



سلسله نشست‌های «آمایش سرزمین و مانایی اجتماعی»

نشست اول:

آمایش سرزمین تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا (با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)

معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
 و مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با همکاری نهادهای تحقیقاتی
 در ادامه سلسله نشست‌های حکمرانی اجتماعی برگزار می‌کنند:

سلسله جلسات «بیانیه گام دوم و پیوند حوزه‌های طبیعی و انسانی»

نخستین میزگرد

آمایش سرزمین و پیشرفت مانا

(با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگبخشایش همیشه بخوانید

بِسْمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۰/۱۲

شماره مسلسل: ۱۸۶۲۱

کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

سلسله نشست‌های «آمایش سرزمین و مانایی اجتماعی»

نشست اول: آمایش سرزمین، تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا (با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)

نام دفتر:

دفتر مطالعات اجتماعی (گروه مسائل اجتماعی ایران)

تهیه و تدوین کننده:

محمود مهام

مصاحبه شوندگان:

پرویز اجلالی، محمد اخباری، مجتبی رفیعیان

همکاران نهادی:

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، گروه مطالعات انقلاب اسلامی پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، انجمن فناوری‌های بومی ایران (دانشگاه صنعتی شریف)، اندیشکده فرهنگ و توسعه و اندیشکده اقتصاد سیاسی امنیت و دفاع دانشگاه امام صادق (ع)، مؤسسه اندیشه و عمل پویا

ناظران علمی:

کمیل قیدرلو، محمدرضا مالکی، مهدی مختاری پیام

ویراستار ادبی:

پرنده فیاضی

صفحه آرا:

فاطمه سرتیپی

واژه‌های کلیدی:

۱. شهرپایگی

۲. تمرکززدایی

۳. برنامه‌ریزی مشارکتی

۴. تنوع زیستی اجتماعی

۵. آمایش سرزمین



فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۸

مقدمه

۱۱

الف) موانع تحقق کامل آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران

۱۳

ب) آینده ژئوپلیتیک منطقه و موقعیت راهبردی ایران از منظر آمایش سرزمین

۱۵

ج) الزامات ناظر بر مدیریت سرزمین با رویکرد آمایشی در برنامه هفتم توسعه

۱۷

جمع‌بندی

۱۸

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

فهرست جدول‌ها

جدول ۱. کلیدواژه‌های مستخرج از پرسش‌های میزگرد تخصصی ۸

جدول ۲. پرسش‌های میزگرد آمایش سرزمین، تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا(با تأکید بر برنامه هفتم توسعه) ۹



سلسله نشست‌های «آمایش سرزمین و مانایی اجتماعی»

نشست اول: آمایش سرزمین، تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا (با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)

[چکیده]

منابع سرزمین و اساساً تقسیم منابع در چارچوب نظام‌های تقسیم - که شیرازه الگوهای زیست‌جمعی را شکل می‌دهد - جملگی دال بر اهمیت نشانه‌شناسی و استعدادشناسی تغییرات سرزمینی مبتنی بر تغییرات زیستی - اجتماعی است.

گزارش حاضر اولین گزارش از مجموعه «آمایش سرزمین و مانایی اجتماعی» است که در قالب میزگرد تخصصی و با تأکید بر برنامه هفتم توسعه تهیه شده است. برنامه هفتم توسعه؛ اولین برنامه پس از تصویب سند ملی آمایش سرزمین می‌تواند آغازگر برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین باشد. در این صورت، نظام برنامه‌ریزی راهبردی ملی و منطقه‌ای متکی بر یک خوانش راهبردی - فضایی با لحاظ دگرگونی‌های مفهوم فضا خواهد شد. جایابی صحیح آمایش سرزمین در نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور و الزام دستگاه‌های اجرایی برای رعایت آمایش سرزمین ضرورتی حیاتی است.

سرزمین، موجودیتی طبیعی - اجتماعی است و آمایش سرزمین، تبلور پیوند حوزه‌های طبیعی و اجتماعی می‌باشد. تنوع زیستی طبیعی و اجتماعی در فلات ایران، ضرورت طراحی الگوی متفاوت آمایش سرزمین را دوچندان کرده است. استعدادشناسی سرزمین و پرورش استعدادها در آن می‌بایستی متمرکز بر چگونگی پیوند استعدادها در مقیاس‌های متفاوت در زیست‌کره باشد. به بیان دیگر، بازخوانی و آینده‌نگری تغییرات سازمان فضایی کشور و تلاش برای حفظ پویایی و مانایی اجتماعی، به‌رغم تغییرات طبیعی و اجتماعی در مقیاس زیست‌کره مورد توجه می‌باشد. تحقق این مهم نیازمند توجه جدی به پیش‌ران‌های تغییرات اجتماعی یعنی تغییرات زیستی و فناورانه است که ماهیتی بین‌رشته‌ای و فرارشته‌ای دارند. از این رو، آمایش سرزمین، بین‌بخشی، فرابخشی، ترکیبی و متکی بر پیوندشناسی حوزه‌های متفاوت است. قدرت مداخله بر خاسته از «انتخاب‌های اجتماعی» برای پیدایش و تغییرات نظام زیستی - اجتماعی، چگونگی بهره‌گیری از

[خلاصه مدیریتی]

نقش بالادستی آمایش سرزمین برای برنامه‌های توسعه بیش از گذشته اهتمام به آن را از مسیر فعالیت‌ها و همکاری‌های علمی بین‌رشته‌ای و فرارشته‌ای ضروری ساخته است. در همین راستا دفتر مطالعات اجتماعی مرکز، سلسله نشست‌های علمی با عنوان «آمایش سرزمین و مانایی اجتماعی» را در قالب‌های مختلف در دو سرفصل اصلی تعریف کرده است:

■ الف) مطالعات و تحقیقات معطوف به اسناد مصوب آمایش سرزمین در مقیاس‌های ملی و منطقه‌ای؛

■ ب) مطالعات و تحقیقات معطوف به اندیشه‌ورزی با هدف اقدام عملیاتی در زمینه عدالت اجتماعی و به تعبیر دقیق‌تر، بازخوانی تغییرات سازمان فضایی کشور و تلاش برای حفظ پویایی و مانایی اجتماعی، به‌رغم تغییرات طبیعی و اجتماعی در مقیاس زیست‌کره.

برای سرفصل الف، برنامه‌هایی در نظر گرفته شده است که نتایج آن گزارش خواهند شد.

برای سرفصل ب، گفتگوهای علمی هدفمند و روشمند به‌عنوان قدم اول پیگیری می‌شوند که گزارش حاضر در قالب میزگرد تخصصی با عنوان «آمایش سرزمین، تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا (با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)» یک نمونه از این کوشش‌هاست. طراحی این میزگرد تخصصی مبتنی بر سه محور زیر انجام شده است:

■ اول، نیازهای روز مباحث آمایش سرزمین با لحاظ پیشینه آن؛

■ دوم، دستاوردهای جدید در پیوندشناسی حوزه‌های طبیعی و اجتماعی؛

■ سوم، سوابق مطالعاتی و تحقیقاتی مصاحبه‌شوندگان. از این رو، پرسش‌های هر یک از ایشان متفاوت بوده است. برای روشن شدن بهتر تنوع و درهم‌تنیدگی مباحث، کلیدواژه‌های موجود در پرسش‌ها در ابتدای گزارش حاضر ارائه شدند که بیانگر پیچیدگی مباحث آمایش سرزمین در فلات ایران است. با توجه به اینکه مصاحبه به‌صورت گروهی و هم‌فکری دسته‌جمعی صورت گرفته است، پس از پیاده‌سازی، مطالب در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت و پس از بازبینی ایشان، متن حاضر با اعمال اصلاحات لازم برای تولید متن نهایی، به‌دست آمده است.

یادآوری این نکته مهم ضروری است که برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته در دو سرفصل الف و ب با لحاظ دو واقعیت زیر انجام می‌شوند:

■ اول، عدم تصویب اسناد آمایش سرزمین در مجلس شورای اسلامی،

■ دوم، اهمیت بی‌بدیل آمایش سرزمین در قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین.

اندیشه‌ورزی با هدف اقدام عملیاتی برای دستیابی به عدالت اجتماعی و تلاش برای حفظ پویایی و مانایی اجتماعی، به‌رغم تغییرات طبیعی و اجتماعی در مقیاس زیست‌کره، کاری است گروهی که متناسب با مقیاس‌های منتخب، باید تعریف و انجام شود. واقعیت این است که این نیاز حیاتی و راهبردی تلاش‌های علمی را در اسلوب‌هایی متفاوت از آنچه معمول بوده، نیازمند بازطراحی و بازسازماندهی کرده است. در واقع، تولید داده‌ها و اطلاعات، پردازش و الگو-رشدشناسی تغییرات اجتماعی در پیوند با تغییرات طبیعی که در مطالعات بوم‌شناسی جای می‌گیرند، ماهیتاً بین‌رشته‌ای و فرارشته‌ای است. پیوندشناسی حوزه‌های طبیعی و اجتماعی در آمایش سرزمین صورت می‌گیرد. از این رو، آمایش سرزمین، بین‌بخشی، فرابخشی، ترکیبی و متکی بر پیوندشناسی حوزه‌های متفاوت و مختلف است. علاوه بر این، به‌دلیل غلبه کمی و کیفی قدرت اثرگذاری تصمیمات انسان و جوامع انسانی بر زیست‌کره و ارتباطات موجودات زنده با یکدیگر و به‌طور کلی، بر تغییرات زیست‌بوم در مقیاس‌های گوناگون، عملاً مطالعات و تحقیقات اجتماعی، مشروط به تمرکز بر رابطه‌شناسی دانشی-نهادی-سیاستگذارانه میان حوزه‌های طبیعی و اجتماعی، جایگاه منحصر به فردی در آمایش سرزمین می‌یابند. به بیان دیگر، قدرت مداخله ناشی از انتخاب‌های اجتماعی برای پیدایش و تغییرات نظام اجتماعی در معنای عام آن، چگونگی بهره‌گیری از منابع طبیعی و انسانی و اساساً تقسیم منابع در چارچوب نظام‌های تقسیم که شیرازه الگوهای زیست‌جمعی را شکل می‌دهند، جملگی دال بر اهمیت نشانه‌شناسی و استعدادشناسی تغییرات سرزمینی مبتنی بر تغییرات اجتماعی است.

در دوره جدید زمانی-تجربی حیات اجتماعی در کشور که گام دوم انقلاب خوانده شده است و براساس بیانیه گام دوم انقلاب، توجه به پیوند حوزه‌های طبیعی و انسانی، آینده‌نگری تغییرات اجتماعی ضرورتی حیاتی است. برای تحقق این مهم باید به پیشران‌های تغییرات اجتماعی یعنی تغییرات زیستی و فناورانه توجه جدی داشت. روشن است که این توجه عمیق نه براساس تقسیم‌بندی‌های معمول که در قالب تک‌حوزه‌رشته‌ها انجام می‌پذیرد، بلکه از منظر پیوندشناسی دانشی-نهادی-سیاستگذارانه در زیست‌بوم‌ها براساس مقیاس منتخب برای مطالعه امکان‌پذیر است. تغییرات اجتماعی مؤثر در پیوند مذکور و متأثر از آن، موجب‌ظهور انواع ابزارها برای تحقق انتخاب‌های اجتماعی و تغییر زیست‌بوم‌ها فراهم می‌سازد. بنابراین، چگونگی پیوند و روابط فناوری‌ها با محیط‌های طبیعی و اجتماعی، به‌مثابه راهبردهای ایزاری برای تحقق انتخاب‌های اجتماعی و لذا مسیر عینی و انضمامی تغییرات اجتماعی آشکار می‌شوند. تجارب مختلفی از آمایش سرزمین در فلات ایران وجود دارد. تصویب سند ملی آمایش سرزمین در ۱۱ اسفندماه ۱۳۹۹ آغاز جدیدی در بازشناسی پیوند حوزه‌های طبیعی و انسانی است.

۱. در این میزگرد تخصصی که در تاریخ ۱۴ تیرماه ۱۴۰۱ برگزار شد، مصاحبه‌شوندگان که ارائه‌دهندگان اصلی بحث هستند مطالب خود را در سه محور (الف، ب، ج) به‌ترتیب زیر مطرح کردند: دکتر پرویز اجلائی استاد مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (محور الف)، دکتر محمد اخباری دانشیار دانشگاه آزاد اسلامی (محور ب) و دکتر مجتبی رفیعیان استاد دانشگاه تربیت مدرس (محور ج). همچنین افراد زیر در میزگرد تخصصی شرکت داشتند: دکتر مصطفی سمعی‌نسب رئیس اندیشکده اقتصاد سیاسی امنیت و دفاع دانشگاه امام صادق (ع)، دکتر مالک شریعتی نیاسر (عضو کمیسیون انرژی)، مهندس حسین آرامی عضو شورای علمی اندیشکده آمایش بنیادین مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، دکتر حمید هوشنگی مشاور مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، دکتر محمدحسین رامشت استاد دانشگاه اصفهان، دکتر عیسی ابراهیم‌زاده استاد دانشگاه سیستان و بلوچستان، دکتر علی فرنام پژوهشگر برنامه‌ریزی فضایی، مهندس مصطفی محمدی مدیر گروه صنعت مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، خانم زهرا ذاکری پژوهشگر مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین و دکتر فاطمه‌سادات میراحمدی مدیر گروه سیاست داخلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



[مقدمه]

آمایش سرزمین، طراحی چگونگی پیوند حوزه‌های طبیعی و اجتماعی را مشخص و عملی می‌سازد. از آنجا که پیوندشناسی حوزه‌های یاد شده در اثر تغییرات طبیعی و اجتماعی، دائماً تغییر می‌کند، آمایش سرزمین نیز نه فقط به معنای طراحی بهینه استعداد‌های سرزمینی، بلکه به معنای باز طراحی مستمر آن نیز محسوب می‌شود. طراحی و باز طراحی سازمان فضایی کشور و نهایتاً سازمان فضایی زیست کره، در گرو مطالعات و تحقیقات کاربردی ناظر بر پیوندشناسی یاد شده و آینده‌نگری تغییرات اجتماعی در چارچوب همبست فرهنگ-زیست بوم-فناوری (بومی و نو) است. طبیعتاً پیگیری مفهومی و مصداقی کاربردی بودن و آینده‌نگری در بستر نیازهای قانونگذاری صورت می‌پذیرد و با توجه به ضرورت‌ها و نیازهای قوه مقننه مشخص می‌شود. در میزگرد تخصصی «آمایش سرزمین، تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا (با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)» تلاش شده است پویایی آمایش سرزمین ناظر بر نیازهای کاربردی و برنامه‌ای مورد توجه قرار گیرد. مروری بر کلیه واژه‌های به کار رفته در پرسش‌های میزگرد تخصصی می‌تواند تصویری مفهومی-کاربردی و مرکب از درک آمایش سرزمین به مثابه رویکرد برای پیوندشناسی حوزه‌های طبیعی و اجتماعی از یک سو و راهبردی بی‌بدیل در دستیابی به عدالت اجتماعی از سوی دیگر، ارائه دهد.

جدول ۱. کلیه واژه‌های مستخرج از پرسش‌های میزگرد تخصصی

برنامه‌ریزی منطقه‌ای، رابطه آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی مشارکتی، نظریه‌های برنامه‌ریزی، آینده کشور، الزامات آمایش سرزمین، ضرورت‌های اجتماعی آمایش سرزمین، برنامه هفتم توسعه، عدالت اجتماعی، سند ملی آمایش سرزمین، شرایط آبی و خاکی کشور، اولویت‌های حیاتی برای برنامه هفتم توسعه، مرزهای زیستی و تداخل مقیاس‌های ملی و منطقه‌ای و جهانی، تعاملات منطقه‌ای، درک فراملی از آمایش سرزمین، مقیاس جهانی، نقشه‌های طبیعی و اجتماعی، تمرکززدایی، تقسیم منابع طبیعی و اجتماعی، تنوع زیستی (طبیعی و اجتماعی)، فلات ایران، حفاظت از الگوهای زیست‌جمعیتی (شهری، روستایی و عشایری)، شهرپایگی در آمایش سرزمین، انتخاب تک‌زیستی (زیست شهری جدید)، توان‌های محیطی فلات ایران، تغییرات محیطی (تغییرات اقلیمی و تغییرات زمینی و تغییرات گیاهی)، تغییرات شهری، آینده شهرهای ایران، حفاظت از سیمای سرزمین، تغییرات طراحی و برنامه‌ریزی شهری، روابط شهر و روستا، دولتی-مردمی بودن آمایش سرزمین، زنجیره ارتباطات فضایی، برنامه‌ریزی و ارزیابی سرزمینی، پویایی آمایش سرزمین، شبکه‌سازی منطقه‌ای، ظرفیت‌های سرزمینی، گسترده‌گی و پهناوری سرزمینی، تجارب برنامه‌ریزی در کشور

بر پایه چنین درکی از آمایش سرزمین، پرسش‌های میزگرد (۱۸ پرسش) طراحی گردیده‌اند که در جدول ۲ مشخص شده‌اند.

جدول ۲. پرسش‌های آمیزگرد آمایش سرزمین، تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا (با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)

ردیف	پرسش‌ها	محور اصلی بحث
۱	<p>۱. برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران چگونه بوده است؟</p> <p>۲. با توجه به تجربه شما از برنامه‌ریزی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، رابطه آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی را از ابتدا تا برنامه چهارم توسعه چگونه ارزیابی می‌کنید (با تأکید بر ضعف‌ها و قوت‌ها)؟</p> <p>۳. در نظریه‌های برنامه‌ریزی و تجربیات جهانی از تغییرات آنها اولاً برنامه‌ریزی مشارکتی را توضیح دهید.</p> <p>ثانیاً برنامه‌ریزی مشارکتی را تا چه اندازه برای آینده کشور مفید می‌دانید؟ پیشنهاد خود را برای بهبود در این زمینه مطرح نمایید.</p> <p>۴. الزامات آمایش سرزمین به‌طور عام و زمینه‌ها و ضرورت‌های اجتماعی آمایش سرزمین را به‌طور خاص بیان کنید.</p> <p>۵. پیشنهاد پرسش دهید. چه سؤال‌اتی در برنامه هفتم توسعه باید پرسیده و پاسخ داده شوند؟</p> <p>(با تأکید بر آمایش سرزمین و پیشرفت مانا)</p> <p>۶. صرف‌نظر از پرسش‌های بالا، هر نکته، پرسش و نقدی که برای آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی پیشرفت مانا ضروری می‌دانید، مطرح کنید.</p>	<p>موانع اجرای آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران</p>
۲	<p>۱. آمایش سرزمین چه کمکی به برنامه‌ریزی توسعه می‌کند؟ برنامه هفتم توسعه می‌تواند با تکیه بر سند ملی آمایش سرزمین، عدالت اجتماعی را عملیاتی سازد؟</p> <p>۲. با توجه به شرایط آبی و خاکی کشور، از منظر آمایش سرزمین چه اولویت‌های حیاتی برای برنامه هفتم توسعه مطرح می‌شوند؟</p> <p>۳. واقعیت مرزهای زیستی و درهم تنیدگی آنها که تداخل مقیاس‌های ملی و منطقه‌ای و جهانی را در پی دارد، به‌علاوه ضرورت توجه به ارتباط حوزه‌های طبیعی و انسانی/اجتماعی در این تعاملات به‌ویژه تعاملات منطقه‌ای، چه نکاتی در آمایش سرزمین و برنامه هفتم توسعه بایستی مد نظر قرار گیرند؟</p> <p>درک فراملی از آمایش سرزمین و لحاظ مقیاس جهانی در برنامه هفتم توسعه چگونه امکان‌پذیر است؟</p> <p>۴. در شرایط فعلی، رابطه نقشه‌های طبیعی و اجتماعی را در ابعاد سیاسی و اقتصادی و فناورانه چگونه ارزیابی می‌کنید؟ پیشنهاد شما برای آمایش سرزمین مناسب چگونه است؟ سند ملی آمایش سرزمین توانسته است تناسب و بهینگی را ترسیم نماید؟</p> <p>۵. مرور تاریخی (فشرده):</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ در سال ۱۳۷۰ ه.ش (۱۸۹۱ م) با شرکت و تحت نظر کارشناسان خارجی و اروپایی، دیوارهای کهن شهر تهران فروریخته شد و از چهار سو گسترش یافت. ➤ سازمان نظارت بر گسترش شهر تهران در سال ۱۳۵۲ ه.ش تأسیس شد. <p>به نظر شما چه معنایی از «تمرکززدایی» می‌تواند در آمایش سرزمین و برنامه هفتم توسعه به تقسیم بهینه منابع (طبیعی و اجتماعی) کشور کمک نماید؟</p> <p>۶. طراحی و کاربست و اجرای آمایش سرزمین امری دولتی است یا مردمی-دولتی؟ چگونه و با چه الگویی؟</p>	<p>آینده ژئوپلیتیک منطقه و موقعیت راهبردی ایران از منظر آمایش سرزمین</p>

۱. گفتنی است پرسش‌های مطرح شده برای هر یک از مصاحبه‌شوندگان براساس زمینه‌ها و سوابق مطالعاتی و تحقیقاتی ایشان بوده است.



محور اصلی بحث	پرسش‌ها	ردیف
<p>الزامات ناظر بر مدیریت سرزمین با رویکرد آمایشی در برنامه هفتم توسعه</p>	<p>۱. تنوع زیستی (طبیعی و اجتماعی) در فلات ایران و حفاظت از الگوهای زیست‌جمع‌شهری و روستایی و عشایری را تا چه اندازه برای آینده کشور ضروری می‌دانید؟ آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه در این زمینه چه وضعیتی دارند؟</p> <p>۲. با توجه به گستردگی و پهناوری سرزمینی و پیشینه تنوع طبیعی و اجتماعی در آن، شهرپایگی در آمایش سرزمین و انتخاب تک‌زیستی (زیست‌شهری جدید) و محوریت آن در ارتباط با زیست‌روستایی را متناسب با ظرفیت‌های سرزمینی و آینده توان‌های محیطی فلات ایران (با لحاظ تغییرات محیطی چون تغییرات اقلیمی و تغییرات زمینی و تغییرات گیاهی) ارزیابی می‌کنید؟</p> <p>۳. با توجه به تغییرات شهری، آینده شهرهای ایران را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ آمایش سرزمین که ارتباط وثیقی با مباحث شهری دارد، چگونه می‌تواند به حفاظت از سیمای سرزمین کمک کند؟</p> <p>۴. تجارب حاصل از تغییرات طراحی و برنامه‌ریزی شهری، چه دستاوردهایی برای آمایش سرزمین در فلات ایران دارد؟ و بر این اساس چه اولویت‌ها و پیشنهادهایی برای برنامه توسعه هفتم در فلات ایران مهم و حیاتی هستند؟</p> <p>۵. روابط شهر و روستا در سند ملی آمایش سرزمین، درون‌زا و خودجوش است؟ شبکه‌سازی منطقه‌ای در سند ملی آمایش سرزمین را مناسب برای آینده می‌دانید؟ برای زنجیره ارتباطات فضایی در منطقه میان شهر و روستا چه الگویی پیشنهاد می‌دهید؟</p> <p>۶. برنامه‌ریزی مشارکتی چه جایگاهی در برنامه‌ریزی و ارزیابی سرزمینی دارد؟</p> <p>با توجه به سوابق متقدم و متأخر در این زمینه، این شیوه برنامه‌ریزی را برای آینده کشور مفید می‌دانید؟ به بیان دیگر، پویایی آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی توسعه چه نسبتی با این شیوه از برنامه‌ریزی دارد؟ در فلات ایران چطور؟</p>	<p>۳</p>



مباحث گزارش حاضر براساس سه محور زیر تنظیم شده‌اند:

- الف) موانع تحقق کامل آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران؛
 - ب) آینده ژئوپلیتیک منطقه و موقعیت راهبردی ایران از منظر آمایش سرزمین؛
 - ج) الزامات ناظر بر مدیریت سرزمین با رویکرد آمایشی در برنامه هفتم توسعه.
- در انتها نیز جمع‌بندی و پیشنهادهای ارائه شده‌اند که مشتمل بر مباحث افراد شرکت‌کننده در میزگرد تخصصی است.

[الف) موانع تحقق کامل آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران]

کشور اولویت‌ها و سیاست‌های خود را در اختیار دفتر آمایش سازمان برنامه می‌گذاشتند و در این سازمان با هم تلفیق می‌شده‌اند، اما در واقع راه صحیح این بوده که همه بخش‌ها همراه با یکدیگر و به‌طور متمرکز طرح آمایش سرزمین را تهیه کنند و طراحان آمایش بدون گفتگو مجبور به پذیرش اولویت‌های بخش‌ها نباشند که معمولاً بدون توجه به وضعیت بقیه اقتصاد تهیه می‌شده‌اند. کاری که نیازمند حدی از انسجام و هماهنگی است که به دشواری قابل حصول است و سوم اینکه، جامعه از زمانی که ستیران طرح آمایش ملی را انجام می‌داد در کل جهان و شدیدتر در ایران بسیار دگرگون شده است. امروزه حتی رشد و توسعه اولویت اول نیست. وضعیت محیط‌زیست و زمین آنچنان خطرناک شده که حفظ طبیعت حتی در وضعی که الان هست و اگر بشود بهبود و ارتقای آن، اولویتی بسیار بیشتر از رشد و توسعه اقتصادی یافته است. در کشوری که جنگل‌ها به سرعت رو به نابودی‌اند، میلیون‌ها هکتار آب گرانیقیمت صرف تولید میوه‌های بی‌ارزش اقتصادی می‌شود. در میان کاله پتروشیمی می‌زنند و دشت‌های پُر آب خوزستان را خشک می‌کنند و می‌خواهند آب از دریای خزر به سمنان بیاورند تا هزار نفر اشتغال پیدا کنند؛ آن هم در سرزمینی که طبق پیش‌بینی سازمان‌های تخصصی جهانی به‌سوی بیابان شدن گام برمی‌دارد، مرکز و محور و اولویت اول هر نوع برنامه‌ریزی بلندمدت از جمله طرح آمایش باید حفظ و ارتقای محیط‌زیست ایران باشد. سند آمایش قطعاً باید از این لحاظ اصلاح شود.

■ ۱-۳. موانع اجرایی (عدم اجرا یا کم‌توجهی): موانع بعدی، اجرای ضوابط آمایش سرزمین توسط تصمیم‌گیران و مجریان در همه سطوح مدیریت کشور است. برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای توسعه حوزه نمایندگی خود از برنامه‌ها و طرح‌هایی پشتیبانی می‌کنند که با اصول آمایشی سازگاری ندارد. استانداران و فرمانداران نیز گاهی چنین نقشی را ایفا می‌کنند. نهادهایی که باید در پی تحقق مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها باشند از طرح‌هایی همچون پتروشیمی در میان کاله و کارخانه‌های فولاد در خوزستان و اصفهان و کارخانه فولاد در سمنان با انتقال آب از دریای خزر و ... حمایت می‌کنند که با توجه به منافع کوتاه‌مدت منطقه‌ای و بدون توجه به منافع بلندمدت ملی و به بهانه ایجاد اشتغال ایجاد شده‌اند و هیچ نظام قدرتمندی برای نظارت از سطوح بالاتر وجود ندارد. البته در سال‌های اخیر جامعه مدنی به کمک آمده و در حد توان به مقابله با اجرای طرح‌های ضد محیط‌زیست و حفاظت از طبیعت پرداخته است.

■ ۱-۴. موانع خارجی: بخش مهمی از آمایش سرزمین، به‌ویژه در روایت‌های جدید این مفهوم، مربوط به وضعیت ژئوپولیتیکی و ژئواکونومیکی کشور و جایگاه آن در ارتباطات بین‌المللی است. در این مورد هم در سال‌های اخیر با تحریم‌ها و مشکلاتی که در ارتباطات بین‌المللی کشور ایجاد شده، موانع اجرای رهنمودهای طرح آمایش

پرسش‌های مطروحه در این محور را به‌صورت فشرده و خلاصه در قالب یک سؤال، بدین صورت می‌توان پرسید: موانع اجرای درست و کامل آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و برنامه‌ریزی مشارکتی در ایران امروز کدامند و چگونه می‌توان بر آنها فائق آمد؟

برای پاسخ به این پرسش ترکیبی، توجه به سه مسئله «آمایش سرزمین»، «برنامه‌ریزی منطقه‌ای» و «برنامه‌ریزی مشارکتی» ضروری است و پس از آن، می‌توان راه‌حل‌هایی پیشنهاد داد.

۱- آمایش سرزمین

آمایش سرزمین یعنی شناخت، پیش‌بینی و تصمیم‌گیری درباره آینده بلندمدت فضای یک سرزمین (در اینجا کشور ایران). روزگاری فضای به‌معنای محیط طبیعی و مصنوع به کار می‌رفت، اما چندین دهه است که معنای فضای کاملاً دگرگون شده، حالا فضای شبکه‌ای از روابط میان محیط‌زیست، محیط مصنوع، کنش‌ها، افکار، احساسات و خاطره‌های انسان‌ها در یک سرزمین می‌دانند. پس بدین معنا سند آمایش سرزمین از جنس سیاستگذاری و گاه، برنامه‌ریزی بلندمدت است که راهنمای کلان و کلی برای همه سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های دولت به‌شمار می‌آید و همه ارگان‌های تصمیم‌گیری کشور از دولت و مجلس و غیره باید تمام تصمیم‌گیری‌های خود را در چارچوب این سند انجام دهند. سند آمایش سرزمین را معمولاً یک بار تهیه می‌کنند و هر چند وقت یک‌بار با توجه به تحولات، اصلاح و تکمیل می‌شود. آخرین نسخه این سند که به تصویب شورای عالی آمایش رسیده است، مربوط به سال ۱۳۹۹ است.

موانع پیش‌روی اجرای صحیح و کامل آمایش سرزمین در ایران به شرح زیر است:

■ ۱-۱. موانع علمی: شناخت دقیق فضای یک سرزمین و روابط و حرکات درونی و بیرونی آن نیازمند رویکرد و روش‌های پژوهش میان‌رشته‌ای است. زمین‌شناسان، اقلیم‌شناسان، زیست‌شناسان، جغرافی‌دانان، اقتصاددانان، جامعه‌شناسان، انسان‌شناسان و حقوق‌دانان همه باید با هم کار کنند تا بتوانند کلیت فضای کشور را به‌درستی درک کنند. در کشوری مثل ایران که در نظام آموزشی‌اش دیوارهای بلندی میان رشته‌ها وجود دارد، کسب و کاربرد مهارت ادغام یافته‌های این دانش‌ها واقعاً دشوار است.

■ ۱-۲. موانع هماهنگی در جهانی با تغییرات سریع: نخست این که طراحی و اجرای طرح آمایش سرزمین - به‌معنای حداکثری آن که تاکنون مطرح بوده (نه محدود به فضای کالبدی) - نیازمند هماهنگی و تمرکز پژوهشی میان وزارتخانه‌ها، دانشگاه‌ها، بخش خصوصی، جامعه مدنی و پژوهشگران خویش‌فرما است. ایجاد چنین هماهنگی و تمرکزی حتی در کشورهای پیشرفته هم کار ساده‌ای نیست. دوم، اینکه تاکنون طرح آمایش این‌گونه تهیه می‌شده که بخش‌های مختلف



کنونی در باب ایفای کامل نقش استراتژیک ایران در این منطقه از جهان شده است.

۲ برنامه‌ریزی منطقه‌ای

برنامه‌ریزی منطقه‌ای دو معنا دارد: معنای اول آن نیازمند وجود یک واحد جغرافیایی درون کشور است که در حدود معینی و در وظایفی که قانون تعیین کرده، حق تصمیم‌گیری توسط نمایندگان منتخب خود و مقامات اجرایی محلی را داشته باشد. این واحدهای جغرافیایی، «منطقه» خوانده می‌شود. بدین معنا منطقه نداریم و اگر بخواهیم منطقه داشته باشیم، نیازمند نوعی اصلاح در نظام تقسیمات کشوری و نظام حکمرانی هستیم. از نظر تئوری در هر کشور سه سطح از تصمیم‌گیری وجود دارد: ملی، میانی، محلی. در سطح محلی شوراهای روستا و شهر را از سویی و شهردار و بخشدار را از سوی دیگر داریم، اما در سطح میانی (شهرستان و استان) هر چند در قانون پیش‌بینی شده، اما شورای انتخابی نداریم.

برای مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در بسیاری از کشورها که مثل ما حکومت‌های یکپارچه یا تک‌ساخت دارند (ژاپن و انگلستان)، در سطح میانی هم شورای انتخابی دارند که امکان مشارکت بیشتر مردم و مدیریت و برنامه‌ریزی دقیق‌تر را فراهم می‌آورد. اگر بخواهیم برنامه‌ریزی منطقه‌ای به معنای کامل آن داشته باشیم، به نظر می‌رسد که در درجه اول باید تفکیک دقیقی میان وظایف دولت به ملی و منطقه‌ای (ترجیحاً شهرستانی) داشته باشیم و در برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی و اجرا بدان متعهد بمانیم. سپس باید اصلاحاتی در تقسیمات کشوری انجام دهیم، بدین ترتیب که از سویی برای اجتناب از پیچیدگی، یکی از سطوح استان یا شهرستان را برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای انتخاب کنیم (ترجیحاً شهرستان) و به لایه دوم میانی (سطح استان) نقش لولا و واسط میان شهرستان و مرکز کشور و همچنین نظارت بر اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای بدهیم و از سوی دیگر در سطح شهرستان، شورای انتخابی شهرستان را تشکیل دهیم و تصمیم‌گیری‌های مربوط به طرح‌های منطقه‌ای را با مشارکت این شورا انجام دهیم.

معنای دوم منطقه هم، بخشی از کشور است که به دلایل گوناگون نیازمند کمک از مرکز برای ایجاد تحرک اقتصادی و غلبه بر عقب‌ماندگی یا ایفای نقش منطقه‌ای است. این نوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای با دو مشکل روبه‌روست و امروزه در دنیا هم کمتر اجرامی شود: مشکل اول، اعتبار فراوان است که در شرایط کنونی با توجه به مشکلات اقتصاد کشور در دسترس نیست و عامل دوم، همان فقدان یک نهاد تصمیم‌گیر منطقه‌ای (در این نوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای معمولاً «منطقه» حداقل به اندازه یک استان و گاه بزرگ‌تر از آن تعریف می‌شود) است. این موضوع باعث می‌شود که شرکت‌های عمران منطقه‌ای که برای پیشبرد طرح توسعه منطقه تشکیل می‌شوند، به‌طور طبیعی با ساختار رسمی منطقه (استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و ادارات کل بخشی) دچار هم‌پوشانی

وظایف و اختلاف شوند و موفق نباشند (مثلاً طرح محور شرق).

۳ برنامه‌ریزی مشارکتی

منظور از برنامه‌ریزی مشارکتی، نوعی از برنامه‌ریزی است که در آن فقط مدیران و کارشناسان دولتی در «هدف‌گذاری» و «اجرای برنامه» نقش نداشته باشند، بلکه در هر دو مرحله، مردم مشارکت داشته باشند. این نوع برنامه‌ریزی با برپا ساختن ساز و کارهایی برای بحث و گفتگو با حضور اقشار گوناگون مردم در قالب نهادهای مدنی مثل اصناف، انجمن‌ها، اتحادیه‌ها، احزاب و انواع سمن‌ها تحقق‌پذیر است.

نقش رسانه‌هایی مثل مطبوعات، رادیو و تلویزیون، تشکیل جلسات حضوری و در سال‌های اخیر، فضای مجازی به‌عنوان بستر این گفتگوها و وظیفه کارشناسان برنامه‌ریزی و افراد متخصص برای تسهیل‌گری و هدایت گفتگوها بسیار مهم است. از این رو، برای اظهار نظر و تشویق اقشار مختلف مردم برای شرکت در گفتگوهای مربوط به مدیریت و توسعه کشور به فضای آزاد نیاز است، با این امید که وقتی مردم از کوشش‌های توسعه‌ای دولت آگاه بوده و در آن مشارکت داشته باشند، قدر این فعالیت‌ها را بهتر خواهند دانست و از آنها مراقبت خواهند کرد.

۴ راه‌حل‌ها

با توجه به نکات بالا، هفت راه‌حل پیشنهاد می‌شود:

■ ۱-۴. طرح آمایش سرزمین بازبینی شده و حفظ و ارتقای وضعیت محیط‌زیست کشور به هسته مرکزی طرح تبدیل شود.

■ ۲-۴. از آنجا که اجرای یک طرح کلان آمایش سرزمین در همه زمینه‌ها در شرایط کنونی نیازمند منابع و توانایی‌های کارشناسی و اجرایی است که ممکن است موجود نباشد، بهتر است طرح‌های آمایشی اولویت‌بندی شده و تبدیل به مجموعه‌ای از پروگرام‌های مشخص شود و اجرای آنها به نهادهای بین‌وزارتخانه‌ای آمایش سرزمین سپرده شود و بدستور بالاترین مقام اجرایی کشور و نظارت مجلس شورای اسلامی به نوبت اجرا شود (مثل طرح سواحل شمال).

■ ۳-۴. به‌منظور ارتقای وضعیت برنامه‌ریزی منطقه‌ای لازم است در طبقه‌بندی وظایف حکمرانی به ملی و منطقه‌ای (میانی) و محلی، بازنگری شده و وظایف به‌دقت تفکیک شوند و وظایف سطح منطقه‌ای (میانی) به مدیریت این سطح واگذار شود. بدیهی است برنامه‌های سطح میانی (منطقه‌ای) به‌منظور اطمینان یافتن از عدم مغایرت این تصمیمات با اهداف کلان بخش ملی و آمایشی و تعادل میان منابع و مصارف، این برنامه‌ها توسط سطح ملی نظارت شوند.

■ ۴-۴. پیشنهاد می‌شود برای فرار از پیچیدگی یکی از سطوح استان یا شهرستان (ترجیحاً شهرستان) را به‌عنوان سطح میانی (منطقه‌ای) تعریف کرد و در آن سطح، شوراهای شهرستان را فعال کرد و تهیه برنامه‌های توسعه منطقه‌ای را در محدوده وظایف منطقه‌ای به این شوراها و فرمانداران سپرد. سطح استان می‌تواند همچون رابط مرکز

کشور و شهرستان، ناظر بر اجرای طرح‌های ملی و هماهنگ کننده برنامه‌های شهرستان‌ها عمل کند.

۴-۵. در مورد برنامه‌ریزی منطقه‌ای به معنای دوم آن، که البته امروزه در جهان کمتر رایج است، اگر «منطقه» بزرگ‌تر از استان تعریف شود، می‌توان اجرای آن را به شورایی متشکل از استانداران و نمایندگان از شورای شهرستان‌هایی سپرد و از تعریف سطح جدیدی به نام «منطقه» و پیچیده‌تر کردن نظام تقسیمات کشوری و حکمرانی اجتناب کرد.

۴-۶. برای تحقق برنامه‌ریزی مشارکتی باید در مرحله اول با استفاده از دانشگاه‌ها، رسانه‌های محلی و با تشکیل جلسات درباره مسائل حفظ محیط‌زیست و توسعه «منطقه»، بحث و گفتگوی وسیع راه انداخت و گروه‌های مختلف مردم را در قالب نهادهای مدنی بر حسب صلاحیت به شرکت در این گفتگوها تشویق کرد.

[(ب) آینده ژئوپلیتیک منطقه و موقعیت راهبردی ایران از منظر آمایش سرزمین]

۱- آمایش سرزمین و ضرورت آینده‌نگری ارتباطات محیطی

برای شناسایی و ریشه‌یابی مسائل کشور، فرمایش رسول اکرم (ص) قابل توجه و بسیار آموزنده است: «من از فقر و مسائل اقتصادی برای امتم نگران نیستم، ولی از بی‌تدبیری در امور که باعث از بین رفتن آنها می‌شود، هراسانم». ۱ واقعیت این است که جهان کنونی آکنده از رقابت و گسترش تجارت و فناوری‌های برتر است و برای پاسخگویی به مسائل مختلف، تشخیص شرایط جدید نظام بین‌الملل ضروری است. از این رو، توجه به آینده ژئوپلیتیک منطقه و موقعیت راهبردی ایران از منظر آمایش سرزمین ضروری است. برای تحقق طراحی برنامه‌های توسعه کشور بر پایه اولویت‌ها، لازم است استراتژی ژئوپلیتیک آگاهانه و شناخت آینده براساس ساختار نظام یافته دیده‌بانی و پویای محیطی براساس آمایش سرزمین صورت گیرد. دوره کنونی، دوره گذار ژئوپلیتیکی جدید است. از دهه پایانی قرن بیستم شاهد بی‌نظمی، رقابت شدید، ظهور بازیگران جدید، عدم توازن قدرت، رشد تروریسم و هویت‌گرایی هستیم. جهان در مرحله بی‌ثباتی یا نوعی سیالیت ژئوپلیتیکی به سر می‌برد. در ماده (۴) سند ملی آمایش سرزمین به راهبردها و سیاست‌های سرزمینی اشاره شده است. در ماده (۴) به مواردی چون «ایجاد و ارتقای پیوندها و مناسبات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با کشورهای منطقه و جهان»، «تقویت نقش مفصلی کشور در شبکه گذرراه‌های ترانزیتی منطقه‌ای و بین‌المللی» و «شبکه‌سازی و ایجاد زنجیره‌های جدید تولید بین‌المللی و ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور در بازارهای جهانی به ویژه در زمینه انرژی و توسعه مبادلات منطقه‌ای و بین‌المللی» تصریح شده است. در بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه نیز بر «تقویت رویکرد اقتصادمحور در سیاست خارجی و روابط منطقه‌ای و جهانی

و تقویت پیوندهای اقتصادی با اولویت همسایگان» تأکید شده است. واقعیت این است که ماهیت روابط در منطقه یکی از این سه حالت را دارد: دوستی، دشمنی و رقابت. روابط در هر یک از سه حالت یاد شده در شرایطی، شکل گرفته و تغییر می‌کنند. اکنون شاهد ساختار نامتوازن قدرت، تلاش برخی بازیگران برای تغییر ساختار قدرت به نفع خود، کشمکش بر سر قدرت و رهبری منطقه‌ای هستیم. ترکیب دولت‌های موجود در منطقه جنوب غرب آسیا هم، مهم و تأثیرگذار است. همچنین وجود عناصر مذهبی، قومیت، مسائل ژئوپلیتیکی و ایدئولوژیکی، مسائل امنیتی در مناطق کردنشین، کشمکش بین فلسطینی‌ها و رژیم اشغالگر، موضوع‌هایی مانند سوریه، عراق، یمن و ... عوامل مهمی هستند که پویای کشمکش‌ها را در جنوب غرب آسیا در سطح منطقه‌ای تعریف می‌کنند.

۲- منابع مؤثر در ژئوپلیتیک جنوب غرب آسیا

ژئوپلیتیک جنوب غرب آسیا از سه منبع تأثیر پذیرفته و شکل می‌گیرد: نخست، سطح نظام بین‌الملل، دوم سطح منطقه‌ای که بیشترین آسیب را از نزاع ژئوپلیتیک قدرت‌های بزرگ خواهد دید و سوم، سطح ملی مسائل ژئوپلیتیکی در این منطقه. در این منطقه با تراکم تهدیدهای پیرامونی، مرزهای کنترل‌ناپذیر و فقدان چتر حمایتی بین‌المللی روبه‌رو هستیم. در مباحث همسایگی، بررسی‌های آمایشی واقعیت‌های مهمی را آشکار می‌کند. برای مثال، بررسی آمایشی ترکیه نشان می‌دهد که موازنه منفی با این کشور زیاد است و باید اصلاح شود.

علاوه بر این، از جمله سیاست‌های اعلام شده کشور، توسعه روابط با همسایگان و قرار دادن آن در کانون دیپلماسی اقتصادی کشور است. مطالعات نشان می‌دهد که سهم محیط همسایگی ایران در اقتصاد



۱-۴. اعتمادسازی در روابط دولت-ملت

رابطه بین دولت (State) و مردم، بازتعریف و اعتمادسازی شود. مردم از وضعیت اقتصادی، بحران‌های اکوسیستمی (موضوع آب، گرد و غبار و محیط زیست)، فرار مغزها، بوروکراسی عریض و طولیل دولتی و به‌طور کلی از مدیریت ناکارآمد اداری، به‌ویژه در سطوح متوسط و فساد مالی ناراحتند و در شأن خود نمی‌دانند. طبیعتاً حل این مسائل، زمان‌بر است، اما به‌ر حال مردم باید دوباره به State (مجموع دولت و حاکمیت) اعتماد کنند تا انسجام ملی از طریق اهمیت دادن به نفع جمعی که لازمه شکل‌گیری یک دولت قوی در داخل است، فراهم شود.

۲-۴. ایفای نقش سیاسی-استراتژیک مناسب در منطقه

مهم‌تر از اقدام اول، بهره‌برداری از موقعیت و برتری ژئوپلیتیک کشور برای ایفای نقش سیاسی-استراتژیک مناسب در منطقه و محیط اطراف است که برای امنیت بین‌الملل حائز اهمیت است. برخورد تهاجمی با تروریسم، حضور فعال و ابتکارمحور در حل بحران‌های منطقه‌ای، تقویت دولت‌های فراگیر در منطقه و غیره همگی بر اهمیت ژئوپلیتیک ایران در صحنه بین‌المللی می‌افزایند. ایران ثبات استراتژیک را در تقویت همکاری‌های نزدیک منطقه‌ای می‌بیند نه الزاماً همکاری نزدیک یا آمریکا و غرب. استراتژی همکاری منطقه‌ای ایران در درجه اول مبتنی بر پیروی از رویکردهای مستقل و حمایت از دولت‌های «فراگیر» است که بر اساس واقعیت‌های سیاست داخلی کشورها و تقاضاهای مردمی-ملی شکل می‌گیرد. چون ماهیت دولت در حال تغییر است. از این لحاظ باید تهدیدات جدید در محاسبات امنیت ملی ایران، بازتعریف شوند. به بیان دیگر، ایران باید به دنبال یک «بازی بزرگ» در غرب آسیا بوده و دائماً بر ارزش استراتژیک نقش خود تأکید کند. به‌ر حال، ضعف اقتصادی ایران مانع از ایفای نقش ژئوپلیتیک آن در منطقه نمی‌شود.

۳-۴. اتصال سرزمینی و افزایش سرعت در چرخه تبادلات

کالا، کار و سرمایه، توریسم و انرژی

خروج اقتصاد ایران از جنبه روزمرگی و جنبه استراتژیک گرفتن، ضرورتی حیاتی است. تأمین اعتبار و هزینه کردن آن برای پرداخت یارانه و ... کارآمد نیست. راه خروج از این وضعیت که در بالا هم بیان شد، تنوع‌سازی اقتصادی با تکیه بر تولید ملی و اتصال اقتصاد ایران به اقتصاد منطقه و محیط اطراف از طریق اتصال سرزمینی و سرعت بخشیدن به تبادل کالا، کار و سرمایه، توریسم و انرژی است. در نهایت اینکه باید کشورهای منطقه با واقع‌بینی ژئوپلیتیکی به تغییر شرایط در بلندمدت اقدام کنند. ایران و همسایگان می‌توانند به دلیل ظرفیت‌های تاریخی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مشترک زمینه‌های هم‌گرایی میان هم را آغاز و به کل منطقه نیز بسط دهند. سیاستمداران این کشورها باید بدانند که اولین مسئله در موضوع هم‌گرایی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اهداف ژئوپلیتیکی هر کشوری، تعامل با همسایگان خود است.

جهانی حدود ۵ درصد است، حال آنکه این سهم طی ۷۰ سال اخیر نیز چندان تغییر نکرده است. بنابراین، ایران در تعامل صرف با همسایگان در واقع با ۵ درصد اقتصاد جهانی تعامل می‌کند ضمناً ایران بازار صادراتی و وارداتی مهمی برای اغلب همسایگان محسوب نمی‌شود. جایگاه نامناسب در بازارهای همسایه ایران، یکی دیگر از عواملی است که بر نگرش آن‌ها در قبال ایران تأثیر منفی می‌گذارد.

کشورهای منطقه همچون ترکیه، پاکستان، امارات متحده عربی و سایر اعضای شورای همکاری خلیج فارس، چشم‌انداز بلندمدتی را برای شکل‌دهی به ارتقای جایگاه خود در اقتصاد جهانی تعریف کرده‌اند که در هیچ‌یک از این چشم‌اندازها، منطقه، در اولویت نخست این کشورها قرار ندارد و هدف بلندمدت کشورهای منطقه، نقش‌آفرینی در زنجیره‌های جهانی ارزش و ارتقای موقعیت این کشورها در این زنجیره‌هاست. از این نظر، برون‌گرایی یک ضرورت است. رویکرد برون‌گرا، بر بهره‌برداری حداکثری از فرصت‌های موجود در جهان خارج به‌منظور پیشبرد اهداف و دستیابی به رشد موفق در بازار از طریق بهره‌گیری از دانش فنی و سرمایه، متمرکز شده است، به بیان بهتر و دقیق‌تر، اتخاذ رویکرد درون‌زا-برون‌گرا (برون‌گرای درون‌محور) یک ضرورت اساسی است و نه صرفاً یک انتخاب.

۳ زنجیره‌های عرضه جهانی، پویایی‌های قدرت و اتصال

سرزمینی

برای شناخت شکل‌گیری زنجیره‌های عرضه جهانی، لازم است وابستگی متقابل به‌عنوان موتور متحرک توسعه و امنیت در صحنه جهانی مورد توجه قرار گیرد. در این راستا می‌توان به اهمیت یافتن منطق جغرافیا و اتصال سرزمینی با منطقه، به‌عنوان ملاک رشد و توسعه اقتصادی اشاره کرد. بر این اساس باید به این پرسش پاسخ داد که چگونه این‌ها می‌توانند ملاک تولید ثروت و امنیت برای ایران باشند؟ جبر جغرافیایی، تاریخی و فرهنگی، ما را مجبور می‌کند که توجه ویژه‌ای به منطقه داشته باشیم. همه کشورها به محیط اطراف خود اولویت می‌دهند، چون محیطی امن و باثبات می‌خواهند. اما درباره اینکه منطقه چه به ما می‌دهد باید توجه داشته باشیم ظرفیت اقتصادی ایران با تکنولوژی متوسط تولیدی (اتومبیل، وسایل خانگی و...) که دارد، بیشتر در منطقه به چشم می‌آید. به‌نظر می‌رسد تکیه بر ظرفیت‌های منطقه‌ای به دلیل اتصال سرزمینی و تاریخی با محیط اطراف می‌تواند به توسعه ایران کمک کند.

۴ عملیاتی‌سازی استراتژی عدم توقف در تعارضات سیاسی -

اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران

با صفت‌بندی‌های جدید سیاسی علیه ایران و محدودیت‌های اقتصادی کشور چگونه می‌شود این راهبردها را عملیاتی کرد؟ منطق و ویژگی‌های آن کدامند؟ حتماً جمهوری اسلامی ایران چالش‌های جدی در صحنه روابط بین‌المللی و منطقه‌ای خواهد داشت، اما اینها لزوماً به معنای متوقف شدن نیست. به‌نظرم این استراتژی در سه حوزه باید عملیاتی شود:

[ج] الزامات ناظر بر مدیریت سرزمین با رویکرد آمایشی در برنامه هفتم توسعه

۱- آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی

آمایش سرزمین به‌عنوان سنگ بنای برنامه‌ریزی است. با این وجود می‌بایستی به این پرسش مهم پاسخ دهیم که می‌خواهیم آمایش سرزمین را در چه سطحی وارد برنامه‌ریزی کنیم، یعنی در محوریت اساسی برنامه‌ها قرار دهیم یا اینکه صرفاً در هماهنگی با برخی نیازها و موضوع‌هایی که نوعی مصرف فضایی و کنش فضایی دارند. این موضوع چالشی فلسفی و مسئله‌ای کلیدی است. اینکه در نظام برنامه‌ریزی، بُرش‌های بخشی یا بُرش‌های ملی مد نظر باشند، سؤال‌های مهمی هستند که باید در انطباق با نظام برنامه‌ریزی کشور پاسخ خود را بیابند. آنچه که اقتضانات سرزمینی ما ایجاب می‌کند این است که فضای برنامه‌ریزی باید مبتنی و متکی بر تفکر و اصول آمایش سرزمین باشد و نظام برنامه‌ریزی راهبردی ملی و منطقه‌ای باید بر یک خوانش فضایی و به تعبیر دقیق‌تر، بر یک خوانش راهبردی-فضایی متکی باشند. معتقدان به این گفتمان به مفهوم جبر جغرافیایی در پایه‌گذاری اصول برنامه‌ریزی اعتقادی ندارند، اما بر این باورند که باید ملاحظات جغرافیایی و سرمایه اجتماعی و منابع انسانی را در کنار ملاحظات مکانی (فضایی)، به صورت توأمان مد نظر قرار داد. نمی‌توانیم در خطوط کلان تصمیم‌گیری کشور خود را از آمایش سرزمین جدا کنیم.

۲- آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی ملی-منطقه‌ای

در یک روند تاریخی، تغییراتی در نظام برنامه‌ریزی ملی-منطقه‌ای مارخ داده است. اگر سطح و سیاست اتخاذ شده در ستیران رافصل الخطاب سیاستگذاری محسوب کنیم و آن را به عنوان نسل اول نگرش متفاوت فضایی به نظام برنامه‌ریزی تلقی کنیم، در این صورت، نگرش‌ها و سیاستگذاری‌های دهه ۱۳۷۰ کشورمان - که به طرح بحث پایداری و مهندسی نوین فضا منجر شد - نسل اول محسوب می‌شود. نسل دوم تلاش کرد مفهومی سیال و پویاتر از آمایش را در الگودهی به نظام برنامه‌ریزی ملی کشور در نظر گیرد و لایه‌های خردتر آن را در نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی (شهرستانی) وارد کند. در ادامه می‌توان نسل سوم و حتی نسل چهارم را مد نظر قرار داد که از نظر معنا و فرایند و به‌ویژه تأکیدی که بر راهبردی کردن نگرش آمایشی و ورود اندیشه‌های آینده‌نگاری و عدم قطعیت‌ها دارند، قرائت متفاوتی ارائه می‌دهند. بنابراین، آمایش سرزمین مفهومی سیال، پویا و نوشونده است که باید در نظام برنامه‌ریزی ما پیاده شود.

این تغییر در مفهوم آمایشی، بیان نوعی واقعیت در تغییر اندیشه برنامه‌ریزی است که در آن، برنامه‌ریزی از معنای اقلیدسی به ناقلیدسی عبور کرده و نظام برنامه‌ریزی و مدل حکمرانی را با چالش‌های جدیدی مواجه کرده است. به بیان دیگر، گذر از برنامه‌ریزی اقلیدسی در قالب ۱. حوزه مکانی، قدیمی‌ترین، قوی‌ترین و غالب‌ترین خصیصه در اندیشه برنامه‌ریزی است.

فهم فضای فیزیکی و پیوستگی آن با مهندسی رایج و نگرش خطی به برنامه‌ریزی غیر اقلیدسی با درکی غیر خطی و متمرکز بر زمان حال، و لحاظ عدم قطعیت‌ها و فضای محلی اتفاق افتاده است. نمونه‌های زیادی در این خصوص می‌توان در ادبیات اخیر برنامه‌ریزی بیان کرد، ولی یکی از گفتمان‌های جدید در حوزه برنامه‌ریزی در این خوانش متفاوت، گفتمان فریدمن است که پنج خصیصه اساسی را مورد توجه قرار می‌دهد که به نوعی پایه تغییرات کلی‌تر در نگرش‌های فکری سیاستگذاری و برنامه‌ریزی است. این خصیصه‌ها عبارتند از: هنجاری بودن، نوآوری، توجه به حوزه سیاسی، تأکید همچنان بر حوزه مکانی^۱ و حوزه یادگیری اجتماعی.

اگر بخواهیم گفتمان بالا را با شرایط خودمان منطبق کنیم از نظر مفهوم‌شناسی و روش‌شناسی به نکات جدیدی می‌رسیم. مثلاً در روش‌شناسی شیوه‌های مختلف برنامه‌محوری، مسئله‌محوری و هدف‌محوری دنبال شده‌اند. از نظر گفتمان روش‌شناسی، خوانشی که در برنامه‌های قبلی وجود داشته است.

۳- آمایش سرزمین و الگوریتم‌های مشارکتی

واقعیت این است که یک افتراقی میان آمایش سرزمین و برنامه اتفاق افتاده و دوگانگی در تصمیم‌گیری مکانی به‌وجود آمده است. به بیان دیگر، آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی نه هم‌سو و مرتبط با یکدیگر بلکه به صورت جدا و بی‌ارتباط، رشد و تغییر یافته‌اند. نادیده گرفتن فضا و اقتضانات ناشی از درک آمایش سرزمینی در برنامه‌ریزی‌ها موجب شده است استعدادهای سرزمینی چنان‌که باید مورد توجه قرار نگیرند. عدم ارتباط‌شناسی میان لایه‌ها و نقشه‌های استعدادهای سرزمینی مانع از طراحی الگوریتم‌های مشارکتی شده‌اند. در این روند، برنامه‌ریزی مشارکتی لحاظ نمی‌شود. از اولین برنامه پنج‌ساله کشور اهداف متفاوتی را دنبال کردیم که با دوره‌های قبل و بعد ناسازگار بودند. مباحثی چون کاهش تصدی دولت، اقتصاد مقاومتی و ... در مجموع، رابطه مشخصی را از نظر نهادی بین تفکر فضایی با نظام برنامه‌ریزی ما که از جنس جامع یا استراتژیک بوده، برقرار نکرده است. مهم است که بدانیم چگونه از منابع در تخصیص‌های مکانی استفاده کنیم؟ توجه به اهمیت مکان، سیستم اطلاعات مکانی و معماری اطلاعات مناسب به نحوی که پیوستگی حوزه‌های طبیعی و اجتماعی را نشان دهد، گامی مهم محسوب می‌شود. نسل سوم نگرش فضایی به نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر حوزه‌های مدنی و الگوریتم‌های مشارکتی است که سند زیردستی به نظام برنامه‌ریزی می‌دهد. هرچند تحقق چنین چارچوبی یک چالش کلیدی است، اما با توجه به اتفاقات دهه ۱۳۹۰ می‌تواند مبنایی برای استفاده در نظام برنامه‌ریزی کشور در برنامه هفتم توسعه باشد. نکته مهم دیگر، ضمانت



و رهاشده تبدیل می‌شوند و فاقد اتصال با نظام برنامه‌ریزی کشور می‌گردند. این خطری نهفته است که قرن‌ها تداوم تاریخی و وحدت سرزمینی ایران را با مشکل روبه‌رو خواهد کرد. قطعاً پدیدار شدن الگوهای تغییر (درون و برون سرزمینی) موضوعی است که باید در اسناد فضایی مدنظر باشد و ترتیبات مکانی و حتی نهادی مناسب برای مداخله یا هماهنگی با این تغییرات دیده شود.

۶ نسبت بای‌عرصه‌های ملی و مناطق منتخب از منظر آمایش

سرزمین

بدون شک درک ماهیت و پویایی تغییرات آینده شهرهای ایران کاری بس دشوار است. خوانشی که از روندهای کنونی می‌توان درک کرد، تأکید بر این واقعیت است که در بدنه و هرم اندازه شهری کشور، شاهد دگرگونی‌های ژرفی همچنان خواهیم بود و در عرصه‌های مکانی منتخب نیز این روند رو به تزیاید همچنان ادامه خواهد داشت. این تغییرات هر چند بنا به ملاحظات اقتصادی ناگزیر و حتی ممکن است توجیه‌پذیر باشد، ولی از منظر آمایشی به رهاسازی عرصه‌های ملی و فشار مضاعف بر مناطق منتخب خواهد انجامید که گفته شد ذات تاریخی خود را در تنوع و گوناگونی دنبال کرده‌اند. آمایش سرزمین مکلف است این روند را باز تعریف و مهندسی مجدد کند و به عبارتی با سیاستگذاری‌های هدایتی و اقتصادی، بخشی از منابع را برای تحرک بخشی و باز فعالیت کارکردهای نوین به این مناطق تخصیص دهد. اقتضات اقتصادی در گفتمان آمایشی کارکرد کمتری پیدا می‌کنند و نوعی برنامه‌ریزی راهبردی - فضایی با اهداف امنیت ملی و پایداری سرزمینی در اینجا معنا پیدا می‌کند.

۷ آمایش سرزمین و بازتعریف زنجیره ارزش جدید سرزمینی

توجه به الزامات توان سرزمینی و روابط بین مکان‌ها در الگوی تقسیم کار سرزمینی ضرورتی محتوم است. باید پذیرفت که زیست‌روستایی نوعی دگرگونی ماهیتی و تاریخی را تجربه می‌کند و ادامه شیوه سنتی آن نه مقدر است و نه منطقی. روستاها در زنجیره ارزش جدید سرزمینی و در قالب سند آمایشی باید باز تعریف شوند. شیوه اتصال زیست‌روستایی به زیست‌شهری و چرخه اقتصاد سرزمینی، نکته‌ای است که قطعاً باید با ملاحظات متفاوت (و شاید نه صرفاً در تداوم تاریخی آن) لحاظ شود. باید پذیرفت که عرصه‌های روستایی با گسترش نگرش‌ها و اقتضات جدید دیگر نمی‌توانند به عملکرد سنتی خود ادامه دهند، ولی در عین حال نیز باید بخشی از تنوع زیست‌سرزمینی ما باقی بمانند. این انتخاب و اندازه و نوع عملکرد تابعی از سند سیاستگذاری آمایشی خواهد بود که شبکه کارکرد مشترک زیست‌انسانی - اقتصادی را در قلمرو ملی ما بیان و تعریف می‌کند.

اجراست و الزام دستگاه‌های اجرایی برای رعایت آمایش سرزمین ضرورتی حیاتی است. به دنبال آمایش سرزمین، تخصیص مکانی که اندازه‌ها و روابط را مشخص می‌کند و مکان مند شدن صورت می‌گیرد و بنابراین، می‌تواند نبایدهای سرزمینی را در اختیار نظام برنامه‌ریزی قرار دهد.

۴ آمایش سرزمین، تنوع سرزمینی و استمرار تمدنی

ماهیت تنوع سرزمینی ایران چه در بُعد درونی (عناصر متشکله) و چه در بُعد بیرونی (روابط و کنش‌ها و تعاملات) به گونه‌ای است که نمی‌تواند به یک همگونی و یکسانی تبدیل شود و اساساً برنامه‌هایی که بدون در نظر گرفتن ماهیت این تنوع و ذات هویتی آن، تدوین و اجرا شوند، نتیجه مخربی بر بقا و استمرار تمدنی ایران خواهند داشت. ایران ماهیتی متنوع، ولی یکپارچه و هویت‌مند دارد، به گونه‌ای که از مجموعه‌ای از زیرعناصر یک پازل هویتی حکایت دارد. این پازل چه در قلمرو تنوع زیستی و یازیست جمعی و چه در قلمرو هویت فرهنگی نمی‌تواند و نباید به یک عنصر همسان و هم‌شکل تبدیل شود. قطعات پیکره سرزمینی ما ذات خود را در ماهیت متنوع ولی مکمل پیدا کرده است و هر نگرشی برای تنظیم و یا باز تنظیم مناسبات در الگوهای برنامه‌ریزی باید به این خصیصه توجه کند و بهاد دهد و قاعدتاً آمایش سرزمین هم باید این عنصر متنوع سرزمینی را به عنوان یک عنصر وحدت‌بخش و رقابتی در درون خود پرورش دهد. اگر برنامه‌های توسعه (ملی - منطقه‌ای) این خصیصه را نادیده بگیرند عملاً هویت متنوع تاریخی سرزمینی مورد بی‌توجهی قرار خواهد گرفت. آمایش سرزمین هم ارزش خود را در نظام برنامه‌ریزی‌های توسعه از ذات این تنوع و توجه به آن در مقیاس و شیوه و مکان مداخله، اخذ می‌کند.

۵ ضرورت حفاظت از تنوع در الگوهای زیست‌مکانی

در ذات مفهوم نوین آمایش سرزمین، سازگاری و پایداری و هم‌زیستی بین الگوهای زیست‌مکانی که در قالب طیفی از استقرارگاه‌ها و سکونتگاه‌ها در یک شبکه تعاملی تجلی پیدا می‌کنند، وجود دارد. واقعیت این است که نمی‌توان در سرزمینی با جلوه‌ها و تجلیات متفاوت، به دنبال یک الگوی واحد زیست‌مکانی بود. عدم توجه به تنوع سرزمینی و نادیده گرفتن ناندوام‌واره‌گی در الگوهای زیست‌مکانی و بی‌توجهی به استمرار تنوع و گوناگونی آنها، خطری است که متأسفانه عرصه سرزمینی ما را تهدید می‌کند. توان سرزمینی ما به گونه‌ای نیست که بتواند حتی با تکیه بر قابلیت‌های تکنولوژیکی به الگوی متفاوتی از استقرار دست پیدا کند که در آن، امنیت و پایداری حفظ شود. تبعات ناشی از تغییرات جمعیتی این موضوع را در کشور نشان می‌دهد که عرصه‌هایی از سرزمین دچار واماندگی فضایی و کارکردی شده‌اند، به تدریج به مناطقی بی‌دفاع

[جمع‌بندی]

نادیده گرفتن اصول و هنجارهای برخاسته از انقلاب اسلامی در محیط پیرامونی کشور منجر گردد.

۱۱ برای دستیابی به «منطقه» به‌عنوان «واحد جغرافیایی» نیازمند برنامه‌ریزی منطقه‌ای هستیم و بایستی نوعی اصلاح در نظام تقسیمات کشوری و نظام حکمرانی انجام پذیرد.

۱۲ در سطح میانی (شهرستان و استان) هر چند در قوانین موضوعه پیش‌بینی لازم در رابطه با شورای انتخابی صورت پذیرفته است، اما عمل شاهد آن نیستیم. در بسیاری از کشورها که مثل ما حکومت‌های یکپارچه یا تک‌ساخت دارند (مانند ژاپن و انگلستان)، در سطح میانی هم شورای انتخابی دارند که امکان مشارکت بیشتر مردم و مدیریت و برنامه‌ریزی دقیق‌تر را فراهم می‌آورد.

۱۳ به‌دلیل فقدان یک نهاد تصمیم‌گیر منطقه‌ای لازم است تا تفکیک دقیق میان وظایف دولت به ملی و منطقه‌ای (ترجیحاً شهرستانی) صورت پذیرد و در برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی و اجرا بدان متعهد بمانیم.

۱۴ برای تحقق برنامه‌ریزی مشارکتی نیازمند ایجاد فضای آزاد برای اظهار نظر و تشویق اقشار مختلف مردم برای شرکت در گفتگوهای مربوط به مدیریت و توسعه کشور است، با این امید که وقتی مردم از کوشش‌های توسعه‌ای دولت آگاه بوده و در آن مشارکت داشته باشند، قدر این فعالیت‌ها را بهتر خواهند دانست و از آنها مراقبت خواهند کرد.

۱۵ دوره کنونی (از دهه پایانی قرن بیستم)، دوره گذار ژئوپلیتیکی جدید است. در مباحث همسایگی، بررسی‌های آمایشی واقعیت‌های مهمی را آشکار می‌سازند که نیاز به برون‌گرایی را تأیید می‌کند.

۱۶ رویکرد برون‌گرا یک ضرورت اساسی است و نه صرفاً یک انتخاب.

۱۷ با توجه به اهمیت منطق جغرافیا و اتصال سرزمینی با منطقه به‌عنوان ملاک رشد و توسعه اقتصادی تکیه بر ظرفیت‌های منطقه‌ای از طریق اتصال سرزمینی و تاریخی با محیط اطراف می‌تواند به توسعه ایران کمک کند.

۱۸ صف‌بندی‌های جدید سیاسی علیه ایران و محدودیت‌های اقتصادی کشور، لزوماً به‌معنای متوقف شدن نیست.

۱۹ لازم است تا ملاحظات جغرافیایی و سرمایه اجتماعی و منابع انسانی در کنار ملاحظات مکانی (فضایی)، به‌صورت توأمان مد نظر قرار گیرد.

۲۰ الزام دستگاه‌های اجرایی برای رعایت آمایش سرزمین ضرورتی حیاتی است. به‌دنبال آمایش سرزمین، تخصیص مکانی که اندازه‌ها و روابط را مشخص می‌کند می‌تواند «نیایده‌های سرزمینی» را در اختیار نظام برنامه‌ریزی قرار دهد.

۲۱ ماهیت تنوع سرزمینی ایران چه در بُعد درونی (عناصر متشکله) و چه در بُعد بیرونی (روابط، کنش‌ها و تعاملات) به‌گونه‌ای است که نمی‌تواند به یک همگونی و یکسانی تبدیل شود و اساساً برنامه‌هایی که

با توجه به مشارکت حاضران در میزگرد تخصصی «آمایش سرزمین، تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا (با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)»، در این قسمت، جمع‌بندی مجموع نظرات مصاحبه‌شوندگان و نکات مطروحه از سوی مشارکت‌کنندگان در بحث، ارائه می‌شود:

۱ هر چند آمایش سرزمین سنگ بنای برنامه‌ریزی است و سند آمایش سرزمین، سند بالادست برنامه‌ریزی منطقه‌ای است، اما برنامه‌های توسعه کشور، امور محور و بدون اولویت بوده‌اند. لازم است استراتژی ژئوپلیتیک آگاهانه و شناخت آینده براساس ساختار نظام یافته دیده‌بانی و پوشش محیطی براساس آمایش سرزمین صورت گیرد.

۲ با توجه به اینکه میان «آمایش سرزمین» و «برنامه توسعه» افتراق صورت پذیرفته و دوگانگی در تصمیم‌گیری مکانی به‌وجود آمده است، بنابراین باید بدانیم چگونه از منابع در تخصیص‌های مکانی استفاده کنیم؟

۳ آمایش سرزمین، امری دولتی-مردمی است و نباید تصور شود که امری صرفاً دولتی است.

۴ آمایش سرزمین مفهومی سیال و پویا و نو شونده است که باید در نظام برنامه‌ریزی ما پیاده شود. این تغییر در مفهوم آمایشی، بیان نوعی واقعیت در تغییر اندیشه برنامه‌ریزی است.

۵ نظام برنامه‌ریزی راهبردی ملی و منطقه‌ای باید بر یک خوانش راهبردی-فضایی متکی باشد. نمی‌توانیم در خطوط کلان تصمیم‌گیری کشور خود را از آمایش سرزمین جدا کنیم.

۶ معنای «فضا» کاملاً دگرگون شده و اکنون، «فضا» را شبکه‌ای از روابط میان محیط زیست، محیط مصنوع، کنش‌ها، افکار، احساسات و خاطره‌های انسان‌ها در یک سرزمین می‌دانند.

۷ سند آمایش سرزمین از جنس سیاستگذاری و گاه، برنامه‌ریزی بلندمدت است و همه ارگان‌های تصمیم‌گیری کشور از دولت و مجلس و غیره باید همه تصمیم‌گیری‌های خود را در چارچوب این سند انجام دهند.

۸ طراحی و اجرای طرح آمایش سرزمین به‌معنای حداکثری که تاکنون مطرح بوده (نه محدود به فضای کالبدی)، نیازمند هماهنگی و تمرکز پژوهشی میان وزارتخانه‌ها، دانشگاه‌ها، بخش خصوصی، جامعه مدنی و پژوهشگران آزاد است. سازوکارهای فناورانه می‌توانند در این زمینه استفاده شوند.

۹ شناخت دقیق فضای یک سرزمین و روابط و حرکات درونی و بیرونی آن، نیازمند رویکرد و روش‌های پژوهش میان‌رشته‌ای و فرارشته‌ای است.

۱۰ لحاظ کردن مانع خارجی در تصمیم‌گیری برای ایفای کامل نقش استراتژیک ایران در این منطقه از جهان بخشی مهم از آمایش سرزمین است. شایان ذکر است که لحاظ کردن موانع خارجی نباید به



و اقتضانات جدید دیگر نمی‌توانند به عملکرد سنتی خود ادامه دهند، ولی در عین حال نیز باید بخشی از تنوع زیست‌سرزمینی ما باقی بمانند. این انتخاب و اندازه و نوع عملکرد تابعی از سند سیاستگذاری آمایشی خواهد بود که شبکه کارکرد مشترک زیست‌انسانی-اقتصادی را در قلمرو ملی ما بیان و تعریف می‌کند.

۲۷ با توجه به تأکید ماده (۴) سند ملی آمایش سرزمین بر نقش مفصلی کشور و ارتباط با جهان، طبعاً ساماندهی فضای توسعه کشور، ویژگی‌هایی متفاوت از شرایط بسته می‌یابد.

۲۸ مشکلاتی در نظام برنامه‌ریزی داریم و مشکلاتی در اجرای برنامه‌ها که این دومی، پُررنگ‌تر شده است و باید جدی گرفته شود.

۲۹ از منظر آمایش سرزمین برای حفظ قابلیت برگشت‌پذیری سرزمین، انتقال «جمعیت» به سمت «آب»، ضرورت دارد. تناسب فناوری و زیست‌بوم یک ضرورت است و باید همبست فرهنگ-زیست‌بوم-فناوری در راهبردهای احیایی و حفاظت از تنوع زیستی طبیعی و اجتماعی مد نظر قرار گیرد تا حفاظت از تنوع زیستی به‌مثابه سازوکار امنیتی بقا سرزمین محقق شود.

۳۰ اگر اسناد استانی قوی باشند، نیاز به آمایش بین‌استانی هم پاسخ خود را خواهد یافت. بنابراین لازم است در بازنگری اسناد استانی این مهم مورد توجه قرار گیرد.

۳۱ آمایش سرزمین یک پارادایم است و نه یک علم. بنابراین دارای خاستگاه، دکترین و اهداف خاص است. در ایران، اتفاق نظری در این زمینه وجود ندارد. در اروپا، آینده‌نگاری و توازن منطقه‌ای و بوروکراسی هوشمند و مشارکت و برنامه‌ریزی مشارکتی مطرح است. خیلی از این مسائل به دلیل فقدان پایه نظری فلسفی است. برای حل مسائل می‌بایستی به ریشه‌ها و علت‌ها پرداخت.

اجرائی طبقه‌بندی شدند:

■ اول، بازنگری در منطق و محتوا (آینده):

آمایش سرزمین امری پویاست و نیازمند بازنگری پیوسته می‌باشد. در واقع، با تغییر داده‌ها و اطلاعات و مهم‌تر از آن، تغییر الگوهای تحلیلی و تفاوت در شناخت پدیده‌های محیطی، بازنگری نیز ماهیتی علمی-فنی در ابعاد مختلف می‌یابد. برای بهبود اسناد کنونی آمایش سرزمین و حفظ پویایی و آینده‌نگری تغییرات، بازنگری در منطق و محتوای طراحی‌های آمایش سرزمینی ضرورت دارد. در این راستا، پیشنهادهای زیر قابل تأمل و توجه هستند:

■ **بازبینی هسته مرکزی؛** طرح آمایش سرزمین بازبینی شده و حفظ «زمین» و ارتقای وضعیت محیط‌زیست کشور به هسته مرکزی

بدون در نظر گرفتن ماهیت این تنوع و ذات هویتی آن، تدوین و یا اجرا شوند، نتیجه مخربی بر بقا و استمرار تمدنی ایران خواهند داشت.

۲۲ در ذات مفهوم نوین آمایش سرزمین، سازگاری و پایداری و هم‌زیستی بین الگوهای زیست‌مکانی که در قالب طیفی از استقرارگاه‌ها و سکونتگاه‌ها در یک شبکه تعاملی تجلی پیدا می‌کند، وجود دارد. نمی‌توان در سرزمینی با جلوه‌ها و تجلیات متفاوت به دنبال یک الگوی واحد زیست‌مکانی بود، خطری که متأسفانه عرصه سرزمینی ما را تهدید می‌کند، همین ناندام‌واره‌گی در الگوهای زیست‌مکانی و بی‌توجهی به استمرار تنوع و گوناگونی آنهاست.

۲۳ توان سرزمینی ما به گونه‌ای نیست که بتواند حتی با تکیه بر قابلیت‌های تکنولوژیکی به الگوی متفاوتی از استقرار دست پیدا کند که امنیت و پایداری در آن حفظ شود. قطعاً پدیدار شدن الگوهای تغییر (درون و برون سرزمینی) موضوعی است که باید در اسناد فضایی مد نظر باشد و ترتیبات مکانی و حتی نهادی مناسب برای مداخله یا هماهنگی با این تغییرات دیده شود.

۲۴ در بدنه و هرم اندازه شهری کشور، شاهد دگرگونی‌های ژرفی همچنان خواهیم بود که از منظر آمایشی به رهاسازی عرصه‌های ملی و فشار مضاعف بر مناطق منتخب خواهد انجامید. آمایش سرزمین مکلف است این روند را بازتعریف و مهندسی مجدد کند. در اینجا، گفتمان آمایشی برنامه‌ریزی راهبردی-فضایی با اهداف امنیت ملی و پایداری سرزمینی معنا پیدا می‌کند.

۲۵ اولویت‌های فضایی در سیاستگذاری‌های سرزمینی نمی‌توانند بدون توجه به الزامات توان سرزمینی تعیین شوند. نباید روابط بین مکان‌ها را در الگوی تقسیم کار سرزمینی نادیده گرفت.

۲۶ باید پذیرفت که عرصه‌های روستایی با گسترش نگرش‌ها

[نتیجه‌گیری و پیشنهادها]

با تصویب سند ملی آمایش سرزمین در اسفندماه ۱۳۹۹ مسیر جدیدی در حوزه طراحی و اجرای آمایش سرزمین در کشور آغاز شده است. نکات مطرح شده در محورهای سه‌گانه در میزگرد تخصصی «آمایش سرزمین، تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا (با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)» را می‌توان در سه محور زیر طبقه‌بندی کرد:

الف) بازنگری در دو بخش؛ اول، منطق و محتوا (آینده) و دوم، بازنگری در شیوه اجرا (حال)،

ب) بازبینی رابطه آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه (برنامه هفتم)،
پ) برنامه‌ریزی بر مبنای وضعیت‌شناسی آب، صنعت، و جمعیت.

■ **الف) بازنگری منطق و محتوا (آینده) و اجرا (حال):**

با توجه به پیش‌بینی بازنگری در اسناد آمایش سرزمین از یک سو و ضرورت اجرائی شدن اسناد آمایش سرزمین - که مصوب شده‌اند - از سوی دیگر، پیشنهادهای مطرح شده در دو بخش محتوایی و

■ **بازخوانی نسبت «منطقه» با «استان» در نظام حکمرانی؛** در مورد برنامه‌ریزی منطقه‌ای به معنای دوم آن، که البته امروزه در جهان کمتر رایج است، اگر «منطقه» بزرگ‌تر از استان تعریف شود، می‌توان اجرای آن را به شورایی متشکل از استانداران و نمایندگان از شورای شهرستان‌هایی سپرد و از تعریف سطح جدیدی به نام «منطقه» و پیچیده‌تر کردن نظام تقسیمات کشوری و حکمرانی اجتناب کرد.

■ **رفع حلقه‌های مفقوده؛** در آمایش استانی و آمایش ملی، جای آمایش منطقه‌ای خالی است. یکی هم آمایش شهرستانی است که در سطح پایین‌تری قرار دارد.

■ **دوم) بازنگری در شیوه اجرا (حال):** علی‌رغم چالش‌های اسناد مصوب آمایش سرزمین که بایستی در بازنگری اسناد یاد شده مورد توجه قرار گیرند، اجرای این اسناد نیز با موانعی روبه‌رو است و بایستی در بازنگری این اسناد نه فقط منطق طراحی و محتوای اسناد مورد توجه باشند، بلکه اساساً با توجه به ماهیت مسائل آمایش سرزمین، نیازمند بازنگری در شیوه اجرا هستیم. به بیان دیگر، اجرای اسناد مصوب فعلی بدون توجه به ضرورت این بازنگری به نتیجه مورد انتظار از آمایش سرزمین نخواهند رسید.

■ **اولویت‌گذاری و تقسیم کار ملی؛** از آنجا که اجرای یک طرح کلان آمایش سرزمین در همه زمینه‌ها در شرایط کنونی نیازمند منابع و توانایی‌های کارشناسی و اجرایی است که شاید موجود نباشد، بهتر است طرح‌های آمایشی اولویت‌بندی شده و تبدیل به مجموعه‌ای از برنامه‌های مشخص شود و اجرای آنها به نهادهای بین‌وزارتخانه‌ای آمایش سرزمین سپرده شود و با دستور بالاترین مقام اجرایی کشور و نظارت مجلس شورای اسلامی به نوبت اجرا شود (مثل طرح سواحل شمال). برای تعیین اولویت‌های فضایی در سیاستگذاری‌های سرزمینی، روابط بین مکان‌ها در الگوی تقسیم کار سرزمینی در نظر گرفته شوند.

■ **تفویض اختیار و اعتبار بخشی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛** به منظور ارتقای وضعیت برنامه‌ریزی منطقه‌ای لازم است که در طبقه‌بندی وظایف حکمرانی به ملی، منطقه‌ای (میانی) و محلی، بازنگری شده و وظایف به‌دقت تفکیک شوند و وظایف سطح منطقه‌ای (میانی) به مدیریت این سطح واگذار شود. بدیهی است برنامه‌های سطح منطقه‌ای به‌منظور اطمینان یافتن از عدم مغایرت این تصمیمات با اهداف کلان بخش ملی و آمایشی و تعادل میان منابع و مصارف، این برنامه‌ها باید از سوی سطح ملی کنترل شوند.

■ **مفصل‌سازی با محوریت شهرستان در سطح میانی (منطقه‌ای)؛** پیشنهاد می‌شود برای فرار از پیچیدگی یکی از سطوح استان یا شهرستان (ترجیحاً شهرستان) را به‌عنوان سطح میانی (منطقه‌ای) تعریف کرد و در آن سطح، شوراهای شهرستان را

طرح تبدیل شود.

■ **بازنگری سیاست‌گذاری آموزشی و پژوهشی؛** برای کسب توانایی آموزش و پژوهش بین‌رشته‌ای در نظام آموزشی و پژوهشی که لازمه آمایش سرزمین است، تمهیدات جدی دانشی-نهادی-سیاستی و مالی انجام شود.

■ **بازنگری در جایگاه مکان و اعتبار مکان‌شناسی؛** اهتمام جدی اجتماعی و فناورانه برای طراحی و عملیاتی‌سازی استفاده از منابع در تخصیص‌های مکانی انجام شود. به توازن میان «توسعه» و «عدالت سرزمینی» به‌عنوان یک سرفصل مهم توجه جدی شود.

■ **تحلیل شناختی (ضرورت طراحی جدید و بومی)؛** از آنجا که آمایش سرزمین یک پارادایم است و نه یک علم، بایستی یک تفکر و پارادایم جدید برای خود داشته باشیم تا محققان بتوانند استانداردهای خاصی برای پیشرفت، ارزیابی، اهداف و خاستگاه مشخص داشته باشند.

■ **ارتقای جایگاه قانونی و تدبیر ضمانت اجرا؛** ضمانت اجرای اسناد آمایش سرزمین، امری حیاتی است که می‌تواند از مسیر تصویب در مجلس شورای اسلامی، پیگیری شود. برای عدم اجرای اسناد بالادستی و ضمانت اجرای آنها چاره‌ای اندیشیده شود. تبعات عدم اجرای این اسناد، مشکلات متعدد و متنوعی را ایجاد می‌کند (مثال عسلویه).

ارتقای سازوکار اجرایی آمایش سرزمین از طریق معرفی یک نماینده (معاون رئیس‌جمهور) در شورای عالی آمایش سرزمین. قرار بود آمایش سرزمین، کلان و فراقوه‌ای باشد، اما چنین نشد. لازم است جایگاه و سازوکار آمایش سرزمین از نظر علمی-پژوهشی-اجرایی ارتقا یابد.

تمهید و تدارک نظام قدرتمندی برای نظارت از بالا برای جلوگیری از زیر پا گذاشتن ضوابط آمایش سرزمین، ضرورت دارد.

نهاد ملی آمایش سرزمین ایجاد شود، زیرا نیازمند نهاد تخصصی و دانش آمایش سرزمینی هستیم.

نظام کالبدی، زیرمجموعه آمایش سرزمین شود.

مدیریت یکپارچه در نظام برنامه‌ریزی و سپس نظام ارزیابی و پایش اجرا تدارک و عملیاتی شود.

■ **بازتعریف روستاها در زنجیره ارزش جدید سرزمینی؛** شیوه اتصال زیست‌روستایی به زیست‌شهری و چرخه اقتصاد سرزمینی، نکته‌ای است که قطعاً باید با ملاحظات متفاوت (و شاید نه صرفاً در تداوم تاریخی آن) لحاظ شود.

■ **پرهیز از پیش‌فرض‌انگاری تحقق ابلاغیه‌ها؛** اطمینان از جاری و ساری شدن جهت‌گیری‌های ابلاغی آمایش سرزمین در اسناد مربوطه. مفروض گرفتن این تعهد و فقدان شاخص برای تطبیق آسیب‌های جدی در پی دارد.



فعال کرد و تهیه برنامه‌های توسعه منطقه‌ای را در محدوده وظایف منطقه‌ای به این شوراهای و فرمانداران سپرد. سطح استان می‌تواند همچون رابط مرکز کشور و شهرستان، ناظر بر اجرای طرح‌های ملی و هماهنگ‌کننده برنامه‌های شهرستان‌ها عمل کند.

■ ایجاد و تقویت نظام یکپارچه برنامه‌ریزی منطقه‌ای (مناطق نه‌گانه و یا ...)؛ مرکز سطح دوم احتیاج داریم تا مطالعات استانی را جمع‌بندی کند و اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت را منطبق بر آینده‌پژوهی و سامانه‌های اجرایی در منطقه مورد توجه قرار دهد.

■ ایجاد و تقویت ساز و کارهای مدنی در مقیاس خرد؛

برای تحقق برنامه‌ریزی مشارکتی باید در مرحله اول با استفاده از دانشگاه‌ها، رسانه‌های محلی و با تشکیل جلسات درباره مسائل حفظ محیط‌زیست و توسعه «منطقه»، بحث و گفتگوی وسیع راه‌انداخت و گروه‌های مختلف مردم را در قالب نهادهای مدنی بر حسب صلاحیت به شرکت در این گفتگوها تشویق کرد.

در مرحله بعد باید بر حسب موضوع‌های برنامه‌ریزی شوراهای مشورتی تشکیل داد. در این شوراهای مدیران و کارشناسان دولتی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مرکز و نمایندگان شوراهای در سطح میانی در کنار نمایندگان اتحادیه‌ها، صنوف و انجمن‌ها و سمن‌های مربوط به همه شهروندانی که به‌نحوی کار و زندگی‌شان به آن موضوع مربوط می‌شود، شرکت خواهند داشت. وظیفه این شوراهای تفهیم اهداف توسعه‌ای و نزدیک کردن منافع و علایق گروه‌های اجتماعی مختلف مرتبط با موضوع برنامه‌ریزی خواهد بود، به‌نحوی که تا حد امکان نوعی اقصاع و وحدت نظر برای تحقق پروگرام‌های برنامه‌های توسعه به وجود آید.

■ اهمیت حیاتی پیوستگی ارتباطات انسانی و اجتماعی در سطوح هم‌تراز و ناهم‌تراز؛ پایداری سرزمین در گرو بازتعریف و ترمیم رابطه متقابل دولت و مردم است. برای دستیابی به انسجام ملی و شکل‌گیری یک دولت قوی در داخل، رابطه بین دولت (State) و مردم، بازتعریف و اعتمادسازی شود.

■ ضرورت موقعیت‌شناسی کشور با لحاظ مقیاس جهانی (درک فراملی آمایش سرزمین)؛ بهره‌برداری از موقعیت و برتری ژئوپلیتیک کشور برای ایفای نقش سیاسی-استراتژیک مناسب در منطقه و محیط اطراف است که برای امنیت بین‌الملل حائز اهمیت است.

■ جایگزینی رویکرد؛ خروج اقتصاد ایران از جنبه روزمرگی و جنبه استراتژیک گرفتن، ضروری است.

■ (ب) بازبانی رابطه آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه به‌ویژه برنامه هفتم؛

برنامه هفتم توسعه اولین برنامه‌ای است که پس از تصویب سند ملی آمایش سرزمین نوشته می‌شود و ضروری است رابطه آمایش سرزمین با این برنامه که اولین برنامه بهره‌مند از سند ملی

آمایش سرزمین است در تفکر، ساختار، فرایند، کارکرد و عملکرد برنامه‌ریزی مورد توجه جدی قرار گیرد. در این راستا موارد زیر قابل توجهند:

■ آسیب‌شناسی آمایش سرزمینی؛ برنامه‌های توسعه از منظر آمایش سرزمین آسیب‌شناسی شوند. اولین برنامه پس از تصویب سند ملی آمایش سرزمین؛ برنامه هفتم باید صبغه آمایش سرزمینی پیدا کند و در این صورت، تفاوت جدی با برنامه‌های پیشین خواهد داشت.

■ وجود مرجع واحد قانونی؛ در راستای یکپارچگی اسناد ملی، شورای عالی آمایش سرزمین و یا مرجع قانونی دیگری، «مبنا» قرار گیرد و در تدوین برنامه هفتم مورد توجه باشد. تفاوت در مرجع تصویب این اسناد مانعی جدی در تحقق اهداف آمایش سرزمین و به تبع آن، اهداف برنامه‌ای خواهد بود.

■ اصول و مصادیق مورد اجماع نظیر «تمرکززدایی»، «دریامحور شدن»، «مناطق مرزی»، «مناطق محروم»، «مناطق مهاجر فرست»، «مناطق آزاد و ویژه» و «روستاها» مورد توجه قرار گیرند. بُرش‌های فضایی-مکانی می‌تواند به پیشبرد آمایش سرزمین کمک کند. لازم است به‌صورت پیوسته، پیگیری قانونی شوند. مثلاً، حساس شدن قوانین به تمرکززدایی، توسعه مسکن در شمال، ضرورت تفکیک روستاها در چند بُرش و ... می‌تواند در این زمینه مؤثر باشند.

■ اجرای مصوبات پیشین؛ بندهای آمایش سرزمینی برنامه ششم در برنامه هفتم تکرار شود؛ استفاده کشور از خاصیت مفصلی، اولویت کریدور چابهار-خرمشهر، چابهار-سرخس، خرمشهر-بازرگان و ...

■ (پ) برنامه‌ریزی بر مبنای وضعیت‌شناسی آب و صنعت و جمعیت در برنامه هفتم؛

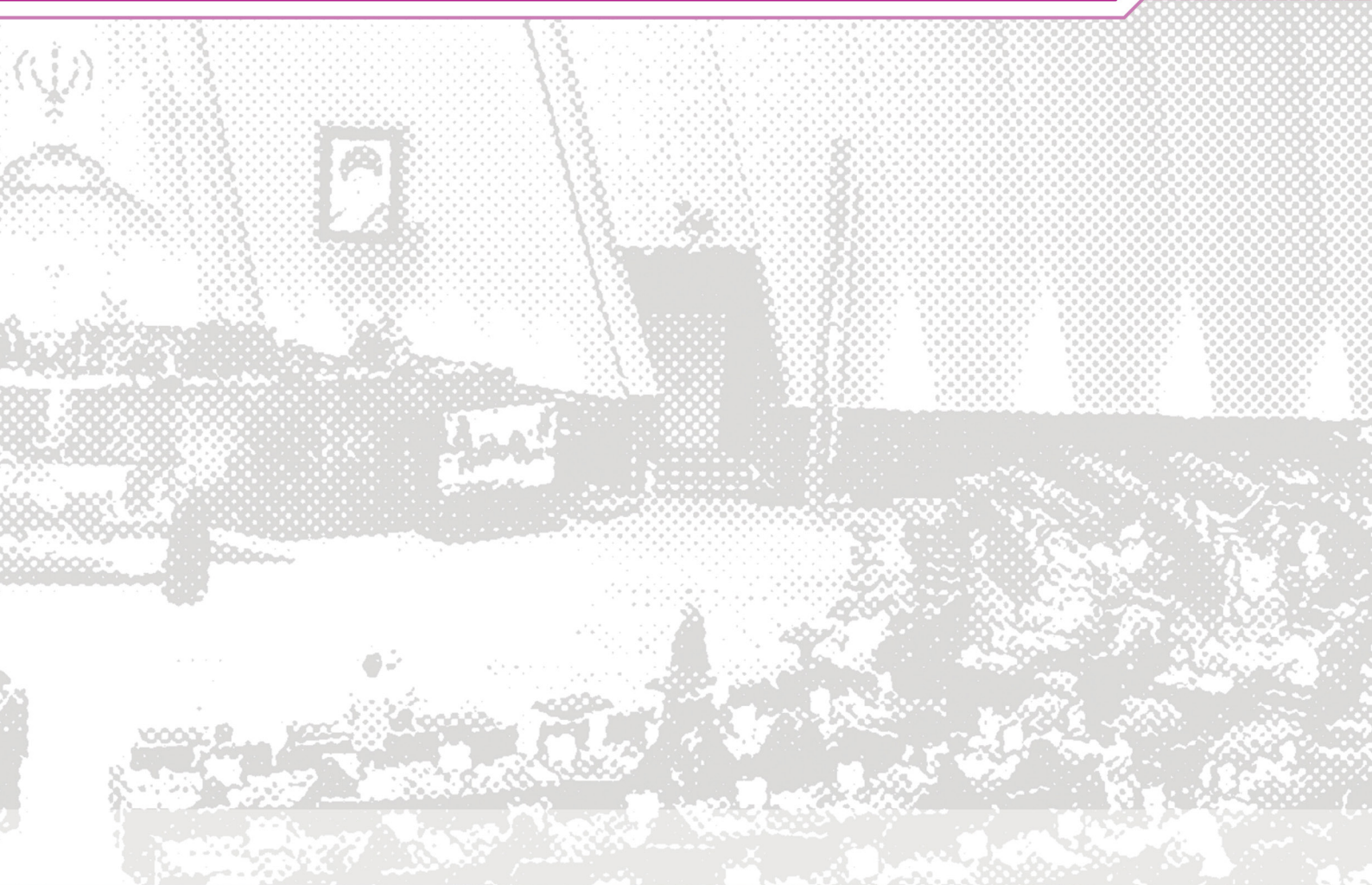
با توجه به شرایط آبی کشور و پیشنهاد صنایع از یک سو و ضرورت تغییرات جمعیتی برای تعادل بخشی در برنامه هفتم، موارد زیر قابل توجه هستند:

■ انتقال صنایع و بازرگانی استقرار صنایع؛ برنامه هفتم، برنامه آغاز انتقال صنایع باشد.

■ دریامحوری؛ جهت‌گیری انتقال صنایع به سمت دریایی عملیاتی شود. در این زمینه، مشکل اجرا هم وجود دارد و نیازمند استقرار نظام پایش دارای ضمانت هستیم.

■ پرهیز از راه‌حل‌های ساده، خطی و یک‌سویه؛ برای انتقال «جمعیت» به سمت «آب» از راه‌حل‌های ترکیبی استفاده شود که در آن مواردی چون حمل‌ونقل، جلوگیری از آسیب به محیط‌زیست، اقتصادی بودن و حفظ امنیت مد نظر باشند.

■ استفاده از «صدور مجوز» به‌مثابه ابزاری برای رعایت استانداردهای آمایش سرزمین؛ در مناطق خشک، هیچ مجوزی برای صنایع آب‌بر داده نشود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir