

بررسی تطبیقی برنامه‌های آمایشی کره جنوبی و ایران

ثریا قاضی^۱

مرضیه طاهری^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۹/۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱/۳۰

چکیده

آمایش سرزمین به معنای آبادانی و عمران سرزمین است. در برنامه‌های آمایشی هدف تعادل بخشی فضاست و کشورها به دلیل ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، جغرافیایی، سیاسی و زیرساخت‌ها به ضرورت آمایش سرزمین پی برده و به آن توجه نشان داده‌اند. در ایران نیز به دلیل وسعت فراوان این سرزمین از چندین دهه قبل توجه خاصی به ضرورت برنامه‌های آمایشی وجود داشته است و با آن که در این راستا تلاش‌هایی صورت گرفته ولی این برنامه‌ها با موفقیت انجام نگرفته است. هدف این مقاله این است که با تطبیق برنامه‌های آمایشی ایران و کره جنوبی از تجربیات کشور کره جنوبی در جهت کاهش نقاط ضعف و بهبود برنامه‌های آمایشی کشورمان بهره گرفت. در واقع در این مقاله سعی شده است سابقه و سیر تحول برنامه‌ریزی آمایشی و فضایی، چارچوب نظری برنامه‌ریزی آمایشی، مبانی قانونی طرح‌های کالبدی و همچنین طرح‌های تهیه شده جامع سرزمین در این دو کشور را مورد بررسی و تطبیق قرار داده شود. و برای تدوین مقاله از روش کتابخانه‌ای استفاده گردیده است. نتایج نشان می‌دهد که با وجود برنامه‌ریزی در زمینه آمایش سرزمین در ایران و وجود طرح‌های جامع و مطالعات در این زمینه به دلیل نبود اجرای به هنگام و درست برنامه‌ها موفقیت‌های چشمگیری در آمایش سرزمین حاصل نشده است. و همچنین در تدوین برنامه‌ها بسیاری از مسائل حائز اهمیت که می‌تواند در تحقق سریع تر اهداف آمایشی موثر باشد نیز از چشمان مسئولین امر و برنامه‌ریزان دور مانده است.

واژه‌های کلیدی: آمایش سرزمین، طرح جامع سرزمین، برنامه‌ریزی منطقه‌ای

۱- دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی، تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، (نویسنده اصلی)، (مسئول مکاتبات)

۲- دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی

۱. مقدمه

شمار کشورهای که به نحوی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین را تجربه کرده‌اند بسیار است. سابقه موضوعی برنامه‌ریزی منطقه‌ای به آمریکا بر می‌گردد که برای اولین بار در این کشور مورد توجه قرار گرفت. آمایش سرزمین که تلفیقی از سه علم اقتصاد، جغرافیا و جامعه‌شناسی است شامل اقدامات سامان‌دهی و نظام بخشی به فضای طبیعی - اجتماعی - اقتصادی ملی و محلی است. آمایش و برنامه‌های آمایشی در سراسر جهان از تنوع و گوناگونی فراوانی برخوردارند و از ویژگی‌های حاکم بر محیط تاثیر می‌پذیرند. مطالعات و تحقیقات متعدد در کشورهای مختلف، تبعیت سبک آمایشی را از مقتضیات موقعیت مورد تایید قرار داده است. به طوری که رویکرد آمایش سرزمین در همه ابعاد مکمل و برطرف کننده نارسایی‌هایی است که با قابلیت ایجاد زمینه تعامل میان سه عنصر انسان، فضا، فعالیت و ارائه چیدمان منطقی فعالیت‌ها در عرصه سرزمین است. هدف این مقاله این است که نیم‌نگاهی به روش‌ها و گرایش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای دو کشور ایران و کره جنوبی بیفکند تا از این رهگذر امکان ارزیابی قوت و ضعف برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایران در پرتو تجربه کشور کره جنوبی فراهم گردد.

تجربه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین در کره جنوبی شایان توجه است زیرا این تجربه، به دلیل موفقیت چشمگیری که داشته است منشاء معجزه اقتصادی آسیای جنوب شرقی شده است. در واقع کره جنوبی در زمینه برنامه‌ریزی فضایی سابقه جدی داشته و بررسی آن از این نظر مفید است زیرا که در این کشور تصمیم‌هایی که گرفته شده با موفقیت به موقع اجرا گذاشته شده است.

امروزه شرایط توسعه‌ای در دنیا متفاوت و خاص شده است. اکنون به منطقه و تمرکززدایی توجه خاص می‌شود. می‌توان ادعا کرد بسیاری از جاهایی که رشد شتابان را تجربه می‌کند، واحد جغرافیایی توسعه آن‌ها بیشتر منطقه ای است. به این ترتیب برنامه‌های اصلی توسعه باید در سطح ملی و بدون مشارکت مردم در سطح محلی این مهم امکان پذیر نخواهد بود. یکی از منافع برنامه‌ریزی منطقه‌ای، به عنوان کانون اصلی برنامه توسعه، این است که در سطح منطقه ارتباط با کارآفرینان که به عنوان استخوان‌بندی اصلی توسعه در منطقه شناخته می‌شوند، فراهم می‌شود؛ زیرا سطح ملی این توان را نخواهد داشت. (علاءالدینی، ۱۳۸۸: ۱۰-۱۱). برنامه‌ریزی یکی از عمده‌ترین مسائل کشورهای در حال توسعه به ویژه در بعد از جنگ جهانی دوم بوده است. فاصله بین کشورهای صنعتی و غیر صنعتی در ابتدای امر، متفکران و اندیشمندان این کشورها (در حال توسعه) را برای رسیدن به نوسازی اجتماعی و اقتصادی و به تبع آن فرهنگی به سمت برنامه‌ریزی کشاند، اما این برنامه‌ها بیش از هر چیز، رنگ و بوی اقتصادی و سیاسی داشت و بیشتر در گروه ارقام کمی بود. با توجه به سطوح سه گانه برنامه‌ریزی اعم از سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی و ارتباط تنگاتنگی که بین این سطوح برقرار است، در بسیاری از برنامه‌ها سطح منطقه‌ای به دلایل گوناگون نادیده انگاشته شده است. (لطیفی، ۱۳۸۸: ۱)

در کشور ایران در حدود هشت دهه از سابقه برنامه‌ریزی می‌گذرد. نکته‌ای که در این دوران کمتر به آن توجه می‌شد، توانمندی‌های محیطی و بومی سرزمینی بود و حتی در تنظیم برنامه‌های منطقه‌ای بیشتر رویکردهای متمرکز و مرکزی مدنظر بود و همچنین مسئله جدی‌تر که کمتر به آن توجه شده است، وابستگی برنامه‌های منطقه‌ای به درآمدهای ملی به ویژه درآمد نفت بود. برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران علی‌رغم سابقه زیاد آن هنوز نتوانسته است به نقاط مشترکی در هدف‌گذاری برای یک

سیستم منطقه‌ای دست یابد، به خصوص آن که حلقه مفقوده آن در چند عامل برجسته‌تر است که می‌توان از عامل مشارکت، فقدان سطوح منطقه‌ای معین و نداشتن تعامل بین دانشگاه‌های تصمیم‌گیر نام برد. علاوه بر آن نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای باید در قالب سطوح ملی و محلی نیز مورد توجه قرار گیرد. (همان: ۱)

توجه به توسعه کالبدی و آمایشی، به عنوان یک ضرورت اساسی در برنامه‌های توسعه حاکی از اهمیت این موضوع است که در ایران رشد بدون برنامه‌ای و ناموزون آمایشی چه از لحاظ اقتصادی و چه از لحاظ اجتماعی و شهرنشینی مشکلی اساسی در مسیر توسعه را ایجاد نموده است که این امر پیامدهایی را به همراه داشته است که باعث ایجاد حاشیه نشینی، گسیختگی بافت فیزیکی، افزایش جمعیت در کلان شهرها، عدم امکان پاسخ‌گویی برخی از خدمات و کاربری‌های در شهر، مشکلات زیست محیطی را در برداشته است. البته ناگفته نماند که مطالعه الگوهای رشد کالبدی و فضاهای شهری در دهه‌های اخیر و تحلیل ارتباط آن تحولات با تغییرات اجتماعی اقتصادی که در کشور ما رخ می‌دهد امکان بازسازی و نیز فرایند بروز تغییر در شکل آمایش منطقه‌ای را فراهم می‌آورد. در مطالعه حاضر، موضوع الگوی گسترش کالبدی و آمایشی دو کشور کره و ایران مورد بررسی قرار گرفته و به شکل مقایسه‌ای فرایند آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. از این رو انجام مطالعاتی در این زمینه لازم است تا مدیران با توجه به نیازها، مزیت‌ها و تشابهات بین مناطق مختلف، انعطاف‌پذیری لازم را از خود نشان دهند و متناسب با مقتضای وضعیت و با توجه به برنامه‌های مناسب کشورهای دیگر سبک مناسب آمایشی را انتخاب و نسبت به اجرای آن در جهت تحقق توسعه کشور اقدام نمایند.

برنامه‌های آمایشی در ایران و کره از سیاست‌های متکی بر نظریه‌های قطب‌های توسعه اقتصاددان فرانسوی فرانسوا پرو تبعیت می‌کرد که در برنامه اول جمهوری کره با هدف کلی استفاده کارآمد از منابع زمین و گسترش پایه‌های توسعه از این نظریه استفاده شد. (توفیق، ۱۳۸۴: ۴۲۱)

در ایران نیز در اواخر سال ۱۳۴۵ در موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران در گزارشی با عنوان مسئله افزایش جمعیت تهران و نکاتی پیرامون سیاست عمران کشوری مطرح شد در آن زمان هنوز اصطلاح آمایش سرزمین مطرح نبود و عبارت سیاست عمران کشوری به جای آن به کار رفته بود. هدف بررسی پیشنهادی کاملاً الهام گرفته از تجربه فرانسه و نظریه‌های اقتصاددان فرانسوی فرانسوا پرو درباره قطب‌های توسعه بود، که تصادفاً با وضع ایران در آن زمان نیز سازگاری داشت. (همان: ۲)

در اینجا لازم است که این نظریه تا حدودی مورد بررسی قرار گیرد. قطب‌های توسعه پرو، در مقابله با نظریه نئوکلاسیک است. پرو نوعی بهینه پارتیویی تعادل فضایی که اقتصاددانان نئوکلاسیک در مورد بازار بیان کرده بودند را انکار کرد، گرایش طبیعی به سمت قطبی شدن، تسلط و وابستگی را ادعا کرد که احتمالاً انباشتی بود. از مفهوم قطب رشد نتایجی که حاصل می‌شود این است که توسعه مستلزم قطبی شدن است. پس قطب‌های رشد چیز خوبی هستند، منبع پویایی در اقتصاد که در جایی آثار اشاعه پدید می‌آورند اما نه ضرورتاً در منطقه جغرافیایی پیرامونی خودشان. نقش اساسی قطب‌های رشد منبع و پخش‌کننده نوآوری-هاست بنابراین قطب‌های رشد را باید تشویق کرد تا این نقش را بسازند و بازی کنند، حتی اگر حدودی از رابطه تسلط یا وابستگی لازم باشد. در بعضی موارد شهرهای کوچک یا متوسط می‌توانند به منزله قطب‌های رشد خدمت کنند.

اهداف تحقیق

پژوهش حاضر در راستای بررسی الگوی گسترش آمایش منطقه‌ای به دنبال دستیابی به اهداف زیر است:

۱- بررسی روند توسعه کالبدی کره جنوبی و ایران

- ۲- بررسی تحولات اقتصادی و اجتماعی در الگوی گسترش آمایشی
- ۳- بررسی الگوی شکل و گسترش آمایشی منطقه‌ای در این دو کشور
- ۴- بررسی تاثیر الگوی گسترش آمایش منطقه‌ای در توزیع کاربری‌ها
- ۵- ارائه الگوهای مناسب نحوه رشد و گسترش مطلوب منطقه

۲. روش تحقیق

روش بکار گرفته شده در این تحقیق روش تطبیقی است که به شکل کتابخانه‌ای صورت گرفته است. واحد تحلیل در این تحقیق سرزمین (منطقه) است. در این روش مقایسه واحدها یا خصوصیت‌های آن‌ها مستلزم آن است که واحدها متمایز، مشخص و جدا از یکدیگر باشند. در این پژوهش سعی بر آن شده است که به طور دقیق و عمیق شواهد و مدارک موجود مورد بررسی قرار گیرد. و بیشتر اسناد و مدارک مورد مطالعه به شکل کتابخانه‌ای جمع‌آوری شده است.

سیر تحول برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین در ایران و کره جنوبی؛

کشور ایران، دارای ۵۷ سال سابقه رسمی برنامه‌ریزی عمرانی است و برنامه‌ریزی در خلال این مدت، به تبعیت از شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی همواره با تغییرات و دگرگونی‌هایی همراه بوده و فراز و نشیب‌های بسیار زیادی را متحمل شده است. در واقع پیشینه برنامه‌ریزی و آمایش در ایران به دو دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی تقسیم می‌شود. گرچه برنامه‌ریزی در ایران به معنای نوین آن از سال ۱۳۲۷ در ایران آغاز شد، ولی بررسی اسناد و سوابق حاکی از این است که، قبل از این تاریخ نیز تلاش‌هایی بسیار زیادی برای توسعه کشور در قالب‌های برنامه‌های عمرانی صورت گرفت، اما به دلایل مختلف، این تلاش‌ها ناکام ماند.

کره از معدود کشورهای آسیایی است که از سال‌ها پیش، یعنی از سال ۱۹۷۲ به بعد اقدام به تهیه چندین طرح کالبدی/جامع سرزمین کرده و آن‌ها را به موقع اجرا گذاشته است. از عوامل توجه به طرح‌های جامع سرزمین در این شبه جزیره محدودیت زمین است. و نه تنها مساحت کشور جمهوری کره از ۹۹۴۰۸ کیلومتر مربع بیشتر نیست، بلکه نزدیک به ۶۶ درصد سرزمین هم کوهستانی است. (توفیق، ۱۳۸۴: ۴۰۵)

هدف آمایش سرزمین در ایران یکی جلوگیری از افزایش جمعیت تهران و دیگری تسریع توسعه اقتصادی سراسر کشور با ایجاد فعالیت‌های جدید در مناطق مختلف عنوان شده بود. در طرح‌های سرزمینی ایران آرمان غایی و بلندمدت فراهم آوردن ابزار مدیریت خردمندانه سرزمین است. نکته شایان توجه این است که در کشور ما هنوز باور یا دست کم حساسیتی نسبت به مدیریت‌هایی از این دست یعنی مدیریت جامع و یکپارچه سرزمین پدیدار نشده است. توضیح آن که در کشور ما مانند بسیاری از کشورهای دیگر مدیریت سرزمین (شامل آب‌های ساحلی) "بخشی" است. مسئول مدیریت منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی کشور وزارت نیرو است.

تشکیلات تهیه طرح سرزمینی در ایران و کره؛

در کشور ما موضوع تهیه طرح جامع سرزمین تقریباً به همان معنای طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای امروز نخستین بار در سال ۱۳۵۳ در قانون "تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی" عنوان شده است. با این حال به دلیل شروع "طرح آمایش سرزمین" در سازمان برنامه و بودجه وقت، این بخش از قانون سال ۱۳۵۳ مدت‌ها در بوته اجمال مانده و از سرگیری طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای در نیمه دوم دهه ۱۳۷۰-۱۳۶۰ رخ داد. مرکز آمایش سرزمین در بهمن ماه سال

۱۳۵۳ تاسیس شد. و در بعد از انقلاب در سال ۱۳۷۱ تقسیم کار میان سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی را در زمینه مطالعات فضایی روشن ساخت که طرح آمایش سرزمین به معنای تعیین استراتژی توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، توسط سازمان برنامه و بودجه با همکاری دستگاه‌های ذیربط تهیه شود و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسد.

در کشور کره تهیه طرح‌های سرزمین بر عهده وزارت ساختمان و ترابری است اما نهاد دیگری به نام موسسه کره‌ای پژوهش در سکونتگاه‌های انسانی هم در تهیه طرح‌های از این دست نقش اساسی دارد. اهمیت این دو به معنای فقدان دخالت وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دیگر نیست. به عنوان نمونه در تهیه برنامه زیرساخت‌ها، که از ارکان اساسی طرح‌های سرزمین است، نه تنها وزارت ساختمان و ترابری و موسسه کره‌ای پژوهش در اسکان جمعیت که وزارت بازرگانی و صنعت، وزارت امور دریایی و شیلات، وزارت دارایی و اقتصاد و موسسه ترابری نیز مشارکت داشتند.

مبانی قانونی طرح‌های کالبدی (سرزمینی) در ایران و کره:

برای طرح‌های کالبدی-فضایی، ملی و منطقه‌ای در ایران به جز مفاد مرتبط (بند یک ماده یک و بند یک ماده سه) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت شهرسازی و مسکن تفسیر محدود کننده‌ای که از آن شورای عالی اداری در سال ۱۳۷۱ کرده، موازین قانونی دیگری سراغ نداریم. در ایران هنوز قانون شهرسازی تهیه نشده و به تصویب نرسیده است. به این اعتبار شاید انتظار این که قانون طرح‌های جامع سرزمین پیش از قانون شهرسازی تدوین و تصویب شود، عجولانه است. پس در کل قوانین مدونی در رابطه با طرح‌های کالبدی (سرزمین) در ایران ارائه نشده است. (توفیق، ۱۳۸۴: ۵۱۳-۵۱۴)

مبانی قانونی تهیه طرح‌های کالبدی (سرزمینی) ملی در کره، گذشته از قانون تاسیس وزارت ساختمان و ترابری، یکی قانون اساسی کره و دیگری قانون برنامه‌ریزی جامع توسعه سرزمین ملی است. در قانون اساسی گفته شده است که دولت باید از سرزمین و منابع آن محافظت کند و برنامه‌هایی را که برای توسعه و استفاده متوازن از آن لازم است، آماده سازد. و در قانون برنامه‌ریزی جامع توسعه سرزمینی تصریح شده که این قانون ناظر بر برنامه‌های جامع و اساسی بلندمدت است که بایستی هم هدف و هم اصول هدایت کننده محل و مقیاس تاسیسات طرح‌هایی باشد که از طریق دولت ملی یا دولت‌های خودگردان محلی اجرا می‌شوند. (همان، ۴۱۹-۴۲۰)

بحث طرح‌های جامع سرزمین در ایران و کره جنوبی:

در ایران در حدود هشت دهه از سابقه برنامه‌ریزی می‌گذرد و با شروع برنامه‌های اول عمرانی کشور ۱۳۲۷ نگاهی جدی نیز به برنامه‌ریزی منطقه‌ای شده است که همان برنامه عمرانی دشت مغان است اما فکر آمایش سرزمین در ایران در اواخر سال ۱۳۴۵، در موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران مورد توجه و بررسی قرار گرفت که مصادف با برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱) است که در این برنامه نیز با تاسیس دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای توجه جدی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای شد. برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷) حاکی از این است که برای نخستین بار به موضوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایشی به عنوان یک فرایند ملی توجه شد و بر تهیه و تنظیم برنامه‌های آمایشی یا منطقه‌ای به تناسب قابلیت‌های طبیعی و نیازهای مناطق در برنامه‌های توسعه تاکید شد. در برنامه چهارم عمرانی، نشانه‌هایی از عدم تعادل‌های منطقه‌ای در کشور نمایان شد که ناشی از افزایش تقاضا بر عرضه انسانی، رشد سریع شهرنشینی بود و ضرورت بازنگری در سیاست‌های توسعه را در قالب برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای برای توزیع بهینه جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین بیش از گذشته مطرح کرد. در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) به مسائل ارتقا دانش و فرهنگ و بهداشت و رفاه و توزیع عادلانه در آمد در ایجاد تعادل بیشتر بین

مناطق مختلف کشور از نظر برخورداری از امکانات اقتصادی، حفاظت از محیط زیست، افزایش سهم ایران در تجارت بین المللی اشاره کرد. اما به دلیل بلندپروازی‌های دولت وقت، همچنین افزایش قابل توجه اعتبارات بانکی تقاضاهای داخلی در کشور شتاب گرفت که باعث عدم تعادل شدید در اقتصاد کشور شد. پس در کل می‌توان گفت که در اواخر دهه ۴۰ و اوایل ۵۰ شتاب توسعه بخش‌های مختلف ضرورت تدوین برنامه آمایش را اجتناب ناپذیر کرد و اتخاذ تصمیم‌گیری‌ها برای ساماندهی فعالیت‌ها در پهنه سرزمین مورد تاکید بوده است. برنامه عمرانی ششم به دلیل بروز انقلاب در نطفه خفه شد.

بعد از انقلاب نخستین تلاش سازمان برنامه و بودجه ارائه برنامه توسعه پنج ساله اول در سال (۱۳۶۶-۱۳۶۲) موضوع آمایش در چارچوب و تفکر نوینی مطرح شد. در ابتدا موضوع آمایش مورد استقبال قرار نگرفت اما به تدریج این موضوع مورد توجه قرار گرفت. در سال ۱۳۶۱ دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه تلاش‌هایی را آغاز کرد و به دلیل عدم تعادل‌های شدید در پهنه کشور به خاطر اتخاذ سیاست‌های قطب رشد در گذشته به وجود آمده بود، تفکر توازن و تعادل بخشی بر پهنه کشور تقویت شد. طرح پایه آمایش سرزمین در سال ۱۳۶۱ اهداف و وظایف خود را در تدوین زمینه اصلی تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی منطقه‌ای ارائه چارچوب نظری توسعه منطقه در قالب راهبرد ملی و امکان سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی در توسعه و امکانات منطقه، تهیه طرح پایه آمایش سرزمین، تهیه طرح آمایش منطقه و ... اعلام کرد. در برنامه دوم که از سال (۱۳۷۸-۱۳۷۴) بود بسیاری از طرح‌هایی که در برنامه اول شروع شده بود به دلایل کمبود منابع مالی در برنامه دوم مورد پیگیری قرار نگرفت و به بهره‌برداری نرسیدند. در سال ۱۳۷۷ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین به عنوان تجربه سوم آغاز شد این مطالعات زیر نظر معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه شروع شد که این امر باعث ادغام ملاحظات و رویکردهای توسعه اقتصادی در توسعه فضایی شد. از دیگر تفاوت‌های تجربه سوم تحولات عمیق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی در داخل و خارج کشور است. مهمترین این تحولات جهانی شدن و رشد فناوری در حوزه‌های اطلاعاتی، گردشگری، صنعت و غیره است که نگاه به توسعه را به طور عام و آمایش سرزمین را به طور خاص متفاوت از گذشته خواهد کرد. پس موضوع آمایش در برنامه سوم و چهارم توسعه با دیدگاه‌ها و جایگاه جدیدی مطرح شده است.

در برنامه سوم در مرحله اول به عملکرد گذشته، تبیین وضع موجود و مشکلات و نقاط قوت و ضعف عملکردی و ساختاری بخش‌ها مورد بررسی قرار گرفت و سپس چشم‌انداز بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با نگرش آمایشی و شناخت دغدغه‌ها و چالش‌های آینده تهیه شد. در مرحله دوم تهیه طرح پایه آمایش، چارچوب‌های تمرکززدایی و تعویض اختیار از مرکزیت استان‌ها و نهایی کردن تصویر مطلوب صورت گرفت و در مرحله سوم تدوین برنامه‌های بخشی و استانی قانون برنامه سوم و جهت‌گیری‌های آمایشی در دستور کار قرار گرفت. در این برنامه بر مشارکت هر چه بیشتر دستگاه‌ها و مشارکت صاحب نظران مورد تاکید قرار گرفت. در برنامه چهارم توسعه به منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، با اهداف و استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور و با استفاده از مطالعات انجام شده سند ملی آمایش سرزمین به مرحله اجرا در آید که در سه سطح کلان، بخشی و استانی به آن پرداخته شده است.

در کره چهار برنامه تهیه شده است و در حال حاضر برنامه چهارم در دست اجرا است. نخستین طرح جامع سرزمین در کره برای دوره (۱۹۸۱-۱۹۷۲) است و هدف آن استقرار مراکز رشد پیرامون پایتخت و در کمربند صنعتی ساحلی جنوب شرقی کشور به منظور ایجاد زیرساخت‌های لازم برای توسعه اقتصادی شتابان بود. در دومین طرح جامع که برای دوره (۱۹۹۱-۱۹۸۲) تهیه شد هدف آن پخشایش جمعیت در مناطق شهرستانی و نیز ارتقای کیفیت محیط زندگی با کاهش هجوم جمعیت به مناطق پایتخت و همزمان توسعه شهرستان‌ها بود. سومین طرح جامع سرزمین برای دوره (۲۰۰۱-۱۹۹۲) تهیه شد و تاکید

آن بر پراکنش توسعه منطقه‌ای از طریق گسترش مراکز صنعتی در ساحل غربی و شهرستان‌ها به منظور ارتقای سطح رفاه عمومی و حفاظت محیط طبیعی بود. چهارمین طرح جامع سرزمین برای دوره (۲۰۲۰-۲۰۰۲) تهیه شده که اکنون در حال اجراست.

پیوستگی و تحول استراتژی‌های سه برنامه اول تا سوم چنانچه پیداست هدف برنامه جامع سرزمین از ایجاد قطب‌های توسعه در دهه ۱۹۷۰ نخست به "توسعه سراسری" در دهه ۱۹۸۰ و سپس به "توسعه متوازن" در دهه ۱۹۹۰ متحول شده است. در برنامه اول تأکید از سویی بر محیط تولید و از سوی دیگر بر ایجاد مجموعه‌ها یا مراکز شهری است. در برنامه دوم تأکید به ترتیب بر محیط زندگی و پخشایش مراکز شهری است و در برنامه سوم محیط زیست و مشارکت در مجموعه‌های شهری اهمیت یافته است.

چهارمین طرح فراگیرترین برنامه کره برای سیاست‌های بلندمدت در زمینه استفاده، عمران و حفاظت زمین است. ویژگی این طرح به قرار زیر است:

۱- تهیه کنندگان طرح بر این باورند که در قرن ۲۱ اوضاع جهان به همان شکلی که قبلاً بود نخواهد ماند. از این رو بر آنند تا با ابتکارهایی دگرگونی‌های آینده را به فرصت‌ها مبدل سازند.

۲- سمت وسوی استفاده از زمین، متناسب با روند جهانی شدن اقتصاد باشد چرا که باید پیشرفت و کیفیت زندگی را برای شهروندان توامان به ارمغان آورد.

۳- پیشرفت در امر کاربری زمین چنان باشد که مشکلات گذشته چون توسعه غیر متوازن و انحطاط محیط زیست را پشت سر بگذارد

۴- طرحی از مدیریت سرزمین ترسیم می‌کند که با توجه به آگاهی روز افزون مردم از اهمیت پایداری، کیفیت زندگی و طبیعت، توسعه را با محیط زیست سازگار کند.

۵- طرح برای حکومت‌های محلی، بنگاه‌ها و دیگر راهنمای مدیریت زمین به هنگام اجرای برنامه‌های توسعه باشد.

ارزیابی چهارمین طرح جامع سرزمین از نگاه تهیه کنندگان طرح نیز به شرح زیر است:

۱- حفاظت محیط زیست در آن مورد اهمیت قرار گرفته است.

۲- اهمیت مشارکت مردم علاوه بر دولت مرکزی و دولت‌های محلی مورد توجه قرار گرفته است.

۳- توجه به افق ۲۰۲۰

مسائل و مشکلاتی که در طرح چهارم سرزمین ملی مورد توجه قرار گرفته است:

۱- تمرکز زیاد جمعیت و فعالیت در پایتخت

• افزایش جمعیت از ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۵ حدود ۴۴ درصد

• هم کارگاه‌های صنعتی از ۵۶ درصد به ۸۰ درصد

• تمرکز کارکردهای مدیریت مرکزی در منطقه پایتخت

• تمرکز ۸۰ درصد دستگاه‌های سرمایه‌گذاری دولت و ۹۵ درصد دفاتر مرکزی صد شرکت بزرگ کره در این منطقه هجوم

جمعیت در پایتخت باعث افزایش قیمت زمین، کمبود مسکن، ازدحام رفت و آمد، واپس‌گرایی محیط زیست شده است.

۲- کاهش کیفیت زندگی به علت آسیب‌های محیطی

۳- کمبود زیرساخت‌ها و رقابت‌پذیری کشور

جهت‌گیری‌های اساسی طرح شامل مراحل زیر است:

- یکپارچگی مناطق گوناگون کره جنوبی
- یکپارچگی کره جنوبی و شمالی
- یکپارچگی با شمال شرقی آسیایکپارچگی توسعه و محیط زیست

اهداف طرح به شکل زیر می‌باشد:

- ۱- سرزمین متوازن که در آن مردم در صلح و آرامش به سر می‌برند
- ۲- سرزمین سبز که همساز با طبیعت است
- ۳- سرزمین باز که در راستای دهکده جهانی است
- ۴- سرزمین واحد که در آن مردم با یکدیگر آشتی خواهند کرد.

در تقویت مناطق کشور برای رقابت در سطح ملی به شکل زیر برنامه‌ریزی شده است:

۱- ساختار باز و یکپارچه محورهای سرزمین در سطح ملی

- محور ساحلی شرق
- محور ساحلی جنوب
- محور ساحلی غرب
- محور داخلی جنوبی
- محور داخلی مرکزی
- محور داخلی شمالی

۲- کارکرد توسعه محورهای انفرادی

- محور ساحلی شرقی؛ ارتقای گردشگری بین المللی و صنایع کلیدی در حاشیه شرق و فعال کردن راه‌های گردشگری در منطقه ساحلی شرق شامل گردشگری بین المللی در کوه‌های ستوراک و جئوم و همچنین تسریع در فرایند ارتقای صنایع کلیدی (خودروسازی و...)

- محور ساحلی جنوب؛ به سوی منطقه تخصصی به ویژه در تدارکات بین المللی گردشگری و صنعت

- محور ساحلی غرب؛ احداث شبکه‌ای از سایت‌های صنعتی جدید هماهنگ با رشد چین

- محور داخلی جنوب؛ تقویت ارتباطات منطقه‌ای برای توسعه متوازن مثل احداث شبکه‌های راه‌های اصلی سریع و اجرای طرح گردشگری فرهنگی میان منطقه‌ای و همچنین توسعه مبادلات میان حوزه‌های حاشیه دریای شرق- زرد

- محور داخلی مرکزی؛ مشارکت در کارکردهای منطقه پایتخت و توسعه گردشگری یکپارچه کوهستانی- ساحلی

اجرای استراتژی محیط زیست سالم و دلپذیر به قرار زیر در این طرح عنوان شده است:

۱- مدیریت سازگار با محیط زیست سرزمین ملی

- ایجاد هماهنگی میان توسعه و محیط

- کنار گذاشتن سیاست توسعه متکی به عرضه و گرویدن به سیاست مدیریت تقاضا

- پایه‌ریزی نظام داوطلبانه مدیریت زیست محیطی برای بخش ساخت و ساز و اجرای طرح‌های سازگار با محیط زیست

- گسترش همکاری زیست محیطی در سطح جهانی و شمال شرقی آسیا

۲- ایجاد ارتباط میان کوه‌ها، رودخانه‌ها و نواحی ساحلی

- مرتبط کردن آثار طبیعی با ارزش زیست محیطی
- حفاظت و اجرای اکوسیستم‌های جنگلی
- احداث پل‌های زیست محیطی
- تبدیل ۱۴۰۰ کیلومتر کوه بانکدو به اکو پارک ملی

۳- آلودگی محیط زیست

۴- مدیریت زمین به منظور پیشگیری از توسعه بی‌در و پیکر

۵- محیط زندگی دلپذیر

- طرح خانه‌سازی با تاکید بر طرح‌های بومی
- برقراری استانداردهای خانه‌سازی
- اشاعه معماری سنتی به صورت طرح‌های مدرن

۳. یافته‌ها

اهداف آمایش سرزمین مختلف است و می‌تواند شامل ملاحظات ایمنی و دفاعی، کارایی و بازده اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی و رفع محرومیت‌ها باشد. در اغلب برنامه‌های آمایشی این اهداف مورد توجه قرار می‌گیرد. در برنامه‌های آمایشی ایران نیز این اهداف به شکل بسیار خوبی در طرح‌ها بیان گردیده است اما متأسفانه مشکل برنامه‌های آمایشی در ایران بخش اجرایی آن است زیرا این برنامه‌ها ضمانت اجرایی ندارند و در واقع قانونی که پشتوانه آن‌ها باشد وجود ندارد. در صورتی که به طور مشخص دیده می‌شود، برنامه‌های آمایشی کره دارای پشتوانه قانونی محکمی است که باعث به اجرا در آمدن به موقع برنامه‌ها می‌شود. و دیگر این که در برنامه‌های آمایشی کشورمان دیده می‌شود این است که منابع بودجه‌ای آن مشخص نیست در واقع طرح آمایش در کشور ما اغلب توصیه‌ای است.

در کشور کره مزیت‌های نسبی هر منطقه به طور دقیق مورد توجه قرار گرفته و برای آن برنامه‌ریزی شده است و تمام اهداف اجتماعی و فرهنگی در آن لحاظ گردیده است در صورتی که در کشور ما شناخت مزیت‌های نسبی به طوری که بتواند باعث رشد و توسعه گردد مشخص نشده است. در کشور کره با توجه به مسائل جهانی شدن و همچنین مسائل بین‌المللی، برنامه‌های آمایشی تهیه و طراحی شده است و به اجرا گذاشته شده است مانند مسائل تجاری بین کره و چین و یا توجه به مسائل توریستی در مناطق کوهستانی که امکان شهرسازی در آن وجود ندارد باعث شده که از لحاظ اقتصادی به توسعه برسد. در ایران به مسائل ساحلی توجه خاصی نشده است و برنامه‌ریزی‌های آمایشی برای بخش‌های ساحلی صورت نگرفته است در صورتی که توجه به مسائل ساحلی می‌تواند عامل شتاب دهنده توسعه در کشورمان باشد. در کره تمام سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها در اجرا و انجام طرح‌های آمایشی مشارکت دارند و مردم نیز در برنامه‌های محلی و منطقه‌ای نقش خاصی را ایفا می‌کنند. در ایران سازمان برنامه و بودجه برنامه‌های آمایشی را تدوین می‌کند اما در بخش اجرایی هماهنگی بین بخش‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها وجود ندارد.

منابع

- توفیق، فیروز (۱۳۸۴). آمایش سرزمین. (چاپ اول). تهران: نشر مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۳). تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی. موسسه عالی آموزش و پرورش مدیریت و برنامه‌ریزی. (چاپ اول). تهران.
- علاءالدینی، پویا (۱۳۸۸). کارگاه هم‌اندیشی چالش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای. کتاب ماه علوم اجتماعی شماره ۱۷.
- لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). برنامه‌ریزی منطقه‌ای از تخیل تا واقعیت. کتاب ماه علوم اجتماعی. شماره ۱۷.
- لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). نیم‌نگاهی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران و جهان. کتاب ماه علوم اجتماعی. شماره ۲۰.
- هیگینز، بنجامین و همکاران (۱۳۸۸). نظریه‌های توسعه منطقه‌ای. (مترجم، فاطمه بزازان). تهران: نشر نی.