

نقد سند آمایش سرزمین استان قزوین با رویکرد حکمرانی منطقه‌ای

مهدی گل‌دوزها^۱، سمیه بکشلو^۲، زهراسادات حسینی فلاح^۳

دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۵/۱۷

پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۰۷/۲۲

چکیده

تدوین سند آمایش سرزمین استان قزوین از سال ۱۳۸۶ شروع و مطالعات اولیه آن در سال ۱۳۹۲ به اتمام رسید. در این مطالعات، وضع موجود، توان بوم‌شناختی، آینده‌نگری و سیاست‌گذاری آمایش و ساختار اجرایی استان آمده است. پیشتازی استان قزوین در تدوین سند، نبود شکل‌گیری گفتمان علمی، نبود نمونه‌های انجام‌شده قبلی و نیز نبود تصریح در سیاست‌های ملی، به ایجاد مسائل و مشکلات گوناگونی در سند منجر شده است. به این سبب از آنجا که اسناد آمایش سرزمین در توسعه بلندمدت هر منطقه و سرنوشت مردم آن تأثیر به‌سزایی دارد، لازم است همواره مورد نقد کارشناسان و خبرگان قرار بگیرد و به‌روزرسانی شود؛ لذا این مطالعه در مباحث نظری از روش اسنادی و برای نقد سند از مصاحبه عمیق با خبرگان و متخصصان (روش کیفی) بهره برده است. سرانجام برای تحلیل و جمع‌بندی آن از نرم‌افزار مکس کیودا استفاده شده است. نتایج مطالعه در دو بخش ارائه شده است. اول، نقد سند بر اساس مؤلفه‌های اصلی حکمرانی منطقه‌ای و دوم، دیگر مسائل در زمینه تدوین اسناد استانی. در بخش اول به برنامه‌ریزی یک‌پارچه چندبخشی، تمرکززدایی، توسعه پایدار، مشارکت عمومی، ثبات سیاسی، آمار و اطلاعات منطقه‌ای و توجه به ظرفیت‌های طبیعی و در بخش دوم به منطقه‌بندی طبیعی، تعارض اسناد و ظرفیت مناطق در تحقق الگوی حکمرانی منطقه‌ای پرداخته شده است.

واژگان کلیدی: آمایش سرزمین، حکمرانی منطقه‌ای، قزوین.

مقدمه

رفع نابرابری‌های منطقه‌ای و دستیابی به توسعه متوازن در سطح کشور، یکی از دغدغه‌های محوری مسئولان و تصمیم‌گیران کشور طی دهه‌های گذشته بوده است؛ دغدغه‌ای که در اصل چهل و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است.

مطالعات آمایش، یکی از برنامه‌ریزی‌های فضایی است که برای کاهش عدم تعادل در ابعاد گوناگون در سطوح ملی و منطقه‌ای، وضع موجود را به سمت مطلوب هدایت می‌کند. تعادل در توزیع جغرافیایی جمعیت، فعالیت و خدمات، هم‌زمان با پیدایش تفکر برنامه‌ریزی شهری به‌منظور بازسازی کشور پس از پایان جنگ جهانی دوم ظهور کرد. هدف کلی آمایش سرزمین یا برنامه‌ریزی فضایی سازمان‌دهی فضایی ملی در عین بهره‌برداری خردمندانانه از سرزمین در راستای چشم‌انداز بلندمدت توسعه در ابعاد گوناگون آن است (حاتمی‌نژاد، ۱۳۹۸: ۲۸).

متخصصان اذعان می‌کنند، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین بدون برنامه‌ریزی منطقه‌ای در عمل کاربرد نخواهد داشت؛ لذا نقش سرزمین در آمایش سرزمین بی‌اندازه مهم و اساسی است (خنیفر، ۱۳۸۹: ۶). بر اساس تجربه علمی در اروپا و آمریکا و کشورهای در حال توسعه همواره از نیمه دوم سده بیستم این پرسش مطرح شد که ضرورت برنامه‌ریزی منطقه‌ای در توسعه ملی چیست. در این زمینه دو رویکرد اصلی مطرح شد. رویکرد اول این بود که توسعه منطقه‌ای محصول رشد اقتصادی است و با ایجاد رشد اقتصادی، ضرورتی درباره برنامه‌ریزی منطقه‌ای وجود ندارد و پرداختن به آن سبب اتلاف منابع و افزایش دیوانسالاری می‌شود. این رویکرد عموماً از سوی بعضی طرفداران اقتصادی نئوکلاسیک و نئولیبرال مطرح می‌شود. رویکرد دوم آن است که رشد و توسعه ملی، محصول مجموعه به‌هم‌پیوسته پازلی از توسعه مناطق است که با ایجاد میان‌کنش‌های اقتصادی و اجتماعی، رشد و توسعه ملی را رقم می‌زند. این رویکرد مورد نظر برنامه‌ریزان توسعه، نهادگرایان، بخشی از طرفداران اقتصاد نئوکلاسیک، کینزین‌ها و نئوکینزین‌ها و هم‌چنین سوسیالیست‌های اروپایی است (استیموس، ۱۳۹۷: ۱۵).

در کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه سرزمین ایران که امکانات منطقه‌ای شناخته‌نشده و در پی آن مزیت نسبی منطقه‌ای شکل گرفته است و سرزمین ناشناخته نیز در پهنه سرزمین ایران فراوان است، فقط توجه‌کردن به رشد و توسعه ملی بدون پرداختن به توسعه منطقه‌ای نمی‌تواند منطقی و عاقلانه تلقی شود؛ بنابراین به‌نظر می‌رسد همان‌طور که کشورهای اروپای نیز رویکرد دوم را

برگزیده‌اند و امروزه علاوه بر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های دقیق منطقه‌ای، آمایش اروپا را به‌عنوان مهم‌ترین رویداد برنامه‌ریزی فضایی کلان تدوین و اجرا می‌کنند، رویکرد دوم نیز برای ایران مفیدتر خواهد بود.

تهیه و تدوین مطالعات آمایش سرزمین در استان قزوین از سال ۱۳۸۶ شروع و مطالعات اولیه آن در سال ۱۳۹۲ به اتمام رسید. در این سند مطالعات وضع موجود، توان بوم‌شناختی، آینده‌نگری و سیاست‌گذاری آمایش و ساختار اجرایی استان آمده است. حضور بلندمدت گروه مدیریتی قوی و دانشی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قزوین از اواسط دهه هشتاد تا اواخر دهه نود، به پیشتازی استان قزوین در تدوین سند آمایش استانی و نیز اسناد بخشی منجر شده است و بدیهی است به دلیل شکل‌نگرفتن گفتمان علمی در این زمینه، نبود نمونه‌های انجام‌شده قبلی و نیز صریح بیان‌نکردن در سیاست‌های ملی در این زمینه، مسائل و مشکلات گوناگونی در تدوین سند وجود داشته باشد. به این سبب از آنجا که اسناد آمایش سرزمین در توسعه بلندمدت هر منطقه و سرنوشت ساکنان آن تأثیر به‌سزایی دارد، لازم است تا همواره مورد نقد کارشناسان و خبرگان قرار گیرد و به‌روزرسانی شود؛ لذا این مطالعه با هدف اصلی نقد و بررسی سند آمایش استان قزوین قصد دارد به این پرسش پاسخ دهد که بر اساس رویکرد حکمرانی منطقه‌ای، سند آمایش استان قزوین در چه وضعیتی قرار دارد؟

با در نظر گرفتن رویکرد حکمرانی منطقه‌ای در تدوین اسناد آمایش به‌عنوان هدف اصلی این مطالعه، دیگر مسائل فرعی که می‌تواند به‌عنوان سؤالات فرعی نیز مورد توجه قرار گیرد عبارت است از:

- یکی از ویژگی‌های اصلی در تدوین اسناد آمایش رویکرد کل‌نگر و نظام‌مند است. برخی از اسناد با عنوان اسناد آمایشی تنظیم می‌شود؛ اما در واقع مجموعه‌ای از اسناد بخشی در کنار هم بوده و نمی‌توان به آنها سند آمایش اطلاق کرد. آیا در تدوین سند، این نگاه رعایت شده است و چه میزان داده‌های منطقه‌ای برای دستیابی به این هدف قابل اتکا است؟

- زمانی می‌توان از آمایش منطقه‌ای صحبت کرد که اختیارات منطقه‌ای برای پیشبرد اهداف سند نیز وجود داشته باشد. آیا برای اجرای سند آمایش، اختیارات استانی برای متولیان اصلی اجرای سند وجود دارد؟

- ملاحظات زیست‌محیطی از ارکان برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. آیا ارزیابی‌های زیست‌محیطی در تدوین سند مورد توجه بوده است؟
- نقش مردمی و مشارکتی به‌عنوان یکی از عناصر حکمرانی منطقه‌ای، چه میزان در سند لحاظ شده است؟
- باتوجه به تعریف منطقه مبتنی بر حوزه آبریز و با نگاه به اینکه تقسیمات سیاسی مبنای تدوین اسناد منطقه‌ای قرار گرفته است، آیا تعاملی برای تدوین سند با دیگر استان‌ها و مناطق برای این منظور در تدوین سند برقرار شده است؟

مبانی نظری و پیشینه تجربی

مبانی نظری

مبانی نظری قابل ارائه برای این مطالعه شامل سه موضوع فرایندهای برنامه‌ریزی، حکمرانی و اجرا است. با ارائه این سه موضوع ارتباط بین اینها نیز در ادامه توضیح داده خواهد شد.

۱. آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی

به عقیده برخی صاحب‌نظران مانند فلیپ لامور، موضوع اساسی که آمایش سرزمین را معرفی می‌کند، مدیریت کشور است و برخی نیز آمایش سرزمین را نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت برای توزیع بهتر جمعیت، امکانات و فعالیت‌های گوناگون به‌منظور افزایش رفاه، آسایش و هماهنگی جامعه می‌دانند. به‌لحاظ مفهوم، آمایش سرزمین، ایجاد تعادل بین سه عنصر انسان، فضا و فعالیت تعریف شده است که در ارتباط با انسان مقوله مدیریت مطرح است و در رابطه با فضا بحث اقلیم مطرح است و در رابطه با فعالیت، مقوله برنامه و برنامه‌ریزی برجسته می‌شود؛ یعنی مفهوم آمایش تلفیقی از سه علم مدیریت و اقتصاد، جغرافیا و جامعه‌شناسی است (خنیفر، ۱۳۸۹: ۶).

برنامه‌ریزی منطقه‌ای پیچیدگی بسیار بیشتری نسبت به وظایف برنامه‌ریزی در مقیاس کوچک‌تر، مانند برنامه‌ریزی شهری دارد. با این حال، پیچیدگی فقط از تفاوت‌های مقیاس ناشی نمی‌شود. دیگر عواملی که فرایندهای سیاست‌گذاری منطقه‌ای را پیچیده می‌کند عبارت است از: گوناگونی اهداف برنامه‌ریزی منطقه‌ای، حجم تحلیل‌های اجتماعی - اقتصادی و چگونگی ارتباط آنها با ابعاد فضایی، منافع ذی‌نفعان گوناگون و رویکرد مشارکتی به‌عنوان مؤلفه کلیدی موفقیت برای برنامه‌ریزی. سیاست‌گذاری منطقه‌ای یک رویه دگرگون‌کننده است که هدف آن نه‌تنها حل مشکلات توسعه، بلکه ایجاد برنامه‌های عملی برای تغییر ارزش‌ها، فرایندها، اقدامات و روابط بین

بازیگران مهم در مناطق هدف است. هدف کلی شکل‌دادن به توسعه اقتصادی هر منطقه‌ای از راه تغییر پویایی روابط اجتماعی - اقتصادی بین مردم و مکان‌ها و درعین‌حال حفظ دارایی‌های زیست‌محیطی و بهبود ظرفیت نهادی است. برنامه‌ریزان نمی‌توانند اهداف خاص منطقه را به‌طور یک‌جانبه و یک‌سویه تصمیم بگیرند. آنها باید با ذی‌نفعان منطقه‌ای مشورت کنند تا انگیزه‌ها، علایق و چشم‌انداز آنها را برای منطقه درک کنند. علاوه بر این، برنامه‌ریزان نیاز دارند تا ذی‌نفعان را در مورد اهداف توسعه منطقه‌ای آموزش دهند و داستان‌های موفقیت جهانی در مناطق پررونق اقتصادی و قطب‌های صنعتی را ارائه دهند (المغایری، ۲۰۱۹: ۱۳۳).

در اسناد ملی آمایش سرزمین در ایران، سند منطقه‌ای آمایش سرزمین به این صورت تعریف می‌شود: سندی راهبردی که با اتکا بر سیاست‌های کلی و اصول مصوب آمایش سرزمین و مبتنی بر جهت‌گیری‌ها، خطوط کلی توسعه و نظام تقسیم کار ملی و منطقه‌ای منتج از سند ملی آمایش سرزمین با هدف توسعه متوازن و پایدار و عدالت اجتماعی و بین‌نسلی و بهره‌گیری از توانایی‌ها، استعدادها، سرزمینی و مزیت‌های مناطق (مصوب شورای عالی) در چارچوب توسعه درون‌زا و هم‌پیوند منطقه‌ای تنظیم می‌شود تا از این روش ارتباط منطقی میان سطح ملی و استانی آمایش برقرار شود (یاری، ۱۴۰۰: ۳۶).

برنامه‌ریزی منطقه‌ای ویژگی‌ها و الزاماتی دارد که اگر این ویژگی‌ها به انجام نرسد، نمی‌تواند به‌عنوان برنامه‌ریزی منطقه‌ای تلقی شود. از جمله مهم‌ترین آنها عبارت است از:

- برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، مبتنی بر توانی‌ها و مزیت‌های نسبی منطقه‌ای است. برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، بر نهادهای منطقه‌ای استوار است.

- برنامه‌ریزی منطقه‌ای، با مشارکت عمومی مردم منطقه کار می‌کند.

- برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای عمدتاً بر ارتباط پایین به بالا و نیز در کنار ارتباط بالا به پایین، عوامل تأثیرگذار بر توسعه منطقه‌ای تأکید دارد.

- برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای بر اساس طبیعت اصلی توسعه منطقه‌ای یعنی سنتز ناشی از روابط افقی و تلفیقی بخش‌ها شکل می‌گیرد و این سنتز اکسیر اصلی خلق توسعه واقعی منطقه‌ای است.

- توسعه منطقه‌ای بر خلاقیت‌های منطقه‌ای و زمینه‌سازی بروز کارآفرینانه منطقه‌ای استوار است. تمرکززدایی (یعنی کاهش دخالت‌های بخشی در مناطق و واگذاری کارهای دولتی و بخشی مناطق)، یکی از اصول اولیه برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای است. در شرایط عدم تمرکز، کارایی

توسعه و تحقق‌پذیری آن به مراتب بیشتر از دخالت‌های بخشی صورت می‌پذیرد. این امر امروزه در پژوهش‌های گوناگون در سراسر دنیا به اثبات رسیده است.

- امروز توسعه پایدار عمدتاً بر محور محیط‌زیست استوار است، آشکارا در حوزه‌های منطقه‌ای دیده می‌شود و امکان پرداختن به آن در سطوح محلی و منطقه‌ای بیشتر می‌شود؛ لذا توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای تضمین‌کننده توسعه پایدار زیست‌محیطی در سرزمین است و می‌تواند به توان زیست‌محیطی سرزمین و توسعه پایدار کمک رساند که بستر اصلی همه فعالیت‌های ملی و منطقه‌ای است.

- برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای که مشارکت‌جویی و تمرکززدایی را بر اساس نوآوری و کارافرینی منطقه‌ای شکل می‌دهد، بهترین زمینه برای ظهور حکمروایی خوب منطقه‌ای است که می‌تواند کارایی و توسعه منطقه را فراتر از حکومت و از درون مردم و نهادهای منطقه‌ای به صحنه آورد (استیموس، ۱۳۹۷: ۱۸).

۲. حکمرانی منطقه‌ای

حکمرانی بر اثر تعامل هر سه بخش حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در اداره سیاسی و اقتصادی یک منطقه به وجود می‌آید و در مجموع معیارهای چگونگی‌زیستن را برای شهروندان ایجاد می‌کند. حکمرانی منطقه‌ای، مفهومی گسترده‌تر و فراگیرتر از حکومت منطقه‌ای است، حکومت منطقه‌ای، مجموعه سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره منطقه است. حال اینکه حکمرانی منطقه‌ای نوعی فرایند و ارتباط میان حکومت منطقه‌ای و شهروندان است. حکمرانی منطقه‌ای هم حکومت منطقه‌ای و هم جامعه مدنی را در بر می‌گیرد. تحقق حکمرانی منطقه‌ای نیازمند کنش متقابل بین نهادهای رسمی و دولتی و نهادهای جامعه مدنی است و بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید می‌کند و به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره منطقه، می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارض‌ها منجر شود (قاسمی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۹۸).

ژان پیر از دید گوناگونی نگاه، انواع حکمرانی منطقه‌ای را به صورت زیر تقسیم‌بندی می‌کند:

الف) مدیریتی: حکومت محلی، سازمانی عمومی است که نیازها و منافع عمومی را از روش تولید و توزیع خدمات برآورده می‌کند. بازیگران اصلی این الگو مدیران سازمان‌های تولیدکننده و خدمات عمومی هستند. حکمرانی مدیریتی دو هدف اصلی را دنبال می‌کند، یکی افزایش کارایی تولید و توزیع خدمات عمومی و دیگری فراهم کردن شرایطی که در آن مشتریان بتوانند تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان خدمات را انتخاب کنند.

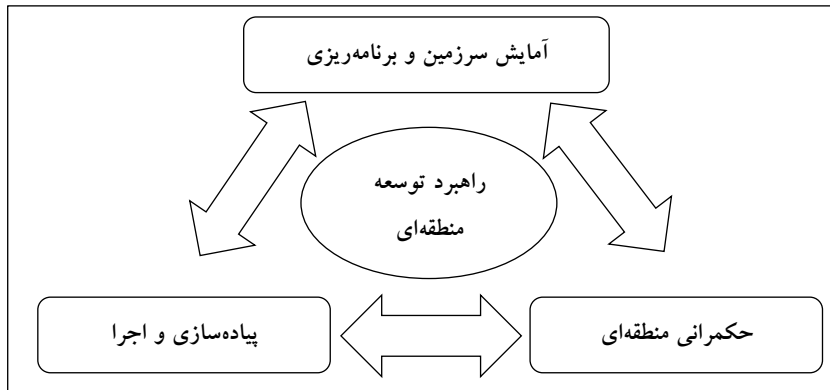
ب) طرفدار رشد: نخبگان سیاسی و اقتصادی تا چه اندازه به تصمیمات سیاسی ملی و کلان اجازه مداخله می‌دهند و از آنها برای رشد منطقه استفاده می‌کنند. در این الگوی نخبه‌گرا، مشارکت محدود است و رشد اقتصادی هدف اصلی تلقی می‌شود. نخبگان تجاری و مقامات منتخب ارشد نقش اصلی را ایفا می‌کنند.

ج) رفاهی: به آن دسته از مناطقی اختصاص دارد که روزگاری رونق اقتصادی ناشی از صنعتی شدن داشتند، اما در اکنون دچار رکود اقتصادی شده‌اند. این الگو تنها راه برون‌رفت از رکود را اتکا به دولت می‌داند.

د) مشارکتی: خاص مردم‌سالاری‌های کوچک، پیشرفته و صنعتی اروپای غربی مانند سوئیس، هلند و اتریش است که سه بازیگر اصلی یعنی اتحادیه‌های کارگری، کارفرمایان و دولت به چانه‌زنی و تصمیم‌گیری می‌پردازند (همان: ۱۹۹).

۳. پیاده‌سازی و اجرا

اجرای راهبرد توسعه منطقه‌ای دست‌وپاگیر و نیازمند تعهد بلندمدت ذی‌نفعان است. برای تحقق نتایج، ذی‌نفعان به اسناد، گزارش‌ها، طرح‌های اصلی و برنامه‌هایی نیاز دارند که به‌راحتی قابل‌درک و اجرا باشد. نقش‌ها و مسئولیت‌ها باید آشکارا تعریف شده و با اولویت‌های اجرایی و جدول زمانی برای هر سازمان درگیر همراه باشد. اگر افراد ندانند چه کسی چه کاری انجام می‌دهد، برنامه‌ریزی مختل می‌شود. علاوه بر این، کمبود ظرفیت یا ابزار برای نظارت بر تغییرات و پیشنهاد اقدامات جایگزین برای رویارویی با مشکلات داخلی و خارجی ثابت، می‌تواند به شکست در اجرا منجر شود. توجه داشته باشید، اجرای راهبرد منطقه‌ای بسیار عمیق‌تر از اعمال اقدامات و برآورده کردن شاخص‌های عملکرد تعیین‌شده توسط گروه برنامه‌ریزی است؛ بلکه مستلزم فرایندهای یادگیری اجتماعی منسجم در میان ذی‌نفعان برای دستیابی به اهداف رشد منطقه‌ای است. برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران باید سامانه‌ها را آزمایش کنند، ذی‌نفعان را در مورد اجرای موفقیت‌آمیز آموزش دهند و از انطباق قدرت و سیاست از سوی سازمان‌های دولتی، سازمان‌های بخش خصوصی و جوامع در منطقه اطمینان حاصل کنند (المغایری، ۲۰۱۹: ۱۳۴).



شکل ۱. راهبرد توسعه منطقه‌ای

پیشینه تجربی

در این بخش علاوه بر ارائه مطالعات مرتبط با موضوع پژوهش کوشش شده است در برخی مطالعات به صورت تفصیلی نکاتی در زمینه نقدهای کلی برنامه‌ریزی متمرکز در جهان و ایران ارائه شود.

منابع غیر فارسی

مارک اسکیلز (۲۰۱۹) در مقاله خود با عنوان «بازنگری در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین» بیان می‌کند که فرایند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به صورت ملی شکست‌خورده است. طرح‌های سازمان‌های اصلی به طور غیر ضروری پیچیده بوده و تکمیل آن بیش از حد طولانی است. علاوه بر این، نتیجه نهایی بیشتر طرح‌ها به اندازه کافی منعطف نیست تا به شرایط متغیر پاسخ مناسب بدهد. در این مقاله، چارچوب برنامه‌ریزی عمومی جدید با توان ایجاد برنامه‌ریزی منطقه‌ای منطقی‌تر، کارآمدتر و مؤثرتر در دستیابی به هدف مدیریت هوشمند سرزمین عمومی که همه می‌خواهند، پیشنهاد می‌شود. این رویکرد جدید می‌تواند به گونه‌ای انجام شود که برنامه‌ریزی را برای عموم مردم قابل‌دسترس‌تر کند، در نتیجه فرصت‌هایی را برای تعامل معنادار با تصمیم‌گیرندگان افزایش می‌دهد. به طور کلی این مقاله سعی کرده است با نشان دادن ناکارآمدی برنامه‌ریزی متمرکز که بدون توجه به افکار عمومی تدوین می‌شود، الگویی را برای برنامه‌ریزی با مشارکت همگانی ارائه کند.

جون هیتونن (۲۰۱۹) در مطالعه خود با عنوان «محدودیت‌های محلی‌گرایی: دیدگاه‌های نهادی در مورد ارتباط، نئولیبرال‌سازی و پایداری در برنامه‌ریزی فضایی فنلاند»، رابطه دگرگون‌کننده هدایت عمومی و بازیگران بازار در برنامه‌ریزی را از دو دیدگاه بررسی کرده است. اولین مورد،

به‌کارگیری نظریه‌های برنامه‌ریزی متمرکز در فنلاند است و دیدگاه دوم به چگونگی تغییر قدرت برنامه‌ریزی محلی در رابطه با دولت مرکزی می‌پردازد. در نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی، بیشتر به زمینه توجیه برنامه‌ریزی در بستر محلی تأکید دارد و کمتر به تخصص برنامه‌ریز و اعتماد نهادی توجه می‌کند. ایده کلیدی این مطالعه، توانمندسازی جوامع محلی برای رویارویی با استفاده بیش‌ازحد از قدرت اقتصادی در محیط محلی است. در این مطالعه استدلال می‌شود که استفاده از نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی ممکن است به برنامه‌ریزی بازارمحور فزاینده‌ای منجر شده باشد؛ البته این را نیز می‌پذیرد که تمرکز محدود در شرایط محلی و منافع محلی اگر سبب تضعیف وضعیت برنامه‌ریز عمومی در رابطه با منافع اقتصادی خاص شود، خالی از اشکال نیست.

این مطالعه با پیشنهادهایی در مورد چگونگی برنامه‌ریزی آینده‌محورتر و پایدارتر رهنمود می‌دهد که باید به دولت مرکزی اجازه داده شود که نقش هدایت‌کننده و حمایتی خود را در رابطه با دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی در مناطق حفظ کند و این‌چنین برنامه‌ریزی پایدار و دوراندیشانه، نیازمند قوانین برنامه‌ریزی الزام‌آورتری خواهد بود.

شین لیان (۲۰۱۸) در مقاله خود با عنوان «مروری بر رویه پیشرفته برنامه‌ریزی فضایی استانی: موردی از یک استان غربی کمتر توسعه‌یافته» بیان می‌کند که برنامه‌ریزی فضایی استان باید با سطح قدرت دولت مرکزی و مقیاس فضای استانی همخوانی داشته باشد. در آمایش سرزمینی سطح متوسط، برنامه‌ریزی فضایی استانی باید هم در اجرای راهبرد ملی در نظام آمایش فضایی و هم در هدایت برنامه‌ریزی فضایی شهر و شهرستان نقش اساسی داشته باشد. هماهنگی منابع باید به تخصیص کارآمد منابع فضایی استانی، بهینه‌سازی الگوی فضایی منطقه و هدایت اجرای زیرساخت‌های منطقه‌ای کمک کند. برای کنترل مؤثر باید پاسخگوی نیازهای مدیریت کلان و کنترل خرد شهرستان‌ها در سطح استان باشد. برنامه‌ریزی فضایی استانی برای کاهش هزینه‌های تجاری، ارتقای توانایی حاکمیت فضایی ملی و بهبود کارایی مدیریت دولتی تکمیل شود.

این مطالعه که در کشور چین انجام شده است، وضعیت توسعه اجتماعی و اقتصادی این کشور را پیچیده می‌داند و محدودیت‌های منابع و محیط زیست را به‌طور فزاینده‌ای جدی تلقی می‌کند. برنامه‌ریزی فضایی استانی باید بر اساس مفهوم تمدن زیست‌محیطی هدایت شود و بر حل مشکل تنش بین توسعه فضای زمین و حفظ محیط زیست متمرکز و نوسازی نظام حکمرانی ملی و توانایی‌های حکمرانی را ترویج کند.

جی داژوآن و لیو یوکی (۲۰۲۱) در مطالعه خود با عنوان «استراتژی حکومت محلی برای برنامه‌ریزی فضایی سرزمینی در چین» بیان می‌کنند که مدیریت یک‌پارچه فضاهاى شهری و محلی به بخش مهمی از نظام حکمرانی فضایی تبدیل شده است. پژوهش‌های عمیق نظری و عملی حاکمیت فضایی محلی در راستای ارتقای برنامه‌ریزی فضایی ملی می‌تواند به بهبود نظام برنامه‌ریزی و تنظیم فضای محلی کمک کند. این مقاله با تشریح حاکمیت فضایی محلی، چارچوبی تحلیلی نظری از حکمرانی فضایی محلی بر اساس دیدگاه جامع حکمرانی فضایی ایجاد می‌کند. این مطالعه هم‌چنین فرایندهای داخلی و مسیرهای امکان‌پذیر حکمرانی فضایی محلی در برنامه‌ریزی فضایی سرزمینی را مورد بحث قرار می‌دهد و پژوهش‌های نظری و عملی را برای تقویت حکمرانی فضایی محلی ترسیم می‌کند.

برخی از نتایج به این شرح است: حکمرانی فضایی محلی با نظریهٔ هماهنگی روابط انسان و زمین در نظام منطقه‌ای محلی آغاز می‌شود. حاکمیت با برنامه‌ریزی و مذاکره، تنظیم مؤثری در فضای محلی دارد و حقوق فضایی را به‌طور منظم تخصیص می‌دهد. حاکمیت فضایی محلی فرایندهای حکمرانی جامع را برجسته می‌کند که مشارکت «از بالا به پایین» و «از پایین به بالا» را توسط افراد گوناگون ترکیب می‌کند. حاکمیت فضایی محلی با انعطاف‌پذیری، تعامل بین فضای فیزیکی و روابط فضایی و برهم‌نهی مالکیت فضایی و سازمان فضایی را مشخص می‌کند. ابزارهای حکمرانی، شیوه‌های مشارکت و سازوکارهای اشتراک ارزش حاکمیت فضایی محلی به غنی‌سازی سامانه برنامه‌ریزی فضایی سرزمینی، ترویج یک‌پارچگی مقررات چندگانه، اصلاح مقررات کاربری زمین و تضمین حکمرانی خوب محلی و حکمرانی زیست‌محیطی کمک می‌کند.

کینگ ویفنگ و همکاران (۲۰۱۹) در مطالعه خود با عنوان «ویژگی‌ها و علل تضادهای برنامه‌ریزی فضایی در چین: برداشتی از برنامه‌ریزی شهری و آمایش سرزمین» بیان می‌کنند که تضادها در برنامه‌ریزی فضایی، دلیل اصلی محدودکردن توسعه پایدار سرزمینی در چین و هم‌چنین مانع اصلی بر سر راه ساخت «نظام برنامه‌ریزی فضایی سرزمینی» است. این مطالعه علت تضادهای برنامه‌ریزی فضایی را از دیدگاه دولت‌های مرکزی و محلی و از نظر ترجیحات و روابط تعاملی آنها تحلیل می‌کند. برخی نتایج اصلی این مقاله به این شرح است: دولت‌های مرکزی و محلی دو ذی‌نفع اصلی برنامه‌ریزی فضایی هستند و ترجیحات متفاوتی برای استفاده از منابع فضایی در شهرهای سطح استان دارند. دولت مرکزی به امنیت غذایی اهمیت می‌دهد و به همین دلیل به

حفاظت از زمین‌های زیر کشت توجه بیشتری می‌کند، درحالی‌که دولت‌های محلی بر منافع اقتصادی و زیست‌محیطی تمرکز می‌کنند؛ بنابراین به زیرساخت و زمینه‌های بوم‌شناختی توجه بیشتری می‌کنند. نظام برنامه‌ریزی شهری سامانه طراحی از پایین به بالا است و بیشتر ترجیحات دولت‌های محلی را بازتاب می‌دهد، درحالی‌که آمایش سرزمین سامانه طراحی از بالا به پایین است که برنامه‌ریزی کاربری زمین را تعیین می‌کند و بیشتر ترجیحات دولت مرکزی را باتاب می‌دهد. مفهوم سیاستی این مطالعه این است که برای مدیریت تعارضات برنامه‌ریزی فضایی، مدیریت تضاد منافع بین ذی‌نفعان ضروری است.

سری کاسریه (۲۰۲۱) در مطالعه خود با عنوان «همگام‌سازی فضایی و سیاست‌های آمایش سرزمینی بین مناطق و برنامه‌ریزی ملی فضایی» نشان می‌دهد که سیاست منطقه‌ای منطقه دماک در برنامه‌ریزی فضایی که در قالب یک آیین‌نامه منطقه‌ای با هدف تحقق فضای منطقه‌ای مبتنی بر بخش‌های برتر کشاورزی و صنعتی، با حمایت بخش‌های تجاری خدماتی و گردشگری که از نظر زیست‌محیطی پایدار هستند، ترسیم شده است. وی در این مطالعه نشان می‌دهد برخلاف دیگر مطالعات در این حوزه، تدوین مقررات و نیز راهبردهای مشخص در حوزه برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین در اندونزی به همگامی برنامه‌ریزی در منطقه فرعی با ساختار طرح‌های فضایی ملی منجر شده است.

منابع فارسی

زهره احمدی‌پور (۱۳۹۳) در مطالعه خود با عنوان «تحلیل کارکردی تقسیمات کشوری در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین با تأکید بر ایران» تقسیمات کشوری را از جمله مهم‌ترین عواملی می‌داند که نظام سیاسی باید برای تهیه و اجرای برنامه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی، فضایی، زیست‌محیطی و هم‌چنین اداره بهتر سرزمین و بهره‌برداری بیشتر، به آن توجه کند. این مطالعه به بررسی این مسئله پرداخته که تقسیمات کشوری چه نقشی در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین ایفا می‌کند و عملکرد تقسیمات کشوری ایران در این راستا چگونه است؟ نتیجه بررسی‌ها نشان داد که تقسیمات کشوری از سه دیدگاه عمده: ۱. ایجاد پایگاه اطلاعاتی ۲. ایجاد مبنا و بستر برای برنامه‌های آمایش ۳. سازکاوکار اجرای برنامه‌های آمایش از راه تمرکززدایی می‌تواند در اجرای طرح‌های آمایش سرزمین مؤثر باشد. ازسوی دیگر تقسیمات کشوری ایران به دلیل ناهمگن بودن حوزه‌های تقسیماتی و به‌دنبال آن منطبق‌نبودن با الزامات منطقه‌ای و هم‌چنین نظام حکومتی متمرکز

که سبب تمرکز جمعیت و فعالیت‌ها در مرکز و نبود تعادل در ابعاد گوناگون در سطح سرزمین شده است، نتوانسته کارایی لازم را در تهیه و اجرای برنامه‌های آمایش داشته باشد. به غیر از این مطالعه، ده مطالعه جداگانه دیگر نیز در مرکز پژوهش‌های مجلس در زمینه نقد اسناد آمایش در برخی از استان‌ها و برخی از رویکردهای کلی در تدوین سند آمایش سرزمینی در ایران انجام شده است که به‌عنوان نمونه نتایج دهمین گزارش در این بخش ارائه می‌شود که جامعیت بیشتری نسبت به بقیه دارد.

زهرا ذاکری (۱۴۰۱) در جمع‌بندی مطالعه «بررسی و نقد مطالعات سند ملی آمایش (گزارش تلفیق)» باتوجه به نکات بیان‌شده در گزارش و کاستی‌های جدی در گزارش تلفیق مطالعات سند ملی آمایش و اسناد آمایش استانی تدوین‌شده، بیان می‌کند که اقدام شتاب‌زده دولت دوازدهم در به‌تصویب‌رساندن اسناد یادشده در اسفند ۱۳۹۹ تنها در راستای الزام شکلی به اجرای جزء ۱ ماده الف بند ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه بوده و فاصله زیادی با اهداف توسعه‌ای قانون برنامه دارد؛ لذا پیشنهادهایی را به‌صورت زیر بیان می‌کند:

باتوجه به تمدید یک‌ساله برنامه ششم توسعه، اقدامات انجام‌شده در زمینه تدوین اسناد آمایش به‌عنوان فاز صفر در نظر گرفته شود و با تلاش پیگیرانه در زمینه ایجاد زیرساخت‌های لازم، امکان تدوین اسناد باکیفیت و اثربخش در فرایند توسعه کشور فراهم شود.

رویکرد دولت سیزدهم به اسناد آمایش تدوین‌شده بسیار حائز اهمیت است. در صورتی که دولت عزم جدی بر پیشبرد اهداف توسعه‌ای دارد، ضروری است به‌منظور جلوگیری از دوباره‌کاری و هدررفت منابع مالی و زمان، در گام نخست، کلیات اسناد تدوین‌شده به‌عنوان فاز صفر تدوین اسناد آمایش ملی و استانی مورد قبول قرار گیرد؛ سپس اقدامات زیر در راستای قابل‌اتکاشدن و اثربخش‌بودن برنامه‌های تدوین‌شده در دستور کار سازمان برنامه‌و بودجه، به‌عنوان متولی اصلی این مهم، قرار گیرد.

همان‌طور که در بخش فراهم‌نبودن الزامات حداقلی تدوین اسناد آمایش ملی و استانی مطرح شد، ضروری است پیش‌نیازهای پیش‌گفته مانند «ضرورت وجود خواسته مشخص برای توسعه کشور»، «ضرورت وجود نظام آماري قابل‌اتکا»، «وجود راهبرد توسعه صنعتی کارآمد»، «الزام وجود دولت توسعه‌گرا»، «نیاز به ظرفیت باکیفیت بدنه اجرایی کشور» فراهم شود.

همگن‌سازی اسناد آمایش ملی و استانی بسیار ضروری است که تاکنون به‌شکل بایسته انجام نشده و در سند ملی آمایش سرزمین، به آینده‌های موهوم موکول شده است. از آنجاکه تا زمانی که خواست ملی مشخص نباشد و تشخیص منطقه‌ای در راستای خواست ملی صورت نگرفته باشد، اسناد آمایش ملی و منطقه‌ای به اسنادی مبهم و همه‌چیزخواه تبدیل شده، ضروری است دولت به شکل بایسته‌ای در این ارتباط چاره‌اندیشی کند.

با استفاده از بدنه کارشناسی باتجربه، واکاوی‌های بایسته‌ای در راستای اینکه اسناد آمایش ملی و استانی دارای ویژگی‌هایی مانند «جامع و مانع‌بودن»، «امکان اجرایی شدن در دوره مورد نظر»، «آرزومحور نبودن و تناسب‌داشتن با منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های کشور»، «توجه کافی به ذی‌نفعان در راستای جلب مشارکت عمومی جامعه در فرایند توسعه کشور»، «تمرکز بر موانع و چالش‌های اصلی مانع پیشرفت»، «توجه بایسته به ملاحظات آینده‌شناختی»، «ارائه اهداف کمی و امکان ارزیابی»، «برخوردری از زمان‌بندی مشخص و منطقی» باشد، صورت گیرد.

ضرورت دارد رابطه اسناد جامع بخشی با اسناد آمایش ملی و استانی مشخص شود. بی‌تردید هم‌راستایی اسناد آمایش با اسناد جامع بخشی مورد انتظار خواهد بود از آنجا که بخش قابل توجهی از تصمیمات و برنامه‌های توسعه‌ای، در طرح‌های توسعه و عمرانی کشور نمایان می‌شود، اضافه‌شدن تحلیل طرح‌های عمرانی جاری استان‌ها به سند آمایش می‌تواند تصویر واقع‌نمایان‌تری از وضعیت موجود و فرصت‌های آینده در هر منطقه ارائه کند. بهره‌گیری خردورزانه و استفاده حداکثری از تمامی ظرفیت‌های برنامه‌ریزی در نظام برنامه‌ریزی کشور از جمله نظر بخش خصوصی و اتاق‌های استانی می‌تواند سبب پرهیز از رفتارهای ناهماهنگ، متعارض، سلیقه‌ای و فاقد مبنا شود؛ لذا بروز دستاوردهای توسعه‌ای مبتنی بر برنامه‌های آمایش در سطوح گوناگون محتمل‌تر خواهد بود.

روش پژوهش

پژوهش از نظر هدف‌شناسی، کاربردی و به اعتبار روش‌شناسی، اسنادی - تحلیلی است. شیوه جمع‌آوری اطلاعات اسنادی و میدانی بر مبنای مصاحبه عمیق بوده و کوشش شده است با نظر خبرگان و تطبیق بر مبنای نظری صریح در تدوین اسناد آمایش ملی و استانی، مقوله‌های اصلی و فرعی برای نقد سند آمایش استان با رویکرد حکمرانی منطقه‌ای مشخص شود و در مصاحبه با

کارشناسان که با روش گلوله برفی انتخاب و مشخصات آنها در جدول ذیل ارائه شده است، لحاظ شود. به منظور تجزیه و تحلیل، ابتدا متن تمام مصاحبه‌ها پیاده‌سازی شد و با استفاده از نرم‌افزار مکس کیودا^۱ مقولات اصلی و فرعی هر مصاحبه استخراج و جمع‌بندی و ارائه شده است.

جدول ۱. مشخصات مصاحبه‌شوندگان

ردیف	مشخصات اصلی مصاحبه‌شونده	نوع ارتباط با سند
۱	دکترای اقتصاد	مدیر استانی و همکاری در تدوین سند
۲	دکترای آینده‌پژوهی	همکاری در تدوین سند
۳	دانشجوی دکترای آینده‌پژوهی	ارتباط دانشی و همکاری در تدوین سند
۴	دکترای سیاست‌گذاری علم و فناوری	ارتباط دانشی و مدیر استانی
۵	دکترای جغرافیا (اقلیم‌شناسی)	ارتباط دانشی
۶	دکترای برنامه‌ریزی شهری	ارتباط دانشی
۷	دکترای شهرسازی	ارتباط دانشی
۸	دکترای شهرسازی	ارتباط دانشی
۹	دکترای اقتصاد	ارتباط دانشی
۱۰	دکترای اقتصاد	ارتباط دانشی

یافته‌های پژوهش

در این بخش با پیاده‌سازی تمام مصاحبه‌ها و ویراستاری آنها، با بهره‌گیری از نرم‌افزار مکس کیودا مقولات اصلی و فرعی بر اساس مبانی نظری پژوهش و نیز سؤالات تدوین‌شده توسط پتل خیرگان مشخص شده و محتوای مصاحبه‌ها بر اساس آن شناسه‌گذاری و در دو دسته‌بندی کلی نقد سند آمایش استان قزوین بر اساس مؤلفه‌های اصلی حکمرانی منطقه‌ای و دیگر مسائل در زمینه تدوین اسناد استانی مبتنی بر حکمرانی منطقه‌ای ارائه شده است. در بخش اول به برنامه‌ریزی راهبردی یکپارچه چندبخشی، ارتقای اختیارات و تمرکززدایی، توسعه پایدار زیست‌محیطی، مشارکت عمومی، نظارت و کنترل مردم بر تصمیم‌ها، ثبات سیاسی در منطقه، آمار و اطلاعات منطقه‌ای به‌عنوان پایه اساسی برای تدوین سند، رویکرد توجه به ظرفیت‌ها در برابر توجه به نظریه مزیت نسبی و تدوین سند پایین به بالا یا جامع‌نگر پرداخته شده است و در بخش دوم به

منطقه‌بندی طبیعی، تعارض اسناد ملی، منطقه‌ای و بخشی، ظرفیت مناطق در تحقق الگوی حکمرانی منطقه‌ای پرداخته شده است.

نقد سند آمایش استان قزوین بر اساس مؤلفه‌های اصلی حکمرانی منطقه‌ای

۱. برنامه‌ریزی راهبردی یک‌پارچه چندبخشی

کشور ایران با وسعت یک میلیون و شش صد و پنجاه هزار کیلومتر مربع، یکی از کشورهای بزرگ جهان است و دارای تنوع اقلیمی، ریخت‌شناسی زمین، خاک، گیاه، جانور و تنوع اجتماعی، اقتصادی، نژادی و فرهنگی است؛ در این کشور بسیار متنوع و بزرگ، به‌طور قطع مطالعات آمایشی یک‌پارچه امکان‌پذیر نیست؛ لذا نیاز است که منطقه‌بندی شده و بر همین اساس برنامه‌ریزی شود.

بنا بر نظر تدوین‌کنندگان سند و نیز کارشناسان، رویکرد تدوین سند آمایش استان قزوین به‌صورت منطقه‌ای و یک‌پارچه است و این رویکرد به‌صورت کلی نیز در اجرا لحاظ شده است. این امر سبب می‌شود که محور توسعه در سند آمایش پراکنده و در نقاط گوناگون قرار داده شود تا از تمرکز فعالیت‌ها در مرکز و در نتیجه از پیامدهایی مانند افزایش نیاز به نیروی کار، افزایش مهاجرت به مرکز، آلودگی آب، خاک و هوا جلوگیری شود.

برنامه‌ریزی منطقه‌ای، به‌دلیل نگاه کل‌نگر و فضایی، پیچیدگی‌های بیشتری نسبت به برنامه‌ریزی بخشی دارد. در این نوع برنامه‌ریزی، باتوجه هم‌زمان به همه بخش‌ها، بر اساس سناریوی توسعه بلندمدت، برای هر یک از آنها نقش تعیین می‌شود. برای مثال آموزش و پرورش و آموزش عالی در برنامه‌ریزی فضایی، برنامه‌های خود را با نیاز دیگر بخش‌ها منطبق می‌کند، به‌طوری‌که ممکن است نقش‌ها، هدف‌گذاری‌ها و برنامه‌های خود را تغییر دهد.

اگرچه برخی کارشناسان برخلاف این دیدگاه معتقدند، اسناد آمایش با نگاه بخشی‌نگر تهیه و تدوین شده و صرفاً کالبدی است؛ لذا به منابع انسانی، فرهنگی، خلاقیت و مهارت توجه کافی نشده است و در برنامه‌ریزی بین‌بخشی تعادل وجود ندارد. به‌طوری‌که هر یک از مناطق، به‌صورت بخشی عمل می‌کند.

به‌رغم وجود اختلاف در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در تدوین سند، در سطح اجرای سند، عمده کارشناسان معتقد هستند، وضع موجود حاکی است که برنامه‌های توسعه فضایی نبوده و به‌طور عمده، جزء‌نگر، بخشی، کالبدی و فیزیکی است که در برنامه‌ریزی‌های اجرایی آمایش به محقق‌نشدن اهداف سند منجر می‌شود. در رویکرد بخشی، هر بخش فارغ از دیگر بخش‌ها به فعالیت خود می‌پردازد و اگر دستگاهی، به تعهداتش در برابر وزارتخانه‌ها بی‌اعتنا باشد، اعتبارش

حذف خواهد شد. هم‌چنین باتوجه به فضای حاکم در استانداری‌ها و یک‌پارچه‌نبودن سامانه، حکمرانان نمی‌توانند برنامه بلندمدت و راهبردی داشته باشند.

۲. ارتقای اختیارات و تمرکززدایی

مبنای نظری سند آمایش سرزمین، توسعه درون‌زا و توجه به امکانات و مزیت‌های نسبی منطقه‌ای است که این امر در صورت اجرا، به تمرکززدایی از مرکز و توجه یکپارچه به مناطق منجر می‌شود. در حکمرانی منطقه‌ای اختیارات گسترده‌ای به دولت محلی تفویض می‌شود و دولت مرکزی تنها نقش تسهیل‌گر و نظارت‌کننده را در حکمرانی منطقه‌ای دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد کشورهایی در اجرای اسناد آمایش موفق بودند که در مدیریت مناطق و استانی اختیارات بیشتری داشتند. برای افزایش حدود اختیارات و امکانات نیز باید رویکردی تدریجی اتخاذ شود تا مرکز توان نظارت و منطقه نیز توان برنامه‌ریزی و آمایش پیدا کند. اگر اختیارات و امکانات، یک‌باره و به‌طور کامل به استان‌ها داده شود، نتیجه مطلوبی به‌دست نمی‌آید و آسیب‌های این رویکرد، بر منافع منطقه غلبه خواهد کرد. علاوه بر تدریجی‌بودن اعطای اختیارات، تفاوت‌های بین مناطق از نظر سطح توسعه‌یافتگی، فرهنگ و دیگر مؤلفه‌ها، باید مبنایی بر چگونگی تفویض اختیارات در طول زمان باشد؛ بنابراین می‌توان گفت، روش ثابتی در زمینه چگونگی اعطای اختیارات، برای همه مناطق قابل تجویز نیست. بر همین مبنا و با اتخاذ سازوکار انگیزشی می‌توان شاخص‌هایی همچون سطح یا میزان رشد درآمد منطقه را مبنایی برای پیشبرد مسیر اعطای اختیارات قرار داد.

در حال حاضر، به‌دلیل اینکه شیوه حکمرانی در کشور، مبتنی بر تقسیمات سیاسی و با رویکرد ملی است، استان‌ها اختیار حداقلی دارند. به‌طوری‌که در زمینه بودجه عمرانی، شورای توسعه برنامه‌ریزی استان‌ها، اختیار کمتر از ۱۰ درصد بودجه عمرانی را دارد که آن هم با انواع دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی محدود شده است.

۳. توسعه پایدار زیست‌محیطی

توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، می‌تواند تضمین‌کننده توسعه پایدار زیست‌محیطی در سرزمین باشد. از این رو، باید تغییرات زیست‌محیطی قابل‌توجهی نسبت به محیط زیست پیش و پس از تدوین سند آمایش سرزمین در قزوین به چشم می‌خورد. بسیاری از سیاست‌گذاران پیش از تدوین سند، علاقه‌مندی زیادی برای استقرار صنایع بزرگ در قزوین داشتند اما پس از اجرای سند، به‌دلیل چالش‌های زیست‌محیطی و بحران آب، بسیاری از سیاست‌گذاری‌ها تغییر کرد که این موضوع می‌تواند یکی از نقاط قوت سند آمایش استان باشد. در تدوین سند، ارزیابی زیست‌محیطی

کاربری‌های صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل و گردشگری در اولویت قرار گرفته است. با این حال و به‌رغم توجه بسیار سند آمایش سرزمین به توسعه پایدار زیست‌محیطی، در عمل اشکالاتی نیز به چشم می‌خورد، از جمله اینکه در سند به تغییرات اقلیمی در منطقه توجه کافی نشده است. به‌عنوان مثال طی سال‌های اخیر سراسر ایران گرم و خشک شده است و اکنون با تغییرات شدید اقلیمی از جمله خشکیدگی اقلیم روبه‌رو هستیم و این امر مستلزم توجه بیشتر به توسعه پایدار زیست‌محیطی در استان قزوین است.

۴. مشارکت عمومی، نظارت و کنترل مردم بر تصمیم‌ها

از جمله مفاهیم مهم و کلیدی در تدوین اسناد توسعه منطقه‌ای توجه به مشارکت جامعه محلی شامل عامه مردم، نخبگان و صاحبان تولید و سرمایه است و ضروری است در تمام سطوح اعم از تدوین سند، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرا، مورد توجه قرار گیرد. این امر، علاوه بر همراهی آنان در اجرای سند، به شناخت تصمیم‌گیران با توجه به اقتضانات بومی منطقه یاری می‌رساند. رویکرد مطلوب برای مشارکت مردم در اجرای سند، بر اساس نوآوری و کارافرینی منطقه‌ای است. به‌عنوان مثال، جوامع محلی بدون اینکه قانون خاصی برای آن تدوین شود و تکلیفی برای ایشان معین شود، به این نتیجه برسند که منازل خود را در ایام تعطیلات در اختیار گردشگران قرار دهند. با توجه به بررسی‌ها توسط مصاحبه‌شوندگان، نقش مردمی و مشارکتی در فضای حکمرانی محلی و منطقه‌ای ضعیف است. به‌طوری‌که کارشناسان معتقدند، مطالعات قلمرو و سطح آمایش سرزمین قزوین با توجه به مشارکت عمومی محدود، صحیح نبوده و در عین حال واقع‌بینانه نیست. چراکه که عمده مطالعات این سند، کتابخانه‌ای بوده و کمتر از جامعه محلی استفاده شده است.

در سطح اجرا نیز مشارکت عمومی مطلوب نیست، به‌طوری‌که طی سال گذشته، نمایندگان صنفی و مردمی در کمتر از ۲۰٪ از حدود ۷۰۰ جلسه کارگروه و کمیته‌هایی که در استانداری - به‌عنوان نهاد اصلی حکمرانی در استان که در آنها مابه‌ازای تصمیم‌سازی داشته است - برگزار شده است، حضور داشته‌اند؛ بنابراین به‌رغم اینکه سند آمایش سرزمین زمینه خوبی برای مشارکت، نظارت و کنترل مردم بر تصمیم‌ها فراهم کرده است، اما در عمل این رویکرد مورد توجه قرار نگرفته است.

۵. ثبات سیاسی در منطقه

اجرای مطلوب سند، به عوامل گوناگونی از جمله ساختار سیاسی هماهنگ وابسته است. بنا بر ادعای تدوین‌کنندگان سند، در نگارش سند آمایش سرزمین، کوشش شده است تا تأثیر تغییرات سیاسی در اجرای سند مدیریت شود و فراتر از آن، تدوین سند آمایش سرزمین، خود سبب تغییر

دیدگاه مدیران شده و تا حدی در برخی تصمیمات، ثبات سیاسی ایجاد کرده است. با این حال باید توجه داشت که در واقع، در کشور ایران، به دلیل تغییر دولت‌ها و به دنبال آن، تغییر چیدمان سیاسی مناطق و استان‌ها، تصمیم‌گیری‌ها دچار تغییرات اساسی می‌شود.

در این میان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی - که ناگزیر متولی اصلی پیگیری اجرای سند در استان است - باید ضمن حفظ استقلال، از این تغییرات مستثنا شود تا ماهیت تخصصی، فنی و دیوانسالارانه خود را از تلاطمات سیاسی در دولت‌های گوناگون حفظ کند. در حکمرانی منطقه‌ای نیز، تغییرات منطقه نباید در وابستگی شدید تغییرات مرکز قرار بگیرد تا بتواند اقتضائات بومی خود را لحاظ کند.

به‌رغم این الزامات، فضای مدیریتی استان زودگذر بوده و عمر مدیریتی مدیران استان به‌طور میانگین، ۲،۵ تا ۳ سال است. به همین دلیل، مدیران نگاه بلندمدت به برنامه‌ها ندارند و این امر به آسیب منجر می‌شود و می‌توان گفت که بخش‌های قابل توجهی از اجرای سند، به شاکله مدیریتی استان بستگی دارد.

۶. آمار و اطلاعات منطقه‌ای به‌عنوان پایه اساسی برای تدوین سند

در تدوین آمایش سرزمین، اساسی‌ترین مرحله، جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های مورد نیاز از منطقه است که ضمن اهمیت، با گستردگی بسیار روبه‌رو است. در این مسیر، علاوه بر اینکه رویکرد جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها باید به‌صورت منطقه‌ای باشد، صحت و دقت اطلاعات نیز بسیار اهمیت دارد که با توجه به نظر مصاحبه‌شوندگان، مشکلات زیر در این زمینه جود دارد:

۱. در جمع‌آوری آمار بیشتر به مراکز ملی مراجعه شده و در نتیجه آمار به‌صورت منطقه‌ای (در گستره منطقه و با رویکرد پایین به بالا) جمع‌آوری نشده است. در حالی که اسناد آمایش، باید آینه تمام‌نمای منطقه باشد و نباید تنها بر اساس آمار و اطلاعات از قبل جمع‌آوری و تدوین شده، صورت بگیرد.

۲. اگرچه، پیمایش‌های مرکز ملی آمار قابل استناد است و مراکز برنامه‌بودجه استان هرسال، سالنامه آماری تولید می‌کند، اما در تهیه آمار، استانداردهای یکسانی رعایت نشده است.

۳. برخی آمار مورد استفاده در سند آمایش قزوین، به‌روز نبوده و قابل بررسی است. به‌عنوان مثال، اطلاعات مورد نیاز بستر بوم‌شناختی استان از اطلاعات و داده‌های تولیدی شرکت‌هایی مانند طحال رژیم صهیونیستی و شارمند تأمین شده است که سال‌ها پیش قزوین را مطالعه کرده‌اند. حتی اگر بپذیریم که این منابع در برخی موضوعات زیرساختی و طبیعی همچنان می‌تواند قابل ارجاع

باشد، بسیاری مسائل اجتماعی و اقتصادی در دنیای امروز تغییرات پیوسته دارد؛ بنابراین می‌توان گفت در تهیه آمار، ضمن ارجاع به داده‌های سال‌های دور، از روش‌های روزآمد نیز استفاده نشده است.

۴. به‌رغم اینکه پیشنهادها و گزارش‌های سیاستی مورد نیاز مدیران و خط‌مشی‌گذاران باید بر مبنای اطلاعات جامع باشد، در بخش قابل توجهی از منابع اطلاعاتی اسناد آمایش، تنها ظرفیت‌های مناطق دیده شده و داده‌های جامع ارائه نشده است.

۷. رویکرد توجه به ظرفیت‌ها در برابر توجه به نظریه مزیت نسبی

به‌طور عمده نوع نگاه به اسناد آمایش در برش اقتصادی بر اساس نظریه مزیت نسبی است؛ این نظریه به‌صورت منفعلانه پیشینه مزیت‌های منطقه‌ای اقتصادی را با شاخصه‌های بازارمحور مانند سودآوری و بهره‌وری نیروی کار، بررسی و بر این اساس، فعالیت‌های اقتصادی استان را اولویت‌بندی می‌کند. در استان قزوین به‌دلیل پیشینه صنعتی، فعالیت‌های اقتصادی به‌سوی صنایع شیمیایی و فلزی سوق پیدا کرده است. پیامدهای انتخاب و توسعه چنین فعالیت‌هایی برای استان اهمیت بسیاری دارد، ازجمله اینکه توسعه چنین فعالیت‌هایی، به تغییرات اقلیمی منجر می‌شود که در سند آمایش سرزمینی، تأثیر آن بر تولید و GDP استان نادیده گرفته شده است. برای مثال، بر مبنای ارزش افزوده و شاخصه‌های بازارمحور، طبق دیدگاه سند آمایش سرزمین، دو فعالیت اقتصادی اولویت دارد و اگر تربیت نیروی متخصص با فعالیت‌های اولویت‌دار تطابق نداشته باشد، نیروی انسانی موجود، برای اشتغال به خارج از استان مهاجرت کرده و در پی آن، فعالیت‌های اقتصادی داخل استان نیز برای تأمین نیروی انسانی خود از استان‌های هم‌جوار استفاده می‌کند.

بر اساس نظریه توسعه درون‌زای منطقه‌ای و رویکرد اکوسیستم‌محور، باید ظرفیت‌های منطقه بررسی و متناسب با آن اولویت فعالیت‌ها انتخاب شود. این فرایند سبب می‌شود تطابق، همگونی و تعادل بین ظرفیت‌ها و اولویت‌های اقتصادی به‌وجود آمده و فعالیت‌های اولویت‌دار پیامدهای اقلیمی، زیست‌محیطی، فرهنگی و اجتماعی زیانباری برای استان نداشته باشد؛ اما رویکرد مزیت نسبی در نگارش اسناد آمایش استانی مانع از توجه به این ظرفیت‌ها شده است. برای مثال در پرورش گیاه در یک منطقه خاص، نوع گیاه بر اساس ظرفیت‌های طبیعی منطقه انتخاب می‌شود یا امکان پشتیبانی از گیاه بر اساس ظرفیت‌های موجود مصنوعی در منطقه بررسی می‌شود؟ به‌نظر می‌رسد در صورت تحقق چنین شرایطی، احتیاجات گیاه، به‌صورت مصنوعی فراهم می‌شود.

۸. تدوین سند پایین به بالا یا جامع‌نگر

بر اساس نظر تدوین‌کنندگان سند، مبنای تدوین سند آمایش استان قزوین منطقه‌ای و با رویکرد پایین به بالا است. از جمله دلایل آنها حضور بسیاری از دستگاه‌ها و مسئولان اجرایی استان در تدوین سند بوده است و ملاحظات منطقه‌ای در حوزه بخشی مربوط به آنها، به تدوین‌کنندگان سند منتقل شده است. با این حال، موافقان این رویکرد و به‌کارگیری این رویکرد در تدوین و نگارش سند بر این اعتقادند که به دلیل وجود شکاف و خلأ مدیریت واحد در نظام حکمرانی، اجرای سند، با این رویکرد محقق نمی‌شود.

برخلاف تصور تدوین‌کنندگان، بیشتر مصاحبه‌شوندگان معتقدند که رویکرد سند در مرحله تدوین، بالا به پایین بوده است. از جمله دلایل این گروه از مصاحبه‌شوندگان این است که جمع‌آوری داده و آمار به صورت منطقه‌ای نبوده و برای گردآوری از اطلاعات مراکز ملی استفاده شده است. در واقع محدودیت توزیع و دسترسی نظام آمار در ایران، امکان به‌کارگیری رویکرد پایین به بالا را برای تدوین اسناد آمایش استانی فراهم نمی‌کند.

هم‌چنین، همان‌طور که در ابتدای این بخش اشاره شد، در تدوین سند باید استان‌های هم‌جوار مدنظر قرار گرفته و به‌گونه‌ای به این موضوع توجه شود. به نظر می‌رسد در تدوین سند آمایش استان قزوین، ذی‌نفعان از استان‌های هم‌جوار حضور نداشته و سند تنها با توجه به وضعیت استان قزوین آن هم متکی بر برداشت‌های ملی و مرکزی نگارش شده است. کلان مسئله این رویکرد، این است که در نظام برنامه‌ریزی کشور، سازوکار لازم برای برنامه‌ریزی پایین به بالا وجود ندارد. از میان برخی مصاحبه‌شوندگان، تعدادی از کارشناسان با رویکرد تدوین پایین به بالا و یا بالا به پایین در تدوین اسناد به‌ویژه در سند آمایش سرزمین موافق نیستند. این گروه از مصاحبه‌شوندگان این رویکرد را غیرواقعی دانسته و تعامل دوسویه و جامع‌نگر را رویکرد صحیح حاکم بر سند آمایش سرزمین می‌دانند و معتقدند که سند آمایش سرزمینی قزوین در بخش‌های گوناگون صنعت، کشاورزی و... توأمان با رویکرد پایین به بالا و بالا به پایین تدوین شده است. به طوری که، سیاست‌های سرزمینی از بالا ابلاغ شده و راهبردهای منطقه‌ای در سطح پایین تدوین می‌شود؛ حتی سند آمایش سرزمین در سطح ملی نیز در جزئیات حوزه‌های مناطق دخالت نمی‌کند؛ چون تدوین سیاست‌ها و راهبردهای داخلی به سطح استان‌ها تفویض شده است.

۲. دیگر مسائل در زمینه تدوین اسناد استانی مبتنی بر حکمرانی منطقه‌ای

۱. منطقه بندی طبیعی

همچنان که مطرح شد، حکمرانی منطقه‌ای ویژگی‌ها و الزاماتی دارد که چنانچه در برنامه‌ریزی منطقه‌ای مورد توجه قرار نگیرد، حکمرانی منطقه‌ای را به سطوح و اشکال دیگری از حکمرانی تغییر می‌دهد. آنچه در این بین، بیش از دیگر مؤلفه‌ها اهمیت دارد، موشکافی در مفاهیم و اصطلاحاتی است که در حکمرانی منطقه‌ای محل اهمیت است. در میان اصطلاحات، حکمرانی منطقه‌ای به دلیل وجود معانی اصطلاحی، عرفی و علمی گوناگون با ابهامات بیشتری روبه‌رو است. مرزبندی‌های جغرافیایی در جهان، به عوامل گوناگونی بستگی دارد؛ سطوح مرزبندی بر اساس گستره به قاره‌ای، ملی، منطقه‌ای و محلی قابل تقسیم است. مهم‌ترین سطح مرزبندی در آمایش سرزمین، مرزبندی منطقه‌ای بوده که بر حوزه‌های آبریز منطبق است. برخی کشورهای جهان، مانند استرالیا و امریکا، مرزبندی‌های سیاسی و اداری خود را بر مرزبندی‌های طبیعی (حوزه‌های آبریز که وسعت قابل‌توجهی دارد) منطبق کرده‌اند. مطالعات آمایش سرزمین در سطحی فراتر از ابعاد ملی نیز امکان اجرا دارد. به‌عنوان نمونه، چنانچه کشورهای منطقه غرب آسیا، همگرایی لازم را داشته باشند، متمرکز بر حوزه آبریز دجله و فرات که سرانجام به اروندرود ختم می‌شود و کشورهای عراق، ایران، سوریه و ترکیه را در برمی‌گیرد، می‌توانند سندی فراملی تدوین کنند و مطالعات جامع آمایش را پیرامون این حوزه پیش ببرند و معضلات بزرگ محیط زیستی مانند تولید ریزگرد را کنترل کنند. در ایران، مرزبندی استان‌ها بر اساس قلمروهای زبانی، قومیتی و ملاحظات سیاسی و امنیتی صورت گرفته است. در حکمرانی منطقه‌ای، مطلوب است منطقه موردنظر، بر حوزه آبریز منطبق باشد. در غیر این صورت مدیریت حوزه آبریز با دشواری‌های بسیاری روبه‌رو می‌شود. در حال حاضر، بنا بر تعریف سازمان برنامه‌و بودجه کشور، استان‌های زنجان، قزوین و مرکزی با رویکرد سیاسی، در یک منطقه گنجانده شده است، اما طبق تعریف منطقه بر اساس حوزه آبریز و وابستگی‌های طبیعی، استان‌های قزوین، البرز و گیلان می‌توانست در یک منطقه گنجانده شود.

در مجموع، به دلیل اینکه تقسیم‌بندی‌های کشور بر مبنای رویکردهای اجتماعی و سیاسی و در گستره استان است، شاهد حکمرانی در گستره استان هستیم و اسناد آمایش نیز بر همین اساس تدوین شده است. اگرچه در مطالعه سند آمایش سرزمین قزوین، ارتباط شهرهای مؤثر بر استان قزوین، از شهرهای پیرامون تا شهرهایی با فواصل بیشتر مانند بندرعباس و بندرانزلی نیز مورد

توجه قرار گرفته است، اما توجه به تقسیم‌بندی‌های نظام سیاسی، مشکلاتی را در حکمرانی منطقه‌ای ایجاد کرده است.

۲. تعارض اسناد ملی، منطقه‌ای و بخشی

در بسیاری از مناطق جهان، اسناد در تعارض و تضاد با یکدیگر قرار نمی‌گیرد. علت این است که ضمن اینکه در فرایند تدوین سند، رویکرد صحیحی شکل گرفته است، در تدوین تمام اسناد، تناظر اطلاعاتی نیز وجود دارد. در این الگو، توان منطقه‌ای به مرکز منتقل و در برنامه کلان نیز به آن توجه می‌شود و در صورت وجود تعارض به راحتی حل می‌شود.

در کشور ایران نیز، سند آمایش سرزمین مناطق و دیگر اسناد استانی و توسعه بخش مانند اسناد توسعه روستایی که در دیگر وزارتخانه‌ها تدوین می‌شود در راستای سند آمایش ملی سرزمین به‌عنوان اساسی‌ترین و مبنایی‌ترین سند ملی کشور تدوین شده است که به دلیل وجود مشکلاتی در این فرایند، برخی اسناد کلان، بخشی و آمایش سرزمین استانی، دچار تعارض می‌شود و برای حل تعارض نیز الگوی روشنی وجود ندارد. این تعارضات، تنها بین مرکز و استان نیست و دیگر دستگاه‌های ملی و وزارتخانه‌ها نیز با یکدیگر چالش‌هایی دارند.

در وضعیت موجود، هنگام مشاهده تعارض میان اسناد بخشی، سند آمایش استانی و سند آمایش ملی، اسناد بخشی و وزارتی در اولویت اقدام قرار می‌گیرد و اجرای آنها به دلیل نبود نگاه منطقه‌ای در تدوین این اسناد، مزیت‌های استانی و برنامه‌ریزی محلی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. ازجمله دلایل و فرضیه‌هایی که تعارضات و تضادها بین اسناد را افزایش می‌دهد، به شرح ذیل است:

۱. بین اسناد تناظر اطلاعاتی وجود ندارد. به‌رغم اینکه، سند آمایش استانی و ملی باید بر هم منطبق باشد، اما به دلیل پایه‌های اطلاعاتی متفاوت، در یک راستا نیست.
۲. سند آمایش استان قزوین بر اساس دیدگاه بیشتر مصاحبه‌شوندگان و برخلاف نظر تدوین‌کنندگان سند، از پایین به بالا تدوین نشده و کلی‌گویی است و این کلی‌گویی به ایجاد تعارضات منجر می‌شود.
۳. از نظر زمانی، سند آمایش ملی سرزمین، پس از تدوین سند آمایش مناطق نگارش شده است و در بسیاری موارد هم‌راستا با اسناد آمایش منطقه‌ای نیست. به‌عنوان مثال برخی از رسالت‌های ملی ارائه‌شده در سند آمایش استانی مانند قطب‌شدن استان در برخی از حوزه‌ها ازسوی مراجع ملی تدوین‌کننده سند آمایش ملی مورد موافقت قرار نگرفت.

۴. اسناد توسعه بخشی، مانند توسعه صنعتی و کشاورزی که از سوی دست‌اندرکاران مربوط تدوین و به استان‌ها ابلاغ می‌شود، مبتنی بر اسناد آمایش استانی نیست. حتی برخی از نهادها در جریان سیاست‌ها و راهبردهای اسناد آمایش سرزمینی نبوده و بر اساس سیاست‌ها و دستورالعمل‌های وزارتخانه‌های مربوط عمل می‌کنند و نگاه بخشی دارند.

۵. از جمله ریشه‌های اصلی تعارضات، حضورنداشتن همه بازیگران در صحنه تدوین اسناد است. در تدوین اسناد هم نیاز است که دغدغه‌های وزارتخانه‌ها و بخش‌ها مورد توجه قرار بگیرد و هم باید بازیگران منطقه‌ای به طور کامل در جریان قرار بگیرند.

در مسیر حل تعارضات بین اسناد دیدگاه‌های گوناگونی هست که اهم آنها عبارت است از:

۱. در تعارضات و تضادها، ملاک عمل اصلی باید سند آمایش سرزمین استان باشد. این دیدگاه نیاز به قانون الزام‌آور و فربخشی دارد که هنوز اقدامی در این راستا صورت نگرفته است.
۲. در صورت تعارض منافع اسناد استانی و ملی، سندی که بازنمایی بهتری از منطقه و ظرفیت‌های درون‌زای منطقه‌ای دارد باید در اولویت اجرا قرار گیرد. در این حالت هم، نیاز به الزام قانونی و تفویض اختیار در سطحی فراتر از تصمیم‌گیری بخشی برای فرد یا شورایی در طراز بالای استانی نیاز دارد. در حالت تصمیم‌گیری شورایی الگوی شور انگلستان می‌تواند در این زمینه پیشنهاد شود. در این کشور در صورت تعارض بین اسناد، دادگاه فوق تخصصی تشکیل شده و قاضی و هیئت منصفه دادگاه که از متخصصان هستند، با دیدگاه تخصصی برای حل مسئله و رفع تعارض کوشش می‌کنند و سرانجام حکم دادگاه لازم‌الاجرا خواهد بود.

۳.۲. ظرفیت مناطق در تحقق الگوی حکمرانی منطقه‌ای

در تدوین اسناد ملی، ابتدا ظرفیت مناطق در سطح استان‌ها مشخص و پس از جمع‌بندی و تلفیق، تحت عنوان اسناد ملی، یک‌پارچه شود. تدوین راهبردها و سیاست‌های سرزمینی سند آمایش ملی نیز، مبتنی بر ظرفیت‌ها و محدودیت‌های مناطق است. در تدوین اسناد آمایش استانی نیز، ضروری است مطالعات بر اساس ظرفیت‌های منطقه و فعالیت‌ها نیز بر اساس سند آمایش صورت بگیرد. در سند آمایش سرزمین استان قزوین برای پیشرفت و توسعه استان هم‌زمان به زیرساخت‌های طبیعی و مصنوعی توجه شده است. از زیرساخت‌های مصنوعی می‌توان به صنعت و از زیرساخت‌های طبیعی به گردشگری و کشاورزی اشاره کرد. در یک دسته‌بندی کلی از زیرساخت‌های مصنوعی، می‌توان گفت، سه مؤلفه صنایع، زیرساخت‌های ارتباطی و نظام سکونتگاهی در تدوین سند تأثیرگذار بود. بین مرکز و مناطق نیاز به تعاملات دوسویه است. به طوری که مرکز باید به

ظرفیت‌های مناطق توجه داشته باشد و مناطق نیز باید در تصمیمات خود ملاحظات مورد نیاز را رعایت کنند.

رویکرد اصلی اسناد آمایش در استان‌ها، امکانات و ویژگی‌های طبیعی است که به دلیل محدودیت منابع طبیعی، نیاز است در این زمینه اولویت‌بندی صورت گیرد. پس از آمایش، تعریف کاربری‌ها و مشخص شدن محل آنها باید ظرفیت بُرد تعیین شود که در استان قزوین، ظرفیت برد^۱ محیط زیست نیز در سند آمایش سرزمینی مطالعه شده و بر مبنای آن برنامه‌ریزی صورت گرفته است. در این مطالعات مزیت‌های نسبی بالفعل نشده مورد بررسی قرار نمی‌گیرد.

توجه به زیرساخت‌های مصنوعی در تدوین سند، پیوستاری از دیدگاه‌های توجه حداقلی به زیرساخت‌های مصنوعی تا نگاه حداکثری به آنها را شامل می‌شود. با این توصیف، می‌توان گفت در تدوین سند آمایش استانی، بخش قابل توجهی از ظرفیت‌های در نظر گرفته شده برای توسعه استان، به زیرساخت‌های مصنوعی باز می‌گردد.

قزوین یکی از قطب‌های مهم صنعتی کشور است و علاوه بر آن، نخستین شهر صنعتی کشور در استان قزوین احداث شده است و اکنون، چند شهرک صنعتی نیز در استان مستقر است که از دلایل اصلی استقرار این صنایع در قزوین، تصویب قانون منع استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران است. بخش دوم ظرفیت‌های قزوین در زیرساخت‌های مصنوعی، به زیرساخت‌های ارتباطی استان باز می‌گردد، قزوین علاوه بر نزدیکی به پایتخت، در تقاطع ترانزیتی غرب به شرق و شمال به جنوب قرار دارد و بسیاری از سیاست‌ها و راهبردها بر اساس ظرفیت ترانزیتی قزوین چیده شده است. تنها آزادراه ایران به اروپا و تنها خط آهن قفقاز و اروپا از قزوین عبور می‌کند؛ این زیرساخت ناشی از موقعیت جغرافیایی قزوین است که سبب شده است بیشترین تراکم آزادراه را داشته باشد.

بخش سوم زیرساخت‌های مصنوعی را نظام سکونتگاهی قزوین در بر می‌گیرد؛ این نظام می‌تواند در سیاست‌های توسعه‌ای استان تأثیرگذار باشد. در مقوله زیرساخت‌ها، تکیه بر زیرساخت‌ها و دستاوردهای انسانی می‌تواند مؤثرتر از تکیه بر منابع طبیعی و زیرزمینی باشد، به این دلیل که منابع

۱. ظرفیت بُرد به معنای آستانه تحمل بوم‌شناختی منطقه مورد نظر برای کاربری تعریف شده است. به عبارت دیگر ظرفیتی است که محیط زیست منطقه می‌تواند برای بارگذاری فعالیت‌ها تحمل کند که از آن با عنوان ردپای بوم‌شناختی و ردپای کربن نیز یاد می‌شود و در ایران برای اولین بار در استان قزوین محاسبه شد.

طبیعی محدود است و روزی به پایان خواهد رسید، اما فکر و ساخته نامحدود بشر، به‌طور مرتب به‌روزرسانی شده و در آینده می‌تواند کارسازتر از امروز باشد. در کشورهای اروپایی، توجه به زیرساخت‌های مصنوعی مانند فناوری‌های به‌روز، زمینه بهتری برای پیشرفت‌های اقتصادی ایجاد کرده است.

ازجمله موارد مهم در بررسی ظرفیت مناطق این است که راه‌اندازی صنایع و زیرساخت‌های مصنوعی در قزوین مانند صنایع شیمیایی، به‌دلیل ظرفیت‌های طبیعی استان قزوین نیست. راه‌اندازی بسیاری از صنایع شیمیایی، بدون مبنای است و هنگام اولویت‌گذاری صنایع، حکمرانان منطقه به‌دلیل ارزش افزوده این صنعت، برای استان به‌صورت ناخودآگاه صنایع شیمیایی را در اولویت قرار می‌دهند، در صورتی‌که چنانچه، ظرفیت‌های طبیعی استان در نظر گرفته شود، ممکن است ظرفیت کشاورزی و گردشگری استان اهمیت بیشتری داشته باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

رفع نابرابری‌های منطقه‌ای و دستیابی به توسعه متوازن در سطح کشور، یکی از دغدغه‌های محوری مسئولان و تصمیم‌گیران کشور طی دهه‌های گذشته بوده است؛ دغدغه‌ای که در اصل چهل و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است. مطالعات آمایش، یکی از برنامه‌ریزی‌های فضایی است که برای کاهش عدم تعادل در ابعاد گوناگون در سطوح ملی و منطقه‌ای، وضع موجود را به‌سمت مطلوب هدایت می‌کند. متخصصان اذعان می‌کنند، برنامه‌ریزی در آمایش سرزمین بدون برنامه‌ریزی منطقه‌ای در عمل کاربرد نخواهد داشت. این مقاله با هدف نقد و بررسی سند آمایش استان قزوین به‌دنبال شناخت وضعیت سند آمایش سرزمین استان قزوین از لحاظ میزان رعایت الزامات حکمرانی منطقه‌ای بود. برای این منظور مبتنی بر مبانی نظری و استفاده از پنل خبرگانی با مراجعه به متخصصان و انجام مصاحبه‌های عمیق به نتایجی در دو حوزه کلی نقد سند آمایش استان قزوین بر اساس مؤلفه‌های اصلی حکمرانی منطقه‌ای و دیگر مسائل در زمینه تدوین اسناد استانی مبتنی بر حکمرانی منطقه‌ای دست یافت. به‌صورت خلاصه می‌توان برخی از نتایج این مطالعه را به‌شرح ذیل بیان کرد. به‌خودی خود به‌دنبال هر مسئله پیشنهاد همسان آن نیز قابل ارائه است که به برخی از آنها نیز اشاره می‌شود:

- برنامه‌ریزی منطقه‌ای، به دلیل نگاه کل‌نگر و فضایی، پیچیدگی‌های بیشتری نسبت به برنامه‌ریزی بخشی دارد؛ در این نوع برنامه‌ریزی، ضمن توجه هم‌زمان به همه بخش‌ها، بر اساس سناریوی توسعه بلندمدت، برای هر یک از آنها نقش تعیین می‌کند. به‌رغم وجود اختلاف در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در تدوین سند، در سطح اجرای سند، عمده کارشناسان معتقد هستند، وضع موجود حاکی است که برنامه‌های توسعه فضایی نبوده و به‌طور عمده، جزءنگر، بخشی، کالبدی و فیزیکی است که در برنامه‌ریزی‌های اجرایی آمایش به محقق‌نشدن اهداف سند منجر می‌شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت راهبردهای اساسی در تدوین سرزمین ملی و با نگاه به ظرفیت‌های منطقه‌ای به بازنگری سند اقدام کرد.

- در حال حاضر، به دلیل اینکه روش حکمرانی در کشور، مبتنی بر تقسیمات سیاسی و با رویکرد ملی است، استان‌ها اختیار حداقلی دارند. به‌طوری که در زمینه بودجه عمرانی، شورای توسعه برنامه‌ریزی استان‌ها، اختیار کمتر از ۱۰٪ بودجه عمرانی را دارد که آن هم با انواع دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی محدود شده است؛ لذا پیشنهاد می‌شود در بازه زمانی مشخص به‌صورت تدریجی اختیارات حکمرانان استانی افزایش یافته و قدرت لازم برای حل تعارضات، به این مجموعه سپرده شود.

- یکی از نقاط قوت سند، اولویت‌دهی صحیح و مناسب به ارزیابی‌های زیست‌محیطی کاربری‌های صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل و گردشگری است. پیشنهاد می‌شود در مقام اجرا نیز این مهم، به‌صورت کامل مبتنی بر سند رعایت شود و در بازنگری سند به رویکردهای جدید در اقتصاد دایره‌ای نیز توجه کرد.

- با توجه به بررسی‌ها توسط مصاحبه‌شوندگان، نقش مردمی و مشارکتی در فضای حکمرانی محلی و منطقه‌ای ضعیف است. حضور رسمی مجموعه‌های غیر دولتی و غیر رسمی در فرایندهای تصمیم‌گیری همچون شوراهای مرتبط با نظام برنامه‌ریزی استان می‌تواند این ضعف را کاهش دهد و حذف کند.

- چنانچه قصد داریم برنامه‌ای در جامعه هدف مورد تأثیر جدی واقع شود، نیاز است تا ثبات مدیریتی در آن مجموعه برقرار بوده تا با تدوین راهبردهای کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برنامه‌ای برای رشد و توسعه هرچه بیشتر و سریع‌تر فراهم شود.

- ایجاد مرکز رصد و پایش به منظور تولید و ساماندهی داده‌ها و آمار استانی بر پایه روش‌های علمی می‌تواند به ضعف آمار و داده‌های استانی کمک کند. هم‌چنین پیشنهاد می‌شود بر اساس فناوری‌های نوین در عرصه داده‌کاوی و... شرایط پایش پیوسته و دائمی اطلاعات به‌روز استانی فراهم شود.

- براساس نظریه توسعه درونزای منطقه‌ای و رویکرد اکوسیستم‌محور، باید ظرفیت‌های منطقه بررسی و متناسب با آن اولویت فعالیت‌ها انتخاب شود. این فرایند سبب می‌شود تطابق، همگونی و تعادل بین ظرفیت‌ها و اولویت‌های اقتصادی به‌وجود آید و فعالیت‌های اولویت‌دار پیامدهای اقلیمی، زیست‌محیطی، فرهنگی و اجتماعی زیانباری برای استان نداشته باشد.

- مهم‌ترین سطح مرزبندی در آمایش سرزمین، مرزبندی منطقه‌ای بوده که بر حوزه‌های آبریز منطبق است. طبق تعریف منطقه بر اساس حوزه آبریز و وابستگی‌های طبیعی، استان‌های قزوین، البرز و گیلان می‌توانست در یک منطقه گنجانده شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود در بازنگری سند این مهم مورد توجه جدی قرار گیرد.

- در صورت تعارض منافع اسناد استانی و ملی، سندی که بازنمایی بهتری از منطقه و ظرفیت‌های درونزای منطقه‌ای دارد باید در اولویت اجرا قرار گیرد. در این حالت هم نیاز به الزام قانونی و تفویض اختیار در سطحی فراتر از تصمیم‌گیری بخشی برای فرد یا شورایی در طراز بالای استانی نیاز دارد.

- رویکرد اصلی اسناد آمایش در استان‌ها، امکانات و ویژگی‌های طبیعی است که به دلیل محدودیت منابع طبیعی، نیاز است در این زمینه اولویت‌بندی صورت گیرد. چنانچه ظرفیت‌های طبیعی استان به‌طور دقیق بررسی شود، ممکن است ظرفیت کشاورزی و گردشگری استان اهمیت بیشتری داشته باشد.

فهرست منابع

- احمدی‌پور، زهرا؛ جعفرزاده، حسن و میرزایی، محمدرضا (۱۳۹۳). تحلیل کارکردی تقسیمات کشوری در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین با تأکید بر ایران، *مجله برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، شماره ۱۴: ۱۲ - ۱.
- استیموس، رابرت و استاو، راجر آر. (۱۳۹۸). *توسعه درون‌زای منطقه‌ای: رهبری و نهادها*، ترجمه محمدحسین شریف‌زادگان و بهزاد ملک پور اصیل، تهران: نشر نی.
- حاتمی‌نژاد، حسین (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی و ارزیابی طرح‌های آمایش سرزمین در کشور ایران، *برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، ۹(۳۴).
- خنفر، حسین (۱۳۸۹). درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران، *مجله علمی - پژوهشی آمایش سرزمین*، ۲(۲): ۲۶ - ۵.
- قاسمی، ابوالفضل؛ قزل‌سغلی، محمدتقی و مسلمی‌مهنی، یوسف (۱۳۹۹). حکمرانی خوب شهری به‌منزله مرجعیت سیاست‌گذاری شهری؛ تحلیل محتوای برنامه پنجم و ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، *مجلس و راهبرد*، ۲۹(۱۰۱).
- یاری، ابوالفضل (۱۴۰۰). *مجموعه اسناد آمایش ملی و استان قزوین در نظم نوین قانونی*، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی دانشگاه امیرکبیر.

Almughairy Anas M (2019), Rethinking Regional Development Strategies in Saudi Arabia: Planning Processes, Governance, and Implementation, *Journal of Sustainable Development*; Vol. 12, No. 3.

GE Dazhuan, LU Yuqi (2021), A strategy of the rural governance for territorial spatial planning in China, *Journal of Geographical Sciences*, 31(9): 1349-1364.

Jonne Hytönen (2019), Limits of localism: Institutional perspectives on communicativeness, neoliberalization and sustainability in Finnish spatial planning, *Nordia Geographical Publications*.

KONG Weifeng, LIU Hanchu, FAN Jie (2019), The Features and Causes of Spatial Planning Conflicts in China: Taking Urban Planning and Land-Use Planning as Examples, *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies* Vol. 7, No. 2(2019) 1950003(18pages).

Mark Squillace (2019), Rethinking Public Land Use Planning, 43HARV. ENVTL. L. REV. 415.

Sri Kusriyah (2021), Spatial Synchronization and Territorial Planning Policies between Regions and National Spatial Planning, *Jurnal Daulat Hukum* Volume 4 Issue 2, June 2021.

Xin Lian (2018), Review on Advanced Practice of Provincial Spatial Planning: Case of a Western, Less Developed Province, *International review for spatial planning and sustainable development A: Planning Strategies and Design Concepts*, Vol. 6 No. 3 (2018), 185-202.