



کرونولوژی آمایش سرزمین در ایران

مهشید اسکندری^۱، افشین دانه کار^{۲*}

۱- دانشجوی کارشناسی ارشد علوم و مهندسی محیط زیست، گروه محیط زیست طبیعی، دانشکده منابع طبیعی، دانشکده‌گان کشاورزی و منابع طبیعی، دانشگاه تهران، کرج، ایران

۲- استاد، گروه محیط زیست طبیعی، دانشکده منابع طبیعی، دانشکده‌گان کشاورزی و منابع طبیعی، دانشگاه تهران، کرج، ایران
*رایانامه نویسنده مسئول: danehkar@ut.ac.ir

چکیده

آمایش سرزمین به عنوان چارچوبی راهبردی برای سامان‌دهی فضایی فعالیت‌ها، توزیع متعادل جمعیت و بهره‌برداری پایدار از منابع، یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق توسعه پایدار و عدالت فضایی محسوب می‌شود. پژوهش حاضر با رویکردی تاریخی - تحلیلی، روند شکل‌گیری و تحول آمایش سرزمین در ایران را در بستر تحولات جهانی و ملی بررسی می‌کند. نتایج نشان می‌دهد که اگرچه پیشینه مدیریت سرزمین در ایران به دوره‌های تاریخی پیشین باز می‌گردد، اما برنامه‌ریزی نوین آمایشی از دهه ۱۳۱۰ و هم‌زمان با شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور آغاز شد. این روند به شدت تحت تأثیر مکاتب برنامه‌ریزی اروپایی، انگلوساکسون و یورو-آمریکن و همکاری با مشاوران خارجی قرار داشت. بررسی برنامه‌های عمرانی پیش و پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که آمایش سرزمین در ایران همواره متأثر از شرایط سیاسی، درآمدهای نفتی، تمرکزگرایی اداری، تحولات جمعیتی، جنگ تحمیلی و تغییرات ساختاری نظام حکمرانی بوده است. در دوره پیش از انقلاب، هدف اصلی مطالعات آمایشی، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و تمرکززدایی بود، اما غلبه رویکرد صنعتی‌شدن و توسعه شتاب‌زده مانع تحقق کامل اهداف شد. پس از انقلاب نیز جنگ و ناپایداری نهادی موجب رکود مطالعات آمایشی گردید، هرچند از دهه ۱۳۶۰ به بعد تدوین اسناد ملی و استانی، تصویب ضوابط ملی آمایش و توسعه فناوری‌های نوین مانند GIS زمینه احیای این رویکرد را فراهم کرد. یافته‌ها نشان می‌دهد ضعف هماهنگی بین‌بخشی، ناپایداری نهادی و نبود ضمانت اجرایی، مهم‌ترین چالش‌های تاریخی آمایش سرزمین در ایران بوده‌اند؛ با این حال، توجه روزافزون به توسعه پایدار و عدالت فضایی، زمینه‌گذار به حکمرانی فضایی یکپارچه را تقویت کرده است.

کلیدواژه‌ها: آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی فضایی، توسعه پایدار، عدالت فضایی، مدیریت سرزمین، توسعه منطقه‌ای، حکمرانی فضایی.

مقدمه

عدالت مفهومی چندبعدی است که ابعاد اجتماعی، فضایی و عملکردی را دربرمی گیرد و در برنامه ریزی سرزمین، با نحوه توزیع جمعیت، فعالیت، منابع، خدمات و فرصت ها در پهنه جغرافیایی ارتباط مستقیم دارد (Harvey, 1973; Soja, 2010). تحقق عدالت سرزمینی مستلزم تحلیل فضایی وضعیت موجود، شناسایی نابرابری های منطقه ای و تبیین راهکارهای دستیابی به توسعه متوازن در چارچوب برنامه ریزی سرزمین و توسعه پایدار است. مفهوم توسعه پایدار در ادبیات رسمی بین المللی، به ویژه از گزارش کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه در سال ۱۹۸۷ و سپس اسناد سازمان ملل در کنفرانس ریو ۱۹۹۲، ریو+۲۰ در سال ۲۰۱۲ و دستورکار ۲۰۳۰ توسعه پایدار در سال ۲۰۱۵ گسترش یافت (United Nations, 1992, 2012, 2015; World Commission on Environment and Development, 1987). توسعه پایدار در این رویکرد، ناظر بر تأمین نیازهای نسل حاضر بدون به خطر انداختن توان نسل های آینده برای پاسخ گویی به نیازهای خود است. دستورکار ۲۰۳۰ سازمان ملل نیز توسعه پایدار را در قالب پنج محور انسان، سیاره، شکوفایی، صلح و مشارکت صورت بندی کرده و بر ضرورت پیوند میان حفاظت محیط زیست، توسعه انسان محور، عدالت اجتماعی و صلح پایدار تأکید دارد (United Nations, 2015).

استفاده نادرست از سرزمین همراه با مدیریت ناکارآمد و شیوه های نادرست بهره برداری و نگرش منفعت طلبانه یک سویه به طبیعت، زمینه کاهش منابع و استفاده غیرمنطقی انسان از سرزمین را فراهم می کند؛ لذا ارزیابی اراضی برای کاربری مناسب زمین به عنوان یک ابزار ویژه برای برنامه ریزی درباره یک ناحیه، منطقه یا یک کشور مورد استفاده قرار می گیرد (منوری، ۱۳۹۵؛ مخدوم، ۱۳۹۱). برنامه^۱، نمایش منظم و یا سلسله مراتب فعالیت های مربوط به هم و مربوط به یک رشته تصمیمات منظم و بر حسب

دوره های زمانی مختلف است (برایسون، ۱۳۸۱). برنامه را از جنبه های مدت، هدف و محدوده عمل تقسیم بندی می کنند. از منظر مدت اجرا برنامه شامل سه دسته برنامه بلندمدت^۲ با مبنای آینده نگری، شناخت ویژگی های روند تغییرات و تحولات پدیده های اقتصادی اجتماعی بر پایه فرض پیش بینی شده است که مدت اجرای آن معمولاً بین ۱۰ تا ۲۰ سال و گاهی تا ۲۵ سال ادامه دارد. برنامه میان مدت^۳ که زمان اجرای آن ۳ تا ۵ سال است؛ بیشتر در مسیر برنامه ریزی بلندمدت و در انطباق با هدف های آن صورت می گیرد. برنامه ریزی کوتاه مدت^۴ نیز معمولاً ۱ تا ۲ سال زمان اجرای آن طول می کشد و قابلیت اجرایی بیشتری دارد (برایسون، ۱۳۸۱).

برنامه ریزی از لحاظ دامنه اجرا شامل برنامه های جامع و برنامه غیرجامع، از منظر سطوح مکانی شامل برنامه ملی (سطح کشور)، برنامه منطقه ای (سطح استان)، برنامه ناحیه ای (سطح شهرستان)، برنامه شهری (سطح شهر) و برنامه روستایی (سطح دهستان و روستا) می شود (منوری، ۱۳۹۵).

در مقیاس تصمیم گیری، برنامه ریزی به سه سطح اصلی راهبردی، تاکتیکی و عملیاتی تقسیم می شود. در برنامه ریزی راهبردی، چارچوب برنامه ها در تمام سطوح و شامل اهداف و اقدامات اساسی در بلندمدت است، درحالی که برنامه ریزی تاکتیکی، مشخص نمودن اهداف میان کار و انتخاب ابزارهای لازم برای تحقق آن ها را در میان مدت مدنظر قرار می دهد. برنامه ریزی عملیاتی نیز شامل گام های ویژه یا اقدامات مشخص برای انجام فعالیت هایی است که به اهداف مشخص دست می یابند. این سطوح سه گانه برنامه ریزی دارای یک رابطه هماهنگ و چندجانبه هستند، اما ارتباط متقابل بین سطوح مختلف نیاز به انطباق پذیری برنامه ها دارد (محمودی، ۱۴۰۲).

³ Median Term

⁴ Short Term

¹ Program

² Long Term

انسان آگاه شد برای آنکه قادر باشد فقر، تباهی و تخریب سرزمین را متوقف کند ناگزیر است به همراه طبیعت حرکت کند و از سرزمین و منابع آن به اندازه توان یا پتانسیل تولید آن بهره‌برداری نماید. این تفکر مقدمه‌ای برای ایجاد آمایش سرزمین یا برنامه‌ریزی منطقه‌ای کاربری سرزمین شد؛ بنابراین آمایش سرزمین در جهان شکل گرفت (مخدوم، ۱۳۹۱؛ Nejad Mohammad-Nameghi, 2012).

تعریف آمایش سرزمین

واژه «آمایش» در زبان فارسی به معنای نظم‌بخشی، سامان‌دهی و آرایش است و در قالب «آمایش سرزمین» به معنای تنظیم و مدیریت نظام‌مند روابط میان انسان، فضا و فعالیت‌های انسانی در بستر فضایی، به‌منظور بهره‌گیری عقلانی از تمامی ظرفیت‌های علمی، فنی و تجربی در بُعد زمانی بلندمدت تعبیر می‌شود (رحمانی و همکاران، ۱۳۹۵). به عبارتی آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی بلندمدتی است که قبل از انقلاب به‌وسیله فرانسویان در ایران پایه‌گذاری شد و هدف اصلی آن تعادل سرزمینی، در قالب توزیع نظام‌مند جمعیت و فعالیت بود (لطیفی، ۱۳۸۸). همان‌گونه که مشاهده می‌شود، این تعاریف عمدتاً بر مفهوم مکان‌محوری (مکان‌گرایی) تأکید دارند؛ به عبارتی، آمایش سرزمین، ناظر بر سازمان‌دهی فضایی بهینه و متعادل فعالیت‌ها و جمعیت در سطح سرزمین است. در همین راستا، آن‌گونه که از تعریف «ژان پل ال کاز» نیز استنباط می‌شود، آمایش سرزمین به معنای دستیابی به مطلوب‌ترین الگوی توزیع جمعیت از طریق بهینه‌ترین شکل استقرار فعالیت‌های اقتصادی-اجتماعی در سطح جغرافیای سرزمین است (اکبری و همکاران، ۱۳۹۵).

پیشینه آمایش سرزمین در برخی کشورها

دهه ۱۹۳۰: ایالات متحده آمریکا

نخستین تلاش برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین شامل اقدام‌های سازمان عمران دره تنسی به دنبال نامه رئیس جمهوری وقت آمریکا، آقای کینز در دهه ۱۹۳۰ برای مهار بحران‌های ۱۹۲۹ توسط دولت آمریکا آغاز شد.

در فرهنگ مدیریت و برنامه‌ریزی، ایرانیان به‌عنوان بنیان‌گذاران تفکر و شیوه‌های برنامه‌ریزی به‌شمار می‌روند. توجه کوروش اول هخامنشی به ماهیت برنامه‌ریزی، به‌ویژه عناصر و مفاهیم آینده‌نگری، پیش‌بینی، تعیین هدف و زمان‌بندی انجام فعالیت‌های دولتی نشان‌دهنده وجود برنامه‌ریزی در اولین تمدن بشری است. پس از آن، در سال ۱۳۱۶ برای نخستین بار، تفکر تنظیم برنامه برای فعالیت‌های عمرانی کشور پدید آمد که مقدمه‌ای برای بنا نهادن آمایش سرزمین در ایران شد (محمودی، ۱۴۰۲؛ National Land-Use Planning Center, 2005).

این تحقیق به‌صورت مروری سیر تحولات آمایش سرزمین در ایران را تحلیل می‌کند و بر تغییرات پارادایمی و رویکردهای مختلف برنامه‌ریزی سرزمین در سطح جهانی و ملی تأکید دارد. این مرور شامل تحلیل تحولاتی است که در طول زمان در زمینه‌های سیاست‌گذاری، استراتژی‌های برنامه‌ریزی و ابزارهای اجرایی آمایش سرزمین صورت گرفته است.

پیشینه پیدایش آمایش سرزمین

از دهه‌های پایانی قرن گذشته انسان پی‌برد برای آنکه بتواند بهره‌برداری با صرفه اقتصادی و مستمر از سرزمین داشته باشد، شایسته است که روند بهره‌برداری را در یک چارچوب برنامه‌ریزی‌شده به نام طرح مدیریت به اجرا بگذارد (Nejad Mohammad-Nameghi, 2012). از آن زمان به‌تدریج طرح‌های جنگل‌داری، مرتع‌داری، شهرسازی، مدیریت شهری، مدیریت کشاورزی، دامداری، دامپروری، مدیریت شیلات و آبی‌پروری، پارکداری و مدیریت توسعه در جهان آغاز شد (منوری، ۱۳۹۵).

تا شروع جنگ جهانی دوم، با وجود سپری شدن ۶۰ سال از تهیه، تدوین و اجرای طرح‌های مدیریت سرزمین، بازهم آنچنان که شایسته بود مشکل بهره‌برداری منطقی از منابع سرزمینی رفع نشد. پس از اتمام جنگ جهانی دوم، با ادامه فقر کشاورزان، هدررفت منابع طبیعی و تباهی محیط‌زیست، دلالی جهت چاره‌جویی برای رفع مشکل را ایجاد کرد.



کشورهای توسعه یافته دیگر نیز در همین زمان برنامه ریزی منطقه ای داشتند؛ مانند انگلستان برای مناطق سیاه یعنی حوزه های معدنی که دچار بحران شده بود و نیز ایتالیا برای قسمت جنوب شبه جزیره ایتالیا به تهیه سیاست منطقه ای اقدام کردند (منوری، ۱۳۹۵).

۱۹۴۹: فرانسه

در فرانسه، اندیشه آمایش نخست در کتابی با عنوان "پاریس و کویر پاریس" مطرح شد که بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم به چاپ رسید (منوری، ۱۳۹۵). اصطلاح «آمایش سرزمین» نخستین بار توسط فرانسوی ها با هدف مقابله با مشکلات اقتصادی، از جمله کاهش تمرکزگرایی در پاریس و ساماندهی بهینه فعالیت ها بر پایه توانمندی های مناطق مختلف به کار گرفته شد. این مفهوم ریشه در مکتب اروپایی دارد که آمایش سرزمین را به مثابه راهبردی برای اصلاح نابرابری های اقتصادی در سطح ملی تلقی می کند. راهبردی که با مداخله در توزیع فضایی فعالیت های اقتصادی و امکانات، عملیاتی می شود. در این مکتب، برنامه ریزی منطقه ای به عنوان چارچوب اصلی آمایش سرزمین مطرح است و هدف اصلی آن، پشتیبانی از رشد اقتصادی است. در عین حال، برنامه ریزی کالبدی معمولاً به طراحی های محلی و شهری محدود می شود. کشورهایی چون فرانسه، دانمارک، ایتالیا، اسپانیا، پرتغال، هند و چین از جمله کشورهایی هستند که سیاست های آمایش سرزمین شان بر پایه این رویکرد شکل گرفت (بصیرت، ۱۳۹۰).

اواخر ۱۹۵۰: کشورهای آمریکای شمالی و استرالیا

در پی ناکارآمدی مکتب اروپایی در تحقق برنامه های جامع آمایش سرزمین و ناتوانی آن در لحاظ نمودن تمامی مؤلفه های اثرگذار، در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰، مکتب جدیدی تحت عنوان مکتب آنگلوساکسون پدیدار شد. این رویکرد، با نگاهی یکپارچه و نظام مند، به ارزیابی همه جانبه سرزمین می پردازد و بر تعامل و هم راستایی چهار مؤلفه اساسی شامل توان اکولوژیک، فناوری، منابع انسانی و

منابع مالی تأکید دارد. در این مکتب، بهره گیری از اسناد ترسیمی و نقشه های موضوعی، به عنوان ابزارهای کلیدی در فرآیند برنامه ریزی فضایی، به وفور مشاهده می شود. مکتب آنگلوساکسون رویکردی جامع نگر به کاربری سرزمین، بهره برداری از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست دارد. برنامه ریزی در این مکتب، مفهومی فراتر از برنامه ریزی کالبدی صرف بوده و به معنای سازماندهی منطقی و هدفمند اقدامات آینده در چارچوب نقشه ها و طرح های فضایی است. در واقع، آمایش سرزمین در این دیدگاه، در قالب سلسله مراتبی از برنامه های کالبدی و فضایی تعریف می شود که هدف آن دستیابی به ساختار بهینه سازمان فضایی است. به طوری که این سلسله مراتب، چارچوب طرح های جامع در مقیاس های مختلف را تبیین می نماید (بصیرت، ۱۳۹۰). کشورهای آمریکای شمالی در سال های پایانی دهه ۱۹۵۰ اقدام به تأسیس دفتر آمایش سرزمین کردند. دولت مرکزی در کانادا نقش تقریباً مهمی در برنامه ریزی آمایش سرزمین داشت؛ از جمله آن می توان به دخالت دولت فدرال در اموری مثل کنترل محیط زیست، سواحل و دریاها، حمل و نقل سراسری، فرودگاه ها، توسعه اقتصادی منطقه ای و مانند آن اشاره کرد. بنابراین آمایش سرزمین در کشور کانادا همه جانبه و متمرکز با توجه به هماهنگی پارامترهای فناوری، منابع مالی، توان اکولوژیک و نیروی انسانی شکل گرفت (منوری، ۱۳۹۵).

در همین دهه استرالیا نیز خط مشی مشابهی را در پیش گرفت. اگرچه مراحل آمایش سرزمین در این کشور از روش های متفاوت با کانادا برای تجزیه و تحلیل و جمع بندی داده ها به انجام می رسید. به طور نمونه لندسیستم^۱ در کانادا اشاره به واحدی از اراضی دارد که برخوردار از شکل زمین و خاک همگن است و تیپ گیاهی ویژه ای روی آن رشد می کند (مخدوم، ۱۳۹۱). در حالی که در استرالیا، لندسیستم، بزرگ ترین گستره واحد سرزمین است که پس از آن واحد زمین و ایستگاه قرار دارد. واحد شکل زمین نیز بخشی از

^۱ Land system

سرزمین به‌شمار می‌رود که براساس توپوگرافی (درصد شیب، جهت جغرافیایی، ارتفاع از سطح دریا، هیدروگرافی، خطوط یال‌ها و برآمدگی‌ها و پارامترهای مربوط به شکل ظاهری زمین) شناسایی می‌شود (منوری، ۱۳۹۵).

دهه ۱۹۶۰: ظهور مکتب یورو/امریکن

شالوده و زیربنای مکتب یورو امریکن درواقع بر مبنای مکتب آنگلو ساکسون استوار شده، اما تفاوت اصلی آن در نحوه ارزیابی و برنامه‌ریزی برای استفاده از سرزمین است. در این مکتب، تأکید بر ارزیابی هم‌زمان توان‌های طبیعی و انسانی قرار دارد، به‌جای آنکه این ارزیابی‌ها به‌طور جداگانه صورت گیرد و سپس در مرحله‌ای دیگر تلفیق شوند. درواقع، این مکتب به‌دنبال رویکردی یکپارچه است که در آن توان‌ها و منابع طبیعی در کنار ظرفیت‌های انسانی و اجتماعی مورد ارزیابی و تحلیل قرار می‌گیرند. علاوه بر این، در مکتب یورو امریکن برنامه‌ریزی برای استفاده از سرزمین به‌طور هم‌زمان به نیازهای طبیعی و اقتصادی-اجتماعی توجه دارد. به این معنا که نه‌تنها به حفاظت و بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی توجه می‌شود، بلکه نیازهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جوامع انسانی نیز در فرایند برنامه‌ریزی در نظر گرفته می‌شود. این رویکرد به‌ویژه بر اهمیت هماهنگی و تعامل میان این دو مؤلفه تأکید دارد تا از این طریق به توسعه پایدار و بهینه‌سازی استفاده از سرزمین دست یافت. به‌عبارت دیگر، در مکتب یورو-امریکن، توسعه سرزمین تنها به‌عنوان یک مسئله کالبدی یا اقتصادی دیده نمی‌شود، بلکه ابعاد اجتماعی و محیطی آن نیز به‌طور هم‌زمان مورد توجه قرار می‌گیرد تا فرآیند برنامه‌ریزی از توازن و هماهنگی لازم برخوردار باشد (مخدوم، ۱۳۹۱).

دهه ۱۹۶۰: کشورهای حوزه اسکندیناوی

کشورهای حوزه اسکندیناوی شامل دانمارک، سوئد، فلاند و نروژ نیز اقداماتی در جهت آمایش سرزمین آغاز نمودند. در این کشورها وظیفه و مسئولیت اجرای برنامه‌ریزی بر عهده شهرداری‌ها و در اموری که از نظر ملی حائز اهمیت هستند (مانند کاربری اراضی، شبکه حمل‌ونقل و انرژی، میراث

فرهنگی و طبیعی، پایداری اکولوژیک و مخاطرات طبیعی) بر عهده وزارت محیط‌زیست و انرژی است. از ویژگی‌های مهم برنامه‌ریزی در این کشورها الزام قانونی برای ارزیابی اثرات محیط‌زیستی و ارزیابی راهبردی یا استراتژیک محیط‌زیست است. به‌عنوان مثال آمایش سرزمین در کشور دانمارک در چهار سطح ملی، منطقه‌ای، شهری و محلی انجام می‌گیرد که برنامه‌ریزی بهره‌برداری از اراضی را با رویکرد اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی تدوین می‌کند و تفکیک آن برای زیربخش‌های اقتصاد انجام می‌شود (خوش منش زاده و همکاران، ۱۳۹۱).

دهه ۱۹۶۰: هلند

کشور هلند به‌عنوان یکی از پیشگامان اجرای برنامه همه جانبه و تمرکز یافته آمایش سرزمین در جهان به‌شمار می‌رود. در کشور هلند مراحل آمایش سرزمین اجرا شده است؛ بدین معنا که توزیع کاربری‌ها براساس توان اکولوژیک بخش‌های مختلف آن صورت گرفته است. در این کشور آمایش سرزمین در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی انجام می‌شود. برنامه‌ها نیز بصورت عمودی میان سه سطح حکومتی (دولت ملی، حکومت استانی و شهرداری) و هم به صورت افقی میان وزارتخانه‌ها، سازمان‌های هم عرض در هریک از سطوح سه‌گانه هماهنگ می‌شود. ابزارهای اجرای آمایش سرزمین در هلند، گزارش‌ها و نقشه‌های سیاست ملی، برنامه‌های منطقه‌ای، طرح‌های ساختاری و طرح‌های تفصیلی تخصیص اراضی است. طرح‌های یادشده شامل یک یا چند نقشه و راهنمای آن‌ها هستند که اختصاص زمین‌ها به کاربری‌های گوناگون مانند مسکن، بازرگانی، صنعت، کشاورزی، تفریحات و غیره را آشکار می‌کند، مقررات استقرار کلان کاربری‌ها و احداث کاربری‌های خرد و بناها و میزان تخصیص هریک را مشخص کرده و اطلاعات در زمینه اصول بنانهادن و توزیع کاربری‌ها در اختیار برنامه‌ریزان قرار می‌دهد (منوری، ۱۳۹۵).

دهه ۱۹۷۰: عربستان سعودی

کشور عربستان هم بعد از سال ۱۹۷۰ به تعادل‌های منطقه‌ای گرایش یافت، زیرا این کشور به سبب درآمدهای بالای نفتی و رشد شهرهای بزرگ با مشکل بی تعادلی منطقه‌ای روبه‌رو شد. سیاست سازمان‌دهی سرزمین به عنوان یکی از اهداف سیاستی آمایش سرزمین در عربستان سعودی مطرح بوده است. به عنوان مثال این کشور موفق به استقرار چند شهر با امکانات و زیرساخت‌های شهر جدّه شد، اما در سال‌های اخیر به دلیل کسری بودجه تلاش بر خصوصی‌سازی داشته است که با اقدام‌های آمایش سرزمین که در زمره طرح‌های بخش دولتی است در تناقض قرار داشت (منوری، ۱۳۹۵).

۱۹۷۲: کره جنوبی

کره جنوبی از معدود کشورهای آسیایی به شمار می‌رود که در سال ۱۹۷۲ اقدام به تهیه چند طرح کالبدی/ جامع سرزمین کرد و آن‌ها را به اجرا درآورد. از عوامل توجه به طرح‌های جامع سرزمین در این شبه جزیره، محدودیت‌های زمین است. کنترل مدیریت و استفاده بهینه از این منابع، محدود به برقراری سیستم منطقه‌بندی است. مسئولیت تهیه طرح‌های سرزمینی در کره جنوبی با وزارت ساختمان و ترابری است، اما نهاد دیگری به نام مؤسسه کره‌ای پژوهش در سکونتگاه‌های انسانی هم در تهیه طرح‌های مشابه دارای نقش اساسی بوده است (منوری، ۱۳۹۵).

آمایش سرزمین در ایران

کشور ایران با بیش از ۶۰ سال سابقه رسمی برنامه‌ریزی و تبعیت از شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی همواره با تغییرات و دگرگونی‌هایی همراه و با فراز و نشیب‌های زیادی روبه‌رو بوده است. در مجموع، سیر تحول‌های برنامه‌ریزی در ایران به طور عام و آمایش سرزمین به طور خاص، در دو مقطع پیش و بعد از انقلاب اسلامی قابل بررسی است (محمودی، ۱۴۰۲؛ منوری، ۱۳۹۵؛ لطیفی، ۱۳۸۸).

۱۳۱۶ (۱۹۳۷): آغاز فعالیت‌های آمایشی در ایران

در چند قرن اخیر، به جز بعضی استثنائات مانند دوره صفوی که با تدبیر شیخ بهایی پیشرفت بسیار چشمگیری در شهرسازی، عمران و مدیریت سرزمین مشاهده شد، اجرای اهداف و سیاست‌های عمرانی و توسعه در ایران، اغلب به صورت دستوری و آمرانه به دست حکمرانان وقت انجام می‌شد. مهم‌ترین اقدام سلسله قاجار انتخاب تهران به عنوان پایتخت کشور بود که به دلیل تقسیم نامناسب و ناعادلانه امکانات و تمرکزگرایی شدید، این شهر امروزه با رشد بی‌حد و حصر جمعیت مواجه شده است. ضمن این که مهاجرت بی‌رویه روستاییان و مردم شهرهای کوچک به تهران منجر به مشکلات متعددی مانند عدم توازن، بی‌نظمی‌های فضایی و اجتماعی، ترافیک شهری و آلودگی شدید منابع محیطی شده است. در دوران پهلوی دوم برای نخستین بار در سال ۱۳۱۶ مفهوم برنامه‌ریزی به معنای علمی و آکادمیک در متون رسمی ایران وارد شد (محمودی، ۱۴۰۲). (National Land-Use Planning Center, 2005). هرچند برنامه‌ریزی در ایران در معنای نوین آن به سال ۱۳۲۷ بر می‌گردد، لیکن بررسی اسناد و پیشینه‌ها نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۱۶ تا ۱۳۲۶ کوشش‌های بسیاری برای برنامه‌ریزی توسعه انجام پذیرفت، لیکن به علل گوناگون این تلاش‌ها ناکام ماند (National Land-Use Planning Center, 2005).

۱۳۲۷ - ۱۳۳۴: برنامه هفت‌ساله عمرانی اول

در سال ۱۳۲۷ (۱۹۴۸)، سازمان برنامه و بودجه ایران با هدف بهره‌برداری از تجربیات بین‌المللی در این زمینه، کارشناسانی را به فرانسه اعزام کرد. این اقدام بخشی از تلاش‌های ایران برای بهره‌برداری از تجربیات کشورهای دیگر در زمینه آمایش سرزمین بود. در این راستا، با دعوت از مدیران مسئول مطالعات آمایش سرزمین در فرانسه، مذاکرات و تبادل نظرهایی آغاز شد که در نهایت منجر به تدوین و اجرای

¹ Secretariat of the Infrastructure and Production Commission of the Expediency Discernment Council and the National Center for Land Reform

تبصره، تصویب و به‌منظور اجرا به دولت‌های وقت ارائه شد (محمودی، ۱۴۰۲؛ منوری، ۱۳۹۵).

۱۳۴۲-۱۳۴۶: برنامه پنج‌ساله عمرانی سوم

برنامه عمرانی سوم کشور با تفاوت‌های اساسی در مدت زمان (کاهش اجرای برنامه از ۷ سال به ۵ سال) با ۸ فصل، ۳۷ ماده، ۷ تبصره و حدود ۱۰۰ حکم در شهریورماه سال ۱۳۴۱ مورد تصویب دولت قرار گرفت. در برنامه سوم به ارتباطات و مخابرات اهمیت زیادی داده شد و کشاورزی در اولویت نخست قرار گرفت؛ درحالی‌که بخش صنعت نسبت به برنامه دوم داری سهم کمتری شد (منوری، ۱۳۹۵). در سال ۱۳۴۲، هم‌زمان با شروع برنامه سوم عمرانی، اصلاحات اراضی یا به‌عبارتی انقلاب سفید آغاز شد که یکی از نتایج آن رهاسازی اراضی کشاورزی و مهاجرت گسترده روستاییان به شهرهای بزرگ و به‌خصوص تهران بود. در تاریخ ۱۶ مهر ۱۳۴۲ شهردار وقت تهران مطرح کرد که چهار طرح به هیأت دولت تسلیم کرده است که به موجب آن نخستین طرح جامع تهران از سوی سازمان برنامه و بودجه وقت به شرکت مهندسان مشاور عبدالعزیز فرمانفرمایان با مشارکت شرکت آمریکایی ویکتور گروئن در سال ۱۳۴۷ با افق ۲۵ ساله تصویب و در سال ۱۳۴۹ ابلاغ شد (توفیق، ۱۳۸۴). از جمله مشخصه‌های این طرح، ارائه نقشه جامع یا به بیانی طرح کاربری اراضی تهران بزرگ بود که براساس آن، مکان‌های مختلف پهنه‌بندی شده و مناطق مشخصی چون نواحی مسکونی، کشاورزی، راه‌های ارتباطی و غیره در گستره شهر پیش‌بینی شد. همچنین برای کنترل و توسعه مهارنشده تهران، جلوگیری از افزایش جمعیت در تهران و تشویق به سرمایه‌گذاری در شهرستان‌ها، سیاست ممنوعیت استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران در سال ۱۳۴۶ به تصویب هیئت وزیران رسید (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). در بهمن‌ماه سال ۱۳۴۵ نیز گزارشی تحت عنوان «مسئله افزایش جمعیت شهر تهران و نکاتی پیرامون عمران کشوری» توسط مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران نیز به‌منظور اقدام‌های موثر برای تهیه و

طرح‌های آمایش سرزمین در ایران شد. این روند به‌تدریج موجب شکل‌گیری و گسترش بیشتر مطالعات آمایش سرزمین در ایران بوده و نقشی کلیدی در برنامه‌ریزی فضایی و توسعه پایدار کشور ایفا کرده است. سرانجام اولین برنامه عمرانی کشور پس از انجام مطالعات شرکت آمریکایی به نام موريسن نودسن در سال ۱۳۲۶ تقدیم مجلس شورای ملی شد و در بهمن‌ماه ۱۳۲۷ با عنوان لایحه قانون اجرای برنامه هفت‌ساله عمران کشور به تصویب رسید. در ماده ۴ قانون برنامه اول که اولین برنامه مدون جهت نیل به توسعه پایدار بوده است، تأکید شد که سرمایه‌گذاری و بودجه‌بندی باید براساس استقرار و احتیاجات شهرهای مختلف کشور صورت گیرد. دو کلمه در قانون مذکور "استعداد و احتیاجات" بخش عمده تفکر آمایشی در این برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهد (محمودی، ۱۴۰۲). مطابق این برنامه با توجه به جدول الگوی توسعه، توسعه کشاورزی به‌وسیله بخش خصوصی و صنعت با گرایش مصرفی ویژه نساجی بود. از جنبه تقسیم‌کار بین‌المللی نیز در کشور ایران باید مواد خام کشاورزی، معدنی و صنعت تولید می‌شد (منوری، ۱۳۹۵).

۱۳۳۴-۱۳۴۱: برنامه هفت‌ساله عمرانی دوم

برخی از محققان، آغاز مطالعات آمایش سرزمین را به سال ۱۳۳۵ هجری خورشیدی، یعنی حدود ۱۰ سال پیش از تاریخ رسمی تعیین‌شده، نسبت می‌دهند و آن را مرتبط با اجرای طرح‌های نوین جنگل‌داری در سری گل‌بند از جنگل‌های ویسر (جنوب نوشهر) می‌دانند. این طرح‌ها در آن زمان به‌منظور بهینه‌سازی استفاده از منابع طبیعی و مدیریت بهینه جنگل‌ها در ایران شروع شد و نقطه عطفی در شکل‌گیری تفکر آمایش سرزمین در کشور به‌حساب می‌آید (مخدوم، ۱۳۹۱). این مطالعات اولیه به‌تدریج دامنه گسترده‌تری پیدا کرد و به حوزه‌های مختلفی از جمله شهرسازی، کشاورزی، دامپروری و سایر بخش‌های توسعه سرزمین گسترش یافت. سرانجام با اجرای اولین طرح عمرانی کشور به‌صورت تجربی، برنامه پنج‌ساله عمرانی دوم نیز به کمک مشاوران دانشگاه هاروارد در ۸ اسفند سال ۱۳۳۴ با ۲۱ ماده و ۱۰

(NATIONAL LAND-USE PLANNING CENTER, 2005).

در سال ۱۳۴۸ سازمان برنامه و بودجه، یکی از کارشناسان خود را برای بررسی اقدام‌های انجام شده مهندسان مشاور داتار فرانسه که مسئولیت تهیه طرح‌های آمایش را در این کشور برعهده داشت، به فرانسه اعزام کرد. در همین سال مدیران ارشد داتار برای مذاکره جهت انجام طرح‌های آمایش سرزمین به ایران دعوت شدند. همچنین وزارت آبادانی و مسکن مطالعاتی را زیر نظر سازمان ملل متحد با عنوان مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای آغاز کرد. نتیجه مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای به صورت اطلس ۱:۵۰۰,۰۰۰ منتشر شد. برخی از نتایج مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای ارائه شده از سوی وزارت آبادانی و مسکن، درخصوص اقدامات برنامه‌ریزی منطقه‌ای توسط سازمان برنامه و بودجه مورد تردید و اختلاف قرار گرفت (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶).

در سال ۱۳۴۹ تلاش‌ها با رویکرد تعادل و توازن توسعه، در برنامه‌های بعدی کشور نیز تداوم یافت و اولین برنامه ملی با نگاه آمایش سرزمین توسط مهندسان مشاور بتل مموریال آمریکایی در این سال تحت عنوان اقتصاد منطقه ایران تدوین شد. در سال ۱۳۵۱ نیر شورای عالی شهرسازی و معماری در وزارت آبادانی و مسکن تأسیس شد. ترکیبی از کارشناسان ایران و فرانسه که به فعالیت‌های مشاوره در زمینه کشاورزی اشتغال داشتند، گزارش کوتاهی با عنوان "یادداشت مربوط به بهره‌وری سرزمین یا تنسيق سرزمین" تهیه و به سازمان برنامه ارائه کردند. در این گزارش مباحث و روش‌های آمایش سرزمین مطرح شده بود (محمودی، ۱۴۰۲). طی سال ۱۳۵۰ مهندسان مشاور بتل در مطالعاتی تحت عنوان "طرح جامع مطالعات توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور" پیشنهادهایی را برای تجدید سازمان برنامه‌ریزی و اجرایی کشور با تأکید بر تمرکززدایی و توجه بیشتر بر قابلیت‌های مناطق ارائه نمود (NATIONAL LAND-USE PLANNING CENTER, 2005). در

تدوین برنامه آمایش سرزمین منتشر شد که تأثیر بسزایی در متولیان امور سرزمینی، به خصوص سازمان برنامه و بودجه و وزارت آبادانی و مسکن وقت (وزارت مسکن و شهرسازی) گذاشت (محمودی، ۱۴۰۲). این گزارش به عنوان نقطه آغازین و محرک فعالیت‌های آمایش سرزمین در کشور شناخته می‌شود. در آن دوره، کشور فرانسه که برای بازسازی پس از جنگ جهانی دوم و حل مشکلات ناشی از تمرکز زیاد جمعیت در پاریس به چنین برنامه‌هایی روی آورده بود، به عنوان یکی از پیشروترین کشورها در این حوزه به شمار می‌رفت و مدل‌های آن، به ویژه در زمینه آمایش سرزمین، به عنوان الگویی معتبر در سطح بین‌المللی مطرح بود (منوری، ۱۳۹۵).

۱۳۴۷-۱۳۵۱: برنامه پنج‌ساله عمرانی چهارم

برنامه عمرانی چهارم، تحت تأثیر رشد درآمدهای نفتی با تحولی بزرگ همراه بود (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). این برنامه در اسفند سال ۱۳۴۶ در ۸ فصل، ۳۸ ماده، ۱۰ تبصره و در مجموع ۸۶ حکم توسط مجلس تصویب شد. رویکرد اصلی و الگو توسعه در این برنامه، صنعتی شدن کشور و توجه کمتر به حوزه کشاورزی بود (منوری، ۱۳۹۵). در این دوره دو فرآیند یکی از بالا به پایین با عنوان برنامه کلان و دیگری از پایین به بالا با عنوان بخش، در نظام برنامه‌ریزی دخالت داده شد، که در نهایت این دو جریان با یکدیگر همسو می‌شدند. نخستین بار در کشور در همین برنامه به موضوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای یا آمایشی به عنوان یک فرایند ملی توجه و بر تهیه و تنظیم برنامه‌های آمایشی یا منطقه‌ای به تناسب قابلیت‌های طبیعی و نیازهای مناطق در برنامه‌های توسعه تأکید شد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). درحالی‌که این برنامه از جامعیت معقولی برخوردار بود، برای نخستین بار نیز مقوله برنامه‌ریزی منطقه‌ای به عنوان یک فرایند ملی محور توجه قرار گرفت و بر تهیه و تنظیم برنامه‌های منطقه‌ای به تناسب قابلیت‌های طبیعی و نیازهای مناطق در برنامه‌های توسعه تأکید شد

سال ۱۳۵۱ دفتری تحت عنوان دفتر بهره‌وری سرزمین یا تنسيق سرزمین نیز مستقر شد که بعدها تحت عنوان بوم‌آرایی به سازمان برنامه و بودجه انتقال یافت و دفتر آمایش سرزمین نام گرفت (محمودی، ۱۴۰۲) و هدف آن تهیه طرح‌های آمایشی در کشور بود. اگرچه گزارش مهندسان مشاور ستیران (شرکت ایرانی-فرانسوی) در سال ۱۳۵۱، در خصوص مباحث و روش‌های آمایش سرزمین یادآور می‌شود که تا این تاریخ هنوز مفهوم آمایش سرزمین استفاده نمی‌شد، بلکه به‌جای آن از بعضی اصطلاحات مانند "طرح بهره‌وری سرزمین" و "تنسيق سرزمین" استفاده می‌شد (SCETIRAN, 1976). در پایان سال ۱۳۵۱ با تقسیم ایران به ۱۱ منطقه و ارائه برنامه برای هر منطقه به دست دولت نیز به‌منظور استانی کردن برنامه‌ها و ایجاد دفتر برنامه و بودجه در مراکز استان‌ها درواقع نوعی تراکم‌زدایی امور نیز صورت گرفت (محمودی، ۱۴۰۲).

۱۳۵۲-۱۳۵۶: برنامه پنج‌ساله عمرانی پنجم

برنامه عمرانی پنجم، با تزریق منابع مالی فروش بالای نفت با اقدامات عمرانی پرشتاب اما فارغ از اصول برنامه‌ریزی همراه شد و همین اتفاق سبب شد بدون توجه به قابلیت‌های طبیعی و ظرفیت‌های بارگذاری، اقدامات گوناگونی با فشارهای سیاسی و تمایلات وابستگان دربار صورت گیرد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). این برنامه در بهمن ماه سال ۱۳۵۱ در ۹ ماده و ۲ تبصره به تصویب مجلس رسید. پیامد اجرای برنامه‌های عمرانی به‌ویژه برنامه پنجم، دادن اعتبار کلان به بخش خصوصی و افزایش نقدینگی (بیش از پنج برابر) بود. برنامه پنجم نیز مشابه برنامه چهارم بر صنعتی شدن کشور تأکید داشت، لذا اعتبارهای زیادی صرف شبکه‌های زیرساخت اقتصادی و بخش مسکن شد (منوری، ۱۳۹۵). به موازات افزایش درآمدهای نفتی و رشد شتابان هزینه‌های جاری و عمرانی دولت و به همراه آن افزایش قابل توجه اعتبارات سیستم بانکی، تقاضای داخلی در کشور شتاب بیشتری گرفت و شکاف میان عرضه و تقاضا تشدید

و به دنبال آن ضمن فشارهای تورمی، عدم تعادل‌های منطقه‌ای نیز نمایان شد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). از طرفی جایگاه قانونی اقدام‌های انجام شده توسط وزارت آبادانی و مسکن برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای، توسط سازمان برنامه و بودجه مورد تردید و اختلاف واقع شد. لذا برای برطرف کردن این ابهام در سال ۱۳۵۳ در قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی، برای نخستین بار طرح جامع سرزمین تعریف و تهیه آن از وظایف این وزارتخانه محسوب شد (منوری، ۱۳۹۵). همچنین تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی برای شهرهای بیش از ۵۰ هزار نفر و طرح هادی برای شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر نیز در دستور کار این وزارتخانه قرار گرفت. در بهمن سال ۱۳۵۳، مرکز آمایش سرزمین به‌عنوان اولین تشکیلات رسمی آمایش سرزمین در ایران، به‌منظور تهیه طرح جامع سرزمین تشکیل شد (SCETIRAN, 1976). همچنین مقرر شد در پایان سال ۱۳۵۳ مرکز مطالعات و تحقیقات بهره‌وری از سرزمین با تغییر نام به مرکز مطالعات آمایش سرزمین به سازمان برنامه و بودجه وابسته شود و تحت نظارت یک شورا شامل وزیران کشور، کشاورزی و منابع طبیعی، صنایع و معادن، نیرو، مسکن و شهرسازی، راه و ترابری، امور اقتصادی و دارایی و بازرگانی و رؤسای سازمان‌های برنامه و بودجه و محیط‌زیست، قائم مقام نخست وزیر و رئیس کل بانک مرکزی انجام وظیفه کند (منوری، ۱۳۹۵). به‌علاوه سازمان برنامه و بودجه در همین سال مخالفت خود را با تهیه طرح جامع سرزمین توسط وزارت مسکن و شهرسازی اعلام کرد. به‌دنبال این مخالفت، شورای اقتصاد مسئولیت تهیه طرح "آمایش سرزمین" را به سازمان برنامه و بودجه واگذار کرد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). درخرداد سال ۱۳۵۴ قرارداد تهیه "طرح آمایش سرزمین" بین سازمان برنامه و بودجه و مهندسان مشاور ستیران منعقد شد (تابش، ۱۳۸۳). گزارش اولین مرحله این طرح در سال ۱۳۵۵ منتشر شد. با اجرای برنامه عمرانی پنجم، برنامه‌ریزان متوجه تحولات عمیقی چه در عرصه داخلی و چه بین‌المللی شدند

لزوماً به صورت نظام مند نتوانست به نتایج رضایت بخشی منجر شود (محمودی، ۱۴۰۲).

۱۳۶۰-۱۳۵۷: دوره وقفه و رکود

در این دوره زمانی به سبب تغییر ساختار دولت و شکل گیری نهادهای جدید، تقسیم وظایف دولتی و شکل گیری نهادهای مختلف، تعارض با گروه های سیاسی که عقاید و سلاقی متفاوت با الگوی حکمرانی کشور داشتند و بروز جنگ ایران و عراق، مطالعه زیربنایی و اقدامات برنامه ای مرتبط با مدیریت و آمایش سرزمین از اولویت خارج ماند (محمودی، ۱۴۰۲). در سال های نخست پس از انقلاب، ثبیت حاکمیت، ملی کردن بسیاری از صنایع و بانک ها و دفع تهاجم نظامی عراق بسیاری از اقدامات زیربنایی و برنامه ای را تحت الشعاع قرار داد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). همچنین با شروع جنگ تحمیلی، بسیاری از منابع و ثروت های عظیم کشور به این امر اختصاص یافت و در مسیر عمران و پیشرفت کشور قرار نگرفت. بیشتر اراضی مرغوب کشاورزی تخریب و یا به طور کلی تهی شدند و بسیاری نیز برای اتخاذ استراتژی های جنگی مین گذاری شدند. محیط زیست طبیعی در مناطق جنگ زده به شدت آسیب دید و جابه جایی عظیمی از جمعیت به نقاط دیگر به وجود آمد. در عین حال متولیان امور سرزمین و برنامه ریز منطقه ای نه تنها طرح و برنامه ای نداشته و دچار انفعال شدیدی شدند، بلکه به نوعی دچار گرایش و رویکردی ضد آمایشی نیز شدند. حتی بنا بر بسیاری از شواهد از جمله گزارش های متعدد سازمان برنامه و بودجه کوچک ترین اقدامی در زمینه بررسی اثرات آمایش زدایی جنگ در آن سال ها مشاهده نشد (عظیمی، ۱۳۸۰).

۱۳۶۱-۱۳۶۷: شروع مجدد مطالعات کلان

پس از انقلاب اسلامی، برای نخستین بار و در اوایل دهه ۱۳۶۰ ضرورت انجام برنامه ریزی آمایشی احساس شد. از این رو در این سال، این وظیفه مجدداً براساس اهداف و آرمان های نظام جمهوری اسلامی توسط سازمان برنامه و بودجه آغاز شد و در این رابطه در سال ۱۳۶۱، دفتر

که غفلت از آن ها در برنامه ریزی می توانست بسیاری از حوزه های کلان و بخشی را با چالش های اساسی مواجه کند. شدت یافتن عدم تعادل های منطقه ای نیز بر این موضوع افزود و مقرر شد تا در تدارک برنامه عمرانی ششم (۱۳۶۱-۱۳۵۷) به انجام مطالعات آمایش سرزمین تأکید شود، به نحوی که پیش از شروع فعالیت برای تدوین برنامه های پنج ساله، هدف های درازمدت ملی مشخص و به برنامه ریزان ابلاغ شود (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶).

گزارش مطالعات دوره دوم نیز با عنوان مطالعات دوم دوره راهبرد درازمدت آمایش سرزمین در اردیبهشت ماه سال ۱۳۵۶ در چهار بخش تهیه و تدوین شد. این چهار بخش، نظام شهری و خطامشی اجرایی آن، جامعه روستایی و خطامشی اجرایی آن، محور آذربایجان-خوزستان و خطامشی اجرایی آن و سرانجام تمرکززدایی از فعالیت های بخش دوم و سوم و خطامشی اجرایی آن را شامل می شدند (SCETIRAN, 1976). در سال ۱۳۵۶ با توجه به آنکه مقرر شد نتایج این مطالعات در قالب مجموعه ای از برنامه های میان مدت عملیاتی گردد، نتایج کاربردی مطالعات آمایش سرزمین تحت عنوان "رهنمودهای آمایش سرزمین برای تهیه برنامه عمرانی ششم" تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارائه شد (Regional Spatial Planning Office, n.d).^۱ براساس این نتایج برنامه ششم تحت تأثیر جهت گیری های آمایش سرزمین تدوین شد، اما این برنامه با ورود دوره انقلاب اسلامی هیچ گاه وارد مرحله اجرا نشد (منوری، ۱۳۹۵).

آمایش سرزمین پس از ورود به انقلاب اسلامی

پس از گذار از دوره حکمرانی پهلوی دوم و آغاز حکمرانی جمهوری اسلامی، به دلیل وقوع رویدادهایی مانند جنگ تحمیلی، برنامه ریزی کارگزاران و وجود آشفتگی در نظام های اداری، عرصه فعالیت های آمایش سرزمین، سیاست گذاری و طرح های کلان سرزمین دچار فراز و نشیب های متعددی شد. البته اقدام هایی انجام شده است اما

^۱ Regional Spatial Planning Office

شورای اسلامی شد (منوری، ۱۳۹۵)، اما به دلیل شرایط جنگ تحمیلی، این برنامه در مجلس به تصویب نرسید (محمودی، ۱۴۰۲).

در خلال سال‌های ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۷، موضوع آمایش سرزمین گاهی با استقبال و گاهی با بی‌توجهی مواجه می‌شد. در سال ۱۳۶۳، کلیات مطالعات آمایش سرزمین در هیأت دولت، تصویب شد. همچنین طبق وظایف و اهداف سازمان برنامه و بودجه، مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین، با عنوان "تجربه دوم آمایش سرزمین در چارچوب و تفکر نوین" به اتمام رسید و در هیئت دولت تصویب شد. در ضمن همه دستگاه‌های اجرایی به همکاری لازم با سازمان برنامه و بودجه به منظور تکمیل مطالعات آمایش سرزمین ملزم شدند و سازمان برنامه و بودجه به تهیه طرح تفصیلی آمایش سرزمین موظف شد (محمودی، ۱۴۰۲). کتاب طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران حاصل مطالعات آمایش سرزمین ایران توسط دفتر برنامه ریزی منطقه ای سازمان برنامه و بودجه در ۶ جلد با موضوعات اصول و کلیات سازماندهی فضایی کشور، جمعیت و جوامع، فعالیت‌ها و اقلیم و سرزمین، نقشه‌های مربوطه و طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی منتشر شد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). سرانجام در کتاب دوم مطالعات مرحله اول طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی خلاصه و جمع‌بندی شد (محمودی، ۱۴۰۲). در سال ۱۳۶۴ سیاست‌های آمایش سرزمین در شورای اقتصاد به تصویب رسید و گزارش نهایی مرحله اول مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی تحت عنوان خلاصه و جمع‌بندی مطالعات در دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای معاونت امور مناطق وزرات برنامه و بودجه تدوین و منتشر شد.

در ۱۷ شهریور ماه ۱۳۶۵ استراتژی‌های کلی درازمدت آمایش سرزمین در شورای اقتصاد به تصویب رسید و به تمام دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ شد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). همچنین ضرورت مطالعات توسعه محور شرق، در گردهمایی مسئولان و کارشناسان سازمان برنامه

برنامه‌ریزی منطقه‌ای ذیل معاونت امور مناطق این سازمان تشکیل و مأمور انجام این مطالعات (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶) و همچنین مطالعات در سطح منطقه‌ای شد (محمودی، ۱۴۰۲). این دفتر، تلاش‌هایی برای اشاعه تفکر آمایشی برای رفع بی‌تعدلی‌های ایجاد شده از اتخاذ سیاست قطب‌های رشد در گذشته، آغاز نمود. با توجه به اهداف ارائه‌شده از سوی دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، مطالعات آمایش سرزمین به صورت نظری از این سال آغاز شد و نتایج آن در قالب چند جلد کتاب به انتشار رسید. به دنبال این تلاش‌ها طرح پایه آمایش سرزمین در این سال اهداف و وظایف خود را به شرح زیر اعلام نمود (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶):

الف) تدوین زمینه‌های اصلی تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و منطقه‌ای؛

ب) ارائه چارچوب نظری توسعه منطقه‌ای در قالب استراتژی ملی و نتیجه‌گیری مکانی از آن‌ها؛

ج) تعیین سهم هریک از بخش‌های اقتصادی با توجه به اهداف توسعه و امکانات منطقه.

دستیابی به اهداف یادشده در سه مرحله زیر پیش بینی شده بود:

۱. تهیه طرح پایه آمایش سرزمین؛

۲. تهیه طرح آمایش منطقه؛

۳. تهیه برنامه‌های توسعه مناطق.

همچنین در نهم شهریورماه سال ۱۳۶۱ برنامه کلان توسعه در سال‌های ۱۳۶۲-۱۳۶۶ به وسیله سازمان برنامه و بودجه وقت تهیه شد و مورد تصویب شورای اقتصاد وقت قرار گرفت. این برنامه کلان، به عنوان الگوی کار شوراهای برنامه‌ریزی بخش قرار گرفت. سرانجام، لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در تاریخ ۱۳۶۲/۰۴/۲۰ برای تصویب با اهداف توسعه در گسترش آموزش و پرورش، تأمین استقلال اقتصادی، تأمین اجتماعی و خدمات بهداشتی، تأمین خوراک و پوشاک، تأمین مسکن، رفع بیکاری و تأمین منابع مستضعفین تقدیم مجلس

بودجه استان در بهمن ماه این سال در زاهدان مطرح شد. اصول کلی آمایش سرزمین و ادامه مطالعات در شورای اقتصاد نیز تصویب گردید. در نظام برنامه پیشنهادی، تمرکززدایی برای تصمیم‌گیری و اجرا برای توسعه مناطق، در چارچوب برنامه کلی کشور تلفیق شد. در سال ۱۳۶۶ نیز آغاز مطالعات انجام شده زمینه‌ساز مرحله بعدی آمایش سرزمین و ارائه طرح چارچوب نظری توسعه استان‌های کشور در جهت تفصیلی کردن نتایج نهایی مطالعات قبلی شد (محمودی، ۱۴۰۲). در همین سال مطالعات منطقه‌ای گیلان و مازندران در مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری (وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی) به انجام رسید (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶).

۱۳۶۸ - ۱۳۷۴: برنامه اول توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی با هدف کلی رفع موانع و مشکلات، مشتمل بر یک ماده (ماده واحده)، ۵۲ تبصره، ۱۰۴ حکم، ۱۱ جدول کلان و یک پیوست (اهداف کمی برنامه‌های بخشی) در بهمن ماه سال ۱۳۶۸ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد. این برنامه از جنبه شکلی جامع‌ترین برنامه توسعه ایران از ابتدا تاکنون به‌شمار می‌آمد (منوری، ۱۳۹۵). به‌علاوه گزارش‌های مرحله دوم مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی در سازمان برنامه و بودجه نیز تدوین و منتشر گردید. در پایان این سال مطالعات طرح کالبدی ایران با مسئولیت وزارت مسکن و شهرسازی نیز شروع شد (محمودی، ۱۴۰۲) به‌دنبال ابلاغ استراتژی‌های کلی درازمدت آمایش سرزمین، مرحله دوم آمایش سرزمین آغاز گشت که نتایج آن در ۲۴ جلد (برای ۲۴ استان کشور) و با عنوان چارچوب نظری پایه توسعه استان منتشر شد. خطوط کلی استراتژی سازماندهی فضا توسط دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای تدوین و در قانون برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲) لحاظ گردید. اما به‌دلیل ابهام در جایگاه تشکیلاتی آمایش

سرزمین، مطالعات با رکود مواجه شد و جایگاه این مطالعات در تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی اعلام گشت (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶).

در سال ۱۳۶۹ نتایج مطالعات طرح کالبدی ملی ایران با عنوان طرح‌ریزی کالبدی ملی و منطقه‌ای، چارچوب نظری و شرح خدمات توسط وزارت مسکن و شهرسازی با هدف تدوین چارچوب نظری و شرح خدمات برای طرح جامع سرزمین (یا طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای) تهیه شد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). تهیه چارچوب نظری شرح خدمات طرح جامع سرزمینی به‌وسیله این وزارتخانه به مهندسين مشاور داخلی واگذار شد. در تداوم برنامه‌ریزی‌های آمایشی، دفتر مهندسی و مطالعات سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور طرح مشابهی را به‌واسطه یاری‌رسانی به طرح آمایش مناطق کشور اما با عنوان‌های متفاوت برای نخستین بار با بهره‌گیری از سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی (GIS¹) آغاز نمود (منوری، ۱۳۹۵).

در خلال برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) دامنه اختلاف بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی بیشتر شد، به‌همین دلیل در اردیبهشت ماه این سال، شورای عالی اداری، پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی را به شرح زیر تصویب کرد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶): الف) طرح آمایش سرزمین به معنای تعیین استراتژی‌های توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، توسط سازمان برنامه و بودجه و با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ب) طرح کالبدی (ملی - منطقه‌ای) توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌رسد. به‌علاوه در همین سال شورای عالی اداری مصوبه‌ای را در خصوص تقسیم وظایف وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه در خصوص طرح آمایش سرزمین و طرح جامع سرزمین به تصویب رساند (محمودی، ۱۴۰۲).

¹ Geographic Information System

در سال ۱۳۷۲ خط‌مشی‌های ملی و منطقه‌ای آمایش سرزمین برای درج در برنامه دوم توسعه کشور، تهیه و با اصلاحاتی به تصویب شورای اقتصاد رسید (اما در پیوست نهایی لایحه فقط خط‌مشی‌های ملی آمایش سرزمین درج و مباحث منطقه‌ای آن حذف شد). لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در آذر سال ۱۳۷۲ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد؛ لیکن با توجه به این که مجلس به زمان بیشتری برای بررسی لایحه نیاز داشت در عمل بررسی آن به سال ۱۳۷۳ موکول شد. این لایحه در ۲۰ آذرماه سال ۱۳۷۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اجرای برنامه دوم توسعه به سال ۱۳۷۴ موکول شد؛ بنابراین در سال ۱۳۷۳ کشور ایران بدون برنامه توسعه‌ای فعالیت کرد (منوری، ۱۳۹۵).

۱۳۷۴ - ۱۳۷۸: برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

برنامه دوم توسعه، از ابتدای سال ۱۳۷۴ اجرا شد. کاهش درآمدهای نفتی موجب شد که پروژه‌هایی که در برنامه اول شروع شده بود و باید در این برنامه به بهره‌برداری می‌رسید، در عمل به دلیل کمبود منابع مالی دچار رکود شود. بازتاب سیاست‌های آزادسازی اقتصادی بدون بسترسازی‌های مناسب، تورم ناشی از فشار تقاضا، افزایش نقدینگی و به تبع آن افزایش چشمگیر نرخ ارز نیز موجب شد تا تغییر اساسی در جهت‌گیری‌های این برنامه اتخاذ شود (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶). مهم‌ترین ویژگی برنامه دوم توسعه نسبت به برنامه اول پس از انقلاب، سیاست‌های کلی ابلاغ شده از سوی رهبری در متن لایحه برنامه بود. این سیاست‌ها در زمان تنظیم نهایی لایحه برنامه در اختیار دولت قرار گرفت و در بخش‌های مختلف، اثرات آن منعکس شد. راهبرد اصلی برنامه دوم توسعه، تثبیت دستاوردهای برنامه اول توسعه، ایجاد ثبات در روندهای اقتصادی کشور و کاهش بار سنگین تحولات اقتصادی بر جامعه بود (منوری، ۱۳۹۵).

در سال ۱۳۷۵ مطالعات طرح کالبدی ملی ایران به تصویب رسید و مطالعات آن آغاز شد و در سال ۱۳۷۶ مجدداً

برنامه‌ریزی برای مطالعات آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه مورد توجه قرار گرفت.

در سال ۱۳۷۷ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین نیز مجدداً با تفاوت‌های محسوسی نسبت به گذشته (محمودی، ۱۴۰۲) آغاز شد (می‌توان از آن به‌عنوان تجربه سوم یاد کرد). مطالعات این دوره زیر نظر معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه شروع شد و به همین سبب ملاحظات و رویکردهای توسعه اقتصادی سهم بیشتری در مطالعات آمایش در کنار توسعه فضایی پیدا کرد. در این دوره تعامل و هماهنگی بیشتری با وزارت مسکن و شهرسازی ایجاد شد و تلاش گردید دو رویکرد آمایشی و کالبدی بتوانند در راستای تحقق اهداف کلان آمایش سرزمین انجام شوند. در این هماهنگی رویکرد آمایشی بیشتر محتوا و جهت‌گیری‌های آمایشی را مشخص ساخت و رویکرد کالبدی از نتایج این راهبردها به توزیع فعالیت‌های کالبدی و فیزیکی در کشور مبادرت می‌کرد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶).

در سال ۱۳۷۸ گزارش‌های ملی و منطقه‌ای مطالعات طرح کالبدی ایران در سطح به نسبت وسیع در مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری و وزارت مسکن تدوین و منتشر شد. همچنین به‌صورت محدود گزارش‌های حاصل از مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین ایران در دفتر آمایش برنامه‌ریزی منطقه‌ای معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه تدوین و منتشر شد.

۱۳۷۹ - ۱۳۸۳: برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

در فروردین ماه سال ۱۳۷۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی به تصویب مجلس شورای اسلامی ایران رسید. مضمون‌های اصلی برنامه سوم توسعه در چارچوب برنامه سامان‌دهی تعیین‌شده شامل اصلاح نظام اجرایی و سامان‌دهی شرکت‌های دولتی، گسترش تولید و سرمایه‌گذاری، تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی، سامان‌دهی بازارهای مالی، آمایش سرزمین، سیاست‌های کلان اقتصادی، نظام تأمین و

رفاه اجتماعی، یارانه‌ها و حفظ قدرت خرید، اشتغال، توسعه اجتماعی و فرهنگی، سامان‌دهی سیاست خارجی، محیط‌زیست و توسعه علوم و فناوری و نوآوری بود (منوری، ۱۳۹۵). نتایج مرحله نخست مطالعه طرح پایه آمایش با عنوان "نظریه پایه توسعه ملی و دیدگاه بلندمدت آمایش سرزمین" (در اردیبهشت ماه) در هیئت دولت ارائه شد. این مطالعات در ادامه منجر به تدوین "ضوابط ملی آمایش سرزمین" و تصویب آن در هیئت وزیران و همچنین نظریه پایه توسعه استانی و راهبردهای بخشی آمایش سرزمین شد (زحمت کش و همکاران، ۱۳۸۶).

در مرداد سال ۱۳۸۰ با استناد به قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی، قانونی با همین عنوان در مجلس به تصویب رسید که بر طبق آن دولت به طور صریح مکلف به تهیه طرح‌های آمایش سرزمین می‌شود. همچنین، سند چشم‌انداز دراز مدت توسعه ملی نیز تصویب شد و رویکرد آمایش سرزمین و نگرش به ابعاد منطقه‌ای و فضایی توسعه، نقش و اهمیت بیشتری گرفت (محمودی، ۱۴۰۲). در سال ۱۳۸۱ تصویر سازمان فضایی کشور تهیه شد (محمودی، ۱۴۰۲). در سال ۱۳۸۲ اصول آمایش سرزمین ذیل سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه در محورهای امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی در مجمع تشخیص مصلحت نظام، و اصول آمایش سرزمین در جهت تحقق چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، توسط مقام رهبری تصویب شد. مطالعات طرح آمایش منطقه ویژه انرژی پارس جنوبی و حوزه نفوذ آن در وزارت نفت نیز انجام شد. به‌علاوه سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، امور محیط‌زیستی و توسعه پایدار تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز در محوری مستقل در پنج بند در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور^۱ و هیئت دولت جمهوری اسلامی ایران تدوین و تصویب شد (محمودی، ۱۴۰۲). سیاست‌های کلی برنامه چهارم مشتمل

بر ۵۲ ماده ابلاغ گردید که در ماده ۱۹ آن مربوط به آمایش سرزمین بود.

در سال ۱۳۸۳ دولت، به قرارداد اسناد ملی آمایش سرزمین و کالبد ملی به منزله مرجع اصلی هماهنگی‌های بین‌بخشی، بین‌منطقه‌ای و بخشی منطقه‌ای در تصمیم‌گیری‌های اجرایی و به‌هنگام کردن سند ملی آمایش سرزمین متناسب با تحولات جهانی، منطقه‌ای، علمی فنی، بهره‌گیری از اطلاعات پایه‌ای و مکانی و تعامل سطوح خرد و کلان منطقه‌ای مکلف شد. همچنین برنامه پنجم توسعه بر مبنای ماده ۷۴ قانون برنامه چهارم توسعه نیز می‌بایست در سازگاری با سند ملی آمایش سرزمین تنظیم شود. همچنین در این سال سطح کلان سند ملی آمایش سرزمین تحت عنوان ضوابط ملی آمایش سرزمین و تعیین جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین در ۳۳ بند در ماده یک این مصوبه در هیئت دولت، تصویب شد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در فراهم کردن زمینه استمرار و پویایی مطالعات آمایش سرزمین با سه رویکرد "تأثیر تحولات جهانی، منطقه‌ای و داخلی"، "تعمق نگرش بلندمدت و پایدار در راهبردهای توسعه‌ای کشور" و "تهیه طرح‌های ویژه از نظر موضوعی یا محدوده جغرافیایی" و سازمان‌دهی مطالعات آمایش سرزمین به‌گونه‌ای مکلف شد که برنامه پنجم و برنامه‌های بعدی میان‌مدت توسعه کشور مطابق ماده ۱۱ ضوابط ملی آمایش بر مبنای آمایش ملی تهیه شود.

دفتر آمایش، توسعه پایدار و محیط‌زیست در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به مرکز ملی آمایش سرزمین تبدیل شد. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور بر تنظیم و تصویب طرح‌های توسعه و عمران در سطوح ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای و محلی در محدوده وظایف قانونی خویش در راستای تحقق جهت‌گیری‌های ملی و راهبردهای

^۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۷۸ با ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، شکل گرفت.

بخشی و استانی آمایش سرزمین برمبنای ماده ۱۰ ضوابط ملی آمایش سرزمین مکلف شدند. همچنین برمبنای همین ماده همه دستگاه‌های اجرایی ملی، استانی و محلی در انتخاب مکان فعالیت‌ها و اقدام‌های مربوط، به تهیه و تصویب طرح‌های خود در راستای جهت‌گیری‌های ملی، راهبردهای بخشی و استانی آمایش سرزمین موظف شدند. برمبنای ماده ۱۵ ضوابط ملی آمایش سرزمین نیز مرکز ملی آمایش سرزمین به بررسی روند تغییرات جمعیت و فعالیت و تحولات در سازمان فضایی کشور در مقایسه با جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین با استفاده از امکانات نظارتی موجود در کشور و مشخص کردن مغایرت‌های اساسی و گزارش آن به شورای عالی آمایش سرزمین موظف شدند. در این سال مصوبه اصول آمایش منطقه ویژه پارس جنوبی، مصوبه اصول آمایش سرزمین در عرصه برنامه‌ریزی در هیئت دولت، مصوبه ضوابط ملی آمایش سرزمین در برنامه چهارم نیز تصویب شد. از دیگر اقدامات در سال ۱۳۸۳ می‌توان به تشکیل مرکز آمایش سرزمین و توسعه پایدار، انجام مطالعات طرح تعیین تخصص‌های منطقه‌ای صنایع و معادن کشور و زمینه‌سازی مقدمات آمایش بخش صنعت و معدن در وزارت صنایع و معادن نیز اشاره کرد. در پایان سال ۱۳۸۳ طرح آمایش سرزمین مبتنی بر توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش اقتصادی در فضای ملی تهیه و اقدام‌های قانونی لازم برای اجرای آن آغاز شد. همچنین ابتدای برنامه چهارم توسعه کشور نیز بر پایه آمایش سرزمین با تکیه بر سند آمایش سرزمین به منزله یک راهبردی فرادست که چارچوب کلی و تقسیم وظایف ملی هریک از استان‌های کشور در قالب نظریه پایه توسعه استان قانونی شد (محمودی، ۱۴۰۲).

۱۳۸۸ - ۱۳۸۴: برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

مهم‌ترین ویژگی برنامه چهارم توسعه، تهیه و تصویب آن در چارچوب چشم‌انداز بیست‌ساله و پس از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه توسط رهبری است. برنامه چهارم به‌عنوان

نخستین گام در دستیابی به اهداف تعیین شده در چشم‌انداز درازمدت کشور به گونه‌ای تدوین شد که بتواند نرخ بیکاری و نرخ تورم که مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی است را به عددی یک رقمی تبدیل کند و بهره‌وری نیروی کار را به میزان ۳/۵ درصد ارتقاء دهد (منوری، ۱۳۹۵). در سال ۱۳۸۴ خط مشی‌ها، سیاست‌ها و اقدام‌های اولویت‌دار برای مدیریت امور آمایش سرزمین طراحی شد. برمبنای ماده ۱۴ ضوابط ملی آمایش سرزمین مرکز ملی آمایش سرزمین در سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور تشکیل شد. همچنین در جریان تهیه برنامه توسعه در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ مطالعات زیاد شبه آمایشی در سازمان برنامه و بودجه با همکاری سایر وزارت‌خانه‌ها از جمله وزارت مسکن انجام شد (محمودی، ۱۴۰۲).

برمبنای ماده ۱۳ ضوابط ملی آمایش سرزمین در فروردین سال ۱۳۸۵ شورای عالی آمایش سرزمین به ریاست رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل و آیین‌نامه داخلی شورای عالی آمایش سرزمین در ۱۰ ماده و ۹ تبصره تصویب شد. همچنین کمیسیون تخصصی شورای عالی آمایش سرزمین به‌منظور بررسی‌های کارشناسی و تخصصی نظریه پایه توسعه استان‌ها و راهبردهای بخشی آمایش در اردیبهشت سال ۱۳۸۵ برای طرح و تصویب در شورای عالی آمایش سرزمین تشکیل شد. در دومین جلسه شورای عالی آمایش سرزمین در خرداد ماه همین سال نظریه پایه توسعه و راهبردهای آمایش سرزمین استان اصفهان نیز تصویب شد. برمبنای ماده ۱۴ ضوابط ملی آمایش سرزمین نهاد تحقیقاتی متناظر با مرکز ملی آمایش سرزمین تحت عنوان مؤسسه مطالعات و تحقیقات آمایش سرزمین وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز تشکیل شد.

نظریه پایه توسعه استان‌ها، راهبردهای بخشی برمبنای جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین و نقطه نظرات اعلام شده از سوی دستگاه‌های بخشی و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ارائه آن به شورای عالی آمایش سرزمین به‌منظور به تصویب

رساندن در مراجع ذی ربط قانونی برمبنای ماده ۷ ضوابط ملی آمایش سرزمین نیز تنظیم و هماهنگ شد. برمبنای مواد ۸ و ۹ ضوابط ملی آمایش سرزمین تنظیم اقدامات و عملیات بودجه سالانه دستگاه‌های اجرایی و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها نیز برمبنای جهت‌گیری‌های ملی و راهبردهای بخشی و استانی مندرج در اسناد ملی توسعه استانی و بخشی برنامه چهارم توسعه نیز تدوین و تنظیم شد. در این پروژه یک‌ساله طراحی نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین در مرکز ملی آمایش سرزمین به منظور ایجاد نظام برنامه‌ریزی توسعه یکپارچه در جهت تحقق مفاد مواد ۱۰ و ۱۱ ضوابط ملی آمایش سرزمین نیز اجرا شد. به علاوه در اردیبهشت ماه همین سال گردهمایی و همایش ملی مسئولان آمایش سرزمین سازمان مدیریت استان و مسئولان سازمان مدیریت کشور و اعلام ابلاغ نرخ خدمات برنامه آمایش سرزمین و لزوم تدوین برنامه بیست‌ساله آمایش سرزمین از سوی معاونت اقتصادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برگزار گردید. راهنمای انجام مطالعات برنامه آمایش استان‌ها در این سال تدوین و سمینارهای هماهنگی و اشکال‌زدایی در استان‌های مختلف با حضور همه استان‌ها و کارشناسان مرکز فوق‌الذکر برگزار شد. در پی آن استان‌ها نسبت تهیه طرح پایه آمایش اقدام نمودند. اگرچه در ابتدای سال ۱۳۸۶ طرح جامع شهر تهران تدوین نهایی شد؛ اما سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در دولت نهم منحل و به دو معاونت ذیل رئیس‌جمهور، ۱- برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و ۲- توسعه مدیریت و سرمایه انسانی تبدیل شد. با انحلال این سازمان، در عمل فعالیت مرکز ملی آمایش سرزمین نیز پایان یافت.

۱۳۹۴-۱۳۸۹: برنامه پنجم توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با تغییر در عنوان "پیشرفت و عدالت" به جای "توسعه" ارائه شد. در لایحه برنامه پنجم، ۶ محور با عناوینی چون "دستیابی به جایگاه ترسیم‌شده برای کشور در سند چشم‌انداز بیست‌ساله

در منطقه"، "تحقق کامل سیاست‌های ابلاغی رهبری"، "ایجاد فضای مناسب برای تحقق جهش بلند اقتصادی اجتماعی" و "جلب گسترده مشارکت مردمی و مردمی کردن حوزه‌های اقتصادی اجتماعی" ذکر شده است (منوری، ۱۳۹۵).

در سال ۱۳۸۹ هیئت وزیران به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، با تشکیل "شورای آمایش سرزمین" مرکب از هشت عضو کابینه، سه صاحب نظر به انتخاب رئیس‌جمهور و دو نفر از نمایندگان مجلس موافقت کرد. به گزارش پایگاه اطلاع رسانی دولت، هیئت وزیران بنا به پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و به استناد ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه، آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه را تصویب کرد (محمودی، ۱۴۰۲). در سال ۱۳۹۰، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (۱۳۹۰/۰۹/۲۱) توسط رهبری مبتنی بر برنامه توسعه کشور ابلاغ شد. همچنین در همین سال، طرح تفصیلی شهر تهران و ارائه چند راهکار انفعالی به منظور تراکم‌زدایی تهران نیز تدوین شد (محمودی، ۱۴۰۲).

براساس ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم، وظیفه مستمر شورای عالی آمایش سرزمین علاوه بر استقرار "نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین" که یک وظیفه مقطعی و موردی به حساب می‌آید، "تصویب" برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و "نظارت" بر اجرای آن‌ها برعهده شورای عالی آمایش سرزمین است. ایجاد "نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین" به عنوان یکی از وظایف شورای آمایش سرزمین راهکار دیگری بود که با هدف رفع ناهماهنگی‌های موجود بین برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با سایر انواع برنامه‌ریزی با رویکرد سرزمینی اعم از کالبدی و غیره در برنامه پنجم مورد توجه قرار گرفت. در پی آن در تشکیلات جدید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، دفتری با



۱۳۹۹-۱۳۹۵: برنامه ششم توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

در مرداد سال ۱۳۹۵، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مجدداً به دو سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی تفکیک شد. برنامه‌ریزی برای بازنگری سند ملی آمایش نیز آغاز شد. سازمان برنامه و بودجه به این نتیجه رسید که سند ملی آمایش سرزمین مصوب ۱۳۸۴ به دلایل تغییرات اقلیمی، کاهش منابع آب، مهاجرت گسترده، تغییرات در ساختار جمعیتی و اقتصادی نیاز به بازنگری دارد (محمودی، ۱۴۰۲). در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ قانون برنامه ششم توسعه در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید (منوری، ۱۳۹۵). در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰)، آمایش سرزمین به‌عنوان یک رویکرد راهبردی در توسعه متوازن کشور مطرح شد. ماده‌هایی از این برنامه به لزوم استناد سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای به نتایج مطالعات آمایش سرزمین اشاره دارند. ورود فناوری‌های نوین به آمایش سرزمین نیز از بندهای اساسی در این برنامه توسعه مورد توجه قرار گرفت.

در شهریور ۱۳۹۶ رهبری در دیدار با هیئت دولت تدوین و اجرا و تعیین برنامه زمان‌بندی‌شده برای آمایش کشور را ملزوم نمود. شورای عالی آمایش سرزمین در این سال شکل گرفت. سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین (۱۳۹۶/۰۵/۰۲) توسط شورای عالی آمایش سرزمین تصویب شد و سند ملی آمایش سرزمین نیز مجدداً مورد بازنگری قرار گرفت. در سال ۱۳۹۶ وزارت راه و شهرسازی (معاونت معماری و شهرسازی) با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور، فرایند بازنگری و به‌روزرسانی سند ملی آمایش سرزمین را آغاز کرد. این سند قبلاً در سال ۱۳۸۴ تهیه شده بود اما با توجه به تحولات اقتصادی، اجتماعی، محیط‌زیستی و اقلیمی کشور، نیاز به بازنگری جدی داشت. در خلال این سال برنامه آمایش استان‌ها نیز تدوین شد. بسیاری از استان‌های کشور مأمور به تهیه یا نهایی‌سازی طرح آمایش سرزمین استانی خود شدند. برخی از استان‌هایی که در این

عنوان تلفیق برنامه، آمایش و توسعه منطقه‌ای ایجاد شد (محمودی، ۱۴۰۲).

در اردیبهشت سال ۱۳۹۳، سی و سومین نشست کمیسیون تخصصی شورای عالی آمایش سرزمین با هدف ادامه بررسی راهبردهای بلندمدت توسعه بخش انرژی، از منظر آمایش سرزمین برگزار شد. همچنین در این سال سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش (ساترا) مستقر شد. در تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۸ هیئت وزیران به پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی دستگاه‌های ملی و استانی را به‌منظور اجرای نظام ملی شاخص‌های ارزیابی توسعه و سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش سرزمین با هماهنگی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف به انجام اقداماتی ازجمله ایجاد زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری آمایشی، ورود اطلاعات محتوایی، توصیفی، چندرسانه‌ای، جغرافیایی و استفاده از تصاویر ماهواره‌ای و درج و به‌روزرسانی اطلاعات این سامانه شدند. وزیر کشور در شصت و هفتمین جلسه شورای اجتماعی کشور به آمایش سرزمین مبنای تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد توازن در کشور تاکید کرد و سرانجام در ۱۹ آبان به دستور رئیس دولت و تصویب شورای عالی اداری، با ادغام دو معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه رئیس جمهور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با عنوان جدید سازمان برنامه و بودجه احیاء شد (محمودی، ۱۴۰۲).

در فروردین سال ۱۳۹۴ برنامه ششم توسعه با رویکرد اقتصاد مقاومتی و آمایش سرزمین تدوین شد. در اردیبهشت همین سال نیز وزیر بهداشت در اجلاس رؤسای دانشگاه علوم پزشکی از تصویب طرح‌های آمایش سرزمین برای پیشگیری از گسترش بی‌رویه مراکز آموزش عالی در علوم پزشکی اطلاع داد. در تیر ماه ۱۳۹۴ نیز سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه با رویکرد آمایشی از سوی رهبری ابلاغ شد. در ۱۳۹۴/۰۶/۲۲ سند ضوابط ملی آمایش سرزمین به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین رسید.

زمینه فعال بودند عبارت‌اند از خوزستان، کرمان، سیستان و بلوچستان، فارس، خراسان رضوی و شمالی. این طرح‌ها با تأکید بر مزیت‌های نسبی، ظرفیت‌های محیطی و چالش‌های توسعه‌ای استان‌ها تدوین شدند. در سال ۱۳۹۶ استفاده از فناوری‌های GIS، سنجش از دور و پایگاه‌های داده‌محور برای مطالعات آمایش سرزمین گسترش یافت. این رویکردها باعث افزایش دقت در تحلیل و تصمیم‌گیری شد (هیئت وزیران، ۱۳۸۳).^۱

در سال ۱۳۹۸ با حکم سازمان برنامه و بودجه، رئیس امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین این سازمان منصوب شد. در جریان سیلاب و غافلگیری دولت در مدیریت بحران و مخاطرات طبیعی و عدم توجه به آمایش سرزمین، رئیس جمهور به دانشگاه تهران مأموریت داد تا علل و تبعات و راهکارهای مقابله با مخاطرات طبیعی را بررسی و معرفی کند.

در ۱۱ اسفند ۱۳۹۹ نیز سند ملی آمایش سرزمین و اسناد استانی در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب رسید. این سند مشتمل بر ۱۶ ماده با افق چشم انداز ۱۴۲۴ است.

۱۴۰۴-۱۴۰۰: برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

در حال حاضر، به جز تصویب سند ملی آمایش سرزمین در انتهای سال ۱۳۹۹ و چند اشاره گذار و گاه‌به‌گاه به واژه آمایش سرزمین شاهد رویداد و اتفاق جدیدی در آمایش سرزمین کشور نیستیم.

منابع

اکبری، ی.، ایمانی جاجرمی، ح. و رستمعلی‌زاده، و. (۱۳۹۵). تحلیل و بررسی موانع آمایش سرزمین در ایران. سیاست‌نامه علم و فناوری، ۳(۳)، ۵-۱۳.

برایسون، ج. ام. (۱۳۸۱). برنامه‌ریزی استراتژیک برای سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی (ع. منوریان، مترجم). مرکز آموزش مدیریت دولتی.

بصیرت، م. (۱۳۹۰). آمایش سرزمین. انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

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

توفیق، ف. (۱۳۸۴). آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران. انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

خوش منش زاده، ب.، منوری، س. م. و دبیری، ف. (۱۳۹۱). بررسی تطبیقی نظام حقوقی ارزیابی زیست محیطی راهبردی (SEA) در کشورهای مختلف جهان و مقایسه آن با ایران. فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، ۱۴(۲)، ۱۱۵-۱۲۲.

رحمانی، م.، میرعیسی‌یی، م. و نوروزی، ا. (۱۳۹۵، ۱۸ بهمن). ارزیابی برنامه آمایش سرزمین در ایران. چهارمین کنگره علمی پژوهشی افق‌های نوین در حوزه مهندسی عمران، معماری، فرهنگ و مدیریت شهری ایران.

زحمت کش، ج.، پور اصغر سنگاچین، ف. و نکونام، ا. (۱۳۸۶، ۱۰ دی). بررسی اصول و مبانی دیدگاه‌های شناخت محیط‌زیست در مطالعات آمایش سرزمین. همایش ملی جغرافیا و آمایش سرزمین. عظیمی، ح. (۱۳۸۰). توسعه و نهادسازی در اقتصاد ایران: مجموعه‌ای از سخنرانی‌های علمی - تخصصی [به زبان فارسی]. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران.

لطیفی، غ. ر. (۱۳۸۸). سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب. برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱(۱)، ۱۱۱-۱۴۷.

محمودی، س. م. (۱۴۰۲). آمایش سرزمین: مبانی نظری و کاربردی. مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

مخدوم، م. (۱۳۹۱). شالوده آمایش سرزمین. انتشارات دانشگاه تهران.

منوری، س. م. (۱۳۹۵). برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین: مبانی و اصول. انتشارات تالاب.

هیئت وزیران. (۱۳۸۳). ضوابط ملی آمایش سرزمین. Harvey, D. (1973). Social justice and the city. Edward Arnold.

National Land-Use Planning Center. (2005). Documentation of national macro-policies on land-use planning (Vol. 2) [In Persian].

United Nations. (2012). The future we want: Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012. United Nations.

United Nations. (2015). Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. United Nations.

World Commission on Environment and Development. (1987). Our common future. Oxford University Press.

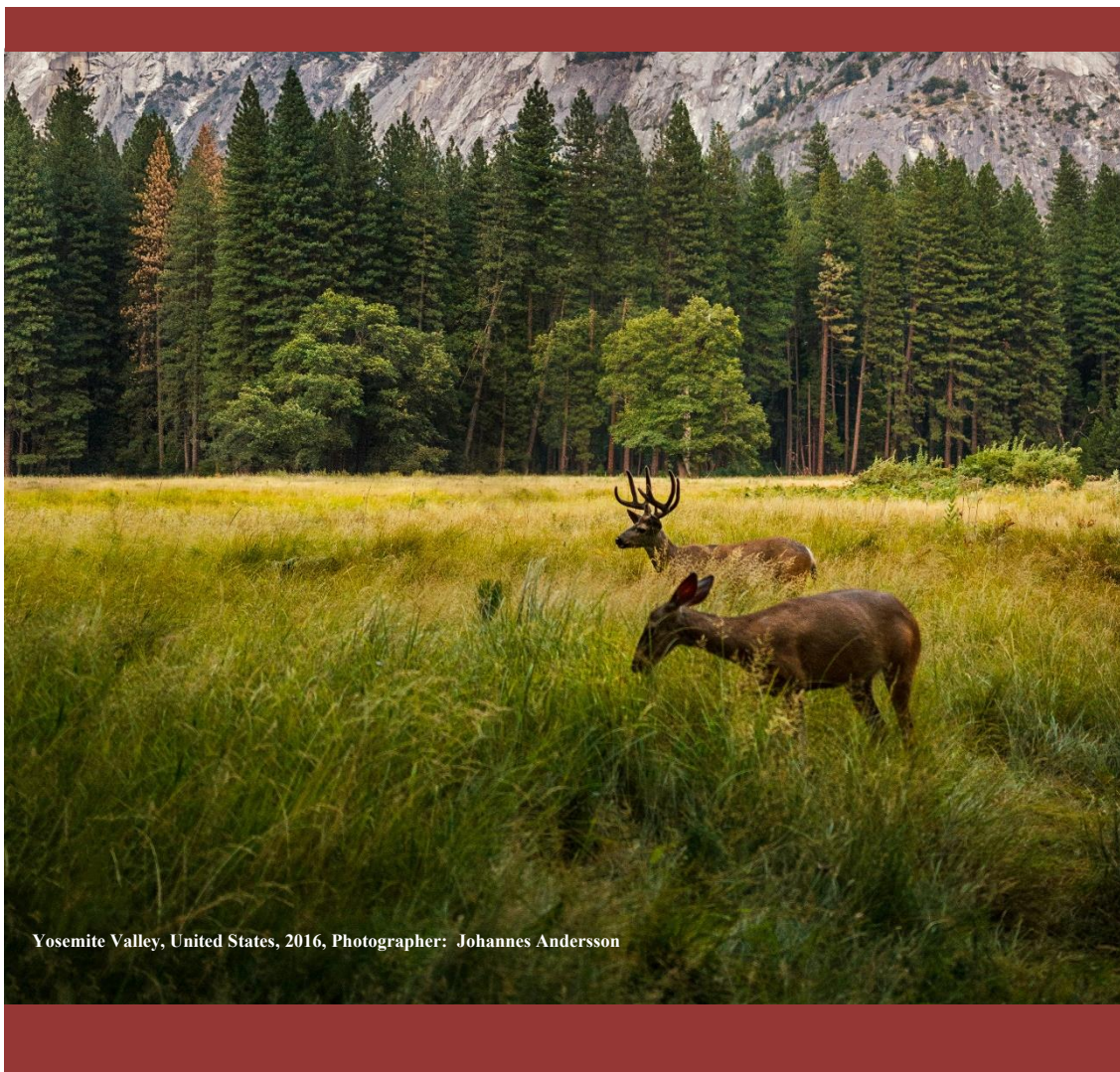
Nejad Mohammad-Namaghi, A. (2012). *Ecological capability assessment and land-use planning* [In Persian]. Asia Ecosystem Agriculture and Natural Resources Promotion Institute.

Regional Spatial Planning Office. (n.d.). *Land-use planning guidelines for preparing the sixth development plan* [In Persian]. Plan and Budget Organization.

SCETIRAN. (1976). *Long-term strategy studies for land-use planning in Iran* [In Persian]. Plan and Budget Organization.

Soja, E. W. (2010). Seeking spatial justice. University of Minnesota Press.

United Nations. (1992). Rio Declaration on Environment and Development. United Nations Conference on Environment and Development.



Yosemite Valley, United States, 2016, Photographer: Johannes Andersson



Chronology of Spatial Planning in Iran

Mahshid Eskandari¹, Afshin Danehkar^{2*}

1- M.Sc. Student of Environmental Science and Engineering, Department of Natural Environment, Faculty of Natural Resources, College of Agriculture and Natural Resources, University of Tehran, Karaj, Iran

2- Professor, Department of Natural Environment, Faculty of Natural Resources, College of Agriculture and Natural Resources, University of Tehran, Karaj, Iran

*Corresponding Author's E-mail: danehkar@ut.ac.ir

Abstract

Spatial planning has emerged as a strategic framework for organizing spatial development, balancing population distribution, and ensuring sustainable utilization of territorial and environmental resources. This study presents a historical-analytical review of the evolution of spatial planning in Iran within both global and national contexts. The findings indicate that although the roots of territorial management in Iran can be traced back to earlier historical periods, systematic spatial planning formally began in the 1930s alongside the emergence of modern development planning. This process was strongly influenced by European, Anglo-Saxon, and Euro-American planning schools as well as collaborations with foreign consultants. The chronological analysis of development plans before and after the Islamic Revolution demonstrates that spatial planning in Iran has continuously been affected by political conditions, oil-based economic structures, administrative centralization, demographic transformations, the Iran-Iraq war, and institutional changes in governance systems. Before the Revolution, territorial planning mainly aimed to reduce regional inequalities and promote decentralization; however, rapid industrialization and accelerated development policies hindered the realization of these objectives. After the Revolution, wartime conditions and institutional instability led to a temporary decline in spatial planning activities. Nevertheless, from the 1980s onward, the preparation of national and provincial spatial planning documents, approval of national spatial regulations, and integration of modern technologies such as GIS contributed to the revival of this approach. The study concludes that weak intersectoral coordination, institutional instability, and lack of effective implementation mechanisms have been the major historical challenges of spatial planning in Iran. Despite these limitations, increasing emphasis on sustainable development and spatial justice has strengthened the transition toward integrated spatial governance in the country.

Keywords: Land-use Planning, Spatial Planning, Sustainable Development, Spatial Justice, Territorial Management, Regional Development, Spatial Governance.