



جغرافیا و روابط انسانی، بهار ۱۳۹۸، دوره ۱، شماره ۴

بررسی تنگناها و مشکلات برنامه های توسعه ای در ایران با تاکید بر آمایش سرزمین و ارائه راهبردهایی جهت بهبود آن با مدل (ANP)

آیت رشنوفر^۱، مسلم عارفی^۲، جواد یوسفوند^۳

۱- کارشناسی ارشد برنامه ریزی امایش سرزمین دانشگاه تهران

۲- دانشجوی دکتری برنامه ریزی شهری دانشگاه خوارزمی، گروه جغرافیا

۳- کارشناسی ارشد سنجش از دور و سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) دانشگاه شهید چمران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۲/۰۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۲۸

چکیده

تلاش برای داشتن یک برنامه ملی آمایش سرزمین در طول سال های گذشته همواره با موانع و چالش های متعددی مواجه شده است. تجربه برنامه ریزی از نوع آمایش سرزمین در ایران موید اتفاقات و تصمیم گیری های پر فراز و نشیبی در ابعاد مفهومی، نظریه ای، تکنیکی، روبه ای، فرآیندی، سازمانی و قانونی می باشد که گاه منجر به پیشبرد این امر شده و گاه در جهت به انزوا کشاندن و انحراف از مسیر اصلی حرکت و حتی اجرا نشدن آن گردیده است. هدف از این مقاله بررسی موانع و تنگناهای آمایش سرزمین کشور و نقش این موانع در محدودیت ها و نارسایی های در برنامه های توسعه ای کشور است که منجر به شکل گیری عدم تعادل های منطقه ای در کشور شده است. روش تحقیق، تحلیلی-اکتشافی است. در این پژوهش منابع و اطلاعات از طریق منابع کتابخانه ای و همچنین سرشماری های عمومی نفوس و مسکن، طرح های آمایش سرزمین جمع آوری شده است. شاخص های مورد بررسی ۴۰ شاخص اقتصادی، اجتماعی، نهادی، اجرایی است که با استفاده از مدل تحلیل شبکه (ANP) به بررسی موانع و تنگناهای آمایش سرزمینی کشور و میزان تاثیرگذاری هریک از موانع در سطح توسعه یافتگی مناطق کشور پرداخته شده است. همچنین نتایج حاصل از مدل تحلیل شبکه نیز بیانگر این است که شاخص های نهادی با مقدار ۰/۰۵۹ بیشترین نقش را در تنگناهای طرح های آمایش سرزمین کشور را باعث شده است. مدلسازی معادلات ساختاری تنگناهای آمایش سرزمین کشور نیز نشان می دهد تأثیرات موانع نهادی روی طرح های آمایش سرزمین در کشور با ضریب مستقیم و مثبت ۰/۹۸ است که این موانع دارای قدرت تبیین کنندگی تغییرات در شاخص های اقتصادی و اجتماعی کشور می باشد.

واژه های کلیدی: آمایش سرزمین، تنگناها و مشکلات، مدل (ANP)، تعادل منطقه ای

مقدمه

«تلاش برای داشتن یک برنامه ملی آمایش سرزمین در طول ۵۵ سال گذشته همواره با موانع و چالش های متعددی مواجه بوده است» (شریف زادگان و رضوی دهکردی، ۱۳۸۹: ۸۷). «اگر چه برنامه ریزی در ایران به معنای نوین آن از سال ۱۳۲۷ آغاز شد، اما بررسی اسناد و سوابق حاکی از آن است که قبل از این تاریخ در سال های ۱۳۲۶-۱۳۱۶ تلاش های بسیاری در این زمینه صورت گرفته است که به دلایل مختلف این تلاش ها ناکام ماند» (صنیعی، ۱۳۹۰: ۱۷۳). «پس از کودتای ۱۳۳۲، درآمدهای نفتی رفته رفته نقش تعیین کننده ای در توسعه اقتصادی، اجتماعی و... ایفا کردند» (حسامیان و همکاران، ۱۳۸۳: ۳۱). «به طوری که بعدها، پیامد این فرایند و الگوی توسعه وابسته به درآمدهای نفتی، رشد ناموزون سکونتگاه های انسانی و تمرکز فعالیت ها و در مجموع تفاوت های فاحش برون منطقه ای درون منطقه ای بود» (صالحی و پوراصغر، ۱۳۸۸: ۱۴۹). با اینکه از برنامه اول عمرانی ۱۳۳۴-۱۳۲۷ تا برنامه سوم ۱۳۴۶-۱۳۴۱ نظام برنامه اجرایی کشور از برنامه های اجرایی به سمت برنامه های جامع حرکت کرده است. اما در برنامه چهارم بود که به صراحت استفاده از برنامه های جامع ذکر شد و همین عامل باعث تغییر در برنامه ریزی گردید. در این برنامه برای نخستین بار به ضرورت برنامه ریزی منطقه ای پی برده شد. البته در برنامه عمرانی چهارم که اشاره به شتاب در توسعه اقتصادی داشت، عدم تعادل های منطقه ای نیز قابل مشاهده بود» (صنیعی، ۱۳۹۰: ۱۷۳). از برنامه چهارم به بعد که استراتژی های دراز مدت آمایشی مطرح شدند و تا به امروز ۷ برنامه عمرانی در سطح کشور به اجرا درآمد که به دنبال ارتقای سطح دانش، فرهنگ، بهداشت و رفاه جامعه، توزیع عادلانه درآمد، تامین اشتغال مولد، ایجاد تعادل بین مناطق مختلف کشور، تهیه برنامه های میان مدت، ایجاد محورهای جدید توسعه، تدوین طرح پایه آمایش سرزمین، آزاد سازی اقتصادی و خصوصی سازی، توسعه اقتصاد رقابتی و تدوین سند ملی آمایش سرزمین بودند ولی همواره موانع جدی بیشماری در عملی نشدن بسیاری از اهداف این برنامه های عمرانی و توسعه ای وجود دارد (رضایی، ۱۳۹۳: ۵۱-۴۵). با اینکه برنامه ریزی منطقه ای از نظر جغرافیا و فضا، وجه مشترک فراوانی با آمایش سرزمین داشت (زیاری، ۱۳۷۸: ۳۳) و تجربه جهانی نیز حکایت از این واقعیت داشت که این دو (برنامه ریزی منطقه ای و آمایش سرزمین) باید در کنار هم و بلکه برنامه ریزی منطقه ای در چارچوب آمایش سرزمین انجام پذیرد تا پدیده عدم تعادل فضایی بروز نکند (وردی نژاد و آشتیانی، ۱۳۸۷: ۴-۱۸). همواره بین پراکنش جمعیت، اشتغال و فعالیت در پهنه سرزمین عدم توازن وجود دارد (ابراهیم زاده و همکاران، ۱۳۹۳: ۴۴). این فرآیند نیازمند ضرورت تخصیص آگاهانه زمین به فعالیت های مورد نیاز انسان را مطرح می سازد که از جمله مهمترین زمینه ها و ضرورت های شکل گیری آمایش سرزمین محسوب می شود (ابراهیم زاده، ۱۳۸۹: ۳۸-۳۰). «بررسی سیر تحولات آمایش سرزمین طی سال های گذشته از این واقعیت حکایت دارد که موضوع عدم تعادل های منطقه ای و عدم استفاده از قابلیت های سرزمینی و به عبارتی توسعه نیافتگی بخش های وسیعی از کشور همواره به عنوان یکی از مهمترین دغدغه های برنامه ریزان چه قبل و چه بعد از انقلاب بوده است. به همین دلیل نیز طی سال های گذشته اقدامات گسترده چه در قالب طرح های مطالعاتی یا تدوین قوانین و مقررات صورت گرفت. اما به دلایل مختلف، این اقدامات عقیم مانده و کماکان موضوع آمایش سرزمین و توزیع عادلانه فعالیت ها و جمعیت در پهنه سرزمین در کانون توجهات برنامه ریزان و تصمیم گیران کشور قرار گرفته است» (صالحی و پور اصغر، ۱۳۸۸: ۱۴۹). «بخشی از موانع فراروی



تحقق طرح های آمایش سرزمین در ایران بر موانع ساختاری متمرکز است» (سلطانی، ۱۳۹۲: ۷۷). بخشی دیگر، «اجرای طرح ها و پروژه های فاقد توجه آمایشی در وضعیتی که سازوکارهای ایجاد هماهنگی های بخشی - منطقه ای یا هماهنگی های عمودی و افقی در سیاستگذاری توسعه در سطوح مختلف ملی، منطقه ای و محلی از کارآمدی مناسبی برخوردار نبوده اند نیز از دیگر عوامل نقض جهت گیری های آمایش سرزمین محسوب می شوند» (حسین خان، ۱۳۸۸: ۱۳). جمعا به دلیل نبود جریان فکری صحیح، مراکز تحقیقاتی مناسب، عدم آگاهی مجریان از اصول و فنون آمایش سرزمین، عدم تعادل جغرافیایی و جمعیتی در کل سرزمین بسیار گسترده شده است» (محمودی، ۱۳۸۸: ۱۷۸). هدف از این پژوهش تحلیلی بر موانع آمایش سرزمین در کشور است. در این راستا، با سیر تحولات آمایش ایران در دوران قبل و بعد انقلاب به بررسی عوامل در عملی نشدن اهداف آمایش سرزمین در کشور خواهیم پرداخت. و در و در آخر نیز یک جمع بندی بر اساس مطالب آورده شده با رویکرد تحلیلی آورده نیز راهکار در جهت بر طرف کردن مشکلات و تنگناها ارایه می گردد.

روش تحقیق

با توجه به ماهیت موضوع و مؤلفه های مورد بررسی، رویکرد حاکم برای این پژوهش توصیفی - تحلیلی است که در آن به پیمایش نظرهای کارشناسان، متخصصین و مشاورین طرح های مطالعاتی آمایش سرزمین در رابطه با موانع و تنگناهای موجود در این طرح ها شده است. ابزار گردآوری اطلاعات مطالعه اسناد و مدارک و پرسشنامه بر اساس طیف لیکرت می باشد. جامعه آماری ۶۴ کارشناسان و متخصصان حوزه آمایش سرزمین است. هدف اصلی این پژوهش بررسی و تحلیل موانع و تنگناهای آمایش سرزمین در کشور است که برای دستیابی به این هدف، شاخص های تاثیرگذار در اجرای طرح های آمایشی مورد بررسی قرار می گیرد. شاخص های بررسی موانع آمایش سرزمین در کشور، ۴۰ شاخص اقتصادی، اجتماعی، نهادی و اجرایی است (جدول ۱) که جهت بررسی میزان تاثیرگذاری هر یک از شاخص ها در تحقق پذیری و عدم تحقق پذیری طرح های آمایشی در کشور از مدل تحلیل شبکه (ANP) استفاده شده است.

جدول (۱): مولفه های مورد مطالعه جهت بررسی موانع آمایش سرزمین در کشور

شاخص ها	علامت اختصاری	توضیحات: موارد این بخش مولفه هایی هستند که در ارتباط با ۴ شاخص کلی به صورت مسائل یا موانع در تحقق آمایش سرزمینی در استان های کشور مطرح شده اند.
اقتصادی ^۱	EC	تعامل ناصحیح انسان با محیط با تاکید بر مصرف گرایی؛ عدم سازگاری سرمایه گذاری ها با شرایط مناطق از دید سرزمینی؛ عدم هماهنگی بین بخش های اقتصادی در عرصه سرزمین؛ سیاسی بودن مکان یابی فعالیت های اقتصادی و صنعتی؛ نگاه بودجه ای به برنامه ها در دستگاه های اجرایی و بخش ها؛ عدم پیوستگی و ارتباط منطقی بین طرح های عمرانی بزرگ کشور؛ واردات کالاهای استراتژیک؛ وابستگی به درآمدهای منابع نفتی
اجتماعی ^۲	SO	فقدان سیاست های کلان کشور در مورد چگونگی توزیع جمعیت در سرزمین؛ نگاه استانی به سازماندهی سلسله مراتب سکونتگاه های شهری به جای نگاه کلان منطقه ای به پهنه های سرزمینی؛ عدم توجه به تنوع قومی و مذهبی (عدم توجه به یکپارچه سازی)؛ ساماندهی نامطلوب نظام اسکان جمعیت در پهنه سرزمین؛ عدم توجه به سرمایه های اجتماعی و انسانی مناطق مختلف؛ اسکان نامطلوب عشایر و هجوم روستائیان به شهرها؛ محدودیت مشارکت مردم در تنظیم سیاست ها و برنامه ها؛ پخش فضایی نامناسب منابع، امکانات و زیرساخت ها و شکل گیری مهاجرت ها و کم رنگ شدن هویت های ملی و قومی
نهادی ^۳	IN	ادغام سازمان ها و برنامه ریزی استان ها در استانداری ها؛ فقدان سندهای فرادست کارآمد و موثر (در برخی از استان های کشور هیچ گونه سند فرادست کارآمد و موثری برای تدوین سند آمایش سرزمین وجود ندارد)؛ فقدان قواعد و مقررات مناسب و همسو و گریزناپذیر برای اعمال همه مقتضیات آمایش سرزمین (یعنی در کشور انسجام و یکپارچگی لازم به منظور طراحی، برنامه ریزی، تدوین و اجرای برنامه های توسعه، متناسب با مقتضیات آمایش سرزمین وجود ندارد)؛ فقدان تفکر نظامند و نهادینه برای مدیریت سرزمین؛ انعطاف پذیری محدود در استراتژی های طرح های آمایشی؛ نبود نهادهای قانونی مشخص و مسئول برای مدیریت سرزمین؛ فقدان منابع علمی به روز و کارهای پژوهشی عمیق در حوزه های برنامه ریزی آمایشی؛ فقدان درک مشترک از مفهوم توسعه در طرح های آمایشی؛ قرینه پنداشتن اندازه با اقتدار دولت؛ فقدان عزم و اراده کافی در به کار بردن نتایج

^۱ - Economic
^۲ - Social
^۳ - Institutional

<p>مطالعات آمایش سرزمین در تدوین و اجرای برنامه های توسعه؛ عدم تعریف مناسب از منطقه در کشور.</p>		
<p>عدم وجود اطلاعات مکانی ملی مناسب؛ اجرا نشدن طرح جامع مدیریت متاثر از سند چشم انداز ۲۰ ساله توسعه همه جانبه؛ انحلال مرکز ملی آمایش و خروج تعداد زیاد متخصصان آمایش سرزمین این مرکز؛ تعلل در اجرای قوانین مصوب فارغ از آمایش سرزمین؛ فقدان مدل مناسب برای آمایش سرزمین؛ فقدان ساختار و تشکیلات اجرایی مناسب برای انجام فعالیت های آمایش سرزمین؛ عدم وجود ضمانت اجرایی کافی برای مصوبات اجرایی مربوط به آمایش سرزمین؛ عدم توجه به بومی کردن آمایش سرزمین با توجه به شرایط اقلیمی و جغرافیایی متفاوت مناطق؛ ضعف نهادهای اجرایی، فشار سیاسی مقامات استانی برای اجرای طرح های عمرانی فاقد توجیه اقتصادی، فنی و آمایشی.</p>	<p>EX</p>	<p>اجرائی^۴</p>

منبع: نگارنده

ادبیات موضوع

مفهوم آمایش سرزمین در ایران

موضوع بهره برداری بهینه از سرزمین و استفاده از قابلیت های مختلف نواحی و تمرکز زدایی از مناطق متراکم در قالب برنامه ریزی آمایشی همواره به عنوان یکی از مهمترین دغدغه های برنامه ریزان کشور ما مطرح بوده است و بر این اساس نیز تهیه طرح های آمایشی جهت استفاده بهینه از سرزمین در برنامه های توسعه کشور چه پیش از انقلاب چه پس از انقلاب مورد تاکید قرار گرفته است که بازتاب آنها را می توان در برنامه های گذشته و برنامه ریزی های جاری در قالب مواد قانونی و اجرایی گوناگون مشاهده نمود (توفیق، ۱۳۸۵: ۲۲). در ایران آمایش سرزمین میتواند به عنوان سازماندهی مطلوب فضا در جهت نیل به اهداف و استراتژیهای توسعه ملی باشد. بنابراین هدف کلی آمایش سرزمین، سازماندهی فضا به منظور بهره وری مطلوب از سرزمین در چارچوب منافع ملی است. در این تعریف اجزاء تشکیل دهنده فضا، جمعیت، فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و محیط میباشد. آمایش سرزمین در ایران برای تنظیم ارتباط بین انسان، فضا و فعالیت های انسان در فضا انجام میشود و لذا تاکید خاصی بر دیدگاه فضایی (مکانی، جغرافیایی) در برنامه ریزی توسعه و تکامل ملی دارد. همچنین، آمایش سرزمین در کشور ما به تبعیت از تحولات اقتصادی و اجتماعی همواره دچار فراز و نشیب هایی بوده است و همان گونه که در طلیعه برنامه ششم قرارداریم شناخت این تحولات برای رسیدن به راهکارهای عملی و رفع تنگناها و موانع فرآروی آمایش

⁴ - Executive

سرزمین بسیار حیاتی است بررسی تحولات اقتصادی از گذشته تا بحال نشان دهنده این است که یکی از دغدغه های مهم برنامه ریزی در کشور ما همین عامل بوده است، به همین دلیل نیز اقداماتی در کشور ما از گذشته تا حال در خصوص تدوین مقررات آن صورت گرفته است، اما به دلایلی این اقدامات موفقیت آمیز نبوده است. هدف چنین دیدگاهی توزیع و تقسیم جمعیت و فعالیت های عمرانی در پهنه سرزمین، اجرای استراتژی بهزیستی برای فرد و جامعه، استفاده مطلوب از منابع طبیعی و نیروی انسانی در جهت کفایت اقتصادی و اجتماعی است. از مهمترین مواردی که در خصوص آمایش سرزمین میتوان مطرح کرد همچون نگرش همه جانبه به مسائل، آینده نگری، دورنگری و نتیجه گیری های مکانی از محتویات استراتژی توسعه ملی و عامل پیوند برنامه های کلان و برنامه های منطقه ای اشاره نمود، لذا برنامه ریزی های منطقه ای می بایست در چارچوب برنامه ملی انجام شود.. با تمام تفاسیر و مزایایی که برنامه ریزی آمایش سرزمین دارد می توان عنوان نمود که ایران با ۷۰ سال برنامه ریزی از پیشگامان تفکر برنامه ریزی توسعه در جهان است (وحیدی، ۱۳۸۱: ۵۲) علی رغم سابقه ی نسبتاً طولانی که با کشورهای چون فرانسه، آلمان، ژاپن برابری می کند، بعد از ۷۰ سال برنامه ریزی شاهد کندی روند توسعه متعادل و متوازن در کشور هستیم. شروع برنامه ریزی رسمی در ایران (به شکل امروزی) در ۱۱ فروردین ۱۳۱۶ با تاسیس شورای اقتصادی شکل گرفت یکی از وظایف این شورا طرح نقشه های اقتصادی و پیشنهاد روش های اجرایی آن ها بود در سال ۱۳۲۵ مقرر شد که بر اساس دو اصل بالا بردن واحد سطح زندگی، تعدیل در توزیع ثروت نقشه هایی طرح و پیشنهاد شد (مک لئود، ۱۳۷۷، : ۱۴-۲۴) در این راستا در مرداد ماه ۱۳۲۵، هیئت عالی برنامه ریزی با هدف تهیه پیش نویس برنامه اول تشکیل شد. برای این منظور و تعیین نوع عملیات هزینه به ریال و ارز و ترتیب زمانی استفاده از اعتبار و مدت استهلاك، وام، قراردادی بین دولت ایران و شرکت های مشاوره ای آمریکایی به نام موریس و نودیس منعقد میشود و در سال ۱۳۲۶ گزارش این شرکت با عنوان برنامه ریزی توسعه و عمران ایران با بودجه ۱,۲۵۰ میلیون دلار شامل جمع همه هزینه های طرح ها و پروژه ها مشخص (۲۳۴ طرح) به دولت تحویل داده شد (رزاقی ۱۳۷۶: ۱۶۷) بنابراین اولین برنامه عمران کشور در سال ۱۳۲۷ (۱۹۴۸) پس از طی مراحل قانونی به اجرا درآمد حتی در میان کشورهای توسعه یافته، جز آلمان که از سال ۱۹۳۳ که به برنامه ریزی روی آورده است، این اقدام فقط با فرانسه و ژاپن، که فقط یک سال قبل از ایران به برنامه ریزی اقتصادی پرداخته اند قابل مقایسه است. (مومنی، ۱۳۷۴: ۵۶) کشور ایران با این سابقه برنامه ریزی بلند مدت ولی در عمل نتوانسته موفقیت چندانی در این زمینه کسب نماید. با این حال کشورهایی نیز وجود دارند که با سابقه برنامه ریزی کمتر از دو دهه اکنون از لحاظ معیار رشد و توسعه یافتگی چندین برابر ایران جلو هستند این در حالی است که ایران از نظر منابع غنی، موقعیت جغرافیایی و الزامات رشد و توسعه اقتصادی همواره در صدر دیگر کشورها قرار داشته است به عنوان مثال کشور چین توانسته در مدت ۳۰ سال، از سال ۱۹۷۹ از یک کشور ضعیف و فقیر به دومین کشور اقتصادی دنیا تبدیل شود. سال ۱۳۸۸ پایان برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بود. با خاتمه برنامه چهارم توسعه

۶۱ سال از شروع اولین برنامه توسعه اقتصادی ایران (۱۳۲۷) سپری شده است. در این دوره نسبتاً طولانی ایران تجربه‌ی تهیه‌ی ۱۲ برنامه و اجرای ۲ برنامه توسعه اقتصادی و ۴۸ سال هدایت اقتصاد ملی را با ساز و کار برنامه متمرکز داشته است و حدود ۱۳ سال در این دوره نیز اقتصاد ایران بدون برنامه اقتصادی مدیریت شده است. پنج برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی قبل از انقلاب با عنوان "عمرانی" و پنج برنامه بعد از انقلاب با عنوان "توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی" تهیه و در مجلس شورا تصویب و دو برنامه اول و دوم عمرانی با مدیریت سازمان مستقل برنامه و هفت برنامه‌ی بعدی با مدیریت دولت اجرا شده‌اند (وحیدی ۱۳۷۳: ۲۲). از برنامه‌ی سوم عمرانی (۱۳۴۱ - ۱۳۴۶) فرآیند تهیه تصویب برنامه‌ها‌ی توسعه اقتصادی در سال آخر برنامه در حال اجرا به یک رویه توسط دولت وقت بدل شد و تا پایان سال ۱۳۵۶ ادامه یافت. با شتاب گرفتن این فرآیند تحولات انقلاب اسلامی، از سال ۱۳۵۷، برنامه ششم عمرانی به رغم تهیه و تصویب آن در پارلمان برای دوره‌های سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱، فرصت اجرا نیافت.

در اینجا به بررسی مجموعه سیاست‌ها و برنامه ریزی‌های انجام شده قبل و بعد انقلاب می‌پردازیم، ما این نوع برنامه ریزی را به طور خاص (آمایش سرزمین) در دو مقطع قبل از انقلاب و بعد از آن تقسیم نمود و مورد بررسی قرار می‌دهیم.

پیشینه تحول برنامه ریزی و آمایش سرزمین در ایران قبل از انقلاب اسلامی

گرچه برنامه ریزی در ایران به معنای نوین آن از سال ۱۳۲۷ در ایران آغاز شد، ولی بررسی اسناد و سوابق حاکی از این است که، قبل از این تاریخ نیز تلاش‌های بسیار زیادی برای توسعه کشور در قالب‌های برنامه‌های عمرانی صورت گرفت، اما به دلایل مختلف، این تلاش‌ها ناکام ماند. با روی کار آمدن رضاخان و تأمین امنیت نسبی در کشور، نخستین تلاش‌ها برای کاهش مشکلات کشور و توسعه اقتصادی برداشته شد. در سال ۱۳۰۳ شمسی و در دوره پنجم قانون گذاری مجلس شورای ملی، در زمانی که رضاخان به عنوان رئیس الوزرا مشغول به کار بود، برای هماهنگی در تنظیم برنامه‌های اقتصادی و عمرانی کشور، در مجلس شورای ملی وقت، کمیسیونی با عنوان «کمیسیون اقتصادیات» متشکل از هفت عضو به ریاست «تقی زاده» تشکیل شد که اولین کار آن تنظیم برنامه دراز مدت برای امور راه سازی و پیشنهاد مالیات‌های جدید برای انجام برنامه‌ها بود. به نظر می‌رسد، تشکیل کمیسیون اقتصادیات و اقداماتی که با توجه به تصمیم‌های اتخاذ شده در آن صورت میگرفت، سرآغاز شکل گیری «توسعه برنامه ریزی شده» به مفهوم نوین آن در ایران بوده است. یکی از اولین کسانی که در بسط و اندیشه برنامه ریزی در ایران نقش داشت، مهندس «علی زاهدی» بود. او که تحصیلات خود را در رشته معدن در کشور فرانسه به اتمام رسانده بود، در سال ۱۳۰۹ به ایران مراجعت کرد و در اسفند ماه سال ۱۳۱۰ برای نخستین بار مبادرت به تهیه برنامه‌ای هفت ساله (۱۳۱۶-۱۳۱۰) برای توسعه صنعتی ایران کرد و آن را در نوشته‌ای با نام «لزوم پروگرام صنعتی» ارائه داد برنامه

مطرح شده از سوی زاهدی هیچگاه به صورت رسمی مورد توجه مقامات قرار نگرفت و در کمیسیون اقتصادیات هرگز مطرح نشد (شریف زادگان و همکاران ، ۱۳۸۹: ۸۷).

یکی دیگر از کسانی که در پیشبرد برنامه ریزی در ایران چه در دوره رضاخان و چه پس از آن نقش اساسی داشت، «ابوالحسن ابتهاج» بود. ابتهاج معتقد بود که کشوری مانند ایران با امکانات مالی و نیروی انسانی محدود و احتیاجات نامحدود باید دارای برنامه باشد. بر این اساس، لزوم تمرکز مطالعات و فعالیت های اقتصادی و داشتن برنامه برای دولت مردان از سوی او مطرح شد و به منظور رسیدن به این هدف نیز پیشنهاد هیئتی برای تهیه برنامه ارایه کرد که با موافقت رضاخان مواجه شد و متعاقب آن در سال ۱۳۱۶ شورای اقتصادی تشکیل شد که مهمترین وظایف این شورا شامل موارد زیر بود:

مطالعه در کلیه طرح های اقتصادی که از طرف وزارتخانه ها و ادارات مربوط تهیه می شد، طرح نقشه های اقتصادی و ارایه طریق در اجرای آن ها. بدین ترتیب، مشاهده می شود که برای نخستین بار به طور رسمی و مدون از طرح نقشه های اقتصادی یا به عبارت دیگر، برنامه های اقتصادی سخن به میان آمده و تفکر برنامه ریزی در ایران مورد توجه قرار میگیرد. شورای مذکور جلسات متعددی برگزار میکند ولی به دلایل مختلف، کار برنامه ریزی به نتیجه نمی رسد و هیچگاه به طراحی یک برنامه عملی نمی انجامد (حسامیان ، ۱۳۸۳: ۳۱). با شروع جنگ جهانی دوم و اشغال کشور از سوی نیروهای متفقین، همزمان با استعفاء و برکناری رضاخان در ایران، عملاً موضوع برنامه ریزی در خلال سال های مذکور مسکوت ماند. به دنبال آن و با روی کار آمدن کابینه «ساعد مراغه» ای در سال ۱۳۲۳، دولت تصمیم گرفت برای اصلاح اوضاع اقتصادی و مالی کشور به طور جدی وارد عمل شود؛ بنابراین، مجدداً فکر تشکیل شورای عالی اقتصاد مطرح شد. هیئت وزیران در جلسه ۲۳ مرداد ۱۳۲۳ برای استفاده از نظریه ها و اطلاعات کارشناسان معدود همان زمان به منظور بررسی و نظارت در امور اقتصادی کشور و تهیه برنامه های اقتصادی و مالی اساسنامه شورای اقتصادی را تصویب کرد. در ماده ۹ این اساسنامه، تهیه طرح برنامه اقتصادی، وظیفه اصلی شورا قلمداد شد و در بند «ن» همین اساسنامه، شورای عالی اقتصادی موظف شد تا پیش بینی های لازم را برای اعاده اوضاع اقتصادی و مالی کشور به حالت طبیعی پس از جنگ به عمل آورد بر این اساس بود که دولت در اوایل سال ۱۳۲۵ برای مقابله با بحران های اقتصادی و اجتماعی ناشی از فروپاشی بنیان های اقتصادی مبادرت به تأسیس بانک صنعتی و معدن برای بهبود کارخانجات دولتی و تشکیل هیئتی به نام «کمیسیون برنامه» برای تهیه یک برنامه هفت ساله کرد پیش نویس برنامه مذکور در تابستان سال ۱۳۲۵ به وسیله کمیسیون برنامه تهیه شد و در دولت «قوام» به تصویب رسید و در بهمن سال ۱۳۲۷ مجلس شورای ملی آن را تصویب کرد. در نقد برنامه اول، به دلیل فزونی حجم برنامه ها نسبت به امکانات دولت، بروز بحران های اجتماعی و ملی شدن صنعت نفت، عدم کفایت دستگاه های اجرایی برای تحقق اهداف برنامه و در نهایت کودتای سال ۱۳۳۲، برنامه نتوانست به اهداف خود دست یابد (حسامیان ، ۱۳۸۳: ۳۲).

برنامه هفت ساله دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۵)

برنامه دوم در نیمه دوم سال ۱۳۳۴ در شرایط متفاوت تر از برنامه اول و در یک جوی نسبتاً مطمئن تر از برنامه اول تدوین شد. برنامه مذکور در اسفند سال ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. از مهمترین اهداف کلی این برنامه، میتوان به افزایش تولید و بهبود و توسعه صادرات، تهیه نیازهای ضروری مردم در داخل کشور، توسعه کشاورزی و صنایع و اکتشاف و بهره برداری از معادن و ثروت های زیرزمینی و اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطی و اصلاح امور بهداشت عمومی و غیره اشاره کرد (صنّعی، ۱۳۹۰: ۱۷۳).

برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۲)

برنامه سوم بر پایه ارزیابی برنامه دوم (بازنگری برنامه دوم) و بر اساس اصول فنی جدید تهیه شد و اولین برنامه ای بود که به صورت جامع و به هم پیوسته تنظیم و از سوی سازمان برنامه به دولت ارسال شد. از ویژگی های برنامه سوم مشخص بودن اهداف، جامعیت برنامه در پیش بینی سرمایه گذاری بخش خصوصی و عمومی و هماهنگ سازی سیاست های مختلف مملکتی با سیاست های عمرانی بود. در این برنامه، درآمد نفت به عنوان عامل تثبیت و تقویت ارزی کشور و تأمین کننده منابع عمرانی برنامه عمل می کرد و این منبع برونزا، مانع از فشار بر منابع داخلی برای پس انداز و سرمایه گذاری بخش دولتی می شد و به همین دلیل، بخش خصوصی با امکانات بیشتر به سرمایه گذاری و پس انداز روی آورد و ساخت زیربناها از سوی بخش عمومی صورت گرفت و بخش خصوصی نیز در بخش های ساختمان، حمل و نقل و صنایع سبک به سرمایه گذاری مبادرت ورزید. روی هم رفته، برنامه سوم توسعه به دلیل اینکه بیشتر بر منابع داخلی و بخش خصوصی متکی بود، نسبت به برنامه های گذشته از موفقیت بیشتری برخوردار بود. (صنّعی، ۱۳۹۰: ۱۷۳).

برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷)

برنامه چهارم در شرایطی متفاوت تر از برنامه های گذشته به اجرا درآمد. با افزایش تدریجی درآمدهای نفتی، برنامه چهارم با اعتباری معادل ۷۶۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۷ آغاز شد. در تنظیم و تدوین برنامه چهارم، جامعیت و پیوستگی در نظام برنامه ریزی استمرار یافت. در این برنامه، برخلاف برنامه های گذشته تحولی در نظام برنامه ریزی صورت گرفت؛ به صورتی که، دو فرایند از بالا به پایین با عنوان «برنامه کلان» و از پایین به بالا با عنوان «بخش» در نظام برنامه ریزی دخالت داده شد که، در نهایت این جریان با یکدیگر همسو شدند (شریف زادگان، ۱۳۸۹: ۸۷). از مهمترین اهداف این برنامه، می توان به تسریع در رشد اقتصادی و افزایش درآمد، توسعه صنعت، افزایش بازده سرمایه، گسترش تحقیقات علمی، توزیع عادلانه تر

درآمدها، افزایش فعالیت های آبادانی و بهسازی به خصوص در مناطق روستایی، کاهش وابستگی به خارج، تسریع رشد بخش کشاورزی، تأمین مواد اولیه صنعت در داخل کشور، تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی، بهبود خدمات اداری و موارد مشابه بود. بررسی اسناد و مدارک این برنامه، حاکی از این است که برنامه فوق از جامعیت معقولی برخوردار بوده است و برای نخستین بار به موضوع برنامه ریزی منطقه ای یا آمایشی به عنوان یک فرایند ملی توجه شد و بر تهیه و تنظیم برنامه های آمایشی یا منطقه ای به تناسب قابلیت های طبیعی و نیازهای مناطق در برنامه های توسعه تأکید شد. (شریف زادگان، ۱۳۸۹: ۸۷). در خلال برنامه چهارم عمرانی با توجه به شتاب فزاینده رشد اقتصادی و توسعه بخش های مختلف، نشانه هایی از عدم تعادل های منطقه ای در کشور نمایان شد که ناشی از افزایش تقاضا بر عرضه نیروی انسانی، رقابت بنگاه های تولیدی برای جذب نیروهای ماهر، رشد سریع شهرنشینی به دلیل افزایش امکانات در مناطق شهری، به خصوص شهرهایی نظیر تهران، ضرورت بازنگری در سیاست های توسعه را در قالب برنامه ریزی های منطقه ای برای توزیع بهینه جمعیت و فعالیت ها در پهنه سرزمین بیش از گذشته مطرح کرد. (صنعی، ۱۳۹۰: ۱۷۴).

برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

این برنامه در شرایطی متفاوت تر از برنامه های گذشته تهیه و تدوین شد. این برنامه، در ۱۵ اسفند سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید. مقارن تصویب این برنامه، تغییرات مهمی در سازمان برنامه صورت گرفت و از این پس، سازمان برنامه به سازمان برنامه و بودجه تغییر نام یافت و امور بودجه ریزی از وزارت دارایی منتزع و به سازمان برنامه منتقل شد. (صالحی و پوراصغر، ۱۳۸۸: ۱۴۹). از مهمترین هدف های کلی این برنامه، می توان به ارتقاء بیشتر سطح دانش و فرهنگ و بهداشت و رفاه جامعه، توزیع عادلانه درآمد، حفظ و استمرار، رشد سریع اقتصادی، تأمین اشتغال مولد، ایجاد تعادل بیشتر بین مناطق مختلف کشور از نظر برخورداری از امکانات اقتصادی، حفاظت، احیاء و بهبود محیط زیست، افزایش سهم ایران در تجارت بین المللی اشاره کرد بدین ترتیب، با افزایش سریع درآمدهای نفتی و به تبع آن، رشد شتابان هزینه های جاری و عمرانی دولت و به موازات بلند پروازی های دولت وقت، همچنین افزایش قابل توجه اعتبارات سیستم بانکی، تقاضای داخلی در کشور شتاب مضاعفی یافت. که مجموع این عوامل عدم تعادل های شدیدی را در اقتصاد کشور به وجود آورد و شکاف بین عرضه و تقاضا را تشدید و در نهایت فشارهای تورمی را بر اقتصاد کشور تحمیل کرد (صالحی و پوراصغر، ۱۳۸۸: ۱۵۰).

بدین ترتیب، مشاهده می شود، کلیه اقدامات یاد شده که مصادیقی از آمایش سرزمین قلمداد می شوند، بدون اینکه سندی به نام آمایش در کشور در دهه ۴۰ وجود داشته باشد، در اندیشه برنامه ریزان خطوط کرده بود، اما در اواخر دهه ۵۰ و ۴۰ شتاب توسعه بخش های مختلف از چنان ابعادی برخوردار شده بود که ضرورت تدوین برنامه آمایش را اجتناب ناپذیر می کرد و اتخاذ تدابیر لازم برای ساماندهی فعالیت ها در پهنه سرزمین بیشتر مورد تأکید قرار گرفت. مهندسان مشاور (بتل) در سال



(۱۳۵۰-۱۳۵۱) در مطالعاتی با عنوان «طرح جامع مطالعات توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور» پیشنهادهایی را برای تجدید سازمان برنامه ریزی و اجرایی کشور با تأکید بر تمرکز زدایی و توجه بیشتر بر قابلیت های مناطق ارايه کرد (صالحی و پور اصغر، ۱۳۸۸: ۱۵۰). بر اساس پیشنهاد این مشاوره و دیدگاه های حاکم در سازمان برنامه و در آستانه شروع برنامه پنجم عمرانی، معاونت امور مناطق، با وظایفی در سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد که از مهمترین وظایف آن عبارت بودند از: وظیفه اول: از طریق سازوکارهای توزیع اعتبارات استانی، تحت عنوان «طرح های خاص ناحیه ای» که طرح های کوچک را در بر می گرفت، آغاز شد و سپس طرح هایی با مقیاس میانی تحت عنوان «طرح های منطقه ای» به مجموعه طرح های استان ها اضافه شد و در نهایت، از سال ۱۳۵۵ هر دو مجموعه تحت عنوان «طرح های استانی» به استان ها واگذار شد (رضایی، ۱۳۹۳: ۴۵-۵۱).

وظیفه دوم: با تشکیل دفتر برنامه ریزی و بودجه استان ها و سپردن اختیارات تصمیم گیری و اجرای پروژه های کوچک به استان ها آغاز شد که به تدریج دامنه و شمول طرح های استانی افزایش یافت در سال ۱۳۴۸ سازمان برنامه یکی از کارشناسان خود را برای بررسی اقدامات انجام شده مهندسان مشاور «داتار» فرانسه که مسئولیت تهیه طرح های آمایش را در این کشور بر عهده داشت، اعزام کرد و همزمان سران داتار برای مذاکره به ایران دعوت شدند. سرانجام در بهمن ماه سال ۱۳۵۳ دفتر آمایش سرزمین از سوی سازمان برنامه و بودجه تأسیس شد و در سال ۱۳۵۴ قرارداد تهیه طرح آمایش سرزمین با مهندسان مشاور ستیران بسته شد که نتیجه مطالعات مرحله نخست را مشاور مذکور در سال ۱۳۵۵ منتشر کرد. به طور کلی مشاهده می شود که اگر چه برنامه ریزی در ایران به معنای نوین آن از سال ۱۳۲۷ آغاز شد، اما بررسی اسناد و سوابق حاکی از آن است که قبل از این تاریخ در سالهای (۱۳۱۶-۱۳۲۶) تلاش های بسیاری در این زمینه صورت گرفته است که به دلایل مختلف این تلاش ها ناکام ماند درحالی که از برنامه اول عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۳۴) تا برنامه (سوم ۱۳۴۶-۱۳۴۱) نظام برنامه اجرایی کشور از برنامه های اجرایی به سمت برنامه های جامع حرکت کرده است. به عنوان مثال، در برنامه چهارم به صراحت استفاده از برنامه های جامع ذکر شده و همین عامل باعث تغییر در برنامه ریزی گردید. در این برنامه برای نخستین بار به ضرورت برنامه ریزی منطقه ای پی برده شد. البته در برنامه عمرانی چهارم که اشاره به شتاب در توسعه اقتصادی داشت عدم تعادل های منطقه ای نیز قابل مشاهده است. دلیل این عدم تعادل ها بیشتر به افزایش تقاضای نیروی انسانی و رقابت در جذب نیروی ماهر و همچنین رشد سریع شهرنشینی به دلیل افزایش امکانات در مناطق شهری بوده است به ویژه در شهر تهران برنامه عمرانی پنجم (قبل از انقلاب ۱۳۵۲-۱۳۵۶) در شرایط متفاوت تری تصویب شد. مقارن تصویب این برنامه تغییرات مهمی را در سازمان برنامه بوجود آورد. این برنامه باعث شد سازمان برنامه به سازمان برنامه و بودجه تبدیل شود. در واقع،

امور بودجه ریزی از وزارت دارایی منتزع و به سازمان برنامه منتقل شد. هرچند از اهداف مهم این نوع برنامه ریزی، ایجاد تعادل منطقه ای و حفاظت و بهبود محیط زیست بود اما با افزایش قابل ملاحظه درآمدهای نفتی به دلیل شوک های نفتی در این برنامه تجدید نظر کلی بوجود آمد و بدون توجه به قابلیت ها و محدودیت ها منابع عظیمی در اقتصاد کشور و پهنه سرزمین تزریق شد رشد دهه ۴۰ اقتصاد در این زمان شتاب مضاعفی را به خود گرفت و باعث بوجود آمدن دو چالش اساسی شد. نخست اینکه به موضوع توزیع عادلانه ثروت توجهی نشد و دوم اینکه به دلیل برخورداری از جامعیت موضوعی آن بحران های شهری در حال انفجار بود که در اواسط دهه (۱۳۵۰-۱۳۴۰) تصمیم به آمایش سرزمین گرفته شد موسسه تحقیقات و مطالعات اجتماعی دانشگاه تهران پدیدار شد. دو قطبی شدن جامعه به لحاظ اقتصادی و اجتماعی منجر به این شد تا ضرورت تحول اساسی در نظام برنامه ریزی کشور به وجود آید. هرچند در آن زمان ها برنامه مدونی برای سیاست گذاری آمایش سرزمین وجود نداشت، اما اقداماتی برای کنترل تهران و شهرستان ها انجام می شد. از نمونه این سیاست ها می توان به ممنوعیت استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران و اتخاذ تدابیر مالی و مالیاتی برای سوق دادن صنایع به سمت شهرستان هایی مانند اهواز و اصفهان اشاره کرد. در همان زمان سازمان برنامه و بودجه مخالفت خود را با طرح آمایش سرزمین اعلام کرد و شورای اقتصاد وقت مسئولیت طرح آمایش سرزمین را به سازمان برنامه و بودجه منتقل کرد (البته تحت نظارت شورایی مرکب از وزیران کشور و رئیس های سازمان برنامه و بودجه و محیط زیست، قائم مقام نخست وزیر و رئیس کل بانک مرکزی با نام مرکز مطالعات آمایش سرزمین). سرانجام در سال ۱۳۵۳ مرکز آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه افتتاح گردید و قرارداد مرحله نخست آن در سال ۱۳۵۴ میان سازمان برنامه و بودجه و مهندسان مشاور ستیران مبادله گردید. در واقع، عدم تعادل های چشمگیر منطقه ای، ناهماهنگی های بین بخشی، رشد فزاینده و شتابان پایتخت، ناکارآمدی شبکه زیرساختی کشور و... ضرورت توجه جدی به سرزمین و اتفاقاتی را که در آن رخ میداد را ملزم می کرد و همین عامل باعث پیدایش نخستین مرحله آمایش سرزمین شد. (رضایی، ۱۳۹۳: ۵۱-۴۵). مهمترین دشواری هایی که رژیم گذشته با آن مواجه بود و آمایش سرزمین مدعی پاسخگویی و ارائه راه حل برای آنها بود به شرح ذیل میباشد:

۱- تمرکز سرمایه در بخش نوین و حاشیه ای شدن بخش سنتی

۲- رها کردن برخی از منابع طبیعی و فضاها گسترده همراه با بهره برداری افراطی توأم با تبذیر همین منابع در مناطق پرتراکم دیگر است که نتیجه آن تخریب محیط زیست است.

۳- مهاجرت مهارنشده روستاییان که به فقر نسبی مناطق بسیار گسترده حاشیه انجامید.



۴- رشد شهری انفجار گونه همراه با تمرکز توان های نوآوری و پویایی در شمار معدودی از شهرها و گسترش لجام گسیخته شهرهای بزرگ

۵- ناتوانی در مهارکردن رشد تهران و تمرکز نیروهای فعال کشور در استان های مرکزی به ضرر نقاط دیگر که هزینه های فزاینده این بخش که بر دوش شهرهای دیگر است

۶- تشدید نابرابری ها در سطح زندگی و معیشت شهرها و روستاها (عروضی، ۱۳۷۱: ۳۱۰-۳۰۰).

جایگاه برنامه آمایش سرزمین در برنامه بعد از انقلاب

تحولات برنامه ریزی دوران پس از انقلاب اسلامی را به تبعیت از تحولات انقلاب اسلامی و بروز جنگ تحمیلی میتوان به دو دوره ۱۳۶۷-۱۳۵۷ و ۱۳۶۸ به بعد طبقه بندی کرد. در دهه اول، نظام جمهوری اسلامی ایران با مسائل شکل گیری انقلاب، فرار سرمایه، مهاجرت نیروی انسانی، ملی کردن بسیاری از صنایع و بانک ها و به دنبال آن بروز جنگ ۸ ساله و به طور کلی فضای انقلابی و جو بدبینی نسبت به برنامه های توسعه قبل از انقلاب مواجه بود و عملاً طی سال های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی کشور فاقد برنامه مشخص بود. پس از سال ۱۳۶۱ که کشور به ثبات سیاسی رسید، نخستین تلاش سازمان برنامه و بودجه برای تهیه برنامه توسعه شروع شد که طی آن برنامه توسعه پنج سال اول پس از انقلاب (۱۳۶۶-۱۳۶۲) در سال ۱۳۶۲ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد، اما به دلیل شرایط جنگ تحمیلی، این برنامه در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسید. بررسی محتوای این برنامه که با تلاش کارشناسان متعدد و در فضای انقلابی تهیه شده بود، حاوی یک برنامه بلندمدت بیست ساله، تعداد پروژه ها و طرح های اجرایی سالانه در شهرهای مختلف بوده است. در نظام فوق، یک ارتباط متقابل بین سطوح مختلف برنامه ریزی و یک جریان اطلاعاتی از سطوح پایین به بالا و از بالا به پایین پیش بینی شده بود از مهمترین محورهای این برنامه می توان به موارد زیر اشاره کرد:

برنامه های پنج ساله به تناسب دورنمای اقتصادی کشور و هدف های بلندمدت تنظیم شدند؛ به عبارت دیگر، برنامه های میان مدت پنج ساله در چارچوب برنامه بلندمدت و هماهنگ با آنها تنظیم شدند.

برنامه توسعه بخش های مختلف اقتصادی هماهنگ با برنامه های میان مدت تنظیم شدند؛ برنامه توسعه استانها و پروژه های استانی و روستاها در چارچوب برنامه های میان مدت و برنامه توسعه بخش ها تنظیم شد (لطیفی، ۱۳۸۸: ۵۳).

این برنامه پس از تلفیق در پایان سال ۱۳۶۱ به هیئت دولت ارسال شد و پس از بررسی های متعدد در ۲۰ مرداد سال ۱۳۶۲ در هیئت دولت تصویب شد، اما در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی به دلایل مختلف مورد تأیید قرار نگرفت. برنامه مذکور مجدداً در سال ۱۳۶۳ به مجلس ارائه شد، ولی مجدداً نیز با استقبال مواجه نشد از جمله دلایل عدم تصویب این برنامه، می توان به عدم اطمینان و بدبینی مسئولان و دست اندرکاران نسبت به امور کارشناسی و کارشناسان، عدم وجود فرهنگ برنامه ریزی در بین کارگزاران، عدم وجود منابع قابل اتکاء برای تأمین هزینه های برنامه ریزی، مصارف سنگین ناشی از جنگ تحمیلی، نارسایی آمار و ارقام، عدم هماهنگی بین بخش ها و در نهایت فقدان راهبرد شفاف و روشن اشاره کرد. افزون بر این، در این برنامه فرض شده بود که درآمد دولت سالیانه حدود ۲۴ میلیارد دلار خواهد بود و فرض دوم نیز، پایان جنگ تحمیلی سال ۱۳۶۲ در نظر گرفته شده بود (صالحی و پوراصغر، ۱۳۸۸: ۱۵۵). در خلال سالهای برنامه اول پیشنهادی (۱۳۶۶-۱۳۶۲)، موضوع آمایش در چارچوب و تفکر نوینی مطرح شد؛ هر چند در ابتدا موضوع آمایش سرزمین چندان با استقبال مواجه نشد اما به تدریج این موضوع مورد توجه قرار گرفت. بر این اساس و به منظور بنیان نهادن تفکری کلان در زمینه سازماندهی برنامه های توسعه کشور، از سال ۱۳۶۱ دفتر برنامه ریزی منطقه ای سازمان برنامه و بودجه تلاش هایی را آغاز کرد. با توجه به اینکه در همان زمان، عدم تعادل های شدیدی در پهنه کشور به خاطر اتخاذ سیاست های قطب های رشد در گذشته به وجود آمده بود، تفکر توازن و تعادل بخشی بر پهنه کشور تقویت شد و مقوله آمایش سرزمین با استقبال بیشتری از سوی کارگزاران مورد تأکید قرار گرفت. (سابقه برنامه ریزی در ایران، ۱۳۷۷، ۱۳: ۰). طرح پایه آمایش سرزمین در سال ۱۳۶۱ وظایف و اهداف خود را به شرح زیر اعلام کرد:

- ۱- تدوین زمینه های اصلی تهیه برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی منطقه ای
- ۲- ارائه چارچوب نظری توسعه منطقه در قالب راهبرد ملی و نتیجه گیری مکانی از آنها
- ۳- امکان سهم هر یک از بخش های اقتصادی با توجه به اهداف توسعه و امکانات منطقه دستیابی به این اهداف در قالب سه مرحله به شرح زیر پیش بینی شد:
 - ۱- تهیه طرح پایه آمایش سرزمین
 - ۲- تهیه طرح آمایش منطقه
 - ۳- تهیه برنامه های توسعه مناطق

اولین نتایج مطالعات انجام شده در دو کتاب از سوی دفتر برنامه ریزی منطقه ای سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۶۳ تحت عنوان «طرح پایه آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران» منتشر شد. در کتاب نخست (جلد اول) به بیان اصول و کلیات سازماندهی فضایی کشور و ارایه خلاصه مطالعات طرح پایه آمایش اختصاص یافت. در سه جلد اول کتاب دوم، به ترتیب موضوع جمعیت و جوامع، فعالیت ها و اقلیم و سرزمین بررسی شد. در جلد پنجم که ضمیمه مطالعات است، «تشخیص وضعیت» نام دارد و در آن وضعیت بخش ها یعنی قابلیت ها، گرایش ها و مشکلات مورد بررسی قرار گرفت. جلد ششم نیز مبتنی بر نقشه های مربوطه منتشر شد و سرانجام در جلد نهایی، مطالعات مرحله اول و طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی خلاصه و جمع بندی شده است (سابقه برنامه ریزی در ایران، ۱۳۷۷، : ۱۳). پس از بررسی گزارش نهایی از سوی دستگاه های اجرایی ذیربط، «راهبردهای کلی درازمدت آمایش سرزمین» که از جمع بندی کلیه مطالعات آمایش حاصل شده بود، در چندین جلسه شورای اقتصاد مطرح و با اصلاحاتی در تاریخ ۱۷ شهریور سال ۱۳۶۵ به تصویب شورای مذبور رسید و به کلیه دستگاه های اجرایی کشور ابلاغ شد در ضمن، در همین سال خطوط کلی «راهبرد سازماندهی فضا» از سوی دفتر برنامه ریزی منطقه ای تدوین و در قانون برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۷۲-۱۳۶۸) لحاظ شد اما، به دلیل ابهام در جایگاه تشکیلاتی آمایش سرزمین، مطالعات با رکود مواجه شد و جایگاه این مطالعات در تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی اعلام شد (سابقه برنامه ریزی در ایران، ۱۳۷۷، : ۱۴) در خرداد سال ۱۳۶۹، تهیه چارچوب نظری و شرح خدمات «طرح جامع سرزمین» «یا طرح کالبدی ملی و منطقه ای» از سوی وزارت مسکن و شهرسازی به مهندسان مشاور واگذار شد. نتایج مطالعات در مهر ماه سال ۱۳۶۹ با عنوان طرح ریزی کالبدی ملی و منطقه ای، چارچوب نظری و شرح خدمات منتشر شد پس از جنگ تحمیلی و اعلام آتش بس در سال ۱۳۶۷، سیاست های اقتصادی کشور به سرعت دگرگون شد. منابع عظیمی که از جنگ آزاد شدند، امکان بازسازی تأسیسات نفتی، افزایش صادرات و رونق اقتصادی مجدد صنایع را فراهم کرد. در این شرایط، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸) در سال ۱۳۶۸ آغاز شد. همانطور که عنوان شد در خلال همین برنامه، دامنه اختلاف بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی در خصوص آمایش سرزمین که از سال های قبل از انقلاب اسلامی شروع شده بود در اواسط برنامه دامنه آن گسترده تر شد. بر این اساس، شورای عالی اداری در ۹ اردیبهشت سال ۱۳۷۱ پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی را به شرح زیر تصویب کرد:

۱- طرح آمایش سرزمین به معنای تعیین راهبردهای توزیع فضای جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، از سوی سازمان برنامه و بودجه و با همکاری دستگاه های ذیربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید

۲- سایر وظایف و فعالیت های قانونی وزارت مسکن و شهرسازی به قوت خود باقی خواهد ماند و بر این اساس، طرح کالبدی (ملی منطقه ای) از سوی وزارت مسکن و شهرسازی تهیه شد و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید (سابقه برنامه ریزی در ایران، ۱۳۷۷: ۱۴)

برنامه دوم توسعه

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸-۱۳۷۴) در شرایطی متفاوت تر از برنامه اول توسعه به اجرا درآمد. کاهش درآمدهای نفتی و پرشدن ظرفیت های بلا استفاده که نیاز بیشتری برای تولید و ارزش افزوده اضافی را طلب می کرد از عوامل اصلی کاهش رشد اقتصادی نسبت به برنامه اول بود؛ ضمن اینکه شروع تعداد بسیار زیادی از پروژه ها که در برنامه اول شروع شده بود و می بایست در این برنامه به بهره برداری می رسید، عملاً به دلیل کمبود منابع مالی ناشی از کاهش درآمدهای نفتی، کشور را دچار رکود کرد. بازتاب سیاست های آزادسازی اقتصادی بدون توجه به بسترسازی های مناسب، تورم ناشی از فشار تقاضا و افزایش نقدینگی به موازات قابل توجه نرخ، ارز باعث تغییر جهت های اساسی در جهت گیری های این برنامه شد (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷: ۷۶).

برنامه سوم توسعه

این برنامه در شرایط متفاوت تری و به تبعیت از جهت گیری های اقتصادی تصویب و تدوین شد. همچنین در این برنامه ارزیابی برنامه اول و دوم توسعه مورد بررسی قرار گرفت. با بهبود درآمدهای نفتی و کاهش تکانه ناشی از کاهش قیمت های بین المللی نفت تا حدودی شرایط نسبت به گذشته بهتر شد. برنامه سوم توسعه در سه گام مطرح شد. درگام نخست عملکرد گذشته تحلیل شد و نقاط قوت و ضعف آنها مورد تحلیل قرار گرفت و سپس چشم انداز و چالش های آینده مورد تحلیل قرار گرفت. گام دوم نیز متشکل از تدوین برنامه های عملیاتی و رهنمودهای کلی برنامه، تدوین سیاست های اقتصادکلان، تهیه طرح پایه آمایش، تهیه چارچوب های تمرکز زدایی و تفویض اختیار از مرکز به استان ها می باشد. در گام سوم تدوین برنامه های بخشی و استانی قانون برنامه سوم و جهت گیری های آمایشی در دستور کار قرار گرفت. این برنامه با ۱۴ عنوان موسوم به مضامین برنامه بر مبنای طرح ساماندهی اقتصادی تهیه شد. مضامین اصلی برنامه سوم شامل اصلاح نظام اجرایی و ساماندهی شرکت های دولتی، گسترش تولید و سرمایه گذاری، تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت های اقتصاد، سازماندهی بازارهای مالی، آمایش سرزمین، سیاست های اقتصاد کلان نظام تأمین و رفاه اجتماعی، یارانه ها و حفظ قدرت خرید، اشتغال، صادرات غیرنفتی، ساماندهی سیاست خارجی، محیط زیست و توسعه علوم و فناوری می باشد. (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷: ۷۶)

برنامه چهارم توسعه

در تهیه و تدوین برنامه چهارم توسعه و به تبعیت از تحولات بین المللی، الزام های مستتر در قانون اساسی و فضای نوین اقتصادی در ابتدای ترسیم چشم انداز دراز مدت در دستورکار قرار گرفت و براساس روند گذشته متغیرهای کلان در حوزه های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با پیش فرض های استمرار وضع موجود و تبیین وضعیت مطلوب، چشم انداز درازمدت کشور تهیه شد. مطالعات مربوط به آمایش سرزمین و راهبردهای استخراج شده از این مطالعات از پایه های اصلی مورد استفاده در تدوین و ترسیم چشم انداز دراز مدت بود. پس از تدوین چشم انداز بلند مدت، راهبردهای کلان بلندمدت و بخش های استراتژیک و الزام های دستیابی به چشم انداز مطلوب تعیین شد. بر این اساس، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور وقت و سایر دستگاه های اجرایی در قالب کمیته های مشترک سیاست های مربوط به راهبردها و الزام های تحقق چشم انداز را پس از ارزیابی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه کردند. (لطیفی، ۱۳۸۸: ۱۱۹).

برنامه پنجم توسعه

در برنامه پنجم بر اساس شناخت ضرورت های یادشده نظام برنامه ریزی کشور با تشکیل «کمیسیون برنامه ریزی فضایی و توسعه منطقه ای» در ساختار نظام برنامه ریزی برنامه پنجم تلاش گسترده ای را در قالب کمیسیون های تخصصی آمایش سرزمین، توسعه منطقه ای و پایداری محیطی برای ریشه یابی و رفع تنگنا های فرآوردی توسعه فضایی کشور و ایجاد عدالت سرزمینی سامان داد و با شناسایی تنگنا های موجود در قالب هر یک از نظام های برنامه ریزی، اجرایی و نظارت و ارزیابی به سازوکارهای عملی مشخصی برای کاهش معضلات پیش گفته نایل شد. از مهم ترین این موارد در بحث آمایش سرزمین ایجاد «شورای آمایش سرزمین» به عنوان نهادی بین وزارتخانه ای با هدف نهادسازی و ایجاد سازوکارهای اعمال هماهنگی های عمودی و افقی در سطوح مختلف برنامه ریزی آمایشی و اجرای نظام یکپارچه برنامه ریزی و مدیریت توسعه سرزمین (از طریق اعمال هماهنگی در برنامه ریزی های آمایشی و کالبدی) است. همچنین سازوکارهای کارآمد برای ایجاد هماهنگی بین برنامه های عملیاتی دستگاه های اجرایی با جهت گیری های آمایش سرزمین تدارک دیده شده است به گونه ای که اجرای اقدام ها، عملیات و سرمایه گذاری دستگاه های یادشده زمینه تحقق جهت گیری های مذکور را فراهم آورد. همچنین تلاش گسترده ای در قالب بسته اجرایی «توسعه متعادل و متوازن منطقه ای» برای ایجاد تعادل های منطقه ای از طریق اعمال سیاست های فضایی، تمرکز زدایی و افزایش اختیارات استان ها، کارآمدسازی نظام درآمد- هزینه استان ها و... صورت پذیرفته است که می تواند منشأ خدمات بزرگی در جهت توسعه فضایی قلمرو ملی باشد. (مطالعات آمایش سرزمین، ۱۳۹۴: ۲۵)

نظر به اهمیت آمایش سرزمین در امر برنامه‌ریزی توسعه، در سال‌های اخیر این موضوع مورد توجه جدی همگان و به‌ویژه ارکان نظام قرار گرفته است. در برنامه ششم توسعه سیاست‌های کلی آمایش سرزمین در سال ۱۳۹۰ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد. قانون برنامه پنجم توسعه طی مواد ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۴ به امر آمایش سرزمین پرداخته است. در برنامه ششم توسعه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که اخیراً توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده گنجانده شده و به «ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت مناطق کشور» تاکید شده است. خوشبختانه داشته‌های کشور در زمینه آمایش سرزمین قابل توجه است. در کنار مطالعات انجام شده و سیاست‌های کلی ابلاغی و تکالیف مقرر قانونی در مورد آمایش سرزمین، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور سابق نیز اقدام به راه‌اندازی و تشکیل شورای آمایش سرزمین کرده و تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه سرزمین را در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی در دستور کار آن قرار داد. از سوی دیگر امر مطالعات آمایش سرزمین در همه استان‌های کشور در سال‌های اخیر جریان یافته و در برخی از استان‌ها نیز به اتمام رسیده است، بر این اساس و بر پایه راهبری معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی سابق و سازمان مدیریت فعلی همه استان‌های کشور پیشنهادات خود را تحت عنوان نظریه پایه توسعه استان تدوین کرده‌اند. این سند مقدماتی بیانگر جهت‌گیری‌های راهبردی توسعه استان است که می‌تواند در مراحل تهیه برنامه راهبردی و تهیه برنامه عملیاتی، گفت‌وگوی قوی‌تر و موثرتری را بین بخش‌ها و استان‌ها به وجود آورد. شوراهای هماهنگی توسعه منطقه‌ای نیز شکل گرفته است و سازمان مدیریت با هدف ایجاد نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین، اقدامات وسیعی را به انجام رسانده است؛ از جمله اقدام به طراحی و ایجاد نظام ملی شاخص‌های ارزیابی توسعه کرده است. بانک دیدگاه‌های توسعه و دانشنامه توسعه، کتابخانه الکترونیک توسعه و بانک اطلاعات توصیفی توسعه را ایجاد کرده است و سامانه اطلاعات جغرافیایی را راه‌اندازی و شاخص‌های ارزیابی توسعه را تهیه و ابلاغ کرده است. همچنین ژئوپرتال تمام متن باز ساترا در ۳۱ استان و چندین دستگاه ملی نصب و راه‌اندازی شده است و در مرحله ورود و تجمیع اطلاعات جغرافیایی، توصیفی و محتوایی است. اکنون در کنار سه دوره مطالعات آمایش سرزمین، مطالعات فراوانی نیز توسط سایر دستگاه‌ها مانند وزارت راه و شهرسازی، وزارت کار، تعاون و امور اجتماعی و... در این راستا انجام شده است و نهادسازی‌های لازم صورت گرفته است. (مطالعات آمایش سرزمین، ۱۳۹۴: ۳۰)

دوره بندی فعالیت های آمایشی

جدول (۱-۳) دوره بندی فعالیت های آمایش سرزمین در ایران را به طور خلاصه بیان می نماید. دوره اول به شکل گیری مفهوم آمایش سرزمین در نظام برنامه ریزی ایران محدود می شود. در دوره دوم با به اوج رسیدن عدم تعادل



ها در سطح سرزمین ایران، ضرورت اتخاذ یک سیاست ملی توسعه منطقه ای در دولت مطرح گردید که حاصل آن مطالعات طرح جامع ستیران بود. دوره سوم پس از وقوع انقلاب اسلامی ایران منتهی به مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی گردید که مشکلات جنگ مانع از اجرای سیاست های آن شد. دوره چهارم همزمان با دوران سازندگی پس از جنگ تحمیلی می باشد که آمایش سرزمین در حاشیه قرار می گیرد. دوره پنجم از سال ۷۶ با توجه دوباره به مقوله آمایش سرزمین شکل میگیرد که حاصل آن مطالعات نظریه پایه توسعه ملی میباشد. دوره ششم، (دولت نهم و دهم) است که می توان آن را دوره دوم رکود آمایش سرزمین به دلیل رویکرد دولت (نهم و دهم) نامید. بررسی تجارب کشورهای موفق در حیطه آمایش سرزمین نشان می دهد که این موضوع در اکثر کشورها بیشتر ابعاد کالبدی دارد تا ابعاد اقتصادی و اجتماعی. به همین دلیل از نام های دیگری نظیر برنامه ریزی فضایی، برنامه ریزی کالبدی، طرح ریزی فیزیکی و غیره استفاده می شود. موضوعات اصلی آمایش سرزمین در بیشتر کشورهای اروپایی شامل حفاظت از چشم اندازها، جنگل ها، و به طور کلی محیط زیست و یکپارچگی کاربری زمین می باشد. لیکن در فرانسه نقطه شروع آن، تمرکز شدید پاریس و فاصله توسعه یافتگی آن با سایر مراکز جمعیتی فرانسه بوده و از این رو آمایش سرزمین با اهداف توسعه اقتصادی و توزیع عادلانه در آمد و تمرکززدایی از پاریس شکل گرفت که تصادفا وضعیت ایران و تهران نیز مشابه فرانسه و پاریس بوده است. از طرف دیگر، نظام مدیریتی و برنامه ریزی در ایران شبیه نظام متمرکز فرانسه بوده و بر خلاف بیشتر کشورهای اروپایی، آمایش سرزمین در فرانسه در امتداد برنامه های توسعه شهری به معنای متعارف نبوده است. به همین علت، فرانسه به عنوان الگوی ایران در برنامه ریزی " آمایش سرزمین " انتخاب گردید و تهیه اولین " طرح آمایش سرزمین " در ایران با رویکرد اقتصادی - اجتماعی توسط متخصصین فرانسوی صورت گرفت (لطیفی، ۱۳۸۸: ۱۲۰).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

جدول (۲) دوره بندی فعالیت های آمایش سرزمین در ایران

دوره	بازه زمانی	فعالیت های آمایش سرزمین	موانع
دوره اول	اوایل دهه ۱۳۴۰ تا اوایل دهه ۱۳۵۰	شکل گیری مفهوم آمایش سرزمین	نگرش حاکمیت وقت
دوره دوم	۱۳۵۶-۱۳۵۴	طالعات طرح جامع ستیران	وقوع انقلاب
دوره سوم	۱۳۶۸-۱۳۶۲	مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران	جنگ ۸ ساله
دوره چهارم	۱۳۷۶-۱۳۶۸	رکود نسبی	مشکلات سازندگی پس از جنگ
دوره پنجم	۱۳۸۴-۱۳۷۶	مطالعات نظریه پایه توسعه ملی	شتابزدگی و فراهم نبودن شرایط
دوره ششم	۱۳۸۴ تاکنون	رکود دوباره	نگرش دولت فعلی

منبع: (شریف زادگان و رضوی دهکردی، ۱۳۸۹: ۹۰)

می توان چنین نتیجه گرفت که «پس از پیروزی انقلاب اسلامی و اجرای چندین برنامه توسعه تا به امروز، هر چند به لحاظ نظری موضوع ایجاد توازن و آمایش سرزمین در برنامه های توسعه همواره مورد تأکید بوده، اما به دلایل مختلف، اقدامات انجام شده عقیم مانده است و کماکان موضوع عدم تعادل های منطقه ای در کشور به عنوان یک چالش اساسی فرآروی تصمیم گیران و سیاست گذاران کشور قرار دارد» به طور کلی برنامه های توسعه کشور چه قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب به صورت خلاصه در جداول زیر آورده می شود:

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

جدول (۳) ابعاد و عناصر رویکرد نهادی برنامه های توسعه ای قبل از انقلاب

معیار های نهادی	برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷)	برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱)	برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)	برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)	برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)
رویکرد به توسعه	بخشی	بخشی	بخشی	بخشی؛ - مطرح شدن برنامه ریزی فضایی (از جمله مطالعات موسسه بتل)	بخشی؛ - شروع مطالعات آمایش سرزمین
سیاست ها/ ابزارها	ایجاد قطب های توسعه و عمران؛ - توزیع اعتبارات عمرانی بین استان ها (مزیت های نسبی مناطق و نیازمندی های جامعه محلی مبنای توزیع اعتبارات عمرانی بود)	سرمایه گذاری متمرکز برای ایجاد قطب های توسعه و عمران؛ - توسعه راه های ارتباطی	ایجاد قطب های کشاورزی و صنعتی؛ -تجهیز استانداردها با کارشناسان سازمان برنامه	-اتخاذ سیاست قطب رشد در سطح گسترده؛ -گسترش تاسیسات و تسهیلات زیربنایی، ایجاد تسهیلات و تاسیسات بانکی و اعتباری، عرضه خدمات عمومی، اجتماعی و اعطای معافیت های مالیاتی و مشوق ها	-ایجاد حوزه های عمران روستایی؛ - تخصیص حدود ۴ درصد از اعتبارات هر بخش به استان ها برای برنامه ریزی و اجرای طرح های کوچک عمرانی و افزایش آن به میزان ۲۰-۴۰ درصد تا پایان برنامه؛ -تداوم محدودیت فعالیت های صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران؛ -اجرای طرح تجهیز نیروی انسانی منطقه ای
تصمیم گیری برای توسعه	متمرکز، اما با در نظر گرفتن نقش استان ها در مرحله اول برنامه ریزی	متمرکز	متمرکز، اما بر طبق ماده ۱۷ این برنامه، تهیه برنامه استانی، به استانداران و فرمانداران کل واگذار گردید	متمرکز، اما با تاکید بر در نظر گرفتن نظرها و دیدگاه های مناطق و نمایندگان آنها در مجلس	متمرکز، اما در برنامه بر ایجاد بسترهای مشارکت مستقیم مقامات محلی و مردم در امور عمرانی و اقتصادی نواحی تاکید شده است
توجه به عناصر نهادی	وجود نداشته است	وجود نداشته است	توجه به نظرها و استانداران و تجهیز آنها با کارشناسان سازمان برنامه	-سوق دادن سرمایه و کادرهای متخصص به مناطق مستعد -در نظر گرفتن نظرها و دیدگاه های مناطق و نمایندگان آنها در مجلس	-تأکید بر مشارکت های مردم و مقامات محلی در برنامه ریزی و اجرای برنامه ها و طرح های عمرانی -تأکید بر تمرکززدایی در نظام برنامه ریزی -تجدیدنظر در اولویت های توسعه و توجه به ابعاد اجتماعی و فرهنگی آن -طرح تجهیز نیروی انسانی منطقه ای -تأسیس مرکز آموزش و پژوهش منطقه ای در ایران -طرح هماهنگی امور عمرانی استان های همجوار

جدول (۴) ابعاد و عناصر رویکرد نهادی برنامه های توسعه ای بعد از انقلاب

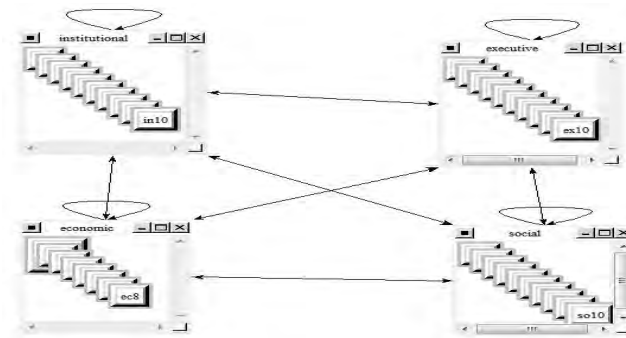
معیارهای نهادی	دوره ۱۳۵۸-۱۳۶۸ (فقدان برنامه مدون)	برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲)	برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸)	برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۴)
رویکرد به توسعه	بخشی، در عین حال که دولت موظف به تهیه برنامه فضایی توسعه (آمایش سرزمین) استان ها بود	رویکرد بخشی در عین حال که در سطح کم به مباحث فضایی توجه شده است	رویکرد بخشی	رویکرد بخشی، اما با تاکید بر یکپارچگی بخش های سه گانه فعالیت و همزمان با آن توجه به ابعاد فضایی توسعه	رویکرد بخشی و فضایی؛ بحث آمایش سرزمین ملی و استانی در برنامه چهارم به صورت جدی مورد توجه قرار گرفت	رویکرد بخشی همراه با توجه به ابعاد آمایشی / منطقه ای و با اشاره به رعایت شاخص های پایداری و محیطی
سیاست ها/ ابزارها	-اختصاص یک روز از درآمد نفت به هر استان -گنجانیدن تبصره هایی در بودجه های سالانه در راستای ایجاد تعادل های منطقه ای	-اعطای تسهیلات تکلیفی به مناطق محروم -تصویب ایجاد مناطق آزاد تجاری - انتخاب معدودی از مراکز منطقه ای در سطح کشور برای تمرکززدایی جمعیتی و فعالیت ها از تهران	-افزایش سهم بودجه استان ها -سیاست تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان ها و مناطق پایین تر از میانگین ملی -تبصره ۲ برنامه دولت را موظف به اجرای سیاست های تمرکززدایی کرده و در این راستا خواهان شفافیت در تخصیص اعتبارات جاری و عمرانی به تفکیک استان ها شده بود	-تشکیل خزانه استان به منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد و هزینه استان -تشکیل ستاد درآمد و تجهیز منابع انسانی استان - تقویت نقش موسسات غیردولتی تامین کننده اعتبارات خرد از قبیل صندوق عمران و توسعه روستایی -تهیه برنامه های هماهنگ و موزون توسعه یکپارچه -تصویب ضوابط ملی آمایش سرزمین	-مکلف کردن دولت به اجرا درآوردن سند ملی آمایش سرزمین - تدوین نظریه پایه توسعه استان ها -تهیه طرح آمایش استان -راه اندازی تالارهای منطقه ای و استانی و ایجاد شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی -تنظیم بودجه سالانه استان ها بر اساس سند ملی توسعه استان -موظف نمودن دولت به تهیه، تصویب و ابلاغ آیین نامه چگونگی ایجاد سازوکارهای لازم برای نهادینه نمودن نگرش آمایشی در دستگاه ها و برقراری پیوند لازم بین اسناد ملی آمایشی با طرح های منطقه ای	-پیش بینی کاهش ۱۰ درصدی فاصله شاخص برخورداری شهرستان ها با کمتر از سطح متوسط کشور به سطح میانگین کشوری (طبق ماده ۱۸۰ این برنامه معادل ۲ درصد از اعتبارات بودجه عمومی دولت به این هدف اختصاص خواهد یافت)- پیش بینی تدوین، تصویب و اجرای نظام یکپارچه برنامه ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی -پیش بینی اجرای نظام ارزیابی راهبردی محیطی (بر اساس ماده ۱۸۴ برنامه)- پیش بینی به اجرا درآوردن نظام شاخص های پایداری محیطی تا سال دوم برنامه (ماده ۱۸۵ برنامه)- تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری با جهت گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران -تاکید بر تحقق اصل ۴۸ قانون اساسی مبنی بر عدم تبعیض در بهره برداری از منابع و توزیع فعالیت های اقتصادی در استان ها و مناطق مختلف

کشور (به فراخور نیازها و استعدادها)						
متمرکز، اما بر تقویت نقش استان ها و شهرستان ها در تصمیم گیری در طرح ها و برنامه های پیش بینی شده در برنامه پنجم تاکید شد.	متمرکز، اما بر نقش شورای برنامه ریزی توسعه استان و ایجاد کمیته برنامه ریزی شهرستان تاکید شد	متمرکز و همزمان با آن با تشکیل شورای برنامه ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار و با وظایف مشخص (طبق ماده ۶۸ از فصل ۸ برنامه (پیش بینی گردید	متمرکز و از طریق مرکز ملی، همزمان با تاکید بر انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی	متمرکز و از طریق مرکز ملی	متمرکز، اما بر اهمیت نهادهای منطقه ای تاکید می شد	تصمیم گیری برای توسعه
-پیش بینی تشکیل شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه ریزی شهرستان بر طبق ماده ۱۷۸ برنامه -پیش بینی ارتقاء توانمندی های مدیریتی استان ها و انتقال اختیارات اجرایی به استان ها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز - پیش بینی تشکیل شورای آمایش سرزمین با مسئولیت معاونت برنامه ریزی و راهبردی رئیس جمهور -پیش بینی تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران در قالب تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری	-تاکید بر تقویت جایگاه شورای برنامه ریزی استان -پیش بینی کمیته برنامه ریزی شهرستان -اتخاذ رویکرد توانمندسازی و مشارکت محلی -تاکید بر افزایش هماهنگی و محلی نمودن برنامه ریزی روستایی -پیش بینی ایجاد نهادهای هماهنگ کننده و تعیین وظایف آنها در سطح فرااستانی برای منطقه بندی کشور از دیدگاه آمایشی -مکلف نمودن شورای برنامه ریزی استان به ایجاد زمینه های لازم برای مشارکت شوراهای اسلامی شهر، روستا و دیگر نهادهای مدنی در فرآیند تصمیم سازی، نظارت و همکاری امور عمرانی استان	-تاکید بر افزایش اختیارات و وظایف مدیریت های شهر و محلی در قالب ماده ۱۳۶ برنامه -تاکید بر ساماندهی کمک ها و توسعه مشارکت های مردمی در اقدامات عمرانی و امور عام المنفعه - تاسیس مرکز ملی آمایش سرزمین - تشکیل شوراهای شهر، روستا، شهرستان و استان -تشکیل شورای برنامه ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار و با وظایف مشخص (طبق ماده ۱۶۸) - تاکید بر برنامه های توسعه مشارکت زنان و جوانان در فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان	تاکید بر افزایش نقش واحدها و دستگاه های اجرایی و سازمان های برنامه و بودجه استان ها	-عناصر نهادی در قالب تاسیس سازمان های عمران (از جمله سیستان، کیش، قشم و چابهار) مورد توجه بود -تاسیس دفتر هماهنگی امور مناطق و ایجاد معاونت ریاست جمهوری برای بازسازی مناطق جنگ زده نیز از جمله توجهات نهادی این برنامه بود	-عناصر نهادی در قالب شکل گیری ایده اولیه کمیته های برنامه ریزی استان و تشکیل بانک استان مورد توجه قرار گرفت -تشکیل نهادهای انقلابی همچون جهاد سازندگی و بنیاد مسکن برای رسیدگی به مشکلات مناطق محروم و عقب مانده	توجه به عناصر نهادی

اولویت بندی موانع تاثیرگذار در آمایش سرزمین کشور با استفاده از مدل ANP

هدف این پژوهش، شناسایی موانع و تنگناهای تاثیرگذار در آمایش سرزمین در کشور است. در ارتباط با تنگناها و موانع آمایش سرزمین با توجه به نابرابری شدید و عدم تعادل های موجود در بین استان های کشور، معیارها و شاخص های تبیین کننده این عدم تعادل ها یعنی مولفه های مختلف نهادی، اقتصادی، اجتماعی و اجرایی در نظر گرفته شده است. به گونه ای

که با ایجاد ارتباط درون گروهی و برون گروهی بین عناصر و مولفه ها، تاثیرات هر یک از عناصر در محدودیت ها و تنگناهای آمایش سرزمین در کشور مشخص می شود. (نمودار ۱).



نمودار (۱): روابط بین خوشه های تنگناهای و موانع آمایش سرزمین در کشور

در این پژوهش، معیارهای اقتصادی، نهادی، اجرایی و اجتماعی که هر یک از آنها دربرگیرنده تعدادی عناصر و مولفه های تاثیرگذار می باشند علاوه بر ارتباط درون گروهی، بین آنها وابستگی وجود دارد. ماتریس خوشه ای این تنگناها در جدول (۴) آورده شده است.

جدول (۳): ماتریس خوشه ای عوامل و تنگناهای آمایش سرزمین در کشور

Cluster Node Labels	economic	executive	institutional	social
economic	0.099889	0.093994	0.120578	0.105803
executive	0.199841	0.232453	0.291384	0.648861
institutional	0.669096	0.634661	0.525948	0.205232
social	0.031174	0.038892	0.062091	0.040105

Done

مقایسه های زوجی و ماتریس مربوط به همه معیارها و خوشه ها با استفاده از مقیاس های تعیین ارجحیت یا اهمیت در هر قضاوت به وسیله اعداد ۱ تا ۹ مشخص می گردد (جدول ۴).

جدول (۵): ماتریس مقایسه زوجی و وزن خوشه ها

عنوان	اقتصادی	اجرایی	نهادی	اجتماعی	وزن نسبی	وزن نهایی
اقتصادی	۱	۰/۹۸	۰/۶۸	۰/۷۰۱	۰/۵۱۷	۰/۱۵۳
اجرایی	۲/۲۳	۱	۲/۶۵	۱/۰۸	۰/۸۰۳	۰/۲۶۱
نهادی	۲/۰۱	۲/۵۸	۱	۱/۰۹	۰/۹۱۶	۰/۳۰۵
اجتماعی	۰/۴۱	۰/۶۹	۰/۷۳	۱	۰/۴۸۶	۰/۱۱۹

منبع: محاسبات نگارنده.

همان گونه که ملاحظه می شود، نرخ ناسازگاری قضاوت انجام شده برابر با ۰/۰۳۱۰۱ است در این روش مقدار ناسازگاری نباید از ۱ بیشتر باشد. این میزان از خطا با در نظر گرفتن تعداد زیاد قضاوت ها و خطای ناشی از نظرسنجی پذیرفتنی است (جدول ۵).

جدول (۶): نرخ ناسازگاری مدل شبکه ای ANP

شاخص ها	اقتصادی	اجرایی	نهادی	اجتماعی
نرخ ناسازگاری	۰/۰۳۰۷	۰/۰۵۳۱	۰/۰۴۰۶۳	۰/۰۱۱۲۷

جدول (۷): وزن نهایی شاخص های مورد مطالعه تنگناها و موانع آمایش سرزمین در کشور

شاخص های تحقیق	وزن عمومی	وزن خوشه ها	وزن نهایی
اقتصادی	۰/۲۱۸	۰/۱۵۳	۰/۰۳۳
اجرایی	۰/۲۸۳	۰/۲۱۰	۰/۰۵۹
نهادی	۰/۳۱۶	۰/۲۵۴	۰/۰۸۰
اجتماعی	۰/۱۸۵	۰/۱۰۹	۰/۰۲۰

منبع: محاسبات نگارنده.

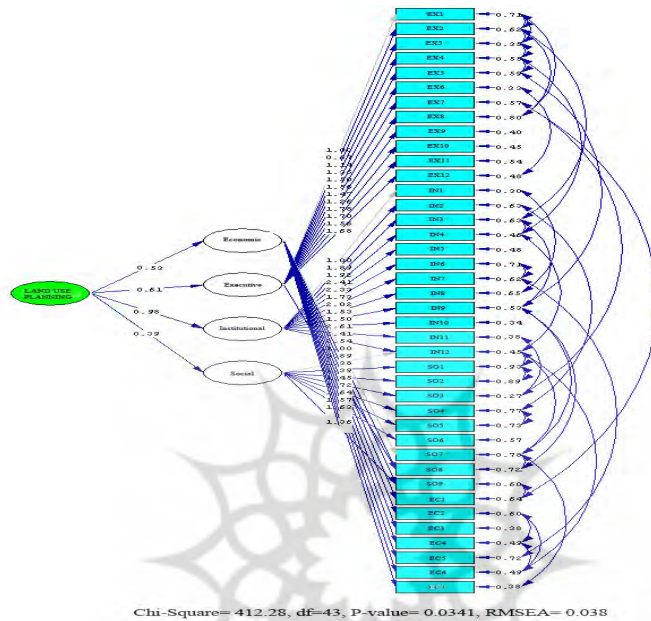
نتایج حاصل از مدل تحلیل شبکه نشان می دهد، شاخص های نهادی (جدول ۱) با مقدار ۰/۰۸۰ بیشترین نقش را در محدودیت های آمایش سرزمین در کشور دارد. در مرتبه بعد شاخص های اجرایی (جدول ۱) با مقدار ۰/۰۵۹ بیشترین موانع را در طرح های آمایش سرزمین کشور باعث شده اند. بررسی ها نشان می دهد تدوین راهبردها در زمینه های نهادی و اجرایی به مقدار زیادی منجر به بهبود محدودیت و تنگناهای اقتصادی و اجتماعی کشور خواهد شد.

مدلسازی معادلات ساختاری تنگناهای آمایش سرزمین کشور

این پژوهش دارای ۴۰ متغیر مشاهده پذیر است که در مجموع چهار مفهوم اقتصادی، نهادی، اجرایی و اجتماعی مورد بررسی قرار گرفته است. برای انجام این آزمون از نرم افزار لیزرل استفاده شده است. به این مفهوم که، بعد از بررسی تنگناها و موانع آمایش سرزمین در کشور و با استناد به نتایج ضرایب تحلیل همبستگی، عمده ترین متغیرهایی که می توانستند برای الگوسازی لیزرل مفید واقع شوند در مجموع چهار متغیر مکنون درونی تحت عناوین عوامل اقتصادی، اجرایی، نهادی و اجتماعی تحت تأثیر یک متغیر مکنون بیرونی با عنوان طرح های آمایش سرزمین مشخص شدند که مطابق با اطلاعات جدول ۷، معیارهای شاخص نیکویی برازش برابر ۰/۹۳ بوده است که چون کمتر از یک بوده است، مدل مربوط از برازش خوبی برخوردار است. بر اساس برآورد ضرایب استاندارد شده مدل ساختاری تحقیق و سطح معناداری ۰/۰۰۳ = به دست آمده در نمودار ۴، تأثیرات موانع نهادی روی طرح های آمایش سرزمین در کشور با ضریب مستقیم و مثبت ۰/۹۸، موانع اجرایی با ضریب مستقیم و مثبت ۰/۶۱ و عوامل اقتصادی به طور غیرمستقیم از طریق موانع اجرایی و نهادی با ضریب مثبت ۰/۵۳ و موانع اجتماعی نیز با ضریب مستقیم و مثبت ۰/۳۹ که این موانع نیز به صورت غیرمستقیم تحت تأثیر موانع اجرایی و نهادی، منجر به محدودیت های طرح های آمایش سرزمین در کشور می شود. در نتیجه می توان چنین گفت که تنگناها و موانع اجرایی آمایش سرزمین



بیشترین تاثیرات را بر روی سایر مولفه های توسعه ای کشور داشته اند به گونه ای که این موانع دارای قدرت تبیین کنندگی تغییرات در شاخص های اقتصادی و اجتماعی می باشند. در مدل ساختاری طراحی شده در نمودار ۴، برای هر کدام از متغیرهای مکنون، متغیرهای مشاهده شده به شکل مناسبی بارگذاری شده اند که نشان از بهتر بودن نتایج حاصل از تحلیل عاملی تأییدی در مدل سازی ساختاری تنگناهای آمایشی کشور دارد (نمودار ۲).



نمودار (۲): تاثیرگذاری موانع مختلف اقتصادی، اجتماعی، نهادی و اجرایی در آمایش سرزمین کشور

مدل معادله ساختاری تبیین کننده کارکردهای چهارگانه بر تغییر یا تثبیت موانع با توجه به اثرات مستقیم متغیرهای آمایش سرزمین بر حسب ضرائب غیر استاندارد عبارت است از:

$$Enter = Economic \cdot 0/53 + Executive \cdot 0/61 + Institutional \cdot 0/98 + Social \cdot 0/39$$

اثرات غیرمستقیم:

$$Executive = 0/61 (1/68 + 1/56 + 1/70 + 1/78 + 1/26 + 1/47 + 1/56 + 1/50 + 1/36 + 1/19 + 1/67)$$

$$Economic = 0/53 (1/72 + 1/78 + 1/60 + 1/64 + 1/38 + 1/49 + 1/72 + 1/27)$$

$$Institutional = 0/98 (1 + 1/89 + 1/92 + 1/41 + 2/33 + 1/73 + 2/02 + 2/41 + 1/53 + 1/50 + 2/61)$$

$$Social = 0/39 (1/36 + 1/63 + 1/38 + 1/64 + 1/57 + 1/72 + 1/45 + 1/39)$$

جدول (۸): شاخص های برازش برای مدل ساختاری تنگناهای آمایش سرزمین کشور

شاخص ها	نام شاخص	مدل اصلاح شده	برازش قابل قبول
برازش مطلق	سطح تحت پوشش کای اسکور	۰/۰۳۱	بزرگتر از ۵ درصد
	نیکویی برازش	۰/۹۳	$GFI > ۹۰$
	نیکویی برازش اصلاح شده	۰/۸۲	$AGFI > ۹۰$
برازش تطبیقی	برازش نرمال نشده	۰/۷۸	$NNFI > ۹۰$
	برازش نرمال شده	۰/۹۱	$NFI > ۹۰$
	برازش تطبیقی	۰/۸۰	$GFI > ۹۰$
	برازش افزایش	۰/۸۰	$IFI > ۹۰$
برازش تقلیل یافته	شاخص برازش نرمال تقلیل یافته	۰/۸۲	بالاتر از ۵۰ درصد
	ریشه میانگین مربعات خطای برآورد	۰/۰۷۶	$RMSEA$ کمتر از ۱۰ درصد
	کای اسکور نرمال شده به درجه آزادی	۱/۰۵	۱ تا ۳

منبع: محاسبات نگارنده.

جمع بندی

با مروری سریع به سیر تحولات آمایش سرزمین ایران، می توانیم چنین نتیجه گیری کنیم که با وجود اینکه ضرورت آمایش سرزمین از قبل از انقلاب و تاکنون مطرح و مورد تاکید بوده است، ولی در عین حال، اقدامات چشمگیری تا به حال در این رابطه انجام نشده است. بدون اغراق می توانیم بگوییم که کشور ما در حال حاضر، ده ها سال از تحولات علمی و تخصصی آمایش سرزمین فاصله دارد. در این بخش، به صورت خلاصه اشاره ای داریم به بعضی از اقدامات مهم آمایش سرزمین در ایران:

۱. تصویب ((برنامه توسعه و عمران ایران)) به منظور اجرای برنامه هفت ساله عمران کشور، در مجلس شورای ملی در سال

۱۳۲۷

۲. تاسیس مرکز آمار ایران وابسته به سازمان برنامه در سال ۱۳۴۴

۳. تقسیم ایران به ۱۱ منطقه و ارایه برنامه برای هر منطقه توسط دولت در سال ۱۳۵۱
 ۴. ایجاد مرکز آمایش سرزمین در بهمن ۱۳۵۳ و تنظیم قرارداد جهت تهیه طرح آمایش سرزمین ایران با مهندسان مشاور ستیران به عنوان تجربه اول (میر محمدی، ۱۳۸۶، ص ۲۰)
 ۵. اجرای برنامه پنج ساله عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲).
 ۶. پس از انقلاب، آغاز طرح پایه آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۲ به عنوان تجربه دوم و تهیه برنامه توسعه پنج ساله اول (۱۳۶۶-۱۳۶۲).
 ۷. تصویب کلیات طرح پایه آمایش سرزمین در هیات دولت در سال ۱۳۶۳ به منظور تدوین زمینه های اصلی تهیه برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی، منطقه ای و ارایه چارچوب نظری توسعه منطقه ای در قالب استراتژی ملی و نتیجه گیری مکانی از آن ها
 ۸. تدوین اصول استراتژی های کلی دراز مدت آمایش سرزمین در سال ۱۳۶۵، که در ۲۴ جلد با عنوان ((چارچوب نظری پایه توسعه استان)) برای هریک از ۲۴ استان کشور در سال ۱۳۶۸ تهیه شد.
 ۹. آغاز مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران به عنوان تجربه سوم در سال ۱۳۷۷
 ۱۰. ارایه نتایج مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین در هیئت دولت در سال ۱۳۷۹.
 ۱۱. مصوبه اصول آمایش سرزمین در عرصه برنامه ریزی در هیئت دولت در سال ۱۳۸۳
 ۱۲. تصویب ضوابط ملی آمایش سرزمین در برنامه چهارم در سال ۱۳۸۳ و ایجاد مرکز آمایش سرزمین و توسعه پایدار در همین سال.
 ۱۳. طراحی خط مشی ها و سیاست ها و اقدامات اولویت دار برای مدیریت امور آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۴
- با بررسی اجمالی، از تاریخچه کلی می توان گفت که با وجود تلاش های نظری متعددی که اغلب به صورت پاره پاره و مقطعی انجام شده است، یک روند و سیر منطقی، زنجیره ای، یکپارچه و جامع در هیچ یک از طرح ها و برنامه ها دیده نمی شود. هر دولتی که روی کار آمده یکسری برنامه تدوین کرده که به دلیل عدم حمایت و پشتیبانی، تدارکات و ایجاد زیر ساخت های تشکیلاتی و مدیریت صحیح و تامین منابع لازم، کمتر به موفقیت چشمگیری نایل شده اند. جمعا به دلیل

نمود جریان فکری صحیح، مراکز تحقیقاتی مناسب، عدم آگاهی مجریان در ایران از اصول و فنون آمایش سرزمین، نبود رشته آمایش سرزمین در دانشگاه ها و عدم شناخت وزرا و نمایندگان مجلس از اهمیت و فنون آمایش سرزمین، استقبال چندانی از آمایش سرزمین در ایران تاکنون نشده و اغلب طرح ها و برنامه ها در مرحله مصوبه و نظری باقی مانده و به ناکامی کشیده شده اند. نمونه بارز آن عدم تعادل جغرافیایی و جمعیتی در کل سرزمین و به خصوص انفجار و افزایش بی رویه جمعیت تهران و دیگر نقاطی است که قاعدتا محور توسعه نیستند. بر این اساس، ایجاد سازوکارهای هماهنگ سازی سیاست های فضایی بین بخشی، اتخاذ سیاست های توازن بخشی به اقتصاد مناطق و دستیابی به الگویی بهینه از تقسیم کار تخصصی بین مناطق، اصلاح نظام سکونتگاهی، بازنگری در اهداف و سیاست های فضایی توسعه ملی متناسب با تحولات بیرونی و تعامل و استفاده مطلوب از اینگونه تحولات و ایجاد سازوکارهای ارزیابی و نظارت بر تحولات توسعه فضایی کشور و... از جمله مهم ترین مواردی هستند که شایسته است، در سیاست ها و اقدام های آمایش سرزمین مد نظر قرار گیرند. همچنین با توجه به مطالبی که در این مقاله قبل آورده شده متوجه میشویم که قوانینی که طرح های آمایش سرزمین پشتیبانی می کنند متأثر از نظام سیاسی - اقتصادی هر کشوری هستند. در نظام های غیر متمرکز عمدتا قانون گذاری بعهده مراجع محلی است و سهم مقامات استانی با منطقه ای و ملی در مقایسه کمتر است، ولی در نظام های متمرکز نقش حکومت مرکزی در آمایش سرزمین بیشتر است. در ایران به دلیل نوبنیاد بودن بسیاری از موانع محلی (شهرداریها، شوراها...) حوزه نفوذ قانونی آنها تنها بخش بسیار کوچکی از سرزمین را در بر میگیرد. و در نتیجه نظام قانون گذاری بیشتر متکی به حکومت مرکزی است از این رو سهم مقامات محلی در تدوین مقررات و اصول بدلیل عدم برخورداری از اختیارات و وظایف مشخص ناچیز بوده و مشارکت مردمی تقریبا نادیده گرفته می شود. در مجموع با توجه به نظام برنامه ریزی موجود کشور و قوانین فعلی در ارتباط با آمایش سرزمین در استفاده بهینه از سرزمین، نواقصی و نارسایی هایی به شرح زیر احساس میشود:

۱. قانونی که تعیین کننده جایگاه آمایش سرزمین در نظام برنامه ریزی و هدایت کشور باشد و رابطه آن را با نظام برنامه ریزی اقتصادی، اجتماعی باشد وجود ندارد
۲. در بسیاری از موارد قوانین موجود به روز نبوده و با شرایط زمانی و وضعیت خاص زمان و با پیشرفت ها و تغییرات به وجود آمده سازگاری ندارند.
۳. بازنگری و تجدید نظر در قوانین به ندرت اتفاق می افتد
۴. توافق، همفکری و همکاری در قوانین و روند برنامه ریزی وجود ندارد
۵. ظرفیت سازی نهادی و سازمانی محدود است



۶. طرح پایه آمایش سرزمین فاقد پشتوانه قانونی و ضابطه اجرای است

۷. خط مشی در خصوص تغییر تشکیلات آمایشی وجود ندارد

۸. قوانین مربوط به حدود اختیارات تصمیم گیری در خصوص بهره برداری از سرزمین وجود ندارد

۹. قوانین تعیین کننده رابطه آمایش سرزمین و ارزیابی اثرات موجود نیست

۱۰. ارزیابی در مورد طرح های آمایشی صورت نمیگیرد

۱۱. به اثرات زیست محیطی طرح های آمایش توجهی نمی شود

۱۲. از مراکز علمی و دانشگاهی استفاده لازم نمی شود

۱۳. آموزش های لازم در زمینه تربیت افراد متخصص صورت نمیگیرد

۱۴. به توان منابع طبیعی در زمینه اندازه بهره برداری از آنها توجه لازم صورت نمی گیرد

باتوجه به نتایج و نوشتار های که در این فصل و فصول پیشین آمده به طور کلی و با در نظر گرفتن محدودیت ها و نواقص موجود در زمینه اجرای برنامه های آمایشی راهکار های در دو بخش خرد و کلان آورده شده که به شرح زیر آورده شده است:

راهبرد های کلان

* گسترش و نفوذ تفکر آمایش سرزمین در بین سیاستمداران و تصمیم گیران دولت

* بازنگری در نظام آمایش سرزمین و تبیین مجدد تعاریف، اهداف و کارکردهای آن از طریق توافق و تبادل نظر

* توجه به قابلیت ها و ظرفیت های آمایش سرزمین جهت حل مسایل زیر بنایی کشور در کنار برنامه های اقتصادی و اجتماعی

* برقراری ارتباط بین مراکز دانشگاهی و تحقیقاتی با ساختار برنامه ریزی، سیاست گذاری و قانون گذاری دولت

* ظرفیت سازی در قوانین و بازنگری و تجدید نظر در مقررات، ارتقا و بهبود دستور العمل ها، خط و مشی ها و ضوابط

اجرائی نظام

* ظرفیت سازی نهادی و تشکیلاتی ، بازنگری در تشکیلات نظام و تبیین وظایف ، اختیارات و مسولیت جدید

* ظرفیت سازی منابع انسانی متخصص

* ظرفیت سازی در مدیریت آمایش سرزمین

* تجدید نظر در اعتبارات بخش آمایش سرزمین و تقویت پشتوانه مالی نظام

* کاهش اختیارات سازمان های تصمیم گیرنده در خصوص تخصیص اراضی و تقویت اختیارات سازمان های آمایش سرزمین

* تقویت تکنولوژی های نقشه سازی ، تفسیر و ترکیب اطلاعات

* تاکید قانونی بر لزوم تهیه برنامه های مدیریت بهسازی و حفاظت شامل : برنامه تخفیف اثرات زیست محیطی منفی ، برنامه

پایش و نظارت، برنامه های آموزشی و بهبود سازمانی ، برنامه مشارکت مردمی ، برنامه های مدیریت زیست محیطی

* تعیین روش مناسب جهت کنترل فعالیت های بهره برداری بخش خصوصی (روش های مالی - اقتصادی)

* گسترش عدالت اجتماعی و تعادل های منطقه ای با هدف شکل گیری مناطق متعادل در سطح ملی و استانی از طریق

حمایت از سرمایه گذاری بخش خصوصی و دولتی در مناطق پیرامونی و بهبود توزیع جمعیت در مناطق و کاهش مشکلات اجتماعی.

* کاهش محرومیت ها بالاخص در مناطق روستایی با هدف رفع محرومیت و حمایت از اقشار نیازمند جامعه.

* استفاده بهینه از ظرفیت های زیربنایی موجود در مناطقی که از این جهت توسعه یافته اند با نیت صرفه جویی در میزان و

تسریع در بازدهی سرمایه گذاری ها.

راهبرد های خرد

* نحوه مدیریت جنبه های نهادی و سیاسی فرآیند توسعه شناخته شوند (مدیریت سازمانی)

* نحوه مدیریت منابع کمیاب (بهره برداری بهینه از منابع) جهت نیل و ابقا رشد و توسعه متعادل شناخته شود (مدیریت منابع

فیزیکی)



* نحوه مدیریت افراد و گروه ها در محیط فرهنگی معین شناخته شده و اطمینان کافی از پذیرش و ظرفیت تفاهم و توافق مردم نسبت به طرح ها و تغییرات و پیامد های آن حاصل گردد (برنامه مشارکتی مردمی)

* نحوه مدیریت از طریق نفوذ و نحوه نفوذ به محیط داخلی و خارجی و در نهایت نحوه مدیریت تغییرات شناخته شود (مدیریت تغییرات مدیریت منابع انسانی)

* تقویت و ارتقا آموزش و ایجاد تغییرات فرهنگی در کنار بهبود سرمایه و وضع مالی طرح ها جهت حذف ضعف نهادی و سازمانی و فراهم سازی زمینه های لازم جهت حل مسایل نهادی سازمان ها توسط مدیران و کارکنان سازمان های اجرایی طرح ها و برنامه ها (مدیریت آموزش و ترویج)

* دادن دیدی روشن و ادراکی کافی از اهداف و توسعه طرح ها، اولویت ها، گزینش ها و گزینه ها همراه با درک کامل محدودیت ها و موانع موجود بر سر راه بخش های خصوصی و عمومی (دستورالعمل ها، خط مشی ها و..)

* ایجاد اتحاد و مشاوره تصمیم گیرندگان، برنامه ریزان، مدیران؛ مجریان در جریان اجرای طرح ها جهت توافق در مورد اهداف و روش های نیل به آنها و در نهایت استفاده از نظرات، علایق و عقاید جدید و تقویت قدرت مدیریت و رهبری (ایجاد کمیته ها و شوراها و همایش ها ...)

* تقویت حس همکاری و مسولیت و تعهد گروه ها تحت رفتار دیگر گروه ها و اهمیت و تعهد وجدان کاری (از طریق سیاست گذاران و افراد ذی نفوذ)

منابع

صنّعی، احسان، (۱۳۹۰)، آمایش سرزمین راهی به سوی تعادل نظام شهری و توسعه یافتگی، مجله اقتصادی، سال ۱، شماره ۲

صالحی، اسماعیل، پور اصغر، فرزام، (۱۳۸۸)، تجزیه و تحلیل موانع آمایش سرزمین در ایران، مجله راهبرد، سال ۸، شماره ۵۲،

رضایی، علی اکبر، (۱۳۹۰)، برنامه ریزی منطقه ای برای مدیران، انتشارات پرستا، تهران، ۱۳۹۰

توفیق، فیروز، (۱۳۸۵)، آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع موجود، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهر

سازی و معماری ایران

وحیدی، منوچهر، (۱۳۸۱)، تاملی در نتایج نیم قرن برنامه ریزی توسعه و آبادی، مجله توسعه فضایی، شماره ۶

مک لئود، تاسی - اچ، (۱۳۷۷)، برنامه ریزی در ایران، ترجمه اعظم محمد بیگی، نشر نی،

رزاقی، ابراهیم، (۱۳۷۶)، اقتصاد ایران، نشر نی، چاپ اول،

مومنی، فرشاد، (۱۳۷۴)، کالبد شناسی یک برنامه توسعه، دانشگاه تربیت مدرس،

وحیدی، پریدخت، (۱۳۷۳)، آمایش سرزمین راهنمایی برای آموزش عالی، فصلنامه پژوهش و برنامه ریزی در آموزش عالی، تهران، سال دوم،

شریف زادگان، علی، (۱۳۸۹)، ارزیابی روند برنامه ریزی آمایش سرزمین در ایران و ارائه راه حلی برای بهبود آن، مجله علوم محیط زیست، جلد ۷، شماره ۴،

حسا میان، فرخ، (۱۳۸۳)، شهرنشینی در ایران، انتشارات دانشگاه تهران،

عروضی، علی رضا، (۱۳۷۱)، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، جلد اول و دوم، انتشارات علمی، تهران،

سابقه برنامه ریزی در ایران، (۱۳۷۷)، معاونت امور اقتصاد و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه،

لطیفی، غلامرضا، (۱۳۸۸)، سیر تحول برنامه های آمایش سرزمین قبل و بعد از انقلاب، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۱

مطالعات آمایش سرزمین، (۱۳۹۴)، دفتر آمایش و توسعه پایدار سازمان مدیریت و برنامه ریزی،

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی