

تحلیل موانع و عوامل مؤثر در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ریزی آمایشی استان تهران

مسعود تقوایی^۱، حسن بیک‌محمدی^۲، نادر زالی^۳، میترا کسائی^{۴*}

۱. استاد، دانشکده جغرافیا و برنامه‌ریزی، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران
۲. دانشیار، دانشکده جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، پژوهشگاه مهندسی بحران‌های طبیعی شاخص پژوه، اصفهان، ایران
۳. دانشیار، دانشکده معماری و هنر، دانشگاه گیلان، رشت، ایران
۴. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، پژوهشگاه مهندسی بحران‌های طبیعی شاخص پژوه، اصفهان، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۰۱؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۲۷)

چکیده

مطالعات آمایش سرزمین در ایران سابقه‌ای بیش از هفت دهه برنامه‌ریزی را تجربه کرده است، ولی در رویکردی کلی هیچگاه به مرحله اجرا گذاشته نشده و اراده‌ای جدی برای عملیاتی‌شدن آن تاکنون مشاهده نشده است. بنابراین، این پژوهش با توجه به اجرایی‌نشدن اکثر طرح‌های آمایشی استانی، با هدف شناسایی عوامل مؤثر در اجرایی‌شدن طرح‌های آمایش استانی (در استان تهران) انجام گرفته است. نوع پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و توسعه‌ای، و از نظر روش بررسی، توصیفی و تحلیلی با تکنیک دلفی بوده است. جمع‌آوری اطلاعات با ابزار پرسشنامه انجام گرفت. تحلیل داده‌ها در این پژوهش با روش تأثیرات متقابل، و محاسبات پیچیده ماتریس تأثیرات متقاطع با نرم‌افزار میک‌مک انجام گرفت. نتایج این پژوهش نشان داد، عوامل مؤثر در رویکرد اجرای طرح آمایشی استان تهران شامل توجه به قطبیت سیاسی منطقه، قطب رشد بودن شهر تهران در این استان، و قرارگیری در کریدورهای شرق به غرب و شمال به جنوب، و لزوم تعامل استان با مناطق همجوار است. در نهایت، راهکارهای مناسب برای رفع موانع موجود و اجرای برنامه‌ریزی آمایشی در استان تهران پیشنهاد شد.

کلیدواژگان

آمایش سرزمین، استان تهران، برنامه‌ریزی، اجرای برنامه‌ریزی آمایشی.

* نویسنده مسئول، رایانامه: m.kasaei93@gmail.com

مقدمه

در ماده ۷۲ قانون برنامه چهارم توسعه کشور دولت مکلف شده است به منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین با هدف استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور با به‌کارگیری مطالعات انجام‌گرفته، سند ملی آمایش سرزمین را اجرا کند. در بند الف ماده ۷۴ نیز قرارداد اسناد ملی آمایش سرزمین و کاربری ملی به‌عنوان مرجع اصلی هماهنگی‌های بین‌بخشی، بین‌منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای در تصمیم‌گیری‌های اجرایی مطرح شده است. در بند ب ماده ۷۴ نیز «به‌هنگام نمودن سند آمایش سرزمین، متناسب با تحولات جهانی و منطقه‌ای، علمی و فنی با بهره‌گیری از اطلاعات پایه‌ای و مکانی و تعامل سطوح خرد و کلان منطقه‌ای و بخشی، به‌گونه‌ای که برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سازگاری با سند ملی آمایش سرزمین تنظیم گردد» اشاره شده است. همچنین، در ماده ۱۱ ضوابط ملی آمایش سرزمین بیان شده است: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است زمینه استمرار و پویایی مطالعات آمایش سرزمین با سه رویکرد «تأثیر تحولات جهانی، منطقه‌ای و داخلی»، «تعمیق نگرش بلندمدت و پایدار در راهبردهای توسعه‌ای کشور»، «تهیه طرح‌های ویژه از نظر موضوعی یا محدوده جغرافیایی» فراهم نموده و سازماندهی مطالعات آمایش سرزمین به‌گونه‌ای صورت پذیرد که برنامه پنجم و برنامه‌های بعدی میان‌مدت توسعه کشور به‌طور کامل بر مبنای سند آمایش سرزمین تهیه شود». با توجه به مستندات قانونی یادشده، تفکر برنامه‌ریزی بلندمدت آمایشی در طول دهه‌های اخیر همواره فکر برنامه‌ریزان و متخصصان برنامه‌ریزی و توسعه ایران را مشغول کرده است و اخیراً از سال ۱۳۷۶ مرحله جدید مطالعات آمایش ملی در چارچوبی جدید و در تعاملی ملی - منطقه‌ای شروع شد که بیشتر نگاه تعاملی ملی - استانی برای تهیه و اجرای آن مدنظر بود و با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۸۷ سرنوشتی بهتر از دو تجربه قبلی آمایش سرزمین در ایران نداشت (عظیمی بلوریان، ۱۳۸۹، ص ۲۱۲-۱۹۹). برنامه‌های کنونی از نظر هدف متنوع‌تر شده و تأکید آن‌ها بیشتر بر پایداری توسعه است تا نفس توسعه. از نظر روش تهیه، برنامه‌ها به‌جای تکیه بر فن (تکنوکراتیک)، بیشتر راهبردی و مشارکتی‌اند و از نظر جایگاه نیز نگرش بالاب‌پایین کنار گذاشته شده و بیشتر غیرمتمرکزند، هرچند غالباً سلسله‌مراتب -

ملی، منطقه‌ای/استانی و محلی هم حفظ شده است. روش برنامه‌ریزی در ایران از روش «جمع‌آوری طرح‌ها» به روش «فراگیر» استحال و در دوران اخیر به روش «راهبردی» گرایش یافته است (توفیق، ۱۳۸۴ ب). در مجموع، ساختار برنامه‌ریزی آمایشی نشان می‌دهد برای افزایش کارایی فرایند اجرا و بهبود هماهنگی میان بخش‌های مختلف، نیازمند اصلاح قوانین پایه موجود است. به این معنا که تجدید نظر در قانون برنامه‌ریزی و توسعه فضایی یک اولویت به شمار می‌رود. به‌طور همزمان، تغییر یا اصلاح قوانین موجود تنظیم فضایی و توسعه باید در زمینه ساخت‌وساز و قوانین آن به‌ویژه قوانین حفاظت از محیط زیست، میراث فرهنگی و توسعه پایدار انجام گیرد (Podgorica, 2008, p.208). با توجه به اینکه مطالعات آمایش سرزمین در کشور نقشی تعیین‌کننده در راهبری نظام اسکان جمعیت و تعیین نقش و مسئولیت مناطق و استان‌ها دارد، بی‌توجهی به اجرای این مطالعات در سطح منطقه و استان‌ها، سبب بهره‌برداری نامناسب از امکانات و قابلیت‌های برخی مناطق شده است و هدف اصلی آمایش را که ایجاد هماهنگی‌های لازم بین بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، قومی و فرهنگی در راستای استراتژی‌های ملی است، با مشکل مواجه خواهد کرد (صرافی، ۱۳۹۴).

بیان مسئله

آمایش سرزمین به‌عنوان یک سند مدیریت توسعه، تصویر سازمان فضایی مرحله توسعه‌یافتگی سرزمین است. این سند تجسم نظریه پایه توسعه ملی در فضای کشور است و چشم‌انداز کلی توزیع جغرافیایی جمعیت و ترکیب مناسب فعالیت‌های ناظر بر بهره‌برداری از سرزمین و تأمین نیازهای جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را در قلمرو سرزمین مشخص می‌کند. آمایش سرزمین از منظر برنامه‌ریزی، در اصل نوعی برنامه‌ریزی فضایی است، ولی هر برنامه‌ریزی فضایی که یک یا چند ویژگی یادشده را نداشته باشد، آمایشی نخواهد بود (کریمی آشتیانی، ۱۳۹۲). هدف آمایش سرزمین این است که به برنامه‌ریزی، بعدی جدیدی بدهد که همان نحوه توزیع و سازمان‌یابی انسان‌ها و فعالیت‌ها در سراسر سرزمین ملی است (Budjet & plan organization, 1997). برای یک طرح کامل توسعه منطقه‌ای چهار مرحله اصلی لازم است که هر مرحله شامل

اجزای مطالعاتی به این شرح است: ۱. طرح برنامه‌ها: حرکات جمعیتی، تجزیه و تحلیل فیزیکی، تولیدات طبیعی، صنعتی، مطالعه مشاغل، برنامه‌های منطقه‌ای در دست اجرا و میزان تخصص‌ها و پروژه‌های منطقه‌ای؛ ۲. تجزیه و تحلیل: بررسی و تحلیل منابع زیرزمینی، منابع اقتصادی، خدمات اجتماعی و فرهنگی، زیربنای فیزیکی و تأسیسات و منابع انسانی، عوامل اداری، حقوقی، و عوامل و امکانات ظاهری؛ ۳. مرحله اجرا: انتخاب زمان انتها، ارجحیت‌ها، طرح‌های جامع و هادی چندساله، برنامه‌های بخشی، تعیین برنامه‌ها و ارزشیابی منابع مالی؛ ۴. برنامه‌ریزی و معیارهای اجرایی: سیاست‌های دولت در سطح کشور، منطقه، شهر، روستا، احتیاج‌ها، مخارج، منابع طبیعی، سیاست‌های قضایی (شیعه، ۱۳۸۳، ص ۹۲). بنابراین، با توجه به اهمیت اجرای مطالعات آمایش در مناطق و به تبع آن در کشور، در این پژوهش، عوامل مؤثر در اجرایی شدن طرح‌های آمایش استانی با تأکید بر استان تهران بررسی و شناسایی می‌شود و پس از شناخت این عوامل اصلی، در تهیه چشم‌انداز استان‌ها و بیان راهکارهای اجرایی گامی مهم برداشته شود.

مبانی نظری و پیشینه تحقیق

با توجه به فلسفه سیاسی و ایدئولوژی حاکم بر هر ملت، توسعه پایدار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سازماندهی فضا و آمایش سرزمین آن کشور رقم می‌خورد (پاپلی یزدی، ۱۳۸۳، ص ۵۳). گوناگونی طرح‌های فضایی، برنامه‌ریزی فضایی، یعنی برنامه‌ریزی‌هایی که سروکار آن‌ها با سرزمین، فضا یا جغرافیا است، در سراسر جهان عمومیت دارد. این عمومیت به معنای شکل و محتوای یکسان نیست. از ویژگی‌های مشترک برنامه‌هایی از این دست، یعنی فضایی‌بودن که بگذریم، این برنامه‌ریزی‌ها در جوامع گوناگون، از جمله به دلیل تجربه تاریخی متفاوت، نوع حکومت، میزان توسعه‌یافتگی، دیدگاه‌های سیاسی و تفاوت‌های جغرافیایی، شکل متفاوتی به خود گرفته است (توفیق، ۱۳۸۴ الف، ص ۱۹). تجربه‌های کشورهای مختلف در آمایش سرزمین که با توجه به ساختارهای محیطی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای خود، شیوه‌ها و ابزارهای خاصی در راستای سازماندهی فضایی سرزمین خود انتخاب کرده‌اند، نشان می‌دهد الگوپردازی محض و کورکورانه از کشوری خاص نمی‌تواند زمینه‌ساز دستیابی به توسعه پایدار و همه‌جانبه

(آمایش سرزمین) باشد. از آنجا که خاستگاه آمایش قاره اروپاست، می‌توان گفت سیستم برنامه‌ریزی فضایی کشورهای آسیایی صاحب تجربه در این زمینه از نظام‌های اروپایی الهام گرفته است که با توجه به مقتضیات و چالش‌های اجتماعی، اقتصادی، محیطی، سیستم حکومتی و الگوی حاکم بر هر کشور یا به‌ندرت گرده‌برداری کامل یک سیستم اروپایی است، یا ترکیبی از رویکردهای مختلف. برای نمونه می‌توان به نظام موفق برنامه‌ریزی کره جنوبی اشاره کرد که ترکیبی از دو رویکرد برنامه‌ریزی اقتصاد منطقه‌ای و شهرسازی است. سیستم برنامه‌ریزی فضایی کره جنوبی آمیزه‌ای از تجربه‌های برگرفته از نظام برنامه‌ریزی دو کشور آلمان و هلند بوده و سعی کرده است به مقولات اقتصادی - اجتماعی به موازات مباحث کالبدی و شهرسازی پردازد (توفیق، ۱۳۸۴ الف، ص ۳۵۸-۳۳۱). در مطالعات انجام‌گرفته رویکرد اجرایی طرح‌های آمایشی در جهان مورد نظر قرار گرفته است.

از سال ۱۹۹۶ با برقراری برنامه INTERREG II C، اتحادیه اروپا می‌کوشد روش‌های نوین برنامه‌ریزی و همکاری فضایی را به مناطق اروپایی گسترده‌تری تسری دهد. در این مناطق سعی بر این است همکاری فراملی در توسعه فضایی با ایجاد ساختارهای سازمانی، اداری و مالی محک زده شود. همکاری براساس برنامه‌هایی است که به‌طور مشترک آماده شده و در راستای تحقق هدف‌های سیاسی و جهت‌گیری‌های چشم‌انداز توسعه فضایی اروپا «ESDP» است. کمیسیون توسعه فضایی اروپا، ایده ایجاد شبکه ملاحظیات برنامه‌ریزی فضایی اروپا (ESPON) را مطرح کرد. مشکل حمایت‌های مالی و تکنیکی برای ایجاد این شبکه اصلی‌ترین علت پشتیبانی‌نکردن آن است. بنابراین، تخصیص منابع مالی نه براساس پروژه‌ها، بلکه براساس اولویت‌ها و مقیاس‌ها انجام می‌گیرد. در حقیقت، به‌دلیل فقدان یک ساختار حمایتی مالی ESPON بعد از پایان ESDP شکل گرفت (Van Gestet & Faludi, 2005).

دیگر پیامد کنفرانس وزرای اروپایی آمایش سرزمین، انتشار سند مهم برنامه‌ریزی فضایی اروپا، یعنی چشم‌انداز توسعه فضایی اروپا است که در سال ۱۹۹۹ توسط کمیته توسعه فضایی تدوین شد (Kunzmann, 2006). فرهنگ‌های برنامه‌ریزی تأثیرگذار بر توسعه فضایی اروپا و این سند عبارت‌اند از سنت برنامه‌ریزی فضایی فرانسوی که هم زیربنای آرمان عدالت فضایی است و هم

برنامه‌ریزی منطقه‌ای آن که براساس ابزارهای مالی است، بر خط‌مشی ساختاری اتحادیه اروپا تأثیر گذاشته است. سپس، برنامه‌ریزی فضایی آلمانی که شیوه‌دستیابی به این عدالت فضایی به‌عنوان نیروی محرکی برای مطالعات توسعه فضایی در سطح اروپا عمل می‌کند (Davoudi, 2007). در هلند نیز مصوبه برنامه‌ریزی فضایی در سال ۱۹۶۲ تدوین و در سال ۱۹۶۵ اجرایی شد. این برنامه‌ها عبارت‌اند از برنامه‌ریزی فضایی ملی حاوی تصمیم‌های اصلی مانند راهبرد فضایی ملی برنامه‌های منطقه‌ای استانی، و برنامه‌های ساختاری شهری (Zonneveld, 2005). برنامه فضایی هلند براساس تلفیق سیاست‌های بخش‌های مختلف در لایه‌های جغرافیایی متعدد است، یا به تعبیری، نشان‌دهنده اهمیت رویکرد یکپارچه جامع‌نگر در برنامه‌ریزی فضایی هلند است (Salet & Faludi, 2000). هلند برای اجرای برنامه‌ریزی فضایی خود با به‌کارگیری مشارکت، و همچنین، یک نهاد هماهنگ‌کننده در پروژه‌های برنامه‌ریزی توسعه و به‌کارگیری مشاوران صلاحیت‌دار توانست نسبت به کشورهای اروپایی دیگر پیشی بگیرد (Grijzen, 2010, p.90). دهه ۱۳۴۰ آغاز برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران است که با شروع برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۴۶) فعالیت خود را آغاز کرد. این اقدامات در برنامه چهارم و از سال ۱۳۴۶ تا ۱۳۵۱ سرعت بیشتری به خود گرفت و کشور به وسیله وزارتخانه‌ها و مهندسين مشاور به واحدهای منطقه‌ای تقسیم شد که حداقل ۱۱ وزارتخانه و نهاد مهندسين مشاور ایران را به مناطق جغرافیایی تقسیم کرده‌اند. برنامه آمایش سرزمین در ایران قبل از انقلاب، در سال ۱۳۵۴، توسط مهندسين مشاور ستیران تهیه شد. در سال ۱۳۵۵ مطالعات دور دوم آمایش سرزمین در چهار بخش، از جمله نظام شهری و خط‌مشی‌های اجرایی آن، محور خوزستان - آذربایجان و خط‌مشی‌های اجرایی آن، تمرکززدایی فعالیت‌های بخش‌های دوم و سوم و خط‌مشی‌های اجرایی آن منتشر شد. نتایج نهایی مطالعات دوره‌های اول و دوم ستیران با عنوان «رهنمودهای آمایش سرزمین برای تهیه برنامه عمرانی ششم» منتشر شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی از سال ۱۳۶۳ تجربه دور دوم آمایش سرزمین با مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی آغاز شد. در این سال کلیات مطالعات آمایش سرزمین در هیئت دولت تصویب شد و به دنبال آن، نتایج مطالعات انجام‌گرفته با نام طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران توسط دفتر

برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه منتشر شد. در سال ۱۳۷۵ بار دیگر مطالعات آمایش سرزمین در سازمان شروع شد. با احتساب مطالعات انجام‌گرفته در سال‌های قبل از انقلاب توسط مهندسیین مشاور ستیران، این مطالعات را می‌توان دور سوم مطالعات آمایش سرزمین در کشور به شمار آورد. در سال ۱۳۷۹ جمع‌بندی مطالعات آمایش سرزمین به هیئت دولت ارائه شد که اندیشه ضرورت چشم‌انداز کشور را تشکیل داد.

در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۶ ضوابط ملی آمایش سرزمین توسط هیئت وزیران تصویب شد. در سال ۱۳۸۴ تشکیلات «مرکز ملی آمایش سرزمین» در چارچوب کادر سازمانی معاونت امور اقتصادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تصویب شد و این مرکز به‌طور رسمی شروع به کار کرد. اما با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۸۶، در عمل، فعالیت سازمان تحت پوشش معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری قرار گرفت. این مطالعه که به نوعی دور چهارم مطالعات آمایش است، در تعدادی از استان‌ها آغاز شد. در این تحقیق بررسی طرح‌های آمایش استانی را با مطالعه موردی استان تهران که کلان‌شهر تهران را به‌عنوان قطب سیاسی کشور در خود جای داده، بررسی شده است. شکل‌گیری قطب‌های رشد در ایران بازتاب و برآیند نظام برنامه‌ریزی متمرکز بوده که عاری از هرگونه توجه به توانمندی و پتانسیل‌های نواحی است، اگرچه نفس وجود قطب‌های رشد در یک کشور باعث عقب‌ماندگی دیگر نواحی نمی‌شود بلکه رشد و توسعه اقتصادی را در سطح ملی تحکیم می‌بخشند، ولی سیاست تعیین قطب رشد و نحوه نگرش به توسعه اقتصادی بر پایه ایجاد قطب‌های رشد در مراکز شهری بزرگ کشور به‌عنوان ابزار رشد اقتصادی باعث بی‌تعدالی در توسعه بین نواحی و تمرکز شدید جمعیتی، اقتصادی، سیاسی و اداری و توزیع غیربهبوده امکانات و خدمات در پهنه سرزمین می‌شود. در ایران طی دهه‌های اخیر به‌ویژه از برنامه عمرانی سوم به بعد سیاست قطب‌های رشد به‌عنوان ابزار رشد اقتصاد ملی باعث تمرکز شدید جمعیتی، اقتصادی از طریق جریان منابع و خدمات، و جذب فعالیت‌های اقتصادی در تعدادی از مراکز شهری بزرگ کشور شد. با رشد صنایع در مراکز شهری بزرگ و سرمایه‌گذاری درآمدهای حاصل از رانت‌های نفتی از سوی، اجرای ناقص اصلاحات ارضی از سوی دیگر، بر جریان عظیم مهاجرت روستاییان به شهر و سرازیر شدن نیروی کار ماهر و متخصص، سرمایه و

مواد اولیه و بسیاری دیگر از پتانسیل‌های توسعه از نواحی پیرامونی به این مراکز بزرگ دامن زد. این فرایند در نهایت، موجب تمرکز فزاینده فعالیت‌های اقتصادی و انباشت سرمایه و تمرکز جمعیتی در مراکز شهری شد و شکاف توسعه بین نواحی را بیشتر کرد (موسوی، ۱۳۸۲، ص ۱۴۷). از آنجا که آمایش و ساماندهی سرزمین و فضای جغرافیایی در ایران بر مبنای نظریه‌های سرمایه‌داری طراحی شده است، مناطق و استان‌های کشور در مقایسه با یکدیگر به‌طور نامتعادل توسعه یافته است و این امر یکی از دلایل افزایش تضاد طبقاتی در ایران است (پاپلی یزدی، ۱۳۸۳، ص ۵۱). نمود این مسئله را در مشکلات تمرکزی و توسعه قطبی دانشگاه‌ها نیز می‌توان مشاهده کرد. تمرکز بیش از ۴۳۱ هزار دانشجو در کلان‌شهر تهران و تمرکز سلسله‌مراتبی جمعیت دانشجویی، در مراکز استان‌ها از جمله تهران بزرگ نمونه‌های بارزی از این قبیل مشکلات است (رهنمایی، ۱۳۸۳، ص ۱۰ و ۱۷۲). پیامدهای درازمدت این فرایند از دیدگاه رشد اقتصادی هر چه باشد، سرمایه به‌طور مسلم متوجه سمتی خواهد شد که هیچ‌گونه رابطه‌ای با نیاز شرایط مناطق محروم ندارد (هاروی^۱، ۱۳۷۶، ص ۱۱۲). همچنین، تفاوت‌های مکانی منابع اقتصادی و ثروتی در کشور موجب اختلاف در چشم‌اندازهای شهری و روستایی شده است (رضوانی، ۱۳۷۴، ص ۱۴۳). با توجه به اصل توسعه پایدار باید تصمیم‌گیری‌ها در برنامه‌ریزی فضایی با هماهنگی انجام گیرد و دستگاه‌های اجرایی درگیر برای اجرای برنامه‌ریزی‌های فضایی در همه سطوح با ایفای نقش‌های مشورتی و اجرای قوانین حقوقی مساعدت کنند (Justice & Environment, 2013). رویکرد اجرایی آمایش و توجه به عوامل مؤثر در اجرای این طرح‌ها می‌تواند نقشی مهم در کاهش این نابرابری‌ها داشته باشد.

در ایران مطالعات زیادی در زمینه موضوع این تحقیق انجام نگرفته و صرفاً به موضوع موانع فراروی اجرای آمایش سرزمین در ایران پرداخته شده است. صالحی و پوراصغر (۱۳۸۸) مهم‌ترین موانع فراروی تحقق طرح‌های آمایش سرزمین در کشور را شرایط طبیعی کشور، قوانین و مقررات،

1. Harvey

فشارهای سیاسی، فقدان مدل مناسب برای آمایش و نبود تعریف مناسب از منطقه و نبود پایگاه اطلاعات مکانی مشترک می‌دانند (صالحی و پوراصغر، ۱۳۸۸، ص ۱۷۸-۱۷۲).

لطیفی (۱۳۸۸) علل اصلی دست‌نیافتن طرح‌های آمایشی را به اهداف، نبود تفکر منسجم و نهادینه برای مدیریت سرزمین در سطوح مدیریتی و نبود طرح و برنامه مصوب و با پشتوانه قانونی لازم برای سازماندهی فضا و فقدان نهاد قانونی مسئول برای مدیریت سرزمین و پیگیری اجرای طرح‌های آمایشی و نظارت بر آن شناسایی کرده است. شریف‌زادگان و رضوی (۱۳۸۹) نیز موانع اصلی پیش روی تحقق برنامه‌های آمایشی در ایران را طی ۵۰ سال اخیر، نگرش حاکمیت وقت (برای دوره زمانی ۱۳۵۰-۱۳۴۰)، وقوع انقلاب اسلامی (برای دوره ۱۳۵۶-۱۳۵۴)، جنگ هشت‌ساله (برای دوره زمانی ۱۳۶۸-۱۳۶۲)، مشکلات سازندگی پس از جنگ (برای دوره زمانی ۱۳۶۸-۱۳۶۷)، شتاب‌زدگی و فراهم‌نبودن شرایط (برای دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۳۷۶)، و نگرش دولت قبلی (برای دوره زمانی ۱۳۸۴ تا کنون) دانسته است. سرور و خلیجی (۱۳۹۳) نیز براساس نتایج مقاله ارائه‌شده در اولین همایش ملی رویکردهای نوین آمایش سرزمین در ایران در دانشگاه سمنان با عنوان «آسیب‌شناسی برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران»، نبود تعریف دقیق جایگاه برنامه‌ها و نگاه آمایشی در اسناد قانونی هدایت‌کننده برنامه‌ها و تصمیم‌ها در حوزه مدیریتی، حاکمیت اقتصاد نفتی و اقتصاد رانتی به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی در نهادینه‌نشدن نگاه منطقه‌ای-فضایی در حوزه ساختاری، و سنتی‌بودن نظام برنامه‌ریزی در پذیرش رویکرد آمایشی را در حوزه محتوایی، و عمیق‌بودن نابرابری‌های منطقه‌ای را از جمله مهم‌ترین عوامل در آسیب‌شناسی طرح و برنامه‌های آمایش سرزمین در کشور می‌دانند. بنابراین، یکی از رسالت‌های مهم طرح آمایش استان توجه ویژه به این مسئله و مطرح کردن راه‌حل برای آن است. نباید فراموش کرد که فعالیت‌های انجام‌گرفته در حوزه آمایش سرزمین در ایران تا کنون چندان ارزشیابی و نقد نشده‌اند و کفایت کمی و کیفی آن برای به‌کارگیری قابل بحث و مذاقه است. در این مقاله موانع و عوامل مؤثر در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ریزی آمایشی از دیدگاه صاحب‌نظران، محققان و مسئولان با مطالعه استان تهران تحلیل می‌شود.

روش تحقیق

این تحقیق از نظر هدف کاربردی - توسعه‌ای و از نظر روش اجرا توصیفی - پیمایشی است که براساس مباحث مطرح شده در بخش مبانی نظری (قابلیت‌ها و تنگناهای توسعه استان تهران، اسناد فرادست استان مانند نظریه پایه توسعه استان، سند چشم‌انداز توسعه و مطالعات پیشین، از جمله طرح جامع استان، مطالعات طرح کالبدی ملی و آمایش ستیران) انجام گرفته است. برای جمع‌آوری اطلاعات ترکیبی از روش‌های اسنادی و پیمایشی به کار گرفته شده است. در این تحقیق با توجه به مصاحبه‌های انجام گرفته و مطالعه منابع موجود در زمینه تحقیق، جامعه آماری شامل ۲۵ نفر از اندیشمندان و محققان (ده نفر دکتری رشته جغرافیا با گرایش‌های مختلف، ۵ نفر دکتری رشته برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سه نفر دکتری اقتصاد، یک نفر دکتری GIS و مابقی از صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران استان تهران که در حوزه‌های مرتبط با موضوع تحقیق فعالیت داشتند) بوده که به‌علت محدودیت تعداد صاحب‌نظران روش سرشماری اجرا شد. پرسشنامه‌های تکنیک دلفی در دو مرحله تکمیل شد. در مرحله اول پرسشنامه‌ای با مضمون این پرسش که چه عواملی در اجرای طرح آمایش استان تهران مؤثر خواهد بود، ارسال شد. علاوه بر آن، از مبانی نظری نیز عوامل مؤثر دیگری استخراج شد. دور دوم دلفی، به اولویت‌بندی مسائل و متغیرها اختصاص داشت. مجموع موارد مطرح شده در دور اول جمع‌بندی شده و برای اولویت‌بندی و شناسایی مهم‌ترین آن‌ها به تعداد محدودتری از کارشناسان شرکت‌کننده در تکنیک دلفی عرضه شد. در دور دوم، پاسخگویان میزان اثرگذاری هر یک از عوامل را بر یکدیگر از طریق امتیازدهی مشخص در ماتریس‌های اثرات متقابل متغیرها مشخص کردند. به این صورت که برای هر یک از عناصر ستون این پرسش مطرح شد که «آیا متغیر سطر I تأثیری مستقیم بر متغیر ستون J دارد یا نه؟». بدون تأثیر متقابل عدد صفر و به ترتیب از درجه ضعیف تا شدید بود در آرایه عدد ۱ تا ۳ قرار داده می‌شد. پس از تکمیل ماتریس متقاطع، در تحلیل داده‌ها نرم‌افزارهای مناسب مانند MICMAC برای محاسبات پیچیده ماتریس متقاطع و تحلیل و شناسایی عوامل مؤثر و اصلی به کار گرفته می‌شود. روش این نرم‌افزار بدین گونه است که ابتدا متغیرها و مؤلفه‌های مهم در حوزه مورد نظر شناسایی شده، سپس، آن‌ها

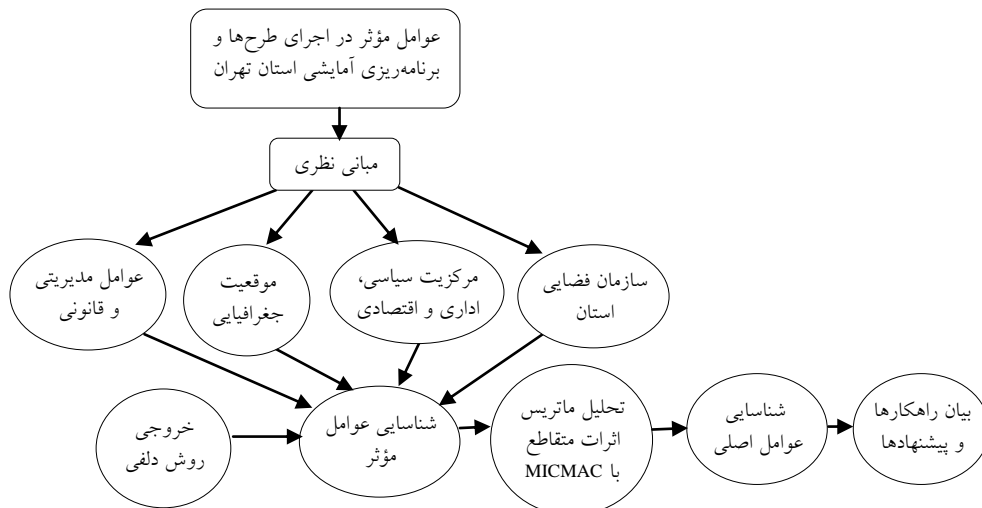
را در ماتریسی مانند ماتریس تحلیل اثرات وارد می‌شود و میزان ارتباط میان این متغیرها با حوزه مربوطه که توسط خبرگان تشخیص داده شده است، تحلیل میزان تأثیرگذاری و مجموع داده‌های متغیرهای ستون‌ها، میزان تأثیرپذیری را نشان خواهند داد (Godet, 1991, p.61). پس از احصای خروجی‌های نرم‌افزار و بررسی سازگاری ماتریس، متغیرهای به‌دست‌آمده با عنوان مؤثرترین عوامل در تحقیق به‌عنوان جواب بهینه قطعی مسئله و مبنایی برای سنجش عملکرد روش‌های تصمیم‌گیری چندشاخصه محسوب می‌شود.

پرسش‌های تحقیق

پرسش‌های تحقیق حاضر به شرح زیر است:

۱. عوامل مؤثر در اجرای طرح آمایش یا برنامه‌ریزی فضایی در استان تهران کدامند؟
۲. میزان تأثیرگذاری عوامل شناسایی شده بر یکدیگر چگونه است؟
۳. راهکارهای اجرای طرح آمایشی استان تهران با توجه به عوامل اصلی کدامند؟

مدل مفهومی تحقیق



شکل ۱. مدل مفهومی تحقیق

یافته‌های تحقیق

مطالعه وضعیت موجود (ساختار فضایی و جمعیتی)

در سال ۱۳۹۰ جمعیت استان تهران ۱۲۱۸۳۳۹۱ نفر (معادل ۱۶٫۲۱ درصد جمعیت کشور) بوده است. در این سال از کل جمعیت استان تهران، ۱۱۳۰۵۸۳۲ نفر در مناطق شهری و ۸۷۷۴۳۷ نفر در مناطق روستایی استان ساکن بوده‌اند، به طوری که میزان شهرنشینی در این استان ۹۲٫۸ درصد بوده است.

استان تهران از نظر جمعیتی چهار ویژگی عمده دارد:

- تمرکز فزاینده جمعیت در آن به رغم فراز و فرودهای مقطعی.
- مهاجرپذیرتر بودن آن در مقایسه با استان‌های دیگر.
- دارا بودن نسبت شهرنشینی بالاتر و متراکم‌تر نسبت به استان‌های دیگر.
- متأثر بودن از قرارگیری مرکزیت اداری و سیاسی کشور در آن.

به علت مرکزیت اداری کشور و تمرکز بسیار زیاد جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در آن، استان تهران موقعیتی منحصربه‌فرد در میان سایر استان‌های کشور دارد. این استان از نظر شرایط توپوگرافی و مجاورت با اقلیم‌های مختلف نیز وضعیت خاصی دارد، زیرا در شرایط مرزی بین اقلیم خشک (در نواحی جنوبی) و مرطوب (در نواحی شمالی) قرار دارد. به همین دلیل، حساسیت‌های محیط نسبت به تصمیم‌گیری و استفاده از منابع و امکانات محیط طبیعی در این استان زیاد است و هرگونه اقدام نسنجیده بدون در نظر گرفتن این حساسیت‌ها می‌تواند عواقب جبران‌ناپذیری به دنبال داشته باشد.

در بررسی‌های انجام‌گرفته و با به‌کارگیری اسناد فرادست استان و مراجعه به متولیان امر در استان تهران، اصلی‌ترین قابلیت‌ها و تنگناهای توسعه استان تهران به شرح زیر جمع‌آوری شد.

اصلی‌ترین قابلیت‌های توسعه استان تهران

اصلی‌ترین قابلیت‌های توسعه استان تهران به شرح زیر است:

- استقرار مرکزیت سیاسی، اداری، قضایی، اقتصادی و مدیریتی کشور.

- استقرار بر مسیر کریدورهای بین‌المللی حمل‌ونقل و وجود شبکه مناسب ارتباطی زمینی و هوایی با توجه به فرودگاه بین‌المللی امام‌خمینی به‌عنوان HUB هوایی بین‌المللی و ریلی ملی و جهان.
- برخورداری از حدود یک‌سوم شبکه‌های ارتباطی مخابراتی کشور.
- وجود زیرساخت‌های گسترده بازرگانی و مرکزیت تجاری در سطح ملی و بزرگترین بازار مصرف کشور برای تولیدات مختلف و استقرار واحدهای عمده تهیه و توزیع کالای کشور در استان.
- برخورداری از منابع شایان توجه سرمایه‌ای و گردش سریع سرمایه با عملکرد ملی و فراملی.
- استقرار مراکز عمده خدمات برتر در سطوح ملی و فراملی (فنی، مهندسی، مشاوره‌ای، علمی تخصصی، مالی و اعتباری، بهداشتی و درمانی).
- برخورداری از نیروی انسانی متخصص و ماهر.
- استقرار مراکز عمده و سطح بالای پژوهشی و آموزش عالی.
- تمرکز بخش عمده‌ای از فعالیت‌های ورزشی، فرهنگی و هنری کشور (مطبوعات و رسانه‌های جمعی، نشر و چاپ، تئاتر و سینما، ورزش و تربیت بدنی، همایش‌ها و جشنواره‌ها، نمایشگاه‌های بین‌المللی).
- تمرکز بخش عمده‌ای از نهادها و تشکلهای مدنی و سیاسی.
- همجواری با حوضه‌های آبریز شمال و غرب کشور و برخورداری از منابع آبهای زیرزمینی در فیروزکوه و دماوند.
- برخورداری از جاذبه‌های طبیعی، تاریخی، مذهبی و فرهنگی و نواحی تفرجگاهی و گردشگری.
- توانایی به‌کارگیری انرژی‌های نو و تجدیدپذیر برای تأمین برق (انرژی باد، زیست‌توده و خورشید) (مطالعات آمایش استان تهران، ۱۳۹۳، ج ۱).

عمده‌ترین تنگناها و محدودیت‌های برنامه‌ریزی و توسعه استان تهران

عمده‌ترین تنگناها و محدودیت‌های برنامه‌ریزی و توسعه استان تهران به شرح زیر است:

- محدودیت منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی و بهره‌برداری نامناسب از آن.
- زلزله‌خیزی و وجود گسل‌های فعال در نقاط استقرار جمعیت با بالاترین تراکم در کشور.
- ضعف پوشش گیاهی و کافی نبودن عملیات آبخیزداری، شوری و تخریب خاک.
- نبود مدیریت واحد شهری مناسب مرکزیت ملی کشور.
- تمرکز شدید فعالیت‌های اداری، بازرگانی و خدماتی و نظامی با عملکرد ملی در کلان‌شهر تهران.
- مهاجرت‌های بی‌رویه به استان، تمرکز شدید جمعیت و توسعه شهری و روستایی متمرکز.
- کمبود تأسیسات و تسهیلات شهری به‌ویژه تأسیسات جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب شهری.
- گسترش روزافزون تغییر کاربری اراضی زراعی، باغات و تصرف حریم رودخانه‌ها.
- استقرار خطوط انتقال انرژی و آب و انبارهای ذخیره سوخت در مراکز تجمع جمعیت و فعالیت.
- بحرانی بودن شرایط زیست‌محیطی (آب، خاک، هوا و جز آن) و آلودگی شدید محیط زیست.
- نرخ بالای بیکاری جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی (مطالعات آمایش استان تهران، ۱۳۹۳، ج ۱).

نتایج بررسی مطالعات آمایش استان تهران و مطالعات طرح کالبدی منطقه البرز جنوبی و سایر مطالعات انجام گرفته

وجود کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت کشور در مرکز استان، و تمرکز فعالیت‌های مختلف در آن، طبق زیرساخت روال طبیعی موجب تمرکز در مرکز استان و اطراف آن‌ها می‌شود که این موضوع ممکن است موجب کم‌توجهی به تأمین زیرساخت‌های سایر نقاط سکونتگاهی استان و عدم توازن‌هایی در سطح استان شود. تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی متکی بر رویکرد و

نگرش بخشی به بروز عدم تعادل‌های منطقه‌ای، حاشیه‌ای شدن برخی مناطق، ازدست‌دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای و نابرابری‌های سرزمینی منجر شده است. استان تهران نیز از این امر مستثنا نبوده و مسائلی از قبیل تراکم بسیار بالای جمعیت، استقرار بیش از ظرفیت فعالیت‌ها و عمده‌شدن مسائل زیست‌محیطی و مطرح کردن نیازها و نقش‌های خاص برای آن، برخوردی همه‌جانبه و همه‌سونگر را برای استان ضروری کرده است. از طرفی، نزدیکی استان تهران به مناطق کویری باعث شده است به‌منظور پالایش و توسعه سکونتگاهی موجود و جانمایی و مکان‌گزینی و پراکنش جمعیت و سکونتگاه‌های جدید در این مناطق، قبل از هر چیز تابع پارامترهای امنیتی و سیاسی باشد. بنابراین، این مهم می‌تواند نقشی بی‌بدیل در توزیع جمعیت، فعالیت و پراکنش آن داشته باشد. در جدول ۱ دسته‌بندی عوامل حاصل از مبانی نظری، مطالعات فرادست و تکنیک دلفی بیان شده است.

جدول ۱. دسته‌بندی متغیرهای تأثیرگذار در رویکرد اجرای آمایش در استان تهران

ردیف	دسته‌بندی عوامل	منبع و مرجع دستیابی به متغیر	متغیرهای تأثیرگذار در رویکرد اجرای آمایش
۱		طرح کالبدی ملی / وزارت مسکن و شهرسازی وقت	فضاهای دارای قابلیت توسعه
۲		استادان صاحب‌نظر / سازمان برنامه و بودجه کشور	نحوه استفاده از قابلیت‌های سرزمین
۳		طرح کالبدی ملی / وزارت مسکن و شهرسازی وقت	تحرك مکانی جمعیت
۴		مطالعات اسناد فرادست	مسائل زیست‌محیطی
۵		طرح کالبدی ملی / وزارت مسکن و شهرسازی وقت	گسترش کالبدی سکونتگاه‌ها
۶	مبانی نظری	مبانی نظری / مصوبات قانونی دولت	شعاع استقرار صنایع
۷		طرح کالبدی ملی / وزارت مسکن و شهرسازی وقت	تمرکز جمعیت و فعالیت
۸		طرح کالبدی ملی / وزارت مسکن و شهرسازی وقت	تنوع اقلیمی
۹		مبانی نظری	کریدور ارتباطی شمال، جنوب و شرق، غرب
۱۰		مبانی نظری / رویکردهای آمایشی / ضوابط ملی آمایش	تقویت و تجهیز شهرهای کوچک و میانی
۱۱		مبانی نظری	قطب‌های رشد

ادامه جدول ۱. دسته‌بندی متغیرهای تأثیرگذار در رویکرد اجرای آمایش در استان تهران

ردیف	دسته‌بندی عوامل	منبع و مرجع دستیابی به متغیر	متغیرهای تأثیرگذار در رویکرد اجرای آمایش
۱۲		مصوبه هیئت دولت / سازمان برنامه و بودجه کشور	تأثیر منطقه‌بندی (زونینگ)
۱۳		اساتید صاحب‌نظر / سازمان برنامه و بودجه کشور	اثرات مناطق کویری بر توسعه
۱۴	مبانی نظری	استادان صاحب‌نظر / سازمان برنامه و بودجه کشور / مبانی برنامه ششم توسعه	شرایط متغیر جهانی
۱۵		استادان صاحب‌نظر / سازمان برنامه و بودجه کشور / مبانی برنامه ششم توسعه	شرایط سیاسی - امنیتی مناطق همجوار
۱۶		مبانی نظری / استادان صاحب‌نظر	مرکزیت سیاسی بودن تهران
۱۷		مبانی نظری	ساختار اداری - سیاسی متمرکز و بوروکراتیک
۱۸	اداری و مدیریتی	مبانی نظری / استادان صاحب‌نظر / سازمان برنامه و بودجه کشور	ملاحظات فرمانطقه‌ای و فراملی
۱۹		ضوابط ملی آمایش سرزمین / سازمان برنامه و بودجه کشور	تعاملات بین‌استانی
۲۰		مبانی نظری / تصمیم‌های هیئت دولت / استادان صاحب‌نظر / مبانی نظری آمایش / سازمان برنامه و بودجه	احداث مناطق ویژه اقتصادی
۲۱	اقتصادی	استادان صاحب‌نظر / مبانی نظری آمایش / سازمان برنامه و بودجه	سرمایه، منابع مالی (بانک‌پذیری طرح‌ها)
۲۲		استادان صاحب‌نظر / مبانی نظری آمایش / سازمان برنامه و بودجه	تعامل عملکرد اقتصادی در ورای مناطق پیرامونی

تحلیل داده‌ها با به‌کارگیری نرم‌افزار MICMAC

براساس مباحث مطرح‌شده در بخش مبانی نظری و روش دلفی برای بررسی و تحلیل عوامل مؤثر در رویکرد اجرایی شدن برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، مهم‌ترین متغیرهای مؤثر در اجرای برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در استان تهران جمع‌بندی شد که در جدول ۱ علاوه بر درج مرجع انتخاب عامل‌ها، دسته‌بندی نیز نشان داده شده است. از میان جمیع موارد مطرح‌شده در دور اول، پس از ترکیب همپوشانی‌ها، حذف موارد بی‌ارتباط و مبهم و انجام‌دادن اصلاحات لازم، در نهایت

۲۲ متغیر تأثیرگذار بر اجرای طرح‌های آمایشی در استان استخراج شد. در این مرحله دسته‌بندی عوامل نیز انجام گرفت. تعداد متغیرهای سازمان فضایی ۱۱ مورد، سیاسی و امنیتی ۵ مورد، اداری و مدیریتی ۳ مورد و متغیرهای اقتصادی نیز ۳ مورد بودند.

تشکیل ماتریس تأثیرات متقابل و تحلیل آن با نرم‌افزار میک‌مک - استان تهران

همان‌طور که مطرح شد ۲۲ عامل به‌عنوان عوامل مؤثر بر رویکرد اجرای برنامه‌ریزی آمایش سرزمین استان تهران شناسایی و با نرم‌افزار میک‌مک عوامل اصلی تأثیرگذار بر رویکرد اجرای برنامه‌ریزی آمایش سرزمین استخراج و تحلیل شد. ابعاد ماتریس ۲۲×۲۲ است که در چهار بخش مختلف تنظیم شده است. درجهٔ پرشدگی ماتریس ۵۵ درصد است که نشان می‌دهد عوامل انتخاب‌شده تأثیر زیاد و پراکنده‌ای بر همدیگر داشته‌اند و در واقع، سیستم از وضعیت ناپایداری برخوردار بوده است. از مجموع، ۴۸۴ متغیر قابل ارزیابی در این ماتریس، ۲۱۸ رابطهٔ عدد صفر بوده که به این معنا است که عوامل بر همدیگر تأثیر نداشته یا از همدیگر تأثیر نپذیرفته‌اند که این تعداد نزدیک به ۴۵ درصد کل حجم ماتریس را به خود اختصاص داده است. از طرف دیگر، ماتریس براساس شاخص‌های آماری با دوبار چرخش داده‌ای از مطلوبیت و بهینه‌شدگی ۹۹ درصد برخوردار بوده که حاکی از روایی بالای پرسشنامه و پاسخ‌های آن است. در جدول ۲ محاسبات نرم‌افزار MICMAC مشاهده می‌شود.

جدول ۲. تحلیل اولیهٔ داده‌های ماتریس و تأثیرات متقاطع - استان تهران

شاخص	مقدار	درصد
ابعاد ماتریس	۲۲	
تعداد تکرار	۲	
تعداد صفرها	۲۱۸	۴۵
تعداد یک	۱۴۲	۲۹/۳
تعداد دو	۸۳	۱۷/۱۴
تعداد سه	۴۱	۸/۵
جمع	۴۸۴	
درجهٔ پرشدگی	%۵۵	

منبع: محاسبات پژوهشگر

تحلیل محیط سیستم و ارزیابی تأثیرات متغیرها در استان تهران

در ماتریس متقاطع جمع اعداد سطرهای هر متغیر به عنوان میزان تأثیرگذاری و جمع ستونی هر متغیر نیز میزان تأثیرپذیری آن متغیر را از متغیرهای دیگر نشان می‌دهد. براساس نتایج تحلیلی ماتریس‌ها در نرم‌افزار MICMAC، شاخص‌های عوامل سازمان فضایی از جمله شاخص‌هایی‌اند که درجه تأثیرپذیری آن‌ها بسیار بیشتر از درجه تأثیرگذاری آن‌هاست. شاخص‌های سازمان فضایی تقریباً با میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری نزدیک به هم و اندکی با تأثیرپذیری بیشتر نقش خود را ایفا می‌کنند. در مقابل، شاخص‌های گروه‌های اقتصادی و متغیرهای مربوط به عوامل اداری و مدیریتی را می‌توان گروه‌های تأثیرپذیر دانست.

اگرچه پراکندگی تأثیرگذاری - تأثیرپذیری نیز درون هر گروه نوسان دارد، در مجموع، می‌توان آن‌ها را متغیرهای وابسته یا تأثیرپذیر دانست.

در شکل ۲ نحوه توزیع و پراکنش متغیرها در صفحه پراکندگی، حاکی از میزان پایداری و ناپایداری سیستم است. آنچه از وضعیت صفحه پراکندگی متغیرهای تأثیرگذار بر رویکرد اجرایی آمایش سرزمین می‌توان فهمید، وضعیت ناپایداری بسیار شدید سیستم است. اکثر متغیرها در اطراف محور قطری صفحه پراکنده شده‌اند به غیر از چند عامل محدود که نشان می‌دهند تأثیرگذاری بالایی در سیستم دارند، بقیه متغیرها از وضعیت تقریباً مشابهی نسبت به همدیگر برخوردارند که فقط شدت و ضعف آن‌ها با هم متفاوت است.

متغیرهای تعیین‌کننده یا تأثیرگذار

با توجه به شناسایی سیستم به عنوان سیستم ناپایدار، وجود عوامل تأثیرگذار با درجه بالا در انتهای نمودار در سمت شمال غربی کم خواهد بود زیرا این محل بیشتر در سیستم‌های پایدار متغیرهایی دارد با این حال، چندین عامل در نزدیکی این منطقه نشان داده می‌شود که حاکی از توان تأثیرگذاری کلان آن‌ها بر کل سیستم است. این متغیرها با توجه به شکل ۲ عبارت‌اند از:

تعامل عملکرد اقتصادی در ورای مناطق پیرامونی - کریدور ارتباطی شمال به جنوب و شرق به

غرب - سرمایه و منابع مالی طرح‌ها، این متغیرها مهم‌ترین بازیگران تأثیرگذار بر رویکرد اجرایی آمایش سرزمین هستند که نقش به‌مراتب بالایی، به‌ویژه در استان تهران ایفا می‌کنند.

متغیرهای دوجبهی که دو ویژگی مشترک تأثیرگذاری بالا و تأثیرپذیری بالا دارند و هر عملی بر روی این متغیرها بر روی سایر متغیرها نیز واکنش و تغییری را ایجاد خواهد کرد. این متغیرها را می‌توان به دو دسته متغیرهای ریسک و متغیرهای هدف تقسیم‌بندی کرد. از مجموع ۲۲ متغیر، ۶ متغیر در این گروه قرار دارند. متغیرهای ریسک که در شکل ۲ اطراف خط قطری ناحیه شمال شرقی نمودار قرار دارند و ظرفیت بسیار بالایی برای تبدیل شدن به بازیگران اصلی سیستم را دارند، با توجه به شکل ۲ عبارت‌اند از مرکزیت سیاسی منطقه - ملاحظات فرامنطقه‌ای فراملی - تعاملات بین‌استانی - فضاهای توسعه.

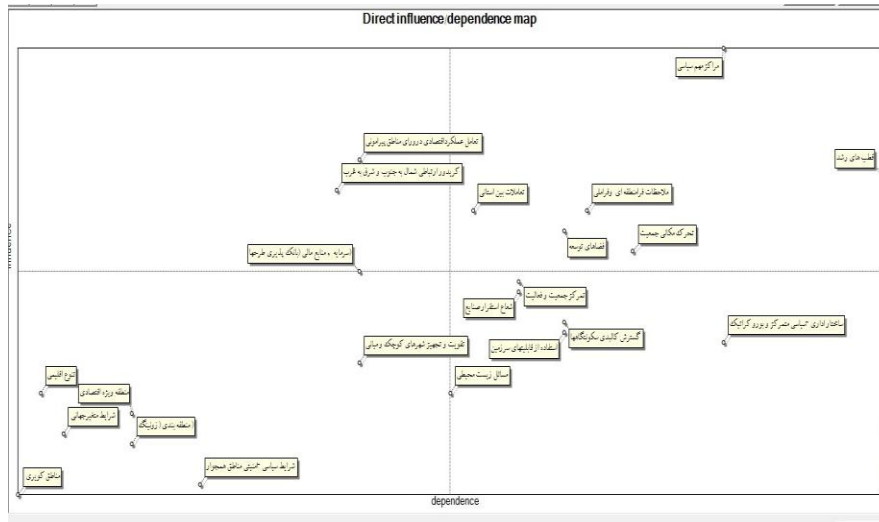
متغیرهای هدف که در زیر ناحیه قطری شمال شرقی صفحه قرار دارند و با ایجاد تغییرات در این متغیرها می‌توان به تکامل سیستم مطابق با برنامه و هدف خود دست یافت، با توجه به شکل ۲ عبارت‌اند از قطب رشد - تحرک مکانی جمعیت.

متغیرهای هدف به‌طور عمده متغیرهای نگرش برنامه‌ای و ناشی از سیاست‌گذاری ملی هستند. باید اذعان کرد رویکرد اجرایی آمایش سرزمین در استان تهران ناشی از تأثیرگذاری قطب رشد کلان‌شهر تهران در منطقه است که در صورت تحرک مکانی جمعیت و هدایت جمعیت از تهران بزرگ به مناطق پیرامونی می‌توان به هدف اجرای آمایش، که همان پراکنش متوازن جمعیت و فعالیت است، دست یافت. به‌عبارت دیگر، در برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای توجه به سیاست‌گذاری‌های کلان مانند تمرکز جمعیت و فعالیت در قطب‌های رشد هدف اصلی است و می‌توان با شناسایی نقاط ضعف و قوت، و تحلیل جایگاه آن در صفحه تأثیرگذاری - تأثیرپذیری به ارتقای کارایی سیستم کمک کرد.

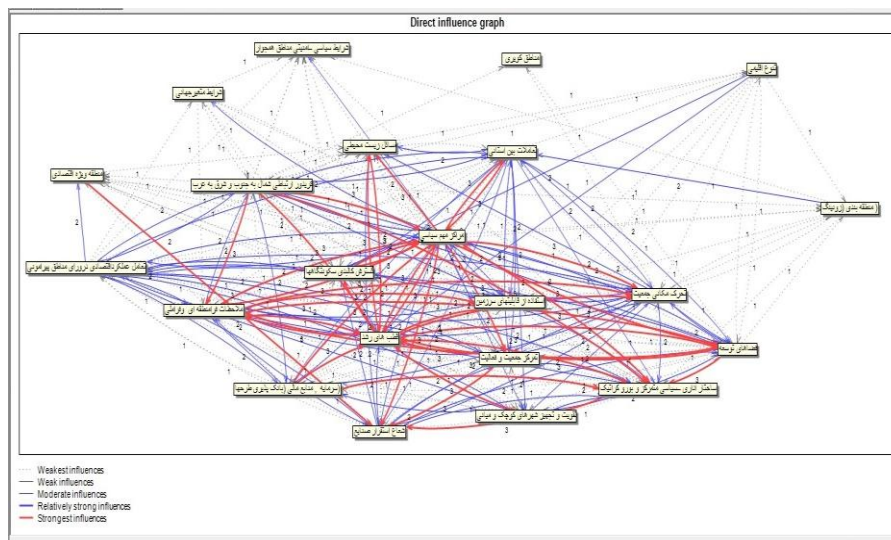
متغیرهای تأثیرپذیر

این متغیرها با توجه به شکل ۳ در قسمت جنوب شرقی نمودار قرار دارند و می‌توان آن‌ها را متغیرهای نتیجه نیز نامید. این متغیرها از تأثیرپذیری بسیار بالا از سیستم و تأثیرگذاری بسیار پایین

در سیستم برخوردارند. آنچه از این متغیرها می توان برداشت کرد اختصاص آن‌ها به مسائل سیاسی و سازمان فضایی است.



شکل ۲. نقشه پراکندگی متغیرها و جایگاه آن‌ها در محور تأثیرگذاری - تأثیرپذیری در استان تهران



شکل ۳. نقشه روابط مستقیم بین متغیرها - استان تهران

متغیرهای مستقل

این متغیرها تأثیرگذاری و تأثیرپذیری پایینی داشته و در قسمت جنوب غربی نمودار قرار دارند. با توجه به ماهیت ناپایداری سیستم، به نظر می‌رسد بخشی از این متغیرها در این قسمت از صفحه ماهیت خروجی سیستم دارند و باید به‌نوعی آن‌ها را متغیرهای خروجی مستقل نامید. به‌دلیل اثرگذاری استان تهران بر مناطق همجوار و ملاحظات فرامنطقه‌ای آن مسائلی که در استان‌های دیگر می‌تواند تأثیرگذاری بالایی داشته باشد، در استان تهران کم‌اهمیت و شایان اغماض‌اند.

متغیرهای تنظیمی

این متغیرها در نزدیکی مرکز ثقل نمودار قرار دارند. در واقع، حالت تنظیمی داشته و گاهی به‌عنوان اهرمی ثانویه عمل می‌کنند. بسته به سیاست‌های دولت در زمینه اهداف توسعه، این متغیرها قابل ارتقا به متغیرهای تأثیرگذار، متغیرهای تعیین‌کننده یا متغیرهای هدف و ریسک هستند. در استان تهران با توجه به شکل ۲ این متغیرها وجود ندارد. گراف روابط مستقیم بین متغیرها در شکل ۳ نشان می‌دهد روابط بسیار قوی (با رنگ قرمز) در عواملی مانند مرکزیت سیاسی منطقه، تعامل عملکرد اقتصادی در ورای مناطق پیرامونی - کریدور ارتباطی شمال به جنوب و شرق به غرب، سرمایه و منابع مالی طرح‌ها و جز آن حاکم است.

جدول ۳. تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم متغیرها - استان تهران

رتبه	عنوان متغیر	میزان تأثیرگذاری مستقیم	عنوان متغیر	میزان تأثیرپذیری مستقیم	عنوان	میزان تأثیرگذاری غیرمستقیم	عنوان متغیر	میزان تأثیرپذیری غیرمستقیم
۱	سیاسی	۱۰۴۴	قطب رشد	۹۲۸	سیاسی	۹۳۶	قطب رشد	۸۵۲
۲	تعامل	۷۸۸	سیاسی	۷۶۵	قطب رشد	۷۵۴	ساختار اداری	۷۷۴
۳	قطب رشد	۷۶۵	ساختار اداری	۷۶۵	تعامل	۷۳۴	سیاسی	۷۷۲
۴	کریدور	۷۱۹	جمعیت	۶۷۲	کریدور	۷۰۶	جمعیت	۶۶۶
۵	فراملی	۶۷۲	فراملی	۶۲۶	فراملی	۶۹۵	فراملی	۶۴۵

منبع: خروجی تحلیل نرم‌افزار میک‌مک و محاسبات پژوهشگر

با توجه به جدول ۳ که میزان تأثیرگذاری متغیرها و رتبه‌بندی آن‌ها از خروجی نرم‌افزار نشان داده است عوامل مؤثر در رویکرد اجرای آمایش استان تهران، توجه به قطبیت سیاسی منطقه، قطب رشد بودن شهر تهران در این استان و قرارگیری در کریدورهای شرق به غرب و شمال به جنوب و لزوم تعامل استان با مناطق همجوار از جمله عوامل مهم در این مجموعه عوامل می‌باشند. البته برای اختصار فقط ۵ رتبه نخست در جدول ۳ بیان شده است و رتبه‌های سایر متغیرها حذف شده است.

بحث و نتیجه

بزرگ‌ترین قطب رشد کشور تهران است که در پای دامنه منطقه چین‌خورده البرز میانی واقع شده است. تهران با بیش از دو قرن سابقه مرکزیت اداری - سیاسی کشور و بیش از نیم‌قرن به‌دلیل کلان‌شهر بزرگ کشور به‌عنوان قطب رشد برتر تفوق و برتری خود را در زمینه‌های مختلف حفظ کرده است. تمرکز اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، نظامی، اداری و خدماتی در تهران زمینه اشتغال وسیعی را فراهم کرده است و همزمان با آن، رکود نسبی فعالیت‌ها در نقاط دیگر شور و بر خورداری بیش‌ازپیش تهران از امکانات بهتر خدماتی به این توسعه شتابی خاص بخشیده است. در تهران بزرگ سودهای کلان اقتصادی به سبب تمرکز تولید، با شرایط خاص مادرشهر جهان سوم به‌دست می‌آید. در این شهر برگشت سرمایه با سودهای کلان امکان‌پذیر است و در نتیجه، بیشترین سرمایه به‌سوی تهران سرازیر می‌شود. حاکمیت این جریان، سیر عقب‌ماندگی سایر نواحی جغرافیایی ایران را موجب شده است و از این رو، یک شهر انگلی محسوب می‌شود. ایران از نظر اداری تمرکزگراترین کشور دنیاست. تمرکزگرایی آثار سوء اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و جغرافیایی دارد و موجب تمرکز جمعیت در نواحی خاصی از کشور شده و از پراکندگی توزیع بهینه منابع در پهنه کشور جلوگیری کرده است. در حالی که نواحی پیرامونی، از لحاظ جغرافیایی، شامل قسمت عظیم سرمایه و نیروی انسانی بوده است. مهاجرت از نواحی پیرامونی به این مراکز، سبب شکل‌گیری الگوی مرکز پیرامون و توسعه برون‌زای نواحی بزرگ شهری شده است. در واقع، عقب‌ماندگی نواحی پیرامونی در ایران، چارچوب توسعه نواحی مرکزی بوده است، زیرا انتخاب

قطب‌های رشد در نواحی کمتر توسعه‌یافته، مکان‌یابی نشده بودند، بلکه در مراکز بزرگ استانی و شهری که با رشد سریع همراه بود، انتخاب شده بودند. تأثیرهای جانبی این قطب‌های رشد بر نواحی پیرامونیشان، نیز با توفیق همراه نبوده است و این قطب‌ها نتوانستند سبب توسعه اقتصادی اجتماعی نواحی پیرامونی شوند، حتی در بیشتر موارد، تأثیرهای منفی و زیان‌باری در پی داشته‌اند. مطرح‌شدن تهران به‌عنوان بزرگترین قطب رشد، و به دنبال آن، مشکلات خاص مرکزیت سیاسی کشور از جمله عوامل اصلی در نرسیدن به اهداف آمایشی در آن استان است که در نتایج این تحلیل نیز این دو عامل اثرگذارترین عامل شناسایی شده است.

ظهور کلان‌شهرها و مناطقی با تراکم جمعیتی بالا و نیز تحرک و جابه‌جایی دائمی جمعیت در سطح شهرها و روستاها یکی از مسائل و مشکلات روز و انکارنشدنی ایران است. بی‌توجهی به شاخص‌های جمعیتی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای و ملی، موجب می‌شود توان منطقه و سرزمین با جمعیت آن تناسب نداشته باشد و مشکلات بسیاری را برای دستیابی به توسعه متوازن در سطح ملی به وجود آورد. در ایران کلان‌شهرهای محدودی، بخش عمده‌ای از جمعیت مناطق شهری را به خود جذب کرده و طی سال‌های مختلف سرشماری، افزایش جمعیت چشمگیر داشته‌اند؛ تهران از این منظر، بهترین نمونه گویا است. پایتخت و چند شهر بزرگ از امکانات آموزشی، بهداشتی و به‌ویژه اقتصادی مانند امکان کسب‌وکار بیشتری برخوردارند که از دلایل اصلی مهاجرت به سمت پایتخت و شهرهای بزرگ است. این عامل نیز از جمله متغیرهای هدف در رویکرد اجرایی آمایش سرزمین در منطقه است که گسترش عوامل اقتصادی استان با مناطق همجوار از جمله عوامل مهم تأثیرگذار در تمرکززدایی از تهران و اجرای برنامه‌ریزی آمایشی در این منطقه خواهد بود.

پیشنهادها

آمایش استان فعلیتی آرمان‌خواهانه و طرفدارانه به‌منظور تحقق ملی آمایش سرزمین در سطح منطقه‌ای است، بنابراین، زیرسیستمی از سیستم ملی تلقی می‌شود و موفقیت آن نه‌تنها به عزم و اراده مسئولان منطقه‌ای برای اجرا و تحقق استراتژی‌های آن وابسته است، بلکه به انجام‌دادن

اقداماتی فرامنطقه‌ای از جمله مطالعات بین‌منطقه‌ای (استانی - استان‌های همجوار برای انسجام و یکپارچگی بین‌منطقه‌ای و ملی) ملی در قالب تلفیق دو دیدگاه کلان‌قیاسی و خرد (استقرایی) منطقه‌ای در چشم‌انداز ملی بستگی دارد. افزایش سریع و ناموزون جمعیت در پایتخت، بی‌توجه به شرایط متنوع محیطی و توزیع منابع در منطقه، عاملی مهم در بروز و شکل‌گیری مسائل و مشکلاتی مانند کمبود خدمات شهری، بیکاری، کمبود سرانه کالبدی، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی، آسیب‌پذیری ساکنان مناطق مختلف، بروز اختلافات قومی و ناهنجاری‌های اجتماعی می‌شود. بنابراین، توجه به برنامه‌ریزی‌ها و طرح آمایش استان تهران و شناسایی عوامل مؤثر در روند اجرایی‌شدن آن خواهد توانست پاره‌ای از مشکلات این استان را مرتفع کند.

با توجه به شناخت عوامل اصلی مؤثر در اجرای طرح آمایش استان تهران پیشنهادی زیر در پاسخ به پرسش تحقیق بیان می‌شود:

- توجه به تعادل فضایی و تحقق الگوی ساختار فضایی چندمرکزی برای تمرکززدایی از تهران بزرگ در مطالعات آمایش استان تهران (کاهش آثار قطب رشد)؛
- توجه به نقش بین‌المللی کلان‌شهر تهران و نقش مؤثر آن در عملکرد فراملی و بین‌المللی در منطقه خاورمیانه در سیاست‌های راهبردی آمایش (نقش مرکزیت سیاسی)؛
- اصلاح ساختار مدیریت توسعه‌ای شهر تهران و توجه به تعاملات بین تهران با شهرهای همجوار (افزایش تعامل عملکرد اقتصادی استان در ورای مناطق پیرامونی)؛
- اتخاذ سیاست‌های بازدارندگی مهاجرت بی‌رویه از مناطق مختلف کشور به شهر تهران (کاهش ساختار اداری و بوروکراتیک استان تهران)؛
- تقویت کریدورهای ارتباطی شرق به غرب کشور از طریق استان‌های همجوار (قرارگیری کریدور ارتباطی شمال به جنوب و شرق به غرب)؛
- تقویت زیرساخت‌های روستاهای اطراف تهران به منظور تغییر نظام سکونتگاهی در استان تهران (کاهش تمرکز جمعیت و فعالیت).

منابع و مأخذ

۱. پاپلی یزدی، محمدحسین (۱۳۸۳). عدالت اجتماعی و توسعه کاربرد فلسفه و ایدئولوژی در آمایش سرزمین. فصل‌نامه تحقیقات جغرافیایی، دوره ۱۹، شماره ۳، صفحات ۷۷-۵۱.
۲. توفیق، فیروز (۱۳۸۴ الف). آمایش سرزمین تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری.
۳. توفیق، فیروز (۱۳۸۴ ب). نگاهی به آینده برنامه‌ریزی در ایران. نشریه فرایند مدیریت و توسعه، شماره ۶۲، صفحات ۳۰-۳۵.
۴. رضوانی، علی اصغر (۱۳۷۴). روابط متقابل شهر و روستا با تأکید بر ایران. چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
۵. رهنما، محمدرحیم، و آقاجانی، حسین (۱۳۹۰). مطالعات آمایش استان خراسان رضوی. چاپ اول، مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی.
۶. رهنمایی، محمدتقی (۱۳۸۳). توزیع بهینه دانشگاه‌ها و مراکز علمی با نگاهی به جغرافیای فرهنگ در ایران. تهران: وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، دفتر برنامه‌ریزی اجتماعی و مطالعات فرهنگی.
۷. سرور، رحیم، و خلیجی، محمدعلی (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران. اولین همایش ملی رویکردهای نوین آمایش سرزمین در ایران، دانشگاه سمنان، سمنان، ۲۶ و ۲۷ شهریورماه ۱۳۹۳.
۸. شریف‌زادگان، محمدحسین، و رضوی دهکردی، سید امیر (۱۳۸۹). ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران و راهکارهای بهبود آن. فصل‌نامه علوم محیطی، شماره ۴، صفحات ۱۰۰-۸۷.
۹. شیعه، اسماعیل (۱۳۸۳). مقدمه‌ای بر مبانی برنامه‌ریزی شهری. تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران.

۱۰. صالحی، اسماعیل، و پوراصغر، فرزاد (۱۳۸۸). تحلیلی بر موانع فراروی آمایش سرزمین در ایران. فصلنامه راهبرد، سال ۸، شماره ۵۲، صفحات ۱۴۹-۱۸۱.
۱۱. صرافی، مظفر (۱۳۹۴). عدالت فضایی [نشست توسعه منطقه‌ای]. سمنان: دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان.
۱۲. طرح کالبدی منطقه البرز جنوبی (۱۳۸۷). برابند مطالعات جلد اول تا چهارم. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۱۳. کریمی آشتیانی، حسین (۱۳۹۲). آمایش سرزمین. درج شده در سایت جامع مدیریت. بازیابی از: <http://www.modiryar.com/index-management/government/civic/5498-1392-07-22-06-45-41.html>
۱۴. لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). نگاهی اجمالی به تعدادی از تئوری‌های مکانی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای. تهران: کتاب ماه، شماره ۲۰، صفحات ۱۴۶-۱۴۵.
۱۵. مطالعات آمایش استان تهران (۱۳۹۳). طرح مطالعاتی، کارفرما: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران، بخش اول.
۱۶. موسوی، میرنجف (۱۳۸۲). سنجش درجه توسعه‌یافتگی نواحی ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده جغرافیا، دانشگاه یزد.
۱۷. هاروی، دیوید (۱۳۷۶). عدالت اجتماعی و شهر. ترجمه تاریخ حسرامیان، محمدرضا حائری و بهرو منادی‌زاده، تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.

18. Davoudi, S. (2007). *Territorial cohesion. The European Social Model and Spatial Policy*. Research in Faludi. A. Territorial Cohesion and the European Model of Society. Cambridge MA: *Lincoln Institute of Land Policy*.
19. Godet, M. (1991). *From anticipation to action*. Paris: UNESCO Publishing.
20. Grijzen, J. (2010). *Outsourcing planning, what do consultants do in regional spatial planning in the Netherlands*. Amsterdam University, ISBN 978 90 5629 619 3 NUR 754.
21. Justice and Environment (2013). Public participation in spatial planning procedures. *Comparative Study of Six EU Member States*, Retrivel at: www.justiceandenvironment.org.
22. Kunzmann, K. (2006). *The europeanization of spatial planning.in regional de*

- velopment and spatial planning in an enlarged european union*. Ed. by: N. Adams, J. Alden, & N. Harris, England: ASHGATE.
23. Podgoricat (2008). *Spatial plan of montenegro until 2020, "Montenegroinženjering"*. Podgorica: Ordering party: Ministry of Economic Development.
24. Salet, W., & Andrias, Faludi (2000). *Three approaches to strategic planning. in the revival of strategic spatial planning*. Ed. by: W. Salet, & A. Faludi. Royal Netherlan Academy of Arts and Science, Amsterdam: Netherland
25. Van Gestet, T., & Faludi, A. (2005). Towards a European cohesion assessment network. *Town Planning Review (TPR)*, 76(1), 81-92.
26. Zonneveld, W. (2005). In Search of conceptual modernization: The new Dutch national Spatial Strategy. *Journal of Housing and the Built Environment*, 20(4), 425-443.