

تحلیلی بر موانع فراروی آمایش سرزمین در ایران

اسماعیل صالحی*

فرزام پوراصغر سنگاچین**

چکیده

کشور ایران دارای حدود شش دهه سابقه رسمی برنامه‌ریزی عمرانی است و برنامه‌ریزی در خلال این مدت به طور عام و آمایش سرزمین به تبعیت از شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی همواره با تغییرات و دگرگونی‌هایی همراه و فراز و نشیب‌های بسیار زیادی را شاهد بوده است. لذا شناخت این تحولات برای رسیدن به راهکارهای عملی و رفع تنگناها و موانع فراروی آمایش سرزمین بسیار حیاتی می‌باشد. بررسی سیر تحولات آمایش سرزمین طی سال‌های گذشته از این واقعیت حکایت دارد که موضوع عدم تعادل‌های منطقه‌ای و عدم استفاده از قابلیت‌های سرزمینی و به عبارتی توسعه‌نیافتگی بخش‌های وسیعی از کشور همواره به عنوان یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های برنامه‌ریزان چه قبل و چه بعد از انقلاب بوده است. به همین دلیل نیز طی سال‌های گذشته اقدامات گسترده چه در قالب طرح‌های مطالعاتی یا تدوین قوانین و مقررات صورت گرفت، اما به دلایل مختلف، این اقدامات عقیم مانده و کماکان موضوع آمایش سرزمین و توزیع عادلانه فعالیت‌ها و جمعیت در پهنه سرزمین در کانون توجهات برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران کشور قرار گرفته است.

با توجه به موارد فوق در این مقاله تلاش شده است تا تصویری خلاصه از تحولات برنامه‌ریزی کشور با تأکید بر آمایش سرزمین طی سال‌های گذشته ارائه شود و جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور تبیین گردد. در ادامه به صورت اجمالی به خلاصه‌ای از عدم تعادل‌های منطقه‌ای در کشور اشاره و مهم‌ترین ویژگی‌های این عدم تعادل‌های منطقه‌ای فهرست شده‌اند. در بخش آخر نیز تعدادی از مهم‌ترین مسایل و مشکلاتی که در حال حاضر سیاست‌ها و برنامه‌های آمایش سرزمین با آنها مواجه هستند، مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته و در بخش پایانی و پس از جمع‌بندی نیز راهکارهای رفع این تنگناها و مشکلات ارائه شده‌اند.

واژگان کلیدی

برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین، تعادل‌های منطقه‌ای

Email: tehranssaleh@ut.ac.ir

* استادیار دانشکده محیط زیست دانشگاه تهران

** کارشناس محیط زیست مرکز ملی آمایش سرزمین معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و دانشجوی دوره دکتری برنامه ریزی محیط زیست، دانشکده محیط زیست دانشگاه تهران

تاریخ پذیرش: ۸۸/۰۵/۱۷

تاریخ ارسال: ۸۸/۰۳/۳۱

فصلنامه راهبرد / سال هجدهم / شماره ۵۲ / پاییز ۱۳۸۸ / صص ۱۸۱-۱۴۹

۱- مقدمه

در خلال سال‌های اخیر خصوصاً از اوایل دهه ۱۳۵۰ شمسی، نفت و توسعه در پهنه سرزمین ایران پیوند تنگاتنگی یافت و با افزایش قیمت آن طی این سال‌ها، این وابستگی تشدید شد. به دلیل همین وابستگی، نوسانات قیمت نفت و رونق و رکود آن بر چگونگی روند توسعه ملی و ساختار فضایی کشور تأثیر گذاشته است.

پیامد این فرایند و الگوی توسعه وابسته به درآمدهای نفتی، علاوه بر عدم تناسب با واقعیات جامعه ایران، ظرفیتی کاذب و به دور از نیازها و توانمندی‌های اجتماعی را در کشور باعث شده است که بازخوردهای آن را به صورت رشد ناموزون سکونتگاه‌های انسانی و تمرکز فعالیت‌ها و در مجموع تفاوت‌های فاحش برون منطقه‌ای درون منطقه‌ای در کشور می‌توان مشاهده نمود. این مسئله باعث شده است تا توسعه مناطق کمتر توسعه یافته صرفاً در پیوند و ارتباط با مناطق توسعه یافته مفهوم یابد و به همین دلیل نیز از توانمندی‌های این‌گونه مناطق استفاده معقول صورت نگیرد. دو برنامه هفت ساله دوم و دو برنامه پنج‌ساله بعد از آن که طی سال‌های ۱۳۴۶-۱۳۴۲ و ۱۳۴۷-۱۳۵۱ به اجرا درآمد، برگرفته از رویکردهای

برنامه‌ریزی توسعه متداول در همان مقطع جهان و ادبیات حاکم از دیدگاه توسعه منطقه‌ای مبتنی بر نظریه قطب رشد و توسعه نقطه‌ها و لکه‌های دارای قابلیت‌ها استوار بوده‌اند. بر پایه چنین رویکردی، شکل‌گیری فعالیت‌ها و اقدامات توسعه در پهنه کشور، از یک سو برخاسته از ضرورت و نیاز دستیابی به یک هدف ملی بود و از سوی دیگر به جای آنکه قابلیت‌ها و فرصت‌های توسعه درون‌زا را در منطقه تقویت و مورد استفاده قرار دهد، عمدتاً در چارچوب سیاست‌ها و هدف‌های کلان پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه ملی که اهداف آنها بر رشد صرف اقتصادی متکی بود، دنبال می‌شد. نتیجه این رویکرد به وجود آمدن فضایی قطبی در پهنه کشور به صورت فعالیت‌های اقتصادی و شبکه‌های زیرساختی به صورت لکه‌های متمرکز و قطبی، اما بسیار پراکنده و ناموزون خود را نمایان ساخت.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و اجرای سه برنامه توسعه، هر چند به لحاظ نظری موضوع ایجاد توازن و آمایش سرزمین در برنامه‌های توسعه همواره مورد تأکید بوده، اما به دلایل مختلف، اقدامات انجام شده عقیم مانده است و کماکان موضوع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در کشور به عنوان یک چالش

مشکلات کلیدی فراروی آمایش سرزمین خودنمایی می‌کنند. در بخش آخر نیز پس از جمع‌بندی، پیشنهادهای ارایه شده است.

۲- پیشینه آمایش سرزمین در ایران

کشور ایران دارای حدود شش دهه 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 مجموع در بررسی سیر تحولات برنامه‌ریزی در ایران به‌طور عام و آمایش سرزمین به‌طور اخص، دو دوره کاملاً مشخص قابل تشخیص است.

۱-۲- پیشینه تحول و تطور 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، اما بررسی اسناد و سوابق حاکی از این است که قبل از این تاریخ نیز تلاش‌های بسیار زیادی برای توسعه کشور در قالب برنامه‌های عمرانی صورت گرفت، اما به دلایل مختلف، این تلاش‌ها ناکام ماند. (تابش، ۱۳۸۳، ص ۲۵).

اساسی فراروی تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران کشور قرار دارد.

این مقاله با نگاهی تحلیلی و با استفاده از روش ستادی و استفاده از مستندات موجود، مهم‌ترین مسایل و مشکلاتی را که در حال حاضر فراروی آمایش سرزمین قرار دارد، مورد بررسی قرار می‌دهد. بخش زیادی از مطالب ارایه شده مربوط به مسایل و مشکلاتی است که در حال حاضر سیاست‌ها و برنامه‌های آمایش کشور با آن مواجه بوده و بیشتر منعکس کننده نظرات نگارندگان مقاله است. الگوی‌های به‌کار گرفته شده در این مقاله از چهار بخش است. در بخش اول، مبانی نظری و تعاریف آمایش سرزمین به‌صورت اجمالی مورد بررسی قرار می‌گیرد. تحولات برنامه‌ریزی کشور با تأکید بر آمایش در بخش دوم بررسی و به‌صورت اجمالی تحولات آن ارایه می‌شود. در بخش سوم نیز مهم‌ترین ویژگی‌های سازمان فضایی کشور با استفاده از آخرین آمار و اطلاعات موجود مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش چهارم نیز مهم‌ترین مسایل و مشکلات فراروی آمایش با استفاده از موارد مطرح شده در بخش‌ها تحلیل می‌شود که بخشی از موانع و مشکلات صرفاً استنباط نگارندگان مقاله می‌باشد که در حال حاضر به عنوان برخی از

برنامه اول هفت ساله کشور در طی سال‌های ۱۳۲۸ الی ۱۳۳۴ و در شرایط رکود، تورم و از هم پاشیدن بنیان امور اقتصادی کشور و بی ثباتی سیاسی کشور آغاز شد، اما در میانه راه و پس از کودتای سال ۱۳۳۲ متوقف شد. 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 گردید. برنامه مزبور در اسفند 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 ارتباط و اصلاح امور بهداشت عمومی و غیره اشاره نمود.

برنامه سوم توسعه (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 هماهنگ سازی سیاست‌های مختلف مملکتی با سیاست‌های عمرانی بود. (تابش، ۱۳۸۳، ص ۳۰).

برنامه عمرانی چهارم (۵۱-۱۳۴۷) در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه‌های گذشته به اجرا درآمد. در تنظیم و تدوین برنامه چهارم، جامعیت و پیوستگی در نظام برنامه‌ریزی استمرار یافت. در این برنامه بر خلاف برنامه‌های گذشته، تحولی در نظام برنامه‌ریزی صورت گرفت، به‌صورتی 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 می‌شدند (تابش، ۱۳۸۳، ص ۳۲).

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 خصوصاً 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 اشاره کرد (سابقه برنامه‌ریزی در ایران، ۱۳۷۷، ص ۱۳).

ثروت در کشور توجه جدی معطوف نگردید. 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. همان‌طور که عنوان شد، دو قطبی شدن فضای کشور در آغاز دهه ۴۰ آغاز شده بود و در اواخر همین دهه بیشتر نمایان شد. در اواخر دهه ۴۰ دفتر عمران ناحیه‌ای سازمان برنامه لزوم بازنگری در توزیع جغرافیایی برنامه‌های توسعه را برای کاهش شکاف‌های منطقه‌ای و توزیع بهینه فعالیت‌ها در پهنه سرزمین مطرح نمود. علاوه بر این معاونت طرح و برنامه سازمان برنامه نیز بر استفاده از قابلیت‌های منطقه‌ای و نوعی برقراری سلسله مراتب خدمات رسانی از دیدگاه اجتماعی و اقتصادی درون منطقه‌ای تأکید نمود (توفیق، ۱۳۷۹، ص ۲۷۰).

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

برنامه عمرانی پنجم (۵۶-۱۳۵۲) در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه‌های گذشته تهیه و تدوین گردید. 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 گردید.

از مهم‌ترین هدف‌های 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 (سابقه برنامه‌ریزی در ایران، ۱۳۷۷، ص ۱۳).

رشد شتابان اقتصاد کشور که در دهه چهل 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 بود که در فرایند برنامه‌ریزی کشور به موضوع توزیع عادلانه

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. البته در همان زمان، بی آنکه برنامه مدونی به‌نام آمایش سرزمین در ایران وجود داشته باشد، اقداماتی جهت کنترل توسعه تهران و تشویق به سرمایه‌گذاری در شهرستان‌ها آغاز شده بود، از نمونه‌های این سیاست‌ها می‌توان به ممنوعیت استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران (مصوب سال ۱۳۴۶ هیأت وزیران) و اتخاذ تدابیر مالی و مالیاتی برای سوق دادن صنایع به شهرستان‌هایی چون اهواز، اصفهان، اراک و کرمان اشاره کرد. به این ترتیب مشاهده می‌شود کلیه اقدامات یاد شده که مصادیقی از آمایش سرزمین قلمداد می‌شوند، بدون اینکه سندی به‌نام آمایش در کشور در دهه ۴۰ وجود داشته باشند، در اندیشه برنامه‌ریزان ایران خطور نموده بود، اما در اواخر دهه ۴۰ و ۵۰ شتاب توسعه بخش‌های مختلف از چنان ابعادی

برخوردار شده بود که ضرورت تدوین برنامه آمایش را اجتناب ناپذیر نموده و اتخاذ تدابیر برای ساماندهی فعالیت‌ها در پهنه سرزمین بیشتر مورد تأکید قرار گرفت (توفیق، ۱۳۷۹، ص ۲۷۱).

مهندسين مشاور بتل^۱ در سال‌های ۵۱-۱۳۵۰ در مطالعاتی با عنوان «طرح جامع مطالعات توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور» پیشنهادهای برای تجدید سازمان برنامه‌ریزی و اجرایی کشور با تأکید بر تمرکززدایی و توجه بیشتر بر قابلیت‌های مناطق ارایه نمود.

در سال ۱۳۵۳ دفتر آمایش سرزمین توسط سازمان برنامه و بودجه تأسیس شد و در سال ۱۳۵۴ قرارداد تهیه طرح آمایش سرزمین^(۲) با مهندسين مشاور ستیران بسته شد که نتیجه مطالعات مرحله نخست را در سال ۱۳۵۵ منتشر نمود. گزارش مرحله دوم با عنوان «مطالعات دوره دوم استراتژی دراز مدت آمایش سرزمین» در اردیبهشت ۱۳۵۶ در چهار بخش آماده شد. این چهار بخش عبارت بودند از نظام شهری و خط مشی اجرایی آن، جامعه روستایی و خط مشی اجرایی آن، محور آذربایجان - خوزستان و

1 - Battle Memorial Institute, Columbus, Ohio

رعایت اولویت برای مصارف کشاورزی می‌بایست به صورت مشترک توسط وزارت و مسکن و شهرسازی و وزارت کشاورزی و منابع طبیعی صورت می‌گرفت (توفیق، ۱۳۷۹، ص ۲۷۱).

۲-۲- پیشینه 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 طبقه بندی نمود. در دهه اول، نظام جمهوری اسلامی ایران با مسایل 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 جوّ 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 پنج‌ساله اول پس از انقلاب (۶۶-۱۳۶۲) در سال ۱۳۶۲ به مجلس شورای اسلامی ارائه

خط مشی اجرایی آن و سرانجام تمرکز زدایی از فعالیت‌های بخش دوم و سوم و خط مشی اجرایی آن (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷(الف)، ص ۶).

در سال ۱۳۴۸ دبیرخانه شورایعالی شهرسازی و معماری وابسته به وزارت آبادانی و مسکن نیز طرحی با عنوان «مطالعات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای» زیر نظر سازمان ملل متحد آغاز کرد. نتیجه این مطالعات در فروردین ۱۳۵۰ به صورت اطلس برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در مقیاس یک پانصد هزارم به تعداد محدود منتشر شد. اما جایگاه قانونی اقدامات انجام شده برای برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای که از سوی وزارت مسکن و آبادانی وقت انجام شده بود، توسط سازمان برنامه مورد تردید و اختلاف قرار گرفت.

در قانون تغییر نام «وزارت آبادانی و مسکن» به «وزارت مسکن و شهر سازی» در سال ۱۳۵۳ و تعیین وظایف آن، برای نخستین بار واژه «تهیه طرح جامع سرزمین» از وظایف این وزارتخانه قلمداد شد. در بند الف ماده ۳ همین قانون از هدف‌های طرح تعیین محل شهرها و مراکز جمعیت آینده با توجه به عوامل محدود کننده از قبیل کمبود منابع آب و استفاده‌های مختلف از زمین با

شد، اما به دلیل شرایط جنگ تحمیلی، این برنامه در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسید (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷(الف)، ص ۷۶).

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.

این برنامه پس از تلفیق در پایان سال ۱۳۶۱ به هیات دولت ارسال و پس از بررسی‌های متعدد در ۲۰ مرداد ۱۳۶۲ در هیات دولت تصویب شد، اما در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی به دلایل مختلف مورد تأیید قرار نگرفت. در خلال سال‌های برنامه اول پیشنهادی (۱۳۶۶-۱۳۶۲)، موضوع آمایش در چارچوب و تفکر نوین و متناسب با ارزش‌های انقلاب اسلامی 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 ساماندهی فضایی برنامه‌های توسعه کشور، از سال ۱۳۶۱ دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه تلاش‌هایی را آغاز نمود. با توجه به اینکه در همان زمان عدم تعادل‌های شدیدی در پهنه کشور به دلیل اتخاذ سیاست‌های قطب‌های رشد در گذشته به وجود آمده بود، تفکر توازن و تعادل بخشی بر پهنه کشور تقویت گردید و مقوله آمایش سرزمین با استقبال بیشتری از سوی کارگزاران مورد تأکید قرار گرفت (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷(الف)، ص ۷).

اولین نتایج مطالعات انجام شده، در دو کتاب توسط دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۶۳ تحت عنوان "طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران" منتشر شد. پس از بررسی گزارش نهایی توسط دستگاه‌های اجرایی مربوط، "استراتژی‌های 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 ۱۳۶۵ به تصویب شورای مزبور رسید و به کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ شد (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷(الف)، ص ۶).

ذیربط تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید.

سایر وظایف و فعالیت‌های قانونی وزارت مسکن و شهرسازی به قوت خود باقی بوده و بر این اساس طرح کالبدی (ملی - منطقه‌ای) توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه شده و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌رسد.

برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی (۷۸ - ۱۳۷۴) در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه اول توسعه به اجرا درآمد. در این مقطع موضوع آمایش سرزمین که در اوایل دهه ۷۰ تا حدودی در حاشیه قرار گرفته بود، از اواخر برنامه دوم توسعه با اقبال بیشتری مواجه شد. از سال ۱۳۷۷ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین که در واقع می‌توان از آن به عنوان تجربه سوم یاد نمود، آغاز گردید. برخلاف مطالعات گذشته این مطالعات با تفاوت‌های محسوسی نسبت به گذشته آغاز شد.

اول اینکه انجام این مطالعات زیر نظر معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه وقت شروع گردید که این امر باعث ادغام بیشتر ملاحظات و رویکردهای توسعه اقتصادی در توسعه فضایی خواهد شد. دوم، این مطالعات با تعامل و هماهنگی

پس از ابلاغ استراتژی‌های کلی درازمدت آمایش سرزمین، مرحله دوم آمایش سرزمین آغاز شد که در نهایت نتایج مطالعات در ۲۴ جلد، تحت عنوان «چارچوب نظری پایه توسعه استان» برای هریک از ۲۴ استان کشور در سال ۱۳۶۸ تهیه گردید. هریک از این گزارشات حاوی استراتژی‌های بلندمدت توسعه استان در بخش‌های مختلف از دیدگاه آمایش سرزمین و نقش آن در چارچوب تقسیم کار ملی و منطقه‌ای بود.

همچنین در همین سال خطوط کلی «استراتژی سازماندهی فضا» توسط دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای تدوین و در قانون برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی (۷۲-۱۳۶۸) لحاظ شد، اما به دلیل ابهام در جایگاه تشکیلاتی آمایش سرزمین، مطالعات با رکود مواجه گشت و جایگاه این مطالعات در تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی اعلام شد. متعاقب آن شورایی عالی اداری در ۹ اردیبهشت ۱۳۷۱، پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی را به شرح زیر تصویب کرد:

ماده ۱: طرح آمایش سرزمین به معنای تعیین استراتژی‌های توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، توسط سازمان برنامه و بودجه و با همکاری دستگاه‌های

بیشتری با وزارت مسکن و شهر سازی شروع شد تا دو رویکرد آمایشی و کالبدی بتوانند با یکدیگر در راستای تحقق اهداف کلان آمایش گام بردارند.

از دیگر تفاوت‌های تجربه سوم آمایش با گذشته، تحولات عمیق اقتصادی، سیاسی در داخل و خارج کشور است. در تجربه دوم آمایش (سال ۱۳۶۲) رویکردهای توسعه در جهانی دو قطبی صورت می‌گرفت، در حالی که در این مرحله نظم جدیدی در جهان با رویکردهای متفاوتی حاکم شد که بارزترین این تحولات در حوزه‌های خارجی موضوع جهانی شدن و رشد شگفت‌انگیز فناوری‌های مختلف به‌خصوص در حوزه‌های اطلاعاتی صنعت، گردشگری و غیره است که قطعاً نگاه به توسعه به‌طور عام و آمایش سرزمین به‌طور اخص را متفاوت‌تر از گذشته نمود.

نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم به‌صورت جامع‌تر و با مشارکت کلیه دستگاه‌ها تدوین شد. در این برنامه هم جنبه‌های آمایشی و هم ملاحظات زیست محیطی به‌نحو بارزتری در فرایند برنامه‌ریزی دخالت داده شدند. از مجموعه جلسات کارشناسی متعدد در برنامه سوم توسعه در نهایت چکیده مطالعات و نشست‌های کارشناسی در دو جلد با عنوان لایحه سند برنامه منتشر شد. در جلد نخست

اسناد فرابخشی و در جلد دوم نیز اسناد بخشی منتشر شد. در فصل شانزدهم جلد دوم سند فرابخشی، به موضوع آمایش سرزمین پرداخته شده است. در این فصل، پس از بر شمردن عوامل اصلی شکل‌گیری سازمان فضایی، تشریح وضع موجود توزیع فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، مرور ویژگی‌های ساختار سازمان فضایی و بررسی نقاط و قوت و ضعف سازمان موجود فضایی کشور، اصول و راهبردهای آمایش سرزمین مطرح و بررسی شد و رهنمودهایی که برای آمایش سرزمین مطرح شده شامل رهنمودهای کلی مصوب هیات وزیران و هم ستاد برنامه منتشر گردید (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۷، (ب)، ص ۸). برنامه چهارم توسعه در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه‌های گذشته تدوین شد. در این برنامه کشور با چالش‌های درونی و بیرونی متفاوت تری از برنامه‌های گذشته قرار گرفته بود. این چالش‌ها به موازات تحولات بین‌المللی و فضای نوین اقتصاد بین‌المللی و جهانی شدن، فضای برنامه‌ریزی کشور را در شرایط جدیدی قرار داده است. افزایش جمعیت و توسعه شهرنشینی در کشور به همراه تحولات عمیق در شرایط اقتصادی جامعه جهانی، تهدیدها و فرصت‌های نوینی را فراروی برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران کشور

مربوط به آمایش سرزمین و راهبردهای استخراج شده از این مطالعه از پایه‌های اصلی مورد استفاده در تدوین و ترسیم چشم‌انداز بلندمدت بوده است.

پس از تدوین چشم‌انداز بلندمدت، راهبردهای کلان بلندمدت و بخش‌های استراتژیک و الزام‌های دستیابی به چشم‌انداز مطلوب تعیین شد. براین 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 نمودند.

بر این اساس در برنامه چهارم توسعه به مانند برنامه سوم، زمان بندی، سازمان کار و تشکیلات نظام برنامه‌ریزی تعیین شد و به مانند برنامه سوم توسعه نیز شرح وظایف و برنامه زمان بندی برای تهیه برنامه بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در ۵ مرداد ۱۳۸۲ به تصویب هیات وزیران رسید. پس از تشکیل ستاد برنامه حسب موضوع و مسایل اساسی کشور ۷ کمیته مشترک شامل کمیته مشترک رشد پایدار، کمیته مشترک توسعه دانایی، فناوری، فرهنگ و آموزش، کمیته مشترک تعامل

در آستانه برنامه چهارم قرار داده است که قطعاً بهره برداری از این فرصت‌ها و مقابله با تهدیدهای احتمالی موجود متضمن اتخاذ راهبردهایی است که از رویکردهای مبتنی بر عقلانیت و برنامه‌ریزی‌های بلند تبعیت نماید و در این راستا داشتن تحلیلی روشن از چشم‌اندازهای بلندمدت با هدف‌گذاری و جهت‌گیری‌های شفاف بسیار حائز اهمیت است. خوشبختانه در برنامه چهارم توسعه نیز موضوع آمایش سرزمین چه در سطوح کارشناسی برنامه‌ریزی و چه در سطح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در کانون توجه قرار گرفته و در سطوح کلان بارها بر ادغام ملاحظات آمایشی در چیدمان بهینه فعالیت‌ها در پهنه کشور تأکید شده است.

به همین دلیل در تهیه و تدوین برنامه چهارم توسعه و به تبعیت از تحولات بین‌المللی، الزامات مستتر در قانون اساسی و فضای نوین اقتصادی، در ابتدا ترسیم چشم‌انداز بلندمدت در دستور کار قرار گرفت. در تهیه این چشم‌انداز، در ابتدا بر اساس روندهای گذشته متغیر کلان در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی با پیش فرض‌های استمرار وضع موجود و تبیین وضعیت مطلوب، چشم‌انداز بلند مدت کشور تهیه شد. در تهیه این چشم‌انداز، مطالعات

فعال و ارتقای رقابت پذیری با اقتصاد جهانی، کمیته مشترک توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، کمیته مشترک امنیت پایدار ملی و توسعه قضایی، کمیته مشترک توسعه مدیریت دولت و کمیته مشترک محیط زیست، تعادل منطقه‌ای و آزمایش سرزمین متشکل از ۲۲ کمیته تخصصی تشکیل شد. کمیته مشترک محیط زیست، تعادل منطقه‌ای و آزمایش سرزمین نیز با تشکیل سه کمیته تخصصی آزمایش سرزمین، تعادل منطقه‌ای و کمیته محیط زیست و منابع طبیعی کار تدوین مفاد قانونی آزمایش سرزمین در برنامه چهارم توسعه را بر عهده گرفتند. کمیته آزمایش سرزمین پس از برگزاری جلسات متعدد مفاد قانونی مرتبط با آزمایش سرزمین را تهیه کرد که در نهایت در قالب مواد ۷۲ الی ۸۳ در فصل ششم با عنوان آزمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای به تصویب مجلس رسید و به عنوان مستند قانونی ملاک برنامه‌های آزمایش سرزمین در برنامه چهارم توسعه قرار گرفته است.

بر اساس ماده ۷۲، دولت مکلف شده است به منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، با هدف استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور، با استفاده از مطالعات انجام شده، سند ملی

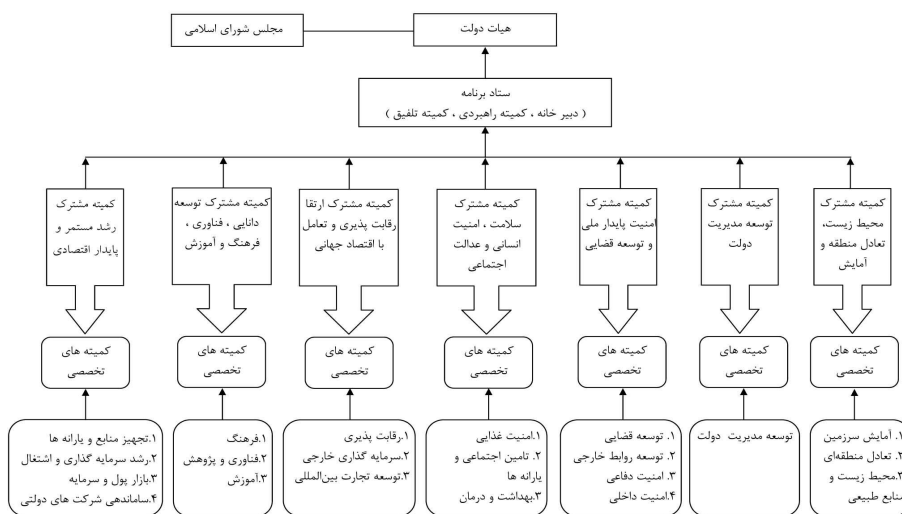
آمایش سرزمین را در سه سطح کلان، بخشی و استانی به اجرا گذارد.

به موازات تدوین برنامه چهارم، ضوابط ملی آمایش سرزمین نیز در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۶ در هیات دولت به تصویب رسید. در این ضوابط نیز احکام متعددی در زمینه آمایش سرزمین و ساماندهی فعالیت‌ها و توزیع بهینه جمعیت در پهنه سرزمین مطرح شده است. در ماده ۱۴ این ضوابط، سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور موظف شده است تا در راستای وظایف مندرج در ضوابط ملی آمایش سرزمین، مرکز ملی آمایش سرزمین را متناسب با جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور ایجاد نموده و نهاد تحقیقاتی متناظر با این جایگاه را برای تقویت زمینه‌های علمی و فنی آمایش سرزمین و ارتقای مهارت‌های تخصصی نیروهای مورد نیاز، تدارک ببیند. بر اساس این بند از مصوبه در سال ۱۳۸۴، دفتر آمایش، توسعه پایدار و محیط زیست به مرکز ملی آمایش سرزمین تغییر نام یافت و وظایف جدیدی برای آن در قانون پیش بینی شد.

پس از تشکیل این مرکز، مطالعات آمایش سرزمین با رویکردی نوین در دستور کار قرار گرفت و شرح خدمات جامعی با مد نظر قرار دادن کلیه مؤلفه‌های برنامه‌های

آمایشی در سال ۱۳۸۵ تهیه شد. این شرح خدمات متشکل از ده سر فصل اصلی شامل تحلیل و ارزیابی موقعیت طبیعی و محیط زیست استان، تحلیل اجتماعی و فرهنگی، در حال انجام می‌باشد. نمودار (۱) نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم جایگاه آمایش سرزمین و کمیته‌های ذیربط را در این نظام نشان می‌دهد.

نمودار ۱. جایگاه آمایش در نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم (۸۸-۱۳۸۴)



افزون بر مستندات قانونی یاد شده، در ۲۴ مرداد ۱۳۸۰، قانونی با عنوان قانون اجرای اصل چهارم و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^(۳) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در آن دولت را مکلف به تهیه طرح آمایش سرزمین می‌نماید. در این قانون آمده است:

دولت مکلف است تا دو سال پس از تصویب این قانون و در اجرای اصل چهارم و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رفع هر گونه تبعیض در استفاده

تحلیل اقتصادی، تحلیل ساختار فضایی، توصیف و تحلیل پیوندها، ملاحظات دفاعی - امنیتی، پیش‌بینی و آینده‌نگری، مدیریت آمایش، سیستم اطلاعات جغرافیایی و تلفیق و جمع‌بندی را شامل می‌شود. پس از تدوین شرح خدمات، به منظور اجرای انجام مطالعات آمایش سرزمین در استان‌ها، کتابچه راهنمای انجام مطالعات برنامه آمایش در شهریور ۱۳۸۵ تهیه و برای کلیه استان‌ها ارسال شده است و در حال حاضر مطالعات اکثر استان‌ها بر اساس شرح خدمات جدید

۱. استفاده مؤثر از موقعیت ممتاز جغرافیایی در جهت کسب جایگاه شایسته منطقه‌ای و بین‌المللی؛
۲. توسعه منابع انسانی به عنوان رکن اصلی آمایش سرزمین؛
۳. توجه به یکپارچگی ملی و تقویت هویت ایرانی - اسلامی مدیریت سرزمین؛
۴. ارتقای کارآیی و بازدهی اقتصادی و تسهیل روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور؛
۵. دستیابی به تعادل منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه؛
۶. ساماندهی فضایی مناسب مراکز زیست و فعالیت با تأکید بر مشارکت مؤثر مردم؛
۷. رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی در استقرار جمعیت و فعالیت در سرزمین؛
۸. توجه به حفظ، احیاء و بهره‌برداری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدید شونده و حفظ محیط زیست در طرح‌های توسعه.
- ۳- تعاریف و مفاهیم نظری آمایش سرزمین**
- جامعه بشری در شرایط کنونی جهان در رابطه با فضای مورد استفاده‌اش نمی‌تواند بدون مطالعات لازم و همه جانبه متکی به آینده‌نگری آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی
- مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور، فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) متناسب با استعدادها، توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق (استان و شهرستان‌ها) مختلف کشور، استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای و بین‌المللی کشور با مطالعه و بررسی کارشناسی لازم و با ملاحظه سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در سال‌های گذشته و شاخص توسعه یافتگی مناطق (استان و شهرستان‌ها)، طرح آمایش سرزمین (توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی) را تهیه و اقدامات قانونی لازم برای آن را از آغاز سال ۱۳۸۳ به عمل آورد.
- همزمان با تحولات یاد شده در خصوص آمایش سرزمین در ایران و پس از ابلاغ سند بیست ساله چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، کمیسیون زیربنایی و تولیدی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز طی جلسات متعدد و استفاده از نظرات کارشنان و متخصصان سیاست‌های کلی آمایش سرزمین را در هشت محور به شرح زیر تصویب نمود:

قطب‌های توسعه ترسیم می‌نماید. (معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۱).

برنامه‌ریزی فضایی، مجموعه مفاهیم، دیدگاه‌ها و روش‌هایی است که در جهت ایجاد سازمان و ساختار فضایی مطلوب و دلخواه مورد استفاده قرار می‌گیرد. برنامه‌ریزی فضایی در واقع نام دیگری برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای است، با این تفاوت که مفهوم فضا کلی‌تر از مفهوم منطقه است و مرزهای منطقه را قطع می‌کند و این یک فرایند مداوم است که به‌صورت حالت عمودی و افقی نمایان می‌شود و در سطوح گوناگون به کار می‌رود. هدف برنامه‌ریزی فضایی از اهداف برنامه‌ریزی منطقه‌ای جدا نیست و می‌تواند دورنمای کاملی از سازمان موجود فعالیت‌ها، قطب‌ها، محورهای توسعه، چگونگی استقرار جمعیت، نحوه ارتباط شهری و روستایی و ... ارائه نماید (توفیق، ۱۳۸۴).

برنامه‌ریزی فضایی، یعنی برنامه‌ریزی‌هایی که سر و کار آن با سرزمین-فضا یا جغرافیاست و در سراسر جهان عمومیت دارد. اما این عمومیت به معنای شکل و محتوای یکسان نیست. از ویژگی مشترک برنامه‌های از این دست، یعنی

درازمدت به‌ویژه برای نسل‌های آینده به زندگی مطلوب ادامه دهد. ضرورت پژوهش و بررسی درباره مقوله توسعه و آمایش سرزمین به‌ویژه در بخش صنعت و مناطق ویژه اقتصادی از جهات مختلف به‌ویژه تخصص منطقه‌ای در رابطه با فعالیت انسان، انتخاب مکان‌های تولید و همچنین حفاظت و توسعه محیط زیست ایجاب می‌کند که به منظور حداکثر استفاده از قابلیت‌ها و امکانات سرزمین برای هدف‌هایی که جامعه در پیش رو دارد - با توجه به روند پیشرفت علم و دانش در جهان متحول امروز - آمایش سرزمین تهیه و تنظیم نماید.

"آمایش سرزمین، علم و دانش سازماندهی منطقی و عقلانی جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی حفاظت و توسعه محیط زیست را شامل می‌شود." هدف اساسی آن توسعه مناطق و روابط متقابل درونی و برونی آنها، استفاده معقول از منابع، ارزشمند سازی میراث انسان ساخت (محیط زیست انسانی) و غیر ساخته (محیط زیست طبیعی)، ترمیم و تقویت محیط زیست، هماهنگی‌های افقی و عمودی در سطوح مختلف را شامل می‌شود. به عبارت دیگر سیمای موجود آتی توسعه یافتگی منطقه را از لحاظ محورهای توسعه و

فضایی بودن که بگذریم، این برنامه‌ریزی‌ها در جوامع گوناگون، از جمله به دلیل تجربه تاریخی متفاوت، نوع حکومت، میزان توسعه یافتگی، دیدگاه‌های سیاسی و تفاوت‌های جغرافیایی شکل‌های متفاوتی به خود گرفته است.

آمایش سرزمین طبق ضوابطی با نگرش بازده پایدار و درخور، بر حسب توان و استعداد کیفی و کمی سرزمین برای استفاده‌های مختلف انسان در سرزمین، به تعیین نوع کاربری از سرزمین می‌پردازد. بنابراین از هدررفتگی منابع طبیعی و ضایع شدن محیط زیست و در نتیجه از فقر انسانی که روی زمین کار می‌کند، می‌کاهد (مخدوم، ۱۳۷۴، ص ۲۰).

مرکز ملی آمایش سرزمین نیز آمایش سرزمین را به شرح زیر توصیف نموده است (۱۳۸۵):

تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و عوامل محیطی به منظور ایجاد سازمان سرزمینی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعدادهای انسانی و محیطی آمایش سرزمین نامیده می‌شود. آمایش سرزمین در چارچوب اصول مصوب، از طریق افزایش کارآیی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری

تبادل و توازن در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه در نقاط و مناطق جغرافیایی، ایجاد نظام کاربری اراضی متناسب با اهداف توسعه متعادل و حفظ محیط زیست، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ سازی تأثیرات فضایی- مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص به گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم‌انداز بلند مدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمینی را محقق سازد.

۴- تصویری اجمالی از عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران

رشد سریع جمعیت و به عبارت دیگر انفجار آن در کشور که در اوایل سده اخیر و به‌ویژه در دهه ۵۰ و ۶۰ شمسی با روند شتابان صورت گرفت، دولتمردان و برنامه‌ریزان کشور را در مقابل انبوهی از نیازهای اساسی، خدماتی و زیربنایی قرارداده است که به تبع آن سیاست‌ها و برنامه‌های متعددی در قالب طرح‌های عمرانی در کشور برای پاسخگویی به این نیازها به اجرا درآمد که بازخوردهای آن به‌صورت فعالیت‌ها و سکونتگاه‌های متعدد در پهنه سرزمین نمایان شده است.

شیوه‌های تولید، اولویت‌بندی فعالیت‌ها در تخصیص منابع و به‌دنبال آن اتخاذ سیاست‌های مختلف واردات و صادرات که به‌نوبه خود باعث شکل‌گیری مراکز تولید و مصرف، ایجاد قطب‌های صنعتی و کشاورزی و ... غیره می‌شود همواره در شکل‌گیری سازمان فضایی کشور نقش اصلی را ایفا می‌نماید و همچنان نیز نقش اصلی را دارا می‌باشد.

ویژگی‌های اعتقادی، قومی و فرهنگی و ملاحظات سیاسی و نظامی نیز از دیگر عوامل شکل‌گیری سازمان فضایی کشور قلمداد شده و به‌صورت مستمر بر نحوه توزیع فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها تأثیر گذاشته است.

تغییر و تحولات سیاسی، اقتصادی در سطح جهانی و منطقه‌ای نیز در سازمان فضایی کشور نقش بسیار زیادی ایفا می‌کنند و سازمان فضایی کشورها را تغییر می‌دهند. به‌عنوان مثال می‌توان به جنگ هشت ساله ایران و عراق و محدودیت‌هایی که همواره از ناحیه همسایه غربی وجود داشته، به‌عنوان یک عامل محدود کننده برای توسعه فعالیت‌های زیر بنایی در حاشیه مرزها اشاره نمود، اما پس از اشغال عراق توسط ایالات متحده و روی کار آمدن دولت جدید که تا حدودی ارتباط مناسبی با ایران دارد، الزامات

به‌طور خلاصه عوامل مؤثر در شکل‌گیری سازمان فضایی کشور را می‌توان در دو گروه عوامل ارادی و عوامل غیر ارادی تقسیم بندی نمود.

عوامل غیر ارادی به آن گروه از عوامل اطلاق می‌شود که اراده بشر حداقل در شرایط حاضر نقش تعیین‌کننده‌ای در دگرگونی و تحول آن ندارد. این عوامل نیز به‌نوبه خود به دو گروه جغرافیای طبیعی و پیشینه تاریخی طبقه بندی می‌شود. اسکان جمعیت در جوار منابع آب و خالی از سکنه شدن بخش اعظم کشور از سکنه، به دلیل کمبود و فقدان آب از مهم‌ترین عوامل غیر ارادی اسکان جمعیت و فعالیت در پهنه کشور قلمداد می‌شود.

عوامل ارادی نیز به عواملی اطلاق می‌شود که تحت تأثیر اراده آدمی و تبعیت از سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذ شده باعث تکوین، تکامل و مکان‌گزینی فعالیت‌ها در پهنه سرزمین می‌شوند. این عوامل نیز به نوبه خود به سه گروه اقتصادی، ویژگی‌های فرهنگی - سیاسی - نظامی و تحولات فراملی طبقه بندی می‌شوند.

ساختار اقتصادی (عوامل اقتصادی) همواره در شکل‌گیری و مکان‌گزینی فعالیت‌ها نقش داشته اساسی داشته است.

جدیدی را در زمینه توسعه و استقرار فعالیت‌ها در مرزهای غربی و جنوب غرب کشور مطرح کرده است.

همچنین فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و ایجاد جمهوری‌های مستقل، ایران را در شرایط جدیدی قرار داده و مناسبات جدیدی را در مراودات با همسایه شمالی حاکم نموده است که هر یک از این تحولات به نوبه خود و در میان‌مدت و بلندمدت بازخوردهای آمایشی در پهنه سرزمین به وجود آورده و سازمان فضایی این مناطق را دگرگون نموده است و پیش‌بینی می‌شود با توجه به سیاست‌های دولت و همچنین سرعت تحولات، این تغییرات و دگرگونی‌ها در سازمان فضایی کشور در آینده بیشتر گردد.

با توجه به مراتب فوق به‌طور اجمالی، از مهم‌ترین ویژگی‌های سازمان فضایی ایران می‌توان موارد زیر را برشمرد:

۴-۱- جمعیت و شهرنشینی

همان‌گونه که عنوان شد، توزیع جمعیت و فعالیت‌ها در کشور تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل ارادی و غیرارادی قابل توجه می‌باشد. توزیع ناموزون فعالیت‌ها در پهنه سرزمین که بعضاً ناشی از عدم قابلیت‌های طبیعی و به دلیل سیاست‌های ارادی چند

دهه گذشته دولت بوده، موجب عدم تعادل در توزیع فضایی جمعیت در بین مناطق و درون مناطق در کشور شده است. این عدم تعادل‌ها چه در بعد کیفی و چه در بعد کمی بین جوامع شهری و جوامع روستایی کاملاً مشهود است. از یک سو در خلال چند سال اخیر جمعیت کشور افزایش یافته و از سوی دیگر الگوی سکونت بیش از پیش به سمت شهرنشینی معطوف گردیده است. براساس اطلاعات موجود جمعیت کشور از ۳۳۷۰۸ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ با نرخ رشد ۳/۹ درصد، به ۴۹۴۴۵ هزار نفر در سال ۱۳۶۵ افزایش یافته است. براساس طرح آمارگیری جاری جمعیت در سال ۱۳۷۰، جمعیت کشور در این سال ۵۵۸۳۷ هزار نفر اعلام گردید که در قیاس با جمعیت سال ۱۳۶۵ به معنای پیدایش آهنگ رشد سالانه‌ای معادل ۲/۴۶ درصد بوده است که به تدریج شواهدی از تقلیل آهنگ نرخ رشد در ایران هویدا گردید. روند کاهش نرخ رشد جمعیت در دوره ۷۵-۱۳۷۰ و همزمان با سیاست‌های دولت مبنی بر کنترل رشد جمعیت براساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵، شدت بیشتری یافت و به ۱/۴۷ درصد تقلیل یافت و جمعیت به ۶۰۰۵۵ هزار نفر رسید. براساس سرشماری عمومی نفوس

برخوردار بوده و از ۱۷۸۵۴ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ با نرخ رشد سالانه یک درصد به ۲۲۳۶۰ هزار نفر در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته و جمعیت ساکن در نقاط روستایی نیز از ۵۳ درصد به ۳۱/۵ درصد در خلال سال‌های مزبور تنزل نموده است. به این ترتیب مشاهده می‌شود جمعیت شهری کشور طی این سال‌ها به بیش از سه برابر افزایش یافته است، در حالی که طی این مدت حدود ۲۵ درصد به جمعیت روستایی کشور افزوده شده است. علل افزایش سریع جمعیت شهرهای کشور را می‌توان به سه گروه طبقه‌بندی کرد که به ترتیب عبارت‌اند از خالص مهاجرت به شهرها، افزایش طبیعی جمعیت شهرها و افزایش جمعیت شهری در اثر تحولات ناشی از تغییر محدوده شهرها و تغییر در تعریف جمعیت شهری.

جدول (۲) تعداد شهرها و تحول جمعیت شهری و روستایی کشور را در خلال سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۸۵ نشان می‌دهد.

مسکن در سال ۱۳۸۵، جمعیت کشور ۷۰۴۹۵/۷۸ هزار نفر اعلام شده است که به معنای آهنگ رشد سالانه‌ای معادل ۱/۶ درصد طی سال‌های ۸۵-۱۳۷۵ است. به موازات افزایش جمعیت کشور و به تبعیت از سیاست‌های توسعه صنعتی، رشد شهرنشینی در کشور نیز روند افزایشی یافته است. براساس اطلاعات موجود، تعداد شهرهای کشور از ۳۷۳ شهر در سال ۱۳۵۵ به ۴۹۶ شهر در سال ۱۳۶۵ و ۶۱۵ شهر در سال ۱۳۷۵ رسیده است. تعداد شهرهای کشور در سال ۱۳۸۵، ۱۰۱۹ شهر اعلام شده است. به این ترتیب در خلال سال‌های گذشته به طور متوسط سالانه ۲۱ شهر بر شهرهای کشور افزوده شده است.

همزمان با تحولات یاد شده، ضریب شهرنشینی در کشور افزایش چشمگیری یافته است. بر اساس آخرین سرشماری عمومی نفوس مسکن در سال ۱۳۸۵، جمعیت شهری ایران از ۱۵۸۵۵ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ با نرخ رشد سالانه حدود ۳/۹ درصد، به ۴۸۲۶۰ هزار نفر در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته و ضریب شهرنشینی نیز از حدود ۴۷ درصد در سال ۱۳۵۵ به حدود ۶۸/۵ درصد در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است. برعکس جمعیت روستایی از آهنگ رشد کندتری

جدول (۲) - تعداد شهرها و تحول جمعیت شهری و روستایی کشور در خلال سال‌های ۱۳۵۵ الی ۱۳۸۵

شهرتایی	جمعیت (هزار نفر)				تعداد شهرها	تعداد روستاها
	شهری	روستایی	جمع کل	نرخ رشد		
۱۳۵۵	۳۲۳	۱۵۸۵۵	-	۱۷۸۵۴	-	۲۲۲۷۰۹
۱۳۶۵	۴۹۶	۲۶۸۴۵	۵/۴	۲۲۶۰۰	۲/۳	۴۹۴۵۴
۱۳۷۰	۵۱۴	۳۱۸۳۷	۳/۵	۲۴۰۰۰	۱/۲	۵۵۸۳۷
۱۳۷۵	۶۱۵	۳۶۸۱۸	۲/۹	۲۲۳۲۸	-۰/۶۴	۶۰۰۵۴
۱۳۸۰	۸۹۹	۴۲۰۰۰	۲/۶	۲۳۰۰۰	-۰/۲	۶۴۵۲۸
۱۳۸۵	۱۰۱۹	۴۸۲۶۰	۱/۶	۲۲۴۰۴	- ۱	۷۰۴۹۵/۷۸

مأخذ: سالنامه آماری کشور ۱۳۸۳، مرکز آمار ایران ۱۳۸۴

زیست محیطی در کشور پدید آورده است (سابقه برنامه‌ریزی در ایران، ۱۳۷۷، ص ۲۵) به تبعیت از تحولات فوق، توزیع و پخشایش جمعیت در پهنه کشور، دوگانگی زیادی را نمایان می‌سازد. حدود ۹۰ درصد آن در دامنه‌های دو سلسله جبال البرز و زاگرس در منطقه‌ای حدود ۴۵ درصد سرزمین ساکن هستند و ۱۰ درصد بقیه در ۵۵ درصد از نواحی خشک مرکزی، جنوبی و شرقی سکونت دارند (مرکز ملی آمایش سرزمین، ۱۳۸۵).

در سطح ملی حدود ۱۷/۵ درصد کل جمعیت شهرنشین کشور در شهر تهران ساکن هستند و قریب به ۴۰ درصد جمعیت شهری کشور نیز در ۹ شهر بزرگ، حدود ۴۰ درصد در شهرهای متوسط و ۲۰ درصد جمعیت نیز در شهرهای کوچک کمتر از ۵۰ هزار تن سکونت دارند.

وجود چنین تفاوت‌هایی در خلال سال‌های گذشته باعث تشدید مهاجرت‌ها شده و چنانچه همچنان این تفاوت‌ها استمرار داشته باشد، کماکان روند مهاجرت‌ها از مناطق روستایی به نقاط شهری خصوصاً کلان‌شهرها استمرار خواهد داشت و تمرکز جمعیت و فعالیت در پهنه کشور بیش از گذشته خواهد شد.

هر چند تحولات شهرنشینی کشور به عنوان یکی از شاخص‌های توسعه محسوب می‌شود و اساساً جریان حرکت تکاملی فرهنگ و تمدن، انسان را به سوی شهرنشینی سوق می‌دهد، اما شواهد موجود از تحولات شهرنشینی در کشور حاکی از آن است که حداقل بخشی از این تحولات به موازات تکوین و تکامل نظام تولید و همچنین بهبود کارکردهای شهرها نبوده، بلکه معلول تشدید شکاف درآمدی بین مناطق شهری و روستایی، تفاوت‌ها در امکانات و بهره‌مندی از امکانات، ضعف نظام تولید در جوامع روستایی، اتخاذ سیاست‌های ایجاد قطب‌های صنعتی و... می‌باشد که این موضوع مشکلات را از نظر مسایل اجتماعی و

۱/۵	۷۱۰۲	اردبیل
۱۱/۵	۵۵۲۱۳	اصفهان
۰/۵	۲۴۰۲	ایلام
۰/۹	۴۴۴۳	بوشهر
۲۲/۷	۱۰۸۷۹۴	تهران
۰/۹	۴۱۶۴	چهارمحال و بختیاری
۰/۸	۳۷۲۱	خراسان جنوبی
۹/۳	۴۴۷۱۸	خراسان رضوی
۰/۹	۴۲۰۳	خراسان شمالی
۲/۹	۱۴۰۸۲	خوزستان
۱/۳	۶۳۵۵	زنجان
۰/۹	۴۳۹۷	سمنان
۱/۳	۶۰۶۱	سیستان و لوجستان
۳/۹	۱۸۶۳۸	فارس
۱/۳	۶۴۴۲	قزوین
۲/۵	۱۱۹۷۸	قم
۱/۶	۷۶۱۷	کردستان
۲/۴	۱۱۷۰۱	کرمان
۲/۲	۱۰۳۷۴	کرمانشاه
۰/۴	۲۰۸۴	کهگیلویه و بویراحمد
۱/۶	۷۶۴۰	گلستان
۳/۶	۱۷۱۲۱	گیلان
۱/۶	۷۷۵۲	لرستان
۴/۸	۲۳۰۸۱	مازندران
۲	۹۵۱۶	مرکزی
۰/۷	۳۳۹۳	هرمزگان
۲/۷	۱۲۷۳۴	همدان
۲/۸	۱۳۵۷۷	یزد
۱۰۰	۴۸۰۳۱۶	کل کشور

مأخذ: سالنامه آماری کشور ۱۳۸۳، مرکز آمار ایران سال ۱۳۸۴

۴-۲- فعالیت‌های صنعتی

توزیع فعالیت‌های صنعتی در پهنه کشور به دلیل سیاست‌های اتخاذ شده در گذشته به مانند توزیع مراکز جمعیتی، عدم تعادل‌های زیادی را نمایان می‌سازد. اتخاذ سیاست‌های ایجاد قطب‌های صنعتی در برنامه‌های گذشته موجب قطبی شدن فضای کشور و تمرکز صنایع در بخش‌های خاصی از کشور شده است. بر اساس آمار منتشر شده از سوی مرکز آمار ایران در سال ۱۳۸۳، حدود ۴۳۰۳۱۶ واحد صنعتی در سال ۱۳۸۱ در کشور فعالیت داشتند. از مجموعه این واحدهای صنعتی، ۱۰۸۷۹۴ واحد صنعتی با سهم ۲۲/۷ درصد در استان تهران مستقر بوده‌اند. در حالی که در سال مزبور تعداد واحدهای صنعتی در استان ایلام معادل ۲۰۸۴ واحد بوده که ۰/۴ درصد صنایع را در همین سال تشکیل می‌داده است. جدول (۳) توزیع کارگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن و بیشتر را به تفکیک استان در سال ۱۳۸۳ نشان می‌دهد.

جدول (۳) - توزیع کارگاه‌های صنعتی کشور به تفکیک استان در سال ۱۳۸۳

نام استان	تعداد کارگاه	سهم هر استان (درصد)
آذربایجان شرقی	۳۴۹۶۴	۷/۳
آذربایجان غربی	۱۶۲۴۹	۳/۴

۴-۳- زیربنایها

فعالیت‌های زیربنایی که در خلال چند دهه گذشته در نقاط مختلف کشور به اجرا در آمده‌اند، بسته به ماهیت، اثرات گوناگونی را در توزیع و مکان‌گزینی فعالیت‌ها در پهنه کشور برجای گذاشته‌اند. تأسیسات زیربنایی نیز همانند سایر فعالیت‌های تولیدی، تحت تأثیر دو گروه از عوامل غیر ارادی و عوامل ارادی در یک فرایند تاریخی در ایران شکل گرفته‌اند. امکانات و تأسیسات زیربنایی کشور را می‌توان به دو گروه نقطه‌ای و شبکه‌ای تقسیم بندی نمود. تأسیسات نقطه‌ای نظیر نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها، فرودگاه‌ها، بنادر، هم در نتیجه عوامل ارادی (نظیر ایجاد فرودگاه‌ها در شهرهای کوچک بدون توجیهات لازم) و هم عوامل غیر ارادی (نظیر احداث سدها که پیش شرط آن وجود رودخانه است) در یک فرایند تاریخی در کشور شکل گرفته‌اند.

به این ترتیب امکانات و تأسیسات زیربنایی کشور که در نقشه سازمان فضایی کشور منعکس است، شامل شبکه راه‌های اصلی و فرعی و راه آهن، شبکه فرودگاهی، خطوط انتقال برق و سوخت و سد و سایر سازه‌های آبی ... می‌باشند، به نحوی که محورها و مناطق مجهز به شبکه‌های زیر بنایی، عمدتاً در مناطق مرکزی و غربی کشور

شکل گرفته‌اند. (مستندات، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۸۳-۱۳۷۹، ۱۳۷۸)

۴-۴- فعالیت‌های کشاورزی

کشاورزی از زمان‌های کهن و به روایتی حتی قبل از ورود اقوام آریایی به ایران، در این عرصه رواج داشته است. کشاورزی و فعالیت‌های وابسته به آن به عنوان بنیان تولید در ایران پیوسته دگرگونی‌های عمیقی را در سیمای طبیعی کشور پدید آورده است. با توجه به کمبود آب در کشور و محدودیت اراضی، این دو عامل همواره در تکوین و توسعه مراکز استقرار انسانی و فعالیت‌های کشاورزی نقش تعیین کننده داشته‌اند.

فعالیت‌های کشاورزی را نیز می‌توان از دیدگاه سازمان فضایی به دو گروه فعالیت‌های گسترده و متمرکز طبقه‌بندی نمود. در گروه اول که بخش عمده‌ای از فعالیت‌های زراعی (آبی، دیم و باغداری) و دامداری‌های گسترده و سنتی را شامل می‌شود، تا حدی زیادی متأثر از عوامل غیر ارادی و به تبعیت از قابلیت‌های طبیعی و ویژگی‌های خاک، اقلیم در پهنه سرزمین شکل گرفته است.

گروه دوم این فعالیت‌ها شامل واحدهای متمرکز پرورش دام و طیور و کشت‌های نوین

توسعه در سواحل جنوب شرقی کشور؛

- وجود مازاد ظرفیت‌های زیربنایی در برخی از مناطق، نسبت به جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی مستقر در آنها؛
- عدم توازن و هماهنگی در بهره‌گیری از قابلیت‌های سرزمین در نتیجه برهم خوردن تعادل‌های زیست محیطی (محیط زیست طبیعی و انسان ساخت) و پیدایش تمرکزهای غیر اصولی
- وجود عدم تعادل در اجزای سازمان فضایی کشور به لحاظ پذیرش جمعیت و فعالیت متناسب با امکانات و مزیت‌های نسبی؛
- در حاشیه قرار گرفتن بخش وسیعی از کشور و انزوای این مناطق به تبعیت از شرایط طبیعی و عوامل اداری.

۵- تحلیل مسایل و مشکلات

هر چند موضوع استفاده بهینه از سرزمین و استفاده از قابلیت‌های مختلف مناطق و تمرکز زدایی از مناطق پرتراکم در قالب برنامه‌ریزی آمایش همواره به عنوان یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های برنامه‌ریزان

(گلخانه‌ای)، عمدتاً در حاشیه مراکز عمده مصرف و به تبعیت از سیاست‌های دولت و ویژگی‌های بازارها شکل گرفته است. (مستندات، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۸۳-۱۳۷۹، ۱۳۷۸).

به‌طور خلاصه از مهم‌ترین عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران می‌توان موارد زیر را بر شمرد:

- عدم تعادل جمعیت و تجهیزات زیربنایی و ظرفیت‌های تولیدی در مناطق شمالی، مرکزی و غربی نسبت به مناطق میانی، جنوبی و شرقی کشور؛
- تمرکز فعالیت‌های صنعتی و خدماتی در بخش‌های خاصی از کشور نظیر تهران، مناطق مرکزی؛
- نظام قطبی اسکان جمعیت و تمرکزهای شدید در مراکز جمعیتی بزرگ مقیاس؛
- عدم تعادل شدید بین جوامع شهری و روستایی در برخورداری از امکانات رفاهی، خدماتی، آموزشی و...؛
- عدم تناسب بین استقرار جمعیت، فعالیت و امکانات و تجهیزات زیربنایی با قابلیت‌ها و ضرورت‌های

کشور بوده و براین اساس نیز تهیه طرح‌های آمایشی جهت استفاده بهینه از سرزمین در برنامه‌های توسعه کشور چه پیش از انقلاب اسلامی و چه پس از آن مورد تأکید قرار گرفته (که بازتاب آن را می‌توان در برنامه‌های گذشته و برنامه‌های جاری کشور در قالب مواد قانونی گوناگون مشاهده نمود) اما برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش و تقسیم کار ملی بین مناطق یا تقسیم کار منطقه‌ای بین نواحی در عمل مورد توجه جدی قرار نگرفته و عملاً بسیاری از امکانات و قابلیت‌ها بلا استفاده مانده است. پیامد مشخص این روند، توزیع تصادفی فرصت‌ها و امکانات و منابع در پهنه سرزمین و تشدید نابرابری‌های منطقه‌ای، محلی شده است که این پدیده ناشی از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و ایجاد زیرساخت‌ها در گذشته، در حال تشدید شدن است.

براین اساس از مهم‌ترین تنگناهای فراروی آمایش کشور می‌توان موارد زیر را بر شمرد:

۵-۱- شرایط طبیعی کشور

ویژگی‌های موقعیتی ایران یعنی کوهستانی بودن بخش زیادی از آن از یک طرف و قرار گرفتن آن در کمربند خشک کره زمین از طرف دیگر، مهم‌ترین عوامل

مؤثر در تعیین شرایط آب و هوایی در کشور است. شرایط کوهستانی کشور و موقعیت قرارگیری دو رشته کوه البرز از غرب به شرق در شمال کشور و رشته کوه زاگرس از شمال غرب و جنوب شرق به صورت دیواره‌ای مانع از نفوذ جریان‌های باران‌زا از شمال و غرب می‌شوند و به همین دلیل بخش اعظم مناطق مرکزی کشور از نزولات بسیار کمتری برخوردار بوده و آب به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل محدود کننده توسعه در این مناطق محسوب می‌شود. بنابراین در برنامه‌های آمایش سرزمین موضوع تأمین آب برای توسعه فعالیت‌های مختلف همواره به عنوان مهم‌ترین عامل مطرح می‌باشد.

بر اساس گزارش جاماب (طرح جامع آب کشور، ۱۳۷۷). میزان تخلیه آب‌های زیر زمینی در حوزه‌های آبریز کلان کشور (شامل حوزه آبریز مازندران، خلیج فارس و دریای عمان، دریاچه ارومیه، فلات مرکزی، ناحیه مرزی شرق و قره قوم) ۵۷/۷ میلیارد متر مکعب و میزان تغذیه حدود ۵۰/۷ میلیارد متر مکعب است که حدود ۷ میلیارد متر مکعب تراز منفی را نشان می‌دهد. بیشترین تراز منفی در حوزه آبریز دریاچه ارومیه با حدود ۳/۴۰ میلیارد متر مکعب و حوزه آبریز فلات مرکزی با حدود ۲/۹ میلیارد متر

مکعب مشاهده می‌شود. این پدیده در کنار خشکسالی‌های ادواری در کشور باعث تشدید بهره برداری از منابع آب‌های زیر زمینی کشور طی سال‌های اخیر شده است.

به این ترتیب مسئله تامین آب برای توسعه فعالیت‌های مختلف و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای خصوصاً در مناطق کمتر توسعه یافته کشور، مهم‌ترین چالش فراروی آمایش سرزمین خواهد بود که باید در برنامه‌های آمایشی جایگاه ویژه‌ای را به آن اختصاص داد.

۵-۲- قوانین و مقررات

قوانین و مقررات همواره نقش اساسی ضابطه مند نمودن فعالیت‌ها را در پهنه سرزمین دارند. به همین دلیل نیز قوانین و مقررات متعددی در کشورهای مختلف جهان برای ضابطه مند نمودن فعالیت‌ها و چیدمان پهنه آنها تدوین شد. همان‌طور که عنوان شد این مسئله در ایران نیز همواره مورد توجه بوده و به همین دلیل نیز در برنامه‌های گذشته قوانینی برای تمرکز زدایی و سوق دادن فعالیت‌ها به مناطق کمتر توسعه یافته به تصویب رسید. به عنوان مثال، در اواخر دهه ۴۰ شمسی و همزمان با طرح موضوع آمایش در کشور بی آنکه برنامه مدونی به نام آمایش سرزمین در ایران وجود داشته باشد،

اقدام‌هایی جهت کنترل توسعه تهران و تشویق به سرمایه‌گذاری در شهرستان‌ها مطرح شد و براین اساس نیز قوانین و مقرراتی به تصویب رسید که از مهم‌ترین آنها می‌توان به ممنوعیت استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران و اتخاذ تدابیر مالی و مالیاتی برای سوق دادن صنایع به شهرستان‌هایی چون اهواز، اصفهان، اراک و کرمان اشاره کرد.

هر چند تصویب این‌گونه قوانین تا حدودی توانست از توسعه بی رویه فعالیت‌های گوناگون در مناطق پرجمعیت جلوگیری نماید، اما به دلایل مختلف بسیاری از این قوانین جوابگوی اهداف آمایش نبوده و کماکان موضوع تمرکز فعالیت‌ها در بخش‌های خاصی از کشور به یک موضوع لاینحل تبدیل شده است.

۵-۲-۱- ممنوعیت احداث صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران مصوب ۱۳۴۶/۱۰/۲۰ هیات وزیران

بر اساس این مصوبه، ایجاد صنایع در تهران و حومه تا شعاع ۱۲۰ کیلومتری ممنوع اعلام شده، اما در انتهای همین مصوبه، احداث صنایع در محدوده فوق موکول به اجازه هیات دولت شده است. براین اساس طی سال‌های گذشته درخواست‌های

متعددی برای استقرار صنایع مختلف از سوی دستگاه‌های دولتی و خصوصی در این محدوده پیشنهاد گردید که اکثر قریب به اتفاق آنها به تصویب رسیده است. این موضوع باعث تراکم هر چه بیشتر فعالیت‌ها و به‌خصوص فعالیت‌های صنعتی و جذب جمعیت در استان تهران خاصه شهر تهران شده است که آثار و پیامدهای سوء آن را از جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی و به‌ویژه زیست محیطی در کلانشهر تهران می‌توان مشاهده نمود.

۵-۲-۲- قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات موسوم به "قانون تجمیع عوارض" مصوب سال ۱۳۸۱/۱۰/۲۵

بر اساس بند(ه) ماده ۳ این قانون از سایر کالاهای تولیدی (به استثنای محصولات بخش کشاورزی) که امکان استفاده از آنها به عنوان محصول نهایی وجود دارد، مطابق فهرستی که به پیشنهاد کارگروهی مرکب از وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس)، وزیر بازرگانی، صنایع و معادن و کشور و رئیس

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای سال بعد به تصویب هیات وزیران می‌رسد، ۳ درصد قیمت فروش (دو درصد مالیات و یک درصد عوارض). از آن دسته از محصولات صنایع آلوده کننده محیط زیست به تشخیص و اعلام (تا پانزدهم اسفند ماه هر سال برای اجرا در سال بعد) سازمان حفاظت محیط زیست که در فهرست فوق قرار نمی‌گیرند، یک درصد قیمت فروش به عنوان عوارض دریافت می‌شود.

بررسی مفاد این قانون با اهداف و سیاست‌های آمایش سرزمین که در آنها به کرات بر تمرکز زدایی و سوق دادن فعالیت‌ها به مناطق کمتر توسعه یافته تأکید شده است، به‌خوبی تناقض موجود در قوانین و مقررات کشور را با اهداف آمایش نمایان می‌سازد. به عنوان مثال در بند ۱ ماده یک ضوابط ملی آمایش بر کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پرتراکم کشور به‌ویژه شهر تهران و اصفهان و مهار روند رو به رشد جمعیت و فعالیت‌ها تأکید شده است. از سوی دیگر بر اساس ماده ۳ قانون تجمیع عوارض، سازوکاری در خصوص معافیت‌های مالیاتی و عوارض برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته پیش‌بینی نشده و

آمایش سرزمین در کشور بوده، فشارهای سیاسی مقامات استانی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد توجیهات اقتصادی و فنی و آمایشی است. فقدان طرح مصوب آمایش به عنوان یک سند فرادست باعث شده است تا طی سال‌های اخیر فشارهای زیادی از سوی مقامات سیاسی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها خصوصاً طرح‌ها و پروژه‌های زیربنایی به اجرا درآید. به عنوان نمونه در این زمینه می‌توان به احداث تعداد زیادی پروژه‌های زیربنایی نظیر فرودگاه (فرودگاه اردبیل)، سد (نظیر سد ۱۵ خرداد در استان قم) و جاده‌های روستایی اشاره نمود که قاعدتاً می‌بایست موجب نگهداشت جمعیت و توسعه مناطق روستایی شوند، اما در بسیاری از موارد، موجب تشدید مهاجرت‌ها و اسکان بسیاری از روستائینان در مناطق شهری گردید.

۵-۴- فقدان مدل مناسب برای آمایش سرزمین در ایران

بررسی اسناد و مدارک مرتبط با آمایش سرزمین در دهه‌های گذشته حاکی از این است که هنوز مدل‌های مناسبی برای آمایش سرزمین در کشور وجود ندارد. به عبارت دیگر هنوز مفروضات و پیش‌فرض‌های مناسب برای مکان‌یابی فعالیت‌های عمرانی تدوین نشده است. به عنوان مثال هنوز

همین دلیل انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته وجود ندارد.

۵-۲-۳- ضوابط و استانداردهای خروجی از کارخانجات و کارگاه‌های صنعتی

داشتن ضوابط و استانداردهای زیست محیطی جهت جلوگیری از آلودگی و تخریب‌های ناشی از فعالیت‌ها پیش‌شرط حفاظت از محیط زیست قلمداد می‌شود. بر این اساس سازمان حفاظت محیط زیست بر اساس ماده ۱۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۲/۳ مبادرت به تهیه و تدوین استانداردهای خروجی کارخانجات، کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها نمود. استانداردهای یاد شده به‌صورت ملی و برای کل کشور تهیه شده و شرایط خاص منطقه‌ای در مورد آنها اعمال نشده است. به همین دلیل هیچ‌ساز و کار تشویقی یا انگیزشی در مورد آنها برای تشویق به استقرار در مناطق کمتر توسعه‌یافته مشاهده نمی‌شود.

۵-۳- فشارهای سیاسی جهت اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد توجیهات اقتصادی و فنی

یکی دیگر از مسایل و مشکلاتی که همیشه در تعارض با اهداف و برنامه‌های

مشخص نیست که کشور به چه تعداد بندر در شمال کشور نیاز دارد. آیا تعداد بنادر احداث شده در شمال کشور، قادر به پاسخگویی به نیازهای کشور هستند یا خیر؟ نبود این مفروضات و ضوابط که بتواند در قالب یک مدل، کلیه مؤلفه‌های اقتصادی، اجتماعی، آمایشی و زیست محیطی را در خود جای دهد، باعث شده است تا مکان‌یابی فعالیت‌ها در پهنه سرزمین از توجی‌هات علمی مناسبی برخوردار نباشند.

۵-۵- عدم تعریف مناسب از منطقه در کشور

موضوع منطقه بندی جغرافیایی و چگونگی شکل و ترکیب این مناطق از جمله موضوعاتی است که همواره دغدغه ذهنی برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی کشورها بوده است. منطقه بندی معمولاً از دو بعد برنامه‌ریزی و اجرا مورد توجه قرار می‌گیرد. این مقوله به‌ویژه در ارتباط با برنامه‌ریزی‌های سرزمینی و از جمله آمایش سرزمین اهمیت و نقش عینی‌تری می‌یابد. متأسفانه طی سال‌های گذشته منطقه‌بندی‌های متعددی بر اساس اهداف مختلف و توسط دستگاه‌های دولتی صورت گرفته و هر کدام از این منطقه بندی‌ها اهداف خاصی را دنبال می‌نموده‌اند که این موضوع مشکلات گوناگونی را فراروی

آمایش سرزمین قرار داده است. از مهم‌ترین این منطقه بندی‌ها می‌توان موارد زیر را بر شمرد:

۱. منطقه‌بندی طرح جامع انرژی ایران (استانفورد)؛
۲. منطقه‌بندی طرح مطالعاتی بتل؛
۳. منطقه‌بندی طرح جامع کشت (بوکرز وهانتینگ)؛
۴. منطقه‌بندی طرح جامع تأمین و توسعه پروتئین؛
۵. منطقه‌بندی استراتژی بلندمدت آمایش سرزمین (ستیران)؛
۶. منطقه‌بندی ایالتی وزارت کشور؛
۷. منطقه‌بندی طرح کالبدی ملی؛
۸. منطقه‌بندی دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛
۹. منطقه‌بندی پیشنهادی مطالعات طرح پایه (۹ منطقه کلان - مورد استفاده قرار نگرفت)؛
۱۰. منطقه‌بندی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (در حد تشکیلات مشورتی است)؛
۱۱. منطقه‌بندی پیشنهادی لایحه تشکیلات کلان دولت^(۴)؛
۱۲. منطقه‌بندی طرح جامع آب (جاماب).

در این طرح، کشور به هشت حوضه
آبریز کلان تقسیم شده است.

۵-۶- موقعیت قرارگیری ایران در جغرافیای خاورمیانه و تاثیرات متغیرهای برونزا

موقعیت جغرافیایی ایران در قاره آسیا و
قرار گرفتن آن بین دو حوزه اصلی تأمین
انرژی در جهان یعنی خلیج فارس و دریای
خزر همواره ایران را در کانون توجهات
قدرت‌های بزرگ جهان قرار داده است. از
سوی دیگر تحولات چند سال گذشته
کشورهای همسایه ایران از جمله فروپاشی
دولت افراطی طالبان در شرق کشور، سقوط
رژیم بعثی عراق در غرب و جنوب غربی
کشور، فروپاشی نظام کمونیستی شوروی از
یک سو و موضوع جهانی شدن از سوی دیگر
بر چگونگی توسعه کشور از ابعاد فضایی
تأثیرات شگرفی می‌گذارد. به عنوان مثال در
زمان شوروی سابق و پیش از انقلاب
اسلامی حلقه امنیتی دنیای غرب در جنوب
شوروی قرار داشته و ایران نیز جزئی از این
حلقه و مهم‌ترین حلقه آن قلمداد می‌شد. با
پیروزی انقلاب اسلامی این حلقه شکست و
غرب مجبور شد آن را به تدریج به جنوب
خلیج فارس منتقل کند. پس از فروپاشی
شوروی، مهار روسیه همچنان برای دنیای

غرب، خاصه ایالات متحده همچنان از
اهمیت بسزایی برخوردار بوده است، به همین
دلیل نیز این حلقه امنیتی از جنوب خلیج
فارس به شمال ایران، یعنی در حقیقت به
حاشیه خزر و آسیای میانه منتقل شده است.
این امر به شدت بر فرایند توسعه کشور به طور
عام و طرح‌های آمایش به طور اخص به عنوان
یک عامل برونزا تأثیر خواهد گذاشت و
تاکنون نیز اثرات خود را بر کشور گذاشته
است. (به عنوان نمونه مخالفت غرب با عبور
خط لوله انتقال نفت از ایران و انتقال آن از
باکو - جیهان) (عظیمی، ۱۳۷۹).

موضوع جهانی شدن و تعریف نقش‌های
جدید برای مناطق مختلف کشور نیز از دیگر
متغیرهای برونزای مهم تلقی می‌شود که در
آینده اثرات عمیقی را بر سازمان فضایی
کشور بر جای خواهد گذاشت.

هر چند چنین تحولاتی می‌توانند به
عنوان یک فرصت استثنایی در کشور مطرح
باشند، اما سرعت این تحولات در حاشیه
مرزهای کشور و همچنین کل منطقه از
چنان سرعتی برخوردار بوده که بعضاً کشور
نتوانسته است تعامل مناسبی با این تحولات
داشته باشد و از فرصت‌ها به خوبی استفاده
نماید.

۵-۷- عدم وجود منظومه ملی اطلاعات مکانی برای به اشتراک گذاشتن داده‌های مکاندار

بررسی‌ها حاکی از این است که در حال حاضر سیاست مشخصی در سطح ملی برای تبادل و به اشتراک‌گذاری داده‌های مکانی موجود نمی‌باشد. نه تنها در سطح ملی، بلکه در سطوح بخشی بسیاری از سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی دولتی نیز دارای سیاست مشخصی برای به اشتراک‌گذاری اطلاعاتشان وجود ندارد. علاوه بر عدم وجود سیاست، بسیاری از قوانینی که می‌توانند تسهیل‌کننده امر تبادل داده‌ها باشند نیز در کشور تدوین و تصویب نشده است. به‌عنوان مثال در حال حاضر قانون شفاف و مشخصی در خصوص حق مالکیت و حق نسخه برداری از داده‌های مکانی وجود ندارد و بسیاری از سازمان‌ها به جهت عدم وجود چنین قانونی از انتشار داده‌های خود اجتناب می‌کنند.

۶- فرجام

در خلال سه دهه گذشته، موضوع آمایش و توزیع بهینه فعالیت‌ها و توجه به عدالت به عنوان مهم‌ترین مسایل توسعه کشور مطرح شد و تلاش‌های متعددی برای ساماندهی فعالیت‌ها و توزیع متعادل آنها چه در قالب قوانین و مقررات و چه در قالب

طرح‌های مطالعاتی (از جمله مطالعات انجام شده در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و طرح‌های کالبدی وزارت مسکن و شهرسازی) در کشور صورت گرفت، اما این اقدامات نتوانسته است، اثربخشی مطلوبی در توزیع مناسب فعالیت‌ها به تناسب قابلیت‌های سرزمینی ایفا نماید و کماکان موضوع توزیع نامناسب امکانات و عدم استفاده از قابلیت‌ها و استعدادهای مناطق مختلف کشور و به عبارتی توسعه نیافتگی بخش اعظمی از پهنه کشور به عنوان یک چالش اساسی در کشور مطرح می‌باشد. خوشبختانه ضرورت توزیع بهینه جمعیت و فعالیت‌ها در سطوح مختلف نظام درک شده است که بازتاب آنها را می‌توان در مفاد قانونی متعدد مشاهده نمود. از سوی دیگر بررسی تحولات آمایش سرزمین طی سال‌های گذشته مبین تکوین و تکامل جایگاه این مهم در نظام برنامه‌ریزی کشور می‌باشد. در حقیقت می‌توان چنین نتیجه‌گیری نمود که مقوله آمایش سرزمین از پشتوانه‌های قانونی بسیار مستحکمی در نظام برنامه‌ریزی کشور برخوردار می‌باشد، اما در اجرا با مسایل و مشکلات و موانع متعددی مواجه است. لذا اتخاذ تدابیر مناسب و ایجاد سازوکارهای مناسب برای رفع این موانع و

مشکلات می‌بایست در کانون توجهات برنامه‌ریزان کشور قرار گیرد.

مسایل و مشکلات فراروی آمایش سرزمین را از جنبه‌های مختلف می‌توان مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. بخشی از این مسایل و مشکلات به عنوان عوامل خارج کنترل برنامه‌ریزان فراروی آمایش سرزمین در ایران خودنمایی می‌کنند که در این خصوص می‌توان به تحولات سیاسی در کشورهای همسایه ایران اشاره کرد که بسیاری از مفروضاتی را که در خلال سال‌های گذشته آمایش سرزمین کشور بر مبنای آنها تنظیم شده بود، تحت تأثیر قرار می‌دهد و بازنگری در بسیاری از راهبردهای آمایش سرزمین را اجتناب ناپذیر می‌نماید. بخشی از مشکلات به دلیل وجود قوانین یا مصوبات متناقض با اهداف و سیاست‌های آمایش سرزمین است (قانون تجمیع عوارض، ضوابط استقرار صنایع و ...). به همین دلیل ضروری است تا در کوتاه مدت این تناقضات شناسایی و اصلاحات لازم در آنها اعمال گردد. در غیراین صورت تمامی تلاش‌ها برای تحقق اهداف و سیاست‌های آمایش عقیم خواهد ماند. فشارهای سیاسی مسئولان محلی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی و فنی نیز از دیگر موانع و تنگناهای

فراروی کشور قلمداد می‌شوند که باید مجموعه برنامه‌ریزان کشور در این زمینه تدابیر مناسبی اتخاذ کنند. و راهکارهای مشخصی برای اجتناب از اجرای چنین پروژه‌هایی که بازخوردهای فضایی آنها بسیار شدید بوده است و در واقع اختلال در اهداف و سیاست‌های آمایش محسوب می‌شوند، ارایه نمایند. تهیه مدل‌های مناسب برای مکان‌دار نمودن فعالیت‌ها، به اشتراک گذاشتن داده‌ها، پایبندی به اهداف و سیاست‌های آمایش، بازنگری در قوانین و مقررات، واکنش مناسب در برابر تحولات خارجی و تعامل و استفاده مطلوب از این تحولات از جمله مهم‌ترین مسایلی هستند که باید در اهداف و سیاست‌های آمایش در کانون توجهات قرار گیرند تا بتوان اهداف و سیاست‌های آمایش سرزمین در کشور را محقق نمود.

پانوشتها

۱. در سال ۱۳۰۳ شمسی و در دوره پنجم قانونگذاری مجلس شورای ملی (سال ۱۳۰۲ شمسی) در زمانی که رضا خان 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 تصمیمات متخذه در آن صورت می‌گرفت، سرآغاز شکل‌گیری «توسعه برنامه‌ریزی شده» 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 نمود و در اسفند ۱۳۱۰ برای نخستین بار مبادرت به تهیه برنامه‌ای هفت ساله (۱۳۱۶-۱۳۱۰) برای توسعه صنعتی ایران نمود و آن را در نوشته‌ای با نام «لزوم پروگرام صنعتی» ارائه داد.

۲. البته در آن مقطع هنوز عنوان آمایش سرزمین متداول نشده بود و در یادداشت مشاور به جای آن، اصطلاحات «بهره‌وری سرزمین» و «تنسیق سرزمین» به کار می‌رفته است.

۳. اصل چهل و هشتم قانون اساسی: در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به

طوری که هر منطقه به فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.

۴. در لایحه تشکیلات کلان دولت که سال ۱۳۸۴ توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه شد، استان‌های کشور در قالب ۸ منطقه تقسیم‌بندی شده‌اند. در این لایحه برای هماهنگی امور اجرایی بین استانی برای هر منطقه یک وزیر منطقه‌ای که عضو کابینه ملی هستند، پیشنهاد شده است. این منطقه‌بندی دقیقاً منطبق بر تقسیمات ایالتی انجام شده توسط وزارت کشور است.

منابع

۱. بررسی تطبیقی شاخص‌های توسعه یافتگی در استان بوشهر و مقایسه آن با سایر استان‌های کشور طی سال‌های ۸۴-۱۳۸۲، (۱۳۸۴)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان بوشهر.
۲. پوراصغر سنگاچین، فرزام، (۱۳۸۷) (الف)، مروری بر تحولات آمایش سرزمین (۱۳۷۷-۱۳۴۷)، هفته‌نامه خبری - تحلیلی برنامه، سال هفتم، شماره ۲۸۸، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.
۳. پوراصغر سنگاچین، فرزام، (۱۳۸۷) (ب)، مروری بر تحولات آمایش سرزمین (برنامه‌های سوم و چهارم)، هفته‌نامه خبری - تحلیلی برنامه، سال هفتم، شماره ۲۸۹، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.
۴. پوراصغر سنگاچین، فرزام و همکاران، (۱۳۸۲)، چالش‌های فراروی توسعه پایدار، مجموعه مقالات مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۵. تابش، احمد، (۱۳۸۳)، *اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور*.
۶. توفیق، فیروز، (۱۳۸۴)، *آمایش سرزمین - تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهر سازی و معماری*.
۷. توفیق، فیروز، (۱۳۷۹)، *آمایش سرزمین و طرح کالبدی منطقه آذربایجان، ۱۳۷۹، مجموعه سخنرانی‌های علمی تخصصی، چاپ دوم، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی*.
۸. حصارى. علی، (۱۳۸۶)، *تحولات جمعیتی ایران در سرشماری ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵، هفته نامه خبری - تحلیلی برنامه، شماره ۲۵۱، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری*.
۹. *سابقه برنامه‌ریزی در ایران، (۱۳۷۷)، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه*.
۱۰. سالنامه آماری کشور، سال‌های ۱۳۸۳ الی ۱۳۸۶، مرکز آمار ایران.
۱۱. طرح پایه آمایش استان آذربایجان شرقی، *مبانی نظری و روش شناسی آمایش، (۱۳۸۴)، جلد اول، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آذربایجان شرقی*.
۱۲. طرح جامع آب کشور، (۱۳۷۷)، *گزارش سنتز، وزارت نیرو*.
۱۳. عظیمی. حسین، (۱۳۷۹)، *توسعه و نهاد سازی در اقتصاد ایران، مجموعه سخنرانی‌های علمی - تخصصی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور*.
۱۴. فولادی، محمد حسن - مباحثی پیرامون آمایش سرزمین (گزارش منتشر نشده)
۱۵. *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۸۸)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور*.
۱۶. *مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، (۱۳۸۳)، جلد اول، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور*.
۱۷. مخدوم. مجید، (۱۳۷۴)، *شالوده آمایش سرزمین، انتشارات دانشگاه تهران*.
۱۸. *مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، (۱۳۷۸)، جلد اول، نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، سازمان برنامه و بودجه*.
۱۹. *مطالعات آمایش سرزمین، (۱۳۸۳)، دفتر آمایش و توسعه پایدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور*.
۲۰. معصومی اشکوری. سید حسن، (۱۳۷۶)، *اصول و مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، انتشارات توکل صومعه سرا*.
۲۱. *مفاهیم اقتصادی برنامه‌ریزی، (۱۳۶۱)، معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی، سازمان برنامه و بودجه*.
۲۲. *مهندسين مشاور ستیران (۱۳۵۴)، شناسایی نقاط گروهی، سازمان برنامه و بودجه*.