

## Discourse Pathology of Strategic spatial planning in Iran

### Extended Abstract

#### ARTICLE INFO

*Article Type*

**Research Article**

*Authors*

Hosein Arami

The actuary of the planning Fundalin think tank, the center of Iranian Islamic model of progress, Tehran, Iran.

**Correspondence:\***

*Address:* the center of Iranian Islamic model of progress, Tehran, Iran.

*Email:* arami@mporg.ir

**Article History:**

*Received:* 25.08.2023

*Accepted:* 10.04.2024

#### Introduction

Since the mid-1960s and following the implementation of three development programs and the economic transformations that have taken place in the country and led to the concentration of investments in Tehran, the issue of redistribution of growth and wealth production across different regions of the country and control of the population increase in Tehran has been raised. Until today, the topic of strategic spatial planning and its optimal utilization has been discussed at various time intervals. Sometimes, actions have been taken under the title of strategic spatial planning or other related terms. However, for different reasons, attention to the concept of strategic spatial planning within planning system and development management of the country has not been addressed. Also, the economic planning system has never allowed serious expression of the existence and serious presentation of a strategic spatial planning approach. In fact, despite about half a century since the emergence of the need for strategic spatial planning which required depopulation of Tehran and balanced distribution of population and activities across the country and maximum and balanced utilization of the diverse capabilities of various regions and areas of the country, why this issue is still not settled? are the chosen strategic spatial planning approach correct and consistent with the requirements of the Iranian territory? Or there is a failure to properly integrate economic development policies with strategic spatial planning policies? During the implementation phase, are the programs deviated, and in reality, are the existing problems related to execution and implementers, or are they related to the programs and approaches themselves? Or have the unexpected events such as the eight-year imposed war and other factors like prolonged drought, regional and international political changes, and sanctions played a role? What role has the country's political management system and administrative system played in this regard? To what extent have public culture and subcultures contributed to this situation? How can Strategic spatial planning effectively contribute to optimal and equitable utilization of the land and the well-being of all members of the Islamic Republic of Iran under the umbrella of the Islamic-Iranian model of progress?

#### Research Method:

The present research is applied and considers the importance of the strategic spatial planning approach in the progress of the

country and aims to identify the effective factors in the non-implementation of this approach in the planning and management system of Iran. It also provides necessary strategies that can serve as useful guidance for planners and decision-makers. In terms of method and nature, this research is descriptive-analytic, and the data collection method is based on library sources.

**Research Findings:**

Why strategic spatial planning has not become a discourse? In this regard, we can refer to two general categories of factors including *general factors*: public indifference to long-term issues and focus on short-term concerns, lack of a stable strategic planning system, lack of foresight and future-oriented thinking, conflict between long-term Strategic spatial planning and short-term management, neglect of justice in the management and planning system and *specific factors*: theoretical ambiguity (lack of clarity in the approach), temporal gap, lack of clear and enforceable laws and regulations, absence of a strong educational and research foundation, conceptual dispersion and varying interpretations among experts (managers, academics, specialists), failure to transform into a public demand, lack of representation of peripheral regions in the central management circle, absence of an effective and continuous monitoring and oversight system with a focus on balanced development.

**Conclusion:**

Based on the findings, the following strategies are proposed to change the current situation and transform the concept of strategic spatial planning into a discourse: discourse Formation at the elite level (including executive, academic, and specialized elites), promoting and reflecting the Islamic-Iranian model as an operational translator of the progress paradigm and a fundamental document for strategic spatial planning, ensuring justice in the fabric of the country's management and planning system, establishment of a National Institution for Progress focusing on stability, foresight, and efficiency in the country's management system, encouraging participation at all levels of planning and implementation, unified Planning and strategic spatial planning System: designing and implementing an efficient system for national planning and management, Effective Monitoring and Continuous Observation: establishing a national institution with legal authority and necessary resources for guiding and directing strategic spatial planning, designing and implementing an efficient monitoring and continuous observation system for the country's spatial organization.

**Keywords** Analysis, Discourse, Analysis Discourse, Progress, Planning System, Public Domain, Content.



## آسیب‌شناسی گفتمان آمایش در ایران

(چرا آمایش در ایران به گفتمان تبدیل نشده است؟)

حسین آرامی\*

دبیر اندیشکده آمایش بنیادین مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، تهران، ایران.

### چکیده

از ابتدای دهه ۵۰ هجری شمسی که اصطلاح آمایش سرزمین در ادبیات برنامه‌ریزی ایران مطرح شد، علی‌رغم گذشت بیش از نیم قرن تاکنون مقوله آمایش نه در سطح نظام تصمیم‌گیری و اجرا و نه در حوزه عمومی تبدیل به گفتمان نشده است. از این رو علی‌رغم ضرورت و اهمیت هیچ‌گاه مطالبه عمومی در زمینه آمایش سرزمین شکل نگرفته و حتی متأسفانه در حوزه‌های تخصصی نیز مطالبه توجه به رویکرد آمایشی، تقنین قوانین لازم و جریان پیدا کردن تدابیر اجرایی ذیل راهبردهای آمایشی ابراز نشده است. بنابراین در طول این نیم قرن فراز و فرودهای بسیاری در رابطه با آمایش سرزمین و نهادهای مرتبط مشاهده شده است؛ به گونه‌ای که توقف رویکرد آمایشی و تعطیلی نهادهای مرتبط هیچ انتقادی را برنینگیخته و توجه به راهبردها و تدوین سیاست‌ها بیشتر معطوف به سلیقه و خواست برخی مدیران و کارشناسان بوده است و نه در پاسخ به مطالبه‌های عام یا خاص. توجه به ریشه‌های این وضعیت و آسیب‌شناسی و شناخت عوامل فرهنگی، مدیریتی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دخیل در آن می‌تواند به رقم زدن فضای مطلوب و بسط و تعمیق گفتمان آمایشی به عنوان یک خرده گفتمان ذیل گفتمان پیشرفت در سپهر عمومی و در نظام برنامه‌ریزی بینجامد. شناسایی گره‌های موجود در مسیر گفتمان شدن رویکرد آمایش سرزمین و ارائه راهبردها و سیاست‌ها برای شکل‌گیری، بسط و تقویت گفتمان آمایشی در ایران و نهایتاً ارائه پیشنهادها مشخص برای رعایت الزامات آمایش سرزمین در اجرای تدابیر سند الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت هدف این مقاله است.

**کلمات کلیدی:** آمایش، گفتمان، گفتمان آمایشی، پیشرفت، نظام برنامه‌ریزی، حوزه عمومی، مطالبه.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۱/۲۲

نویسنده مسئول: [arami@mporg.ir](mailto:arami@mporg.ir)

### مقدمه

از نیمه دوم دهه‌ی چهل شمسی، پس از اجرای سه برنامه عمرانی و تحولات صورت گرفته در روند اقتصادی کشور و تمرکز سرمایه گذاری‌ها در تهران، که مسئله ضرورت توزیع جریان رشد و تولید ثروت در نقاط دیگر سرزمین و کنترل افزایش جمعیت تهران مطرح گردید تا به امروز در مقاطع مختلف زمانی مسئله آمایش سرزمین و بهره‌وری بهینه از آن مطرح گردیده و در برخی زمان‌ها اقداماتی نیز تحت همین عنوان آشنای آمایش سرزمین یا با عناوین دیگر انجام گرفته است ولی به دلایل گوناگون اولاً توجه به مقوله آمایش سرزمین در نظام برنامه ریزی و مدیریت توسعه کشور استمرار نداشته و ثانیاً نظام متصلب بخشی - اقتصادی برنامه ریزی هیچ‌گاه اجازه ابراز وجود و طرح جدی رویکرد آمایشی را نداده و لذا آمایش در مواقع توجه نیز محترم ولی در حاشیه روند توسعه کشور مانده است. شگفت این‌که همیشه آمایش با وصفی که به اجمال اشاره شد، در معرض اتهام ناکارآمدی، غربی بودن و حرف درمانی صرف بوده و می‌باشد

براستی چرا علیرغم اینکه نزدیک به نیم قرن از طرح موضوع آمایش سرزمین در ایران می‌گذرد هنوز هم از یک سو اتفاق نظر بر سر عملکرد آمایش سرزمین در ایران وجود ندارد و از سوی دیگر آنچه ضرورت طرح آمایش را از دهه‌ی چهل شمسی ایجاب کرد یعنی تراکم زدایی از تهران و توزیع متعادل جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین و استفاده حداکثری و متوازن از قابلیت‌های متنوع و متعدد مناطق و نواحی کشور هنوز هم به قوت خود باقی است؟ اشکال به کجا بر می‌گردد؟ رویکرد آمایش گزینش شده درست نبوده و با اقتضانات سرزمین ایران تناسب نداشته است؟ یا تلفیق درستی بین سیاست‌های توسعه بخش‌های اقتصادی با سیاست‌های آمایشی برقرار نشده؟ در مرحله اجرا برنامه‌ها به انحراف کشید شده و در حقیقت مشکلات موجود به مشکل اجرا و مجریان بر می‌گردد یا به برنامه‌ها و رویکردها؟ یا که نه در تدوین، نه در تلفیق و نه در اجرا هیچ‌کدام مشکلی وجود نداشته، بلکه اشکال در وقوع جنگ تحمیلی هشت ساله و حوادث غیر مترقبه مثل خشکسالی دیر پا، تحولات سیاسی منطقه‌ای و بین المللی و مواردی مثل تحریم‌ها بوده است؟ نظام مدیریت سیاسی کشور، مدیریت نظام اداری کشور چه نقشی در این میان داشته است؟ فرهنگ عمومی و خرده فرهنگ‌ها چه میزان در ایجاد چنین وضعیتی نقش داشته‌اند؟ براستی اشکال به کجا بر می‌گردد؟ آمایش سرزمین با چه رویکردی و مبتنی بر چه مبانی و ارزش‌هایی و در چه بستر مدیریتی می‌تواند و باید زیر چتر الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، به‌طور موثر به بهره برداری بهینه و عادلانه از سرزمین و برخورداری آحاد جامعه ایران اسلامی از رفاه مادی و معنوی مدد رسان باشد؟ آسیب‌ها و کاستی‌های گذشته آمایش کشور کدام موارد بوده است؟ چرا؟

آینده‌نگری و معطوف به فضا بودن می‌باشد. سازماندهی فضای توسعه ملی، معماری سرزمین، مدیریت سرزمینی، مدیریت سیاسی فضا و ... از جمله تعابیر معادل آمایش به‌شمار می‌آیند.

### گفتمان آمایشی

گفتمانی ذیل گفتمان کلان پیشرفت است که مجموعه‌ای از قواعد و قانون‌های ایجابی و سلبی (بایدها و نبایدها) را شامل می‌شود و معین می‌کند در مقوله سازماندهی فضای توسعه و مدیریت سرزمین درباره چه چیزهایی می‌توان بحث کرد و درباره چه چیزهایی نمی‌توان وارد بحث شد.

### آسیب‌شناسی گفتمان آمایش در ایران (چرا آمایش تبدیل به یک گفتمان نشده است)

#### عوامل عام

#### ۱. غوطه‌وری جامعه در روزمرگی

ناکارآمدی اقتصادی ناشی از بوروکراسی پیچیده و عریض و طویل، نظام اقتصادی دولتی و شبه دولتی و مدیریت ضعیف و غیر پاسخگو باعث گردیده که اقتصاد از ثبات لازم در وهله اول و رشد کافی در وهله دوم برخوردار نباشد به‌گونه‌ای که ایران از سویی از اوایل دهه پنجاه شمسی تاکنون دچار تورم مزمن و در اغلب اوقات دورقمی بوده و از سویی با رشد کم، پرهزینه و غیرعادلانه مواجه باشد. نتیجه این ناکارآمدی و بی‌ثباتی اقتصادی درگیری ذهنی و عینی جامعه با مشکلات معیشتی و افتادن در ورطه روزمرگی بوده است. دیگر مجالی و حالی برای تامل به آینده و دورنگری نداشته است. به تعبیر شیخ سعدی:

چنان قحط سالی شد اندر دمشق // که یاران فراموش کردند عشق

#### ۲. بی‌اعتنایی به مقولات بلندمدت

از منظر تاریخی، شرایط اقلیمی ناپایدار، دیکتاتوری دیرپا، نگاه ظل‌اللهی به حکمرانان و انتظار گره‌گشایی و تدبیر آنان و بالاخره ناکارآمدی اقتصادی، جامعه ایرانی را به‌گونه‌ای بار آورده است بی‌توجه به آینده دور به حل مشکلات روزمره بپردازد و از تجهیز به نگاه راهبردی و توجه به مقولات کلان بازماند. شاید دلیل محبوسیت فراگیر و مستمر خیام و زمزمه رباعیات او که دم‌غنیمتی و تاکید بر حال را گوشزد می‌کند همین باشد. بازتاب این نگاه و سلیقه در کارگزاران نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موجب گردیده که علیرغم ابلاغ سند چشم‌انداز، به‌عنوان سند بالادست همه برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های توسعه و پیش‌گیری‌کننده از اعمال سلیقه‌های سیاسی و زودگذر در روند توسعه کشور، با گذشت دو سوم از زمان چشم‌انداز مشاهده می‌شود که این سند نیز نتوانسته است بر روزمرگی و کوتاه‌مدت‌نگری مدیریت غلبه کند و ارزیابی عملکرد

### گفتمان

برای این مفهوم تا به حال معادل‌های گوناگونی در حوزه‌های مختلف ارائه گردیده است. همچون «گفتار»، «سخن»، «وعظ و خطابه»، «درس و بحث»، «مقال»، «گفتمان»، «سخنرانی»، «مراوده»، «مکالمه»، «نطق».

در زبان باستانی و کهن به‌معنای ظرفیت تفکر یا طرزعمل، مراوده‌ی شفاهی ایده‌ها، بیانی مطول و منظم از افکار پیرامون یک موضوع، یک واحد زبان شناختی بزرگتر از یک جمله. مفهوم گفتمان در آثار فلاسفه‌ی بزرگی همچون ماکیاولی، هابز و روسو، به کرات به‌کار رفته است. در دوران معاصر نیز، فیلسوفانی همچون، میشل فوکو، ژاک دریدا، زلیگ هریس و امیل بنویست، این مفهوم را تشریح نموده‌اند.

اصطلاح **گفتمان** از دهه شصت میلادی در علوم انسانی، هنر و ادبیات کاربرد وسیعی پیدا کرد. تا پایان سده نوزدهم گفتمان به معنای **نظام ارائه بحث در مورد مسئله‌ای خاص** به‌کار می‌رفت و محدوده آن تقریباً منحصر به نوشتار بود و تاحدودی به شیوه بیان مربوط می‌شد. امروزه در زبان‌شناسی انگلوساکسون از گفتمان به‌عنوان «**زمینه معنایی بحث**» یاد می‌کنند.

**گفتمان** به‌معنای مجموعه یا دستگاهی بینشی است که از راه واژگان و گفتارهای نهادینه شده، بر ذهنیت‌ها اثر می‌گذارد و گاه حتی بر آگاهی یک دوران تاریخی نیز سایه می‌اندازد بی‌آنکه کاربران همواره بر این ذهنیت و خصلت خاص تاریخی آن خودآگاه باشند.

گفتمان یک مرز اجتماعی است که مشخص می‌کند چه گزاره‌هایی می‌توانند در مورد یک موضوع گفته شوند.

در جامعه‌شناسی، گفتمان به‌عنوان «هر عملی که توسط آن، افراد واقعیت را با معنا آمیخته‌اند» تعریف شده است.

علوم سیاسی گفتمان را نزدیک به سیاست و سیاست‌گذاری می‌داند.

به نظر **فوکو** گفتمان نقطه تلاقی و محل گردهمایی قدرت و دانش است. هر رشته خاص از دانش در هر دوره خاص تاریخی، مجموعه‌ای از قواعد و قانون‌های ایجابی و سلبی را دارد که معین می‌کند درباره چه چیزهایی می‌توان بحث کرد و درباره چه چیزهایی نمی‌توان وارد بحث شد. همین قواعد و قانون‌های نانوشته - که در عین حال بر هر گفتار و نوشتاری حاکمند - گفتمان آن رشته خاص در آن دوره تاریخی خاص هستند.

### آمایش

نوعی برنامه‌ریزی فضایی است که ذیل یک نظریه توسعه تعریف می‌شود و دارای ویژگی‌های چهارگانه کلان‌نگری، جامع‌نگری،

آن نتیجه مناسبی از میزان تحقق اهداف بدست نمی‌دهد.

فضایی عدالت هم طبعا شامل مغفول ماندن شده است.

### ۳. نبود نظام تدبیر باثبات، دوربین و آینده نگر

دولت‌ها و مجالس حسب ماهیت سیاسی که دارند می‌آیند و می‌روند و با توجه به اختیارات قانونی که دارند هر کدام در دوره کوتاه مسولیت سلیقه خود را اعمال می‌کنند، حتی نهاد ملی برنامه ریزی از این ویژگی مبرا نیست زیرا بر طبق قانون اساسی زیر نظر رییس جمهور و تابع تصمیمات و سلیقه وی به‌عنوان یک فرد سیاسی منتخب مردم قرار دارد. کشور به یک نظام تدبیر با ثبات، دور نگر و کارآمد نیاز دارد.

### ۴. تعارض بلندمدت بودن آمایش و کوتاه مدت بودن

#### مدیریت

جنس آمایش سرزمین از مقولات معطوف به آینده و تصویر افق بلندمدت (دهساله، بیست ساله و بیش‌تر) سازمان فضایی کشور است و اصولا جنبه راهبردی دارد. به‌گونه‌ای که برخی از این راهبردها در صورت توجه در چند برنامه میان مدت توسعه به سرانجام می‌رسند و تاثیر و تصویر خود را در سیمای فضایی توسعه ملی باز می‌نمایند و این در حالی است که دوره مدیریت کلان و تصمیم‌گیران عالی در کشور حداکثر دو دوره چهارساله است و معمولا به تدوین و اجرای یک برنامه توسعه قد می‌دهد. چهارسال معمول صرف انجام کارهایی که باید آنچنان مشهود و ملموس باشد برای توده مردم که امکان تداوم مدیریت در چهار سال بعد را تسهیل کند می‌شود لذا گرایش معمول مدیران ارشد در جمهوری اسلامی به کارهایی است که زود بازده باشند و بتواند در کارنامه عملکرد بدن‌ها اشاره کرد. این تفاوت جنس رویکرد آمایشی و جنس مدیریت عارضه‌ای است که همواره به ضرر رویکرد آمایشی عمل کرده است.

### ۵. مغفول ماندن عدالت در نظام مدیریت و برنامه ریزی

عدالت حلقه مفقوده در نظام مدیریت و برنامه ریزی کشور بوده و می‌باشد. علیرغم محوریت و ارجمندی در آموزه‌های دینی، علیرغم تاکید در قانون اساسی و علیرغم توصیه مسئولان عالی نظام، عدالت در پیکره نظام تصمیم سازی، نظام تصمیم گیری و اجرا جریان پیدا نکرده است. نه نظام اقتصادی اعم از نظام مالیاتی، نظام بانکی، نظام تولید و توزیع و ..... عادلانه است، نه نظام اداری اعم نظام گزینش نیروها، عزل و نصب مدیران و... عادلانه است، نه نظامات اجتماعی اعم از آموزش و سلامت عادلانه‌اند. در مسئله یابی مرکز الگو "ضعف عزم عدالت" به‌عنوان یکی از چند مسئله اساسی و مهم احصا شده است و در بخش‌های مختلف سند به‌ویژه تدابیر برای رفع آن چاره اندیشی شده است. آمایش به‌عنوان وجه

### عوامل خاص

#### ۱. آشفتگی نظری (سرگردانی در رویکرد)

از ابتدای مطالعات آمایشی در ایران تاکنون به ابعاد گوناگون اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی پرداخته شده و توصیه‌ها و پیشنهادها با توجه به این ملاحظات تنظیم گردیده است که از این نظر با مکتب اروپایی سازگار و منطبق است. اگرچه از مطالعات دهه هفتاد به‌ویژه توجه به محیط زیست نیز به‌عنوان یک ملاحظه جدی مطرح گردید. از لحاظ ابتنا بر نظریات رشد و توسعه منطقه‌ای نیز در مطالعات آمایشی هم به قطب‌های توسعه و فعالیت‌های محوری هر کدام توجه شده و هم به مراکز رشد از جمله در مطالعات ستیران و برنامه عمرانی ششم به ۱۳ مرکز شهری به‌عنوان پیشگامان و مراکز اولویت‌دار توسعه تاکید گردیده است. در مطالعات دیگر در دهه‌های شصت و هفتاد هم این گرایش تکمیل و تصحیح شده است. از جمله علاوه بر افزوده شدن چند شهر دیگر، به توسعه محور شرق نیز علاوه بر محور غرب (که مورد تاکید مطالعات ستیران بود) توجه شده است.

به لحاظ گزینش رویکرد تجربه ایرانی آمایش سرزمین با رویکرد فرانسوی انطباق داشته که دلایل پذیرفتنی هم دارد به‌علاوه به دلیل اجرای طرح‌های بدیل آمایش از جمله طرح‌های کالبدی شهری بسیار به رویکرد آلمانی منطبق است لذا می‌توان در کل تجربه ایران را تلفیق و مجموعه‌ای از دو رویکرد مذکور دانست. بعد از مصوبه شورای عالی اداری در سال ۱۳۷۱ تاکنون عملا این دو رویکرد با تولی‌گری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت مسکن و شهرسازی ادامه پیدا کرده است. با این توضیح که اولاً متاسفانه هیچ ارتباط تعریف شده‌ای بین دو نهاد و دو رویکرد وجود نداشته و ثانياً طرح‌های کالبدی با تامین اعتبارات لازم تهیه و با تصویب شورای عالی معماری و شهرسازی به اجرا درآمده‌اند. ولی مطالعات آمایشی در دو دهه شصت و هفتاد هر بار به دلایلی از ورود به بدنه برنامه‌های توسعه و اجرایی شدن بازمانده‌اند.

#### ۲. گسست زمانی

همیشه تا مرحله‌ای مطالعات و تصمیم‌سازی کارها به خوبی پیش‌رفته است اما درست در زمانی که می‌باید تصمیمات اجرایی گرفته می‌شد و آمایش در عرصه اجرا نقش‌آفرینی کند، به دلیلی ماجرا متوقف گردیده است. چهار دوره فعالیت مطالعاتی و سه دوره فترت داشته‌ایم. دوره فترت اول به دلیل وقوع انقلاب اسلامی ایران، دوره دوم فترت به دلیل اختلافات دامنه‌دار دو نهاد اجرایی متولی و اولویت بازسازی پس از جنگ و دوره فترت سوم به دلیل سیاست‌ها و سلايق دولت نهم در جمهوری اسلامی و در هر دوره

مسئولیت آمایش سرزمین از ابتدا با تاسیس یک مرکز مطالعاتی در وزارت مسکن وقت (قبل از انقلاب) و سپس الحاق به سازمان برنامه و بودجه و تغییر نام به مرکز ملی آمایش سرزمین آغاز گردید و سپس به تناوب بر عهده یک دفتر، مثل دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دهه شصت یا یک مرکز مثل مرکز ملی آمایش سرزمین در دهه هشتاد بوده است اما این نهاد اداری همواره بیشتر صبغه‌ی مطالعاتی داشته است تا اجرایی و به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از یکی از معاونت‌های سازمان برنامه تعریف شده است بدون هرگونه استقلال مالی یا اداری یا دایره اختیار تعریف پروژه‌های جریان‌ساز مستقل یا مشترک و بدون هیچگونه اختیار و اقتدار ناشی از منابع مالی یا اتوریتته قانونی. در گونه فرانسوی مرکز نمایندگی هیات دولت (نخست وزیری) در آمایش سرزمین (داتار) از شان والا و اختیارات و منابع بالا برخوردار بوده است و لذا توان و قدرت تاثیرگذاری در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های بخشی در پهنه سرزمین را داشته است. در ایران نهادی که دغدغه توسعه کارآمد و در عین حال متعادل در جغرافیای ملی را داشته باشد وجود نداشته و ندارد و این ضرورت از مدت‌ها پیش احساس گردیده است.

### ۶. نبود عقبه آموزشی و پژوهشی

آمایش سرزمین به‌عنوان مقوله‌ای چند رشته‌ای یا میان‌رشته‌ای که هم به تخصص برنامه‌ریزی نیاز دارد، هم اقتصاد، هم جغرافیا، هم جامعه‌شناسی، هم فرهنگ، هم تاریخ و تمدن و هم برخی دانش‌های دیگر نیاز به آموزش‌های خاص خود دارد. آموزش‌هایی که خروجی دوره‌هایش دانش آموخته‌هایی باشند که هم نگاه کلان‌نگر فضایی، هم ذوق و سلیقه معمارانه، هم دقت مهندسی، هم انسان‌شناختی در تمام ابعاد و هم قدرت تحلیل روابط ملی و بین‌المللی را با هم داشته باشند، در عین حال فهم مناسبی از اقتصاد و ارزش منابع و درک عمیقی از رابط پیچیده اجتماعی و نیز مولفه‌های توسعه پایدار را دارا باشند. آموزش و پرورش چنین دانش آموختگانی نیازمند تعریف دوره‌های خاص در نظام آموزش عالی است وگرنه حسب ضرورت دانش آموختگان رشته‌های تخصصی دیگر پای به میدان خواهند گاشت و لذا مولفه‌های اصلی رویکرد آمایش از جمله کلان‌نگری و جامع‌نگری مغفول واقع می‌شوند. نبود سازوکاری در نظام آموزش عالی که متخصصان آمایش را پرورش دهد عارضه‌ای جدی بود که تا چند سال پیش وجود داشته است. اگرچه هنوز هم این خطر وجود دارد که آمایش سرزمین در آموزش عالی درگیر و دار رقابت‌های گروه‌های آموزشی تخصصی مثل محیط زیست، جغرافیا، معماری و شهرسازی و ... قربانی شود.

نبود عقبه پژوهشی، چه در نهادهای دولتی اعم از نظام دانشگاهی و دستگاه‌های اجرایی و چه در بخش غیردولتی موجب

فترت هم نهادهای متلاشی یا راکد و هم فرآیندها متوقف گردید. باید ابراز امیدواری کرد بعد از این دیگر نحوست فترت دامن آمایش را نگیرد.

### ۳. نبود قوانین و مقررات تکلیف‌آور

تا ابتدای مطرح شدن بحث آمایش سرزمین در برنامه پنجم توسعه هیچ‌گونه سند قانونی در رابطه با رویکرد و سیاست‌های آمایشی تصویب و ابلاغ نشده بود، نه مراجع و نهادهای تخصصی لازم، نه فرآیندهای انجام کار و نه محتوی لازم‌الرعایه در بخش‌ها و فرابخش‌ها، تنها در قوانین برنامه‌های توسعه به‌ویژه برنامه‌های سوم و چهارم در مواردی به تهیه اسناد آمایش در سطوح ملی و منطقه‌ای اشاره گردیده از جمله در قانون برنامه چهارم که به تدوین برنامه پنجم توسعه کشور به طریق آمایش محور نیز تاکید گردیده است. در قانون برنامه پنجم توسعه بالاخره شورای آمایش سرزمین به‌عنوان نهاد تخصصی راهبری امر آمایش جامه قانون به خود پوشید. در دو مقطع دهه شصت و هشتاد راهبردهای کلان توسعه فضایی کشور به تصویب شورای اقتصاد و هیات دولت رسیده‌اند که هر کدام به همان عارضه فترت دچار شده و کمتر جنبه اجرایی پیدا کرده‌اند. به نظر می‌رسد سند ملی آمایش سرزمین به‌عنوان تصویر فضایی چشم‌انداز، پس از ابلاغ هر باره سند، در چارچوب سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۰، باید تدوین و تصویب و نکات کلیدی آن تبدیل به قانون شود.

### ۴. نبود یا ضعف جایگاه آمایش سرزمین در نظام

#### برنامه‌ریزی

تعریف نشدن نقش و جایگاه مناسب برای آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی از جمله آسیب‌های جدی و شهود در مرور تاریخچه برنامه‌ریزی در ایران است. حتی در زمان‌هایی که آمایش مورد توجه بوده و به لحاظ نهادی جایگاه مناسبی در حد مرکز ملی آمایش سرزمین داشته نیز به لحاظ فرآیندی و محتوایی در حاشیه بوده و در عمل برنامه‌های توسعه در مرحله تدوین و اجرا کاملاً صبغه اقتصادی - بخشی یافته و آمایش بسان تماشاگری فقط برای قطار توسعه دست تکان داده است. از سه جریان مطرح برنامه‌ریزی، دو جریان اقتصادی و کالبدی با داشتن روش‌ها، نهادهای متولی، منابع و قوانین لازم همیشه مطرح و فعال بوده‌اند و جریان سوم یعنی آمایش سرزمین علی‌رغم علاقمندی و عزم‌گاه به گاه مسئولان، به دلیل فقدان یک نظام تعریف شده که در آن ارتباط عمودی و افقی این سه جریان مشخص شده باشد، از حضور و تاثیرگذاری در جریان توسعه بازمانده است.

### ۵. نبود نهاد اجرایی با اختیار و مسئولیت مشخص



درمانش بوده به انبان نسیان فرستاده شده است.

## ۹. حضور نداشتن نمایندگان مناطق حاشیه‌ای در حلقه

### اصلی مدیریت کشور

براساس بررسی‌هایی که چند سال پیش در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عمل آمده بود دو عامل موثر در تفاوت سطح توسعه یافتگی مناطق در ایران عبارتند از: قرابت نسبی و سببی به مرکز. یعنی نزدیکی جغرافیایی به پایتخت یا حضور نمایندگان منطقه در کاست (حلقه اصلی) حکومت نقش تعیین کننده در توسعه یافتگی مناطق (استان‌ها) داشته‌اند و از این حیث قابل توجه است که چرا جنوب، جنوب شرقی، شرق و بخش‌هایی از غرب کشور به شدت توسعه نیافته‌اند و چرا آمایش سرزمین که بستر تعادل بخش کارآمد سرزمین است هیچ‌گاه به‌طور جدی در دستور کار نظام مدیریت کشور نبوده است.

## ۱۰. نبود نظام نظارت و رصد کارآمد و مستمر با دغدغه

### تعادل در توسعه

اگرچه نظارت به‌طور کلی پاشنه آشیل نظام برنامه‌ریزی و مدیریت کشور است اما این امر در مقوله آمایش سرزمین به‌طور خاص و رصد مستمر سازمان فضایی کشور بیشتر به چشم می‌خورد. مسئولان ارشد نظام علیرغم علاقه، تصویری از سیمای سرزمین را به‌طور نظام‌مند و آراسته در اختیار نداشته‌اند تا بازتاب تصمیماتشان را در تعادل بخشی به توسعه در پهنه سرزمین یا افزایش شکاف توسعه بین مناطق مشاهده کنند.

### پیشنهاد

- گفتمان سازی در دو سطح نخبگانی (اعم از نخبگان اجرایی، آکادمیک و تخصصی) با کار فرهنگی مستمر در زمینه جا افتادن و ملکه ذهن شدن ضرورت همراهی دو مفهوم کارایی اقتصادی و تعادل فضایی برای مجموعه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران و جنبه مطالبه ملی پیدا کردن این رویکرد برای مردم.  
- ابلاغ و اشراق الگوی اسلامی ایرانی به‌عنوان ترجمان عملیاتی پارادایم پیشرفت و سند فرادستی آمایش بنیادین سرزمین.  
- ساری و جاری شدن عدالت در تار و پود نظام مدیریت و برنامه ریزی کشور و ارتقا عزم عدالت ورزی در کارگزاران نظام.  
- تاسیس نهاد ملی پیشرفت در راستای ثبات، دورنگری و کارآمدی نظام تدبیر کشور.

- توجه و تاکید بر کارآمدی نظامات اقتصادی و اجتماعی با ابتنا بر تخصص، صلاحیت علمی و عملی دست اندرکاران بخش عمومی.  
- توجه به مشارکت محوری در همه امور اقتصادی و اجتماعی و در همه سطوح برنامه ریزی تا اجرا.

شد تا هر بار که بحث آمایش مطرح گردیده مطالعات از نقطه صفر آغاز شده و بعد از چند سال آماده ارائه سند آمایشی شود که دیگر زمان از دست رفته و مدیریتی دیگر، سلیقه‌ای دیگر و سیاست‌های دیگری اولویت یافته‌اند. نهادهایی که در زمینه تحقیقات راهبردی فعالیت می‌کند و حاصل کارشان می‌تواند کمک رسان به تدوین راهبردهای آمایشی باشد نیز متأسفانه به دلایل مختلف کارآمد نبوده و خروجی‌های به‌ویژه معطوف به آینده را ارائه نکرده‌اند.

## ۷. پراکندگی مفهومی و تلقی نخبگان (مدیران، اساتید، کارشناسان)

آمایش سرزمین، به دلایل مختلف در ایران، داستان فیل در تاریکی مولانا را به یاد می‌آورد که هر کس از منظر دانش و دسترسی خود تلقی از آن داشته است و همان را آمایش می‌پندارد لذا تفاهم و اجماع را دشوار ساخته است. اما دلایلی که به نظر می‌رسد این تعدد برداشت را ایجاد کرده است را به اجمال می‌توان به شرح ذیل شمرد:

- تعدد برداشت و تلقی‌ها در کشورهای دیگر حسب رویکرد انتخابی به تناسب اقتضائات سرزمین و ملی.
  - تنوع رشته تخصصی صاحب‌نظران (محیط زیست، جغرافیا، برنامه‌ریزی، شهرسازی، اقتصاد، ...)
  - تفاوت کشور خارجی محل تحصیل برای تحصیل کردگان در خارج از کشور.
  - وابستگی‌های دستگاهی و آموختگی تجربی.
- این تفاوت برداشت‌ها به‌ویژه در دست اندرکاران نهادهای برنامه‌ریزی در دستگاه‌های اجرایی ملی (بخشی) موجب سوتفاهم و لذا مقاومت یا حداقل عدم همراهی لازم با پیشبرد رویکرد آمایشی گردیده است.

## ۸. تبدیل نشدن به مطالبه عمومی

تصمیم‌گیران ارشد در ایران هیچ‌گاه در مقابل مطالبه عمومی برای تدوین و اجرای سند آمایش سرزمین قرار نگرفته‌اند زیرا هیچ‌گاه تقاضای عمومی جدی در این رابطه وجود نداشته و از سوی نمایندگان مجلس، روشنفکران و نخبگان، نهادهای مردم نهاد، اصحاب رسانه و دارندگان تربیون و اساتید و متخصصان حوزه‌های آکادمیک به‌عنوان یک ضرورت و خواسته مهم ابزار نشده است. به نظر می‌رسد در زمینه اجتناب از آینده‌نگری و بلندمدت‌نگری و توجه به مقولات کوتاه‌مدت، توافق و تفاهم نانوشته‌ای بین مردم و مسئولان وجود دارد. یک نمونه به‌عنوان شاهد اینکه در دوران‌های فترت چند ساله، هیچ اعتراض و انتقادی در صحنه عمومی کشور رخ نداده و آمایش در آرامش به فراموشی سپرده شده است و در حقیقت دغدغه‌ای که رویکرد آمایشی نسخه علاج و اسباب

- Planning Organization, 2014
- ۵ Al Yassin, Ahmed. The History of Development Planning in Iran. Society of Consulting Engineers of Iran, 2013.
- ۶ Sarafi, Mozafar. Land Surveying Article. what and why. Society of Consulting Engineers, Land Surveying conference, 2013.
- ۷ Arami, Hossein. Memorandum of Understanding on Expectations from Planning Land. Society of Consulting Engineers, Planning Land Conference, 2013.
- ۸ Tawfiq, Firoz. Planning in Iran. Management and Planning Education and Research Institute, 2013.
- ۹ Tawfiq, Firoz. Planning Land. Center for Studies and Research of Urban Architecture in Iran, 2005.
- ۱۰ Tawfiq, Firoz. Experience of Several Countries in Planning. Planning and Management Education and Research Institute, 2013.
- ۱۱ The Approvals of the Land Development Council During the Years, 2005-2006.
- ۱۲ Arami, Hosein. Planning Land, Analysis of Operational Background and Experiences in Iran. Center for Iranian Islamic Model of Progress, 2015.
- ۱۳ Azdanlou, Hamid. Discourse and Community. Tehran: Nei Publishing House, 2013.
- 14 Kahun, Lawrence, From Modernism to Postmodernism, Compiled by Abdul Karim Rashidian (With Other Translators), Tehran: Nei Publishing House, 3rd edition, 2002.
- 15 Shahraki, Arman. Concepts and Terms of Development Anthropology (1): "Giftman", Anthropology and Culture Websit, 9 November 2007.

-الزام قانونی ابتدا و استناد همه فعالیت‌های عمده‌ای که بر روی سازمان فضایی کشور تاثیر می‌گذارند بر اسناد و جهت‌گیری‌های آمایش و ضرورت انطباق همه سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ها و اقدامات با رویکرد آمایشی (رویکرد فضایی توسعه ملی).

-تدوین و استقرار نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت سرزمین.

-ایجاد نهاد ملی با اختیارات قانونی و منابع لازم برای راهبری و هدایت رویکرد آمایش سرزمین.

-بروز کردن اسناد آمایش سرزمین در سطوح ملی و منطقه‌ای به‌عنوان تصویر فضایی سند چشم‌انداز و ابلاغ هرباره سند چشم‌انداز و تبدیل به قانون کردن یا ماهیت قانونی پیدا کردن امهات جهت‌گیری‌های آن.

-ایجاد مراکز پژوهشی با تاکید بر مطالعات آمایشی در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و تشویق و تقویت بخش غیردولتی برای حضور فعال در این عرصه.

-تقویت و راه‌اندازی رشته‌های آمایش سرزمین در مقاطع ارشد و دکتری به‌عنوان یک امر میان رشته‌ای با سرفصل‌های مخصوص به خود و هدایت توسط مجربین و متخصصین آمایش.

-طراحی و استقرار نظام کارآمد پایش و رصد مستمر تحولات سازمان فضایی کشور.

**تشکر و قدردانی:** موردی توسط نویسنده گزارش نشده است.

**تاییدیه‌های اخلاقی، تعارض منافع:** موردی توسط نویسنده گزارش نشده است.

**سهام نویسندگان و منابع مالی/حمایت‌ها:** موردی توسط نویسنده گزارش نشده است.

## References:

- ۱ Study Report of Satiran Consulting Engineers. First Round, Program and Budget Organization, 1976.
- ۲ Documentation of General Land Development Policies (Theoretical Foundations). Expediency Assessment Council, November 2014.
- ۳ Ebrahimzadeh, Issa. Land Planning and Environmental Planning. Information Publications, 2019.
- ۴ Fuladi, Mohammad Hassan. Survey of Planning and Decision-Making Processes in Iran. Unpublished Report, Management and