

آسیب‌شناسی روند مفهومی (اندیشه‌ای- نظری) آمایش سرزمین



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای
مجموعه گزارش شماره ۴۴۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان		آسیب‌شناسی روند مفهومی (اندیشه‌ای - نظری) آمایش سرزمین
کد شناسه	۱۴۰۴-۷-۱۰۴۹۷	
گروه پژوهشی	آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای	
پدیدآورنده	فاطمه سادات کهکی	
ناظر علمی	مرتضی مهرعلی تبار فیروزجائی	
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	
تاریخ انتشار	تابستان ۱۴۰۴	
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.		
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.		
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللهی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند شرقی) - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳۱۶		
https://www.cdrf.ir		

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
۱- کلیات	۱
مقدمه	۱
۱-۱- اهمیت و ضرورت مطالعه	۲
۲-۱- ساختار و روش	۳
۲- واژه‌شناسی و ادبیات نظری مرتبط با آمایش سرزمین	۵
۱-۲- آمایش	۵
۲-۲- فضا	۶
۳-۲- سرزمین	۸
۴-۲- سازمان فضا	۹
۵-۲- ساختار فضایی	۹
۶-۲- توسعه فضایی	۱۰
۷-۲- برنامه‌ریزی	۱۰
۸-۲- برنامه‌ریزی فضایی	۱۰
۹-۲- برنامه‌ریزی فضایی راهبردی	۱۱
۳- تحلیلی بر مفهوم آمایش سرزمین	۱۳
۱-۳- ماهیت آمایش سرزمین	۱۳
۲-۳- جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی در آمایش سرزمین	۱۹
۳-۳- بهینگی در آمایش سرزمین	۲۰
۴-۳- آمایش سرزمین و ساختار سیاسی	۲۰
۴- تحولات مفهومی - رویکردی آمایش سرزمین (برنامه‌ریزی فضایی) در جهان	۲۲
۱-۴- سیستم‌های برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف	۲۲
۲-۴- روندها و رویکردهای برنامه‌ریزی	۲۳
۳-۴- تحولات رویکردی در برنامه‌ریزی فضایی	۲۴
۴-۴- برنامه‌ریزی فضایی در کشورهای مختلف	۲۵
۱-۴-۴- اهداف نوین برنامه‌ریزی فضایی در هلند	۲۷
۲-۴-۴- اهداف نوین برنامه‌ریزی فضایی در کشور آلمان	۲۸
۳-۴-۴- اهداف نوین برنامه‌ریزی فضایی در سوئیس	۲۹
۴-۴-۴- اهداف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی دانمارک	۳۰
۵-۴- مقتضیات مکانی - فضایی آمایش سرزمین نوین	۳۲
۵- اندیشه آمایش سرزمین در ایران	۳۶
۱-۵- تحولات آمایش سرزمین در ایران	۳۶
۲-۵- بررسی تفکرات غالب بر اساس تجارب آمایش سرزمین در ایران	۳۸
۴-۵- جایگاه آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی	۴۳

۴۵.....	۵-۵- ملاحظات مغفول مانده آمایش سرزمین
۴۶.....	۵-۶- نارسایی های اندیشه ای / نظری / مفهومی آمایش سرزمین
۵۱.....	۶- جمع بندی و ارائه پیشنهادها
۵۱.....	۶-۱- نتیجه گیری
۵۱.....	۶-۲- پیشنهادها
۵۱.....	۶-۲-۱- لزوم تقویت آمایش سرزمین
۵۳.....	۶-۲-۲- سازوکارهای تحقق پذیری اسناد آمایش سرزمین
۵۴.....	۶-۲-۳- سازوکارهایی جهت ارتقاء وضعیت موجود
Error! Bookmark not defined.....	منابع

فهرست شکل‌ها

عنوان	صفحه
شکل ۱: فرایند انجام تحقیق.....	۴
شکل ۲: اهداف برنامه‌ریزی فضایی در کشور هلند.....	۲۸
شکل ۳: اهداف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی در آلمان.....	۲۹
شکل ۴: اهداف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی سوئیس.....	۳۰
شکل ۵: اهداف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی کشور دانمارک.....	۳۱
شکل ۶: سیر زمانی کاربرد واژگان مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی.....	۳۳
شکل ۷: مهم‌ترین اقدامات آمایش سرزمین از ابتدا تاکنون.....	۳۹
شکل ۸: جایگاه آمایش سرزمین در سلسله‌مراتب اسناد توسعه سرزمینی.....	۴۴

۱- کلیات

مقدمه

آمایش سرزمین مفهومی است که تفکرات مربوط به آن در اواسط دهه ۱۳۴۰ شکل گرفت و آغاز مطالعات رسمی آن در سال ۱۳۴۹ توسط مهندسين مشاور بتل بود. در ادامه، مشاور ایرانی- فرانسوی ستیران در ابتدای دهه ۱۳۵۰ با هدف طرحریزی «سیاست عمران کشوری» و تدوین چارچوب‌های یک نقشه راه توسعه ملی و در پی گسترش عدم تعادل‌های فضایی، شروع به کار کرد. تاکنون مطالعات زیادی درباره آمایش سرزمین به خصوص از سوی سازمان برنامه و بودجه به عنوان مرجع آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور انجام شده و اطلاعات نسبتاً غنی در حوزه آمایش سرزمین جمع‌آوری گردیده است؛ اما با وجود سابقه فعالیت ۶ دهه در قالب قوانین و مقررات، گزارش‌ها و طرح‌های مطالعاتی، اثربخشی حداقلی در بعد عملیاتی توزیع مناسب فعالیت‌ها به تناسب قابلیت‌های سرزمین داشته و در حال حاضر کشور با چالش‌های اساسی در این حوزه مواجه می‌باشد. عدم تعادل‌های ناحیه‌ای و افزایش میزان ناهنجاری‌های فضایی، تخریب محیط‌زیست، افزایش آسیب‌پذیری شهرها و روستاها در مقابل مخاطرات طبیعی، انسانی و انواع نابرابری‌ها بیشتر از هر موقع وجود دارد و حاکی از مشکلات متعددی در عملکرد نظام برنامه‌ریزی می‌باشد که آمایش سرزمین را به چالش کشیده است. آمایش سرزمین این لفظ آشنا و در عین حال ناشناخته‌ای که در همه بخش‌های دولتی در حوزه نظام برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و سیاستگذاری کلان کشور وجود دارد؛ اما در عمل فاصله از آن زیاد و در مفهوم دچار آشفتگی است. مفهوم آمایش سرزمین از زمانی که در نظام برنامه‌ریزی کشور مطرح شده است تاکنون در برهه‌های زمانی مختلف بر اساس مقتضیات زمانی و مکانی دچار تحولات گوناگونی گردیده و در هر دوره با تعاریف و اصطلاحات مختلف مواجه شده است. آمایش سرزمین در حال حاضر نوعی برنامه‌ریزی منفصل و تفکیک‌شده در بخش‌های متفاوت واقع در سازمان‌های مختلف می‌باشد که فقدان جامع‌نگری، آینده‌نگری، کل‌نگری و رویکرد یکپارچه جغرافیایی است که هویت آمایش سرزمین را زیر سؤال می‌برد. در حال حاضر، آمایش سرزمین در ایران نقش حداقلی در سازمان توسعه فضایی دارد و تهیه اسناد الزام‌آور و تکلیفی مقطعی متناسب با نگرش مدیران در دوره‌های مختلف می‌باشد و فقدان یکپارچگی قلمرویی، سازمانی، سیاسی و بخشی است. در حالی که طبق نظر پیتر هال (۱۹۹۴)، برنامه‌ریزی بر اهمیت ساختار منظم و هدفمند در فرایند تصمیم‌گیری تأکید دارد و آن را به عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف مشخص معرفی می‌کند. در شصت سالی که از پیدایش واژه آمایش سرزمین و واژه‌های مترادف با آن می‌گذرد، هر نویسنده یا صاحب‌نظری، آمایش را به گونه‌ای تعریف کرده که در پاره‌ای اوقات، متفاوت از تعریف دیگری است. این گزارش به دنبال آن است تا خلأیی که در حیطه مفهوم آمایش سرزمین وجود دارد را بررسی کند. با توجه به اینکه

بحران‌ها رو به تزاید و جوامع در حال پیچیده‌تر شدن روزافزون هستند، این جریان‌ها بر الگوهای فعالیت و جابه‌جایی افراد در فضاها بسیار اثرگذار است. درواقع، این گزارش به دنبال بررسی آمایش سرزمین از منظر هستی‌شناسی و آسیب‌شناسی روند مفهومی (اندیشه‌ای- نظری) ادبیات موضوع در سلسله‌مراتب نظام برنامه‌ریزی و جامعه دانشگاهی به خصوص صاحب‌نظران رشته‌های مختلف مرتبط ازجمله جغرافیا، جامعه‌شناسی، اقتصاد، شهرسازی، محیط‌زیست، مدیریت و ... شکل گرفته است تا معیارها و عوامل مورد تأکید در آمایش سرزمین در دوره جدید متناسب با مسائل و مقتضیات مکانی- فضایی و زمانی را مطرح کند و به منظور شفافیت موضوع گام بردارد. در این گزارش، اسناد سازمانی (تعاریف سازمانی)، کتاب‌ها و مقاله‌های منتشر شده در دوره‌های مختلف درباره آمایش سرزمین واکاوی، تعاریف و مؤلفه‌های به کار گرفته شده استخراج می‌گردد. همچنین ادبیات جهانی آمایش سرزمین در قالب اهداف نوین آن در چند کشور بررسی و در مرحله نهایی بر اساس اطلاعات گردآوری شده و با نظر کارشناسان آسیب‌های اندیشه‌ای/ مفهومی و نظریه‌ای آمایش سرزمین مطرح و پیشنهادهایی ارائه خواهد شد.

۱-۱- اهمیت و ضرورت مطالعه

آسیب‌شناسی مفهومی- نظری آمایش سرزمین برای درک ماهیت چندوجهی و پویایی‌هایی که فضاها را شکل می‌دهد و بر آن اثرگذار می‌باشد، حیاتی است. این آسیب‌شناسی چارچوب‌ها و روایت‌هایی مدنظر دارد که بر تصمیم‌گیری‌های خط‌مشی و ساختارهای حاکمیتی تأثیر می‌گذارند و برای حکمرانی مؤثر و نتایج عادلانه ضروری است. موضوع مدنظر در اینجا پایبندی سخت به چارچوب‌های نظری نیست که نوآوری و پاسخگویی به نیازهای محلی را خفه کند. ایجاد تعادل بین نظریه و عمل یک چالش حیاتی و مدنظر در این زمینه است. تعاریف و تلقی‌های مختلفی از آمایش سرزمین بین صاحب‌نظران رشته‌های مرتبط با آمایش سرزمین (جغرافیا، جامعه‌شناسی، اقتصاد، مدیریت، محیط‌زیست و ...) و متولیان سازمان‌های توسعه‌ای وجود دارد. این تفاوت در تعاریف و تلقی‌ها به عوامل مختلفی بستگی دارد ازجمله ماهیت فرارشته‌ای و بین‌رشته‌ای آمایش سرزمین؛ ملاحظات مختلف و مقتضیات زمانی و مکانی متفاوت کشورها و چالش‌هایی که با آن درگیر هستند و اشتباه در درک و ضعف هستی‌شناسی و معرفت‌شناسی موضوع.

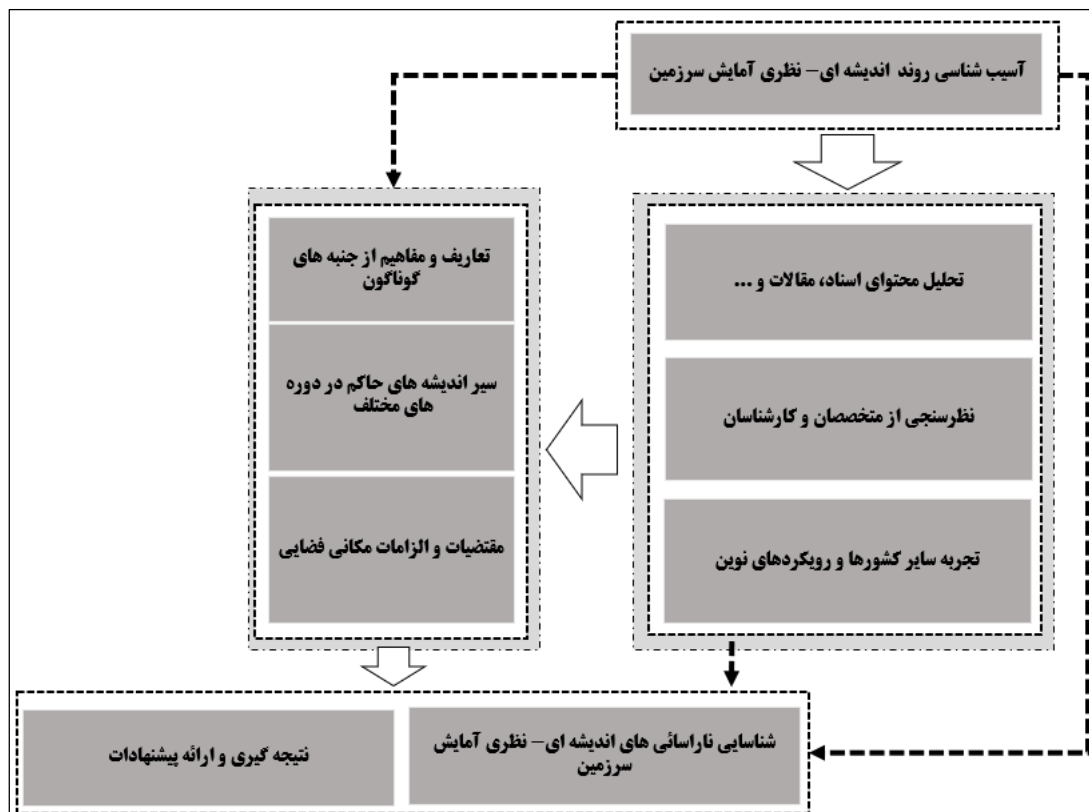
در سطح جهانی نیز برخی صاحب‌نظران معتقدند آمایش سرزمین، رویکردی از برنامه‌ریزی است نه خود برنامه‌ریزی و برخی دیگر آن را معادل برنامه‌ریزی فضایی، عده‌ای معادل چشم‌انداز و ... می‌دانند. در کشورهای مختلف به‌خصوص کشورهای توسعه یافته اتفاق نظر در مورد ماهیت آمایش سرزمین و تعریف دامنه آن وجود دارد؛ اما در ایران ماهیت بین‌رشته‌ای آمایش سرزمین موجب شده که صاحب‌نظران رشته‌های مختلف متناسب با دانش و درک شخصی و تخصصی در رشته خود به تعریف آن بپردازند و معادل‌های مختلفی را برای آمایش

سرزمین به کار ببرند و به دلیل عدم هماهنگی و پیروی نکردن از یک رویکرد تلفیقی، مبنای نظری و اندیشه‌ای شفاف و روشنی وجود ندارد. با توجه به اینکه آمایش سرزمین نقش حیاتی در سازماندهی و توسعه فضایی سرزمین داشته و بر توسعه اجتماعی-اقتصادی، پایداری محیطی و رفاه جامعه تأثیر می‌گذارد، درک مفهومی، نظری و آسیب‌شناسی آن ضرورت دارد. این مطالعه به چارچوب‌های زیربنایی می‌پردازد که شامل ارزش‌ها، اصول و مفروضات در تعاریف و ماهیت آمایش سرزمین است. این مطالعه همچنین ارزش‌های جوامع در توسعه فضایی، نیازها و ترجیحات جمعیت محلی و مقتضیات زمانی و مکانی را مطالعه خواهد کرد که از جمله ابعاد مغفول مانده آمایش سرزمین است. این آسیب‌شناسی همچنین به درک تحولات آمایش سرزمین و ساختارهای حاکم بر آن در دوره‌های مختلف می‌پردازد. نگرش‌ها و نحوه درک بر اجرای برنامه‌های توسعه فضایی و بر اولویت‌های تعیین شده توسط پژوهشگران، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران مؤثر است. آسیب‌شناسی مفهومی، نظری و نگرش آمایش سرزمین برای اثربخشی آن اساسی است. با بررسی انتقادی این عناصر، پژوهشگران، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران می‌توانند با شناخت چالش‌ها و پیچیدگی‌ها، درک جامعی از موضوع پیدا کنند.

۱-۲- ساختار و روش

مطالعه حاضر با توجه به ماهیت موضوع، کیفی است و از روش تحلیل محتوای اسناد، مقاله‌ها، گزارش‌ها و کتاب‌های منتشر شده مرتبط با موضوع بهره گرفته است. در بخش اول پژوهش با توجه به ماهیت بین‌رشته‌ای آمایش سرزمین، مقالات منتشر شده پژوهشگران رشته‌های جغرافیا، اقتصاد، جامعه‌شناسی، محیط‌زیست، مدیریت و ...، گزارش‌های منتشر شده سازمان‌های متولی آمایش سرزمین و توسعه بررسی می‌شود و در بخش دوم، نگرش صاحب‌نظران در مورد موضوع، ماهیت موضوع و ملاحظات با استفاده از پرسشنامه باز گردآوری شده و خروجی گزارش حاضر، ارائه پیشنهادها و سیاستی خواهد بود. در این گزارش، بخش اول دربرگیرنده کلیات و سپس مقدمه، اهمیت و ضرورت موضوع و در پایان روش و ساختار مطالعه آورده شده است. بخش دوم، واژه‌شناسی و ادبیات مرتبط با آمایش سرزمین است که واژه‌های مرتبط با آمایش سرزمین (فضا، سرزمین، برنامه‌ریزی، سازمان فضایی، ساختار فضایی، توسعه فضایی، برنامه‌ریزی فضایی و غیره) بررسی شده است. بخش سوم، تحلیلی بر مفهوم آمایش سرزمین می‌باشد که به بررسی آن از منظرهای مختلف (رویکرد، روش، فرایند، برنامه، چشم‌انداز و ...)، ماهیت آمایش سرزمین، بهینگی در آمایش سرزمین، آمایش سرزمین و ساختار سیاسی می‌پردازد. بخش چهارم، تحولات مفهومی-رویکردی آمایش سرزمین (برنامه‌ریزی فضایی) در جهان می‌باشد و شامل روند برنامه‌ریزی، انواع سیستم‌های برنامه‌ریزی و تحولات رویکردی در برنامه‌ریزی فضایی کشورهای مختلف است. بخش پنجم به بررسی اندیشه آمایش سرزمین در ایران پرداخته که شامل اندیشه آمایش، بررسی تفکرات غالب بر اساس تجربیات آمایش سرزمین در ایران، ملاحظات مغفول مانده آمایش سرزمین، جایگاه

آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و نارسایی‌های اندیشه‌ای/ نظری/ مفهومی آن است. در بخش پایانی، جمع‌بندی و پیشنهادها آورده شده است. در ادامه ساختار پژوهش به صورت شماتیک نشان داده می‌شود.



شکل ۱: فرایند انجام تحقیق

۲- واژه‌شناسی و ادبیات نظری مرتبط با آمایش سرزمین

تعریف واژه‌ها و لغات مربوط به آمایش سرزمین برای درک این حوزه بسیار مهم است. عدم وضوح در اصطلاحات می‌تواند منجر به سوء تفاهم، کاربرد ناکارآمد و سیاست‌های ناکارآمد شود. درواقع، تعاریف واضح به ایجاد یک زبان مشترک در بین ذینفعان از جمله پژوهشگران، برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و عموم کمک می‌کند. هنگامی که همه افراد درگیر درک مشترکی از اصطلاحاتی مانند «فضا»، «سرزمین»، «برنامه‌ریزی»، «سازمان فضایی» و غیره داشته باشند، همکاری‌ها افزایش می‌یابد و احتمال تعارض یا تفسیر نادرست در طول فرایندهای برنامه‌ریزی کاهش پیدا می‌کند. در این بخش، واژه‌ها و لغات مرتبط با آمایش سرزمین تعریف شده است.

۲-۱- آمایش

واژه آمایش سرزمین یک برساخت ایرانی است (Fouladi, 1996). آمایش /āmāyeš/ در فرهنگ فارسی عمید (اسم مصدر) است و به معنای ۱- آراستگی؛ ۲- آمادگی، آماده کردن؛ و ۳- بررسی و تحلیل آورده شده است. واژه «آمایش» از ریشه فعل «آمان» و «آمودن» به معنی آراستن، آمیختن، به رشته درآوردن و آماده کردن است (خنifer، ۱۳۸۹)؛ و از ترجمه اصطلاحی *ménagement du territoire, aménagement des* *territoires* از زبان فرانسه گرفته شده است (قورچیان و جمشیدی‌آوانکی، ۱۳۸۵). واژه «آمایش» به فعل یا عمل- معادل واژه *aménagement*- (واژه آمایش (آمودن، آراستن، آمیختن و ...) به برنامه‌ریزی، تنسيق و تنظیم ارتباط داده شده است، در حالی که این برداشت جای تردید دارد) و «سرزمین» به مقیاس آن- معادل واژه *territoire du*- اشاره داشت (ثامنی، ۱۳۹۸: ۱۰)؛ به بیان صرافی، آمایش معادل «برنامه‌ریزی توسعه فضایی» است که در مقیاس ملی، آمایش سرزمین و در دیگر مقیاس‌های فضایی، آمایش آن سطح (استانی، شهرستانی، منطقه کلان‌شهری و ...) نامیده می‌شود. آمایش در عمل به سازماندهی آنچه هست (مشکل‌سو)، هدایت و تنظیم آنچه در حال رخ دادن است (آینده‌سو) و بسترسازی و برانگیختن آنچه باید رخ دهد (آرمان‌سو) می‌باشد که همگی برای تحقق توسعه فضایی پایدار کشور است (صرافی، ۱۳۹۲). در جدول ۱، تعریف آمایش در فرهنگ لغات فارسی و تعریف اصطلاح آمایش سرزمین در فرهنگ لغات انگلیسی آورده شده است.

جدول ۱: واژه آمایش و اصطلاح آمایش سرزمین در فرهنگ لغات

فرهنگ لغات	تعریف
فرهنگ فارسی عمید	آراستگی، آمادگی و آماده کردن
فرهنگ لغت دهخدا	آمیختن، در نشاندن، مستعد کردن، آراسته کردن، مهیا کردن و آماده کردن
فرهنگ معین	مهیا کردن، مستعد کردن، در جای خود نشاندن و آمیختن
فرهنگ اقتصاد و امور اقتصادی- اجتماعی معاصر	سیاستی که هر یک با چارچوب جغرافیایی معینی به دنبال بهترین توزیع ممکن جمعیت برحسب منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی است.

فرهنگ لغات	تعریف
فرهنگ شهرسازی و آمایش	مجموعه اقدامات هماهنگ به منظور چیدن با نظم و ترتیب مردم، فعالیت‌ها، بناها، تجهیزات (زیرساخت‌ها) و وسایل ارتباطی (مخابرات) در پهنه سرزمین.
فرهنگ لغات لاروس	بهترین نوع توزیع جغرافیایی فعالیت‌های اقتصادی با توجه به منابع طبیعی و انسانی و غیره
فرهنگ لغت لانگمن	فرایند سازماندهی و مدیریت توزیع فضایی کاربری و منابع اراضی اطلاق می‌شود و شامل تصمیم‌گیری در مورد چگونگی استفاده و توسعه زمین با در نظر گرفتن عوامل مختلفی مانند اثرات زیست محیطی، نیازهای جامعه و قابلیت اقتصادی است.
فرهنگ لغت وبستر	یک رویکرد سیستماتیک برای مدیریت توسعه زمین و منابع برای دستیابی به نتایج پایدار
فرهنگ لغت آکسفورد	یک چارچوب استراتژیک که تخصیص و مدیریت زمین و منابع را هدایت می‌کند و بر اهمیت ادغام جنبه‌های مختلف توسعه مانند زیرساخت‌ها، مسکن و پایداری محیطی در یک بافت فضایی تأکید می‌نماید.

مأخذ: توفیق، ۱۳۸۴؛ ثامنی، ۱۳۹۸؛ Merriam-Webster؛ Oxford Dictionary؛ Longman Dictionary

آمایش سرزمین توسط برخی نویسندگان و صاحب‌نظران ایرانی معادل واژه «برنامه‌ریزی فضایی» (Spatial Planning) دانسته شد (Faludi, 2000; Fouladi, 1996).

Special planning معادل لاتین برنامه‌ریزی خاص است که از نظر نوشتاری و تلفظ شبیه یکدیگر هستند. استفاده یکسان برنامه‌ریزی فضایی به جای آمایش سرزمین نادرست است. اینکه آمایش برنامه‌ریزی است یا رویکرد برنامه‌ریزی؟ یا اینکه سرزمین بیانگر برنامه‌ریزی در سطح ملی می‌باشد یا مطرح‌کننده ملاحظات سرزمینی است؟ آمایش سرزمین آیا برنامه‌ریزی فضایی است؟ نوعی برنامه‌ریزی فضایی می‌باشد و یا اینکه می‌تواند رویکرد برنامه‌ریزی فضایی باشد، جای ابهام دارد.

۲-۲-۲ فضا^۱

فضا بیش از مکان و محیط‌زیست طبیعی و بیش از بعد کالبدی (فیزیکی) ملموس و مرئی است. فضا، مردم و محیط ساخته‌شده و فعالیت و درک و رفتار انسان‌ها را در بر می‌گیرد و فصل مشترک محیط‌زیست (طبیعی و انسان‌ساخت)، انسان‌ها، اجتماعات و فعالیت‌هایشان می‌باشد. لازم به ذکر است که در برنامه‌ریزی، فضای نسبی (رابطه و پیوند اجزاء) مدنظر است (صرافی، ۱۳۹۲: ۸). فضا جایی است که در آن فرایندهای پیوسته اتفاق می‌افتد، این شکل تفکر در مورد فضا در اصل به مجموعه‌های روابط، یعنی سیستم‌هایی متشکل از عناصر و روابط بین آن‌ها که کاملاً از ماهیت عناصر مستقل‌اند، بستگی دارد (جوزی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۴). فضا، پیامد عملکردهای متعامل دو محیط طبیعی- اکولوژیک و اجتماعی- اقتصادی است. از این‌رو، فضا را می‌توان نوعی تولید اجتماعی در مکان به شمار آورد. از آنجا که فضا متشکل از اجزای مرتبط است، می‌توان آن را یک نظام (سیستم) به شمار آورد و چون این نظام، واقعیتهای مکانی- فضایی است، می‌توان از نظام مکانی- فضایی سخن گفت. نظام‌های فضایی در مقیاس کلان (جهانی، کشوری یا منطقه‌ای)، مقیاس متوسط یا میانی (ناحیه‌ای،

¹ Space

محلی، شهری یا روستایی) و مقیاس کوچک (دهکده، مزرعه، محله و غیره) مورد بررسی قرار می‌گیرند (سعیدی، ۱۳۸۹: ۸). در همین ارتباط، عنصر اصلی تحول در فضا، قابلیت‌های محیط فرهنگی (به مفهوم عام) و عوامل و نیروهای مادی و معنوی دخیل در آن است. فرایند تحول و دگرگونی فضایی را می‌توان در قالب زنجیره‌ای از تعامل عوامل و نیروها به این صورت بیان کرد: ۱- دگرگونی در نحوه برخورد با ارزش‌ها، یعنی ارزیابی ارزش‌هایی که گروه‌های اجتماعی بر اساس آن ویژگی‌های محیطی و اجتماعی-اقتصادی را به سنجش می‌گیرند، ممکن است کمابیش به سرعت تغییرپذیر باشند؛ بدین‌سان، ۲- عملکردهای اجتماعی-اقتصادی در معرض تغییر و تحول قرار دارند که خود می‌تواند: ۳- روندهای اجتماعی-اقتصادی تازه‌ای را مطرح کند که به نوبه خود بتواند پس از گذشت زمانی معین: ۴- به الگوهای پایداری منجر شود که به علت وجود آن‌ها: ۵- روندهای مکانی-فضایی تحت تأثیر قرار گیرد و درنهایت ۶- ساختارهای مکانی-فضایی یا فضاهای جدید پدیدار شوند (سعیدی، ۱۳۸۷). فضا دربرگیرنده و حاصل روابط متقابل اقتصادی و اجتماعی (با شمول عرصه‌های فرهنگی، سیاسی و نظامی) بخشی از جامعه در محیط مشخصی از سرزمین است (جوزی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۴).

فضا به لحاظ معرفت‌شناسی از طریق درک ذهنی یا تجرید دامنه و مرزهای واحد مکانی و به واسطه تبیین عرصه‌های خاص کنش-واکنش انسانی؛ یعنی توان برخورد گروه‌های اجتماعی در مکان تشخیص داده می‌شود. نوع و دامنه این برخورد در عمل، شکل‌دهنده و در عین حال متأثر از کارکردهای بنیادین آن اجتماع در واحد مکانی مورد نظر است. به این ترتیب فضا مفهومی اساسی؛ اما کلی است (سعیدی، ۱۳۸۹: ۸). نحوه ادراک ذهنی فضا نزد افراد و گروه‌های مختلف انسانی از لحاظ سطح و مقیاس، متفاوت است. توجه به بعد مقیاس حاوی دو جنبه اساسی است.

- مقیاس مورد استفاده در درک ذهنی پدیده‌های بیرونی-ازجمله فضا- و تأثیر آن بر تعبیر و تفسیر آن؛
- نحوه و دامنه متفاوت درک، رفتار افراد و نسبت به ادراک و رفتار گروه یا اجتماع کارکردی که به آن تعلق دارند.

علاوه بر مقیاس، بعد فاصله نیز در درک فضا عنصری تعیین‌کننده به شمار می‌آید. بنابراین، فضا ممکن است به تفاوت در مقیاس‌ها و ابعاد متنوعی ادراک شود (سعیدی، ۱۳۸۷). فضا عینیتی حاصل از نقش‌پذیری و اثرگذاری انسان در مکان است (امیرانتخابی و همکاران، ۱۴۰۱: ۶۶)؛ مجموعه‌ای از کالبد و محتواست، پدیده‌ای که حاصل عملکردهای اقتصادی، اجتماعی، ساختاری، کالبدی و عملکردی می‌باشد (سهامی، ۱۳۸۷: ۴۷). فضا را شبکه‌ای از روابط میان محیط‌زیست، محیط مصنوع، کنش‌ها، افکار، احساسات و خاطره‌های انسان‌ها در یک سرزمین می‌دانند (مهام، ۱۴۰۱: ۱۱). هنگامی که سخن از تولید فضاست باید کلیتی از محیط کالبدی، اجتماعی-اقتصادی و زیست‌محیطی را در نظر گرفت که اجتماعات در آن مستقر هستند؛ آن‌ها ضمن اثرگذاری در طی زمان، متقابلاً از آنچه وجود دارد و از گذشته در جریان است، متأثر می‌شوند (صرافی، ۱۳۹۲). محیط،

فضا و توسعه اجزای اصلی پویش نظام فضایی هستند و باید در ارتباط و پیوستگی با یکدیگر دیده شوند. محیط، فضا و توسعه عناصر هم‌پیوند می‌باشند (سعیدی، ۱۳۸۹: ۸). مثلث انسان، فضا و فعالیت برای تعریف آمایش سرزمین شاید درست به نظر نرسد، در حالی که متداول شده است. اگر فضا دربرگیرنده انسان، فعالیت و محیط‌زیست (مصنوع و ساخته شده) باشد، دارای شمولیت است. همه این‌ها در درون فضا هستند و در درون فضا اتفاق می‌افتند. در تعریف ستیران: فضا فصل مشترک همه فعالیت‌های انسانی است. به علت نشناختن محتوای آمایش سرزمین و جایگاه و مفهوم فضا در آن، این مفهوم به کالبد و تنظیم فضا تقلیل یافته است، در حالی که کالبد یکی از بخش‌های فضا می‌باشد. شناخت درست فضا منجر به تولید آن و سازماندهی فضایی می‌شود و توسعه‌ای را رقم می‌زند که باعث ارتقای ظرفیت‌های جمعی گردد. اهمیت بعد اجتماعی در آمایش سرزمین به اندازه‌ای است که برخی از صاحب‌نظران آمایش سرزمین را مهندسی اجتماعی می‌نامند.

۲-۳- سرزمین^۱

در لغت‌نامه دهخدا: سرزمین به معنای ملک، مملکت، کشور، اقلیم، مرز و بوم است. این واژه همچنین مترادف‌هایی چون ارض، بوم، خطه، دیار و قلمرو دارد. در این لغت‌نامه، سرزمین به عنوان یک اسم مرکب معرفی شده که به قطعه‌ای از زمین یا ناحیه‌ای خاص اشاره می‌کند. بر اساس فرهنگ معین: سرزمین به معنای زمین پهناور و مکانی که قوم و طایفه‌ای در آن سکونت دارند، تعریف شده است. این تعریف بر بعد اجتماعی و فرهنگی سرزمین تأکید دارد. سرزمین در فرهنگ عمید نیز به معنای قطعه زمین و مرزوبوم آمده که نشان‌دهنده اهمیت جغرافیایی و سیاسی این واژه است (کهکی، ۱۴۰۱). ناحیه‌ای از سطح زمین شامل تمام عناصر محیط فیزیکی و بیولوژیکی که نوع بهره‌برداری از سرزمین (کاربری اراضی) را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ بنابراین سرزمین نه تنها به خاک مربوط نمی‌شود بلکه به اشکال زمین، اقلیم، آب‌شناسی، پوشش گیاهی و جانوران به همراه بهسازی اراضی همچون اقدامات ترانس‌بندی و زهکشی را نیز شامل می‌گردد (جوزی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۳). تعاریف مختلف سرزمین بسته به مکان و موقعیت یک منطقه متفاوت است. در دیدگاه قدیم سرزمین شامل اراضی سطح کره زمین، مواد زیر آن، هوای بالای آن و تمام موارد ثابت در خاک بوده است. در دیدگاه جدید، سرزمین شامل تمامی جنبه‌های دینامیک اراضی است (احمدی، ۱۳۹۶: ۶۲). سرزمین یک منبع محدود و آسیب‌پذیر می‌باشد؛ اما بسیاری از سودمندی‌های آن اگر درست مدیریت شود و استفاده صحیحی از آن به عمل آید، طولانی و قابل تجدیدند. سرزمین مهد کلیه فعالیت‌های تولیدی و اجتماعی بشری است. پیدایش مقوله آمایش سرزمین ناشی از نادرستی نوع استفاده از سرزمین می‌باشد. نقش سرزمین در آمایش سرزمین فوق‌العاده مهم و اساسی است (خنifer، ۱۳۸۹: ۶، ۸ و ۹).

1 Territory

۲-۴- سازمان فضا^۱

سازمان فضایی به ترتیب نظام‌مند اجزای مختلف اشاره می‌کند که اغلب بر روابط بین موجودات مختلف مانند انسان، گیاهان و حیوانات در برنامه‌ریزی فضایی تمرکز دارد. سازمان فضایی، چیدمان عناصر به گونه‌ای است که تعامل و عملکرد را ارتقا می‌دهد (Bastai et al., 2021). سازمان فضایی چگونگی پراکنش جمعیت و توزیع فعالیت‌های اقتصادی در گستره سرزمین و واکنش متقابل بین آن‌ها را تبیین می‌کند. سازمان فضایی تبیین روابط بین انسان و فعالیت‌های انسان در فضا است و گویای آن می‌باشد که پدیده‌ها در سطح زمین برای نیل به هدف معینی توزیع شده‌اند و معنا و مفهومی فراتر از آرایش مکانی پدیده‌ها دارد. سازمان فضایی بیانگر نظم سلسله‌مراتبی اجزای نظام فضایی و نحوه استقرار آن‌ها نسبت به هم است، به نحوی که تعامل و رابطه مکمل آن‌ها امکان‌پذیر شود. به عبارت دیگر، به نظم و آرایش مجموعه‌ای از گره‌گاه‌ها، فعالیت‌های مرتبط با آن‌ها و کنش متقابل از طریق شبکه‌های ارتباطی در فضا اطلاق می‌شود. در مجموع سازمان فضایی برآیند عملکردی-ارتباطی ساخت‌ها و عناصر در یک پهنه فضایی است (جوزی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۶) و به عبارتی، ترتیب و نظم واحدهای یک مجموعه مشخص هدفمند و یا ترتیب و توزیع نظام یافته واحدهای یک مجموعه در فضا، در راستای عملکردهای عمومی مجموعه است.

۲-۵- ساختار فضایی^۲

ساختار فضایی، نحوه نظم‌پذیری پدیده‌ها در سطح زمین بر مبنای روندهای فضایی است، به گونه‌ای که فضا به واسطه این روندها (محیطی، اجتماعی و اقتصادی) سامان می‌یابد. ساختار فضایی به نحوه آرایش و استقرار فضایی عناصر و اجزاء نظام سکونتگاهی (کانون‌ها، شبکه‌ها، سطوح و غیره) در فضا، در رابطه با هم اطلاق می‌شود (کلانتری و عبدالله‌زاده، ۱۳۹۴). ساختار فضایی عبارت است از مناسبات پایدار میان اجزای اصلی فضا و انطباق سازمان فضایی بر محیط فیزیکی در اصل ساختار فضایی، تجلی روابط درونی و بیرونی واحدهای یک مجموعه فضایی و جایگاه اجزای آن بر بستر محیط فیزیکی است. یک ساختار فضایی، روابط عمودی سطح سازمانی‌اش را به صورت ارتباطات منعکس نموده و روابط افقی واحدها را از طریق حوزه‌های نفوذ و قلمروها نشان می‌دهد. ترتیب یا نحوه استقرار گره‌گاه‌ها و شبکه‌ها در فضا نسبت به یکدیگر را ساختار فضایی می‌نامند (سپه‌امی، ۱۳۸۷: ۴۷). ساختار فضایی بر اصول اساسی حاکم بر سازمان‌دهی واحدهای جغرافیایی، به‌ویژه در محیط‌های شهری که در آن عواملی مانند دسترسی و پایداری محیطی بسیار مهم هستند، تأکید می‌کند (Sharma et al., 2016).

1 Spatial Organization

2 Spatial Structure

۲-۶- توسعه فضایی

توسعه فرایند افزایش ظرفیت جمعی برای پاسخگویی به نیازهای اجتماع در جهت ارزش‌های آن است. توسعه فضایی فرایند فوق برای اجتماعات در قلمرو آن‌هاست. توسعه به پاسخگویی نیاز اجتماعات در مکان‌ها بازمی‌گردد، پس بعد فضایی دارد؛ البته «مردم‌محور» و نه «مکان‌محور» است (صرافی، ۱۳۹۲). توسعه فضایی به فرایندها و راهبردهای درگیر در سازماندهی و مدیریت استفاده از فضا در مقیاس‌های مختلف، از سطوح محلی تا ملی اشاره دارد که شامل طیف وسیعی از اقدامات با هدف تأثیرگذاری بر توزیع افراد، فعالیت‌ها و منابع به گونه‌ای است که رشد پایدار را ترویج می‌کند و نیازهای اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی را برطرف می‌نماید. توسعه فضایی اغلب به عنوان تبدیل فضا از طریق فعالیت‌های انسانی با هدف حفاظت، ارتقاء، استفاده و مدیریت آن توصیف می‌شود (Shcherbyna, 2023). عالی‌ترین هدف آمایش سرزمین، نیل به توسعه پایدار فضایی کشور است و نیازمند تمهیدات نهادی و راه‌اندازی فرایندهای متحول‌کننده از پایین می‌باشد که در این راستا، برقراری «حکمرمایی شایسته» یاور مهمی در این گذر است. ابعاد توسعه فضایی از نظر مظفر صرافی، عدالت اجتماعی، تعادل اکولوژیک، فرهنگ متعالی و زیست‌مندی اقتصادی هستند (صرافی، ۱۳۹۲).

۲-۷- برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی، مفهومی چندوجهی است که سازماندهی و ساختاردهی فعالیت‌های آینده‌نگر با هدف دستیابی به اهداف خاص را دربر می‌گیرد. این شامل تخصیص نظام‌مند منابع و تدوین استراتژی‌هایی برای هدایت عدم قطعیت‌ها و مخاطرات می‌باشد. تعریف برنامه‌ریزی می‌تواند در زمینه‌های مختلف، متفاوت باشد؛ اما اساساً به عنوان چارچوبی برای تصمیم‌گیری و اقدام عمل می‌کند (Yevtushenko, 2023). در فرهنگ فارسی معین: برنامه‌ریزی به معنای تنظیم و ترتیب دادن اقداماتی است که برای دستیابی به یک هدف مشخص انجام می‌شود. این واژه به فرایند طراحی و تنظیم مقررات برای اجرای یک کار یا برنامه اشاره می‌کند. برنامه‌ریزی به صورت یک فرایند مدون، ریشه در اروپا دارد. الگوهای برنامه‌ریزی غرب در بستر فرهنگ سیاسی و اجتماعی آن‌ها تکوین یافته است (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۸: ۸۷). در ایران مانند دیگر کشورهای در حال توسعه، اندیشه برنامه‌ریزی توسعه به صورت مدرن و امروزی آن از بلوک شرق به عاریت گرفته شده است (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۸: ۸۶).

۲-۸- برنامه‌ریزی فضایی

برنامه‌ریزی فضایی یک رویکرد استراتژیک است که شامل سازماندهی و مدیریت کاربری اراضی و منابع در مقیاس‌های مختلف با هدف بهینه‌سازی توزیع فضایی فعالیت‌ها و افزایش رفاه جامعه می‌باشد و به عنوان یک ابزار حیاتی برای توسعه منطقه‌ای، مدیریت محیط‌زیستی و یکپارچگی اقتصادی است. برنامه‌ریزی فضایی به

عنوان چارچوبی برای مدیریت منابع زمین و هدایت توسعه جهت دستیابی به نتایج پایدار تعریف شده است (Polat et al., 2023; Butenko et al., 2024). هدف آن ایجاد تعادل در کاربری‌ها، ارتقای رشد اقتصادی و حفاظت از منابع محیط‌زیستی می‌باشد (Lestari & Sutrisno, 2023). برنامه‌ریزی فضایی ریشه در نظریه‌های هنجاری دارد که فراوانی را شامل آنچه برنامه‌ریزی باید به دست آورد؛ متعادل‌سازی نیروهای بازار و اهداف دولت رفاه ارائه می‌دهد و شامل حکمرانی چندسطحی است که در آن ترتیبات نهادی و قانونی مختلف، نتایج برنامه‌ریزی را شکل می‌دهند و تضمین می‌کنند که منافع ذینفعان مختلف در نظر گرفته شود (Acheampong, 2019). برنامه‌ریزی فضایی در کشورهای مختلف به دلیل تفاوت‌های فرهنگی، اقتصادی و سیاسی، ویژگی‌ها و رویکردهای متفاوتی دارد. مهم‌ترین عامل تفاوت‌ها در ساختار و رویکرد برنامه‌ریزی است. در کشورهای ترکیه، صربستان و پرتغال، برنامه‌ریزی فضایی به صورت غیرمتمرکز و با تأکید بر مشارکت محلی انجام می‌شود. این کشورها توانسته‌اند با ایجاد همگرایی بین نهادهای مختلف و اعطای اختیارات به ایالت‌ها، نقش‌های راهبردی را در توسعه گردشگری و برنامه‌ریزی فضایی ایفا کنند. به عنوان مثال، این کشورها به طور خاص به توسعه گردشگری روستایی توجه نموده و از تجربیات گذشته برای تقویت زیرساخت‌ها و جذب گردشگران استفاده می‌کنند. همچنین موفق به ایجاد سیاست‌های مؤثر برای توسعه پایدار گردشگری شده‌اند. در مقابل، ایران با مشکلاتی مانند تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری‌ها و عدم استقلال مدیران محلی مواجه است. این ساختار متمرکز مانع از بهره‌برداری مؤثر از ظرفیت‌های محلی و مشارکت جامعه در فرایند برنامه‌ریزی می‌شود (رومیانی و همکاران، ۱۳۹۸). در کشورهای پیشرفته، مشارکت اجتماعی در برنامه‌ریزی فضایی به عنوان یک اصل اساسی تلقی می‌گردد. نهادهای محلی و جوامع روستایی در فرایند تصمیم‌گیری نقش فعالی دارند. کشورهای بلژیک و سوئیس نیز به دلیل توجه به ابعاد زیست‌محیطی و پایداری در برنامه‌ریزی فضایی شناخته شده‌اند. این کشورها با استفاده از روش‌های نوین سعی دارند تا تعادل بین توسعه اقتصادی و حفاظت از محیط‌زیست را حفظ کنند (فلاح منشادی، ۱۳۹۰).

۲-۹- برنامه‌ریزی فضایی راهبردی

برنامه‌ریزی فضایی راهبردی یک رویکرد نوین در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای می‌باشد که از دهه ۱۹۹۰ میلادی مورد توجه قرار گرفته است. این رویکرد بر سازماندهی فضایی فعالیت‌ها و عملکردها در سطوح مختلف (شهری، منطقه‌ای و ملی) تمرکز دارد. به جای تمرکز صرف بر مسائل کوتاه‌مدت، چشم‌اندازی بلندمدت برای توسعه فضایی ترسیم می‌کند و بر مشارکت فعال ذینفعان مختلف در فرایند برنامه‌ریزی تأکید می‌نماید. قابلیت انطباق با شرایط متغیر محیطی را دارد و تلاش می‌کند بین ابعاد مختلف توسعه (اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی) هماهنگی ایجاد نماید. همچنین به پایداری توجه می‌کند و سعی در ایجاد پیوند بین اهداف

بلندمدت و اقدامات اجرایی کوتاه‌مدت دارد و بر شناسایی و تقویت مزیت‌های رقابتی مناطق تأکید می‌کند. این رویکرد به دنبال ایجاد توازن بین تقاضاهای توسعه و حفظ محیط‌زیست است و سعی دارد از طریق مدیریت خردمندانه کاربری اراضی و برقراری پیوند بین آن‌ها به اهداف اقتصادی و اجتماعی دست یابد (شیعه و شکیبامنش، ۱۳۹۰). برنامه‌ریزی فضایی راهبردی به تشخیص، تشریح و تصویرگری ساختارهای فضایی به عنوان بخشی از سیستم‌های متشکل از روابط دارای معنی می‌پردازد؛ به عبارت دیگر شامل مجموعه مفاهیم، دیدگاه‌ها و روش‌هایی است که در جهت ایجاد ساختار فضایی مطلوب و دلخواه مورد استفاده قرار می‌گیرد (سهامی، ۱۳۸۷: ۴۷). برنامه‌ریزی فضایی نگاهی بلندمدت و راهبردی در تمامی ابعاد (اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، زیست‌محیطی و کالبدی) برای رسیدن به توسعه پایدار در پهنه/ قلمروی مشخص دارد. بنا بر تغییر دائم شرایط و زمینه‌ها دارای رویکردی راهبردی و غیرتفصیلی است. فرایند برنامه‌ریزی فضایی از فرآورده آن مهم‌تر می‌باشد. از نظر اتحادیه اروپا، برنامه‌ریزی فضایی اقدامی است که برای تأثیرگذاری بر ساختار فضایی به وسیله مدیریت توسعه قلمروی و هماهنگ کردن پیامدهای فضایی سیاست‌های بخشی است. برنامه‌ریزی راهبردی همان‌قدر که به نتیجه و فرآورده می‌پردازد به چگونگی نیل و فرایند اهمیت می‌دهد، درواقع فرایندمحور است؛ برنامه‌ریزی راهبردی فضایی متحول‌کننده، یکپارچه‌کننده و هدایتگر بخش عمومی (همراه با ایجاد توافق جمعی) برای تحقق توسعه پایدار اجتماعات می‌باشد (صرافی، ۱۳۹۲).

۳- تحلیلی بر مفهوم آمایش سرزمین

این بخش ماهیت چندوجهی آمایش سرزمین را بررسی نموده و با توجه به ماهیت بین‌رشته‌ای و فراساختاری، تعامل پیچیده بین کاربری زمین، نیازهای جامعه و ملاحظات زیست‌محیطی را بررسی می‌کند که صرفاً یک تمرین فنی نیست. یک رویکرد استراتژیک برای مدیریت و توسعه فضا است که ارزش‌ها و آرمان‌های اجتماعی را منعکس می‌نماید. این بخش به بررسی ماهیت آمایش سرزمین، بهینه بودن در آمایش سرزمین، رابطه بین آمایش سرزمین و ساختار سیاسی و ... می‌پردازد. هدف این بخش، ارائه درک جامع از آمایش سرزمین به عنوان یک ابزار حیاتی برای شکل دادن به محیط و جامعه است.

۳-۱- ماهیت آمایش سرزمین

«آمایش سرزمین» در محافل برنامه‌ریزی توسعه ایران مفهوم نه‌چندان بومی شده‌ای از یک روش تکوینی برنامه‌ریزی توسعه ملی در دوره دوم بازسازی اروپا پس از جنگ دوم جهانی است که دولت‌های اروپایی دریافتند کاربرد شیوه‌های برنامه‌ریزی سوسیالیستی، پاسخگوی نیازمندی‌های توسعه‌ای جوامع غربی نیست؛ بنابراین در رفع تنگنای مدل برنامه‌ریزی سنتی، به برنامه‌ریزی که امر توسعه ملی را در یک چشم‌انداز پیوسته و جامع و در متن ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه و الگوهای پراکندگی و چیدمان طبیعی منابع انسانی، طبیعی و ملاحظات ژئواستراتژیک به تصویر بکشند و برنامه‌ریزی توسعه را در یک چارچوب و بافت منسجم و پایش‌پذیر هدایت کند، روی آوردند. عظیمی بلوریان بر این باور است که در انتقال تجربه آمایش سرزمین از غرب به ایران، انسجام درونی این روش برنامه‌ریزی تا اندازه‌ای از درون پاشیده و نه تنها اصالت خود را از دست داده است بلکه در فرایند بومی‌شدن به گونه‌ای که باید موفق نشده و به صورت یک امر تزیینی در جوار نظام برنامه‌ریزی باقی‌مانده و در حال حاضر به حاشیه دورتری نیز رانده شده است (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۸: ۸۶). همچنین ایشان آمایش سرزمین را به عنوان دانش و روشی پیشرفته و مکمل در برنامه‌ریزی مطرح کرده است (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۸: ۸۷). آمایش سرزمین به عنوان شیوه‌ای از برنامه‌ریزی که متصف به ویژگی‌های کلان‌نگری، جامع‌نگری، دورنگری و بینش راهبردی است، به انتظام بخشی روابط بین‌بخشی- بین منطقه‌ای پرداخته و چارچوبی برای تنظیم دیدگاه توسعه ملی و بستری برای تحقق برنامه‌ریزی با دستگاه‌های اجرایی به جای برنامه‌ریزی برای دستگاه‌های اجرایی در نظام‌های برنامه‌ریزی متمرکز و از بالا به پایین است. محمدحسن فولادی آمایش سرزمین را به مثابه یک گذرگاه اجباری یا صافی گذار از نظریه به عمل می‌پندارد؛ صافی که عملاً در تصمیم‌گیری جمعی، یادآور و تضمین‌کننده واقع‌گرایی بوده و تناظری یک به یک میان نظریه و واقعیت فراهم می‌آورد که به پویایی و عملی شدن (امکان‌پذیری) برنامه کمک می‌کند (ثامنی، ۱۳۹۸: ۱). از نظر حبیب‌الله سهامی مفهوم آمایش سرزمین عبارت است از توزیع متوازن و هماهنگ جغرافیایی کلیه

فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و معنوی در پهنه سرزمین نسبت به منابع طبیعی و انسانی؛ درواقع آمایش سرزمین شامل اقدامات ساماندهی و نظام بخشی به فضای طبیعی، اجتماعی و اقتصادی در سطوح ملی و منطقه‌ای است که بر اساس تدوین اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت کشور در قالب تلفیق برنامه‌ریزی‌هایی از بالا و پایین و با تکیه بر قابلیت‌ها و توانمندی‌ها و محدودیت‌های منطقه‌ای در یک برنامه‌ریزی هماهنگ بلندمدت صورت می‌گیرد (سهامی، ۱۳۸۷: ۴۶). طبق نظر توفیق: برنامه‌ریزی فضایی یا آمایش سرزمین به آن دسته از برنامه‌ریزی‌ها گفته می‌شود که به نحوی ناظر بر عمران و یا حفاظت فضا یا سرزمین (سرزمین یک کشور، یک منطقه و ... و حتی اخیراً یک قاره) هستند. برخی بر مباحث اقتصادی و اجتماعی و برخی بر مسائل کالبدی و زیست‌محیطی سرزمین می‌پردازند (توفیق، ۱۳۸۴: ۱). از نظر سرور: برنامه‌ریزی فیزیکی یا طرح‌ریزی کالبدی و یا به عبارتی آمایش سرزمین به کلیه فعالیت‌های منظم و سیستماتیک گفته می‌شود که انسان برای سازماندهی و نظم و نسق بخشیدن به محیط کالبدی یا همان محیط جغرافیایی خود به کار می‌گیرد (سرور، ۱۳۸۰: ۸). آمایش سرزمین به عنوان یک سند مدیریت توسعه، تصویر سازمان فضایی مرحله توسعه یافتگی سرزمین است (تقوایی و همکاران، ۱۳۹۶: ۳).

دانشنامه برنامه‌ریزی فضایی اروپا، آمایش سرزمین^۱ را به عنوان روش‌هایی تعریف می‌کند که عمدتاً بخش عمومی به کار می‌برد تا بر توزیع آینده فعالیت‌ها در فضا تأثیر بگذارد (Commission European, 1997). برنامه‌ریزی آمایش سرزمین عبارت است از فرایند بهره‌برداری عقلایی از امکانات، منابع و استعداد‌های مناطق مختلف (فضای ملی) که مجموعاً سرزمین ملی را تشکیل می‌دهد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳). آمایش سرزمین تلاش می‌نماید به منظور برقراری توازن بین تقاضا برای توسعه با ضرورت حفظ محیط‌زیست و دستیابی به اهداف اقتصادی و اجتماعی، سازمان فضایی عقلایی‌تری را برای استفاده از زمین ایجاد کند (ESPON, 2013). آمایش سرزمین رویکردی است ناظر بر توزیع فضایی پدیده‌ها (انسان یا فعالیت‌ها) در یک قلمرو مشخص جغرافیایی که در هر زیر قلمرو کیفیت پدیده، موضوع برنامه‌ریزی را تعیین و در کل ترتیبات شکل‌بندی و سازماندهی فضایی پدیده‌ها را معلوم می‌سازد. این رویکرد عمدتاً ناظر بر تخصیص پدیده موضوع مورد برنامه‌ریزی (جمعیت یا فعالیت) به هر یک از تقسیمات قلمرو می‌باشد (فولادی، ۱۳۹۳). آمایش سرزمین در مفهوم سنتی، مدیریت استفاده از زمین بوده و در مفهوم نوین به مسئله هماهنگی یا تلفیق ابعاد فضایی سیاست‌های بخشی از طریق اتخاذ استراتژی‌های مبتنی بر سرزمین مربوط می‌شود (ابراهیمی، ۱۳۹۵: ۳۱). آمایش به عنوان یک رویکرد، برخوردی فضایی است که باید از چهار ویژگی جامع‌نگری (جامعیت انضباط‌های اساسی توسعه)، کل‌گرایی (رعایت سطح راهبردی مباحث)، دورنگری (التزام به افق زمانی مشخص) و نتیجه‌گیری فضایی یا جغرافیایی (در حد جهت‌گیری‌های کلی بدون تعیین‌های مکانی) برخوردار باشد

(اولاد، ۱۳۹۶). آمایش سرزمین نوعی برنامه‌ریزی است (سرور، ۱۳۹۱: ۲۳). امروزه آمایش سرزمین به یک راهکار جغرافیایی بی‌بدیل برای توسعه پایدار در کشورها تبدیل شده است (جعفریان و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۸). طبق نظر مهندسین مشاور ستیران: آمایش سرزمین به خودی خود یک هدف نیست بلکه بیان جغرافیایی و ترجمان نیت و هدف‌هایی می‌باشد که سیاست دولت تعیین کرده است (ستیران، ۱۳۵۴). آمایش سرزمین یعنی شناخت، پیش‌بینی و تصمیم‌گیری درباره آینده بلندمدت فضای یک سرزمین که ماهیت بین‌بخشی، فرابخشی و ترکیبی دارد و متکی بر پیوندشناسی حوزه‌های متفاوت و مختلف است. آمایش سرزمین یک پارادایم است و نه یک علم؛ بنابراین دارای خاستگاه، دکترین و اهداف خاص است (مهام، ۱۴۰۱: ۱۸). آمایش سرزمین به عنوان دانش مهندسی تدابیر توسعه در قلمروهای سرزمینی با تأکید بر تنظیم سازگاری و تناسب میان انسان، فضا و فعالیت در یک رویکرد کل‌نگر، راهبردی و مبتنی بر ظرف زمان تعریف می‌شود. در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی کشور، جایگاه آمایش سرزمین به عنوان یک رکن سیاست‌گذار و جهت‌دهنده به فرایندهای سازماندهی فضایی توسعه بخش‌ها در پهنه سرزمینی فرض می‌شود. آمایش سرزمین به عنوان «بینش توسعه» و در ذیل یک انگاره اصلی (الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت) در سطحی فراتر از یک طرح یا برنامه قرار داشته و سنجش «قابلیت‌ها»، «شایستگی‌ها»، «چالش‌ها» و «نیازها» را نه در چارچوب یک «پروژه» که مستمراً در مقام یک «راهبر توسعه سرزمینی» پیگیری می‌کند. آمایش سرزمین از طریق نهادهای سازشی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و ارائه سازمان فضایی مطلوب کشور و مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها، رهنمودها و ضوابط مورد نیاز برای نیل به چشم‌انداز بلندمدت توسعه ملی، مرجع اصلی تعیین دیدگاه درازمدت توسعه و راهبری توسعه سرزمین خواهد بود (ثامنی، ۱۳۹۸: ۱۱). رویکرد برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری آمایش سرزمین را می‌توان «ادراک عینی و فضایی زبان سرزمینی» نامید. این رویکرد با به کارگیری رویه یکپارچه در ابعاد قلمرویی، سازمانی، سیاسی، بخشی و مدیریت مکانی-فضایی سعی در فراهم‌سازی دقت در ترکیب و تجزیه مؤلفه‌های سازمان فضایی دارد و تلاش می‌کند به توزیع و تخصیص منابع و امکانات بخش عمومی، بازآرایی و جهت‌دهی به منابع بخش خصوصی در سطح مناطق بپردازد (درویشی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۹۴). این رویکرد توسعه فضایی بلندمدت، استراتژیک و فضایی است و به دنبال هماهنگی بین بخش‌ها، سطوح سازمانی و سطح‌های مختلف سرزمین می‌باشد. این رویکرد، برنامه یا چشم‌انداز بلندمدت (حدود ۲۰ سال)، استراتژیک و فضایی برای توسعه سرزمین است و بر سه رکن اصلی خلق ثروت (رشد)، حفظ ثروت (حفاظت)، توزیع ثروت در سطوح و مقیاس‌های مختلف فضایی (مقیاس اتحادیه تا مقیاس محلی) و در ابعاد رقابت‌پذیری منطقه‌ای، انسجام اجتماعی، پایداری محیطی، حکمروایی منطقه‌ای و برنامه‌ریزی فضایی ایفای نقش خواهد کرد (امیرانتخابی و همکاران، ۱۴۰۱: ۶۷).

آمایش سرزمین عاریت گرفته از زبان فرانسه و مفهومش برای مدیریت سرزمین اطلاق و در ایران تنسيق (مدیریت) سرزمین ترجمه می‌شد. بعدها کلمه آمودن و مدیریت و آرایش سرزمین را تلفیق کرد و کلمه آمایش انتخاب شد که یک برساخت ایرانی می‌باشد و معادل Global Spatial Planning و National Spatial Planning در سایر کشورها شناخته شده است. در اسناد قدیمی ایران National Spatial Planning Of Iran نوشته شده است. آمایش سرزمین می‌تواند برنامه، Vision، Perspective و ... باشد. در اروپا چشم‌انداز در نظر گرفته شده و چشم‌انداز توسعه فضایی اروپا^۱ (ESDP) (برای کل اتحادیه) تهیه شده است. خطوط بلندمدت بالای ۲۰ سال تهیه و دائماً در حال به‌روزرسانی بر اساس تحولات است و چشم‌اندازهای آینده توسعه فضایی دیده شده است. بنابراین بلندمدت، استراتژیک، کلی و بزرگ مقیاس (راجع به یک شهر و یک بخش نیست راجع به یک سرزمین است) می‌باشد. ممکن است جامع^۲ نباشد و نتواند یک برنامه همه‌جانبه و با مشخصات ریز را بنویسد؛ اما استراتژیک و کلی است (جزئیات به محل واگذار می‌شود) و سناریوهای که در آینده می‌خواهد اتفاق بیفتد در نظر گرفته می‌شود. توسعه آینده مطرح است و به منظور تغییر آینده گام برمی‌دارد، درواقع ملاحظات و رویکرد آینده توسعه فضا است. در این راستا بعد از تهیه آمایش سرزمین با ملاحظات ذکر شده برای هر کشور، باید از خروجی آن پروژه تهیه شود نه اینکه خروجی آن پروژه باشد. در حال حاضر ذهنیت پروژه‌ای در آمایش سرزمین غالب است، در حالی که خروجی آمایش سرزمین، سیاست‌ها و چشم‌انداز توسعه فضایی است نه پروژه. راه‌حل آن برش منطقه‌ای و برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌باشد که برای پنج سال در قالب پروژه است نه اینکه برای ۲۰ سال پروژه تهیه شود. تجربه تهیه آمایش سرزمین در ایران حاکی از اقدامات گسسته است که از جمله می‌توان به تهیه اسناد آمایش استانی در غیاب سند آمایش ملی، شرح خدمات بسیار تفصیلی و فقدان رویکرد آمایشی (که بارها اصلاح شد) و عدم هماهنگی بین اسناد آمایش استانی و پروژه‌خواهی^۳ اشاره کرد.

تعاریف و تلقی‌های مختلفی از آمایش سرزمین بین صاحب‌نظران رشته‌های مرتبط با آمایش سرزمین و متولیان سازمان‌های توسعه‌ای وجود دارد. در سطح جهانی نیز برخی صاحب‌نظران معتقدند آمایش سرزمین، رویکردی از برنامه‌ریزی است نه خود برنامه‌ریزی و برخی دیگر آن را معادل برنامه‌ریزی فضایی، عده‌ای معادل چشم‌انداز و ... می‌دانند؛ اما در کشورهای مختلف به‌خصوص کشورهای توسعه یافته اتفاق نظر در مورد ماهیت آمایش سرزمین و تعریف دامنه آن وجود دارد. در ایران اتفاق نظری در این زمینه که آمایش سرزمین رهیافت، رویکرد،

1. European Spatial Development Perspective

2. Comprehensive

۳. مجموعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص طرح‌های عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) در استان‌های کشور در سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که اسناد آمایش حداقل تا سال ۱۴۰۰ نقشی در ایجاد پروژه‌های عمرانی جاری استان‌ها نداشته‌اند (وب سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱).

روش، برنامه، بینش و نگرش، برنامه، چشم‌انداز و ... است، وجود ندارد. در رویکرد آمایش سرزمین به‌مثابه برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین به صورتی ایستا و در طی یک دوره زمانی، تدوین و خروجی‌های آن جهت کاربرد بخش‌ها در توسعه خود منتشر خواهد شد. در حالی که در رویکرد آمایش سرزمین به عنوان استراتژی، آمایش سرزمین به صورت فرایندی پویا و زاینده به کنترل و رصد سرزمین و تشخیص قابلیت‌های کلیدی و فرصت‌های اصلی توسعه و ارائه رهنمودهایی به منظور بالفعل نمودن مزیت‌های نهفته در این فرصت‌ها پرداخته و ناسازگاری‌ها و ناهماهنگی‌های توسعه بین‌بخشی- بین منطقه‌ای را مرتفع خواهد کرد (ثامنی، ۱۳۹۸: ۱۷).

ستیران آمایش سرزمین را استراتژی فرض نموده و برنامه‌ریزی یا Planning محسوب نکرده است. با توجه به چهار بعد آمایش سرزمین (کلان‌نگری، آینده‌نگری، دید راهبردی و تعیین فضایی) یک استراتژی محسوب می‌شود. برای شفاف شدن و مشخص کردن حد و حدود آمایش سرزمین نیازمند انجام مطالعات بنیادین جهت شناخت ریشه‌ها و علت‌ها است. آمایش سرزمین به علت ماهیت فرارشته‌ای و بین‌رشته‌ای که دارد موجب شده است صاحب‌نظران رشته‌های مختلف (جغرافیا، جامعه‌شناسی، اقتصاد، مدیریت، محیط‌زیست و ...) متناسب با دانش و درک شخصی و تخصصی در رشته خود به تعریف آن بپردازد و معادل‌های مختلفی را برای آمایش سرزمین به کار ببرند. علاوه بر نظرات متفاوت صاحب‌نظران رشته‌های مختلف، دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی نیز تلقی‌هایی از آمایش سرزمین دارند (آمایش صنایع، آمایش علوم، آمایش آب، آمایش ورزش و ...)، در حالی که این اصطلاح‌ها بیشتر بیانگر امکان‌سنجی و مکان‌یابی هستند. آمایش در زبان فارسی به دو صورت کاربرد دارد. آمایش اطلاعات، آمایش خاک، آمایش داده، آمایش آب و غیره این کاربرد برگرفته از تعریف لغوی آمایش است و معادل آن در فرهنگ دهخدا مانند به نظم درآوردن، به رشته درآوردن و غیره آمده است، در حالی که در آمایش سرزمین معنای لغوی بر اساس فرهنگ لغت مدنظر نیست. از زمانی که آمایش سرزمین در زمان ستیران مورد استفاده قرار گرفت، ابتدا اصطلاح تنسيق سرزمین به کار گرفته شد و نهایتاً آمایش سرزمین (Spatial planning) تأیید گردید که ریشه فرانسوی دارد. در بخش‌ها و نهادهای مختلف بارها از آمایش بر اساس لغت نام برده می‌شود. برای مثال، وزارت صمت به دنبال آمایش صنعت می‌باشد؛ اینکه چه صنعتی، چگونه و کجا باشد در حالی که این آمایش سرزمین نیست. در بخش‌ها و استان‌های مختلف بارها به دنبال تعیین محل، امکان‌سنجی و مکان‌یابی برای فعالیت‌های مختلف بوده‌اند که حاکی از تلقی نادرست از آمایش سرزمین است، همان‌طور که در وزارت علوم، آمایش آموزش عالی وجود دارد و درواقع امکان‌سنجی می‌باشد. عده‌ای از صاحب‌نظران بر وجه ارزیابی محیط‌زیستی و توان اکولوژیکی امر آمایش سرزمین تأکید دارند و آمایش سرزمین را معادل Land Use Planning می‌دانند (مخدوم، ۱۳۹۲؛ سلمان ماهینی، ۱۳۹۶). به زعم این گروه، آمایش سرزمین بهترین، ارزان‌ترین و مؤثرترین راه‌حل مدیریت و برنامه‌ریزی محیط‌زیست، مؤلفه‌های اقتصادی و رفاه اجتماعی است (مایزر، ۱۹۹۴؛ مخدوم، ۱۳۹۲). بحث کاربری اراضی مهم است، زیرا توان زمین‌سنجیده

می‌شود؛ اما کاربری اراضی^۱ نمی‌تواند با آمایش سرزمین یکی به شمار آید و همسان در نظر گرفتن این دو، کاستن از آمایش سرزمین است. اینکه هر چیزی می‌تواند کجا باشد با اینکه هر چیزی باید کجا باشد با یکدیگر تفاوت دارد. در باید بعد آرمانی و هنجاری مطرح است، در می‌تواند پوزیتیو و اثباتی عمل شود که این دو در مقابل هم هستند. سازمان فضایی فقط برآمده از فیزیک فضا نیست و در مواردی، ارزش‌ها باید وارد شوند. کاربری اراضی یک نوع برنامه‌ریزی فضایی است؛ اما آمایش سرزمین نیست. برنامه‌ریزی فضایی یعنی تخصیص فضا به فعالیت. مکان‌یابی منطقی پدیده‌ها در فضا و ایجاد روابط سیستماتیک بین آن‌ها، برنامه‌ریزی فضایی است. در برنامه‌ریزی فضایی به فضای جغرافیایی و مکان جغرافیایی نقش داده می‌شود؛ درواقع زمینی به فعالیت اختصاص داده و برای فضا برنامه‌ریزی می‌گردد و برای آن، نقش و کارکرد تعریف می‌شود، درواقع کاربری فضا مشخص و تعیین می‌گردد. برنامه‌ریزی فضایی می‌تواند در سطوح مختلف انجام شود. برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزی فضایی در مقیاس شهر است. اگر مقیاس برنامه‌ریزی فضایی کشور باشد، آمایش سرزمین است. درواقع، آمایش سرزمین یعنی برنامه‌ریزی فضایی در مقیاس ملی. انواع این برنامه‌ریزی‌ها در فضای جغرافیایی و برنامه‌ریزی فضایی هستند. بنیان فلسفی همه این مباحث، تبیین فلسفی کانت^۲ (بنیان‌گذار جغرافیای آکادمیک) است. چنانچه در هر یک از این مقیاس‌های فضای جغرافیایی، روابط و اجزاء و عناصر در نظر گرفته نشود و بر اساس رویکرد و ملاحظات خاصی نباشد، این فضاها دچار ناهنجاری فضایی می‌شوند.

ابهامات زیاد و برداشت‌های متعدد از این اصطلاح، بر ماهیت آمایش سرزمین تأثیر گذاشته است. ماهیت فرابخشی آمایش سرزمین در تضاد با نظام برنامه‌ریزی بخشی قرار دارد. آمایش سرزمین یک رویکرد و بینش فرابخشی است که باید مورد توجه بخش‌های مختلف قرار بگیرد. با توجه به ماهیت نظام برنامه‌ریزی بخشی، آمایش سرزمین برای ایجاد یکپارچگی بین بخش‌ها باید الزامات قانونی داشته باشد تا دستگاه‌های اجرایی خود را متعهد به جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین بدانند. دو عامل بسیار اثرگذار بر آمایش سرزمین، مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه است. سازمان برنامه و بودجه به عنوان متولی اصلی آمایش سرزمین، ادامه نظام برنامه‌ریزی بخشی است. دفاتر بخشی سازمان برنامه و بودجه (آب، کشاورزی، انرژی و ...) هر کدام از دید خود به موضوع نگاه می‌کنند و بعد تلفیقی ایجاد نشده است. ارتقای جایگاه آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی، نیازمند اصلاح رابطه بین دولت و مجلس؛ اصلاح جایگاه سازمان برنامه و بودجه در درون دولت و اصلاح جایگاه آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه است. برای فهم و درک مشترک آمایش سرزمین یک ریل‌گذاری، بسترسازی، آگاهی‌بخشی و آموزش عمومی در سطح کلیه ارکان حاکمیتی قانون‌گذاری، قضایی و اجرایی لازم است. صاحب‌نظران در تعریف آمایش سرزمین به جنبه‌های متفاوتی می‌پردازند. برخی از صاحب‌نظران رویکرد

1 land use

2 Immanuel Kant

پایداری را برای آمایش سرزمین مطرح می‌کنند و بر این باورند که آمایش سرزمین باید به گونه‌ای طراحی شود که توسعه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی به صورت همزمان و پایدار پیش برود؛ برخی بر اهمیت مدیریت منابع طبیعی مانند آب، خاک و جنگل‌ها تأکید دارند و معتقدند که آمایش سرزمین باید به حفظ و بهبود این منابع کمک کند. در این بین برخی آمایش سرزمین را به عنوان ابزاری برای کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و توزیع عادلانه امکانات و خدمات در سطح کشور مورد توجه قرار می‌دهند. عده‌ای از صاحب‌نظران به اهمیت در نظر گرفتن روابط و پیوند سکونتگاه‌های انسانی به خصوص شهرها و روستاها برای بهبود کیفیت زندگی و کاهش مشکلات اجتماعی و اقتصادی اشاره می‌کنند. برخی از متخصصان بر این نکته تأکید دارند که آمایش سرزمین باید به فرهنگ و هویت محلی توجه کند و از ظرفیت‌های محلی بهره‌برداری نماید. این نظرات همگی در چارچوب آمایش سرزمین قرار دارند و نشان‌دهنده این است که آمایش سرزمین در ایران نیازمند مشخص کردن دامنه و حد و حدودی است که تمامی جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را باید در نظر بگیرد و دستگاه‌های اجرایی و نهادهای متولی بر اساس یک استاندارد و چارچوب فکری آمایش سرزمین سازماندهی شوند.

۳-۲- جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی در آمایش سرزمین

اهدافی که تحت مفهوم برنامه‌ریزی دنبال شده است، در کشورها و زمان‌های مختلف، تفاوت داشته‌اند و درواقع برنامه‌ریزی مفهومی است که باید با اشاره به دوره زمانی معلوم و ذکر کشوری مشخص، شناخته شود (ابراهیمی، ۱۳۹۵: ۱۵). زیربنای آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی است (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۸: ۸۷). فضای برنامه‌ریزی باید مبتنی و متکی بر تفکر و اصول آمایش سرزمین باشد و نظام برنامه‌ریزی راهبردی ملی و منطقه‌ای باید بر یک خوانش فضایی و به تعبیر دقیق‌تر، بر یک خوانش راهبردی- فضایی متکی باشند. معتقدان به این گفتمان به مفهوم جبر جغرافیایی در پایه‌گذاری اصول برنامه‌ریزی اعتقادی ندارند؛ اما بر این باورند که باید ملاحظات جغرافیایی و سرمایه اجتماعی و منابع انسانی را در کنار ملاحظات مکانی (فضایی)، به صورت توأمان مدنظر قرار داد. خطوط کلان تصمیم‌گیری کشور نباید از آمایش سرزمین جدا فرض شود (مهام، ۱۴۰۱: ۱۵). آمایش سرزمین در دل خود دو مبحث مهم برنامه‌ریزی و مدیریت را دارا است. بخش مهمی از مقوله آمایش سرزمین، موضوع مدیریت داشته‌هاست. به زعم برخی صاحب‌نظران آمایش سرزمین بهترین، ارزان‌ترین و مؤثرترین راه‌حل مدیریت و برنامه‌ریزی است (خنیفر، ۱۳۸۹: ۷). آمایش سرزمین تنها در صورتی می‌تواند نقش اساسی در برنامه‌ریزی توسعه کشور ایفا کند که با اقتصاد سیاسی گره بخورد و وارد گود سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بلندمدت شود (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۸: ۸۷). آمایش سرزمین در صورتی که محور برنامه‌ریزی‌ها قرار بگیرد

می‌تواند به عنوان ابزاری قدرتمند برای مدیریت باشد؛ اما همواره در معرض چالش‌هایی قرار دارد که می‌تواند اثربخشی آن را مختل و یا کارایی را حداقل کند.

۳-۳- بهینگی^۱ در آمایش سرزمین

آمایش سرزمین تلاش می‌کند «بهینگی» را جانشین «بیشترین یا بیشینگی» کند (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۸: ۸۷). آمایش در دل خود به دنبال بهینگی فضا و در جستجوی سازگاری توسعه با فضا بر اساس قابلیت محیط است. نوع بهینگی بسیار مهم می‌باشد که محدوده بهینگی در چه حد (بهینگی اجتماعی، بهینگی فردی یا خصوصی) است. هر طرح و برنامه‌ای به دنبال این است که سیستم را از نظر اجتماعی بهینه کند و بر کیفیت زندگی افراد اثر بگذارد و سطح زندگی افراد ارتقاء پیدا کند، چون برنامه‌ریزی یک فعالیت عمومی است. در بعضی قلمروها با توجه به محدودیت و کمبود جایگاه و قدرت نظام برنامه‌ریزی، بهینگی اجتماعی مورد توجه قرار نمی‌گیرد و بهینگی فردی و بخشی اهمیت پیدا می‌کند. در ایران تمامی اسناد، برنامه و طرح‌های منطقه‌ای، آمایشی و سایر اسناد و برنامه‌ها برای دستیابی به عدالت و بهینگی به چشم می‌خورد؛ اما در عمل تجلی پیدا نمی‌کند. یک برنامه که با رویکرد آمایش تهیه شده است، برای اجرا و پیاده‌سازی نیاز به سیستم و ابزار قوی دارد تا همه اجزا التزام به پیاده‌سازی بر اساس الزامات و ملاحظات داشته باشند. در کشورهایی مانند ایران، با وجود نارسایی‌های سیستماتیک و چالش‌های ساختاری، حتی زمانی که قوانین و سیاست‌ها در ظاهر به نفع منافع جمعی و اکثریت طراحی شده باشند، ممکن است در عمل با موانع جدی روبه‌رو گردند، چون با منافع فردی و بخشی در تضاد است.

برنامه‌های توسعه و درصد پیاده‌سازی آن‌ها خود گواه است. پیاده شدن یک برنامه غیرارگانیک نیازمند تمهیدات قوی (سیستم و ساختار منسجم برنامه‌ریزی) است و رسیدن به این مرحله نیازمند داشتن فرهنگ برنامه‌ریزی و شناخت مدل‌های اجتماعی ساختار کشور می‌باشد.

۳-۴- آمایش سرزمین و ساختار سیاسی

آمایش سرزمین یک مقوله فراسیستمی و فراساختاری است. بین آمایش سرزمین و ساختار سیاسی رابطه مشخصی وجود ندارد، به این معنی که یک ساختار سیاسی خاص حتماً تبیین‌کننده یک نوع آمایش سرزمین خاص باشد. نظام سیاسی متمرکز، تک‌ساخت، تک‌ساخت متمرکز، تک‌ساخت نیمه‌متمرکز، مرکب، فدراتیو و هر نوع دیگر، رابطه چندانی با آمایش سرزمین ندارند. مهم این است که هر کدام از ساختارهای سیاسی چه دغدغه‌هایی داشته باشند. آمایش سرزمین باید با ساختار سیاسی متناسب باشد، البته در صورتی که ساختار سیاسی مانند یک سیستم از اجزا و عناصر درستی تشکیل شده باشد و به درستی کار کند. حتی ساختارهای

1 . Optimality

سیاسی تک‌ساخت به واسطه نگرش یکسان و عدم تبعیض می‌توانند در زمینه آمایش سرزمین موفق باشند. در حالت کلی، نوع سیستم و ساختار خیلی اثرگذار نیست و هر نظام و ساختار سیاسی می‌تواند آمایش سرزمین موفق داشته باشد. آمایش سرزمین در ایران بشدت تحت تأثیر اندیشه سیاسی است. اندیشه سیاسی مدیران و حاکمان سیستم بسیار مهم می‌باشد. در ایران بعد از انقلاب اسلامی، اندیشه سیاسی غالب عدالت‌طلبی و تعادل بخشی به فضا بود. اندیشه سیاسی دولت و حکومت در ارتباط با توسعه در طی دوره‌های مختلف، تفاوت دارد.

هیئت حاکمه اعم از دستگاه‌های اجرایی، قضایی و ... به خصوص مجلس باید آگاهی تخصصی از آمایش سرزمین داشته باشند. در حال حاضر دست‌اندرکاران و بازوهای اجرایی اداره کشور، پیرو یک نوع برنامه‌ریزی بخشی هستند و به طور سنتی ساختار نظام برنامه‌ریزی کشور بخشی می‌باشد. آنچه در تفکر و اندیشه و نگرش مدیران کشور و در ساختار برنامه‌ریزی کشور وجود دارد، یک نظام برنامه‌ریزی بخشی است که از یک گفتمان و اندیشه آمایشی پیروی نمی‌کند. عاملان اثرگذار در نظام و ساختار برنامه‌ریزی، تفکر فضایی و آمایشی ندارند. نظام برنامه‌ریزی پیرو گفتمان غالبی نیست و بازیگران هم از این نظام ناقص پیروی می‌کنند و نتیجه اوضاع نامنظم اجرای برنامه‌ها و ناهنجاری‌های فضایی حاکی از این واقعیت است. علاوه بر این‌ها، روش انتقادی برای ارزیابی و نقد وجود نداشته تا نواقص آن را مطرح و رفع کنند. نظام برنامه‌ریزی به صورت طبیعی و خودرو (ارگانیک) عمل کرده است. نگاه سیستمی بیانگر این موضوع است که اگر بخواهیم انسانی رشد یابد همه اعضا و عناصر آن شخص باید به صورت یک سیستم رشد پیدا کند. تفکر سیستمی و کل‌نگری وجود ندارد و درواقع جزءنگری همه را به این محدود کرده که فقط بخش خودشان را ببینند. آمایش سرزمین از زمانی که مطرح شده است متأثر از اندیشه سیاسی مدیران بوده و در دوره‌های مختلف خود را شکل داده و بازتولید کرده است. میزان اهمیت آمایش سرزمین در دوره‌های مختلف، متفاوت بوده است. در برهه زمانی ستیران، آمایش سرزمین با جزئیات زیاد، در سطح بالا و زیرمجموعه نهاد نخست‌وزیری قرار داشت؛ اما در دولت نهم و دهم در سطح پایین‌تر و در ذیل امور و معاونت سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. سازماندهی؛ یعنی درست کردن همین وضعیت موجود. به هر حال مکانیسمی که مشکل‌زا است و مشکل تولید می‌کند اگر اصلاح نشود سیستم را سرگردان نگه می‌دارد. آمایش سرزمین در حال حاضر نیازمند وضعیتی است که به جای پرداختن به معلول‌ها، به علت‌ها بپردازد.

۴- تحولات مفهومی - رویکردی آمایش سرزمین (برنامه‌ریزی فضایی) در جهان

بخش چهارم به کاوش در چشم‌انداز متنوع سیستم‌های برنامه‌ریزی فضایی در کشورهای مختلف می‌پردازد. با تکامل برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی فضایی در جوامع مختلف و مواجهه با چالش‌های پیچیده‌تر نیاز به اهداف نوین در برنامه‌ریزی فضایی احساس شده است. این بخش به دنبال روشن کردن انواع مختلف سیستم‌های برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف، تحولات برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی فضایی و اهداف نوین برنامه‌ریزی فضایی در چند کشور منتخب است. شیوه‌های نوآورانه و پارادایم‌های نوظهوری که در حال تغییر شکل دادن به این حوزه هستند، مطرح می‌شوند.

۴-۱- سیستم‌های برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف

اصطلاح «سیستم برنامه‌ریزی» بیشتر برای توصیف فعالیت‌های برنامه‌ریزی در یک بافت ملی مشخص استفاده می‌شود. پیوند بین نظام برنامه‌ریزی و دولت ملی بر این واقعیت استوار است که نظام‌های برنامه‌ریزی در چارچوب مقررات ملی و شرایط عمومی نهادی توسعه یافته‌اند. مزیت توصیف سیستم‌های برنامه‌ریزی در مقایسه سیستم‌های مختلف ملی و تبادل دانش، نهفته است. سیستم‌های برنامه‌ریزی کشورها متأثر از زمینه‌های تاریخی، فرهنگی و سیاسی، تفاوت‌های قابل توجهی دارند (Zimmermann & Momm, 2022). سیستم‌های برنامه‌ریزی اغلب با نگرش‌های فرهنگی نسبت به کاربری زمین و حقوق مالکیت شکل می‌گیرند. به عنوان مثال، کشورهای شمال اروپا تمایل دارند که پایداری و مشارکت عمومی در فرایندهای برنامه‌ریزی را در اولویت قرار دهند که منعکس‌کننده ارزش‌های سوسیال دموکراتیک آن‌ها است. در مقابل، کشورهایی که فرهنگ فردگرایانه‌تری دارند، ممکن است حقوق مالکیت را بر منافع جمعی ترجیح دهند (Nowak et al., 2023). برخی از کشورها مانند آلمان بر چارچوب‌های نظارتی تأکید می‌نمایند که کاربری زمین و توسعه را از طریق قوانین سختگیرانه منطقه‌بندی دیکته می‌کند. در مقابل کشورهایی مانند انگلستان، رویکرد استراتژیک‌تری را اتخاذ می‌کنند که به جای مقررات دقیق، بر اهداف و نتایج گسترده‌تر تمرکز می‌نماید (Pallagst, 2018). کشورهایی مانند فرانسه دارای سیستم برنامه‌ریزی متمرکزتری هستند که در آن سیاست‌های ملی به شدت بر تصمیمات برنامه‌ریزی محلی تأثیر می‌گذارد. برعکس، کشورهایی مانند سوئیس به دولت‌های محلی در فرایندهای برنامه‌ریزی خود استقلال قابل توجهی را می‌دهند که منجر به مقررات محلی متنوعی می‌شود (National Assembly for Wales, 2016). بسیاری از کشورها تحت یک سیستم «برنامه‌محور» عمل می‌کنند که در آن توسعه توسط برنامه‌های رسمی در سطوح ملی و محلی هدایت می‌شود. این امر در بریتانیا مشهود است، جایی که هر چهار کشور (انگلیس، اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی) سیستم‌های برنامه‌ریزی ساختاری دارند که بر برنامه‌های توسعه برای هدایت کاربری زمین تکیه می‌کنند (National Assembly for Wales,).

2016). سطح مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی متفاوت است: در کشورهای اسکاندیناوی، مشارکت عمومی جزء لاینفک فرایند برنامه‌ریزی است که شفافیت و ورودی جامعه را ارتقا می‌دهد. در مناطق دیگر مانند بخش‌هایی از اروپای شرقی، مشارکت عمومی ممکن است به دلیل ساختارهای بوروکراتیک و عدم اعتماد به فرایندهای دولتی محدود باشد (Pallagst, 2018).

۴-۲- روندها و رویکردهای برنامه‌ریزی

در اروپا از سال ۱۹۶۰ به بعد، نقش برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی کمرنگ شد، زیرا فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های مختلف صنعتی، کشاورزی و ... به بخش خصوصی واگذار گردید و موضوع جهانی‌شدن در مسئله صنعت و بنگاه‌های مرتبط با هر صنعت (به خصوص ساخت خودرو در یک کشور و حضور سهامدارنش در کشورهای مختلف) باعث شد که سرمایه‌گذاری در یک حوزه و صنعت خاص در حوزه ملی برای کشورها کمرنگ شود، زیرا بخش خصوصی برنامه و برنامه‌ریزی مخصوص به خود را داشت و این موجب شد برنامه‌ریزی ملغی گردد و برنامه‌ریزی به سطوح پایین‌تر (برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای، شهری و محلی) تقلیل یابد و برنامه‌ریزی ملی تبدیل به سیاست‌های Fundamental Economic Policy شد که عمدتاً توسط بانک‌های مرکزی (Department Of Treasury) اداره می‌گردید. با توجه به این شرایط، برنامه‌ریزی در سطح ملی تقریباً بی‌مفهوم شد، این تغییر مقیاس منجر به تغییر حوزه‌های شهر و مناطق با حوزه‌های فعلی آن‌ها گردید. از طرف دیگر، ایجاد خطوط کلی در افق بلندمدت (بالای ۷ سال)^۱ وجود نداشت. خطوط کلی در کشورها از نظر شبکه‌ها، استقرار شهرها، رابطه کشورها با یکدیگر (ژئوپولیتیک-ژئواکونومیک)، کریدورهای حمل‌ونقل، استقرار صنعت، فرهنگ، زبان (فرهنگ و میراث فرهنگی که ممکن است در طولانی‌مدت در معرض تغییر قرار بگیرد) و بسیاری از مسائل که برای هر کشور مهم است. زمانی که این خطوط کلی با چالش مواجه شدند Spatial Planning مورد توجه قرار گرفت و Global National Spatial Planning ها به عنوان یک ضرورت مطرح شدند.

برای مثال، در کشور فرانسه بیشتر بر روی مسائل اقتصادی، اجتماعی و ... تأکید می‌کردند و خطوط کلی که برای آینده بلندمدت در نظر می‌گرفتند بر اساس ملاحظات اقتصادی و اجتماعی بود، هرچند این چارچوب هم دست‌خوش تغییرات می‌شد؛ اما مرتب تغییر می‌کرد و انعطاف داشت. در کشور آلمان گرایش فیزیکی بیشتر است. در این راستا بعد از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی شاهد روی‌آوری بسیاری از کشورها، به‌ویژه کشورهای صنعتی به نوعی برنامه‌ریزی فضایی بود. دهه ۱۹۸۰ به‌طور کلی با نوعی منطقه‌گرایی، گریز از برنامه‌های راهبردی و در عوض، گرایش به برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای همراه شد؛ اما در دهه ۱۹۹۰ آنچه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای نوید می‌داد، به‌خصوص توسط گرایش‌های فرانواگرایانه، به شدت مورد انتقاد قرار گرفت؛ زیرا

۱. میان مدت ۳ تا ۷ سال و کوتاه مدت ۱ تا ۳ سال است.

که پیشرفت و توسعه را موردی به شمار می‌آوردند که اگر هم تحقق‌پذیر باشد، قابل برنامه‌ریزی نیست. در سال‌های اخیر - یک‌بار دیگر - برنامه‌ریزی فضایی مورد توجه ویژه قرار گرفته است. بسیاری از کشورها، به‌خصوص کشورهای عضو اتحادیه اروپا، به نحو بی‌سابقه‌ای به اتخاذ سیاست‌های راهبردی فضایی در زمینه توسعه سرزمینی (آمایش) روی آورده‌اند (سعیدی، ۱۳۸۹: ۴).

۴-۳- تحولات رویکردی در برنامه‌ریزی فضایی

برنامه‌ریزی فضایی به طور قابل توجهی در طول زمان تحت تأثیر عوامل اجتماعی، اقتصادی و محیطی تکامل یافته است. تکامل برنامه‌ریزی فضایی منعکس‌کننده تغییرات و چالش‌های اجتماعی زیادی در طول زمان است. از شیوه‌های غیررسمی اولیه تا چارچوب‌های انعطاف‌پذیر معاصر، به سازگاری با نیازهای جوامع مختلف و در عین حال ترویج اهداف توسعه پایدار پرداخته است. قبل از دهه ۱۹۶۰، برنامه‌ریزی فضایی تا حد زیادی غیررسمی و محلی بود. جوامع برای مدیریت کاربری زمین به شیوه‌های سنتی و حکومت محلی متکی بودند. تمرکز در درجه اول بر نیازهای فوری به جای استراتژی‌های بلندمدت بود. ایجاد شیوه‌های برنامه‌ریزی رسمی در اواسط قرن بیستم، به‌ویژه در پاسخ به شهرنشینی و صنعتی شدن آغاز شد. درواقع تا قبل از سال ۱۹۶۰ مفاهیم اولیه برنامه‌ریزی فضایی مطرح شدند. دوره ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۵ یک نوع خوش‌بینی برنامه‌ریزی بود. مشخصه این دوره اعتقاد زیاد به قدرت برنامه‌ریزی برای شکل دادن به جامعه بود. نظریه مکان مرکزی که توسط والتر کریستالر در دهه ۱۹۳۰ توسعه یافت، به عنوان چارچوبی برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در آلمان شهرت یافت. این نظریه بر سازماندهی سکونتگاه‌ها بر اساس کارکردها و روابط متقابل آن‌ها بود که منجر به طرح‌های توسعه ساختار یافته با هدف ایجاد شرایط زندگی معادل در سراسر مناطق می‌شود، تأکید می‌کرد (Danielzyk & (Münter, 2018; Münter & Osterhage, 2018). برنامه‌ریزی فضایی فدرال ۱۹۷۵، مفاهیم کلیدی مانند استراتژی‌های فرآورده محوری و مقوله‌های سرزمینی را با هدف ایجاد توازن در توسعه مناطق شهری و روستایی معرفی می‌کرد (Münter & Osterhage, 2018). اواخر دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ تغییر به سمت شک و تردید در مورد روش‌های برنامه‌ریزی سنتی مشاهده شد. منتقدان استدلال کردند که رویکردهای نظارتی سنگین ناکارآمد بوده و منجر به کاهش اعتماد عمومی به برنامه‌ریزان می‌شود (Münter & Osterhage, 2018). این دوره باعث ارزیابی مجدد چارچوب‌های موجود گردید که منجر به رویکردهای انعطاف‌پذیرتر و مشارکتی‌تر شد که زمینه‌های محلی و شیوه‌های غیررسمی را تصدیق می‌کرد. دهه ۱۹۹۰ انتقالی به سمت برنامه‌ریزی استراتژیک منطقه‌ای بود که رویکردهای رسمی و غیررسمی را برای رسیدگی به مسائل پیچیده فضایی ترکیب می‌کرد. در این دوره بر مشارکت ذینفعان و استراتژی‌های مدیریت تطبیقی تأکید شد و نیاز به انعطاف‌پذیری در پاسخ به شرایط اجتماعی و محیطی متغیر را تشخیص داد (United Nations, 2008). مفهوم توسعه پایدار با تمرکز

روزافزون برنامه‌ریزان بر ایجاد توازن رشد اقتصادی با حفاظت از محیط‌زیست، محوری شد. در سال‌های اخیر، برنامه‌ریزی فضایی به طور فزاینده‌ای روش‌شناسی‌های انعطاف‌پذیر را با هدف پایداری و تاب‌آوری در محیط‌های شهری اتخاذ کرده است. تمرکز به سمت ایجاد چارچوب‌های سازگاری که می‌تواند به عدم قطعیت‌هایی مانند تغییرات آب و هوا و فشارهای شهرنشینی پاسخ دهد، تغییر کرده است (Stratmann, 2020). برنامه‌ریزی فضایی مدرن بخش‌های مختلف- مسکن، حمل‌ونقل، انرژی - را در استراتژی‌های منسجمی ادغام می‌کند که همزمان با در نظر گرفتن نیازهای محلی، توسعه پایدار را ارتقا می‌دهند. برنامه‌ریزی فضایی مدرن بر همکاری در بخش‌ها و سطوح مختلف دولت برای اطمینان از استراتژی‌های جامع کاربری زمین تأکید دارد. مشارکت جوامع در فرایند برنامه‌ریزی برای حصول اطمینان از اینکه برنامه‌ها، نیازها و اولویت‌های محلی را منعکس می‌کنند و نیازهای واقعی اجتماعات را در نظر می‌گیرند، ضروری شده است. تأکید زیادی بر رویه‌های پایداری است که اثرات زیست‌محیطی بلندمدت را در کنار رشد اقتصادی در نظر می‌گیرد. رویکردهای فعلی، انعطاف‌پذیری را برای سازگاری با تغییرات پیش‌بینی نشده در جمعیت، فناوری و شرایط آب و هوایی در اولویت قرار می‌دهند.

۴-۴- برنامه‌ریزی فضایی در کشورهای مختلف

اروپا چند هزار سال پیشینه تاریخی و فرهنگی دارد و بر حفظ فرهنگ‌های بی‌شمار خود اصرار می‌ورزد. آمریکا از قدمت زیادی برخوردار نیست و ارزش‌های فرهنگی متفاوتی با اروپا دارد. ارزش‌های فرهنگی در رویکرد این کشورها به حل مشکلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و برنامه‌ریزی در هر یک از زمینه‌ها و ایجاد هماهنگی میان این برنامه‌ها بازتاب دارند. هر کشوری با توجه به ارزش‌های فرهنگی و زمینه‌های مخصوص به خود، برنامه‌ریزی فضایی متفاوتی نیاز دارد و یک الگوی جهان‌شمول وجود ندارد که در آن پشتوانه‌های قانونی و فلسفی مداخله دولت‌های مختلف در سازماندهی ساختار فضایی کشورها با رویکردها و راهبردهای یکسان وجود داشته باشد (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۸: ۸۷). یکی از نخستین تعاریف آمایش سرزمین در منشور برنامه‌ریزی منطقه‌ای/ آمایش اروپایی است: برنامه‌ریزی منطقه‌ای/ آمایش سرزمین مبین جغرافیای سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و بوم‌شناختی جامعه است. در همین حال این عبارت اشاره به یک نظم علمی، فنی، مدیریتی و سیاستی با رویکردی جامع و بین‌رشته‌ای با هدف توسعه موزون و متعادل منطقه‌ای و سازمان فضایی (فیزیکی) بر مبنای یک راهبرد جامع و همه‌سونگر می‌باشد (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۸: ۸۷). بررسی سیر تطور برنامه‌ریزی فضایی در کشورهای توسعه‌یافته یا در حال توسعه نشان از آن دارد که آمایش سرزمین در چارچوب نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه این کشورها سه مرحله زیر را طی کرده است: الف) مرحله پیدایش و ورود به

نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه؛ ب) مرحله تکامل و رسوب در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه؛ و ج) مرحله اعتلا و جذب در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه.

مقوله آمایش سرزمین در ابتدای نضج‌گیری در اغلب کشورها به عنوان یک استراتژی تدافعی و واکنشی به منظور حل معضلات و آسیب‌هایی چون عدم تعادل‌های گسترده، تمرکز شدید جمعیت یا فعالیت یا بحران‌های زیست‌محیطی وارد نظام برنامه‌ریزی شده و به تدریج با عیان شدن مزایای آن در کشف و فعال‌سازی فرصت‌ها و مزیت‌های توسعه سرزمینی و تنظیم ارتباط میان انسان، فضا و فعالیت به عنوان یک رویکرد محتوم در بدنه نظام برنامه‌ریزی تکوین یافته و سرانجام به عنوان بعد عقلایی و همه‌سویگر نظام برنامه‌ریزی در تاروپود نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشورها نهادینه و جذب می‌شود. باید گفت آمایش در مرحله اول را می‌توان به مثابه «بزار»؛ در مرحله دوم به عنوان «طرح یا برنامه»؛ و در مرحله سوم به عنوان «بینش» دانست (ثامنی، ۱۳۹۸: ۷). کشورهای مختلف توسعه‌یافته و در حال توسعه به فراخور ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی، رویکردهای مختلفی را در چارچوب برنامه توسعه فضایی برای توزیع بهتر و عادلانه‌تر فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها در پهنه سرزمین در دستور کار قرار داده‌اند؛ این تفاوت‌ها در ویژگی‌های جغرافیایی، اقلیمی، سیاسی و محیط‌زیستی باعث شده است تا برنامه‌ریزی فضایی در کشورهای مختلف با نام‌ها و چارچوب‌های نظری متفاوت، متداول گردد. اگرچه برنامه‌های توسعه فضایی از منظر هدف یکسان هستند (منطق حاکم بر یکسان اما اهداف، اصول و سازوکارهای اجرایی در کشورها یکسان نیست)؛ اما انتظارات از سطوح ملی و منطقه‌ای متفاوت بوده و از منظر محتوا و سازوکارهای اجرایی تفاوت‌های زیادی با یکدیگر دارند، از این رو مشخص نمودن انتظارات از برنامه‌ریزی فضایی در سطوح مختلف از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (پوراصغر و همکاران، ۱۳۹۹: ۱). درواقع، در هر کشوری آمایش به فراخور ویژگی‌های ساخت سیاسی و اداری، ساختار نظام اقتصادی و ارکان و سطوح نظام برنامه‌ریزی توسعه خود، دارای اهداف متنوعی است. تحلیل اهداف آمایش سرزمین در بیش از ۱۲ کشور جهان نشان از آن دارد که مؤلفه‌هایی چون عدالت سرزمینی، حفاظت از محیط‌زیست و منابع طبیعی، پایداری توسعه، کیفیت زندگی، مشارکت و نگاه برون‌نگر و جهانی ازجمله اهداف آمایش سرزمین در این کشورها به شمار می‌روند (ثامنی، ۱۳۹۸: ۱۵).

ایدئولوژی آمایش در فرانسه برای دستیابی به «ایجاد تعادل در توزیع جغرافیایی فعالیت‌ها» به معنای رفع ازدحام، پر کردن خلأها و در کل دستیابی به پراکنش هماهنگ انسان‌ها و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین (تمرکززدایی) بوده است (اولاد، ۱۳۹۶). دیدگاه و نوآوری فرانسوی‌ها مکتبی را در برنامه‌ریزی فضایی و فیزیکی به وجود آورد که از جهات کلی و ترکیب ابعاد مختلف و هدف‌های اجتماعی، اقتصادی و نحوه سازماندهی فضایی به علت جامعیت آن از سایر مکاتب دنیا قابل تمایز است. آمایش سرزمین در فرانسه نوعی سیاست دولت مرکزی برای اصلاح عدم تعادل‌های اقتصادی سرزمین است (پوراصغر و همکاران، ۱۳۹۹: ۲).

در کشور اسپانیا برخلاف فرانسه هیچ‌گاه طرح‌های آمایش در راستای تمرکززدایی صورت نگرفتند بلکه غالباً طرح‌های کالبدی در جهت استفاده صحیح از منابع بررسی شدند. در آلمان، برنامه‌ریزی منطقه‌ای مترادف با آمایش سرزمین است. هدف طرح‌ریزی کالبدی و یا نظم فضایی در هدایت کاربری زمین و ساختمان از طریق تهیه برنامه‌های کاربری زمین و برنامه‌های لازم‌الاجرای محلی، تضمین گسترش منظم شهرها همراه با کاربرد مسئولان زمین، حفاظت از محیط‌زیست و بهبود محیط زندگی انسان‌ها خلاصه شدند. همچنین برنامه‌ریزی‌های کالبدی در سطح فدرالی، ایالتی و محلی انجام می‌گیرند (اولاد، ۱۳۹۶). بر اساس جدیدترین اسناد، برنامه‌ها و گزارش‌های منتشر شده اهداف آمایش سرزمین در چند کشور منتخب در ذیل آورده شده است.

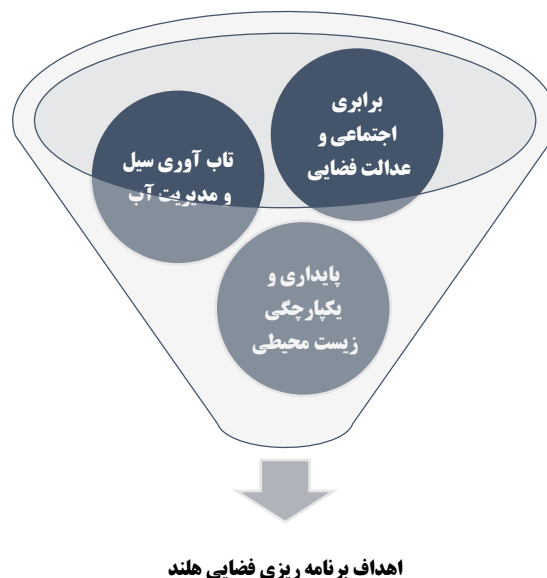
۴-۴-۱- اهداف نوین برنامه‌ریزی فضایی در هلند

تکامل برنامه‌ریزی فضایی در هلند منعکس‌کننده پاسخی به چالش‌ها و تحولات تاریخی مانند سیل است، در حالی که با نیازهای اجتماعی معاصر نیز سازگار می‌باشد. هلند دارای سابقه سیل‌های شدید است که باعث تمرکز بر ادغام مدیریت ریسک سیل در برنامه‌ریزی فضایی شده است. اقداماتی مانند برنامه «اتاقی برای رودخانه»^۱ تعهد به افزایش تاب‌آوری در برابر سیل را از طریق طراحی فضایی استراتژیک نشان می‌دهد. تغییرات اخیر به سمت تمرکززدایی نگرانی‌هایی را در مورد کفایت مدیریت ریسک سیل در توسعه‌های مسکن جدید ایجاد کرده است (Brand & Zonneveld, 2024). از دیگر اهداف برنامه‌ریزی فضایی این کشور، ایجاد توازن بین توسعه شهری با پایداری زیست‌محیطی از جمله پرداختن به مسائلی مانند از دست دادن خدمات زیست‌بوم است (Lodder et al., 2014)؛ همان‌طور که اجرای دستورالعمل‌هایی مانند دستور کار جدید شهری^۲ و توافقنامه آب و هوای پاریس^۳ بر نیاز به شیوه‌های پایدار در برنامه‌ریزی تأکید دارد. هدف دیگر مورد تأکید در برنامه‌ریزی فضایی، برابری اجتماعی و عدالت فضایی است که در به رسمیت شناختن اهمیت توزیع عادلانه منابع و منافع در برنامه‌ریزی فضایی و همچنین درگیر کردن جوامع، فرایند برنامه‌ریزی را برجسته می‌کند (Witte & Hartmann, 2022؛ Newton et al., 2023). در این راستا تأکید برنامه‌ریزی فضایی هلند بر پایداری، تاب‌آوری در برابر سیل و برابری اجتماعی است. این اهداف به دنبال چالش‌هایی، به‌ویژه در تطبیق توسعه سریع شهری با ملاحظات زیست‌محیطی و اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته است.

1 Room for the River

2 New Urban Agenda

3 Paris Climate Agreement



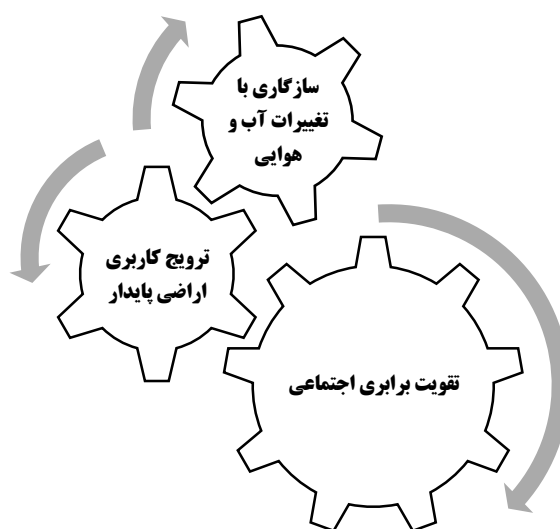
شکل ۲: اهداف برنامه‌ریزی فضایی در کشور هلند

منبع: Brand & Zonneveld, 2024 ؛ Lodder et al., 2014 ؛ Witte & Hartmann, 2022 ؛ Newton et al., 2023

۴-۲-۴ اهداف نوین برنامه‌ریزی فضایی در کشور آلمان

آمایش سرزمین در آلمان شامل یک چارچوب جامع با هدف مدیریت کاربری اراضی و توسعه در مقیاس‌های مختلف است که بر پایداری، هماهنگی و ادغام منافع مختلف تأکید دارد. نظام برنامه‌ریزی آلمان از طریق یک سیستم چندلایه شامل مقامات فدرال، ایالتی، منطقه‌ای و محلی با تمرکز بر تعادل حفاظت از محیط‌زیست با توسعه اقتصادی عمل می‌کند (Zaspel-Heisters & Haury, 2016). ازجمله اهداف برنامه‌ریزی فضایی این کشور، مدیریت مبتنی بر زیست‌بوم است. طرح‌های فضایی دریایی اخیر نیاز به هماهنگ‌سازی گسترش انرژی‌های تجدیدپذیر با حفاظت از تنوع زیستی دریایی را مورد تأکید قرار داده که نشان‌دهنده تعهد به مدیریت مبتنی بر زیست‌بوم است (Salomon & Schumacher, 2022). چشم‌انداز برنامه‌ریزی فضایی توسط سیاست‌های نئولیبرالی پس از سال ۲۰۰۷، با تأکید بر رویکردهای بازارمحور و کارایی در کاربری زمین شکل گرفته است (Miessner, 2020)؛ و در راستای چشم‌انداز توسعه فضایی اروپا است (Rugina, 2015). هدف برنامه‌ریزی فضایی در آلمان پرداختن به اهداف ضروری مانند توسعه پایدار و شرایط زندگی عادلانه در سراسر مناطق می‌باشد. اهداف اولیه شامل فراهم‌سازی شرایط زندگی برابر، ترویج کاربری اراضی و سازگاری با تغییرات آب و هوایی است. این اهداف برای تقویت برابری اجتماعی و تاب‌آوری زیست‌محیطی در مواجهه با چالش‌های معاصر این کشور هستند. برنامه‌ریزی فضایی به دنبال فراهم ساختن شرایط زندگی برابر در سراسر آلمان است. در این راستا به نابرابری‌های جمعیتی در مناطق، بازار کار و زیرساخت‌ها رسیدگی می‌کند (Einig & Jonas,

(2011؛ از دیگر اهداف برنامه‌ریزی فضایی در آلمان، هماهنگی کاربری زمین و حفاظت از پتانسیل توسعه بلندمدت، متعادل کردن تقاضاهای مختلف در زمین است (Zaspel-Heisters & Haury, 2016; Scholich, 2014). پرداختن به تغییرات اقلیمی یک هدف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی این کشور است (Spiekermann et al., 2009; Heinrichs et al., 2014; al., 2014؛ ازجمله دلایل آن: تنش گرمایی و بارش شدید (McMillan et al., 2024) و آزمایش‌های مزرعه‌ای بلندمدت است که نشان می‌دهد تغییرات آب‌وهوایی بهره‌وری کشاورزی را در سراسر مناطق تغییر می‌دهد و نیاز به تنظیم در برنامه‌ریزی کاربری زمین برای حفظ امنیت غذایی دارد (Donmez et al., 2024)؛ و در این راستا استراتژی‌هایی برای حفاظت از ساحل، مدیریت آب و حفاظت از تنوع زیستی در پاسخ به اثرات آب و هوایی تدوین شده است (Spiekermann et al., 2014).



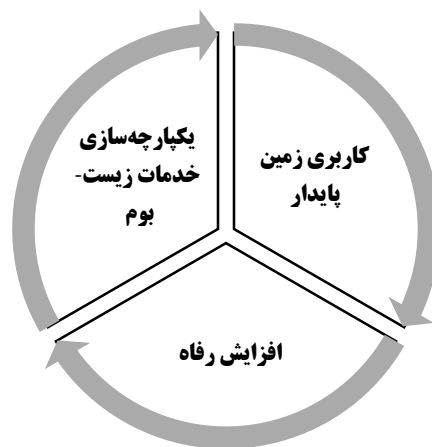
شکل ۳: اهداف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی در آلمان

منبع: Einig & Jonas, 2011؛ Scholich, 2014؛ Zaspel-Heisters & Haury, 2016

۴-۴-۳- اهداف نوین برنامه‌ریزی فضایی در سوئیس

اهداف برنامه‌ریزی فضایی در سوئیس عمدتاً بر کاربری زمین پایدار، افزایش رفاه و یکپارچه‌سازی خدمات زیست‌بوم است. رویکرد سوئیسی بر متراکم‌سازی مناطق شهری موجود به جای گسترش به زمین‌های جدید تأکید می‌کند که منعکس‌کننده تعهد به توسعه پایدار و کاربری زمین کارآمد است (Walczak, 2021; Franßen, 2018). سیاست فضایی سوئیس، توسعه زمین‌های قهوه‌ای و ساختمان‌های موجود برای به حداقل رساندن مصرف زمین ترویج می‌کند (Walczak, 2021)؛ و در این راستا هدف قوانین کاربری زمین در سوئیس محدود کردن پراکندگی شهری و حفاظت از عملکرد طبیعی خاک، در نتیجه حفظ تنوع زیستی و زمین حاصلخیز است (Franßen, 2018). دیگر هدف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی سوئیس، افزایش رفاه است که در

ارتباط با رضایت از زندگی قرار دارد. بر اساس این هدف، فرایندهای برنامه‌ریزی باید ابعاد اجتماعی، اقتصادی و محیطی را در نظر بگیرند (Solly, 2018)؛ در این راستا، تغییر به سمت مدیریت انعطاف‌پذیر و استراتژیک در برنامه‌ریزی فضایی با هدف بهبود کیفیت زندگی و رسیدگی به چالش‌های شهری مانند پراکندگی است. یکپارچه‌سازی خدمات زیست‌بوم در جهت ماهیت پویای آن در سوئیس از دیگر اهداف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی است. درک پویایی‌های مکانی- زمانی خدمات زیست‌بوم برای مدیریت مؤثر زمین و سیاست‌گذاری بسیار اهمیت دارد. برای ایجاد تعادل در توسعه و طبیعت، ترویج کشاورزی ارگانیک و تراکم جمعیت کنترل شده جهت حفظ عرضه خدمات زیست‌بوم و در عین حال کاهش اثرات منفی جانبی ناشی از تراکم شهری ضروری است (Jaligot, 2020).



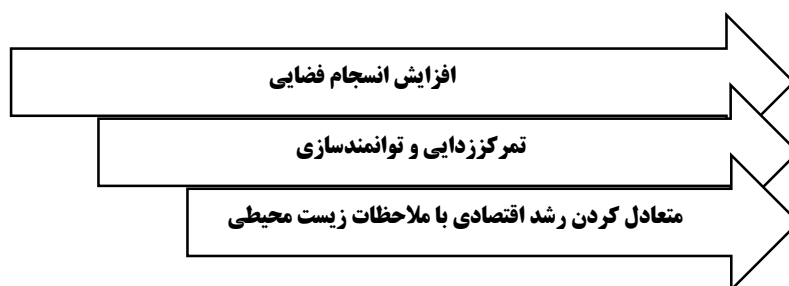
شکل ۴: اهداف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی سوئیس

منبع: Walczak, 2021; Franßen, 2018

۴-۴-۴ اهداف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی دانمارک

اهداف برنامه‌ریزی فضایی در دانمارک به طور قابل توجهی پس از اصلاحات ساختاری که چشم‌انداز سیاسی و اداری را تغییر داد، تکامل یافته است. اکنون اهداف اولیه بر افزایش انسجام فضایی، مدیریت رشد و تضمین توسعه پایدار در مقیاس‌های مختلف سرزمینی متمرکز است. این اهداف از طریق یک رویکرد برنامه‌ریزی جامع یکپارچه که سیاست‌ها و حوزه‌های قضایی را به طور کارا هماهنگ می‌کند، به دست آمده است. هدف مهم برنامه‌ریزی فضایی دانمارک دستیابی به انسجام فضایی بین سطوح مختلف دولت و بخش‌های سیاست است (Galland, 2014)؛ که شامل یکپارچگی افقی در بخش‌ها و هماهنگی عمودی بین حوزه‌های قضایی است و اطمینان می‌دهد که تلاش‌های برنامه‌ریزی هماهنگ هستند. تمرکززدایی و توانمندسازی محلی، دیگر هدف مهم برنامه‌ریزی فضایی در دانمارک است. اصلاحات اخیر، مسئولیت‌های برنامه‌ریزی را به سطوح شهرداری غیرمتمرکز کرده است و امکان تصمیم‌گیری محلی‌تر را فراهم می‌نماید (Galland & Enemark, 2012). هدف

این تغییر، افزایش پاسخگویی به نیازهای محلی در عین حفظ یک چارچوب ملی برای اهداف کلی است (Galland, 2012). برنامه‌ریزی فضایی در دانمارک به طور فزاینده‌ای بر توسعه پایدار، متعادل کردن رشد اقتصادی با ملاحظات زیست‌محیطی تأکید دارد (Enemark, 2016). تمرکز بر مدیریت رشد نشان‌دهنده تغییر از کنترل سنتی کاربری زمین به رویکرد پویاتر است که نیازهای متغیر جامعه را تطبیق می‌دهد (Galland & Enemark, 2012).



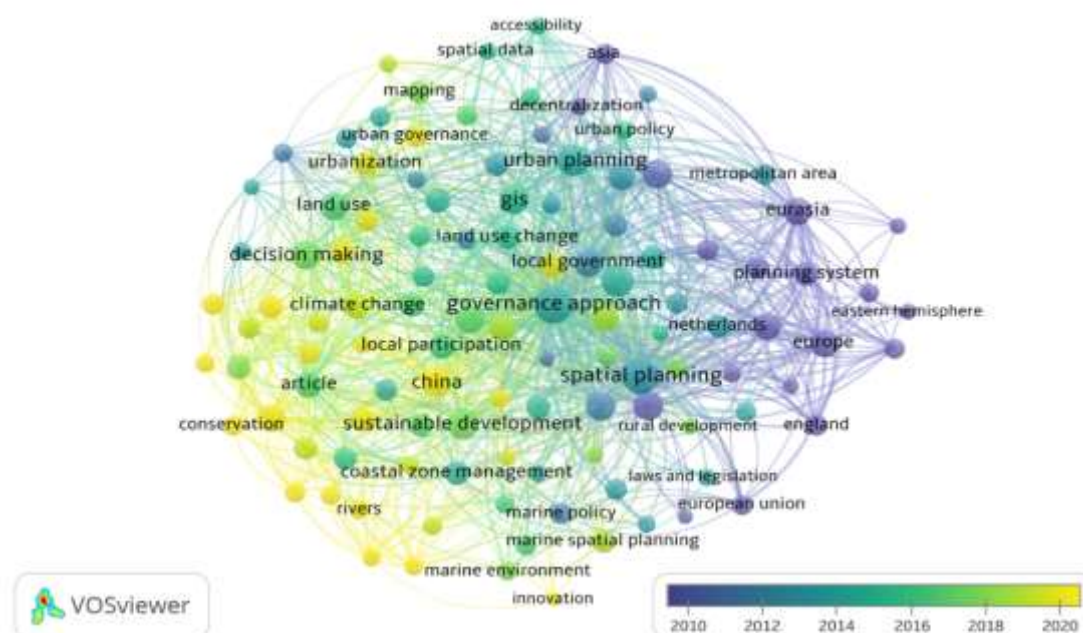
شکل ۵: اهداف کلیدی برنامه‌ریزی فضایی کشور دانمارک

منبع: Galland, 2014 ؛ Galland & Enemark, 2012 ؛ Galland, 2012

انطباق کاملی بین تعریف، مفهوم، ماهیت، ابزار و حتی اهداف آمایش سرزمین در ایران با سایر کشورها وجود ندارد. کشورهای اتحادیه اروپا با توجه به چشم‌انداز مشترک توسعه فضایی اتحادیه اروپا، اشتراکاتی با هم دارند. کشورهای مختلف تحت تأثیر مکاتب و گفتمان‌های خود هستند که مرتبط با نگرش‌های حاکم بر هر کشور است. کشورهای اروپایی پیرو مکتب اروپایی هستند که ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در برنامه‌ریزی پررنگ‌تر است و برنامه‌ریزی فضایی کشورهای فرانسه، آلمان، بلژیک و سوئد تحت تأثیر این مکتب هستند. طی سال‌های اخیر، برنامه‌ریزی توسعه در این کشورها از مکتب اروپایی به مکتب یوروآمریکن تغییر ماهیت داده است. مکتب یوروآمریکن به ارزیابی توأمان توان طبیعی و انسانی (نیاز اقتصادی-اجتماعی) می‌پردازد. مکتب آنگلوآکسون در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ شکل گرفته و در این مکتب ارزیابی همه‌جانبه سرزمین با استفاده از چهار پارامتر توان اکولوژیکی، تکنولوژی، نیروی انسانی و منابع مالی مورد تأکید است. اساس مکتب آنگلوآکسون محیط‌زیست می‌باشد. کشورهای استرالیا، کانادا و ایالات متحده آمریکا پیرو این مکتب هستند. طبق این مکتب، برنامه‌ریزی فضایی سلسله‌مراتبی از برنامه‌های کالبدی با هدف دستیابی سازماندهی مطلوب فضا است.

۴-۵- مقتضیات مکانی- فضایی آمایش سرزمین نوین

ماهیت پویای جامعه معاصر ایجاب می‌کند که چارچوب‌های برنامه‌ریزی انعطاف‌پذیر باشند و امکان تعدیل‌های سریع را در پاسخ به تغییرات پیش‌بینی‌نشده فراهم کنند (Comelieu, 2015)؛ از طرف دیگر، آمایش سرزمین پیوند حوزه‌های طبیعی و اجتماعی در اثر تغییرات طبیعی و اجتماعی است که دائماً تغییر می‌کند. آمایش سرزمین نیز نه فقط به معنای طراحی بهینه استعدادهای سرزمینی، بلکه به معنای بازطراحی مستمر آن نیز محسوب می‌شود. آمایش سرزمین مفهومی سیال، پویا و نو شونده است (مهام، ۱۴۰۱: ۱۵). الزامات و ملاحظات مترتب بر انتظارات و مأموریت‌های مدنظر آمایش سرزمین در هر دوره موجب گردیده است که در چارچوب نظام برنامه‌ریزی، هر دوره متناسب با مقتضیات زمانی، مکانی و ... مؤلفه‌های جدید بر آمایش سرزمین افزوده شود. بررسی پیشینه‌های مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی حاکی از آن است که پژوهش‌های بسیاری در ارتباط با این موضوع در حوزه‌های مختلف و با تأکید بر برنامه‌ریزی و حکمروایی فضایی انجام شده است. در بررسی پیشینه برنامه‌ریزی فضایی و حکمروایی فضایی در پایگاه علمی Scopus با استفاده از کلیدواژه‌های «برنامه‌ریزی فضایی»، «حکمروایی فضایی» و «نظام برنامه‌ریزی» در نوامبر ۲۰۲۴، یافته‌ها نشان می‌دهد که از سال ۲۰۱۰ تاکنون (۲۰۲۴) در حدود ۲۵۰ سند شامل مقالات مورد بررسی قرار گرفته است. در تحلیل واژگان کلیدی از نرم‌افزار VOSviewer استفاده شده است. شکل ۶ کاربرد واژگان مرتبط با موضوع را در طی دوره مورد بررسی نشان می‌دهد. رنگ سورمه‌ای پژوهش‌های کلاسیک‌تر و سمت دیگر طیف که زردرنگ است پژوهش‌های جدیدتر را نشان می‌دهد. از سال ۲۰۱۰ به عنوان مبدأ زمانی پیشینه موضوع، بیشتر تحقیقات در مورد نظام برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف، مناطق کلانشهری، توسعه روستایی، قوانین و مقررات و اتحادیه اروپا بوده است. در طی سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ محور مقالات انجام شده در مورد برنامه‌ریزی شهری، سیاست‌های شهری، تمرکززدایی، تغییرات کاربری اراضی، دولت‌های محلی، حکمروایی، دسترسی‌پذیری، داده‌های فضایی، برنامه‌ریزی فضایی دریایی و توسعه پایدار بوده است و در چند سال اخیر، رویکرد تحقیقات مربوط به برنامه‌ریزی فضایی، نوآوری، تغییرات اقلیم، مدیریت مناطق ساحلی، شهرنشینی، حکمروایی شهری، مشارکت محلی، پایداری محیطی، زیست‌بوم‌ها، گفتگو و مذاکره را مدنظر قرار داده‌اند. طبق نتایج، شکل ۶ چرخش مفهومی از مطالعه نظام‌های برنامه‌ریزی به سمت توسعه پایدار و سپس مشارکت دولت‌های محلی، حکمروایی، پایداری محیطی و نوآوری بوده است.



شکل ۶: سیر زمانی کاربرد واژگان مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی

تحول در ابعاد آمایش سرزمین در دوره‌های مختلف دست‌خوش دگرگونی‌های قابل توجهی شده که منعکس-کننده تغییرات در زمینه‌ها و اولویت‌های سیاسی-اجتماعی است. این تحولات تاریخی ماهیت پویای آمایش سرزمین را به عنوان پاسخ به چالش‌های نوظهور برجسته می‌کنند (Petrakovska & Mykhalova, 2022). تغییر در مفهوم آمایش، بیان نوعی واقعیت در تغییر اندیشه برنامه‌ریزی است که همواره نظام برنامه‌ریزی و مدل حکمرانی را با چالش‌های جدیدی مواجه می‌کند. توجه به رقابت‌پذیری و همگام با جهانی‌شدن مزیت‌های مکانی را به‌طور پویا بهبود می‌یابد. فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی جدید، آزادسازی بازارها و شکست موانع باعث ایجاد سیستم‌های جدید تولیدی شدند که دارای انعطاف‌پذیری بالاتر، ساختارهای کمتر سلسله‌مراتبی و کاهش وابستگی به عوامل تولید سنتی منحصر به مکان هستند.

فضای مثبت کارآفرینی، کیفیت تولیدات، محیط طبیعی و فرهنگی، خدمات و زیرساخت‌های فنی و مالی مناسب و کیفیت سرمایه انسانی در مسابقه جذب سرمایه‌گذاری و اشتغال سرمایه باید در برنامه‌ریزی فضایی مورد توجه قرار گیرند (ابراهیمی، ۱۳۹۵: ۷). نمونه‌های زیادی در این خصوص در ادبیات جهانی برنامه‌ریزی وجود دارد که در دوره‌های مختلف، برنامه‌ریزی مؤلفه‌های جدیدی را پذیرفته است. گفتمان فریدمن در مورد مؤلفه‌های جدید گفتمان برنامه‌ریزی، مؤلفه‌های: هنجاری بودن^۱، نوآوری^۲، شمول سیاسی^۳، تأکید بر حوزه

1 Normative

2 Innovative

3 Politically Engaged

مکانی و حوزه یادگیری^۱ و بسیج اجتماعی (تقویت مذاکره،^۲ تجربیات محلی و ادغام دانش محلی) را مطرح کرده است (Friedmann, 2020; Monti, 2020)؛ این مؤلفه‌ها حاکی از تغییرات کلی‌تر در نگرش‌های فکری سیاستگذاری و برنامه‌ریزی است. از نظر تافلر^۳ در فصل دوم کتاب شوک آینده، دوام پایان یافته و با توجه به ورود به عصر اطلاعات، عدم قطعیت‌ها بیشتر شده است و نیازمند مطرح شدن برنامه‌ریزی با رویکرد نوین می‌باشد. آلون تافلر چندین معیار ضروری برای برنامه‌ریزی را شناسایی می‌کند که دانش و ارزش‌های انسان-محور را در اولویت قرار می‌دهد. تافلر استدلال می‌کند که گذار به جامعه دانش نیازمند برنامه‌ریزی است که آموزش و انتشار اطلاعات را در اولویت قرار می‌دهد و افراد را قادر می‌سازد تا فناوری را به طور مؤثر مهار کنند (Haller, 2011). مؤلفه دوم، سازگاری و انعطاف‌پذیری است. این سازگاری در شرایطی که با نوسانات و پیچیدگی روبه‌رو است، حیاتی می‌باشد، همان‌طور که در ادبیات مدیریت استراتژیک نیز برجسته شده است (Zomorrodian, 2011). تافلر از فرایندهای برنامه‌ریزی همه شمول که ذینفعان مختلف را درگیر می‌کند و باعث تقویت همکاری و افزایش اثربخشی استراتژی‌ها می‌شود، حمایت می‌کند (Zomorrodian, 2011). این رویکرد با اصول برنامه‌ریزی فضایی جدید که بر استراتژی‌های کل‌نگر و یکپارچه تأکید دارد، همسو می‌شود (Haughton et al., 2009). دیدگاه تافلر نشان می‌دهد که پذیرش تغییر و دانش برای موفقیت در برنامه‌های آینده ضروری است.

ابعاد و معیارهای جدید برنامه‌ریزی فضایی نشان‌دهنده تغییر به سمت رویکردهای جامع‌تر، فراگیرتر و استراتژیک است که بر توسعه پایدار و مشارکت ذینفعان، تغییر رویکرد فعالیت‌ها (اهمیت دانش، ارتباطات و فناوری) تأکید دارد. این تکامل از چارچوب‌های نظری مختلف و تجربیات عملی سرچشمه می‌گیرد که منجر به درک بازتعریفی از برنامه‌ریزی فضایی می‌شود که از مرزهای سنتی فراتر می‌رود. برنامه‌ریزی فضایی مدرن، سیاست‌های بخشی مختلف را ادغام می‌کند و به پیچیدگی‌های توسعه شهری و منطقه‌ای می‌پردازد (Bran et al., 2012)؛ با تأکید بر مشارکت، شیوه‌های معاصر همکاری میان ذینفعان مختلف را تشویق می‌کند، اجماع و اهداف مشترک را تقویت می‌نماید. ادغام نگرانی‌های زیست‌محیطی در فرایندهای برنامه‌ریزی بسیار مهم است و با اصول توسعه پایدار همسو می‌شود (Yang, 2005)؛ گفتمان، رویکردها و تئوری‌های مختلفی از این مؤلفه‌ها و ابعاد نوین حمایت می‌کنند از جمله: گفتمان پایداری، مدرسه عملکرد،^۴ رویکرد دیالکتیکی^۵ و نظریه حکمرانی.^۶ مفهوم «پایداری» نقطه کانونی برنامه‌ریزی فضایی نوین است. بر اساس مدل مدرسه عملکرد، نتایج

1 Social Learning

2 Fostering Negotiation

3 Alvin Toffler

4 Performance School

5 Dialectical Approach

6 Governance Theory

قابل اندازه‌گیری و کارایی در برنامه‌ریزی فضایی را اولویت‌بندی می‌کند (Bafarasat, 2015). رویکرد دیالکتیکی برنامه‌ریزی فضایی را بازتابی از روابط اجتماعی می‌بیند و بر تعارضات و اتحادهایی که فرایندهای برنامه‌ریزی را شکل می‌دهند، تأکید می‌کند (Holgersen, 2015). نظریه حکمرانی از توزیع مجدد قدرت‌ها و عملکردها در برنامه‌ریزی فضایی برای افزایش شمولیت و سازگاری حمایت می‌نماید (Yang, 2005). بر اساس مباحث مطرح شده، سازگاری و انعطاف‌پذیری؛ پایداری محیطی (حفظ و ارتقای وضعیت محیط‌زیست)؛ مشارکت تمامی ذی‌نفعان (بسیج جمعی و اتحاد)؛ در نظر گرفتن ارتباطات و روابط بین سکونتگاه‌ها؛ داشتن دیپلماسی فعال و آگاهانه؛ نوآوری و رقابت‌پذیری منطقه‌ای؛ اعتماد و همدلی اجتماعی؛ اقتصاد اکولوژیک (در مقابل اقتصاد نئوکلاسیک قرار دارد که ضد پایداری فضا است)؛ خدمات زیست‌بوم؛ فناوری (بومی و نو)؛ مشارکت سطوح مختلف در برنامه‌ریزی، ارتباطات محیطی؛ زنجیره‌های عرضه جهانی، پویایی‌های قدرت و اتصال سرزمینی؛ اعتمادسازی در روابط دولت-ملت از طریق مشارکت فراگیر؛ حفاظت مناطق ساحلی؛ کاربری اراضی پایدار و کارا؛ توریسم و انرژی از جمله ملاحظات مورد تأکید مکانی-فضایی در برنامه‌ریزی فضایی نوین هستند.

۵- اندیشه آمایش سرزمین در ایران

این بخش به بررسی سیر تحول و توسعه آمایش سرزمین در بستر تاریخی آن از زمان پدید آمدن آمایش سرزمین می‌پردازد. آمایش سرزمین به عنوان یک رویکرد در برنامه‌ریزی فضایی، نقش مهمی در مدیریت منابع، توزیع جمعیت، توسعه پایدار و توسعه فضایی مطلوب دارد. در این بخش، تحلیل تفکرات غالب در دوره‌های مختلف آمایش سرزمین و چگونگی تأثیر این تفکرات بر سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای کشور بررسی خواهد شد. سیر زمانی آمایش سرزمین در ایران از دوران قبل از انقلاب اسلامی تا به امروز، نشان‌دهنده تغییرات عمده‌ای در رویکردها و اولویت‌ها است. هر دوره با چالش‌ها و نیازهای خاص خود روبه‌رو بوده و این چالش‌ها موجب شکل‌گیری اقدامات متفاوتی شده است. در پایان این بخش، نارسایی‌های اندیشه‌ای و نظری موجود در حوزه آمایش سرزمین مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۵-۱- تحولات آمایش سرزمین در ایران

اندیشه آمایش سرزمین در ایران به اواسط دهه ۱۳۴۰ شمسی برمی‌گردد که گزارشی با عنوان مسئله افزایش جمعیت شهر تهران و نکاتی پیرامون عمران کشوری توسط مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران (بهمن ۱۳۴۵) انتشار یافت (عده‌ای از محققان آغاز مطالعات و تفکر آمایشی را به ۱۰ سال قبل‌تر یعنی سال ۱۳۳۵ هجری شمسی نسبت داده و آن را مربوط به اجرای مدیریت نوین و طرح جنگل‌داری سری گل‌بند از جنگل ویسر «جنوب نوشهر» مرتبط می‌دانند) (خنیف، ۱۳۸۹: ۱۶). در این گزارش قطبیت و تمرکز فعالیت‌ها در تهران مطرح گردید؛ اما به توسعه شهرها بیشتر از نقطه نظر اجتماعی نگاه شده است. نتیجه این ضرورت، ایجاد خطوط کلی توسعه بود که همه ارگان‌ها از آن پیروی کنند. برنامه‌ریزی برای کل کشور که توزیع فعالیت، جمعیت در فضاهای سکونتگاهی چطور باشد که تعادل فضایی در کشور متعادل‌تر گردد و توسعه فضایی، کنترل و مدیریت و برنامه‌ریزی شود. در راستای این اتفاقات و تحولات، بعد از تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت راه و شهرسازی تغییراتی در قوانین ایجاد شد که مدرن‌تر از قوانین سایر وزارتخانه‌ها بود و سعی شد به مسائل روز توجه شود از جمله آرایش فضایی کشور بر اساس جمعیت، محیط‌زیست و منابع طبیعی که بعدها منجر به طرح کالبد ملی گردید. مطالعه رسمی آمایش سرزمین در ایران از سال ۱۳۴۹ با تدوین گزارش اقتصاد منطقه ایران توسط مهندسین مشاور بتل شروع شد (زیاری و سلیمانی شبیلو، ۱۳۸۶: ۴۶). از دیگر اقداماتی که برای توسعه فضایی کشور انجام دادند مشورت و طرح پروپوزال با شرکت ستیران فرانسه بود که با توجه به رویکرد متفاوت شرکت فرانسوی (توجه به همه مسائل اقتصادی، اجتماعی، فنی و ...) با ماهیت وزارت راه و شهرسازی (رویکرد کالبدی و یک دستگاه بخشی) همخوانی نداشت و این امر به سازمان برنامه (سازمان برنامه طبق قانون برای انجام هر نوع برنامه‌ریزی مجاز بود) محول گردید و در سازمان برنامه شرکت ستیران در اوایل

۱۳۵۳ شروع به فعالیت کرد و تا سال ۱۳۵۵ مطالعات تکمیل و برنامه ششم عمران و توسعه ایران بر مبنای ملاحظات آمایش ستیران نوشته شد. اگر سطح و سیاست اتخاذ شده در ستیران فصل الخطاب سیاستگذاری محسوب شود و به عنوان نسل اول نگرش متفاوت فضایی به نظام برنامه‌ریزی تلقی گردد، در این صورت، نگرش‌ها و سیاست‌گذاری‌های دهه ۱۳۷۰ کشور- که به طرح بحث پایداری و مهندسی نوین فضا منجر شد- نسل دوم محسوب می‌گردد. نسل دوم تلاش کرد مفهومی سیال و پویاتر از آمایش را در الگودهی به نظام برنامه‌ریزی ملی کشور در نظر گیرد و لایه‌های خردتر آن را در نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی (شهرستانی) وارد کند. در ادامه می‌توان نسل سوم و حتی نسل چهارم را مدنظر قرار داد که از نظر معنا و فرایند، به‌ویژه تأکیدی که بر راهبردی کردن نگرش آمایشی و ورود اندیشه‌های آینده‌نگاری و عدم قطعیت‌ها دارند، قرائت متفاوتی ارائه می‌دهند (مهام، ۱۴۰۱: ۱۵)؛ با وجود این، آمایش سرزمین به عنوان بعد «هماهنگ‌کننده» و «یکپارچه‌ساز» نظام برنامه‌ریزی بخش- مبنای کشور، بیش از شش دهه است که وارد ادبیات برنامه‌ریزی در کشور شده و همواره رؤیای تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه مبتنی بر نتایج آن، مدنظر برنامه‌ریزان و سیاستگذاران کشور بوده است؛ اما این مهم هیچ‌گاه نتوانسته است رنگ واقعیت به خود بگیرد (ثامنی، ۱۳۹۸: ۹)؛ و همواره تحت تأثیر شرایط خاص اقتصادی، اجتماعی و سیاسی با فراز و نشیب‌های زیادی همراه بوده است (اکبری و همکاران، ۱۳۹۵: ۵).

یکی از پیامدهای اسناد آمایش سرزمین، شکل‌گیری قطب‌های رشد و شهرهای بزرگ بود (ازجمله توصیه‌هایی که آمایش سرزمین قبل از انقلاب داشت توزیع قطبیت تهران و توصیه‌هایی که در این زمینه مطرح بود تا حدودی عملیاتی شده است. مشهد، تبریز، اصفهان، شیراز و ... توزیع نسبی پیدا کرده و توزیع جمعیت و فعالیت تا حدودی انجام شده است)، درواقع خطایی مانند بسیاری از کشورها صورت گرفت (گرایش به قطب رشد) که سبب توسعه نامتوازن شهری^۱ و اثرات گسترده بر پهنه سرزمین گذاشت. بعد از مواجهه با این عدم تعادل، توسعه منطقه‌ای^۲ در بسیاری از کشورها در دستور کار قرار گرفت. فعالیت بر اساس وضعیت نسبی و پتانسیل منطقه خود به خود توزیع شد؛ اما جهت توسعه متعادل، نیازمند مداخلاتی بود. دولت‌ها جهت توزیع فعالیت‌ها و ایجاد تعادل در مناطق سیاست‌های ترجیحی دارند، همان‌طور که گراویه در کتاب معروف پاریس و بیابان فرانسه به آن اشاره کرد و پیرو آن، در کشور فرانسه سال‌ها برنامه تهیه شد و مراکز تمرکززدایی ایجاد گردید که قدرت رقابت با قطب را داشته باشند. با گذشت سال‌ها هنوز عدم تعادل شهری بین پاریس و سایر شهرها قابل مقایسه نیست. در ابتدا یکی از سیاست‌های برنامه‌ریزی فرانسه، تقلیل جایگاه پاریس با هدف تقویت سایر شهرها بود؛ اما خروجی آن کاهش قدرت رقابتی پاریس در سطح جهانی بود. مجدداً تصمیم گرفتند جهت حفظ

1 Unbalance Urban Development

2 Regional Development

جایگاه شهر جهانی خود، دوباره این شهر را تقویت کنند. با توجه به بعد آینده‌نگری آمایش سرزمین، با در نظر گرفتن ملاحظات و عدم قطعیت‌ها، نگاه به آینده و تغییر و تحولات ضرورت دارد. در حال حاضر، تمامی کشورها و حتی اتحادیه اروپا در معرض تغییر و تحولات گسترده‌ای قرار دارند. جنگ و درگیری کشورها و تغییرات اقلیمی مسائل بسیار بزرگی هستند که جهان را در حال تغییر قرار می‌دهند و تصویر ۲۰ سال آینده بشدت تحت تأثیر تغییرات تکنولوژی، استفاده از هیدروکربن‌ها که منشأ بسیاری از جنگ‌ها هستند، مداخلات آمریکا از نظر ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک در کشورهای خاورمیانه، روابط جهانی و ارتباطات جدید، سیستم‌های مالی یکپارچه و غیره است (نظام فعالیت بسیاری از مشاغل در ۲۰ سال آینده تغییر خواهد کرد). آمایش سرزمین در حال تغییر (continues) و غلتان است و مرتب باید اصلاح شود.

اقدامات انجام شده در طی ۶ دهه اخیر حاکی از آن است که تحولات آمایش سرزمین در ایران نشان‌دهنده تغییرات اساسی در رویکردها و سیاست‌ها است. از یک برنامه‌ریزی متمرکز بر پروژه‌های بزرگ به سمت رویکردهایی که بر تعادل منطقه‌ای، مشارکت عمومی و پایداری تأکید دارند، حرکت کرده است؛ اما اثرگذاری و پیاده‌سازی آن‌ها در آینده مشخص خواهد شد.

۵-۲- بررسی تفکرات غالب بر اساس تجارب آمایش سرزمین در ایران

از ابتدای شکل‌گیری پایه‌های نخستین آمایش سرزمین، تأکید اصلی بر طراحی کالبدی بدون در نظر گرفتن هویت فرهنگی و تفاوت‌های منطقه‌ای و دیدگاه بسیار محدود اکولوژیکی و دیدگاه محدود پدافند غیرعامل بوده است (صرافی و نجاتی، ۱۳۹۳: ۱۱). با وجود انجام برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی تا به حال، خروجی آرمان‌ها، چشم‌اندازهای قبل و بعد از انقلاب منجر به افزایش عدم تعادل و فشار بر برخی پهنه‌های سرزمین بوده و برنامه‌های توسعه نتوانسته راه‌حلی برای اجرایی شدن خود و ثبت عملکرد حداقلی داشته باشد. با وجود آنکه در تمام برنامه‌ها به استفاده متناسب از منابع طبیعی و انسانی در مناطق مختلف کشور با عناوین (طرح آمایش سرزمین، استراتژی کلی درازمدت آمایش سرزمین، استراتژی سازماندهی فضا، طرح جامع مطالعات توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور، مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، مطالعات نظریه پایه توسعه ملی، چارچوب نظری پایه توسعه استان، لایحه سند برنامه و درنهایت برنامه آمایش سرزمین) مورد اشاره قرار گرفته است. اقدامات در هر دوره، رویکردهای متفاوت و گاه‌آنی و سلیقه‌ای را تجربه کرده است. بر اساس تدوین مصوبه و نظریه، تصویب ضوابط و جهت‌گیری‌ها، تشکیل و راه‌اندازی شوراهای آمایش سرزمین کارنامه فعالی داشته است؛ اما در عمل به اجرا نزدیک نشده است. مهم‌ترین اقدامات آمایشی در دهه‌های گذشته کشور به تفکیک چهار دوره در شکل ۷ آورده شده است.

نگاهی به اهم اقدامات آمایش سرزمین در دهه های گذشته			
دهه ۱۳۹۰	دهه ۱۳۸۰	دهه ۱۳۷۰	دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰
اصلاح شرح خدمات آمایش استان ها و اتمام مطالعات آمایش استان ها تا پایان سال جاری	اقام مطالعات دور سوم آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۳	آغاز مطالعات دور سوم آمایش سرزمین در سال ۱۳۷۶	انجام مطالعات دور اول (مشاور ایرانی- فرانسوی ستران) در سالهای ۱۳۵۴ تا ۱۳۵۶
تشکیل دائمی شوراهای آمایش سرزمین در سال ۱۳۹۶	تصویب ضوابط ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۳	طرح مفهوم نظریه پایه توسعه ملی در سال ۱۳۷۹	انجام دور دوم مطالعات آمایش سرزمین در سالهای ۱۳۶۱ تا ۱۳۶۷
تصویب جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین	تأمین نظریه پایه توسعه استانها و اسناد ملی توسعه استانها در قالب برنامه چهارم توسعه	تولید مقولات و ادبیات جدید در توسعه کشور از جمله: توسعه درونزایی برون‌نگار؛ تاکید بر توسعه مکران به عنوان یک کمربند مستعد مغفول مانده؛ تاکید بر استفاده کشور از موقعیت منطقه ای و مزیت های کشور	تأمین مصوبه محور شرق در سال ۱۳۶۷
اصلاح منطقه بندی سرزمینی کشور	تشکیل شورای آمایش سرزمین بر مبنای برنامه پنجم توسعه		معرفی ایده تشکیل مناطق آزاد در گیش و قشم به عنوان پیشگامی برای توسعه مناطق کمتر توسعه یافته در دهه ۱۳۶۰
راه اندازی شوراهای هماهنگی توسعه منطقه ای	اصلاح شرح خدمات آمایش استانها و آغاز مطالعات آمایش در سال ۱۳۸۵		طرح ضرورت ایجاد قطب دوم صادرات انرژی کشور در سواحل مکران
راه اندازی سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش (ساقرا) و نظام ملی شاخص های توسعه			

شکل ۷: مهم‌ترین اقدامات آمایش سرزمین از ابتدا تاکنون

منبع: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۹

آمایش سرزمین در ایران یک سیر تحولی را طی کرده است که می‌توان آن را به چند دوره اصلی تقسیم نمود. در هر یک از این دوره‌ها، تفکرات و اولویت‌های خاصی حاکم بود. دوره اول: قبل از انقلاب اسلامی (قبل از ۱۳۵۷) است. در این دوره، مفهوم آمایش سرزمین به عنوان یک ضرورت برای مدیریت جمعیت و توسعه اقتصادی مطرح شد. در اواخر دهه ۱۳۴۰، مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران گزارشی را ارائه داد که هدف آن جلوگیری از افزایش جمعیت تهران و توزیع عادلانه‌تر منابع در سراسر کشور بود. این تفکر به دنبال ایجاد فعالیت‌های جدید در مناطق مختلف برای تسریع توسعه اقتصادی بود. تحولات آمایش سرزمین بعد از انقلاب به تبعیت از تحولات انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی به دو دوره تقسیم می‌شود. دوره اول فاصله سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷ و دوره دوم: دوره بعد از جنگ تحمیلی (بعد از سال ۱۳۶۸). پس از انقلاب اسلامی به دلیل مهاجرت نیروی انسانی، ملی کردن بسیاری از صنایع و بانک‌ها و در ادامه وقوع جنگ و حاکمیت فضای انقلابی و نگرش متفاوت و جو بدبینی نسبت به برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب منجر به تغییر محورهای توسعه شد. با وجود این شرایط و مشخص نبودن منابع درآمدی، کشور با بی‌برنامگی مواجه گردید. بعد از سال ۱۳۶۱، کشور به ثبات نسبی رسید و سازمان برنامه و بودجه نخستین تلاش برای تهیه برنامه‌های

توسعه را آغاز کرد. در حوزه تهیه طرح‌های آمایش سرزمین، تنها سند مصوب، ضوابط آمایش سرزمین است که در آخرین ماه‌های دولت هشتم به تصویب رسید؛ اما با به روی کار آمدن دولت نهم راكد ماند. از جمله طرح‌ها و برنامه‌هایی که با ماهیت آمایش سرزمین به طور موضوعی و موضعی در سال‌های پس از انقلاب شکل گرفت عبارت است از: تصویب طرح محور شرق در سال ۱۳۶۷؛ طرح آمایش استان خوزستان در سال ۱۳۷۱؛ طرح آمایش حوزه منطقه پارس جنوبی در سال ۱۳۸۳؛ «طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی» در سال ۱۳۶۰. بعد از انقلاب برای نخستین بار در سال ۱۳۶۲، ضرورت انجام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین بر اساس اهداف و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران احساس نیاز شد و نتیجه آن تهیه ۲۴ جلد گزارش با عنوان «چارچوب نظری توسعه استان» برای هر یک از استان‌های کشور گردید و در سال ۱۳۶۸ منتشر شدند. دوره سوم: دوران سازندگی (۱۳۶۸-۱۳۷۶) بود. این دوره با تلاش برای بازسازی کشور پس از جنگ آغاز گردید و اقدامات اولیه برای ادامه برنامه‌های آمایش سرزمین انجام شد. دفتر برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای تأسیس گردید و مطالعاتی در زمینه آمایش سرزمین انجام شد که به دنبال ایجاد یک ساختار قانونی و نهادی مناسب برای تحقق اهداف توسعه بود. دوره چهارم: دهه ۸۰ تاکنون است. از سال ۱۳۸۰ به بعد، توجه دوباره‌ای به مقوله آمایش سرزمین معطوف شد. در این دوره، سیاست‌های آمایش سرزمین توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب گردید و استان‌ها ملزم به تدوین برنامه‌های آمایش سرزمین شدند. این چهار دوره نشان‌دهنده تحولات فکری و عملی در زمینه آمایش سرزمین در ایران می‌باشد که تحت تأثیر شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قرار داشته است.

۵-۳- آمایش سرزمین در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب

آمایش سرزمین قبل و بعد از انقلاب اسلامی شامل تغییراتی است، این تحولات شامل تغییرات در رویکردها، ساختارها و سیاست‌های مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی و استفاده از منابع طبیعی و انسانی می‌باشد. به دنبال شکل‌گیری مرکز و قطب‌های رشد در برنامه چهارم عمرانی کشور، دیدمان غالب رشد همراه با برابری و عدالت و ارائه راهکارهایی برای رفع توسعه نامتوازن در کانون توجه قرار گرفت. آمایش سرزمین از اواخر برنامه چهارم در ایران مطرح شده و در این ارتباط مسئولان شهرسازی ایرانی به فرانسه مسافرت نمودند و تجربه فرانسوی‌ها را در زمینه برنامه‌ریزی، شهرسازی و آمایش به کشور منتقل کردند. در برنامه پنجم عمرانی دیدگاه غالب بر توسعه، رشد متوازن و توزیع برابر درآمدها و توسعه اجتماعی بوده که در قالب این برنامه، تأکید بر محیط‌زیست، توجه به صنایع بزرگ (نیروگاه-خودرو) و افزایش واردات در چارچوب الگوی نظری رشد قطبی و متمرکز شدن قطب‌های توسعه در پهنه سرزمین ایران مورد توجه قرار گرفت. در اوایل برنامه عمرانی پنجم، کارشناسان فرانسوی به ایران آمدند. در ابتدای کار، «مرکز مطالعات و تحقیقات بهره‌وری از سرزمین» به وزارت مسکن و

شهرسازی محول شد؛ اما بعد از مدتی به دلیل ماهیت فرابخشی، این مرکز به سازمان برنامه و بودجه وقت منتقل و به «مرکز مطالعات آمایش سرزمین»، تغییر نام یافت. مرکز مطالعات آمایش سرزمین با به کارگیری مهندسان مشاور ستیران (یک مهندس مشاور فرانسوی و شرکای ایرانی) به تدوین طرح آمایش سرزمین پرداخت و نتایج آن در چند مرحله در سال‌های ۱۳۵۴ تا ۱۳۵۶ ارائه شد. در سال ۱۳۵۴ «مرکز آمایش سرزمین» زیر نظر نخست‌وزیر تشکیل گردید. برنامه ششم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۶۱) مبتنی بر نتایج و دستاوردهای مطالعات آمایش سرزمین تدوین شد. وقوع انقلاب اسلامی موجب عدم تصویب و اجرای برنامه ششم عمرانی گردید. برنامه‌ای که به زعم تحلیل‌گران به عنوان قوی‌ترین و غنی‌ترین برنامه توسعه کشور در دهه‌های اخیر به شمار می‌رود. در این برنامه ارتقای زندگی همه گروه‌های جامعه و محیط‌زیست هدف اصلی آن بود.

در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، بازسازی سرمایه‌های فیزیکی و انسانی در اولویت نظام برنامه‌ریزی کشور قرار گرفت و تعیین و اصلاح الگوی مصرف، رشد و تکامل مادی و معنوی مورد توجه واقع شد. یکی از اهداف ده‌گانه برنامه، سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه اعلام گردید. در سال ۱۳۷۰ تعدیل ساختاری (درک نئوکلاسیک از توسعه) رخ داد. در برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) تأکید بر رشد اقتصادی (الگوی کینزی) بوده است. نقش دولت و تلفیق آن با نقش بازار به منظور دخالت دولت برای رفع نوسانات، حمایت از صنایع داخلی و تولید از چند منظر قابل بررسی است. توجه به مناطق محروم و محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایشی مورد تأکید بوده است؛ اما به دلیل بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ، آمایش سرزمین در حاشیه قرار گرفت. طی برنامه اول و دوم توسعه، اولویت اصلی دولت بازسازی ویرانی‌های جنگ تحمیلی و ترمیم زیرساخت‌های تخریب شده بود که باعث گردید موضوع آمایش سرزمین به حاشیه رانده شود. در این دوره تهیه طرح آمایش سرزمین (در معنای توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در سرزمین، تعیین نقش نواحی در تقسیم کار ملی تعیین مناطق دارای اولویت در توسعه از نظر جمعیت و فعالیت و تعیین چشم‌انداز اشتغال و توزیع آن در بخش‌های مختلف اقتصادی) به سازمان برنامه و بودجه و وظیفه تهیه طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای به وزارت مسکن و شهرسازی واگذار شد. این دوره با رکود نسبی فعالیت‌های آمایش سرزمین (۱۳۷۶-۱۳۶۸) مواجه بود. تجربیات برنامه توسعه اول و دوم و تداوم و تشدید نابرابری‌ها و عواقب آن لزوم توجه و استفاده از نگرش آمایشی در برنامه‌ریزی با تفاوت‌های قابل ملاحظه از نظر شکلی و محتوایی را مطرح کرد. اوضاع و شرایط داخلی از نظر رهایی از جنگ تحمیلی، فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سابق، تغییرات کشورهای همسایه و رویکردهای جدید در برنامه‌ریزی از جمله دلایل متفاوت بودن برنامه‌ها بود.

در برنامه سوم توسعه در زمان دولت اصلاحات با توجه به علاقه‌مندی رئیس‌جمهور و هیئت وزیران وقت، دور سوم مطالعات آمایش سرزمین از سال ۱۳۷۷ آغاز و تا سال ۱۳۸۳ به طول انجامید. برنامه سوم توسعه را می‌توان یکی از برنامه‌های جامع به منظور فراهم ساختن تغییرات ساختاری و مناسب برای برنامه‌ریزی و به خصوص برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران به حساب آورد. در این برنامه الگوی توسعه نئوکلاسیک با گرایش نظریه نهادگرایی مطرح شد و منجر به اصلاح ساختار اقتصادی مبتنی بر توسعه اقتصاد رقابتی گردید. آزادسازی نظام اقتصادی با شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی، لغو انحصارات، کاهش تصدی‌گری دولت (موضوع تمرکززدایی مطرح شد) و توجه به ضرورت خصوصی‌سازی در اولویت نظام برنامه‌ریزی قرار گرفت. در این برنامه به منظور استقرار نظام هماهنگ و مدیریت یکپارچه سرزمین، تهیه، بررسی و تصویب، هدایت، کنترل و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران سرزمین از سطوح ملی تا سطوح محلی به سازمان‌های مربوطه محول شد. با این حال، برنامه سوم توسعه که اصلاح ساختاری- نهادی نظام برنامه‌ریزی و اقتصاد کشور را در دستور کار داشت، فرصت چندانی برای قرارگیری آن بر مدار آمایش سرزمین ایجاد نشد. در این دوره تنها مصوبه آمایش سرزمین در سطح هیئت وزیران با عنوان ضوابط ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۳ به کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ گردید.

در برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸) بر توسعه مبتنی بر دانایی، سرمایه اجتماعی، رشد سریع اقتصادی و جهانی‌شدن، توجه به برنامه‌ریزی از پایین به بالا و تبعیت از سند چشم‌انداز، اقتصاد غیرنفتی و تأکید بر خصوصی‌سازی مطرح شد. در فصل ششم برنامه چهارم از ماده ۷۲ تا ۸۳ با عنوان «آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای» و در ماده ۱۹ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران در ۸ بند اصول آمایش سرزمین در کشور مورد تأکید قرار گرفت. در طی این برنامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت مسکن و شهرسازی به وزارت راه و شهرسازی تغییر یافت، در حالی که نگرش‌های متفاوتی در این دو زمینه نهادینه شدند. تدوین «نظریه پایه توسعه استان‌ها» و «راهبردهای بلندمدت توسعه بخش‌ها از منظر آمایش سرزمین» و نیز نقشه‌های غیرمصوب سازمان فضایی کشور از جمله نتایج این مطالعات بود. در سال ۱۳۸۴ در ماه‌های انتهایی دولت هشتم، «مرکز ملی آمایش سرزمین» بنا به نیازهای مستخرج از این مطالعات در ذیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل گردید. با تعویض دولت و روی کار آمدن دولت نهم، برنامه چهارم توسعه کشور عملاً کنار گذاشته شد. مرکز ملی آمایش سرزمین منحل و آمایش سرزمین در ذیل یک دفتر در امور الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت قرار گرفت. تا قبل از برنامه پنجم توسعه، هیچ‌گونه سند قانونی در رابطه با رویکرد و سیاست‌های آمایشی تصویب و ابلاغ نشد و تنها در قوانین و برنامه‌های توسعه به‌ویژه برنامه‌های سوم و چهارم در مواردی به تهیه اسناد آمایش در سطوح ملی و

منطقه‌ای اشاره کوتاهی شد از جمله در قانون برنامه چهارم به تدوین برنامه پنجم توسعه با رویکرد آمایش محور تأکید گردید.

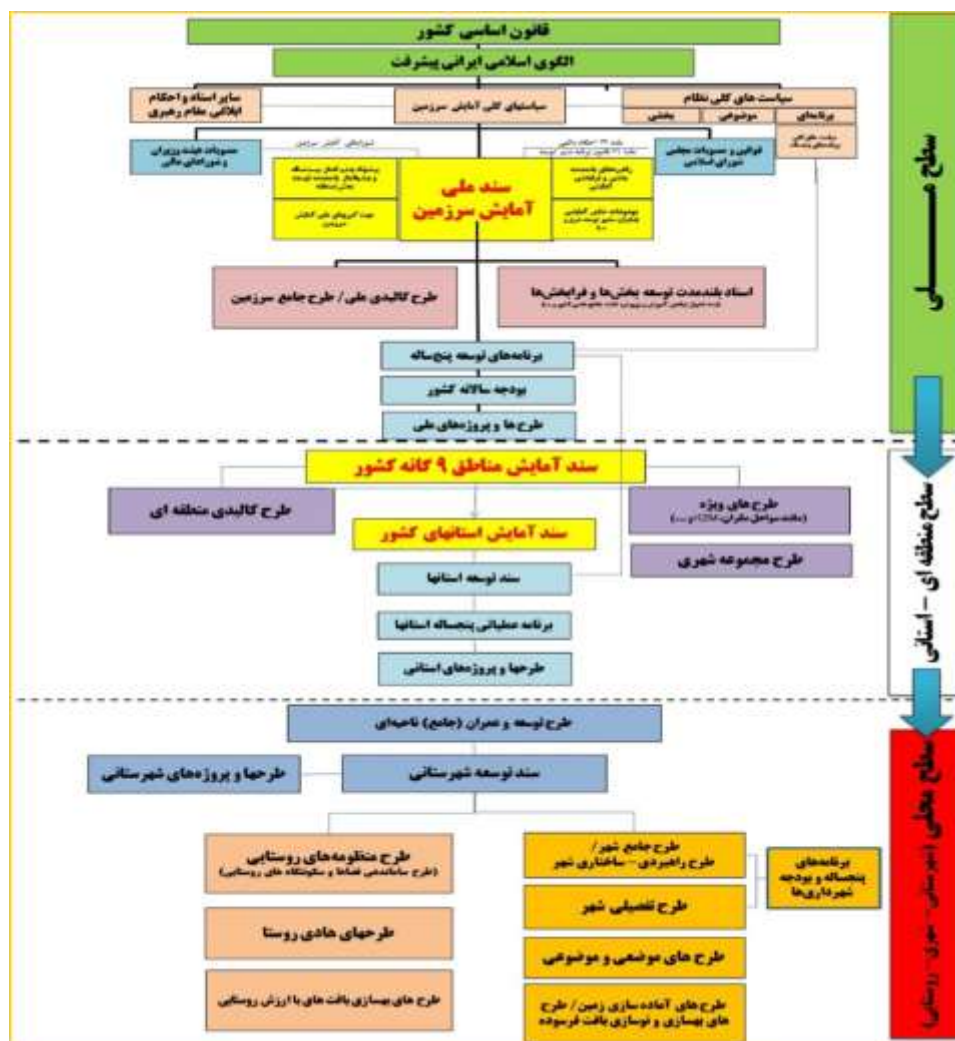
در قانون برنامه پنجم توسعه شورای آمایش سرزمین به عنوان نهاد تخصص راهبری امر آمایش در دهه‌های ۶۰ و ۸۰ شمسی راهبردهای کلان توسعه فضایی کشور به تصویب شورای اقتصاد و هیئت دولت رسید و مهم‌ترین وظیفه آن‌ها استقرار و تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی بود؛ اما جنبه اجرایی پیدا نکرد. در برنامه پنجم توسعه، رویکرد حاکم بر توسعه و برنامه‌ریزی، پیشرفت همراه با عدالت بوده که هدف آن استقرار توسعه ایرانی-اسلامی و اصلاح نظام اداری بوده است. در لایحه برنامه پنجم توسعه کشور در مواد ۱۶۳، ۱۶۴ و ۱۶۵ همچنین آمایش سرزمین جایگاه مهمی دارد. تشکیل شورای آمایش سرزمین در ماده ۱۶۴ مورد تأکید قرار گرفته است. در برنامه پنجم، آمایش سرزمین پررنگ‌تر مورد توجه قرار گرفت و شورای آمایش سرزمین در قالب برنامه پنجم توسعه کشور تشکیل شد. در برنامه ششم توسعه نیز آمایش سرزمین مورد توجه بوده است. در ماده سوم لایحه برنامه ششم، توسعه سواحل مکران در جنوب با هدف جذب جمعیت و فعالیت و ساماندهی کلانشهرها با معضل حاشیه‌نشینی مورد تأکید قرار گرفت. در برنامه ششم، یک فصل به «آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای» پرداخته و در آن نابرابری مناطق به تصویر کشیده شده است. بر اساس مستندات برنامه راهبردی ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای ۵ هدف کلی، ۴۴ راهبرد دستیابی به اهداف کلی، ۴۲ سیاست و ۴۶ اقدام اساسی تدوین شده است. در قالب ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مسئولیت نظام راهبری توسعه سرزمینی، به این سازمان واگذار گردیده است. از همین رو، با اهتمام امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین (دبیرخانه شورایعالی آمایش سرزمین)، مقرر است نظام‌نامه راهبری توسعه سرزمین تدوین و فرایندهای نظارت بر حسن اجرای آن طرح‌ریزی شود. تشکیل شورایعالی آمایش سرزمین بر اساس ماده ۳۲ قانون احکام دائمی و نیز الزام دولت به تدوین سند ملی و استانی آمایش سرزمین طی ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه کشور، فصل نوینی در تاریخ آمایش سرزمین گشود. تهیه سند ملی آمایش سرزمین در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ به بیان سازمان متولی آمایش سرزمین، نقطه عطف آمایش سرزمین و مهم‌ترین اقدامات در این دوره است.

۵-۴- جایگاه آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی

سیاست‌های کلی آمایش سرزمین همراستا با سیاست‌های کلی نظام و اسناد و احکام ابلاغی مقام معظم رهبری قرار دارد که در سطح ملی نظام برنامه‌ریزی^۱ هستند. سایر برنامه‌ها، طرح و پروژه‌ها بر اساس این ساختار باید بر اساس سیاست‌های مذکور باشند که این سیاست‌ها نیز بر اساس قانون اساسی کشور است. در سطح مذکور،

1 National Planning Level

زیرمجموعه سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، سند ملی آمایش سرزمین قرار دارد که شامل راهبردهای بلندمدت بخشی و فرابخشی آمایشی، موضوعات خاص آمایشی، جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین و چشم-انداز بیست ساله و بلندمدت توسعه بخشی / منطقه قرار دارد. شکل ۷ که جایگاه آمایش سرزمین در سلسله-مراتب اسناد توسعه سرزمینی را نشان می‌دهد و سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۹۹ آن را منتشر کرده است، در سطح منطقه‌ای، سند آمایش مناطق ۹ گانه کشور آورده شده که ذیل آن سند آمایش استان‌های کشور قرار دارد.



شکل ۸: جایگاه آمایش سرزمین در سلسله‌مراتب اسناد توسعه سرزمینی

منبع: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۹

آمایش سرزمین طبق ساختار فوق و به صورت شماتیک در جایگاه بالایی قرار دارد؛ اما تضمین‌کننده داشتن قدرت برای اجرایی شدن آن نیست. اجرایی شدن آن نیازمند ابزار، بودجه، قدرت و قوانینی است که در حال حاضر ندارد. مطابق ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، استقرار نظام راهبری توسعه سرزمین

و نظارت بر اجرای آن بر عهده «شورایعالی آمایش سرزمین» با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور است. قدرت شورای عالی آمایش سرزمین قابل قیاس با شورایعالی معماری و شهرسازی نیست. مصوبات شورای عالی شهرسازی قانون است، در حالی که شورای عالی آمایش سرزمین جنبه مباشره و هماهنگی دارد و تصمیمات شورای عالی الزام‌آور نیست.

۵-۵- ملاحظات مغفول‌مانده آمایش سرزمین

در ایران دوران باستان، در سواحل ایران فعالیت اقتصادی- اجتماعی و شهرها و تمدن وجود داشته است؛ اما در دوره‌های بعد به دلایل امنیتی فعالیت‌ها در مرکز ایران شکل گرفت و توسعه دریامحور از مرکز توجه فاصله گرفت. دریای عمان؛ قرارگیری در دهانه اقیانوس هند؛ منطقه مکران؛ شبکه‌ها و کریدورهای ایران (شبکه‌های زمینی، هوایی و دریایی و ریلی) نسبت کریدورهای بین‌المللی شمال و جنوب و نقشی که می‌تواند در ارتباطات فراملی و منطقه‌ای داشته باشد؛ در زمینه ژئوپلیتیک روابطی که کشور ایران با آسیای غربی (۲۸ کشور) و همچنین کشورهای آسیای مرکزی، حوزه اقیانوس هند و خلیج فارس دارد (در نظر گرفتن آثار فضایی روابط کشور با سایر کشورها و اینکه چه سیاست‌های کلان در این زمینه باید مدنظر باشد)؛ تنوع اقلیمی (از ۱۳ نوع اقلیم جهان ایران ۱۱ نوع آن را دارد) و غیره پتانسیل‌های نسبی هستند که مورد استفاده قرار نگرفته است. ایران کشوری کم‌آب و گرم و خشک است و مردم با گذشت زمان، محیط را شناخته و برای سکونت در این محیط و کسب معیشت اقداماتی انجام داده‌اند که برای پایداری محیط بوده است ازجمله مثال‌های آن ساخت قنات، بادگیرهای یزد، کاریز، یخچال‌های سنتی، معماری‌های متفاوت ساخت و طراحی در مناطق مختلف و غیره بوده است. درواقع مهم‌ترین توصیه‌های آمایش سرزمین، حفظ محیط‌زیست و اکولوژی در نظر گرفته شده است، در حالی که آمایش سرزمین در برنامه و روی کاغذ وجود نداشته است؛ اما اندیشه آمایشی وجود داشته و تعادل محیط را بر هم نزنند. کاربرد آمایش سرزمین، بهره‌گیری از خط و خطوط آن است. در حال حاضر چگونگی پراکنش صنعت در کشور حاکی از پیاده نشدن ملاحظات آمایش سرزمین است. کم‌آبی در اصفهان از زمان محمدرضا قاجار مطرح بوده و انتقال آب بارها انجام شده و اکنون نیز ابرچالش این استان است (در حال حاضر در استان اصفهان کاشت برنج وجود دارد و یا در کاشان با وجود بی‌آبی، صنعت فولاد فعال بوده و در حال افزایش است). بر اساس ملاحظات آمایش سرزمین، صنایع آب‌بر نباید در مناطق کم‌آب استقرار یابد. مثال‌های زیادی وجود دارد که ملاحظات آمایش اجرا نشده و مغفول مانده است. آمایش سرزمین یک مدیریت توسعه‌ای سرزمین است که خطوط کلی توسعه و استراتژی و سناریوهای توسعه فضایی مطلوب را مطرح می‌کند.

۵-۶- نارسایی‌های اندیشه‌ای / نظری / مفهومی آمایش سرزمین

آمایش سرزمین جغرافیای ارادی می‌باشد (قابل تغییر است)، جغرافیایی که انسان می‌تواند بسازد، چون فضا عرصه انعکاس یا صحنه عمل انسان‌ها است. اگر ناهنجاری فضایی وجود دارد؛ یعنی قوانین و الزامات فضایی درست شناخته نشده است. اگر تمایلی برای ساخت فضا و جلوگیری از تخریب وجود داشته باشد باید به سمت تفکری حرکت شود که فضا و قانونمندی‌های آن را بشناسد. در حال حاضر صاحب‌نظران و متخصصان با ابتکار و خلاقیت پایین در امر توسعه و برنامه‌ریزی، کارایی حداقلی را به دنبال داشته‌اند. برای شناخت آمایش سرزمین و عمل کردن بر اساس آن، نیازمند شناخت علوم گوناگون هستیم (جغرافیا، جامعه‌شناسی، محیط‌زیست، اقتصاد، مدیریت و غیره). بدون شناخت زیربناها، فرهنگ، اجتماع، فعالیت‌های پهنه‌های مختلف، قانونمندی مکان‌ها و غیره و به عبارتی شناخت ناکافی بنیان‌های سرزمینی، انجام مطالعات آمایش سرزمین و اجرای آن‌ها دور از انتظار خواهد بود. بدون شناخت بنیان‌های سرزمین و اصول درست علمی، قادر به شناخت قانونمندی‌های سرزمین نخواهیم بود و نمی‌توانیم برای آن برنامه‌ریزی و مسائل را حل کنیم. وجود چالش‌ها، ناهنجاری‌ها و مسائل به وجود آمده در پهنه سرزمین بر کمتر کسی پوشیده است و تمایل برای حل مسائل، نیاز به گفتگو و تبادل نظر دارد. برای تبادل و گفتگو نیاز به دانستن فنون دیالوگ و مذاکره داریم و باید گفتمان‌ها شناخته شوند. بیشتر سازمان‌ها برنامه‌هایی که ارائه می‌دهند سنتز نظرات کارشناسان هر سازمان است و دیالکتیک در توسعه، برنامه‌ریزی، مدیریت، توسعه شهری- روستایی و ... معنایی ندارد. خردورزی جمعی، کار گروهی و مشارکت ذی‌نفعانی که قدرت چانه‌زنی داشته باشند و اختلاف نظرها بیان شود و به مفاهیم برسند، بسیار مهم است (وجود میزگرد قدرت برای حل تعارض نیاز است. تقسیم کار ملی بنا بر وضعیت‌های نسبی بوده و بحث‌برانگیز است و باید با بحث و گفتگو حل شود)، این‌ها از جمله مقررات علم‌ورزی هستند. محور بسیاری از بحث‌ها و مسائل پیش روی کشور، توسعه، برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین است. شناخت روابط بین این‌ها، اهمیت بسزایی دارد. آمایشگری که برنامه‌ریزی را درک نکرده باشد، برنامه‌ریزی که آمایش را درک نکرده باشد نمی‌توانند به حل مسائل کمک کنند. بازسازی در مبانی معرفتی سه موضوع توسعه، برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین نیاز است. علم همان‌طور که از ماهیتش پیداست وظیفه‌اش این است که صادق و همه‌پذیر باشد و صادقانه عمل کردن بر اساس اصول علمی شفاف‌بخش می‌باشد. درک و تلقی‌های متعدد از آمایش سرزمین حاکی از این است که در ایران آمایش سرزمین رویکرد علمی ندارد، زیرا اصل همه‌پذیری را ندارد و تفکرات و برداشت‌های متعددی از آن وجود دارد. توماس کوهن در سال ۱۹۶۰ پارادایم را مطرح کرده است. زمانی که علوم طبق هدفی که باید داشته باشند و عمل کنند، نبودند و فاصله گرفتند. انقلاب علمی وقوع یافت و راه‌حل آن نزدیک کردن تئوری و عمل بود. در حال حاضر در ارتباط با آمایش سرزمین از استراتژی مشخصی پیروی نمی‌شود. در ارتباط با اقتصاد و نقش دولت در ارتباطات و دیپلماسی، مشخص کردن دقیق جایگاه کشور در

توسعه بین‌الملل، استراتژی واضح و شفافی وجود ندارد و موجب سردرگمی شده است. زمینه سرزمین خوب شناخته نشده و در نتیجه فرصت‌ها مغفول مانده و از دست می‌روند. از نظر جامعه زبان فارسی، کشور ایران مرکزیت یک جامعه ۳۰۰ میلیونی را دارا است که خود می‌تواند بازار اصلی برای بقیه کشورها باشد. به علت شناخت نادرست سرزمین همیشه پیشرفت در سایر مکان‌ها دیده شده و به عبارتی دنبال فناوری‌های پیچیده بوده‌اند. فرهنگ ملی فکر کن و محلی عمل کن در کشور ایران گاهی به صورت معکوس عمل می‌کند و ملی عمل می‌نمایند و محلی فکر می‌کنند (بسیاری از برنامه‌ها فشار نماینده‌ها و افراد دارای قدرت سیاسی است. بعضی اشخاص با ذهنیت محلی فکر کردن دنبال عملیاتی کردن نیت خود با ابزار فشار و قدرت سیاسی هستند که فاقد توجیهات منطقی است و با آمایش سرزمین زاویه دارد). مجموعه‌ای از آسیب‌ها به دلیل ضعف هستی-شناسی، معرفت‌شناسی و روش‌شناسی و به عبارتی ضعف بنیان در این زمینه است و این بر کارایی و عملکرد آن تأثیر می‌گذارد. فقدان دیدگاه فلسفی در آمایش سرزمین منجر به اتکای ناخودآگاه به چارچوب‌های نظری وارداتی شده که لزوماً با شرایط تاریخی، جغرافیایی و فرهنگی کشور سازگار نیست.

در دوران پهلوی اول و دوم، از رویکرد مدرنیزاسیون پیروی کردند و عناصر نو را آوردند؛ اما تفکر نو نتوانست انتقال پیدا کند. این روال در همه دوره‌ها تکرار شده است. طبق تقسیم‌بندی نظریه‌ها که آندریاس فالودی به دو قسمت فرایندی و برآیندی تقسیم می‌کند. در حال حاضر در مطالعات آمایش سرزمین به نظریات و برنامه-ریزی فرایندی نمی‌پردازد. فقط پیشنهاد می‌شود که فضا باید این‌طور باشد؛ اما فرایند رسیدن به آن و تولید این‌طور فضا توسط نیروهای بخش خصوصی، بخش مردمی و بخش عمومی چگونه باید باشد، مشخص نمی‌شود که دقیقاً مدرنیزاسیون بدون مدرنیته است. نظریه‌هایی که بر برنامه‌ریزی حاکم می‌باشد بسیار تولیدمحور است، به جای اینکه فرایندمحور باشد. پیروی از ذهنیت سلسله‌مراتب در استقرار مراکز و سازماندهی فضا نمود دیگری از پیروی از نظریات فرآورده‌ای است و ذهنیت شبکه‌ای وجود ندارد. یک نوع گم‌گشتگی نظریه‌ای برای سازمان دادن و تولید فضای سرزمین وجود دارد. آسیب‌های اندیشه‌ای آمایش سرزمین و پیامدهای آن موجب سردرگمی دستگاه‌ها و متخصصان حوزه‌های مختلف شده که در نهایت باعث اختلال در ایفای نقش آن‌ها گردیده است.

آسیب‌های اندیشه‌های نظری و مفهومی آمایش سرزمین بر اساس تحلیل محتوای اسناد و گزارش‌های مختلف و مصاحبه با کارشناسان آمایش سرزمین عبارت‌اند از: ضعف در مبانی نظری و اندیشه‌ای؛ عدم تطابق و فقدان نظریه با واقعیت جغرافیایی کشور؛ اشتباه در درک آمایش سرزمین و مفاهیم پایه مربوط به آن (مکان، فضا و غیره)؛ نداشتن رویکرد استراتژیک در آمایش سرزمین؛ اغتشاش تئوریک صاحب‌نظران از مکاتب گوناگون؛ فقدان محقق راستین با تفکر و عملکرد آمایشی؛ پشتوانه ناکافی تحقیقاتی و روش علمی در استنتاجات؛ استفاده از

بنیان‌های نظری متفاوت با رویکرد آمایش سرزمین؛ مقاومت در به‌کارگیری کارشناسان نسل جدید در برنامه‌ریزی و مدیریت؛ نداشتن نگرش آمایشی سازمان متولی؛ انحصار ایدئولوژیک؛ درک متفاوت آمایش در هر سازمان؛ نگاه امنیتی و دفاعی در توسعه در منطقه‌بندی کشور و عدم توجه به مناطق واقعی عملکردی؛ ماندن در حد مطالعات و مفهوم نداشتن برنامه‌ریزی؛ بی‌توجهی و عدم اعتقاد به مطالعات و مبنا قرار ندادن آن‌ها؛ مشخص نبودن مرز و وظیفه بین آمایش و جایگاهش در برنامه‌ریزی؛ فقدان توان تخصصی و فنی و انسانی مبتنی بر آمایش؛ اندیشه سیاسی دولت و حکومت؛ شعارزدگی آمایش و غیره. از بین این کدها در این مفهوم، اشتباه در درک آمایش سرزمین و مفاهیم پایه مربوط به آن (مکان، فضا، کاربری اراضی، برنامه‌ریزی فضایی و غیره) درصد بیشتری را به خود اختصاص داده است.

آمایش سرزمین متأثر از بنیان‌های نظری مختلف است (نظریه‌های کلاسیک و نظریه‌های جدید). ازجمله نظریات کلاسیک که بر آمایش سرزمین ایران اثر گذاشته است، نظریات مکان‌مرکزی، قطب رشد (بیشتر در قبل از انقلاب و حتی در بعد از انقلاب) و کارکردهای شهری در توسعه روستایی (بعد از انقلاب) مطرح بوده که هر کدام به گونه‌ای بر آمایش سرزمین در دوره‌های مختلف نقش داشته است. در برخی از ابعاد آمایش نظریات جدید هم اثر گذاشته است (حداقل در تهیه اسناد)، مانند شبکه منطقه‌ای داگلاس که روی پیوندهای شهری-روستایی تأکید کرده و جدیداً هم در برخی مطالعات آمایش استان‌ها از نظریات توسعه درون‌زا، توسعه نهادی و توسعه بر مبنای رویکرد عدالت‌محور که نظریات جان رالز و آمارتیا سن می‌باشد، استفاده شده است. در نظریه آمارتیا سن سه مؤلفه قابلیت، فرصت و دستاورد را به عنوان مؤلفه اصلی در بر می‌گیرد و در طرح‌های آمایش ایران مورد توافق و رویکرد حاکم بوده است. نظریات کلاسیک که استفاده شدند با الزامات و شرایط جغرافیایی ایران و مقتضیات کشور همخوانی نداشتند (شاید به علت تفاوت دوره زمانی باشد آن‌ها نظریات دوره مدرنیسم هستند و الان در دوره پسامدرن هستیم). یک نظریه پایه و رویکرد حاکم بر همه مطالعات وجود ندارد. رویکرد مکان مرکزی برای مناطق روستایی با چند نقطه شهر دیده شده است؛ اما این برای جایی بوده که الزامات جغرافیایی یکنواخت و هم‌نواپی کاملی دارند. الزام به یک نظریه پایه که برای همه نقاط یکسان باشد برای کشور نمی‌خواند هم از لحاظ اندیشه‌ای و هم از لحاظ مقتضیات مکانی و از طرف دیگر، نظریات کلاسیک و نئوکلاسیک با ساختار نظام برنامه‌ریزی کشور ایران از ریشه و بن‌مایه همخوانی ندارند. نظریات نئوکلاسیک نابرابری را لازمه رشد و توسعه اقتصادی می‌داند؛ تجربه برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب و استفاده از نظریات نئوکلاسیک نشان داد که خروجی این نظریه‌ها در نظام برنامه‌ریزی شکل‌گیری الگوی توسعه فضایی مانند مرکز و پیرامون می‌شود. نظریه‌های کلاسیک بر اساس ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران زیر سؤال می‌روند. نظریات مرتبط با آمایش سرزمین بدون توجه به شرایط جغرافیایی قابل تحلیل نیست. نوع قابلیت در مناطق مختلف، متفاوت است. وقتی یک قابلیت متفاوت در یک استان مانند انرژی مشهود است پس متناسب با آن

فرصت‌هایی باید به این قابلیت داده شود تا آن دستاورد محقق گردد. یکی از ویژگی‌های اکثر نظریات این است که با الزام جغرافیایی (مکانی-فضائی) همخوانی ندارد و بر اساس هنجارها و ارزش‌های کشور ایران نیست. پیشینه تاریخی و ریشه‌های سرزمینی در نظر گرفته نمی‌شود و در نهایت پاسخگویی حل مسائل مبتلابه سرزمین نیست. با وجود این، آمایش سرزمین بی‌نیاز از نظریات نیست. مطالعه‌ای درست است که مبنای آن نظریه باشد که ممکن است نظریه‌ها با جرح و تعدیل و با یک اصلاحاتی بومی شوند تا قابلیت استفاده برای کشور داشته باشند. نظریه‌ای بومی که از نظریات دیگر بهره می‌برد و از الگوی پیشرفت ایرانی-اسلامی، اقتصاد مقاومتی و قانون اساسی به عنوان اسناد فرادست و متناسب با مقتضیات و شرایط کشور ایران است، استفاده نماید.

در حال حاضر، نظریه بومی که پشتوانه آمایش باشد، وجود ندارد. در بعضی از اسناد توسعه از نظریه آمارتیاسنی استفاده می‌شود. در ارتباط با نظریات نوین و فرایندی، باید ساختار نظام برنامه‌ریزی ما اصلاح شود. نظریات فرایندی از جمله حکمروایی، لازمه‌اش این است که مدیریت یکپارچه در ساختار نظام برنامه‌ریزی داشته باشیم. نظریه حکمروایی در ساختار نظام برنامه‌ریزی جایگاهی نداشته و هیچگاه مدیریت یکپارچه در نظام برنامه‌ریزی ما حاکم نبوده و طرح‌ها و برنامه‌ها به صورت جزیره‌ای و بدون هماهنگی بین بخش‌های مختلف تدوین و اجرا می‌شوند. نظریه توسعه متعادل و یکپارچه رویکرد پایین به بالا دارد و هر سکونتگاه بر اساس پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های خود، نقشی در این شبکه توسعه ایفا می‌کند.

با توجه به شکاف گسترده‌ای که در ایران وجود دارد این نظریه شهرهای کوچک و میانی را مبنا قرار می‌دهد؛ اما ساختار متمرکز نظام برنامه‌ریزی با این نظریه سازش ندارد. ساختار ایران به لحاظ موقعیت ژئوپلیتیکی و ژئواستراتژیکی و به دلیل مسائل پدافندی و آمایش دفاعی و تحولات سیاسی ایران و خاورمیانه دارای ملاحظات خاص خود است. نظریه راندینلی نیز نظریه نزدیک به شرایط ایران است؛ اما باید بومی‌سازی گردد و فاکتورهایی مانند تفاوت‌های جغرافیایی، ساختار و تجارب تاریخی و ارزش‌های دینی و مذهبی در نظر گرفته شود. پدافند زیستی و خطرپذیری سکونتگاهی فاکتور بسیار مهمی در کشور ما هستند که باید به عنوان پایه آمایش سرزمین در نظر گرفته شوند. طبق این نظریه، تعادل‌های منطقه‌ای در تمامی نقاط سکونتگاهی از پایین‌ترین سطح تا بالاترین سطح باید به صورت شبکه‌ای و سلسله‌مراتبی در ارتباط باشند.

فقدان توان تخصص فنی و انسانی مبتنی بر آمایش سرزمین (نیروی انسانی) نارسایی مهم دیگر است. تفکر اصالت بخشی به آمایش سرزمین و محور قرار دادن آن در برنامه‌ریزی و درک سیستم برنامه‌ریزی بسیار مهم است. آنچه در تفکر و اندیشه و نگرش مدیران و ساختار برنامه‌ریزی کشور اصالت دارد، بیشتر یک توان و تخصص مربوط به کارهای همان سازمانی است که در حال ایفای نقش هستند و متأثر از ساختار بخشی می‌باشد که با ماهیت آمایش همخوانی ندارد. به راحتی ملاحظات و اصول آمایشی در مقابل قدرت بازیگران سیاسی (وعده‌های انتخاباتی) می‌توانند کنار گذاشته شوند. در چنین شرایطی، آمایش جایی در توسعه کشور نخواهد

داشت و این شرایط بیشترین آسیب را به آمایش سرزمین وارد می‌کند. بسیاری از مشکلاتی که در حوزه آب، آلودگی، مسائل محیط‌زیستی، مهاجرت، اشتغال و بهره‌برداری از منابع وجود دارد، درواقع نتیجه بهادر ندادن به کارهای تخصصی است. نمایندگان مجلس، مدیران اجرایی و یا افراد مشغول در این حوزه باید یک پیش‌شرط داشته باشند که دوره‌ای مرتبط با آمایش بگذرانند و ملاحظات آمایش سرزمین را فراگیرند، قانون‌گذاری و دغدغه‌های کشور، توسعه و اولویت‌ها را در نظر داشته باشند.

۶- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

۶-۱- نتیجه‌گیری

ایران سرزمینی با تمدن حداقل ده هزار ساله؛ اکولوژی شکننده؛ محیط جغرافیایی سیاسی ستیهنده؛ نقطه گره سه قاره؛ دارای ۱۰ درصد از نفت و ۲۱ درصد گاز جهان؛ فلزات سنگین کویر؛ موقعیت بین آبراهی بی‌نظیر؛ موقعیت جاده جدید ابریشم؛ موقعیت ژئوپلیتیک؛ فرهنگ مردم (ارتش عراق ظرف ۳ ساعت کویت را گرفت؛ اما در خرمشهر مردم با چنگ و دندان جنگیدند و هیچ‌کس هم آنها را پشتیبانی نکرد و از خاک کشور محافظت کردند. مقاومت مردم یک فرهنگ و یک قدرت است)؛ ریشه‌های تمدنی قوی ایرانی (کبوترخانه، کاریز، بادگیر و یخچال‌های سنتی و غیره)؛ کسب معیشت در سرزمین ناپایدار؛ بینش ایرانی (تقدس نگاه کردن به آب، خاک و آتش)؛ تنوع‌های جغرافیایی، قومیتی و غیره می‌تواند با بهره‌گیری از قابلیت‌های محرز و مغفول مانده سرزمینی با بهره‌گیری از رویکرد آمایش سرزمین، دستاورد توسعه فضایی مطلوب را داشته باشد. در حال حاضر، آمایش سرزمین در ایران شامل تهیه اسناد است. ابزار، روش و قانونی برای اجرای آن وجود ندارد. عملیاتی شدن آمایش سرزمین به عنوان برنامه‌ریزی فرابخشی، مشارکت‌محور، هماهنگ‌کننده و یکپارچه‌ساز در گرو اصلاحات ساختاری است و تا زمانی که اصلاحات ساختاری انجام نشود عملکرد حداقلی خواهد داشت. اصلاحات ساختاری از مسیر به کارگیری نظریات فرایندی (حکمروایی فضایی، نهادگرایی، مدیریت یکپارچه، رویکرد شبکه‌ای و غیره)؛ توجه به زمینه، ژنوم و ساختار سرزمین؛ گفتمان‌سازی؛ اصلاح قوانین؛ داشتن سیاست خارجی فعال؛ تقویت جایگاه آمایش سرزمین؛ و محدود کردن نقش بازیگران سیاسی و غیرمرتبط با نظام آمایش سرزمین است که تمرکز قدرت و ثروت را در توزیع منابع و امکانات در فضای سرزمین در اختیار داشته و بیشترین تأثیر را در به هم ریختگی فضا دارند و به ساختار متعهد نیستند و باید با قوانین مستحکم نقش این بازیگران محدود شود. با توجه به بررسی‌های انجام شده برای شناخت نارسایی‌ها و به منظور رفع آن‌ها، پیشنهادهایی در ادامه ارائه شده است.

۶-۲- پیشنهادها

۶-۲-۱- لزوم تقویت آمایش سرزمین

آمایش سرزمین یک رویکرد است که باید تبدیل به بینش شود و در قالب جهت‌گیری و رهنمود مورد استفاده نظام برنامه‌ریزی در سطوح مختلف فضایی قرار گیرد. نظام برنامه‌ریزی بخشی به دلیل عدم وجود الزامات قانونی نتوانسته یکپارچگی را بین بخش‌ها ایجاد کند که به ملاحظات پایبند باشند به همین علت، فقدان سازوکارهای الزام‌آور، باعث بی‌اعتمادی به فرایند آمایش سرزمین در عمل شده است.

آمایش سرزمین نیازمند یک نهاد متولی است که همه دستگاه‌ها به آن متعهد باشند، همان‌طور که در اروپا همه دستگاه‌ها باید با ESDP (برنامه‌ریزی توسعه فضایی اروپا) همکاری کنند. دو نهاد بسیار مهم در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی (مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه) نتوانسته‌اند بعد تلفیقی ایجاد کنند و هر وزارتخانه‌ای منطقه‌بندی و برنامه خود را دارد مانند وزارت بهداشت، وزارت نیرو و وزارت آب. شورای عالی آمایش سرزمین برای اینکه بتواند مؤثر واقع گردد باید به عنوان یک شورای کاملاً فرادستی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی با حضور رئیس‌جمهور تشکیل شود. قالب دستگاه‌های اجرایی کشور، نهادهای دولتی و غیردولتی و شبه دولتی عضو آن باشند. عدم یکپارچگی یکی از مشکلات اصلی آمایش سرزمین است. طبق قانون اساسی، نظام برنامه‌ریزی یک نظام بخشی است. بخش‌ها و وزارتخانه‌ها خود را در برابر مجلس پاسخگو می‌دانند و در صورت عدم اجرای وظایف، مجلس دستگاه‌ها را مورد بازخواست قرار می‌دهد که به ضعف قانون اساسی در نظام برنامه‌ریزی بخش‌محور برمی‌گردد و نیازمند ایجاد راهکارهایی جهت پیوند و اصلاح فرایند است. در حال حاضر، قدرت و اقتدار اداری برای پیشبرد آمایش سرزمین وجود ندارد، چون در قانون اساسی، آمایش سرزمین وجود ندارد و چون وجود ندارد، بودجه، قانون و دستگاه ندارد و این موجب شده حتی بخش خصوصی نگاهی به آمایش سرزمین نداشته باشد. در حالی که بسیاری از سرمایه‌گذاری‌ها مانند مسکن‌سازی، معادن و فولاد توسط بخش خصوصی انجام می‌شود، در صورتی که مجلس قانون بگذارد که تخطی از اجرای اسناد ملی آمایش سرزمین جرم محسوب می‌شود؛ متخلفان به دادرها معرفی می‌گردند. در آن صورت دستگاه‌های اجرایی نمی‌توانند برخلاف ملاحظات آمایشی عمل کنند. در حال حاضر، وجود قانون جامع آمایش سرزمین برای به نظم کشیدن برنامه‌ریزی بخش‌محور بسیار ضروری است. قانونی که اکنون وجود دارد و قانون مادر است، قانون برنامه‌ریزی سال ۱۳۵۱ می‌باشد که قبل از ورود آمایش سرزمین به کشور بوده و تکلیف آمایش سرزمین را در نظام برنامه‌ریزی مشخص نکرده است. با وجود ماهیت آرمان‌خواهانه نظام برنامه‌ریزی فضایی و آمایشی که شعار ایجاد تعادل و توازن بین منابع و قدرت است، باید یک هم‌افزایی و تعادل و ارتباط تنگاتنگی بین نظام برنامه‌ریزی بخشی و اقتصادی که هدفش رسیدن به حداکثر کارایی اقتصادی است با برنامه‌ریزی آمایشی که به دنبال بهینگی می‌باشد برقرار شود، شاید لازم باشد نهادهایی حذف و نهادهایی اضافه شوند و الزاماتش حاکمیت قانون، شفافیت، مبارزه با فساد و رانت است. به عبارتی، نیازمند طرحی نو در انداختن است. این طرحی نو در انداختن نیازمند یک جراحی بزرگ ساختاری، مدیریتی و حاکمیتی متناسب با ماهیت نظام آمایش سرزمین است، جراحی در ساختار حاکمیت، دولت و نهادهای غیررسمی لازم می‌باشد.

۶-۲-۲- سازوکارهای تحقق‌پذیری اسناد آمایش سرزمین

در نظر گرفتن نهادها و روابط آن‌ها بر اساس یک سیستم یکپارچه شبکه‌ای می‌تواند متضمن موفقیت تحقق‌پذیری اسناد آمایش سرزمین باشد. کوچک و بزرگی نظام برنامه‌ریزی و تعداد نیروی انسانی و دستگاه‌ها شاید اهمیت کمتری در مقابل روابط بین نهادی و رویکرد حاکم بر آن‌ها داشته باشد. کشورهای مختلفی هستند که کل نظام برنامه‌ریزی آن‌ها از یک بخش نظام برنامه‌ریزی در ایران هم از لحاظ نهادها و هم از نظر تعداد نیروی انسانی کوچک‌تر است؛ اما چون بر اساس سیستم و روابط تشکیل شده کار به درستی انجام می‌شود و نظام برنامه‌ریزی ثمره دارد، زیرا پایش و ارزیابی دارد، قانون رعایت می‌شود، ضمانت اجرایی برایش در نظر گرفته شده و نیروی انسانی فقط دغدغه استخدام شدن ندارد و برایش مهم است هر سازمان چه اهدافی دارد و مهارت‌های لازم در راستای اهداف سازمان را فراگرفته است. (از دیدگاه نهادگرا) و در حوزه آموزش که منجر به نگرش درست به موضوع می‌شود، مهارت‌های لازم و درک درست از ساختار، روابط و نظام برنامه‌ریزی را دارد. منظور از دیدگاه نهادگرایی، تبدیل آمایش سرزمین به یک سازمان نیست بلکه به عنوان قاعده حاکم بر بازی شناخته می‌شود. در حال حاضر، نظام برنامه‌ریزی ما تعاملی نیست و تحت تأثیر همان سازمان‌ها نیز تعاملی با هم ندارند. آمایش سرزمین به دنبال تعادل بین انسان، فعالیت و محیط‌زیست در فضا است. ساختار و سازمان اجرایی تعامل‌بخشی سازمان‌های مبتنی بر آمایش سرزمین نیاز است. تعادل بین این عوامل نیازمند استفاده از رویکرد شبکه‌ای بین سازمان‌ها، نهادها و داشتن ارتباطات فعال و دوسویه است که نیازمند تغییرات اساسی است و ساختار باید اصلاح گردد و از همه مهم‌تر اینکه باید ضرورت اصلاح و تغییر احساس پذیرفته شود. نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین بعد از انقلاب در تلاش بود به سمت کاهش فقر، رسیدن به عدالت اجتماعی، رفع نابرابری‌ها، محرومیت‌زدایی، توسعه و توازن منطقه‌ای و با شکل‌گیری نهادهایی در راستای اصلاح ساختاری حرکت کند؛ اما در این زمینه توفیق چندانی حاصل نشد. با وجود اینکه ماهیت آمایش سرزمین با ایدئولوژی اسلامی که بعد از انقلاب با شعارهای آرمان‌گرایانه برابری و عدالت‌خواهی مطرح شده است، ارتباط نزدیکی دارد و پس از انقلاب نیز نهادهایی در ارتباط با کاهش و عدم تعادل‌های منطقه‌ای و محرومیت‌زدایی مانند جهاد سازندگی، بنیاد مسکن، کمیته امداد و غیره شکل گرفته است.

سند ملی آمایش سرزمین در شورای عالی آمایش در تاریخ ۱۱ اسفند ۱۳۹۹ به تصویب رسید. بر اساس ماده ۸ تصویب‌نامه شورای عالی آمایش، همه طرح‌های توسعه‌ای باید از مفاد و جهت‌گیری‌های آمایش استفاده کنند تا بتوانند اثربخشی لازم را داشته باشند. این در حالی است که دستگاه‌های نظام برنامه‌ریزی بخشی حاضر نیستند قدرت خود را از دست بدهند و به سمت تعامل، همکاری، مشارکت، شراکت دوسویه و چندبخشی و فرابخشی حرکت نمی‌کنند. حل تفاوت‌ها و تعارضات نیازمند گفت‌وگو و تعامل است. در وضعیت مدیریت کوتاه مدت، آمایش سرزمین بیست ساله و بلندمدت باید به چهار تا برنامه پنج ساله تبدیل شود تا قابلیت اجرایی

داشته باشد که ممکن است نهادهای سازشی آن بیست سال طول بکشد تا این فرهنگ جا بیفتد که برنامه‌های پنج ساله تبدیل شود و همچنین تبدیل به بودجه سالانه گردد؛ اما در حال حاضر گسست زیادی وجود دارد که باید حل شود. از سال ۱۳۵۴ در کشور چند بار سند آمایش تهیه شده است، قبل از انقلاب هم در برنامه چهارم، پنجم و ششم مطرح بوده است؛ اما بعد از شصت سال کار، آمایش سرزمین خروجی مشخص نداشته و با اغماض، خروجی حداقلی داشته است. تفکیک سازمانی شاید یک راه‌حل نباشد؛ اما برنامه‌ریزی نباید تحت تأثیر بودجه‌ریزی باشد و باید مستقل باشد.

۶-۲-۳- سازوکارهایی جهت ارتقاء وضعیت موجود

با توجه به اینکه راه‌حل برای ارتقای ساختار موجود بیشتر متوجه فرایند است، طراحی فرایندهایی که تسلط و غلبه نگرش آمایش‌محور و بودجه‌ریزی آمایش‌محور را در فرایند تسهیل کند، حایز اهمیت است. در ادامه پیشنهادهایی ارائه شده است:

- آموزش و فرهنگ‌سازی در زمینه ایجاد فضای گفتمان به صورت ریشه‌ای؛
- تصحیح رویکردهای حاکم بر شرح خدمات اسناد آمایش سرزمین؛
- جلوگیری از عمل کردن برخلاف ملاحظات آمایشی و عمل بر اساس خطوط آمایش سرزمین؛
- استفاده از نیروهای کارشناس و جهانی بسیار خبره که از علوم روز باخبر بوده و با مراکز علمی جهان در ارتباط باشند؛
- اصلاح چارچوب فکری دستگاه‌های اجرایی در چارچوب آمایش سرزمین؛
- توازن، همکاری، هماهنگی و تعاملی بین نهادهای مرتبط با آمایش سرزمین؛
- در نظر گرفتن ملاحظات و ارتباطات بین‌المللی و سیاسی در استراتژی‌های آمایش سرزمین؛
- به کارگیری نظریات فرایندمحور (پراسس‌محور) به منظور اصلاح ساختار.

منابع

- ابراهیمی، رضا (۱۳۹۵). تحلیل انتقادی و آسیب‌شناسی برنامه‌های آمایش (برنامه‌ریزی آمایش) در ایران، تهران: تک نگاشت.
- اکبری، یونس، حسین ایمانی جاجرمی و ولی‌اله رستمعلی‌زاده (۱۳۹۵). تحلیل و بررسی موانع آمایش سرزمین در ایران، سیاست-نامه علم و فناوری، سال ششم، شماره ۳، ۱۳-۵.
- امیر انتخابی، شهرام، مجید اکبری، مرضیه طالشی انبوهی، هدایت‌ا... درویشی (۱۴۰۱). تحلیل ظرفیت‌سنجی توسعه منطقه‌ای با رویکرد آمایش سرزمین (مورد مطالعه: استان کرمانشاه)، برنامه‌ریزی توسعه کالبدی، سال نهم، شماره ۳، پیاپی ۲۷، ۶۵-۷۸.
- اولاد، محمد (۱۳۹۶). آمایش سرزمین بستری برای تحقق توسعه کشورها، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، وزارت صنعت، معدن و تجارت.
- تقوایی، مسعود، حسن بیک‌محمدی، نادر زالی و میترا کسایی (۱۳۹۶). تحلیل موانع و عوامل مؤثر در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ریزی آمایشی استان تهران، آمایش سرزمین، سال نهم، شماره ۱، ۱-۲۷.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۴). آمایش سرزمین- تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- ثامنی، امیر (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، سازمان برنامه و بودجه کشور، گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای، مجموعه گزارش شماره ۵.
- جعفریان، بابک، سرور رحیم و برنا رضا (۱۳۹۸). شناسایی عوامل کلیدی مؤثر بر وضعیت آینده آمایش سرزمین استان تهران با رویکرد آینده‌پژوهی، جغرافیایی سرزمین، سال شانزدهم، شماره ۶۱، ۳۶-۱۷.
- جوزی، سیدعلی، فرزام پوراصغر سنگاچین، مهدی ایرانخواهی و فاطمه کاظمی‌مقدم (۱۳۹۳). مبانی آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهران: علم کشاورزی ایران.
- خنیفیر، حسین (۱۳۸۹). درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران، آمایش سرزمین، سال دوم، شماره ۲، ۲۶-۵.
- درویشی، هدایت؛ عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری، فاطمه سادات کهکی و مریم بیرانوندزاده (۱۴۰۰). واکاوی و تحلیل نارسایی‌های اثرگذار در معماری الگوی برنامه‌ریزی و سیاستگذاری آمایش سرزمین در ایران، جغرافیا و آمایش شهری- منطقه‌ای، سال یازدهم، شماره ۴۱، ۳۰۶-۲۸۷.
- رومیانی، احمد، حمید شایان، حمدالله سجاسی قیداری، محمدرضا رضوانی (۱۳۹۸). تحلیل تطبیقی برنامه‌ریزی فضایی توسعه مقصدهای گردشگری روستایی در کشورهای ایران، پرتغال، صربستان و ترکیه، مطالعات مدیریت گردشگری، سال چهاردهم، شماره ۴۸، ۱۴۸-۱۱۷.
- زیاری، کرامت‌الله و علیرضا سلیمانی شبیلو (۱۳۸۶). بررسی پدیده تمرکزهای شغلی در مادر شهرهای کشور، با تأکید بر مادرشهر تبریز، تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۵، ۶۴-۳۹.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۹). آمایش سرزمین در ایران (مفهوم، تاریخچه، چالش‌ها، اقدامات)، سازمان برنامه و بودجه کشور، دبیرخانه شورایعالی آمایش سرزمین.
- ستیران (۱۳۵۴). گزارش سه ماهه اول تعیین شیوه کار در طی ۶ ماه اول مطالعه، انتخاب و اطلاعات مورد نظر، شهریور ۱۳۵۴.
- سرور، رحیم (۱۳۹۱). جغرافیای کاربردی و آمایش سرزمین، تهران: سمت.

- سرور، رحیم (۱۳۸۰). کاربرد جغرافیای طبیعی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شهری و روستایی؛ تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهر ری «جزوه درسی».
- سعیدی، عباس (۱۳۸۹). محیط، فضا و توسعه بحثی در ضرورت توسعه یکپارچه روستایی- شهری، مسکن و محیط روستا، جلد ۲۹، شماره ۱۳۱، ۱-۱۰.
- سعیدی، عباس (۱۳۸۷). فضا و انواع آن، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، تهران.
- سلمان ماهینی، عبدالرسول و آزاده مهری (۱۳۹۶). مروری بر مدل‌های آمایش سرزمین، انسان و محیط‌زیست، سال پانزدهم، شماره ۱، ۷۱-۹۲.
- سهامی، حبیب‌ا... (۱۳۸۷). آمایش و مکان‌یابی، پژوهشکده پدافند غیرعامل، دانشگاه صنعتی مالک اشتر.
- شیعه، اسماعیل و امیر شکیبامنش (۱۳۹۰). برنامه‌ریزی فضایی راهبردی (رویکردی کارا در نظام برنامه‌ریزی شهری). معماری و شهرسازی ایران، سال دوم، شماره ۱.
- صراف، مظفر و ناصر نجاتی (۱۳۹۳). رویکرد نومنته‌گرایی در راستای ارتقای نظام مدیریت توسعه فضایی ایران، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، سال چهل و ششم، شماره ۴، ۸۷۴-۸۵۷.
- صراف، مظفر، جواد اطاعت، محمود سریع‌القلم و بهروز هادی زنور (۱۳۹۲). توسعه به مثابه حکمروایی شایسته در کتاب مبانی توسعه پایدار در ایران، تهران: علم.
- عظیمی بلوریان، احمد (۱۳۸۸). مفهوم آمایش در برنامه‌ریزی توسعه: خاستگاه‌ها، سیر تکاملی و تجربه ایران، تهران: رسا.
- فلاح منشادی، الهام (۱۳۹۰). بررسی و تحلیل ویژگی‌های منحصر به فرد نظام برنامه‌ریزی فضایی در بلژیک، آمایش سرزمین، سال دوم، شماره ۳، ۵۲-۲۹.
- فولادی، محمدحسین (۱۳۹۳). برنامه ششم و آمایش سرزمین، مهندس مشاور، شماره ۶۴.
- قورچیان، نادرقلی و مینا جمشیدی اوانکی (۱۳۸۵). از آمایش سرزمین تا برنامه‌ریزی درسی، تهران: فراشناختی اندیشه.
- کلانتری، خلیل و غلامحسین عبدالله‌زاده (۱۳۹۴). برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمین، چاپ سوم، تهران: فرهنگ صبا.
- کهنکی، فاطمه‌سادات (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی نظام آمایش سرزمین در ایران، رساله دکتری رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، به راهنمایی دکتر احمد پوراحمد و علی حسینی، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشکده جغرافیا دانشگاه تهران.
- مخدوم، مجید (۱۳۹۲). شالوده آمایش سرزمین، چاپ چهاردهم، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
- مهام، محمود (۱۴۰۱). سلسله نشست‌های «آمایش سرزمین و مانایی اجتماعی» نشست اول: آمایش سرزمین، تغییرات اجتماعی و پیشرفت مانا (با تأکید بر برنامه هفتم توسعه)، دفتر مطالعات اجتماعی (گروه مسائل اجتماعی ایران)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۶۲۱، کد موضوعی: ۲۱۰.

وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برگرفته از سایت: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/۱۷۴۸۱۰۸>

- Acheampong, R. A., & Acheampong, R. A. (2019). The concept of spatial planning and the planning system. *Spatial planning in ghana: origins, contemporary reforms and practices, and new perspectives*, 11-27.
- Bastai, V., Cavani, A., Gherardini, F., & Orsini, G. (2021). The Strutturata Reticolare Acentrata, a Design Strategy for Spatial Organization. *Nexus Network Journal*, 23(1), 151-169.
- Bouwisma, J., (2023). Etymology of Land. 134-137. doi: 10.5810/kentucky/9780813182438.003.0056.
- Brand, N., & Zonneveld, W. (2024). Water and Spatial Planning in the Netherlands: The Latent Potential of Spatial Planning for Flood Resilience. In *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*.

- Butenko, Y., Vovna, M., & Prykhodko, M. (2024). Spatial planning as a tool for managing land resources in territorial communities. *Zemleustrij, kadastr i monitoring zemel*.
- Comeliau, C. (2015). Towards a new development planning: the pre-eminence of political choices. *Transitions to sustainability*, 19-37.
- Danielzyk, Rainer; Münter, Angelika (2018): Raumplanung. In: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1931-1942.
- Donmez, C., Sahingoz, M., Paul, C., Cilek, A., Hoffmann, C., Berberoglu, S., ... & Helming, K. (2024). Climate change causes spatial shifts in the productivity of agricultural long-term field experiments. *European Journal of Agronomy*, 155, 127121.
- Einig, K., & Jonas, A. (2011). Ungleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland. *Europa regional*, 17(3), 130-146.
- ESPON (2013). Regions and Cities in the Global Economy, Luxembourg European Spatial Planning Observation Network – Study Program European Spatial Planning (ESPON).
- European Commission. Committee on Spatial Development. (1997). *ESDP-European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union: Agreed at the Informal Council of Ministers Responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Faludi, A. K. F. (2000). Revival of strategic spatial planning, Amsterdam/Oxford: Elsevier, <https://hdl.handle.net/11245/1.195984>.
- Fouladi, M. H. (1996). *Promoting innovation and reform in national-regional planning: the case of Iran 1983-1993* (Doctoral dissertation, University of London, University College London (United Kingdom)).
- Franßen, Y. (2018). Thrifty Land Use by Spatial Planning Law: Considering the Swiss Concept. *International Yearbook of Soil Law and Policy 2017*, 359-370.
- Friedmann, J. (2020). Planning in the public domain: From knowledge to action.
- Galland, D. (2012). Understanding the reorientations and roles of spatial planning: The case of national planning policy in Denmark. *European Planning Studies*, 20(8), 1359-1392.
- Galland, D. (2014). Redefinition of territorial scales and spatial planning in Denmark. In *VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, June 2014*. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.
- Galland, D., & Enemark, S. (2012). The Danish national spatial planning framework. *Planning for States and Nation/States: A Transatlantic Exploration*. UCD Newman House, St Stephen's Green, Dublin, 2.
- Gani, A. (2019, March). The Legal Certification Of Land Owners In Land Registration In Sentang Village Of Asahan District. In *Multi-Disciplinary International Conference University of Asahan* (No. 1).
- Haller, A. P. (2011). Alvin Toffler and the economico-social evolution.
- Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D., & Vigar, G. (2009). *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. Routledge.
- Heinrichs, D., Beck, S., & Kuhlicke, C. (2009, February). Spatial planning as an adaptation strategy to climate change. A review of practice in Germany. In *IOP Conference Series. Earth and Environmental Science* (Vol. 6, No. 34). IOP Publishing.
- Holgersen, S. (2015). Spatial planning as condensation of social relations: A dialectical approach. *Planning theory*, 14(1), 5-22.
- Jaligot, R. (2020). *New perspectives for spatial planning in Switzerland: the role of ecosystem services* (No. 8531). EPFL.

- Lestari, D., Sutrisno, E., & Krisnandar, I. (2023). The Implementation Of Spatial Planning Policies In Regions In Realizing Goal Number 11 Of The Sustainable Development Goals. *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1), 179-188.
- Lodder, M., Rotmans, J., & Braungart, M. (2014). Beyond the current Dutch spatial planning system: towards a beneficial spatial system that accommodates today's complex societal needs. In *The Sustainable City IX: Urban Regeneration and Sustainability (2 Volume Set)* (p. 1151). WIT Press Southampton (UK).
- McMillan, J. M., Götsche, F., Birkmann, J., Kapp, R., Schmidt, C., Weisser, B., & Jamshed, A. (2024). Mapping vulnerability to climate change for spatial planning in the region of Stuttgart. *EGUsphere*, 2024, 1-28.
- Miessner, M. (2020). Spatial planning amid crisis. The deepening of neoliberal logic in Germany. *International Planning Studies*, 25(1), 52-71.
- Monti, A. (2020). De la planificación como técnica a la cultura de la planificación. *EURE (Santiago)*, 46(137), 27-46.
- Münter, Angelika; Osterhaage, Frank (2018): Konzepte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1183-1195.
- National Assembly for Wales (2016). Comparison of the planning systems in the four UK countries, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7459/>
- Newton, C., Yu, C., Czischke, D., Bracken, G., Gonçalves, J. E., Höller, L., ... & Balz, V. (2023). Big Shifts in Spatial Planning in The Netherlands. *The Evolving Scholar*.
- Nowak, M. J., Mitrea, A., Lukstina, G., Petrișor, A. I., Filepné Kovács, K., Simeonova, V., ... & Baloga, M. (2023). Barriers in Comparing Spatial Planning Systems Across Different Countries. In *Spatial Planning Systems in Central and Eastern European Countries: Review and Comparison of Selected Issues* (pp. 1-22). Cham: Springer International Publishing.
- Pallagst, K., (2018): Planning systems. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-559916301>.
- Petrakovska., O, Mykhalova., M, (2022). Approaches to spatial planning: retrospective and current status. 117-128. doi: 10.32347/2786-7269.2022.1.117-128.
- Polat, E., Kahraman, S., & Korkmazıyrek, B. Tourism Oriented Strategic Spatial Planning and Regional Development: TR22 Region Example. *GSI Journals Serie A: Advancements in Tourism Recreation and Sports Sciences*, 7(1), 155-176.
- Rugina, B. (2015). *The Europeanization of spatial planning in germany* (Doctoral dissertation, Politecnico di Torino).
- Salomon, M., & Schumacher, J. (2022). Maritime spatial planning: Germany as a forerunner in ecosystem-based management?. *Planning Practice & Research*, 37(6), 739-750.
- Scholich, D. (2014). Gedanken zum Stand und zu den Perspektiven der Raumplanung in Deutschland. In *Raumentwicklung 3.0-Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten* (pp. 7-14). Hannover: Verlag der ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Shcherbyna, V. (2023). Sociocultural aspects of spatial development. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*, 2023.
- Solly, A. (2018). Spatial planning and well-being: A survey on the Swiss case. *Polytechnic University of Turin: Turin, Italy*.
- Spiekermann, J., & Franck, E. (2014). *Anpassung an den Klimawandel in der räumlichen Planung: Handlungsempfehlungen für die niedersächsische Planungspraxis auf Landes-und Regionalebene* (No. 11). Arbeitsberichte der ARL.

- Stratmann, A. (2020, September). Approaches of Flexible Spatial Planning to Sustainable Cities. In *SHAPING URBAN CHANGE -Livable City Regions for the 21st Century. Proceedings of REAL CORP 2020, 25th International Conference on Urban Development, Regional Planning and Information Society* (pp. 57-63). CORP-Competence Center of Urban and Regional Planning.
- UNITED NATIONS New York and Geneva (2008). Spatial Planning Key Instrument For Development And Effective Governance With Special Reference To Countries In Transition, ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE Geneva.
- Walczak, M. (2021). A multi-dimensional spatial policy model for large-scale multi-municipal Swiss contexts. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 48(9), 2675-2690.
- Witte, P., & Hartmann, T. (2022). *An introduction to spatial planning in the Netherlands*. Routledge.
- Yevtushenko., N., (2023). Planning as an effective tool of enterprise management in conditions of uncertainties and risk. *Интеллект XXI*, doi: 10.32782/2415-8801/2023-1.10.
- Zaspel-Heisters, B., & Haury, S. (2016). Synoptic Overview of Spatial Planning in Germany. *CSE-City Safety Energy*, (2), 15-30.
- Zaspel-Heisters, B., & Haury, S. (2016). Synoptic Overview of Spatial Planning in Germany. *CSE-City Safety Energy*, (2), 15-30.
- Zhang, W., Liu, Y., & Liu, Y. (2005). The new trends of spatial planning research and practice in developed countries and their inspirations to China. *Chinese.J Prog. Geogr*, 24(3), 79-90.
- Ziafati Bafarasat, A. (2015). Reflections on the three schools of thought on strategic spatial planning. *Journal of Planning Literature*, 30(2), 132-148.
- Ziafati Bafarasat, A. (2015). Reflections on the three schools of thought on strategic spatial planning. *Journal of Planning Literature*, 30(2), 132-148.
- Zimmermann, K., & Momm, S. (2022). Planning systems and cultures in global comparison. The case of Brazil and Germany. *International Planning Studies*, 27(3), 213-230.
- Zomorrodian, A. (2011). New approach to strategic planning: The impact of leadership and culture on plan implantation via the three Cs: Cooperation, collaboration and coordination. *Collaboration and Coordination* (March 4, 2011).
- <https://global.longmandictionaries.com/>
- <https://www.merriam-webster.com/>
- <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/spellcheck/english/?q=spatial+planning>