

آمایش سرزمین و توسعه فضایی یکپارچه

دکتر احمد فرجی دانا *

هرکه نامخت از گذشت روزگار
نیز ناموزد ز هیچ آموزگار
(رودکی)

مقدمه

زمان و فضا از دیرباز در نظریه اقتصادی غیبتی طولانی داشتند. سرانجام از دهه ۱۹۳۰، انداک اندک، بویژه با کارهای کینز، متغیر زمان در تحلیلهای اقتصادی وارد شد و برداشت پویا جای برداشت ایستا را گرفت. هر چند تحلیل کینز نیز خود، ایستای مقایسه‌ای است و هنوز هم بسیاری از تحلیلهای پویا، تحلیلهای فرا ایستایی بیش نیست، اما متغیر فضا، در اغلب تحلیلهای متداول، همچنان متغیری فراموش شده است. گفتنی است توجه به ویژگیهای سرزمین و فضا در مکان‌یابی و شکل‌گیری و مرتبه‌بندی فعالیتها و تشکیل مراکز ثقل فعالیتها، هم‌زمان با ریکاردو در اوایل قرن نوزدهم به وسیله مکتب تاریخی و ریخت‌شناسی اجتماعی آلمان، بویژه با تحقیقات فوق تونن^۱ که به حق او را باید پدر «اقتصاد فضایی» یا «اقتصاد سرزمین» دانست، شروع شد؛ اما این تحقیقات تا دهه ۱۹۴۰ در خارج از آلمان، چندان انعکاسی نداشت. دلایل معرفت‌شناختی این تأخیر روشن است: عروج مکتب نئوکلاسیک و چیرگی تحلیل خرد بر کلان، اقتصادی نقطه‌دار و بدون بُعد را برکرسی نشانده که اذهان اقتصاددانان را از توجه به متغیر فضا باز می‌داشت. وانگهی با تمسک به دو نظریه آدام اسمیت مبتنی بر اینکه با تقسیم کار و بهره‌برداری بیکران از منابع طبیعی، تولیدات مادی را می‌توان افزایش داد، الگوی توسعه انفجاری بر محور بارآوری رواج یافت و اسطوره توسعه انفجاری فراگیر شد.

در واقع، تصمیم‌گیرنده جمعی، شتابزده به بسیج منابع داخلی پرداخته، از خارج کمک می‌گیرد تا هرچه زودتر به توسعه دست یابد؛ توسعه‌ای که کارنامه‌اش با خواندن

* - عضو هیأت علمی دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران.

آمار، درخشان می‌نماید ولی میان مناطق، تعادل هماهنگ (بهتر بگوییم، تنظیم) به ارمغان نمی‌آورد. حتی پیش از آگاهی به این واقعیت که لازم است میان مناطق، قسمی عدالت به عنوان محدودیت در برنامه ملی حکمفرما گردد، پایتخت به طرز غول‌آسا بزرگ می‌شود، حال آنکه چند قطب فرعی، بدون آنکه در بقیه کشور، یکپارچه شده باشند به فعالیت اشتغال دارند و مناطق، سراسر به سود پایتخت، کویری شده و از هرگونه فعالیتی خالی می‌شوند؛ البته در محاسبات مربوط به مکان‌یابی واحدهای اقتصادی، فضا مورد توجه قرار می‌گیرد، ولی چون اینگونه محاسبات برحسب مورد است و مجموعه‌ای به هم پیوسته و آینده‌نما را نمایش نمی‌دهد، تورم شهرها و انهدام روستاها، جابجایی‌های اتفاقی جمعیت را به سوی شهرهای بزرگ، بویژه پایتخت به دنبال دارد.

تاکنون، اصولاً توسعه شهرها با اندازه‌های گوناگون و تجهیز روستاها و شهرها و مرتبه‌بندی مراکز جمعیت به منزله برآیند توسعه، صورت گرفته و فضای ملی خود به خود و به صورتی پراکنده از فعالیتهای مختلف برخوردار شده است؛ ولی چون این فرایند خود به خود، مانند اغلب سازوکارهای (مکانیسمهای) اقتصاد، آینده‌نما نیست، موجب اتلاف منابع و وقت می‌گردد؛ از این رو میان اقتصاد از یک سو و جغرافیا و بوم‌شناسی و غیره از سوی دیگر، ضرورت بازگشایی مقوله جدیدی احساس می‌شود که از لحاظ نظری «اقتصاد سرزمین» یا «اقتصاد فضایی» نام دارد و از لحاظ عملی، «آمایش سرزمین» نامیده می‌شود.

آمایش سرزمین را نخستین بار کلودیوس پتی^۱ وزیر بازسازی و مسکن فرانسه در دهه ۱۹۴۰ ابداع کرد، اما بسرعت در فرایند توسعه مقبولیت عام یافت؛ به نحوی که امروزه وظیفه تفکر در باره سازماندهی فضایی یا «طراحی و ساختار یابی سرزمین هر کشور، چنانکه باید و آنطور که بنابر استعدادهای خاک و عده جمعیت و فعالیتهای نوین، می‌تواند باشد»، بر عهده تصمیم‌گیرنده جمعی است. آمایش سرزمین را باید به دیده فنی از فنون توسعه در مراحل نخستین آن نگریست. لازم است در آغاز فرایند توسعه، ساختار یابی یکپارچه همه سرزمین ملی مورد توجه قرار گیرد و شبکه کاملی از شهرهایی که ارتباط آلی تنگاتنگ و مرتبه‌بندی شده با روستاها دارند به وجود آید، نه آنکه چند شهر ممتاز، سازمان داده شود. بدین ترتیب توسعه باید دارای هدف «یکپارچگی فضایی» باشد. اگر کوشش تصمیم‌گیری جمعی و برنامه‌ریزی با سیاست آمایش سرزمین همراه نباشد، مانند آن است که فضای ملی عملاً از تصرف تصمیم‌گیرنده جمعی خارج

گردد و این خطر کمتر از اشغال ایالاتی از سرزمین ملی به دست دشمن نیست. کشور توسعه یافته را می توان به عنوان کشوری تعریف کرد که سرزمین خود را تسخیر کرده و سازمان داده است.

اقتصاد فضایی و آمایش سرزمین را می توان گذرگاه اجباری یا صافی گذار از نظریه به عمل دانست؛ صافی ای که عملاً در تصمیم گیری جمعی یادآور و تضمین کننده واقع گرایی خواهد بود؛ بنابراین تناظری یک به یک میان نظریه و واقعیت فراهم می آید که به پویایی و امکان پذیری برنامه کمک می کند.

در اینجا با مروری بر مسأله شناسی آمایش سرزمین، خطوط کلی روش شناسی و دستاوردهای این مقوله از تحقیقات، درسهایی که برای استقلال و توسعه و پیشرفت می آموزد، ترسیم می شود.

۱

مسأله شناسی: شاید بتوان گفت به طور کلی توسعه اقتصادی بر روی کره زمین، طی دو تحول بزرگ با فاصله زمانی هزاران سال، یعنی نو سنگی و انقلاب صنعتی قرن نوزدهم، انجام شده است. نو سنگی، دوران تحول کشاورزی ابتدایی است که انسان به جای استفاده منفعلانه از منابع طبیعی، در روستا به کشت و پرورش گیاهان و جانوران می پردازد و پس از آنکه توانست ابزار را از دل مواد بیرون بکشد با شتاب گرفتن پیشرفت، از سهم مواد در ابزار کاسته شده، انسان از قید زیستن در کنار منابع اولیه رها می شود؛ در نتیجه «مهمترین و روشن ترین پدیده تمدنهای ماقبل تاریخ یعنی انگیزش اقتصادی به وجود می آید که به دسته های انسانی امکان می دهد تا دور و دورتر از مراکز مواد اولیه پراکنده شوند»^۳. بدین ترتیب هنگامی که جامعه با مازاد جمعیت و غذا مواجه می شود، علاوه بر کشاورزی، فعالیتهای جدید بازرگانی، اداری و نظامی آغاز می شود و مازاد جمعیتی که بوسیله روستا تغذیه می شد در شهرهای کوچک و بزرگ مستقر شده، نخستین شبکه ارتباطی میان روستاها شکل می گیرد.

بدین گونه است که روستا، نخستین یاخته زیستی تشکیل شده، تصرف روستایی فضا تحقق می یابد. در این نحوه تصرف فضا، انسان هزاران سال هماهنگ با طبیعت گذران می کرد تا اینکه انقلاب صنعتی در قرن نوزدهم به این تعادل بوم شناختی میان انسان و زمین

پایان می‌دهد. آدمی به تدارک گیاهی و حیوانی، منابع انبوه انرژی زغال، نفت و اتم را می‌افزاید و ماشینیهایی می‌سازد که از بازوان او بسیار نیرومندتر است؛ بنابراین مکان یابی جغرافیایی انقلاب صنعتی، ناگزیر بر مبنای منابع طبیعی اعم از معادن زغال‌سنگ و سنگ آهن و آبهای قابل کشتیرانی و غیره صورت می‌گیرد؛ به عبارت دقیقتر با انقلاب صنعتی، تصرف شهری فضا تحقق می‌یابد که باید بر تصرف روستایی فضا منطبق گردد وگرنه خطر دوگانگی اقتصاد به وجود می‌آید. از لحاظ آمایش سرزمین، اجتناب از این خطر، وقتی ممکن است که این دو شیوه مختلف تصرف روستایی و شهری فضا (ره‌آورد دو جهش نوسنگی و انقلاب صنعتی) در یک نظام همگن، هماهنگ و یکتا، یکپارچه شود. اگر سیاست توسعه ملی با آمایش سرزمین همراه نباشد، تنش‌ها و اختلالات حادی به دنبال خواهد داشت؛ زیرا توسعه، صرفاً تولید میلیون‌ها تن کالا یا ایجاد میلیون‌ها شغل نیست، بلکه ایجاد مراکز عصبی، اندامهای گوناگون و شبکه‌هایی است که در آنها بازتابهای عصبی ایجاد شود، خون جاری باشد و به همه قسمت‌های بدن اقتصادی برسد؛ از این رو فضای اقتصادی توسعه یافته به شکل هرمی است که هر مرکز جمعیت (شهر)، عامل پیوند دهنده فضای اقتصادی پایین دست بوده، گذرگاه ورودی - خروجی فضای روستایی است و برای مراکز جمعیت بالا دست، گذرگاه ورودی - خروجی شهرهای کوچکتر است.

شایان توجه است که ابتدا کشورهای صنعتی آمایش سرزمین را تجربه کردند نه کشورهای توسعه نیافته که بدان سخت نیاز داشتند. در واقع، سازمان عمران دره تنسی^۲ را باید نخستین کوشش نوین برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین دانست که به دنبال نامه کیتز به رئیس جمهور آمریکا در دهه ۱۹۳۰ برای مهار کردن بحران ۱۹۲۹ به وسیله دولت آمریکا تأسیس شد.

گرچه سازمان عمران دره تنسی را می‌توان پاسخی امریکایی به مسأله‌ای امریکایی دانست؛ اما، دیگر کشورهای توسعه یافته نیز به دلایل مختلف در دهه ۱۹۳۰ به برنامه‌ریزی منطقه‌ای پرداختند؛ برای مثال انگلستان به نفع «مناطق سیاه»، یعنی حوزه‌های معدنی دچار بحران و ایتالیا به نفع قسمت جنوب شبه جزیره ایتالیا (Mezzogiorno) به سیاست منطقه‌ای متوسل شدند. در فرانسه، آمایش سرزمین از برخورد دو اندیشه پدیدار شده است: اندیشه نخست در کتابی به نام پاریس و کویر فرانسه^۵ طرح شده که بلافاصله پس از جنگ منتشر شد و اندیشه دوم ناشی از این واقعیت

است که به دلیل مکان‌یابی و توزیع فعالیتها تحت تأثیر اوضاع طبیعی، برخی از مناطق بیش از مناطق دیگر از توسعه صنعتی سود جسته‌اند؛ از این رو سیاست تلفیقی دوگانه‌ای برای رفع ازدحام پاریس ضمن کشاندن فعالیت‌های جدید به مناطق محروم‌تر مطرح شده است. در برنامه‌ریزی ایران نیز بعد منطقه‌ای از همان آغاز، با سازمان‌های عمران منطقه‌ای از قبیل سازمان عمران دشت مغان در برنامه اول، مشاهده می‌شود. در پایان برنامه چهارم، براساس مطالعات منطقه‌ای مقرر شد برنامه عمرانی پنجم بر مبنای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین تنظیم شود؛ بدین منظور ایران به یازده منطقه برنامه‌ریزی تقسیم و در هر منطقه یک دفتر برنامه با وظایف برنامه‌ریزی در سطح منطقه تأسیس شد؛ اما وظیفه دفترهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای - که اکنون برای هر استان یک دفتر برنامه و بودجه وجود دارد - از برنامه پنجم به بعد عملاً به اجرای طرح‌های خاص ناحیه‌ای محدود شد؛ این طرح‌ها که بنابر تعریف مکمل سرمایه‌گذاریهای ملی بوده و از لحاظ اعتباری و فنی، کوچک و بوسیله مقامات محلی قابل اجراست جنبه اجتماعی قوی داشته در اقتصاد ناحیه، تأثیر فوری و مستقیم دارد و در سطح ملی سازمان خاصی برای اجرای آنها وجود ندارد.

باری، در مجموع، تاکنون همه تجارب آمایش سرزمین فقط تصحیحاتی بوده است بندرت موفق، بر کارهای توسعه اقتصادی در مراحل پیشرفته اجرایی آن. حال آنکه براساس اقتصاد جغرافیایی، توسعه ملی، کلیتی است واحد که هیچ یک از جنبه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و جغرافیایی آن را به صورتی تجربیدی نمی‌توان در نظر گرفت زیرا تجرید در توسعه ملی مانند مثله کردن سیمای سرزمین ملی است. واضح و مبلغ طرح آمایش سرزمین، کلودیوش‌پتی در این باره می‌نویسد: «آمایش سرزمین یعنی آمایش جامعه». در واقع، سازماندهی فضا، پنداشتی است نه مجرد و نه مسلط؛ برای مثال کافی نیست نقشه ساختمان دانشگاهی را تنظیم کنیم، لازم است برنامه‌ها و روش تدریس را دگرگون سازیم. کافی نیست نقشه احداث شهری را تنظیم کنیم، لازم است عقیده‌ای در باره شهر داشته باشیم و گرنه شهری خواهد شد که سهراب سپهری می‌گوید: «شهر پیدا بود، رویش هندسی سیمان، آهن، سنگ». کافی نیست روی نقشه جغرافی با خط کش محورهای ارتباطی ایران را مثلاً از شمال به جنوب یا از غرب به شرق ترسیم کنیم، لازم است این محورها در جغرافیای آینده نمای فعالیتها نقش گردند. کافی نیست تصمیماتی برای مرکززدایی فعالیتها بگیریم، لازم است مطمئن شویم واحدهای مرکززدایی شده،

محیط متناسب با نیازهای فعالیت خود را خواهند یافت .

باری، آمایش سرزمین گرچه مقوله‌ای مستقل نیست، دارای این ویژگی است که عملی درازمدت را می‌طلبد که نتایج آن مرئی، پایدار، حک شده در سرزمین و تعهدآور برای آیندگان است . برای تصمیم‌گیری در مورد جنگ یا صلح اگر نه چند ساعت، چند روزی کافی است، برای تنظیم قانون اساسی چند ماه و ...؛ اما برای تغییر تعادل یک سرزمین دهها سال وقت لازم است؛ پس سیاست منطقه‌ای باید در چشم‌اندازی کلی و مجموعه نگر گنجانده شود و از این لحاظ آمایش سرزمین بر برنامه‌ریزی درازمدت منطبق می‌گردد. توسعه اقتصادی متعارف، بر مبنای بخشها و بدون مکان‌یابی فعالیتها، خصیلتی تجریدی و گاه غیرواقعی دارد. برای اینکه برنامه‌های توسعه تصویری شدنی و مرئی از آینده آرمانی جامعه باشد، باید عمیقاً در سرزمین ملی ریشه بگیرد . توسعه، بدون مکان‌یابی فعالیتها، بی‌ریشه و بسیار آسیب‌پذیر خواهد بود.

در واقع، امروزه به نظر می‌رسد که بر سر ضرورت توسعه فضایی یکپارچه که معطوف به اراده است همگرایی و اتفاق نظر وجود داشته باشد؛ در نتیجه نمی‌توان مکان‌یابی فعالیتها را به مکانیسمهای طبیعی اقتصاد و گذاشت؛ زیرا مکانیسمهای طبیعی اقتصاد اغلب بر محاسباتی کردن هزینه‌ها و به نحوی نادرست و بر قیمت‌های کم یا زیاد برآورد شده، استوار است؛ به نحوی که می‌توان گفت پراکندگی به هزینه بنگاه و تمرکز بعضاً به هزینه اجتماع است برای مثال تقریباً در همه جا بنگاههای عمومی تأمین‌کننده تسهیلات اجتماعی مانند؛ حمل و نقل و برق و غیره، زیر هزینه و گاه بالای هزینه، تعرفه‌بندی می‌شود. وانگهی ارزیابی بنگاه به اقتضای موقعیت، ارزیابی ای است نهائی . این است که می‌بینیم صنعت، صنعت می‌آورد و آنچنان، آنچنان‌تر می‌شود؛ زیرا غالباً هزینه احداث واحدی جدید - به دلیل اینکه خدمات عمومی آن را باید تمام و کمال به وجود آورد - از گسترش واحد موجود بیشتر است. همچنین برای برخورداری از صرفه‌های خارجی در اثر مکمل بودن فعالیتها، واحد جدید در جوار واحدهای قبلی مستقر می‌شود؛ بدین‌گونه توسعه خوشه‌ای تحقق می‌پذیرد: نخست، بلوری تشکیل می‌شود سپس پیرامون آن تبلور صورت می‌گیرد؛ اما در نهایت، یک سلسله تصمیمات به صورت نهایی درست، می‌تواند در کل، به موقعیتی، اگر نه بحرانی، ولی زیانبار رهنمون گردد. در واقع کمبود فضا، مواد اولیه، آب، مسکن تنش بازارکار و غیره، موجب واژگونی موقعیت می‌شود. البته پدیده واژگونی بسیار کند است؛ به نحوی که آثار آن فقط پس از

گذشت زمانی دراز و گاه همراه با تنش‌ها و بی‌نظمیهای بسیار، پدیدار می‌شود. بدین ترتیب مثلاً تهران بزرگ، در روند رشد سرطانی‌اش، به وسیله کسانی به وجود آمده است که هر یک به تنهایی دارای حسن نیت و عقل سلیم بوده و می‌توانسته‌اند امور خودشان را اداره کنند، اما به دلیل دوراندیش نبودن و فقدان تخیل آینده‌نگر و مطالعات هماهنگ، تصویری از آینده منطقه تهران نداشته‌اند و گرنه ممکن بود تصمیمات آنان به گونه‌ای دیگر باشد.

باری، امروزه بر سر ضرورت سیاست آمایشی، اتفاق نظر وجود دارد، اما این سیاست با دشواریهای نظری و عملی روبروست. از لحاظ نظری، هر سیاست آمایشی به طور منطقی برپنداشت مشترکی از بهینه استوار است؛ حال آنکه در اقتصاد هیچ مسأله‌ای به اندازه بهینه بحث‌انگیز نیست. در مورد بهینه دیدگاههای گوناگونی قابل تصور است: ممکن است دیدگاه خوش بینانه هماهنگیهای طبیعی پذیرفته شود که به موجب آن توسعه حداکثر هر منطقه، توسعه حداکثر کل کشور را به دنبال دارد. این دیدگاه وقتی می‌تواند پذیرفتنی باشد که فضا کمی اب است، اما در کشوری به وسعت و تنوع ایران، مورد ندارد؛ زیرا ما هنوز مناطق وسیع و فراوان بکریا دچار کمبودی داریم که می‌توانیم واحدهای جدید را در آنجا مکان‌یابی کنیم.

همینطور، می‌توان دیدگاه متداول بهینه پارتویی را به کار برد. بهینه پارتویی به حذف همه موقعیتهای فاقد کارایی می‌انجامد؛ موقعیتهایی که به وسیله ائتلاف منابع، مشخص می‌شود. پس از حذف موقعیتهای بدون کارایی، با یک سلسله موقعیتهای بهینه پارتویی الف، ب، ج و ... روبرو خواهیم بود که گذار از یکی به دیگری، وضع یک یا چند منطقه را به زیان یک یا چند منطقه دیگر بهتر می‌کند؛ اما هیچ معیار عقلانیتی وجود ندارد که بتوان ترتیب رجحانی میان الف، ب، ج و ... برقرار کرد، حتی بعید نیست، یک موقعیت بدون کارایی را، چنانچه موجب توزیع عادلانه‌تر فعالیتها میان مناطق شود، بپذیریم.

گاه می‌گویند موقعیتی را باید انتخاب کرد که با حداکثر نرخ رشد اقتصاد متناظر است؛ زیرا رشد زیاد به طور همزمان، بهبود وضع زندگی و تحقق طرحها و نقشه‌های بزرگ را تسهیل می‌کند؛ اما این نظر ممکن است به فداکردن کیفیت توسعه بینجامد؛ کیفیتی که فراسوی کمیتهای اقتصادی به ارزشهای اخلاقی مربوط می‌شود. وجود نابرابری فاحش منطقه‌ای و مهاجرت انبوه - که نتیجه رشد زیاد است - با فکر جامعه عادلانه و انسانی منافات دارد، اگرچه به اثبات رسیده باشد که بپذیرش این نابرابریها و

نابسامانی ها، رشد کل جامعه تسهیل خواهد شد. شاید تصور شود به وسیله رشد حداکثر و سریع مناطق مستعد و با انتقال قسمتی از منافع آن به مناطق محروم، می توان مسائل انسانی و اخلاقی رانیز منظور کرد، اما این توزیع مجدد، صرفنظر از دشواریهایش در عمل، با اصل آمایش سرزمین منافات دارد؛ زیرا مسأله انسانی توسعه، فقط به کاراندازی معاضدت ملی نیست، بلکه مسأله مهمتر آن است که مناطق محروم را با منابع خود آنان به راه توسعه بکشانیم؛ به عبارت دیگر، در آمایش سرزمین سیاست صدقه راه ندارد. گرچه دیدگاه کارآیی کل، بدون ایجاد تغییر پذیرفتنی نیست، لکن اشتباه بزرگتر، پذیرش دیدگاهی در مقابل آن است؛ برای مثال قبول حداقل مهاجرت به مثابه معیار انتخاب. زیرا، هرچند دلبستگی به زمین وزادگاه پسندیده است، اما توسعه، مستلزم تحرک است و رشد سریع و گسترش با عدم تحرک جمع نمی شود. بنابه گفته شیخ اجل: «سعدیا حب وطن گرچه حدیثی است شریف - نتوان مُرد به ذلت که من اینجا زادم». نباید فراموش کرد که با پذیرش توسعه فضایی یکپارچه به قاعده بازی جدیدی تن می دهیم که اساس آن «آزادی» است.

مهمتر از این مشکلات نظری، دشواریهای عملی سیاست آمایشی است. یکی از این دشواریها، بویژه در اقتصاد توسعه نیافته، نارسایی اطلاع است که به طور جدی مانع مطالعات علمی در سطح منطقه می شود؛ اول اینکه وجود حسابداری ملی به تدوین برنامه ملی بسیار کمک می کند حال آنکه هنوز حسابداری منطقه ای چندان متداول نشده است؛ دوم اینکه در اقتصاد توسعه نیافته، بررسیهای هماهنگی که شناخت وضع موجود آمایش سرزمین را امکانپذیر سازد، یافت نمی شود؛ در صورتی که مثلاً سرشماریهای نفوس و مسکن را می توان در این جهت طراحی و اجراء کرد.

یکی دیگر از این دشواریهای عملی این است که یک واحد جغرافیایی کوچک بیش از یک کشور بزرگ در معرض تصادفات مبادلات کالاها و جابجایی افراد قرار دارد؛ زیرا افراد، بویژه با موانع زبان و آداب و رسوم میان مناطق مختلف که در میان ملتها وجود دارد، روبرو نمی شوند.

باری، وجود این دشواریها نباید بهانه ای باشد برای اینکه سیاست آمایشی متناسبی فرمولبندی و اجراء نشود؛ زیرا فقط در عمل، کمبودهای اطلاعاتی آشکار و احساس می شود که مطمئناً چاره جویی خواهد شد.

از آنجا که در آمایش سرزمین، طرحها و برنامه ها برحسب افقی دوردست - که

افقی است در عین حال نامطمئن - طراحی می‌شود و مکانیسمهای طبیعی اقتصاد نیز آینده‌نما نیست، آینده‌نگری بسیار اهمیت دارد؛ بنابراین آمایش سرزمین را باید تلفیقی از جهش ایمان و خطر حساب شده دانست. انسان نمی‌تواند امروز در باره همه عملیاتی که در ربع اول قرن آینده انجام خواهد داد تصمیم بگیرد؛ زیرا برخی از این عملیات تابع رویدادهایی است که پیش‌بینی آنها بسیار مشکل است. اینگونه رویدادها بیشتر در مقوله تحقیق و توسعه است؛ برای مثال اگر در جامعه‌ای ده سال قبل از اختراع اتومبیل، یک برنامه آمایش سرزمین طراحی می‌شد، طبیعی است با اختراع اتومبیل منتفی می‌گردید. یا نوسازی کشاورزی پس از جنگ دوم، به اسطوره برگشت به روستا - که هنوز گریبانگیر اقتصاد توسعه نیافته است - و نتیجه گیریهایی که قبل از جنگ از آن می‌شد پایان داد، در ضمن، اسطوره یکتای توسعه صنعتی را نیز در هم شکست.

تصمیم‌گیرنده اجتماعی که در آمایش سرزمین با خلق «برگشت ناپذیر»، جامعه را متعهد می‌سازد، لازم است در صورت لزوم، برای سازگاری با شرایطی که نتوانسته پیش‌بینی کند، قسمی آزادی عمل برای خود محفوظ بدارد؛ به عبارت دقیقتر هر برنامه درازمدت شامل دو قسمت است: یک قسمت مرکبی که برگشت ناپذیر است، و یک قسمت مدادی که به اقتضای آینده، می‌توان آن را پاک یا کامل کرد. یکی از مشکلاتی که در برنامه‌ها یا رهنمودهای حاکم بر آمایش سرزمین به وجود می‌آید، تعیین سهم برگشت ناپذیر و برگشت‌پذیر است. «عمل زدگی»، بزرگترین اشتباه محتمل در برنامه‌ریزی درازمدت است؛ یعنی پیش از طرح و روشن کردن مسأله ارزش و غایت، نباید دست به کار شد؛ وگرنه توسعه فضایی عملاً به برنامه‌ریزی فیزیکی خاک تحویل خواهد شد که مفهوم محدودی از آمایش سرزمین است. پیامد این نوع برنامه‌ریزی که موضوع آن برنامه‌ریزی استفاده از زمین، میان نیازهای صعودی شهرها و سطوح کشاورزی یا روستایی پیرامون شهرهاست؛ چیزی جز تخریب تدریجی فضای سبز پیرامون شهرها، رواج معاملات ملکی و سفته بازی زمین، نابودی جنگلها و سواحل زمینهای کشاورزی نیست.

روش شناسی: در آمایش سرزمین، علاوه بر طرح ذهنی (بینش)، طرح عملی هم لازم است، اما باید در خدمت طرح ذهنی باشد. در اینجا آمایش سرزمین با برنامه‌ریزی درازمدت یکی می‌شود؛ زیرا هر برنامه باید غایت داشته باشد؛ یعنی علاوه بر منطق ریاضی (طرح عملی)، لازم است دارای بینشی اقتصادی (طرح ذهنی) هم باشد که حاکم بر منطق ریاضی برنامه است و بدان شکل می‌بخشد. در این زمینه، دورویه وجود دارد: یکی انگلیسی مآب و دیگری فرانسوی مآب. به موجب رویه اول، تصمیم گیرنده جمعی، در چارچوب مناسبات اجتماعی و مقیاسهای ارزشی جامعه، برنامه‌ریزی می‌کند و می‌کوشد تا در این اصول پایه نظام، تغییری پدیدار نشود.

مطابق رویه دوم، تصمیم گیرنده اجتماعی، با علم به اینکه انتخاب نکردن هم قسمی از انتخاب است، می‌کوشد تا با اجرای برنامه، جامعه به سوی ارزشهای هرچه بیشتر انسانی، هنجاری ارتقا یابد و با اندکی بیشتر خواستن، اندکی بهتر شدن را نیز برگزیند؛ بدین ترتیب، برنامه‌ریزی در چشم‌انداز «توسعه معطوف به اراده» می‌گنجد، و به منزله «تلفیق بهینه نرخهای رشد زیر مجموعه‌ها و نرخهای بارآوریهای ویژه و پیشرفتهای خاص تلقی می‌گردد و بدان سان طراحی می‌شود که هر شخص در مجموعه ملت به طور کامل و بهتر توسعه یابد»^۷.

اطلاع لازم برای تدوین طرح ذهنی آمایش سرزمین، از دو سلسله بررسی فراهم می‌شود: اول بررسی و شناخت وضع موجود و تعیین مرتبه‌بندی مراکز جمعیت؛ دوم آینده‌نگری.

معمولاً برای شناخت وضع موجود آمایش سرزمین، بررسیهای ویژه‌ای در سطح کل کشور صورت می‌گیرد؛ اما سرشماری نفوس و مسکن را نیز می‌توان برای تأمین این منظور طراحی و اجرا کرد.

بررسیهای آینده‌نگری بر مبنای شناخت وضع موجود آمایش سرزمین، تحلیل منابع و تحلیل نیازها، همچنین تحلیل نظام اقتصاد جهانی با فلسفه‌ای متفاوت با پیش‌بینی، تحقق می‌پذیرد. در اینجا نتایج هر یک از این دو بررسی را که لازم و ملزوم هستند، مرور می‌کنیم.

در فرانسه در دهه ۱۹۶۰، بررسی وسیعی در ۳۸ هزار کمون، روستا، شهر فرانسه

صورت گرفت؛ در این بررسی بر مبنای عادات خرید مردم، نقشه‌هایی از نیروی کشش مراکز جمعیت هر منطقه در مورد انواع کالاها و خدمات و جابجاییهای افراد، ترسیم شد که مرتبه‌بندی مراکز جمعیت را نشان می‌دهد. در پایین‌ترین سطح، مراکز محلی وجود دارد که تعداد کمی روستا را جذب می‌کند. پس از آن، در سطح بالاتر، شهرهای فرعی (در هر استان ۳ تا ۶ شهر)، سپس در سطح بالاتر از آن، مراکز اصلی و سرانجام در تارک این مرتبه‌بندی قطب منطقه‌ای قرار دارد. مسلط بر همه این قطبها یا مادر شهرهای منطقه‌ای پایتخت یا قطب ملی در برترین سطح قرار گرفته است. هرچه از نردبان این مرتبه‌بندی بالاتر برویم تنوع کارکردها در همه زمینه‌ها بیشتر می‌شود؛ برای مثال از لحاظ خدمات پزشکی و بهداشتی ممکن است روستا، فاقد پزشک باشد، در سطح دوم (شهرهای کوچک) یک پزشک عمومی، در سطح سوم یک جراح و چند پزشک متخصص و سرانجام در سطوح بالاتر، کمپایترین تخصصهای پزشکی وجود داشته باشند که جاذبه آنها سراسر کشور را فرا می‌گیرد.

از جمله ره‌آوردهای این‌گونه مطالعات، روش تحلیل کارکردهای مراکز جمعیت و تنظیم نوع شناسی شهرهاست؛ برای مثال در فرانسه «شهرهای ناقص» دیده می‌شوند که علی‌رغم تمرکز بسیار شدید یک رشته خاص صنعتی مانند معادن یا ذوب فلزات در آنها، با سیمای اقتصادی فرانسه یکپارچگی چندانی ندارند؛ برعکس، شهرهایی که بازمانده بازارهای قدیمی روستایی است، منطقه نفوذ وسیعی دارند. ولی در درون منطقه، تراکم روابط بسیار اندک است. همچنین این‌گونه مطالعات نشان می‌دهد که هزینه ما در شهرهای بزرگ منطقه‌ای بر بودجه عمومی، بسیار سنگینی می‌کند؛ برای مثال هزینه خدمات شهری پاریس برای هر نفر هفت برابر کمونهای روستایی و سه برابر و نیم شهرهای ۵۰ هزار تا ۱۰۰ هزار نفری است. منطقه پاریس بیش از ۴۰ درصد اعتبار تجهیزات شهری فرانسه را به خود اختصاص می‌دهد؛ حال آنکه ۲۵ درصد جمعیت شهری فرانسه را دارد. حدود ۳۰ درصد هزینه‌های بودجه به منطقه پاریس که ۲ درصد سرزمین فرانسه است، تخصیص می‌یابد.

اصولاً وقتی شهر بزرگ می‌شود، ضمن اینکه قیمت زمین بالا می‌رود، تجهیزات ویژه بسیار گرانی می‌طلبد؛ از قبیل راه کمربندی، مترو، بزرگراه و غیره؛ برای مثال $\frac{۴}{۵}$ بودجه منطقه پاریس به حمل و نقل اختصاص دارد. نخستین خط متروی سریع‌السیر منطقه‌ای پاریس به اندازه بزرگراه پاریس - مارسلی هزینه برداشته و بلوار کمربندی، به

اندازه بزرگراه پاریس - بور دو تمام شده است. این هزینه اضافی از طریق بودجه محلی پاریس تأمین نمی‌شود و در واقع پاریس فقط با کمکهای پرداختی دولت، یعنی تاحدودی به وسیله مؤدیان شهرستانی از ورشکستگی نجات یافته است. تمرکز ۱/۵ جمعیت فرانسه در پاریس برای فرانسه از سیاست هسته‌ای یا کمک به جهان سوم گراتر تمام می‌شود. بدین ترتیب می‌توان گفت اگر مالیه عمومی، هزینه‌های مراکز پرجمعیت را روی مجموعه مناطق سرشکن نمی‌کرد، شهرهای بزرگ به این آسانی تشکیل نمی‌شد، شهرهایی که بتدریج شرایط زندگی در آنها غیر قابل تحمل می‌گردد.

آلودگی هوا و آب و نابودی فضای سبز در شهر بزرگ، انسان را از چارچوب زیست‌شناختی طبیعی اش، جدا می‌کند. مرگ و میر بر اثر سرطان ریه در شهر بزرگ دو برابر منطقه روستایی است. در پاریس مرگ و میر بر اثر برونشیت سه برابر دیگر نواحی فرانسه است. سر و صدا که پدیده‌ای شهری است منشأ ۵۲ درصد اختلالات حافظه و دست کم ۵۰ درصد اختلالات رفتاری است. علاوه بر اختلالات فیزیکی، آشفتگیهای روانی در اثر تجزیه ساختارهای اجتماعی در مراکز پرجمعیت، ساکنان شهر بزرگ را دچار سرخوردگی، تنهایی و پرخاشگری می‌کند؛ برای نمونه بزهاکاری نوجوانان و تعداد طلاق در پاریس دو برابر بیش از نواحی دیگر فرانسه است.

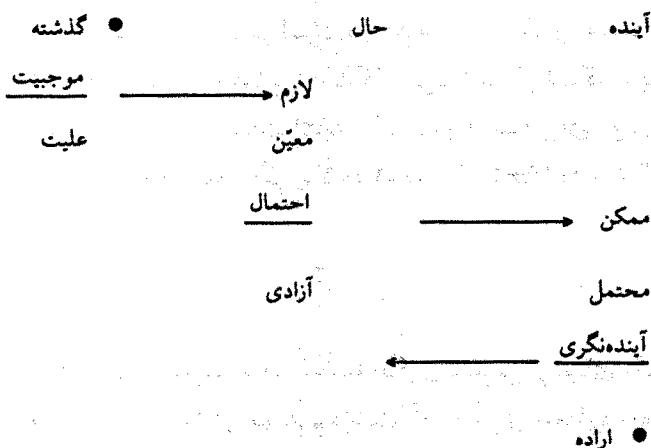
بدین ترتیب انسان پیش از پیش در دام شهر بزرگ گرفتار شده است. به قول پل والر^۱ انسان که «برای پیشرفت، برای موفقیت، برای کامجویی، برای ذوب شدن و مستحیل شدن و دگرگردی در آن» به شهر آمده است، متوجه می‌شود که در شهر هویت خود را از دست می‌دهد. ثروت مورد انتظار زندگی شهری در برابر یکنواختی و خستگی روزها محو می‌شود؛ به همین دلیل تقریباً تمامی فرانسویان، در نظر خواهیها، شهر بزرگ را رد می‌کنند، و ۸۶ درصد روستاییان مایلند در روستا بمانند. در صنعت و در دولت، دیگر حزیمت به شهرستان، نفی بلد تلقی نمی‌شود. همه آرزوی شیوه زندگی آزادتر و آرامتری دارند.

آینده‌نگری: آینده‌نگری ناگجا آبادی سابقه‌ای طولانی دارد: از مدینه فاضله افلاطون تا «۱۹۸۴» جورج اورول^۱ یا «بهترین دنیای» هاکسلی^۱؛ اما آینده‌نگری روشمند از دهه ۱۹۶۰ در سطح کشورها و در سطح بین‌المللی متداول شده است. نخستین کنگره بین‌المللی آینده‌نگری در سال ۱۹۶۴ برای بررسی «چگونگی زندگی فردا» در ژنو تشکیل شد. در چکسلواکی، گروه ریشتا^۱ در همین دهه نتایج مطالعات خود را با عنوان

«تمدن در چهارراه» منتشر ساخت. در ایران در دهه ۱۳۴۰، گروه «مطالعات آینده‌دور دست» در مؤسسه تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران تشکیل شد که نتایج مطالعات آن، پس از انقلاب در زمان دولت موقت انتشار یافت. در فرانسه برای روشن ساختن و تعیین گرایشهای عمومی برنامه پنجم «گروه ۱۹۸۵» در سال ۱۹۶۲ تشکیل گردید.

نخست نظری اجمالی داریم به فلسفه آینده‌نگری، سپس بر مبنای «گروه ۱۹۸۵» اشاراتی به دستاوردهای آینده‌نگری خواهیم داشت. آینده‌نگری، معطوف به اراده است و مراد از آن آماده کردن آینده مطلوب و سعی در محتمل ساختن آن است، نه صرفاً حدس زدن آینده محتمل. گذشته، محل اطمینان است و آینده محل امکانات. واقعیت، در گذشته فسرده و تثبیت شده است، در حال، جوشان و در آینده، متعدد است. در آینده‌نگری، غایتها موشکافی و چون و چرا می‌شود و اهمیتی بیش از وسایل پیدا میکند. رویه آینده‌نگری با اراده تلفیق همراه است؛ بنابراین فقط به وابستگی متقابل پدیده‌ها، آنطور که در نمایشهای همزمان آماری متجلی می‌شود، اکتفا نمی‌کند، بلکه دیدی را هم که افراد از آینده سرشار از خطر دارند منظور می‌کند و فراسوی کمیته‌ها به کیفیتها نیز می‌پردازد؛ از این رو برداشت آینده‌نگری بیشتر بر ریاضیات کیفیات و ساختارها استوار است نه ریاضیات کلاسیک کمیته‌ها و اعداد. اصل «گذار از پنداشتهای تعادل به نظریه تصمیم‌گیری که جدیدترین شکل حساب اقتصادی است، مستلزم پذیرش رویه آینده‌نگری است»^{۱۲}.

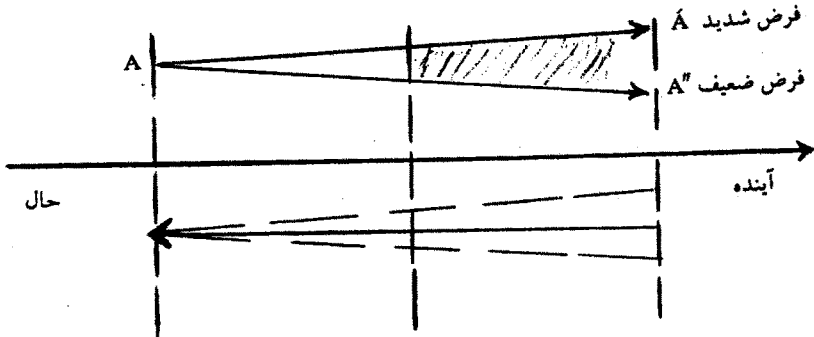
به‌طور خلاصه، رویه آینده‌نگری را می‌توان چنین نمایش داد^{۱۳}:



انتخاب
دلخواه
از میان
ممکنها

بنابراین آینده‌نگری برخلاف روش متعارف، تصویر آینده بر روی حال است: نقطه آغاز آن، یک حالت آینده است که تحققش مطلوب تشخیص داده می‌شود و بررسی می‌گردد که آیا تحقق آن با توجه به امکانات و برخورداری حداکثر از عوامل قابل تصرف، سازگار است یا نه؟ آینده، بدین ترتیب «به صورتی انفعالی پذیرفته نمی‌شود، بلکه جلوانداخته می‌شود»؛ به عبارت دیگر تصمیم گیرنده اجتماعی، به جای رویدادهای احتمالی که لازم است جامعه خود را با آنها تطبیق دهد، هدفهای ممکن را جایگزین می‌کند که می‌خواهد به آنها برسد. در واقع آینده‌نگری جای چشم‌انداز ساده را می‌گیرد: پیش‌بینی ساده، با فرافکنی «تصویر» وقایع «معین» گذشته و وسایل «ممکن» حال میدان خالی آینده را به میدان نیروها تبدیل می‌کند؛ برعکس، در دیدگاه آینده‌نگری، آینده، روشنایی خود را روی حال می‌افکند و میدان خالی آینده را به میدان جاذبه تبدیل می‌کند. نمودار زیر تفاوت این دو دیدگاه را نشان می‌دهد.

میان مدت



در پیش‌بینی، گذشته و حال، آینده را شکل می‌بخشد. در آینده‌نگری، آینده، حال را شکل می‌بخشد. آینده‌نگری تلفیقی است از «مطلوب» با «محتمل».

امروزه آینده‌نگری در همه زمینه‌ها از تحقیق و توسعه گرفته تا اقتصاد و جامعه‌شناسی و برنامه‌ریزی و ... کاربردی روزافزون دارد و از ابزارهای تحلیلی متنوعی برخوردار است ولی در اینجا فقط آینده‌نگری اقتصادی مورد نظر است که به اختصار به آن می‌پردازیم.

معمولاً، زمینه‌های مختلف آینده‌دوردست به وسیله گروه‌های تخصصی متعددی بررسی و نتیجه آن توسط گروه مرکزی آینده‌نگری تلفیق می‌شود؛ برای مثال در برنامه چهارم فرانسه یک گروه مرکزی آینده‌نگری و دوازده گروه درازمدت تشکیل گردید از این قرار: پنج گروه آینده‌نگری در زمینه‌های مصرف و شیوه زندگی، تحرک و هزینه‌های انطباق، زمان و فضای فراغت، سن سوم و مسائل جمعیت‌شناختی، دو گروه آینده‌نگری جغرافیایی شامل آینده‌نگری شهری و تحول فضای روستایی و پنج گروه آینده‌نگری بخشی مشتمل بر کشاورزی، صنعت، حمل و نقل، پست و مخابرات و مسکن.

«گروه ۱۹۸۵» که برای روشن ساختن و تعیین گرایشهای عمومی برنامه پنجم فرانسه تشکیل شد، نمونه خوبی از نحوه تدوین «طرح ذهنی» آمایش سرزمین است. داعیه «گروه ۱۹۸۵» عبارت بود از تنظیم پرسشنامه گونه‌ای در باره آینده انسان، پیشرفت فنی، رشد اقتصادی، غایت‌های توسعه و هماهنگی و اتفاق نظر میان ملت؛ برای این کار، افق ۱۹۸۵ منطبق با یک نسل است و می‌تواند تغییرات ژرفی در نحوه درک و پرداخت مسائل ایجاد کند، وانگهی امکان می‌دهد تا حدی ذهن، از قید، برون‌یابی^{۱۲} و آثار

جهشهای تقریباً قابل پیش‌بینی به حساب آید. تولید ملی دو برابر، تعداد کارخانه‌ها دو برابر و واحدهای مسکونی یک و نیم برابر بیشتر می‌شود. جمعیت به ۶۰ میلیون می‌رسد. دولت با سیاست کمکهای خانوادگی و بهداشت عمومی برای بالا بردن سطح زندگی افراد اقدام می‌کند. سطح آموزش انسان ۱۹۸۵ بیشتر می‌شود. ۴۰ درصد از فرزندان کارگران و روستاییان به آموزش متوسطه راه می‌یابند. تعداد دیپلمه‌ها چهار برابر می‌شود که افزایش دبیرستانها را ایجاب می‌کند. مؤسسات آموزش عالی نیز افزایش می‌یابد و برنامه‌های آموزشی باید تغییر کند. تعداد کتابخانه و تأثر تا شش برابر می‌شود که نشان دهنده افزایش اوقات فراغت است و زیاد شدن ارتباط اجتماعی که بعد زیبایی شناختی تسخیر فضای اجتماعی را مطرح می‌سازد. با توجه به گرایشهای کنونی، نسبت جمعیت فعال به غیرفعال از ۷۲/۰ به ۶۲/۰ کاهش می‌یابد و فرصت بیشتری برای فعالیت نیمه وقت کهنسالان پیدا می‌شود که لزوم سازماندهی فعالیتهای سن سوم را فراهم می‌آورد. شتاب پیشرفت فنی و علمی، آموزش مستمر فرد را ضمن کار می‌طلبد تا قدرت انطباق او را افزایش دهد، برای این منظور ساختارهایی باید اندیشید که موجب همکاری مردم، دانشگاه و صنعت شود.

ساختار مصرف، سخت دگرگون می‌شود و مسأله همسازی میان مصرف خصوصی و تجهیزات جمعی و توسعه هماهنگ انواع مختلف مصرف مطرح می‌گردد. این، مسأله‌ای اخلاقی است و پاسخ آن بستگی دارد به اینکه آیا خود را فردی بدانیم که فقط به خوشبختی انحصاری خود دل بسته است، یا عضو مجموعه‌ای باشیم که از لحاظ وسعت و مدت فراتر از ماست. اما با توجه به وضع کنونی روحیات و افکار - رجحانهای ایدئولوژیکی هر چه باشد - می‌توان چنین نتیجه گرفت که توفیق یک سیاست بزرگ آمایش سرزمین و تجهیزات جمعی ملازمه دارد با آنکه تمامی خدمات انفرادی شدنی از قبیل بزرگراه و مسکن و غیره، مستقیماً و به هزینه آن خدمات پرداخت شود، مشروط به کمکی شخصی که بتدریج با بالا رفتن سطح زندگی کاهش می‌یابد. در این باره تنها استثناء آموزش است که مجانی بودن آن یکی از پایه‌های بنیادی جامعه نوین به شمار می‌رود. تحقیق و توسعه شیوه‌های فنی کارآتر و ماشینها و اشیای جدید مانند مواد پلاستیکی و کامپیوتر ایجاد می‌کند. افزایش کارآیی ابزارها و پدیده‌های موجود نیز درخور اهمیت است. رواج مصرف انبوه اتومبیل، تلفن و تلویزیون، دگرگونیهای عمیقی در ساختارهای جوامع پدید می‌آورد. اتومبیل شهرها را می‌ترکاند و روستاها را شهری

می‌کند، تلفن ارتباطات را «غیرمادی» می‌کند و تلویزیون شرایط اطلاع سیاسی و استیفای قدرت را دگرگون می‌سازد؛ پس گرایشهای ژرفی وجود دارد که در رأس آنها «پیشرفت» است. بنابر تعریف شومپتر، پیشرفت «همواره ساختار اقتصادی را بی‌وقفه و از درون با نابودی اجزای کهنه شده آن و ایجاد اجزای نو، دگرگون می‌سازد»؛ از اینرو رونق، نتیجه سه عامل جدا نشدنی پیشرفت علمی و فنی، تخصص کارگران و انباشت سرمایه نوین است؛ به عبارت دقیقتر، رونق بر سه رکن مکمل پیشرفت یعنی پژوهش، آموزش و سرمایه‌گذاری استوار است. پیامدهای حالت تکمیلی این سه رکن، بسیار مهم است. یادآوری می‌کنیم که سرمایه‌گذاریهایی که برای آینده صورت می‌گیرد، آنهایی است که فنون پیشرفته را به کار می‌برد و موجب ارتقای انسان می‌شود. ارتقا ممکن است در داخل بنگاه و شاخه تولید یا از طریق انتقال از یک بنگاه به بنگاه دیگر و از یک شاخه به شاخه دیگر باشد. از دیدگاهی وسیعتر، ارتقا ممکن است با جابجایی بخش نخستین به دومین و از دومین به سومین صورت گیرد. برخی، بخش چهارمی هم در نظر می‌گیرند که به فعالیتهای مدیریت و پژوهش اختصاص دارد.

کاهش اشتغال در بخش نخستین، ناشی از این است که بارآوری کشاورزی سریعتر از بارآوری صنعتی افزایش یافته، ضمن آنکه توسعه بازارهای فروش کندتر صورت گرفته است؛ از این رو بهبود وضع کشاورزان تاحدی تابع کاهش تعداد آنها است. توسعه بخش دومین، دستخوش گرایش ژرفی است که می‌توان آن را با «غیرمادی شدن» تدریجی اقتصاد مشخص کرد. رواج فلزات سبک و مواد پلاستیکی از قید وزن می‌کاهد. شوروی پیشین در چشم‌انداز بیست ساله پیش‌بینی می‌کرد مصرف فولاد چهار برابر و مصرف پلاستیک پنجاه برابر بشود؛ البته این ارقام بدون احتیاط قابل انتقال نیست، ولی بیان‌کننده تغییراتی است که در سطح جهانی روی می‌دهد. وانگهی اگر اورانیوم ماده انرژی‌تکی پایه شود از اهمیت وزن و مسافت کاسته می‌شود. پس، توسعه صنعتی عبارت است از ساخت ماشین‌آلات و محصولات پیچیده‌ای که در قیمت تمام شده آنها، هزینه‌های مواد و حمل و نقل چندان سهمی ندارد.

بسط بخش سومین، علت و معلول حرکت شهرنشینی و نشانه چیرگی شیوه شهری تصرف فضا بر شیوه روستایی آن است. تمدن جدید بیشتر تمدن خدمات و «تمدن اطلاع»^{۱۵} است. در اقتصاد نوین، بخش خدمات بیش از نیمی از جمعیت فعال را شامل می‌شود و اطلاع‌آنچنان اهمیت یافته است که بیش از ۶۵ درصد از کل فعالیتها را

فعالیت‌های اطلاعاتی در برابر فعالیت‌های غیر اطلاعاتی تشکیل می‌دهد. اکثر خدمات مانند آموزش و بهداشت ارزش افزوده‌ای غیر مادی تولید می‌کنند. امروزه سرمایه‌گذارهایی صورت می‌گیرد که دیگر جایگزین توانایی‌های جسمانی انسان نیست، بلکه امتداد قدرت فکری اوست. نمونه بارز آن کامپیوتر است که حافظه و ظرفیت عملیاتی آن با ظرفیت عملیاتی فرد و جمع قابل قیاس نیست. باری، ماده و مسافت اهمیت خود را از دست داده است، کمتر مقید می‌سازد؛ امروزه نسبت به گذشته، مکان‌یابی فعالیتها کمتر از عوامل مادی تأثیر می‌پذیرد. در واقع، جابجایی انگیزشها به وقوع می‌پیوندد. عوامل اقتصادی، نسبت به عوامل روانی - جامعه‌شناختی، فرعی می‌شود. روابط انسانی بیش از پیش، حاکم بر جغرافیای فعالیتهاست.

این تحلیل کیفی را تحلیلی کمی، به صورت سناریوهای مختلف، تکمیل می‌کند. سناریوها در واقع مبین موقعیتهای اقتصادی است که از تحقق فرضهای مختلف در باره تحول پیشرفت فنی، محیط زیست بین‌المللی، تغییرات رفتار شرکت کنندگان اجتماعی و ... ناشی می‌شود. سناریوها، احتمال تحقق فرضها را نسبت به تحولات تاریخی مشاهده شده در داخل و خارج ارزیابی می‌کند و با طرح سؤالاتی در باره اوضاع اجتماعی - سیاسی آینده پیوسته به تفکر در باره مکانیسمهای توسعه و می‌دارد. از آنجا که سناریوها، هم به بررسی تحول متفاوت عوامل طبیعی رشد و هم به مطالعه تحول تقاضای نهایی می‌پردازد، در برنامه‌ریزی از دو جهت مفید است: ۱ - پشتیبان کمی تحلیلهای مربوط به توسعه درازمدت ۲ - مرجع کمی کل برای گرایشهای میان مدت.

۴

بدین ترتیب در فرایند آینده‌نگری، سناریوها نقطه آغاز و وضع کنونی آمایش سرزمین نقطه پایان را تشکیل می‌دهد؛ پس چگونگی رسیدن از یکی به دیگری به آسانی قابل تصور است.

تا اینجا چنانکه دیدیم، آمایش سرزمین، هم در مورد شناخت جغرافیای کنونی فعالیتها و هم در مورد تصمیم‌گیری در باره مکان‌یابی فعالیت‌های آینده، بیشتر با کیفیات و ساختارها سروکار دارد نه با کمیتهای و اعداد؛ حال آنکه تا این اواخر، اقتصاددانان

کلاسیک، نئوکلاسیک و معاصر از روش محاسبه نهایی و ریاضیات فیزیکدانان استفاده می‌کردند که ریاضیات علوم دقیق بود. از این رو در زمینه‌هایی از اقتصاد که با صورت‌بندی^{۱۶} برحسب «پیوسته»، «همگن» و «کمی» خوب وفق می‌دهد مانند مطالعه مکانیسمها و رفتارهای عقلایی، پیشرفتهای چشمگیری صورت گرفته است؛ در حالی که در زمینه‌هایی نظیر اقتصاد فضایی، استفاده از روش صرفاً افزار وار (مکانیکی) و هندسی - قیاس میان فضای اقتصادی و زیر مجموعه‌های محدب فضای اقلیدسی - هرگز جز نتایج میان مایه نداشته است. واقعیت اقتصاد فضایی، مشکل به چنین الگوبندی تجربیدی، تحویل‌پذیر است.

در واقع فرضیاتی که الگوهای اقتصادی بر آنها استوار است جز بندرت موضوع آزمون درستی آماری قرار نگرفته است. استنتاجاتی که از این فرضیات می‌شود، فقط به صورتی ناقص واقعیت را تبیین می‌کند. جای این برداشت «قیاسی» رابرداشتی «استقرایی» باید بگیرد که مشاهده واقعیتها را عمده می‌سازد استقرا بویژه با کاربرد کامپیوتر و تحلیل چند بُعدی امکانپذیر شده است. به نظر می‌رسد این نوسازی روش شناختی بتواند میان نظریه و عمل در اقتصاد، سازش برقرار کند.

به‌طور کلی استفاده متداولی که از ریاضیات می‌شود توان به حساب آوردن «ساختار» مکانیسمهای اقتصادی و رفتار کارگزاران را ندارد. الگوهای اقتصادی، بدون آنکه فرضهای اساسی این الگوها چون و چرا شود، بیش از پیش پیچیده می‌گردد، اما قادر به برطرف کردن کمبودها و نقاط تاریک نظریه‌های اقتصادی نیست.

برضد این برداشت صرفاً افزاروار و قیاسی، واکنشی به شکل ابزارهای تحلیلی جدید مانند نظریه گراف، در جریان است. یک نوع نمایش ریاضی دیگر که به رغم ظاهری تجربیدی‌تر به واقعیتهای اقتصادی و اجتماعی نزدیکتر است، امکان می‌دهد تا «مشاهدات متعدد»، «بیش و کم مشخص»، «ناهمگن» و «اغلب کیفی» رابه حساب آوریم؛ در اینصورت، دیگر بهینه‌یابی توابع اقتصادی مطرح نیست؛ توابعی که، به لحاظ صورت‌بندی، بیش از پیش پیچیده است. برعکس، مسأله عبارت است از «تحلیل و تبیین روابطی، هرچند غیر دقیق» که اجزای یک سیستم اقتصادی با همدیگر دارد. این دگرگونی نمایش صوری پدیده‌های اقتصادی با تغییری نیز در روش متناظر است. بدین ترتیب، سرانجام اقتصاد می‌تواند از فقط مشاهده آماری وقایع، فراتر رفته، به «تحلیل داده‌ها» پردازد و از طریق استقرا به تدوین الگوهای نظری اقدام کند. «تحلیل

داده‌ها» در مقایسه با آمار سنتی، «پالایش» حوزه مشاهدات اقتصادی را میسر می‌سازد تا با توجه به مجموعه ناهمگن متغیرها، فقط مشاهدات اساسی معروف به ساختاری یا استراتژیکی حفظ شود.

۵

به‌طور کلی، چون تحلیل چند بُعدی پالایش مجموعه‌ای از مشاهدات را با توجه به مجموعه‌ای از متغیرها، یا پالایش مجموعه‌ای از اعمال ممکن را با توجه به مجموعه‌ای از هدفهای جزئی مورد نظر (گزینه‌های چند معیاری)، میسر می‌کند، در عین استفاده از روشهای علمی حقیقی، درک بهتر واقعیت‌های اقتصادی را ممکن می‌سازد؛ بدین ترتیب تحلیل داده‌ها با طیف وسیع ابزارهایی که در اختیار دارد؛ از قبیل تحلیل فاکتوریل تناظر، تحلیل برحسب عناصر اصلی تشکیل دهنده، تحلیل ریخت‌شناسی و غیره، بهترین حوزه کاربرد خود را در آمایش سرزمین می‌یابد.

به‌طور خلاصه، آمایش سرزمین سیاستی ملی است که منافع مجموعه ملت را در نظر دارد نه رقابتهای مناطق را و مستلزم تعریف سیاست تصرف فضای ملی و تأمین سازگاری میان خواستههای مناطق است. هدف آن دستیابی به معاضدت ملی همه مناطق در مسائل توسعه است نه اینکه به منزله یک مکمل توسعه در نظر گرفته شود و نمی‌توان آن را عمل جدیدی تصور کرد که بر تصمیمات متداول ادارات افزوده می‌شود. آمایش سرزمین، طرز فکر مشترکی در مورد مجموعه «اداره عمومی» است. لازم است وسایل مداخله «اداره عمومی» به سوی هدفهای منطقه‌ای همگرای یابد و از مسؤولیتهای بخشی آن فراتر رود. در هر اداره عمومی گرایشی برای قدرت طلبی وجود دارد که نه تنها با اجتماعات محلی، با دیگر ادارات عمومی نیز در تضاد است. هر اداره‌ای بدون هماهنگی با دیگران به کار خود مشغول است؛ از این رو آمایش سرزمین بدون مرکز زدایی (غیر مرکزی شدن) قدرت، خود به خود متفی است. تحقیقات مربوط به استفاده بهتر از فضانشان داده است که اگر اجتماعات محلی؛ از آزادی، وسایل، امکانات و تشویق برخوردار شوند و دولت نیز خود توجه بیشتری به مسائل بزرگ بکند و بر سر جزئیات کمتر وقت بگذارد، سیاست اقتصادی اجتماعی با نیازهای کشور بهتر و سریعتر تطابق می‌یابد؛ به همین دلیل دو گل در مارس ۱۹۶۸ - یک ماه قبل از رویدادهای ماه مه که

موجب کناره‌گیری وی شد - در سخنانی در شهر لیوان می‌گوید: «کوشش چند قرنی مرکزی کردن که مدتها برای تحقق و حفظ وحدت کشور ما لازم بوده است، علی‌رغم واگرایهای ایالاتی که پیاپی بدان پیوسته‌اند، از این پس ضرورتی ندارد. برعکس، به‌نظر می‌رسد فعالیت‌های منطقه‌ای اهرم‌های قدرت اقتصادی فردای فرانسه باشد». در واقع میان مرکز زدایی و عدم تمرکز تفاوت است. مرکززدایی ملازمه دارد با حوزه عمل خاص، مراکز و ابزارهای تصمیم‌گیری اختصاصی، کنترل انعطاف‌پذیر، و نه از قبل، مقامات مرکزی. عدم تمرکز مبتنی بر افزایش اختیارات و صلاحیت‌های نمایندگان محلی قدرت مرکزی است و همچنان در حوزه‌ای کاملاً اداری قرار دارد. غیر مرکزی کردن اقتصادی با مرکزیت سیاسی به‌صورتی پایدار وفق نمی‌دهد؛ زیرا اداره عمومی، نخستین کارفرمای کشور است و حتی بنگاه‌های بزرگ و متوسط نیز نمی‌توانند از تماس دائم با آن معاف باشند. آمایش سرزمین باید بر اصل وحدت استوار باشد تا از عهده پاسخگویی به منطق «نظام» و «جستجوی» بهزیستی هر یک از آحاد ملت و مناطق کشور برآید.

آمایش سرزمین سیاستی است اقتصادی که به نظر می‌رسد فقط اساساً از جنبه منفی تصور می‌شود، یعنی وقتی که هزینه‌های عدم تعادل‌های منطقه‌ای برای اجتماع ملی بالا می‌رود. در واقع، بدین ترتیب، توجه آمایش سرزمین معطوف است به: هزینه بالای مراکز جمعیت؛ تغییر جهت فعالیت‌هایی که برای اقتصاد ملی هزینه‌ای بالا دارند؛ و ایجاد شغل وقتی هزینه آن کمتر از هزینه جابجائی افراد است. پس، در آمایش سرزمین، جنبه هزینه، در سطح ملی است که عمده می‌شود.

آمایش سرزمین سیاستی است آینده‌نگر و مجموعه‌نگر برای پاسخگویی به دو فکر مکمل: از یک سو تداوم هدف‌های بنیادی مثلاً سازگاری ساختارهای روستایی، انطباق ساختارهای صنعتی سپری شده با تحول تکنولوژیکی و کنترل رشد پایتخت، و از سوی دیگر انعطاف‌پذیری برای به حساب آوردن تحولات.

آمایش سرزمین سیاستی است معطوف به اراده؛ یعنی مفاهیم عملیاتی و گرایش‌های عمده را برای تحقق سازماندهی یا سازماندهی مجدد سرزمین، تأمین معاضدت ملی و یکپارچگی فضایی و تعادل مناطق، تغییر جهت صنایع، نوسازی روستایی و غیره تعریف می‌کند؛ وانگهی در سطح مناطق نیز به تعیین طرح‌های راهنما می‌پردازد که گرایشها و رسالت‌های دلخواه مناطق را تعریف می‌کنند. در واقع آمایش سرزمین سیاستی تصحیحی برای سامان‌یابی بهتر بقایای توسعه بخشی نیست، بلکه

هدف آن توسعه فضایی یکپارچه و معطوف به آینده است.

باری، رسالت بزرگ آمایش سرزمین آشتی دادن دوبال عروج انسان یعنی تمدن و فرهنگ است که یکی ریشه در «شهر» دارد و دیگری در «روستا». به یاد بیاوریم که توسعه فضایی یکپارچه، نظامی یکتا و هماهنگ است و تلفیقی از دو شیوه تصرف «روستایی» و «شهری» فضا است؛ پس فقط توسعه فضایی یکپارچه می تواند تمدنی درخشان همراه با فرهنگی شکوفا به ارمغان بیاورد. این همه، خود درگرو تغییری بنیادی در بینش است؛ چنانکه سهراب سپهری می گوید: «چشمها را باید شست، جور دیگر باید دید.»

پی نوشت

1 - Von H. Thunen.

2 - Claudius Petit

۳- ن.ک. .:

- Leroi - Gourhan, La Préhistoire in *Encyclopédie de la Pléiade, Histoire Universelle T. I.*

4 - Tennessee Valley Authority.

5 - J. F. Gravier; Paris et le desert francais; 1947.

6 - R. Courtin et P. Maillet; Economie géographique; Dalloz, Paris.

7 - François Perroux; Les Techniques quantitatives de planification P. U. F. ,Paris, 1965.

۸ - پل والرئ، Paul Valéry ، (۱۹۴۵ - ۱۸۷۱) شاعر و نویسنده فرانسوی دارای آثار متنوع در زمینه شعر ، موسیقی، علوم، رمان و ... مانند «مقدمه‌ای بر روش لئوناردو داوینچی»، «فاوست من»، «یادداشتها» و غیره.

9 - G.Orwell, 1984

10 - Huxley

11 - Richta

12 - R. Prévost; La prospective économique in *Revue Economique*, 1965.

13 - Guy Caire, La Planification 2ème ed. Cujas. paris 1972

14 - Extrapolation

15 - Jean Fourastié ; les trente glorieuses.

16 - Formalization.

منابع

- 1 - Thünen (Johann Heinrich von), Der isolierte Staat in Beziehung auf landwirtschaft und nationalökonomie, Hamburg, 1826.
- 2 - Claude ponsard, economie et espace SEDES. Paris. 1954.
- 3 - Claude ponsard, histoire des théories économiques spatiales. Armand Colin. paris. 1958.
- 4 - Walter Isard Methods of Regional Analysis M.I.T.U.S.A 1971.
- 5 - Claude Lacour, Aménagement du territoire et développement régionale, Dalloz, Paris. 1973.
- 6 - Pierre Massé Le plan ou L'anti - hasard, Gallimard, Paris. 1965.
- 7 - J. Monod et p. De Castelbajac L'aménagement du territoire, P.U.F. Paris 1980.
- 8 - Ludovic Lebart et Jean - Pierre Fénelon, Statistique et informatique appliquées. 3^e édition, Dunod paris, 1975.
- 9 - J. L. Guigou, Analyse des données et choix à critères multiples. Dunod, paris, 1979.
- 10 - J. F. Gravier, paris et le désert français, paris. Flammarion, 1972.
- 11 - Claude Manzagol, Logique de l'espace industriel, P.U.F. paris, 1980.
- 12 - J. P. Benzécri et col., L'analyse des données, Dunod, Paris, 1975.