

سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب

دکتر غلام رضا لطیفی*

چکیده

سابقه طرح مقوله «آمایش سرزمین» در ایران، به سال‌های پیش از انقلاب بر می‌گردد و بررسی و تجربه مطالعات نخستین آن، در دهه شصت مورد توجه قرار گرفته است و کشور ایران در حال حاضر، بیش از شش دهه، سابقه برنامه‌ریزی را در کارنامه خود دارد. فکر آمایش سرزمین در ایران، در اواخر سال ۱۳۴۵، در مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، طی گزارشی با عنوان مسئله افزایش جمعیت تهران و نگاهی پیرامون سیاست عمران کشوری مطرح شد که در آن هدف آمایش سرزمین، «جلوگیری از افزایش جمعیت تهران» و «تسریع توسعه اقتصادی سراسر کشور با ایجاد فعالیت‌های جدید در مناطق مختلف...» عنوان شده بود. در دوران انقلاب، مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی در نیمه نخست دهه ۷۰-۱۳۶۰ به وسیله دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه شکل گرفت.

در این مقاله، سعی ما بر این است تا سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین را از ابتدای شکل‌گیری برنامه‌های آمایش یعنی از برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب تا برنامه چهارم توسعه بعد از انقلاب مورد توجه قرار دهیم و ببینیم آیا این برنامه‌ها به مرحله عمل رسیده‌اند یا خیر. روش ما در این مقاله، مطالعات کتابخانه‌ای مبتنی بر اسناد موجود در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بوده است.

واژگان کلیدی: آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی، برنامه‌های عمرانی، برنامه‌های توسعه، طرح پایه آمایش سرزمین، طرح آمایش منطقه، سطح کلان، بخشی، استانی، فضا

مقدمه

این مقاله، سعی دارد، سیر تحول برنامه‌های آمایش^۱ را در دوره قبل و بعد از انقلاب مورد بررسی و کنکاش قرار دهد. آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی درازمدتی است که قبل از انقلاب به وسیله فرانسویان در ایران پایه‌گذاری شد و هدف آن تعادل سرزمینی، در قالب جمعیت و امکانات بود. این نوع برنامه، از دل نظام برنامه‌ریزی کشور که اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی داشت، بیرون آمد و سعی در ایجاد یک تعادل سرزمینی داشت. این شیوه برنامه‌ریزی، نیازمند سازمان، اطلاعات و آثار وسیع و به روزی است که بتواند پایه‌های نیازهای مختلف را در اختیار دستگاه برنامه‌ریزی قرار دهد و بر اساس آن شرایط بهبود وضعیت را در بخش‌ها سازماندهی کند. به ویژه در جامعه ایران که، جامعه‌ای است که رنگ و بوی بسیاری از فعالیت‌ها سیاسی است و اهداف برنامه‌ریزی در سطوح مختلف بر اساس آن طرح‌ریزی می‌شود و به این تعبیر آمایش سرزمین، در جهت منافع ملی می‌گویند و اهداف آن مقاصد و مصالح کشور را تحقق می‌بخشد و کلیه تدابیر و معیارهای مربوط به سیاست‌های آمایش در جهت به کار بردن و بهره‌گیری منطقی از منابع و امکانات سرزمین و فضای ملی است.

آمایش سرزمین

آمایش که اسم مصدر^۲ آماییدن است، بنا بر فرهنگ‌های مختلف لغات، معانی گوناگونی دارد که آراسته کردن در این رابطه مصداق پیدا می‌کند. به طور کلی، آمایش سرزمین، عبارت است از: «تنظیم رابطه بین انسان، سرزمین و فعالیت‌های انسان در سرزمین به منظور بهره‌برداری در خور و پایدار از جمیع امکانات انسانی و فضایی سرزمین در جهت بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع در طول زمان»؛ به عبارت ساده‌تر، انسان باید آن استفاده‌ای را از سرزمین به عمل آورد که ویژگی‌های طبیعی سرزمین دیکته می‌کند و سپس این ویژگی‌ها را با نیازهای اقتصادی و اجتماعی خود وفق دهد. واحد کار آمایش سرزمین، یک آب‌خیز بزرگ و یا مجموعه‌ای از آب‌خیزهای کوچک است. این مجموعه آب‌خیز ممکن است یک یا چند استان کشور را در برگیرد. آمایش سرزمین را نمی‌توان در یک آب‌خیز ملحوظ داشت و آب‌خیز همسایه را به حال خود رها کرد، بلکه این عمل باید در سطح یک منطقه و یا کشور عمل شود. برای هر یک از انواع توسعه یادشده و یا استفاده‌ها بسته به نوع استفاده فعلی سرزمین و نیازهای اقتصادی و اجتماعی مردم آن منطقه و کشور، برنامه‌ریزی

۱. مرکز آمایش سرزمین در بهمن ماه سال ۱۳۵۳ تأسیس شد و در پی آن، سرانجام در خرداد ماه سال ۱۳۵۴ قرارداد مطالعات آمایش سرزمین میان سازمان برنامه و بودجه و مهندسان مشاور ستیران Scetiran بسته شد (توفیق، ۱۳۸۴: ۲-۳).

در سطح طرح مدیریت انجام می‌پذیرد؛ به طوری که، تمامی پروژه‌های اجرایی در رابطه با یکدیگر سنجیده، سازماندهی و طرح‌ریزی می‌شوند (مخدوم، ۱۳۸۰: ۱۶).

واژه آمایش سرزمین به معنای نظم و ترتیب دادن اشیاء، منظم کردن منطقی، آرایش دادن اشیاء در فضا و تنسيق سرزمین است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۲).

آمایش سرزمین یکی از قلمروهای اساسی عملکرد جغرافیایی کاربردی است که اغلب با اراده و اختیار خود تعادل‌های فضایی و ملی و ناحیه‌ای را «اصلاح و سازماندهی» می‌کند؛ بدین منظور، لازم است که هم شناخت و ادراک مناسبی از کل سرزمین داشت و هم در باره فضا آینده‌نگری کرد (سرور، ۱۳۸۴: ۲۰).

اصطلاح رایج «آمایش»^۱ به صراحت و رسایی اصل واژه آن نیست؛ به هر حال، در برابر مصدر واژه آمایش، مترادف‌هایی در فرهنگ‌های مختلف آمده است که از جمله: فرهنگ معین: آمیختن، آراستن، زینت دادن، مهیا کردن، به سلک درآوردن، درنشانیدن، فرهنگ آندراج: حاضر کردن، تهیه و تدارک دیدن، حاضر و مستعد کردن، برهان قاطع: آراستن، مهیا کردن، و مستعد کردن.

منظور از آمایش، تعیین توان بالقوه و شایستگی اراضی یا به عبارت دیگر تعیین مطلوب‌ترین نوع بهره‌وری از آنهاست (سرور، ۱۳۸۴: ۲۱).

«پوتی اوژن کلودیوس» یکی از متخصصان برنامه‌ریزی ناحیه‌ای فرانسه در تعریف «برنامه‌ریزی آمایش سرزمین» می‌نویسد: آمایش سرزمین، هدف توزیع بهتر جمعیت در ارتباط با منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی را دنبال می‌کند. این تلاش به منظور اهداف کاملاً اقتصادی نیست و رفاه و توسعه کامل ظرفیت‌های بالقوه جمعیت را در نظر دارد (سرور، ۱۳۸۴: ۲۱).

حاج یوسفی در مقاله «آمایش سرزمین» (مجله سنبله شماره ۴) می‌نویسد: موضوع آمایش سرزمین فضا و چگونگی سازماندهی عقلایی آن در ابعاد ملی و منطقه‌ای است. این موضوع، هر چند به ظاهر جنبه فیزیکی و اقتصادی دارد اما در حقیقت جنبه‌های انسانی، اجتماعی و جغرافیایی زندگی مردمان و جامعه را در بر می‌گیرد. آمایش سرزمین در پی ایجاد تعادل توسعه بین نواحی، استفاده از منابع برای توسعه، توزیع عادلانه درآمد و فعالیت‌ها بین نواحی مختلف و تأکید بر توسعه منابع و نواحی عقب‌افتاده و حاشیه‌ای و توسعه هماهنگ قطب‌های توسعه و مراکز رشد است (سرور، ۱۳۸۴: ۲۰)؛ بنابراین، می‌توان گفت که، آمایش سرزمین، توزیع پراکنش منطقی جمعیت و فعالیت‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی در پهنه سرزمین و استفاده بهینه از منابع طبیعی و انسانی در جهت کارایی نظام‌های اقتصادی و اجتماعی و در نتیجه رفاه فردی و اجتماعی است.

برای روشن‌تر شدن تعریف و حدود و ثغور اصطلاح «آمایش سرزمین» بهتر است که در اینجا به تعریف مهندسان مشاور ستیران مراجعه کنیم:

«آمایش سرزمین عبارت است از برنامه‌ریزی و سازمان دادن نحوه اشتغال فضا و تعیین محل سکونت انسان‌ها و محل فعالیت‌ها و تجهیزات و همچنین کنش‌های بین عوامل گوناگون نظام اجتماعی و اقتصادی».

به نظر این گروه، «آمایش سرزمین» به خودی خود نمی‌تواند هدف باشد بلکه بیان جغرافیایی و ترجمان نیت و هدف‌هایی به شمار می‌آید که سیاست دولت در آن تعیین کرده است (سرور، ۱۳۸۴: ۲۰).

آمایش سرزمین در شکل‌های مختلف به منظور تأمین اهداف معینی انجام می‌شود که مهم‌ترین آن به شرح زیر است:

«توزیع بهتر و هماهنگ فعالیت‌ها در فضاها به تناسب ویژگی‌ها و داده‌های محیطی، استقرار مستمر جمعیت در حد متناسب خود بر روی فضا، جلوگیری از حرکات مکانی نابجای جمعیت، کاربرد تدابیر لازم در تثبیت جغرافیایی جمعیت‌های مهاجر، کاهش تباین و اختلافات محیطی و اصلاح و بهسازی و بازسازی مکان‌های نامطلوب و به اصطلاح ناپذیرایی جغرافیایی. شایان ذکر است که بهبود شرایط فردی و اجتماعی انسان‌ها بدون اصلاح و آمایش فضا و انجام آمایش سرزمین بدون حضور انسان‌های مولد، آگاه و کارآمد و ابزارهای متناسب هر فضا ممکن نیست.

امروزه آمایش سرزمین را می‌توان با چهار ویژگی و خصلت باز شناخت و مفهوم آن را مشخص کرد:

۱. آمایش سرزمین یک سیاست ملی است: به معنای اینکه آمایش سرزمین در جهت منافع ملی است و هدف‌های آن مقاصد و مصالح کشورها را تحقق می‌بخشد و کلیه تدابیر و معیارهای مربوط به سیاست‌های آمایش در جهت به کار بردن و بهره‌گیری منطقی از منابع و امکانات سرزمین با فضای ملی است؛

۲. آمایش سرزمین، به مثابه یک سیاست اراده عموم جامعه و ارادی است: به معنای اینکه اراده عمومی مردم، سیاست آمایش را مدون می‌سازد و حرکت آن، جنبه درون‌زایی و خودجوش دارد و کاربرد معیارها و ضوابط، جنبه تحمیلی ندارد، بلکه مشوق‌های لازم را فراهم می‌آورد و هدف آن، برقراری تعادل و همبستگی و وحدت از طریق اراده عمومی است؛ در شالوده‌های اقتصادی و اجتماعی در محدوده فضای ملی است تا هدف‌های رشد موزون تحقق یابد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۳)؛

۳. آمایش به مثابه یک سیاست اقتصادی عقلایی است: آمایش سرزمین در صدد اجرای یک سیاست اقتصادی عقلایی در جهت اسکان جمعیت و ایجاد مراکز رشد و تجمعات بزرگ انسانی است؛ به عبارت دیگر، هدف اقتصادی آمایش سرزمین، بازده اقتصادی نیست بلکه هدف اجرای سیاست مطلوب و منطقی اقتصادی که هدف غایی آن، رشد هماهنگ و موزون و بهره‌گیری منطقی از امکانات و منابع در جهت پاسخگویی

نیازهای جامعه است؛ به سخنی دیگر، دیدگاه اقتصادی آمایش سرزمین، تعادل و توازن اقتصادی و مطلوبیت فعالیت‌های اقتصادی برای جامعه است؛

۴. آمایش سرزمین، به مثابه یک سیاست آینده‌نگر: طراحی برنامه‌های بلندمدت اقتصادی و اجتماعی و طرز آرایش فضایی آن برای رسیدن به هدف‌های زیر:

الف) برقراری تعادل منطقی بین انسان و فعالیت‌های او در فضا و محیط زیست،

ب) سازماندهی و مدیریت مجدد جغرافیای ملی،

ج) آرایش منطقی انسان و تأسیسات با توجه به امکانات و منابع و نیازها در فضای ملی و منطقه‌ای است.

اکنون با توجه به مطالب یادشده، می‌توان تعریف نسبتاً جامعی از آمایش سرزمین ارائه کرد: آمایش سرزمین عبارت است از: مدیریت عقلایی و آینده‌نگرانه فضای ملی و یا به گفته یکی از استادان فرانسوی، آمایش به معنای مدیریت آینده‌نگرانه (بلندمدت) توسعه هماهنگ اقتصادی و اجتماعی در فضای ملی.

پیدایش برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران

در اواخر برنامه چهارم، وزارت آبادانی و مسکن بنا به وظایف قانونی خویش عهده‌دار تدوین و اجرای سیاست‌های شهرسازی و شهرنشینی و مسکن و تجهیزات فیزیکی شده است و به منظور تدوین سیاست‌های شهرسازی و هماهنگی در امور شورای عالی شهرسازی تشکیل شد. این شورا، از لحاظ فعالیت، ارتباط تنگاتنگی با وزارتخانه مذکور برقرار کرد. بعد از چندی، مسئولان و کارشناسان ایرانی برای مطالعه مسائل شهرسازی و آشنایی با تجارب حاصله به فرانسه سفر کردند و از این طریق، تجارب فرانسوی‌ها در برنامه‌ریزی و شهرسازی و آمایش به ایران منتقل شد.

در اوایل برنامه پنجم، واحدی از وزارتخانه مذکور تشکیل شد تا به تدارک آغاز کار مشابه‌ای در ایران تحت عنوان بهره‌وری از سرزمین بپردازد و در این رابطه، مهندسان مشاور ستیران برای انجام مطالعات مذکور تعیین شدند و از طریق شرکت یادشده کارشناسان طراز اول فرانسوی به ایران آمدند. با بررسی‌های اولیه، به علت وظایف نزدیک آمایش با برنامه‌ریزی، پیشنهاد جدا شدن این واحد از وزارتخانه مطرح و الحاق آن به سازمان برنامه داده شد. در خلال سال‌های ۵۴-۵۳ واحدی تحت عنوان مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی بهره‌وری سرزمین در سازمان برنامه تأسیس شد که نام آن بعد از مدتی به مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین تغییر کرد و مرکز یادشده به مثابه یک واحد ستادی و ارائه‌دهنده کارهای مهندس مشاور ستیران در سازمان برنامه درآمد و اساساً به علت نحوه تشکیل این مرکز و نقش اساسی که در کار مطالعات سرزمین مهندس مشاور به عهده داشت، این بعد جدید برنامه‌ریزی به صورت نهادی در سازمان

پای‌نگرفت و بعد از انقلاب نیز در اثر یک سلسله مسائل اداری و پرسنلی و سایر عوامل، فعالیت چندانی نداشت و سرانجام با دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای ادغام و یک واحد جدیدی را به وجود آورد و واحد مذکور در سال ۱۳۶۱ منحل شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۵ و ۱۴).

آمایش سرزمین در ایران شامل سه مرحله است

مرحله اول، تهیه طرح آمایش سرزمین

این طرح به منزله پایه‌ای است برای اقدامات مربوط به آمایش سرزمین که طی آن فعالیت‌های موجود، چهار بخش: کشاورزی، صنعت، بازرگانی و خدمات کشور شناسایی شده و خط‌مشی‌های آینده توسعه در این چهار بخش برای سال ۱۳۸۱ در چارچوب کلیات و اصول توسعه در فضای ملی مشخص شده‌اند.

مرحله دوم، تهیه طرح آمایش مناطق

شامل شناسایی و ارزیابی توان اکولوژیکی، اقتصادی و اجتماعی سرزمین‌ها در مناطق و تهیه طرح آمایش مناطق بر اساس چارچوب طرح‌شده در مرحله اول است. این طرح، تصویری از قابلیت توسعه در بلندمدت است و حاوی کلیه فعالیت‌هایی است که برای توسعه باید صورت پذیرد.

مرحله سوم، تهیه برنامه‌های توسعه مناطق

طرح‌های آمایش مناطق، فهرستی از فعالیت‌هایی را که، برای توسعه مناطق ضرورت دارد، ارائه می‌کند. در مرحله سوم، با توجه به سهم منطقه از سرمایه‌گذاری‌های ملی و خط‌مشی‌های تعیین‌شده در مرحله اول، با تعیین اولویت در مورد فعالیت کاربری‌های سرزمین برای مناطق تصمیم‌گیری می‌شود؛ سپس برای هر یک از فعالیت‌ها، طرح‌های مدیریت در قالب پروژه‌های اجرایی با همیاری دفاتر آمایش سرزمین استان‌ها، سازمان‌ها و ارگان‌های ذی‌ربط تهیه و تدوین شد و برای اجراء به این گونه سازمان‌ها و ارگان‌های، تحت نظارت دفتر آمایش سرزمین کشور واگذار می‌شود. وقت‌گیرترین و مشکل‌ترین مرحله آمایش سرزمین مرحله دوم است که طی آن، توان‌های بالقوه و بالفعل سرزمین در مناطق باید تعیین شوند. ناگفته نماند که سازمان برنامه و بودجه، تنها به ارزیابی توانمندی‌های بالفعل بسنده می‌کند که، این از انجام واقعی آمایش سرزمین یا به عبارتی، هماهنگی توانمندی‌های بالقوه و بالفعل به دور است (مخدوم، ۱۳۸۰: ۲۱).

اهداف، راهبردها و خط‌مشی‌های آمایش سرزمین

اهداف: در راستای اهداف کلی بلندمدت جمهوری اسلامی ایران و برای تنظیم خط‌مشی‌های آمایش سرزمین، شاخص‌های اصولی سازماندهی فضا به مثابه اهداف آمایش سرزمین تلقی می‌شوند. این اصول عبارت‌اند از:

۱. ایجاد تعادل در توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی متناسب با امکانات و قابلیت‌های هر منطقه،
۲. ایجاد تقسیم کار تخصصی بین مناطق مختلف کشور متناسب با مزیت‌های نسبی و قابلیت‌های هر منطقه،
۳. گسترش و تجهیز فضای توسعه در راستای الزامات یکپارچه‌سازی و تعادل‌بخشی فضای ملی،
۴. بازسازی فضای توسعه به منظور بهبود، احیاء و ترمیم عملکردهای مناطق آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی و یا عوارض طبیعی،
۵. حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست در فرایند بهره‌وری از امکانات سرزمین،
۶. ایجاد شبکه‌ای سازمان‌یافته و سلسله مراتبی در جامعه شهری کشور از بالاترین تا پایین‌ترین سطح،
۷. سازماندهی فضایی جامعه روستایی و عشایری به منظور ایجاد توسعه‌ای یکپارچه (مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی، ۱۳۶۸).

خط‌مشی‌های آمایش سرزمین

■ ایجاد تعادل در توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت اقتصادی و اجتماعی متناسب با امکانات و قابلیت‌های هر منطقه از طریق:

۱. تمرکززدایی از نواحی پرجمعیت مرکزی، تعادل‌بخشی به جمعیت نواحی غرب و شمال و افزایش در محورهای شرق و جنوب کشور؛
۲. اولویت ایجاد ظرفیت‌های تولیدی جدید در مناطقی که نسبت به حجم جمعیت و فعالیت مستقر در آنها دارای مازاد ظرفیت‌های زیربنایی و استعدادهای استفاده‌نشده تولیدی هستند؛
۳. توسعه ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی و افزایش حجم جمعیت‌پذیری در جهت پایه‌ریزی تعادل‌های منطقه‌ای در گزیده‌ای از مناطق محروم و عقب‌مانده مطابق اولویت‌های زیر:

الف) نواحی ویژه مطابق ضرورت‌های سیاسی - نظامی

ب) نواحی دارای قابلیت‌های خاص بارورنشده

ج) نواحی خاص به مثابه نظارت زیست‌محیطی (نظیر جلوگیری از پیشرفت کویر)

۴. هدایت و کوتاه کردن دامنه مهاجرت‌ها با ایجاد سدهای بازدارنده پیش‌روی مهاجرت‌های بین‌منطقه‌ای در نواحی مستعد و جذب مهاجران به خصوص نیروی انسانی مازاد بخش کشاورزی به مشاغل مولد در نزدیک‌ترین مهاجرپذیر در حوزه زیست و فعالیت‌های آنان (مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی، ۱۳۳۸: ۱۳-۱۷)؛
- تقویت مبانی تقسیم کار تخصصی بین مناطق مختلف متناسب با مزیت‌های نسبی و قابلیت‌های هر منطقه از طریق:
۱. تعیین فعالیت‌های کشاورزی به عنوان فعالیت محوری در مناطقی که از لحاظ آب و خاک و مرتع نسبت به سایر مناطق سرزمین مزیت نسبی دارند. در این نواحی، از نظر توسعه صنعتی، اولویت با استقرار صنایع مرتبط با کشاورزی است؛
 ۲. تعیین فعالیت‌های صنعتی به عنوان فعالیت‌های محوری در مناطقی که یا از لحاظ آب و خاک دارای محدودیت هستند و یا آنکه با توجه به مزیت‌های نسبی و وجود ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی از قابلیت‌های بالای توسعه صنعتی برخوردارند؛
 ۳. تعیین فعالیت‌های خدماتی به عنوان فعالیت محوری در نقاطی که به عنوان یک کانون توسعه با نقش تأمین پوشش‌های منطقه‌ای در اولویت گسترش فعالیت‌های خدماتی قرار دارند؛
 ۴. تعیین فعالیت‌های معدنی به عنوان فعالیت محوری در مناطقی که از استعداد معدنی ممتاز در سطح ملی برخوردارند؛
 ۵. تعیین فعالیت‌های بازرگانی و تجارت ویژه به عنوان فعالیت محوری در نقاطی از سواحل جنوبی و مبادی زمینی در صدور کالا و مراکز تخلیه و توزیع کالا در سطح ملی؛
 ۶. ترکیب فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و معدنی و خدماتی در مناطقی که استعدادها به نسبت یکسانی در هر زمینه دارند، با رعایت اولویت کشاورزی؛
- گسترش و تجهیز فضای توسعه در راستای الزامات یکپارچه‌سازی و تعادل‌بخشی فضای ملی از طریق:
۱. تأمین و تقویت و ارتقاء عملکرد شبکه‌های ارتباطی بین منطقه‌ای؛
 ۲. تأمین خودکفایی کامل تمام استان‌ها در اغلب صنایع عمومی و توزیع صنایع تخصصی بین استان‌های کشور بر اساس استعدادها و قابلیت‌ها؛
 ۳. اولویت توسعه بخش معدن و اکتشافات معدنی در نواحی محروم و عقب‌مانده‌ای که استعدادهای معدنی دارند؛
 ۴. اولویت فشرده‌سازی کشت و تجدید سازمان دامداری برای توسعه کشاورزی در مناطق اصلی کشاورزی و نگهداشت کشت‌های منطقه‌ای حاشیه‌ای از طریق کشت‌های سودآور قابل صدور و ایجاد کشت‌های مدرن؛
- بازسازی فضای توسعه به منظور بهبود، احیاء و ترمیم عملکردهای مناطق آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی و با عوارض طبیعی از طریق:

اولویت بازسازی مناطق آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی از طریق آمایش مجدد این مناطق با امکان تجدید نظر در مقیاس و عملکرد مراکز جمعیتی و تولیدی آن؛

■ حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست در فرایند بهره‌وری از امکانات سرزمین از طریق: احیاء تجهیزات و گسترش ظرفیت‌های منابع طبیعی همچنین حفاظت و ارتقاء کیفیت محیط زیست در سطح کشور؛

■ ایجاد شبکه‌ای سازمان‌یافته و سلسله‌مراتبی در جامعه شهری کشور از بالاترین تا پایین‌ترین سطح از طریق:

۱. جهت‌گیری برای متعادل‌سازی شبکه شهری کشور و کاهش سهم جمعیتی سطوح بالای آن به نفع سطوح پایین‌تر؛
۲. مهار رشد سازماندهی فضایی مجدد و آمایش درونی قطب‌های اشباع‌شده‌ای که حجم جمعیت و فعالیت بر ظرفیت‌های زیربنایی و استعدادهای تولیدی آن پیشی گرفته و تداوم رشد آن موجب کاهش بازدهی اقتصادی و افزایش ناهنجاری‌های اجتماعی می‌شود.
۳. تقویت سطح دوم مراکز زیست و فعالیت و تجهیز گزیده‌ای از شهرهای دارای قابلیت در کشور به عنوان مراکز منطقه‌ای برای تمرکززدایی و تفویض قسمتی از وظایف عظیم تهران به آنها، به خصوص در زمینه خدمات برتر؛
۴. تقویت و تجهیز شهرهای متوسط و اسکان سهم غالب جمعیت جدید شهری در آنها؛

۵. تقویت و تجهیز شهرهای کوچک به عنوان آخرین حلقه اتصال جامعه شهری به جامعه روستایی و ارتقای توان خدماتی این شهرها به خصوص در زمینه خدمات تولیدی؛

■ سازماندهی فضایی جامعه روستایی و عشایری به منظور ایجاد توسعه‌ای یکپارچه و متعادل بین جوامع شهری و روستایی؛

۱. نگهداشت جمعیت در مناطق روستایی متناسب با توان اشتغال بخش کشاورزی و مزیت نسبی روستا بر شهر در استقرار فعالیت‌های صنعتی و سایر فعالیت‌های غیر کشاورزی و هدایت مازاد جمعیت روستایی به نقاط شهری دارای امکانات جذب مهاجران به مشاغل مولد؛

۲. جهت‌گیری برای توسعه یکپارچه جوامع شهری و روستایی و افزایش ظرفیت جمعیت‌پذیری روستاها و کاهش شکاف موجود در بهره‌گیری از امکانات خدمات اجتماعی، تجارت و تولیدی میان دو جامعه؛

۳. استقرار نظام سلسله‌مراتبی خدمات‌رسانی به روستاها و برنامه‌ریزی فضایی روستایی در قالب مجموعه‌های روستایی و کاهش پراکندگی بی‌مورد مراکز زیست روستایی؛

۴. تقویت و تجهیز مراکز دهستان و روستاهای مرکزی و ایجاد روستاها - شهرها به منظور تسهیل خدمات‌رسانی به مناطق روستایی و ایجاد امکان استقرار فعالیت غیر کشاورزی در محیط روستایی؛
۵. حفظ تناسب جمعیت عشایری کوچ رو با ظرفیت تعلیف مراتع و تأمین مشاغل مولد برای عشایر مازاد در مراکز جمعیتی با اولویت نقاط روستایی؛
۶. حمایت و پشتیبانی و ارائه تسهیلات لازم برای ایجاد و گسترش واحدهای خدماتی مولد و ایجاد پیوندهای تولیدی بین صنایع روستایی و تولیدات کشاورزی جامعه روستایی؛
۷. ارائه خدمات و تأمین حداکثر تسهیلات اعتباری و معافیت‌های مالیاتی در جهت گسترش صنایع روستایی (مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی).

سیر تحول برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین در ایران

کشور ایران، دارای ۵۷ سال سابقه رسمی برنامه‌ریزی عمرانی است و برنامه‌ریزی در خلال این مدت، به تبعیت از شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی همواره با تغییرات و دگرگونی‌هایی همراه بوده و فراز و نشیب‌های بسیار زیادی را متحمل شده است. در باره دلایل برنامه‌ریزی در ایران، نظرات و اندیشه‌های بسیار زیادی از سوی صاحب‌نظران در سوابق و گزارشات موجود است. به عقیده برخی از پیشگامان برنامه‌ریزی در ایران نظیر «ابوالحسن ابتهاج»، بر این عقیده بوده است که فکر برنامه‌ریزی در ایران، یک فکر خودجوش و ایرانی است؛ زیرا کشوری مانند ایران با امکانات مالی و نیروی انسانی محدود و احتیاجات نامحدود، ضرورت داشتن برنامه برای توسعه کشور اجتناب‌ناپذیر بوده است. در مجموع، در بررسی سیر تحولات برنامه‌ریزی در ایران، دوره کاملاً مشخص قابل تشخیص است. دوره قبل از انقلاب اسلامی که در آن، آرمان‌ها و اهداف به صورت متفاوت‌تری در برنامه‌های توسعه بازتاب یافته‌اند، قطعاً تحولات متفاوت‌تری را نسبت به دوره‌های قبل از انقلاب تجربه کرده است. به همین دلیل و به تبعیت از این مقوله اثرگذار در فرایند برنامه‌ریزی کشور، پیشینه برنامه‌ریزی و آمایش در ایران در دو دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی به صورت اجمالی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

پیشینه تحول برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین در ایران قبل از انقلاب اسلامی

گرچه برنامه‌ریزی در ایران به معنای نوین آن از سال ۱۳۲۷ در ایران آغاز شد، ولی بررسی اسناد و سوابق حاکی از این است که، قبل از این تاریخ نیز تلاش‌های بسیار زیادی برای توسعه کشور در قالب‌های برنامه‌های عمرانی صورت گرفت، اما به دلایل مختلف، این تلاش‌ها ناکام ماند. با روی کار آمدن رضاخان و تأمین امنیت نسبی در کشور، نخستین

تلاش‌ها برای کاهش مشکلات کشور و توسعه اقتصادی برداشته شد. در سال ۱۳۰۳ شمسی و در دوره پنجم قانونگذاری مجلس شورای ملی، در زمانی که رضاخان به عنوان رئیس‌الوزرا مشغول به کار بود، برای هماهنگی در تنظیم برنامه‌های اقتصادی و عمرانی کشور، در مجلس شورای ملی وقت، کمیسیونی با عنوان «کمیسیون اقتصادیات» متشکل از هفت عضو به ریاست «تقی‌زاده» تشکیل شد که اولین کار آن تنظیم برنامه درازمدت برای امور راه‌سازی و پیشنهاد مالیات‌های جدید برای انجام برنامه‌ها بود.

به نظر می‌رسد، تشکیل کمیسیون اقتصادیات و اقداماتی که با توجه به تصمیم‌های اتخاذشده در آن صورت می‌گرفت، سرآغاز شکل‌گیری «توسعه برنامه‌ریزی‌شده» به مفهوم نوین آن در ایران بوده است. یکی از اولین کسانی که در بسط و اندیشه برنامه‌ریزی در ایران نقش داشت، مهندس «علی زاهدی» بود. او که تحصیلات خود را در رشته معدن در کشور فرانسه به اتمام رسانده بود، در سال ۱۳۰۹ به ایران مراجعت کرد و در اسفند ماه سال ۱۳۱۰ برای نخستین بار مبادرت به تهیه برنامه‌ای هفت ساله (۱۳۱۶-۱۳۱۰) برای توسعه صنعتی ایران کرد و آن را در نوشته‌ای با نام «لزوم پروگرام صنعتی» ارائه داد (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی). برنامه مطرح‌شده از سوی «زاهدی» هیچ‌گاه به صورت رسمی مورد توجه مقامات قرار نگرفت و در کمیسیون اقتصادیات هرگز مطرح نشد (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه).

یکی دیگر از کسانی که در پیشبرد برنامه‌ریزی در ایران چه در دوره رضاخان و چه پس از آن نقش اساسی داشت، «ابوالحسن ابتهاج» بود. ابتهاج معتقد بود که کشوری مانند ایران با امکانات مالی و نیروی انسانی محدود و احتیاجات نامحدود باید دارای برنامه باشد. بر این اساس، لزوم تمرکز مطالعات و فعالیت‌های اقتصادی و داشتن برنامه برای دولت‌مردان از سوی او مطرح شد و به منظور رسیدن به این هدف نیز پیشنهاد هیئتی برای تهیه برنامه ارائه کرد که با موافقت رضاخان مواجه شد و متعاقب آن در سال ۱۳۱۶ شورای اقتصادی تشکیل شد که مهم‌ترین وظایف این شورا شامل موارد زیر بود:

مطالعه در کلیه طرح‌های اقتصادی که از طرف وزارتخانه‌ها و ادارات مربوط تهیه می‌شد؛

طرح نقشه‌های اقتصادی و ارائه طریق در اجرای آنها.

بدین ترتیب، مشاهده می‌شود که برای نخستین بار به طور رسمی و مدون از طرح نقشه‌های اقتصادی یا به عبارت دیگر، برنامه‌های اقتصادی سخن به میان آمده و تفکر برنامه‌ریزی در ایران مورد توجه قرار می‌گیرد. شورای مزبور جلسات متعددی برگزار می‌کند ولی به دلایل مختلف، کار برنامه‌ریزی به نتیجه نمی‌رسد و هیچ‌گاه به طراحی یک برنامه عملی نمی‌انجامد (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

با شروع جنگ جهانی دوم و اشغال کشور از سوی نیروهای متفقین، همزمان با استعفاء و برکناری رضاخان در ایران، عملاً موضوع برنامه‌ریزی در خلال سال‌های مزبور مسکوت ماند. به دنبال آن و با روی کارآمدن کابینه «ساعد مراغه‌ای» در سال

۱۳۲۳، دولت تصمیم گرفت برای اصلاح اوضاع اقتصادی و مالی کشور به طور جدی وارد عمل شود؛ بنابراین، مجدداً فکر تشکیل شورای عالی اقتصاد مطرح شد. هیئت وزیران در جلسه ۲۳ مرداد ۱۳۲۳ برای استفاده از نظریه‌ها و اطلاعات کارشناسان محدود همان زمان به منظور بررسی و نظارت در امور اقتصادی کشور و تهیه برنامه‌های اقتصادی و مالی اساسنامه شورای اقتصادی را تصویب کرد. در ماده ۹ این اساسنامه، تهیه طرح برنامه اقتصادی، وظیفه اصلی شورا قلمداد شد و در بند «ن» همین اساسنامه، شورای عالی اقتصادی موظف شد تا پیش‌بینی‌های لازم را برای اعاده اوضاع اقتصادی و مالی کشور به حالت طبیعی پس از جنگ به عمل آورد (نرم افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

بر این اساس بود که دولت در اوایل سال ۱۳۲۵ برای مقابله با بحران‌های اقتصادی و اجتماعی ناشی از فروپاشی بنیان‌های اقتصادی مبادرت به تأسیس بانک صنعتی و معدن برای بهبود کارخانجات دولتی و تشکیل هیئتی به نام «کمیسیون برنامه» برای تهیه یک برنامه هفت ساله کرد (نرم افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی). پیش‌نویس برنامه مزبور در تابستان سال ۱۳۲۵ به وسیله کمیسیون برنامه تهیه شد و در دولت «قوم» به تصویب رسید و در بهمن سال ۱۳۲۷ مجلس شورای ملی آن را تصویب کرد. در نقد برنامه اول، به دلیل فزونی حجم برنامه‌ها نسبت به امکانات دولت، بروز بحران‌های اجتماعی و ملی شدن صنعت نفت، عدم کفایت دستگاه‌های اجرایی برای تحقق اهداف برنامه و در نهایت کودتای سال ۱۳۳۲، برنامه نتوانست به اهداف خود دست یابد (نرم افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

برنامه هفت ساله دوم (۴۱-۱۳۳۵) در نیمه دوم سال ۱۳۳۴ در شرایط متفاوت‌تر از برنامه اول و در یک جو نسبتاً مطمئن‌تر از برنامه اول تدوین شد. برنامه مزبور در اسفند سال ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. از مهم‌ترین اهداف کلی این برنامه، می‌توان به افزایش تولید و بهبود و توسعه صادرات، تهیه نیازهای ضروری مردم در داخل کشور، توسعه کشاورزی و صنایع و اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی و اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطی و اصلاح امور بهداشت عمومی و غیره اشاره کرد.

برنامه سوم عمرانی (۴۶-۱۳۴۲) بر پایه ارزیابی برنامه دوم (بازنگری برنامه دوم) و بر اساس اصول فنی جدید تهیه شد و اولین برنامه‌ای بود که به صورت جامع و به هم پیوسته تنظیم و از سوی سازمان برنامه به دولت ارسال شد. از ویژگی‌های برنامه سوم مشخص بودن اهداف، جامعیت برنامه در پیش‌بینی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و عمومی و هماهنگ‌سازی سیاست‌های مختلف مملکتی با سیاست‌های عمرانی بود. در این برنامه، درآمد نفت به عنوان عامل تثبیت و تقویت ارزی کشور و تأمین کننده منابع عمرانی برنامه عمل می‌کرد و این منبع برون‌زا، مانع از فشار بر منابع داخلی برای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بخش دولتی می‌شد و به همین دلیل، بخش خصوصی با

امکانات بیشتر به سرمایه‌گذاری و پس‌انداز روی آورد و ساخت زیربناها از سوی بخش عمومی صورت گرفت و بخش خصوصی نیز در بخش‌های ساختمان، حمل و نقل و صنایع سبک به سرمایه‌گذاری مبادرت ورزید. روی هم رفته، برنامه سوم توسعه به دلیل اینکه بیشتر بر منابع داخلی و بخش خصوصی متکی بود، نسبت به برنامه‌های گذشته از موفقیت بیشتری برخوردار بود.

برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۵۱) در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه‌های گذشته به اجرا درآمد. با افزایش تدریجی درآمدهای نفتی، برنامه چهارم با اعتباری معادل ۷۶۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۷ آغاز شد. در تنظیم و تدوین برنامه چهارم، جامعیت و پیوستگی در نظام برنامه‌ریزی استمرار یافت. در این برنامه، برخلاف برنامه‌های گذشته تحولی در نظام برنامه‌ریزی صورت گرفت؛ به صورتی که، دو فرایند از بالا به پایین با عنوان «برنامه کلان» و از پایین به بالا با عنوان «بخش» در نظام برنامه‌ریزی دخالت داده شد که، در نهایت این جریان با یکدیگر همسو شدند (نرم افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی). از مهم‌ترین اهداف این برنامه، می‌توان به تسریع در رشد اقتصادی و افزایش درآمد، توسعه صنعت، افزایش بازده سرمایه، گسترش تحقیقات علمی، توزیع عادلانه‌تر درآمدها، افزایش فعالیت‌های آبادانی و بهسازی به خصوص در مناطق روستایی، کاهش وابستگی به خارج، تسریع رشد بخش کشاورزی، تأمین مواد اولیه صنعت در داخل کشور، تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی، بهبود خدمات اداری و موارد مشابه بود. بررسی اسناد و مدارک این برنامه، حاکی از این است که برنامه فوق از جامعیت معقولی برخوردار بوده است و برای نخستین بار به موضوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای یا آمایشی به عنوان یک فرایند ملی توجه شد و بر تهیه و تنظیم برنامه‌های آمایشی یا منطقه‌ای به تناسب قابلیت‌های طبیعی و نیازهای مناطق در برنامه‌های توسعه تأکید شد (نرم افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

در خلال برنامه چهارم عمرانی با توجه به شتاب فزاینده رشد اقتصادی و توسعه بخش‌های مختلف، نشانه‌هایی از عدم تعادل‌های منطقه‌ای در کشور نمایان شد که ناشی از افزایش تقاضا بر عرضه نیروی انسانی، رقابت بنگاه‌های تولیدی برای جذب نیروهای ماهر، رشد سریع شهرنشینی به دلیل افزایش امکانات در مناطق شهری، به خصوص شهرهایی نظیر تهران، ضرورت بازنگری در سیاست‌های توسعه را در قالب برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای برای توزیع بهینه جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین بیش از گذشته مطرح کرد.

برنامه عمرانی پنجم (۱۳۲۵-۵۶) در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه‌های گذشته تهیه و تدوین شد. این برنامه، در ۱۵ اسفند سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید. مقارن تصویب این برنامه، تغییرات مهمی در سازمان برنامه صورت گرفت و از این پس، سازمان برنامه به «سازمان برنامه و بودجه» تغییر نام یافت و امور بودجه‌ریزی از وزارت دارایی منتزع و به سازمان برنامه منتقل شد (نرم افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی). از مهم‌ترین هدف-

های کلی این برنامه، می‌توان به ارتقاء بیشتر سطح دانش و فرهنگ و بهداشت و رفاه جامعه، توزیع عادلانه درآمد، حفظ و استمرار، رشد سریع اقتصادی، تأمین اشتغال مولد، ایجاد تعادل بیشتر بین مناطق مختلف کشور از نظر برخورداری از امکانات اقتصادی، حفاظت، احیاء و بهبود محیط زیست، افزایش سهم ایران در تجارت بین‌المللی اشاره کرد (نرم افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی). بدین ترتیب، با افزایش سریع درآمدهای نفتی و به تبع آن، رشد شتابان هزینه‌های جاری و عمرانی دولت و به موازات بلندپروازی‌های دولت وقت، همچنین افزایش قابل توجه اعتبارات سیستم بانکی، تقاضای داخلی در کشور شتاب مضاعفی یافت که، مجموع این عوامل عدم تعادل‌های شدیدی را در اقتصاد کشور به وجود آورد و شکاف بین عرضه و تقاضا را تشدید و در نهایت فشارهای تورمی را بر اقتصاد کشور تحمیل کرد.

رشد شتابان اقتصاد کشور که در دهه ۴۰ آغاز شده بود، در این برنامه شتاب مضاعفی یافت. همزمان، تأکید بر رشد شتابان بخشی و قطب‌های رشد صنعتی، دو چالش اساسی را فراروی برنامه‌ریزان کشور در اواسط دهه ۴۰ و با شدت بیشتری در آغاز دهه ۵۰ قرار داد. چالش نخست این بوده است که در فرایند برنامه‌ریزی کشور به موضوع توزیع عادلانه ثروت در کشور توجه جدی معطوف نشده است و چالش دیگر اینکه به دلیل عدم برخورداری برنامه‌ها از جامعیت و فراگیری لازم، اقشار زیادی از مردم در پهنه کشور از گردونه رشد و توسعه بی‌بهره ماندند و کاملاً در انزوا قرار گرفتند. این پدیده، باعث تفاوت‌های فاحش درآمدی بین مناطق مختلف کشور و به خصوص مناطق روستایی با شهرها شد که مجموعه عوامل فوق، شتاب فزاینده مهاجرت جمعیت به مناطق شهری را باعث شد (نرم افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

یکی دیگر از مهم‌ترین عوامل اثرگذار در اهمیت یافتن موضوع ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در پهنه سرزمین یا به عبارت جامع‌تر آمایش سرزمین در ایران، ناشی از انتشار مقاله‌ای از سوی دانشگاه تهران (موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی) تحت عنوان «مسئله افزایش جمعیت تهران و نکاتی پیرامون سیاست عمران کشوری» در سال ۱۳۴۵ بوده است. در همان مقطع، به مناسبت تهیه طرح جامع شهر تهران پیش‌بینی شده بود که جمعیت این شهر در سال ۱۳۷۰ به ۸/۵ میلیون نفر خواهد رسید. در برابر این پیش‌بینی که در همان مؤسسه صورت گرفت، وزارت نیرو (آب و برق سابق) مدعی شده بود که تهران به دلیل محدودیت منابع آب ظرفیت پذیرش ۴/۵ میلیون نفر (بعدها ۵/۵ میلیون نفر) را ندارد (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

بدین ترتیب، مشاهده می‌شود، کلیه اقدامات یادشده که مصادیقی از آمایش سرزمین قلمداد می‌شوند، بدون اینکه سندی به نام آمایش در کشور در دهه ۴۰ وجود داشته باشد، در اندیشه برنامه‌ریزان خطور کرده بود، اما در اواخر دهه ۴۰ و ۵۰ شتاب توسعه بخش‌های مختلف از چنان ابعادی برخوردار شده بود که ضرورت تدوین برنامه آمایش

را اجتناب‌ناپذیر می‌کرد و اتخاذ تدابیر لازم برای ساماندهی فعالیت‌ها در پهنه سرزمین بیشتر مورد تأکید قرار گرفت. مهندسان مشاور «بتل»^۱ در سال (۵۱-۱۳۵۰) در مطالعاتی با عنوان «طرح جامع مطالعات توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور» پیشنهادهایی را برای تجدید سازمان برنامه‌ریزی و اجرایی کشور با تأکید بر تمرکززدایی و توجه بیشتر بر قابلیت‌های مناطق ارائه کرد (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی). بر اساس پیشنهاد این مشاوره و دیدگاه‌های حاکم در سازمان برنامه و در آستانه شروع برنامه پنجم عمرانی، معاونت امور مناطق، با وظایفی در سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد که از مهم‌ترین وظایف آن عبارت بودند از:

وظیفه اول: از طریق سازوکارهای توزیع اعتبارات استانی، تحت عنوان «طرح‌های خاص ناحیه‌ای» که طرح‌های کوچک را در بر می‌گرفت، آغاز شد و سپس طرح‌هایی با مقیاس میانی تحت عنوان «طرح‌های منطقه‌ای» به مجموعه طرح‌های استان‌ها اضافه شد و در نهایت، از سال ۱۳۵۵ هر دو مجموعه تحت عنوان «طرح‌های استانی» به استان‌ها واگذار شد (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی)؛

وظیفه دوم: با تشکیل دفتر برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها و سپردن اختیارات تصمیم‌گیری و اجرای پروژه‌های کوچک به استان‌ها آغاز شد که به تدریج دامنه و شمول طرح‌های استانی افزایش یافت.

در سال ۱۳۴۸ سازمان برنامه یکی از کارشناسان خود را برای بررسی اقدامات انجام‌شده مهندسان مشاور «داتار» فرانسه که مسئولیت تهیه طرح‌های آمایش را در این کشور بر عهده داشت، اعزام کرد و همزمان سران داتار برای مذاکره به ایران دعوت شدند. سرانجام در بهمن ماه سال ۱۳۵۳ دفتر آمایش سرزمین از سوی سازمان برنامه و بودجه تأسیس شد و در سال ۱۳۵۴ قرارداد تهیه طرح آمایش سرزمین ۲ با مهندسان مشاور ستیران بسته شد که نتیجه مطالعات مرحله نخست را مشاور مذکور در سال ۱۳۵۵ منتشر کرد.

پیشینه تحول برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین پس از پیروزی انقلاب اسلامی

تحولات برنامه‌ریزی دوران پس از انقلاب اسلامی را به تبعیت از تحولات انقلاب اسلامی و بروز جنگ تحمیلی می‌توان به دو دوره ۶۷-۱۳۵۷ و ۱۳۶۸ به بعد طبقه‌بندی کرد. در دهه اول، نظام جمهوری اسلامی ایران با مسائل شکل‌گیری انقلاب، فرار سرمایه، مهاجرت نیروی انسانی، ملی کردن بسیاری از صنایع و بانک‌ها و به دنبال آن بروز جنگ ۸ ساله و به طور کلی فضای انقلابی و جو بدبینی نسبت به برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب مواجه بود و عملاً طی سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی کشور فاقد برنامه مشخص بود. پس از سال ۱۳۶۱ که کشور به ثبات سیاسی

رسید، نخستین تلاش سازمان برنامه و بودجه برای تهیه برنامه توسعه شروع شد که طی آن برنامه توسعه پنج ساله اول پس از انقلاب (۶۶-۱۳۶۲) در سال ۱۳۶۲ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد، اما به دلیل شرایط جنگ تحمیلی، این برنامه در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسید. بررسی محتوای این برنامه که با تلاش کارشناسان متعدد و در فضای انقلابی تهیه شده بود، حاوی یک برنامه بلندمدت بیست ساله، تعداد پروژه‌ها و طرح‌های اجرایی سالانه در شهرهای مختلف بوده است. در نظام فوق، یک ارتباط متقابل بین سطوح مختلف برنامه‌ریزی و یک جریان اطلاعاتی از سطوح پایین به بالا و از بالا به پایین پیش‌بینی شده بود (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

از مهم‌ترین محورهای این برنامه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

برنامه‌های پنج‌ساله به تناسب دورنمای اقتصادی کشور و هدف‌های بلندمدت تنظیم شدند؛ به عبارت دیگر، برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله در چارچوب برنامه بلندمدت و هماهنگ با آنها تنظیم شدند؛

برنامه توسعه، بخش‌های مختلف اقتصادی هماهنگ با برنامه‌های میان‌مدت تنظیم شدند؛ برنامه توسعه استان‌ها و پروژه‌های استانی و روستاها در چارچوب برنامه‌های میان‌مدت و برنامه توسعه بخش‌ها تنظیم شد.

این برنامه پس از تلفیق در پایان سال ۱۳۶۱ به هیئت دولت ارسال شد و پس از بررسی‌های متعدد در ۲۰ مرداد سال ۱۳۶۲ در هیئت دولت تصویب شد، اما در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی به دلایل مختلف مورد تأیید قرار نگرفت. برنامه مزبور مجدداً در سال ۱۳۶۳ به مجلس ارائه شد، ولی مجدداً نیز با استقبال مواجه نشد. از جمله دلایل عدم تصویب این برنامه، می‌توان به عدم اطمینان و بدبینی مسئولان و دست‌اندرکاران نسبت به امور کارشناسی و کارشناسان، عدم وجود فرهنگ برنامه‌ریزی در بین کارگزاران، عدم وجود منابع قابل اتکاء برای تأمین هزینه‌های برنامه‌ریزی، مصارف سنگین ناشی از جنگ تحمیلی، نارسایی آمار و ارقام، عدم هماهنگی بین بخش‌ها و در نهایت فقدان راهبرد شفاف و روشن اشاره کرد؛ افزون بر این، در این برنامه فرض شده بود که درآمد دولت سالیانه حدود ۲۴ میلیارد دلار خواهد بود و فرض دوم نیز، پایان جنگ تحمیلی سال ۱۳۶۲ در نظر گرفته شده بود (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

در خلال سال‌های برنامه اول پیشنهادی (۶۶-۱۳۶۲)، موضوع آمایش در چارچوب و تفکر نوینی مطرح شد؛ هر چند در ابتدا موضوع آمایش سرزمین چندان با استقبال مواجه نشد اما به تدریج این موضوع مورد توجه قرار گرفت. بر این اساس و به منظور بنیان نهادن تفکری کلان در زمینه سازماندهی برنامه‌های توسعه کشور، از سال ۱۳۶۱ دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه تلاش‌هایی را آغاز کرد. با توجه به اینکه در همان زمان، عدم تعادل‌های شدیدی در پهنه کشور به خاطر اتخاذ سیاست‌های قطب‌های رشد در گذشته به وجود آمده بود، تفکر توازن و تعادل‌بخشی بر پهنه کشور تقویت شد و مقوله

آمایش سرزمین با استقبال بیشتری از سوی کارگزاران مورد تأکید قرار گرفت. طرح پایه آمایش سرزمین در سال ۱۳۶۱ وظایف و اهداف خود را به شرح زیر اعلام کرد:

- تدوین زمینه‌های اصلی تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی منطقه‌ای
- ارائه چارچوب نظری توسعه منطقه در قالب راهبرد ملی و نتیجه‌گیری مکانی از آنها
- امکان سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی با توجه به اهداف توسعه و امکانات منطقه. دستیابی به این اهداف در قالب سه مرحله به شرح زیر پیش‌بینی شد:
- تهیه طرح پایه آمایش سرزمین
- تهیه طرح آمایش منطقه
- تهیه برنامه‌های توسعه مناطق.

اولین نتایج مطالعات انجام‌شده در دو کتاب از سوی دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۶۳ تحت عنوان «طرح پایه آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران» منتشر شد. در کتاب نخست (جلد اول) به بیان اصول و کلیات سازماندهی فضایی کشور و ارائه خلاصه مطالعات طرح پایه آمایش اختصاص یافت. در سه جلد اول کتاب دوم، به ترتیب موضوع جمعیت و جوامع، فعالیت‌ها و اقلیم و سرزمین بررسی شد. در جلد پنجم که ضمیمه مطالعات است، «تشخیص وضعیت» نام دارد و در آن وضعیت بخش‌ها یعنی قابلیت‌ها، گرایش‌ها و مشکلات مورد بررسی قرار گرفت. جلد ششم نیز مبتنی بر نقشه‌های مربوطه منتشر شد و سرانجام در جلد نهایی، مطالعات مرحله اول و طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی خلاصه و جمع‌بندی شده است (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

پس از بررسی گزارش نهایی از سوی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، «راهبردهای کلی درازمدت آمایش سرزمین» که از جمع‌بندی کلیه مطالعات آمایش حاصل شده بود، در چندین جلسه شورای اقتصاد مطرح و با اصلاحاتی در تاریخ ۱۷ شهریور سال ۱۳۶۵ به تصویب شورای مزبور رسید و به کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ شد (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی). در ضمن، در همین سال خطوط کلی «راهبرد سازماندهی فضا» از سوی دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای تدوین و در قانون برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۶۸-۷۲) لحاظ شد، اما به دلیل ابهام در جایگاه تشکیلاتی آمایش سرزمین، مطالعات با رکود مواجه شد و جایگاه این مطالعات در تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی اعلام شد (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

در خرداد سال ۱۳۶۹، تهیه چارچوب نظری و شرح خدمات «طرح جامع سرزمین» یا «طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای» از سوی وزارت مسکن و شهرسازی به مهندسان مشاور واگذار شد. نتایج مطالعات در مهر ماه سال ۱۳۶۹ با عنوان «طرح‌ریزی کالبدی» ملی و منطقه‌ای، چارچوب نظری و شرح خدمات منتشر شد.

پس از جنگ تحمیلی و اعلام آتش‌بس در سال ۱۳۳۷، سیاست‌های اقتصادی کشور به سرعت دگرگون شد. منابع عظیمی که از جنگ آزاد شدند، امکان بازسازی تأسیسات نفتی، افزایش صادرات و رونق اقتصادی مجدد صنایع را فراهم کرد. در این شرایط، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران (۷۲-۱۳۳۸) در سال ۱۳۳۸ آغاز شد. همان‌طور که عنوان شد در خلال همین برنامه، دامنه اختلاف بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی در خصوص آمایش سرزمین که از سال‌های قبل از انقلاب اسلامی شروع شده بود، در اواسط برنامه دامنه آن گسترده‌تر شد. بر این اساس، شورای عالی اداری در ۹ اردیبهشت سال ۱۳۷۱ پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی را به شرح زیر تصویب کرد: ماده ۱: طرح آمایش سرزمین به معنای تعیین راهبردهای توزیع فضای جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، از سوی سازمان برنامه و بودجه و با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. سایر وظایف و فعالیت‌های قانونی وزارت مسکن و شهرسازی به قوت خود باقی خواهد ماند و بر این اساس، طرح کالبدی (ملی منطقه‌ای) از سوی وزارت مسکن و شهرسازی تهیه شد و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷۸-۱۳۷۴) در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه اول توسعه به اجرا درآمد. کاهش درآمدهای نفتی و پرشدن ظرفیت‌های بلااستفاده که نیاز بیشتری برای تولید و ارزش افزوده اضافی را طلب می‌کرد، از عوامل اصلی کاهش رشد اقتصادی نسبت به برنامه اول بود؛ ضمن اینکه شروع تعداد بسیار زیادی از پروژه‌ها که در برنامه اول شروع شده بود و می‌بایست در این برنامه به بهره‌برداری می‌رسید، عملاً به دلیل کمبود منابع مالی ناشی از کاهش درآمدهای نفتی، کشور را دچار رکود کرد. بازتاب سیاست‌های آزادسازی اقتصادی بدون توجه به بسترسازی‌های مناسب، تورم ناشی از فشار تقاضا و افزایش نقدینگی به موازات قابل توجه نرخ ارز، باعث تغییر جهت‌های اساسی در جهت‌گیری‌های این برنامه شد (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

از سال ۱۳۷۷ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین که در واقع می‌توان از آن به عنوان تجربه سوم یاد کرد، آغاز شد. برخلاف مطالعات گذشته، این مطالعات با تفاوت‌های محسوسی نسبت به گذشته آغاز شده است: اولاً، انجام این مطالعات، زیر نظر معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه شروع شد که این امر باعث ادغام بیشتر ملاحظات و رویکردهای توسعه اقتصادی در توسعه فضایی خواهد شد؛ ثانیاً در این مطالعات، با تعامل و هماهنگی بیشتری با وزارت مسکن و شهرسازی شروع شد تا دو دیدگاه و رویکرد آمایشی و کالبدی بتوانند با یکدیگر در راستای تحقق اهداف کلان آمایش گام بردارند (نرم‌افزار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی). بدین ترتیب که، رویکرد آمایشی بیشتر از محتوا و جهت‌گیری‌های آمایشی را مشخص کند و رویکرد کالبدی از نتایج این راهبردها به توزیع فعالیت‌های کالبدی و فیزیکی در کشور مبادرت خواهد

کرد. قطعاً چنانچه این تعامل و هماهنگی به نحو مطلوبی صورت گیرد و در صورت اجماع در این زمینه، نتایج مطلوبی را برای پهنه‌بندی و توزیع جمعیت و فعالیت‌ها در کشور به همراه خواهد داشت (نرم‌افزار سازمان و برنامه‌ریزی).

از دیگر تفاوت‌های تجربه سوم آمایش با گذشته، تحولات عمیق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی در داخل و خارج کشور است. در تجربه دوم آمایش (۱۳۶۲) رویکردهای توسعه در جهانی دو قطبی صورت می‌گرفت؛ در حالی که، در حال حاضر، نظم جدیدی در جهان با رویکردهای متفاوتی حاکم شده است که بارزترین این تحولات در حوزه‌های خارجی، موضوع جهانی شدن و رشد شگفت‌انگیز فناوری‌های مختلف به خصوص در حوزه‌های اطلاعاتی، صنعت، گردشگری و غیره است که قطعاً نگاه به توسعه به طور عام و آمایش سرزمین به طور خاص را متفاوت‌تر از گذشته خواهد کرد. با توجه به اینکه موضوع آمایش سرزمین در خلال برنامه سوم و چهارم توسعه با دیدگاه‌ها و جایگاه جدیدی مطرح شده است، سیر تحول و تطور این مقوله، به صورت مجزا در برنامه سوم و چهارم توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

جایگاه آمایش در نظام برنامه سوم توسعه اقتصادی و فرهنگی ایران (۸۳-۱۳۷۹)

برنامه سوم توسعه در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه سوم، و به تبعیت از دیدگاه‌ها و جهت‌گیری‌های اساسی مدیریت کشور در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی و نیز تجارب به دست آمده از برنامه‌های گذشته تدوین شد؛ در ضمن، در این برنامه، برنامه‌های اول و دوم مورد ارزیابی قرار گرفت. با بهبود درآمدهای نفتی و کاهش شوک ناشی از کاهش قیمت‌های بین‌المللی نفت، تا حدودی شرایط نسبت به گذشته بهبود یافت و فضای مطلوب‌تری را فرا روی برنامه‌ریزان کشور قرار داد. برنامه سوم توسعه در سه گام به شرح زیر تهیه و تنظیم شد:

گام اول: در این مرحله، در ابتدا عملکرد گذشته، تبیین وضع موجود، مشکلات و تنگناها و نقاط قوت و ضعف ساختاری و عملکردی بخش‌ها مورد بررسی قرار گرفت و سپس چشم‌انداز بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با نگرش‌های آمایشی و شناخت دغدغه‌ها و چالش‌های آینده تهیه شد. در مرحله بعد، گزینه‌های مختلف و گزینه‌های مطلوب پیش‌بینی شد و در مرحله آخر نیز رهنمودهای کلی برنامه تدوین شد؛

گام دوم: این گام نیز متشکل از مراحل زیر بوده است:

تدوین برنامه‌های عملیاتی و رهنمودهای کلی برنامه

تدوین سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های راهبردی بخشی

تهیه طرح پایه آمایش

تهیه چارچوب‌های تمرکززدایی و تفویض اختیار از مرکزیت استان‌ها

نهایی کردن تصویر مطلوب

لایحه برنامه سوم توسعه؛

گام سوم: در این مرحله، تدوین برنامه‌های بخشی و استانی قانون برنامه سوم و جهت‌گیری‌های آمایشی در دستور کار قرار گرفت. برنامه سوم، با ۱۴ عنوان موسوم به مضامین برنامه که، بر مبنای طرح ساماندهی اقتصادی که از سوی رئیس جمهور شروع شده بود، تهیه شد. مضامین اصلی برنامه سوم شامل موارد زیر بوده است:

اصلاح نظام اجرایی و ساماندهی شرکت‌های دولتی

گسترش تولید و سرمایه‌گذاری

تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت

ساماندهی بازارهای مالی

آمایش سرزمین

سیاست‌های اقتصاد کلان

نظام تأمین و رفاه اجتماعی

یارانه‌ها و حفظ قدرت خرید

اشتغال

صادرات غیرنفتی

ساماندهی سیاست خارجی

محیط زیست

توسعه علوم و فناوری

همچنین در ساماندهی نظام برنامه‌ریزی بر مشارکت هر چه بیشتر دستگاه‌ها، انعکاس محتوای برنامه در چارچوب نظام، مشارکت صاحب‌نظران مورد تأکید قرار گرفت. پس از تدوین چشم‌انداز بلندمدت، راهبردهای کلان بلندمدت و بخش‌های راهبردی و الزام‌های دستیابی به چشم‌انداز مطلوب تعیین شد. بر این اساس، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سایر دستگاه‌های اجرایی، در قالب کمیته‌های مشترک، سیاست‌های مربوط به راهبردها و الزام‌های تحقق چشم‌انداز را پس از ارزیابی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه کردند.

جایگاه آمایش در نظام برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

بر این اساس، در برنامه چهارم توسعه به مانند برنامه سوم زمانبندی، سازمان کار و تشکیلات نظام برنامه‌ریزی تعیین شد (نمودار ۴) و به مانند برنامه سوم توسعه نیز شرح وظایف و برنامه زمانبندی برای تهیه برنامه بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در ۵ مرداد سال ۱۳۸۲ به تصویب هیئت وزیران رسید.

ماده ۷۲

دولت مکلف است، به منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، با اهداف و استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور و با استفاده از مطالعات انجام‌شده، سند ملی آمایش سرزمین مشتمل بر سطوح ذیل را از ابتدای برنامه چهارم به مرحله اجراء در آورد:

الف) سطح کلان

- چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی کشور، در چارچوب سیاست‌های کلی نظام، تحلیل شرایط منطقه‌ای و بین‌المللی و امکانات، محدودیت‌ها و مزیت‌های سرزمین؛
- راهبردهای کلی توزیع در سرزمین، الگوی اسکان و نظام شهری و روستایی کشور؛
- راهبردهای خاص مناطق و عرصه‌هایی که به لحاظ «امنیتی و دفاعی»، «حفاظت از منابع طبیعی، محیط زیست و میراث فرهنگی» دارای موقعیت ویژه هستند؛
- پایگاه اطلاعات مکانی و جغرافیایی و اسناد تصویری مرتبط؛

ب) سطح بخشی

- راهبردهای هماهنگ و سازگار بلندمدت توسعه و توزیع فضایی بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطبق با ویژگی‌های سرزمین،
- سیاست‌ها و توصیه‌های منطقه‌ای و سرزمینی بخش‌ها،
- اقدام‌ها و عملیات اولویت‌دار در توسعه بخش؛

ج) سطح استانی

- نظریه پایه توسعه استان‌ها، حاوی بخش‌های محوری و اولویت‌دار در توسعه استان و تعیین نقش هر استان در تقسیم کار ملی،
- سازمان فضایی توسعه استان (محورها و مراکز عمده در توسعه استان)،
- اقدام‌ها و عملیات اولویت‌دار در توسعه استان.

تبصره: سند‌های ملی توسعه بخش و سند‌های ملی توسعه استان، موضوع فصل سیزدهم این قانون، بر اساس جهت‌گیری‌های سند ملی آمایش سرزمین و متناسب با ویژگی‌های هر یک تنظیم و پس از تصویب هیئت وزیران، مبنای تنظیم عملیات اجرایی برنامه چهارم قرار می‌گیرد. دولت مکلف است، لویح بودجه‌های سنواتی را بر اساس اسناد فوق تنظیم و تقدیم مجلس شورای اسلامی کند.

سند ملی: سندی است راهبردی، که جهت‌گیری‌های اصلی بخش استان و یا طرح‌های ویژه را در چارچوب تحقق چشم‌انداز بیست ساله توسعه، تبیین و حسب مورد به تصویب مجلس شورای اسلامی و یا هیئت وزیران می‌رساند. عملیات اجرایی این اسناد در چارچوب مصوبات بودجه‌های سنواتی و سایر قوانین موضوعه صورت می‌پذیرد.

ماده ۷۳

دولت موظف است، ظرف سال اول برنامه، طرح جامع تقسیمات کشوری را که، دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید است و با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت منطبق است، تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. هرگونه ایجاد سطوح جدید باید با رعایت مفاد این ماده صورت گیرد.

ماده ۷۴

دولت مکلف است، به منظور هماهنگ‌سازی عملیات عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های جدید متناسب با شرایط در حال گذار ملی و بین‌المللی، با رعایت موازین آینده‌نگری، تحلیل مناسب موقعیت منطقه‌ای و بین‌المللی کشور، ساختار فرهنگی هویت ایرانی - اسلامی، امکانات و قابلیت‌ها و فرصت‌های کشور اقدام‌ها ذیل را انجام دهد:

الف) قرار دادن اسناد ملی آمایش سرزمین و کالبدی ملی به عنوان مرجع اصلی هماهنگی‌های بین‌بخشی، بین منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای، در تصمیم‌گیری‌های اجرایی،

ب) به هنگام نمودن سند ملی آمایش سرزمین، متناسب با تحولات جهانی، منطقه‌ای علمی و فنی یا بهره‌گیری از اطلاعات پایه‌ای و مکانی و تعامل سطوح خرد و کلان منطقه‌ای و بخشی، به گونه‌ای که برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران در سازگاری با سند ملی آمایش سرزمین تنظیم شود.

ماده ۷۵

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، به منظور بهره‌گیری از قابلیت‌ها و مزیت‌های سرزمین در راستای ارتقای نقش و جایگاه بین‌المللی کشور و تعامل مؤثر در اقتصاد بین‌المللی، راهبردها و اولویت‌های آمایشی ذیل را در قالب برنامه‌های اجرایی از ابتدای برنامه چهارم به مرحله اجرا درآورد:

الف) بهره‌گیری مناسب از موقعیت و توانمندی‌های عرصه‌های مختلف سرزمین، برای توسعه علم و فناوری و تعامل فعال با اقتصاد جهانی از طرق مختلف، از جمله تعیین مراکز و پارک‌های علم و فناوری، تحقیقاتی تخصصی و همچنین تعیین نقش و عملکرد مناطق ویژه اقتصادی؛

ب) استفاده مناسب از قابلیت و توان کلان‌شهرها در جهت تقویت نقش فراملی و ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور از طریق تقویت مدیریت توسعه، برنامه‌ریزی و اجراء در این شهرها، تعیین حوزه عملکرد فراملی و بین‌المللی هر یک و انتقال همزمان وظایف ملی و منطقه‌ای آنها به سایر شهرها؛

پ) بهره‌گیری مناسب، از قابلیت‌های ترانزیتی کشور، از طریق اولویت‌بندی محورهای خاص در دالان‌های ارتباطی شرقی - غربی و شمالی - جنوبی کشور و تدوین برنامه توسعه مبادی، شبکه‌ها و نقاط خاص واقع بر این محورها؛

ت) آماده‌سازی عرصه‌های مختلف سرزمین، برای پذیرش فعالیت‌های جدید و ایجاد فرصت‌های شغلی متناسب با قابلیت هر منطقه، از طریق تکمیل، توسعه و تجهیز شبکه‌های زیربنایی؛

ث) بهره‌گیری از آثار انتشاری سرمایه‌گذاری‌های ملی و فراملی، در توسعه مناطق پیرامونی (به ویژه دشت‌ها و پیرامون سدها)، از طریق تهیه برنامه‌های چندبخشی و گسترش شیوه‌های نوین معیشت و فعالیت و سازماندهی استقرار جمعیت و فعالیت‌ها؛

ج) بهره‌گیری از منابع غنی نفت و گاز (به ویژه مناطق گازی پارس جنوبی)، در توسعه فعالیت‌های مرتبط و صنایع انرژی‌بر و سازماندهی جدید استقرار جمعیت و فعالیت‌ها در حاشیه جنوبی کشور بر مبنای آن؛

چ) توسعه مناطق مرزی با هدف تقویت همگرایی‌های ملی و پیوند مناطق مرزی با اقتصاد ملی و فراملی؛

ح) بهره‌گیری از قابلیت‌های محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق روستایی کشور، از طریق توسعه منابع انسانی، تنوع‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی، ساماندهی نظام ارائه خدمات سطح‌بندی‌شده و اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی با تأکید بر افزایش هماهنگی و محلی نمودن فرایند آن؛

خ) آن دسته از درآمدهای حاصل از مالکیت دولت که وصول آنان در همه استان‌های کشور عمومیت دارد؛

د) درآمدهای حاصل از خدمات که در استان‌ها عرضه می‌شود و از سوی دستگاه‌های استانی وصول می‌شود، به استثنای درآمد ناشی از انفال و خدمات قضایی دادگستری جمهوری اسلامی؛

ذ) درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات که در استان‌ها وصول می‌شود، به استثنای درآمد ناشی از جرایم مبارزه با قاچاق و مواد مخدر. گسترش شیوه‌های نوین معیشت و فعالیت و ساماندهی استقرار جمعیت و فعالیت‌ها؛

ماده ۷۶

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است، در راستای ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی، آن دسته از اهداف و مضامین برنامه چهارم که تحقق آنها مستلزم مشارکت چند بخش و چند استان است در قالب برنامه‌های ویژه (فرابخشی) تدوین و نقش هر یک از دستگاه‌های اجرایی را در چارچوب وظایف قانونی هر دستگاه مشخص کند. کلیه دستگاه‌های اجرایی بخشی و استانی موظف‌اند، عملیات و اقدام‌های این گونه برنامه‌ها را که از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین می‌شود، در برنامه اجرایی خود منظور و اجراء کند.

ماده ۷۷

به دولت اجازه داده می‌شود، به منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی، نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین و ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده و تعیین وظایف آنها در سطح فرااستانی اقدام کند. آیین‌نامه اجرایی این ماده، با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ماده ۷۸

نسبت معینی از درآمدهای واریزشده به خزانه معین هر استان، در قالب بودجه سالانه به تأمین بودجه استان (هزینه‌ای و سرمایه‌ای) همان استان اختصاص می‌یابد. نسبت‌های مذکور به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از سوی هیئت وزیران تعیین می‌شود.

ماده ۷۹

عناوین برنامه‌های عمرانی و آن دسته از وظایف دولت که نتایج کاربردی آن از محدوده استان فراتر نباشد (وظایف استانی) و باید در قالب بودجه استانی تأمین اعتبار شود، به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده ۸۰

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، به هنگام تنظیم بودجه سالانه، درآمدها و واگذاری دارایی‌های استانی پیش‌بینی شده از سوی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها را که سرجمع آن در قانون بودجه مشخص شده است، در قالب ردیف‌ها و عناوین مستقل مشخص و به تفکیک هر استان ابلاغ کند.

ماده ۸۱

■ از ابتدای برنامه چهارم، بودجه سالانه استان‌ها، بر اساس سند ملی توسعه استان به مرحله اجراء رسید. بودجه سالانه استان شامل: درآمدها و سایر منابع استان، سهم اختصاص یافته از منابع ملی و سرجمع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه کل کشور است و به صورت «سند بودجه سالانه استان» در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله شد؛

■ «سند بودجه سالانه استان» که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را، برای اجرای برنامه توسعه استان مشخص می‌کند، مشتمل بر اهداف کمی استان، شاخص‌های هدف هر بخش، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای استان است؛

■ طرح‌های ملی که منافع آن شامل: چند استان و یا کل کشور می‌شود، از سوی دستگاه‌های اجرایی اجراء خواهد شد؛

■ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، نظام تنظیم بودجه استان را در چارچوب «سند ملی توسعه استان» ظرف مدت شش ماه از تصویب این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.

ماده ۸۲

دولت مکلف است، در اجرای کامل نظام درآمد - هزینه استان، اقلام درآمدی زیر را به عنوان درآمد استانی وصول و از طریق خزانه‌داری کل به خزانه معین استان واریز و در اجرای وظایف جاری و عمرانی استانی هزینه کند:

الف) کلیه مالیات‌های مستقیم (به استثنای مالیات بر شرکت‌های دولتی)؛

ب) مالیات بر کالاها و خدمات به استثنای حقوق ورودی؛

ج) آن دسته از درآمدهای حاصل از مالکیت دولت که وصول آنها در همه استان‌های کشور عمومیت دارد؛

د) درآمدهای حاصل از خدمات که در استان‌ها عرضه می‌شود و از سوی دستگاه‌های استانی وصول می‌شود، به استثنای درآمد ناشی از انفال و خدمات قضایی دادگستری جمهوری اسلامی؛

ه) درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات که در استان‌ها وصول می‌شود، به استثنای درآمد ناشی از جرایم مبارزه با قاچاق و مواد مخدر.

ماده ۸۳

مواد (۷۰)، (۷۱)، (۷۷) و (۱۸۱) «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و اصلاحیه‌های آن برای دوره برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴) تنفیذ می‌شود». علاوه بر مواد قانونی فوق در خصوص آمایش سرزمین، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بنا به وظایف قانونی خود و بر اساس اصل یک صد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ضوابط ملی آمایش سرزمین را تهیه و به هیئت دولت ارسال کرد. ضوابط یادشده پس از بررسی در تاریخ ۱۳۸۴/۹/۴ به تصویب هیئت دولت رسید. در ماده ۱۵ این قانون، دفتر آمایش، توسعه پایدار و محیط زیست به مرکز ملی آمایش سرزمین ارتقاء یافته و وظایف جدیدی برای آن تعریف شده است. متن ضوابط اجرایی آمایش سرزمین شامل موارد زیر است:

ماده ۱

جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین که در راستای تبیین فضای سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران و ترسیم الزامات تحقق آن در توسعه بلندمدت کشور و مبتنی بر اصول مصوب آمایش سرزمین، شامل ملاحظات امنیتی و دفاعی، کارایی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی، حفظ هویت اسلامی - ایرانی و حراست از میراث

- فرهنگی، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور، رفع محرومیت‌ها به خصوص در مناطق روستایی کشور تنظیم شده است، به شرح زیر تعیین می‌شود:
۱. کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پرتراکم کشور، به ویژه تهران و اصفهان و مهار رو به رشد جمعیت و فعالیت‌ها در این مناطق از طریق دگرگونی ساختار فعالیت‌های صنعتی و خدماتی آنان در راستای افزایش سهم فعالیت‌های دانش پایه و زمینه‌سازی برای هدایت سرمایه‌گذاری‌های متمایل به این مناطق، به دیگر استان‌های کشور؛
 ۲. تغییر نقش و عملکرد شهر تهران به عنوان مرکزی با عملکرد بین‌المللی و شهرهای اصفهان، مشهد، تبریز، شیراز، اهواز و کرمانشاه به عنوان مراکزی با عملکرد فراملی برای پوشش خدماتی در حوزه‌های جغرافیایی و یا عملکردی خاص؛
 ۳. ایجاد شبکه‌ای سازمان‌یافته از شهرهای بزرگ و متوسط کشور و تجهیز آنها به نحوی که بتوانند در سطوح منطقه تحت نفوذ خود، بخشی از وظایف شهرهای موضوع بند (۲) را به عهده بگیرند و در راستای عدم تمرکز در یک تقسیم کار ملی و منطقه‌ای مشارکت کنند؛
 ۴. توسعه علوم، آموزش، پژوهش و فناوری و گسترش و تجهیز مراکز آموزشی، پژوهشی، شهرک‌ها و پارک‌های علمی - فناوری کشور (با تأکید بر توسعه فناوری‌های نوین، نظیر: فناوری اطلاعات و ارتباطات، بیوتکنولوژی، نانو تکنولوژی و...) متناسب با نیازهای ملی و منطقه‌ای و با تکیه بر قابلیت‌ها و استعدادهای بومی هر منطقه در راستای کاهش سهم منابع طبیعی و افزایش سهم در تولیدات ملی؛
 ۵. تأکید بر استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی، فرهنگی و علمی استان‌ها و مناطق کشور، به ویژه شهرهای: تهران، شیراز، اصفهان، مشهد، تبریز، اهواز و یزد با محدود کردن توسعه کمی سطوح پایین آموزش عالی به نفع سطوح بالاتر و ارتقای سطح کیفی مؤسسات آموزش عالی و مراکز پژوهشی و فناوری آنها برای توسعه همکاری‌های علمی بین‌المللی و ایفای نقش واسط بین کشورهای منطقه و کشورهای پیشرفته علمی؛
 ۶. توسعه و تجهیز گزیده‌ای از محورهای اصلی ارتباطی در کریدورهای حمل و نقل بین‌المللی شمالی - جنوبی و شرقی - غربی کشور به عنوان محورهای اولویت‌دار در توسعه، برای استفاده از موقعیت ممتاز ارتباطی کشور با تأکید بر تمرکززدایی ارتباطی از تهران و استفاده از مسیرهای جایگزین؛
 ۷. زمینه‌سازی لازم برای استفاده حداکثر از ظرفیت‌ها و توان‌های مراکز جمعیتی کوچک و پراکنده (روستاها، روستا - شهرها، شهرهای کوچک) در حفظ و نگهداشت جمعیت و برقراری تعادل در الگوی استقرار جمعیت با متنوع‌سازی فعالیت‌ها، ایجاد اشتغال و افزایش نقش فعالیت‌های صنعتی و خدماتی قابل استقرار در این مراکز؛

۸. توسعه زیرساخت‌ها و شبکه‌های زیربنایی، به ویژه تأمین منابع آب و خدمات اجتماعی متناسب با سهم فعالیت و جمعیت پیش‌بینی‌شده برای مناطق و استان‌های کمتر توسعه‌یافته کشور؛ هر چند که بازدهی اقتصادی آنها در بلندمدت تحقق یابد؛
۹. ایجاد تعادل نسبی در توزیع و ترکیب جمعیت در سطح کشور با استفاده از ابزار استقرار فعالیت و زیرساخت‌ها و بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و امنیتی در محور شرق، جنوب و مناطق کم جمعیت مرکزی و استقرار اداری جمعیت در مناطق پر اهمیت و کانون‌های دارای قابلیت توسعه، با توجه به توان محیطی عرصه‌ها و مناطق مختلف در این گونه بارگذاری‌های جمعیتی و فعالیتی؛
۱۰. تعادل‌بخشی به توزیع جمعیت و فعالیت متناسب با منابع، توان محیطی و ظرفیت تحمل زیست‌بوم‌ها با تأکید بر ابعاد اجتماعی وظایف توسعه‌ای دولت در مناطق غربی و شمالی و تمرکز بر ایجاد ظرفیت‌های فیزیکی و اجتماعی مورد نیاز توسعه در مناطق شرقی، جنوبی و مناطق کم جمعیت مرکزی کشور به شرح ذیل:
- الف) در مناطق شرقی، جنوبی و مناطق کم جمعیت مرکزی کشور:
- توسعه شبکه‌های زیربنایی این مناطق برای زمینه‌سازی استقرار فعالیت‌ها و توسعه خدمات اجتماعی متناسب با استقرار جمعیت،
 - تقویت مراکز جمعیتی حاشیه سواحل دریای عمان، خلیج فارس و شرق کشور به منظور ایجاد مجموعه‌ای از مراکز گسترش توسعه در این مناطق، با توجه به چشم‌انداز بهره‌برداری از منابع انرژی حوزه جنوب، ذخایر معدنی دشت‌های مرکزی و جنوبی سرزمین، شیلات و صنایع دریایی و توان این مناطق از دیدگاه ترانزیتی، بازرگانی و گردشگری،
 - تعیین و تجهیز نقاطی در نواحی دورافتاده و حاشیه‌ای در سواحل جنوب (به ویژه دریای عمان) در راستای تسریع و بسط توسعه در این نواحی، با هدف ایجاد تحرک در شبکه‌های ترانزیتی نواحی شرقی و جنوبی کشور؛
 - توجه ویژه به توسعه پایدار مناطق کویری؛
- ب) در مناطق غربی و شمالی کشور:
- استفاده بهینه از ظرفیت‌های زیربنایی موجود در مناطقی که از این جهت توسعه یافته‌اند، با نیت صرفه‌جویی در میزان و تسریع در بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها و اولویت به کارگیری امکانات بخش خصوصی در این مناطق،
 - رفع تنگناهای شبکه‌های زیربنایی مناطق مستعد، متناسب با قابلیت‌های تولیدی و خدماتی این مناطق،

- بهره‌برداری از شبکه نسبتاً توسعه‌یافته مراکز زیست و فعالیت در این مناطق با اعمال تقسیم کار تخصصی بین آنها، با تأکید بر توسعه فعالیت‌های: کشاورزی، صنعتی، گردشگری و بازرگانی؛
۱۱. گسترش تعامل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درون و بین منطقه‌ای در راستای تقویت همبستگی ملی؛
۱۲. تأکید بر حفظ و پویایی هویت ایرانی - اسلامی در تعامل با برون‌گری و اتکاء بر این هویت برای تحکیم و انسجام وحدت ملی در ابعاد درونی؛
۱۳. رعایت ملاحظات «امنیتی و دفاعی»، «حفاظت از محیط زیست» و «حراست از میراث فرهنگی» در استقرار جمعیت و فعالیت، به ویژه در محدوده‌هایی که با توجه به ملاحظات یادشده، محدود کردن و یا تسریع توسعه در آنها الزامی است؛
۱۴. تأکید خاص بر آمایش مناطق مرزی برای بهبود شرایط زندگی و افزایش سطح توسعه این مناطق به منظور ارتقای امنیت مرزهای کشور؛
۱۵. رعایت اصول ایمنی و الگوی پدافند غیر عامل، از قبیل: استفاده از شرایط جغرافیایی و عوارض طبیعی، پراکندگی مناسب در پهنه سرزمین، انتخاب عرصه‌های امن به لحاظ سوانح طبیعی و غیرمترقبه و انتخاب مقیاس بهینه در استقرار جمعیت و فعالیت‌ها در راستای کاهش آسیب‌پذیری در برابر تهدیدها و بهره‌مندی از پوشش مناسب دفاعی؛
۱۶. ایجاد تعادل در افزایش جمعیت و پراکنش آن در پهنه سرزمین، با توجه به منابع و امکانات مناطق مختلف؛ به طوری که نرخ رشد طبیعی جمعیت کشور سالانه به طور متوسط از یک درصد و نرخ رشد طبیعی جمعیت هر یک از شهرستان‌های کشور سالانه به طور متوسط از ۱/۵ درصد فراتر نرود؛
۱۷. توسعه رفاه و تأمین اجتماعی در مناطق مختلف کشور و برقراری تعادل در شاخص‌های اصلی آن در سطح ملی با تأکید بر توانمندسازی اقتصادی - اجتماعی گروه‌های آسیب‌پذیر و اجرای سیاست‌های جبرانی کاهش فقر و ارتقای رفاه اجتماعی بر اساس مشارکت مردم؛
۱۸. گسترش آموزش و بهداشت، به ویژه برای زنان و جوانان در مناطق کمتر توسعه‌یافته و گروه‌های اجتماعی در معرض خطر، به منظور ارتقای کیفیت منابع انسانی و جلوگیری از تولید نسل‌های ناسالم؛
۱۹. ساماندهی و هدایت هدفمند جریان مهاجرت‌ها از طریق:
- الف) ایجاد زمینه‌های اشتغال، فعالیت و سرمایه‌گذاری و جذب و نگهداشت نیروهای کارآفرین در مناطق مهاجرپرست دارای قابلیت،
- ب) ساماندهی مراکز جدید اشتغال و اسکان مهاجران در مناطق دارای توان پذیرش جمعیت متناسب با سرمایه‌گذاری‌های جدید تولیدی و خدماتی؛

۲۰. تحول ساختار بخش کشاورزی در راستای دستیابی به کشاورزی پایدار، مدرن و رقابتی و توسعه بخش‌های صنعت و خدمات، به گونه‌ای که علاوه بر جذب سرریز شاغلان کشاورزی و پشتیبانی از این بخش، فرصت‌های جدید شغلی مورد نیاز کشور را نیز تأمین کنند؛
۲۱. استفاده پایدار از قابلیت‌های طبیعی و امکانات آب و خاک برای توسعه فعالیت‌های کشاورزی و صنایع وابسته و تبدیلی مرتبط با آن در نواحی شمالی، غربی و جنوب غربی کشور، در راستای دستیابی به امنیت غذایی و توسعه صادرات محصولات کشاورزی؛
۲۲. توجه به محدودیت‌های آب برای مصارف کشاورزی با تأکید بر:
- الف) افزایش راندمان آب با استفاده از مهار آب، شیوه‌های مدرن آبیاری، توسعه شیوه‌های تولید متراکم و گلخانه‌ای در مناطق کم آب کشور به ویژه در مناطق حاشیه کویر، مانند استان‌های: یزد، سمنان، سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، کرمان، هرمزگان و بخش‌هایی از استان‌های فارس و اصفهان،
- ب) افزایش سهم فعالیت‌های صنعتی، معدنی و خدماتی برای جذب و نگهداشت جمعیت در این مناطق،
- ج) انتقال درون و بین‌حوضه‌ای آب، با توجه به حفظ تعادل‌های محیطی برای مصارف شرب، صنعت و خدمات؛
۲۳. توسعه بهره‌برداری از قابلیت‌های معدنی کشور به عنوان یکی از مزیت‌های نسبی سرزمین، با تأکید بر حداکثر نمودن عملیات فرآوری معدنی و کاهش صادرات مواد خام معدنی، به گونه‌ای که به افزایش سهم این بخش در اقتصاد ملی بینجامد؛
۲۴. تأکید بر توسعه صنایع شیمیایی و پتروشیمی، صنایع معدنی (ذوب فلزات و کانی‌های غیر فلزی)، صنایع مرتبط با حمل و نقل و صنایع ICT به عنوان صنایع اولویت‌دار، با توجه به مزیت‌های نسبی کشور در این صنایع؛
۲۵. افزایش ظرفیت‌های اکتشاف و بهره‌برداری از ذخایر عظیم نفت و گاز و استفاده از این منابع در راستای توسعه فعالیت‌های صنعتی مبتنی بر تقویت صنایع بالا دستی و پایین دستی نفت و گاز و تکمیل زنجیره‌های تولید، با تأکید بر اولویت بهره‌برداری از میادین مشترک و کاهش صدور مواد خام نفتی؛
۲۶. تأکید بر توسعه فعالیت‌های صنعتی مبتنی بر نفت و گاز در مناطق مواجه با محدودیت‌هایی برای توسعه سایر فعالیت‌های اقتصادی و برخوردار از اهمیت راهبردی، از جمله: مناطق کمتر توسعه‌یافته جنوب شرقی کشور، سواحل خلیج فارس و دریای عمان و مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور با توجه به خطوط انتقال مواد و فرآورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی و امکان توسعه آنها؛
۲۷. توجه ویژه به صنایع انرژی‌بر در تلفیق مزیت نسبی برخوردار از ذخایر معدنی و مزیت نسبی برخوردار از منابع انرژی، به خصوص گاز و استقرار آنها در نقاط واقع

بر کریدورها و محورهای حمل و نقل بین‌المللی، با اولویت استقرار در مناطق تخصصی انرژی در سواحل خلیج فارس با هدف توسعه صادرات؛

۲۸. توسعه صنایع پشتیبان حمل و نقل، شامل: صنایع خودروسازی، واگن‌سازی، تجهیزات راه‌آهن و صنایع حمل و نقل هوایی در مراکز و نواحی مستعد «با تأکید بر کاهش سهم تهران در صنایع خودروسازی»، صنایع تولید و تعمیر و خدمات وسایط حمل و نقل دریایی در نوار ساحلی جنوب؛

۲۹. توسعه صنایع تولید کالاهای مورد نیاز کشورهای منطقه، با اولویت استقرار در جوار بازارهای مصرف این کشورها در استان‌های مرزی؛

۳۰. تحول بنیادی در ساختار بخش خدمات و افزایش سهم خدمات نوین و دانش‌پایه، با تأکید بر توسعه، خدمات پشتیبان تولید، خدمات بازرگانی، بانکی و بیمه‌ای، حمل و نقل و ترانزیت و استفاده از فناوری‌های نوین در این بخش، متناسب با نقش و جایگاه بین‌المللی کشور؛

۳۱. ارتقای جایگاه صنعت گردشگری در اقتصاد ملی، از طریق استفاده از ظرفیت‌های طبیعی، تاریخی و میراث فرهنگی کشور و گسترش و تسهیل ارتباطات بین مناطق، به منظور تقویت پیوند بین اقوام و خرده فرهنگ‌ها و همچنین گسترش تعاملات فرهنگی فراملی؛

۳۲. سازماندهی و تقویت خدمات اجتماعی و خدمات برتر، از جمله رسته‌های خدمات مهندسان مشاور، حقوقی، حسابرسی، بیمه، مالی، بازاریابی، بورس و خدمات اطلاعات و ارتباطات برای ارائه خدمات پشتیبانی فرایندهای توسعه ملی و پاسخ به تقاضای کشورهای منطقه، با رعایت ملاحظات مندرج در بندهای (۲) و (۳)؛

۳۳. بازتعریف نقش و وظایف مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، با توجه به ویژگی‌های مناطق کشور و با هدف تقویت تعامل لازم بین عملکرد اقتصاد کشور با اقتصاد جهانی، تأمین سرمایه مورد نیاز، ارتقای سطح فناوری و گسترش و تضمین بازارها.

ماده ۲

دستگاه‌های اجرایی کشور موظف‌اند، برنامه‌های عملیاتی خود را به گونه‌ای تنظیم کنند که اجرای اقدامات، عملیات و سرمایه‌گذاری‌های مربوط، زمینه تحقق جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین را فراهم کند.

ماده ۳

دستگاه‌های اجرایی کشور موظف‌اند، سیاست‌های تشویقی و بازدارنده، از جمله نرخ تسهیلات بانکی، تعرفه‌ها، عوارض، مالیات‌ها و سایر مقررات را برای فعالیت‌ها و مناطق مختلف کشور به گونه‌ای تنظیم و یا پیشنهاد کنند که، برنامه‌ها، اقدامات، عملیات و سرمایه‌گذاری‌های بخش‌های عمومی و غیر دولتی در راستای تحقق جهت‌گیری‌های آمایش هدایت شوند.

ماده ۴

سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور مکلف است، شرایط تحقق مواد (۲) و (۳) این مصوبه را در آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه‌های توسعه و دستورالعمل‌های تنظیم بودجه‌های سالانه لحاظ کند.

ماده ۵

دستگاه‌های اجرایی کشور موظف‌اند، راهبردهای بخشی آمایش سرزمین در بخش‌های ذی‌ربط را بررسی و پیشنهادهای خود را برای اصلاح و تکمیل آنها با توجه به جهت‌گیری‌های موضوع ماده (۱) این مصوبه — حداکثر طی مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ این مصوبه — به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منعکس کنند.

ماده ۶

شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها موظف‌اند نظریه پایه توسعه استان ذی‌ربط، ارائه‌شده در مطالعات آمایش سرزمین را بررسی کرده و پیشنهادهای خود را برای اصلاح و تکمیل آنها با توجه به جهت‌گیری‌های موضوع ماده (۱) این مصوبه — حداکثر طی مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ این مصوبه — به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منعکس کنند.

ماده ۷

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، راهبردهای بخشی و نظریه پایه توسعه استان‌ها را بر اساس جهت‌گیری‌های ملی آمایش و نقطه نظرات اعلام‌شده از سوی دستگاه‌های بخشی و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، تنظیم و هماهنگ کند و به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین — موضوع ماده (۱۳) این مصوبه — برساند.

ماده ۸

دستگاه‌های اجرایی کشور موظف‌اند، ضمن انعکاس جهت‌گیری‌های ملی و راهبردهای بخشی و استانی آمایش در اسناد ملی بخشی و اسناد ملی ویژه، برنامه‌های عملیاتی خود را در برنامه چهارم توسعه، بر اساس این راهبردها تهیه کنند، و مبنای تنظیم اقدامات و عملیات بودجه سالانه خود قرار دهند.

ماده ۹

شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌های کشور موظف‌اند، ضمن انعکاس جهت‌گیری‌های ملی، راهبردهای استانی و راهبردهای بخشی آمایش در اسناد ملی توسعه استان، برنامه‌های عملیاتی خود را در برنامه چهارم توسعه، بر اساس این راهبردها تهیه نموده و مبنای تنظیم اقدامات و عملیات بودجه سالانه خود قرار دهند.

ماده ۱۰

شورای عالی شهرسازی و معماری، شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مکلف‌اند، طرح‌های توسعه و عمران در سطوح ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی را در محدوده وظایف قانونی خود در راستای تحقق جهت‌گیری‌های ملی و راهبردهای بخشی و استانی آمایش سرزمین تنظیم و تصویب کنند. تمامی دستگاه‌های اجرایی ملی، استانی و محلی در انتخاب مکان فعالیت‌ها و اقدامات مربوط، موظف به اجرای نتایج طرح‌های مذکور که در این راستا تهیه و تصویب شده‌اند، خواهند بود.

ماده ۱۱

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است، زمینه استمرار و پویایی مطالعات آمایش سرزمین را با سه رویکرد «تأثیر تحولات جهانی، منطقه‌ای و داخلی»، «تعمیق نگرش بلندمدت و پایدار در راهبردهای توسعه‌ای کشور» و «تهیه طرح‌های ویژه از نظر موضوعی و یا محدوده جغرافیایی» فراهم کند و سازماندهی مطالعات آمایش سرزمین به گونه‌ای صورت پذیرد که برنامه پنجم و برنامه‌های بعدی میان‌مدت توسعه کشور به طور کامل بر مبنای سند آمایش سرزمین تهیه شود.

ماده ۱۲

دستگاه‌های اجرایی کشور موظف‌اند، در چارچوب دستورالعمل‌های مطالعاتی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه می‌کند، مطالعات بخشی، فرابخشی و منطقه‌ای آتی خود را با رویکرد آمایشی سازماندهی کنند.

ماده ۱۳

به منظور ایجاد هماهنگی در تنظیم راهبردهای آمایش سرزمین و نظارت مستمر بر اجرای آن «شورای آمایش سرزمین» با حضور معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (رئیس شورا)، رئیس مرکز ملی آمایش سرزمین (دبیر شورا)، و عضویت ثابت یکی از معاونان وزارتخانه‌های نیرو، راه و ترابری، مسکن و شهرسازی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، نفت، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، امور اقتصادی و دارایی، کشور، بازرگانی، امور خارجه، رفاه و تأمین اجتماعی، علوم، تحقیقات و فناوری، ارتباطات و فناوری اطلاعات و سازمان حفاظت محیط زیست و گردشگری و میراث فرهنگی، رئیس شورای عالی استان‌ها و نماینده ویژه رئیس‌جمهور در امور فناوری و اطلاعات و ارتباطات تشکیل می‌شود.

تبصره: از نمایندگان سایر وزارتخانه‌ها، استانداران و دستگاه‌های اجرایی — حسب مورد — با حق رأی برای شرکت در جلسات شورا دعوت به عمل خواهد آمد.

ماده ۱۴

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است، در راستای تحقق وظایف یادشده، «مرکز ملی آمایش سرزمین» را متناسب با جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور، جایگزین دفتر آمایش، توسعه پایدار و محیط زیست کند و نهاد تحقیقاتی متناظر با این جایگاه را برای تقویت زمینه‌های علمی و فنی آمایش سرزمین و ارتقای مهارت‌های تخصصی نیروهای مورد نیاز در مراکز تحقیقاتی — آموزشی تدارک ببیند.

ماده ۱۵

مرکز ملی آمایش سرزمین موظف است، با استفاده از امکانات نظارتی موجود در کشور، روند تغییرات جمعیت و فعالیت و تحولات در سازمان فضایی کشور را بررسی و با جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین مقایسه و مغایرت‌های اساسی را مشخص و گزارش آن را به شورای عالی آمایش سرزمین ارائه کند.

نتیجه‌گیری

سابقه مطالعات و فعالیت آمایش سرزمین در ایران به اوایل دهه ۵۰ باز می‌گردد. در آن مقطع، با افزایش درآمدهای نفت و ساختار شدیداً متمرکز حکومت، تمرکز جمعیت، فعالیت و سرمایه در تهران و چند شهر بزرگ شدت یافته و بخش‌های وسیعی از سرزمین رهاشده باقی مانده بود. مسائل اقتصادی و اجتماعی ناشی از این عدم تعادل‌ها در سطح سرزمین،

مهاجرت‌های بی‌رویه و رشد لجام‌گسیخته مراکز بزرگ شهری، رژیم گذشته را برای روی آوردن به این شیوه برنامه‌ریزی وادار ساخت. در این راستا، مرکزی تحت عنوان «مرکز مطالعات و تحقیقات بهره‌وری از سرزمین» به وزارت مسکن و شهرسازی محول شد ولی بعدها به دلیل ماهیت فرابخشی، این فعالیت، به سازمان برنامه و بودجه آن زمان وابسته به «مرکز مطالعات آمایش سرزمین» تغییر نام یافت. این مرکز، با به کارگیری مهندسان مشاور ستیران که ترکیبی از یک مهندس مشاور فرانسوی و شرکای ایرانی‌اش بود، به تدوین طرح آمایش سرزمین پرداخت و نتایج آن در چند مرحله از سال‌های ۱۳۵۴ تا ۱۳۵۶ ارائه شد. در برنامه عمرانی ششم قبل از انقلاب اسلامی با استفاده از نتایج این مطالعات و با ماهیتی آمایشی تهیه شد که به علت برخورد با انقلاب اسلامی جنبه اجرایی پیدا نکرد.

دوران انقلاب اسلامی

الف) دوره اول مطالعات آمایش سرزمین (۱۳۶۸-۱۳۶۲): اولین بار پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۶۲، ضرورت انجام برنامه‌ریزی آمایشی بر اساس اهداف و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران احساس شد. هیئت دولت نحوه ادامه مطالعات و حصول به نتایج نهایی و تصویب آن را طی مصوبه شماره ۶۹۰۰۰ به تاریخ ۱۳۶۳/۲/۲۲ مشخص کرد. بر اساس یکی از مواد این مصوبه، قرار شد، کمیسیونی به ریاست نخست‌وزیر و مرکب از اعضای شورای اقتصاد و نماینده رئیس‌جمهور، وزیر مسکن و شهرسازی، وزیر کشور، وزیر راه و ترابری، وزیر امور خارجه، معاون عمرانی نخست‌وزیر و دو نماینده مجلس شورای اسلامی و با دبیری سازمان برنامه و بودجه تشکیل شود و انجام مطالعات را تا مرحله نهایی و تصویب آن پی‌گیری کند، اما این کمیسیون هیچ‌گاه تشکیل نشد.

متعاقب صدور مصوبه شورای اقتصاد در تاریخ ۱۳۶۵/۷/۹ مرحله دوم از دوره اول مطالعات آمایش سرزمین آغاز شد که منجر به تهیه ۲۴ جلد گزارش تحت عنوان «چارچوب نظری توسعه استان» برای هر یک از استان‌های کشور شد که این گزارش‌ها در سال ۱۳۶۸ منتشر شد؛

ب) دوره رکود نسبی فعالیت‌های آمایش سرزمین (۱۳۷۶-۱۳۶۸): با شروع برنامه اول توسعه و در اولویت قرار گرفتن بازسازی فیزیکی و اقتصادی صدمات ناشی از جنگ و همچنین لزوم برنامه‌ریزی برای رشد اقتصادی که طی برنامه اول و برنامه دوم ادامه یافت، موضوع آمایش سرزمین در حاشیه قرار گرفت. در این دوران، وظیفه تهیه طرح آمایش سرزمین به معنای تعیین راهبرد توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، تعیین مناطق اولویت‌دار در توسعه از نظر پذیرش جمعیت و فعالیت، تعیین

نقش نواحی از نظر تقسیم کار ملی و تعیین چشم‌انداز اشتغال و توزیع آن در بخش‌های مختلف اقتصادی را به سازمان برنامه و بودجه و وظیفه تهیه طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای را به وزارت مسکن و شهرسازی واگذار کرد؛

ج) دوره دوم مطالعات آمایش سرزمین (از ۱۳۶۷ تاکنون): تجربیات حاصل از اجرای دو برنامه اول و دوم توسعه کشور و ملاحظه تداوم یا تشدید روندهای عدم تعادل در سرزمین، مهاجرت‌های کنترل‌نشده، رشد بی‌رویه شهرهای بزرگ و مسائل روزافزون ناشی از تخریب محیط زیست، مجدداً لزوم استفاده از نگرش آمایشی در برنامه‌ریزی را مطرح کرد. مطالعات این دوره، از نظر شکلی و محتوایی با مطالعات انجام‌شده قبلی تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای داشته است. بسیاری از این تفاوت‌ها ناشی از تغییر شرایط تاریخی و اوضاع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، منطقه و جهان بوده است. پشت‌سر گذاشتن جنگ تحمیلی هشت ساله و پیامدهای ناشی از آن شرایط جدید در اوضاع اقتصادی و اجتماعی کشور، فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و تشکیل جمهوری‌های مستقل در شمال کشور، تغییرات به وجود آمده در افغانستان و تغییرات به وقوع پیوسته در نظام قدرت جهانی و همچنین رویکردهای جدید در جایگاه برنامه‌ریزی عمده‌ترین این تغییرات هستند.

به طور کلی، برنامه‌های آمایش سرزمین در کشور ما با موفقیت رو به رو نشده است و علل اصلی عدم دستیابی طرح‌های آمایشی به اهداف مورد نظر و ادامه روندهای نامطلوب در سازماندهی فضا در سه دهه اخیر را می‌توان در سه گروه عوامل زیر خلاصه کرد:

- عدم وجود تفکر منسجم و نهادینه برای مدیریت سرزمین در سطوح مدیریتی کشور،
- عدم وجود طرح و برنامه مصوب و با پشتوانه‌های قانونی لازم برای سازماندهی فضا،
- عدم وجود نهاد قانونی مشخص و مسئول برای مدیریت سرزمین و پی‌گیری و نظارت بر اجرای طرح‌های آمایشی.

منابع

- چشم‌انداز بلندمدت توسعه و فعالیت‌های اولویت‌دار (تابستان ۱۳۶۸). مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی، مرحله دوم.
- سرور، رحیم (۱۳۸۴). جغرافیای کاربردی. تهران: انتشارات سمت.
- گزارش مختصر پیرامون مفاهیم تاریخیچه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران و سایر کشورها. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- گزارش مرحله دوم برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه و عمران از مقیاس ملی (آمایش سرزمین) نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه کشور (شورای فرابخشی آمایش سرزمین و محیط زیست). پنجم خرداد ۱۳۷۸.
- مخدوم، مجید (۱۳۸۰). شالوده آمایش سرزمین. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم دیسکت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- منابع و مآخذ دیسکت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- توفیق، فیروز (۱۳۷۹). آمایش سرزمین و طرح کالبدی منطقه آذربایجان. مجموعه سخنرانی‌های علمی تخصصی سال ۱۳۷۹، چاپ دوم، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۴). آمایش سرزمین - تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری.
- سابقه برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۷۷). معاونت امور اقتصادی و هماهنگی. دفتر اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه.
- سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۸۳). پیوست شماره ۲ لایحه (جلد اول). سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۸-۱۳۸۴). سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- مخدوم، مجید (۱۳۷۴). شالوده آمایش سرزمین. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- مخدوم، مجید (۱۳۸۱). تدوین سند مبنای اندیشه‌ای برنامه چهارم، شناخت گزینه مطلوب در چشم‌انداز توسعه کشور.
- مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۷). جلد اول، نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، سازمان برنامه و بودجه.
- مطالعات آمایش سرزمین (۱۳۸۳). دفتر آمایش و توسعه پایدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.