

تحلیل و بررسی موانع آمایش سرزمین در ایران

یونس اکبری^۱

حسین ایمانی جاجرمی^۲

ولی‌اله رستمعلی‌زاده^۳

چکیده

سابقه برنامه‌ریزی عمرانی در کشور بیش از شش دهه است. در این مدت، برنامه‌ریزی در مفهوم عام و آمایش سرزمین در مفهوم خاص، تحت تأثیر شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، همواره با دگرگونی‌هایی همراه بوده است. این برنامه‌ها با موانع و چالش‌هایی روبه‌رو بوده‌اند. هدف مقاله حاضر تحلیل و ارزیابی این چالش‌ها و موانع پیش‌روی اجرای برنامه‌های توسعه در مفهوم عام و آمایش سرزمین در مفهوم خاص است. روش تحقیق در این مقاله اسنادی است. نتایج نشان می‌دهد که هرچند تقسیم کار بین مناطق با منابع بالقوه آن‌ها، در تدوین اسناد آمایش سرزمین، در قالب نظر صورت گرفته، اما در عمل توجه چندانی به آن نشده است. این امر منجر به توسعه نامتوازن و نامتعادل مناطق کشور شده که خود سبب تشدید نابرابری بین مناطق مختلف کشور شده است. از جمله موانع این فقدان تقسیم کار عملی بین مناطق کشور می‌توان به ساختار تک‌ساخت سیاسی، تقسیم‌بندی نامناسب سیاسی - اداری، نبود تعریف مناسب از منطقه در کشور، بی‌توجهی به مسئله جمعیت و مهاجرت، فقدان طرح یک‌پارچه و نظام‌مند، بی‌توجهی به همه ابعاد آمایش سرزمین به یک اندازه، فشارهای سیاسی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی و فنی و فقدان مدل مناسب برای آمایش سرزمین در ایران اشاره کرد.

واژگان کلیدی: آمایش سرزمین، توسعه نامتوازن، تقسیم کار، منابع، برنامه‌ریزی.

مقدمه

بین عناصر سه‌گانه انسان، فضا و فعالیت است و سه مقوله مطرح در بحث آمایش سرزمین در ارتباط با این عناصر سه‌گانه هستند؛ بدین صورت که در رابطه با عنصر انسان مقوله «مدیریت» مطرح می‌شود، در رابطه با عنصر فضا مقوله «اقلیم» و در رابطه با عنصر فعالیت مقوله «برنامه و برنامه‌ریزی». براساس عناصر سه‌گانه

به نظر برخی از متفکران، موضوع اصلی آمایش سرزمین «مدیریت کشور» است (هانسن، ۱۹۸۷، ص ۵، به نقل از خنیفر، ۱۳۸۹، ص ۶). صاحب‌نظران دیگری نیز، برحسب دیدگاه خود در بررسی پدیده‌ها، آمایش سرزمین را به گونه‌ای دیگر تعریف کرده‌اند. به نظر می‌رسد که به لحاظ مفهومی آمایش سرزمین برقراری تعادل

۱. پژوهشگر پژوهشکده سیاست‌گذاری علم، فناوری و صنعت دانشگاه صنعتی شریف و دانشجوی دکتری توسعه اجتماعی روستایی دانشگاه تهران (مسئول مکاتبات)؛ younes.akbari@ut.ac.ir

۲. دانشیار گروه مطالعات توسعه اجتماعی دانشگاه تهران؛

۳. استادیار جامعه‌شناسی توسعه، مؤسسه مطالعات و مدیریت جامع و تخصصی جمعیت کشور؛

منابع و فعالیت‌ها باید با دیدی بلندمدت و با بهره‌برداری بهینه از امکانات و آشکارکردن نقش و مسئولیت خاص هر منطقه - براساس توانمندی‌ها و قابلیت‌های آن - و هماهنگ با دیگر مناطق اجرا شود (ایمانی و دباغی، ۱۳۹۴، ص ۵۰۴). برای تحقیق یافتن و اجرایی کردن این آینده مطلوب، که شاید بتوان آن را توسعه متوازن نامید، نیاز به سندی است که امکانات طبیعی و انسانی هر منطقه را در برنامه‌ریزی خود بگنجانند و تمامی بخش‌های کشور را در نظر داشته باشد. برای خلق چنین سندی نیاز به این است که موانع و چالش‌های پیش روی برنامه‌های اجرا شده شناخته شوند و در نگارش چشم‌انداز توسعه‌ای کشور این موانع و مشکلات به حداقل میزان خود کاهش یابند. به این منظور، بررسی و تحلیل موانع و مشکلات طرح‌های آمایش سرزمین اجرا شده به صورت خاص و برنامه‌های عمرانی کشور، به صورت عام، اهمیت بسیاری دارد؛ زیرا شناخت مشکلات طرح‌های قبلی تا اندازه‌ای کمک می‌کند تا در نگارش و اجرای طرح‌های آمایشی بعدی از آن موانع و مشکلات اجتناب کرد و از این راه به آینده مطلوب یا همان توسعه متوازن دست یافت.

۲. روش تحقیق

روش کار این پژوهش روش اسنادی است؛ بدین معنا که از منابع مکتوب (شامل کتب، مقالات مندرج در مطبوعات و سایر اسناد و مدارک موجود) بهره گرفته شده است. در این پژوهش از همه مقالات و کتب معتبری که درباره موضوع تحقیق منتشر شده است در حد امکان استفاده شده است. اسناد با استفاده از روش تحلیل موضوعی بررسی و تحلیل شده‌اند. به این صورت که داده‌های اسناد، در قالب موضوعات برگرفته از آن‌ها، طبقه‌بندی شده و برای هر یک توضیحاتی ارائه شده است. در تحلیل اسناد، به مهم‌ترین اهداف تحقیق، یعنی بازخوانی آمایش سرزمین در برنامه‌های توسعه ایران و بررسی چالش‌ها و موانع پیش روی اجرای برنامه‌های توسعه به صورت عام و آمایش سرزمین به صورت خاص توجه شده است.

۳. تعریف مفهومی آمایش سرزمین

کلودیوس در سال ۱۹۵۰ نخستین تعریف از آمایش سرزمین را مطرح کرده است. او این تعریف را در مورد بستر جغرافیایی فرانسه به کار برده است. در تعریف وی چنین آمده: «آمایش سرزمین در جست‌وجوی بهترین توزیع انسان‌ها، به تبع منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی در پهنه سرزمین است. این جست‌وجو با یک دغدغه ثابت، مبتنی بر فراهم کردن بهترین شرایط سکونت، کار، بهداشت، تفریحات سالم و لذت از زندگی فرهنگی سالم محقق می‌گردد. هدف اصلی صرفاً یک اقتصاد شکوفا نیست،

فوق و مقوله‌های مرتبط با آن، آمایش سرزمین ترکیبی است از سه علم اقتصاد، جغرافیا و جامعه‌شناسی (وحیدی، ۱۳۷۳، ص ۷۶). با توجه به ترکیب عناصر سه‌گانه فوق و مقوله‌های مرتبط با آن‌ها و علوم مشمول این مقوله‌ها و همچنین با توجه به حضور و نفوذ قدرت و سیاست در بحث‌های مدیریتی کشور، جای خالی سیاست و علوم سیاسی در ترکیب فوق مشهود است؛ چراکه اداره امور کشور مشخصاً مرتبط با با حوزه سیاست و قدرت است. در کشور ما، همانند بسیاری از کشورهای جهان، تلاش شده تا با بهره‌گیری از علوم گوناگون آمایش و مدیریت سرزمین صورت پذیرد، اما در جریان این فرایند مدیریت بر سرزمین، مشکلات و موانع عدیده‌ای گریبانگیر طراحان آمایش سرزمین بوده که به نظر می‌رسد در نیل به این هدف موفق نبوده‌اند. سابقه برنامه‌ریزی عمرانی در کشور بیش از شش دهه است و برنامه‌ریزی، در مفهوم عام، و آمایش سرزمین، در مفهوم خاص، در این مدت تحت تأثیر شرایط اقتصادی و اجتماعی و سیاسی همواره با دگرگونی‌هایی همراه بوده است. در این شش دهه، در تمامی برنامه‌های اجرایی به مقوله استفاده متناسب از منابع طبیعی و انسانی با ذکر مفاهیم متفاوت اشاره شده است، از جمله طرح جامع مطالعات توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور، طرح آمایش سرزمین، مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، استراتژی کلی درازمدت آمایش سرزمین، چارچوب نظری پایه توسعه استان، مطالعات نظریه پایه توسعه ملی، استراتژی سازمان‌دهی فضا، لایحه سند برنامه و درنهایت برنامه آمایش سرزمین (سلطانی، ۱۳۹۲، ص ۶۴). در لوایح قانونی نیز بارها از بحث آمایش سرزمین یاد شده است، مانند ماده ۱۹ سیاست‌های کلی برنامه چهارم که در آن، به تفصیل و در ۸ بند، به این بحث پرداخته شده است. نیز، در مواد ۱۶۳ و ۱۶۴ و ۱۶۵ لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور نیز بحث آمایش سرزمین جایگاه مهمی دارد (همان‌جا). اما موانع و چالش‌هایی که پیش روی این برنامه‌ها بوده تأثیرات منفی بسیاری در پیشبرد آن‌ها داشته است. هدف مقاله حاضر، تحلیل و ارزیابی این چالش‌ها و موانع پیش روی اجرای برنامه‌های توسعه در مفهوم عام و آمایش سرزمین در مفهوم خاص آن است. پرسش اصلی این مقاله این است که چه عواملی مانع تحقق طرح‌های برنامه‌ریزی در مفهوم عام و آمایش سرزمین در مفهوم خاص هستند؟

۱. اهمیت و ضرورت تحقیق

هدف برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمین توزیع فعالیت‌ها و منابع اقتصادی - اجتماعی و ظرفیت‌های آشکار و پنهان سرزمین‌ها، با توجه به تحولات و دگرگونی‌های زمان و نیازها، دنبال می‌شود. از طریق این توزیع فعالیت‌ها و منابع است که آینده مطلوب یا همان توسعه دست‌یافتنی است، اما این توزیع

توزیع و مدیریت منابع در ابعاد مختلف و در کلیت سرزمین‌ها یا سامان‌دهی به فضای انسانی، طبیعی، اجتماعی و اقتصادی در سطوح ملی و منطقه‌ای است. از آنجاکه سابقه تفکر مدیریت و توزیع منابع در ایران به حدود شش دهه پیش می‌رسد، در ادامه، به اختصار به سیر تحول این تفکر پرداخته می‌شود.

۴. سیر تحول آمایش سرزمین در ایران

در شش دهه برنامه‌ریزی رسمی عمرانی در ایران سیر تحول برنامه‌ریزی به صورت عام و آمایش سرزمین به صورت خاص به دو بخش تقسیم می‌شود:

۱- برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین در ایران قبل از انقلاب اسلامی؛
۲- برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین پس از انقلاب اسلامی.

تکیه بحث حاضر بیشتر بر روی بخش دوم است، اما نخست به سیر تحول آمایش سرزمین در دوره قبل از انقلاب و ذکر برخی ویژگی‌های طرح‌های اجرا شده در این دوره پرداخته می‌شود.

آغاز برنامه‌ریزی در ایران به سال ۱۳۲۷ بازمی‌گردد، اما قبل از تاریخ مذکور نیز برای توسعه کشور در قالب برنامه‌های عمرانی تلاش‌هایی شده بود که بنا به دلایلی ناموفق بوده‌اند (تابش، ۱۳۸۳، ص ۲۵). برنامه هفت‌ساله کشور در سال‌های ۱۳۲۸ تا ۱۳۳۴ آغاز شد، اما در میانه راه و پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ متوقف شد. پس از آن، برنامه هفت‌ساله دوم در نیمه دوم سال ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. مهم‌ترین اهداف برنامه هفت‌ساله دوم افزایش تولید و بهبود توسعه صادرات، تهیه نیازهای ضروری مردم، توسعه صنایع، کشاورزی، اکتشاف و بهره‌برداری از منابع زیرزمینی و اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطی و بهبود بهداشت عمومی اعلام شده بود. برنامه سوم براساس بازنگری برنامه دوم در سال ۱۳۴۲ تهیه شد. از ویژگی‌های این برنامه، اهداف مشخص، جامعیت برنامه در پیش‌بینی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و عمومی و هماهنگی سیاست‌های مختلف مملکتی با سیاست‌های عمرانی بود (همان، ۱۳۸۳). برنامه عمرانی چهارم در سال ۱۳۴۷ اجرا شد. در این برنامه، برخلاف برنامه‌های قبل، تحولی در نظام برنامه‌ریزی صورت گرفت. به طوری که دو فرآیند از بالا به پایین با عنوان (برنامه کلان) و از پایین به بالا (بخش) در نظام برنامه‌ریزی دخالت داده شد که در نهایت این دو بخش با یکدیگر هم‌ساز می‌شدند (همان، ۱۳۸۳). برنامه عمرانی پنجم در سال ۱۳۵۲ تدوین شد. مقارن با تدوین این برنامه، نام سازمان برنامه به «سازمان برنامه و بودجه» تغییر یافت و امور پرداخت بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل شد. از مهم‌ترین اهداف کلی برنامه پنجم قبل از انقلاب ارتقای سطح دانش و فرهنگ و بهداشت و رفاه جامعه، توزیع عادلانه درآمدها، حفظ و استمرار رشد سریع اقتصادی،

بلکه بیشتر به دنبال زندگی خوب و شکوفایی بودن است» (کلودیوس، ۱۹۵۰، ص ۵ به نقل از محمودی، ۱۳۸۸، ص ۶). در واقع مفروض بنیادی آمایش سرزمین این است که در جامعه امور در جای خود قرار ندارند. بنابراین با برنامه‌ریزی یا به اصطلاح چیدمان در گستره ملی و استانی باید به این ناهماهنگی پایان داد (عظیمی، ۱۳۷۹: ۲۲۰). با این برداشت، آمایش سرزمین زیربنای سازمان‌دهی توسعه منطقه‌ای است و به بیانی دیگر، ابزار اصلی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری منطقه‌ای و ملی است. هدف آمایش سرزمین توزیع بهینه جمعیت و فعالیت در سرزمین است؛ به گونه‌ای که هر منطقه متناسب با قابلیت‌ها، نیازها و موقعیتش از طیف مناسبی از فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بهره‌مند باشد و جمعیتی متناسب با توان و ظرفیت اقتصادی خود را بپذیرد. از نظر مفهوم، آمایش سرزمین برقراری تعادل بین سه عنصر انسان، فضا و فعالیت تعریف شده است و مقوله آمایش تلفیقی از سه علم اقتصاد، جغرافیا و جامعه‌شناسی است (بصیرت، ۱۳۹۰، ص ۴). با این حال، در طی زمان و برحسب رویکردهای مختلف، تعاریف گوناگونی از آمایش ارائه شده است. در رویکردهای متعارف، آمایش سرزمین را مجموعه‌ای از دانش‌ها، فنون، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدام‌ها و عملیات هماهنگ و منسجمی می‌دانند که به منظور سازمان‌دهی و نظم‌بخشیدن به فضاها و مکان‌های زیستی و جغرافیایی (طبیعی و غیرطبیعی) به کار گرفته می‌شود تا رابطه انسان، فضا و فعالیت‌ها به صورت متوازن و متعادل، با درک در نظر گرفتن مساوات و تمامی ملاحظات و اقتضانات طبیعی، فضایی، مکانی، جغرافیایی، انسانی، زیست‌محیطی، اقتصادی و راهبردی تنظیم شود (محمودی، ۱۳۸۸، ص ۱۴۹). دیدگاه‌های نوین شاهد تغییراتی در تعریف مفهوم آمایش سرزمین یا برنامه‌ریزی فضایی بوده‌اند، به گونه‌ای که آمایش سرزمین، در این رویکردها، به شکل ادغام و هماهنگی ابعاد فضایی در سیاست‌های بخشی می‌پردازد؛ مثلاً آمایش سرزمین برای رفع تضاد میان سیاست‌های توسعه اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی به کار می‌رود. بر این اساس، نقش اساسی آمایش سرزمین ترویج و گسترش چیدمان معقول‌تری از فعالیت‌ها و هم‌گرایی بین اهداف رقیب است. آمایش سرزمین، با وجود تفاوت دامنه عملکرد در کشورهای مختلف، با شناسایی اهداف طولانی‌مدت یا میان‌مدت، به نحوه کاربرد و استفاده از زمین و توسعه فیزیکی، به منزله بخشی مجزا از فعالیت دولت و در هماهنگی با سیاست‌های بخشی در حوزه حمل و نقل و کشاورزی و محیط زیست، مرتبط است (کمیسون اروپا، ۲۰۰۸، ص ۱-۶ به نقل از ایمانی جاجرمی و دباغی، ۱۳۹۴، ص ۶). با توجه به مطالب ذکر شده این گونه استنباط می‌شود که به رغم تعاریف گوناگون از آمایش سرزمین در زمینه‌های مختلف، هسته ثابتی در تعریف مفهومی آن مشاهده می‌شود که همانا تنظیم،

رسید و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. این برنامه به علل مختلف، مانند درگیری کشور در جنگ تحمیلی و وضعیت ویژه کشور، به تصویب مجلس نرسید و در نهایت، با تجدید نظر، با عنوان برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ از طرف دولت به مجلس ارائه شد، به تصویب رسید و بعد اجرایی یافت (رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۷۲، ص ۶۲). در خلال سال‌های برنامه اول پیشنهادی (۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶) موضوع آمایش سرزمین در قالب تفکر نوین و متناسب با ارزش‌های انقلاب اسلامی مطرح شد. بر این اساس و به منظور بنیان‌نهادن تفکری کلان در زمینه سازمان‌دهی فضایی برنامه‌های توسعه کشور، از سال ۱۳۶۱، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه تلاش‌هایی را آغاز کرد و با توجه به اینکه در همان زمان به علت اتخاذ سیاست‌های قطب‌های رشد در گذشته، پهنه کشور فاقد تعادل بود، تفکر توازن و تعادل‌بخشی بر پهنه کشور تقویت شد و کارگزاران مقوله آمایش سرزمین را با استقبال بیشتری تأیید کردند (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷ الف)، ص ۷). دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۶۳ نخستین نتایج مطالعات را در دو کتاب با عنوان طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران منتشر کرد. همچنین مطالعات توسعه‌محور شرق، قرینه محور خوزستان - آذربایجان، در سال ۱۳۶۵ انجام شد (توفیق، ۱۳۸۴). پس از اینکه دستگاه‌های اجرایی مربوطه گزارش نهایی «استراتژی‌های کلی درازمدت آمایش سرزمین» را که از جمع‌بندی همه مطالعات آمایش حاصل شده بود بررسی کردند، با اصلاحاتی در ۱۷ شهریور ۱۳۶۵ به تصویب شورای اقتصاد رسید و به همه دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ شد (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷ الف)، ص ۶). پس از ابلاغ استراتژی‌های کلی درازمدت آمایش سرزمین، مرحله دوم آمایش سرزمین آغاز شد. نتایج مطالعات در ۲۴ جلد با عنوان چارچوب نظریه پایه توسعه استان، برای هریک از ۲۴ استان کشور، در سال ۱۳۶۸ تهیه شد. هر یک از این گزارش‌ها حاوی استراتژی‌های بلندمدت توسعه استان در بخش‌های مختلف از دیدگاه آمایش سرزمین و نقش آن در چارچوب تقسیم کار ملی و منطقه‌ای بود. مقارن با این اقدام، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای خطوط کلی «استراتژی سازمان‌دهی فضا» را تدوین کرد و در قانون برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) لحاظ شد، اما به‌علت ابهام در جایگاه تشکیلاتی آمایش سرزمین، مطالعات با رکود مواجه شد و جایگاه این مطالعات در تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی اعلام شد (صالحی و پور اصغر سنگاچین، ۱۳۸۸، ص ۱۵۷). برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۳-۱۳۷۷) در شرایطی متفاوت از برنامه اول توسعه به اجرا درآمد. در این مقطع زمانی (از اواخر برنامه دوم توسعه) موضوع آمایش سرزمین، که در اوایل

تأمین اشتغال مولد، برقراری تعادل بیشتر بین مناطق مختلف کشور از نظر بهره‌مندی از امکانات اقتصادی، حفاظت و احیا و بهبود محیط زیست و افزایش سهم ایران در تجارت بین‌المللی بود (سابقه برنامه‌ریزی در ایران، ۱۳۷۷، ص ۱۳). برنامه‌هایی که شرح داده شد سابقه عام برنامه‌ریزی در ایران تا قبل از انقلاب اسلامی هستند که به‌اختصار به آن‌ها پرداخته شد. این در حالی است که سابقه آمایش سرزمین در ایران، در قالب خاص آن، به اواخر ۱۳۴۵ برمی‌گردد؛ یعنی زمانی که در مؤسسه تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران مسئله «افزایش جمعیت تهران و نکاتی پیرامون سیاست عمرانی کشوری» طرح شد. پس از آن، مرکز آمایش سرزمین در ۱۳۵۳ تأسیس شد و در پی آن، قراردادی میان سازمان برنامه و بودجه و مهندسان مشاور ستیران انعقاد شد و سپس، در اردیبهشت ۱۳۵۶، برنامه‌ای مطالعاتی با عنوان «مطالعات دور دوم استراتژی آمایش سرزمین» در چهار بخش شهری، روستایی، محور آذربایجان - خوزستان و تمرکززدایی آغاز شد (توفیق، ۱۳۸۴). این برنامه در سال ۱۳۵۶ تهیه شد و قرار بود از آغاز ۱۳۵۷ تا پایان ۱۳۶۱ اجرا شود، اما به علت شرایط خاص کشور به تصویب مجلس نرسید و با پیروزی انقلاب اسلامی به اجرا درنیامد، بنابراین فقط محتوای این برنامه بررسی خواهد شد. کل اعتبارات پیش‌بینی شده در این برنامه ۷۱۴۳ میلیارد ریال بود. این برنامه به نسبت برنامه‌های قبل جامعیت بیشتری داشت؛ به‌طوری‌که در آن بر آمایش سرزمین، اتکا بر رشد درون‌زای مناطق و حرکت به‌سوی خودکفایی ملی تأکید شده بود. راهبرد توسعه ملی در این برنامه استفاده از تمامی امکانات منابع طبیعی، انسانی و مالی برای رسیدن به پنج‌مین قدرت بزرگ صنعتی جهان با اقتصاد پیشرفته کشاورزی بود تا همه گروه‌ها در مناطق شهری و روستایی زندگی مطلوبی داشته باشند. این برنامه خطوط کلی سیمای چنین جامعه‌ای را کاهش سهم بخش نفت در اقتصاد ملی، افزایش سهم تولیدات صنعتی، خودبسندگی در فرآورده‌های اساسی بخش کشاورزی، گرایش مشارکت و نظارت مردم در برنامه‌ریزی، گسترش عدالت اجتماعی و اشتغال، توزیع منطقی و گسترده فعالیت‌های کشاورزی، تشکیل بافت وسیع روستایی همگن در مناطق مختلف و توسعه مراکز عمرانی و قطب‌های مؤثر تولید کشاورزی مرتبط با شهرها ذکر کرد (کاظمی، ۱۳۸۶، ص ۷۴). با پیروزی انقلاب اسلامی به علت مسائل شکل‌گیری انقلاب، فرار سرمایه، مهاجرت نیروی انسانی، ملی‌کردن بسیاری از صنایع و بانک‌ها و در پی آن، بروز جنگ هشت‌ساله، عملاً کشور فاقد برنامه مشخص بود. پس از سال ۱۳۶۱ که کشور به ثبات سیاسی رسید، نخستین تلاش سازمان «برنامه و بودجه» برای تهیه برنامه توسعه آغاز شد. نخستین برنامه عمرانی با عنوان برنامه توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای سال‌های ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶ به تصویب هیئت دولت وقت

برنامه‌های توسعه و طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و بودجه‌ریزی قرار داد (علوی، ۱۳۹۲). برنامه سوم توسعه با ادامه سیاست تعدیل اقتصادی و با تأکید بر اصلاح ساختاری در سیاست‌های کلان تدوین شد. چنان‌که می‌توان به برجسته‌بودن رویکرد نهادگرایی در هدایت آن اشاره کرد. در این برنامه آزادسازی اقتصادی، نظام تأمین اجتماعی و توسعه عدالت‌محور مرکز ثقل برنامه به‌شمار می‌رفت. از جمله سیاست‌های کلی اعلام‌شده در برنامه سوم توسعه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

تلاش برای حفظ قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد، فراهم‌آوردن زمینه‌های اشتغال و تشویق سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در بخش‌های کشاورزی و صنایع تبدیلی و کارگاه‌های متوسط و کوچک، اهتمام به توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به معیشت روستائیان، تأمین امنیت غذایی و خودکفایی در کالاهای اساسی با افزایش تولید داخلی به‌ویژه کشاورزی، گسترش و درونی‌کردن روحیه تعاون و مشارکت عمومی، آمایش سرزمین مبتنی بر اصول کارایی و بازدهی اقتصادی و رفع محدودیت‌ها، به‌ویژه در مناطق روستایی کشور.

در این زمینه اقتصاد کلان کشور متحول شد؛ رشد اقتصادی ۶ درصد، متوسط رشد سرمایه‌گذاری ۷/۱ درصد، اشتغال متوسط سالانه ۷۶۵ هزار شغل، متوسط نرخ تورم سال‌های برنامه حدود ۱۵/۹ درصد و نرخ بیکاری سال آخر برنامه ۱۰/۵ درصد (شکوری، ۱۳۹۱، ص ۱۸۶).

سیاست کلی برنامه پنجم، که سرمشق و محور اصلی تدوین لایحه چهارم است، مأموریت این برنامه را «رشد پایدار اقتصاد دانایی‌محور» دانسته است (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی...، ۱۳۸۳، ذیل «مقدمه»). در برنامه چهارم نیز به موضوع آمایش سرزمین، چه در سطح کارشناسی، چه در سطح برنامه‌ریزی و چه در سطح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری توجه شده است و در سطوح کلان بر ادغام ملاحظات آمایشی در چیدمان بهینه فعالیت‌ها در پهنه کشور تأکید شده است (صالحی و پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۸، ص ۱۵۹). ضمن اینکه سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، هم‌زمان با ابلاغ سند چشم‌انداز بیست‌ساله توسعه کشور، در افق ۱۴۰۴ بود که به این منظور مقرر شد برنامه چهارم اولین برنامه پنج‌ساله توسعه با هدف سند چشم‌انداز باشد (رضوانی، ۱۳۹۰، ص ۷۲). مرکز آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۳ تأسیس شد و برنامه چهارم پس از آن، یعنی در سال ۱۳۸۴ تدوین شد. از این رو پس از تشکیل این مرکز، مطالعات آمایش سرزمین با رویکردی نوین در دستور کار قرار گرفت و شرح خدمات جامعی با مدنظرگرفتن تمامی مؤلفه‌های برنامه آمایشی در سال ۱۳۸۵ تهیه شد. این شرح خدمات متشکل است از ده سرفصل اصلی، شامل تحلیل و ارزیابی طبیعی و محیط زیست استان، تحلیل اجتماعی و فرهنگی، تحلیل اقتصادی، تحلیل ساختار فضایی،

دهه ۱۳۷۰ تا حدی در حاشیه قرار گرفته بود، با اقبال بیشتری مواجه شد (همان‌جا). برنامه سوم توسعه مربوط به سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ است. طی این بازه زمانی، مطالعات بسیاری در حوزه‌های مختلف آغاز شد و هم‌زمان با همین برنامه، در تاریخ ۲۴ مرداد ۱۳۸۰، بود که قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی، که دولت را مکلف به طرح آمایش سرزمین کرد، تصویب شد (توفیق، ۱۳۸۴). برخلاف مطالعات گذشته، مطالعات در برنامه سوم توسعه با تفاوت‌های محسوسی به نسبت گذشته آغاز شد. اول اینکه این مطالعات زیر نظر معاونت اقتصادی و فرهنگی سازمان برنامه و بودجه وقت آغاز شد. این امر باعث ادغام بیشتر ملاحظات اقتصادی در توسعه فضایی شد. دوم اینکه این مطالعات با تعامل و هماهنگی بیشتری با وزارت مسکن و شهرسازی آغاز شد تا دو رویکرد آمایشی و کالبدی بتوانند با یکدیگر، با هدف تحقق اهداف کلان آمایش، گام بردارند. از دیگر تفاوت‌های تجربه سوم آمایش با گذشته، تحولات عمیق اقتصادی و سیاسی در داخل و خارج از کشور بود. در تجربه دوم آمایش سرزمین (۱۳۶۲) رویکرد توسعه در جهان دوقطبی اتفاق می‌افتاد؛ در حالی که در این مرحله، نظمی جدید با رویکردهایی متفاوت در جهان حاکم شد که بارزترین این تحولات در حوزه‌های خارجی موضوع جهانی‌شدن و رشد شگفت‌انگیز فناوری‌های مختلف، به‌ویژه در حوزه‌های اطلاعاتی، صنعت، گردشگری و... بود که بی‌شک نگاه به توسعه به مفهوم عام و آمایش سرزمین به مفهوم خاص را متفاوت‌تر از گذشته کرد. نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم به‌صورت جامع‌تر و با مشارکت همه دستگاه‌ها تدوین شد. در این برنامه، هم جنبه‌های آمایشی و هم ملاحظات زیست‌محیطی، به‌نحو بارزتری در فرآیند برنامه‌ریزی دخالت داده شد. از جلسات کارشناسی متعدد در برنامه سوم توسعه در نهایت چکیده مطالعات و نشست‌های کارشناسی در دو جلد با عنوان لایحه سند برنامه منتشر شد. اسناد فرباشی در جلد نخست و اسناد بخشی در جلد دوم منتشر شد. در فصل شانزدهم جلد دوم نیز به موضوع آمایش سرزمین پرداخته شد. در این فصل، اصول و راهبردهای آمایش سرزمین پس از برشمردن عوامل اصلی شکل‌گیری سازمان فضایی، تشریح وضع موجود، توزیع فعالیت‌ها در پهنه سرزمین و مرور ویژگی‌های ساختار سازمان فضایی کشور بررسی شد و رهنمودهای مطرح‌شده برای آمایش سرزمین و رهنمودهای کلی مصوبات هیئت وزیران و ستاد برنامه منتشر شد (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷، ب)، ص ۸). اتفاقات مهمی که در دوره برنامه سوم رخ داد نخست ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سازمان برنامه و بودجه و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بود که توان کارشناسی سازمان را افزایش داد و اختیارات تعیین و تدوین ساختار اداری کشور و تشکیلات دستگاه‌ها را در کنار تدوین

- توصیف و تحلیل پیوندها، ملاحظات دفاعی - امنیتی، پیش‌بینی و آینده‌نگری، مدیریت آمایش، اطلاعات جغرافیایی و تلفیق و جمع‌بندی. پس از تدوین این شرح خدمات، در آغاز مطالعات آمایش سرزمین در استانها، کتابچه راهنمای مطالعات برنامه آمایش در شهریور ۱۳۸۵ تهیه و برای همه استانها ارسال شد (صالحی و پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۸، ص ۱۶۲). هم‌زمان با تحولات ذکر شده و مکلف شدن دولت به اجرای آمایش سرزمین، کمیسیون زیربنایی و تولیدی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز استفاده از آرای کارشناسان و متخصصان سیاست‌های کلی آمایش سرزمین را در هشت محور به شرح زیر تصویب کرد:
۱. استفاده مؤثر از موقعیت ممتاز جغرافیایی برای کسب جایگاه شایسته منطقه‌ای و بین‌المللی؛
 ۲. توسعه منابع انسانی به منزله رکن اصلی آمایش سرزمین؛
 ۳. توجه به یکپارچگی ملی و تقویت هویت ایرانی - اسلامی مدیریت سرزمین؛
 ۴. ارتقای کارایی و بازدهی اقتصادی و تسهیل روابط درونی و بیرونی کشور؛
 ۵. دستیابی به تعادل منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه؛
 ۶. سازمان‌دهی فضایی، مناسب مراکز زیست، و فعالیت با تأکید بر مشارکت مؤثر مردم؛
 ۷. رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی در استقرار جمعیت و فعالیت در سرزمین؛
 ۸. توجه به حفظ و احیا و بهره‌برداری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط زیست در طرح‌های توسعه. برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) با دو سال تأخیر (از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰) در شرایطی نوشته شد که سازمان برنامه‌ریز کشور مضمحل شده و ساختاربخشی آن از میان رفته بود. همچنین به نظر می‌رسد دولت نیز عزمی برای اجرای برنامه نداشته است. معمولاً در تدوین هر برنامه، نخست وضعیت در سال پایه (آخرین سال برنامه قبلی) مشخص می‌شود و برنامه قبلی آسیب‌شناسی می‌شود تا از بروز انحراف در برنامه آتی اجتناب شود، اما برنامه پنجم توسعه در حالی نوشته شد که عملکرد برنامه قبلی مشخص نشده بود (علوی، ۱۳۹۲). با وجود این، شورای عالی تدوین برنامه، براساس اهداف آرمانی ذکر شده در سند چشم‌انداز، که با توجه به توانایی‌ها و ظرفیت‌های جمهوری اسلامی ایران و محورهای مورد تأکید ریاست جمهور ترسیم شده بود، نخست مأموریت اصلی برنامه را «پیشرفت عدالت‌محور» تعیین کرد. از مهم‌ترین اصول حاکم بر سازمان‌دهی تدوین برنامه پنجم، در نظر گرفتن الگوهای
- اسلامی - ایرانی و استفاده حداکثری از توان کارشناسی کشور بود. در این برنامه موارد زیر به مثابه رویکردهای اصلی بیان شده است:
۱. تداوم خط نورانی حضرت امام راحل (ره) و رهنمودهای مقام معظم رهبری؛
 ۲. استفاده هرچه بیشتر از ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور دستیابی به استقلال همه‌جانبه، قسط و عدالت و هم‌بستگی ملی؛
 ۳. اصالت و کارآمدی فرهنگ اصیل اسلامی - ایرانی و ضرورت قوام و دوام و گسترش هرچه بیشتر آن؛
 ۴. حرکت سریع و هماهنگ به سمت افق چشم‌انداز ۱۴۰۴؛
 ۵. تقویت هم‌بستگی ملی و دل‌بستگی به سرزمین و بهره‌برداری از همه استعدادها و توانمندی‌های سازندگی در کشور؛
 ۶. تحقق عدالت در همه ابعاد، از جمله فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و مدیریتی و عمران و آبادانی هماهنگ تمامی نقاط کشور؛
 ۷. عزت و سرفرازی ملت ایران در دنیا و پیگیری مسئولیت‌های جهانی انقلاب اسلامی؛
 ۸. تحول سازمانی براساس قانون اساسی و اصلاح روندهای اجرایی با هدف کاهش ائتلاف منابع و تسریع در تصمیم‌گیری و اجرا؛
 ۹. اعتقاد به اینکه کشور را مردم باید اداره کنند و انتقال فرصت‌های کار و تلاش و مدیریت به مردم عزیز و اجرای کامل سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و کاهش مؤثر مسئولیت‌های دولت در امور تصدی‌گری با هدف کوچک‌سازی واقعی دولت؛
 ۱۰. پیشرفت علمی و فنی کشور در همه ابعاد و فراهم کردن فرصت رشد و تعالی مادی و معنوی برای همه، به‌ویژه جوانان؛
 ۱۱. اعتدالی کرامت انسانی و رفع کامل نیازهای ضروری جوانان، از جمله اشتغال، مسکن، ازدواج و رفع دغدغه عمومی در این موارد و تأمین حداقل‌ها برای همگان (منصوری، ۱۳۸۹).
- در هر یک از برنامه‌های توسعه، اهداف و رویکردهای اعلام شده که در صورت تحقق می‌توانست به ایجاد توسعه‌ای متوازن در کشور بیانجامد، در عمل به‌گونه‌ای دیگر بوده است؛ اهداف برنامه‌ها در روی کاغذ باقی مانده‌اند و در عمل، کامل و مناسب، به اجرا گذاشته نشده‌اند. این اجرایی‌نشدن برنامه‌های توسعه به علت پاره‌ای از مسائل و مشکلات ساختاری و اداری در کشور بوده است و تا زمانی که این موانع رفع نشوند، هر برنامه کامل دیگری هم نگارش شود به سرنوشت باقی برنامه‌های توسعه دچار خواهد شد. در ادامه بحث به این موانع و مشکلات برنامه‌های عمرانی به‌صورت عام و آمایش سرزمین به‌صورت خاص پرداخته خواهد شد.

۵. موانع و مشکلات آمایش سرزمین در ایران

الزامات توسعه‌ای منطقه‌ای سازگاری کامل ندارد. از طرف دیگر، سیستم حکومتی متمرکز باعث شکل‌گیری الگوی مرکز - پیرامون شده است. در این الگو، تمرکز قدرت در یک نقطه و واگذار نکردن اختیارات به مناطق دیگر، موجب فقدان شناخت صحیح و شکل‌گیری انتظارات نامتناسب با ظرفیت‌های طبیعی، بی‌عدالتی و نبود تعادل‌های فضایی در ابعاد گوناگون شده است. این امر در نهایت سبب تمرکز جمعیت و فعالیت در چند کلان‌شهر شده است (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۲، ص ۱۱).

۳.۵. فقدان تعریف مناسب از منطقه در کشور:

موضوع منطقه‌بندی جغرافیایی و چگونگی شکل و ترکیب این مناطق همواره دغدغه ذهنی برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی کشور بوده است. به منطقه‌بندی معمولاً از دو بُعد برنامه‌ریزی و اجرا توجه می‌شود. این مقوله، به‌ویژه در برنامه‌ریزی‌های سرزمینی و از جمله آمایش سرزمین اهمیت و نقش عینی‌تری می‌یابد. متأسفانه طی سال‌های گذشته دستگاه‌های دولتی براساس اهداف مختلف به منطقه‌بندی‌های متعددی دست زده‌اند و در هر یک از آن منطقه‌بندی‌ها اهداف خاصی را دنبال کرده‌اند. این موضوع مشکلات گوناگونی را فراروی آمایش سرزمین قرار داده است (صالحی و پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۸، ص ۱۷۶).

۴.۵. بی‌توجهی به مسئله جمعیت و مهاجرت:

هدف آمایش سرزمین توزیع بهینه جمعیت و فعالیت در سرزمین است؛ به‌گونه‌ای که هر منطقه متناسب با قابلیت‌ها و نیازها و موقعیت خود از طیف مناسبی از فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بهره‌مند باشد و جمعیتی متناسب با توان و ظرفیت اقتصادی خود را بپذیرد (بصیرت، ۱۳۹۰، ص ۴)، اما درباره جمعیت در برنامه‌های توسعه‌ای کشور دو مسئله نمود یافته است: از یک طرف ساختار تک‌ساختی سیاسی و از طرف دیگر تقسیم‌بندی نامناسب سیاسی - اداری در کشور و فقدان تعریف مناسب منطقه در کشور باعث شده است که با شکل‌گیری مرکز - پیرامون در کشور و حرکت سرمایه‌های اقتصادی و انسانی به سمت مراکز، شاهد مهاجرت گسترده روستاییان و شهرهای کوچک و پیرامونی به سمت پایتخت و مراکز اصلی باشیم. این امر خود سبب شده است که افزون بر اینکه توزیع بهینه جمعیت در کشور شکل نگیرد، توزیع تا حدودی متعادل پیشین نیز از دست برود و با تمرکز جمعیت در چند شهر بزرگ، با کاهش جمعیت در روستاها و مناطق پیرامونی مواجه باشیم.

مسئله دوم استقرار جمعیت در مناطق پیرامونی کشور است که چنانچه باید و شاید به آن توجه نشده است و حتی در نگهداشت جمعیت در مراکز سکونت‌گاهی پیشین و مناطق پیرامونی، مانند روستاها نیز با چالش مواجهیم. گفتنی است در دهه‌های اخیر به

آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی فضایی در قالب مفاهیم گوناگون آن، چه پیش از انقلاب و چه پس از آن، با هدف استفاده بهینه از سرزمین و بهره‌گیری از توان مناطق مختلف، با اهداف گوناگون، مدنظر برنامه‌ریزان بوده است. درحالی‌که این تقسیم کار بین مناطق با منابع بالقوه آن در «نظر» اتفاق افتاده است، اما در «عمل» چندان به آن توجه نشده است و بسیاری از منابع بالقوه بی‌استفاده باقی مانده است. این بی‌توجهی پیامدهایی را در پی داشته است که از جمله آن می‌توان به توسعه نامتوازن و نامتعادل مناطق کشور یاد کرد که خود سبب تشدید نابرابری بین مناطق مختلف شده است. پاره‌ای از موانعی که سبب شده‌اند برنامه‌های آمایشی با مانع و چالش روبه‌رو شوند عبارت‌اند از:

۱.۵. ساختار تک‌ساخت سیاسی:

ساختار سیاسی ایران یکی از موانع توزیع متوازن منابع بین مناطق مختلف کشور است. ناپایداری سیاسی و واگرایی قومی در دو دهه پایانی حکومت قاجاریه و رضاشاه، که حاصل سرکوب جریان‌های قومی به بهانه حفاظت از تمامیت ارضی ایران بود، باعث شکل‌گیری حکومت مدرن بر مبنای نظام سیاسی تک‌ساخت در ایران شد. شکل‌گیری نظام تک‌ساخت باعث ترویج دیدگاه‌های سیاسی امنیت‌محور، تمرکزگرا، پایتخت‌محور و قطب‌گرا شده است که خود زمینه‌ساز توسعه نامتوازن فضایی و در نتیجه نابسامانی آرایش فضایی - مکانی شهرهای ایران شده است. در واقع پایتخت به‌منزله بخش هسته تمرکزگرا، قدرتمند، جریان‌ساز، الگوساز و جذب‌کننده سرمایه‌نخبگان و تسخیرکننده منابع ثروت سایر مناطق، که پیرامون و نیمه‌پیرامون خوانده می‌شوند، شده است (ویسی و مهماندوست، ۱۳۹۲، ص ۲۲۶). این ساختار نامتوازن باعث شده است که همواره سرمایه‌های اقتصادی و انسانی و ... از سمت مناطق پیرامونی کشور به سمت مراکز بزرگ و پایتخت در جریان باشد و باعث شکاف هرچه بیشتر بین این مناطق شود. این شکل از انتقال سبب از دست رفتن تعادل منطقه‌ای در کشور می‌شود.

۲.۵. تقسیم‌بندی نامناسب سیاسی - اداری:

پیرو بحث نظام تک‌ساختی سیاسی، بحث تقسیم‌بندی سیاسی - اداری فعلی کشور پیش می‌آید. در واقع در تقسیم‌بندی‌های فعلی، کمتر به همگنی‌های طبیعی و انسانی مناطق توجه شده است. عوامل سیاسی در تعیین محدوده‌های تقسیمات کشوری نقش پررنگ‌تری دارند و مرزبندی تقسیمات کشوری تحت تأثیر جغرافیای قدرت و حمایت شکل گرفته است. این امر سبب شده است که نظام کنونی تقسیمات کشوری با ویژگی‌ها و خصوصیات منطقه‌ای منطبق نباشد. بنابراین نظام موجود تقسیمات کشوری با

فشارهای سیاسی مقامات استانی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی و فنی و آمایشی است. فقدان طرح مصوب آمایش سرزمین به‌منزله سندی فرادست باعث شده است که مقامات سیاسی، در سال‌های اخیر، فشارهای بسیاری برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها، به‌ویژه طرح و پروژه‌های زیربنایی وارد کنند (صالحی و پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۸، ص ۱۷۵). این فشارها در پاره‌ای موارد منجر به اجرای طرح‌هایی می‌شود که در آن منطقه مورد نظر توجیهی اقتصادی، اجتماعی، انسانی و زیست‌محیطی ندارد و باعث هدررفت منابع ملی و همچنین به‌هم خوردن تعادل‌های زیست‌محیطی و غیره می‌شود.

۵.۸. فقدان مدل مناسب برای آمایش سرزمین در ایران:

بررسی اسناد و مدارک مرتبط با آمایش سرزمین در دهه‌های گذشته حاکی از این است که هنوز مدل مناسبی برای آمایش سرزمین در کشور وجود ندارد. به عبارت دیگر، هنوز مفروضات مناسبی برای مکان‌یابی فعالیت‌های عمرانی تدوین نشده است (همان، ۱۷۵). آمایش سرزمین ابعاد گوناگون اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی و زیست‌محیطی را دربر می‌گیرد و داشتن الگو یا مدلی مناسب به ارزیابی بهتر قابلیت‌ها، توانمندی‌ها و محدودیت‌های ابعاد مختلف مناطق متعدد سرزمین کمک می‌کند. بنابراین یکی از چالش‌های اساسی آمایش سرزمین در ایران، مشخص‌بودن راهبرد کلی توسعه در کشور است. اگر راهبرد کلی توسعه سرزمینی مشخص باشد، می‌توان براساس آن و با رجوع به مناطق، قابلیت‌ها و توانمندی‌ها و محدودیت‌های هر منطقه مشخص و با در نظر گرفتن آن‌ها برای رسیدن به راهبرد مدنظر برنامه‌ریزی کرد.

نتیجه‌گیری

در شش دهه برنامه‌ریزی به‌صورت عام و آمایش سرزمین به‌صورت خاص، شرایط اقتصادی و اجتماعی و سیاسی همواره از عوامل تأثیرگذاری بوده‌اند که سبب دگرگونی‌هایی در این برنامه‌ها شده‌اند. در همه این برنامه‌ها استفاده بهینه از سرزمین و بهره‌گیری از توان مناطق مختلف کشور مورد توجه برنامه‌ریزان بوده است. برنامه‌های اجرایی در این بازه زمانی به مقوله استفاده متناسب از منابع طبیعی و انسانی، با ذکر مفاهیم متفاوت، اشاره کرده است و در صدد تدوین سند جامعی بوده‌اند که بتواند توسعه متوازن مناطق مختلف کشور را در خود بگنجاند. با وجود تلاش برنامه‌ریزان برای تدوین سند جامع آمایش سرزمین و اجرای برنامه‌های عمرانی متعاقب آن، برخی مشکلات سبب شده است که این هدف محقق نشود. در واقع، هدف اصلی برنامه‌های آمایشی کشور تقسیم کار متناسب بین مناطق کشور است، اما این تقسیم کار بین مناطق با منابع بالقوه آن‌ها، هرچند در تدوین اسناد آمایش سرزمین در

موضوع جمعیت در برنامه‌های آمایش سرزمین و ضوابط آمایش سرزمین به‌خوبی توجه شده است، اما این توجه در کنار توجه به سایر چالش‌ها معنا می‌یابد، وگرنه انسان‌ها همواره راه خود را به سمت بهینه‌کردن شرایط زندگی، زیست و فرصت‌ها ادامه می‌دهند و از مناطق با شرایط اجتماعی اقتصادی کمتر مطلوب به سمت مطلوب حرکت می‌کنند.

۵.۵. فقدان طرح یک‌پارچه و نظام‌مند:

با بررسی تاریخچه کلی آمایش سرزمین در ایران چنین استنباط می‌شود که روند و سیری منطقی، زنجیره‌ای، یک‌پارچه و جامع در این طرح‌ها دیده نمی‌شود؛ هر دولتی که روی کار آمده است چندین برنامه را تدوین کرده است که به‌علت نبود حمایت و پشتیبانی و تدارکات و فراهم‌کردن زیرساخت‌های تشکیلاتی و مدیریت صحیح و تأمین منابع لازم، به موفقیت کمتری دست یافته است. به‌علت نبود جریان فکری صحیح و مراکز تحقیقاتی مناسب، ناآگاهی مجریان در ایران از اصول و فنون آمایش سرزمین، نبود رشته آمایش سرزمین در دانشگاه‌ها و آگاه‌نبودن وزرا و نمایندگان مجلس از اهمیت و فنون آمایش سرزمین، از آمایش سرزمین در ایران استقبال چندانی نشده است و اغلب طرح‌ها و برنامه‌ها در مرحله مصوبه و نظری مانده‌اند و به اجرا درنیامده‌اند (محمودی، ۱۳۸۸، ص ۱۷۸).

۵.۶. بی‌توجهی به همه ابعاد آمایش سرزمین به یک اندازه:

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در اجرای برنامه‌های عمرانی به‌صورت عام و آمایش سرزمین به‌صورت خاص، به‌رغم کسب نتایج اقتصادی محدود در چند بخش، پیشبرد اهداف توسعه همچنان با مشکلاتی روبه‌رو بوده است که بخشی از آن ناشی از برنامه‌ریزی توسعه با نگرش اقتصادی و بی‌توجه به بازتاب‌های اجتماعی و منطقه‌ای است. برای مثال، در مقایسه برنامه‌های عمرانی چهارم و پنجم پس از انقلاب، ایمانی و دباغی نشان داده‌اند که در برنامه چهارم همه معیارها و شاخص‌های مربوط به جمعیت، توزیع امکانات و فعالیت‌ها و توزیع فضایی لحاظ شده است، اما در برنامه پنجم با مقوله‌های تحلیلی مشابه، مواد قانونی منطبق با مواردی مانند توجه به شاخص‌های جمعیتی در برنامه‌ریزی، منطقه‌بندی فضایی، مثلاً اجرای سیاست‌های اقتصادی و منطقه‌بندی فضایی برحسب شاخص مهاجرت در تحلیل بخش اقتصادی مدنظر نبوده و در قالب قانونی پیش‌بینی نشده است (ایمانی و دباغی، ۱۳۹۴، ص ۵۲۴).

۵.۷. فشارهای سیاسی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی و فنی:

یکی دیگر از مسائل و مشکلاتی که همیشه با اهداف و برنامه‌های آمایش سرزمین در کشور در تعارض بوده است،

(برنامه‌های سوم و چهارم). هفته‌نامه خبری - تحلیلی برنامه. ۷(۲۸۹)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.

خنیر، حسین (۱۳۸۹). «درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران». آمایش سرزمین، ۲(۲)، ۵-۲۶.

رضوانی، محمدرضا (۱۳۹۰). برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران. تهران: نشر قومس.

رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا (۱۳۷۲). مکانیسم برنامه‌ریزی در ایران با تأکید بر برنامه‌ریزی روستایی، مجموعه مقاله‌های سمینار جامعه‌شناسی و توسعه. تهران: سمت.

سلطانی، ناصر (۱۳۹۲). «ارزیابی موانع فراروی طرح‌های آمایش سرزمین در ایران با رویکرد تلفیقی». مدرس علوم انسانی - برنامه‌ریزی و آمایش فضا، ۱۷(۳)، ۶۳-۸۴.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳). معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهران.

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

شکوری، علی (۱۳۹۱). سیاست‌های توسعه کشاورزی در ایران. تهران: سمت. صالحی، اسماعیل. و پوراصغر سنگاچین، فرزام (۱۳۸۸). «تحلیلی بر موانع فراروی آمایش سرزمین در ایران». فصلنامه راهبرد، ۱۸(۵۲)، ۱۴۹-۱۸۱.

عظیمی، حسین (۱۳۷۹). «توسعه و نهادسازی در اقتصاد ایران»، مجموعه سخنرانی‌های علمی - تخصصی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

علوی، مهشید (۱۳۹۲). «برنامه پنجم از روی رودریاستی نوشته شده است». ماهنامه توسعه کاربری فناوری اطلاعات و ارتباطات (تکفا).

کاظمی، منصوره (۱۳۸۶). «مروری اجمالی بر سیر تحولات آمایش سرزمین در ایران». مجله اقتصادی، ۷(۶۸ و ۶۷)، ۷۱-۷۹.

محمودی، سیدمحمد (۱۳۸۸). «تحلیلی بر سیر تحولات کلان آمایش سرزمین فرانسه در نیم قرن گذشته و ارائه پیشنهاداتی اجرایی جهت بهبود وضعیت آمایش سرزمین ایران». آمایش سرزمین، ۱(۱)، ۱۴۱-۱۸۰.

منصوری، سهیلا (۱۳۸۹). «سیر تهیه و تصویب قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه». هفته‌نامه خبری - تحلیلی برنامه، ۹(۴۰۲)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.

وحیدی، پردخت (۱۳۷۳). «آمایش سرزمین: راهنمایی برای برنامه‌ریزی آموزش عالی». فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۲(۷ و ۸)، ۷۵-۱۰۴.

ویسی، هادی. و مهماندوست، خدیجه (۱۳۹۲). «تأثیر نظام سیاسی تک‌ساخت بر آرایش فضایی - مکانی و توسعه شهرهای ایران». فصلنامه ژئوپلیتیک، ۹(۲)، ۲۰۴-۲۲۹.

قالب نظر صورت گرفته است، اما در عمل چندان بدان توجهی نشده است و بسیاری از منابع بالقوه بی‌استفاده باقی مانده‌اند. این بی‌توجهی پیامدهایی را به دنبال داشته است که از جمله آن می‌توان به توسعه نامتوازن و نامتعادل مناطق کشور اشاره کرد که خود سبب تشدید نابرابری بین مناطق مختلف کشور شده است. از جمله موانع فقدان تقسیم کار عملی بین مناطق کشور می‌توان به ساختار تک‌ساخت سیاسی، تقسیم‌بندی نامناسب سیاسی - اداری، نبود تعریف مناسب از منطقه در کشور، بی‌توجهی به مسئله جمعیت و مهاجرت، فقدان طرح یک‌پارچه و نظام‌مند، بی‌توجهی به همه ابعاد آمایش سرزمین به یک اندازه، فشارهای سیاسی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی و فنی و فقدان مدل مناسب برای آمایش سرزمین در ایران اشاره کرد. تا زمانی که این موانع رفع نشود، هر برنامه جامع دیگری نیز در نظر تدوین شود، در عمل به سرنوشت دیگر طرح‌های توسعه‌ای کشور دچار می‌شود و فقط در حد نگارش ایدئولوژیک برخی از اهداف باقی مانده و برون‌ده عملی آن باز هم توسعه نامتوازن مناطق کشور خواهد بود. بنابراین مهم‌ترین کار دادن اختیارات اداری و برنامه‌ریزی به مناطق و استان‌ها و تمرکززدایی سیاسی در حوزه برنامه‌ریزی در کشور است. از کارهای مهم دیگر، مشخص شدن راهبرد کلی توسعه سرزمینی است؛ اینکه براساس این راهبرد کلی قرار است هر منطقه در کدام حوزه و بخش به فعالیت بپردازد و توسعه پیدا کند.

منابع

ایمانی جاجرمی، حسین. و دباغی، حمیده (۱۳۹۴). «مطالعه سیاست‌های اقتصادی ایران با رویکرد آمایش سرزمین (مطالعه موردی: برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور)». مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۴(۳)، ۵۰۱-۵۲۷.

احمدی‌پور، زهرا. و جعفرزاده، حسن. و میرزایی، محمدرضا (۱۳۹۳). «تحلیل کارکردی تقسیمات کشوری در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین با تأکید بر ایران». فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۴(۱۴)، ۱-۱۲.

بصیرت، میثم (۱۳۹۰). آمایش سرزمین. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

تابش، احمد (۱۳۸۳). اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

توفیقی، فیروز (۱۳۸۴). آمایش سرزمین - تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری.

پوراصغر سنگاچین، فرزام (۱۳۸۷الف). «مروری بر تحولات آمایش سرزمین (۱۳۴۷-۱۳۷۷)». هفته‌نامه خبری - تحلیلی برنامه. ۷(۲۸۸)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.

پوراصغر سنگاچین، فرزام (۱۳۸۷ب). «مروری بر تحولات آمایش سرزمین