

مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۵):  
نحوه مواجهه با تدوین سند آمایش سرزمین در شرایط کنونی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۶۴۱۶  
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. اقدام‌های انجام شده در زمینه تدوین اسناد آمایش ملی و استانی
۷	۱-۱. واکاوی عملکرد سازمان برنامه و بودجه در زمینه تدوین سند ملی آمایش سرزمین
۹	۱-۲. واکاوی عملکرد سازمان برنامه و بودجه در زمینه تدوین سندهای استانی آمایش سرزمین
۱۱	۲. الزامات حداقلی مورد نیاز جهت تدوین سند آمایش ملی
۱۷	جمع‌بندی و پیشنهادها
۱۹	منابع و مآخذ



## مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۵): نحوه مواجهه با تدوین سند آمایش سرزمین در شرایط کنونی

### چکیده

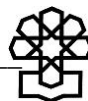
یکی از احکام با اهمیتی که در راستای مواجهه با عدم توازن‌های موجود، در برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفته، تدوین سندهای ملی و استانی آمایش سرزمین تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه توسط دولت است (ماده ۲۶). بر اساس بررسی‌های انجام شده می‌توان گفت، به‌رغم تلاش‌های سازمان برنامه و بودجه و گزارش عملکرد ارائه شده از این سازمان، عملاً تاکنون اقدامات قابل اتکایی در زمینه تدوین سند آمایش ملی انجام نشده و بنابراین ارائه سند ملی آمایش در سقف قانونی مشخص شده در برنامه ششم توسعه میسر نشده است. بدیهی است در صورتی که سند مذکور با فشار مجلس ارائه شود، به واسطه تنزل اجتناب‌ناپذیر کیفیت، تنها اقدام شکلی به حکم قانون تلقی شده و نمی‌تواند در رفع بحران‌های پیش‌روی کشور نظیر عدم توازن‌های جدی، کم‌آبی، فقر و ... مؤثر واقع شود.

در ارتباط با اسناد آمایش استانی نیز اگرچه مبتنی بر گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه این سند برای ۲۶ استان تهیه شده، اما اسناد مذکور از نظر محتوایی دارای کاستی‌های بسیاری بوده و بنابراین به نظر نمی‌رسد قابلیت اثربخشی مناسبی در فرایند برنامه‌ریزی و توسعه استان‌های کشور داشته باشند.

بر اساس بررسی‌های انجام شده، اگرچه تدوین برنامه‌های آمایش از دیرباز مورد توجه بوده است،<sup>۱</sup> اما به واسطه ظاهرگرایی و بسنده کردن به شکل و نه محتوا در انجام وظایف قانونی، متأسفانه هنوز الزامات و پیش‌نیازهای حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین در کشور وجود ندارد. از جمله مهم‌ترین الزامات مذکور می‌توان به «ضرورت وجود خواسته مشخص»، «وجود یک دولت توسعه‌گرا»، «استراتژی توسعه صنعتی کارآمد و مورد پذیرش کلیه ارکان حکومت»، «نظام آماری قابل اتکا» و «بدنه اجرایی باکفایت کشور» اشاره کرد. با توجه به اینکه یکی از دلایل کم‌توفیق بودن برنامه‌های آمایش سرزمین در کشور، نظارت ناکافی و اغلب شکلی به این موضوع بوده است، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی با جدیت بر روی وظایف نظارتی خود متمرکز شده و از این مسیر با تأکید بر ضرورت اهتمام دولت به این مسئله حیاتی، آسیب‌های مربوط به نظارت ناکافی را کاهش دهد. با توجه به نتایج بررسی‌های کارشناسی و جلسات هم‌اندیشی برگزار شده با صاحب‌نظران پیشنهاد می‌شود:

۱. از طریق مذاکرات با دولت راهکارهایی جهت «تقویت بنیه کارشناسی سازمان برنامه و بودجه» و تلاش در جهت «ایجاد الزامات حداقلی جهت تدوین باکیفیت و نظارت کارآمد بر طرح‌های آمایش» اندیشیده شود.
۲. مجلس شورای اسلامی در انجام وظایف نظارتی خود ارائه سندهای ملی و استانی آمایش سرزمین را به صورت جدی از دولت مطالبه کند.
۳. بی‌تردید انجام مطالعات آمایش سرزمین تنها در صلاحیت سازمان برنامه و بودجه و دولت بوده و هرگونه مداخله در تولید محتوای اسناد مذکور از سوی سایر نهادها موجب بروز

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



ناهماهنگی شده و تنها موجب بالا رفتن هزینه‌های تحقق این مهم در کشور خواهد شد. در عین حال هرگونه اقدام و کمک در تولید محتوا باید با هماهنگی و محوریت دولت صورت پذیرد. در نهایت باید توجه داشت اگر لوازم تدوین برنامه آمایش سرزمین فراهم نباشد، تنها رقابت جزیره‌ای دستگاه‌ها بر سر تدوین چندین سند آمایش صورت می‌گیرد که در نهایت دستاوردی نداشته و مسیر غیرتوسعه‌ای کنونی تداوم خواهد یافت. بی‌تردید نباید اجازه داد مسئله آمایش به محل جدیدی برای منازعات جناحی و دستگاهی تبدیل شود، زیرا این موضوع هم منابع کشور را تلف می‌کند و هم زمان را برای دستیابی به توسعه متوازن و پایدار از کشور می‌گیرد.

## مقدمه

مسئله توسعه متوازن<sup>۱</sup> و پایدار همواره یکی از اهداف اساسی کشور بوده است. در این زمینه اقدامات بسیاری در قالب سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های توسعه در دوران قبل و بعد از انقلاب اسلامی صورت گرفته است.<sup>۲</sup> با وجود این مطالعات انجام شده در زمینه پایه نابرابری‌ها در حوزه‌های مختلف، حکایت از بروز نابرابری‌های عظیم در کیفیت زندگی مردم و سطح رفاه اجتماعی ایشان از منظر توزیع منابع مالی، زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی دارد. لذا به نظر می‌رسد یکی از دلایلی که سبب افزایش نابرابری‌ها در مناطق مختلف کشور شده، عدم توفیق برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای و تقسیم کار فضایی است.<sup>۳</sup>

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

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

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

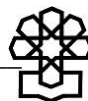
از جمله احکام با اهمیتی که در راستای مواجهه با عدم توازن‌های موجود، در برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفته، تدوین سندهای ملی و استانی آمایش سرزمین تا پایان سال اول اجرای ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه توسط دولت است. اگرچه بر مقوله تدوین اسناد آمایش سرزمین در برنامه‌های پیشین نیز تأکید شده (مواد (۷۲)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

بر اساس مستندات ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه، هنوز سند آمایش ملی تدوین نشده و تدوین سند مذکور به «مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری» سازمان برنامه و بودجه محول شده و امید می‌رود در پایان مردادماه ۱۳۹۸، خروجی نهایی سند ملی آمایش جهت تصویب به شورای عالی آمایش سرزمین ارسال گردد.<sup>۱</sup>

در ارتباط با اسناد آمایش استانی، بر اساس مستندات ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه، تاکنون اسناد مربوطه برای ۲۶ استان تهیه شده است. البته بنا به گفته‌های مسئولان سازمان برنامه در جلسه کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۹، اسناد مذکور هنوز به تصویب نرسیده‌اند، از سوی دیگر در غیاب سند ملی آمایش، اسناد آمایش استانی نمی‌توانند راهگشا باشند و تمامی سندهای استانی پس از تدوین سند آمایش ملی نیازمند بازنگری خواهند بود.

اگرچه علاوه بر مطالب فوق‌الذکر، بررسی محتوایی سند آمایش برخی استان‌ها حکایت از کاستی‌های جدی در زمینه‌های مختلف دارد که قابل اتکا بودن آنها در فرایند سیاستگذاری و تخصیص منابع را با تردید مواجه می‌کند.

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



در مطالعه حاضر ضمن مرور اجمالی تلاش‌های صورت گرفته در زمینه تدوین سند ملی آمایش و فرایند تدوین سندهای آمایش استانی، به ارزیابی اقدامات مذکور پرداخته و در ادامه الزامات حداقلی مورد نیاز جهت تدوین سند ملی آمایش ارائه خواهد شد. در نهایت نیز پیشنهادهایی برای مواجهه با مسئله تدوین سند ملی آمایش در شرایط کنونی تبیین می‌شود.

### ۱. اقدام‌های انجام شده در زمینه تدوین اسناد آمایش ملی و استانی

همان‌طور که اشاره شد، جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، دولت را مکلف به ارائه سندهای آمایش ملی و استانی در پایان سال اول اجرای قانون برنامه کرده است. در این راستا به منظور واکاوی عملکرد دولت در این زمینه، مرکز پژوهش‌ها به درخواست کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس، اقدام به تدوین گزارشی تفصیلی با عنوان «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴): واکاوی عملکرد دولت در ارتباط تهیه اسناد آمایش سرزمین» کرد.

بر اساس مطالب گزارش مذکور در ارتباط با مستندات که دولت در مورد اقدامات مرتبط با آمایش سرزمین انجام داده نظیر «تهیه سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین یا ضوابط ملی آمایش سرزمین<sup>۱</sup>»، «منطقه‌بندی آمایشی کشور»، «تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین و استقرار آن»، «تدوین اسناد مطالعات آمایش استان‌های کشور (نهایی بودن مطالعات آمایش سرزمین برای ۲۶ استان)»، «تکمیل کتابخانه الکترونیک توسعه»، «تدوین دانشنامه توسعه کشور»، «اطلس و آلبوم‌های سازمان فضایی وضع موجود و افق کشور» و «نظام ملی شاخص‌های ارزیابی توسعه و استقرار سامانه ارزیابی

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

توسعه و رصد آمایش - ساترا»، نکات ذیل حاصل شده است:

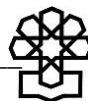
- وجود خلأهای جدی معرفتی در زمینه آمایش سرزمین؛
- مشخص نبودن «استراتژی توسعه» در جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین؛
- نامشخص بودن «استراتژی توسعه صنعتی» در جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین؛<sup>۱</sup>
- ارتباط کافی نداشتن ضوابط ملی آمایش سرزمین با مشکلات و مسائل اساسی کشور؛
- وجود تناقض در ارائه تعریف از ضوابط ملی آمایش سرزمین و «کل‌نگر بودن» آن و در مقابل ورود در جزئی‌ترین مسائل نظیر انتخاب و جانمایی فعالیت‌ها؛
- نامشخص بودن منطق و مبنای نظری طبقه‌بندی‌ها، اولویت‌بندی‌ها، انتخاب‌ها و منطقه‌بندی‌های صورت‌گرفته؛
- عدم تبیین ارتباط سند ملی آمایش با اسناد فرادست، اسناد توسعه بخشی و اسناد توسعه منطقه‌ای؛
- عدم تطابق منطقه‌بندی صورت‌گرفته با ملاحظات زیست‌محیطی نظیر حوضه‌های آبریز؛<sup>۲</sup>
- ابهام در تعریف «منطقه<sup>۳</sup>» و نامشخص بودن ارتباط «شورای توسعه منطقه‌ای» با «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»؛
- عدم تبیین ارتباط «چشم‌اندازهای بلندمدت توسعه استان‌ها» با «اسناد آمایش استانی»؛

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

۲. همان.

۳. در نامه ارسالی سازمان برنامه و بودجه به کمیسیون عمران مجلس جهت پاسخ به ابهام‌های مطرح شده در گزارش مرکز پژوهش‌ها عنوان شده اگرچه در پیش‌نویس دستورالعمل شورای هماهنگی توسعه منطقه‌ای به طور مشخص تعریف «منطقه» ارائه نشده، اما در جلسات کمیسیون تخصصی شورای عالی آمایش سرزمین این امر مطرح شده است و می‌توان تعریف منطقه را در ویراست نهایی پیش‌نویس مربوطه اضافه کرد. شایان ذکر است هنوز تعاریف مورد اشاره سازمان در اختیار مرکز پژوهش‌ها قرار نگرفته است.





– نامشخص بودن ارتباط طبقه‌بندی ۹ گانه دولت با مطالعات آمایش استانی؛<sup>۱</sup> در ادامه به منظور شفاف‌تر شدن وضعیت کنونی کشور از منظر دسترسی به سندهای ملی و استانی آمایش سرزمین، عملکرد و دستاوردهای سازمان برنامه و بودجه در ارتباط با سندهای مذکور بررسی شده است.

### ۱-۱. واکاوی عملکرد سازمان برنامه و بودجه در زمینه تدوین سند ملی آمایش سرزمین

بر اساس مستندات ارسالی سازمان برنامه و بودجه به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی،<sup>۲</sup> سازمان مزبور به منظور ایجاد میثاق جمعی در ارتباط با تدوین سند آمایش ملی، اقدام به برگزاری ۳۰ جلسه هم‌اندیشی با صاحب‌نظران این حوزه نموده که قاطبه مصاحبه‌شوندگان بر لزوم تحقق سه محور زیر تأکید داشته‌اند:

- برون‌سپاری تدوین سند و به‌کارگیری یک مشاور صاحب صلاحیت داخلی،
- بهره‌گیری از دانش فنی مشاورین صاحب صلاحیت خارجی،
- تخصیص اعتبار مورد نیاز برای تدوین یک سند مطلوب.

اگرچه اسامی صاحب‌نظرانی که سازمان ایشان را طرف مشورت قرار داده است، در مستندات ارسالی اعلام نشده، اما جای تعجب بسیار است که هیچ‌یک از صاحب‌نظران به مسائل حیاتی نظیر «ضرورت ایجاد درک یکسان از آمایش سرزمین»، «آسیب‌شناسی اقدامات پیشین در زمینه آمایش سرزمین و شناسایی دلایل عدم توفیق آنها»، «پیش‌نیازهای اولیه تدوین آمایش سرزمین»، «ضرورت وجود استراتژی توسعه و استراتژی توسعه صنعتی قبل از تدوین برنامه‌های آمایش» و ...

---

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴): واکاوی عملکرد دولت در ارتباط تهیه اسناد آمایش سرزمین»، شماره مسلسل ۱۵۸۹۰.  
۲. مستندات مذکور در پاسخ به نامه ۵۲/۸۷۶۲۵/د مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۱ کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

اشاره‌ای نکرده‌اند و فارغ از بحران‌های پیش‌روی کشور و کم‌اثر بودن تجربه تاریخی آمایش، تنها تکرار اقدام‌های گذشته (برون‌سپاری و تخصیص منابع) را اساسی‌ترین مسائل دانسته‌اند.

نکته جالب‌تر آنکه اگرچه بر اساس مصاحبه‌های عمیق انجام شده، در نهایت سازمان به این اجماع می‌رسد که باید تدوین طرح آمایش ملی از طریق برون‌سپاری صورت گیرد، اما بر اساس مستندات مربوطه انجام این مهم به «مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری» سازمان محول شده و قرار نیست برون‌سپاری شود.<sup>۱</sup> نهایتاً نیز عنوان شده، امید می‌رود طرح آمایش ملی در پایان مردادماه ۱۳۹۸، نهایی و برای تصویب به شورای عالی آمایش سرزمین ارسال شود.

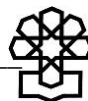
اگرچه مستنداتی از اقدام‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری در دسترس نیست، اما مبتنی بر اظهارات برخی از صاحب‌نظران حوزه آمایش که عضو شورای علمی تشکیل شده در مرکز فوق‌الذکر هستند، تا کنون اقدامات قابل‌اعتنایی انجام نشده و سازمان امیدوار است که از خروجی مطالعات استان‌ها سند آمایش ملی را استخراج کند.<sup>۲</sup>

اغلب صاحب‌نظران حوزه آمایش سرزمین بر این باورند که با فرض وجود زیرساخت‌های مورد نیاز برای تدوین سند آمایش ملی، تدوین این سند حداقل ۲ سال به طول خواهد انجامید.<sup>۳</sup> بنابراین اینکه مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری چگونه طرح آمایش ملی را ظرف مدت ۷ ماه تدوین خواهد کرد، محل سؤال است.

۱. البته سازمان برنامه و بودجه در فرایند برون‌سپاری طرح آمایش ملی درگیر تحولات مدیریتی زیادی بوده است. به طوری که پس از انتخاب مشاور و اعلام این موضوع توسط آقای دکتر رحمت‌نیا مسئول وقت امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین در جلسه مرکز پژوهش‌های مجلس، به دلیل بروز مشکلاتی با مداخله مستقیم آقای دکتر نوبخت رئیس محترم سازمان، مسئولیت تدوین سند ملی آمایش به آقای دکتر دژپسند رئیس وقت مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری واگذار شد. البته با انتصاب دکتر دژپسند به عنوان وزیر اقتصاد پیگیری موضوع آمایش با رکود همراه شد. به عبارت دیگر، در کنار جابه‌جایی پی‌درپی مسئولان این حیطه، جابه‌جایی مسئولیت‌ها هم اضافه شده است.

۲. مبتنی بر مطالب ارائه شده در جلسه هم‌اندیشی «نحوه مواجهه با آمایش سرزمین در شرایط کنونی» مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۵ در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور دکتر فیروزه خلعتبری، دکتر بایزید مردوخ، دکتر فرشاد مؤمنی، دکتر علی‌اصغر بانویی، دکتر محمدحسین شریف‌زادگان، دکتر خلیل کلانتری.

۳. همان.



## ۱-۲. واکاوی عملکرد سازمان برنامه و بودجه در زمینه تدوین سندهای استانی آمایش سرزمین

حتی اگر کاستی‌های مطرح شده در ارتباط با مستندات عملکرد سازمان در ارتباط با تدوین سندهای آمایش ملی و استانی در نظر گرفته نشود، حداقل انتظار می‌رود ارتباط منطقی و شفافیتی بین جهت‌گیری‌های ملی آمایش، چشم‌اندازهای بلندمدت منطقه‌ای و استانی با اسناد مطالعات آمایش سرزمین استانی وجود داشته باشد. اما مشاهده می‌شود در حالی که هنوز سند ملی آمایش سرزمین تهیه نشده و پیش‌نویس چشم‌اندازهای بلندمدت منطقه‌ای و استانی نیز در شورای عالی طرح و به تصویب نرسیده، مطالعات آمایش ۲۶ استان تمام شده است.<sup>۱</sup>

در زمینه تهیه اسناد آمایش استانی به طور کلی می‌توان گفت، اگرچه اسناد مربوطه برای برخی استان‌ها تدوین شده یا در حال تدوین است، اما بررسی محتوایی طرح‌های مذکور حکایت از کیفیت پایین و کم‌دست‌آورد بودن آنها دارد. همچنین در نبود سند آمایش ملی، اسناد آمایش استانی تهیه شده اغلب جزءنگر و فاقد جهت‌گیری کلی بوده و به همین دلیل موفقیت آنها نیز با تردید مواجه است.

از جمله مهم‌ترین کاستی‌های طرح‌های آمایش استانی که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس بررسی<sup>۲</sup> شده‌اند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

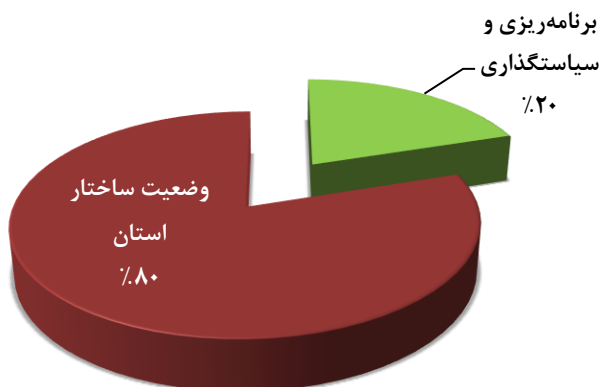
- تعداد صفحات طرح‌های آمایش سرزمین برای استان‌های مورد بررسی بین ۷۷۰۰ تا ۱۰۷۰۰ صفحه است.
- بخش قابل توجهی از مطالب ارائه شده (حدود ۸۰ درصد) مربوط به تاریخچه و بررسی وضع موجود است.

---

۱. لازم به توجه است که سال تدوین ۲۶ سند آمایش مذکور یکسان نیست.

۲. جهت بررسی محتوایی طرح‌های آمایش استانی، آخرین مستندات مربوط به استان‌های اصفهان، کردستان، سیستان و بلوچستان، گلستان و همدان به عنوان نمونه انتخاب شدند.

نمودار ۱. مطالب طرح‌های آمایش استانی به تفکیک وضعیت ساختار و برنامه‌ریزی و سیاستگذاری



مأخذ: مطالعات تحقیق بر اساس طرح‌های آمایش استان‌های اصفهان، کردستان، سیستان و بلوچستان، گلستان و همدان.

- اغلب مطالعات، بخش «مبانی نظری» ندارند یا اگر مبانی نظری معرفی شده، مشخص نیست از آن چه بهره‌ای گرفته شده است.
- حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد از مطالب ارائه شده در بخش‌های مختلف تکراری است.
- اشکال‌های آماری متعدد و حتی تناقض‌های آماری در متن وجود دارد.
- تعداد زیادی اولویت برای یک استان معرفی شده که در برخی موارد مغایر با توانمندی‌های استان و گاهی در جهت تقویت مشکلات آن است (نظیر توسعه صنایع آب‌بر در اصفهان).
- اطلاعات آماری ارائه شده در هر استان نه تنها با سایر استان‌ها هماهنگ نیست، بلکه بخش‌های مختلف مطالعه یک استان نیز از منظر اطلاعات آماری با یکدیگر هم‌خوانی ندارد.
- هیچ ردپایی از پیوند منطقه‌بندی ۹گانه دولت در متن طرح‌های آمایش استانی وجود ندارد.



لازم به توجه است، بنا به نظر صاحب‌نظران حوزه برنامه‌ریزی و آمایش، حتی اگر سندهای آمایش ۳۱ استان باکیفیت قابل قبول و در دوره زمانی مشابه تدوین شده بودند، از جمع آمایش ۳۱ استان، آمایش ملی حاصل نمی‌شود.

## ۲. الزامات حداقلی مورد نیاز جهت تدوین سند آمایش ملی

یکی از مهم‌ترین مشکلات نظام تصمیم‌گیری کشور این است که اغلب اقتضائات زمانه را در نظر نمی‌گیرد. در فضایی که درک کافی نسبت به بحران‌های اساسی کشور وجود نداشته باشد، مسائل اساسی، مهم و راهبردی تبدیل به ابزارهایی می‌شوند که کارکردهایی دقیقاً بر ضد فلسفه وجودیشان خواهند داشت.

نزدیک‌ترین تجربه در این ارتباط مربوطه به برنامه ششم توسعه است. زیرا از اولین جلسات آمادگی برای تدوین برنامه ششم توسعه، عنوان شد که به استناد روندهای موجود، کشور با بحران بقا روبه‌رو است. بی‌تردید در هر شرایطی بقا بر توسعه مقدم خواهد بود و بنابراین ابتدا ضروریست عناصر تهدیدکننده بقا با اولویت در مرکز توجه قرار گیرند و هرچقدر توان و انرژی وجود دارد، صرف گذار از مخاطرات تهدیدکننده بقا شود. در ادامه هرگاه شرایطی با حداقل ثبات و پیش‌بینی‌پذیری حاصل شد، آن‌گاه شروط فاز صفر برنامه‌ریزی<sup>۱</sup> تأمین و اقدام به تدوین برنامه توسعه شود.

متأسفانه در دوران تدوین برنامه ششم توسعه، مجلس و دولت هر یک به دلایلی فاقد منطق‌های توسعه‌ای بوده و به این مهم توجه نکردند و با صرف وقت و هزینه بسیار برنامه‌ای

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

تهیه شد که انتظار نمی‌رود سرنوشت بهتری از برنامه‌های توسعه پیشین داشته باشد.<sup>۱</sup>

با در نظر گرفتن شرایط کنونی کشور، به نظر می‌رسد ظرفیت کافی برای رفتن به سمت یک برنامه ملی آمایش باکیفیت که دارای برنامه‌های پشتیبان منطقه‌ای نیز باشد، وجود ندارد. از سوی دیگر با این واقعیت روبه‌رو هستیم که دولت در سطح ملی و بین‌المللی شرایط دشواری را تجربه می‌کند و مجلس نیز در آخرین سال خود به سر می‌برد، بنابراین اگر مجلس و دولت بخواهند از تجربیات گذشته درس گرفته و اقدامی مؤثر در مسیر تحقق برنامه آمایش سرزمین (که امری بسیار خطیر، پیچیده و مهم است) انجام دهند، باید ایجاد ظرفیت‌ها و الزامات حداقلی اندیشه‌ای و نهادی جهت تدوین برنامه آمایش را در دستور کار قرار دهند.

در ادامه به شکل اختصار به مهم‌ترین الزامات حداقلی که قبل از تدوین سند آمایش ملی باید فراهم گردد، پرداخته شده است.

### • ضرورت وجود خواسته مشخص

مورد توجه قرار دادن عناصر اصلی آمایش سرزمین یعنی جمعیت، فعالیت و فضا باید بر اساس یک «خواسته مشخص» انجام شود. متأسفانه تمامی مطالعاتی که در دوران بعد از انقلاب در قالب طرح‌های آمایش انجام شده‌اند، فاقد این خواسته بوده‌اند.

قبل از تدوین برنامه‌های آمایش، باید با یک منطق و هویت قابل اتکا، هدف و تصویری که برای کشور متصور هستیم ترسیم گردد. همچنین باید شناخت کافی از شرایط بین‌الملل

---

۱. اظهارنظرهای عمومی دولت در ارتباط با برنامه ششم نیز حکایت از اقبال ناچیز دولت به برنامه ششم دارد. در این ارتباط سخنرانی رئیس‌جمهور در زمان تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ این احتمال را تقویت کرد؛ زیرا رئیس‌جمهور در سخنرانی یک ساعته خود و در اولین سال اجرای برنامه ششم توسعه نامی از این برنامه نبرده و در مقابل بیان داشتند: «در واقع در این لایحه به خوبی روشن شده که بودجه تنها یک لیست درآمدی و هزینه‌ای نیست، بلکه بودجه سالیانه برشی از برنامه چهارساله دولت است» یا در جای دیگر می‌گویند: «بودجه سال ۱۳۹۷ به معنای آغاز اجرای برنامه دولت دوازدهم است».

برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۶۸. رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶.



نیز وجود داشته باشد. به عبارت دیگر باید بدانیم زمانی که برنامه آمایش در کشور ما تهیه می‌شود، دنیا در چه وضعیتی قرار دارد و به چه سمتی در حال حرکت است؟ تحقق این مهم از طریق انجام مطالعات آینده‌شناختی وسیع و باکیفیت امکانپذیر خواهد بود.

اکنون سؤال اساسی این است که در حال حاضر کدام سند بالادستی مبنای قرار دارد؟ آیا تنها صرف نابرابری‌ها مد نظر است؟ آیا با استناد بر تمامی اسناد بالادستی (فارغ از کاستی‌های موجود) مشخص است که از ایران ده سال آینده چه انتظاری داریم؟ آیا تعیین شده است که در سطح ملی چگونه سیاستگذاری خواهد شد و سیاست‌های مذکور متکی به کدام منبع است؟ آیا در آینده متکی به نفت خواهیم بود یا مسائلی نظیر اطلاعات، دانش و فناوری در اولویت قرار خواهند داشت؟

باید توجه داشت اگر پاسخ به سؤالات فوق مشخص شود، تازه آمایش معنا پیدا می‌کند. متأسفانه در حال حاضر کشور مسیر و خواسته مشخصی ندارد و بنابراین نمی‌توان انتظار داشت حتی اگر برنامه‌ای تحت عنوان آمایش سرزمین تدوین شود، از اثربخشی کافی برخوردار باشد.

### • وجود یک دولت توسعه‌گرا

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

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

گالبرایت<sup>۱</sup> در سال‌های اولیه پس از جنگ جهانی دوم با مفروض دانستن دولت توسعه‌گرا، سه بایسته دیگر به عنوان الزامات اولیه برنامه‌ریزی در نظر گرفته شده است:

- حداقل سطح سواد؛

- حداقل تأمین اجتماعی؛

- استنباط واحد و هماهنگ دولت و کارگزارانش از مسائل اساسی موجود و شرایط

ایدئال مورد نظر.

اگرچه می‌توان ادعا کرد دو شرط اول تا حدودی در کشور ما محقق شده، اما در ارتباط با شرط سوم با چالش‌های جدی مواجه هستیم. که از جمله مهم‌ترین دلایل آن می‌توان به نظام رانتهی کشور و کاستی‌های جدی در نظام آموزشی اشاره کرد.<sup>۲</sup>

### • وجود استراتژی توسعه صنعتی کارآمد

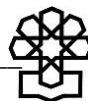
استراتژی به مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های عمومی گفته می‌شود که راه و روش نیل به هدف نهایی را مشخص می‌کند. در برنامه‌های استراتژیک دورنمایی از وضع مطلوب طراحی می‌شود و کلیه خط‌مشی‌های ثابتی را دربردارد که آغاز و انجام آنها نیل به هدف‌های عالی را میسر می‌کند. اگر بپذیریم که موانعی بر سر راه تحول وضع موجود وجود دارد که به طور خود به خود مرتفع نخواهد شد، برخورداری از استراتژی نه تنها امری مفید، بلکه امری ضروری خواهد بود.

بر اساس تجربه تاریخی سایر کشورها، اغلب، کشورهایی توسعه‌یافته‌اند که از توان تولیدی بالایی برخوردار هستند و بنابراین می‌توان گفت تحول توان تولیدی (تولید فناوریانه) و توسعه با یکدیگر همبسته‌اند. از آنجا که صنعت را می‌توان مظهر توان تولیدی

#### 1. Galbraith

۲. در ارتباط با برنامه‌های توسعه و آمایش سرزمین نیز با توجه به طیف وسیع رشته‌های تحصیلی مرتبط و وجود متدولوژی‌های متفاوت، مسئله آموزش در ایجاد استنباط واحد بسیار مؤثر خواهد بود. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «دریاره برنامه ششم توسعه (۹): شرایط فاز صفر برنامه چیست؟»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.





یک اقتصاد ملی در نظر گرفت، اتخاذ استراتژی توسعه صنعتی به عنوان زیرمجموعه‌ای از استراتژی توسعه باید مورد توجه قرار گیرد.<sup>۱</sup>

اگرچه در حداقل پنج دوره، تلاش‌هایی برای تدوین استراتژی توسعه صنعتی و تعیین اولویت‌های صنعتی در کشور صورت گرفته است،<sup>۲</sup> اما اغلب اقدامات مذکور کم‌دست‌آورد بوده‌اند. بنابراین ضرورت دارد قبل از اقدام به تدوین برنامه آمایش ملی، استراتژی توسعه صنعتی قابل اتکا و مورد وفاق ملی تدوین شود.

### • نظام آماری قابل اتکا

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

### • ظرفیت اجرایی کشور

بر اساس آموزه‌های نهادگرایی، مسئله اجرا نیز در فرایند تحقق اهداف توسعه‌ای از اهمیت بالایی برخوردار است. به عبارت دیگر، حتی اگر بهترین قاعده‌گذاری‌ها صورت گیرد، اما در سطح اجرا توانایی لازم وجود نداشته باشد، دستاوردی حاصل نخواهد شد.

با توجه به این مسئله در مورد برنامه‌های آمایش نیز باید توجه داشت که بار تدوین و اجرای برنامه‌های مذکور قرار است بر دوش چه بدنه اجرایی قرار گیرد؟ آیا بدنه اجرایی کشور در حال حاضر توان پذیرش و به سرانجام رساندن این مهم را دارد؟

---

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.  
۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

با توجه به تجربه انحلال و احیای مجدد سازمان برنامه و بودجه، ساختار فعلی سازمان به عنوان اصلی‌ترین نهاد متولی برنامه آمایش در کشور، بسیار شکننده و ناهماهنگ است. همچنین تغییرات متعدد مدیریتی در «امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش» سازمان نیز می‌توان گواه این مسئله باشد. به طور کلی می‌توان گفت عملکرد سازمان طی سال‌های گذشته حکایت از ناکافی بودن امکانات و ظرفیت‌ها جهت تدوین برنامه‌های آمایش دارد. از سوی دیگر وزارت راه و شهرسازی نیز با پیگیری طرح‌های جامع و کالبدی به شکلی در حال انجام اقدامی موازی با سازمان برنامه و بودجه است. این مسئله نیز می‌تواند در کنار توان و ظرفیت ناکافی بدنه اجرایی موجب ایجاد ناهماهنگی و کم‌اثرتر شدن اقدامات انجام شده گردد. البته وجود دستگاه‌های اجرایی موازی در کشور سابقه‌ای طولانی دارد، در این ارتباط مشاوران هاروارد بیان می‌دارند: «در ایران سازمان‌های دولتی زیادی وجود دارد که رسماً مسئولیت اتخاذ و اجرای سیاست‌های اقتصادی عمده را بر عهده دارند. بنابراین در هر زمان، چند سازمان وجود دارند که قانوناً مجاز به سیاستگذاری اقتصادی هستند. در چنین محیطی برای سد کردن راه یک سیاست به راحتی می‌توان یک سازمان دولتی را علیه سازمان دیگر برانگیخت یا از اجرای تصمیمات یک سازمان، از طریق ارجاع موضوع به سازمان با شورای دیگری که اختیارات مشابه دارد، جلوگیری کرد».<sup>۱</sup>

۱. مک لنود، «برنامه‌ریزی در ایران»، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، نشر نی، ۱۳۸۰.



## جمع‌بندی و پیشنهادات

بر اساس بررسی‌های انجام شده می‌توان گفت، به‌رغم تلاش‌های سازمان برنامه‌بودجه و گزارش عملکرد ارائه شده از سوی ایشان، در عمل تاکنون اقدامات قابل اتکایی در زمینه تدوین سند آمایش ملی انجام نشده و بنابراین ارائه سند ملی آمایش در سقف قانونی مشخص شده در برنامه ششم توسعه توسط دولت محقق نشد. بدیهی است در صورتی که سند مذکور با فشار مجلس ارائه شود، تنها اقدام شکلی به حکم قانون تلقی شده و نمی‌تواند در رفع بحران‌های پیش‌روی کشور نظیر عدم توازن‌های جدی، کم‌آبی، فقر و ... مؤثر واقع شود.

در ارتباط با اسناد آمایش استانی نیز اگرچه مبتنی بر گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه این اسناد برای ۲۶ استان تهیه شده، اما همان‌طور که بیان شد، اسناد مذکور از نظر محتوایی دارای کاستی‌های بسیاری است و بنابراین به نظر نمی‌رسد قابلیت اثربخشی مناسبی در فرایند برنامه‌ریزی و توسعه استان‌های کشور داشته باشند.

البته باید توجه داشت کم‌دست‌آورد بودن اقدامات انجام شده در حوزه آمایش سرزمین مربوط به یک دولت یا دوره اخیر نبوده و ارزیابی آسیب‌شناختی آمایش سرزمین در دو سطح «اندیشه‌ای» و «اجرایی» حکایت از وجود کاستی‌های جدی در دوره‌های مختلف تدوین برنامه‌های آمایش دارد.<sup>۱</sup>

بر اساس جلسات هم‌اندیشی برگزار شده با صاحب‌نظران حوزه برنامه‌ریزی و برنامه‌های آمایش و برخی از تدوین‌کنندگان طرح‌های آمایش استان‌ها، علاوه بر تأکید بر کاستی‌های اقدامات انجام شده تاکنون، موارد زیر به عنوان مسائل اساسی که باید قبل از ورود به تدوین برنامه آمایش ملی مورد توجه قرار گیرد، ارائه شد:

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

- مهم‌ترین مسئله‌ای که در حال حاضر کشور با آن روبه‌روست، اولویت پراختن به مسائل تهدیدکننده بقا مانند بحران آب و خاک و... است. بنابراین ضمن اولویت قرار دادن این مسئله، باید تمامی ظرفیت‌ها در راستای مقابله با بحران‌های در حال ظهور بسیج شوند.

- در حال حاضر الزامات و پیش‌نیازهای حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین در کشور وجود ندارد. از جمله مهم‌ترین الزامات مذکور می‌توان به «ضرورت وجود خواسته مشخص»، «وجود یک دولت توسعه‌گرا»، «استراتژی توسعه صنعتی کارآمد»، «نظام آماري قابل اتکا» و «ظرفیت بدنه اجرایی باکفایت کشور» اشاره کرد.

- برنامه‌های آمایش استانی تهیه شده حتی با فرض داشتن کیفیت قابل قبول، قابلیت تجمیع و ایجاد برنامه آمایش ملی را ندارند.

- هم‌تراز باکیفیت تدوین برنامه‌های آمایش سرزمین در سطوح ملی و استانی، اجرای آنها نیز حائز اهمیت است. بنابراین اگرچه سازمان برنامه و بودجه ظرفیت و امکانات کافی برای تدوین سند آمایش را ندارد، اما تقلیل نقش دولت در فرایند تدوین برنامه آمایش بی‌تردید اجرای آن را با مشکلات فراوانی همراه می‌کند و بنابراین به مصلحت کشور نخواهد بود. از سوی دیگر با در نظر گرفتن جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی، به نظر می‌رسد ضمن اینکه مجلس نباید ورود محتوایی در تدوین برنامه‌های آمایش سرزمین داشته باشد، ضروری است با جدیت بر روی وظایف نظارتی خود متمرکز باشد و از این مسیر آسیب‌های مربوط به نظارت ناکافی را کاهش دهد.

در نهایت با توجه به نتایج بررسی‌های کارشناسی و جلسات هم‌اندیشی برگزار شده با صاحب‌نظران پیشنهاد می‌شود:

۱. از طریق مذاکرات مؤثر با دولت، راهکارهایی جهت «ایجاد الزامات حداقلی جهت تدوین باکیفیت و نظارت کارآمد بر طرح‌های آمایش» به‌ویژه تقویت بنیه کارشناسی سازمان برنامه و بودجه اندیشیده شود.



۲. بی‌تردید انجام مطالعات آمایش سرزمین تنها در صلاحیت سازمان برنامه و بودجه و دولت بوده و هرگونه مداخله در تولید محتوای اسناد مذکور از سوی سایر نهادها موجب بروز ناهماهنگی خواهد شد که تنها موجب بالارفتن هزینه‌های تحقق این مهم در کشور خواهد شد. شایان توجه است از آنجا که مسئولان رده بالای کشور همگی به ضرورت تدوین سند آمایش ملی و استانی اعتقاد راسخ داشته و به آثار اصلاحی و توسعه‌ای آن دلبسته‌اند، بنابراین هرگونه برخورد سهل‌انگارانه با این مهم موجب سرخورده کردن نظام از این مسئله حیاتی و سرنوشت‌ساز خواهد شد.

لذا اگر بسترهای تبیین شده در بخش‌های پیشین فراهم نباشد، تنها رقابت جزیره‌ای دستگاه‌ها بر سر تدوین چندین سند آمایش صورت می‌گیرد که در نهایت دستاوردی نداشته و مسیر غیرتوسعه‌ای کنونی تداوم خواهد یافت. بی‌تردید نباید اجازه داد مسئله آمایش به محل جدیدی برای منازعات جناحی و دستگاهی تبدیل شود، زیرا این موضوع هم منابع کشور را تلف می‌کند و هم زمان را برای دستیابی به توسعه متوازن و پایدار از کشور می‌گیرد.

### منابع و مآخذ

۱. رجب‌پور، حسین و زهرا، ذاکری. «ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.
۲. رجب‌پور، حسین. «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.
۳. ذاکری، زهرا و همکاران. «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴): واکاوی عملکرد دولت در ارتباط تهیه اسناد آمایش سرزمین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.
۴. ذاکری، زهرا. «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱) فراتحلیل نابرابری منطقه‌ای در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.

۵. علوی‌منش، سیدمحسن و زهرا، ذاکری. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۶۸. رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶.
۶. لاهوتیان، علی. «دولت توسعه‌گرا و آینده آن در فرایند جهانی شدن»، سیاستنامه علم و فناوری، ۱۳۹۵.
۷. مؤمنی، فرشاد. «درباره برنامه ششم توسعه (۹): شرایط فاز صفر برنامه چیست؟»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.
۸. لثود، مک. «برنامه‌ریزی در ایران»، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، نشر نی، ۱۳۸۰.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۱۶

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۵): نحوه مواجهه با تدوین سند آمایش سرزمین در شرایط کنونی

**نام دفتر:** مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

**تهیه و تدوین:** زهرا ذاکری

**همکاران:** زهرا عبدالمحمدی، زهرا ذبیحی، سارا دشتبانی، محدثه صفشکن، مهسا رجبی‌نژاد،

سیدمحمدامین حسینی، امیرعلی زرقی، بتول حیدری

**ناظران علمی:** فرشاد مؤمنی، سیدمحسن علوی‌منش، سیدعلی روحانی، موسی شهبازی‌غیائی

**اظهار نظر کنندگان:** فیروزه خلعتبری، بایزید مردوخی، خلیل کلانتری، محمدحسین شریف‌زادگان،

علی اصغر بانوئی

**واژه‌های کلیدی:**

۱. توسعه منطقه‌ای

۲. آمایش سرزمین

۳. نابرابری منطقه‌ای

۴. برنامه ششم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۲/۹