



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

مصاحبه پژوهشی؛

الزامات اجرای آمایش سرزمین صنایع تبدیلی کشاورزی در استان‌ها



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

– وب‌سایت خبرگزاری صدا و سیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: علی قنبری شيرسوار

۲	نکات برجسته
۲	مقدمه و طرح مسئله
۳	آمایش سرزمین
۴	صنایع تبدیلی کشاورزی
۵	روش برنامه ریزی آمایش سرزمین
۵	بررسی توزیع جغرافیایی تولید و صنایع فرآوری با یک مرحله تبدیل محصولات راهبردی منتخب در کشور
۶	اصول و موازین کلی آمایش سرزمین
۸	آثار و نتایج اجرای آمایش سرزمین صنایع تبدیلی کشاورزی در استانها
۸	توصیه ها و راهکارهای سیاسی اجرای آمایش سرزمین صنایع تبدیلی کشاورزی در استانها
۹	جمع بندی

معاونت سیاسی
صد اویتما

* نکات برجسته

- ❖ در بیش از ۵ دهه برنامه‌ریزی توسعه در ایران، موضوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای و به موازات آن آمایش سرزمین همواره مورد توجه نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است.
- ❖ هر یک از دستگاه‌های اجرایی موظف است، بستر لازم در راستای اجرای آمایش سرزمین در حوزه مأموریت‌های خود را فراهم نماید.
- ❖ در گستره مأموریت‌های وزارت جهاد کشاورزی، حوزه صنایع تبدیلی و تکمیلی دارای اهمیت خاصی است و لازم است تا متناسب با آمایش ملی و استانی و آمایش صنعت کشور و منطبق بر کانون‌های تولید کشاورزی، ساماندهی شود.
- ❖ صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی، نقش تعیین‌کننده‌ای در توسعه فعالیت‌های بخش کشاورزی داشته و دارای اهمیت راهبردی است.
- ❖ بررسی آمار نشان می‌دهد که به دلیل تولی‌گری دوگانه (وزارتخانه‌های صنعت معدن و تجارت و جهاد کشاورزی)، صدور مجوزهای صنعتی از روندی منطبق با نیاز تولید محصولات کشاورزی برخوردار نیست.
- ❖ تجربیات جهانی نشان می‌دهند که صنایع تبدیلی و تکمیلی قادرند تولیدات روستایی، بهره‌وری، دسترسی به شغل و مناسبات بین بخشی را افزایش داده و عدم توازن منطقه‌ای را کاهش دهند. با این حال، موفقیت صنایع تبدیلی در مناطق روستایی به بهترین مکان جهت استقرار فعالیت‌های صنعتی نیز وابسته است.
- ❖ سیاست‌های کلی نظام درباره آمایش سرزمین، در سال ۱۳۹۰ ابلاغ شد.
- ❖ بررسی‌های متعدد صورت گرفته در رابطه با توزیع جغرافیایی ظرفیت صنایع فرآوری محصولات راهبردی کشاورزی (گندم و جو، برنج، حبوبات، سیب زمینی و گوشت) نشان می‌دهد که میان میزان تولید این‌گونه محصولات در سطح استان‌ها با استقرار صنایع فرآوری مرتبط با یک مرحله تبدیل (حوزه وظایف وزارت متبوع) تناسب برقرار نیست. به عبارت دیگر این‌گونه صنایع فاقد آمایش سرزمینی مطلوب هستند.

* مقدمه و طرح مسئله

در بیش از پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، موضوع برنامه‌ریزی منطقه‌ای و به موازات آن آمایش سرزمین همواره مورد توجه نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است. دور جدید توجه به آمایش سرزمین در جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۷۶ آغاز گردید و اسناد پایه مورد نیاز کشور تهیه و در دستور بهره‌برداری قرار گرفت. در برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ – ۱۳۹۹) این مقوله مورد توجه بیشتری قرار گرفته و در متن قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۶) در خصوص آمایش سرزمین این‌گونه تصویب شده است:

بررسی و نظارت بر اجرای نظام راهبردی توسعه سرزمین و تنظیم روابط ارکان و اجزای آن

بررسی، تصویب، هماهنگی و نظارت مستمر بر تهیه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمین در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی

بررسی برنامه‌های اجرایی آمایش سرزمین و اسناد آمایش ملی، منطقه‌ای و استانی

نظارت بر اجرای اصول و ضوابط ملی آمایش سرزمین در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذیربط

❖ تبصره ۱- دستگاه‌های اجرایی مکلفند برنامه‌های عملیاتی خود را به گونه‌ای تنظیم و اجرا کنند که زمینه تحقق جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین فراهم آید.

❖ تبصره ۲- نظارت بر اجرای مصوبات شورا بر عهده دبیرخانه (سازمان برنامه و بودجه کشور) است. شورا می‌تواند برای انجام وظایف خود نسبت به تشکیل کار گروه‌های موضوعی اقدام کند.

❖ تبصره ۳- ترکیب اعضای شورا علاوه بر رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور عبارتند از: وزیران کشور، اطلاعات، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و سه نفر صاحب نظر شاغل در دستگاه‌های اجرایی به انتخاب رئیس جمهور

❖ تبصره ۴- دولت موظف است در برنامه‌ریزی‌های آمایش سرزمین همواره سیاست‌های خشکی و دریایی را توأمأً لحاظ نماید. با استناد به تبصره ۱ ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، " سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین " که مصوب ۹۶/۵/۲ شورای عالی آمایش کشور می‌باشد، از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶) ابلاغ شد.

با عنایت به این قوانین، هریک از دستگاه‌های اجرایی موظف است بستر لازم در راستای اجرای آمایش سرزمین در حوزه مأموریت‌های خود را فراهم نماید. در گستره مأموریت‌های وزارت جهاد کشاورزی، حوزه صنایع تبدیلی و تکمیلی اهمیت خاصی دارد و لازم است تا متناسب با آمایش ملی و استانی و آمایش صنعت کشور و منطبق بر کانون‌های تولید کشاورزی، ساماندهی شود. لذا تعیین الزامات و سیاست‌هایی که به آمایش سرزمینی این صنایع کمک نماید از امور ضروری و مورد نیاز وزارت جهاد کشاورزی در راستای تحقق مأموریت‌های محسوب می‌شود.

در همین راستا با توجه به اهمیت بخش کشاورزی در توسعه اقتصادی، اجتماعی کشور و در سال جهش تولید، برای بررسی و تحلیل بیشتر موضوع آمایش سرزمین کشاورزی و روستایی در رابطه با صنایع کشاورزی، مصاحبه‌ای با آقای دکتر جانعلی بهزادنسب، رئیس هیئت مدیره، مدیرعامل شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و مدیر سابق گروه پژوهشی توسعه کشاورزی و توسعه روستایی وزارت جهاد کشاورزی^۱ انجام شده که مهمترین بخش‌های آن در این پژوهش ارائه می‌شود.

*** آمایش سرزمین**

آمایش سرزمین که از ریشه اصطلاح فرانسوی *Amenagement du territoire* گرفته شده است، دارای مفهومی منحصر به فرد است که در منابع معتبر کشورهای انگلوساکسون^۲ برای پرهیز از تفاسیر متفاوت از آن بدون ترجمه به انگلیسی، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران (۱۳۸۵) با استفاده از تعریف به کار رفته توسط اتحادیه اروپا، آمایش سرزمین را به این صورت تعریف کرده است " آمایش سرزمین تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و عوامل محیطی است که به‌منظور ایجاد سازمان سرزمینی عقلایی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعدادهای انسانی و محیطی از طریق افزایش کارایی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه در نقاط و مناطق جغرافیایی، ایجاد نظام کاربری اراضی متناسب با اهداف توسعه متعادل و حفظ محیط زیست، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ‌سازی تأثیرات فضایی- مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص، با توجه به اصل وحدت سرزمینی، ملاحظات امنیتی و دفاعی و حفظ هویت اسلامی- ایرانی به‌گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم‌انداز بلندمدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمینی را محقق سازد."

علاوه بر این، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳) آمایش سرزمین را مهندسی ترتیبات بهره‌وری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی و طبیعی تعبیر کرده است. بدین ترتیب مقوله آمایش سرزمین به عنوان تلفیقی از سه علم اقتصاد، جغرافیا و جامعه‌شناسی و به عنوان تبیین دیدگاه دراز مدت توسعه ملی براساس مراحل اساسی زیر شکل می‌گیرد:

۱- این مصاحبه در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۲ انجام شده است.

۲- آنگلساکسون‌ها اقوامی ژرمن بودند؛ که در انتهای سده ۴ میلادی و سال‌های آغازین سده ۵ میلادی، انگلستان را از تصرف رومیان خارج کرده، نام خود را به این خطه داده و کشور و ملت انگلستان را پایه گذارند. از جمله آنگلساکسون‌ها می‌توان به «انگل»ها، «گوت»ها، «فریزی»ها و «ساکسون»ها اشاره نمود.

تدوین اصلی‌ترین جهت‌گیری‌های توسعه بلند مدت کشور از منظر آمایش سرزمین در یک فرآیند نگاه از بالا به توسعه ملی و تعیین و تبیین بازتاب‌های سرزمینی آن

تعیین امکانات و قابلیت‌ها و موانع و تنگناها که تعیین کننده تخصص‌ها و عملکردهای اصلی اقتصادی و اجتماعی و منشأ انتخاب فعالیت‌ها در سطح مناطق می‌باشد در یک فرآیند نگاه از پایین به سطح ملی

تلفیق دو فرآیند نخست در برخورد با بخش‌های اقتصاد و ایجاد هماهنگی‌های بین منطقه‌ای و بین بخشی و بخشی - منطقه‌ای و تصویر بازتاب‌های سرزمینی مرحله توسعه یافتگی بخش‌های مختلف در سطح ملی

* صنایع تبدیلی کشاورزی

صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی، نقش تعیین کننده‌ای در توسعه فعالیت‌های بخش کشاورزی داشته و دارای اهمیت راهبردی است. مهمترین موارد قابل طرح در این باره عبارتند از:

تکمیل زنجیره تامین و زنجیره ارزش در بخش کشاورزی؛

ایجاد اشتغال مولد و پایدار در روستاها، دستیابی به امنیت غذایی، افزایش اشتغال در بخش کشاورزی و کمک به روند کاهش مهاجرت از روستاها به شهرها؛

کمک به افزایش تولید ناخالص ملی، صادرات غیر نفتی و ارزش افزوده محصولات خام کشاورزی؛

ارتقای ضریب خود اتکایی و بالا بردن بهره‌وری در بخش و در نهایت بهبود تراز تجاری بخش کشاورزی و رونق بیشتر اقتصاد؛

تاثیر مثبت در کاهش ضایعات پس از برداشت محصولات خام کشاورزی.

دکتر بهزادنسب مفهوم صنایع تبدیلی و تکمیلی را این‌گونه تشریح می‌کند " صنایع تبدیلی به صناعی گفته می‌شود، که ارتباط مستقیم و تنگاتنگ با زیر بخش‌های مختلف کشاورزی داشته باشد. به عبارتی صنایع تبدیلی شق دیگری از صنایع روستایی می‌باشد که این صنایع متکی بر انواع فرآورده‌ها و محصولات تولیدی در روستا است. هر فرآورده یا محصول کشاورزی و دامی به عنوان ماده اولیه در جریان فرآیند تولیدات تبدیلی به مصرف می‌رسد. این گونه صنایع به سرمایه‌گذاری‌های چندانی نیاز ندارد و می‌توانند سرمایه‌های اندک محلی را جذب نمایند. از جمله صنایع تبدیلی در روستا می‌توان به صنایع لبنیات سازی، رب گوجه فرنگی و تهیه خشکبار اشاره نمود. (صناعی که فرآورده‌های کشاورزی و دامی را تبدیل به مواد و کالای نیمه ساخته و یا آماده مصرف می‌سازد صنایع تبدیلی می‌نامند.) صنایع تکمیلی روستایی آن بخش از صنایع روستایی است که زنجیره تولید صنایع فرآوری کشاورزی غذایی را تکمیل و نهاده‌های واسطه‌ای این صنایع را تولید می‌کند. آن بخش از صنایع که تجهیزات، ابزارآلات و نهاده‌های شیمیایی برای بخش کشاورزی تولید می‌کند را می‌توان صنایع تکمیلی نامید. "

همچنین ایشان صنایع تبدیلی را بخشی از صنایع کشاورزی می‌داند که بر اساس تعریف سازمان‌های بین‌المللی، صنایع کشاورزی به آن بخش از صنایع اطلاق می‌شود که ارزش ایجاد شده حاصل از فعالیت آنها موجب ایجاد ارزش افزوده از طریق فرآوری در مواد خام کشاورزی می‌شود. لذا این صنایع زیر مجموعه‌ای از بخش تولیدی هستند که فرآوری و عمل آوری مواد خام و محصولات واسطه‌ای حاصل از کشاورزی، آبیان و جنگل را برعهده دارند.

* روش برنامه‌ریزی آمایش سرزمین

در چارچوب برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، از جمله مصادیق خط مشی " برقراری توازن در توزیع فرصت‌ها و منابع " در زنجیره تامین فرآورده‌های غذایی، دو موضوع زیر بیان می‌شود:

رعایت ملاحظات مربوط به بنگاه‌های کوچک و متوسط که تعداد آن‌ها در زنجیره فرآورده‌های غذایی زیاد است؛

بهبود توازن منطقه‌ای در استقرار فعالیت‌ها و جمعیت.

چنانچه ملاحظه می‌شود، موضوع آمایش منطقه‌ای و رعایت توازن در این آمایش برای صنایع کشور به ویژه صنایع کوچک و متوسط (از جمله صنایع تبدیلی کشاورزی) دارای اهمیت فراوانی است. به طور کلی برنامه‌ریزی آمایش سرزمین براساس توانمندی‌ها، قابلیت‌ها و استعدادهای هر منطقه، با توجه به یکنواختی و هماهنگی آثار و نتایج عملکردهای ملی آن در سطح ملی، نقش و مسئولیتی خاص به مناطق مختلف کشور محول می‌شود. براساس این نقش و مسئولیت، می‌توان برنامه‌های توسعه و رشد را براساس برنامه‌ریزی منطقه‌ای در مناطق گوناگون کشور اجرا کرد. بنابراین، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین مکمل برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطح کشور، برای برنامه‌های ملی - بخشی است. هدف‌های کلی آمایش سرزمین، تنظیم و برنامه‌ریزی کمی و کیفی یک موضع یا مکان با در نظر داشتن عوامل محیطی، سیاسی و نظامی، امنیتی، اقتصادی و اجتماعی در سطح کلان و گسترده است (به طوری که هدف‌های آمایش سرزمین در کشورهای اروپایی در آغاز مفهوم دفاعی داشت) ولی امروزه مفهوم توسعه‌ای پیدا نموده و هدف‌های مختلف دیگری را نیز دربر گرفته است. در فرآیند پرداختن به آمایش سرزمین (برنامه ریزی فضایی)، تئوری‌ها و مدل‌های متعددی مطرح و قابل استفاده می‌باشد. یکی از کاربردی‌ترین تئوری‌ها، تئوری عملکردهای شهری در توسعه روستایی است. رویکرد عملکردهای شهری در توسعه روستایی برای اضافه نمودن ابعاد فضایی و مکانی به برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای، مطرح گردید و تاکنون در کشورهای مختلفی استفاده شده است. این رویکرد در درجه اول بر مفهوم یکپارچگی عملکردی - فضایی و سپس بر مفاهیم مکان‌های مرکزی و مراکز خدمات مبتنی است. این دیدگاه معتقد است که سکونت‌گاه‌هایی با ابعاد و ویژگی‌های عملکردی متفاوت به ویژه مراکز کوچک‌تر خدمات روستایی و بازار، نقش مهمی در توسعه روستایی و منطقه‌ای دارد و می‌توان نقش ایفا کند؛ اما در اغلب کشورهای در حال توسعه نظام سکونت‌گاهی به اندازه کافی شکل گرفته و یکپارچه نیست، تا این مراکز بتواند عملکردهای بالقوه خود را به طور ویژه و کارآمد انجام دهد. در عین حال مکان‌های مرکزی (شهرها) نقش مهمی در توسعه اجتماعی و اقتصادی منطقه ایفا می‌کند. تعداد این مراکز، توزیع جغرافیایی و خصوصیات عملکردی آن‌ها عوامل مهمی در روند و شکل‌گیری توسعه منطقه‌ای قلمداد می‌شود. برای تحقق این مهم باید پیوندهایی بین یک مکان مرکزی (شهری) و نواحی روستایی پیرامونی آن، همچنین پیوندهایی میان مکان‌های مرکزی (شهری) واقع در منطقه و در نهایت مکان‌های مرکزی (شهرها) واقع در خارج از منطقه برقرار گردد و تحکیم یابد.

* بررسی توزیع جغرافیایی تولید و صنایع فرآوری با یک مرحله تبدیل محصولات راهبردی منتخب در کشور

بررسی تناسب ظرفیت صنایع فرآوری و میزان تولید محصولات کشاورزی در کشور نتایج زیر را نشان می‌دهد:

- ❖ حجم کل تولید محصولات زراعی، باغی، دامی و شیلاتی در سال زراعی ۹۹-۱۳۹۸، بالغ بر ۱۳۰ میلیون تن می‌باشد.
- ❖ بر اساس پروانه‌های بهره‌برداری صادره برای صنایع، کل ظرفیت فرآوری محصولات کشاورزی به صورت تجمعی، حدود ۲۳۸ میلیون تن است. از این میزان حدود ۲۲۲ میلیون تن در حوزه فعالیت وزارت صنعت معدن و تجارت و حدود ۱۶ میلیون تن در حوزه فعالیت وزارت متبوع قرار می‌گیرد. این ظرفیت فرآوری، در واقع ظرفیت تجمعی فرآورده‌های تولیدی

از یک محصول کشاورزی و پروانه‌های صادره مختلف برای فرآورده‌های گوناگون همان محصول است که ظرفیت دریافت اولیه محصول را نشان نمی‌دهد و به دلیل تکرار ظرفیت در مراحل مختلف برای یک حجم معین از ماده خام دریافتی ظرفیت‌ها افزایش قابل توجهی یافته است. به عنوان مثال، مقدار معینی از محصول گوجه فرنگی در مراحل مختلف تبدیل و تهیه مواد مصرفی و بسته بندی، دارای پروانه‌های بهره برداری متعدد می‌باشد که مجموع ظرفیت فرآوری حاصل از این پروانه‌ها به مراتب بیشتر از حجم گوجه فرنگی ورودی است. همچنین آمار تفکیکی از مواد اولیه مصرفی در محصولات ترکیبی، در منابع آماری مورد بررسی وجود ندارد و به دلیل تعدد پروانه‌های بهره‌برداری بر حسب کالای تولیدی در صنعت، مجموع ظرفیت فرآوری به مراتب بیشتر از مجموع مواد ورودی به صنعت نشان می‌دهد.

❖ ظرفیت اسمی ۲۸ عنوان صنایع فرآوری منتخب کشور تا پایان سال ۱۳۹۳، حدود ۱۳۳ میلیون تن است که از این میزان حدود ۱۰۵ میلیون تن در حوزه فعالیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و حدود ۲۸ میلیون تن در حوزه فعالیت وزارت متبوع قرار می‌گیرد.

❖ حجم تولید ۱۰ محصول، حدود ۳۷ میلیون تن است که صنایع فرآوری ایجاد شده امکان جذب حدود ۶۴ میلیون تن ماده خام کشاورزی را فراهم می‌کند. حدود ۷ درصد از ظرفیت فرآوری و حدود ۵/۲ درصد از ظرفیت جذب ماده خام این ۱۰ محصول در حوزه فعالیت وزارت متبوع و بقیه آن در حوزه فعالیت وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد.

❖ بررسی آمار نشان می‌دهد که به دلیل تولی‌گری دوگانه (وزارتخانه‌های صنعت معدن و تجارت و جهاد کشاورزی)، صدور مجوزهای صنعتی از روندی منطبق با نیاز تولید محصولات کشاورزی برخوردار نیست. به‌عنوان مثال در بعضی از صنایع فرآوری همانند صنایع شالیکوبی و صنایع فرآوری زیتون، میزان مجوزهای بهره برداری بسیار بیشتر از ظرفیت تولید ماده خام اولیه آنها در کشور است و در مقابل در محصولات همانند سیب زمینی و خرما، ظرفیت فرآوری بسیار کمتر از نیاز کشور می‌باشد که از این پس با توجه به مسئولیت جدید وزارت جهاد کشاورزی، این تعارض باید توسط این وزارتخانه سازماندهی و مرتفع شود.

❖ با توجه به نیاز اساسی بخش تولید و فرآوری، به وجود یک سیستم آماری مدون و منسجم به منظور پایش مستمر نحوه صدور مجوزها، میزان پیشرفت آنها و مهمتر از همه برنامه‌ریزی یکپارچه تولید و فرآوری محصولات کشاورزی، لازم است تا وزارت جهاد کشاورزی اقدام به طراحی نقشه راه و پیاده‌سازی یک نرم‌افزار یکپارچه مدیریت اطلاعات در این رابطه نماید.

*** اصول و موازین کلی آمایش سرزمین**

رویکرد و برنامه آمایش سرزمین برگرفته از اصول و موازینی است که تحقق آن را تضمین می‌کند. تجربیات جهانی نیز از پیاده‌سازی برخی از این اصول با توجه به شرایط هر کشور حکایت دارد. این اصول و موازین در ۴ سطح کلی دسته‌بندی شده که نتایج بررسی‌ها در رابطه با هر یک از سطوح را می‌توان به شکل زیر خلاصه نمود:

الف) اصول و موازین نظری آمایش سرزمین

✓ آمایش سرزمین تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و عوامل محیطی است که به منظور ایجاد سازمان سرزمینی عقلایی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعدادهای انسانی و محیطی از طریق افزایش کارایی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه در نقاط و مناطق جغرافیایی، ایجاد نظام کاربری اراضی متناسب با اهداف توسعه متعادل و حفظ محیط زیست، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ‌سازی تأثیرات فضایی- مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص، با توجه به اصل وحدت سرزمینی، ملاحظات امنیتی و دفاعی و حفظ هویت اسلامی- ایرانی به‌گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم‌انداز بلندمدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمینی را محقق سازد.

✓ در آمایش سرزمین ۵ گروه از اهداف مورد تاکید می‌باشد که عبارتند از:



✓ تجربیات جهانی نشان می‌دهند که صنایع تبدیلی و تکمیلی قادرند تولیدات روستایی، بهره‌وری، دسترسی به شغل و مناسبات بین بخشی را افزایش داده و عدم توازن منطقه‌ای را کاهش دهند. با این حال، موفقیت صنایع تبدیلی در مناطق روستایی به بهترین مکان جهت استقرار فعالیت‌های صنعتی نیز وابسته است.

ب) سیاست‌های ملی و منطقه‌ای موثر بر آمایش سرزمین

- در جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی نظام که از سوی مقام معظم رهبری تعیین و ابلاغ می‌شود، خطوط اصلی نظری و اجرایی موضوعات مختلف را ترسیم می‌کند و کلیه سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها با عنایت به این سیاست‌ها طراحی و اجرا می‌شود. سیاست‌های کلی نظام درباره آمایش سرزمین، در سال ۱۳۹۰ ابلاغ شد.
- اهتمام قانونی به آمایش سرزمین در چارچوب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، فضای لازم را در عرصه ملی برای پرداختن به آمایش سرزمین از جمله آمایش صنایع تبدیلی کشاورزی فراهم نموده است.
- سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین کشور نیز با شفاف سازی مسیر انطباق کلیه فعالیت‌ها با آمایش ملی و استانی، گام مهمی در پیاده سازی منویات آمایش سرزمین برداشته است.
- تشکیل شورای عالی آمایش سرزمین و همچنین جهت دادن به شوراهای و کمیسیون‌های توسعه بخش‌ها و استان‌ها اعم از شورای عالی شهرسازی و معماری و یا شوراهای برنامه‌ریزی توسعه استان‌ها به سوی اجرای سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین کشور نیز ساختار پرداختن به آمایش را مستحکم نموده است.
- سیاست‌های کلان اقتصادی باید در تناسب با نیازهای محلی، قابلیت‌ها و ویژگی‌های منطقه‌ای اتخاذ شوند. در غیر این صورت، زمینه توزیع نامناسب جمعیت، امکانات، تسهیلات و فعالیت‌ها، نبود تعادل فضای تراکم فعالیت‌ها در یک منطقه، قطب‌بندی فضایی و گسترش نابرابری اجتماعی و اقتصادی را فراهم می‌آورند و به عنوان مانعی در مسیر توسعه کشور عمل می‌کنند.

ج) رویکردهای برنامه‌ریزی در آمایش سرزمین

- ✓ آمایش سرزمین در کنار برنامه‌ریزی اقتصادی، ضمن تکمیل و اعتدالی نظام برنامه‌ریزی کشور، می‌تواند پاسخگوی بسیاری از مسائل و کمبودهای مطرح شده باشد. بدین ترتیب به نظر می‌رسد سند آمایش سرزمین به عنوان راهبردی ملی و بلند مدت می‌بایستی حاوی سطوح مختلف فراملی، ملی و استانی باشد.
- ✓ در چارچوب برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت، از جمله مصادیق خط مشی " برقراری توازن در توزیع فرصت‌ها و منابع " در زنجیره تامین فرآورده‌های غذایی، دو موضوع: ۱- رعایت ملاحظات مربوط به بنگاه‌های کوچک و متوسط که تعداد آن‌ها در زنجیره فرآورده‌های غذایی زیاد است و ۲- بهبود توازن منطقه‌ای در استقرار فعالیت‌ها و جمعیت، مورد توجه می‌باشد.
- ✓ مجموعه فنون و روش‌های کاربردی برای قانونمند کردن و انتظام فضایی و اقدامات اثرگذار بخش عمومی و خصوصی بر نحوه مکان‌گزینی و استقرار فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی در فضای دوجبه‌ای که برنامه‌ریزی فضایی خوانده می‌شود، از الزامات آمایش سرزمین است.
- ✓ در فرآیند پرداختن به آمایش سرزمین (برنامه‌ریزی فضایی)، تئوری‌ها و مدل‌های متعددی مطرح و قابل استفاده می‌باشد. یکی از کاربردی‌ترین تئوری‌ها، تئوری عملکردهای شهری در توسعه روستایی است. رویکرد عملکردهای شهری در توسعه روستایی برای اضافه کردن ابعاد فضایی و مکانی به برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای، مطرح شد و تاکنون در کشورهای مختلفی استفاده شده است. این رویکرد در درجه اول بر مفهوم یکپارچگی عملکردی- فضایی و سپس بر مفاهیم مکان‌های مرکزی و مراکز خدمات مبتنی است. این دیدگاه معتقد است که سکونت‌گاه‌هایی با ابعاد و ویژگی‌های عملکردی متفاوت به ویژه مراکز کوچک‌تر خدمات روستایی و بازار، نقش مهمی در توسعه روستایی و منطقه‌ای دارد و می‌توان نقش ایفا کند؛ اما در اغلب کشورهای در حال توسعه نظام سکونت‌گاهی به اندازه کافی شکل گرفته و یکپارچه نیست، تا این مراکز بتواند عملکردهای بالقوه خود را به طور ویژه و کارآمد انجام دهد. در عین حال مکان‌های مرکزی (شهرها) نقش مهمی در توسعه اجتماعی و اقتصادی منطقه ایفا می‌کند. تعداد این مراکز، توزیع جغرافیایی و خصوصیات عملکردی آن‌ها عوامل مهمی در روند و شکل‌گیری توسعه منطقه‌ای قلمداد می‌شود. برای تحقق این مهم باید پیوندهایی بین یک مکان مرکزی (شهری) و نواحی روستایی پیرامونی آن، همچنین پیوندهایی میان مکان‌های مرکزی (شهری) واقع در منطقه و در نهایت مکان‌های مرکزی (شهرهای) واقع در خارج از منطقه برقرار گردد و تحکیم یابد.

د) فرآیندهای ضروری در عرصه‌های اجرای برنامه‌های آمایشی

مشارکت بازیگران اصلی به ویژه جامعه محلی در عرصه برنامه‌ریزی و اجرای فعالیت‌ها و تعیین نقش بخش عمومی و خصوصی و سهم دولت مرکزی و دولت‌های محلی در اجرای طرح.
ایجاد نظامی که زمینه مشارکت و تفاهم شهروندان را برای توسعه منطقه خود فراهم سازد.
همکاری میان مناطق از طریق: بازشناسی اهمیت همکاری و تشکیل واحدهای مناسب همکاری و کمک دولت به همکاری میان منطقه‌ای.
سرمايه گذاري هدفمند و کارآمد در زیرساخت‌ها؛ یعنی از سویی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌هایی که به تحقق هدف‌ها و راهبردهای این برنامه کمک کند و از سویی دیگر ایجاد کارایی در سرمایه‌گذاری تعاونی یا مشترک، کاهش هزینه ساخت و ساز، استفاده بهتر از زیرساخت‌های کنونی، تحلیل هزینه و کارایی سرمایه‌گذاری‌ها و سرانجام جذب سرمایه‌های بخش خصوصی برای احداث زیرساخت‌ها.
مدیریت یکپارچه توسعه در سطح محلی، منطقه‌ای و ملی برای تحقق اهداف آمایش سرزمین.
ایجاد همکاری بیشتر میان اقدامات عمومی و خصوصی.
فراهم ساختن زمینه مناسبی برای برآورده کردن نیازهای توسعه‌ای کشور به شیوه بی‌طرفانه و تهیه مبنایی برای اولویت‌بندی و هدایت و اداره منابع به جایی که نیاز بیشتری به آن‌ها وجود دارد.

* آثار و نتایج اجرای آمایش سرزمین صنایع تبدیلی کشاورزی در استان‌ها

آمایش سرزمین یک انگاره کلی است که به تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و عوامل محیطی به منظور ایجاد سازمان سرزمینی عقلایی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعدادهای انسانی و محیطی می‌پردازد و در درون خود دارای سیاست‌ها، رویکردها، برنامه‌ها و مدل‌های عالمانه است. لذا نگاه بخشی (از جمله توجه صرف به حوزه صنعت بدون توجه به سایر حوزه‌ها) و موردی به آمایش سرزمین فاقد وجهت علمی است.
آمایش سرزمین از طریق افزایش کارایی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه در نقاط و مناطق جغرافیایی، ایجاد نظام کاربری اراضی متناسب با اهداف توسعه متعادل و حفظ محیط زیست، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ‌سازی تأثیرات فضایی-مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص، با توجه به اصل وحدت سرزمینی، ملاحظات امنیتی و دفاعی و حفظ هویت اسلامی- ایرانی به گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم‌انداز بلندمدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمینی را محقق سازد.
آمایش سرزمین در کنار برنامه‌ریزی اقتصادی، ضمن تکمیل و اعتلای نظام برنامه‌ریزی کشور، می‌تواند پاسخگوی بسیاری از مسائل و کمبودهای موجود در نظام توسعه ملی باشد. بدین ترتیب به نظر می‌رسد سند آمایش سرزمین به عنوان راهبردی ملی و بلند مدت می‌بایستی حاوی سطوح مختلف فراملی، ملی و استانی باشد.
علاوه بر پیوستگی سطوح جغرافیایی در آمایش سرزمین، پیوستگی موضوعی نیز دارای اهمیت بالایی است. به عنوان مثال امکان تفکیک صنعت از سایر بخش‌ها و یا تفکیک یک حوزه از صنایع از سایر حوزه‌ها قابل طرح نمی‌باشد.
مشارکت بازیگران اصلی به ویژه جامعه محلی در عرصه برنامه‌ریزی و اجرای فعالیت‌ها و تعیین نقش بخش عمومی و خصوصی و سهم دولت مرکزی و دولت‌های محلی در اجرای طرح‌ها از موضوعات مهم در آمایش سرزمین محسوب می‌شود.

* توصیه‌ها و راهکارهای سیاسی اجرای آمایش سرزمین صنایع تبدیلی کشاورزی در استان‌ها

برای پرداختن به آمایش سرزمین صنایع تبدیلی کشاورزی لازم است که نکات زیر مورد توجه قرار گیرد:
آسیب شناسی توزیع نامتعادل جغرافیایی صنایع تبدیلی نسبت به تولید کشاورزی صورت گیرد و برای کوتاه و میان مدت، سیاست‌های حمایت از توزیع بهینه صنایع تبدیلی کشاورزی اتخاذ و اجرا شود.
طرح مطالعاتی به منظور شناسایی فعالیت‌های فرآوری اولیه در مجاورت مزارع برای کاستن از ضایعات و حفظ مشخصات هر محصول به تفکیک مناطق تولید به انجام رسد و نتایج آن در برنامه اجرایی ظرفیت‌سازی و توانمند سازی و حمایت از صنایع تبدیلی کشاورزی پیاده شود.

لازم است که آمایش سرزمینی صنایع تبدیلی کشاورزی بر اساس ظرفیت‌های موجود تولید از یک سو و ظرفیت سازی از طریق کسب و کارهای نوین کشاورزی از جانب دیگر سازماندهی شود.
کشاورزی و کسب و کارهای وابسته به آن با مقوله توسعه روستایی دارای ارتباط پیوسته و وابسته هستند. لذا آمایش صنایع تبدیلی کشاورزی باید با عنایت به کمک به تحقق اهداف توسعه روستایی (رونق سرمایه‌گذاری و اشتغال و تولید برای روستاییان، مشارکت جامعه محلی در آمایش صنایع تبدیلی، ملاحظات زیست محیطی فضاهای روستایی و غیره) صورت پذیرد.
هرگونه برنامه‌ریزی آمایشی برای صنایع تبدیلی باید از طریق برنامه آمایش همه جانبه صنایع صورت گیرد. این برنامه نیز باید در چارچوب آمایش کلان (از نظر موضوعی) مورد نظر باشد. لذا بدون در اختیار داشتن سند ملی آمایش و یا سند آمایش استان، امکان برنامه‌ریزی عالمانه صنایع تبدیلی کشاورزی وجود ندارد.
با عنایت به مراتب بند فوق، در وهله نخست باید اراده ملی بر هدایت توسعه از طریق آمایش سرزمین استوار گردد و نظام توسعه فعلی (بخشی‌نگری و در حاشیه بودن برنامه‌های توسعه‌ای) دگرگون شود. در همین راستا، سند فراملی و ملی آمایش سرزمین به هنگام شده و در دستور کار قرار گیرد و اسناد آمایش استانی هرچه سریع‌تر تهیه و مبنای کار قرار داده شود.
پیش‌نیاز توسعه ملی براساس آمایش سرزمین، اصلاح و بهبود فضای کسب و کار ملی و روابط بین‌المللی است.
انجام مطالعات لازم برای شناسایی و استفاده از تجربه‌های بین‌المللی در آمایش سرزمینی صنایع تبدیلی کشاورزی کشور یک امر ضروری است.
در فرآیند برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی برنامه‌های آمایش صنایع از جمله صنایع تبدیلی کشاورزی، لازم است که همه‌ذی‌مدخلان (بخش عمومی، بخش خصوصی و جوامع محلی) بر اساس مدل مشخصی سهیم گردند و در اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها نیز نقش دولت محدود شده و بخش خصوصی و نهادهای مردمی (مثل تعاونی‌ها و غیره) بیش از پیش سهیم گردند.

* جمع بندی

در جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی نظام که از سوی مقام معظم رهبری تعیین و ابلاغ می‌شود، خطوط اصلی نظری و اجرایی موضوعات مختلف را ترسیم می‌کند و کلیه سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها با عنایت به این سیاست‌ها طراحی و اجرا می‌شود. سیاست‌های کلی نظام درباره آمایش سرزمین، در سال ۱۳۹۰ ابلاغ شد. همچنین اهتمام قانونی به آمایش سرزمین در چارچوب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، فضای لازم را در عرصه ملی برای پرداختن به آمایش سرزمین از جمله آمایش صنایع تبدیلی کشاورزی فراهم کرده است. سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین کشور نیز با شفاف سازی مسیر انطباق کلیه فعالیت‌ها با آمایش ملی و استانی، گام مهمی در پیاده سازی منویات آمایش سرزمین برداشته است. علاوه بر این، تشکیل شورای عالی آمایش سرزمین و همچنین جهت دادن به شوراها و کمیسیون‌های توسعه بخش‌ها و استان‌ها اعم از شورای عالی شهرسازی و معماری و یا شوراها برنامه‌ریزی توسعه استان‌ها به سوی اجرای سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین کشور نیز ساختار پرداختن به آمایش را مستحکم نموده است.

تجربیات جهانی نشان می‌دهند که صنایع تبدیلی و تکمیلی قادرند تولیدات روستایی، بهره‌وری، دسترسی به شغل و مناسبات بین بخشی را افزایش داده و عدم توازن منطقه‌ای را کاهش دهند. با این حال، موفقیت صنایع تبدیلی در مناطق روستایی به بهترین مکان جهت استقرار فعالیت‌های صنعتی نیز وابسته است.

صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی، نقش تعیین کننده‌ای در توسعه فعالیت‌های بخش کشاورزی داشته و دارای اهمیت راهبردی است.

مهمترین موارد قابل طرح در این باره عبارتند از:

کمک به افزایش تولید ناخالص ملی، صادرات غیر نفتی و ارزش افزوده محصولات خام کشاورزی

ایجاد اشتغال مولد و پایدار در روستاها، دستیابی به امنیت غذایی، افزایش اشتغال در بخش کشاورزی و کمک به روند کاهش مهاجرت از روستاها به شهرها

تکمیل زنجیره تامین و زنجیره ارزش در بخش کشاورزی

تاثیر مثبت در کاهش ضایعات پس از برداشت محصولات خام کشاورزی

ارتقای ضریب خود اتکایی و بالا بردن بهره‌وری و در نهایت بهبود تراز تجاری بخش کشاورزی و رونق بیشتر اقتصاد

تحقق این اثرات به ارتباط تنگاتنگ این صنایع با فضای جغرافیایی تولید کشاورزی باز می‌گردد. همچنین به رغم اهمیت و ضرورت آمایش مطلوب صنایع تبدیلی کشاورزی، بررسی‌های متعدد صورت گرفته در رابطه با توزیع جغرافیایی ظرفیت صنایع فرآوری محصولات راهبردی کشاورزی (گندم و جو، برنج، حبوبات، سیب زمینی و گوشت) نشان می‌دهد که میان میزان تولید اینگونه محصولات در سطح استان‌ها با استقرار صنایع فرآوری مرتبط با یک مرحله تبدیل (حوزه وظایف وزارت متبوع) تناسب برقرار نیست. به عبارت دیگر این‌گونه صنایع فاقد آمایش سرزمینی مطلوب هستند.