



علوم محیطی

علوم محیطی سال هفتم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۸۹
ENVIRONMENTAL SCIENCES Vol.7, No.4, Summer 2010

۸۷-۱۰۰

ارزیابی فرآیند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران و راهکارهای بهبود آن

محمد حسین شریف‌زادگان^{*}، سید امیر رضوی دهکردی^۱

۱-گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی

Evaluation of National Strategic Spatial Planning Process in Iran with Recommendations for Improvement

Mohammad Hosein Sharifzadegan^{*}, Saied Amir Razavi Dehkordi

Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Shahid Beheshti

Abstract

Attempts to prepare a national spatial plan over the previous 35 years have always met problems and challenges. Experience of spatial planning in Iran (often at national level) has encountered events and decision taking through concepts, theories, techniques, producers, processes, organizations and logic that have sometimes led to improvement in this work and at other times deviated it from its correct path. This research aims to analyse and evaluate spatial planning through a process of planning point of view and, in this way, focuses on concepts, organizations and current rules in Iran's planning system to understand some of present challenges and make recommendation for confronting them. According to the research outcomes, major reasons for the failure of Iran's spatial plans are found in the conceptual, organizational and logical contexts. It is therefore not expected that spatial planning recommendations would be operational, because of incorrect presumptions and poor recognition that surround the spatial planning issue as well as some independent and obligatory rules, unstable and imprecise organizational arrangements, and the existence of a dominant sectorial view of long-term economic development planning.

Keywords: Spatial planning, Process of planning, Evaluation.

چکیده

تلاش برای داشتن یک برنامه ملی آمایش سرزمین در طول ۳۵ سال گذشته همواره با موانع و چالش‌های متعددی مواجه شده است. تجربه برنامه‌ریزی از نوع آمایش سرزمین در ایران مویده اتفاقات و تصمیم‌گیری‌های پرفراز و نشیبی در ابعاد مفهومی، نظریه‌ای، تکنیکی، رویه‌ای، فرایندی، سازمانی و قانونی می‌باشد که گاه منجر به پیشبرد این امر شده و گاه در جهت به انزوا کشاندن و انحراف از مسیر اصلی حرکت گردیده است. این پژوهش قصد دارد که برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" را با دیدگاه فرایندی بررسی و ارزیابی کند و در این مسیر به مفاهیم، سازمان‌های درگیر و قوانین حاکم بر نظام برنامه‌ریزی ایران در رابطه با آمایش سرزمین توجه خاصی نشان دهد تا بتواند بخشی از چالش‌های موجود در گذشته و حال را دریابد و برای رهایی و برطرف نمودن آن‌ها راه حل‌هایی ارائه دهد. بر اساس یافته‌های پژوهش، مهم‌ترین علل عدم تحقق برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران در زمینه‌های مفهومی، سازمانی و قانونی است. با وجود برداشت‌های نادرست و شناخت‌های اندک از مقوله آمایش سرزمین، شرایط جغرافیایی سرزمین پیچیده و متنوع ایران، قوانین کم و بیش مستقل و الزام آور مرتبط با آن، جایگاه تشکیلاتی متزلزل و مبهم و نیز وجود نگاه غالب بخشی در برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت توسعه اقتصادی و اجتماعی، عملیاتی شدن پیشنهادات برنامه‌های آمایش با مشکلات فراوانی مواجه است.

کلید واژه‌ها: آمایش سرزمین، فرایند برنامه‌ریزی، ارزیابی.

* Corresponding author. E-mail Address: hsharifzadegan@yahoo.com

مقدمه

اگرچه فرایند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران به مراحل عملیاتی نرسیده است، لکن اثرات جانبی مهمی بر روی اصول و مبانی نظری و عملی نظام برنامه‌ریزی ایران گذاشته است.

برای انجام پژوهش نیاز به تدوین اهداف و سوالات بوده که بوسیله این نوشتار به آنها پاسخ داده شود.

مهم‌ترین اهداف این پژوهش عبارتند از:

الف- تحلیل و ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران

ب- مقایسه فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران با فرایند علمی برنامه‌ریزی

ج- ارائه پیشنهادات به منظور اصلاح فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران

هم‌چنین پژوهش شامل سه سوال اصلی می‌شود:

الف- فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران تا چه حد با فرایند علمی برنامه‌ریزی مطابقت دارد؟

ب- علل عدم تحقق برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران چیست؟

ج- چه راه‌هایی به منظور اصلاح فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران پیشنهاد می‌شود؟

مواد و روش‌ها

برای انجام پژوهش ابتدا مفاهیم و تعاریف مرتبط با آمایش سرزمین و نیز سوابق و فعالیت‌های موفق جهانی در زمینه آمایش سرزمین مورد مطالعه قرار گرفته و از طرفی چند نظریه معتبر فرایند برنامه‌ریزی و در نتیجه یک فرایند الگوی برنامه‌ریزی برای مقایسه تدوین می‌گردد.

پس از مرور سیر تحول برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران در مقاطع زمانی قبل و بعد از انقلاب و بررسی برنامه‌های آمایش سرزمین تهیه شده در سطح

ملی، ارزیابی فرایند به وسیله مقایسه تطبیقی بین فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران و فرایند الگوی برنامه‌ریزی تدوین شده، با استفاده از معیارهای ارزیابی انجام می‌گیرد.

در نتیجه ارزیابی، مشکلات موجود در فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" ایران تبیین و تحلیل می‌شوند. در پایان پیشنهادهایی جهت حل این مشکلات و بهبود فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران ارائه می‌گردد.

رویه‌های سنجش

الف- روش مطالعات اسنادی

ب- مصاحبه نیمه ساختاریافته با مسئولان و متخصصین آمایش سرزمین به منظور جمع‌آوری اطلاعات "آمایش سرزمین" در ایران

ج- روش تحلیل محتوای نمونه‌های موردی به منظور توصیف و تحلیل فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران

د- روش مقایسه تطبیقی فرایند موجود برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران با الگوی تدوین شده فرایند برنامه‌ریزی به منظور ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران

ه- فن دلفی (۱) به منظور سنجش همگرایی نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران آمایش سرزمین در ایران و ارزشگذاری معیارهای ارزیابی

مفاهیم

آمایش سرزمین عبارتست از برنامه‌ریزی و سازمان‌دادن نحوه اشغال فضا و تعیین محل سکونت انسان‌ها و محل فعالیت‌ها و تجهیزات و هم‌چنین کنش‌های بین عوامل گوناگون نظام اجتماعی-اقتصادی.

هدف آمایش سرزمین این است که به برنامه‌ریزی، بعدی جدید بدهد که همان نحوه توزیع و سازمان‌یابی انسان‌ها و فعالیت‌ها در سراسر سرزمین ملی است. (Budget & plan organization, 1997) در برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" سیاست و خط مشی کلی توزیع فعالیت‌ها مشخص می‌شود و توزیع جغرافیایی جمعیت و سکونت‌گاه‌ها و نحوه استفاده از اراضی کشور مطرح نظر است.

برنامه‌ریزی فضایی در مرحله قبل از برنامه‌ریزی فیزیکی است که در آن خطوط کلی و راهبردی شکل‌دهنده یک فضای فیزیکی را مطرح می‌کند. برنامه‌ریزی فضایی الزاماً بعد جمعیت و فضا را در فعالیت‌ها می‌بیند.

نگاهی به آمایش سرزمین در ایران و جهان

برنامه‌ریزی فضایی در کشورهای مختلف جهان از نظر شکل و محتوا یکسان نمی‌باشد. این نوع برنامه‌ریزی در جوامع گوناگون، به دلایل مختلف از جمله تجربه تاریخی متفاوت، ساختار حکومت، میزان توسعه یافتگی، دیدگاه‌های سیاسی و تفاوت‌های جغرافیایی شکل‌های مختلفی به خود گرفته است.

رهیافت‌های اروپایی درباره برنامه‌ریزی فضایی

رهیافت‌های اروپایی درباره برنامه‌ریزی فضایی در دو سند مهم خلاصه شده است. سند اول موسوم به چشم‌انداز توسعه فضایی اروپا (۲) است که توسط کمیسیون اروپایی برای کشورهای عضو اتحادیه اروپا تهیه شده است. این سند تا حدودی متأثر از برنامه‌های هلندی است و بخش مهمی از آن به موضوع شبکه‌های بزرگ اکولوژیکی و برنامه‌های بازسازی محیط‌زیست و شبکه شهری چند مرکزی اختصاص دارد. (Faludi, 2000) سند توسعه فضایی اروپا دریچه‌ای به چشم‌انداز

توسعه همکاری‌های بلندمدت در مناطق مختلف این قاره به حساب می‌آید. سند فوق با ممانعت از انجام اقدامات غیرهمگرا نقش ویژه‌ای در تنظیم سیاست‌های توسعه ملی هریک از کشورهای عضو در چارچوب اهداف بلندمدت چشم‌انداز توسعه فضایی اروپا ایفا می‌کند. (European Commission, 1999)

سند دوم (CEMAT) در شورای اروپا در کمیته‌ای متشکل از وزرای مسئول آمایش سرزمین کشورهای اروپایی در سال ۲۰۰۰ با رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی فضایی در سراسر اروپا به تصویب رسید. (Faludi, 2006) از تحولات بسیار مهم در بینش آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سراسر اتحادیه و شاید اروپا، پیدایش تفکر ایجاد «مناطق اروپایی» برای یکسان‌سازی وضع زندگی در مناطق مرزی است. برای تحقق طرح‌ها، نواحی عضو برای خود برنامه‌های عملیاتی (۳) آماده می‌کنند. (Louis, 2004) اتحادیه اروپا با برقراری برنامه موسوم به میان منطقه (INTERREG) می‌کوشد تا روش‌های نوین برنامه‌ریزی فضایی و همکاری فضایی را به مناطق اروپایی گسترده‌تری تسری دهد. در این مناطق سعی بر این است که همکاری فراملی در توسعه فضایی با ایجاد ساختارهای سازمانی، اداری و مالی به محک زده شود. همکاری بر اساس برنامه‌های مشترک و در راستای تحقق اهداف سیاسی و جهت‌گیری‌های «چشم‌انداز توسعه فضایی اروپا» است. (Hooper, 2002)

کمیسیون توسعه فضایی اروپا، ایده ایجاد «شبکه ملاحظات برنامه‌ریزی فضایی اروپا» (ESPON) را مطرح نمود. مشکل حمایت مالی و تکنیکی برای ایجاد این شبکه اصلی‌ترین علت عدم پشتیبانی آن است. بنابراین تخصیص منابع مالی نه بر اساس پروژه‌ها، بلکه بر اساس اولویت‌ها و مقایسه‌ها انجام می‌گیرد. در حقیقت به دلیل فقدان یک ساختار حمایتی مالی ESPON بعد از پایان ESDP شکل گرفت. (Van Gestet & Faludi, 2005)

سیر تحول آمایش سرزمین در ایران

سند آمایش سرزمین هر کشور به عنوان راهبردی ملی و بلندمدت حاوی سطوح مختلف برنامه‌ریزی‌های ملی، منطقه‌ای، استانی و محلی است. با وجود سابقه ۵۰ ساله برنامه‌ریزی در کشور ایران، برنامه‌های آمایش سرزمین کشور، به دلایل مختلف و وجود مشکلات اجرایی در برنامه‌های توسعه کشور، هیچ‌گاه نتوانسته‌اند از مرحله مطالعات پایه فراتر رود.

جدول ۱، دوره‌بندی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران را به طور خلاصه بیان می‌نماید. دوره اول به شکل‌گیری مفهوم آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی ایران محدود می‌شود. در دوره دوم با به اوج رسیدن عدم تعادل‌ها در سطح سرزمین ایران، ضرورت اتخاذ یک سیاست ملی توسعه منطقه‌ای در دولت مطرح گردید که حاصل آن مطالعات طرح جامع ستیران بود. دوره سوم پس از وقوع انقلاب اسلامی ایران منتهی به مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی گردید که مشکلات جنگ مانع از اجرای سیاست‌های آن شد. دوره چهارم همزمان با دوران سازندگی پس از جنگ تحمیلی می‌باشد که

آمایش سرزمین در حاشیه قرار می‌گیرد. دوره پنجم از سال ۷۶ با توجه دوباره به مقوله آمایش سرزمین شکل می‌گیرد که حاصل آن مطالعات نظریه پایه توسعه ملی می‌باشد. دوره ششم، دوره فعلی است که می‌توان آنرا دوره دوم رکود آمایش سرزمین به دلیل رویکرد دولت کنونی نامید.

بررسی تجارب کشورهای موفق در حیطه آمایش سرزمین نشان می‌دهد که این موضوع در اکثر کشورها بیشتر ابعاد کالبدی دارد تا ابعاد اقتصادی و اجتماعی. به همین دلیل از نام‌های دیگری نظیر برنامه‌ریزی فضایی، برنامه‌ریزی کالبدی، طرح‌ریزی فیزیکی و غیره استفاده می‌شود. موضوعات اصلی آمایش سرزمین در بیشتر کشورهای اروپایی شامل حفاظت از چشم اندازها، جنگل‌ها، و به طور کلی محیط‌زیست و یکپارچگی کاربری زمین می‌باشد. لیکن در فرانسه نقطه شروع آن، تمرکز شدید پاریس و فاصله توسعه یافتگی آن با سایر مراکز جمعیتی فرانسه بوده و از این رو آمایش سرزمین با اهداف توسعه اقتصادی و توزیع عادلانه درآمد و

جدول ۱- دوره‌بندی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران

دوره	بازه زمانی	فعالیت‌های آمایش سرزمین	موانع
دوره اول	اوایل دهه ۱۳۴۰ تا اوایل دهه ۱۳۵۰	شکل‌گیری مفهوم آمایش سرزمین	نگرش حاکمیت وقت
دوره دوم	۱۳۵۶-۱۳۵۴	مطالعات طرح جامع ستیران	وقوع انقلاب
دوره سوم	۱۳۶۸-۱۳۶۲	مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران	جنگ ۸ ساله
دوره چهارم	۱۳۷۶-۱۳۶۸	رکود نسبی	مشکلات سازندگی پس از جنگ
دوره پنجم	۱۳۸۴-۱۳۷۶	مطالعات نظریه پایه توسعه ملی	شتابزدگی و فراهم نبودن شرایط
دوره ششم	۱۳۸۴ تاکنون	رکود دوباره	نگرش دولت فعلی

تمرکززدایی از پاریس شکل گرفت که تصادفا وضعیت ایران و تهران نیز مشابه فرانسه و پاریس بوده است. از طرف دیگر، نظام مدیریتی و برنامه‌ریزی در ایران شبیه نظام متمرکز فرانسه بوده و بر خلاف بیشتر کشورهای اروپایی، آمایش سرزمین در فرانسه در امتداد برنامه‌های توسعه شهری به معنای متعارف نبوده است. به همین علت، فرانسه به عنوان الگوی ایران در برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" انتخاب گردید و تهیه اولین "طرح آمایش سرزمین" در ایران با رویکرد اقتصادی-اجتماعی توسط متخصصین فرانسوی صورت گرفت.

ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" ایران

برای ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران از روش مقایسه تطبیقی و فن دلفی استفاده می‌شود. بدین منظور فرایند موجود برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران (آنچه هست) در انطباق با (آنچه باید باشد) یک فرایند علمی برنامه‌ریزی تدوین شده از نظر ساختار و محتوا مورد مقایسه قرار می‌گیرد. این مقایسه از طریق تدوین معیارهای نظری ارزیابی و درجه‌بندی کیفی به آنها صورت می‌گیرد. با استفاده از معیارهای تدوین شده، ارزیابی در پنج مرحله اصلی فرایند برنامه‌ریزی شامل پیش از تهیه، تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر اجرا، انجام می‌گیرد.

تدوین یک فرایند علمی برنامه‌ریزی

برای تدوین یک فرایند علمی برنامه‌ریزی به منظور مقایسه تطبیقی فرایند موجود برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران با آن، مهم‌ترین نظریه‌های مطرح شده در این زمینه مورد بررسی و تلفیق قرار گرفته‌اند.

مدل فریدمن

فریدمن معتقد است که وقتی برنامه‌ریزان علت‌یابی تکنیکی را برای نواحی دارای مشکل خاص به کار می‌برند، عموماً با بعضی یا همه فعالیت‌های ذیل مشغول می‌شوند:

۱. تولید مشکل درست شده به شیوه‌هایی که آنرا برای عمل یا اقدام سیاسی قابل اصلاح کند.

۲. طرح‌ریزی و تحلیل موقعیت به منظور دخالت با ابزار تخصصی سیاسی، نوآوری‌های نهادی، یا روش‌های بسیج اجتماعی.

۳. طراحی یک یا چند راه حل بالقوه به شکل سیاست‌ها، برنامه‌های ذاتی عمل، نوآوری‌های نهادی و غیره. این راه حل‌ها نوعاً عبارتند از:

- آینده‌نگری: تخصصی کردن اهداف کلان و خرد و نیز پیش‌گویی قضاوت‌های ممکن، مراحل عمل و غیره.

- رویه‌های اجرا

- رویه‌هایی برای بازخورد و ارزیابی

- انجام یک ارزیابی تفصیلی از راه‌حل‌های گزینه پیشنهادی از لحاظ امکان‌پذیری تکنیکی، هزینه اثربخشی، اثرات احتمالی بر گروه‌های مختلف جمعیتی، مقبولیت سیاسی و غیره.

(Carmona and Sieh, 2004)

مدل کارمونا و سیه

یک فرایند ایده‌آل برنامه‌ریزی که هم مربوط به برنامه‌ریزی فضایی و هم دیگر اشکال برنامه‌ریزی-برنامه‌ریزی حمل و نقل، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها، برنامه‌ریزی بهداشت دارای ویژگی‌های زیر است:

- فرایند با درک زمینه گسترده‌ای برای توسعه آغاز می‌شود.
- اهداف خرد فضایی و سیاسی را در مقیاس‌های مختلف از سیاست اختیارات گسترده تا راهنمای ویژه ناحیه/محل تدوین می‌نماید.
- از طریق یک مرحله توسعه/ مذاکره که تنها مقداری از آنچه به طور رسمی قسمتی از فرایند نظم دهنده (کنترل توسعه) است، حرکت می‌کند.
- درون این فرایند رسمی نظم دهنده با هدف کنترل و تحقق واقعی توسعه با کیفیت بهتر حرکت می‌کند. و سرانجام، در یک مرحله فرایندی، بازخورد و اجرا ادامه می‌یابد. (Carmona & Sieh, 2004)

تدوین معیارهای ارزیابی

با تلفیق و بررسی ویژگی‌های نظریه‌های رایج فرایند برنامه‌ریزی و نیز با استفاده از تجارب جهانی، معیارهای ارزیابی جهت مقایسه تطبیقی تدوین شده‌اند. در تدوین معیارها سعی شده است که هر دو نوع معیار ساختاری و محتوایی در یکدیگر ادغام شوند تا هم از نظر وجود یا عدم وجود آن معیار و هم درجه کیفی آن ارزشگذاری شود. به بیان دیگر، ارزیابی ساختاری از طریق مقایسه تطبیقی معیارها و ارزیابی محتوایی به کمک تحلیل محتوای اسناد، مصاحبه و دلفی با متخصصین امر صورت گرفته است.

ابزار ارزش‌گذاری معیارها

ارزش‌گذاری معیارهای تدوین شده در مراحل مختلف فرایند برنامه‌ریزی به وسیله ابزارهای متناسب با ماهیت آن معیارها و به صورت کیفی انجام می‌پذیرد. به دلیل میزان اطلاعات بدست آمده از روش‌های

جمع‌آوری اطلاعات (شامل مطالعه اسناد کتابخانه‌ای و مصاحبه نیمه ساختار یافته) و دیدگاه‌های گوناگون افراد متخصص امر آمایش سرزمین در ایران، ارزشگذاری کیفی معیارها در مراحل مختلف به وسیله ابزار دلفی و استفاده از نقدهای کارشناسان مختلف و به کمک تحلیل محتوای نمونه‌های موردی صورت می‌گیرد.

در واقع ارزیابی ساختاری و محتوایی فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران همزمان با هم و در قالب درجه‌بندی کیفی به معیارهای سنجش مراحل فرایند علمی برنامه‌ریزی انجام می‌گیرد. برای سنجش کیفیت هر معیار بوسیله فن دلفی، یک مقیاس پنج درجه‌ای شامل درجات بسیار خوب، خوب، متوسط، ضعیف و خیلی ضعیف در نظر گرفته شده است. برای درجه‌بندی معیارها به کمک فن دلفی از نظریات هفت نفر صاحب نظر و متخصص آمایش سرزمین در ایران استفاده شده است. هم‌چنین به منظور جمع‌آوری اطلاعات بیشتر درباره آمایش سرزمین مصاحبه نیمه ساختار یافته با پنج نفر از این افراد انجام گرفته است.

ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران به تفکیک پنج مرحله کلان فرایند عمومی برنامه‌ریزی و به وسیله انطباق با فرایند تدوین شده الگوی برنامه‌ریزی انجام گرفت. با محاسبه میانگین درجه کیفی معیارها در هر مرحله، نتایج ارزیابی در آن مرحله روشن شده است. در مراحل تهیه، اجرا و نظارت بر حسب دو نمونه موردی و در مراحل پیش از تهیه و تصویب بر حسب دوره‌های مختلف تجربه برنامه‌ریزی وضعیت کیفی معیارها تعیین گردیده است.

ارزیابی مرحله پیش از تهیه

معیارهای ارزیابی در این مرحله عبارتند از:

۱. وجود چارچوب قانونی مشخص آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور
 ۲. وجود جایگاه تشکیلاتی مستقل و منسجم آمایش سرزمین
 ۳. وجود تعداد کافی نیروی انسانی متخصص در مطالعات موضوعی و تلفیقی برنامه
 ۴. میزان اعتقاد و التزام به کارآمدی آمایش سرزمین در توسعه و برنامه‌ریزی کشور
 ۵. بازنگری در قوانین مربوط به آمایش سرزمین
- هر معیار بر اساس فن دلفی، توسط متخصصین، با درجه کیفیتی از خیلی ضعیف تا بسیار خوب مورد قضاوت قرار گرفته و میانگین کلیه معیارهای هر مرحله برای قضاوت و ارزشگذاری هر دوره مطالعه منظور می‌شود.
- در این مرحله، طرح پایه آمایش سرزمین ستیران و تجربه دوم آمایش سرزمین پس از انقلاب (که منجر به تدوین نظریه پایه توسعه ملی شد) از نظر تدارک مقدمات

تهیه برنامه ملی آمایشی درجه کیفی خوب و طرح پایه سرزمین اسلامی ایران درجه متوسط می‌گیرند. (نگاه کنید به جدول ۲)

ارزیابی مرحله تهیه

ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی در مرحله تهیه برنامه، عمده‌ترین و اصلی‌ترین مرحله ارزیابی است. از نظر ساختاری، طرح ستیران فاقد مراحل تشکیل سند چشم انداز، ارزیابی گزینه‌ها و انتخاب گزینه برتر و فرایندی (۴) می‌باشد، در حالی که طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران تنها فاقد مرحله ارزیابی گزینه‌ها و انتخاب گزینه برتر است.

نتیجه ارزیابی محتوایی فرایند تهیه برنامه دو نمونه موردی، درجه کیفی متوسط را هم برای "طرح آمایش سرزمین ستیران" و هم برای "طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران" نشان می‌دهد. (نگاه کنید به جدول ۳)

جدول ۲- ارزیابی مرحله پیش از تهیه فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در دوره‌های مختلف

وضعیت کیفی				دوره‌بندی مطالعات	مرحله برنامه ریزی
خیلی ضعیف	ضعیف	متوسط	بسیار خوب		
				آمایش سرزمین	پیش از تهیه
				طرح پایه ستیران	
				طرح پایه سرزمین اسلامی	
				نظریه پایه توسعه ملی	

جدول ۳- وضعیت کیفی معیارهای ارزیابی نمونه‌های موردی در مرحله تهیه برنامه

ردیف	وضعیت کیفی	
	معیارهای ارزیابی	وضعیت کیفی
۱	تدوین سند چشم انداز	ضعیف
۲	درجه وضوح اهداف	متوسط
۳	وضعیت تدوین راهبردها و سیاست‌ها	ضعیف
۴	اعتمادپذیری اطلاعات	متوسط
۵	توجه به قیود برنامه ریزی	خوب
۶	جامعیت شناخت سرزمین	متوسط
۷	استفاده از مدل‌های مناسب	خوب
۸	درک و علت‌یابی مشکلات	متوسط
۹	کیفیت آینده‌نگری	متوسط
۱۰	مشارکت گروه‌های ذی‌نفع	خیلی ضعیف
۱۱	توجه به اولویت‌های فضایی	خوب
۱۲	ارزیابی گزینه‌ها	ضعیف
۱۳	امکان‌پذیری گزینه‌های پیشنهادی	خوب
۱۴	پیکارچه‌نگری و تلفیق بخش‌ها	خوب
۱۵	ارتباط بین اهداف با گزینه‌های پیشنهادی	متوسط
۱۶	هماهنگی بین سازمان‌ها	متوسط
۱۷	توجه به تغییر شرایط جهانی	ضعیف
۱۸	آموزش نیروهای محلی	ضعیف
۱۹	فرآینبی و اصلاح برنامه	ضعیف
	میانگین	متوسط

ارزیابی مرحله تصویب

معیارهای ارزیابی در این مرحله عبارتند از:

۱. نظرخواهی از گروه‌های ذی‌نفع قبل از تصویب برنامه‌ها
۲. آمادگی افراد تصویب‌کننده
۳. توسعه گرا بودن تصویب‌کنندگان
۴. اراده تصویب‌کنندگان برای داشتن عملی برنامه آمایش سرزمین
۵. شناخت تصویب‌کنندگان از مقوله آمایش سرزمین در مرحله تصویب نیز نظریه پایه توسعه ملی از نظر معیارهای کیفی، درجه بالاتری را دریافت می‌نماید. چون طرح پایه ستیران مجال تصویب نیافت و طرح پایه سرزمین اسلامی هم به صورت کلی مورد تصویب قرار گرفت. (نگاه کنید به جدول ۴)

جدول ۴- ارزیابی مرحله تصویب فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در دوره‌های مختلف

وضعیت کیفی					دوره‌بندی مطالعات آمایش سرزمین	مرحله برنامه‌ریزی
خیلی	ضعیف	متوسط	خوب	بسیار خوب		تصویب
					طرح پایه سرزمین اسلامی	
					نظریه پایه توسعه ملی	

ارزیابی مرحله اجرا

به طور کلی هیچ کدام از معیارهای نظارتی در فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" ایران رعایت نشده‌اند. وقتی هیچ برنامه‌ای به مرحله اجرا نرسیده است، به تبع آن نیاز به نظارت بر حسن اجرای پیشنهادات آن برنامه هم احساس نشده است.

نتایج

ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در دوره‌های مختلف سیاسی و بر اساس مقاطع اقدام برای تهیه برنامه آمایش سرزمین نشان می‌دهد که مطابق با سیر تحول ۳۵ ساله این فرایند در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۳) حرکت رو به جلو به منظور تکامل آن با نوساناتی همراه بوده است.

نمودار ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" شامل چهار بازه زمانی است:

نقطه شروع این فرایند که آغاز مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین ستیران در سال ۱۳۵۳ می‌باشد، در سطحی متوسط آغاز گردیده است و تا سال ۱۳۵۶ که دو

معیارهای ارزیابی در این مرحله عبارتند از:

۱. میزان تحقق گزینه‌های پیشنهادی
۲. وجود ابزارهای اجرایی لازم برای تحقق اهداف برنامه
۳. اطلاع رسانی و آگاه سازی دست اندرکاران و مردم برای اجرای برنامه

۴. وجود منابع تامین اعتبار مالی برای اجرای برنامه

تاکنون هیچ کدام یک از برنامه‌های آمایش سرزمین به مرحله اجرای کامل و عملیاتی شدن نرسیده‌اند. پیشنهادات طرح ستیران تا حدود اندکی در برنامه‌های بعد از انقلاب تاثیر گذاشت. هم‌چنین پیشنهادات تجربه دهه ۱۳۶۰ در برنامه‌های توسعه اول و دوم اقتصادی - اجتماعی تجلی پیدا کرد. (نگاه کنید به جدول ۵)

ارزیابی مرحله نظارت

معیارهای ارزیابی در این مرحله عبارتند از:

۱. وجود عاملین نظارت و وضوح جایگاه آن و نحوه عمل
۲. وجود قوانین و رویه های نظارتی و ارزشیابی

جدول ۵- ارزیابی مرحله اجرای فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در دوره‌های مختلف

وضعیت کیفی					طرح پایه	مرحله برنامه‌ریزی
خیلی ضعیف	ضعیف	متوسط	خوب	بسیار خوب		اجرا
					آمایش سرزمین ستیران	
					آمایش سرزمین اسلامی	

مرحله این مطالعات انجام شد، سیر صعودی داشته است. در سال‌های اولیه انقلاب این فرایند تا چند سالی مسکوت ماند و سیر نزولی یافت تا اولین دوره مطالعات پس از انقلاب در دهه ۱۳۶۰ در دو مرحله انجام گیرد. این سیر صعودی تا سال ۱۳۶۸ ادامه یافت، لیکن در دوره سازندگی به رکود رسید. از سال ۱۳۷۶ مرحله جدید مطالعات باعث سیر صعودی فرایند آمایش سرزمین گردید و دوباره از سال ۱۳۸۴ رو به افول گذاشت. (نگاه کنید به شکل ۱)

بحث

مهم‌ترین راهکارهای بهبود فرایند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین که از این ارزیابی بدست آمده‌اند عبارتند از:

۱. تعریف جامع و صحیح از آمایش سرزمین و مفاهیم مرتبط با آن به صورت یک سند قانونی برای ایجاد یک دیدگاه یکپارچه در بین همه افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها ضروری است.

۲. ایجاد نظام تشکیلاتی مستقل و قدرتمند

نگرش آمایش سرزمین یک نگرش جامع، فرابخشی و فرامنطقه‌ای است. هر چند به طور سنتی در سازمان

برنامه همواره فعالیت آمایش سرزمین در کنار برنامه‌ریزی منطقه‌ای و درون یک دفتر (با اسامی مختلف) انجام شده است و به همین دلیل بسیاری از افراد این دو مقوله را هم ردیف یکدیگر تصور می‌کنند، اما واقعیت این است که به دلیل همان نگرش جامع به همان میزان که آمایش سرزمین با برنامه‌ریزی منطقه‌ای ارتباط دارد با برنامه‌ریزی بخشی هم ارتباط دارد.

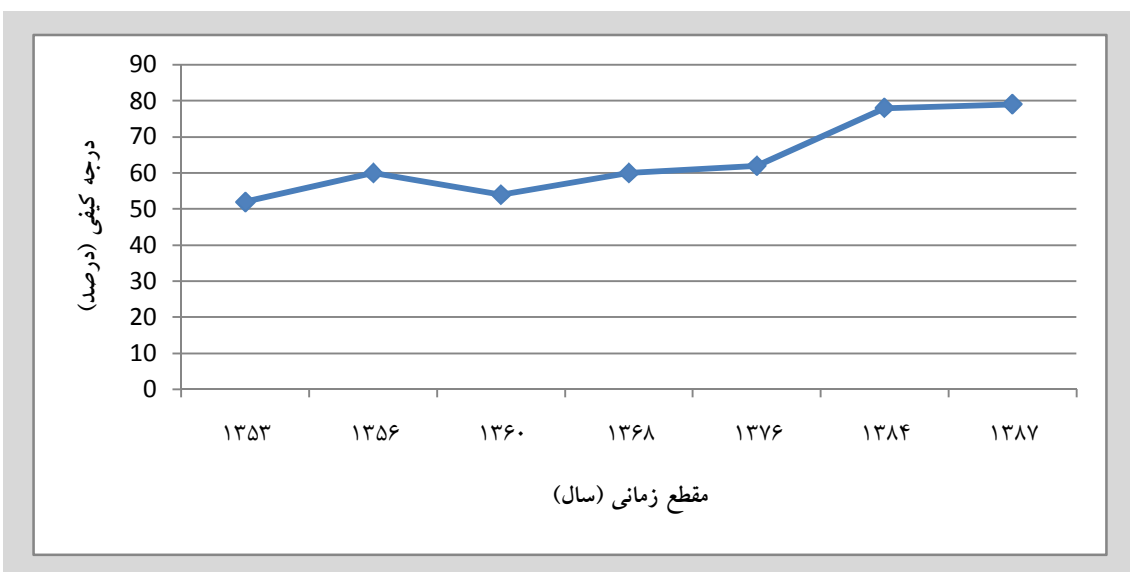
۳. استفاده از نیروی متخصص کارآمد

چون برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" یک برنامه درازمدت است، لذا نظام تشکیلاتی بایستی از توانایی‌های لازم در جهت شناخت درست روندهای موجود و نیز پیش‌بینی‌های درازمدت برخوردار باشد.

۴. طراحی نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین

۵. تدوین و تنظیم یک سند چشم‌انداز برای بیان درست آرمان‌ها به گونه‌ای که برای همه مردم گویا و قابل فهم باشد، و به اندازه‌ای انگیزاننده که همه مردم بتوانند سختی‌های آنرا درک کنند.

۶. در تهیه برنامه برای دسته‌بندی و هماهنگی اطلاعاتی و پیشنهادات علاوه بر سطح مرکز و استان، نیاز به سطح



شکل ۱- سیر تحول فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در ایران

دیگری به نام منطقه است. استفاده از زیرساخت داده‌های فضایی (۵) به منظور جلوگیری از دوباره کاری‌ها و بالا بردن قابلیت‌های نهفته در اطلاعات مکانی و افزایش بهره‌وری از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در جهت دستیابی به اهداف توسعه پایدار در جامعه، لازم و ضروری است.

۷. در مرحله طراحی گزینه‌های پیشنهادی، موقعیت نسبت به هدف (کجا باید ایستاد؟)، راهبردها (به کدام سمت باید رفت؟)، و سیاست‌ها (با چه وسیله‌ای می‌توان رفت؟)، با توجه به چشم‌انداز باید کاملاً مشخص گردد.

۸. توسعه دانش فنی آمایش سرزمین و ایجاد این رشته در مراکز دانشگاهی و تحقیقاتی و یا در نظر گرفتن جایگاهی برای مرکز آمایش سرزمین در نظام آموزش عالی کشور و آموزش هدفمند نیروهای انسانی دخیل در فرایند برنامه‌ریزی "آمایش سرزمین" در سازمان‌ها و ادارات ذیربط.

۹. استفاده از خرد جمعی به ویژه مشارکت شهروندان و بخش خصوصی.

۱۰. هماهنگی و یکپارچگی فرایند تهیه "طرح آمایش سرزمین" و "طرح کالبدی ملی"

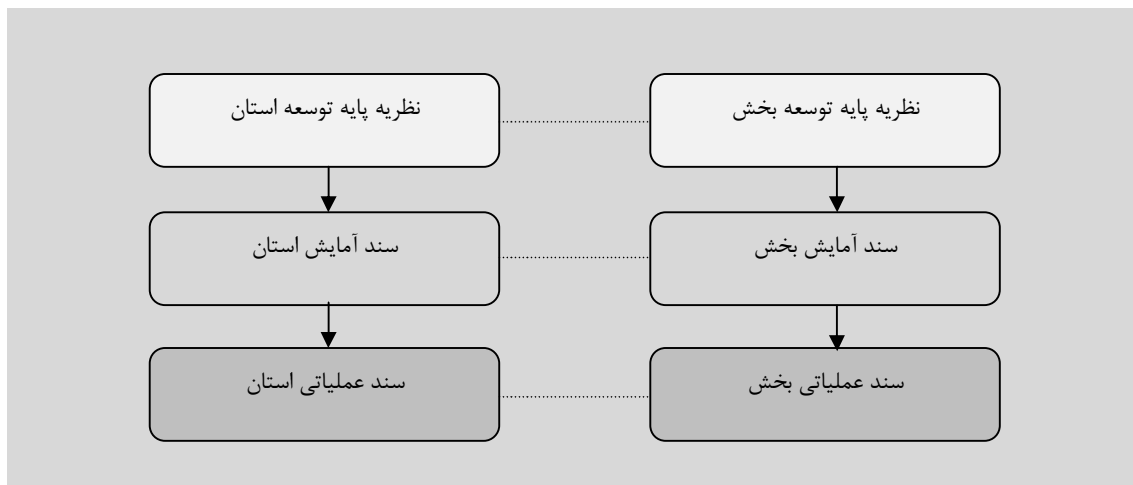
در ایران بویژه پس از تفکیک وظایف بین "سازمان برنامه و بودجه" سابق و "وزارت مسکن و شهرسازی" در سال ۱۳۷۱، "شهرسازی" با آمایش سرزمین رابطه‌ای نداشته و این دو کاملاً مستقل از هم عمل کرده‌اند. (Tofigh, 2005) بنابراین، "طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای" با تهیه و اجرای برنامه‌های محلی الزام‌آور (نظیر "طرح توسعه شهری" و "طرح تفصیلی") مطابق با اسناد فرادست استانی و ملی این برنامه‌ها تحقق می‌یابد، در صورتی که خردترین سطح برنامه‌های آمایش سرزمین ("طرح آمایش استان") الزام‌آور نمی‌باشند و لذا راهبردهای آن‌ها در برنامه‌های توسعه

شهری تجلی نیافته و عملیاتی نمی‌شود. بنابراین راه حل، هماهنگی و ادغام این دو فرایند تهیه برنامه است که لزوماً در نهاد متولی برنامه‌ریزی (معاونت راهبردی ریاست جمهوری) قرار می‌گیرد. زیرا ابعاد اقتصادی، اجتماعی آمایش سرزمین در حیطه وظایف وزارت "مسکن و شهرسازی" که دارای ماهیت بخشی بوده و تنها با ابعاد کالبدی سروکار دارد، نمی‌گنجد. (آمایش سرزمین در ایران دارای ابعاد کالبدی، اقتصادی و اجتماعی، زیست‌محیطی و در سطح راهبردی است).
۱۱. برای اجرای آمایش سرزمین در نظام بخشی کشور دو حالت وجود دارد:

یکی تغییر نظام برنامه‌ریزی ایران از بخشی به دولت محلی که این راه حل به علت مغایرت با قانون اساسی امکان پذیر نمی‌باشد.

راه حل دوم، حفظ نظام بخشی فعلی با اختیارات مدیریت منطقه‌ای با تبدیل محصول فرابخشی آمایش سرزمین به خروجی‌های بخشی و منطقه‌ای است. برای این امر نیاز به تهیه دو سند فرادست سازگار و هماهنگ، یکی برای بخش‌ها و یکی برای مناطق و در ادامه نیز تدوین اسناد عملیاتی در مناطق (استان‌ها) می‌باشد.

هم‌چنین باید از نظر تشکیلاتی یک مدیریت واحد منطقه‌ای ایجاد شود و بر اساس نظام درآمد هزینه توسعه استان مصوب برنامه سوم، سرمایه‌گذاری در بخش‌ها را طبق اسناد عملیاتی انجام دهد. (نگاه کنید به شکل ۲) بنابراین خروجی عملیاتی باید مقید به دو سند فرادست بخشی و منطقه‌ای باشد. شاید از لحاظ توان فنی نظام برنامه‌ریزی کشور تولید اسناد متعدد بخشی و منطقه‌ای در میان مدت کاری پیچیده و مشکل به نظر برسد، لیکن ایجاد یک نظام ماتریسی با تفکیک اختیارات منطقه‌ای در نظام بخشی کنونی کشور عملی تر از تغییر نظام مدیریتی بخشی به منطقه‌ای است. زیرا چنین امری کاملاً از حیطه اختیار برنامه‌ریزان خارج است. (Ketabchi, 2008)



شکل ۲- اسناد مورد نیاز نظام ماتریسی

منابع

European Commission (1999). Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. The Committee on Spatial Development. Potsdam: European Commission.

Carmona, M. and S. Louie (2004). Measuring Quality in Planning. Abingdon: Spon Press.

Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. Planning Practice and Research, 15(4): 299-318.

Faludi, A. (2006). The European Spatial Development Perspective Shaping the Agenda. European Journal of Spatial Development, 21: 1-22.

Hooper, A. (2002). The Preparation of the Wales Spatial Plan. Town and country planning association, 71:133-137.

Ketabchi, M. (2008). An Interview about Evaluation of Spatial Planning in Iran. Tehran:MPO.

۱۲. اجرایی شدن راهبردهای فضایی آمایش سرزمین نیازمند

تغییر و تحول اساسی در ساختار مدیریتی، تصمیم گیری و اجرایی کشور است. بعضی الزامات آن عبارتند از:

- وجود دولت توسعه گرای کارآمد و واقع گرا؛
- استفاده از سیستم‌های پشتیبانی تصمیم گیری فضایی (۶)؛
- وجود مدیریت استراتژیک دانش محور، اقتصاد دانش گرا و پویا و آینده نگر، ساختار مناسب منطقه‌ای، سلسله مراتب هماهنگ برنامه‌ای، نهادهای منطقه‌ای، و حداقلی از دموکراسی؛
- فراهم کردن توسعه فرهنگی و اجتماعی با آموزش مردم و مبتنی بر مشارکت آن‌ها؛
- توسعه فضایی ملی و منطقه‌ای با بهره‌گیری از روش‌های کارآمد و تجارب تاریخی. (Sharifzadegan, 2006)

پی‌نوشت‌ها

- 1- Delphi technique
- 2- European spatial development prospective
- 3- Action Plans
- 4- Monitoring
- 5- Spatial Data Infrastructure
- 6- SDSS – Spatial Decision Support System

Louis, A. (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 31: 743-758.

Sharifzadegan, M.H. (2006). *Regional Planning Techniques*. Tehran: Shahid Beheshti University.

Regional Planning Office (2000). *National Development Base Theory & Longterm Spatial Development Prosepective of Terittory*. Tehran: Budget & Plan Organization.

Regional Planning Office (1997). *Spatial Planning: the Concepts, Needs & Experiences*. Tehran: Budget & Plan Organization.

Tezer, C. (2007). *The Impact of European Spatial Development Perspective (ESDP) on Multi-level Governance (Case Studies: German and French Planning Traditions)*. M.Sc. Thesis. Sabanci University.

Tofigh, F. (2005). *Spatial planning, International Experiences & Its Relevance for Iran*. Tehran: Urban Planning & Architecture Research Centre of Iran.

Van Gestet, T. and A. Faludi (2005). *Towards a European Cohesion Assessment Network*. *Town Planning Review (TPR)*, 76 (1):81-92.



