

**مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۹):  
آسیب‌شناسی و تحلیل اسناد آمایش استانی از منظر اقتصادی**

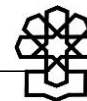
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۷۳۹۶  
بهمن‌ماه ۱۳۹۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۳	مقدمه .....
۵	۱. اقدامات دولت در زمینه تدوین برنامه‌های آمایش استانی.....
۵	۱-۱. پیشینه و الزامات قانونی تدوین اسناد آمایش استانی.....
۸	۱-۲. وضعیت تدوین اسناد آمایش استانی تاکنون.....
۱۹	۱-۳. منابع مالی تخصیص یافته به تدوین اسناد آمایش استانی از برنامه چهارم تاکنون.....
۲۸	۲. نکاتی پیرامون اسناد آمایش استانی.....
۲۹	۲-۱. فراهم نبودن الزامات حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین.....
۳۱	۲-۲. عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی.....
۳۲	۲-۳. ایرادات محتوایی اسناد آمایش استانی.....
۳۷	۲-۴. ایرادات شکلی اسناد آمایش استانی.....
۳۸	۳. بررسی موردی وجود ارتباط بین اسناد آمایش و تخصیص اعتبار به طرح‌های عمرانی استانی.....
۴۳	جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۵۱	منابع و مأخذ.....



## مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۹): آسیب‌شناسی و تحلیل اسناد آمایش استانی از منظر اقتصادی

### خلاصه مدیریتی

یکی از احکام مهم قانون برنامه ششم توسعه، مکلف نمودن دولت به تدوین اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین در طول سال اول اجرای قانون برنامه است (جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶)). این مهم، پس از عدم حصول دستاوردهای قابل اعتنا در خصوص احکام ماده (۷۲) قانون برنامه چهارم و ماده (۱۸۲) قانون برنامه پنجم مبنی بر لزوم تدوین سند ملی، منطقه‌ای و استانی آمایش، در برنامه ششم مورد تأکید مجدد قرار گرفت. لذا با توجه به اهمیت موضوع و همچنین با عنایت به وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها به‌عنوان بازوی پژوهشی مجلس، واکاوی دقیق اسناد یادشده را در دستور کار خود قرار داد. در این راستا، در گزارشی که به درخواست کمیسیون‌های برنامه و بودجه و عمران تهیه و در سال ۱۳۹۷ منتشر شد،<sup>۱</sup> عملکرد کلی دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین، مورد بررسی قرار گرفت. نتایج گزارش یاد شده حکایت از آن داشت که به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، در عمل 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.

اکنون پس از گذشت بیش از سه سال از آغاز برنامه ششم توسعه، فرصت لازم به‌منظور نقد و بررسی اسناد آمایشی که تاکنون تدوین شده، فراهم آمده است. در این ارتباط، طبق اظهار سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان متولی امر، سند آمایش هر ۳۱ استان کشور تهیه گردیده که البته هنوز به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین نرسیده است. لیکن در خصوص وضعیت پیشرفت سند آمایش ملی که مسئولیت آن از دفتر آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه به «مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری» این سازمان، منتقل شده است، اطلاعات دقیقی در دسترس نبوده و تنها پیش‌بینی شده سند مذکور، تا اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۹، تدوین گردد، اما این مهم تاکنون نیز به سرانجام نرسیده است. بنابراین گزارش حاضر بر ارزیابی وضعیت تدوین اسناد آمایش استانی متمرکز شده است.

در این راستا پس از بررسی الزامات قانونی موجود، وضعیت پیشرفت تدوین اسناد آمایش استان‌های کشور تحلیل شده است. در این ارتباط، مدت زمان طولانی فرایند تدوین، شروع چندباره تدوین اسناد در

۱. گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴): واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.

بسیاری از استان‌ها، سهم بالای مشاوران غیربومی، نیمه‌تمام رها شدن مطالعات یا تغییر مداوم مشاور در بسیاری از استان‌ها، از جمله مهم‌ترین مسائلی است که در بررسی وضعیت پیشرفت تدوین اسناد آمایش، مشهود می‌باشد.

همچنین در تحلیل مالی تدوین اسناد استانی، مشخص شده است طی سه برنامه چهارم تا ششم توسعه و براساس قیمت‌های سال ۱۳۹۶، در مجموع رقمی در حدود هزار میلیارد ریال اعتبار برای تدوین برنامه‌های آمایش مصوب شده و از آغاز برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸، در حدود ۶۰۰ میلیارد ریال اعتبار به این موضوع تخصیص یافته است.

در این مطالعه پس از بررسی اسناد آمایش تدوین شده برای سه استان گلستان<sup>۱</sup>، کردستان<sup>۲</sup> و اصفهان<sup>۳</sup>، چالش‌ها و نکات قابل توجه پیرامون اسناد آمایش استانی، به‌منظور فراهم آوردن زمینه لازم برای اصلاح رویکردهای موجود و جلوگیری از هدررفت منابع مادی و معنوی کشور، استخراج شده که اهم آنها به شرح زیر است:

- فراهم نبودن الزامات حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین شامل خواسته مشخص، دولت توسعه‌گرا، استراتژی توسعه صنعتی کارآمد، نظام آمار قابل اتکا و ظرفیت با کفایت بدنه اجرایی،

- عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی نظیر فقدان درک مشخصی از توسعه یا مفهوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین، عدم توافق بر اولویت تدوین سند ملی آمایش بر اسناد آمایش استانی و مورد توافق نبودن کارآمدی شرح خدمات ابلاغی جهت تدوین اسناد آمایش،

- ایرادات محتوایی اسناد آمایش استانی نظیر توصیف خام و نامنسجم وضع موجود، بی‌توجهی به روندهای شکل‌دهنده وضع موجود و تداوم آن، عدم توجه بایسته به ارتباطات بین‌بخشی در تحلیل‌های انجام شده، مغفول ماندن تحلیل‌های مرتبط با کیفیت دیوان‌سالاری و نقش آن در ایجاد دستاوردهای توسعه‌ای برای استان، عدم تبیین بایسته جایگاه دولت‌های محلی و اختیارات آنها، بی‌توجهی به تأثیر سیاست‌های ملی بر برنامه‌های منطقه‌ای، پیوند ضعیف مطالعات پایه و راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی، همه‌چیزخواهی اسناد آمایش استانی در غیاب سند ملی آمایش و ابهام در تقسیم کار ملی استان‌ها، کلی‌گویی راهکارهای پیشنهادی، نبود اولویت‌بندی مشخص در تعیین اهداف، راهبردها و پیشران‌های توسعه، مغفول ماندن مسئله حیاتی توان تولید صنعتی و توجه افراطی به توسعه بخش گردشگری به‌عنوان محور توسعه استان‌ها،

- ایرادات شکلی اسناد آمایش استانی نظیر تکراری بودن بخش قابل ملاحظه‌ای از محتوای گزارش‌ها، وجود تیتراهای تکراری بسیار در بخش‌های مختلف، عدم مطابقت برخی از اسناد آمایش استانی

۱. گزارش مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۶): واکاوی سند آمایش استان گلستان.

۲. گزارش مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۷): واکاوی سند آمایش استان کردستان.

۳. گزارش مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۸): واکاوی سند آمایش استان اصفهان.



با شرح خدمات ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه و ایرادات تایپی.

با این وصف، به استناد نتایج مطالعات دقیق اسناد یادشده، به نظر می‌رسد علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته در تدوین اسناد آمایش استانی، این اسناد با کاستی‌ها و نواقص جدی مواجه هستند و قابل‌اتکا بودن آنها در هدایت برنامه‌های توسعه استان‌ها، محل تردید است. به‌ویژه آنکه در غیاب سند ملی آمایش و عدم تبیین تقسیم کار ملی استان‌ها، سند مربوط به هر استان، بدون توجه به جهت‌گیری‌های ملی و به‌صورت مستقل از سایر استان‌ها، تدوین شده است. بنابراین در صورت تدوین سند ملی آمایش سرزمین، بازنگری جدی در اسناد استانی، ضروری به‌نظر می‌رسد.

آخرین بخش از مطالعه حاضر، به تجزیه و تحلیل موردی میزان آمایش‌محور بودن تخصیص بودجه کشور پرداخته است. برای این منظور، ارتباط طرح‌های عمرانی استانی با پروگرام‌های اسناد آمایش در استان گلستان، فارغ از اینکه محتوای سند آمایش استانی تا چه اندازه قابل‌اتکاست، مورد توجه قرار گرفته است. نتیجه این بررسی (با فرض کیفیت قابل‌اتکای اسناد آمایش استانی و تصویب آنها در شورای عالی آمایش سرزمین) حاکی از آن است که جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های طرح‌های عمرانی استان، مطابقت چندانی با سند آمایش ندارد.

همچنین متوسط طول عمر بالای طرح‌های عمرانی استان (۱۴ سال)، نشان می‌دهد بخش قابل‌توجهی از طرح‌های مذکور، متمرکز بر موضوعاتی است که سال‌ها پیش برنامه‌ریزی شده است و منابع مالی استان، صرف پروژه‌هایی می‌شود که بیش از یک دهه پیش، آغاز شده‌اند. لذا بروز نوعی وابستگی به مسیر طی‌شده، امکان برنامه‌ریزی توسعه و پیاده‌سازی اسناد آمایش را حداقل در حوزه طرح‌های عمرانی، سلب می‌نماید. بدین ترتیب در مسیر آمایش‌محور نمودن برنامه‌های آتی استان، تعیین تکلیف هرچه سریع‌تر طرح‌های عمرانی موجود، امری ضروری به‌نظر می‌رسد.

## مقدمه

رفع نابرابری‌های منطقه‌ای و دستیابی به توسعه متوازن در سطح کشور،<sup>۱</sup> یکی از دغدغه‌های محوری مسئولان و تصمیم‌گیران کشور طی دهه‌های گذشته بوده و در اصل چهل‌وهشتم (۴۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است: «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به‌طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد». به‌علاوه با توجه به اهمیت موضوع، اقدامات بسیاری در قالب سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های

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.

توسعه در دوران قبل و بعد از انقلاب اسلامی صورت گرفته است.<sup>۱</sup> اما به گواه مطالعات انجام شده در زمینه پایش نابرابری‌ها در حوزه‌های مختلف، الگوی حاکم بر سازمان فضایی کشور، از الگوی مرکز - پیرامون در توسعه منطقه‌ای پیروی می‌کند که شامل یک نقطه مرکزی توسعه‌یافته و محدوده‌های پیرامونی توسعه‌نیافته است. بر این اساس، نابرابری‌های عظیم در کیفیت زندگی مردم و سطح رفاه اجتماعی ایشان از منظر توزیع منابع مالی، زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی بروز نموده است. این موضوع حکایت از عدم توفیق برنامه‌ریزی‌های توسعه منطقه‌ای و تقسیم کار فضایی در کشور دارد.<sup>۲</sup>

یکی از مهم‌ترین اقدامات انجام شده به منظور برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران، توجه به مقوله تدوین اسناد آمایش سرزمین در برنامه‌های توسعه کشور است. در این راستا، پس از تأکید برنامه چهارم (ماده ۷۲) و برنامه پنجم (ماده ۱۸۲) بر تدوین اسناد ملی آمایش، به موجب حکم جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، تهیه اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین در طول سال اول اجرای قانون برنامه، برعهده دولت قرار گرفت و مقرر شد پس از تصویب اسناد مذکور توسط شورای عالی آمایش سرزمین، از سال دوم اجرای قانون برنامه، به مرحله اجرا درآیند.

در این ارتباط، طبق مستندات ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه، تاکنون سند آمایش ملی تدوین نشده و تدوین سند مذکور به «مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری» سازمان برنامه و بودجه محول گردیده و برنامه‌ریزی بر آن بوده است که در پایان مردادماه ۱۳۹۸، خروجی نهایی سند ملی آمایش جهت تصویب به شورای عالی آمایش سرزمین ارسال گردد که این اقدام تاکنون صورت نپذیرفته است.<sup>۳</sup> در ارتباط با اسناد آمایش استانی، براساس مستندات ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه، تاکنون اسناد مربوطه برای ۳۱ استان تهیه شده است. تصویب این اسناد در شورای عالی آمایش سرزمین، متوقف بر تصویب سند آمایش ملی شده است و لذا اسناد استانی هنوز به تصویب نرسیده‌اند.

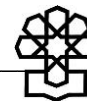
اما نکته قابل تأمل در خصوص تدوین اسناد آمایش استانی این است که در غیاب سند ملی آمایش و عدم تشریح دقیق جهت‌گیری‌های ملی و تقسیم کار منطقه‌ای، اسناد آمایش استانی چگونه می‌توانند در فرایند توسعه ملی و منطقه‌ای راهگشا باشند؟ بنابراین انتظار می‌رود تمامی سندهای استانی پس از تدوین سند آمایش ملی، نیازمند بازنگری باشند.

علاوه بر این، بررسی محتوایی سند آمایش برخی استان‌ها که در گزارش‌های پشتیبان این مطالعه مورد توجه قرار گرفته است نیز حکایت از کاستی‌های جدی در زمینه‌های مختلف دارد که قابل اتکا بودن آنها در فرایند سیاستگذاری و تخصیص منابع را با تردید مواجه می‌سازد.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴): واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.

۲. 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.

۳. گزارش سازمان برنامه و بودجه در خصوص سند ملی آمایش سرزمین و مطالعات برنامه آمایش استان‌ها، ۱۳۹۷/۱۰/۱۶، امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین.



بدین ترتیب در مطالعه حاضر با نگاهی آسیب‌شناسانه به اسناد آمایش استانی، پس از بررسی اقدامات دولت در این زمینه از منظر الزامات قانونی، میزان پیشرفت و تحلیل مالی اسناد یادشده، چالش‌ها و کاستی‌های موجود در اسناد تدوین شده تاکنون، مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. درنهایت به‌عنوان نمونه، تحلیل موردی ارتباط میان سند آمایش استانی و نحوه تخصیص اعتبار به طرح‌های عمرانی استان، در استان گلستان، مورد کندوکاو قرار می‌گیرد. این موردکاوی از آن جهت حائز اهمیت است که تصمیم‌گیران و مسئولان عالی کشور، همواره بر ضرورت آمایش‌محور بودن توسعه و عمران استان‌ها تأکید داشته‌اند و بنابراین بررسی یادشده میزان تحقق این امر را در فرایندهای اجرایی، نمایان می‌سازد.

### ۱. اقدامات دولت در زمینه تدوین برنامه‌های آمایش استانی

به‌منظور تبیین اقدامات دولت در زمینه تدوین برنامه‌های آمایش استانی، ابتدا با بررسی اسناد فرادست مرتبط، پیشینه تدوین اسناد آمایش استانی در بستر قوانین و مقررات کشور، کندوکاو می‌شود. سپس وضعیت تدوین اسناد آمایش استانی تاکنون، از منظر میزان پیشرفت تحلیل شده و در ادامه به‌منظور تحلیل مالی فرایند تدوین اسناد آمایش استانی، منابع مالی تخصیص‌یافته به این امر، از ابتدای برنامه چهارم تا سال ۱۳۹۸ تجزیه و تحلیل می‌شود.

#### ۱-۱. پیشینه و الزامات قانونی تدوین اسناد آمایش استانی

اهم اسناد و قوانین فرادستی مرتبط که در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرند عبارتند از:

- سیاست‌های کلی آمایش سرزمین،
- قانون اجرای اصل چهل‌وهشتم (۴۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون برنامه چهارم توسعه،
- قانون برنامه پنجم توسعه،
- قانون برنامه ششم توسعه،
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.

#### • سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۰/۰۹/۲۱)

سیاست‌های کلی نظام در حوزه آمایش سرزمین عبارتند از:

- توسعه منابع انسانی به‌عنوان رکن اصلی آمایش سرزمین،
- توجه به یکپارچگی ملی و سرزمینی و تقویت هویت اسلامی - ایرانی و مدیریت سرزمین،
- ارتقای کارایی و بازدهی اقتصادی و تسهیل روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور،

- دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه،
- سامان‌بخشی فضای مناسب مراکز زیست و فعالیت به‌ویژه در مناطق مرزی با تأکید بر مشارکت مؤثر مردم،
- رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی در استقرار جمعیت و فعالیت در سرزمین،
- استفاده از موقعیت ممتاز جغرافیایی در جهت کسب جایگاه شایسته منطقه‌ای و جهانی حفظ، احیا و بهره‌وری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط زیست در طرح‌های توسعه.

• **قانون اجرای اصل چهارم و هشتم (۴۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۰/۰۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی)**

قانون یادشده در قالب ماده واحد، دولت را مکلف می‌نماید تا دو سال پس از تصویب قانون و در اجرای اصل چهارم و هشتم (۴۸) قانون اساسی کشور،<sup>۱</sup> با مطالعه و بررسی کارشناسی لازم و با ملاحظه میزان سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در سال‌های گذشته و شاخص‌های توسعه‌یافتگی مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها)، به‌منظور تحقق اهدافی نظیر رفع تبعیض در استفاده مناطق کشور از منابع طبیعی و سرمایه‌های ملی، فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق، توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای و بین‌المللی کشور، طرح آمایش سرزمین (توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی) را تهیه و اقدامات قانونی لازم برای اجرای آن از آغاز سال ۱۳۸۳ را به عمل آورد.

• **قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۰۷/۱۶ مجلس شورای اسلامی)**

ماده (۷۲) قانون برنامه چهارم، دولت را مکلف می‌سازد به‌منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین و با هدف استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور، سند ملی آمایش سرزمین را از ابتدای برنامه چهارم، به مرحله اجرا در آورد. شایان ذکر است ماده مذکور، برنامه آمایش ملی را مشتمل بر سه سطح کلان، بخشی و استانی برمی‌شمرد که در آن سطح استانی شامل موارد زیر است:

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

همچنین طبق مفاد تبصره ماده (۷۲)، سند ملی توسعه بخش و سند ملی توسعه استان، براساس جهت‌گیری‌های سند ملی آمایش سرزمین و متناسب با ویژگی‌های هر یک تنظیم و پس از تصویب هیئت

۱. اصل چهارم و هشتم (۴۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به‌طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.



وزیران، مبنای تنظیم عملیات اجرایی برنامه چهارم قرار می‌گیرد. این تبصره، دولت را مکلف می‌کند لوائح بودجه سنواتی را براساس اسناد یادشده تنظیم و تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید.

شایان ذکر است طبق ماده (۷۴)، دولت مکلف می‌گردد به‌منظور هماهنگ‌سازی عملیات عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های جدید، اولاً، در تصمیم‌گیری‌های اجرایی، اسناد ملی آمایش سرزمین و کالبدی ملی را به‌عنوان مرجع اصلی هماهنگی‌های بین‌بخشی، بین‌منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای قرار دهد و ثانیاً، سند ملی آمایش سرزمین را متناسب با تحولات جهانی، منطقه‌ای، علمی و فنی، به‌نگام نماید.

همچنین ماده (۷۷) به دولت اجازه می‌دهد به‌منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی، نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین و ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده و تعیین وظایف آنها در سطح فرااستانی، اقدام نماید.

#### • قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰ مجلس شورای اسلامی)

ماده (۱۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه، «آمایش سرزمین» و «پایداری محیطی» را به‌عنوان دو اصل مهم کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی برمی‌شمرد. ماده (۱۸۲) نیز بیان می‌دارد به‌منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، «شورای آمایش سرزمین» با مسئولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود. مفاد ماده یادشده، بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آنها را به‌عنوان یکی از وظایف اصلی شورای آمایش سرزمین، قلمداد می‌کند.

#### • قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی)

ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور بیان می‌دارد به‌منظور استقرار نظام راهبری توسعه سرزمین و نظارت بر اجرای آن، شورای عالی آمایش سرزمین با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:

۱. بررسی و نظارت بر اجرای نظام راهبری توسعه سرزمین و تنظیم روابط ارکان و اجزای آن،
۲. بررسی، تصویب، هماهنگی و نظارت مستمر بر تهیه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمین در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی،
۳. بررسی برنامه‌های اجرایی آمایش سرزمین و اسناد آمایش ملی، منطقه‌ای و استانی،
۴. نظارت بر اجرای اصول و ضوابط ملی آمایش سرزمین در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط.

#### • قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی)

بند «ح» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، دولت را مکلف می‌سازد توزیع ۳۰ درصد از اعتبارات تملک

دارایی سرمایه‌ای کشور را به‌منظور عملیاتی کردن رویکرد تمرکززدایی و اثربخشی مدیریت اجرایی در مراکز استان‌ها و همچنین زمینه‌سازی، تعادل‌بخشی، توازن و آمایش سرزمینی، به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها اختصاص دهد.

همچنین به‌موجب جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون یاد شده، تهیه اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین در طول سال اول اجرای قانون برنامه، برعهده دولت قرار می‌گیرد تا پس از تصویب اسناد مذکور توسط شورای عالی آمایش سرزمین، از سال دوم اجرای قانون برنامه، به مرحله اجرا درآیند.

بند «الف» ماده (۴۶)، وزارت صنعت، معدن و تجارت را مکلف می‌نماید ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه ششم، فهرست اولویت‌های صنعتی را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل‌بخشی منطقه‌ای، به تصویب هیئت وزیران برساند. براساس مفاد این حکم قانونی، صنایع معدنی از اولویت بیشتری برخوردار می‌باشند.

همچنین بند «ت» ماده (۵۹)، وزارت راه و شهرسازی را مکلف می‌نماید نسبت به استقرار سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی و زیرساخت‌های مورد نیاز آن همراه با امکان اشتراک‌گذاری داده‌های مکانی توسط دستگاه‌های ذی‌ربط، به‌منظور تحقق اموری نظیر طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی و آمایش سرزمین، اقدام نماید.

## ۲-۱. وضعیت تدوین اسناد آمایش استانی تاکنون

به‌منظور بررسی وضعیت پیشرفت فرایند تدوین اسناد آمایش استان‌های کشور، دو گزارش نظارتی مجزا مربوط به دیوان محاسبات کشور<sup>۱</sup> و سازمان برنامه و بودجه کشور<sup>۲</sup>، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در این ارتباط، اهم نکات مشاهده شده عبارتند از:

- طبق گزارش نظارتی دیوان محاسبات، تاکنون فقط اسناد آمایش چهار استان ایلام، چهارمحال و بختیاری، کرمانشاه و همدان، به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین رسیده است. یادآور می‌شود اسناد آمایش، جهت اجرا حتماً باید به تصویب شورای یادشده برسند. شایان ذکر است در گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه<sup>۳</sup>، شواهدی مبنی بر تصویب طرح‌های آمایش استانی در شورای عالی آمایش سرزمین وجود ندارد؛ لذا طی جلسات هم‌اندیشی با مسئولان و کارشناسان مطلع سازمان برنامه، این موضوع مورد پیگیری قرار گرفت که طبق نظرات ایشان، تا اسفند ۱۳۹۸، هیچ‌یک از اسناد آمایش استانی در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب نرسیده است. این موضوع حکایت از مغایرت میان اطلاعات ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات دارد.

۱. گزارش عملکرد طرح ملی آمایش سرزمین، (۱۳۹۸)، معاونت حقوقی، مجلس و تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور.  
 ۲. کتاب همراه آمایش سرزمین، (۱۳۹۷)، امور برنامه‌ریزی و نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور.  
 ۳. همان.



- باتوجه به فراز و فرو ده‌های مختلفی که آمایش سرزمین در کشور ما با آن مواجه بوده است، به‌نظر می‌رسد هر دو گزارش دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه در مورد اسناد آمایش استانی و منابع تهیه آنها ناقص و قابل تشکیک است. حکم تهیه اسناد آمایش استانی در سه برنامه توسعه چهارم تا ششم و مواردی مانند ابلاغ شرح خدمات تهیه اسناد آمایش استانی در سال ۱۳۹۲ این انتظار را به‌وجود می‌آورد که هم در اصل تهیه سند و هم برای به‌روزرسانی آن مبالغ جدیدی اختصاص یافته باشد. اما به‌عنوان نمونه در مورد سند آمایش استان مازندران مشاهده می‌شود که تهیه این سند در سال ۱۳۸۶ آغاز و در سال ۱۳۸۷ به پایان رسیده است و گویی هیچ‌یک از تحولات بعدی در تهیه اسناد آمایش استانی در مورد این استان تأثیری نداشته یا مجری اولیه بدون اخذ مبلغ اضافی طی این سال‌ها اقدام به به‌روزرسانی و تکمیل این سند نموده است.

- فاصله طولانی میان آغاز فرایند تدوین تا خاتمه آن، در بسیاری از استان‌ها مشاهده می‌شود. طولانی شدن فرایند تدوین از آن جهت قابل تأمل است که این موضوع با توجه به سرعت بالای تغییرات در عرصه‌های مختلف، بر اعتبار مطالعات انجام شده در سال‌های آغازین طرح، خدشه وارد می‌سازد.

- شروع چندباره فرایند تدوین سند آمایش، در بسیاری از استان‌ها و پُردست‌آورد نبودن اسناد یادشده، می‌تواند به‌دلیل عدم اعتماد دستگاه‌های اجرایی استان‌ها به برنامه‌های آمایش و عمدتاً انجام شکلی کار در مقاطع مختلف، به‌واسطه الزامات قانونی باشد.

- از کل قراردادهای منعقدشده برای تدوین اسناد آمایش استان‌ها، در ۳۵ درصد موارد، قرارداد مشاوره با دانشگاه‌ها، ۲۸ درصد موارد با شرکت‌های مهندسی مشاور و ۵ درصد موارد با سایر نهادهای پژوهشی نظیر جهاد دانشگاهی و پارک‌های علم و فناوری، منعقد شده است. همچنین مشاور ۳۲ درصد قراردادها در گزارش‌های دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه، نامشخص است. شایان ذکر است از منظر محل فعالیت مشاوران، ۳۷ درصد ایشان غیربومی، ۳۲ درصد بومی و ۳۲ درصد نامشخص می‌باشند. - نیمه‌تمام رها شدن مطالعات یا تغییر مشاور، در تعدادی از استان‌ها قابل مشاهده است. این موضوع حکایت از آن دارد که در پاره‌ای موارد، سازوکار کارآمدی برای انتخاب مشاور با کفایت وجود نداشته است. در این ارتباط، چند نمونه از ابهامات در انتخاب مشاور یا ناظر طرح‌های آمایش به‌شرح زیر است:

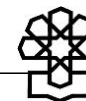
- در استان بوشهر، دانشگاه خلیج فارس بوشهر در ابتدا به‌عنوان مشاور طرح انتخاب شده است که طبق گزارش دیوان محاسبات، به‌دلیل عدم توانایی مشاور در انجام کار، قرارداد ناتمام باقی مانده است. لیکن پس از انعقاد قرارداد جدید با شرکت مهندسی مشاور مآب جهت تدوین طرح، دانشگاه یادشده به‌عنوان ناظر طرح، منصوب شده است.

- طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه، طرح آمایش استان خوزستان، ناظر ندارد.

• طبق گزارش دیوان محاسبات، در استان سیستان و بلوچستان، ابتدا قراردادی از سوی دانشگاه سیستان و بلوچستان با سه تن از اعضای هیئت علمی آن دانشگاه منعقد شده که علی‌رغم تخصیص اعتبار، به‌علت عدم توان فنی مشاوران، قرارداد متوقف گردیده است. با این حال فرایند تدوین سند آمایش، مجدداً از سوی استانداری طی قراردادی جدید، به دانشگاه سیستان و بلوچستان سپرده شده است.

- با وجود تلاش‌های قابل اعتنا دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه در گردآوری اطلاعات مربوط به وضعیت پیشرفت طرح‌های آمایش سرزمین در استان‌های مختلف کشور، اطلاعات ارائه شده توسط هر دو نهاد نظارتی، تا حدودی ناقص است. به‌ویژه در پاره‌ای مواقع، در خصوص مشاور و ناظر طرح اطلاعاتی در دسترس نیست و گاه اشاره دقیقی به سرانجام نهایی طرح‌ها، نشده است.

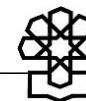
در جدول زیر، شمای کلی از وضعیت پیشرفت تدوین اسناد آمایش سرزمین در استان‌های مختلف، براساس گزارش‌های دیوان محاسبات کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه شده است:



جدول ۱. وضعیت اسناد آمایش استانی از منظر پیشرفت

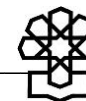
ردیف	استان	سال شروع	کارفرما	مجری	ناظر	توضیحات
۱	آذربایجان شرقی	۱۳۹۵	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه تبریز	آقای صریحی	در سال ۱۳۹۷ در شورای برنامه‌ریزی استان به تصویب رسیده است.
		۱۳۸۴- برنامه چهارم	سازمان برنامه و بودجه	شرکت پیشاهنگان آمایش		نیمه تمام رها شده است.
۲	آذربایجان غربی	۱۳۹۰- برنامه پنجم	استانداری	دانشگاه ارومیه	جهاددانشگاهی	فاز دوم مطالعات طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ انجام شده است.
		۱۳۹۳- برنامه ششم	سازمان برنامه و بودجه	پارک علم و فناوری استان- شرکت برنامه‌ریزان توسعه آپادانا	مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران	وضعیت تصویب در شورای عالی آمایش سرزمین نامشخص است.
		۱۳۹۷	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه تبریز	جهاد دانشگاهی استان آذربایجان غربی	ادامه دارد
۳	اردبیل	۱۳۸۶	استانداری			نتایج مطالعات در سال ۱۳۹۱ به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان رسیده است.
		۱۳۹۳				تهیه سند توسعه شهرستان خلخال <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۹۶	سازمان برنامه و بودجه	شرکت مهندسین مشاورمآب	مشاور توسعه شرق	فاز اول مطالعات آمایش استان با تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۱ شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به اتمام رسیده است. <u>تکمیل فازهای بعدی، ادامه دارد.</u>
۴	اصفهان	۱۳۸۵				سند آمایش سرزمین استان در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تصویب شده است. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۸۸	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه اصفهان		خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۴ <u>با توجه به هم‌پوشانی زمانی اطلاعات سازمان با اطلاعات دیوان در سطر فوق، به نظر می‌رسد این دو قرارداد، یکی هستند. سال شروع و پایان قرارداد مغایرت دارد.</u>

ردیف	استان	سال شروع	کارفرما	مجری	ناظر	توضیحات
۵	البرز	۱۳۹۰	سازمان برنامه و بودجه	شرکت مهندسی مشاور شرق آیند	جهاد دانشگاهی استان البرز	این سند در اسفندماه سال ۱۳۹۵ نهایی گردیده است. سند مزبور در شورای عالی آمایش کشور مطرح شده اما تأیید نشده است. <u>طبق گزارش سازمان، قرارداد سال ۱۳۹۳ آغاز شده است و از این منظر با گزارش دیوان، مغایر است.</u>
۶	ایلام	۱۳۹۶	سازمان برنامه و بودجه	شرکت مهندسی مشاور شرق آیند	جهاد دانشگاهی	در مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۸ در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مطرح و در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۶ توسط مشاور در حضور اعضای تخصصی شورای عالی آمایش ارائه و تصویب گردیده است. <u>براساس گزارش نظارتی سازمان برنامه تاکنون هیچ‌یک از اسناد آمایش استانی در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب نرسیده است.</u>
۷	بوشهر	۱۳۹۰	استانداری	دانشگاه خلیج فارس بوشهر		به دلیل گستردگی کار و عدم توانایی آن دانشگاه ناتمام تا سال ۱۳۹۷، مستنداتی دال بر تصویب مطالعات مذکور ارائه نشده است.
		۱۳۹۳	استانداری	شرکت مهندسی مشاور مآب	دانشگاه خلیج فارس بوشهر	<u>طبق گزارش سازمان، قرارداد در سال ۱۳۹۴ آغاز شده و سال ۱۳۹۷ خاتمه یافته است.</u>
۸	تهران	۱۳۸۴				<u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور، ناظر و نتیجه طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۹۷- دوران دولت یازدهم	سازمان برنامه و بودجه			<u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مشاور، ناظر و نتیجه طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۹۵	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه تهران		خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۷
۹	چهارمحال و بختیاری	۱۳۹۶	سازمان برنامه و بودجه	مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران	مجموعه‌ای از اساتید دانشگاه اصفهان	در تاریخ ۹۷/۱۲/۱۴ به کمیسیون تخصصی شورای عالی آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه و نهایتاً به تصویب این کمیسیون رسیده است. <u>براساس گزارش نظارتی سازمان برنامه تاکنون هیچ‌یک از اسناد آمایش استانی در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب نرسیده است.</u>



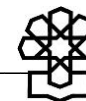
ردیف	استان	سال شروع	کارفرما	مجری	ناظر	توضیحات
۱۰	خراسان رضوی					سند استانی آمایش تهیه و جهت تأیید نهایی به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال گردیده است. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور، ناظر و سال شروع و پایان طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۸۷	سازمان برنامه و بودجه	جهاد دانشگاهی مشهد		خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۳
۱۱	خراسان شمالی	۱۳۹۱	سازمان برنامه و بودجه	شرکت مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز	آقای رهنما	۱۳۹۴- به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان رسیده است.
۱۲	خراسان جنوبی	۱۳۹۱	استانداری	دانشگاه بیرجند		۱۳۹۶- به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان رسید. <u>در گزارش سازمان، جهاد دانشگاهی مشهد به‌عنوان مشاور قید شده است.</u>
۱۳	خوزستان	۱۳۸۵				۱۳۹۶ در نشست رؤسای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها مورد تأیید قرار گرفته است. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۹۰	سازمان برنامه و بودجه	مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران	ندارد	خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۲ <u>با توجه به هم‌پوشانی زمانی اطلاعات سازمان با اطلاعات دیوان در سطر فوق، به نظر می‌رسد این دو قرارداد، یکی هستند. البته سال شروع و پایان قرارداد مغایرت دارد.</u>
۱۴	زنجان	۱۳۸۵				تصویب مطالعات مذکور در سازمان برنامه و بودجه کشور <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۸۸	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه زنجان	گروه آمایش و رؤسای گروه‌های بخشی سازمان استان	خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۶
۱۵	سمنان	۱۳۸۷	سازمان برنامه و بودجه	مهندسی مشاور سامان	نادر زالی	خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۳

ردیف	استان	سال شروع	کارفرما	مجری	ناظر	توضیحات
						۱۳۹۶- به تصویب شورای برنامه‌ریزی استان رسیده <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور، ناظر و سال شروع طرح ارائه نشده است.</u>
۱۶	سیستان و بلوچستان	۱۳۹۱	دانشگاه سیستان و بلوچستان	سه نفر از اعضای هیئت علمی (امین‌رضا کمالیان، مصیب پهلوانی و نورمحمد یعقوبی)		به دلیل عدم توان فنی اساتید مذکور در ارائه اولیه طرح تا سال ۱۳۹۳ و عدم تأیید ناظر مربوطه، روند اجرای طرح متوقف گردیده است.
		۱۳۹۵	استانداری	دانشگاه سیستان و بلوچستان		۶ فصل اول، تهیه و نهایی گردیده است. در صورت تأمین اعتبار، انجام ادامه طرح مزبور، در دست اقدام دستگاه اجرایی می‌باشد. <u>طبق گزارش سازمان، شروع قرارداد سال ۱۳۹۳ می‌باشد.</u>
۱۷	فارس	۱۳۹۴	سازمان برنامه و بودجه	مهندسین مشاور مآب	مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران	در سال ۱۳۹۷ به تصویب شورای برنامه‌ریزی استان رسیده است. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور، ناظر و سال شروع طرح ارائه نشده است، اما اطلاعات با توجه به گزارش سازمان، تکمیل شده است.</u>
۱۸	قزوین	۱۳۹۱	استانداری			به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت کشور ارسال شده است. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور، ناظر و سال پایان طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۸۶	سازمان برنامه و بودجه	شرکت مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز		خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۶
۱۹	قم	۱۳۸۸	سازمان برنامه و بودجه	مهندسین مشاور شرق آیند	فیروز توفیق	در سال ۱۳۹۳، مطالعات آمایش استان پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، در اختیار سازمان برنامه و بودجه کشور قرار گرفته است. <u>در گزارش سازمان، شروع قرارداد سال ۱۳۸۹ قید شده است.</u>
۲۰	کردستان	۱۳۸۹	استانداری	شرکت مهندسین مشاور هامون یک		تهیه سند آمایش استان تا پایان برنامه پنجم به طول می‌انجامد. <u>با عنایت به پایان برنامه پنجم توسعه، در گزارش نظارتی دیوان، سرانجام این طرح مشخص نشده است.</u>



ردیف	استان	سال شروع	کارفرما	مجری	ناظر	توضیحات
		۱۳۹۶	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه شهید بهشتی تهران	جمشید مولوی و محمد مصمم	ادامه دارد
۲۱	کرمان	۱۳۹۳	سازمان برنامه و بودجه	جهاد دانشگاهی استان کرمان	دکتر شکیبایی	خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۷ <u>در گزارش نظارتی دیوان، به وضعیت استان کرمان در تدوین برنامه آمایش، اشاره نشده است.</u>
				دانشگاه تربیت مدرس		عدم توانایی مشاور و تغییر مشاور طرح <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، ناظر و سال شروع طرح ارائه نشده است.</u>
۲۲	کرمانشاه	۱۳۹۳	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه رازی	شرکت مهندسين مشاورمآب	در سال ۱۳۹۷ به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین رسیده است. <u>براساس گزارشات کارشناسی سازمان برنامه تاکنون هیچ یک از اسناد آمایش استانی در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب نرسیده است.</u>
۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۱۳۸۵	سازمان برنامه و بودجه			۱۳۹۵- هنوز به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین نرسیده است. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۹۳	سازمان برنامه و بودجه	مهندسين مشاور ساپ	نادر زالی	خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۵
۲۴	گلستان	۱۳۸۶	سازمان برنامه و بودجه	گروه آمایش دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی گرگان		کلیات گزارش در سال ۱۳۹۵ به تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان رسیده و به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال گردیده است.
		۱۳۸۵	سازمان مدیریت و برنامه ریزی	کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه ریزی اعضای هیئت علمی دانشگاه		با انحلال سازمان مدیریت و برنامه ریزی انجام آن ناتمام ماند.
۲۵	گیلان	۱۳۹۰	سازمان مدیریت و برنامه ریزی	دانشگاه گیلان		در سال ۱۳۹۳ مطالعات اولیه طرح آمایش تهیه شد.
		۱۳۹۵	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه شهید بهشتی	ناصر عظیمی و مجید یاسوری	مطالعات آمایش استان به انجام رسیده و مصوبه کارگروه تخصصی آمایش سرزمین، آمار، محیط زیست و توسعه پایدار و مصوبه شورای برنامه ریزی و توسعه استان را دارد و جهت

ردیف	استان	سال شروع	کارفرما	مجری	ناظر	توضیحات
						تصویب نهایی در اختیار سازمان برنامه و بودجه کشور قرار گرفته است. <u>طبق گزارش سازمان، قرارداد در سال ۱۳۹۷ خاتمه یافته است.</u>
۲۶	لرستان	۱۳۸۶				در سال ۱۳۹۰ به امور برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین و محیط زیست اعلام و ارسال گردید. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۹۱				در سال ۱۳۹۲ مطالعات آمایش شهرستان‌ها به امور برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی سابق ارسال گردیده است. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۸۶ تا ۱۳۹۳	سازمان برنامه و بودجه	مهندسین مشاور ساپ		خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۳ <u>با توجه به هم‌پوشانی زمانی اطلاعات سازمان در این سطر با اطلاعات دیوان در دو سطر فوق، به نظر می‌رسد این سطر دربرگیرنده مجموع اطلاعات دو سطر فوق باشد.</u>
۲۷	مازندران	۱۳۸۶			گروهی از کارشناسان دستگاه‌های اجرایی و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها	مطالعات مرحله اول در سال ۱۳۸۷ به پایان رسید و پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مازندران، در سال ۱۳۸۸ در قالب ۵۱ جلد گزارش منتشر شده است. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول و مشاور طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۹۱	سازمان برنامه و بودجه	مهندسین مشاور مازندطرحد	دانشگاه مازندران	مطالعات مرحله دوم در ۱۳۹۴ در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به تصویب رسید. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول و مشاور طرح ارائه نشده است.</u>



ردیف	استان	سال شروع	کارفرما	مجری	ناظر	توضیحات
۲۸	مرکزی	۱۳۸۴	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان			در حال انجام مراحل نهایی تهیه و تدوین سند آمایش استان <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۸۸	سازمان برنامه و بودجه	شرکت اندیشگاه آتی‌نگار	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مرکزی	خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۳ <u>با توجه به هم‌پوشانی زمانی اطلاعات سازمان با اطلاعات دیوان در سطر فوق، به نظر می‌رسد این دو قرارداد، یکی هستند. البته سال شروع و پایان قرارداد مغایرت دارد.</u>
۲۹	هرمزگان	۱۳۸۵	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه هرمزگان	دانشگاه اصفهان	اقدامات نیمه‌تمام و عدم تهیه سند آمایش
		۱۳۹۴	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه هرمزگان	دانشگاه علامه طباطبایی	سند استانی آمایش تهیه و جهت تأیید نهایی به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال گردیده است.
		۱۳۹۵	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه هرمزگان	دکتر غلامرضا کاظمیان	خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۷ <u>با توجه به هم‌پوشانی زمانی اطلاعات سازمان با اطلاعات دیوان در سطر فوق، به نظر می‌رسد این دو قرارداد، یکی هستند. البته سال شروع قرارداد مغایرت دارد.</u>
۳۰	همدان	۱۳۸۸	دانشگاه بوعلی همدان	کارگروه آمایش و محیط زیست (شورای برنامه‌ریزی استان همدان)	طرح در سال ۱۳۹۱ خاتمه و در همان سال مورد تأیید سازمان برنامه و بودجه کل کشور و تصویب شورای عالی آمایش سرزمین قرار گرفت. <u>براساس گزارشات کارشناسی سازمان برنامه تاکنون هیچ‌یک از اسناد آمایش استانی در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب نرسیده است.</u>	
		۱۳۹۵	سازمان برنامه و بودجه	دانشگاه اصفهان - جهت بازنگری	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان همدان	خاتمه قرارداد در سال ۱۳۹۶ بوده است. بخش بررسی و تحلیلی وضعیت موجود شاخص‌های توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، (معادل ۵۰ درصد موضوع قرارداد) تهیه گردیده است و مابقی بخش‌ها تا تاریخ تحریر گزارش تهیه نگردیده است، از عمده دلایل عدم تحقق مفاد قرارداد عدم تخصیص اعتبارات مورد نیاز بوده است.

ردیف	استان	سال شروع	کارفرما	مجری	ناظر	توضیحات
۳۱	یزد	۱۳۸۵				نتایج در سال ۱۳۹۲ در ۱۳ مجلد ارائه شد. <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۹۵				هنوز تکمیل نشده است تا پایان سال ۱۳۹۸ نهایی می‌شود <u>در گزارش دیوان، اطلاعاتی در خصوص مسئول، مشاور و ناظر طرح ارائه نشده است.</u>
		۱۳۹۲	سازمان برنامه و بودجه	پارک علم و فناوری یزد		ادامه دارد <u>با توجه به هم‌پوشانی زمانی اطلاعات سازمان با اطلاعات دیوان در سطر فوق، به نظر می‌رسد این دو قرارداد، یکی هستند. البته سال شروع قرارداد مغایرت دارد.</u>

مآخذ: گزارش عملکرد طرح ملی آمایش سرزمین، (۱۳۹۸)، معاونت حقوقی، مجلس و تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور، کتاب همراه آمایش سرزمین، (۱۳۹۷)، امور برنامه‌ریزی و نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور.

\* خانه‌هایی که با رنگ زمینه طوسی مشخص شده‌اند، از گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور و خانه‌های سفید از گزارش دیوان محاسبات کشور استخراج شده است.



### ۳-۱. منابع مالی تخصیص یافته به تدوین اسناد آمایش استانی از برنامه چهارم تاکنون

تحلیل منابع مالی تخصیص یافته، موضوع با اهمیتی است که در بررسی اقدامات دولت در تدوین اسناد آمایش استانی، مورد توجه قرار گرفته است. در این ارتباط با توجه به گزارش دیوان محاسبات کشور که در جدول زیر منعکس شده است، طی سه برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه، در مجموع بالغ بر ۵۰۰ میلیارد ریال اعتبار برای تدوین برنامه‌های آمایش استان‌ها مصوب شده که تا سال ۱۳۹۸ منابع مالی در حدود ۳۰۰ میلیارد ریال به این موضوع تخصیص یافته است.

### جدول ۲. اعتبار مصوب و تخصیص یافته برای تدوین برنامه‌های آمایش

در برنامه‌های توسعه کشور (میلیون ریال)

سال برنامه	اعتبار مصوب	تخصیص اعتبار
چهارم ۱۳۸۸-۱۳۸۴	۷۶،۲۸۳	۴۴،۷۶۳
پنجم ۱۳۸۹-۱۳۹۵	۲۷۲،۸۶۸	۱۶۷،۱۲۶
ششم ۱۳۹۶-۱۳۹۸	۱۵۴،۵۶۰	۸۵،۲۲۰
جمع	۵۰۳،۷۱۱	۲۹۷،۱۰۸

مأخذ: دیوان محاسبات کشور.

در خصوص اطلاعات مندرج در جدول فوق، ذکر این نکته ضروری است که مجموع اعتبارات حوزه آمایش در برنامه‌های مختلف توسعه، بدون در نظر گرفتن ارزش زمانی پول و تعدیل اثرات تورم محاسبه شده است. در جدول زیر، با استفاده از محاسبه‌گر تورم بانک مرکزی<sup>۱</sup>، ارقام مربوط به برنامه‌های چهارم و پنجم، بر حسب قیمت‌های سال ۱۳۹۶ برآورد شده است. شایان ذکر است در این تعدیل قیمتی، سال میانه برنامه‌ها (سال ۱۳۸۶ برای برنامه چهارم و سال ۱۳۹۲ برای برنامه پنجم) به‌عنوان سال مبدأ در نظر گرفته شده است:

۱. محاسبه‌گر تورم بانک مرکزی با استفاده از رابطه: «مبلغ مورد نظر × (شاخص قیمت سال مقصد تقسیم بر شاخص قیمت سال مبدأ)»، ارزش ریالی مبلغ مورد نظر را در سال مقصد محاسبه می‌کند و در وب‌سایت بانک مرکزی به نشانی زیر در دسترس است:

جدول ۳. اعتبار مصوب و تخصیص یافته برای تدوین برنامه‌های آمایش در برنامه‌های توسعه کشور با لحاظ تعدیلات قیمتی (میلیون ریال)

سال برنامه	اعتبار مصوب	تخصیص اعتبار
چهارم ۱۳۸۸-۱۳۸۴	۳۹۳،۱۶۵	۲۳۰،۷۰۷
پنجم ۱۳۹۵-۱۳۸۹	۴۲۱،۷۱۵	۲۵۸،۲۹۱
ششم ۱۳۹۸-۱۳۹۶	۱۵۴،۵۶۰	۸۵،۲۲۰
جمع	۹۶۹،۴۴۰	۵۷۴،۲۱۸

مأخذ: محاسبه شده براساس اطلاعات دیوان محاسبات کشور و محاسبه‌گر تورم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

بدین ترتیب با لحاظ تعدیلات قیمتی برای ارقام مربوط به برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، ملاحظه می‌شود طی سه برنامه توسعه فوق‌الذکر، در مجموع رقمی در حدود هزار میلیارد ریال اعتبار برای تدوین برنامه‌های آمایش مصوب شده و از آغاز برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸، در حدود ۶۰۰ میلیارد ریال اعتبار به این موضوع تخصیص یافته است.

در ادامه به منظور بررسی دقیق‌تر منابع مالی تخصیص یافته به حوزه آمایش سرزمین، داده‌های آماری سازمان برنامه و بودجه در این حوزه که به تفکیک استان‌های مختلف طی بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸ در جدول زیر ارائه شده است، مورد واکاوی قرار می‌گیرد:<sup>۱</sup>

۱. شایان ذکر است مجموع اعتبارات مصوب برای برنامه‌های آمایش استانی براساس آمار ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه، حدود ۳۳ میلیارد ریال بیشتر از اعتبارات مصوب برای این برنامه‌ها طبق آمار ارائه شده توسط دیوان محاسبات است. البته این اختلاف آماری در اعتبارات تخصیص یافته ناچیز است.



جدول ۴. اعتبارات استانی در حوزه آمایش سرزمین

(میلیون ریال)

استان	نوع اعتبار	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
آذربایجان شرقی	مصوب								۲۵۰۰	۸۵۰	۸۱۶		۳۶۰۰	۷۰۰	۲۰۱	
	عملکرد								۱۶۵۰	۳۴	۸۱۶		۳۶۰۰	۴۹۹	۲۰۱	
آذربایجان غربی	مصوب	۳۰۰۰						۸۰۰	۹۵۰۰	۱۰۴۰۰					۸۰۰۰	۹۵۸۰
	عملکرد							۸۰۰	۴۸۵۰	۸۰۰						۸۰۰۰
اردبیل	مصوب														۳۸۸۶	۲۰۰۰۰
	عملکرد															۱۹۵۴۰
اصفهان	مصوب					۶۰۰۰	۲۳۰۰	۱۳۷۰۰			۲۸۰۰					
	عملکرد					۶۰۰۰	۲۳۰۰	۱۳۷۰۰			۲۸۰۰					
البرز	مصوب							۳۳۱۰			۱۰۳۳۰					
	عملکرد							۵۷۰			۱۰۳۳۰					
ایلام	مصوب	۳۰۰۰											۱۲۰۷۵۰	۲۰۰۰۰	۶۰۰۰	۲۰۰۰۰
	عملکرد														۴۲۸۲	۳۳۹۰
بوشهر	مصوب							۱۰۰۰			۸۰۰۰	۵۰۰۰				۵۵۲۰
	عملکرد							۱۰۰۰			۸۰۰۰	۵۰۰۰				۵۵۲۰
تهران	مصوب	۴۰۴۹۵	۵۰۰۰					۵۰۰	۱۰۰۰	۱۵۰۰						۱۰۰۰۰
	عملکرد	۱۰۲۶۹	۲۰۳۷۸					۵۰۰	۱۰۰۰	۱۵۰۰						۱۰۰۰۰
چهارمحال و بختیاری	مصوب						۱۰۰۰	۱۰۱۵۰							۷۰۰۰	۵۰۰۰
	عملکرد						۲۵۵	۱۰۱۵۰							۵۰۲۹۳	۱۰۲۹۰
خراسان جنوبی	مصوب								۹۵۷	۱۰۷۱۲	۲۸۰	۷۰۷	۱۰۱۳۲			
	عملکرد								۹۵۷	۱۰۷۱۲	۲۸۰	۷۰۷	۱۰۱۳۲			
خراسان رضوی	مصوب							۲۰۰۰	۲۵۰۰							
	عملکرد							۲۰۰۰	۲۵۰۰							
خراسان شمالی	مصوب							۱۰۶۵۰			۲۰۲۰۰	۱۰۰۰۰	۳۲۰	۱۰۴۴۱		
	عملکرد							۸۰۴			۲۰۲۰۰	۸۵۰	۳۲۰	۱۰۴۴۱		

استان	نوع اعتبار	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
خوزستان	مصوب		۱،۴۲۵						۸،۴۳۰		۱،۹۵۰					
	عملکرد		۱،۴۲۵						۸،۴۳۰		۱،۹۲۷					
زنجان	مصوب		۱،۲۰۰		۱،۶۱۸			۳۰۰	۱،۷۰۰	۱،۴۰۰	۹۰۰	۹۰۰	۵۰۰	۱،۳۰۰		
	عملکرد		۱،۲۰۰		۱،۶۱۸			۳۰۰	۳۴۰							
سمنان	مصوب			۶،۰۰۰	۴،۳۰۰			۲۰۰	۱،۵۰۰	۱،۵۰۰	۲،۰۰۰	۲،۱۵۰	۱،۲۰۰	۱،۱۶۰		
	عملکرد				۱،۸۳۸						۸۰۰	۲،۰۵۰		۱،۰۸۳		
سیستان و بلوچستان	مصوب		۴،۰۰۰					۲،۹۰۰	۴،۴۶۰	۳،۸۹۰				۳،۰۰۰	۸،۰۰۰	
	عملکرد		۴،۰۰۰													
فارس	مصوب		۱۰،۰۰۰													
	عملکرد		۴،۰۰۰					۲،۴۰۰	۱،۷۷۱							
قزوین	مصوب		۱،۰۰۰	۲،۵۰۰			۶۶۳	۴۰۰						۱،۶۶۳	۵۲۵	
	عملکرد		۱،۰۰۰	۱،۰۶۸			۲۱۵	۴۰۰						۱،۶۶۳	۵۲۵	
قم	مصوب		۱،۶۱۸	۲،۶۰۴				۵۰۰	۱،۰۰۰	۷۰۰	۱،۰۵۰	۱،۹۰۰	۲،۰۰۰	۱،۰۰۰	۱،۵۰۰	
	عملکرد		۲۱۸	۲۰۸				۵۰۰	۲۵۵	۵۰۰	۱،۰۵۰			۱،۱۲۰		
کردستان	مصوب							۳،۳۰۰	۳،۰۰۰	۲،۰۰۰	۳،۲۵۰	۸۴۵	۳،۱۷۰	۵۰۰	۱۲،۰۰۰	
	عملکرد						۶۰۰	۱،۲۰۰	۱،۸۰۰	۹۰۰				۳،۶۱۵		
کرمان	مصوب		۳،۵۰۰								۸،۰۰۰	۱،۱۲۰				
	عملکرد		۳،۵۰۰								۸،۰۰۰	۱،۱۲۰				
کرمانشاه	مصوب		۴،۲۰۰								۱۴،۰۰۰					
	عملکرد		۲،۱۷۰								۱۴،۰۰۰					
کهگیلویه و بویراحمد	مصوب							۲،۰۰۰			۳،۰۰۰	۳،۰۰۰	۲،۵۰۰	۲،۰۰۰	۶۰۰	۱،۰۰۰
	عملکرد							۳۵۴			۲،۳۸۰	۱،۸۱۵	۱،۷۰۰	۱،۲۵۰	۶۰۰	
گلستان	مصوب		۱،۶۵۰					۱،۵۰۰	۲،۳۸۰	۱،۵۰۰	۱،۵۰۰			۳۰۰		
	عملکرد		۱،۶۵۰					۴۵۰	۱،۰۰۰	۱،۵۰۰						
گیلان	مصوب											۴،۳۵۰	۹،۳۰۰			



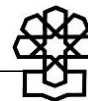
استان	نوع اعتبار	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
لرستان	عملکرد												۱,۶۸۰	۷,۵۶۰		
	مصوب									۲,۰۰۰	۱,۵۰۰					
مازندران	عملکرد															
	مصوب		۵۰۰				۴۸	۹۰۰	۲,۵۰۰	۱,۵۰۰	۲,۸۰۰	۱,۴۵۸	۲,۰۰۰	۶۰۰	۲۰۰	
مرکزی	عملکرد															
	مصوب							۱,۵۸۰								
هرمزگان	عملکرد															
	مصوب		۲,۶۰۰													
همدان	عملکرد															
	مصوب							۱,۵۰۰	۵۰۰				۲,۰۰۰	۱,۰۰۰	۲,۰۰۰	
یزد	عملکرد															
	مصوب		۲,۹۷۵										۱,۹۹۰		۱,۲۹۸	
	عملکرد		۲,۹۷۵										۹۲۵		۱,۰۰۰	

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور.

تصویر کلی جدول فوق حکایت از عدم وجود یک رفتار منظم، مستمر و هماهنگ در تخصیص منابع توسط سازمان به طرح‌های آمایش استانی دارد. به طوری که حتی در برخی از موارد سرجمع اعتبارات تخصیص یافته طی سه سال ارائه شده و جزئیات تخصیص مبهم است. به منظور تحلیل دقیق تر، خلاصه اطلاعات جدول فوق در خصوص کل اعتبار مصوب و تخصیص یافته برای تدوین برنامه‌های آمایش استانی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸ و درصد تخصیص، در جدول زیر گزارش شده است:

جدول ۵. مجموع اعتبار مصوب و تخصیص یافته به استان‌ها در بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸ (میلیون ریال)

ردیف	استان	بدون تعدیل قیمتی			بعد از تعدیل قیمتی	
		مصوب	عملکرد	درصد تخصیص	مصوب	عملکرد
۱	آذربایجان شرقی	۸,۶۶۷	۶,۸۰۰	۷۸٪	۱۲,۴۵۷	۹,۲۲۵
۲	آذربایجان غربی	۳۲,۲۸۰	۱۴,۴۵۰	۴۵٪	۶۲,۱۸۸	۲۱,۵۱۰
۳	اردبیل	۲۳,۸۸۶	۱۹,۵۴۰	۸۲٪	۲۳,۸۸۶	۱۹,۵۴۰
۴	اصفهان	۲۴,۸۰۰	۲۴,۸۰۰	۱۰۰٪	۷۰,۸۵۱	۷۰,۸۵۱
۵	البرز	۴,۶۴۰	۱,۹۰۰	۴۱٪	۱۰,۷۷۶	۳,۳۲۸
۶	ایلام	۴۳,۷۵۰	۷,۶۷۲	۱۸٪	۶۲,۴۶۳	۷,۶۷۲
۷	بوشهر	۱۹,۵۲۰	۱۹,۵۲۰	۱۰۰٪	۲۴,۹۱۳	۲۴,۹۱۳
۸	تهران	۳۲,۴۹۵	۱۶,۶۴۷	۵۱٪	۷۸,۹۶۸	۳۵,۷۶۲
۹	چهارمحال و بختیاری	۲۴,۱۵۰	۱۲,۰۱۹	۵۰٪	۲۹,۳۸۸	۱۴,۹۶۹
۱۰	خراسان جنوبی	۴,۷۸۸	۴,۷۸۸	۱۰۰٪	۷,۰۹۹	۷,۰۹۹
۱۱	خراسان رضوی	۴,۵۰۰	۴,۵۰۰	۱۰۰٪	۱۰,۶۴۲	۱۰,۶۴۲
۱۲	خراسان شمالی	۷,۶۱۱	۶,۰۶۵	۸۰٪	۱۵,۳۷۲	۱۰,۱۸۴
۱۳	خوزستان	۱۱,۸۰۵	۱۱,۷۸۲	۱۰۰٪	۳۱,۵۰۱	۳۱,۴۷۲
۱۴	زنجان	۹,۸۱۸	۳,۴۵۸	۳۵٪	۲۴,۶۲۳	۱۵,۵۰۰
۱۵	سمنان	۲۰,۰۱۰	۵,۷۷۱	۲۹٪	۶۲,۳۰۶	۱۲,۱۵۹
۱۶	سیستان و بلوچستان	۲۶,۲۵۰	۴,۰۰۰	۱۵٪	۵۳,۵۵۱	۲۴,۴۱۷
۱۷	فارس	۱۰,۰۰۰	۸,۱۷۱	۸۲٪	۵۵,۴۹۷	۲۹,۹۳۳
۱۸	قزوین	۹,۸۲۶	۷,۵۸۳	۷۷٪	۲۸,۴۷۷	۱۸,۹۹۸
۱۹	قم	۱۳,۸۷۲	۳,۸۵۱	۲۸٪	۳۱,۹۳۴	۷,۱۶۴
۲۰	کردستان	۲۸,۰۶۵	۸,۱۱۵	۲۹٪	۳۹,۶۳۹	۱۳,۸۱۰
۲۱	کرمان	۱۲,۶۲۰	۱۲,۶۲۰	۱۰۰٪	۲۹,۹۶۶	۲۹,۹۶۶
۲۲	کرمانشاه	۱۸,۲۰۰	۱۶,۱۷۰	۸۹٪	۴۴,۳۶۱	۳۱,۹۷۰
۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۱۴,۱۰۰	۸,۰۹۹	۵۷٪	۱۸,۱۰۲	۹,۸۰۲
۲۴	گلستان	۸,۳۳۰	۴,۶۰۰	۵۵٪	۲۱,۴۷۳	۱۵,۷۵۷
۲۵	گیلان	۱۳,۶۵۰	۹,۲۴۰	۶۸٪	۱۴,۰۶۸	۹,۴۰۱
۲۶	لرستان	۶,۹۹۵	۶,۶۷۷	۹۵٪	۲۱,۶۰۲	۲۱,۱۱۱
۲۷	مازندران	۱۴,۰۰۶	۷,۱۷۵	۵۱٪	۲۷,۱۸۹	۱۵,۰۶۶
۲۸	مرکزی	۴۳,۹۷۶	۱۷,۴۱۸	۴۰٪	۱۵۲,۴۲۶	۵۰,۱۰۵



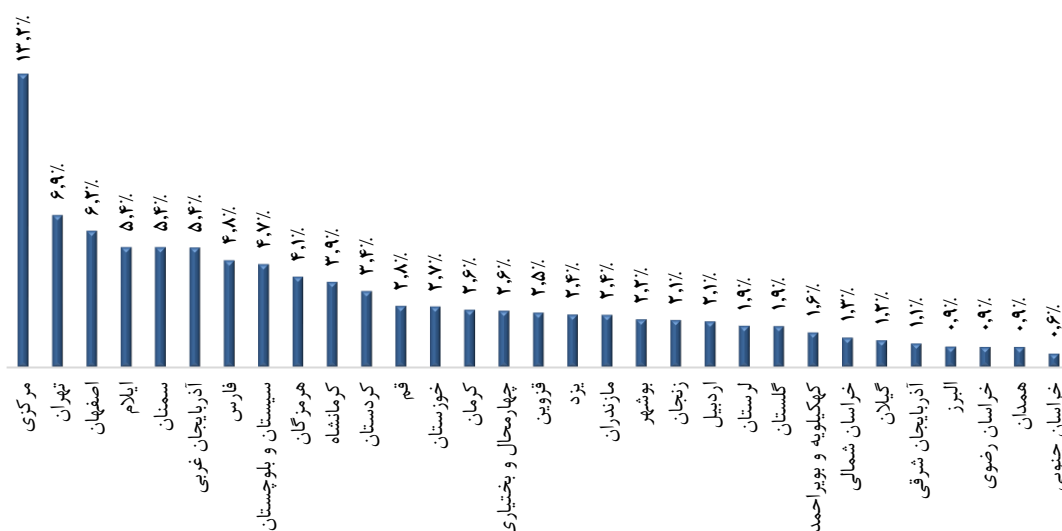
ردیف	استان	بدون تعدیل قیمتی			بعد از تعدیل قیمتی		
		مصوب	عملکرد	درصد تخصیص	مصوب	عملکرد	درصد تخصیص
۲۹	هرمزگان	۲۸,۸۲۰	۱۳,۳۶۰	%۴۶	۴۶,۹۹۵	۲۲,۳۸۷	%۴۸
۳۰	همدان	۷,۰۰۰	۱,۵۷۵	%۲۳	۱۰,۵۰۸	۴,۰۲۷	%۳۸
۳۱	یزد	۸,۸۳۳	۸,۸۹۰	%۱۰۱	۲۷,۴۳۱	۲۷,۱۲۵	%۹۹
	جمع	۵۳۷,۲۶۳	۲۹۷,۲۵۵	%۵۵	۱,۱۵۰,۶۵۱	۶۲۵,۸۶۷	%۵۴

مأخذ: محاسبه شده براساس اطلاعات سازمان برنامه و بودجه کشور و محاسبه‌گر تورم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.  
\* شایان توجه است که به دلیل متفاوت بودن درصد تخصیص اعتبارات در سال‌های مختلف برای هر استان، درصد تخصیص در برخی موارد در شرایط بعد از تعدیل با وضع بدون تعدیل قیمتی متفاوت شده است. به عنوان مثال در صورتی که درصد تخصیص در سال‌های ابتدایی بیشتر و در سال‌های اخیر کمتر باشد، درصد تخصیص کلی در شرایط تعدیل قیمتی بیش از درصد تخصیص بدون تعدیل قیمتی خواهد بود.

با عنایت به اطلاعات جدول فوق، مشاهده می‌شود بیشترین سهم از اعتبار مصوب کشور برای برنامه‌های آمایش استانی طی بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸ (پس از تعدیل قیمتی) به استان مرکزی اختصاص یافته است و استان‌های تهران، اصفهان، ایلام و سمنان در رتبه‌های بعدی قرار دارند. از سوی دیگر استان‌های خراسان جنوبی، همدان، خراسان رضوی، البرز، آذربایجان شرقی و گیلان کمترین سهم از اعتبارات مصوب را داشته‌اند. این موضوع در نمودار زیر نشان داده شده است:

#### نمودار ۱. سهم استان‌ها از کل اعتبار مصوب

برای تدوین برنامه‌های آمایش در بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸ (درصد)



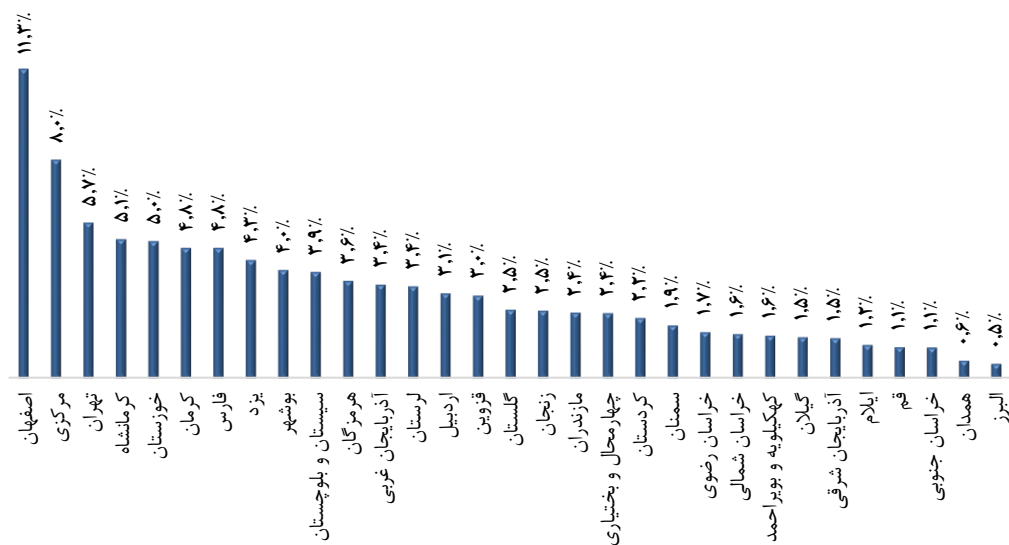
مأخذ: محاسبه شده براساس اطلاعات سازمان برنامه و بودجه کشور.

همچنین در نمودار زیر، سهم استان‌ها از کل اعتبار تخصیص یافته به برنامه‌های آمایش مشخص شده است. بر این اساس استان‌های اصفهان، مرکزی، تهران، کرمانشاه و خوزستان بیشترین سهم از اعتبارات تخصیص یافته را به خود اختصاص داده‌اند و در سوی مقابل، استان‌های البرز، همدان، خراسان جنوبی، قم و ایلام از کمترین سهم برخوردار بوده‌اند.

### نمودار ۲. سهم استان‌ها از کل اعتبار تخصیص یافته

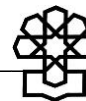
برای تدوین برنامه‌های آمایش در بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸

(درصد)

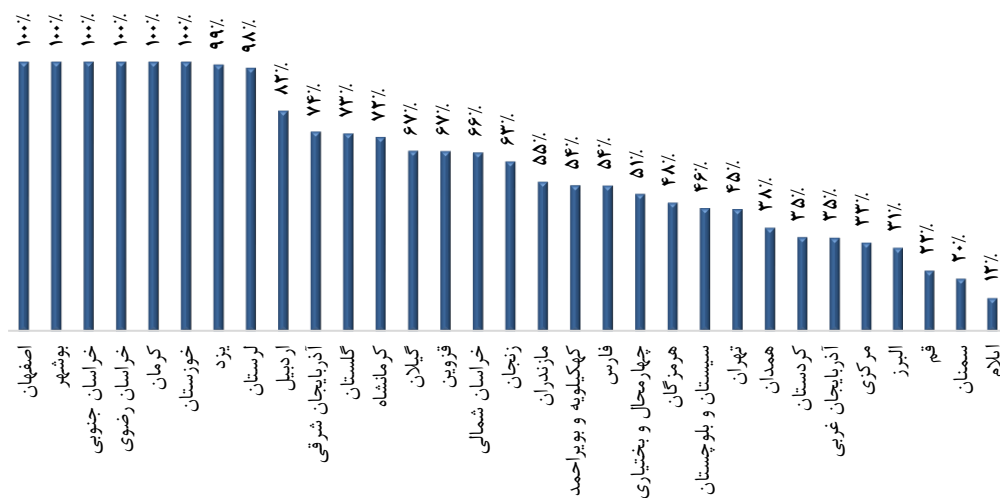


مأخذ: همان.

در ارتباط با دو نمودار فوق، نکته قابل توجه در خصوص استان ایلام می‌باشد که علی‌رغم سهم بالا در اعتبارات مصوب، در زمره استان‌های با سهم پایین در اعتبار تخصیص یافته قرار دارد که حکایت از درصد پایین تخصیص اعتبار در این استان دارد. در این ارتباط در نمودار زیر، وضعیت درصد تخصیص استان‌ها (نسبت اعتبار تخصیص یافته به اعتبار مصوب در هر استان) گزارش شده است. بر این اساس، پس از استان ایلام، استان‌های سمنان، قم، البرز و مرکزی کمترین درصد تخصیص را داشته‌اند و در سوی دیگر در استان‌های اصفهان، بوشهر، خراسان جنوبی، خراسان رضوی، کرمان و خوزستان، با درصد تخصیص ۱۰۰ درصدی، معادل کل اعتبار مصوب برای تدوین برنامه‌های آمایش، تخصیص یافته است.



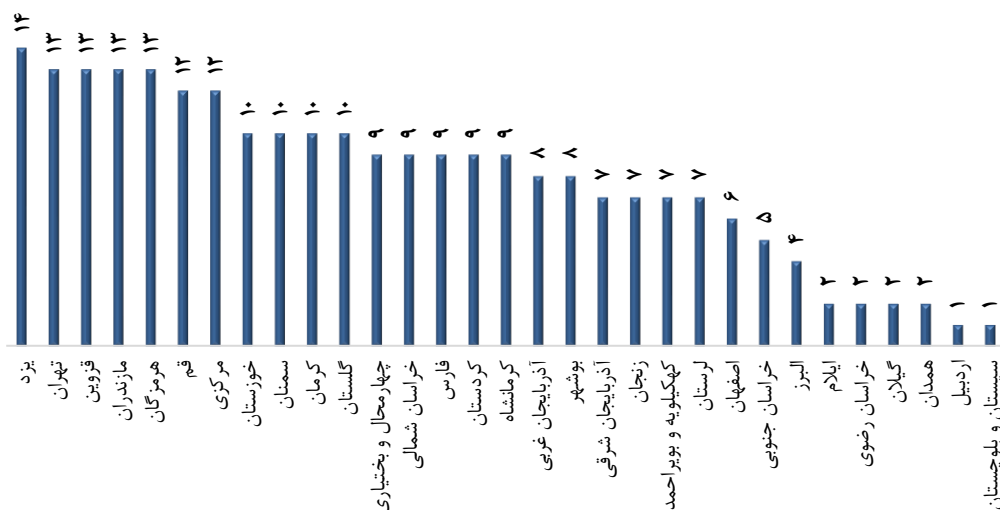
نمودار ۳. درصد تخصیص اعتبار برنامه‌های آمایش در استان‌ها در بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸ (درصد)



مأخذ: همان.

در نمودار زیر، به منظور تحلیل دوره زمانی تخصیص اعتبار به استان‌ها برای تدوین برنامه‌های آمایش، فاصله زمانی میان آخرین سال تخصیص اعتبار نسبت به اولین سال در هر استان، نمایش داده شده است:

نمودار ۴. مدت زمان تخصیص اعتبار برای تدوین برنامه‌های آمایش در استان‌ها (سال)



مأخذ: همان.

براساس اطلاعات مندرج در نمودار فوق، استان یزد با ۱۴ سال و استان‌های تهران، قزوین، مازندران و هرمزگان با ۱۳ سال، بیشترین دوره زمانی برای جذب اعتبارات حوزه آمایش سرزمین را به خود اختصاص داده‌اند. در این راستا، مدت زمان تخصیص اعتبار یادشده، در ۱۱ استان کشور بیش از یک دهه و در ۱۱ استان دیگر، بین ۷ تا ۹ سال بوده است.

این موضوع حکایت از طولانی بودن بیش از اندازه فرایند تدوین اسناد آمایش سرزمین در بسیاری از استان‌های کشور دارد که گاه با تغییر تیم مطالعاتی نیز همراه بوده است. بر این اساس با توجه به سرعت بالای تغییرات در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی، به نظر می‌رسد نتایج مطالعات سال‌های آغازین، تا حد زیادی اعتبار خود را از دست داده و نمی‌توانند مبنای مناسبی برای سنتز مطالعات و جمع‌بندی اسناد آمایش سرزمین به‌شمار روند.

شایان ذکر است در استانی نظیر سیستان و بلوچستان که تخصیص اعتبار، فقط در یک سال (سال ۱۳۸۵) اتفاق افتاده است نیز، فرایند تصویب اعتبار بدون تخصیص اعتبار مصوب، تا سال ۱۳۹۸ به مدت ۱۴ سال ادامه داشته که خود حکایت از ناتمام ماندن مطالعات آمایش در استان یاد شده دارد. مشابه این موضوع، در استان همدان نیز مشاهده می‌شود که علی‌رغم تخصیص اعتبار تنها در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، تصویب اعتبار تا سال ۱۳۹۷ ادامه یافته است. در استان ایلام نیز تصویب اعتبار برای اولین بار در سال ۱۳۸۴ صورت پذیرفته و پس از آن در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸ ادامه یافته است. اما تنها بخش اندکی از اعتبارات مصوب، در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ تخصیص یافته است.

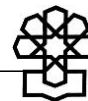
## ۲. تحلیل اسناد آمایش استانی

یکی از مهم‌ترین مشکلات نظام تصمیم‌گیری کشور کم‌توجهی به مسائل حیاتی و اقتضائات زمانه است. در صورتی که ادراک کافی نسبت به مسائل و چالش‌های اساسی کشور حاصل نشود، ابزارهای مهم و راهبردی، کارکردهایی خلاف فلسفه وجودی خود خواهند داشت. ابزار برنامه‌ریزی و برنامه‌های آمایش سرزمین نیز از این مهم مستثنا نیستند.

با استناد به بررسی‌های انجام شده در ارتباط با اقدامات دولت در زمینه تدوین اسناد آمایش سرزمین<sup>۱</sup>، به نظر می‌رسد در حال حاضر ظرفیت کافی برای رفتن به سمت یک برنامه ملی آمایش باکیفیت که دارای برنامه‌های پشتیبان منطقه‌ای نیز باشد، وجود ندارد.

در ارتباط با اسناد آمایش استانی نیز، اگرچه تلاش‌های قابل‌اعتنایی صورت گرفته، اما به استناد مطالعات پیشین و براساس مطالعه دقیق اسناد مذکور، می‌توان گفت این اسناد با کاستی‌ها و نواقص

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴): واکاو عملکرد دولت در ارتباط تهیه اسناد آمایش سرزمین»، شماره مسلسل: ۱۵۸۹۰، ۱۳۹۷.



جدی مواجه هستند. این کاستی‌ها، در قالب چهار سرفصل زیر قابل طبقه‌بندی است:

۱. فراهم نبودن الزامات حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین،

۲. عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی،

۳. ایرادات محتوایی اسناد آمایش استانی،

۴. ایرادات شکلی اسناد آمایش استانی.

مسائل مطرح شده در دو سرفصل نخست ماهیت فرامنطقه‌ای داشته و می‌توان گفت در ارتباط با تمامی مناطق صادق است و در صورتی که تمهیدات بایسته‌ای جهت مرتفع ساختن آنها اندیشیده نشود، بخش بزرگی از اقدامات انجام شده در ارتباط با برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، بدون دستاورد باقی خواهد ماند. از سوی دیگر، موارد مربوط به سرفصل سوم و چهارم، به‌طور خاص متوجه اسناد آمایش هر استان می‌باشد که با بررسی دقیق سند تدوین شده چند استان نمونه، موارد مشابه در نمونه‌های مورد بررسی قابل مشاهده است. در ادامه به تشریح هریک از این موارد پرداخته می‌شود:

#### ۱-۲. فراهم نبودن الزامات حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین

مهم‌ترین الزامات حداقلی که قبل از تدوین سند آمایش ملی و استانی باید فراهم گردد، عبارتند از:

##### • وجود خواسته مشخص

مورد توجه قرار دادن عناصر اصلی آمایش سرزمین یعنی: جمعیت، فعالیت و فضا باید براساس یک «خواسته مشخص» صورت گیرد. قبل از تدوین برنامه‌های آمایش، باید با یک منطق و هویت قابل اتکا، «هدف» و «تصویری» که برای کشور متصور هستیم ترسیم گردد. همچنین باید شناخت کافی از شرایط بین‌الملل نیز وجود داشته باشد. تحقق این مهم از طریق انجام مطالعات آینده‌پژوهی وسیع و باکیفیت امکان‌پذیر خواهد بود.

##### • وجود یک دولت توسعه‌گرا

دولت توسعه‌گرا در کشورهای مختلف با توجه به نحوه تفسیر آنها از توسعه و توانمندی و ظرفیت‌های آنها، ممکن است ویژگی‌های منحصر به فردی داشته باشد. اما اصولاً دولت توسعه‌گرا دولتی است که دولتمردان آن به برنامه‌های توسعه‌ای در مسیر تحقق **تولید مولد** و فناوریانه اعتقاد راسخ داشته و از نزدیک درگیر برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای هستند.<sup>۱</sup> وجود دولت توسعه‌گرا یک پیش‌فرض اساسی برای تحقق برنامه‌های توسعه‌ای بوده، اگرچه این مسئله هنوز در کشور ما محل بحث و چالش است.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به «دولت توسعه‌گرا و آینده آن در فرایند جهانی شدن»، ۱۳۹۵.

شایان ذکر است، براساس تجربه‌های تاریخی گالبرایت<sup>۱</sup> در سال‌های اولیه پس از جنگ جهانی دوم، با مفروض دانستن دولت توسعه‌گرا، سه بایسته دیگر به‌عنوان الزامات اولیه برنامه‌ریزی در نظر گرفته شده است:

- حداقل سطح سواد،

- حداقل تأمین اجتماعی،

- استنباط واحد و هماهنگ دولت و کارگزارانش از مسائل اساسی موجود و شرایط ایده‌آل مورد نظر.<sup>۲</sup>

### • وجود استراتژی توسعه صنعتی کارآمد

استراتژی به مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های عمومی گفته می‌شود که راه و روش نیل به هدف نهایی را مشخص می‌کند. در برنامه‌های استراتژیک دورنمایی از وضع مطلوب طراحی می‌شود، به طوری که کلیه خط‌مشی‌های ثابتی که آغاز و انجام آنها نیل به هدف‌های عالی را میسر می‌سازد، دربردارد. اگر بپذیریم که موانعی بر سر راه تحول وضع موجود وجود دارد که به‌طور خودبه‌خود مرتفع نخواهد شد، برخورداری از استراتژی نه تنها امری مفید، بلکه امری ضروری خواهد بود. براساس تجربه تاریخی سایر کشورها، اغلب کشورهایی به توسعه دست یافته‌اند که از توان تولیدی بالایی برخوردارند و بنابراین می‌توان گفت تحول توان تولیدی (تولید فناورانه) و توسعه با یکدیگر همبسته‌اند.<sup>۳</sup>

اگرچه در حداقل پنج دوره، تلاش‌هایی جهت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و تعیین اولویت‌های صنعتی در کشور صورت گرفته است،<sup>۴</sup> اما اغلب اقدامات مذکور کم‌دست‌آورد بوده‌اند. بنابراین ضرورت دارد قبل از اقدام به تدوین برنامه آمایش ملی، استراتژی توسعه صنعتی قابل اتکا و مورد وفاق ملی تدوین گردد.

### • نظام آماری قابل اتکا

برای تدوین سند آمایش سرزمین، ضروری است نظام آماری پویا و گسترده‌ای برای کل کشور وجود داشته باشد. اگرچه دستیابی به این نظام آماری از نظر منطقی امکان‌پذیر است، اما باید بررسی شود که آیا مرکز ملی آمار، آمادگی ایجاد چنین پایگاه آماری وسیعی را دارد؟ بنابراین قبل از تدوین سند آمایش، باید اقدامات مکفی در زمینه ایجاد نظام آماری فوق‌الذکر صورت‌پذیرد.<sup>۵</sup>

#### 1. Galbraith

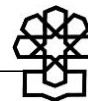
۲. در ارتباط با برنامه‌های توسعه و آمایش سرزمین نیز با توجه به طیف وسیع رشته‌های تحصیلی مرتبط و وجود متدولوژی‌های متفاوت، مسئله آموزش در ایجاد استنباط واحد بسیار مؤثر خواهد بود.

برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «درباره برنامه ششم توسعه (۹): شرایط فاز صفر برنامه چیست؟»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

۳. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.

۴. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

۵. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به مجموعه مطالعات آسیب‌شناسی نظام آماری کشور به شماره مسلسل: ۱۵۵۹۲، ۱۵۶۲۵، ۱۵۸۳۱، ۱۶۶۱۵، ۱۶۶۱۶، ۱۶۶۱۸.



## • ظرفیت با کفایت بدنه اجرایی کشور

براساس آموزه‌های نهادگرایی، مسئله اجرا نیز در فرایند تحقق اهداف توسعه‌ای از اهمیت بالایی برخوردار است. به عبارت دیگر، حتی اگر بهترین قاعده‌گذاری‌ها صورت گیرد، اما در سطح اجرا توانایی لازم وجود نداشته باشد، دستاوردی حاصل نخواهد شد. با توجه به این مسئله، در مورد برنامه‌های آمایش نیز باید توجه داشت که بار تدوین و اجرای برنامه‌های مذکور قرار است بر دوش چه بدنه اجرایی قرار گیرد؟ آیا بدنه اجرایی کشور در حال حاضر توان پذیرش و به سرانجام رساندن این مسئولیت مهم را دارد؟

با توجه به تجربه انحلال و احیای مجدد سازمان برنامه و بودجه کشور، ساختار فعلی سازمان به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد متولی برنامه آمایش در کشور، بسیار شکننده و ناهماهنگ است. همچنین عدم ثبات مدیریت در زمینه آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه کشور در سال‌های اخیر، تصمیم بر برون‌سپاری تدوین سند آمایش ملی به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی و در ادامه خارج کردن این مهم از بدنه اصلی سازمان برنامه و بودجه و دفتر تخصصی مربوطه و ارجاع آن به «مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری»، خود نشان‌دهنده نابسامانی امور مربوط به آمایش سرزمین در کشور است.

ازسوی دیگر وزارت راه و شهرسازی نیز با پیگیری طرح‌های جامع و کالبدی، به شکلی دیگر، در حال انجام اقدامی موازی با سازمان برنامه و بودجه است. این مسئله نیز می‌تواند در کنار توان و ظرفیت ناکافی بدنه اجرایی، موجب ایجاد ناهماهنگی و کم‌اثرتر شدن اقدامات انجام شده گردد<sup>۱</sup>.

## ۲-۲. عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی

عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی پیرامون برنامه‌ریزی و برنامه‌های آمایش سرزمین، موجب بروز آشفتگی و سردرگمی در نظام برنامه‌ریزی و متعاقباً اسناد مربوطه شده است. در این ارتباط، «هماهنگی» و «توسعه» از جمله مهم‌ترین مفاهیم برنامه‌ریزی به‌شمار می‌روند که در ادامه، به‌صورت اجمالی، مصادیقی درخصوص عدم توافق بر روی این مفاهیم کلیدی در برنامه‌های آمایش کشور، ذکر می‌گردد:

- فلسفه وجودی برنامه‌ریزی، حل‌وفصل بحران ناهماهنگی است. بنابراین انتظار می‌رود در اسنادی توسعه‌ای نظیر سند آمایش ملی و استانی اقدام به تبیین ناهماهنگی‌های بحران‌زا در سطوح منطقه‌ای، بین مناطق و ملی شود. حال آنکه اغلب اسناد مذکور فاقد شایستگی لازم جهت تحقق این مهم هستند<sup>۲</sup>.

- بررسی محتوایی اسناد آمایش در دسترس، حکایت از آن دارد که درک مشخصی از توسعه یا مفهوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین وجود ندارد. این مسئله در مورد صورت‌بندی نظری

۱. زهرا ذاکری (۱۳۹۸)، «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۵): نحوه مواجهه با تدوین سند آمایش سرزمین در شرایط کنونی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، مسلسل ۱۶۴۱۶.

۲. گفتنی است که سند آمایش ملی هنوز تدوین نشده و بنابراین نمی‌توان در مورد سند مذکور اظهار نظر کرد.

نیز موضوعیت دارد. حال آنکه از نظر روش‌شناختی، گفته می‌شود ابتدا باید مفهوم و سپس پایه نظری مشخص باشد و در ادامه با اتکا به این دو شاخص، سنجش و ارزیابی مناسب ایجاد شود. به‌طور کلی ارزیابی می‌شود که نظم فکری حاکم بر تهیه سند آمایش استانی، فاقد اسلوب روش‌شناختی و ذهنیت برنامه‌ای بوده است.

**- عدم توافق بر اولویت تدوین سند ملی آمایش بر اسناد آمایش استانی موجب بروز ناهماهنگی در تدوین اسناد استانی شده است.** این مسئله در حالی روی داده است که نمی‌توان انتظار داشت بدون وجود سند ملی آمایش، استان‌ها به‌صورت انفرادی بتوانند برنامه مناسبی تدوین کرده و به آن عمل نمایند. زیرا هر استان به‌عنوان جزئی از کل کشور باید در راستای اهداف بلندمدت کشور پیش رود و نباید از سرنوشت مشترک و درهم‌تنیده استان‌ها و فعالیت‌های اقتصادی در کشور غفلت کرد. بنابراین طرح این سؤال ضروری به‌نظر می‌رسد که در شرایط فقدان برنامه آمایش ملی، تهیه برنامه‌های آمایش استانی آیا اصولاً امکان‌پذیر است؟

**- موازی‌کاری در دستگاه‌های مختلف در تدوین اسناد توسعه و نامشخص بودن جایگاه اسناد جامع توسعه‌بخشی نظیر سند جامع آب، انرژی، حمل‌ونقل و... و طرح‌های جامع و کالبدی استان‌ها در تدوین اسناد آمایش ملی و استانی یکی دیگر از مصادیق ناهماهنگی در برنامه‌ریزی و تدوین اسناد آمایش محسوب می‌شود.**

**- مورد توافق نبودن کارآمدی شرح خدمات ابلاغی جهت تدوین اسناد آمایش، منجر به بروز مشکلات اساسی نظیر حجم بالای اسناد آمایش، ارائه مطالب تکراری و کاهش امکان اولویت‌بندی و ایجاد ارتباط مناسب مطالب ارائه شده در بخش‌های مطالعات پایه و برنامه‌ریزی راهبردی شده است.**

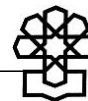
### ۳-۲. ایرادات محتوایی اسناد آمایش استانی

بررسی محتوایی اسناد آمایش استانی حکایت از وجود برخی کاستی‌ها دارد که در ادامه به آنها پرداخته شده است:

**- توصیف خام و نامنسجم وضع موجود:** مطالعات آمایش سرزمین باید یک تصویر از وضعیت موجود استان‌های کشور ارائه دهند، تا بر مبنای آن اقدامات لازم در مسیر تحقق اهداف توسعه‌ای صورت گیرد. در مورد اسناد آمایش استانی مورد بررسی<sup>۱</sup> به‌نظر می‌رسد این مطالعات به توصیفی خام و نامنسجم از استان مورد نظر اکتفا کرده که این مسئله بازتابی از خلأ معرفتی درباره موضوع توسعه است.

**- بی‌توجهی به روندهای شکل‌دهنده وضع موجود و تداوم آن:** در بخش‌هایی که در سند آمایش به تحلیل وضع موجود پرداخته شده، در بهترین حالت به ارائه یک تصویر از وضعیت استان اکتفا

۱. اصفهان، کردستان و گلستان.



شده و اغلب هیچ‌گونه تحلیلی از چرایی شکل‌گیری این وضعیت ارائه نشده است. برای نمونه به ذکر نرخ بیکاری، نرخ موالید، سهم جمعیت شهری و روستایی، تعداد روستاهای خالی از سکنه و اطلاعاتی از این دست اکتفا شده و تحلیلی از روندهای شکل‌دهنده این وضعیت و اینکه در صورت تداوم آنها چه مسائلی در آینده ایجاد می‌شود، صورت نگرفته است.

**– اختصاص بخش قابل ملاحظه‌ای از سند آمایش به توصیف وضع موجود:** بخش قابل توجهی از محتوای اسناد آمایش استانی به تبیین وضع موجود اختصاص دارد و سهم اندکی به بررسی وضع مطلوب پرداخته است. به عبارت دقیق‌تر بیش از ۹۰ درصد مطالب ارائه شده مربوط به شناخت وضع موجود بوده و کمتر از ۱۰ درصد از متون مورد بررسی، به چشم‌اندازها و برنامه‌های توسعه استان اختصاص یافته است.

**– عدم توجه بایسته به ارتباطات بین‌بخشی در تحلیل‌های انجام شده:** بررسی‌های انجام شده بر روی اسناد آمایش استانی حکایت از آن دارد که در اغلب موارد به بررسی جزیره‌ای بخش‌های مختلف استان‌ها پرداخته شده و ارتباطات بین‌بخشی مغفول مانده است. علاوه بر این خود استان هم اغلب به صورت منفرد مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است.

**– مغفول ماندن تحلیل‌های مرتبط با کیفیت دیوان‌سالاری و نقش آن در ایجاد دستاوردهای توسعه‌ای برای استان:** همان‌طور که ذکر شد، از دیدگاه نهادگرایی مسئله اجرا به کیفیت دیوان‌سالاری برمی‌گردد و به اندازه‌ای اهمیت دارد که در اکثر موارد، کل توسعه‌نیافتگی را می‌توان از کانال اجرا توضیح داد. بنابراین ارائه تصویرهای مشخصی از دیوان‌سالاری دولت‌های محلی در کنار سند آمایش، بسیار حیاتی است و باید ظرفیت دولت ملی و ظرفیت دولت محلی در مرکز توجه قرار بگیرد. علاوه بر این، دامنه و میزان قدرت نهادهای مرکزی و محلی نیز باید در نظر گرفته شوند. به عبارت دیگر اگر فرض شود که یک سند بسیار عالی هم تدوین شود، اینکه چه کسی باید آن را اجرا کند؟ یا کدام نهاد، متولی اجراست؟ در بروز دستاوردهای توسعه‌ای بسیار بااهمیت است. از سوی دیگر در اغلب اسناد آمایش استانی، نقشی که ناکارآمدی مدیریت‌های کلان، غیربومی بودن مدیران و روابط طایفه‌ای یا جناحی ایفا می‌کند، مغفول مانده است.

**– عدم تبیین بایسته جایگاه دولت‌های محلی و اختیارات آنها:** به نظر می‌رسد بخشی از مسائل استان‌ها ناشی از ناتوانی نظام دولت‌های محلی (استانداری و شهرداری) در کشور است که به دلیل فقدان اختیارات محلی و تمرکزگرایی برنامه و بودجه در پایتخت، موجب ضعف تاریخی آنها شده است. این مسئله موجب می‌شود سندهایی که در استان‌ها تهیه گردیده از عمق و نگاه راهبردی برخوردار نباشند. زیرا در استان‌ها هیچگاه به لحاظ ساختاری و فرایندی زمینه‌ای شکل نگرفته است که درخصوص مسائل استان سند بنویسند و سیاست پیشنهاد دهند.

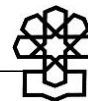
**– بی توجهی به تأثیر سیاست‌های ملی بر برنامه‌های منطقه‌ای:** باید توجه داشت که اثرپذیری استان‌های کشور از سیاست‌های ملی اغلب بسیار بیشتر از سیاست‌های استانی است و چه بسا قدرت توضیح‌دهندگی این سیاست‌ها در ایجاد وضع موجود استان‌ها بیشتر است. لذا ضروری است آثار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سیاست‌های ملی روی استان‌ها با توجه به ساختار هر استان مورد توجه قرار گیرد که این مسئله در گزارش آمایش استان‌های مورد بررسی، مغفول مانده است.

**– پیوند ضعیف مطالعات پایه و راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی:** به نظر می‌رسد مطالعات پایه سند آمایش با مسائلی که شناسایی شده و راهکارهایی که برای آنها ارائه می‌شود، هیچ هم‌پیوندی منطقی‌ای ندارد و گویا مطالعات پایه براساس سالنامه‌های آماری انجام شده و سیاست‌گذاری و شناخت مهم‌ترین آسیب‌ها و مشکلات بدون توجه به آن مطالعات، صورت گرفته است. این در حالی است که براساس اصول محوری برنامه‌ریزی راهبردی، مطالعات پایه وضع موجود، زیربنای شناخت وضع مطلوب و تدوین راهبردها و سیاست‌های اجرایی مورد نیاز برای دستیابی به این وضعیت، محسوب می‌گردد.

**– همه‌چیزخواهی اسناد آمایش استانی در غیاب سند ملی آمایش و ابهام در تقسیم کار ملی استان‌ها:** برنامه آمایش تدوین می‌شود تا برمبنای آن، چشم‌اندازهایی برای توسعه حاصل شود. مسئله مهم این است که در انتها بتوان براساس مجموعه ذخیره دانایی که ایجاد شده، تعیین شود که کدام روندها باید متوقف شوند، کدام روندها باید ایجاد شوند و کدام روندها باید استمرار یابند. در غیر این صورت سند آمایش به سندی همه‌چیزخواه تبدیل می‌شود.

این مسئله یکی از گرفتاری‌های نظام برنامه‌ریزی کشور به‌شمار می‌رود که آثار آن در اسناد آمایش استانی نیز مشهود است. در مأموریت‌هایی که در اسناد آمایش برای استان‌ها ذکر شده، یک نوع همه‌چیزخواهی در بخش‌های مختلف کشاورزی، صنعت، گردشگری و خدمات قابل مشاهده است که مبتنی بر زیرساخت‌های استان‌های مربوطه نیست. همچنین نقش اهداف در تعیین مأموریت‌ها نیز روشن نیست. در واقع هنگامی که تکالیف ملی یک استان مشخص نباشد، شناخت دقیقی نسبت به ظرفیت‌ها، استعدادها و محدودیت‌های استان حاصل نشده باشد و چشم‌انداز روشنی نسبت به آینده موجود نباشد، رویکرد اسناد آمایش، به‌جای تعیین دقیق «آنچه می‌خواهیم»، به «همه‌چیز می‌خواهیم» تغییر می‌یابد. در چنین شرایطی، مأموریت یک استان این خواهد بود که در هر زمینه‌ای اعم از کشاورزی، صنعت، معدن، انرژی، گردشگری، آموزش و سایر خدمات، کاری انجام بدهد.

**– کلی‌گویی در شناسایی مسائل و راهکارهای پیشنهادی:** در اسناد آمایش استانی زمانی که بحث از مهم‌ترین نکات درباره منابع آب مطرح می‌شود، اگر بنا باشد مسائل و مشکلات یک استان کم‌آب، فهرست شود نیز همان لیستی حاصل خواهد شد که در ارتباط با استان‌های پُرآب مطرح است. بدین ترتیب این سؤال مطرح می‌شود که اگر مسائل برای همه استان‌ها فارغ از شرایط ویژه‌شان، یکسان



است دیگر چه ضرورتی برای مطالعات منطقه‌ای و استانی و تدوین اسناد آمایش جداگانه برای هر استان وجود دارد؟<sup>۱</sup>

#### **– وجود ایرادات مفهومی در شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید: تعداد نقاط قوت و**

ضعف شناسایی شده برای استان‌ها بسیار زیاد است و تقریباً ۸۰ الی ۹۰ درصد این نقاط مبتنی بر زیست‌بوم و اقلیم استان‌هاست، که در آنها گاهی تناقضاتی نیز دیده می‌شود و مهم‌تر آنکه مفاهیم شناسایی شده هیچ اولویتی نسبت به هم ندارند. یعنی در بهترین حالت تعداد زیادی نقطه قوت و ضعف شناسایی شده‌اند که همه چیز در آن وجود دارد و ارتباط سیستمی بین این نقاط قوت و ضعف برآورد نشده است.

#### **– نبود اولویت‌بندی مشخص در تعیین اهداف، راهبردها و پیشران‌های توسعه: فهرست**

کردن تعداد زیادی هدف به تفکیک حوزه‌های مختلف در اسناد آمایش استانی که ریشه در رویکرد «همه‌چیزخواهی» این اسناد دارد، می‌تواند حکایت از غفلت از مفهوم «اولویت» داشته باشد. این مسئله در مورد مأموریت‌ها، راهبردها، سیاست‌ها و پروگرام‌ها نیز موضوعیت دارد.

#### **– عدم برقراری رابطه متناظر میان اهداف و راهبردها: اگرچه اهداف و راهبردهای متعددی**

در جلد‌های مختلف اسناد آمایش استانی مورد بررسی، ارائه شده است، اما اگر بخواهیم تنها گزارش سنتز نهایی اسناد مذکور را در نظر بگیریم، راهبردهای نهایی، اهداف کلان مورد نظر را پوشش نمی‌دهند. به‌عنوان نمونه، دومین هدف کلان مطرح شده در گزارش آمایش استان گلستان مربوط به «تأمین آب مورد نیاز بخش کشاورزی و افزایش بازدهی روش‌های آبیاری» است، اما مسئله افزایش بازدهی روش‌های آبیاری در برنامه‌های عملیاتی ارائه شده، مشاهده نمی‌شود.

#### **– مغفول ماندن مسئله حیاتی توان تولید صنعتی: براساس مستندات ارائه شده در اسناد**

آمایش استانی، برای بخش صنعت منطقی است توقع داشته باشیم که کاستی‌های فناورانه و زیرساخت‌ها به‌عنوان عامل تهدید مطرح شوند. اما در تحلیل‌ها مسئله توان تولید صنعتی، واکاوی دلایل ناتوانی موجود و ارائه توصیه‌های سیاستی جهت بهبود این مهم، مغفول مانده است.

#### **– ارائه اطلاعات بدون تحلیل مکفی در ارتباط با جایگاه شهرهای میانی در توسعه**

استان‌ها: جایگاه شهرها و تقسیم‌بندی آنها از مباحث فوق‌العاده مهم توسعه منطقه‌ای است و اغلب گفته می‌شود توسعه از کانال شهرهای میانی رخ می‌دهد. اما در اغلب اسناد آمایش استانی، صرفاً اشاره شده که عمده شهرهای استان در رده شهرهای کوچک و روستا - شهرها طبقه‌بندی می‌شوند. به‌عبارت دیگر آمار و اطلاعاتی ارائه شده که در راستای مباحث توسعه منطقه‌ای استفاده‌ای از آنها نشده است.

#### **– توجه افراطی به توسعه بخش گردشگری به‌عنوان محور توسعه استان‌ها: یک موضوع**

مشهود در اغلب گزارش‌های آمایش استان‌ها، توجه افراطی و اعتنای بیش از حد به توسعه بخش

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به اسناد آمایش استان‌های اصفهان و گلستان.

گردشگری است. در حالی که ذکر این نکته ضروری است که در شرایط فقدان بنیه تولید صنعتی مدرن، گسترش بخش گردشگری منجر به بهبود اوضاع نخواهد شد.

نکته دیگر در خصوص بخش گردشگری این است که با لحاظ مسائلی نظیر بهداشت، امنیت جاده‌ها، تجهیز مراکز اقامتی به فناوری روز و...، بخش گردشگری یکی از سرمایه‌برترین صنایع خواهد بود. همچنین باید توجه داشت توسعه گردشگری محتاج نگرش بومی و مزیت‌های محلی است در حالی که بسیاری از پتانسیل‌های گردشگری پیشین استان‌ها، به دلیل فقدان این نگرش عملاً از بین رفته و به شهرک‌سازی و تخریب منابع طبیعی و میراث محلی منجر شده است.

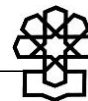
#### – ابهام در مفاهیم و روش‌های مورد استفاده در آمایش استان: برای مثال در گزارش صنعت و

معدن سند آمایش اصفهان، با استفاده از روش ضریب مکانی، استان در ساخت منسوجات، ساخت کک، فرآورده‌های حاصل از تصفیه نفت و سوخت‌های هسته‌ای، ساخت سایر محصولات کانی غیرفلزی و ساخت فلزات اساسی دارای مزیت نسبی است. در صفحات ۲۴۸ و ۲۴۹ همین گزارش، مزیت نسبی به روش 'DRC' محاسبه گردیده و نتایج حاکی از آن است که بخش‌های ساخت محصولات تنباکو، ساخت چوب و محصولات چوبی، ساخت کک، فرآورده‌های حاصل از تصفیه نفت و سوخت‌های هسته‌ای، ساخت سایر محصولات کانی غیرفلزی، ساخت ماشین‌آلات دفتری، حسابداری و محاسباتی دارای مزیت هستند. اولاً مشخص نشده نتایج حاصل از کدام روش ارجحیت داشته است و مبنای تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد و ثانیاً مشخص نشده کدامیک از معیارهای ارزش‌افزوده، ستانده و یا اشتغال معیار محاسبه روش ضریب مکانی است.

#### – اشتباهات و تناقضات آماری متعدد: در گزارش‌های آمایش استان‌ها در موارد متعددی تناقضاتی

در ارائه آمار و اطلاعات مشاهده می‌شود که بر مبنای آنها نکات ضد و نقیضی هم مطرح شده است. به عنوان مثال در مورد نرخ بیکاری استان گلستان آمده است: نرخ بیکاری استان ۱۲/۸ در سال ۱۳۹۰ است که نسبت به سال ۱۳۸۵ افزایش ۰/۴ درصدی داشته است (جلد ۱۶ گزارش آمایش استان گلستان، صفحه ۲۸) و بار دیگر این رقم ۸/۹ ارائه شده است (جلد ۱۶ گزارش آمایش استان گلستان، صفحه ۳۰). بر همین مبنا هنگام تدوین ماتریس SWOT استان (جلد ۱۶ گزارش آمایش استان گلستان، صفحات ۴۰۴ تا ۴۰۶) در نقاط قوت آمده است: «کمتر بودن نرخ بیکاری استان در مقایسه با متوسط کشور» و در صفحه بعد به عنوان نقطه ضعف آمده است «بالا تر بودن نرخ بیکاری منطقه در مقایسه با کل کشور».

در گزارش آمایش استان اصفهان نیز در مواردی تناقضاتی در ارائه آمار و اطلاعات مشاهده می‌شود. به عنوان مثال بر اساس آنچه در صفحه ۱۵۵ گزارش ارزیابی توان زیست‌محیطی آمده است، نسبت جنگل‌های استان معادل ۲/۸ درصد از کل جنگل‌های کشور می‌باشد و حال آنکه در صفحه ۱۹۳ تنها ۰/۸ درصد بیان شده است.



– **ذکر مطالب زائد و ناکارآمد:** در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود که در اسناد آمایش استانی در بخش‌های مختلف به بیان جزئیات و مواردی پرداخته شده است که ضرورت بیان آنها در سند آمایش محل ابهام است، به طوری که به نظر نمی‌رسد با حذف این مطالب نه‌چندان مفید، مشکلی در تحلیل‌های ارائه شده ایجاد شود و تنها با حذف مطالب مذکور حجم سند آمایش استان‌ها در بخش‌های مختلف، بسیار کمتر از مقدار کنونی آن خواهد بود.

– **ابهام در تبیین شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و...:** باید توجه داشت عبارت‌هایی نظیر اینکه بهره‌وری افزایش یافته، یا جرم افزایش یافته است، به طور نسبی معنادار هستند. یعنی اگر از متوسط کشور بالاتر باشد برای ما حساسیت برانگیز است. چراکه ممکن است در کل کشور درآمدها افزایش یافته باشد و بهره‌وری را بالا نشان دهد و بنابراین مزیت استان محسوب نمی‌شود. در مستندات مورد بررسی به دفعات آماری از این دست بدون توجه به وضعیت ملی، ارائه شده است.

– **ارائه الگوهای همسان برای توسعه شهرستان‌های استان‌ها:** بررسی‌های انجام شده حکایت از آن دارد که در برخی موارد، علی‌رغم صرف وقت و هزینه جهت شناسایی ظرفیت و توان بالقوه هر شهرستان، الگوهای تقریباً یکسانی برای توسعه همه آنها ارائه شده است.

– **کم‌توجهی به مسائل حیاتی در حوزه فرهنگ و سیاست:** به نظر می‌رسد تمرکز روی مواردی نظیر بررسی موانع فرهنگی - سیاسی با توجه به تنوع قومیتی و مذهبی موجود و توجه به زیرساخت‌های لازم جهت بهبود همدلی و همکاری میان مذاهب و اقوام استان، می‌تواند تصویر گویاتری از وضعیت فرهنگی - سیاسی استان و موانع توسعه متوازن ارائه دهد.

#### ۴-۲. ایرادات شکلی اسناد آمایش استانی

علاوه بر ایرادات محتوایی مطرح شده در قسمت‌های پیشین، یکسری مشکلات شکلی نیز در بررسی اسناد آمایش استانی قابل ملاحظه است که اهم آنها در ادامه ذکر می‌گردد:

– به نظر می‌رسد بیش از ۳۰ درصد محتوای گزارش‌ها (متن، نمودار، ...) تکراری است.

– وجود تیرهای تکراری بسیار در بخش‌های مختلف سبب شده جهت جلوگیری از تکرار مطالب در ذیل آنها، آمار و اطلاعات به صورت پراکنده ارائه شوند که این مسئله امکان صورت‌بندی یکپارچه داده‌ها و ارائه تصویری روشن را سلب نموده است. اگرچه در هر بخش اطلاعات متفاوتی (گاهی به لحاظ زمانی) ارائه شده است، با وجود این در برخی موارد بیش از ۲۰ درصد مطالب عیناً در جاهای مختلف تکرار شده‌اند.

– برخی از اسناد آمایش استانی نظیر سند آمایش استان اصفهان مطابق با شرح خدمات ابلاغی از سوی سازمان برنامه نبوده است.

– در بخش‌های مختلف ایرادات تایپی دیده می‌شود.

### ۳. بررسی موردی وجود ارتباط بین اسناد آمایش و تخصیص اعتبار به طرح‌های عمرانی استانی<sup>۱</sup>

مسئله آمایش محور بودن تخصیص بودجه کشور موضوعی است که به‌ویژه در سال‌های اخیر، مورد توجه سیاستگذاران کشور قرار گرفته است. به‌طوری که مسئولان سازمان برنامه و بودجه نیز بارها در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی عنوان کردند که اسناد آمایش استانی این قابلیت را دارند که بودجه‌ریزی براساس آنها صورت پذیرد.

در اینجا فارغ از اینکه محتوای اسناد آمایش استانی تا چه اندازه قابل اتکاست، با عنایت به این موضوع که مسئله تدوین و بهره‌برداری از اسناد آمایش در برنامه‌ریزی و تخصیص منابع کشور از برنامه چهارم توسعه مورد توجه قرار گرفته است، این سؤال مطرح می‌شود که اسناد مذکور تا چه اندازه مبنای تخصیص بودجه به طرح‌های عمرانی در استان‌ها بوده‌اند.

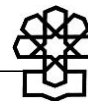
گفتنی است از آنجا که تا زمان انتشار این گزارش اسناد آمایش ملی و استانی به تصویب نرسیده و بنابراین در اختیار مقامات اجرایی ملی و استانی کشور نمی‌باشد، لذا نمی‌توان انتظار داشت اولویت‌های زیرساختی مطرح شده در برنامه‌های آمایش (برنامه‌های بلندمدت) در طرح‌های عمرانی استانی تحقق یافته باشند. با وجود این براساس بررسی‌های انجام شده در مطالعات توسعه استانی<sup>۲</sup> به‌نظر نمی‌رسد طی سال‌های گذشته تغییرات چشمگیری در مسائل اساسی استان‌ها ایجاد شده باشد و ازسوی دیگر به هر حال باید تخصیص اعتبارات استانی در گذشته بر مبنای یک تفکر توسعه‌ای صورت می‌پذیرفت.

بنابراین اگر بپذیریم طبق ادعای سازمان برنامه و بودجه در تدوین اسناد آمایش سرزمین استانی برنامه‌ریزی از پایین به بالا به‌کار گرفته شده است و مقامات، ذی‌نفعان و خبرگان استانی در تدوین اسناد مذکور دخیل بوده‌اند، انتظار می‌رود تفکر توسعه‌ای قبل از تدوین اسناد آمایش، همگرایی نسبی با اسناد آمایش تدوین شده داشته باشند. بنابراین سنجش ارتباط میان اسناد آمایش و طرح‌های عمرانی اقدامی مفید ارزیابی می‌شود، زیرا اعتبارات طرح‌های عمرانی مهم‌ترین منابع مالی برای پیشبرد اهداف توسعه‌ای استان‌ها هستند.

هرچند ارزیابی دقیق انطباق طرح‌های عمرانی استانی با اسناد آمایش نیازمند این است که مشخص شود چه حوزه‌ها و بخش‌هایی از اولویت‌های آمایش نیازمند ورود مستقیم دولت در قالب طرح‌های عمرانی است و چه بخشی از آن باید با سیاست‌ها و ابزارهای دیگری نظیر تسهیل مقرراتی و با ورود

۱. گفتنی است اطلاعات آماری استفاده شده در ارتباط با طرح‌های عمرانی در گزارش حاضر تنها منحصر به پیوست یک بودجه طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۳ بوده است. اگرچه پژوهشگر این مطالعه از وجود برخی اعتبارات استانی در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و اعتبارات متفرقه آگاهی داشته، اما به‌دلیل عدم دسترسی به اطلاعات فوق‌الذکر طی سال‌های مورد نظر، بررسی‌ها به پیوست بودجه تقلیل یافته است. البته با توجه به اقداماتی که در سازمان برنامه و بودجه کشور در زمینه شفاف‌سازی بودجه‌های عمرانی استانی در حال انجام است، امید می‌رود در مطالعات آتی، تحلیل‌های دقیق‌تری از ارتباط برنامه‌های آمایش با اعتبارات استانی ارائه گردد.

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



بخش خصوصی صورت پذیرد، ولی به طور کلی نباید طرح‌های عمرانی و نحوه استخراج و تصویب اولویت‌های مربوط با اسناد آمایش استان بیگانه باشند و هیچ ارتباطی بین آنها وجود نداشته باشد. لذا با عنایت به وجود کاستی‌هایی از منظر عدم برآورد دقیق مداخله بخش خصوصی در تحقق اهداف و اولویت‌های طرح‌های آمایش در این مطالعه برای پاسخ به سؤال مطرح شده، از طریق موردکاوی، استان گلستان به عنوان نمونه منتخب مورد توجه قرار گرفت و انطباق اولویت‌های مطرح شده در آخرین سند آمایش تدوین شده برای این استان<sup>۱</sup> با طرح‌های عمرانی استان مذکور طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۸ بررسی شد. در این ارتباط، جدول زیر تعداد طرح‌های عمرانی استانی در استان گلستان را طی بازه زمانی یاد شده به نمایش گذاشته است.

جدول ۶. تعداد و سهم طرح‌های عمرانی مربوط به استان گلستان طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۸

سال	تعداد طرح‌های عمرانی استانی مربوط به استان گلستان	سهم از کل طرح‌های قابل تفکیک (درصد)
۱۳۹۳	۶۱	۳,۱
۱۳۹۴	۵۷	۳,۱۴
۱۳۹۵	۵۳	۳
۱۳۹۶	۵۲	۲,۹۶
۱۳۹۷	۵۲	۳
۱۳۹۸	۵۳	۲,۹۶

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس پیوست یک بودجه سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۸.

همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، استان گلستان طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۸ به طور متوسط ۵۵ طرح داشته که حدود ۳ درصد از کل طرح‌های عمرانی کشور را به خود اختصاص داده است. در ادامه به منظور ارائه تحلیل مقایسه‌ای میان پروگرام‌های پیشنهادی در طرح آمایش و طرح‌های عمرانی استان گلستان، ابتدا تلاش شده است عناوین پروگرام‌های سند آمایش استان گلستان در سرفصل‌های طرح‌های عمرانی این استان، طبقه‌بندی شوند. این موضوع در جدول زیر نشان داده شده است.

۱. برمیانی جلد ۳۷ سند آمایش استان گلستان، ص ۸۷.

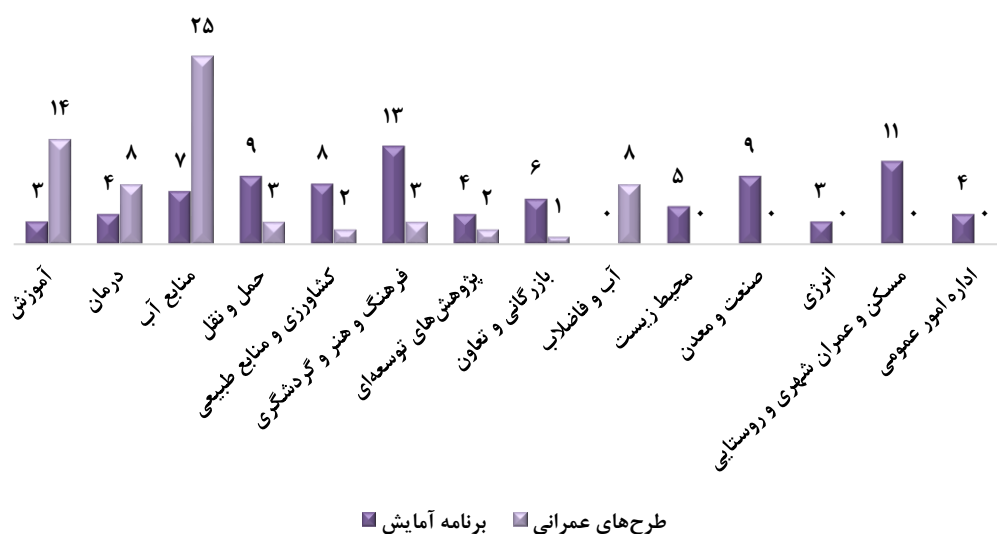
جدول ۷. تطبیق فصول طرح‌های عمرانی با پروگرام‌های سند آمایش استان گلستان

فصل	طرح‌های عمرانی	سند آمایش
آموزش	*	*
درمان	*	*
منابع آب	*	*
حمل و نقل	*	*
کشاورزی و منابع طبیعی	*	*
فرهنگ و هنر و گردشگری	*	*
پژوهش‌های توسعه‌ای	*	*
بازرگانی و تعاون	*	*
آب و فاضلاب	*	-
محیط زیست	-	*
صنعت و معدن	-	*
انرژی	-	*
مسکن و عمران شهری و روستایی	-	*
اداره امور عمومی	-	*

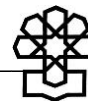
مأخذ: محاسبات تحقیق براساس پیوست بودجه سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۳ و سند آمایش استان گلستان.

گفتنی است که مقایسه انجام شده در جدول فوق تنها از منظر طبقه‌بندی فصل در پیوست بودجه بوده و معنای تناظر یک به یک میان طرح‌های عمرانی و پروگرام‌های آمایشی را ندارد. نمودار زیر تعداد طرح‌های عمرانی و پروگرام‌های سند آمایش برحسب هر فصل را به شکل مقایسه‌ای نمایان ساخته است.

نمودار ۵. مقایسه تعداد طرح‌های عمرانی و پروگرام‌های موجود در هر فصل

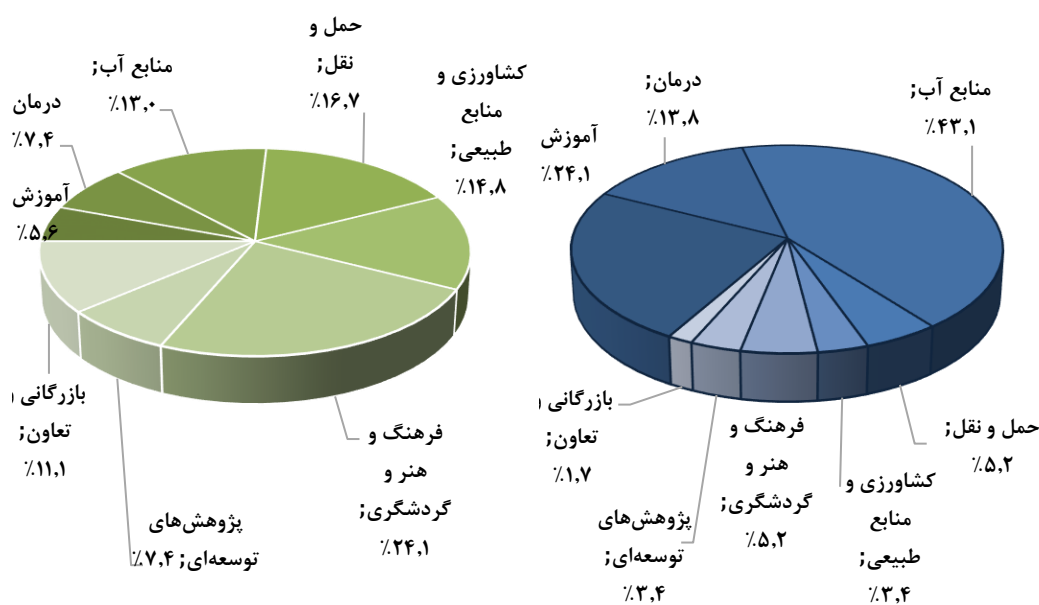


مأخذ: محاسبات تحقیق براساس پیوست بودجه سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۳ و سند آمایش استان گلستان.



همان‌طور که مشاهده می‌شود، بیشترین تعداد در فصول طرح‌های عمرانی استان گلستان طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۸ به ترتیب با ۲۵، ۱۴، ۸ و ۸ طرح به فصل‌های «منابع آب»، «آموزش»، «درمان» و «آب و فاضلاب» اختصاص می‌یابد. این در حالی است که بیشترین تعداد پروگرام در سند آمایش استان به ترتیب با ۱۳، ۱۱، ۹ و ۹ پروگرام مربوط به فصل‌های «فرهنگ و هنر و گردشگری»، «مسکن و عمران شهری و روستایی»، «حمل و نقل» و «صنعت و معدن» می‌شود. به‌منظور واکاوی دقیق‌تر این موضوع در نمودارهای زیر سهم فصول مشترک از طرح‌های عمرانی و پروگرام‌های سند آمایش نمایش داده شده است.

نمودار ۶. مقایسه سهم طرح‌های عمرانی و پروگرام‌های سند آمایش استان گلستان از فصول مشترک طرح‌های عمرانی و سند آمایش

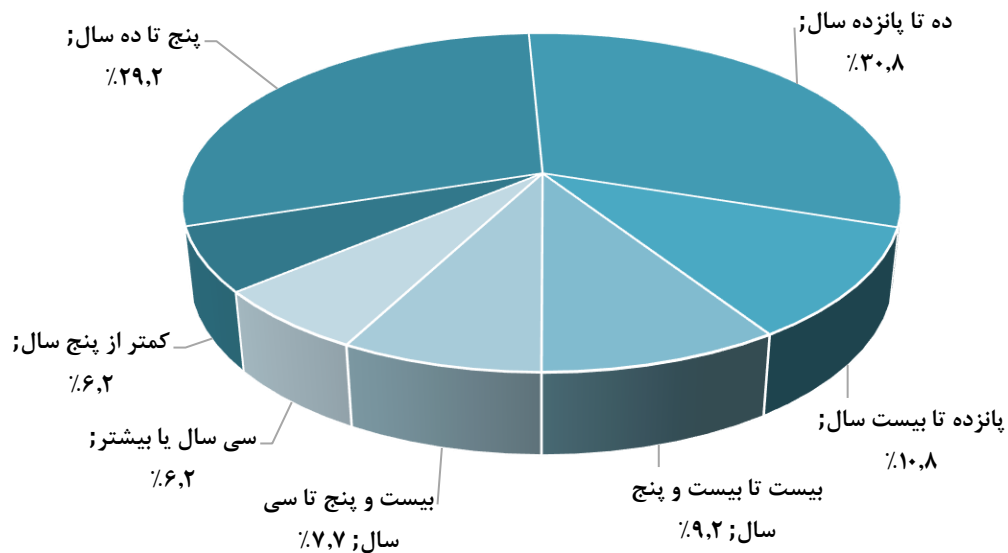


مأخذ: محاسبات تحقیق براساس پیوست بودجه سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۸ و سند آمایش استان گلستان.

براساس اطلاعات مندرج در نمودارهای فوق، طرح‌های عمرانی استان گلستان عمدتاً بر فصول «منابع آب»، «آموزش» و «درمان» تأکید دارد. این در حالی است که بیش از ۵۵ درصد پروگرام‌های سند آمایش استان، در فصول «فرهنگ و هنر و گردشگری»، «حمل و نقل» و «کشاورزی و منابع طبیعی»، طبقه‌بندی شده‌اند. بدین ترتیب مشاهده می‌شود جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های طرح‌های عمرانی، مطابقت چندانی با سند آمایش استان ندارد.

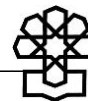
در این ارتباط به منظور واکاوی علل احتمالی این موضوع، مسئله عمر طرح‌های عمرانی مورد توجه قرار گرفته است. براساس اطلاعات نمودار زیر، ملاحظه می‌شود عمر بیش از ۶۴ درصد طرح‌های عمرانی استان، بیشتر از ۱۰ سال می‌باشد. همچنین بالغ بر ۲۳ درصد آنها، بیش از ۲۰ سال از عمر آنها گذشته است. مفهوم این موضوع این است که بخش قابل توجهی از طرح‌های عمرانی استان، متمرکز بر موضوعاتی است که سال‌ها پیش برنامه‌ریزی شده و تاکنون نتیجه مطلوب، حاصل نشده است. بنابراین نوعی وابستگی به مسیر طی شده در تخصیص منابع مالی به طرح‌های عمرانی استان، مشاهده می‌گردد و بخش قابل ملاحظه‌ای از بودجه عمرانی استان، صرف پروژه‌هایی می‌شود که بیش از یک دهه پیش، آغاز شده‌اند.

نمودار ۷. طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی استان گلستان برحسب عمر طرح



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس پیوست بودجه سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۳.

در جدول زیر، متوسط طول عمر طرح‌های عمرانی برحسب فصول مختلف، گزارش شده است.



جدول ۷. متوسط طول عمر طرح‌های عمرانی بر حسب فصول مختلف

فصل	تعداد طرح	متوسط عمر طرح
آموزش	۱۴	۱۰,۶
درمان	۸	۱۰,۰
منابع آب	۲۵	۱۷,۱
حمل و نقل	۳	۱۱,۳
کشاورزی و منابع طبیعی	۳	۱۸,۵
فرهنگ و هنر و گردشگری	۳	۱۱,۰
پژوهش‌های توسعه‌ای	۳	۳,۰
بازرگانی و تعاون	۱	۵,۰
آب و فاضلاب	۸	۲۱,۶
کل	۶۶	۱۴,۳

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس پیوست بودجه سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۳.

براساس اطلاعات مندرج در جدول فوق، متوسط عمر کل طرح‌های عمرانی استان گلستان، بالغ بر ۱۴ سال می‌باشد. در این راستا، متوسط طول عمر طرح‌های بخش «منابع آب» که با ۲۵ طرح، بیشترین سهم از طرح‌های عمرانی استان را به خود اختصاص داده است، بیش از ۱۷ سال است. شایان ذکر است متوسط طول عمر طرح‌های عمرانی در فصل «آب و فاضلاب»، بیش از ۲۱ سال و در فصل «کشاورزی و منابع طبیعی»، بیش از ۱۸ سال می‌باشد.

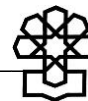
### جمع‌بندی و پیشنهادها

در گزارش حاضر، به منظور تحلیل و بررسی اسناد آمایش استانی، ابتدا به مرور اجمالی اقدامات دولت در زمینه تدوین برنامه‌های آمایش استانی پرداخته شده است. این اقدامات در قالب سه محور شامل «پیشینه و الزامات قانونی تدوین اسناد آمایش استانی»، «وضعیت اسناد آمایش استانی از منظر پیشرفت» و «منابع مالی تخصیص یافته جهت تدوین اسناد آمایش استانی از برنامه چهارم تاکنون»، مورد کندوکاو قرار گرفته است. در این راستا، در بخش اول با بررسی الزامات قانونی تدوین اسناد آمایش استان‌های کشور، فرایند تکوین تفکر آمایش محور در فضای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی کلان کشور، تبیین شد. در مرحله بعدی، جهت بررسی وضعیت پیشرفت اسناد آمایش استانی، گزارش‌های نظارتی دو نهاد مهم کشور شامل دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه، تجزیه و تحلیل گردید که اهم نتایج حاصل از این بررسی عبارت است از:

- براساس گزارش نظارتی دیوان محاسبات کشور، تاکنون فقط اسناد آمایش چهار استان ایلام، چهارمحال و بختیاری، کرمانشاه و همدان، به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین رسیده است. البته براساس گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه تا اسفند ۱۳۹۸ هیچ‌یک از اسناد آمایش استانی به

تصویب شورای عالی آمایش سرزمین نرسیده است.

- فاصله طولانی میان آغاز فرایند تدوین سند آمایش تا خاتمه آن در بسیاری از استان‌ها، بر اعتبار مطالعات انجام شده در سال‌های آغازین، خدشه وارد می‌سازد.
- شروع چندباره فرایند تدوین سند آمایش، در بسیاری از استان‌ها مشاهده می‌شود. این موضوع در کنار پُر دستاورد نبودن اسناد یادشده، می‌تواند به دلیل عدم اعتماد دستگاه‌های اجرایی استان‌ها به برنامه‌های آمایش و انجام شکلی کار به واسطه الزامات قانونی باشد.
- نیمه‌تمام رها شدن مطالعات یا تغییر مشاور، در تعدادی از استان‌ها قابل مشاهده است. این موضوع حکایت از آن دارد که در پاره‌ای موارد، سازوکار کارآمدی برای انتخاب مشاور با کفایت وجود نداشته است.
- اطلاعات ارائه شده توسط دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه، تا حدودی ناقص است و در پاره‌ای مواقع، اطلاعاتی در خصوص مشاور، ناظر و سرانجام نهایی طرح‌ها، ارائه نشده است.
- سومین محور در مرور اجمالی اقدامات دولت در زمینه تدوین برنامه‌های آمایش استانی، به تحلیل منابع مالی تخصیص یافته برای تدوین اسناد یاد شده اختصاص یافته است. نتایج نشان می‌دهد:
  - طی سه برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه، مجموعاً بالغ بر ۵۰۰ میلیارد ریال اعتبار برای تدوین برنامه‌های آمایش استان‌ها مصوب شده و تا سال ۱۳۹۸ در حدود ۳۰۰ میلیارد ریال به این موضوع تخصیص یافته است. لیکن در صورت اعمال تعدیلات قیمتی برحسب قیمت‌های سال ۱۳۹۶، ملاحظه می‌شود طی سه برنامه فوق‌الذکر، مجموعاً رقمی در حدود هزار میلیارد ریال اعتبار برای تدوین برنامه‌های آمایش مصوب شده و از آغاز برنامه چهارم توسعه تا سال ۱۳۹۸ در حدود ۶۰۰ میلیارد ریال اعتبار به این موضوع تخصیص یافته است.
  - بیشترین سهم از اعتبار مصوب کشور برای برنامه‌های آمایش استانی طی بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸ (پس از تعدیل قیمتی) به استان‌های مرکزی، تهران، اصفهان، ایلام و سمنان اختصاص یافته است. همچنین استان‌های خراسان جنوبی، همدان، خراسان رضوی، البرز، آذربایجان شرقی و گیلان، کمترین سهم از اعتبارات مصوب را داشته‌اند.
  - استان‌های اصفهان، مرکزی، تهران، کرمانشاه و خوزستان بیشترین سهم و استان‌های البرز، همدان، خراسان جنوبی، قم و ایلام کمترین سهم از اعتبارات تخصیص یافته را داشته‌اند.
  - تحلیل دوره زمانی تخصیص اعتبار تدوین برنامه‌های آمایش به استان‌ها، حاکی از آن است که استان‌های یزد، تهران، قزوین، مازندران و هرمزگان، بیشترین دوره زمانی برای جذب اعتبارات حوزه آمایش سرزمین را داشته‌اند. در این راستا، مدت زمان تخصیص اعتبار یادشده، در ۱۱ استان کشور بیش از یک دهه و در ۱۱ استان دیگر، بین ۷ تا ۹ سال بوده است. طولانی شدن بیش از اندازه فرایند تدوین اسناد آمایش استانی که گاه با تغییر تیم مطالعاتی نیز همراه بوده است، سبب می‌شود نتایج مطالعات



سال‌های آغازین، تا حد زیادی اعتبار خود را از دست بدهند و نتوانند مبنای مناسبی برای سنتز مطالعات و جمع‌بندی اسناد آمایش سرزمین به‌شمار روند.

پس از بررسی اقدامات دولت، در گام بعدی، با تلفیق نتایج مطالعات واکاوی اسناد آمایش سه استان منتخب شامل گلستان<sup>۱</sup>، کردستان<sup>۲</sup> و اصفهان<sup>۳</sup> با نگاهی آسیب‌شناسانه، نکات قابل توجهی پیرامون اسناد آمایش استانی استخراج گردید. در این بخش از مطالعه، تلاش شد با تبیین کاستی‌های موجود در تدوین اسناد یادشده، زمینه لازم برای اصلاح رویکردهای موجود در تهیه اسناد آمایش استانی و جلوگیری از هدررفت منابع مادی و معنوی کشور، فراهم آید. بدین ترتیب مهم‌ترین کاستی‌های موجود در ارتباط با اسناد آمایش استانی مورد بررسی، به شرح زیر می‌باشد:

#### • فراهم نبودن الزامات حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین شامل

- وجود خواسته مشخص،
- وجود یک دولت توسعه‌گرا،
- وجود استراتژی توسعه صنعتی کارآمد،
- نظام آماری قابل اتکا،
- ظرفیت با کفایت بدنه اجرایی کشور.

#### • عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی

- عدم شایستگی لازم اسناد آمایش موجود در حل‌وفصل بحران ناهماهنگی به‌عنوان فلسفه وجودی برنامه‌ریزی،
- فقدان درک مشخصی از توسعه یا مفهوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین در اسناد آمایش استان‌های مختلف،
- عدم توافق بر اولویت تدوین سند ملی آمایش بر اسناد آمایش استانی و بروز ناهماهنگی در تدوین اسناد استانی،
- موازی‌کاری در دستگاه‌های مختلف در تدوین اسناد توسعه و نامشخص بودن جایگاه اسناد جامع توسعه بخشی نظیر سند جامع آب، انرژی، حمل‌ونقل و... و طرح‌های جامع و کالبدی استان‌ها در تدوین اسناد آمایش ملی و استانی،
- مورد توافق نبودن کارآمدی شرح خدمات ابلاغی جهت تدوین اسناد آمایش و بروز مشکلات اساسی نظیر حجم بالای اسناد آمایش، ارائه مطالب تکراری و کاهش امکان اولویت‌بندی و ایجاد ارتباط مناسب

۱. گزارش مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۶): واکاوی سند آمایش استان گلستان.  
۲. گزارش مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۷): واکاوی سند آمایش استان کردستان.  
۳. گزارش مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۸): واکاوی سند آمایش استان اصفهان.

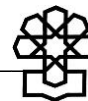
مطالب ارائه شده در بخش‌های مطالعات پایه و برنامه‌ریزی راهبردی.

#### • ایرادات محتوایی اسناد آمایش استانی

- توصیف خام و نامنسجم وضع موجود،
- بی‌توجهی به روندهای شکل‌دهنده وضع موجود و تداوم آن،
- اختصاص بخش قابل‌ملاحظه‌ای از سند آمایش به توصیف وضع موجود،
- عدم توجه بایسته به ارتباطات بین‌بخشی در تحلیل‌های انجام شده،
- مغفول ماندن تحلیل‌های مرتبط با کیفیت دیوان‌سالاری و نقش آن در ایجاد دستاوردهای توسعه‌ای برای استان،
- عدم تبیین بایسته جایگاه دولت‌های محلی و اختیارات آنها،
- بی‌توجهی به تأثیر سیاست‌های ملی بر برنامه‌های منطقه‌ای،
- پیوند ضعیف مطالعات پایه و راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی،
- همه‌چیزخواهی اسناد آمایش استانی در غیاب سند ملی آمایش و ابهام در تقسیم کار ملی استان‌ها،
- کلی‌گویی در شناسایی مسائل و راهکارهای پیشنهادی،
- وجود ایرادات مفهومی در شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید،
- نبود اولویت‌بندی مشخص در تعیین اهداف، راهبردها و پیشران‌های توسعه،
- عدم برقراری رابطه متناظر میان اهداف و راهبردها،
- مغفول ماندن مسئله حیاتی توان تولید صنعتی،
- ارائه اطلاعات بدون تحلیل مکفی در ارتباط با جایگاه شهرهای میانی در توسعه استان‌ها،
- توجه افراطی به توسعه بخش گردشگری به‌عنوان محور توسعه استان‌ها،
- ابهام در مفاهیم و روش‌های مورد استفاده در آمایش استان،
- اشتباهات و تناقضات آماری متعدد،
- ذکر مطالب زائد و ناکارآمد،
- ابهام در تبیین شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و...،
- ارائه الگوهای همسان برای توسعه شهرستان‌های استان‌ها.

#### • ایرادات شکلی اسناد آمایش استانی

- تکراری بودن بیش از ۳۰ درصد محتوای گزارش‌ها،
- وجود تیتراهای تکراری بسیار در بخش‌های مختلف،
- عدم مطابقت برخی از اسناد آمایش استانی با شرح خدمات ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه (نظیر سند آمایش استان اصفهان)،
- وجود ایرادات تایپی.



در آخرین بخش از مطالعه حاضر، به منظور تجزیه و تحلیل میزان آمایش محور بودن تخصیص منابع و بودجه کشور، بررسی ارتباط طرح‌های عمرانی استانی با پروگرام‌های اسناد آمایش، به صورت مورد کاوی در استان گلستان، مورد توجه قرار گرفته است.

برای این منظور فارغ از اینکه محتوای اسناد آمایش استانی تا چه اندازه قابل اتکاست، پروگرام‌های پیشنهادی در آخرین سند آمایش تدوین شده برای استان گلستان پس از طبقه‌بندی براساس سرفصل‌های طرح‌های عمرانی، با طرح‌های یادشده طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۳ مورد مقایسه قرار گرفت. فارغ از کاستی‌هایی که در ارزیابی دقیق میزان انطباق طرح‌های عمرانی و اسناد آمایش وجود دارد، نتیجه این بررسی حاکی از آن است که از منظر طبقه‌بندی فصل‌ها میان پروگرام‌های سند آمایش و طرح‌های عمرانی استان گلستان مطابقت چندانی وجود ندارد. به طوری که طرح‌های عمرانی استان گلستان، عمدتاً بر فصول «منابع آب»، «آموزش» و «درمان» تأکید دارد. حال آنکه بیش از ۵۵ درصد پروگرام‌های سند آمایش استان، در فصول «فرهنگ و هنر و گردشگری»، «حمل و نقل» و «کشاورزی و منابع طبیعی»، طبقه‌بندی شده‌اند.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، به نظر می‌رسد فرایند فعلی تدوین اسناد آمایش استانی، تاکنون دستاورد مورد انتظار را به همراه نداشته است که این مسئله می‌تواند از ضعف نظارت در حین تدوین این اسناد، از سوی نهادهای متولی به‌ویژه سازمان برنامه و بودجه کشور (به‌عنوان مسئول تدوین اسناد) و مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان نهاد ناظر) نشئت گرفته باشد.

بدیهی است، فلسفه وجودی اسناد آمایش، ایجاد هماهنگی میان فضا، انسان و فعالیت است و در نبود چنین سندی، مسئولان و نمایندگان مردم در استان‌ها جهت ارائه خدمات به آن مناطق، به ارائه طرح‌هایی نظیر تأسیس منطقه آزاد، راه‌اندازی صنایع پتروشیمی، تقسیم استان و تشکیل استان جدید روی می‌آورند که بی‌تردید، نتیجه چنین رویکردی، انحراف در تخصیص بهینه منابع و عدم تحقق اهداف توسعه‌ای کشور خواهد بود.

با توجه به حکم قانون برنامه ششم توسعه در مورد تدوین اسناد آمایش ملی و استانی، سرانجام پس از سه برنامه توسعه، برای اولین بار اسناد آمایش استانی برای همه استان‌های کشور تکمیل و به سازمان برنامه ارائه شد، هرچند تا زمان انتشار این گزارش در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب نرسیده است. این امر این تصور را برای نمایندگان مجلس به‌ویژه دو کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و عمران به وجود آورد که می‌توان بودجه‌های عمرانی را براساس اسناد آمایش استانی تهیه شده تخصیص داد. هرچند تخصیص بودجه‌های عمرانی و سایر تسهیلات و اتخاذ سیاست‌ها مبتنی بر اسناد آمایش استانی بسیار مطلوب و پسندیده است، اما واکاوی دقیق اسناد آمایش استانی نشان داد که این اسناد از کیفیت بایسته برخوردار نیستند و لذا پیشنهاد می‌شود که اسناد تدوین شده در حوزه آمایش فعلاً مبنای تصمیم‌گیری قرار نگیرد.

در این شرایط و با وجود تخصیص منابع مالی قابل توجه به تدوین اسناد آمایش استانی که دستاورد قابل اتکایی نیز به‌دست نیامده است، دو رویکرد مختلف، پیش روی مسئولان و دست‌اندرکاران حوزه آمایش کشور قرار دارد که پیشنهادهای مطالعه حاضر، بر مبنای این دو رویکرد ارائه می‌گردد:

### الف) ایجاد شرایط مطلوب و ایدئال برای تدوین مجدد اسناد آمایش استانی

رویکرد اول، مبتنی بر ایجاد فضای مطلوب و ایدئال در تدوین اسناد آمایش ملی و استانی است. در این حالت لازم است که کلیه اسناد آمایش تهیه شده تاکنون، کنار گذاشته شود و اسناد جدید آمایش استان‌ها به شکلی مطلوب تهیه گردد. برای این منظور نیاز است اقداماتی به شرح زیر در دستور کار قرار گیرد:

- رعایت الزامات حداقلی تدوین اسناد آمایش که باید قبل از تدوین سند آمایش ملی فراهم گردند؛

اهم این الزامات عبارتند از:

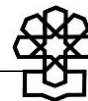
- وجود خواسته مشخص،
- وجود یک دولت توسعه‌گرا،
- وجود استراتژی توسعه صنعتی کارآمد،
- نظام آماري قابل اتکا.

- تدوین سند آمایش ملی سرزمین، اولویت‌بندی قابلیت‌های اقتصادی کشور و تعیین جایگاه و نقش استان‌ها در توسعه ملی.

- ایجاد ظرفیت با کفایت در بدنه اجرایی کشور: تدوین برنامه‌های آمایش کشور، یک مسئله حاکمیتی است و نیاز است با تقویت بدنه علمی، تخصصی، کارشناسی و مدیریتی سازمان برنامه و بودجه کشور، این اسناد توسط سازمان تدوین شود و از برون‌سپاری آن اجتناب گردد. در این راستا لازم است ابتدا یک مفهوم مورد اجماع از آمایش سرزمین توسط سازمان برنامه و بودجه معرفی شده و مبتنی بر آن یک متدولوژی مشخص برای تدوین اسناد آمایش استانی تهیه شود. کارشناسان سازمان برنامه و بودجه استان‌ها که نسبت به منطقه اشراف بالاتر داشته و مسئولیت اجرای برنامه‌های آمایش استانی را برعهده دارند طی یک دوره آموزشی با متدولوژی انتخاب شده سازمان برنامه و بودجه آشنا شده و خود به تدوین اسناد آمایش استان مربوطه بپردازند.

- تدوین اسناد آمایش استانی هم‌راستا با سند آمایش ملی و استراتژی توسعه صنعتی کشور.

- ورود فعالانه مجلس شورای اسلامی به موضوع آمایش سرزمین با پشتوانه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس از طریق ایجاد فراکسیون جدید، تقسیم کار بین کمیسیون‌ها مرتبط و... به‌منظور پایش مداوم و نظارت مستمر و کارآمد بر فرایند پیشرفت برنامه‌های آمایش ملی و استانی.



### ب) حداکثر استفاده ممکن از وضعیت موجود با دستاورد حداقلی<sup>۱</sup>

رویکرد دوم مبتنی بر حداکثر استفاده ممکن از وضعیت موجود است. واقعیت آن است که کشور ما علاوه بر آنکه دارای اسناد آمایش استانی و ملی قابل اتکا نیست، فاقد سایر اسناد توسعه‌ای مانند استراتژی توسعه صنعتی است. برنامه توسعه کشور باید از تلاقی دو نوع برنامه‌ریزی بالا به پایین و پایین به بالا حاصل گردد. به نظر می‌رسد اسناد آمایش استانی موجود را می‌توان با اغماض نوعی برنامه‌ریزی پایین به بالا محسوب کرد. اما زمانی می‌توان به یافته‌های آن اتکا نمود که علاوه بر اینکه این اسناد با کیفیت باشد، با برنامه‌ریزی بالا به پایین نیز تلفیق گردد.

یکی از اسناد توسعه برنامه‌ریزی بالا به پایین سند ملی آمایش می‌باشد که متأسفانه هنوز تدوین آن پایان نیافته است. در رویکرد دوم پیشنهادی برای استفاده از مطالعات آمایش استانی انجام شده، بهتر آن است، که این اسناد پالایش شود و هماهنگی لازم میان آنها برقرار گردد. زیرا همان‌گونه که قبلاً مورد اشاره قرار گرفت، در نبود سند آمایش ملی و فقدان خواسته مشخص از برنامه‌های آمایش سرزمین، اسناد آمایش استان‌های مختلف، به صورت جزیره‌ای و مستقل از هم، تدوین شده‌اند و ارتباط و هماهنگی لازم میان آنها به منظور تحقق اهداف توسعه ملی برقرار نمی‌باشد. برای نمونه، سند آمایش اکثر استان‌ها، خواستار توسعه فناوری اطلاعات (IT) و صنعت گردشگری است. این موضوع حکایت از عدم تقسیم کار ملی، بین استان‌ها دارد و نمی‌تواند متضمن توسعه کل کشور باشد. زیرا توجه افراطی به بخش‌های یادشده، طبیعتاً خلأهای جدی در سایر حوزه‌ها را به همراه دارد و این امر با ماهیت توسعه، تناقض دارد.

بنابراین، مهم‌ترین اقدامات پیشنهادی به منظور حداکثر بهره‌برداری ممکن از اسناد آمایش استانی موجود، عبارتند از:

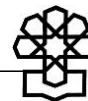
- تجزیه و تحلیل کامل محتوای اسناد آمایش استان‌های مختلف، بازنگری اسناد و ایجاد هماهنگی میان آنها،
  - اولویت‌بندی قابلیت‌های اقتصادی هر استان،
  - خلاصه‌برداری اسناد آمایش استانی و بهره‌گیری از نتایج حاصله به منظور تدوین نسخه پیش‌نویس سند آمایش ملی و استراتژی توسعه صنعتی کشور در راستای ایجاد زیرساخت لازم برای برنامه‌ریزی بالا به پایین.
- بدین ترتیب در صورتی که بتوان بازنویسی و خلاصه‌برداری دقیقی از اسناد آمایش استانی انجام داد و سند آمایش ملی هم در دسترس باشد، می‌توان انتظار داشت از ترکیب این موارد، ابزاری برای بهره‌برداری در بودجه‌ریزی کشور و هدایت منابع به سمت اولویت‌ها فراهم گردد. چنانچه هماهنگی لازم میان اسناد استانی برقرار شود و اولویت‌بندی قابلیت‌های اقتصادی استان نیز صورت پذیرد، می‌توان به این باور رسید که بستر مناسب و نسبتاً با کیفیتی، برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور ایجاد شده است.

۱. با توجه به اقدامات اثربخشی که گروه آمایش سازمان برنامه و بودجه در زمینه خلاصه‌سازی و تدوین اسناد راهبردی و اجرایی آمایش سرزمین نموده است؛ ضمن تقدیر از تلاش‌های صورت گرفته، به نظر می‌رسد از اسناد مذکور می‌توان به‌عنوان زیربنای مطالعات تکمیلی استفاده کرد و این امر موجب تولید اسناد آمایش استانی با کیفیت و هماهنگ با سند آمایش ملی و سایر اسناد بخشی خواهد شد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سابقه نسبتاً طولانی در بررسی مطالعات آمایش استانی دارد و گزارش‌های متعددی در این باره منتشر کرده است. به‌علاوه موضوع آمایش سرزمین مورد توجه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی نیز قرار گرفته است، به‌گونه‌ای که در یازدهمین دوره مجلس، علاوه بر تشکیل کمیته «آمایش استانی» در کمیسیون امور داخلی و شوراها در کمیسیون برنامه و محاسبات نیز کمیته‌ای به نام «برنامه، آمایش و آمار» ایجاد شده است. علاوه بر موارد مذکور، مرکز پژوهش‌های مجلس نیز با تشکیل «کارگروه آمایش سرزمین» بر آن است با استفاده حداکثری از بدنه کارشناسی مرکز و نخبگان، پیشنهادهای اصلاحی و تکمیلی خود را در ارتباط با اسناد تدوین شده آمایش سرزمین ارائه کند. لذا با توجه به بستر ایجاد شده، مجلس شورای اسلامی نیز می‌تواند اثربخشی بالایی در تحقق اهداف مطرح شده در رویکرد پیشنهادی دوم داشته باشد.

با عنایت به توضیحات ارائه شده، به‌نظر می‌رسد رویکرد دوم به‌ویژه در کوتاه‌مدت، عملیاتی‌تر باشد، لیکن باید تلاش شود در بلندمدت، با اصلاح فرایندهای مربوط به تدوین اسناد آمایش و تقویت نظام نظارت آن، شرایط ذکر شده در رویکرد نخست، فراهم آید.

با تمام نکات ذکر شده در گزارش حاضر یک مسئله اساسی که نباید مورد غفلت قرار گیرد حاکم نبودن رویکردهای همه‌جانبه جهت تحقق توسعه است. به‌عبارت دیگر تا زمانی که چالش‌های موجود در نظام اداری، مالی و... رفع نشود، نمی‌توان انتظار زیادی برای تحقق توسعه از مجرای تدوین اسناد آمایش داشت. توضیح اینکه نظام اداری ابزار و موتور محرکه توسعه و سازمان تنظیم‌کننده همه فعالیت‌هاست و تقسیمات کشوری بستر این نظام اداری است. نظام سیاسی - اداری می‌تواند کشور را به سمت توسعه پایدار سوق دهد که با تحقق بخشیدن به سیاست‌های تمرکززدایی، اختیارات مشخص و نسبی به استان‌ها (و سطوح زیرین استان‌ها) تفویض یا واگذار نموده تا بتوانند در امور مربوط به محل خویش تصمیم‌گیرنده و مجری باشند. در این حالت امیدواری به کیفیت و اثربخش بودن برنامه‌های از پایین به بالا بیشتر خواهد شد.



## منابع و مآخذ

۱. اصل چهل‌وهشتم (۴۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. ثامنی، امیر و همکاران. «کتاب همراه آمایش سرزمین»، امور برنامه‌ریزی و نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۷.
۳. جلد ۳۷ سند آمایش استان گلستان.
۴. رجب‌پور، حسین. «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس، مسلسل: ۱۴۷۹۰، ۱۳۹۵.
۵. رجب‌پور، حسین و زهرا، ذاکری. «ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، مرکز پژوهش‌های مجلس، مسلسل ۱۴۶۵۳، ۱۳۹۴.
۶. ذاکری، زهرا. «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱): فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۷. ذاکری، زهرا. «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴): واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۹۰، ۱۳۹۷.
۸. ذاکری، زهرا. «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۵): نحوه مواجهه با تدوین سند آمایش سرزمین در شرایط کنونی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، مسلسل ۱۶۴۱۶، ۱۳۹۸.
۹. سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۰/۰۹/۲۱).
۱۰. لاهوتیان، علی. «دولت توسعه‌گرا و آینده آن در فرایند جهانی شدن»، سیاستنامه علم و فناوری، ۱۳۹۵.
۱۱. مؤمنی، فرشاد. «درباره برنامه ششم توسعه (۹): شرایط فاز صفر برنامه چیست؟»، مرکز پژوهش‌های مجلس، مسلسل ۱۴۲۳۳، ۱۳۹۴.
۱۲. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی).
۱۳. قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰ مجلس شورای اسلامی).
۱۴. قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۰۷/۱۶ مجلس شورای اسلامی).
۱۵. قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی).
۱۶. گزارش عملکرد طرح ملی آمایش سرزمین، معاونت حقوقی، مجلس و تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور، ۱۳۹۸.
۱۷. گزارش مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۸): واکاوی سند آمایش استان اصفهان.
۱۸. گزارش مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۷): واکاوی سند آمایش استان کردستان.
۱۹. گزارش مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۶): واکاوی سند آمایش استان گلستان.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۳۹۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۹): آسیب‌شناسی و تحلیل اسناد آمایش استانی از منظر اقتصادی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: زهرا ذاکری

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، سیدمحسن علوی‌منش، سیدعلی روحانی، موسی شهبازی غیائی

اظهار نظر کنندگان: فاطمه‌سادات میراحمدی (دفتر مطالعات سیاسی)، محمدحسین

معماریان و ناصر یارمحمدیان (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)

واژه‌های کلیدی:

۱. آمایش سرزمین

۲. برنامه توسعه منطقه‌ای

۳. برنامه ششم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۱/۱۵