



مؤسسه مطالعات پژوهش های بازرگانی

سلسله گزارشات آمایش سرزمین تجربه فرانسه

(بررسی و تحلیل سیر تحولات کلان آمایش سرزمین در فرانسه)

شماره (۲)

آنچه خواهید خواند...

- ۱- مقدمه
- ۲- آمایش سرزمین در فرانسه
- ۳- آمایش سرزمین در دوره ۸۳-۱۹۴۵
- ۴- آمایش سرزمین فرانسه در دوره ۹۸-۱۹۸۳
- ۵- آمایش سرزمین فرانسه در دوره ۱۹۹۸ تا کنون
- ۶- جمع بندی و ارائه پیشنهادهایی برای آمایش سرزمین ایران
- ۷- منابع



۱- مقدمه

از نظر تاریخی، استفاده از اصول و فنون آمایش سرزمین، برای سامان بخشی و تنظیم امور مکانی، جغرافیایی، طبیعی، مسکونی و نظامی، پیشینه‌ای به قدمت پیدایش نخستین تمدن‌های بزرگ در جهان دارد. در دوران کهن، در حالی که هنوز نامی از مفهوم آمایش مطرح نبود، بسیاری از تمدن‌های بشتی اغلب از اصول آمایش استفاده نموده و شبکه‌های جاده‌ای، کانال‌های آبی و زیرساخت‌های مکانی را می‌ساختند تا بتوانند فضاها و قلمروهایی را که در سلطه داشتند؛ کنترل و مدیریت نمایند. در دوران معاصر، کشورهای مختلفی چون آمریکا، انگلستان، ایتالیا، المان و شوری سابق طرح‌های بسیار بزرگ و متنوعی در زمینه آمایش سرزمین و طرح‌ریزی‌های منطقه‌ای اجرا کردند که از جمله مشهورترین آنها می‌توان به طرح عمران دره تنسی اشاره نمود که دولت آمریکا به منظور رونق دوباره اقتصاد جنوب شرقی، اندکی پس از بحران اقتصادی سال‌های ۱۹۲۹ انجام داد. طرح آمایش در تنسی را می‌توان نخستین کوشش مدرن در زمینه‌ی طرح‌ریزی منطقه‌ای محسوب نمود.

فرانسه از جمله نخستین کشورهایی است که به آمایش سرزمین در چارچوب برنامه‌های متمرکز توسعه‌ای توجه نمود. ژنرال دوگل معمار فرانسه نوین در سال ۱۹۶۱ آمایش سرزمین را «تجدید ساختار چهره فرانسه» نامید. آنچه دوگل گفت به دور از نظر سردمداران اولیه ایده آمایش سرزمین مانند کلودیوس پتی وزیر بازسازی و شهرسازی وقت فرانسه که در سال ۱۹۵۰ برای نخستین بار در دولت فرانسه این موضوع را مطرح کرد، نبود. آنها آمایش را «هنر یا فن (ونه علم) جای دادن با نظم و ترتیب و همراه با آینده نگری انسانها و فعالیت‌ها، زیرساخت‌ها و وسایل ارتباطی در خدمت انسانها در فضای کشور با در نظر گرفتن الزامهای طبیعی، انسانی و اقتصادی و حتی سوق الجیشی» تعریف کردند. البته آمایش سرزمین را نمی‌توان موضوع تازه‌ای دانست. زیرا سرزمین چون کانون فعالیت و سکونت انسان بوده، همواره در معرض نوعی دخالت، عمران و آمایش می‌باشد. آنچه نوآوری است تغییر هدفمند و برنامه‌ریزی شده سرزمین و روش‌های تهیه و اجرای اینگونه برنامه‌هاست.

فرانسه از معدود کشورهایی است که طی ۸۰ ساله اخیر برنامه‌ریزی مدون آمایش سرزمین داشته و دستگاه‌های مشخصی را برای تهیه و اجرای برنامه‌هایی از این دست ایجاد نموده است. فکر برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در فرانسه در سال ۱۹۴۷ با انتشار کتابی به نام «پاریس و بیابان فرانسه» توسط ژان فرانسوا گراویه پدیدار شد. از آن تاریخ به بعد تا سال ۱۹۷۵ این شیوه برنامه‌ریزی در فرانسه دوران موفق و به قول فرانسویان دوران سی ساله «شکوهمندی» را پشت سر گذاشت، اما در دهه ۹۰-۱۹۸۰ در فرانسه شاهد افول آمایش سرزمین هستیم. از سر گرفته شدن آمایش سرزمین در این کشور از اوایل دهه ۱۹۹۰ به بعد است.



برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران بسیار متأثر از راه و روش فرانسوی است. زیرا در طرح آمایش سرزمینی که پیش از انقلاب بنا به سفارش سازمان برنامه و بودجه توسط مشاوران «ستیران» تهیه شد، و نتیجه نهایی مرحله دوم آن در سال ۱۳۵۶ انتشار یافت، کارشناسان فرانسوی هم شرکت داشتند. در روش شناسی طرح مذکور آشکارا جای پای تجربه سال‌های اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ فرانسه - طرح فراگیر آمایش فرانسه معروف به سزام به چشم می‌خورد. مطالعاتی هم که بعد از انقلاب در زمینه آمایش سرزمین در ایران انجام گرفته تا حدی متأثر از طرح «ستیران» است.

بر همین اساس تجربه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمینی در کشور فرانسه می‌تواند به عنوان الگوی مناسبی در این زمینه قلمداد شود. لذا در این گزارش مرور مختصری به تاریخچه آمایش و برنامه‌ها و اقدامات کشور فرانسه خواهد شد و در انتها نکات کلیدی مستخرج از این تجربه ارایه می‌شود.

۲- آمایش سرزمین در فرانسه

در این کشور پیدایش مقوله آمایش سرزمین مرهون دو رویداد است. رویداد نخست تصمیم دولت برای تهیه برنامه نوسازی و تجهیز یا بازسازی خرابیهای جنگ بود که ابتدا برای دوره ۵۰-۱۹۴۶ تهیه شده بود؛ اما با پیش آمدن برنامه مارشال تا سال ۱۹۵۲ تمدید گردید. برنامه عبارت بود از سرمایه‌گذاری دولت در شش بخش پایه یعنی زغالسنگ، فولاد، برق، سیمان، ترابری و ماشین‌آلات کشاورزی. با این فرض که گسترش این بخشها، دیگر بخشها را هم به دنبال خود به پیش می‌راند. بعدها دو بخش سوختها و کود ازته نیز به آنها اضافه شد. برنامه بخشی و به تعبیر دیگر عمودی بود و به نگاه افقی؛ یعنی چگونگی استقرار فعالیتها در سرزمین توجهی نداشت. رویداد دوم انتشار کتاب ژان فرانسوا گراویه با عنوان «پاریس و بیابان فرانسه» در سال ۱۹۴۷ می‌باشد که نشان می‌داد از سال ۱۸۵۰ تا ۱۹۳۱ به دلیل تمرکز فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی در پاریس و پیرامون آن، همه افزایش جمعیت دوره ۸۰ ساله صرفاً به ۵/۵ درصد مساحت فرانسه با مرکزیت پاریس افزوده شده‌اند و سایر مناطق نه تنها افزایش جمعیت نداشته؛ بلکه حدود ۹ میلیون نفر جمعیت خود را از دست داده‌اند.

گراویه ضمن هشدار به اینکه در صورت ادامه روند گذشته فرانسه غیر از پاریس فقط یک بیابان خواهد بود نسبت به برنامه ارائه شده دولت هم انتقاد داشت که تنها به صورت بخشی تهیه شده و به توزیع جغرافیایی (فضایی) فعالیتها هم باید بپردازد. اندیشه‌های گراویه در دستگاه دولتی مورد توجه قرار گرفت و آمایش سرزمین به سیاست‌های دولت و حتی به شعار دولت تبدیل شد. در سال ۱۹۵۰ گزارش وزیر بازسازی و شهرسازی با عنوان برنامه ملی آمایش سرزمین در دولت ارائه و در همان سال صندوق ملی آمایش سرزمین



تأسیس شد. در سال ۱۹۶۳ داتار (نماینده‌ی دولت برای آمایش سرزمین و اقدامات منطقه‌ای) تأسیس گردید. اقدامات آمایشی صورت گرفته با دو مضمون ایجاد محدودیت برای پاریس و توسعه فعالیت‌ها در سایر نقاط بود که ابتدا بر تمرکززدایی صنعتی خلاصه می‌شد، در اواخر دهه ۱۹۶۰ عناوین بخشها به خدمات، ادارات دولتی، پژوهش و آموزش نیز تسری یافت. اقدامات مهم آمایشی طی دهه‌های ۶۰ و ۷۰ عبارتند از: ایجاد ۱۲ متروپل رقیب پاریس، تقویت شهرهای متوسط و کوچک و ایجاد شهرهای جدید، تأسیس دانشگاه‌های جدید (ایجاد رقیب برای دانشگاه‌های پاریس)، توسعه ترابری شامل راه‌ها و مخابرات. در دهه ۸۰ میلادی دغدغه محیط زیستی نیز به تمرکززدایی و محرومیت‌زدایی افزوده شد به گونه‌ای که قانون کوه و قانون سواحل طی سالهای ۱۹۸۵ و ۱۹۸۶ به تصویب رسید. هم‌اینک نیز اقدامات مهمی ذیل عنوان آمایش سرزمین در دستور کار قرار دارد از جمله: کمک به سرزمین‌های مسئله‌دار، حمایت از توسعه روستایی، قطب‌های رقابت و خوشه‌های صنعتی، گسترش متعادل شبکه‌های ترابری، مطالعات آینده‌پژوهی برای سال ۲۰۴۰.

در این گزارش سعی خواهد شد رویکردها و اقدامات فرانسه در زمینه آمایش سرزمین به تفکیک سه دوره زمانی ۸۳-۱۹۴۵، ۱۹۹۸-۱۹۸۳ و ۲۰۱۵-۱۹۹۸ مورد بررسی قرار گیرد.

۳- آمایش سرزمین در دوره ۸۳-۱۹۴۵

مفهوم سرزمین در فرانسه تنها بعد از جنگ جهانی دوم به صورت گسترده متداول شد، اما واژه آمایش هم که مفهوم کاملاً جدیدی است، برای اولین بار، در اوایل قرن بیستم به صورت رسمی در فرانسه به کار گرفته شد. برای مثال در سال ۱۹۱۹ قانون کرونوده با موضوع طرح «آمایش، زیباسازی و توسعه» به تصویب رسید که واژه آمایش برای اولین بار در آن جایگزین مفهوم نسبتاً مدرن و مترقی شهرسازی شده بود. به این ترتیب در سال‌های پایانی جنگ جهانی دوم، شاهد به کارگیری مفهوم ترکیبی به نام آمایش سرزمین در فرانسه هستیم که در اسناد مربوط به هیات برنامه تجهیز ملی حکومت ویشی برای تدارک مقدمات بازسازی کشور استفاده شده است. بنابراین در سال ۱۹۴۵ مباحث و گفتمان زیادی در کمیساریای طرح و برنامه به وسیله برنامه ریزان و متفکران مطرح شد که در جمع‌بندی پایانی، ضرورت و انگیزه بازسازی کشور، متعادل سازی و توزیع مناسب امکانات و خدمات، تاسیسات زیربنایی، توسعه زیرساخت‌های ارتباطی، صنعتی و کشاورزی مدرن در پهنه‌ی سرزمین به طور برجسته‌ای مطرح و توجیه می‌شود.

شایان ذکر است که تمامی صاحب‌نظران به این نتیجه رسیده بودند که تنها با پایه‌گذاری یک پارادایم علمی جدید و تدوین و ارایه مبانی و اصول آمایش سرزمین می‌توان به اهداف تعیین شده، رسید. لذا با تهیه و تدوین چندین گزارش مفصل و جامع و انتشار حداقل دو اثر مهم، نه تنها چارچوب و مبانی نظری این



تخصص جدید را تعیین نمودند؛ بلکه به این وسیله چشم‌اندازها، سیاستها، طرحها و برنامه‌های آینده خود را نیز ترسیم کردند. در این زمینه آثاری که تحول عمیقی در دیدگاهها و شیوه‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای و سرزمین به وجود آوردند، می‌توان به دو اثر «پاریس و صحرای فرانسه» نوشته‌ی گراویه (۱۹۴۷) و «طرح ملی آمایش سرزمین» اثر کلودیس (۱۹۵۰) اشاره نمود که تا کنون به عنوان مرجع اصلی در زمینه آمایش سرزمین نیز محسوب می‌شوند.^۱

گراویه در اثر معروف خود به صورت مستند با ارایه آمارهای دقیق، چگونگی تمرکز سیاسی که منجر به تمرکز اقتصادی و جمعیتی در فرانسه شده، را نشان می‌دهد؛ به طوری که تقریباً تمام دانشگاه‌ها، مراکز علمی و پژوهشی، فعالیت‌ها و قطب‌های صنعتی و بازرگانی، مراکز اداری، بانک‌ها و موسسات اعتباری، فروشگاه‌های بزرگ، بازارها و واحدهای تصمیم‌گیری و شرکتها، اغلب در پاریس مستقر شده‌اند و همین امر نیز موجب شده است که تمام طرح تمرکززدایی از پاریس توسط وی پیشنهاد و به مرحله اجرا درآید. بر این اساس پیشنهادهای زیر به مرحله اجرا درآمد:

۱. برای تعادل بخشی به وضعیت موجود، در مدت ۱۰ سال هیچ‌گونه ساخت و ساز جدید در پاریس، لیون و ماریسی انجام نشود.

۲. مناطق روستایی بازسازی شود و امکانات زیربنایی و زیستی مناسب در آن فراهم شود.

۳. مناطق مناسب جهت اسکان جمعیت، صنایع با تحقیق جامع شناسایی و معین شود.

۴. ایجاد اشتغال در مناطق و نواحی مناسب توسعه یابد.

۵. حمایت از ایجاد مناطق صنعتی در شهرهای کوچک. مطابق این برنامه، مصوب شد برای کارگران خانه‌های ارزان قیمت به نام فوایه (Foyer) ساخته شوند که نقش مهمی در رفاه کارگران داشت.

۶. سیاست‌های حمایتی و تشویقی برای انتقال صنایع و فعالیت‌ها به دیگر مناطق اجرایی شد. این سیاستها عبارت بودند از معافیت‌های مالیاتی، وام صنعتی برای کارآفرینی و اشتغال کارگران

برای اجرای این برنامه‌ها، طرحها و لوایح مهمی مصوب شد که اهم آنها به شرح زیر بود:

۱. در سال ۱۹۴۹، اداره شهرسازی وزارت بازسازی و شهرسازی به اداره آمایش سرزمین تغییر نام داد.

۲. در سال ۱۹۵۰ صندوق ملی آمایش سرزمین جهت تامین هزینه‌های ایجاد نواحی صنعتی و پروژه‌های کلان آمایش سرزمین تاسیس شد.

۱. نکته حایز اهمیت این است که کلودیس به عنوان یکی از بنیانگذاران، امایش سرزمین به عنوان وزیر بازسازی و شهرسازی انتخاب شد که نقش مهمی در پیاده‌سازی برنامه‌های توسعه مبتنی بر آمایش سرزمین داشت.



۳. ورود آمایش سرزمین به برنامه دوم توسعه فرانسه در دوره ۵۷-۱۹۵۴ و تدوین و توصیب طرح ملی آمایش سرزمین. طرح منطقه‌بندی که تاکنون نیز ادامه دارد، بهترین ابزار جهت حفاظت از طرح کاربری زمین، مانند حفاظت از فضاهای کشاورزی، طبیعی، صنعتی و مسکونی است. در سال ۱۹۵۷ برای اولین بار مشخصات مناطق صنعتی و مناطق شهری در اولویت تعیین شدند.

۴. در سال ۱۹۶۰، کمیته‌ای با عنوان کمیته میان‌وزارتی آمایش سرزمین (CIAT) جهت هماهنگی و رفع اختلافات بین نهادهای دخیل در آمایش سرزمین ایجاد شد.

با توجه به اجرای سیاست تمرکززدایی از پاریس بین سال‌های ۱۹۴۷ تا ۱۹۶۳، شاهد تمرکززدایی فعالیت‌های اداری، اقتصادی و صنعتی پاریس بود به طوری که رشد جمعیت آن کاهش پیدا کرد و مناطق دیگر به تبع این طرح از رونق و پیشرفت مناسبی برخوردار شدند.^۱

در این دوره موج سوم آمایش سرزمین در فرانسه از سال ۱۹۶۳ تا ۱۹۸۳ آغاز شد. در این دوره سیاست‌های دولت به رفع نابرابری‌های فضایی، جمعیتی، اقتصادی و ایجاد تعادل و توزیع جغرافیای مناسب و متوازن فعالیت‌ها در پهنه‌ی سرزمین است. طرح اول گراویه که به تراکم زدایی صنعتی، سیاسی، اداری و جمعیتی پاریس اختصاص داشت، توانست به موفقیت‌های چشمگیری برسد، اما این طرح برای تعادل بخشی در کل فرانسه کافی نبود. از این رو طرح دوم گراویه به ایجاد متروپلهای تعادل گر که به منظور ایجاد تعادل و تمرکززدایی دیگر مناطق سرزمین بود، به شدت مورد استقبال مقامات ارشد و صاحب‌نظران برجسته دولتی در زمینه آمایش سرزمین قرار گرفت. هدف اصلی ایجاد متروپلهای تعادل گر، انتخاب چندین مجموعه‌ی شهری به عنوان قطب‌های توسعه و جذب صنایع، فعالیت‌ها و جمعیت بود. در این دوره و بویژه در سال ۱۹۶۳ برای غلبه بر عدم هماهنگی بین دستگاهی در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین، تشکیلات کلان و گسترده‌ای به نام داتار (DATAR) (نمایندگی آمایش سرزمین و اقدامات منطقه‌ای) ایجاد شد.^۲ وظایف این نهاد شامل موارد زیر بود:^۳

۱. تدوین سیاست‌ها و طرح‌های کلان و مهم مود نیاز کشور در زمینه آمایش سرزمین

۲. هماهنگی و ایجاد انسجام بین کلیه وزارتخانه‌ها و سازمانهای دخیل در اجرای طرح‌ها

۱. در صورت عدم اجرای این طرح، پیش‌بینی شده بود که جمعیت پاریس در سال ۱۹۶۵ به ۱۲ میلیون نفر افزایش یابد، اما با اجرای طرح تمرکززدایی از پاریس جمعیت این شهر در سال ۲۰۰۹ حدود ۸ میلیون نفر شده است.

۲. داتار در ابتدا مستقیماً زیر نظر نخست‌وزیر اداره می‌شد. اما از سال ۱۹۶۷ به بعد واسپته به وزارتخانه‌ای بود که امور آمایش سرزمین را به عهده داشت. لازم به ذکر است از سال ۱۹۷۲ وزارتخانه‌ای با نام وزارت آمایش سرزمین، در کشور فرانسه وجود دارد.

۳. در این رابطه اولین اقدامات داتار جابجایی صنایع سنگین مثل انتقال کارخانه بزرگ ذوب آهن فوس سورمر به قطب صنعتی دنکرک است و یا انتقال کارخانه رنو به شمال و سیتروئن به پروتاین است.



۳. تجزیه و تحلیل شرایط سرزمین و طرحها، و آرایه آمار و اطلاعات دقیق

۴. تبیین و تدوین چشم اندازهای اتی سرزمین به منظور ترسیم مسیرهای آینده سرزمین
از این رو در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین، داتار به عنوان طراح و هماهنگ کننده و حتی مجری در کلیه سیاستها و پروژه‌های اجراشده آمایش سرزمین نقش محوری داشته است. در سال ۲۰۰۵، قلمرو عملیاتی داتار گسترش یافت و تبدیل به تشکیلات اروپایی شد که وظایف آن بسیار فراتر از هماهنگی و یا طرح برنامه بود.

۴- آمایش سرزمین فرانسه در دوره ۹۸-۱۹۸۳

همانطوری که اشاره شد تمرکززدایی جزو اولین برنامه‌های آمایش سرزمین به منظور ایجاد تعادل و توزیع مناسب و متوازن جمعیت و فعالیتها در فرانسه بود. در این طرح، مناطق و بخشهای سرزمین لزوما وابستگی اداری، سیاسی، مالی و فنی خود را به مرکز از دست نمی‌دادند و نمی‌توانند برای امور خود تصمیم‌گیری کنند. برای جبران این خلأ در سال ۱۹۸۳ قانون تمرکززدایی یا قانون دوفر تصویب شد که آغاز موج چهارم آمایش سرزمین در این کشور است. این برنامه تا سال ۱۹۹۸ ادامه داشت. مهمترین اهداف این قانون عبارتند بودند از:

۱. کاهش تصدیگری و قیمومیت‌های اداری، سیاسی و مالی و فنی دولت بر مجموعه‌ها و قدرتهای محلی و ایجاد زمینه مشارکت عمومی در طرحها و اجرای سیاستهای تدوین شده
۲. انتقال و واگذاری مسئولیت، شایستگی و صلاحیت به مجموعه‌های سرزمینی
۳. توسعه و شکوفایی شهرهای متوسط، کوچک و مجموعه‌های روستایی
۴. مدیریت بهتر، افزایش سرعت در امور، افزایش پتانسیل محلی و کارایی و از بین بردن موانع دست و پاگیر اداری و بوروکراسی در پهنه سرزمین

در این قانون وظیفه دولت مرکزی، سیاستگذاری کلی، طرح‌ریزی کلان سرزمین، برنامه‌ریزی کلان، تنظیم، پایش، یکپارچه‌سازی، هماهنگی و کنترل کلیه امور مرتبط با آمایش سرزمین را به عهده دارد.

تمرکززدایی، بهترین وسیله انطباق اقدامات دولتی و عمومی با نیازمندیهای نقاط مختلف کشور و اعتماد به کسانی است که در مناطق مختلف سرزمین زندگی می‌کنند. با توجه به حجم انبوه کارهای دولتی، این نوع نگرش و رویکرد داوطلبانه برای دولت مرکزی این امکان را فراهم نمود تا به جای پرداختن به جزئیات بسیار وقت گیر، بیشتر به سیاستها، طرحها و برنامه‌ریزی کلان سرزمینی بپردازد.

سازوکار اجرای طرح تمرکززدایی مستلزم چندین اقدام مهم از قبیل تفویض قدرت تصمیم‌گیری به شبکه‌های سرزمینی، برنامه‌ریزی برای هماهنگی و کنترل میان بخش‌های مختلف، تامین مالی



زیرساخت‌های کلان در مناطق گوناگون و توسعه آموزش‌های حرفه‌ای در سطح کشور بود و موجب شد توازن و تعادل مناسبی میان مناطق متراکم این کشور ایجاد شود. به طوری که فقط در سال ۱۹۹۱ حدود ۴ هزار شغل از پاریس به دیگر مناطق و شرکت‌های بزرگی همچون ONF، ENA و SEITA به خارج از پاریس منتقل شدند. در فرانسه سیاست تمرکززدایی همچنان در کنار سایر سیاست‌ها و طرح‌های کلان سرزمینی در حال اجراست که منجر به تعدیل و تنظیم بیشتر مناطق و استقلال و خودگردانی گسترده‌تری در مجموعه‌های این سرزمین شده است.

۵- آمایش سرزمین فرانسه در دوره ۱۹۹۸ تا کنون

در این دوره موج پنجم تحولات آمایش سرزمین در فرانسه آغاز شده است. از سال ۱۹۹۷ با توسعه و تحولات پی در پی و متعدد سیاست‌ها و رویه‌های اتحادیه اروپا، لزوم بازنگری چارچوب‌های قوانین، سیاست‌ها و طرح‌های آمایش سرزمین فرانسه توسط داتار مطرح شد. تاثیرات یکپارچه شدن اروپا و ایجاد بازار مشترک، مسایل و مشکلات مختلفی بوجود آورد که به عنوان مثال می‌توان به دگرگون شدن محل فعالیت‌های صنعتی بزرگ که گاهی به بازار اصلی نزدیک نبودند و همچنین عدم پیروی از استانداردها و هنجارهای خاص اروپا، مانند حفاظت از محیط زیست و ... نام برد. بنابراین شرایط اقتصاد می‌کرد که از این پس خطوط آمایش سرزمین در فرانسه با معیارهای اروپایی و جهانی تدوین شوند. بر این اساس داتار با تحلیل دقیق از شرایط نتایج را ارائه کرد که با تحلیل‌ها و نگرش‌های گذشته تا حدودی تفاوت داشت. محورهای اساسی و مهم این دوره عبارتند از:

۱. ادامه تمرکززدایی منطقه پاریس و ایل دو فرانس: پاریس باید با مقیاس ملی باز هم تمرکززدایی شده و فعالیت‌های سنگین از آن منتقل شود، ولی باید با مقیاس اروپایی و جهانی مدرنیزه شده و تبدیل به شهر جهانی شود.

۲. استقرار و تقویت سیاست تمرکززدایی در پهنه سرزمین: سیاست تمرکززدایی در سال ۱۹۸۱ اجرا شد و در سال ۱۹۹۸ مجدداً تقویت گردید. قوانین تمرکززدایی مجدداً در سال ۲۰۰۳ مورد حمایت قرار گرفت و مجموعه‌های مختلف سرزمینی مانند کمونها، سندیکا‌های کمون، شورا‌های عموم و منطقه‌ای دارای قدرت زیادی شدند.

۳. اجرای آمایش سرزمین با تاکید بر توسعه پایدار، فضا‌های طبیعی و روستایی



به منظور اجرای محورهای فوق، در سال ۱۹۹۸ وزارت آمایش سرزمین و محیط زیست با تاکید بر توسعه متعادل، حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار سرزمین ایجاد شد. به علاوه در سال ۱۹۹۹ قانون «جهت دهی برای آمایش و توسعه پایدار سرزمین» به منظور تطبیق سیاستهای آمایش سرزمین با اقتصاد، اجتماع، طبیعت و ابعاد زیست محیطی و توسعه پایدار سرزمین تصویب شد.

۴. ایجاد قطب‌های رقابتی در پهنه سرزمین در مقیاس اروپایی که بتواند با در نظر گرفتن اقتضات محلی، توانمندی سرزمینها را در زمینه مقابله با رقبا در سطح اروپا و جهان تقویت کند. برای این منظور در سال ۲۰۰۴، تشکیلاتی با عنوان کمیته میان وزارتی آمایش و رقابت سرزمینها (CIACT) ایجاد شد.

۵. ایجاد زیرساختهای ارتباطی و به خصوص بزرگراهها و خطوط پرسرعت راه آهن (LGV)

سازوکار و روند سیاست‌گذاری، طرح‌ریزی و قانون‌گذاری در امور آمایش سرزمینی فرانسه به نحوی برنامه‌ریزی شده که امکان ندارد بدون استفاده از مبانی علمی و نظری، کوچک‌ترین اقدامی در زمینه تحقق آمایش‌های سرزمینی انجام شود. یکی از خصوصیات مهم تحولات آمایش سرزمینی در کشور فرانسه، توجه جدی و عمیق به روند و فرآیند سیاست‌گذاری هاست که باید از مرحله هدف‌گذاری تا پیاده‌سازی به صورت زنجیره‌ای و پیوسته تدوین و برنامه‌ریزی شود. بنابراین دولت و زیرمجموعه‌های سرزمینی فقط به تدوین و تصویب طرح‌ها اقدام نمی‌کنند، بلکه برای هر طرح و برنامه‌ای، با امکان‌سنجی دقیق، طراحی راهکارهای مناسب، ایجاد زیرساخت‌های تحقیقاتی و تشکیلاتی، تامین منابع مورد نیاز و ایجاد انسجام و هماهنگی، زمینه مناسبی را برای اجرای طرح‌ها فراهم می‌آورند. آمایش سرزمین در فرانسه، به منظور بهترین توزیع جمعیت، به تبع منابع طبیعی و فعالیتهای اقتصادی در سرزمین است. هدف اصلی این مطالعات فقط دستیابی به یک اقتصاد شکوفا نیست، بلکه چالش اصلی آن فراهم شدن بهترین شرایط زندگی، اشتغال، بهداشت و در مجموع شرایط زندگی مناسب برای مردم است.

۶- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهایی برای آمایش سرزمین ایران

همانطوری که اشاره شد کشور فرانسه در زمینه استفاده از آمایش در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و همچنین تعادل بخشی به توسعه فعالیتهای صنعتی در سطح جهان کشوری پیش‌تاز بوده است. بویژه برای بازسازی‌های ناشی از جنگ جهانی دوم، تکیه اساسی بر ملاحظات آمایشی در این کشور بوده است. در جدول زیر رویکردها و اقدامات مهم فرانسه در زمینه آمایش سرزمین خلاصه شده است:



شرح	دوره ۸۳-۱۹۴۵	دوره ۹۸-۱۹۸۳	دوره ۱۹۹۸ تاکنون
رویکردها	انتشار کتاب گراویه با عنوان پاریس و بیابان فرانسه	توجه به توازن در زمینه شهرها، حفظ جهات مثبت زندگی روستایی	حمایت از قوانین تمرکززدایی با هدف متعادل و هماهنگ کردن رشد مناطق و مجموعه‌های محلی با ریتم و آهنگ اروپایی
	پیدایش فکر آمایشی با هدف تمرکززدایی از پاریس	شروع قانون تمرکززدایی با تفویض قدرت تصمیم‌گیری و تعیین سرنوشت بخش‌های کوچک سرزمین	آمایش سرزمین با چشم‌انداز اروپایی و جهانی
	شالوده‌گذاری مفهوم علمی آمایش	نقش دولت مرکزی در سیاست‌گذاری کلان، طرح ریزی کلان سرزمینی، تنظیم یکپارچه‌سازی، پایش، هماهنگی و کنترل امور	قانونی کردن جهت دهی آمایش به توسعه پایدار و تطبیق سیاستهای آمایشی با ابعاد اقتصادی، اجتماعی، طبیعی و زیست محیطی توسعه پایدار سرزمین
	مشخص شدن محورهای بازسازی با توجه به سیاستهای آمایشی	کاهش مسئولیتهای اجرایی و عملیاتی و افزایش مسئولیتهای ستادی دولت	
	طراحی طرحها و برنامه‌های اساسی و بلندمدت آمایشی		
	توجه به رفع نابرابریهای فضایی، جمعیتی، اقتصادی و ایجاد تعادل و توزیع جغرافیایی مناسب فعالیتها در پهنه سرزمین		
اقدامات	تاسیس اداره آمایش سرزمین در وزارت بازسازی و شهرسازی	تهیه طرح آمایش عمومی فرانسه توسط داتار	تاسیس وزارت آمایش و محیط زیست در کش و قوس سیاستهای محلی و اهداف اروپایی
	تاسیس صندوق ملی آمایش	ایجاد وزارتخانه آمایش سرزمین، مسکن و جهانگردی (۱۹۷۲)	
	ورود آمایش سرزمین به برنامه دوم توسعه (۱۹۵۷-۱۹۵۴)	تاسیس وزارت برنامه و آمایش سرزمین (۱۹۷۶)	
	تدوین و تصویب طرح ملی آمایش سرزمین	تاسیس وزارت شهر و آمایش سرزمین (۱۹۹۱)	
	تاسیس کمیته میان وزارتی		
تاسیس توسعه نمایندگی دولت برای آمایش سرزمین و اقدامات منطقه‌ای (داتار)			

ماخذ: آرامی، حسین (۱۳۹۵). آمایش سرزمین، تحلیل پیشینه و تجربیات در ایران. انتشارات الگوی پیشرفت.

بر همین اساس در قبل از انقلاب اسلامی اولین برنامه آمایش سرزمین بوسیله شرکت ستیران در ایران مطالعه و ارایه شده است. اما با وجود فعالیت‌ها و برنامه‌های مختلفی که در این زمینه انجام شده است، هیچگاه توسعه کشور مبتنی بر ملاحظات آمایش سرزمین نبوده است و همین امر موجب شده است که فشار بالایی بر منابع کشور (بویژه آب) در دهه‌های اخیر وارد شود. به طوری که بیشتر فعالیت‌های مربوط



- به آمایش در کشور در حد تهیه برنامه بوده و هیچگاه به مرحله اجرا نرسیده است. در زیر مهمترین اقدامات کشور در زمینه تهیه سند آمایش اشاره می‌شود:
۱. ایجاد مرکز آمایش سرزمین در بهمن‌ماه ۱۳۵۳ و تنظیم قرارداد جهت تهیه طرح آمایش سرزمین ایران با مهندسان مشاور ستیران به‌عنوان تجربه اول
 ۲. پس از انقلاب، آغاز مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۲ به‌عنوان تجربه دوم و تهیه برنامه توسعه پنج‌ساله اول (۱۳۶۲ - ۱۳۶۶).
 ۳. تصویب کلیات طرح پایه آمایش سرزمین در هیئت دولت در سال ۱۳۶۳ به‌منظور تدوین زمینه‌های اصلی تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، منطقه‌ای و ارائه چارچوب نظری توسعه منطقه‌ای در قالب استراتژی ملی و نتیجه‌گیری مکانی از آنها
 ۴. تدوین اصول استراتژی‌های کلی درازمدت آمایش سرزمین در سال ۱۳۶۵ که در ۲۴ جلد با عنوان: چارچوب نظری پایه توسعه استان برای هر یک از ۲۴ استان
 ۵. آغاز مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان تجربه سوم در سال ۱۳۷۷.
 ۶. ارائه نتایج مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین در هیئت دولت در سال ۱۳۷۹.
 ۷. مصوبه اصول آمایش سرزمین در عرصه برنامه‌ریزی در هیئت دولت در سال ۱۳۸۳
 ۸. تصویب مصوبه ضوابط ملی آمایش سرزمین در برنامه چهارم در سال ۱۳۸۳ و ایجاد مرکز آمایش سرزمین و توسعه پایدار
 ۹. طراحی خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها و اقدامات اولویت‌دار برای مدیریت امور آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۴
- با یک بررسی اجمالی، از این تاریخچه کلی می‌توان اشاره نمود که با وجود تلاش‌های نظری متعددی که اغلب به‌صورت مقطعی انجام شده، یک‌روند و سیر منطقی، زنجیره‌ای، یکپارچه و جامع در هیچ یک از طرح‌ها و برنامه‌ها دیده نمی‌شود. همچنین به دلیل نبود جریان فکری صحیح، مراکز تحقیقاتی مناسب، عدم آگاهی مجریان در ایران از اصول و فنون آمایش سرزمین، نبود رشته آمایش سرزمین در دانشگاه‌ها و عدم شناخت وزرا و نمایندگان مجلس از اهمیت و فنون آمایش سرزمین، استقبال چندانی از آمایش سرزمین در ایران تاکنون نشده و اغلب طرح‌ها و برنامه‌ها در مرحله مصوبه و نظری باقی‌مانده و به ناکامی کشیده شده‌اند. نمونه بارز آن عدم تعادل جغرافیای و جمعیتی در کل سرزمین و به‌خصوص انفجار و افزایش بی‌رویه جمعیت در تهران و سایر کلان‌شهرهای کشور است.



بنابراین چنانچه در بالا اشاره شد، مسئله آمایش سرزمین در کشور و توسعه فعالیت‌های اقتصادی بر مبنای آن همواره یکی از دغدغه‌های سیاستگذاران بوده است، اما وضعیت فعلی کشور نشان می‌دهد که این برنامه‌ها و اقدامات هیچگاه اجرایی نشده است که بیانگر نگاه بخشی، استانی و حتی شهری سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران کشور به مقوله توسعه همه جانبه در کشور است.

طراحی نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین و ارتقا جایگاه آن به عنوان بالادست‌ترین سند توسعه بلندمدت کشور در راستای اعتلای نظام برنامه‌ریزی کشور از طریق نهادینه‌سازی رویکرد آمایشی در بدنه نظام برنامه‌ریزی به منظور تنظیم رابطه دیدگاه‌های درازمدت و میان مدت و تنظیم روابط بین برنامه‌ریزی بخشی و منطقه و تعیین نقش و جایگاه بخش‌های گوناگون و عرصه‌های مختلف جغرافیایی در چارچوب مبنای آمایش صورت می‌گیرد. بر این اساس با توجه به تجارب کشور و همچنین درس‌های برگرفته از برنامه آمایش سرزمین در فرانسه، می‌توان پیشنهادات زیر را برای سیاست‌گذاران کشور ارائه نمود:

۱. ایجاد اجماع در سطح نخبگان و سیاستگذاران برای اهمیت آمایش سرزمین در توسعه پایدار کشور.

۲. تصویب اجرای برنامه‌های توسعه کشور در اسناد بالادستی کشور مبتنی بر آمایش سرزمین

۳. ایجاد نهاد مستقل برای برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، پایش، تامین مالی طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با آمایش سرزمین

۴. تدوین برنامه آمایش سرزمین کشور با نگاه به توسعه پایدار کشور

۵. تدوین برنامه آمایش سرزمین کشور با نگاه تمرکززدایی از تهران و کلان‌شهرهای کشور

۷- منابع

۱. محمودی. سید محمد، تحلیلی بر سیر تحولات کلان آمایش سرزمین فرانسه در نیم‌قرن، مجله آمایش سرزمین، سال اول شماره اول پاییز و زمستان ۸۸.

۲. لطفی. سهند، بررسی و تحلیل نظام برنامه‌ریزی فضایی فرانسه، مجله آمایش سرزمین، سال سوم شماره پنجم پاییز و زمستان ۹۰.

۳. آرامی، حسین (۱۳۹۵). آمایش سرزمین، تحلیل پیشینه و تجربیات در ایران. انتشارات الگوی پیشرفت.

۴. لطیفی. غلامرضا. ۱۳۹۱. مروری بر ضرورت و اهداف برنامه آمایش در ایران و فرانسه. ویزنامه اولین کنفرانس علمی رفاه اجتماعی ایران.

