

خط‌مشی آمایش در بخش کشاورزی، نقدهایی از منظر عدالت

علیرضا جان‌نثاری^۱

مرتضی تیموریان^۲

محمدصادق تراب‌زاده جهرمی^۳

چکیده

کشاورزی، به‌عنوان عرصه‌ای علمی، همانند دیگر عرصه‌های زندگی اجتماعی نیازمند رویکردهای برنامه‌ریزی مناسبی است که، ضمن توجه به مصالح ملی، نگرشی فضایی به ظرفیت‌های منطقه‌ای داشته باشد تا، علاوه بر توسعه اقتصادی، مانع بروز عدم تعادل‌های منطقه‌ای و بی‌عدالتی گردد؛ چراکه بی‌عدالتی موجبات تضعیف قوام اجتماعی را فراهم می‌کند. آمایش سرزمین، که از رویکردهای برنامه‌ریزی فضایی محسوب می‌شود، مدعی توجه به رشد استعداد‌های منطقه‌ای و رفع بی‌تعدالی است. اما در اینکه چه تصویری از عدالت دارد و در مبانی خود کیفیت نظری و شفافیت دارد یا نه جای سؤال است. در این پژوهش، با روش موردکاوی کیفی، آمایش سرزمین از منظر عناصر ماهوی عدالت تحلیل و ابهام‌های آن درخصوص عدالت بیان می‌شود. خط‌مشی‌گذاران عرصه کشاورزی که دغدغه عدالت دارند باید از این ابهام‌ها و سؤالات آگاه باشند.

واژگان کلیدی: آمایش سرزمین، کشاورزی، عدالت، توازن، استعداد

مقدمه

برنامه‌ریزی در کشور قدمتی دیرینه دارد. در ابتدا برنامه‌ریزی‌ها متمرکز و ناظر بر بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مطرح بودند و به توان و ظرفیت مناطق توجه چندانی نمی‌شد. اولین پیامد این نوع برنامه‌ریزی آن بود که بخش‌های متفاوت، بدون توجه به ویژگی‌های منطقه‌ای، بر سر تخصیص بودجه، امکانات، و تصویب و اجرای پروژه‌ها به رقابت می‌پرداختند. حاشیه‌ای شدن برخی از مناطق، اختلاف سطح زندگی و درآمد ساکنان مناطق، تمرکز فعالیت‌های توسعه‌زا در مناطق شهری، توزیع فضایی نامناسب سرمایه‌گذاری‌ها و به‌طورکلی نابرابری‌های

سرزمینی و ازدست‌رفتن توان مناطق از اولین نارسایی‌های این نوع برنامه‌ریزی است (معصومی، ۱۳۸۳، ص ۸۵). با مطرح‌شدن برنامه‌ریزی فضایی، توزیع جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین نیز مورد توجه قرار گرفت. در این نوع برنامه‌ریزی، با هدف توسعه متوازن و سامان‌دهی فیزیکی فضا، تلاش می‌شود به کژکارکردهای برنامه‌ریزی بخشی پاسخی نظری داده شود. اولین برنامه‌ریزی‌های فضایی با عنوان برنامه‌ریزی منطقه‌ای و با دو رسالت عدالت اجتماعی و کارایی اقتصادی پا به عرصه گذاشت؛ به این صورت که با عدالت اجتماعی و توزیع فضایی

۱. پژوهشگر حوزه سیاست‌گذاری کشاورزی، دانشجوی کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و مدیریت دولتی و سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه امام صادق (ع).

۲. پژوهشگر هسته سیاست کشاورزی مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع)، دانش‌آموخته کارشناسی ارشد معارف اسلامی و مدیریت دولتی و سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)؛ Mo517te@gmail.com

۳. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی و پژوهشگر مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع).

یکپارچگی آن در رفع عدم تعادل‌های اقتصادی و اجتماعی درون مناطق است (مؤمنی و همکاران، ۱۳۹۲، ص ۵۴ و ۵۵). اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی متکی بر رویکرد بخشی، که شاخصه آن رقابت دستگاه‌های اجرایی برای تصویب و تخصیص و اجرای پروژه در بخش‌های مختلف است، به حاشیه‌ای شدن برخی مناطق و ازدست رفتن منابع و توان‌های منطقه‌ای و نابرابری‌های سرزمینی منجر شده است. بررسی وضعیت کنونی کشور بیانگر آن است که تمرکزگرایی و غلبه رویکرد بخشی و پروژه‌محوری در برنامه‌ریزی‌ها روند توسعه کشور را دچار اختلال کرده است (زالی، ۱۳۹۱، ص ۸۵). معمولاً در برنامه‌های توسعه بین بخش‌های مختلف برنامه‌ها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی) و بین اجزای داخلی بخش‌ها (زیربخش‌های اقتصادی مثل صنعت، بازرگانی، کشاورزی) ارتباط منطقی و تعامل مکمل دیده نمی‌شود (ورمزیار و تهرانی، ۱۳۸۹، ص ۲۶). بی‌توجهی به برنامه‌های بلندمدت و تکیه سیاست‌گذاران بر برنامه‌های توسعه بخشی و بعضاً سطحی از موانع اصلی توسعه متوازن کشور است (مؤمنی و همکاران، ۱۳۹۲، ص ۴۵).

مشکلات اساسی ناشی از فقدان تعادل منطقه‌ای در کشور عبارت است از:

- تفاوت‌های اقتصادی و اجتماعی و اختلاف سطح درآمد و سطح زندگی میان مناطق مختلف کشور؛
- تمرکزگرایی فعالیت‌های توسعه‌زا در ناحیه‌های شهری مرکزی و پیرامونی شدن ناحیه‌های دیگر؛
- توزیع فضایی (جغرافیایی) نامناسب سرمایه‌گذاری‌ها (به‌ویژه بخش خصوصی) (معصومی، ۱۳۸۳، ص ۸۵).

۲. مطرح شدن رویکرد فضایی در جبران ضعف‌های رویکرد بخشی

با ظاهر شدن ضعف‌ها و اشکالات برنامه‌ریزی بخشی، رفته‌رفته نگرش جدیدی با عنوان «رویکرد فضایی» در کشور مطرح شد. پراکنش محل استقرار انسان و فعالیت‌هایش در پهنه جغرافیایی (فضا) با امکانات و محدودیت‌های معین و تنظیم تعاملات بین این عناصر به‌منظور نیل به جامعه‌ای توسعه‌یافته را می‌توان داعیه دیرینه برنامه‌ریزی فضایی - کالبدی دانست (عندلیب و ثابت‌قدم، ۱۳۸۸، ص ۸۶). در واقع برنامه‌ریزی‌های فضایی با سرزمین - فضا سروکار دارند

در برنامه‌ریزی فضایی شیوه‌هایی مدنظر است که بر پایه توزیع جمعیت و فعالیت‌ها در فضاهایی با مقیاس‌ها و منابع متنوع قرار دارد. برنامه‌ریزی فضایی تمامی ابعاد شهری، منطقه‌ای، ملی و در نهایت بین‌المللی (نظیر سطوح بین‌المللی اتحادیه اروپا برای کشورهای عضو) را دربر می‌گیرد. این مفهوم، در عین اینکه

مناسب دستاوردهای توسعه و دسترسی عادلانه به آن و با استفاده از توان مناطق، برقراری و تقویت پیوند مناطق و ایجاد یکپارچگی فضایی کارایی اقتصادی افزایش یابد. در امتداد تلاش‌های نظری، برای جبران ره‌آورد‌های ناگوار برنامه‌ریزی بخشی، شکلی دقیق و کلان و جامع از برنامه‌ریزی منطقه‌ای با عنوان آمایش سرزمین مطرح شد. آمایش سرزمین، با نگاه به قابلیت‌ها و مزیت‌ها و بهره‌مندی‌های مناطق مختلف از مواهب کشور، به چگونگی چینش انسان و جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین توجه دارد. این نوع برنامه‌ریزی در ابعاد ملی و استانی و حتی به‌صورت بخشی قابل اجرا است (لطیفی، ۱۳۸۸، ص ۲۰).

در رسالت آمایش سرزمین دغدغه بزرگی به نام عدالت اجتماعی وجود دارد و چنین ادعا می‌شود که با رویکرد بخشی نامتوازنی‌های ناشی از برنامه‌ریزی برطرف می‌شود. بنابراین لازم است نوع عدالت مفروض و زیربنای آمایش سرزمین واکاوی شود. ادعاهای رویکرد فضایی و به تبع آن آمایش سرزمین در رفع نابرابری‌های منطقه‌ای منطقی به نظر می‌رسد، اما درستی این ادعا هنوز ثابت نشده است. هدف از این پژوهش راستی‌آزمایی در این خصوص نیست، بلکه تلاش شده موضع آمایش سرزمین در برابر مفهوم عدالت و تعریفی که از آن به دست می‌دهد روشن شود. به‌علاوه لازم است بررسی شود که آیا مبانی نظری این طرح برای اجرای این نوع عدالت کافی و روشن است یا ابهام دارد.

از سوی دیگر، باید آمایش سرزمین را در برنامه‌ریزی‌های عرصه کشاورزی نیز بررسی کرد. کشاورزی از مهم‌ترین بخش‌های کشور به‌شمار می‌رود، زیرا امنیت غذایی مردم به آن گره خورده است. با توجه به تنوع اقلیمی و آب‌وهوایی و غنای منابع کشور و توجه به برنامه آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی‌های مربوط به بخش کشاورزی، در کنار برنامه‌های دیگر، لازم است برای عدم تعادل‌های منطقه‌ای تدبیری اندیشیده شود و با توجه به استعداد مناطق از ظرفیت کشور به‌درستی بهره‌گیری شود. بدین ترتیب، از طرفی، برای مقابله با نامتوازنی، رویکرد آمایشی به برنامه‌های کشاورزی لازم به نظر می‌رسد و از طرف دیگر، موضع عادلانه برنامه آمایش سرزمین باید بررسی شود تا نحوه اجرای آن در بخش کشاورزی مشخص شود.

۱. رویکرد بخشی در برنامه‌ریزی‌ها و مسئله نامتوازنی در برنامه‌ریزی کلان کشور

کیفیت توسعه و زیرساخت‌های آن، بر اثر برنامه‌ریزی‌های نامطلوب و متمرکز گذشته، مسائل عمده‌ای را در روند توسعه نواحی کشور ایجاد کرده است. از این رو موضوع چگونگی سرمایه‌گذاری دولت در نواحی و بخش‌ها و زیربخش‌های اقتصادی، به قصد توزیع عادلانه و کاهش نامتعادلی موجود، همواره مطرح بوده است. در واقع یکی از ارکان توسعه جامعیت و

می‌رساند. مهم‌ترین ابزار آمایش سرزمین در دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده توجه به برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای است تا بتوان از این طریق توزیع جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی مرتبط با منابع طبیعی را بهینه ساخت (سرور و اسماعیل‌زاده، ۱۳۸۸، ص ۷۵-۷۶). هدف‌های اصلی آمایش سرزمین ارائه راه‌های منطقی برای بهره‌گیری از منابع طبیعی و انسانی، جلوگیری از اتلاف منابع طبیعی، ممانعت از به‌کارگیری غیرعلمی این منابع، استفاده مناسب از منابع محیطی و توسعه مطلوب انسانی است؛ به‌گونه‌ای که بررسی جمعیت، منابع طبیعی، حمل‌ونقل، مکان‌یابی صنایع، خدمات‌رسانی روستاها، بررسی شکل پراکنندگی پدیده‌های طبیعی و انسانی و علت‌های آن و چگونگی توزیع امکانات در تصمیم‌گیری‌ها و آینده‌نگری بیشترین نقش را در برنامه‌ریزی اقتصادی کشور دارد (سریرافراز و فهیمی‌فر، ۱۳۸۷، ص ۱۳۴).

ضرورت‌ها و هدف‌های این برنامه عبارت‌اند از:

- آمایش نحوه استقرار جمعیت و فعالیت؛
 - بهینه‌سازی نظام اسکان و فعالیت و خدمات‌رسانی؛
 - تنظیم راهبرد بلندمدت توسعه فضایی - اقتصادی سرزمین ایران (شیخی، ۱۳۸۰، ص ۲۰).
- به‌طورکلی آمایش سرزمین به دنبال تحقق موارد زیر است (ضوابط ملی آمایش سرزمین، ماده ۱):^۱
- کارایی و بازدهی اقتصادی؛
 - وحدت و یکپارچگی سرزمین؛
 - گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای؛
 - حفاظت از محیط‌زیست و احیای منابع طبیعی؛
 - حفظ هویت اسلامی - ایرانی و حراست از میراث فرهنگی؛
 - تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور؛
 - رفع محرومیت‌ها به‌خصوص در مناطق روستایی.

۵. ارتباط آمایش سرزمین با کشاورزی

کشاورزی، با توجه به شرایط ویژه کشور، از اهمیت بسیاری برخوردار است، به‌گونه‌ای که امنیت غذایی مردم به فعالیت حدود ۴ میلیون بهره‌بردار در این بخش گره خورده است. ایران، با وجود مشکل کم‌آبی، از وضعیت آب‌هوایی و اقلیمی خوبی برخوردار است، به‌گونه‌ای که اقلیم‌های متنوع و ذخایر ژنتیکی فراوان تولید انواع محصولات کشاورزی سردسیری و نیمه‌گرمسیری و گرمسیری را میسر کرده است (فاطمی امین و مرتضایی، ۱۳۹۲، ص ۱۱۹). بنابراین برای جلوگیری از به‌هدررفتن این ظرفیت‌ها و

رشته‌ای علمی است، روشی اداری و اجرایی و سیاستی است که در مقام رویکردی میان‌رشته‌ای و جامع‌درپی توسعه متعادل و سازمان‌دهی فیزیکی فضا مطابق راهبردی فراگیر است (ارباب، ۱۳۸۹، ص ۱۴۶).

۳. برنامه‌ریزی منطقه‌ای

رویکرد فضایی به‌مرور در برنامه‌ریزی‌های کشور جای گرفت، چنان‌که رفته‌رفته غالب برنامه‌ها با این رویکرد تدوین شدند. نخستین برنامه‌ریزی‌ها از این نوع با عنوان برنامه‌ریزی منطقه‌ای شناخته شدند. در برنامه‌ریزی منطقه‌ای، هدف به حداقل رساندن عدم تعادل از راه‌های زیر است:

- الف) در نظر داشتن بُعد فضایی - مکانی تصمیمات اقتصادی و نگرش فضایی به توسعه ملی؛
- ب) اولویت‌دادن به انسجام و تعادل درون‌سیستمی مجموعه ملی بر بازدهی اقتصادی سریع و کوتاه‌مدت؛
- ج) شناسایی ظرفیت‌های گوناگون مناطق و راه‌های بهره‌برداری متوازن از آن‌ها؛
- د) تنظیم روابط عملکردی بین مناطق و ایجاد و گسترش ظرفیت‌های رشد و توسعه در مناطق توسعه‌نیافته (شیخی، ۱۳۷۶، ص ۱۸۳).

برنامه‌ریزی منطقه‌ای به دنبال شناخت ظرفیت‌ها و استعداد‌های مناطق و توسعه متوازن آن‌هاست. به بیان دیگر، این‌گونه برنامه‌ریزی در پی ایجاد عدالت اجتماعی از طریق دسترسی عادلانه و توزیع فضایی دستاوردهای توسعه و کارایی اقتصادی حاصل از برقراری و تقویت پیوندهای بین مناطق و ایجاد یکپارچگی فضایی است.

۴. برنامه آمایش سرزمین

آمایش سرزمین استفاده بهینه و عقلانی از فضا و پی‌بردن به ارزش‌های آن به منظور کارکردهای مؤثر اقتصادی و اجتماعی است. بنابراین تقسیم کار از جنبه‌های مهم آن شمرده می‌شود (صنّعی، ۱۳۹۰، ص ۱۷۰). آمایش سرزمین به معنای برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی نحوه اشغال فضا و تعیین محل سکونت انسان‌ها، فعالیت‌ها، تجهیزات، کنش‌های بین عوامل گوناگون نظام اجتماعی - اقتصادی است (شریف‌زادگان و رضوی، ۱۳۸۹، ص ۸۸). با این تعاریف، می‌توان گفت که آمایش سرزمین مقوله‌ای از سه علم جغرافیا و اقتصاد و جامعه‌شناسی در حوزه برنامه‌ریزی است که بهره‌وری فضایی سرزمین را به حداکثر می‌رساند (کارکن و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۱).

مسئله اصلی آمایش رشد و توسعه نامتوازن است (لطیفی، ۱۳۸۸، ص ۲۱). نبودن توازن معمولاً ناکارایی اقتصادی، نابرابری اجتماعی، جریان‌های مهاجرتی شدید و قطبی‌شده و آشوب‌های اجتماعی را

۱. «ضوابط ملی آمایش سرزمین»، بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۶ به تصویب هیئت وزیران رسید.

۱) روش پژوهش

پژوهش پیش رو به روش موردکاوی کیفی انجام شده است. برای پاسخ به سؤال اصلی پژوهش، داده‌ها از منابع کتابخانه‌ای (شامل اسناد قانونی و پژوهش‌های موجود) گردآوری شده است. در گام نخست، تلاش شده تا تقریری اجمالی اما مکفی بر آمایش سرزمین صورت گیرد. برای تحلیل داده‌ها ابتدا داده‌های گردآوری شده مرور و طبقه‌بندی شده، سپس مهم‌ترین گزاره‌های آمایش سرزمین از منظر عدالت استخراج و بررسی و جمع‌بندی شده است. بدین منظور، مضامین اصلی آمایش سرزمین ناظر بر عدالت، در قالب ادعاهای آمایش سرزمین، از ادبیات موجود استخراج شده است. این ادعاها در جلساتی به بحث گذاشته شده تا ادعاهای ریشه‌ای از ادعاهای سطحی جدا شود یا ادعاهای فرعی ذیل ادعاهای اصلی طبقه‌بندی شود. سپس از منظر الگوی تحلیلی عناصر ماهوی عدالت (جدول ۱) ادعاها نقد و بررسی شده است. شیوه نقد و ارزیابی ادعاها، مبتنی بر روش «شفاف‌سازی احتجاجات خط‌مشی»^۱ است (تیسن و واکر، ۱۳۹۴، ص ۱۱۶). در این روش، ادعاها و استدلال‌هایی که ادعاها را توجیه می‌کنند ابتدا شفاف می‌شوند و سپس این توجیها، در نگاهی نقادانه، بررسی می‌شوند. شفاف‌سازی احتجاجات خط‌مشی از مجموعه روش‌های تحلیل خط‌مشی‌های عمومی به‌شمار می‌رود.

۲) یافته‌ها

قرآن کریم (حدید: ۲۵) هدف از ارسال رسل و انزال کتاب و میزان را قوام‌یافتن جامعه انسانی از راه اقامه قسط و برقراری عدالت اجتماعی تعبیر کرده است. ارزش عدالت تا حدی است که نمی‌توان عمل یا مداخله‌ای اجتماعی را یافت که رابطه‌ای با عدالت نداشته باشد. از این رو می‌توان تمامی مداخله‌ها و برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها را از منظر عدالت اجتماعی تحلیل کرد. با توجه به اینکه آمایش سرزمین نیز داعیه‌ای در برقراری عدالت اجتماعی

استفاده بهینه از آن‌ها و رفع نامتوازن‌های منطقه‌ای لزوم حضور برنامه آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی بخش کشاورزی روشن می‌شود. به علاوه، نبود تعادل در این بخش سبب سوءاستفاده از محیط‌زیست شده است؛ از این رو عده‌ای آمایش سرزمین را راه‌حلی بهینه برای کاستن از آثار سوء تخریب محیط‌زیست و توسعه بدون تخریب معرفی کرده‌اند (صنّعی، ۱۳۹۰، ص ۱۷۰ و ۱۷۱). این در حالی است که بخش چشمگیری از اراضی با قابلیت کشاورزی به استفاده‌های غیرزراعی اختصاص دارد (مخدوم و شریفی‌پور، ۱۳۸۳، ص ۹۵).

گفتنی است که اجرای طرح‌های آمایشی در بخش کشاورزی نیازمند دقت و وقت و هزینه است. برای مشخص کردن نحوه و میزان استفاده از اراضی، اجرای فرایند آمایش سرزمین فقط بر پایه ارزیابی توان اکولوژی و بدون توجه به نیازهای اقتصادی - اجتماعی جوامع ذی‌نفع امکان‌پذیر نیست (محموظی و همکاران، ۱۳۸۰، ص ۱۰۰ و ۱۰۸). در این زمینه پژوهش‌های فراوانی انجام شده است. برای نمونه فلاح میری و همکاران (۱۳۸۷)، برای مدل‌سازی توان اکولوژی کشاورزی منطقه مورد مطالعه خود، از نقشه‌های رقومی توپوگرافی، نقشه رقومی خاک‌شناسی، آمار هواشناسی ایستگاه‌های اقلیم‌شناسی (کلیماتولوژی)، تبخیرسنجی، باران‌سنجی مجاور و مستقر در حوزه، تصویر ماهواره‌ای، مختصات جغرافیایی ایستگاه‌های هواشناسی، نقشه‌های موضوعی رقومی، آب‌سنجی و نقاط کنترلی، دستگاه مختصات یاب جهانی و نرم‌افزارهای رایانه‌ای مرتبط استفاده کرده‌اند.

پرسش اصلی پژوهش آن است که آیا خط‌مشی آمایش سرزمین در بخش کشاورزی عادلانه است؟ اگر عادلانه است، به کدام معنی از عدالت اشاره دارد؟ عادلانه بودن آمایش یکی از ادعاهای اصلی این خط‌مشی است و هدف از این پژوهش آن است که خلأهای نظری آمایش سرزمین از منظر عدالت تبیین شود تا در آمایش بخش کشاورزی خلأها و راه‌حل‌های نظری و عملی مدنظر قرار گیرد.

جدول ۱: الگوی تحلیلی عناصر ماهوی مفهوم عدالت (همان، ص ۴۷)

عناصر ماهوی مفهوم عدالت						
مسوات	توزیع	تلاش و شایستگی	اعطای حق	تلقین	توزیع	زینت
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

نظریه توازن مطرح می‌شود. به نظر می‌رسد آنچه توان توازن بخشی دارد توجه به شایستگی‌های منطقه‌ای و به‌طورکلی تناسب است. پس این طرح دیدگاهی زمینه‌ای دارد و حق را با سایر معیارها تعریف می‌کند. همچنین بی‌طرفی، به این علت که غالباً در اجرای بی‌طرفانه یا قضاوت بی‌طرفانه معنا می‌یابد و دخالتی در محتوای آمایش سرزمین ندارد، از تحلیل این مقاله خارج شده و موضوعیت ندارد. بنابراین می‌توان چند عامل اصلی را در تحلیل آمایش سرزمین به کار برد: نیاز، شایستگی و تلاش، توازن و زمینه. در آغاز، بر اساس آنچه در ابتدای مقاله ذکر شد، دو ادعای اصلی آمایش سرزمین مطرح می‌گردد و سپس از منظر این مفاهیم تحلیل می‌شود:

۱-۲. توجه به توازن و تعادل منطقه‌ای: آمایش سرزمین، با چینش انسان و فضا و فعالیت، نوعی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ابعاد ملی است. اشکال عمده‌ای که طراحان این طرح به روندهای پیشین برنامه‌ریزی‌های توسعه می‌گیرند، نبود تعادل و توازن در رشد و توسعه مناطق مختلف کشور است که عوامل مختلفی باعث بروز آن شده است. نمونه‌ای از این نامتوازن‌ها تمرکز فعالیت‌ها و نهادها و رشد جمعیت در تهران است که از نتایج برنامه‌ریزی‌های ملی با رویکرد بخشی است. در نتیجه برنامه‌ریزی‌های پیش از انقلاب، بخش‌هایی مانند سیستان و بلوچستان از توسعه محروم مانده و روزه‌روز از جمعیت آن کاسته می‌شود، در حالی که روزه‌روز بر جمعیت تهران افزوده می‌گردد. گفتنی است تهران جزو مناطق حاصلخیز کشور بوده که به سبب مسکونی شدن ظرفیت عظیمی از کشاورزی و خاک حاصلخیز آن از بین رفته است. عوامل برهم‌زننده توازن در برنامه‌های توسعه عبارت‌اند از:

۱-۱-۲. اتخاذ سیاست‌های قطب توسعه در برنامه‌ریزی‌ها: یکی از نظریاتی که در برنامه‌ریزی‌های پیشین به عدم توازن در توسعه مناطق مختلف کشور منجر شده بود، نظریه قطب‌های توسعه بود که طرف‌دار معطوف کردن سرمایه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی به مناطقی بود که استعداد رشد اقتصادی بیشتری داشتند. این نظریه مدعی بود که سرزیرشدن ثروت‌های حاصل از توسعه مناطق مستعد به مناطق دیگر سبب می‌شود که آن‌ها نیز توسعه یابند. نه تنها این مدعا عملی نشد، بلکه مشکلات دیگری نیز به وجود آورد؛ مشکلاتی از قبیل افزایش مهاجرت از روستا به شهر، افزایش شکاف بین درآمد سرانه در مناطق مختلف، بروز نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی، تبعیض در دسترسی تمامی جمعیت به پهنه سرزمین، نابرابری مناطق مختلف در بهره‌برداری از مواهب توسعه و منابع طبیعی و درآمدهای ملی و تبعیض بین مناطق در توزیع فعالیت‌های اقتصادی.

۲-۱-۲. تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی‌های توسعه: تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها و به تبع آن تمرکز در توزیع منابع

دارد و از همین رو به برنامه‌ریزی بخشی انتقاد کرده است، ضرورت بررسی آمایش سرزمین از منظر عدالت بیشتر نمایان می‌شود. برخی معتقدند که اساساً اقامه عدالت بدون بررسی‌های فضایی، که همان برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین است، میسر نمی‌گردد؛ زیرا بدون آن امکان دسترسی یکسان همه افراد جامعه به منابع فراهم نمی‌شود (سریرافراز و فهیمی‌فر، ۱۳۸۷، ص ۱۳۶-۱۴۰). سرور و اسماعیل‌زاده (۱۳۸۶، ص ۷۶) بر این نظرند که مناسب‌ترین گزینه و پیش‌نیاز در دستیابی به عدالت اجتماعی و توسعه پایدار استفاده از آمایش سرزمین است. آنان عدالت اجتماعی را عامل اساسی توسعه پایدار می‌دانند که تحقق آن منوط به از بین بردن نابرابری‌های فضایی است و در این بین آمایش سرزمین ابزار رسیدن به تعادل بخشی است.

برای ارزشیابی مداخلات اجتماعی، از جمله آمایش سرزمین، وجود چارچوبی تحلیلی از عدالت اجتماعی ضروری است. یکی از این چارچوب‌ها ارزشیابی موضع آمایش سرزمین در برابر عناصر ماهوی و تعاریف عدالت است. در اینجا قصد بر آن نیست که درباره عادلانه بودن یا نبودن آمایش سرزمین قضاوت شود، بلکه تلاش می‌شود صرفاً موضع این رویکرد در برابر نوع عدالتی که تعریف می‌کند واکاوی نظری و عملی شود. از این مسیر می‌توان به سؤالاتی دست یافت که پاسخ به آن‌ها در قضاوت پیرامون عادلانه بودن یا نبودن آمایش سرزمین در پژوهش‌های آتی مفید واقع می‌شود. ساختار تحلیل بدین شیوه است که ابتدا ادعاهای اصلی آمایش سرزمین در نقد شیوه برنامه‌ریزی گذشته مطرح می‌شود و سپس سؤالاتی ناظر بر این ادعاها از منظر عدالت مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

در حوزه عدالت، نظریه‌های متفاوتی مطرح شده که مورد نقد و بررسی بسیار قرار گرفته است؛ اما به ندرت برای شناخت ماهوی نظریه‌ها از طبقه‌بندی و گونه‌شناسی‌های دقیق استفاده شده است. باین‌حال، پس از مدت‌زمانی طولانی، نویسندگان گونه‌های مختلفی را ارائه کرده‌اند که می‌توان آن را ناشی از ظهور نظریه‌های فراوان و متفاوت - یا شاید متناقض - در این حوزه دانست (Konow, 2003؛ توسلی، ۱۳۷۵، ص ۱۸۸-۳۱۵؛ واعظی، ۱۳۸۸؛ Greenberg, 1987, pp. 9؛ پورعزت، ۱۳۸۷، ص ۴۳۶-۴۳۷ «گونه‌شناسی استریا»). با مروری بر گونه‌شناسی‌های موجود مشهود است که هریک از زاویه‌ای خاص و با توجه به مسئله مدنظر پژوهشگر تدوین شده است. بنابراین، متناسب با هدف پژوهش، لازم است عناصر ماهوی تعریف عدالت از متن این گونه‌شناسی‌ها استخراج و جمع‌بندی شود. «الگوی تحلیلی عناصر ماهوی مفهوم عدالت» به این مهم پرداخته و در این پژوهش به کار رفته است (تراب‌زاده، ۱۳۹۱، فصل دوم):

در آمایش سرزمین ادعای مساوات مطرح نمی‌شود و نابرابری پذیرفتنی است، اما هر نوع نابرابری نیز مقبول نیست؛ از این رو

جمعیت نیز بر این اساس انجام گیرد تا دستیابی به روندی عادلانه در توسعه مناطق امکان‌پذیر باشد. از این رو، ضروری است سرمایه و امکانات لازم برای شکوفایی استعدادهای همه مناطق فراهم شود و توزیع فضایی جمعیت و فعالیت‌ها متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه صورت گیرد (به استثنای مواردی که ملاحظات سیاسی و نظامی ایجاب می‌کند). بنابراین کاربری اراضی در کشور متناسب با ویژگی‌ها و شرایط هر منطقه با دقت تمام تعیین می‌شود. به‌طور کلی مشکل برنامه‌ریزی‌های کلان کشور تاکنون در نظر نگرفتن ویژگی‌های منطقه‌ای بوده است.

با روشن شدن این دو ادعا، می‌توان موضع آمایش سرزمین را در برابر عناصر ماهوی مفهوم عدالت، که در الگوی تحلیلی ذکر شد، این‌طور بررسی کرد:

۲-۱-۲. آمایش سرزمین و مساوات: نظریه‌پردازان آمایش سرزمین تفاوت‌های منطقه‌ای را پذیرفته و بر این نظرند که با هر منطقه باید متناسب با قابلیت‌ها و استعدادهای آن تعامل کرد. از سوی دیگر، در بُعد کلان نیز رشد مناطق باید در سطحی متوازن صورت گیرد؛ این توازن صرفاً در حالت برابری اجزا به معنای تساوی خواهد بود. با توجه به پذیرش تفاوت منطقه‌ای، ایده توازن در آمایش سرزمین هرگز معنای تساوی و برابری ندارد، بلکه به کاهش شکاف و فاصله اشاره دارد. از این رو ایده تساوی مردود انگاشته شده است. بنابراین در ادعاهای آمایش سرزمین بر دو عنصر اصلی توازن و استعدادهای منطقه‌ای تأکید شده است.

۲-۲-۲. آمایش سرزمین و شایستگی و تلاش: در ادبیات عدالت، توجه به استعدادهای منطقه‌ای به دو مفهوم شایستگی و تلاش بازمی‌گردد. شایستگی عبارت است از هر نوع قابلیت و توان و صلاحیت بالفعل یا بالقوه و تلاش یعنی به‌کارگیری این شایستگی‌ها در دستیابی به هدف. البته تلاش بیشتر به میزان به‌کارگیری این شایستگی‌ها توجه دارد تا خود آن‌ها. با توجه به این تفکیک، استعداد بیشتر به شایستگی‌ها بازمی‌گردد. اما از آنجاکه تلاش هر فرد، نهاد، منطقه و... مبتنی بر شایستگی‌ها و قابلیت‌های اوست و بدون این دو مفهوم نمی‌توان تلاش را معیار عدالت دانست، شایستگی و تلاش با هم ذکر می‌شوند.

در خصوص دو عنصر تلاش و شایستگی در طرح آمایش سرزمین پرسش‌هایی مطرح می‌شود که پاسخ به آن‌ها در فهم نوع عدالت مفروض در آمایش مفید خواهد بود:

- منظور از رشد استعدادهای هر منطقه کدام استعدادهاست؟
- با رشد متوازن کدام یک از استعدادهای منطقه عدالت در جامعه برقرار می‌شود؟ آیا باید همه استعدادهای مناطق مختلف رشد کند یا استعدادهای خاصی از هر منطقه؟ چه معیار و شاخصی برای تعیین این استعدادهای خاص وجود دارد؟ مثلاً هر جا که آب‌و‌خاک باشد می‌توان کشاورزی کرد یا همه محصولات

و فعالیت‌های اقتصادی، که سبب ایجاد نابرابری‌های توسعه‌ای بین مناطق مختلف کشور شده، از مفاهیم مردود در طرح آمایش سرزمین به شمار می‌رود؛ زیرا مناطقی که محل تمرکز قدرت و تصمیم‌گیری است بیشتر از مناطق پیرامونی توسعه یافته است. از این رو در طرح آمایش سرزمین بارها به تمرکززدایی در قدرت و تصمیم‌گیری و توزیع منابع و واگذاری اختیارات بیشتر به استان‌ها اشاره شده است.

۲-۱-۳. رویکرد بخشی صرف در برنامه‌ریزی‌ها: رویکرد بخشی یک بصیرت دارد و یک غفلت؛ به عبارت دیگر محاسنی دارد و معایبی. مفید است که رویکرد بخشی به بخش‌های مختلف کشور توجهی جداگانه دارد، اما از توجه به سرزمین و ویژگی‌های آن غافل می‌شود. بنابراین رویکرد بخشی صرف (رویکرد بخشی بدون توجه به ویژگی و استعدادهای مناطق و نحوه توزیع منابع) عامل ایجاد نامتعدالی در کشور خواهد بود. اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی متکی بر رویکرد بخشی، که شاخصه آن رقابت دستگاه‌های اجرایی برای تصویب و تخصیص و اجرای پروژه در بخش‌های مختلف (مانند صنعت و کشاورزی و بازرگانی) است، به حاشیه‌ای شدن برخی مناطق، از دست دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای و نابرابری‌های سرزمینی منجر شده است؛ چراکه در این حالت برنامه‌ریزی‌ها برای بخشی مانند کشاورزی در کل کشور تنظیم می‌شود و به ویژگی‌ها و ظرفیت‌ها و استعدادهای خاص هر منطقه توجه نمی‌شود. به علاوه، معمولاً در برنامه‌های توسعه بین بخش‌های مختلف برنامه‌ها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی) و بین اجزای داخلی بخش‌ها (زیربخش‌های اقتصادی مثل صنعت، بازرگانی، کشاورزی) ارتباط منطقی و تعامل مکمل دیده نمی‌شود. بنابراین غلبه رویکرد بخشی و پروژه‌محوری در برنامه‌ریزی‌ها روند توسعه کشور را دچار اختلال کرده است و از موانع اصلی توسعه متوازن کشور به‌شمار می‌رود.

۲-۱-۴. وجود نگاه تک‌بعدی به توسعه و در نظر نگرفتن عدالت: از عوامل دیگر بروز عدم توازن و تعادل در توسعه مناطق مختلف کشور نگاه تک‌بعدی به توسعه است؛ به این معنا که توسعه چیزی جز رشد اقتصادی نیست. بنابراین سرمایه‌گذاری‌ها به سمت مکان‌هایی هدایت می‌شود که بر رشد اقتصادی بیفزاید. با ادامه این روند شکاف بین مناطق مختلف بیشتر شده و ناپایداری اجتماعی و اقتصادی در جوامع افزایش یافته است. این بی‌تعدالی‌ها و ناپایداری‌ها توسعه متوازن در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران را هدف قرار داده است.

۲-۲. توجه به ویژگی‌های مناطق (استعداد رشد مناطق): طراحان آمایش سرزمین توجهی ویژه به استعدادهای و ظرفیت‌های خاص هر منطقه دارند و بر آن‌اند که برنامه‌ریزی‌های توسعه باید مبتنی بر این ویژگی‌ها تدوین شود و توزیع منابع ملی و فعالیت‌های اقتصادی و

از خارج وارد شود. در چنین فضایی رشد استعدادهای هر منطقه چگونه توجیه می‌شود؟ کدام یک از استعدادهای مناطق باید شکوفا شود و کدام محصول باید از خارج وارد شود؟ از طرفی در رشد استعدادهای مناطق آیا باید به مزیت‌های نسبی مناطق نیز توجه شود؟ به‌علاوه گاهی ممکن است تعاملات بین‌المللی در شناخته‌شدن یک ویژگی به‌عنوان استعداد اثرگذار باشد. مثلاً زمانی که روسیه از سوی اتحادیه اروپا تحریم می‌شود ممکن است تولید محصولات ضروری کشاورزی در استان‌هایی که استعداد لازم برای تولید آن‌ها را ندارند، به‌منظور دراختیارگرفتن بازار روسیه، استعداد تلقی شود.

همان‌گونه که بیان شد، آمایش سرزمین بر آن استعدادهای منطقه‌ای تأکید می‌کند که امکان شکوفایی دارند، اما ابهاماتی نیز دارد: مثلاً، کدام استعداد تا چه حدودی و چگونه باید شکوفا شود یا چگونه می‌توان مصالح ملی و بین‌المللی را با رشد منطقه‌ای هماهنگ کرد؟ همچنین، تلاش و فعالیت هر منطقه، که مبتنی بر استعدادها و شایستگی‌هاست، موجب نامتوازنی جدید و تولید قطب رشد نخواهد شد؟

۲-۳. آمایش سرزمین و توازن: ایده توازن رویکردی منسجم و کارکردی دارد و بر این اصل استوار است که اجزا باید هماهنگ با کل عمل کنند تا هم صلاح اجزا محقق شود و هم مصلحت کل تأمین گردد. از این رو سؤالات زیر در نسبت آمایش سرزمین با توازن مطرح می‌شود:

- مبنای آمایش سرزمین در طرح ایده توازن چیست؟
مناطق مختلف کشور استعدادهای گوناگون در سطوح مختلف دارند. براین مبنای، اگر منطقه‌ای مثلاً در بخش کشاورزی استعدادی خاص داشته باشد، آیا باید رشد بخش کشاورزی در آن منطقه محدود شود یا منطقه فاقد استعداد کشاورزی باید به اجبار و برخلاف صرفه رشد داده شود؟ اساساً برنامه‌ای که داعیه رفع نامتوازنی‌های ناشی از رویکرد بخشی و سیاست‌های قطب توسعه را دارد مرادش از توازن چیست؟ حداقل برداشت از ایده توازن در آمایش سرزمین برابرنبودن است. بنابراین اینکه رشد استعدادهای منطقه‌ای و تفاوت را می‌پذیرد، اما هر نوع نابرابری را نیز تأیید نمی‌کند، به‌نوعی تناقض و ابهام در تعریف توازن است.

- حد و شاخص برقراری توازن بین مناطق مختلف کشور چه باید باشد؟

برای برقراری توازن در رشد و توسعه مناطق مختلف، توسعه‌یافتگی به چه میزان باید تعیین شود تا مناطق مستعد رشد بیشتر از آن حد توسعه نیابند و مناطق کم‌استعدادتر به آن حد برسند؟ هر مبنایی که برای عدالت در آمایش سرزمین در نظر گرفته شود نیازمند شاخص‌هایی است که میزان موفقیت آمایش را در رسیدن به عدالت بسنجد. اگر مبنای آمایش سرزمین

کشاورزی را به زیر کشت برد؟ آیا در هر منطقه استعدادی برجسته وجود دارد که باید روی آن سرمایه‌گذاری کرد؟ در این صورت استعداد برجسته هر منطقه چگونه تعیین می‌شود؟

• آیا محاسبه فنی و دقیق میزان رشد استعدادهای امکان دارد؟
آیا می‌توان استعداد مناطق مختلف را سنجید؟ اگر پاسخ مثبت است، چگونه؟ از چه طریق می‌توان فهمید استعدادهای هر منطقه متوازن رشد می‌کند؟

• آیا استعدادهای هر منطقه باید صرف توسعه همان منطقه شود؟
برای مثال، استان خوزستان سرشار از استعدادهای گوناگون از جمله بهره‌برداری از نفت و گاز، ماهی‌گیری، تجارت دریایی، کشاورزی، صنایع غذایی، گردشگری است. اگر تمام ظرفیت‌ها و استعدادهای این منطقه به رشد مناسبی برسد، به منطقه‌ای بسیار ثروتمند تبدیل خواهد شد و شکاف نسبتاً زیادی با بسیاری از مناطق کشور پیدا خواهد کرد؟ حال آیا باید درآمدهای حاصل از پیشرفت این منطقه صرف توسعه همین منطقه شود؟

اگر استعداد هر منطقه برای توسعه همان منطقه به کار رود، ملیت چه می‌شود؟ اساساً شاید استفاده از استعداد یک منطقه در منطقه‌ای دیگر به‌نوعی رشد همان استعداد باشد. مثلاً استان یزد نیروی کار دارد و استان دیگری ظرفیت صنعت. با ترکیب این دو، ظرفیتی ملی شکوفا می‌شود. پس رشد استعداد فردی ناقص وابستگی و تبادلات بین منطقه‌ای است.

• آیا رشد استعدادهای منطقه‌ای الزاماً رشد جمعیت آن منطقه را در پی خواهد داشت؟

ترکیب بهینه انسان و فعالیت و فضا در آمایش چیست؟ آیا این ترکیب بهینه الزاماً در مسیر توازن بیشتر و عدالت است؟ با توجه به نظریه آمایش سرزمین مبنی بر ترکیب بهینه در توزیع انسان و فعالیت و فضا، آیا به جمعیت مناطقی که استعدادهای اقتصادی بیشتری دارد باید افزود؟ اصولاً چه رابطه‌ای بین رشد استعدادهای یک منطقه و توزیع جمعیت در آن منطقه وجود دارد؟ آیا شاخصی دقیق برای اندازه‌گیری میزان جمعیت لازم و متناسب با رشد استعدادهای هر منطقه وجود دارد؟

• آیا با رشد استعدادهای هر منطقه لزوماً عدالت برقرار می‌شود؟
ممکن است مردمان منطقه‌ای نیازی خاص داشته باشند، ولی قابلیت و توان (استعداد) برطرف کردن آن نیاز را نداشته باشند. اگر نیازشان از مناطقی که توان رفع آن را دارد برطرف شود، آیا همان دیدگاه اقتصاد نشری و قطب‌های توسعه بازتولید نمی‌شود؟

• در تعاملات بین‌المللی، رشد استعدادهای هر منطقه چگونه مطرح می‌شود؟

گاهی ممکن است قابلیت و ظرفیت تولید محصولی در داخل کشور وجود داشته باشد، ولی با توجه به لزوم تعاملات بین‌المللی و در نظر داشتن مصلحت‌هایی دیگر لازم باشد آن کالا

برنامه‌ریزی کرد تا عدالت و کارایی با هم جمع شوند. اگر مبنای برنامه‌ریزی کلان کشور کارایی اقتصادی باشد، گاهی سیاست‌های قطب توسعه حتی بدون سرریز شدن توسعه در مناطق دیگر کشور نیز مطلوب خواهد بود. مثلاً اگر هدف افزایش تولید ناخالص ملی باشد، آنچه مهم است ارزش مالی تولید در سطح ملی است. ولی اگر مبنای عدالت باشد، نمی‌توان رشد اقتصادی را به قیمت پایمال شدن حقوق دیگران پذیرفت.

درخصوص آمایش سرزمین به نظر می‌رسد رویکرد کلی دوجانبه اتخاذ شده است؛ یعنی ادعا شده که هم توازن برقرار شده، هم به ویژگی مناطق توجه شده است. از این رو شاید کارایی و عدالت جمع‌پذیر باشند.

- شاخص اندازه‌گیری توازن در ترکیب بهینه انسان و فعالیت و فضای درون هر منطقه چیست؟

چگونه می‌توان فهمید که جمعیت و منابع در بین بخش‌های مختلف یک منطقه (صنعت، کشاورزی، خدمات و...) به طور متوازن و متناسب با ظرفیت‌های هر منطقه توزیع شده است؟ میزان توازن در این توزیع با چه شاخصی اندازه‌گیری می‌شود؟ اصولاً معیار تخصیص بودجه و تجهیزات و دیگر منابع در بخش‌های مختلف هر منطقه چیست؟

- شاخص اندازه‌گیری توازن در ترکیب بهینه انسان و فعالیت و فضا در میان مناطق مختلف کشور چیست؟

با چه شاخصی می‌توان مشخص کرد که جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی و منابع بین مناطق مختلف به طور متوازن و بهینه توزیع شده است؟ به علاوه، پس از تخصیص این مقدار جمعیت و سرمایه، میزان شکوفایی ظرفیت‌ها چگونه سنجیده می‌شود؟ میزان توازن در توزیع بودجه و تجهیزات و تخصیص منابع بین مناطق مختلف با چه شاخصی اندازه‌گیری می‌شود؟

- توزیع کدام منابع مدنظر است؟ آیا شامل منابع زیرزمینی نیز می‌شود؟

- آیا منطقه‌ای در کشور وجود دارد که فاقد هرگونه منبعی باشد و هیچ استعدادی برای رشد نداشته باشد؟ در این صورت آیا باید مردم آن منطقه در این زمینه‌ها محروم واقع شوند یا باید منابعی از مناطق دیگر به این منطقه ارسال شود؟

- توزیع متوازن فعالیت و جمعیت و فضا باید در کدام جهت انجام پذیرد؟ در جهت رشد اقتصادی؟ یا منافع سیاسی و فرهنگی و اجتماعی نیز در این زمینه دخیل‌اند؟

۲-۲-۴. آمایش سرزمین و نیاز: پس از اینکه دانستیم آمایش سرزمین ایده برابری نهایی را مردود دانسته و برای رشد متوازن ایده رشد استعدادهای منطقه‌ای را مطرح کرده است، با سؤالی مواجه می‌شویم: اگر منطقه‌ای در مقایسه با سایر مناطق ظرفیت و استعداد نداشته باشد، یا در به‌کارگیری استعدادهایش سرعت

بر توازن است، برای مثال در بخش کشاورزی کشور چگونه چینی‌ها باید در نظر گرفت که عادلانه باشد؟ یکسان‌سازی میزان تولید محصولات کشاورزی در مناطق مختلف عادلانه است یا برابری نرخ ریالی تسهیلات بانکی و بیمه بخش کشاورزی؟ نبود شاخص به کلی‌گویی منجر می‌شود. مسلماً این سؤال مؤخر از سؤال قبلی است و تا مبنای مشخص نشود، تعیین شاخص دقت چندانی نخواهد داشت.

- آیا اقتصاد نشری نمی‌تواند مبنای اجرای عدالت در جامعه باشد؟ اگر پاسخ منفی است، این نوع اقتصاد با چه توجیهی رد می‌شود؟

با چه دلیلی نظریه قطب رشد در آمایش سرزمین رد می‌شود و عامل ایجاد نابرابری‌های اجتماعی تلقی می‌شود؟ چه اشکالی دارد مناطقی که در بخشی خاص مستعدترند به قطب توسعه یافتگی در آن بخش تبدیل شوند و مازاد تولیدشان به مناطق دیگر سرزیر شود؟ اساساً شاید دیدگاه آمایش نیز نوعی نظریه قطب است. چون آمایش مدعی نیست همه چیز باید همه‌جا باشد. بلکه هر که هر چه دارد می‌تواند قطب داشته‌هایش شود. با فرض پذیرش این احتمال، مجدداً رشد نامتعادل درون منطقه‌ای را خواهیم داشت که به بی‌تعدالی خرد در عین تعادل کلان منجر می‌شود.

- آیا تنها راه و مبنای اجرای عدالت توزیع پس از تولید است؟ اصولاً آیا عدالت به این معناست که اگر منطقه‌ای منابع بیشتری از مناطق دیگر داشته باشد باید مقدار مازاد را به آن مناطق دهد؟ مثلاً اگر استان‌های خوزستان و بوشهر معادن نفت و گاز دارند، آیا باید مازاد نیازشان را رایگان در اختیار مناطق دیگر قرار دهند؟ یا امکان مبادلات اقتصادی فراهم است؛ امکانی که نتیجه آن سرزیر شدن منابع انبوه به سمت این استان‌ها خواهد بود. آمایش سرزمین، با اینکه ایده قطب رشد را رد می‌کند، اگر نتواند به مسئله مبادلات بین منطقه‌ای پاسخ دهد، گرفتار انتقادات مربوط به قطب رشد می‌شود.

- برای برنامه‌ریزی در سطح کلان کشور، هدف باید کارایی باشد یا عدالت؟

در تصمیم‌گیری‌های کلان و ملی، و در مواجهه با دوگانه کارایی و عدالت، کدام یک اولویت پیدا می‌کنند؟ مثلاً ظرفیت تولید برنج در بسیاری از استان‌ها وجود دارد، اما در برخی استان‌ها، مانند استان‌های شمالی، به سبب شرایط بهتر آب‌وهوایی، این محصول با هزینه کمتر و در نتیجه کارایی بیشتری تولید می‌شود. یک راه این است که استعداد مناطق دیگر کشور در تولید برنج، به سبب پایین بودن بازدهی و کارایی‌شان، نادیده گرفته شود و برنج منحصراً در استان‌های شمالی تولید شود. راه دیگر آن است که، برای رعایت عدالت، در هر استانی که امکان و ظرفیت تولید برنج وجود دارد اجازه کشت داده شود. البته می‌توان به نحوی دیگر نیز

همان‌گونه که در جدول ۲ بیان خواهد شد، نتایج پژوهش نشان می‌دهد که آمایش سرزمین ادعای مساوات ندارد و نابرابری را می‌پذیرد، اما هر نوع نابرابری را قبول ندارد؛ از این رو ایده توازن را مطرح می‌کند. به نظر می‌رسد آنچه توان توازن بخشی دارد توجه به شایستگی‌های منطقه‌ای و به‌طور کلی تناسب است. پس آمایش سرزمین نگاه زمینه‌ای دارد و حق را با سایر معیارها تعریف می‌کند.

جهت‌گیری آمایش سرزمین در مواجهه با عناصر ماهوی عدالت، یعنی مساوات و بی‌طرفی، نیاز، تلاش و شایستگی، اعطای حق، توازن و زمینه، بسیار مبهم و سؤال‌برانگیز و نیازمند تدقیق است. مثلاً آمایش سرزمین بر آن استعدادهای منطقه‌ای تأکید می‌کند که امکان شکوفایی دارند، اما در این باره که کدام استعداد، تا چه حدودی و چگونه باید شکوفا شود یا چگونه می‌توان مصالح ملی و بین‌المللی را با رشد منطقه‌ای هماهنگ کرد ابهام دارد. برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با مسئله تضاد کارایی و عدالت مواجه است و تکلیف خود را هنوز روشن نکرده است. این نوع برنامه‌ریزی با اصلی‌ترین نقدهایی مواجه است که خود درباره برنامه‌ریزی بخشی مطرح کرده است. بنابراین پایبندی به عدالت اجتماعی، در عرصه مداخلات عمومی، نیازمند تبیین رابطه و تدقیق موضع رویکردهای برنامه‌ریزی از جمله آمایش سرزمین در برابر این ارزش مهم و قوام‌بخش جامعه است. موضع آمایش سرزمین در برابر عناصر ماهوی مفهوم عدالت به‌طور خلاصه در جدول ۲ ارائه می‌شود:

جدول ۲: موضع آمایش سرزمین در برابر عناصر ماهوی مفهوم عدالت

موضع آمایش سرزمین در برابر عناصر ماهوی مفهوم عدالت					
ادعاهای آمایش سرزمین	مساوات و برابری	تلاش و شایستگی	توازن	نیاز	زمینه
توجه به استعدادهای	توجه به تنوع و پذیرش نابرابری	تأکید بر رشد استعدادهای محلی بر اساس اقتضانات محلی	پذیرفتن توازن و ابهام در شاخص‌ها	صرف نظر کردن از پرداختن به مفهوم «نیاز» و پرداختن به مفهوم «رشد»	توجه به ظرفیت‌های محلی
تعادل منطقه‌ای	پذیرش نابرابری در عین تأکید بر کاهش شکاف و فاصله شدید	تأکید بر رشد متوازن استعدادهای			ابهام در جمع بین دیدگاه منطقه‌ای و مصالح ملی

سایر مناطق را نداشته باشد، چه باید کرد؟

به نظر می‌رسد باید جایگاه تولید و مصرف را از هم جدا کرد. در جایگاه تولید باید به شکوفاسازی استعدادهای توجه داشت و در جایگاه مصرف باید از نظام بازتوزیع بهره برد تا توازن رشد کلان حفظ شود. در اینجا نیز پاسخ آمایش سرزمین به مسئله نیاز مبهم است.

۲-۲-۵. آمایش سرزمین و زمینه: با توجه به موارد مذکور، می‌توان به راحتی نتیجه گرفت که آمایش سرزمین هرگز به دنبال ارائه نسخه واحدی برای همه مناطق نیست، بلکه قائل به این است که در هر منطقه باید متناسب با شرایط آن عمل کرد. از این رو زمینه‌گرایی را می‌توان در آمایش سرزمین دریافت. آمایش چگونه می‌تواند زمینه‌گرایی را با توازن کل و مصالح ملی و بین‌المللی هماهنگ کند؟ ممکن است منطقه‌ای به خودی خود زمینه و شرایط تولید محصولی را داشته باشد، اما در سطح کشور و تعاملات بین‌المللی تولید آن محصول به صلاح نباشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

عدالت سرزمینی یکی از ادعاهای بزرگ آمایش سرزمین است که آن را در نقد برنامه‌ریزی بخشی مطرح ساخته است. خط‌مشی‌گذاری در حوزه‌های اساسی کشور، از جمله کشاورزی، نیازمند تبیین دقیق‌تر این ادعا است. در نگاه نخست، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با طرح دو ادعای اصلی، یعنی توجه به توازن و تعادل منطقه‌ای و توجه به ویژگی‌ها و استعداد رشد مناطق، عادلانه‌تر به نظر می‌رسد و بر برنامه‌ریزی بخشی ارجحیت دارد.

پیشنهادها

برای اجرای عادلانه طرح آمایش سرزمین در برنامه‌های بخش کشاورزی، باید به ملاحظات و ابهامات مطرح شده توجه داشت. در جهت تکمیل این پژوهش، پیشنهاد می‌شود موضوعات زیر در پژوهش‌های آتی مورد مطالعه قرار گیرد:

۱. دفاعیه آمایش سرزمین در موضوع عدالت سرزمینی؛
۲. چارچوب کلی طرح آمایشی عادلانه در بخش کشاورزی ایران.

منابع

- ارباب، پارسا (۱۳۸۹). «بررسی برنامه‌ریزی فضایی در فدراسیون روسیه». آمایش سرزمین، دوره ۲، شماره ۳، ص ۱۴۵-۱۶۸.
- پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۸۷). مبانی دانش اداره دولت و حکومت (مبانی مدیریت دولتی). تهران: سمت.
- تراب‌زاده، محمدصادق (۱۳۹۱). «ارزیابی نظریه‌های عدالت در خط‌مشی‌های آموزشی جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی: خط‌مشی ملی اداره مدارس)». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق علیه السلام.
- توسلی، حسین (۱۳۷۵). مبانی نظری عدالت اجتماعی. تهران: بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی.
- تیسن، ویل ای. اچ. و واکر، وارن ای (۱۳۹۴). تحلیل خط‌مشی عمومی؛ پیشرفت‌های جدید. ترجمه حسن دانایی‌فرد و هانیه احمدی. تهران: نشر صفار.
- زالی، نادر (۱۳۹۱). «آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت‌محوری در سیاست‌گذاری‌های توسعه منطقه‌ای». برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دوره ۲، شماره ۶، ص ۸۱-۸۹.
- سرور، رحیم، و اسماعیل‌زاده، حسن (۱۳۸۶). «آمایش سرزمین، پیش‌نیاز عدالت اجتماعی (مقدمه‌ای بر نقش آمایش سرزمین در تحقق عدالت اجتماعی و توسعه پایدار)». جغرافیای سرزمین، شماره ۱۴، ص ۷۵-۸۸.
- سری‌افراز، محمد، و فهیمی‌فر، فاطمه (۱۳۸۷). «آمایش سرزمین (برقرارکننده عدالت اجتماعی اسلامی در جهت تحکیم انسجام اسلامی)». اندیشه تقریب، دوره ۴، شماره ۳، ص ۱۳۳-۱۴۶.
- شریف‌زادگان، محمدحسین، و رضوی، امیر (۱۳۸۹). «ارزیابی فرایند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران و راهکارهای بهبود آن». علوم محیطی، دوره ۷، شماره ۴، ص ۸۷-۱۰۰.
- شیخی، محمد (۱۳۷۶). «جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (ضرورت‌ها، مشکلات و طرح چند پیشنهاد)». اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۲۱ و ۱۲۲، ص ۱۸۲-۱۸۹.
- شیخی، محمد (۱۳۸۰). «برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران ۱۳۶۰-۱۳۸۰ (ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها)». مدیریت شهری، شماره ۶، ص ۱۸-۲۵.
- صنعی، احسان (۱۳۹۰). «آمایش سرزمین راهی به سوی تعادل نظام شهری و توسعه‌یافتگی». مجله اقتصادی، دوره ۱۱، شماره ۹ و ۱۰، ص ۱۶۹-۱۸۰.
- عندلیب، علیرضا و ثابت‌قدم، سیدمحمدعلی (۱۳۸۸). «نقش درآمدهای پایدار توسعه شهری در برنامه‌ریزی فضایی - کالبدی». هویت شهر، دوره ۳، شماره ۵، ص ۸۵-۹۸.
- فاطمی امین، سیدرضا و مرتضایی، اشرف (۱۳۹۲). برنامه راهبردی زنجیره تأمین فرآورده‌های غذایی. تهران: جهاد دانشگاهی، واحد شهید بهشتی.
- فلاح میری، سیدحمید، پیردشتی، همت‌الله، ضیاء‌تبار احمدی، میرخالق، و قلبی‌چینیا، حسن (۱۳۸۷). «پهنه‌بندی توان اکولوژیک کشاورزی حوزه معرف کسلیان با سامانه اطلاعات جغرافیایی». محیط‌شناسی، شماره ۴۸، ص ۱۱۵-۱۲۶.
- کارکن، محمد، ورمزیار، حسن، و عزیزخانی، فاطمه (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران (گذری بر روند تدوین برنامه آمایش سرزمین). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). «نیم‌نگاهی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران و جهان». کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۲۰، ص ۲۰-۲۹.
- محفوظی، محسن، مخدوم، مجید، و درویش‌صفت، علی‌اصغر (۱۳۸۰). «آمایش سرزمین حوزه آبخیز دادقان با استفاده از سامانه اطلاعات جغرافیایی». محیط‌شناسی، شماره ۲۷، ص ۹۹-۱۰۸.
- مخدوم، مجید، و شریفی‌پور، رزیتا (۱۳۸۳). «آمایش سرزمین حوزه آبخیز کبار - کهک قم با استفاده از سامانه اطلاعات جغرافیایی». محیط‌شناسی، شماره ۳۴، ص ۸۹-۹۶.
- معصومی، سیدحسن (۱۳۸۳). «مسائل و چالش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران». برنامه، شماره ۶۸، ص ۸۳-۹۸.
- مؤمنی، مهدی، مبارکی، امید، و جنابی، نرگس (۱۳۹۲). «آمایش سرزمین و مدیریت توسعه فضایی (مورد مطالعه: شهرستان ملکان)». مطالعات مدیریت شهری، دوره ۵، شماره ۱، ص ۴۶-۵۶.
- واعظی، احمد (۱۳۸۸). نقد و بررسی نظریه‌های عدالت. قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی رحمه‌الله علیه.
- ورمزیار، حسن، و تهرانی، ایمان (۱۳۸۹). ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- Greenberg, J. (1987). "A Taxonomy of Organizational Justice Theories". *The Academy of Management Review*. 12, pp. 9-22.
- Konow, J. (2003). "Which Is The Fairest One of All? A Positive Analysis of Justice Theories". *Journal of Economic Literature*. 41 (4), pp. 118-239.