایش سرزمین در ایران پیشینه نسبتاً طولانی دارد^۱ و قبل و بعد از انقلاب اسلامی در دستور کار دولت‌ها قرار داشته است، اما همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، تاکنون دستاوردهای مورد انتظار از برنامه‌های آمایش ظاهر نشده و کشور در تمامی مؤلفه‌های بنیادین آمایش (جمعیت و فعالیت) دچار عدم توازن‌های جدی و بحران‌آفرین است.

با توجه به شرایط فعلی کشور و اهمیت موضوع آمایش سرزمین، مجلس شورای اسلامی به‌رغم تمام توجهات صورت گرفته در برنامه‌های پیشین، مجدداً در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه نیز بر لزوم تدوین سند ملی و استانی آمایش سرزمین در سال اول برنامه و اجرای آن از سال دوم تأکید کرده است.

با توجه به الزام قانونی دولت به تدوین سند آمایش در سطوح ملی و استانی، کم‌دست‌آورد بودن برنامه‌های آمایش سرزمین پیشین در کشور و در اولویت قرار گرفتن این مسئله در شرایط بحرانی کنونی، مجلس شورای اسلامی در راستای وظایف نظارتی خود این مسئله را در دستور کار خود قرار داد. لذا کمیسیون برنامه و بودجه در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۱۱ جلسه‌ای با حضور اعضای کمیسیون برنامه و بودجه، نمایندگان سازمان برنامه

و بودجه، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و دیوان محاسبات برگزار کرد و در آن پس از بررسی خلاصه عملکرد سازمان در ارتباط با تدوین سند آمایش، مقرر شد نظارت بر اجرای این حکم با تشکیل کمیته‌ای ذیل کمیسیون برنامه و بودجه و با حضور مرکز پژوهش‌های مجلس پیگیری شود.

در گزارش حاضر تلاش شده است تا ضمن بررسی عملکرد دولت در ارتباط با تدوین سندهای آمایش ملی و استانی، با عنایت به شرایط موجود اقدام به ارائه تصویری واقع‌نمایانه از پیچیدگی‌های پیرامون آمایش در کشور و تعارضات و ناهماهنگی‌های موجود در سطوح ملی، منطقه‌ای، بخشی و اسناد فرادست شود. در نهایت ضمن تحلیل آسیب‌شناسانه از روندهای پیشین و ساختارهای موجود، پیشنهادهای عملیاتی جهت اعمال نظارت‌های مؤثر از سوی مجلس بر عملکرد دولت در ارتباط با تدوین اسناد آمایش سرزمین با استانداردهای بایسته ارائه شده است.

۲. بررسی اقدامات دولت در ارتباط با آمایش سرزمین^۱

براساس گزارش دولت به کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی، مهمترین اقداماتی که تاکنون در ارتباط با تدوین سند ملی و استانی آمایش سرزمین صورت پذیرفته است، به شرح زیر می‌باشد:

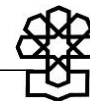
۲-۱. تهیه سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین (ضوابط ملی آمایش سرزمین)^۲

«جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین در قالب ۴ ماده و ۸۳ بند در ماده (۱)، مجموعه‌ای از رویکردها، رهنمودها و سیاست‌هایی است که رعایت آنها به تحقق تصویر بلندمدت سازمان فضایی مطلوب توسعه منجر می‌شود. از آنجا که این تصویر، بازتاب سرزمینی چشم‌انداز توسعه ملی، در چارچوب اصول آمایش سرزمین است، لذا این سند نقشی بسیار مهم و تأثیرگذار در تحقق اهداف چشم‌انداز ایفا می‌کند.

با در نظر گرفتن سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغیه مقام معظم رهبری مبنی بر تعامل و همکاری با کشورهای منطقه و جهان به‌ویژه حوزه تمدن ایرانی-اسلامی با تقویت نقش‌آفرینی سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و امنیتی کشور در جهت منافع ملی یا مشترک و همچنین روند رو به افزایش تغییرات اقلیم و به‌طور کلی تحولات گسترده‌ای که طی ده سال گذشته در سطوح ملی و بین‌المللی اتفاق افتاده است، لزوم بازنگری در اولین سند ضوابط ملی آمایش (مصوب سال ۱۳۸۳) مطرح شد. در این راستا دولت با رعایت مؤلفه‌های چهارگانه آمایش سرزمین یعنی جامع‌نگری، کل‌گرایی، دوراندیشی و توجه به جغرافیای سرزمینی به‌عنوان عوامل تعیین‌کننده به تدوین این سند در سطح راهبردی و کلان اقدام

۱. مطالب این بخش مبتنی بر گزارش «اقدامات آمایش سرزمین» که توسط امور برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و محیط زیست سازمان برنامه و بودجه در مهرماه ۱۳۹۶ تهیه شده، تدوین گردیده است. همچنین در بخش نقد و بررسی اقدامات دولت علاوه بر بررسی‌های کارشناسی از نتایج جلسات هم‌اندیشی با صاحب‌نظران حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین بهره گرفته شده است.

۲. با توجه به ایراد قانونی شورای نگهبان درباره عدم قابل قبول بودن شأن تدوین ضوابط برای مصوبات شوراهای عالی، به‌جای واژه «ضوابط»، عنوان جهت‌گیری‌ها به این سند اطلاق گردیده است.



نموده و از ورود به مضامین جزئی تر و نتیجه‌گیری‌های مکانی خارج از حیطه آمایش اجتناب کرده است.»

• نقاط قوت سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین

با توجه به وجود نابرابری‌های شدید در ابعاد مختلف که بی‌تردید می‌توانند در آینده تهدیدکننده پایداری ملی باشند، هرگونه اقدام در راستای کاهش نابرابری‌ها و پیگیری آمایش سرزمین قابل تقدیر است. به‌علاوه تبیین ضوابط و جهت‌گیری‌های کلی در صورتی که با استانداردهای مناسب صورت گیرد، می‌تواند چراغ راهی در مسیر برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین بوده و از اتلاف منابع مادی و انسانی جلوگیری کند.

• نقاط ضعف سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین

اگرچه تدوین ضوابط ملی آمایش سرزمین اقدام بایسته‌ای است که ازسوی سازمان برنامه و بودجه صورت گرفته؛ اما واکاوی ضوابط مذکور نشان‌دهنده برخی کاستی‌ها و ابهامات می‌باشد که در ادامه به برخی از مهمترین آنها اشاره شده است:

– اصل موضوعه آمایش سرزمین، تناسب و آراستگی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین است. به‌عبارت دیگر انتظار می‌رود ضوابط ملی آمایش سرزمین از یک اصول «توسعه‌محور» پیروی کنند و اندیشه توسعه‌ای بر آن حاکم باشد. حال آنکه اغلب بندهای ضوابط مذکور بیشتر ماهیت آمال و آرزو داشته و مشخص نیست بر مبنای کدام استراتژی توسعه تدوین شده است.

– به نظر می‌رسد برنامه آمایش باید با پشتوانه نظری قابل اتکا و به شیوه‌ای خردورزانه، نظام فعالیت‌ها و تولید را دگرگون ساخته و ضمن تقسیم کار براساس منطق بنیادی شایستگی‌های اقلیمی، در مسیر توسعه پایدار گام بردارد. براساس تجربیات کشورهای موفق و توسعه‌یافته، تحقق این مهم اغلب از مسیر توسعه صنعتی و به‌ویژه توسعه صنایع مدرن رخ داده است. بنابراین تا زمانی که تکلیف استراتژی توسعه صنعتی کشور مشخص نباشد، تدوین ضوابط آمایش بیشتر شبیه رفع تکلیف است. به‌عنوان مثال:

• در جزء «۲» بند «۸» ماده (۱) به «تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا» اشاره شده، حال آنکه نسبت طرح‌های مذکور با استراتژی توسعه صنعتی کشور و نقشه توسعه ملی مشخص نیست و اشتغال‌زایی تنها عامل انتخاب صنایع برای حمایت در نظر گرفته شده که امری ناصواب می‌باشد. ازسوی دیگر الزام محدودکننده‌ای برای طرح‌های مذکور از منظر مخاطرات زیست‌محیطی ارائه نشده است.

• در بند «۱۱» ماده (۱) بر «استقرار صنایع کوچک» تأکید شده، در این مورد نیز جایگاه صنایع کوچک در نبود استراتژی ملی توسعه صنعتی، مبهم است.

– در زمینه آمایش سرزمین در کشور خلأهای جدی معرفتی وجود دارد. به نظر می‌رسد این مسئله موجب ناکام ماندن اغلب تلاش‌هایی شده که تاکنون در زمینه آمایش سرزمین صورت گرفته است. به‌عنوان مثال در مقدمه ضوابط اشاره شده: «در تدوین ضوابط مذکور مؤلفه‌های اساسی آمایش سرزمین یعنی «جامع‌نگری»، «کل‌گرایی»، «دوراندیشی» و «توجه به جغرافیای سرزمینی» رعایت شده است». حال آنکه در پیوست اصطلاحات و مفاهیم، در تعریف «آمایش سرزمین» عنوان شده: «آمایش سرزمین

در برنامه‌های میان‌مدت توسعه ارائه‌دهنده چشم‌اندازهای سازمان فضایی سرزمین است» و شاید بتوان گفت، محدود کردن آمایش به برنامه‌های میان‌مدت با مؤلفه دورنگری سازگار نیست.

– ضوابط ملی آمایش مبتنی بر مسائل و مشکلات اساسی کشور نیست. مجموعه‌ای از مسائل خوب است که اگر ۳۰ سال پیش گفته می‌شد موضوعیت داشت و اگر ۳۰ سال بعد هم مطرح شود بی‌معنا نیست. به عبارت دیگر هیچ اولویت‌بندی مشخصی در مطالب ارائه شده وجود ندارد. در حالی که انتظار می‌رفت ضوابط مربوطه مبتنی بر تجربیات گذشته و تحولات اقلیمی، منطقه‌ای و جهانی آتی، چارچوب مشخصی را در مسیر تدوین برنامه‌های توسعه ارائه دهد.

– برخلاف ادعای مطرح شده در مقدمه ضوابط، در موارد متعددی بندهای سند مورد بررسی از حد «کل‌نگری» فراتر رفته و تا حد برنامه و سیاست ورود پیدا کرده است. در برخی موارد حتی جانمایی‌ها هم صورت پذیرفته است. برای مثال:

• در بند «۵» ماده (۱) بر توسعه «بندر چابهار»، «بندر جاسک»، «سواحل مکران» و ... تأکید شده است.

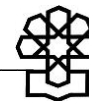
• بسیاری از مواردی که در قانون برنامه ششم توسعه (که یک برنامه میان‌مدت است) وجود دارد، در ضوابط ملی آمایش نیز تکرار شده است. از جمله این موارد می‌توان به مباحث مربوط به آب مجازی (بند «۳۵» ماده (۱))، احیای جنگل‌ها و مراتع کشور (بند «۴۹» ماده (۱))، بیابان‌زدایی و مهار ریزگردها (بند «۵۳» ماده (۱))، شرایط ایجاد مناطق آزاد و ویژه (بند «۶۲» ماده (۱))، دسترسی عادلانه به خدمات سلامت در کشور (بند «۷۳» ماده (۱)) و ... اشاره کرد.

– منطق و مبنای نظری بسیاری از طبقه‌بندی‌ها و انتخاب‌ها در ضوابط مذکور مشخص نیست. به عنوان مثال:

• مبنای نظری طبقه‌بندی شبکه سکونتگاه‌های شهری کشور در سه لایه «پیرامونی»، «مرکزی» و «میانی» در بند «۱۰» ماده (۱) چیست؟

• منطق انتخاب توسعه فعالیت‌های نظیر: ترانزیت (بند «۱۶» ماده (۱))، حمل‌ونقل ریلی (بند «۱۸» ماده (۱))، حمل‌ونقل جاده‌ای (بند «۱۹» ماده (۱))، حمل‌ونقل دریایی (بند «۲۰» ماده (۱))، حمل‌ونقل هوایی (بند «۲۲» ماده (۱))، شبکه ارتباطات و انتقال داده (بند «۲۳» ماده (۱))، گردشگری (بند «۲۴» ماده (۱))، برداشت از میادین نفت و گاز (بند «۲۵» ماده (۱))، سازماندهی بخش کشاورزی (بند «۴۰» ماده (۱)) و ... مشخص نیست. جایگاه این فعالیت‌ها در استراتژی توسعه صنعتی چیست؟ مزیت نسبی و رقابتی آنها چگونه است؟

– در بند «۱۰» ماده (۱) به مسئله تمرکززدایی و اعطای اختیارات به مراکز استانی اشاره شده است. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که در برنامه‌های پیشین اغلب به مسئله تمرکززدایی اشاره شده؛ اما



در عمل مشاهده می‌شود که همواره میزان تمرکز در کشور افزایش یافته است. این مسئله خود به مطالعات آسیب‌شناسی جدی نیاز دارد. از سوی دیگر به نظر می‌رسد در نبود زیرساخت‌های نهادی لازم و نیروی انسانی متخصص و آموزش‌دیده، واگذاری شتاب‌زده اختیارات به استان‌ها می‌تواند آسیب‌های جدی در پی داشته باشد.

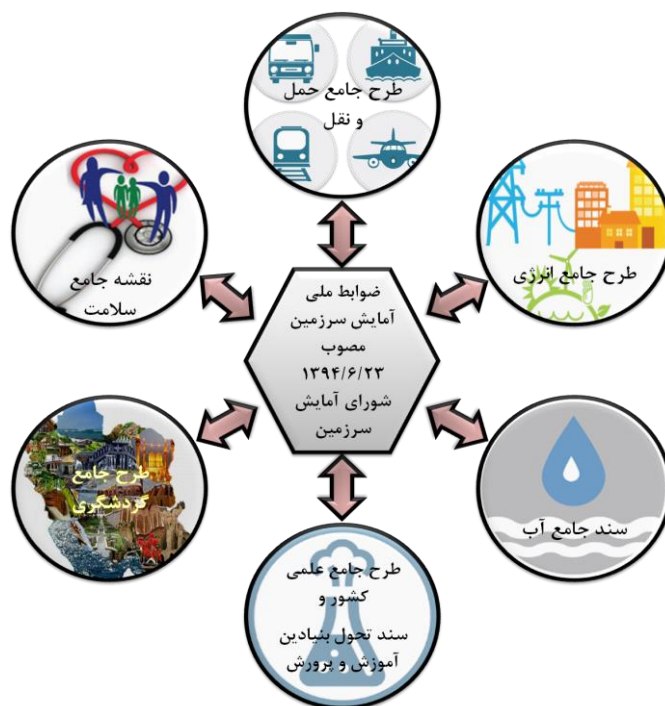
– در موارد متعددی در بندهای ارائه شده ابهام وجود دارد. به‌عنوان نمونه:

• در بند «۱۴» ماده (۱) عنوان شده است تغییر کاربری زمین خارج از برنامه‌ها و طرح‌های مصوب و ممنوع است. منظور از برنامه‌ها و طرح‌های مصوب چیست؟ آیا این طرح‌ها در ذیل برنامه آمایش سرزمین قرار دارند؟ اگر طرحی در برنامه‌های توسعه میان‌مدت به تصویب رسیده و مغایر ملاحظات آمایشی باشد بر برنامه آمایش ارجحیت دارد؟

• در بند «۱۷» ماده (۱) به تقویت زیرساخت‌ها و شبکه‌های زیربنایی به‌منظور ایجاد توازن منطقه‌ای اشاره شده است. حال آنکه زیرساخت‌های مذکور جهت مستقر شدن چه فعالیت‌هایی است ابهام دارد.

– ارتباط ضوابط ملی آمایش که توسط سازمان برنامه و بودجه تدوین شده با اسناد و طرح‌های جامع‌بخشی تدوین شده در گذشته مشخص نیست.

شکل ۱. نامشخص بودن ارتباط طرح‌های جامع‌بخشی با ضوابط ملی آمایش



مأخذ: مطالعات تحقیق.

- نامشخص بودن رابطه بندهای «۱۸»، «۱۹»، «۲۰»، «۲۱» و «۲۲» ماده (۱) ضوابط ملی آمایش با «طرح جامع حمل‌ونقل»؛
 - نامشخص بودن رابطه بندهای «۲۶» و «۲۷» ماده (۱) ضوابط ملی آمایش با «طرح جامع انرژی»؛
 - نامشخص بودن رابطه بندهای «۲۸»، «۲۹»، «۳۰»، «۳۱»، «۳۲»، «۳۳»، «۳۴»، «۳۵»، «۳۶»، «۳۷»، «۳۸»، «۳۹» و «۴۲» ماده (۱) ضوابط ملی آمایش با «سند جامع آب»؛
 - نامشخص بودن رابطه بندهای «۶۴»، «۶۵»، «۶۶»، «۶۷»، «۶۸»، «۶۹»، «۷۰»، «۷۱» و «۷۲» ماده (۱) ضوابط ملی آمایش با «طرح جامع علمی کشور و سند تحول بنیادین آموزش و پرورش»؛
 - نامشخص بودن رابطه بندهای «۷۴» و «۷۵» ماده (۱) ضوابط ملی آمایش با «نقشه جامع سلامت»؛
 - نامشخص بودن رابطه بندهای «۷۶» و «۷۷» ماده (۱) ضوابط ملی آمایش با «طرح جامع گردشگری».
- بررسی ضوابط ملی آمایش سرزمین نشان می‌دهد که کل اقتصاد کشور دولتی در نظر گرفته شده یا به عبارت دیگر نقش قابل ملاحظه‌ای برای بخش‌های خصوصی و غیردولتی دیده نشده است. این درحالی است که سایر کشورها در برنامه‌های آمایش اغلب از رویکرد ارشادی بهره می‌گیرند و رویکردها به گونه‌ای انتخاب و طراحی می‌شوند که فضا برای فعالیت بخش خصوصی مهیا شود. از سوی دیگر گویا هیچ جایگاهی برای مشارکت جوامع محلی و مناطق در نظر گرفته نشده است.
- در ماده (۲) ضوابط ملی آمایش سرزمین اشاره شده است که «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری و تعامل با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، تا یک سال پس از تصویب این سند (سال ۱۳۹۵)، نسبت به تدوین اسناد و دستورالعمل‌های اجرایی، نظارتی و شاخص‌های ارزیابی عملکرد مورد نیاز با هدف بسترسازی برای تحقق این ضوابط و نهادینه‌سازی آنها در فرآیند توسعه‌ای ملی و منطقه‌ای اقدام نماید». حال آنکه اطلاعات مشخصی از عملکرد در دسترس نیست.

۲-۲. منطقه‌بندی آمایشی کشور (معرفی ۹ منطقه با تصویب شورای عالی آمایش سرزمین)

براساس گزارش عملکرد دولت، «با مطالعه تمامی منطقه‌بندی‌های انجام شده و با مبنا قرار دادن منطقه‌بندی ۹ گانه صورت گرفته در آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، انواع سناریوهای منطقه‌بندی توسط امور برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین و محیط زیست سازمان برنامه و بودجه، با لحاظ شرایط مختلف اقلیمی، اقتصادی، اجتماعی، تقسیم کار و ابعاد سیاسی و امنیتی استان‌ها به کمیسیون دائمی شورای عالی آمایش سرزمین ارائه شده است.

کمیسیون مذکور با بررسی موضوع در چندین جلسه در نهایت سه پیشنهاد را به شورای عالی آمایش سرزمین ارائه دادند و در نهایت توسط شورای عالی آمایش سرزمین در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۵/۲ منطقه‌بندی به شرح زیر به ثبت رسیده است.»

**جدول ۱. منطقه‌بندی مصوب مورخ ۱۳۹۶/۵/۲ شورای عالی آمایش سرزمین**

ردیف	نام منطقه
۱	گیلان، مازندران، گلستان و سمنان
۲	آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل و کردستان
۳	همدان، کرمانشاه، لرستان و ایلام
۴	اصفهان، چهارمحال و بختیاری و خوزستان
۵	فارس، بوشهر و کهگیلویه و بویراحمد
۶	تهران، قم و البرز
۷	زنجان، قزوین و مرکزی
۸	یزد، کرمان، سیستان و بلوچستان و هرمزگان
۹	خراسان جنوبی، خراسان رضوی و خراسان شمالی

مأخذ: گزارش اقدامات آمایش سرزمین، امور برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین و محیط زیست.

• نکات اساسی پیرامون منطقه‌بندی آمایشی کشور (معرفی ۹ منطقه)

در گزارش عملکرد دولت عنوان شده منطقه‌بندی فوق مبتنی بر مطالعات مختلفی صورت گرفته، اما با توجه به این مسئله که مستندات مذکور در اختیار این مرکز قرار نگرفته، بنابراین منطق این تقسیم‌بندی مبهم است.

ازسوی دیگر براساس گزارش عملکرد دولت (بند «۷-۲» گزارش حاضر)، اسناد مطالعات آمایش استان‌های کشور برای استان‌های آذربایجان غربی، اردبیل، خراسان رضوی، خراسان شمالی، خوزستان، قزوین، قم، گلستان، لرستان، مازندران، مرکزی، همدان، اصفهان، کهگیلویه و بویراحمد و البرز تدوین شده است. با فرض اینکه منطقه‌بندی ۹ گانه ارائه شده توسط دولت از مبنای نظری محکمی برخوردار باشد، انتظار می‌رود استان‌های واقع در هر گروه نقش مؤثری روی برنامه‌های توسعه یکدیگر داشته باشند. درحالی که به نظر می‌رسد مطالعات آمایش استان‌ها که مستندات آن نیز برای این مرکز ارسال شده، فارغ از طبقه‌بندی فوق صورت گرفته است. زیرا درحالی که تدوین اسناد آمایش استانی ۱۵ استان به اتمام رسیده؛ اسناد آمایش برخی استان‌های هم منطقه آنها هنوز تکمیل و نهایی نشده است. این موضوع در جدول زیر نمایان شده است:

جدول ۲. استان‌هایی که در منطقه‌بندی‌های ۹ گانه، مطالعات آمایش آنها تکمیل شده است

استان‌ها				مناطق
گیلان	مازندران	گلستان	سمنان	۱
آذربایجان شرقی	آذربایجان غربی	اردبیل	کردستان	۲
همدان	کرمانشاه	لرستان	ایلام	۳
اصفهان	چهارمحال و بختیاری	خوزستان		۴
فارس	بوشهر	کهگیلویه و بویراحمد		۵
تهران	قم	البرز		۶
زنجان	قزوین	مرکزی		۷
یزد	کرمان	سیستان و بلوچستان	هرمزگان	۸
خراسان جنوبی	خراسان رضوی	خراسان شمالی		۹

مأخذ: براساس گزارش اقدامات آمایش سرزمین.

همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، بجز منطقه ۴ که مطالعات آمایش استانی برای سه استان موجود در این طبقه تهیه شده، در سایر طبقات حداقل سند آمایش یک استان تدوین نشده است. البته نحوه ارتباط اسناد آمایش استانی در طبقه ۴ نیز مشخص نیست. از سوی دیگر مشخص نیست منطقه‌بندی فوق‌الذکر کدام مسائل اساسی پیش‌روی آمایش را حل و فصل کرده است.

نقشه ۵. منطقه‌بندی ۹ گانه آمایش سرزمین

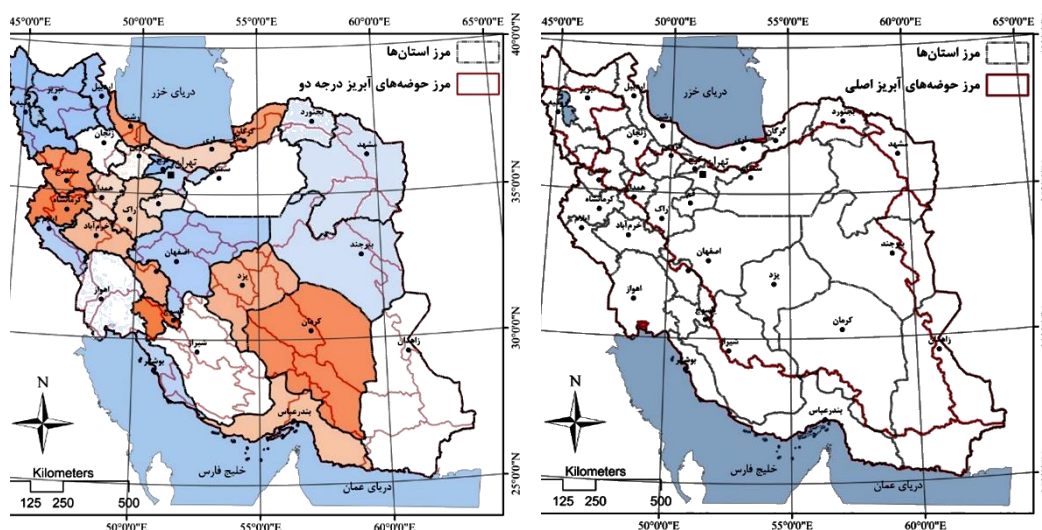


مأخذ: براساس گزارش اقدامات آمایش سرزمین.



برای نمونه مشکل عدم تطابق مرزهای استانی با حوضه‌های آبریز در منطقه‌بندی ۹ گانه صورت گرفته همچنان موضوعیت دارد. به‌عنوان مثال با در نظر گرفتن اینکه حوضه آبریز شرقی شامل بخش‌هایی از سه استان خراسان رضوی، خراسان جنوبی و سیستان و بلوچستان (بخش‌هایی از منطقه‌های ۸ و ۹ در منطقه‌بندی جدید) است؛ با توجه به رابطه تنگاتنگ حوضه‌های آبریز با سیاستگذاری در ارتباط با منابع آب و چالش‌های فراوانی که اعمال نظر استان‌ها در ارتباط با تخصیص منابع آب داشته، تمامی انتقاداتی که از این منظر تاکنون به مرزبندی‌های سیاسی اسناد آمایش سرزمین وارد بوده، همچنان به قوت خود باقی است.

نقشه ۶. حوضه‌های آبریز درجه یک و دو



مأخذ: مطالعات تحقیق.

البته مسئله حوضه‌های آبریز تنها یکی از مسائل اساسی پیش‌روی آمایش سرزمین است و نسبت منطقه‌بندی مذکور با توزیع فعالیت‌های استانی، تعاملات استان‌های موجود در هر منطقه^۱ و ... همچنان محل سؤال است.

۳-۲. ایجاد سازوکار شورای توسعه منطقه‌ای

براساس گزارش عملکرد دولت، «در راستای تحقق اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با هدف رفع تبعیض ناروا از مناطق کشور و در دسترس قرارگیری سرمایه و امکانات لازم به فراخور نیازها و استعداد رشد خود، تحقق احکام مندرج در سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (مصوب ۱۳۹۱)

۱. به عنوان نمونه، بنا به اظهارات رئیس سازمان برنامه و بودجه استان قزوین، ارتباط این استان بیش از آنکه با استان‌های زنجان و مرکزی باشد، با استان تهران است.

مبنی بر تخصصی شدن عملکرد اقتصادی مناطق براساس قابلیت‌ها و مزیت‌ها، تقویت وابستگی‌های متقابل منطقه‌ای و تعیین نقش ملی و فراملی برای آنها، برنامه‌های عملیاتی مصوب در شورای عالی اقتصاد در چارچوب اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (اعم از بازنگری مفهومی و اجرایی کردن منطقه‌بندی و هویت‌بخشی قانونی و حقوقی مناطق کشور) و تمرکززدایی تصمیم‌گیری و پیشبرد سریع‌تر امور توسعه و پیشرفت مناطق مختلف کشور، تشکیل شوراهای توسعه منطقه‌ای در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۵/۲ در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب رسیده است.

• نکات اساسی پیرامون ایجاد سازوکار شورای توسعه منطقه‌ای

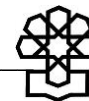
سازمان برنامه و بودجه در پاسخ به نامه شماره ۴۰/۶۸۱۷۲/د مورخ ۱۳۹۶/۸/۱۵ کمیسیون برنامه و بودجه در راستای درخواست مستندات گزارش عملکرد دولت در ارتباط با آمایش سرزمین در نامه شماره ۱۵۴۹۶۸۴ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۳ بیان داشته است: «پیش‌نویس دستورالعمل اجرایی شورای هماهنگی توسعه منطقه‌ای» هنوز در شورای عالی طرح به تصویب نرسیده است. بنابراین مستندات این بند نیز جهت بررسی محتوایی در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه و این مرکز قرار نگرفته است.

به هر ترتیب اگرچه در مورد این بند نیز مستنداتی مبنی بر سازوکار شورای توسعه منطقه‌ای از سوی دولت ارائه نشده و حتی تعریف «منطقه» نیز مشخص نیست؛ اما در اینجا چند سؤال اساسی به‌منظور رفع ابهامات موجود مطرح شده است:

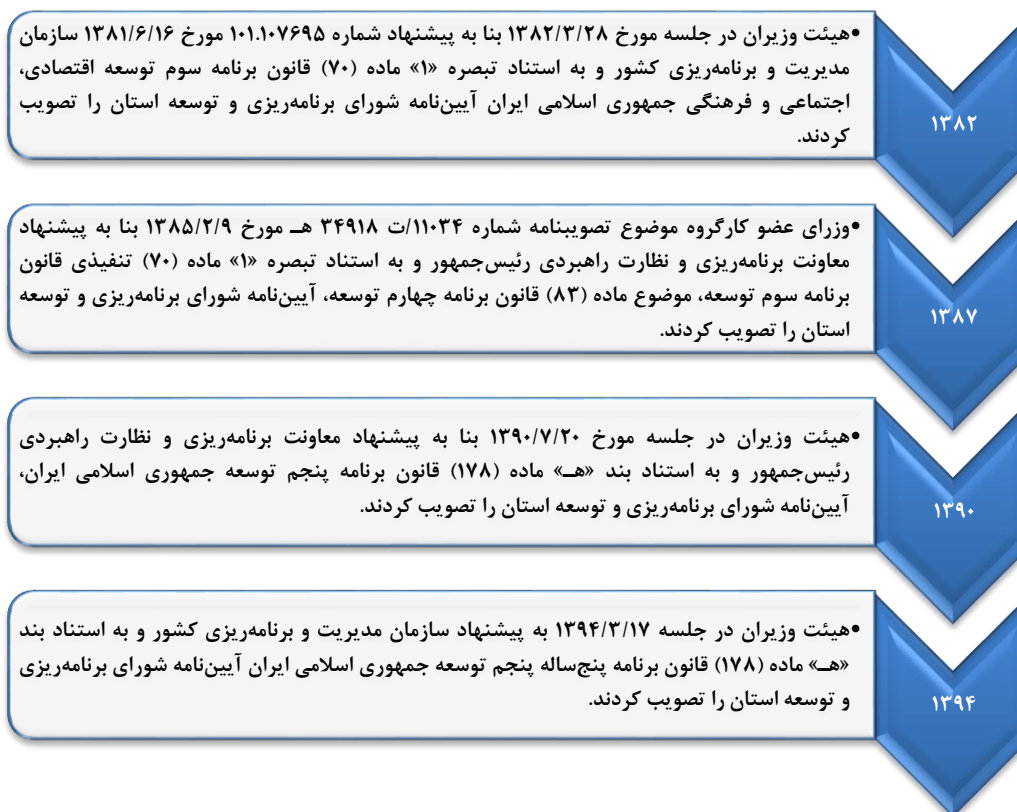
– اولاً آیا اساسی‌ترین دلیل بروز نابرابری‌های شدید در کشور نبود شورای توسعه منطقه‌ای بوده است؟ به‌عبارت دیگر از دیدگاه دولت تاکنون نهاد توسعه منطقه‌ای در کشور وجود نداشته تا پیگیر برنامه‌های توسعه منطقه‌ای گردد؟

– ثانیاً نسبت شورای توسعه منطقه‌ای با «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» چیست؟

در ارتباط با ساختار و وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، تاکنون چهار آیین‌نامه طی دوازده سال به تصویب هیئت وزیران رسیده است.



شکل ۲. آیین‌نامه‌های مربوط به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان



مأخذ: ذاکری، ۱۳۹۴.

براساس ماده (۲) آخرین آیین‌نامه مصوب؛ شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورا با اعضای مندرج در قانون به ریاست استاندار تشکیل می‌شود.^۱

- همچنین طبق ماده (۳) آیین‌نامه مذکور از وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به شرح زیر است:
 - بررسی و تأیید برنامه‌های توسعه استان شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان، در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری آمایش سرزمین.
 - بررسی و تصویب برنامه‌های میان‌مدت توسعه استان و شهرستان شامل هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه استان و نظارت بر آنها.
 - بررسی و تصویب سند توسعه اشتغال استان و شهرستان.
 - پیشنهاد برنامه‌های توسعه مشارکت زنان و جوانان به‌ویژه بسیجیان در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان به مراجع ذکربط و تنظیم سیاست‌های اجرایی مربوطه.
 - تهیه، تدوین و نظارت بر برنامه عملیاتی پنج‌ساله استان و شهرستان.
 - تصویب طرح‌های توسعه و عمران و سلسله‌مراتب خدمات شهری و روستایی در قالب برنامه‌های توسعه استان، با رعایت سیاست‌های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
 - اتخاذ تدابیر لازم برای تحقق درآمدهای عمومی و اختصاصی دولت در استان و پیشنهاد کسب منابع جدید درآمدی جهت درج در لویح بودجه سنوالتی.
 - بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی سالانه استان، در چارچوب بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های تهیه و تنظیم بودجه کل کشور و ارائه به معاونت.
 - بررسی و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان به تفکیک شهرستان براساس پیشنهاد دبیر شورا.
 - بررسی، تصویب و ابلاغ ضوابط توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان.
 - بررسی و توزیع اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی استانی به تفکیک «دستگاه-برنامه براساس پیشنهاد دبیر شورا، به‌گونه‌ای که توزیع نهایی منجر به عدم تعادل در پرداخت‌های دستگاه‌های اجرایی نگردد.

ساختار نهاد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان کاستی‌ها و نقاط ضعف فراوانی دارد،^۱ اما به‌نظر می‌رسد بدون ارائه تحلیل‌های آسیب‌شناختی از وضع نهادهای موجود، ایجاد ساختارهای جدید و موازی^۲ نمی‌تواند در ایجاد هماهنگی و تحقق دستاوردهای توسعه‌ای مفید واقع شود.

۴-۲. تدوین پیش‌نویس اولیه اسناد چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه مناطق ۹گانه

براساس گزارش عملکرد دولت، «بعد از تهیه دومین طرح ملی آمایش در سال ۱۳۷۹ و بررسی و عملیاتی کردن آن تا سال ۱۳۸۱، از سال ۱۳۸۴ اقداماتی برای تهیه مطالعات آمایش در استان‌های کشور طراحی و آغاز شده است».

بنا به گزارش مذکور، «در سال ۱۳۸۴ نیز برخی از آمايشگران اهميت تدوين «چشم‌اندازهای منطقه‌ای آمایش» را قبل از شروع فعالیت‌های استانی متذکر شدند و بر ضرورت بسترسازی‌های لازم برای تعیین نقش هر استان و روابط بین استان‌ها تأکید کردند؛ تا مطالعات آمایش به‌صورت انتزاعی و مجرد از یکدیگر موجب بروز نارسایی‌ها و نواقصی در نتایج نشود. علی‌رغم این تذکرات مطالعات آمایش در استان‌های کشور با درجات متفاوتی از پیشرفت کمی و کیفی کار صورت گرفته و امروز برای استفاده از نتایج این مطالعات ضرورت تدوین چشم‌اندازهای منطقه‌ای آمایش اجتناب‌ناپذیر می‌باشد».

درواقع سازمان برنامه و بودجه کشور در گزارش مربوطه ادعا کرده است، نقش این چشم‌اندازها نقش انتظام‌بخشی و ایجاد یکپارچگی در انتخاب اهداف بلندمدت توسعه برای توسعه استان‌های همجوار متناسب با ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل موجود و نیز تنگناها و محدودیت‌های درون‌زا یا برون‌زای فرارو است.

• نکات پیرامون تدوین اسناد چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه مناطق ۹گانه

در این بخش از متن گزارش عملکرد ارائه شده از سوی دولت نکات مهمی خاطر نشان شده است که تعمق در آنها می‌تواند از تکرار اشتباهات گذشته و تحمیل هزینه‌های مختلف به کشور جلوگیری کند. بنابر ادعای دولت به‌رغم توصیه‌های آمايشگران مبنی بر تدوين چشم‌اندازهای منطقه‌ای قبل از تهیه اسناد

- بررسی و تصمیم‌گیری در مورد توسعه صادرات غیرنفتی استان و در صورت لزوم خطمشی‌های اجرایی مبادلات مرزی اعزام از بازارچه‌ها، تعاونی‌های مرزنشینی در چارچوب سیاست‌های کلی تجارت خارجی کشور.
- پیشنهاد برنامه‌های استقرار نظام تأمین اجتماعی ملی در سطح استان به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرایی مربوط.

- بررسی راه‌های تجهیز و جذب پس‌اندازهای بخش غیردولتی و نیز توسعه مشارکت‌های مردمی در امور استان.
- پیشنهاد برنامه‌های اجرایی توسعه منابع انسانی به مراجع ذی‌ربط و تنظیم و ابلاغ سیاست‌های اجرای مربوط.
- طرح و تصویب اختصاص اعتبار از محل اعتبارات استانی برای مصوبات شوراهایی که به حکم مقررات قانونی ایجاد گردیده و یا می‌گردند.
- ارائه یک نسخه از قرارداد سند بودجه سالانه استان موضوع بند «ب» ماده (۱۷۹) قانون و برنامه‌های مصوب استانی و شهرستانی و گزارش عملکرد برنامه و پیشرفت سه‌ماهه بودجه به معاونت و وزارت.

- تعامل فعال با شورای هماهنگی توسعه منطقه.
- اتخاذ تدابیر لازم در خصوص سایر وظایف مرتبط با شورا.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۲) بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.

۲. در ماده (۳۱) احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌عنوان نهاد متولی برنامه‌ریزی منطقه‌ای اشاره شده است.



توسعه استانی در سال ۱۳۸۴ این مهم تحقق نیافته است.

این درحالی است که در مقطع کنونی هم مشاهده می‌شود اسناد آمایش استان‌های کشور زودتر از چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه مناطق تهیه شده است (مراجعه شود به بند «۷-۲»). اگرچه براساس مطالب پیشین (بند «۲-۲») هنوز منطق‌های منطقه‌بندی ۹گانه مورد نظر سازمان برنامه و بودجه نیز محل تردیدهای جدی است.

همچنین سازمان برنامه و بودجه در پاسخ به نامه شماره ۱۳۹۶/۸/۱۵ مورخ ۱۳۹۶/۸/۱۵ کمیسیون برنامه و بودجه در راستای درخواست مستندات گزارش عملکرد دولت در ارتباط با آمایش سرزمین در نامه شماره ۱۵۴۹۶۸۴ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۳ بیان داشته است: «پیش‌نویس چشم‌انداز توسعه مناطق کشور» هنوز در شورای عالی طرح به تصویب نرسیده است. بنابراین مستندات این بند نیز جهت بررسی محتوایی در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه و این مرکز قرار نگرفته است.

۲-۵. تدوین پیش‌نویس اولیه اسناد چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه استان‌های ۳۱گانه کشور
براساس گزارش عملکرد دولت در ارتباط با اقدامات انجام شده در زمینه آمایش سرزمین، اسناد «چشم‌انداز توسعه استان‌های کشور با مشارکت حداکثری سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و استانداری‌ها و نیز نظرخواهی از کمیته علوم جغرافیایی، دفاتر بخشی سازمان برنامه و بودجه و نیز پژوهشگران و دانشگاهیان صاحب‌نظر طی بیش از هفت ماه زمان و برگزاری حداقل پنج جلسه رسمی با حضور استانداران و معاونان آنها، رؤسای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و کارشناسان استانی و مکاتبات مستمر با سایر نهادهای ذی‌ربط تدوین گردیده است.»

• نکات پیرامون تدوین پیش‌نویس اولیه اسناد چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه استان‌های ۳۱گانه کشور

نکته قابل توجه در ارتباط با این بند این است که اگرچه هنوز پیش‌نویس اولیه اسناد چشم‌انداز بلندمدت توسعه استان‌های کشور نهایی نشده، اسناد مطالعات آمایش استان‌های کشور در برخی استان‌ها نهایی و در برخی استان‌ها در حال تدوین است. به عبارت دیگر بدون مشخص بودن جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین در سطح ملی و چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه استان‌ها، چگونه مطالعات آمایش استان‌ها انجام شده است؟

در ارتباط با این بند نیز سازمان برنامه و بودجه در پاسخ به نامه شماره ۱۳۹۶/۸/۱۵ مورخ ۱۳۹۶/۸/۱۵ کمیسیون برنامه و بودجه در راستای درخواست مستندات گزارش عملکرد دولت در ارتباط با آمایش سرزمین در نامه شماره ۱۵۴۹۶۸۴ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۳ بیان داشته است: «پیش‌نویس اولیه اسناد چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه استان‌های ۳۱گانه کشور» هنوز در شورای عالی طرح به تصویب نرسیده است. بنابراین مستندات این بند نیز جهت بررسی محتوایی در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه و این مرکز قرار نگرفته است.

۶-۲. تدوین «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» و استقرار آن

براساس گزارش عملکرد دولت، «تهیه نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین، مبتنی بر تکالیف قانونی مقرر در ماده (۱۸۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه^۱ از سال ۱۳۹۳ آغاز شده است. مراد از نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی، مجموعه‌ای از اقدامات و تمهیداتی است که تأثیرات سرزمینی جریان‌های تصمیم‌گیری را با اصول، قواعد و الزامات و ترتیبات منطقی توسعه سرزمین همساز و هماهنگ می‌سازد».

• نکات پیرامون تدوین «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» و استقرار آن

در ارتباط با این بند مستنداتی در دسترس این مرکز قرار نگرفته است و بنابراین تحلیل محتوایی آن از منظر کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس امکان‌پذیر نیست.

۷-۲. تدوین اسناد مطالعات آمایش استان‌های کشور

وضعیت تدوین اسناد مطالعات آمایش استان‌های کشور براساس گزارش عملکرد دولت به شرح زیر است:

جدول ۳. وضعیت تدوین اسناد مطالعات آمایش استان‌های کشور

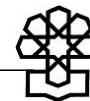
ردیف	وضعیت	استان
۱	اتمام مطالعات آمایش؛ ۱۵ استان	آذربایجان غربی، اردبیل، خراسان رضوی، خراسان شمالی، خوزستان، قزوین، قم، گلستان، لرستان، مازندران، مرکزی، همدان، اصفهان، کهگیلویه و بویراحمد و البرز
۲	انجام بخش دوم شرح خدمات ابلاغی به استان‌ها؛ ۱۴ استان	گیلان، زنجان، خراسان جنوبی، بوشهر، تهران، سمنان، کرمان، آذربایجان شرقی، فارس، چهارمحال و بختیاری، یزد، کرمانشاه، سیستان و بلوچستان و هرمزگان
۳	بازنگری بخش اول شرح خدمات ابلاغی؛ دو استان	ایلام و کردستان

مأخذ: گزارش اقدامات آمایش سرزمین، سازمان برنامه و بودجه کشور.

• نکات پیرامون تدوین اسناد مطالعات آمایش استان‌های کشور

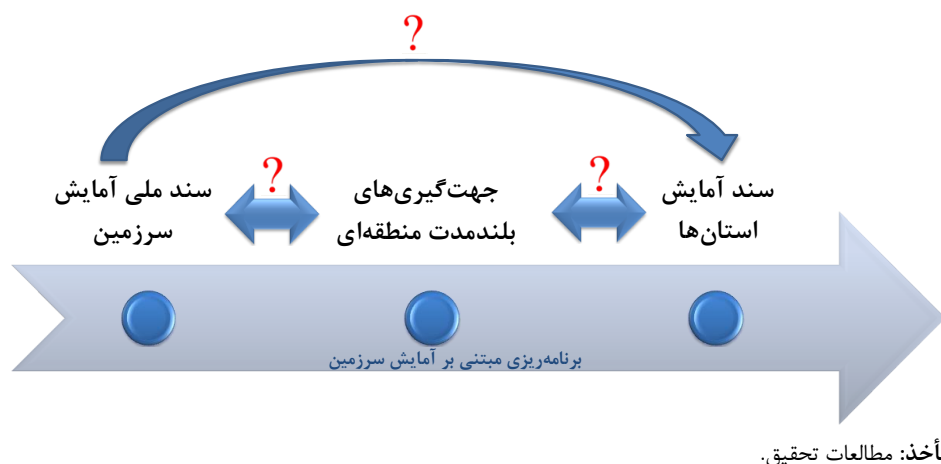
همان‌طور که در قسمت‌های پیشین نیز بیان شد، انتظار می‌رود ارتباط منطقی بین جهت‌گیری‌های ملی آمایش، چشم‌اندازهای بلندمدت منطقه‌ای و استانی با اسناد مطالعات آمایش سرزمین استانی وجود داشته باشد. به عبارت دیگر نحوه ارتباط اسناد توسعه استانی با منطقه‌بندی انجام شده توسط سازمان

۱. ماده (۱۸۲) - به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، «شورای آمایش سرزمین» با مسئولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و با شرح وظایف اصلی ذیل تشکیل می‌شود: الف) تدوین، تصویب و نظارت بر استقرار «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی» و تنظیم روابط ارکان اصلی آن. ب) بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آنها دو نفر از اعضای کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و عمران مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس به‌عنوان عضو ناظر در جلسات شورا شرکت می‌نمایند. آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل شرح وظایف تفصیلی، مسئولیت‌ها، اختیارات و ارکان شورا حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون به پیشنهاد معاونت (دبیرخانه) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



برنامه و بودجه، سند ملی آمایش و چشم‌اندازهای بلندمدت منطقه‌ای و استانی مبهم است.

شکل ۳. نامشخص بودن ارتباط اسناد مطالعات استان‌ها با سند ملی آمایش و چشم‌اندازهای بلندمدت مناطق در فرآیند برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین



مأخذ: مطالعات تحقیق.

حال آنکه مشاهده می‌شود درحالی که هنوز سند ملی آمایش سرزمین تهیه نشده و پیش‌نویس چشم‌اندازهای بلندمدت منطقه‌ای و استانی نیز در شورای عالی طرح و به تصویب نرسیده؛ مطالعات آمایش ۱۵ استان تمام شده است.^۱

بررسی اطلاعات ارسال شده از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور در ارتباط با مطالعات آمایش استان‌های فوق نشان می‌دهد ساختار مورد توافقی در بین استان‌های مذکور جهت تدوین مطالعات آمایش سرزمین وجود نداشته است و بخش قابل توجهی از مطالعات به بررسی وضع موجود پرداخته و قسمت برنامه‌ریزی اغلب سهم اندکی از مطالعات را به‌خود اختصاص داده است. لذا می‌توان گفت محصول نهایی این مطالعات غالباً مبهم بوده و ضمانت اجرایی آنها نیز مشخص نیست.

۸-۲. تکمیل کتابخانه الکترونیک توسعه

براساس گزارش عملکرد دولت، «در کتابخانه الکترونیک توسعه سازمان برنامه و بودجه، ۱۴۰۰ جلد فایل رقومی از مستندات سوابق آمایش کشور (قبل و بعد از انقلاب) و ۴۷۰۰۰ گزارش مطالعاتی جدید ارسالی دستگاه‌های ملی و سازمان برنامه و بودجه استان‌های کشور در سطح ملی و استانی وجود دارد».

• نکات پیرامون تکمیل کتابخانه الکترونیک توسعه

مبتنی بر گزارش دولت، به‌نظر می‌رسد ۴۸۴۰۰ مطالعه طی نیم قرن گذشته در ارتباط با توسعه انجام شده است. صرف‌نظر از منابع مادی و انسانی که صرف مطالعات مذکور شده، بروز نابرابری‌های منطقه‌ای

۱. شایان ذکر است که سال تدوین ۱۵ سند آمایش مذکور یکسان نیست.

و کم‌توفیق بودن کشور در مسیر دستیابی به اهداف توسعه ملی و منطقه‌ای، این سؤال را به ذهن متبادر می‌سازد که به‌رغم مطالعات وسیعی که در این حوزه صورت گرفته و به همت سازمان برنامه و بودجه در کتابخانه الکترونیک نیز یکجا گردآوری شده، چرا هنوز دستاوردهای قابل‌اعتنایی حاصل نشده است؟ به‌نظر می‌رسد جمع‌آوری مطالعات پیشین به تنهایی نمی‌تواند در بهبود شرایط توسعه کشور مفید واقع شود و ضروری است «مطالعات ارزیابی آسیب‌شناختی» از اقدامات پیشین صورت پذیرد.

۹-۲. تدوین دانشنامه توسعه کشور

براساس گزارش عملکرد دولت «دانشنامه توسعه با ۴۷۱ موضوع در سه سطح و محدوده جغرافیایی ملی، استانی و شهرستانی امکان ذخیره‌سازی و دسترسی به خلاصه مطالعات و دیدگاه‌های ارزشمند صاحب‌نظران ملی و منطقه‌ای را به‌صورت مکانیزه فراهم کرده است. این نرم‌افزار ابتدا به‌صورت رومیزی و تک‌کاربره طراحی و به همه استان‌ها ارسال شد که با مشارکت بسیار خوب سازمان برنامه و بودجه استان‌ها تاکنون ۱۰۰,۰۰۰ کاربرگ گردآوری شده است».

• نکات پیرامون تدوین دانشنامه توسعه کشور

با توجه به این مسئله که امتیازدهی سازمان برنامه و بودجه کشور به واحدهای استانی آن سازمان براساس تعداد کاربرگ‌های بارگزاری شده است، به‌نظر می‌رسد سهم قابل‌توجهی از کاربرگ‌های بارگزاری شده در دانشنامه مذکور از کیفیت بالایی برخوردار نبوده و در برخی موارد به‌علت نواقص موجود قابل استفاده برای سایر کاربران نیستند.

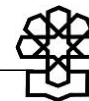
نکات ذکر شده درباره کتابخانه الکترونیک توسعه در ارتباط با دانشنامه توسعه کشور نیز موضوعیت دارد. به‌عبارت دیگر هدف آمایش سرزمین ایجاد هماهنگی است، لذا این انتظار وجود داشته و دارد که سازمان برنامه و بودجه پس از جمع‌آوری مطالعات پراکنده اقدام به تحلیل محتوایی آنها نموده و گزارش‌های آسیب‌شناسانه ارائه دهد.

۱۰-۲. اطلس و آلبوم‌های سازمان فضایی وضع موجود و افق کشور

بنا به اظهارات سازمان برنامه و بودجه، «اطلس وضع موجود تمامی بخش‌ها، مناطق و استان‌های کشور، براساس آخرین اطلاعات جمع‌آوری شده در سامانه ساترا تهیه شده است».

• نکات پیرامون اطلس و آلبوم‌های سازمان فضایی وضع موجود و افق کشور

در این مورد مستنداتی در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه مجلس قرار نگرفته است. بنابراین تحلیل محتوای این بند در حال حاضر امکان‌پذیر نیست.



۱۱-۲. نظام ملی شاخص‌های ارزیابی توسعه و استقرار سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش - ساترا یکی از مواردی که در گزارش عملکرد دولت در زمینه آمایش به آن اشاره شده، استقرار سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش (ساترا) است.

• نکات پیرامون سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش - (ساترا)^۱

طراحی پایگاه اطلاعات جامع و تفصیلی اعم از داده‌های توصیفی و مکانی و محتوایی می‌تواند آثار مثبت متعددی از جمله جلوگیری از دوباره‌کاری و موازی‌کاری‌های احتمالی و در نتیجه صرفه‌جویی‌های اقتصادی را به همراه داشته باشد. درباره سامانه ساترا و نحوه عملکرد سازمان برنامه و بودجه در این زمینه نکات زیر نیز قابل توجه است:

- عدم ارسال بموقع الگوی مناسب جهت استقرار سامانه ساترا در سطح ملی و استانی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور به گونه‌ای که مطابق ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه تمامی دستگاه‌های ملی و استانی در سال ۱۳۹۳ موظف به نصب و راه‌اندازی سامانه مذکور شدند؛ در صورتی که آیین‌نامه شورای راهبری و هماهنگی نظام ملی شاخص‌های توسعه و سامانه ارزیابی توسعه رصد آمایش (ساترا) در سال ۱۳۹۵ تهیه شده است.

- عدم تعریف گروه ارزیابی توسعه و سامانه ساترا در تشکیلات سازمانی.

- عدم تمایل بسیاری از دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی جهت انعقاد قرارداد با پژوهشکده فناوری‌های نرم دانشگاه تهران به منظور نصب و راه‌اندازی زیرسامانه‌های تخصصی ذیل ساترا و همچنین پشتیبانی سامانه به دلیل رقم بالای تفاهتنامه.

۱. این قسمت از مطالعه مبتنی بر اظهارنظر کارشناسان و صاحب‌نظران توسعه در سطح استان‌ها تکمیل شده است.

۳. آسیب‌شناسی آمایش سرزمین در ایران^۱

همان‌طور که در بخش‌های پیشین توضیح داده شد، تدوین برنامه‌های آمایش در کشور پیشینه قابل ملاحظه‌ای دارد. اما اینکه چرا تلاش‌ها و اقداماتی که تاکنون در این زمینه صورت گرفته، دستاوردهای توسعه‌ای نداشته و همواره بر نابرابری‌ها و عدم توازن‌های منطقه‌ای افزوده شده، محل سؤال است. با توجه به بررسی‌های انجام شده و نتایج جلسات هم‌اندیشی برگزار شده با صاحب‌نظران این حوزه، در این قسمت به شکل اجمالی به آسیب‌شناسی آمایش سرزمین در ایران پرداخته شده است.

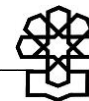
۳-۱. نارسایی‌های اندیشه‌ای آمایش سرزمین در ایران

در این قسمت مهمترین نارسایی‌ها و مسائل اندیشه‌ای پیرامون آمایش سرزمین در ایران تبیین شده است:

• عدم توافق بر روی تعریف آمایش سرزمین

آمایش سرزمین در کشور از سابقه نسبتاً طولانی برخوردار است، اما هنوز در میان اندیشمندان و مسئولان این حوزه بر روی مفهوم «آمایش سرزمین» وفاق وجود ندارد. به عبارت دیگر آمایش سرزمین از دیدگاه اقتصاددانان، جغرافیدانان، استادان حوزه معماری و شهرسازی و سایرین تعاریف متفاوتی دارد (شکل ۴). این مسئله موجب بروز اغتشاش در حوزه آمایش شده و به‌زعم برخی صاحب‌نظران، کیفیت مطالعات آمایش حتی نسبت به ۵۰ سال پیش نیز افول پیدا کرده؛ به‌طوری که اکنون آمایش سرزمین شامل همه مسائل می‌شود و این خود موجب کم‌اثر شدن اسناد و برنامه‌های آمایش شده است.

۱. جهت تکمیل این بخش علاوه بر مطالعات کتابخانه‌ای از نظرات صاحب‌نظران و اندیشمندان حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین نیز بهره گرفته شده است.



شکل ۴. نگرش‌های متعارف به مفهوم آمایش سرزمین



مآخذ: کلانتری، ۱۳۹۱ و مطالعات تحقیق.

شایان ذکر است که مطالعات آمایش در ایران در سازمان برنامه و بودجه با رویکرد تأکید بر عوامل اقتصادی-اجتماعی و در وزارت مسکن و شهرسازی با نگرش جغرافیایی و سازماندهی فضایی در قالب طرح‌های جامع و ... پیگیری می‌شود.

• نامشخص بودن مبنای نظری مطالعات آمایش سرزمین در ایران

بررسی اقدامات انجام شده در زمینه آمایش سرزمین در کشور از نامشخص بودن رویکرد و مبنای نظری در این حوزه حکایت دارد. به عبارت دیگر طیف وسیعی از مطالعات بدون اینکه چارچوب فکری و مبنای نظری مشخصی داشته باشند، انجام شده که اغلب آنها کم‌دست‌آورد ارزیابی می‌شوند. به‌طور کلی دو دیدگاه مسلط در ارتباط با مبنای نظری آمایش سرزمین وجود دارد. رویکرد نخست نسبت به فضا حساسیت نداشته و در آن فرض می‌شود که کلیه فضاها همگن هستند و در بلندمدت، تمامی مناطق به یک مسیر رشد اقتصادی متوازن همگرا می‌شوند. در حالی که در رویکرد دوم مسئله فضا اهمیت بسیاری دارد. از دیدگاه اندیشمندان منتسب به رویکرد دوم، برنامه‌های مبتنی بر رویکرد نخست نمی‌تواند مانع بروز عدم توازن‌ها در سطوح مختلف مناطق باشد.^۱

۱. بررسی اقدامات انجام شده در زمینه برنامه‌ریزی و برنامه‌های آمایش سرزمین، حکایت از آن دارد که بخش قابل ملاحظه‌ای مسئولان کشور و مشاوران عالی آنها در دوره‌های مختلف، اعتقادی به برنامه‌ریزی نداشته و بر این باورند که اقتصاد بازار می‌تواند تعادل‌آفرین باشد.

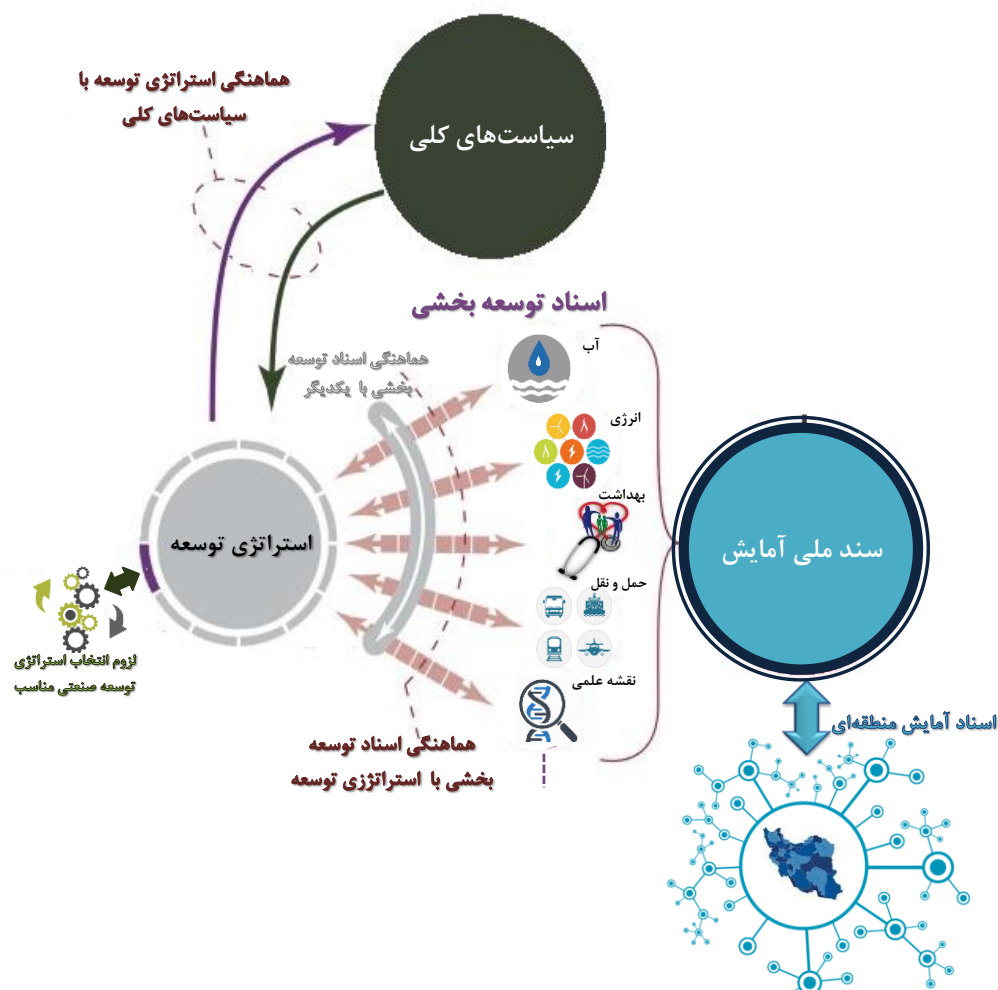
• روشمند نبودن ساختار و ضعف مبنای روش‌شناختی آمایش سرزمین و بروز ناهماهنگی‌ها در سطوح مختلف

در دوره‌های مختلف تلاش‌هایی برای تدوین ضوابط و ساختارهایی جهت تدوین مطالعات آمایش سرزمین صورت گرفته است؛ اما همچنان شاهد ناهماهنگی‌های جدی در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای، بخشی و ... هستیم.

به‌عنوان مثال، یکی از عناصر اصلی در مسئله آمایش و توسعه منطقه‌ای، تعیین تکلیف‌های خرد و کلان است. به‌عبارت دیگر زمانی که تصویری از ملاحظات و برنامه‌های کلان در سطح ملی کشور نداشته باشیم، اینکه اقدام به تدوین اسناد آمایش استانی یا منطقه‌ای شود در واقع اتلاف منابع و از آن مهم‌تر از بین بردن فرصت دستیابی به توسعه است. بر این اساس هر برنامه آمایش باید ضمن تبیین مسیر توسعه در سطح کلان، در مورد تقسیم کار ملی نیز «تشخص منطقه‌ای» و «ادغام ملی» را تعیین تکلیف کند. به‌علاوه پیوندهای بخش‌های مختلف نیز باید به‌صورت سیستماتیک با برنامه‌های آمایش ملی و منطقه‌ای مشخص باشد.

این درحالی است که حتی رویکرد حاکم بر تدوین اسناد آمایش سرزمین استانی نیز در استان‌های مختلف یکسان نیست. به‌عبارت دیگر، در برخی رویکرد اقتصادی و در برخی دیگر رویکردهای اجتماعی و زیست‌محیطی حاکم است. این مسئله موجب بروز تناقض‌ها و ناهماهنگی‌های بسیاری می‌شود و بی‌تردید از تلفیق آنها نیز برنامه‌های متفاوتی حاصل خواهد شد.

شکل ۵. نمونه‌ای از هماهنگی‌های لازم میان اسناد فرادست، اسناد توسعه ملی، منطقه‌ای و بخشی^۱



مأخذ: مطالعات تحقیق.

از سوی دیگر روشمند نبودن مطالعات آمایش سرزمین و فقدان نهاد هماهنگ‌کننده مطالعات در این حوزه، موجب پراکندگی تحقیقات شده و گاهی مشاهده شده است که چندین استان و یا مرکز مطالعاتی، روی یک موضوع مشابه متمرکز شده‌اند. به نظر می‌رسد واکاوی محتوایی نزدیک به ۵۰ هزار مطالعه توسعه‌ای گردآوری شده در سازمان برنامه و بودجه تأییدکننده این مسئله باشد. بنابراین تا زمانی که یک صورت‌بندی دقیق از متغیرهای کلیدی اثرگذار بر آمایش، عوامل دورکننده از دستاوردهای توسعه‌ای مبتنی بر آمایش و مبنای روش‌شناختی آن انجام نپذیرد، نمی‌توان انتظار تأثیرگذاری از مطالعات انجام شده در این زمینه داشت.

۱. اینفوگرافی ارائه شده در شکل ۵ نمونه‌ای برای هماهنگی‌های مورد نیاز بوده و تقدم و تأخر روابط ارائه شده نیازمند برگزاری جلسات هم‌اندیشی با صاحب‌نظران این حوزه است.

• کاستی‌های موجود در الزامات قانونی و نهادهای ناظر

همان‌طور که در بخش‌های پیشین اشاره شد، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در قوانین متعددی مورد توجه قرار گرفته است. از جمله این موارد می‌توان به «قانون اجرای اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی (۱۳۸۰)»، «قانون برنامه چهارم توسعه»، «قانون برنامه پنجم توسعه»، «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و «قانون برنامه ششم توسعه» اشاره کرد.

در این ارتباط نکات زیر قابل طرح است:

– عدم تحقق تدوین برنامه‌های مبتنی بر آمایش سرزمین با سه دوره الزام قانونی در برنامه‌های توسعه کشور نشان‌دهنده این امر است که بسترهای قانونی مذکور اثربخشی کافی جهت تحقق این مهم را نداشته‌اند؛

– علل عدم پاسخگویی از سوی دستگاه متولی تدوین برنامه‌های آمایش سرزمین نسبت به الزامات قانونی مذکور نیازمند ارزیابی آسیب‌شناسی جداگانه دارد.

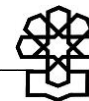
از سوی دیگر ساختار چهارساله دولت‌ها در کشور موجب شده است که سازوکار اجرایی، الزامات قانونی مواد بیش از چهار سال را از اولویت خارج کند. به این ترتیب مسئله آمایش نیز به علت ماهیت بلندمدت آن به حاشیه رفته است. همچنین عملکرد مجلس شورای اسلامی نیز به‌عنوان نهاد ناظر بر اجرای الزامات قانونی در این زمینه ضعیف بوده و به نظر می‌رسد عدم نظارت مؤثر در کنار کاستی‌های پیش‌گفته بر عدم تعهد نهاد متولی و پاسخگو نبودن آن اثرگذار باشد.

• مشکلات پیرامون نهاد متولی آمایش در کشور، ساختار و اختیارات آن

وجود ابهام در جایگاه قانونی نهاد متولی طرح‌های آمایش سرزمین به قبل از انقلاب اسلامی باز می‌گردد. در سال ۱۳۴۸ زمانی که دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری (وابسته به وزارت آبادانی و مسکن) مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای را زیر نظر سازمان ملل متحد آغاز کرد، هنوز جایگاه قانونی مشخصی نداشت. بنابراین در سال ۱۳۵۳ با تغییر نام «وزارت آبادانی و مسکن» به «وزارت مسکن و شهرسازی» وظیفه تهیه طرح جامع سرزمین نیز به این وزارتخانه محول شد.

براساس تعریفی که در ماده (۱) این قانون ارائه شده، «طرح جامع سرزمین، طرحی است که شامل استفاده از سرزمین در قالب هدف‌ها و خطی‌مشی‌های ملی و اقتصادی بوده و از طریق بررسی امکانات، منابع و مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور و در حدود و توسعه و گسترش شهرها، شهرک‌های فعلی و آینده، قطب‌های صنعتی و کشاورزی و مراکز جهانگردی و خدماتی، در اجرای برنامه‌های عمرانی بخش‌های عمومی و خصوصی ایجاد نظم و هماهنگی کند».

آن‌گونه که از تعریف ارائه شده در این قانون در خصوص برنامه‌ریزی برای تعیین محل شهرها و مراکز جمعیت آینده با توجه به عوامل محدودکننده از قبیل کمبود منابع آب و استفاده‌های مختلف از



زمین با مشارکت وزارت جهاد کشاورزی و منابع طبیعی، تعیین حدود شهرهای فعلی و آینده و تنظیم نقشه توزیع جمعیت و مشخص کردن عملکردهای مراکز جمعیتی برمی آید، تدوین طرح جامع سرزمین به ایجاد هماهنگی‌هایی از سنخ هماهنگی‌های افقی و عمودی برنامه‌ریزی نیازمند است که از یک وزارتخانه بخشی نمی‌توان انتظار داشت (قندهاری، ۱۳۸۸).

بررسی‌های تاریخی حکایت از آن دارد که مشابه این مسئله در سال ۱۳۷۱ نیز رخ داده است. به‌عبارت دیگر زمانی که دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه شروع به کار کرد، ابهاماتی در جایگاه تشکیلاتی آمایش سرزمین و تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی مشاهده شد. بنابراین به‌منظور برطرف ساختن این مسئله، با تصویب پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی وقت کشور مقرر شد؛ وظیفه آمایش سرزمین به‌معنای تعیین استراتژی‌های توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین مشتمل بر تعیین مناطق اولویت‌دار در توسعه از نظر پذیرش جمعیت 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 برعهده سازمان برنامه و بودجه باشد و در قالب «طرح آمایش سرزمین» تهیه شود و «طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای» توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود براساس تعاریف ارائه شده، «طرح آمایش سرزمین» و «طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای» وجوه تشابه زیادی دارند و به‌نظر می‌رسد فعالیت‌های انجام شده در کشور در ارتباط با آمایش سرزمین در دو نهاد و به‌صورت موازی انجام شده است.

به هر ترتیب در صورتی که فرض کنیم سازمان برنامه و بودجه متولی مباحث مربوط به آمایش سرزمین در کشور است، تغییرات فراوانی که طی سال‌های گذشته در ساختار^۱ و حدود اختیارات این نهاد صورت پذیرفته، موجب شده است که این نهاد توان کافی جهت حل‌وفصل مسائل مربوط را نداشته باشد.

• نامشخص بودن جایگاه آمایش سرزمین در کنار طرح‌های کالبدی، جامع و غیره

در سطح ملی نگاه اقتصادی بر تهیه طرح‌های آمایش سرزمین تحکم دارد و این مسئله موجب می‌شود که امکان تمییز دادن طرح‌های آمایش با طرح‌های جامع مشکل شود. به‌عبارت دیگر طرح‌های آمایش ملی به‌جای توجه به توازن منطقه‌ای، به ایجاد رشد و اشتغال تمرکز داشته‌اند و اغلب مشاهده می‌شود تناسب ارکان اصلی آمایش یعنی فعالیت و جمعیت در پهنه سرزمین، نادیده گرفته شده است.

۱. ساختار سازمان برنامه و بودجه در دوران قبل از انقلاب موضوع‌محور بوده و در دوران بعد از انقلاب سازمان بخشی شده است. به‌نظر می‌رسد ساختار بخشی در ایجاد هماهنگی‌های مورد نیاز توفیق نداشته و ساختار بخشی آن نیز با ماهیت آمایش سرزمین سازگار نیست.

۳-۲. نارسایی‌های اجرایی آمایش سرزمین در ایران

از مهمترین نارسایی‌ها و مسائل اجرایی پیرامون آمایش سرزمین در ایران می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

• نگرش و ساختار تصمیم‌گیری دولت به برنامه‌های آمایش سرزمین

بنا به نظر صاحب‌نظران و کارشناسان حوزه برنامه‌ریزی، یکی از مهمترین عواملی که موجب از کارافتادگی برنامه‌های توسعه در کشور شده، نگرش و ساختار تصمیم‌گیری در دولت است. به عبارت دیگر تصمیمات اتخاذی از پشتوانه کارشناسی قدرتمندی برخوردار نیستند. از سوی دیگر نظام رانتهی اثرگذار بر فرآیند تصمیم‌گیری، اصلاح سیاست‌های اتخاذی در ادامه مسیر را دشوار و در برخی موارد ناممکن می‌سازد. همچنین طی زمان نسبتاً طولانی که آمایش سرزمین در سطح سیاستگذاری کشور مطرح شده، اقدامات بایسته‌ای در زمینه ایجاد ظرفیت‌دانی لازم و ضرورت‌های آن صورت نگرفته و این مسئله موجب شده سازوکار نهادی عینیت بخشیدن به این مقوله تبدیل به محملی برای توزیع رانتهای نظیر «مطالعات و پژوهش‌ها» و «پروژه‌های خاص» گردند.

• تک‌ساحتی بودن نظام برنامه‌ریزی

به نظر می‌رسد مطالعات آمایش انجام شده تاکنون در کشور اغلب متکی به قوه مجریه بوده و سایر قوا را در نظر نگرفته است. حال آنکه مبحث آمایش یک موضوع چندجانبه بوده و نیاز به مداخله تمام قوا و نهادهای غیردولتی دارد. عملاً آنچه از سوی سایر قوا به منظور مشارکت در فرآیند آمایش صورت گرفته، صرفاً تکلیف قانون به دولت بوده و دولت نیز بار مسئولیت را بر دوش سازمان برنامه و بودجه‌ای قرار داده که از منظر ظرفیت کارشناسی و اختیارات بسیار ناتوان شده است.

• بحران کاهش اعتماد به سیاستگذاری

متأسفانه تصمیمات بدون پشتوانه کارشناسی و ایجاد هزینه‌های جدی برای کشور و مردم؛ موجب بروز بحران کاهش اعتماد عمومی نسبت به تصمیمات و سیاست‌های دولت شده است.^۱ از سوی دیگر همان‌طور که در بخش‌های پیشین نیز اشاره شد، نحوه عملکرد نظام تصمیم‌گیری کشور به گونه‌ای است که نقش بسیار ناچیزی برای مشارکت مردم در نظر گرفته؛ این در حالی است که اجرای پروژه‌ها و طرح‌های بزرگ بدون مشارکت و پذیرش مردم امکان‌پذیر نیست.

۱. از جمله شواهد این مدعا می‌توان به فراخوان دولت برای انصراف مردم از دریافت یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳ و مشارکت اندک آنها (کمتر از ۵ درصدی) اشاره کرد.



جمع‌بندی و پیشنهادات

براساس بررسی‌های انجام شده در مطالعه حاضر، برنامه‌ریزی‌های توسعه منطقه‌ای در ایران تاکنون دستاوردهای قابل‌اعتنایی نداشته‌اند و در اغلب دوره‌ها بر نابرابری‌ها و فاصله در بین مناطق مختلف کشور افزوده شده است. به عبارت دیگر کشور از منظر پراکندگی جمعیت و فعالیت^۱ دارای چهره‌ای دوگانه گردیده که بخشی از آن کمتر توسعه‌یافته و محروم و بخش دیگر توسعه‌یافته است.

همچنین انتظار می‌رود براساس منطق‌های بنیادی آمایش سرزمین، در فرآیند تقسیم کار ملی شایستگی‌های منطقه‌ای و بایستگی‌های اقلیمی در نظر گرفته شود؛ این درحالی است که بحران‌های زیست‌محیطی نظیر بحران آب^۲ نمایانگر کارکردهای ضدتوسعه‌ای اقدامات انجام شده و کم‌دست‌آورد بودن برنامه‌های توسعه پیشین در زمینه توسعه پایدار است. به‌طور کلی به‌رغم پیشینه نسبتاً طولانی آمایش سرزمین در کشور، دستاوردهای مورد انتظار از برنامه‌های آمایش ظاهر نشده و کشور در تمامی مؤلفه‌های بنیادین آمایش (جمعیت و فعالیت) دچار عدم توازن‌های جدی و بحران‌آفرین است.

در شرایط فعلی؛ برگزیدن استراتژی توسعه مناسب و توجه به برنامه آمایش سرزمین از ضرورت دوچندانی برخوردار شده است. در این راستا مجلس شورای اسلامی در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه نیز بر لزوم تدوین سند ملی و استانی آمایش سرزمین در سال اول برنامه و اجرای آن از سال دوم تأکید کرده و در ادامه به‌منظور نظارت بر عملکرد دولت اقدام به تشکیل کمیته آمایش سرزمین ذیل کمیسیون برنامه و بودجه مجلس کرده است.

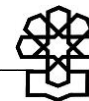
در مطالعه حاضر عملکرد دولت در ارتباط با اقدامات انجام شده در زمینه آمایش سرزمین بررسی شده است. البته سازمان برنامه و بودجه در نامه شماره ۱۵۴۹۶۸۴ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۳ در مورد سه اقدام از ۱۱ اقدام ارائه شده در گزارش عملکرد دولت، بیان داشته: «موارد مذکور هنوز در شورای عالی طرح به تصویب نرسیده است». بنابراین امکان بررسی محتوایی «ایجاد سازوکار شورای توسعه منطقه‌ای»، «پیش‌نویس چشم‌انداز توسعه مناطق کشور» و «پیش‌نویس اولیه اسناد چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه استان‌های ۳۱گانه کشور» در مطالعه حاضر وجود نداشته است.

در مورد سایر اقدامات دولت در ارتباط با آمایش سرزمین («تهیه سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین»، «منطقه‌بندی آمایشی کشور»، «تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین و استقرار آن»، «تدوین اسناد مطالعات آمایش استان‌های کشور (نهایی بودن مطالعات آمایش سرزمین برای ۱۵ استان)»، «تکمیل کتابخانه الکترونیک توسعه»، «تدوین دانشنامه توسعه کشور»، «اطلس و

۱. در مطالعه حاضر فعالیت‌های صنعتی به‌عنوان شاخص فعالیت‌های اقتصادی در نظر گرفته شده است.
۲. البته باید توجه داشت توجه به مسئله بحران آب در برنامه‌های آمایش سرزمین چیزی از مسئولیت وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی در این رابطه کم نخواهد کرد.

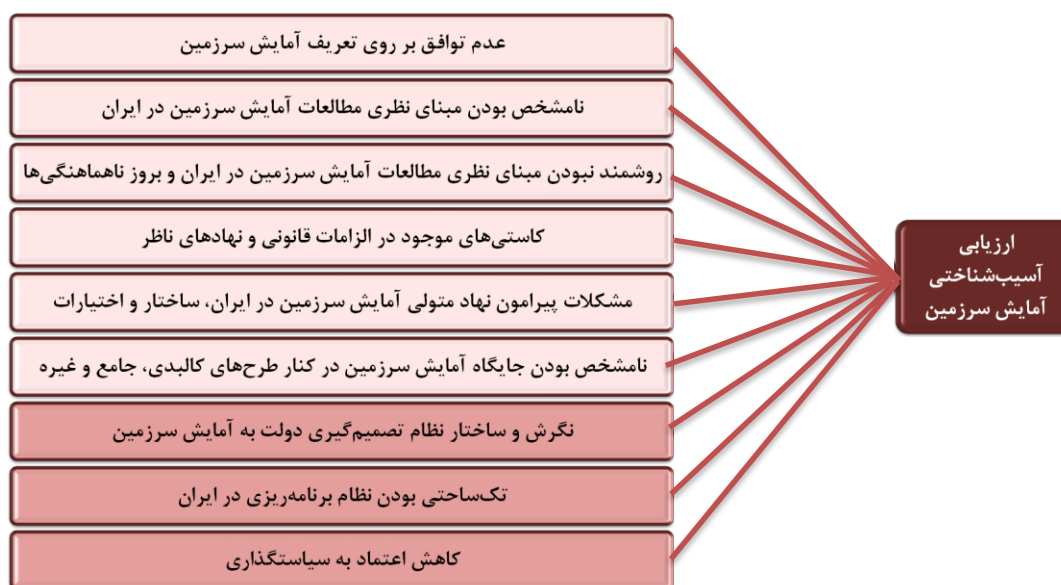
آلبوم‌های سازمان فضایی وضع موجود و افق کشور» و «نظام ملی شاخص‌های ارزیابی توسعه و استقرار سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش - ساترا»، نکات ذیل حاصل شده است:

- وجود خلأهای جدی معرفتی در زمینه آمایش سرزمین؛
 - مشخص نبودن «استراتژی توسعه» در جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین؛
 - نامشخص بودن «استراتژی توسعه صنعتی» در جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین؛
 - ارتباط کافی نداشتن ضوابط ملی آمایش سرزمین با مشکلات و مسائل اساسی کشور؛
 - وجود تناقض در ارائه تعریف از ضوابط ملی آمایش سرزمین و «کل‌نگر بودن» آن و ورود در جزئی‌ترین مسائل نظیر انتخاب و جانمایی فعالیت‌ها؛
 - نامشخص بودن منطق و مبنای نظری طبقه‌بندی‌ها، اولویت‌بندی‌ها، انتخاب‌ها و منطقه‌بندی‌های صورت گرفته؛
 - عدم تبیین ارتباط سند ملی آمایش با اسناد فرادست، اسناد توسعه بخشی و اسناد توسعه منطقه‌ای؛
 - عدم تطابق منطقه‌بندی صورت گرفته با ملاحظات زیست‌محیطی نظیر حوضه‌های آبریز؛
 - نامشخص بودن ارتباط «شورای توسعه منطقه‌ای» با «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»؛
 - عدم تبیین ارتباط «چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه استان‌ها» با «اسناد آمایش استانی»؛
 - روشمند نبودن اسناد توسعه استانی تهیه شده و نامشخص بودن ارتباط طبقه‌بندی ۹ گانه دولت با مطالعات آمایش استانی؛
 - اختصاص بخش بزرگی از مطالعات آمایش استانی به بررسی وضع موجود و نامشخص بودن محصول بخش برنامه‌ریزی؛
 - توجه به کمیت مطالعات و جمع‌آوری ۱۰۰,۰۰۰ کاربرگ از مطالعات انجام شده در زمینه آمایش از سطح استان‌ها که در موارد متعددی محتوا و کیفیت آن قابل قبول نیست؛
 - وجود مشکلات متعدد در زمینه استفاده و به‌روزرسانی سامانه ساترا در دستگاه‌های مربوط؛
- همان‌طور که ملاحظه می‌شود به‌رغم تلاش‌های سازمان برنامه و بودجه و گزارش عملکرد ارائه شده به کمیسیون برنامه و محاسبات، عملاً اقدامات قابل اتکایی در این زمینه انجام نشده و بنابراین ارائه اسناد آمایش ملی و استانی تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه از دولت دور از انتظار است. در صورتی که اسناد مذکور نیز با فشار مجلس ارائه شوند، بی‌تردید تنها اقدام شکلی به حکم قانون تلقی شده و نمی‌تواند در رفع بحران‌های پیش‌روی کشور نظیر عدم توازن‌های جدی، کم‌آبی، فقر و ... مؤثر واقع شود.
- البته کم‌دست‌آورد بودن اقدامات انجام شده در حوزه آمایش سرزمین مربوط به دوره اخیر نبوده است؛ به‌طوری‌که ارزیابی آسیب‌شناختی آمایش سرزمین در دو سطح «اندیشه‌ای» و «اجرایی» حکایت



از وجود کاستی‌های جدی در این زمینه دارد. در مورد نارسایی‌های اندیشه‌ای در صورتی که اراده کافی وجود داشته باشد، می‌توان آنها را در کوتاه‌مدت و میان‌مدت حل و فصل کرد. اما برطرف ساختن مسائل اجرایی مربوط به آمایش نیازمند تغییرات جدی در سطوح مختلف نهادی است و شاید بتوان گفت فقط در صورت توجه بایسته به این جنس از مشکلات، می‌توان انتظار فراتری نسبت به آنچه در حال حاضر تحقق یافته است، از برنامه‌های آمایش سرزمین داشت.

شکل ۶. ارزیابی آسیب‌شناختی آمایش سرزمین در ایران



مأخذ: مطالعات تحقیق.

- در نهایت با توجه به مطالب فوق پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در مواجهه با وظیفه نظارتی خود در ارتباط با آمایش سرزمین در کشور موارد زیر را مدنظر قرار دهد:
- اصلاح تصورات موجود مبنی بر تدوین اسناد آمایش ملی و استانی تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه و اجرای آن از سال دوم (با فرض برطرف ساختن نارسایی‌های اندیشه‌ای حداقل زمان برآوردی کارشناسان حوزه آمایش سرزمین جهت تدوین اسناد مربوطه دو سال برآورد شده است)؛
 - بازنگری در فرآیند نظارت‌های صورت گرفته از سوی مجلس شورای اسلامی و تغییر فرآیند نظارت از «نظارت شکلی» به «نظارت محتوایی و متکی بر عملکرد» و شفافیت در نظام پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی، با الزام دولت به انجام اقدامات مقتضی جهت ایجاد تفاهم بر روی مفهوم آمایش سرزمین، مبنای نظری، روش‌شناسی مطالعات و سازمان متولی که در نبود آن تاکنون کشور متحمل هزینه‌های گزافی شده است؛
 - تلاش برای ایجاد زیرساخت‌های قانون لازم جهت توانمندسازی سازمان متولی آمایش در کشور

و یا ایجاد ساختار جدید؛^۱

– با توجه به وجود بحران‌های زیست‌محیطی در برخی استان‌ها و مشکلات معیشتی در استان‌های محروم و مرزی، پیشنهاد می‌شود کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی با دعوت از دستگاه‌های اجرایی متولی آمایش سرزمین (سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی) که تاکنون مبالغ قابل‌اعتنایی برای تهیه اسناد توسعه منطقه‌ای و آمایش استانی دریافت کرده‌اند، راهکارهای توسعه‌ای استان‌های مذکور و چگونگی حل مشکلات مربوطه را ارزیابی کند.

۱. ایده ایجاد يك نهاد فراقوه‌اي براي تصميم‌گيري متمرکز توسعه‌اي در مراکز مطالعاتي مختلفي از جمله «دفتر پژوهش‌هاي اقتصاد و توسعه اتاق بازرگاني» مطرح شده و تجربه موفق اين نوع نهادها در كشورهاي زير وجود داشته است:

1. CHINA (NDRC (National Development and Reform Commission); کمیسیون ملي اصلاحات و توسعه)
2. TAIWAN (CEPD (Council for Economic Planning and Development); شوراي برنامه‌ريزي و توسعه اقتصادي)
3. SINGAPORE (EDB (Economic Development Board); هيئت توسعه اقتصادي)
4. MALAYSIA (MIDA (Malaysian Industrial Development Authority); سازمان توسعه صنعتي مالزي)
5. KOREA (EPB (Economic Planning Board); هيئت برنامه‌ريزي اقتصادي)



پیوست ۱.

الف) مهمترین اقدامات قانونی صورت گرفته به برنامه‌ریزی منطقه‌ای قبل از انقلاب

– در فصل پنجم قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، اشاره شده است: «اعتبارات طرح‌های عمرانی مربوط به هر استان و فرمانداری کل که جنبه ناحیه‌ای دارد، سالیانه در بودجه کل کشور با عنوان خاص منظور و در اختیار هریک از استان‌ها قرار می‌گیرد».

– برنامه آمایش سرزمین در دوران برنامه عمرانی پنجم، برای اولین بار در ایران تهیه و گزارش‌های آن در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ به دولت ایران تقدیم شد. اما جایگاه قانونی این برنامه و چگونگی منظور کردن برنامه‌های آمایشی در برنامه‌های ملی، بخشی و منطقه‌ای در آن دوره مشخص نشد (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹).

ب) مهمترین اقدامات قانونی صورت گرفته به برنامه‌ریزی منطقه‌ای بعد از انقلاب

– قانون برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸):

• توزیع سالیانه اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های ثابت بین استان‌ها به گونه‌ای که در انتهای برنامه برخورداری بخش‌های محروم از امکانات حداقل مطابق برخورداری بخش‌های غیرمحروم در سال ۱۳۶۸ باشد (تبصره «۵»).

• دولت مکلف به انجام اقدامات لازم جهت احیا و توسعه بخش‌های محروم شده است (تبصره «۶»).

– قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴):

• دولت موظف گردیده در راستای اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه اقدامات لازم را انجام دهد (ماده «۲»).

• دولت مکلف شده است به منظور توسعه روستاهای محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در روستاها، اقدامات لازم را انجام دهد (ماده «۱۱»).

– قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹):

• تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار (ماده «۷۰»).

• موظف شدن دولت به ارائه بودجه استانی در قالب بودجه سالیانه کل کشور به مجلس (ماده «۷۵»).

• تشکیل ستاد درآمد و تجهیز منابع استان (ماده «۸۱»).

– قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴):

• تهیه و اجرای سند ملی آمایش سرزمین در سطوح مختلف کلان، بخشی و استانی (ماده «۷۲»).

• منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین (ماده «۷۷»).

• مشخص کردن درآمدها و واگذاری‌های استانی در قالب ردیف‌ها و عناوین مستقل در تنظیم بودجه سالیانه و ابلاغ به تفکیک استان‌ها (ماده «۸۰»).

• تنفيذ مواد مربوط به تشکیل وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان از برنامه سوم (ماده «۸۳»).

- تهیه سند توسعه استان (ماده (۱۵۵)).
- قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴):
- تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (ماده (۱۷۸)).
- تشکیل شورای آمایش سرزمین (ماده (۱۸۲)).
- قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰):
- تکلیف دولت به تهیه سند ملی و سندهای استانی آمایش سرزمین تا پایان سال اول اجرای برنامه (سال ۱۳۹۶) و اجرای آنها از سال دوم (ماده (۲۶)).
- تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (ماده (۳۱)) - قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.
- تشکیل شورای عالی آمایش سرزمین (ماده (۳۲)) - قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.

پیوست ۲.

الف) پیشینه آمایش سرزمین در دوران قبل از انقلاب

الف-۱) اندیشه‌های آمایش سرزمین در دهه ۱۳۴۰

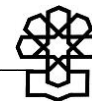
در دهه ۱۳۴۰ کشور رشد شتابانی را تجربه کرد. حال آنکه در برنامه‌ریزی‌های انجام شده تا آن زمان به موضوع توزیع عادلانه ثروت در کشور توجه جدی معطوف نشده بود و به دلیل عدم برخورداری برنامه‌ها از جامعیت لازم، افشار زیادی از مردم از رشد و توسعه بی‌بهره ماندند. این پدیده، موجب ایجاد تفاوت‌های فاحش درآمدی بین مناطق مختلف کشور و به خصوص مناطق روستایی با شهرها شد و موج فزاینده مهاجرت از روستا به شهر قوت گرفت.

این مسئله موجب جلب توجه سیاستگذاران و تصمیم‌سازان به موضوع توسعه منطقه‌ای و برنامه‌های آمایش سرزمین شد. یکی دیگر از مهمترین عوامل اثرگذار در اهمیت یافتن تعادل‌های منطقه‌ای و برنامه‌های آمایش سرزمین در این دوران انتشار مقاله «مسئله افزایش جمعیت تهران، نکاتی پیرامون سیاست عمران کشوری» از سوی دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۵ بوده است.

در همان مقطع به مناسبت تهیه طرح جامع شهر تهران پیش‌بینی شده بود که جمعیت این شهر در سال ۱۳۷۰ به ۸/۵ میلیون نفر خواهد رسید، حال آنکه وزارت نیرو (آب و برق سابق) مدعی شده بود که تهران به دلیل محدودیت منابع آب ظرفیت پذیرش بیش از ۴/۵-۵/۵ میلیون نفر را ندارد (لطیفی، ۱۳۸۸).

الف-۲) مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، شورای عالی شهرسازی و معماری، ۱۳۴۸-۱۳۵۰

در سال ۱۳۴۸ «دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری» وابسته به وزارت آبادانی و مسکن طرحی را با عنوان «مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای» زیر نظر سازمان ملل متحد آغاز کرد. نتیجه این مطالعات در سال ۱۳۵۰ به صورت اطلس برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در مقیاس یک پانصد هزارم به طور



محدودی منتشر شد، اما جایگاه قانونی اقدام‌های انجام شده توسط وزارت آبادانی و مسکن برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای توسط سازمان برنامه مورد 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 تعیین وظایف آن» برای نخستین بار «تهیه طرح جامع سرزمین» از وظایف این وزارتخانه قلمداد شد.

براساس تعریفی که در ماده (۱) این قانون ارائه شده، طرح جامع سرزمین، طرحی است که شامل استفاده از سرزمین در قالب هدف‌ها و خطی‌مشی‌های ملی و اقتصادی است و از طریق بررسی امکانات، منابع و مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور و در حدود و توسعه و گسترش شهرها، شهرک‌های فعلی و آینده، قطب‌های صنعتی و کشاورزی و مراکز جهانگردی و خدماتی بوده و در اجرای برنامه‌های عمرانی بخش‌های عمومی و خصوصی ایجاد نظم و هماهنگی کند.

آن‌گونه که از تعریف ارائه شده در این قانون درخصوص برنامه‌ریزی برای تعیین محل شهرها و مراکز جمعیت آینده با توجه به عوامل محدودکننده از قبیل کمبود منابع آب و استفاده‌های مختلف از زمین با مشارکت وزارت جهاد کشاورزی و منابع طبیعی، تعیین حدود شهرهای فعلی و آینده و تنظیم نقشه توزیع جمعیت و مشخص کردن عملکردهای مراکز جمعیتی، برمی‌آید تدوین طرح جامع سرزمین به ایجاد هماهنگی‌هایی از سنخ هماهنگی‌های افقی و عمودی برنامه‌ریزی نیازمند است که از یک وزارتخانه بخشی نمی‌توان انتظار داشت (قندهاری، ۱۳۸۸).

الف-۳) ایجاد مرکز مطالعات و تحقیقات بهره‌وری از سرزمین یا مرکز مطالعات آمایش سرزمین
«مرکز مطالعات و تحقیقات بهره‌وری از سرزمین» 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 سرزمین، به مفهوم برنامه جامع سرزمین، توسط وزارت مسکن و شهرسازی اعلام کرد و شورای اقتصاد وقت نیز مسئولیت تهیه «طرح آمایش سرزمین» را برعهده سازمان برنامه و بودجه گذاشت.

بر همین اساس مرکز «مطالعات و تحقیقات بهره‌وری سرزمین» با تغییر نام به «مرکز مطالعات آمایش سرزمین» به سازمان برنامه و بودجه وابسته و تحت نظارت شورایی مرکب از وزیران کشور، کشاورزی و منابع طبیعی صنایع و معادن، نیرو، مسکن و شهرسازی، راه و ترابری، امور اقتصادی و دارایی و بازرگانی و رؤسای سازمان‌های برنامه و بودجه و محیط زیست، قائم‌مقام نخست‌وزیر و رئیس کل بانک مرکزی انجام وظیفه کند (قندهاری، ۱۳۸۸).

الف-۴) طرح جامع مطالعات توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور؛ مهندسان مشاور بتل^۱ ۱۳۵۱-۱۳۵۰ در این مطالعه پیشنهادهایی برای اصلاح سازمان برنامه‌ریزی و اجرایی کشور با تأکید بر تمرکززدایی و قابلیت‌های مناطق ارائه شده است. بر این اساس در آستانه شروع برنامه پنجم عمرانی، معاونت امور مناطق با وظایفی در سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد که از جمله مهمترین اقدامات آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- توزیع اعتبارات استانی تحت عنوان «طرح‌های خاص ناحیه‌ای»، «طرح‌های منطقه‌ای» و «طرح‌های استانی» به استان‌ها واگذار شد.

- با تشکیل دفتر برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها و سپردن اختیارات تصمیم‌گیری و اجرای پروژه‌های کوچک به استان‌ها آغاز شد (لطیفی، ۱۳۸۸).

الف-۵) طرح آمایش سرزمین؛ مهندسان مشاور ستیران، ۱۳۵۴

با تأسیس «مرکز مطالعات آمایش سرزمین» توسط سازمان برنامه و بودجه، قرارداد تهیه «طرح آمایش سرزمین» در سال ۱۳۵۴ با مهندسان مشاور ستیران بسته شد (لطیفی، ۱۳۸۸)؛ که نتیجه مطالعات مرحله نخست را مشاور یاد شده در سال ۱۳۵۵ منتشر کرده و گزارش مرحله دوم با عنوان «مطالعات دوره دوم استراتژی بلندمدت آمایش سرزمین» در سال ۱۳۵۶ در چهار بخش زیر آماده شد:

- نظام شهری و خطمشی اجرایی آن (۱۲ جلد)؛

- جامعه روستایی و خطمشی اجرایی آن (۱ جلد)؛

- محور آذربایجان- خوزستان و خطمشی اجرایی آن (۱ جلد)؛

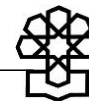
- تمرکززدایی از فعالیت‌های بخش دوم و سوم و خطمشی اجرایی آن (۱ جلد). (کلانتری، ۱۳۹۱) بررسی مطالعات ستیران در زمینه اصول و ویژگی‌های کلی آمایش سرزمین نشان می‌دهد که:

- مطالعات ستیران سه افق زمانی ۳۷ ساله، ۱۷ ساله و پنج‌ساله را مورد توجه قرار می‌دهد. این

افق‌ها به ترتیب به سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۷۱ و ۱۳۶۱ ختم می‌شود.

- عوامل اصلی مطرح در آمایش سرزمین، یعنی جمعیت، فعالیت و فضا در مطالعات ستیران بررسی و وضعیت موجود آینده آنها مطالعه شده است. اما بررسی در سطح کشور و نه در سطح مناطق، انجام شده است.

- در مطالعات ستیران، کشور به مناطق مشخصی برای پیش‌برد اهداف برنامه‌ریزی منطقه‌ای، یعنی توسعه مناطق در راستای توسعه کلی کشور و مشخص کردن سهم هر منطقه در توسعه کلی تقسیم نشده است. در این مطالعات جمعیت براساس بُعد مکانی کاملاً متفاوت با بُعد مکانی فعالیت‌ها، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و در بررسی فعالیت‌های مختلف نیز مناطق یکسانی تعریف نشده است.



به عبارت دیگر، در حالی که شهر و روستا مبنای مکانی بررسی‌های جمعیتی است، مناطق ۶ گانه در بخش کشاورزی، محورهای توسعه در بخش صنعت و فضاهای چهارگانه تهران، شهرهای اصلی، شهرهای متوسط و محیط روستایی در بخش خدمات، اساس منطقه‌بندی قرار گرفته است. بدین ترتیب، منطقه، در این مطالعات هویت مستقلی نیافته و به تبع فعالیت‌های مختلف تعریف شده و در نهایت، مطالعات نتوانسته است، برنامه‌های توسعه در هر منطقه و تأثیر آن را بر توسعه کلان کشور نشان دهد. از طرفی نیز نتیجه مطالعات به صورت ارائه سیاست‌های ویژه‌ای برای بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و منابع طبیعی و محیط زیست و جوامع روستایی و شهری است (خنیفر، ۱۳۸۹).

از آنجا که قرار بود نتایج این مطالعات در قالب مجموعه‌ای از برنامه‌های میان‌مدت عملیاتی شود، نتایج کاربردهای مطالعات آمایش سرزمین تحت عنوان «رهنمودهای آمایش سرزمین برای تهیه برنامه عمرانی ششم» تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارسال شد. مبتنی بر همین نتایج برنامه ششم توسعه متأثر از جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین تهیه شد. برنامه‌ای که با وقوع انقلاب اسلامی هیچ‌گاه به مرحله اجرا نرسید (قندهاری، ۱۳۸۸).

ب) پیشینه آمایش سرزمین در دوران بعد از انقلاب

ب-۱) آمایش در برنامه پنج‌ساله اول توسعه بعد از انقلاب (۱۳۶۶-۱۳۶۲) که به تصویب مجلس نرسید:

پس از ثبات نسبی سیاسی کشور در سال ۱۳۶۱، نخستین تلاش‌های سازمان برنامه و بودجه برای تهیه برنامه توسعه آغاز شد که طی آن برنامه پنج‌ساله اول پس از انقلاب (۱۳۶۶-۱۳۶۲) به مجلس ارائه شد، اما به دلیل شرایط جنگ برنامه مذکور به تصویب نرسید. برنامه مذکور حاوی یک برنامه بلندمدت بیست‌ساله و تعدادی پروژه‌ها و طرح‌های اجرایی سالیانه در شهرهای مختلف بود (قندهاری، ۱۳۸۸). از جمله مهمترین محورهای این برنامه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- برنامه‌های پنج‌ساله به تناسب دورنمای اقتصادی کشور و هدف‌های بلندمدت تنظیم شدند، به عبارت دیگر، برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله در چارچوب برنامه بلندمدت و هماهنگ با آنها تنظیم شدند؛
- برنامه توسعه بخش‌های مختلف اقتصادی هماهنگ با برنامه‌های میان‌مدت تنظیم شدند،
- برنامه توسعه استان‌ها و پروژه‌های استانی و روستاها در چارچوب برنامه‌های میان‌مدت و برنامه توسعه بخش‌ها تنظیم شد.

برنامه مزبور مجدداً در سال ۱۳۶۳ به مجلس ارائه شد، ولی مجدداً نیز با استقبال مواجه نشد. از جمله دلایل عدم تصویب این برنامه، می‌توان به نبود فرهنگ برنامه‌ریزی در بین کارگزاران، عدم وجود منابع قابل اتکا برای تأمین هزینه‌های برنامه‌ریزی، مصارف سنگین ناشی از جنگ تحمیلی، نارسایی آمار و ارقام، عدم هماهنگی بین بخش‌ها و در نهایت فقدان راهبرد شفاف و روشن اشاره کرد (لطیفی، ۱۳۸۸).

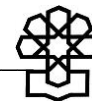
ب- ۲) تلاش‌های دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه در ارتباط با آمایش سرزمین در سال‌هایی که برنامه اول توسعه پیگیری می‌شد، موضوع آمایش در چارچوب و تفکر نوینی مطرح شد. بر این اساس و به‌منظور بنیان نهادن تفکری کلان در زمینه سازماندهی برنامه‌های توسعه کشور، از سال ۱۳۶۱ دفتر «برنامه‌ریزی منطقه‌ای» سازمان برنامه و بودجه تلاش‌هایی را آغاز کرد. با توجه به اینکه در همان زمان، عدم تعادل‌های شدیدی در پهنه کشور به‌خاطر اتخاذ سیاست‌های قطب‌های رشد در گذشته به‌وجود آمده بود، تفکر توازن و تعادل‌بخشی بر پهنه کشور تقویت شد و مقوله آمایش سرزمین با استقبال بیشتری از سوی کارگزاران مورد تأکید قرار گرفت.

طرح پایه آمایش سرزمین در سال ۱۳۶۱ وظایف و اهداف خود را به‌شرح زیر اعلام کرد:

- تدوین زمینه‌های اصلی تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی منطقه‌ای،
 - ارائه چارچوب نظری توسعه منطقه در قالب راهبرد ملی و نتیجه‌گیری مکانی از آنها،
 - سهم هریک از بخش‌های اقتصادی با توجه به اهداف توسعه و امکانات منطقه.
- دستیابی به این اهداف در قالب سه مرحله به‌شرح زیر پیش‌بینی شد:
- تهیه طرح پایه آمایش سرزمین،
 - تهیه طرح آمایش منطقه،
 - تهیه برنامه‌های توسعه مناطق.

اولین نتایج مطالعات انجام شده در دو کتاب از سوی دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۶۳ تحت عنوان «طرح پایه آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران» منتشر شد. در کتاب نخست (جلد اول) به بیان اصول و کلیات سازماندهی فضایی کشور و ارائه خلاصه مطالعات طرح پایه آمایش اختصاص یافت. در سه جلد اول کتاب دوم، به‌ترتیب موضوع جمعیت و جوامع، فعالیت و اقلیم و سرزمین بررسی شد. در جلد پنجم که «تشخیص وضعیت» نام دارد و در آن وضعیت بخش‌ها یعنی قابلیت‌ها، گرایش‌ها و مشکلات مورد بررسی قرار گرفته است. جلد ششم نیز مبتنی بر نقشه‌های مربوطه منتشر شد و سرانجام در جلد نهایی، مطالعات مرحله اول و طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی خلاصه و جمع‌بندی شده است (لطیفی، ۱۳۸۸).

پس از بررسی گزارش نهایی از سوی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، «راهبردهای کلی بلندمدت آمایش سرزمین» که از جمع‌بندی کلیه مطالعات آمایش حاصل شده بود، در چندین جلسه شورای اقتصاد مطرح و با اصلاحاتی در سال ۱۳۶۵ به تصویب شورای مزبور رسید و به کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ شد.



ب-۳) آمایش در برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

با مشخص شدن خطوط کلی «راهبرد سازماندهی فضا» از سوی دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، این مسئله در قانون برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) لحاظ شد، اما به دلیل ابهام در جایگاه تشکیلاتی آمایش سرزمین، مطالعات با رکود مواجه شد و جایگاه این مطالعات در تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی اعلام شد.

متعاقب آن شورای عالی اداری در سال ۱۳۷۱ با تصویب پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور وقت مقرر کرد وظیفه آمایش سرزمین به معنای تعیین استراتژی‌های توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین مشتمل بر تعیین مناطق اولویت‌دار در توسعه از نظر پذیرش جمعیت 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 برعهده سازمان برنامه و بودجه است و در قالب «طرح آمایش سرزمین» تهیه شود و «طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای» توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد (قندهاری، ۱۳۸۸).

ب-۴) تهیه طرح جامع سرزمین یا طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای از سوی وزارت مسکن و شهرسازی در خردادماه ۱۳۶۹، تهیه چارچوب نظری و شرح خدمات «طرح جامع سرزمین» یا «طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای» از سوی وزارت مسکن و شهرسازی به مهندسان مشاور واگذار شد. نتایج مطالعات در مهرماه ۱۳۶۹ با عنوان «طرح‌ریزی کالبدی» ملی و منطقه‌ای، چارچوب نظری و شرح خدمات منتشر شد (لطیفی، ۱۳۸۸).

ب-۵) آمایش در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

برنامه دوم توسعه در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه اول به اجرا درآمد. کاهش درآمدهای نفتی و پر شدن ظرفیت‌های بلااستفاده که نیاز بیشتری برای تولید و ارزش‌افزوده اضافی را طلب می‌کرد، از عوامل اصلی کاهش رشد اقتصادی نسبت به برنامه اول بود. ضمن اینکه شروع تعداد بسیار زیادی از پروژه‌ها که در برنامه اول آغاز شده بود و باید در این برنامه به بهره‌برداری می‌رسید، عملاً به دلیل کمبود منابع مالی ناشی از کاهش درآمدهای نفتی، کشور را دچار رکود کرد. بازتاب سیاست‌های آزادسازی اقتصادی بدون توجه به بسترسازی‌های مناسب، تورم ناشی از فشار تفاضی و افزایش نقدینگی به موازات افزایش قابل توجه نرخ ارز، باعث تغییر جهت‌های اساسی در جهت‌گیری‌های این برنامه شد.

در برنامه دوم توسعه «خط‌مشی‌های ملی و منطقه‌ای آمایش سرزمین» تهیه شد و با اصلاحاتی در سال ۱۳۷۲ به تصویب شورای اقتصاد رسید، اما متأسفانه در پیوست نهایی لایحه تنها خط‌مشی‌های ملی آمایش سرزمین درج شد و مباحث منطقه‌ای آن حذف شد (قندهاری، ۱۳۸۸). در ادامه از سال ۱۳۷۷ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین که در واقع می‌توان از آن به‌عنوان تجربه سوم یاد کرد، آغاز شد. برخلاف مطالعات گذشته، این مطالعات با تفاوت‌های محسوسی نسبت به گذشته آغاز شده است:

– اولاً انجام این مطالعات زیر نظر معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه شروع شد که این امر باعث ادغام بیشتر ملاحظات و رویکردهای توسعه اقتصادی در توسعه فضایی شد.

– ثانیاً این مطالعات با تعامل و هماهنگی بیشتر با وزارت مسکن و شهرسازی شروع شد تا دو دیدگاه و رویکرد آمایشی و کالبدی بتوانند با یکدیگر در راستای تحقق اهداف کلان آمایشی گام بردارند. بدین ترتیب که رویکرد آمایشی بیشتر محتوا و جهت‌گیری‌های آمایشی را مشخص کند و رویکردهای کالبدی از نتایج این راهبردها به توزیع فعالیت‌های کالبدی و فیزیکی در کشور مبادرت کنند.

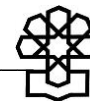
به نظر می‌رسد در صورتی که این تعامل و هماهنگی به نحو مطلوبی صورت می‌گرفت و در صورت اجماع در این زمینه، می‌توانستیم نتایج مطلوبی را برای پهنه‌بندی و توزیع جمعیت و فعالیت در کشور انتظار داشته باشیم.

از دیگر تفاوت‌های تجربه سوم آمایش با گذشته، تحولات عمیق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در داخل و خارج کشور است. در تجربه دوم آمایش (۱۳۶۲) رویکردهای توسعه در جهانی دوقطبی صورت می‌گرفت، در حالی که در دوران برنامه دوم توسعه نظم جدیدی در جهان با رویکردهای متفاوتی حاکم شده است که بارزترین این تحولات در حوزه‌های خارجی، موضوع جهانی شدن و رشد شگفت‌انگیز فناوری‌های مختلف به‌خصوص در حوزه‌های اطلاعاتی، صنعت، گردشگری و غیره است که قطعاً نگاه به توسعه به‌طور عام و آمایش سرزمین به‌طور خاص را متفاوت‌تر از گذشته خواهد کرد (لطیفی، ۱۳۸۸).

ب-۶) آمایش سرزمین در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

در فصل شانزدهم جلد دوم اسناد فراهی قانون برنامه سوم توسعه به موضوع آمایش سرزمین پرداخته شده است. در فصل یاد شده پس از برشمردن عوامل اصلی شکل‌گیری سازمان فضایی، تشریح وضع موجود توزیع فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، مرور ویژگی‌های ساختار سازمان فضایی و بررسی نقاط قوت و ضعف سازمان موجود فضایی کشور، «اصول و راهبردهای آمایش سرزمین» مطرح و بررسی شد و رهنمودهایی که برای آمایش سرزمین مطرح شده شامل رهنمودهای کلی مصوب هیئت وزیران و ستاد برنامه منتشر شد.

همچنین برای نخستین بار در نظام برنامه‌ریزی کشور، «سیاست‌های کلی برنامه» توسط رهبر معظم انقلاب اسلامی در برنامه سوم تعیین و ابلاغ شد. اصول هشت‌گانه آمایش سرزمین شامل کارآیی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، ملاحظات امنیتی و دفاعی، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی، حفظ هویت ایرانی-اسلامی و حراست از میراث فرهنگی، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور و رفع محرومیت‌ها، به‌ویژه در مناطق روستایی کشور از جمله سیاست‌های ابلاغی رهبری در این برنامه بودند (قندهاری، ۱۳۸۸).



ب-۷) قانون اجرای اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سال ۱۳۸۰ در مردادماه ۱۳۸۰ قانونی با عنوان «قانون اجرای اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»^۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در آن دولت مکلف به تهیه طرح آمایش سرزمین شده است. در این قانون آمده است: «دولت مکلف است تا دو سال پس از تصویب این قانون در اجرای اصل چهل‌وهشتم 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 توسعه‌یافتگی مناطق (استان و شهرستان‌ها)، طرح آمایش سرزمین (توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی) را تهیه و اقدام‌های قانونی لازم را برای آن از آغاز سال ۱۳۸۳ به عمل آورد (قندهاری، ۱۳۸۸).

ب-۸) آمایش سرزمین در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۸۴-۱۳۸۸) در فصل ششم برنامه چهارم توسعه به آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای توجه شده و وظایف و احکام متعددی برای توزیع مناسب جمعیت و فعالیت در پهنه کشور بر دوش دولت گذاشته شده است. همچنین تدوین «نظریه پایه توسعه ملی» به عنوان نتیجه 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 در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی» متجلی شد (همان).

همچنین براساس ماده (۷۲) این قانون، دولت مکلف است به منظور توزیع متناسب 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 و 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 به لحاظ «امنیتی و دفاعی»، «حفاظت از منابع طبیعی،

۱. اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی: در 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 نباشد به طوری که امکانات لازم را در دسترس داشته باشد.

محیط زیست و میراث فرهنگی» دارای موقعیت ویژه می‌باشند.
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، حاوی 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 لوابح بودجه‌های سنواتی را براساس اسناد فوق تنظیم و تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید.

سند ملی سندی است راهبردی که جهت‌گیری‌های اصلی بخش، استان و یا طرح‌های ویژه را در چارچوب تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله توسعه، تبیین و حسب مورد به تصویب مجلس شورای اسلامی و یا هیئت وزیران می‌رسد.

عملیات اجرایی این اسناد در چارچوب مصوبات بودجه‌های سنواتی و سایر قوانین موضوعه صورت می‌پذیرد.^۱

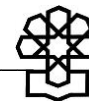
ب-۹) ایجاد مرکز ملی آمایش سرزمین

به‌منظور تحقق اهداف مندرج در مفاد قانونی برنامه چهارم و همچنین سیاست‌های مندرج در سند ملی آمایش سرزمین، براساس مصوبه هیئت وزیران موسوم به «ضوابط ملی آمایش سرزمین» در سال ۱۳۸۳، دفتر آمایش، توسعه پایدار و محیط زیست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) به «مرکز ملی آمایش سرزمین» با شرح وظایف جدید تبدیل شد (قندهاری، ۱۳۸۸).

ب-۱۰) تشکیل مؤسسه مطالعات و تحقیقات آمایش سرزمین

در سال ۱۳۸۵ نهاد تحقیقاتی متناظر با مرکز ملی آمایش سرزمین با عنوان مؤسسه مطالعات و تحقیقات

۱. مواد (۷۳)، (۷۴)، (۷۵)، (۷۶)، (۷۷)، (۷۸)، (۷۹)، (۸۰)، (۸۱)، (۸۲) و (۸۳) قانون برنامه چهارم توسعه نیز در ارتباط با توازن منطقه‌ای است.



آمایش سرزمین وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت کشور بر مبنای ماده (۱۴) ضوابط ملی آمایش سرزمین تشکیل شد (نامجویان، ۱۳۸۶).

ب-۱۱) آمایش سرزمین در برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۸۹-۱۳۹۳)
در برنامه پنجم توسعه با تشکیل «کمیسیون برنامه‌ریزی فضایی و توسعه منطقه‌ای» در ساختار نظام برنامه‌ریزی، تلاش‌هایی در قالب کمیسیون‌های تخصصی آمایش سرزمین، توسعه منطقه‌ای و پایداری محیطی برای ریشه‌یابی و رفع تنگناهای فراوان توسعه فضایی و ایجاد عدالت سرزمینی انجام گرفت و شورای آمایش سرزمین، به‌عنوان نهادی بین‌وزارتخانه‌ای با هدف نهادسازی، ایجاد سازوکارهای اعمال هماهنگی‌های عمودی و افقی در سطوح مختلف برنامه‌ریزی آمایشی و اجرای نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین ایجاد شد (کلانتری، ۱۳۹۱).

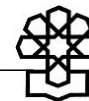
ب-۱۲) سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری؛ ۱۳۹۰

الف) توسعه منابع انسانی به‌عنوان رکن اصلی آمایش سرزمین از طریق:

۱. تربیت انسان‌های سالم، بانگیزه، شاداب، متدین، وطن‌دوست، جمع‌گرا، نظم‌پذیر و قانون‌گرا.
 ۲. ارتقای سطح آموزش، پژوهش و بهره‌وری نیروی کار در جهت افزایش سهم منابع انسانی در ترکیب عوامل مؤثر در تولید ثروت ملی.
 ۳. برقراری تناسب کمی و کیفی جمعیت و استقرار متعادل آن در پهنه سرزمین و تعمیم و گسترش شبکه‌های ارتباطی و اطلاعاتی.
 ۴. بهبود شاخص‌های توسعه انسانی با تأکید بر تدین، شکوفایی استعدادها و خلاقیت‌ها، گسترش سلامت و ارتقای سطح دانش عمومی.
- ب) توجه به یکپارچگی ملی و سرزمینی و تقویت هویت اسلامی-ایرانی و مدیریت سرزمین از طریق:**
۱. استفاده مؤثر از موقعیت، میراث تاریخی و جاذبه‌های فرهنگی و طبیعی کشور در مسیر اهداف توسعه، تقویت گردشگری و حفاظت از سوابق تاریخی.
 ۲. تنظیم اثربخش رابطه دولت و مردم و افزایش سازمان‌یافته سهم مردم در امور کشور با توجه به سیاست‌های کلی مصوب در بخش «وحدت و همبستگی ملی»، «امنیت ملی» و «اقوام و مذاهب».
 ۳. تعامل سازنده میان ارزش‌ها و مزیت‌های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت‌های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و انگیزه‌های ملی و اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاستگذاری و حاکمیتی.
- ج) ارتقای کارایی و بازدهی اقتصادی و تسهیل روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور با:**

۱. تقسیم کار ملی با توجه به استعدادهای طبیعی و خلق مزیت‌های جدید در مناطق مختلف کشور.
۲. هم‌افزایی مزیت‌های کشور، نوسازی بخش کشاورزی متناسب با منابع تولید و پهنه‌بندی اقلیمی،

- اصلاح و تکمیل زنجیره‌های تولید صنعتی، سازماندهی بخش خدمات نوین و تولید کالا و خدمات دانش پایه.
۳. فراهم آوردن زمینه‌های مناسب مدیریتی و زیربنایی در مناطق مختلف و ارتقای مستمر سطح شاخص بهره‌وری ملی و افزایش سهم منابع انسانی در تولید ثروت ملی متناسب با استعداد مناطق کشور.
- د) دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه با توجه به نکات زیر:
۱. ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور.
 ۲. تعیین نقش ملی و فرامرزی مناطق مختلف کشور برای رسیدن به تعادل‌های منطقه‌ای و تقویت وحدت و یکپارچگی ملی.
 ۳. فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای افزایش سهم جمعیت و فعالیت در مناطق کم‌تراکم با اولویت مناطق شرقی و جنوبی کشور.
- ه) سامان‌بخشی فضای مناسب مراکز زیست و فعالیت به‌ویژه در مناطق مرزی با تأکید بر مشارکت مؤثر مردم با:
۱. ساماندهی، مدیریت کلان و نظارت مستمر بر پیشرفت و آبادانی کشور با ایجاد شبکه به هم پیوسته مناطق اسکان و فعالیت‌های ملی و تعریف نقش و کارکرد فراملی هریک از آنها در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز و اصول آمایش سرزمین.
 ۲. تقویت هدفمند عوامل پیشرفت و آبادانی در مناطق حساس و ویژه با توجه به ملاحظات دفاعی، امنیتی، فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی و افزایش نقش و فعالیت مردم در فرآیند توسعه.
 ۳. توسعه هماهنگی جزایر و سواحل جنوب و شمال کشور با بهره‌گیری از ظرفیت استان‌های همجوار، موقعیت جغرافیایی، زیربنای اساسی، منابع دریایی و نفت و گاز و استقرار صنایع مرتبط، پشتیبان و انرژی‌بر و توسعه بازرگانی، گردشگری، آموزش عالی، فنی-حرفه‌ای و تحقیقات با تقویت تعامل فراملی (طی ۱۰ سال در قالب دو برنامه پنج‌ساله).
 ۴. توسعه هماهنگ مناطق مرزی در شرق و غرب کشور با تقویت امور زیربنایی و بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی جهت توسعه ظرفیت ملی گردشگری، آموزشی، بازرگانی و تعامل فرامرزی.
- و) رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی در استقرار جمعیت و فعالیت در سرزمین با تکیه بر:
۱. انتخاب مکان‌های مناسب و استقرار مراکز زیست و فعالیت و همچنین مراکز حیاتی و حساس، متناسب با ملاحظات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی به‌ویژه امنیتی و پدافند غیرعامل.
 ۲. ارتقای فعالیت‌های توسعه‌ای ملی و استانی در مناطق مرزی با اعطای مشوق‌های اقتصادی و تقویت زیربناها و استقرار مناسب جمعیت و تقویت نیروهای نظامی و انتظامی متناسب با تهدیدات.
 ۳. ساماندهی سطوح خدمات و استقرار جمعیت در کشور با توجه به مدیریت سوانح طبیعی، حوادث و منابع آب و رعایت شرایط زمین‌شناسی جهت افزایش ضریب ایمنی تأسیسات زیربنایی و حیاتی و ابنیه



مراکز جمعیتی و شهرها و روستاها.

۴. تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی با ارتقای سطح توسعه‌یافتگی مناطق مختلف کشور و ایجاد قطب‌ها و کانون‌های توسعه.

۵. پیشگیری از مهاجرت‌های بی‌رویه به مراکز استان‌ها با تدابیر لازم.

ز) استفاده از موقعیت ممتاز جغرافیایی در جهت کسب جایگاه شایسته منطقه‌ای و جهانی از طریق:

۱. تعامل و همکاری با کشورهای منطقه و جهان به‌ویژه حوزه تمدن ایرانی-اسلامی با تقویت

نقش‌آفرینی سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و امنیتی کشور در جهت تأمین منافع ملی یا مشترک.

۲. تقویت شبکه ریلی و راه‌های ارتباطی اصلی و شریانی سرزمین و تبدیل کشور به مرکز عبور و مرور هوایی منطقه برای ترانزیت کالا و مسافر و نیز ایفای نقش مرکزیت مبادله انرژی (نفت، گاز، برق) و مخابرات در منطقه به‌منظور حفظ امنیت و منافع ملی.

۳. جلب مشارکت کشورهای منطقه در طراحی، سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های مشترک در زمینه‌های مختلف به‌ویژه اقتصادی و زیربنایی در جهت تأمین منافع مشترک منطقه‌ای.

۴. ایجاد و تقویت نهادها و تشکل‌های منطقه‌ای در زمینه‌های گوناگون به‌ویژه علمی، فرهنگی، اقتصادی و زیست‌محیطی با بهره‌گیری از عناصر هویت ایرانی-اسلامی.

۵. انتخاب تعدادی از کلان‌شهرها، بنادر و جزایر مستعد کشور و تجهیز آنها به خدمات پیشرفته ارتباطی و اطلاعاتی برای پذیرش نقش فراملی.

۶. ایفای نقش محوری در تعاملات علمی-فنی با منطقه و سایر کشورها با صدور خدمات فنی، مهندسی و آموزشی.

ح) حفظ، احیا و بهره‌وری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط زیست در طرح‌های توسعه.

ب-۱۳) آمایش سرزمین در برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۰) در برنامه ششم توسعه مجلس شورای اسلامی حکمی به لایحه برنامه افزود (جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه)^۱ که براساس آن دولت مکلف به تهیه سند آمایش سرزمین ملی و استانی در طول سال اول اجرای قانون برنامه و اجرای آن از سال دوم برنامه شده است. بدین ترتیب سال ۱۳۹۶ می‌تواند سال ویژه‌ای در توجه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای باشد. از سوی دیگر در مواد (۳۱) و (۳۲)^۲ قانون

۱. ماده (۲۶) - به‌منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی، افزایش انگیزه وصول درآمد استانی؛ الف) دولت موظف است: ۱. در طول سال اول اجرای قانون برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجرا در آورد.
۲. ماده (۳۱) الف) شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در اجرای وظایف محوله که در قوانین و دستورالعمل‌ها مشخص می‌شود و همچنین اجرای اختیارات تفویضی رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و در جهت هماهنگی و نظارت بر مدیریت و توسعه سرمایه‌گذاری همه‌جانبه و پایدار استان، پیگیری عدالت سرزمینی، تقویت تمرکززدایی، افزایش اختیارات استان‌ها و تقویت نقش و جایگاه استان‌ها در راهبردی و مدیریت توسعه درون و برون‌گرای منطقه‌ای و تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی، با ترکیب اعضای زیر تشکیل می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد ...
ماده (۳۲) - به‌منظور استقرار نظام راهبردی توسعه سرزمین و نظارت بر اجرای آن «شورای عالی آمایش سرزمین» با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور ... تشکیل می‌شود ...

احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به تشکیل «تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» و «تشکیل شورای عالی آمایش سرزمین» اشاره شده است.

منابع و مآخذ

۱. بحرینیان، سیدمحمد. «تصمیم‌گیری‌های متمرکز اقتصادی مستقل از قوای سه‌گانه»، اتاق بازرگانی مشهد، دفتر پژوهش‌های اقتصاد و توسعه، ۱۳۹۶.
۲. حسین‌خان قندهاری، علیرضا. «آمایش سرزمین، گذشته، حال و آینده»، فصلنامه برنامه و بودجه، ش ۳۴۵، ۱۳۸۸.
۳. خنیفر، حسین. «درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران»، فصلنامه آمایش سرزمین، سال دوم، ش دوم، ۱۳۸۹.
۴. ذاکری، زهرا. «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱) فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۵. ذاکری، زهرا. «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۲) بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۶. رجب‌پور، حسین و ذاکری، زهرا. «ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۶۵۳، ۱۳۹۴.
۷. سالنامه آماری سال ۱۳۹۳، مرکز آمار ایران.
۸. سرشماری سال ۱۳۹۵، مرکز آمار ایران.
۹. سیداخلاقی، سیدجعفر، عباسی، حمیدرضا و رفیعی امام‌عمار، درویش محمد، «تعیین توان پذیرش جمعیتی سرزمین، معیاری مهم در ارزیابی روند بیابان‌زایی (مطالعه موردی: استان‌های تهران و البرز)»، فصلنامه مرتع و بیابان ایران، دوره ۱۹، ش ۳، ۱۳۹۱.
۱۰. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۷۲-۱۳۶۸).
۱۱. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۹۴-۱۳۹۰).
۱۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۸۸-۱۳۸۴).
۱۳. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۷۸-۱۳۷۴).
۱۴. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۸۴-۱۳۷۹).
۱۵. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۶).
۱۶. کلانتری، خلیل و غلامحسین عبدالله‌زاده، «برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمین»، انتشارات فرهنگ صبا، تهران، ۱۳۹۱.
۱۷. لطیفی، غلامرضا. «سیر تحولات برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۳۸۸.
۱۸. نامجویان، مهدی. «مروری بر مطالعات آمایش سرزمین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، شماره مسلسل: ۸۸۲۸.
۱۹. هادی‌زنوز، بهروز. «بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)»، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۸۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴) واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: زهرا ذاکری

همکاران: سینا زاهدی، نگار اکبری

ناظران علمی: محمد قاسمی، سیداحسان خاندوزی، سیدمحسن علوی‌منش

اظهار نظر کنندگان: بهروز هادی‌زنوز، فرشاد مؤمنی، خلیل کلانتری، محمدحسین

شریف‌زادگان، علی‌اصغر بانوئی، فاطمه بزازان، پریسا مهاجری، سیدمحمد بحرینیان،

امیرعلی سیف‌الدین

متقاضی: غلامرضا تاجگردون (رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه منطقه‌ای

۲. آمایش سرزمین

۳. نابرابری منطقه‌ای

۴. برنامه ششم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۳/۲۲