

آسیب‌شناسی آمایش سرزمین در نظام برنامه ریزی کشور



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای
مجموعه گزارش شماره ۵۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	
آسیب‌شناسی آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور	کد شناسه
۹۸-۷-۱۰۱۱۶	گروه پژوهشی
آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای	پدیدآورنده
امیر ثامنی	همکاران
-	ناظر علمی
گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای	ناشر
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	صفحه‌آرایی
محمدسعید حسن پور زرکامی	تاریخ انتشار
پاییز ۱۳۹۸	مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نمی‌باشد.
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع خواهد بود.	
آدرس: تهران: خیابان استاد نجات الهی - خیابان سپند - پلاک ۱۶	
https://www.dfrc.ir/ Email: info@dfrc.ir	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
	خلاصه مدیریتی
۱	مقدمه.....
۳	۱- طرح مسئله.....
۴	۲- خاستگاه پیدایش رویکردهای برنامه‌ریزی سرزمینی در جهان و نسبت آن با آمایش سرزمین در ایران.....
۷	۳- گونه‌شناسی سیر تطور آمایش سرزمین در ایران.....
۸	۴- تبیین علل بنیانی عدم توفیق آمایش سرزمین در ایران.....
۸	۴-۱- علل ماهوی.....
۱۸	۴-۲- علل ساختاری- تشکیلاتی.....
۲۴	۴-۳- علل زمینه‌ای.....
۲۵	۵- جمع‌بندی.....
۲۷	منابع.....

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۱۵	جدول ۱: اهداف آمایش سرزمین در برخی کشورها.....
۱۷	جدول ۲: تطبیق فرضیات و گزینه‌های بنیادی طرح ستیران و اصول مصوب آمایش سرزمین.....
۱۸	جدول ۳: دیدگاه‌های رسمی نسبت به تعریف و مأموریت آمایش سرزمین در دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۹۰.....
۱۹	جدول ۴: جایگاه آمایش در دستگاه برنامه و بودجه کشور در سال‌های مختلف.....

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۹.....	شکل ۱: تصویری از مکاتبه صورت گرفته درخصوص مفهوم آمایش سرزمین در دوره محمدرضا شاه
۱۶.....	شکل ۲: تلقیهای عمده از موضوع و کاربرد آمایش سرزمین
۲۲.....	شکل ۳: جایگاه آمایش سرزمین در سلسله‌مراتب اسناد برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی در وضع موجود
۲۳.....	شکل ۴: جایگاه آمایش سرزمین در سلسله‌مراتب اسناد برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی در وضع مطلوب

خلاصه مدیریتی

آمایش سرزمین به‌عنوان بعد «هماهنگ‌کننده» و «یکپارچه‌ساز» نظام برنامه‌ریزی بخش- مبنای کشور، بیش از نیم‌قرن است که وارد ادبیات برنامه‌ریزی در کشور شده و همواره رؤیای تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه مبتنی بر نتایج آن مدنظر برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران کشور بوده، ولی این مهم هیچ‌گاه نتوانسته است رنگ واقعیت به خود بگیرد. به عبارت دیگر، باید گفت باوجود پیشینه طولانی، به علل مختلفی که شرح آن در این گزارش ارائه خواهد شد، آمایش سرزمین در عمل نتوانسته است کارگردان نمایش توسعه در صحنه سرزمینی ایران باشد.

گزارش حاضر نه در پی تبیین مجدد تعاریف، تاریخچه، سیر تحولات و ضرورت‌های آمایش سرزمین - که شرح آن در کتاب‌ها و مقالات متعددی آمده است- بلکه در پی ارائه سیر تطور آمایش سرزمین در ایران در سه محور ماهوی، ساختاری- تشکیلاتی و زمینه‌ای در کشور و ارائه پیشنهادهایی به‌منظور گذار از برخی از چالش‌ها و موانع فرارو است.

آمایش سرزمین در ایران به‌منظور اثربخشی و تأثیرگذاری بر پیشبرد فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی، نیازمند اصلاحات و تغییرات اساسی هم در درون زمینه کلان برنامه‌ریزی و هم چارچوب روش‌شناختی و رویه‌ای خویش است. از همین رو مهم‌ترین این موارد را می‌توان در دو دسته کلی «زمینه کلان برنامه‌ریزی» و «چارچوب مفهومی و مأموریتی آمایش سرزمین» دسته‌بندی کرد.

مقدمه

تعدد و تنوع تلقی‌ها و برداشت‌های موجود از تعاریف، جایگاه و مأموریت‌های آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور، بی‌شبهت به داستان «فیل در تاریکی» مولانا نیست. آمایش سرزمین از منظر طیف دانشگاهی (اعم از برنامه‌ریزان منطقه‌ای، جغرافی‌دانان، اقتصاددانان، شهرسازان و امثالهم) و مسئولان و مدیران ملی و استانی (وزارتخانه‌ها و شعب استانی آنها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و شعب استانی آنها، وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و...) دارای تعاریف، مأموریت‌ها، وظایف و جایگاه‌های مختلفی بوده و هر کس بر اساس ادراک خود از این مفهوم و نیز حوزه مسئولیتی خویش، شأنی برای آن قائل است.

به طور اجمال باید گفت آمایش سرزمین در پی آن است که با بهره‌وری از منابع و ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و محیطی سرزمین و با وارد ساختن مفهوم «فضا» در تحلیل‌های خود، به هماهنگی بین بخش‌های مختلف، هماهنگی‌های میان مناطق و هماهنگی‌های بخشی - منطقه‌ای پرداخته و چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی سرزمین را ترسیم کند. بنابراین جریان آمایش سرزمین نه تنها جریانی رقیب برای سایر جریان‌های مؤثر بر نظام برنامه‌ریزی از جمله جریان‌های کالبدی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی نیست، بلکه در همه ابعاد مکمل، سازگار کننده و برطرف کننده نارسایی‌های آنهاست.

این شیوه برنامه‌ریزی با قابلیت ایجاد زمینه تعامل میان سه عنصر «انسان»، «محیط» و «فعالیت» به شکل‌دهی «فضا» پرداخته و الگوهای استقرار بهینه فعالیت، جمعیت و زیربنایها را به دست داده و به‌عنوان فرادست‌ترین سند توسعه فضایی سرزمین، راهنمای عمل سایر اسناد بلندمدت و میان‌مدت در سطوح منطقه‌ای، استانی و بخشی خواهد بود. آمایش سرزمین به‌عنوان شیوه‌ای از برنامه‌ریزی که متصف به ویژگی‌های کلان‌نگری، جامع‌نگری، دورنگری و بینش راهبردی است، به انتظام بخشی روابط بین بخشی - بین منطقه‌ای پرداخته و چارچوبی برای تنظیم دیدگاه توسعه ملی و بستری برای تحقق برنامه‌ریزی با دستگاه‌های اجرایی به‌جای برنامه‌ریزی برای دستگاه‌های اجرایی در نظام‌های برنامه‌ریزی متمرکز و از بالا به پایین است. فولادی (۱۳۸۳) آمایش سرزمین را به‌مثابه یک گذرگاه اجباری یا صافی گذار از نظریه به عمل می‌پندارد؛ صافی که عملاً در تصمیم‌گیری جمعی، یادآور و تضمین‌کننده واقع‌گرایی بوده و تناظری یک‌به‌یک میان نظریه و واقعیت فراهم می‌آورد که به پویایی و عملی شدن (امکان‌پذیری) برنامه کمک می‌نماید (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۳).

از این رو باید هدف بنیادین آمایش سرزمین را «توسعه ملی» از رهگذر توسعه مناطق و تنظیم روابط متقابل درونی و بیرونی آنها، استفاده بهینه از منابع، قابلیت‌ها و مزیت‌ها، ارزشمندسازی میراث ساخته (محیط‌زیست انسانی) و غیرساخته (محیط‌زیست طبیعی)، ترمیم و تقویت محیط‌زیست، ارتقای هویت ملی و صیانت از هویت‌های خرد محلی دانست. در ایران مفهوم آمایش سرزمین تحت عنوان واژه «سیاست عمران کشوری» و

«تنظیم و تنسيق سرزمين» در پاسخ به مسئله افزايش جمعيت شديد شهر تهران از اواسط دهه ۱۳۴۵ در عرصه برنامه‌ريزي کشور مطرح گرديد، با اين حال مطالعات رسمي آمایش سرزمین در ایران حداقل از سال ۱۳۴۹ با تدوين گزارش «اقتصاد منطقه ايران» توسط «مهندسين مشاور بتل» شروع شده و امروزه حدود نيم‌قرن از ورود اين موضوعات و مباحث به عرصه توسعه کشور گذشته است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹؛ کارکن و ديگران، ۱۳۹۱). در طول اين سال‌ها آمایش سرزمین فراز و نشیب‌های زيادی را به خود ديده و از تبديل شدن به یک مرکز ملی تا انحلال و ادغام در ذیل یک دفتر در سازمان برنامه و بودجه کشور را تجربه کرده است.

در اين گزارش تلاش خواهد شد تا ضمن طرح پرسش‌ها و ابهامات تاريخی موجود درباره مفاهيم، تعاریف، جایگاه تشکيلاتی، مأموریت‌ها و وظایف، به آسیب‌شناسی آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ريزي کشور پرداخته شود.

۱- طرح مسئله

درباره نقش، جایگاه و عملکرد آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین، از جانب برخی صاحب‌نظران و مدیران کشور، «عدم کارایی و بی‌نتیجه بودن آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور» عنوان می‌شود. دلیل اصلی این برداشت می‌تواند نخست در نظام فرایندی و تشکیلاتی برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در کشور که جایگاه رسمی و قانونی و نیز مأموریت مشخصی را برای آمایش سرزمین پیش‌بینی نکرده است و دوم، در نافرجام ماندن هر سه دوره مطالعات آمایش سرزمین پیشین و نبود سند ملی آمایش سرزمین دانست. به‌طور کلی درباره آمایش سرزمین، پرسش‌ها و ابهامات زیر همواره در دوره‌های مختلف مطرح بوده است:

- ضرورت نهادینه‌شدن آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور چیست؟
 - ماهیت آمایش سرزمین چیست؟ طرح، برنامه، تکنیک یا تفکر؟
 - سطح تفصیل و مرز آمایش سرزمین با برنامه‌ریزی بخشی و کالبدی کجاست؟
 - چرا مطالعات آمایش سرزمین هیچ‌گاه به انتها نمی‌رسد؟
 - جایگاه آمایش سرزمین به‌عنوان یک فرابخش در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور که به‌صورت رسمی و قانونی متکی بر برنامه‌ریزی بخشی است، چیست؟
 - نسبت میان جریان‌های اصلی برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه (کالبدی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) با آمایش سرزمین چیست؟
 - خروجی و دستاوردهای چهل سال مطالعه و تدوین اسناد مرتبط با آمایش سرزمین در کشور چه بوده است؟
 - آیا آمایش سرزمین برای تحقق، نیازمند برخورداری از یک نهاد تخصصی و اختصاصی است؟
 - تفاوت طرح آمایش سرزمین با طرح کالبدی ملی چیست؟
- این پرسش‌ها به همراه ابهامات متعدد دیگری که همواره پیرامون نقش، جایگاه و مأموریت‌های آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور مطرح بوده، موجب شده است تا تحقق تفاهم و اجماع بر سر انتظارات از آمایش سرزمین را امری سخت و پیچیده کرده و درنهایت موجب تضعیف و به عبارت دیگر به حاشیه رفتن آن در نظام برنامه‌ریزی کشور شود.

۲- خاستگاه پیدایش رویکردهای برنامه‌ریزی سرزمینی در جهان و نسبت آن با آمایش سرزمین

در ایران

بررسی سنت برنامه‌ریزی به‌ویژه انواع سرزمینی آن در اروپا بیش از سایر مناطق جهان با توجه به پیشینه‌ای که این کشورها در زمینه فعالیت‌های توسعه غیرمتمرکز داشته‌اند می‌تواند آموزنده باشد؛ چراکه «انگلستان» را نخستین کشور جهان در به‌کارگیری اقدامات برنامه‌ریزی‌شده برای تمشیت امور جامعه دانسته‌اند و «فرانسه» خاستگاه تفکر برنامه‌ریزی سرزمینی محسوب می‌شود.

کشورهای موسوم به بلوک شرق در اروپا، با توجه به حکومت‌های متمرکزی که داشته‌اند در زمینه برنامه‌ریزی نیز از ساختاری متمرکز و روشن‌تر و حتی به تعبیری منضبط‌تر برخوردار بوده‌اند. اما در سوی مقابل در کشورهای غرب اروپا که ساختار دموکراتیک حاکمیت عمیق‌تر و ریشه‌دارتر است، تبلور این واقعیت در سازوکارهای مربوط به برنامه‌ریزی سرزمینی نیز قابل رؤیت است. به عبارت دیگر، وجود سازوکارهای حکمرانی از پایین به بالا که در طول زمان تکامل یافته است و هنوز نیز در حال تحول و تکوین دائمی است، از مهم‌ترین ویژگی‌های این دسته از کشورها به شمار می‌رود که بر تمامی ارکان و اجزای نظام برنامه‌ریزی آن‌ها سایه افکنده است.

اوج‌گیری دیدگاه تشکیل اروپای واحد اگرچه با شتابی که در ابتدا انتظار آن می‌رفت، تداوم نیافت؛ اما در هر حال موجب به وجود آمدن پرسش‌های بسیاری در عرصه‌های مختلف شد. بحث برنامه‌ریزی فضایی که شاید به دلیل توزیع نسبتاً متعادل فعالیت‌ها و جمعیت در اغلب کشورهای این قاره تا پیش از این، کمتر مورد توجه قرار می‌گرفت (آن‌گونه که همیشه در کشورهای در حال توسعه مطرح بوده است)، ناگهان در کانون توجه برنامه‌ریزان قرار گرفت و امروزه محافل بسیاری را می‌توان یافت که به‌طور ویژه بر این موضوع تمرکز کرده‌اند. نکته اساسی اینجاست که با به وجود آمدن یک کلیت جدید به نام «اتحادیه اروپا» و پولی واحد و احتمالاً نظامی واحد قطعاً ترکیب فعالیت‌ها هم تغییر خواهد کرد که بی‌تردید بر سازمان فضایی نیز اثر خواهد گذاشت و در آن صورت مناطقی که اصلاً مسئله‌دار نبوده‌اند در شرایط جدید ممکن است مسئله‌دار شده یا به دلیل قرار گرفتن در مرکز توسعه، دچار معضل رشدهای ناموزون بشوند. از دیگر سو، هر چند در درون مرزهای هر یک از کشورها شاید تعادل نسبی در توزیع جمعیت و فعالیت وجود داشته باشد، اما در سطح منطقه‌ای و قاره‌ای وجود این چنین تعادلی را میان کشورهای مختلف با اقتصادهایی که به لحاظ حجم فعالیت‌ها و نیز جمعیت، متفاوت از یکدیگر هستند به‌سختی می‌توان باور داشت.

به اعتقاد برخی صاحب‌نظران این امکان وجود دارد که در چارچوب اتحادیه اروپا به لحاظ روندهای نظام جدید بازار، مشکلات خاص منطقه‌ای جدیدی نیز به وجود آید که از افزایش برخی تمرکزها، تخصصی‌شدن‌ها و یکسان شدن قیمت‌ها ناشی شده است. در آن شرایط مناطق حاشیه‌ای در اروپای واحد، همانند مناطق بزرگی

از بریتانیا ممکن است به‌طور ویژه ضربه‌پذیر شوند که قطعاً این امر به یک اندیشه مجدد و بازنگری در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشورهای عضو احتیاج دارد و وجود یک سیاست فضایی در کل اروپا را الزامی می‌سازد (Glasson, ۱۹۹۲). این در حالی است که جریان برنامه‌ریزی فضایی در اروپای غربی، به‌ویژه در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ دچار تغییرات گسترده و جدیدتری شد (Healy, ۱۹۹۷). در دهه ۱۹۶۰ یک نوع جهت‌گیری استراتژیک برای استقرار فعالیت‌ها در کاربری‌های مختلف زمین و همچنین سرمایه‌گذاری در توسعه منطقه‌ای - فضایی و شهری نقشی غالب را در اغلب کشورهای اروپایی بازی می‌کرد. اما در دهه ۱۹۸۰ انگیزه‌های استراتژیک روبه‌زوال گذاشتند و توجهات سیاسی و سیاست‌گذاری‌ها به سمت کار روی پروژه‌ها معطوف شده‌اند: پروژه‌هایی همچون طرح‌های سرمایه‌گذاری زیربنایی، طرح‌های احیا و بهسازی محیط‌های شهری، احداث پارک‌های تولیدی، خدماتی و سکونت‌گاه‌های جدید. اما در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ بار دیگر رویکرد استراتژیک به سازمان‌دهی فضا در سطوح شهری و منطقه‌ای وجهی غالب‌تر پیدا کرد. با این حال، این تلاش‌های جدید در برنامه‌ریزی استراتژیک فضایی، ماهیتاً با آنچه در دهه ۱۹۶۰ به کار گرفته می‌شد از دیدگاه روندها و سیاست‌گذاری‌ها کاملاً متفاوت بود.

همچنین در دوران معاصر، علاوه بر کشورهای اروپایی، کشورهای دیگری چون آمریکا و شوروی سابق نیز طرح‌های بسیار بزرگ و متنوعی در زمینه آمایش سرزمین و طرح‌ریزی‌های منطقه‌ای اجرا کردند که از جمله مشهورترین آنها می‌توان به طرح «عمران دره تنسی» اشاره کرده که دولت آمریکا به‌منظور رونق اقتصاد جنوب شرقی کشور خود، اندکی پس از بحران اقتصادی حوالی سال ۱۹۲۹، در دستور کار قرار داد (محمودی، ۱۳۸۸: ۱۴۳).

به‌طور کلی تا به امروز سه مکتب شناخته شده در آمایش سرزمین (به مفهوم برنامه‌ریزی فضایی) را می‌توان از یکدیگر تمییز داد:

۱) **مکتب اروپایی:** اساس مکتب اروپایی بر اطلاعات اقتصادی و اجتماعی استوار بوده و برنامه‌ریزی در این مکتب به معنای برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی است. کشورهای فرانسه، بلژیک و سوئد را می‌توان در زمره پیشگامان این مکتب برشمرد.

۲) **مکتب آنگلوساکسون:** در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ مکتب جدیدی با عنوان مکتب آنگلوساکسون شکل گرفت که به ارزیابی همه‌جانبه سرزمین با هماهنگی چهار پارامتر توان اکولوژیکی، تکنولوژی، نیروی انسانی و منابع مالی می‌پردازد. زیربنا و اساس این مکتب محیط‌زیست است. کشورهای استرالیا، کانادا و ایالات متحده آمریکا را از پیشگامان این مکتب می‌توان برشمرد. جوهره فکری مکتب این است که باید استفاده‌ای از سرزمین به عمل آورد که ویژگی‌های طبیعی (اکولوژیکی) سرزمین دیکته می‌نماید و سپس این ویژگی‌ها را با نیازهای اقتصادی - اجتماعی خود انطباق داد.

۳) مکتب یوروآمریکن: شالوده و زیربنای این مکتب همان مکتب آنگلوساکسون است، با این تفاوت که ارزیابی توأمان توان طبیعی و انسانی (به‌جای ارزیابی جداگانه و تلفیق نهایی) و برنامه‌ریزی توأمان توان طبیعی و نیاز اقتصادی - اجتماعی در این مکتب مورد تأکید است. ایتالیا، آلمان، هلند، جمهوری‌های چک و اسلواکی از کشورهای شاخص این مکتب به شمار می‌روند (مخدوم، ۱۳۸۱).

مروری اولیه بر تجربه هر یک از کشورها نشان می‌دهد که انتظار انطباق کامل سیستمی مشابه آنچه طرح‌های آمایش سرزمین تاکنون در ایران انجام داده‌اند با سایر کشورها، چندان به‌جا نیست. در مقابل، شاید بتوان گفت که «توسعه فضایی» عنوانی باشد که بیشترین قرابت را با مفهوم ایرانی آمایش در آن می‌توان یافت. آمایش سرزمین در ایران در دهه ۱۳۵۰ هرچند مبتنی بر انگاره‌های نظام برنامه‌ریزی فرانسه گرده‌برداری و طرح‌ریزی شد و از این رو به مکتب اروپایی بیشتر نزدیک بوده است، با این حال متأثر از تجارب و آموزه‌های سه دور مطالعات سراسری آمایش سرزمین در کشور و نیز انتظارات و مأموریت‌هایی که به‌تدریج این شیوه برنامه‌ریزی در چارچوب نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین بر خود محتمل دیده است، باید گفت: «آمایش سرزمین در ایران، بی‌شک خود یک مکتب جدید و درون‌زا متناسب با اقتضانات نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین در ایران بوده و شایسته است تا صاحب‌نظران و اندیشمندان حوزه برنامه‌ریزی، مؤلفه‌ها و مختصات این مکتب جدید را مورد کنکاش و نظریه‌پردازی قرار دهند».

۳- گونه‌شناسی سیر تطور آمایش سرزمین در ایران

بررسی سیر تطور آمایش سرزمین در کشورهای توسعه‌یافته یا در حال توسعه نشان از آن دارد که آمایش سرزمین در چارچوب نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه این کشورها سه مرحله زیر را طی کرده است:

الف) مرحله پیدایش و ورود به نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه.

ب) مرحله تکامل و رسوب در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه.

پ) مرحله اعتلا و جذب در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه.

مقوله آمایش سرزمین در ابتدای نضج‌گیری در غالب کشورها به‌عنوان یک استراتژی تدافعی و واکنشی به‌منظور حل معضلات و آسیب‌هایی چون عدم تعادل‌های گسترده، تمرکز شدید جمعیت یا فعالیت یا بحران‌های زیست‌محیطی وارد نظام برنامه‌ریزی شده و به‌تدریج با عیان شدن مزایای آن در کشف و فعال‌سازی فرصت‌ها و مزیت‌های توسعه سرزمینی و تنظیم ارتباط میان انسان، فضا و فعالیت به‌عنوان یک رویکرد محتوم در بدنه نظام برنامه‌ریزی تکوین یافته و سرانجام به‌عنوان بعد عقلایی و همه‌سونگر نظام برنامه‌ریزی در تاروپود نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشورها نهادینه و جذب می‌شود. باید گفت آمایش در مرحله اول را می‌توان به‌مثابه «ابزار»، در مرحله دوم به‌مثابه «طرح یا برنامه» و در مرحله سوم به‌مثابه «بینش» دانست.

در ایران این مقوله برای اولین بار در سال ۱۳۴۵ در پاسخ به «مسئله افزایش جمعیت شهر تهران و نکاتی پیرامون عمران کشوری» در قالب یک کنفرانس مطرح شد و در آن پیشنهاد شد تا یک سازمان مرکزی، عهده‌دار هماهنگ‌سازی اقدامات متفرق وزارتخانه‌های کشور شود (توفیق، ۱۳۹۲: ۶۸۸). از همین رو در سال ۱۳۵۳ مرکز آمایش سرزمین وابسته به سازمان برنامه و بودجه سابق تشکیل و مقدمات گذار به مرحله دوم تحولات آمایش که تدوین طرح آمایش سرزمین است، از طریق عقد قرارداد با مشاورین ستیران بسته شد. تدوین مطالعات آمایش سرزمین توسط مشاور ستیران که توانسته بود شناخت و تحلیلی عمیق از ویژگی‌های کشور، فرصت‌های توسعه، چالش‌ها و موانع فرارو برای تصمیم‌سازان فراهم سازد، مقدمه‌ای برای اعتلا و نهایتاً جذب آمایش سرزمین به‌عنوان تفکر و عقلانیت توسعه در نظام برنامه‌ریزی بود که به علت عدم توانایی رژیم پهلوی در کارگزاری این تحول اساسی، با وقوع انقلاب اسلامی دستخوش دگردیسی شده و از متن به حاشیه نظام برنامه‌ریزی رانده شد.

آمایش سرزمین در ایران در چارچوب دسته‌بندی بالا، در طی دوران مختلف در نوسانی میان مرحله اول و دوم قرار داشته و به علت فقدان بسترها و الزامات نهادی لازم و تفوق و چیرگی تفکر بخشی و جزءنگر بر نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین، تاکنون مجالی برای گذار از دو مرحله اول و نیل به مرحله سوم که آمایش سرزمین را به‌مثابه بینش و بصیرت توسعه ملی و سرزمینی در چارچوب نظام برنامه‌ریزی نهادینه می‌نماید، نیافته است.

۴- تبیین علل بنیانی عدم توفیق آمایش سرزمین در ایران

به طور کلی علل و عوامل مؤثر بر عدم توفیق آمایش سرزمین در ایران که منتج از آسیب‌شناسی‌ها، تحلیل روندها و بررسی وضعیت فعلی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور است را می‌توان در قالب سه دسته عوامل زیر دسته‌بندی کرد:

- علل ماهوی؛
- علل ساختاری- تشکیلاتی؛
- علل زمینه‌ای.

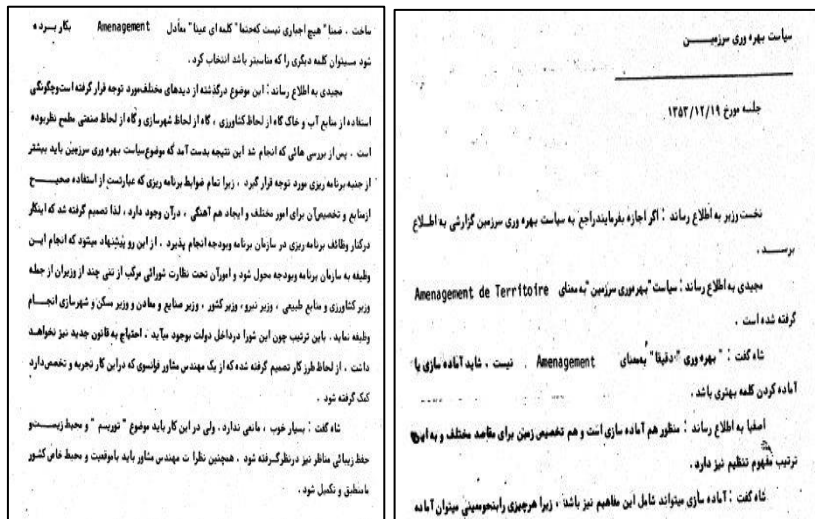
۴-۱- علل ماهوی

علل ماهوی عدم توفیق آمایش سرزمین در ایران را می‌توان از سه منظر واژگانی، مفهومی و مأموریتی بررسی کرد.

الف) واژه آمایش سرزمین

داستان انتخاب واژه آمایش سرزمین برای عبارت فرانسوی *aménagement du territoire* ماجرای جالبی دارد. در ابتدا در دهه ۱۳۴۰ عبارت «سیاست عمران کشوری» و سپس «تنظیم و تنسيق فضای اقتصادی» به‌عنوان معادل انتخاب شد. در ابتدای دهه ۱۳۵۰ عبارت «سیاست بهره‌وری سرزمین» به‌عنوان معادل مصطلح شد تا اینکه در سال ۱۳۵۳ در جلسه هیئت وزیران با حضور محمدرضا شاه، ابتدا پیشنهاد کلمه «آماده‌سازی» به‌عنوان معادل *aménagement* توسط شخص شاه داده شد و سپس پیشنهاد داد «... اجباری نیست که واژه‌ای عیناً معادل به کار برده شود و بهتر است واژه‌ای مناسب‌تر برای این عبارت پیشنهاد گردد». در نهایت پس از بررسی‌های بیشتر در ذخیره واژگانی غنی زبان فارسی، واژه «آمایش» که برگرفته از مصدر آمودن و آمائیدن است، پیشنهاد شد که مورد استقبال قرار گرفت^۱ (ن.ک به گزارش مبحثی پیرامون جایگاه برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، ۱۳۶۷).

۱. روایت غیرمکتوبی از مصاحبه‌های شفاهی با مسئولان و مطلعان اسبق سازمان برنامه و بودجه وجود دارد که انتخاب واژه آمایش به‌عنوان معادل کلمه *aménagement* را پیشنهاد شخص محمدرضا شاه می‌داند.



شکل ۱: تصویری از مکاتبه صورت گرفته درخصوص مفهوم آمایش سرزمین در دوره محمدرضا شاه

منبع: آرشیو مستندات تاریخی آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه

واژه «آمایش سرزمین» از ریشه فعل «آمدن» و «آمودن» به معنی آراستن، آمیختن، به رشته درآوردن و آماده کردن است که از واژه *aménager* در زبان فرانسه اقتباس شده است. آمایش سرزمین ترجمه اصطلاحی واژه «*aménagement du territoire*» از زبان فرانسه است (قورچیان، ۱۳۸۵ به نقل از ابراهیمی، ۱۳۹۶). باید توجه داشت که در ترکیب مفهوم «آمایش سرزمین»، واژه «آمایش» به فعل برنامه‌ریزی و «سرزمین» به مقیاس و سطح این فعالیت بازمی‌گردد (صرافی، ۱۳۹۳). معنای واژه آمایش در «فرهنگ فارسی عمید» به صورت زیر است: آراستگی، آمادگی و آماده کردن. معنای این واژه در «فرهنگ لغت دهخدا» نیز به صورت زیر است: آمیختن، درنشانیدن، مستعد کردن، آراسته کردن، مهیا کردن و آماده کردن. معنای واژه آمایش در «فرهنگ معین» بسیار مشابه فرهنگ دهخدا بوده و به صورت زیر است: مهیا کردن، مستعد کردن، در جای خود نشانیدن، آمیختن. در «فرهنگ لغات لاروس» نیز واژه آمایش چنین تعریف شده است: «بهترین نوع توزیع جغرافیایی فعالیت‌های اقتصادی با توجه به منابع طبیعی و انسانی ...». در «فرهنگ اقتصاد و امور اقتصادی- اجتماعی معاصر» نیز تعریف آمایش به صورت زیر ارائه شده است: سیاستی که هر یک با چارچوب جغرافیایی معینی، به دنبال بهترین توزیع ممکن جمعیت، برحسب منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی است. در «فرهنگ شهرسازی و آمایش» تعریف آمایش چنین آمده است: مجموعه اقدامات هماهنگ به منظور چیدن با نظم و ترتیب مردم، فعالیت‌ها، بناها، تجهیزات (زیرساخت‌ها) و وسایل ارتباطی (مخابرات) در پهنه سرزمین (کاظمی، ۱۳۸۶ به نقل از توفیق، ۱۳۸۵).^۱

۱. توفیق، فیروز (۱۳۸۵). دیدگاه‌هایی در مورد شرح خدمات برنامه آمایش استان‌ها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، اندیشه و برنامه‌ریزی، شماره

دو دلیل درباره چرایی تأثیرگذاری این انتخاب واژه بر عدم توفیق آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین وجود دارد:

اول) این واژه علی‌رغم خوش‌سلیقگی در انتخاب و اطلاق به این امر، دارای معنا و مفهوم سهل‌الوصول و در دسترسی برای دست‌اندرکاران و فعالان عرصه نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور نیست. شاهد آنکه پس از قریب پنجاه سال از مصطلح شدن این واژه، هنوز در قالب مقالات و سخنرانی‌ها ابتدا درباره این واژه، مفهوم و معانی آن سخن به میان می‌آید تا ذهن مخاطب با معنای مورد نظر انس بگیرد. علاوه بر این ابهام دیگر مترتب بر این واژه در درون خود آن نهفته بوده و اختلاف نظر زیادی میان صاحب‌نظران و کارشناسان درباره صحت تک‌واژه (آمایش) یا دو واژه‌ای بودن (آمایش سرزمین) این امر وجود دارد. این در حالی است که مطابق با ترجمه تحت‌اللفظی صورت گرفته در اوایل دهه ۱۳۵۰، زمانی که آمایش سرزمین جانشین «سیاست عمران کشوری» شد، واژه «آمایش» به فعل یا عمل - معادل واژه aménagement - و «سرزمین» به مقیاس آن - معادل واژه du territoire - اشاره داشت.

دوم) عدم همخوانی میان انتظارات و مأموریت‌های پیش‌بینی شده برای این فعالیت که از معانی و مفهوم آمایش استنباط و مستخرج می‌شود با واقعیات و عملکرد مقرر از آمایش در چارچوب نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور موجب سردرگمی و اعوجاج ماهوی آن شده است.

بنابراین از جمله دلایل مهوریت و ابهام آمایش سرزمین و تلقی‌های متفاوت و متعددی از عملکردها و مأموریت‌های آن شده را باید در خود واژه آمایش دانست. از همین رو پیشنهاد می‌شود با توجه به عدم پیش‌بینی لایه تلفیقی و همه‌سونگر در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور که بعد دوراندیشی، جامع‌نگری، کل‌گرایی و سازماندهی فضایی را به صورت توأمان مورد توجه قرار داده و تنظیم‌گر تعامل میان بخش‌ها با یکدیگر در قلمروهای سرزمینی باشد، عبارت «**برنامه‌ریزی توسعه ملی**» در ادبیات رسمی برنامه‌ریزی کشور جایگزین شود. از همین رو، همان‌گونه که در ترجمه اولیه این مفهوم به «سیاست عمران کشوری» در دهه ۱۳۴۰، بُعد ملی و فراگیر این رویکرد جدید برنامه‌ریزی مورد نظر قرار گرفته بود، بهتر است به‌منظور ارتقاء وضوح و شفافیت و نیز کارایی آن، تلاش شود تا اطلاق برنامه‌ریزی توسعه ملی به عمل «آمایش در مقیاس ملی» بسط و اشاعه یابد.

ب) تعریف آمایش سرزمین

واژه آمایش سرزمین یک برساخت ایرانی است که برای مجموعه‌ای از دانش‌ها، تکنیک‌ها و ابزارهای به کار گرفته شده در حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دهه ۱۹۷۰ اطلاق می‌شد. این واژه توسط برخی نویسندگان و صاحب‌نظران ایرانی معادل واژه «برنامه‌ریزی فضایی» (Spatial Planning) دانسته شد (Fouladi, ۱۹۹۶).^۱ با این وجود، برخی دیگر صاحب‌نظران آمایش سرزمین در ایران را با توجه به پیرنگ بودن بعد راهبردی آن و نیز متأثر از متفکرین نئوپوزیتیویستی چون سیمین داوودی (Davoudi, ۲۰۰۹) و اندریاس فالودی (Faloudi, ۲۰۰۰) معتقدند آمایش سرزمین معادل مفهوم برنامه‌ریزی فضایی راهبردی (Strategic Spatial Planning) می‌داند. از این منظر برنامه‌ریزی فضایی راهبردی با مسائل توسعه فضایی سروکار دارد (Faloudi, ۲۰۰۰). همچنین عده‌ای دیگر که بر وجه ارزیابی محیط‌زیستی و توان اکولوژیکی بودن امر آمایش سرزمین تأکید فراوان دارند، آمایش سرزمین را معادل Land Use Planning می‌دانند (مخدوم، ۱۳۷۶؛ سلمان ماهینی، ۱۳۹۶). به‌زعم این گروه، آمایش سرزمین، بهترین، ارزان‌ترین و مؤثرترین راه‌حل مدیریت و برنامه‌ریزی محیط‌زیست، مؤلفه‌های اقتصادی و رفاه اجتماعی است (مایزر، ۱۹۹۴؛ مخدوم ۱۳۷۶ به نقل از ابراهیمی، ۱۳۹۶). علاوه بر این، بررسی تجارب سایر کشورها در حوزه برنامه‌ریزی سرزمینی حکایت از آن دارد با توجه به مقیاس ملی، جامع‌نگر و راهبردی فعالیت برنامه‌ریزی که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته (از جمله کره جنوبی، لهستان و چین) صورت می‌گیرد و قرابت مفهومی و چارچوب کلان آن با مفهوم آمایش سرزمین در ایران، می‌توان معادل‌هایی چون National Planning و National Spatial Framework را برابر نهاد آمایش سرزمین فرض نمود (UN HABITAT, ۲۰۱۵).^۲ البته برخی دیگر از صاحب‌نظران از جمله عظیمی بلوریان معتقدند که آمایش سرزمین معادل (Spatial Planning=Territorial Planning)، بومی کشورهای انگلیسی‌زبان نیست، بلکه یک واژه اروپایی-انگلیسی (Euro-English) است (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۹). یکی از چالش‌های اصلی فرارو، عدم توفیق و ناکامی آمایش سرزمین در ایران، تعدد و تکثر تعاریف و مفاهیم منتسب به این شیوه برنامه‌ریزی بوده که از یک‌سو به علت ماهیت فرارشته‌ای و بین‌رشته‌ای آن، هر کسی از ظن خویش (متناسب با دانش و درک شخصی خود) به تعریف آن پرداخته و از سوی دیگر، به علت تغییر الزامات و ملاحظات مترتب بر انتظارات و مأموریت‌های مدنظر از آمایش در چارچوب نظام برنامه‌ریزی در هر دوره زمانی، مؤلفه‌های جدیدی وارد تعریف از آمایش سرزمین شده است. تعاریف زیر مهم‌ترین و اصلی‌ترین تعاریف آمایش سرزمین در دوره‌های زمانی دهه ۱۳۵۰، دهه ۱۳۶۰، دهه ۱۳۷۰ و دهه ۱۳۸۰ در میان انبوهی از تعاریف صورت گرفته از سوی صاحب‌نظران و دانشگاهیان است که مورد اشاره قرار می‌گیرد:

۱. Fouladi, Mohammad Hasan (1996): Promoting innovation and Reform in National/Regional Planning, Doctoral Thesis, University College London, England.

۲. UN HABITAT (2015): National Spatial Frameworks, United State

تعریف مشاور ستیران از آمایش سرزمین در دهه ۱۳۵۰: هدف آمایش سرزمین این است که اشغال فضا و تعیین محل سکنی انسان‌ها و فعالیت‌ها و تجهیزات و روابط همسایگی‌ها و میان کنشی‌ها بین عناصر گوناگون نظام اجتماعی-اقتصادی را به‌گونه‌ای اختیاری و ارادی برنامه‌ریزی کند و سازمان دهد. این آمایش سرزمین به خودی خود یک هدف نیست، بلکه بیان جغرافیایی و ترجمان نیت و هدف‌هایی است که سیاست دولت تعیین کرده است. نمای آمایش سرزمین به سبب خصلت ترکیبی خود (از آنجاکه فضا مخرج مشترک همه فعالیت‌های اجتماعی است) باید با همه مقامات تصمیم‌گیرنده بخش دولتی و بخش خصوصی یک چارچوب به هم پیوستگی و عطف مشترک باشد (ستیران، ۱۳۵۴).^۱

تعریف دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه کشور در دهه ۱۳۶۰: برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، توزیع ارادی و مطلوب فعالیت‌های اقتصادی-اجتماعی و جمعیت در پهنه سرزمین با دیدی درازمدت به‌منظور بهره‌برداری بهینه از تمامی امکانات سرزمین، ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف اقتصادی-اجتماعی و مناطق کشور، بهبود وضعیت مادی و معنوی جامعه و حفاظت از محیط‌زیست است (ن.ک به گزارش مبحثی پیرامون جایگاه برنامه-ریزی آمایش سرزمین، ۱۳۶۷).

تعریف دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای از آمایش سرزمین در دهه ۱۳۷۰: آمایش سرزمین مهندسی ترتیبات بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی و طبیعی است. به عبارت دیگر، هندسه بهره‌برداری از ظرفیت‌ها را یعنی نوع، مقیاس و موقعیت مکانی فعالیت‌هایی که منجر به بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های آن است را هدف قرار می‌دهد. بر اساس این تعریف، مقوله آمایش سرزمین به لحاظ ماهوی، مقوله‌ای است چند انضباطی که با مسائل فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و محیطی برخورد دارد (فولادی، ۱۳۸۱ به نقل از حسین‌خان قندهاری، ۱۳۸۸).

تعریف مرکز ملی آمایش سرزمین از آمایش سرزمین در دهه ۱۳۸۰: تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و عوامل محیطی به‌منظور ایجاد سازمان سرزمینی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعدادهای انسانی و محیطی آمایش سرزمین نامیده می‌شود. آمایش سرزمین در چارچوب اصول مصوب، از طریق افزایش کارایی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه در نقاط و

۱. گزارش سه‌ماهه اول تعیین شیوه کار در طی شش ماه اول مطالعه، انتخاب و اطلاعات مورد نظر، شهریور ۱۳۵۴.

مناطق جغرافیایی، ایجاد نظام کاربری اراضی متناسب با اهداف توسعه متعادل و حفظ محیط-زیست، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ‌سازی تأثیرات فضایی- مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص به‌گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم‌انداز بلندمدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمین را محقق سازد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵).

حال با توجه به تفرق و تعدد تعاریف منتسب به آمایش سرزمین و به‌منظور برون‌رفت از این وضعیت، نگارنده مترصد آن است تا متناسب با اقتضائات و ملاحظات مترتب بر آمایش سرزمین در چارچوب نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین در دوره زمانی حاضر که منبعت از درس‌آموزی‌های وی از گفت‌وگو با جمع کثیری از صاحب‌نظران و اساتید دانشگاهی، آشنایی با انتظارات دستگاه‌های اجرایی و الزامات درون‌سازمانی در سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان مرجع اصلی آمایش سرزمین در کشور است، نسبت به ارائه تعریف مفهومی و عملیاتی آمایش سرزمین به نحوی که بتواند هم‌درب‌گیرنده مؤلفه‌ها و کلیدواژه‌های تعاریف پیشین بوده و هم رویکرد تحول‌خواه و جدید را بسط دهد، اقدام کند.

مهم‌ترین ملاحظات مرتبط با تعریف جدید از آمایش سرزمین عبارتند از:

- نبود سطح ملی یکپارچه‌ساز در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی؛
- ضرورت هماهنگ‌سازی و سیاست‌گذاری بین بخشی، بین منطقه‌ای، بخشی- منطقه‌ای؛
- ضرورت ایفای نقش به‌عنوان مرجع تنظیم دیدگاه درازمدت توسعه؛
- تعیین استراتژی‌های کلی و الگوی توزیع جمعیت و فعالیت در سرزمین؛
- ضرورت تعیین نظام تقسیم‌کار ملی و منطقه‌ای و بسط همکاری‌ها و پیوندهای بین مناطق.

تعریف مفهومی آمایش سرزمین عبارت است از:

«آمایش سرزمین به‌عنوان دانش مهندسی تدابیر توسعه در قلمروهای سرزمینی با تأکید بر تنظیم سازگاری و تناسب میان انسان، فضا و فعالیت در یک رویکرد کل‌نگر و راهبردی و مبتنی بر ظرفیت زمان تعریف می‌شود. در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی کشور، جایگاه آمایش سرزمین، به‌عنوان یک رکن سیاست‌گذار و جهت‌دهنده به فرایندهای سازماندهی فضایی توسعه بخش‌ها در پهنه سرزمینی فرض می‌شود. آمایش سرزمین، به‌عنوان یک «بینش توسعه» و در ذیل یک انگاره اصلی^۱ در سطحی فراتر از یک طرح یا برنامه قرار داشته و سنجش «قابلیت‌ها

۱. Main Concept (در حال حاضر این انگاره اصلی باید الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت باشد)

«شایستگی‌ها»، «چالش‌ها» و «نیازها» را نه در چارچوب یک «پروژه» که مستمراً در مقام یک «راهبر توسعه سرزمینی»^۱ پیگیری می‌نماید. آمایش سرزمین از طریق نهادینه‌سازی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و ارائه سازمان فضایی مطلوب کشور و مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها، رهنمودها و ضوابط موردنیاز برای نیل به چشم‌انداز بلندمدت توسعه ملی، مرجع اصلی تعیین دیدگاه درازمدت توسعه و راهبری توسعه سرزمین خواهد بود.»

تعریف عملیاتی آمایش سرزمین با توجه به تعریف مفهومی صورت گرفته به شرح زیر است:
آمایش سرزمین به‌عنوان یکی از پایه‌های اصلی دانش کشورداری، مرجع دیدگاه‌سازی درازمدت توسعه سرزمینی و متولی اصلی انتظام بخشی و یکپارچه‌سازی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین، به‌طور کلی دارای سه مأموریت اصلی است:



پ) رسالت و مأموریت‌های آمایش سرزمین

هرچند امروزه دانش آمایش سرزمین را غالباً مولود شرایط پس از جنگ جهانی دوم می‌دانند، با این حال پیشینه رویکرد آمایش سرزمین به مفهوم سنتی خویش به گذشته‌های دور می‌رسد. از آن زمانی که پیشینیان با احداث جاده ابریشم یا راه شاهی شبکه راه‌های بهم‌پیوسته‌ای باهدف توسعه بازرگانی و تأمین مایحتاج زندگی را از شرق تا غرب عالم گسترانیدند یا باهدف دستیابی به منابع، ثروت‌ها و مزیت‌های سایر اقوام و ملل به هجوم و تصرف سرزمین‌ها پرداختند، می‌توان ردپای سیاست‌هایی از جنس آمایش که در غایت خویش به دنبال تأمین و حداکثرسازی منافع است را پیدا کرد.

فرانسه را باید پایتخت نوین آمایش دانست. نخستین بار کلودیوس پتی وزیر بازرسازی و مسکن فرانسه در دهه ۱۹۴۰ واژه آمایش سرزمین را ابداع کرد (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۴: ۶). ادوارد بالادور، نخست

۱. Development Mentor

وزیر وقت فرانسه در سال ۱۹۹۴، درباره آمایش سرزمین می‌گوید: «آرمان رویکرد آمایش سرزمین تنها بازتوزیع نیست. آمایش سرزمین باید موجب آفرینش ثروت هم باشد. برای این منظور تنها یک روش هست: عملی فکر کردن و همفکری کردن؛ تنها یک استراتژی هست: نفی یکنواختی و یکسانی. دو هدف پیش‌رو است: شکوفایی و عدالت» (توفیق، ۱۳۸۴: ۲۸).

آمایش سرزمین در کشورهای مختلف دارای اهداف و ابعاد متنوعی است که این مهم خود حاکی از تعدد و تفاوت میان رسالت‌ها و مأموریت‌های آمایش در کشورهای مختلف دارد. در واقع در هر کشوری، آمایش به فراخور ویژگی‌های ساخت سیاسی و اداری، ساختار نظام اقتصادی و ارکان و سطوح نظام برنامه‌ریزی توسعه خود، دارای اهداف متنوعی است. در جدول زیر اهداف آمایش سرزمین در برخی کشورها نمایش داده شده است:

جدول ۱: اهداف آمایش سرزمین در برخی کشورها

اهداف	کشور	ردیف
<ul style="list-style-type: none"> - شکوفایی شخصیت - حفاظت از منابع طبیعی - پایداری به مفهوم بهره‌برداری بلندمدت - عدالت اجتماعی در پهنه سرزمینی - تمرکز و عدم تمرکز در قالب آمایش عمومی و آمایش محلی 	آلمان	۱
<ul style="list-style-type: none"> - استفاده اقتصادی و خردمندانه از فضا و محیط - شکوفایی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه اتریش - مهار روندهای توسعه 	اتریش	۲
<ul style="list-style-type: none"> - بهره‌برداری بهینه از سرزمین - توسعه هماهنگ کل کشور - حفاظت از منابع طبیعی - توجه به نیازهای مردم و اقتصاد در رابطه با کیفیت 	سوئیس	۳
<ul style="list-style-type: none"> - ارتقای کیفیت محیط‌زیست انسان - توزیع بهینه جمعیت، اشتغال و تسهیلات - ایجاد انسجام و هماهنگی میان برنامه‌ها - اثرگذاری دموکراتیک بر سیاست‌های برنامه‌ریزی کالبدی - ایجاد انسجام و هماهنگی میان سیاست‌های ملی، استانی و محلی - ایجاد هماهنگی افقی میان وزارتخانه‌ها - ایجاد هماهنگی عمودی در سطوح گوناگون مدیریت دولتی - ایجاد آگاهی نسبت به رابطه توسعه اجتماعی و فضایی 	هلند	۴

منبع: عظیمی بلوریان، ۱۳۸۹: ۱۲۷

تحلیل اهداف آمایش سرزمین در بیش از ۱۲ کشور جهان نشان از آن دارد که مؤلفه‌هایی چون عدالت سرزمینی، حفاظت از محیط‌زیست و منابع طبیعی، پایداری توسعه، کیفیت زندگی، مشارکت و نگاه برون‌نگر و جهانی از جمله اهداف آمایش سرزمین در این کشورها به شمار می‌روند.

از دیگر ابهامات و نارسایی‌هایی که آمایش در ایران از منظر رسالت‌ها و مأموریت‌ها با آن مواجه است، به تلقی‌های متعدد از مفهوم، ماهیت، کارکرد و جایگاه آمایش بازمی‌گردد. مطابق با شکل ۲ مهم‌ترین و عمده‌ترین این تلقی‌ها عبارتند از:



شکل ۲: تلقی‌های عمده از موضوع و کاربرد آمایش سرزمین

منبع: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۸۳

«اصول هشت‌گانه آمایش سرزمین» از جمله مهم‌ترین مؤلفه‌های مؤثر بر ترسیم اهداف و مأموریت‌های آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور است که مستخرج از مطالعات دور سوم مطالعات آمایش سرزمین (۱۳۷۷-۱۳۸۳) بوده و در سند ضوابط ملی آمایش سرزمین (مصوب هیئت وزیران - ۱۳۸۳) و جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین (مصوب شورای عالی آمایش سرزمین - ۱۳۹۶) به آن اشاره شده است. نگارنده اعتقاد دارد این اصول هشت‌گانه به نحوی (خودآگاه یا ناخودآگاه) منبعث شده و تکامل یافته فرضیات و گزینه‌های بنیادی طرح پایه آمایش سرزمین ستیران است. در جدول ۲ به صورت مقایسه‌ای فرضیات و گزینه‌های بنیادی طرح ستیران و اصول مصوب آمایش سرزمین تطبیق داده شده‌اند.

جدول ۲: تطبیق فرضیات و گزینه‌های بنیادی طرح ستیران و اصول مصوب آمایش سرزمین

فرضیات و گزینه‌های بنیادی طرح ستیران	اصول آمایش سرزمین مطالعات دور سوم
<ul style="list-style-type: none"> تداوم و ثبات سیستم سیاسی کنونی 	<ul style="list-style-type: none"> ملاحظات امنیتی و دفاعی
<ul style="list-style-type: none"> خواست یک رشد اقتصاد سریع و استقرار یک دستگاه تولیدی مدرن که بتواند در بلندمدت جانشین منابع کنونی شود. 	<ul style="list-style-type: none"> کارایی و بازدهی اقتصادی تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور
<ul style="list-style-type: none"> تأیید و تحکیم وحدت و هویت ملی 	<ul style="list-style-type: none"> حفظ هویت اسلامی، ایرانی و حراست از میراث فرهنگی وحدت و یکپارچگی سرزمین
<ul style="list-style-type: none"> حفاظت محیط‌زیست، منابع طبیعی و میراث‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> حفاظت محیط‌زیست و احیای منابع طبیعی
<ul style="list-style-type: none"> مهار کردن اختلافات اجتماعی - اقتصادی مهار کردن رشد شهری مهار کردن مهاجرت‌ها با در نظر گرفتن ضروریات اقتصاد مدرن و در عین حال الزام‌های استراتژیکی و نیازهای مردم 	<ul style="list-style-type: none"> گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای رفع محرومیت‌ها، بخصوص در مناطق روستایی کشور
<ul style="list-style-type: none"> پراکندن وظایف مدیریت و بهبود شرایط پیوستن افراد به گزینه‌های اجتماع 	

منبع: نگارنده، ۱۳۹۷

علاوه بر موارد بالا، یکی دیگر از ریشه‌های ناکامی آمایش در ایران را می‌توان در دوگانگی تلقی آن به‌عنوان «برنامه‌ریزی» یا «استراتژی» جستجو کرد.^۱ در یک نگاه، آمایش سرزمین به‌مثابه «برنامه‌ریزی» در پی طرح-ریزی فرایندی مشخص به‌منظور تحقق اهداف از پیش طراحی شده از طریق بسیج منابع است و خروجی کار «سند آمایش سرزمین» و «نقشه‌های سازمان فضایی مطلوب» و «ضوابط ملی آمایش سرزمین» برای افق بلندمدت است. در دیگر نگاه، آمایش سرزمین به‌مثابه «استراتژی» حائز پنج ویژگی اساسی است: ابتناء بر نگرش سیستماتیک، تمرکز بر هدف و تدوین جهت‌گیری‌ها بر اساس تفکر استراتژیک، فرصت‌جویی هوشمندانه، تفکر در زمان و خلق آینده بر اساس توانمندی‌های امروز و فرضیه‌سازی. به عبارت دیگر، در رویکرد آمایش سرزمین به‌مثابه برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین به صورتی ایستا و در طی یک دوره زمانی، تدوین و خروجی‌های آن جهت کاربرد بخش‌ها در توسعه خود منتشر خواهد شد. در حالی که در رویکرد آمایش سرزمین به‌مثابه استراتژی، آمایش سرزمین به‌صورت فرایندی پویا و زاینده به کنترل و رصد سرزمین و تشخیص قابلیت‌های کلیدی و فرصت‌های اصلی توسعه و ارائه رهنمودهایی به‌منظور بالفعل نمودن مزیت‌های نهفته در این فرصت‌ها پرداخته و ناسازگاری‌ها و ناهماهنگی‌های توسعه بین‌بخشی - بین منطقه‌ای را مرتفع خواهد کرد.

آمایش سرزمین مفهوم، جایگاه و مأموریت‌های آن در نظام برنامه‌ریزی توسعه سرزمین در کشورهای مختلف از وضعیت متفاوتی برخوردار است. کلیدواژه‌های اساسی مرتبط با مفهوم و مأموریت آمایش سرزمین عبارتند از: مدیریت کشور، تمرکززدایی و ایجاد تعادل و توازن جمعیتی و فعالیتی، حفاظت و بهره‌برداری از منابع

۱. ن.ک به (غفریان، وفا، استراتژی نمای ۳۶۰، ۱۳۸۲)

طبیعی و محیط‌زیست، سازماندهی فضایی و ایجاد هماهنگی‌های بخشی- منطقه‌ای (خنیفر، ۱۳۸۹؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱).

از دیدگاه‌های نهاد متولی آمایش سرزمینی کشور- سازمان برنامه و بودجه- تعریف و مأموریت آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی در طی نیم‌قرن اخیر مطابق جدول زیر قابل دسته‌بندی است:

جدول ۳: دیدگاه‌های رسمی نسبت به مأموریت آمایش سرزمین در دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۹۰

دوره زمانی	دیدگاه
دهه ۴۰	تمرکززدایی از پایتخت
دهه ۵۰	بهره‌وری از قابلیت‌های سرزمین
دهه ۶۰	تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیت
دهه ۷۰	بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی و طبیعی
دهه ۸۰	تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و محیطی
دهه ۹۰	ابزار تحقق توسعه درون‌زا و برون‌نگر

منبع: حسین‌خان قندهاری، ۱۳۸۸ و نگارنده، ۱۳۹۷

۲-۴- علل ساختاری- تشکیلاتی

این علل را می‌توان به دو دسته مرتبط با سازمان برنامه و بودجه و نیز مجموعه نظام برنامه‌ریزی کشور تقسیم‌بندی کرد.

الف) جایگاه آمایش سرزمین در نهاد برنامه و بودجه کشور

بررسی پیشینه برنامه‌ریزی در کشور حاکی از وجود ردپای اهداف آمایشی که غالباً ناظر بر تعادل بخشی میان قلمروهای سرزمینی است، در تمامی اسناد برنامه‌ای از برنامه اول عمرانی در سال ۱۳۲۷ گرفته تا برنامه پنجم عمرانی است. با این حال تا سال ۱۳۴۵ و مکشوف شدن ضرورت‌های توجه به ساماندهی جمعیت شهر تهران، نامی از مفهوم آمایش سرزمین در ادبیات برنامه‌ریزی کشور ملاحظه نمی‌شود. در سال‌های پایانی دهه ۴۰ و به دنبال اجرای سیاست اصلاحات ارضی و صنعتی کردن کشور و ایجاد ضرورت تعریف قطب‌های رشد در کشور، برنامه‌ریزی منطقه‌ای به‌عنوان رویکردی اولیه از آمایش با مطالعات مشاور بتل در سال ۱۳۴۹ و در قالب برنامه چهارم عمرانی وارد نظام برنامه‌ریزی کشور شد. با این حال، هنوز تا تیرماه سال ۱۳۵۳ که «مرکز مطالعات و تحقیقات بهره‌وری از سرزمین» توسط وزارت مسکن و شهرسازی و با مشارکت وزارت کشاورزی و منابع طبیعی تشکیل شد، آمایش سرزمین در نهاد برنامه و بودجه کشور جایگاهی ندارد. در این سال، کشمکش زیادی میان سازمان برنامه و بودجه با وزارت تازه تأسیس مسکن و شهرسازی بر سر مسئولیت تدوین و اجرای طرح جامع سرزمین (بر اساس ماده اول قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی) پیش آمد و سازمان برنامه با این استدلال که «طرح جامع سرزمین» نماد فیزیکی سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور است و نمی‌تواند از نظام برنامه‌ریزی ملی منفک باشد، خواهان انتزاع این مسئولیت از وزارت

مسکن و شهرسازی و واگذاری آن به سازمان برنامه و بودجه بود (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۴: ۲۰۳). نهایتاً در فروردین ۱۳۵۴ با پیشنهاد وزیر مسکن و شهرسازی و موافقت شورای اقتصاد، این مرکز به سازمان برنامه و بودجه کشور منتقل و با تغییر نام «مرکز آمایش سرزمین» نامیده می‌شود. این مرکز از اوایل سال ۱۳۵۴ با حدود ۴۰ کارشناس در رشته‌های مختلف کار خود را شروع می‌کند و به علت نبود سابقه و تجربه لازم به منظور تهیه طرح آمایش سرزمین در خردادماه سال ۱۳۵۴ با مهندسی مشاور ستیران انعقاد قرارداد می‌کنند. در ادامه، در آذرماه ۱۳۵۵ این مرکز مجوز تخصیص ۳۵۰ میلیون ریال (معادل تقریبی ۴۲ میلیارد تومان امروز) را برای تهیه طرح آمایش سرزمین از مجلس شورای ملی وقت دریافت می‌کند.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، در راستای تکامل نظام برنامه‌ریزی کشور، ضرورت انجام برنامه-ریزی آمایشی احساس و تلاش شد تا به منظور پایه‌گذاری تفکر کلان در زمینه سامان‌بخشیدن به برنامه‌های توسعه منطقه‌ای از سال ۱۳۶۱، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه آغاز شود (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۴: ۲۰۷). در اوایل دهه ۱۳۸۰، با حمایت‌های دولت هشتم، موضوع آمایش سرزمین به‌عنوان یکی از شالوده‌های برنامه چهارم توسعه مطرح و بر اساس سند ضوابط ملی آمایش سرزمین (مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۸۳)، مرکز ملی آمایش سرزمین مجدداً احیا شد؛ اما طولی نکشید که با روی کار آمدن دولت نهم، آمایش سرزمین در محاق بی‌توجهی گرفتار آمد.

در جدول ۴، جایگاه آمایش سرزمین در دستگاه برنامه و بودجه کشور در طی نیم‌قرن گذشته که پر از فراز و نشیب و تغییر نام‌های متعدد بوده، نمایش داده شده است.

جدول ۴: جایگاه آمایش در دستگاه برنامه و بودجه کشور در سالیان مختلف

ردیف	سال	جایگاه آمایش در دستگاه برنامه و بودجه کشور
۱	۱۳۳۸	مدیرعامل سازمان برنامه ← دستیار مدیرعامل ← بخش کشاورزی ← زیربخش توسعه منطقه‌ای
۲	۱۳۴۲	مدیرعامل سازمان برنامه ← معاونت طرح‌ها و برنامه ← مدیریت برنامه‌ریزی ← قسمت عمران ناحیه‌ای
۳	۱۳۴۵	مدیرعامل سازمان برنامه ← معاون سازمان برنامه ← دفتر مرکزی برنامه‌ریزی ← دفتر عمران ناحیه‌ای
۴	۱۳۴۹	مدیرعامل سازمان برنامه ← معاون سازمان برنامه ← دفتر مرکزی برنامه‌ریزی ← مدیریت عمران ناحیه‌ای
۵	۱۳۵۰	مدیرعامل سازمان برنامه ← معاون امور طرح و برنامه ← دفتر مرکزی برنامه‌ریزی ← دفتر عمران ناحیه‌ای
۶	۱۳۵۲	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاونت امور استان‌ها ← دفتر مطالعات ناحیه‌ای
۷	۱۳۵۶	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاونت برنامه‌ریزی ← دفتر مطالعات و تحقیقات آمایش سرزمین و دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۸	۱۳۵۸	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاونت برنامه‌ریزی ← دفتر آمایش ملی و محیط‌زیست
۹	۱۳۵۹	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی ← دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش ملی
۱۰	۱۳۶۱	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاونت امور مناطق ← دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۱	۱۳۶۴	وزیر برنامه و بودجه ← معاونت امور مناطق ← دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۲	۱۳۶۸	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاونت امور مناطق و مجلس ← دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۳	۱۳۷۳	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاونت امور مناطق و مجلس ← دفتر آمایش و هماهنگی برنامه‌ریزی منطقه‌ای

ردیف	سال	جایگاه آمایش در دستگاه برنامه و بودجه کشور
۱۴	۱۳۷۴	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاونت امور مناطق و مجلس ← دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۵	۱۳۷۵	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاونت امور اقتصادی و هماهنگی ← دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۶	۱۳۷۹	رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ← معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه ← دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۷	۱۳۸۲	رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ← معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه ← دفتر آمایش و توسعه پایدار
۱۸	۱۳۸۳	رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ← معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه ← دفتر آمایش، توسعه پایدار و محیط‌زیست
۱۹	۱۳۸۴	رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ← معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه ← مرکز ملی آمایش سرزمین
۲۰	۱۳۸۶	معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ← معاونت برنامه‌ریزی ← دفتر طرح‌های توسعه
۲۱	۱۳۸۸	معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ← مرکز مطالعات الگوی توسعه اسلامی ایرانی و همکاری‌های بین‌المللی ← گروه آمایش سرزمین
۲۲	۱۳۹۰	معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ← معاونت برنامه‌ریزی ← امور آمایش و توسعه منطقه‌ای
۲۳	۱۳۹۳	رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ← معاون هماهنگی برنامه و بودجه ← امور برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین و محیط‌زیست
۲۴	۱۳۹۵	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاون امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه ← امور برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین و محیط‌زیست
۲۵	۱۳۹۶- ...	رئیس سازمان برنامه و بودجه ← معاون امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه ← امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین

منبع: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۹۲

ب) جایگاه آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور

اندیشه برنامه‌ریزی قاعده‌مندتر در ایران نخستین بار در اواخر دهه ۱۹۳۰ (۱۳۱۰) با تلاش‌های ابوالحسن ابتهج و حسین علاء نضج گرفت و با تشکیل شورای اقتصاد، باهدف آماده‌سازی یک برنامه اقتصاد عمومی برای کشور، در سال ۱۳۱۶ وارد دوران نوینی شد (بوستاک و جونز، ۱۳۹۵: ۱۴۵-۱۴۶). از این تاریخ تا سال ۱۳۲۷، زمانی حدود ۱۱ سال طول کشید تا اولین برنامه عمرانی کشور تدوین و به‌تبع آن نهاد برنامه‌ریزی کشور نیز با عنوان «سازمان برنامه»^۱ شکل گیرد. از همین رو باید گفت آغاز رسمی فرایند برنامه‌ریزی مدرن در کشور، سال ۱۳۲۷ (۱۹۴۹ م) است. بر این اساس می‌توان گفت پیشینه برنامه‌ریزی مدرن در ایران، بیست‌ویک سال پس از روسیه (۱۹۲۸ م)، چهار سال پس از هلند (۱۹۴۵ م)، سه سال پس از فرانسه (۱۹۴۶ م)، دو سال پس از ترکیه (۱۹۴۷ م)، یک سال پیش از هندوستان (۱۹۵۰ م)، چهار سال پیش از چین (۱۹۵۳ م)، ده سال پیش از بلژیک (۱۹۵۹ م) و دوازده سال پیش از کره جنوبی (۱۹۶۱ م) است.

نظام برنامه‌ریزی به طور کلی مجموعه‌ای از نهادها، فرایندها و رویه‌ها و اسنادی است باهدف طرح‌ریزی یک سلسله اقدامات و تمهیدات مشخص به‌منظور دستیابی به آرمان‌ها و اهداف از پیش تعیین‌شده و رفع مسائل و

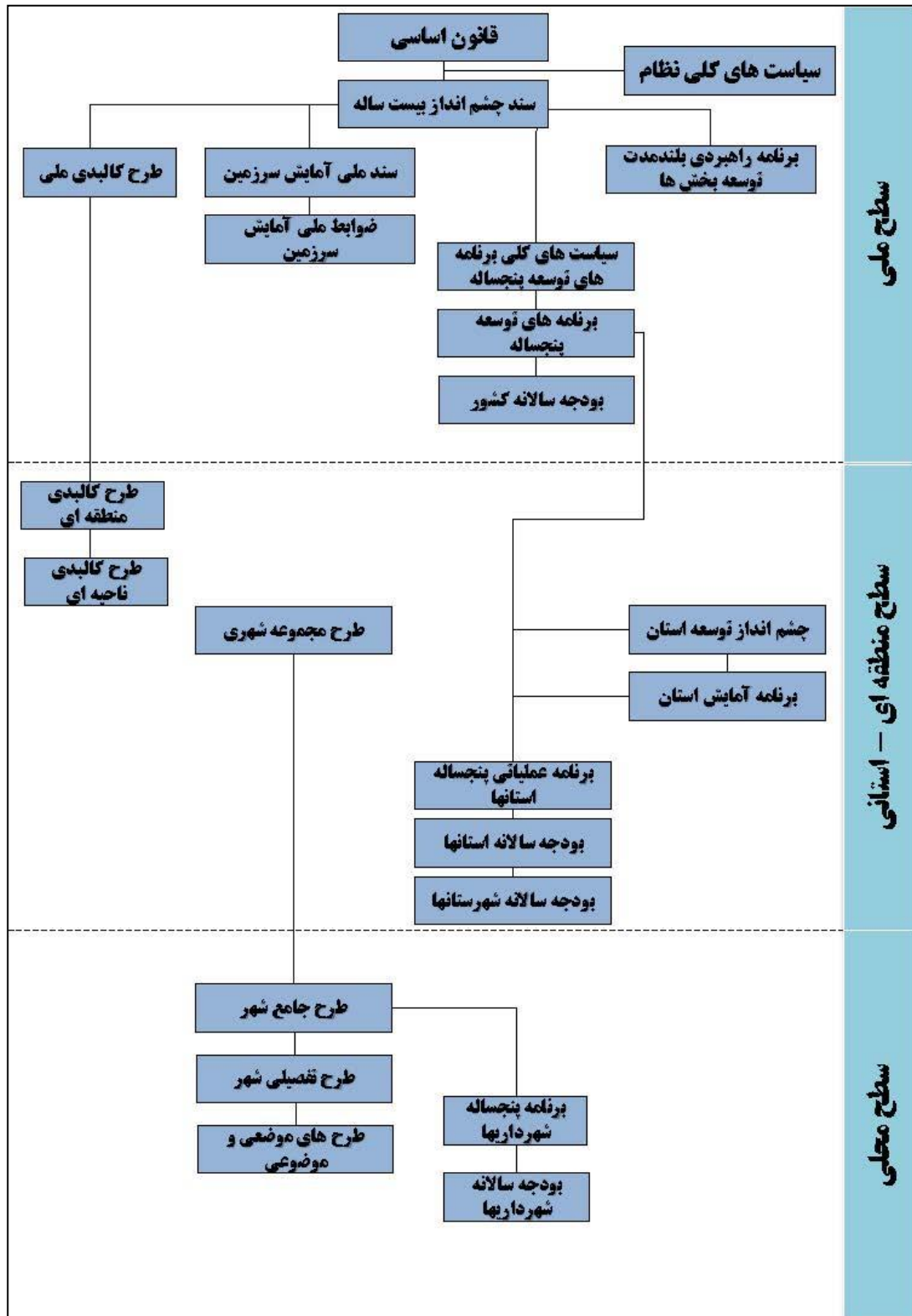
۱. با تصویب قانون برنامه و بودجه در اسفندماه ۱۳۵۱، سازمان برنامه به لحاظ انجام وظایف تهیه و تنظیم بودجه کشور، «سازمان برنامه و بودجه» نامیده می‌شود (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۹۲: ۸۴).

تنگناها در چارچوب منابع و محدودیت‌های موجود و آتی. با توجه به کارکردهای نظام برنامه‌ریزی در یک ساختار بوروکراتیک اداری، می‌توان آن را مشتمل بر دو جریان اصلی دانست: «جریان تصمیم‌سازی» و «جریان تصمیم‌گیری». جریان تصمیم‌سازی که عمده‌تاً توسط متخصصان، نخبگان و برنامه‌ریزان صورت می‌پذیرد و بر شناسایی و تحلیل مسائل، تنگناها و قابلیت‌ها، تدوین چشم‌اندازها، اهداف، تدابیر و مراحل برنامه‌ریزی اهتمام دارد و جریان تصمیم‌گیری نیز که در حیطه مدیران عالی‌رتبه و شوراها و کمیسیون‌هاست بر اساس خروجی‌های جریان تصمیم‌سازی و سایر ملاحظات، اقدام به اخذ تصمیم، تخصیص بودجه و اجرای اقدامات و فعالیت‌ها می‌نمایند.

در کشورهای توسعه‌یافته که از نظام برنامه‌ریزی مطلوب و موفق برخوردارند، این دو جریان در امتداد هم قرار داشته و جریان تصمیم‌گیری از پشتیبانی و هدایت جریان تصمیم‌سازی استفاده حداکثری را می‌برد. در کشورهایی کمتر توسعه یافته که از اختلال در نظام برنامه‌ریزی رنج می‌برند، جریان تصمیم‌سازی غالباً جنبه زینتی داشته و جریان تصمیم‌گیری به‌صورت فردی توسط مدیران و تصمیم‌گیران بر اساس ملاحظات سیاسی یا شخصی و نیز ردپاهای مراکز قدرت و ثروت نسبت به اتخاذ اقدامات و فعالیت‌ها اقدام می‌کنند.

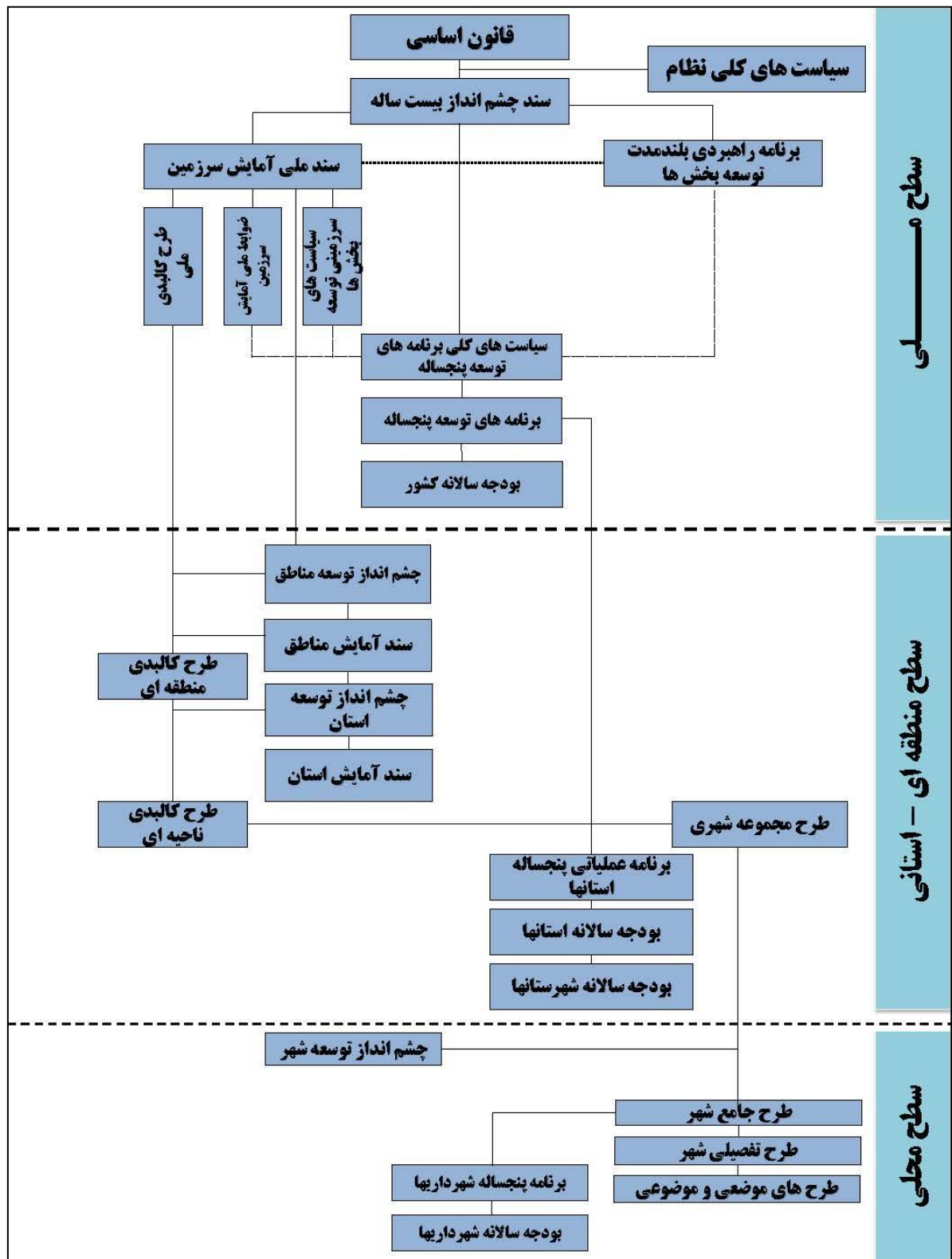
همان‌طور که در شکل‌های ۳ و ۴ نمایش داده شده است، جایگاه آمایش سرزمین در میان اسناد مختلف فرادست و فرودست نمایش داده شده است. در وضع موجود، «سند ملی آمایش سرزمین» به‌عنوان اصلی‌ترین سند آمایشی سرزمینی کشور، با هیچ‌یک از برنامه‌های بلندمدت یا میان‌مدت بخشی و کالبدی مرتبط نبوده و این در حالی است که در یک ساختار برنامه‌ریزی مطلوب، هم جریان بخشی و هم جریان کالبدی باید در چارچوب ریل‌گذاری‌های آمایش سرزمینی که متکی بر ویژگی‌های همه‌سوی، یکپارچه‌ساز و هماهنگ‌کننده است، حرکت کنند. از همین رو در شکل ۴، جایگاه مطلوب آمایش سرزمین در سلسله‌مراتب اسناد برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی نمایش داده شده است.

علاوه بر فقدان جایگاه مطلوب آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و حاشیه‌ای بودن آن از یک‌سو و مهجوریت آمایش سرزمین در درون نهاد متولی آن از سوی دیگر، وجود قوانین و مقررات مبهم و عدم شفاف‌سازی رویه‌های اجرایی میان دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با سازمان برنامه و بودجه از دیگر مسائل و موانع فراروی تحقق آمایش سرزمینی در ایران محسوب می‌شود. به‌عنوان نمونه هرچند بر اساس مصوبه شماره ۱۰۵۰/دش مورخ ۱۳۷۱/۰۲/۲۸ شورای عالی اداری مبنی بر تقسیم‌کار میان وزارت مسکن و شهرسازی سابق و سازمان برنامه و بودجه، مسئولیت طرح آمایش سرزمین به سازمان برنامه و بودجه واگذار شد، اما با این حال بر اساس تفسیر مستفاد شده از تعریف «طرح جامع سرزمین» در ماده ۱ «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت راه و شهرسازی و تعیین وظایف آن (مصوب ۱۳۵۳)» توسط برخی از وزرای این دستگاه، تعامل میان این دو نهاد تأثیرگذار در مسئله برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین مناقشه برانگیز بوده و همین امر سبب کم‌رنگ بودن تأثیر آمایش سرزمین بوده است.



شکل ۳: جایگاه آمایش سرزمین در سلسله‌مراتب اسناد برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی در وضع موجود

منبع: نگارنده، ۱۳۹۷



شکل ۴: جایگاه آمایش سرزمین در سلسله‌مراتب اسناد برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی در وضع مطلوب

منبع: نگارنده، ۱۳۹۷

۳-۴- علل زمینه‌ای

علل زمینه‌ای عدم موفقیت آمایش سرزمین در ایران را باید در دو سویه نخست جامعه ایرانی و مختصات آن و دوم نظام برنامه‌ریزی کشور به صورت اعم جستجو کرد.

«دولت» مدرن در ایران پس از آشنایی نسبی پادشاهان قاجار با تمدن شکوفای غرب آغاز شده و با وقوع نهضت مشروطیت و پس از روی کار آمدن رضاشاه و اراده وی برای مدرنیزاسیون کشور، به تدریج پایه‌های مستحکم‌تری یافت. رابطه دولت و ملت در ایران که همواره به صورت تاریخی یک رابطه پراضطکاک و پر آشوب بوده است، با ملی شدن صنعت نفت و واریز عایدات نفتی به خزانه‌های دولت، وارد فاز جدیدی شد و دولت با تکیه بر درآمدهای نفتی در جایگاه «پیمانکار توسعه» و به عنوان فعال مایشاء در عرصه برنامه‌ریزی ایفای نقش کرد.

از دیگر نکات قابل توجه، مشروعیت برنامه‌ریزی برای برنامه‌ریزان (که در سوی دولت جای می‌گیرند) صرفاً از فرض «تفویض اختیار از سوی ملت» نشأت می‌گیرد.

۵- جمع‌بندی

آمایش در ایران به‌منظور اثربخشی و تأثیرگذاری بر پیشبرد فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی، نیازمند اصلاحات و تغییرات اساسی هم در درون زمینه کلان برنامه‌ریزی و هم چارچوب روش‌شناختی و رویه‌ای خویش است. همچنین از آنجا که توسعه بیش از آنکه صرفاً یک امر علمی و فناورانه باشد، یک پدیده ذهنی و رفتاری است که با ابتناء به عزم و مطالبه جامعه برای نیل به توسعه‌یافتگی محقق می‌شود؛ بی‌شک یکی از ملاحظات اصلی مدنظر باید تمهید لوازم و بسترهای گذار جامعه ایرانی از کوتاه‌مدت بودگی و ایجاد هم‌افزایی و تعامل دولت و ملت به‌منظور تشریک مساعی آنها در مسیر حرکت به‌سوی توسعه است که این مهم نخست به‌صورت تدریجی بوده و نسل‌ها به طول خواهد انجامید و دوم، در وهله اول خارج از اراده آمایش سرزمین است، مگر آنکه مطابق با سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (ابلاغی مقام معظم رهبری - ۱۳۹۰)، توسعه منابع انسانی، رکن اصلی آمایش سرزمین قلمداد شده و متناسب با این نگرش جدید، شأن و مأموریتی جدید برای آن قائل شد. از همین رو، مهم‌ترین این موارد در دو دسته پیش‌گفته عبارتند از:

الف) زمینه کلان برنامه‌ریزی

- اصلاح نظام قوانین و مقررات مرتبط با برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی و کاهش تعارض و تضاد میان آنها؛
- طرح‌ریزی گذار به‌سوی «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» مشتمل بر تلفیق چهار جریان آمایشی، کالبدی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی؛
- ایفای نقش آمایش به‌عنوان بعد آینده‌نگار، سیاست‌گذار و فرصت‌ساز توسعه ملی در نظام برنامه‌ریزی بخش - مبنای کنونی؛
- تحول و ارتقای جایگاه آمایش در سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان مرجع اصلی آمایش در کشور.

ب) چارچوب مفهومی و مأموریتی آمایش سرزمین

- توسعه کاربرد مفهوم «برنامه‌ریزی توسعه ملی» به‌جای کاربرد واژه آمایش سرزمین در مقیاس ملی؛
- ایضاح جایگاه آمایش سرزمین به‌عنوان برنامه‌ریزی توسعه ملی و تلفیق‌کننده؛
- تحول در رویکردها و تکنیک‌های مورد استفاده در مطالعات آمایش سرزمینی و گذار از رویکردهای صرفاً شهودی؛
- اجماع بر روی تعریف، مأموریت و انتظارات از آمایش در نظام برنامه‌ریزی کشور.

در پایان به‌عنوان جمع‌بندی بحث می‌توان گفت مفهوم «آمایش سرزمین» یکی از مفاهیم توسعه‌ای سهل و ممتنع در کشور بوده که از اواخر دهه ۱۳۴۰ که وارد ادبیات نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور شد تا به امروز تحولات مفهومی و فراز و نشیب‌های زیادی را تجربه کرده و هر کسی از ظن خویش به ماهیت و مأموریت‌های

آن پرداخته است. همان‌طور که در سطور بالا به آن اشاره شد درباره چిستی و چرایی آمایش سرزمین، مرزهای مداخله و حد تفصل آن، انتظارات و مأموریت‌های آمایش سرزمین ابهامات و دیدگاه‌های متفاوتی وجود داشته و حتی بر سر اینکه آمایش سرزمین از جنس طرح، برنامه، استراتژی یا نقشه است نیز، در طی نیم‌قرن گذشته بحث‌های فراوان صورت گرفته است. از همین رو، آمایش سرزمین باهدف اثرگذاری بر مقدرات توسعه یک کشور و ایفای نقش مؤثر در ریل‌گذاری صحیح حرکت جامعه به‌سوی چشم‌انداز خود باید با نگاهی آسیب‌شناسان به نیم‌قرن پیشینه خود در نظام برنامه‌ریزی کشور و درس گرفتن از تجارب پیشین، مسیر و آئینی نوین برای خود برگزیند.

- ابراهیمی، آرام (۱۳۹۶). «بررسی روند تحولات مفهومی آمایش سرزمین»، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین (برنامه‌ریزی فضایی)، شماره ۱.
- بوستاک، فرانسیس و جفری جونز (۱۳۹۵). *برنامه‌ریزی و قدرت در ایران*، ترجمه مهدی پازوکی و علی حبیبی، تهران: کویر.
- برمکی، افشین (۱۳۹۵). *آسیب‌شناسی برنامه‌های عمرانی و توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی*، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
- ثامنی، امیر (۱۳۹۸): «هندسه اقتصاد در جبر و احتمال تاریخ و جغرافیا»، *روزنامه شرق*، ۳۱ تیر ۱۳۹۸، شماره ۳۴۸۱.
- توفیق، فیروز (۱۳۹۲). *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن*، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۴). *آمایش سرزمین، تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران*، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۷۹). *نظریه پایه توسعه ملی و چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی کشور*، تهران: دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه.
- کارکن، محمد، حسن ورمزیار و فاطمه عزیزخانی (۱۳۹۱). *مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی در ایران* (گذری بر روند تدوین برنامه آمایش سرزمین)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- حسین‌خان قندهاری، علیرضا (۱۳۸۸). «آمایش سرزمین، گذشته، حال و آینده»، *برنامه*، شماره ۳۴۵.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۶۷). *جایگاه برنامه‌ریزی آمایش سرزمین*، تهران: دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۶۷): گزارش مبحثی پیرامون جایگاه برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، تهران.
- سلمان ماهینی، عبدالرسول و آزاده مهری (۱۳۹۶). «مروری بر مدل‌های آمایش سرزمین»، *انسان و محیط‌زیست*، سال پانزدهم، شماره ۱، ۹۲-۷۱.
- شریف‌زادگان، محمدحسین و سیدامیر رضوی دهکردی (۱۳۸۹). «ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران و راهکارهای بهبود آن»، *علوم محیطی*، سال هفتم، شماره ۴، ۱۰۰-۸۷.
- مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۴). *مستندات سیاست‌های کلی آمایش سرزمین*، تهران.
- محمودی، سید محمد (۱۳۸۸). «تحلیلی بر سیر تحولات کلان آمایش سرزمین فرانسه در نیم‌قرن گذشته و ارائه پیشنهادی جهت بهبود وضعیت آمایش سرزمین ایران»، *آمایش سرزمین*، سال اول، شماره ۱، ۱۸۰-۱۴۱.
- عظیمی بلوریان، احمد (۱۳۸۹). *مفهوم آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی توسعه*، تهران: رسا.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۸۳). *گزارش نتایج نهایی مطالعات دور سوم آمایش سرزمین*، تهران: معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه.
- قندهاری، علیرضا (۱۳۸۸). «آمایش سرزمین، گذشته، حال و آینده»، *برنامه*، شماره ۳۴۵، ۱۴-۶.
- قورچیان، نادرقلی و مینا جمشیدی اوانکی (۱۳۸۵). *از آمایش سرزمین تا برنامه‌ریزی درسی*، تهران: فراشناختی اندیشه.

معاونت توسعه مدیریت، فناوری و پشتیبانی مرکز تحول اداری (۱۳۹۲). معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و پیشینه تاریخی تشکیلات آن، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مرکز مدارک علمی و انتشارات. مخدوم، مجید (۱۳۸۱). *شالوده آمایش سرزمین*، تهران: دانشگاه تهران. چامسکی، نوآم (۱۳۹۳). *دولت‌های فرومانده*، ترجمه اکرم پدram نیا، تهران: افق. خنیفر، حسین (۱۳۸۹). «درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران»، *آمایش سرزمین*، سال دوم، شماره ۲، ۵-۲۵. همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۹۵). *ایرانیان، دوره باستان تا دوره معاصر*، ترجمه حسن شهیدی، تهران: مرکز. همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۷). *تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نی.

- Glasson, J. (1992). *An introduction to regional planning: concepts, theory and practice*, Hutchinson.
- Healey, P. (1997). *Making strategic spatial plans*, Routledge.
- Fouladi, Mohammad Hasan (1996). "Promoting innovation and Reform in National/ regional Planning", *Doctoral Thesis*, University College London, England.
- Faludi, Andreas (2000). "The performance of spatial planning", *Planning practice and research*, Vol. 15, No.4, 299-318.