

توسعه دریامحور در سایه اسناد فرادست*

افشین دانه کار

استاد، گروه محیط‌زیست طبیعی، دانشکده منابع طبیعی، دانشکدگان کشاورزی و منابع طبیعی، دانشگاه تهران، کرج، ایران
 رایانامه نویسنده: danehkar@ut.ac.ir

چکیده

سنجش‌های تاریخی طی ۲۷۰۰ سال اخیر نشان داده‌است تنها در حکمرانی‌های قوی و مقتدر، توسعه روابط اقتصادی و سیاسی و حمایت از تمامیت ارضی از طریق دریاهای کشور صورت گرفته‌است و تجاوزهای تخریب‌گرایانه در طول تاریخ سبب شد ضمن از بین رفتن برخی زیرساخت‌های دریاپایه در سواحل، تحت تأثیر سندروم ترس از حاشیه، دریاها و سواحل از توجه لازم و کافی برنامه‌ریزان باز بمانند. با این وجود پس از انقلاب اسلامی و به‌ویژه از برنامه سوم توسعه، توجه به ظرفیت‌های اقتصادی، نظامی و محیط‌زیستی سواحل و دریاها آغاز شد. طرح‌های مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور هم پیشروانی قوی و موثر در تأمین اطلاعات مکانی مناطق ساحلی و دریایی بوده‌است و بیش از ۲۰ سند فرادست و احکام متعدد حاکمیتی، به‌ویژه سیاست‌های توسعه دریا محور (ابلاغیه مقام معظم رهبری) و ظرفیتی که در برنامه هفتم توسعه ایجاد شده‌است، ابزار لازم برای اجرای برنامه یکپارچه و هماهنگ توسعه دریامحور را فراهم نموده‌است و دوره‌ای که در آن به‌سر می‌بریم، بهترین زمان برای توسعه دریامحور در کشور است. امروز توسعه دریامحور، نشانه‌ای از اقتدار ملی و قدرت منطقه‌ای است که نباید از آن غفلت کرد. دریا بخشی از سرزمین است و در برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمین (خشکی و دریا) پیش از هر گونه اقدام اجرایی، لازم است برنامه‌ریزی در ۶ حوزه، حساسیت‌سنجی، ظرفیت‌سنجی، سازگارسازی، پیامدسنجی، بازسازی و احیا و مشارکت‌سازی صورت گیرد.

کلیدواژه‌ها: اقتصاد آبی، سندروم ترس از حاشیه، مدیریت یکپارچه منطقه ساحلی، اسناد فرادست، دریاهای ایران

* - این مقاله در همایش اقتصاد دریامحور، گروه مشاوران کیش، جزیره کیش، ۱۶ آبان ۱۴۰۳، ارائه شده‌است.

مقدمه

موقعیت فلات ایران بین سه پهنه آبی دریای کاسپین، خلیج فارس و خلیج عمان (دریای مکران) باعث شده که ساکنان این سرزمین از هزاران سال پیش همواره به صورت مستقیم یا غیرمستقیم متأثر از این دریاها و منابع غنی آن‌ها باشند. شواهد باستان‌شناسی نشان می‌دهد که ساکنین سرزمین ایران حداقل از دوره پارینه‌سنگی جدید از منابع دریایی استفاده کرده‌اند. با شکل‌گیری حکومت‌های منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای مانند سلسله عیلامیان و هخامنشیان، این دریاها علاوه بر جنبه‌های تجاری-فرهنگی، از جنبه نظامی نیز اهمیت یافتند. شناخت گذشتگان ما از ویژگی‌های طبیعی کرانه‌ها و دریاها، آن‌ها را قادر می‌ساخت تا دامنه فعالیت‌های بازرگانی خود را از سواحل غربی اقیانوس هند تا سواحل غربی اقیانوس آرام در چین و حتی ژاپن توسعه دهند. سفرهای ایرانیان با شناخت بادهای موسمی اقیانوس هند تا سواحل زنگبار در آفریقا و هندوستان امتداد داشت. همچنین آثار مهندسی ایرانیان در سواحل شرقی مدیترانه و سواحل جنوبی دریای سیاه هم به چشم می‌خورد (بیگلری و همکاران، ۱۳۹۸).

توسعه دریامحور در تاریخ پیش از انقلاب اسلامی

تحولات تاریخی، اجتماعی، سیاسی و حتی فناوری کشور سبب شد در حکمرانی‌های مختلف ارتباط و وابستگی ایران به دریاها با افت و خیز همراه باشد. به‌طور روشن در دوره‌های سلجوقیان و مغول، گرچه ایران دارای ناوگان دریایی بود اما تمرکز حکمرانان بیشتر روی فتوحات زمینی و تجارت خشکی بود. همچنین حاکمان صفوی، نیز بیشتر بر تجارت زمینی با کشورهای آسیای میانه تمرکز داشتند. از دوره قاجار به سبب بی‌ثباتی سیاسی، نبود تجهیزات و فناوری‌های مدرن دریایی، عدم سرمایه‌گذاری کافی برای

توسعه زیرساخت‌های دریایی، تسلط قدرت‌های خارجی (روسیه و انگلیس) که بر دریاها اطراف ایران نفوذ داشتند و عدم وجود نیروی دریایی قدرتمند، سبب شد حکمرانی ایران ضمن دچار شدن به سندرم ترس از حاشیه، از سواحل و دریاها به عنوان یک فرصت توسعه و عمران فاصله بگیرد (دانه کار، ۱۳۹۸/الف). در دوران پهلوی اول نیز به سبب اولویت‌بندی‌های توسعه‌ای خشکی محور (توسعه زیرساخت‌های داخلی، صنعتی‌سازی، راه‌های ترانزیتی خشکی)، محدودیت‌های اقتصادی و کمبود منابع مالی، عوامل سیاسی و بین‌المللی (وابستگی به قدرت‌های بزرگ، نگرانی از تهدیدات خارجی)، کمبود زیرساخت‌ها و فناوری (نبود بنادر مجهز، تجهیزات قدیمی و کمبود نیروی انسانی متخصص) و عدم توجه به اقتصاد دریامحور (نگاه سنتی به دریا صرفاً در برداشت منابع آبی) توسعه دریاپایه در کشور به حاشیه رانده شد. چنین نگرشی در دوران پهلوی دوم با تمرکز بر توسعه و عمران در خشکی‌ها، پشت به دریا ادامه یافت و تمرکز بر صنایع سنگین خشکی پایه (به‌ویژه پروژه‌های بزرگ و زودبازده) و صنعت نفت، باعث شد تا سایر بخش‌های اقتصادی از جمله اقتصاد دریامحور، از اولویت کمتری برخوردار شوند و به محیط‌های دریایی تنها به عنوان جغرافیای مرزی نگاه شود. همچنین برخی سیاست‌های راهبردی خشکی‌مبنا در این دوره (انقلاب سفید) و فضای بیرونی جنگ سرد، بر فقدان اولویت‌های دولت و سرمایه‌گذاری‌ها در بخش دریایی تأثیرگذار بود (دانه کار، ۱۳۹۸/ب).

جایگاه توسعه دریامحور در اوایل انقلاب اسلامی

حکمرانی جمهوری اسلامی، با جنگ تحمیلی و پس از آن تدوین برنامه‌های توسعه، دوران سازندگی، توسعه سیاسی و توسعه اقتصادی وابسته به آن همراه بود. برنامه‌ریزی کشور از الگوی یکپارچه و مبتنی بر مدیریت پایدار سرزمین برخوردار نبود و نقش سیاسی ایران در منطقه، کشور را با

راه‌وترباری در این برنامه بود. مطابق آن وزارتخانه‌های راه‌وترباری و کشور موظف شدند "طرح ساماندهی مدیریت جامع و یکپارچه مناطق ساحلی" را تهیه کنند. به دنبال آن سازمان بنادر و دریانوردی برنامه‌ریزی برای تدوین طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور (ICZM^۲) را آغاز نمود و با انتخاب مشاوران ذی‌صلاح مرحله نخست این مطالعات را از سال ۱۳۸۲ شروع کرد که تا سال ۱۳۸۴ به طول انجامید (دانه‌کار، ۱۳۹۳).

از دیگر موضوعات مهم دریاپایه در برنامه سوم توسعه، موضوع کریدور شمال-جنوب (با طول ۵۶۰۰ کیلومتر) بود که با هدف تقویت ارتباطات اقتصادی بین هند، آسیای مرکزی و اروپای شرقی مفهوم‌سازی شد و موافقت‌نامه آن در سال ۱۳۷۹ در سن پترزبورگ به امضای وزیران حمل‌ونقل سه کشور ایران، هند و روسیه رسید. سپس این گذرگاه با پذیرفتن ۱۱ کشور دیگر شامل جمهوری آذربایجان، ارمنستان، قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان، ترکیه، اوکراین، بلاروس، عمان، سوریه و بلغارستان، خود را به عنوان مسیری جایگزین و قابل اعتماد به اثبات رساند. کریدور شمال-جنوب در واقع پل ارتباطی کشورهای اروپایی با اقیانوس هند و خلیج فارس به شمار می‌رود. در این کریدور ارتباط کشورهای شمال اروپا، اسکاندیناوی و روسیه از طریق ایران با کشورهای حوزه خلیج فارس، حوزه اقیانوس هند و جنوب شرقی آسیا برقرار می‌شود. مسیر اولیه این گذرگاه مراکز اقتصادی مهمی همچون آستراخان، مسکو، باکو، بندرعباس، تهران، بندر انزلی و بمبئی را به یکدیگر متصل می‌ساخت. مسیر دیگری از این کریدور در شرق ایران پیش‌بینی شد که با طول ۳۹۰۰ کیلومتر با شبکه ریلی ارتباط روسیه، قزاقستان و ترکمنستان را از یکی از دو مرز ریلی ایران در سرخس و اینچه‌برون برقرار می‌کرد و پیش‌بینی شده بود به خط آهن بندرعباس برسد.

تحریم‌های اقتصادی و فضای ایران هراسی برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی روبه‌رو کرد، به همین سبب، در دو دهه نخست این دوره از حکمرانی، اهمیت‌های محیط‌های دریایی ابعاد نظامی-امنیتی داشت و تنها نگاه دریایی، محدود به دروازه‌های بازرگانی دریایی از چند بندر اصلی و توسعه میادین نفت و گاز فلات قاره بود.

حدود ۱۵ سال پس از انقلاب اسلامی ایران، نخستین توجه به دریا از منظر برنامه‌ریزی، فراتر از آنچه که وجود داشت در سازمان حفاظت محیط‌زیست و در سال ۱۳۷۳ با آغاز مطالعات "شناسایی مناطق حساس ساحلی" رخ داد. یک سال بعد مرکز ملی اقیانوس‌شناسی وقت، با برگزاری "کارگاه منطقه‌ای مدیریت جامع سواحل" موضوع مدیریت سواحل و جنبه‌های یکپارچگی در این مدیریت را به بحث و تبادل نظر گذاشت. به دنبال آن سازمان حفاظت محیط‌زیست مدیریت منطقه ساحلی را به‌طور مشخص در برنامه محیط‌زیست خزر (CEP^۱) محور توجه قرار داد. موضوع مدیریت مناطق ساحلی در سازمان بنادر و دریانوردی به دنبال راه‌اندازی اداره کل مهندسی سواحل و بنادر در حوزه معاونت فنی مهندسی مطرح و نقش این سازمان به عنوان یکی از نهادهای تصمیم‌ساز در سواحل را از سال ۱۳۷۸، با فراخوان از دستگاه‌های مرتبط با سواحل برای تشکیل شورای عالی سواحل کشور پررنگ کرد (دانه‌کار، ۱۳۹۵).

ورود توسعه دریامحور به برنامه‌های توسعه

ورود موضوع سواحل به برنامه‌های توسعه، نخستین بار در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳) و در ماده ۱۰۴ و معطوف به جلوگیری از آلودگی و ساماندهی ساحل دریای خزر، راه باز کرد. اما مهم‌تر از آن راهکار شماره ۴۰ بخش راهکارهای اجرایی و سیاست‌های خاص در فصل

^۲ -Integrated Coastal Zone Management

^۱ -CEP: Caspian Environmental Program

بندر چابهار نیز به عنوان تنها بندر اقیانوسی ایران نقش مهمی در این خصوص یافت (دانه کار، ۱۴۰۲).

از برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸)، این موضوع به شکل گسترده تری مورد توجه قرار گرفت و در ۶ ماده این برنامه به اقداماتی در خصوص سواحل و دریاها اشاره شد (ماده ۲۳، ۲۸، ۳۴، ۶۳، ۶۸ و ۱۲۱). ماده ۶۳ این برنامه سبب شد برنامه ریزی منطقه ساحلی با مشارکت دستگاه های بیشتری مورد توجه قرار گیرد و پس از تدوین و تصویب آیین نامه اجرایی آن، موضوع ساماندهی سواحل به یکی از تکالیف مهم دولتی تبدیل شد و دستگاه های دولتی مختلفی همچون سازمان مدیریت و برنامه ریزی وقت، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه های مسکن و شهرسازی وقت، کشور، جهاد کشاورزی و نیرو، وظایفی را عهده دار شدند. مرحله دوم و سوم مطالعات طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی حداثی سال های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۸ به انجام رسید و آخرین دستاوردهای طرح در اختیار شورای عالی معماری و شهرسازی قرار گرفت.

آمایش سرزمین توسط مقام معظم رهبری (۱۳۹۰/۰۹/۲۱) ابلاغ شد که در برگیرنده ۲ حکم مشخص (بند ۳ و بند ۵) در خصوص توسعه هماهنگ جزایر و سواحل جنوب و شمال کشور بود. سند ملی توسعه منابع آب (۱۳۹۰) نیز به بهره برداری از منابع آب نامتعارف به ویژه دریا به عنوان یکی از راهبردهای توسعه منابع آب اشاره نمود. سیاست های کلی جمعیت که در سال ۱۳۹۳ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد (۱۳۹۳/۰۲/۲۰)، نیز مناطق ساحلی و دریایی کشور را مورد غفلت قرار نداد و بر حفظ و جذب جمعیت و ایجاد مراکز جدید جمعیتی در جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان تأکید نمود. در سال پایانی این برنامه سیاست های کلی محیط زیست توسط مقام معظم رهبری (۱۳۹۴/۰۸/۲۶) ابلاغ شد که در برگیرنده ۱ حکم (ماده ۶) در خصوص حفاظت و حمایت از محیط زیست ساحل و دریا بود.

طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور

در طول برنامه پنجم توسعه، نتایج طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور در سال ۱۳۹۱ توسط شورای عالی معماری و شهرسازی تصویب و به استان های ساحلی ابلاغ شد (ابلاغیه شماره ۳۴۶۱۲/۳۰۰/۹۱، مورخ ۱۳۹۱/۶/۴) و مطابق آن کمیته های ساماندهی و مدیریت سواحل در استان های ساحلی کشور شکل گرفت، برنامه توانمندسازی و آموزش کارشناسان در دستور کار قرار گرفت و سازمان بنادر و دریانوردی نیز موظف به تهیه طرح تدقیق مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، به تفکیک استان های ساحلی شد. سازمان بنادر و دریانوردی فرایند انتخاب مشاور و واگذاری این مطالعات به متخصصان داخلی را آغاز نمود و طی سال های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸، تدقیق طرح ICZM برای استان هرمزگان به انجام رسید. یکی از دستاوردهای طرح مدیریت سواحل در استان هرمزگان توجه به برنامه ریزی فضایی دریا (آمایش دریا) بود که با رویه های علمی روزآمد،

ورود توسعه دریامحور به اسناد فرادست ملی

سال ۱۳۸۳ نیز هیأت وزیران ضوابط ملی آمایش سرزمین را به تصویب رساند (۱۳۸۳/۰۸/۰۶) و ذیل احکام ماده ۱، در ۳ بند (۱۰، ۲۶ و ۲۸) توجه به مناطق کمتر توسعه یافته سواحل جنوب را برای توسعه مراکز جمعیتی و صنعتی مورد توجه قرار داد. توجه به ظرفیت های اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و امنیتی مناطق ساحلی در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴) با رشد بیشتری همراه بود و در ۸ ماده این برنامه (مواد ۱۲۶، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۶۵، ۱۸۷، ۱۹۳، ۱۹۵ و ۲۰۱) رویکردهای دریامحور به چشم می خورد که مهم ترین اقدام پیش بینی شده، موظف کردن دولت به تشکیل سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل (بند ب ماده ۱۸۷) بود. در سال آغازین این برنامه سیاست های کلی

کلیه ساخت و سازهای دریایی به‌عنوان یکی از اسناد بالادستی مورد توجه قرار داد (دانه‌کار، ۱۳۹۸/الف).

توسعه احکام ساحلی-دریایی در برنامه ششم توسعه

به‌دنبال توسعه دانش و بینش دریایی توجه به احکام ساحلی و دریا نیز رو به افزایش گذاشت و در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰) ۱۰ ماده (مواد ۲، ۳۵، ۳۶، ۳۸، ۴۶، ۴۸، ۱۰۰، ۱۰۶، ۱۱۱ و ۱۱۲) در برگیرنده احکام مختلفی مربوط به مناطق ساحلی و دریایی کشور بود. از این برنامه توجه به توسعه سواحل مکران، به‌صورت کلیدی محور توجه برنامه‌ریزان سرزمین قرار گرفت. همچنین با انتشار سند جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۹۶ توسط شورای عالی آمایش سرزمین، ۱۱ بند از احکام ذیل ماده ۱ این سند (بندهای ۵، ۱۳، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۳۲، ۵۰، ۵۶، ۵۸، ۶۴ و ۷۸) به توسعه دریامحور معطوف بود. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۶/۱۰/۱۶) نیز موادی مرتبط با توسعه دریامحور دارد. تبصره ۴ ماده ۳۲ آن به توسعه سواحل مکران و ماده ۳۰ به موضوع حمل‌ونقل دریایی اشاره دارد و در ماده ۶۸ احکامی در خصوص توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور به چشم می‌خورد. بیانیه گام دوم انقلاب (ابلاغیه مقام معظم رهبری، ۱۳۹۷) از سواحل دریایی طولانی به‌عنوان یکی از فرصت‌های مادی کشور نام برده‌است. از سال ۱۳۹۸ موضوع بندر ترانزیتی چابهار در کریدور شمال-جنوب پررنگ شد و پای هند برای سرمایه‌گذاری به این عرصه باز شد. در خردادماه ۱۴۰۱ نخستین محموله ترانزیت چندوجهی از مبدأ روسیه به مقصد هند از طریق ایران ارسال و کریدور شمال-جنوب بعد از سال‌ها مذاکره و رایزنی فعال شد.

در برنامه ششم توسعه سند راهبردی توسعه گردشگری که در سال ۱۳۹۹ به تصویب هیأت وزیران رسید

قادر شد پیکره آبی استان هرمزگان را برای فعالیت دریایی پهنه‌بندی کند. طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ این طرح برای استان بوشهر، طی سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۱ برای خطه خزر و حدفاصل ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ برای استان سیستان و بلوچستان به انجام رسید. تدقیق ICZM استان خوزستان نیز در سال ۱۴۰۳ آغاز شده‌است و پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۵ به انتها برسد. نکته قابل‌توجه در طرح‌های مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور، پیوند آن‌ها با طرح‌های آمایش استان و اسناد بالادست مرتبط است (دانه‌کار، ۱۴۰۲).

طرح‌های مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور را می‌توان یکی از دستاوردهای دانش بنیان کشور در پشتیبانی نظام تصمیم‌گیری توسعه دریا محور برشمرد. این طرح‌ها که با پشتوانه دانش فنی متخصصان داخلی تهیه می‌شود از جدیدترین روش‌های علمی و ابتکارات فنی برخوردار است که سبب بومی‌سازی آن برای کشور بوده‌است. جریان مطالعات طرح‌های ICZM در کشور سبب شده است پایگاه اطلاعات مکانی مستحکمی در منطقه ساحلی و دریا‌های کشور تهیه شود و با رویکرد فرابخشی و مشارکتی (دولتی، خصوصی و اجتماعی) کشور را در بهترین فرصت توسعه دریامحور قرار داده‌است. از زمان شکل‌گیری موضوع مدیریت منطقه ساحلی و مشارکت دستگاه‌های کشوری و لشکری با این طرح، ضمن افزایش ادراک منافع ساحلی-دریایی کشور، توجه به ظرفیت‌های این فضای جغرافیایی افزایش یافته و دستاوردهای این طرح به‌عنوان یکی از اسناد بالادستی در توسعه دریامحور و کارهای دریایی نقش بازی می‌کند. امروزه تمام طرح‌های آمایش سرزمین در منطقه ساحلی می‌بایست چنین رویکردی را در راهبردها و اقدامات توسعه‌ای ملحوظ نمایند و پیش‌بینی شده‌است که چنانچه به کفایت به آن نپرداخته‌اند، با توجه به دستاوردهای طرح‌های ICZM استانی پیوست مدیریت سواحل داشته باشند. همچنین از سال ۱۳۹۴، کارویژه مرز شورای امنیت کشور نیز نتایج طرح ICZM را برای انجام

(۱۳۹۹/۰۶/۱۶) توسعه گردشگری ساحلی (ماده ۸ از بخش اقدامات اساسی) را نیز مورد توجه قرار داد. سند تحول دولت مردمی نیز توسط دولت سیزدهم و در طول برنامه ششم منتشر شد (۱۴۰۰/۱۲/۰۸) و در بخش شناسایی فرصت‌های جهش‌آفرین به گستردگی سواحل و ظرفیت‌های دریایی اشاره دارد. همچنین در تعیین اولویت‌های اساسی، از دریا به عنوان یکی از پیشران‌های توسعه نام برده است. در این سند در اقدامات بخش تحول به تأمین آب شرب از طریق شیرین‌سازی آب دریا و تأمین آب صنعتی استاندارد با استفاده از منابع آب دریا با رعایت ملاحظات محیط‌زیستی اشاره شده است. از دیگر اقدامات بخش تحول این سند، توسعه زیرساخت‌ها و تأسیسات گردشگری، با اولویت سواحل مکران و جزایر خلیج فارس، توسعه و فعال‌سازی ظرفیت جزایر و سواحل در قالب الگوهای جذاب سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری بلندمدت به چشم می‌خورد. افزایش سهم اقتصاد دریا، اعم از اقیانوسی و ساحلی، از تولید ناخالص داخلی، افزایش اشتغال در بخش دریایی و افزایش سهم ناوگان ملی از میزان تجارت دریا، از جمله نشانگرهای وضعیت مطلوب کشور معرفی شده است. همچنین از جمله چرخش‌های تحول‌آفرین، تغییر رویکرد صرفاً زمین‌پایه به رویکرد توسعه همه‌جانبه با تأکید بر دریا در طرح‌ریزی الگوی کلان توسعه کشور نام برده شده است. این سند همچنین از جمله چالش‌های پیش‌روی کشور را ضعف در شکل‌گیری زنجیره ارزش خدمات در حوزه دریایی و سهم کم ناوگان ملی از تجارت دریا، ضعف در مدیریت کلان حوزه دریایی کشور معرفی می‌کند.

توسعه دریامحور در سند ملی آمایش سرزمین

تهیه سند ملی آمایش سرزمین (مصوب شورای عالی آمایش سرزمین، ۱۳۹۹) را می‌توان یکی از دستاوردهای مهم برنامه ششم توسعه قلمداد نمود که براساس آن نقشه راه توسعه و راهبردها و خط مشی‌های اساسی برنامه‌ریزی بلند

مدت کشور آشکار شده است. سند تلفیق آمایش سرزمین کشور در بخش‌های مختلفی به توسعه دریامحور توجه داشته است. بخش راهبردها و سیاست‌های سرزمینی سند آمایش ملی کشور مشتمل بر ۲۶ راهبرد کلیدی است که ذیل ۱۷ راهبرد (۶۵٪ راهبردها)، سیاست‌های مختلفی برای توسعه دریامحور معرفی شده است. یکی از سیاست‌های راهبرد ۱ آن نقش استان‌های ساحلی و بنادر کشور، همچنین کریدورهای بازرگانی در ایجاد و ارتقاء پیوندها و مناسبات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با کشورهای منطقه و جهان است. جذب مشارکت سرمایه‌گذاری و فناوری پیشرفته بین‌المللی در فضاهای ساحلی جنوب کشور به‌ویژه جزایر و سواحل مکران از دیگر سیاست‌های این راهبرد است. از سیاست‌های راهبرد ۲ این سند که مرتبط به تقویت نقش مَفصلی کشور در شبکه گذرراه‌های ترانزیتی منطقه‌ای و بین‌المللی است به فعال شدن گذرراه شمال - جنوب اشاره و بر توسعه، تقویت، تجهیز و بهره‌برداری بهینه از شبکه حمل‌ونقل دریایی تأکید شده است. افزایش جذابیت و تثبیت حضور پایدار در شبکه ارتباطات دریایی و ارائه خدمات بانکرینگ و دریانوردی از دیگر سیاست‌های این راهبرد است. گسترش همکاری‌های بین‌المللی و تقویت حضور در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی حمل‌ونقل و ترانزیتی نیز ذیل همین راهبرد آمده است. چهارمین راهبرد آمایش ملی به موضوع "ارتقاء جایگاه بین‌المللی کشور در بازارهای جهانی انرژی و توسعه مبادلات منطقه‌ای و بین‌المللی انرژی"، برخوردار از ۲ سیاست دریامحور است. راهبرد ۵ آمایش ملی (تنوع‌بخشی به اقتصاد متناسب با مزیت‌ها و تخصص‌های سرزمین) به‌طور مشخص به سیاست پیشتازی اقتصاد دریامحور اشاره کرده است. راهبرد ۶ دربرگیرنده سیاست توسعه فناوری‌های نوآورانه کشت و تولید انواع محصولات با استفاده از آب دریا است. در راهبرد ۹ که معطوف به "سازگاری توسعه با محیط‌زیست و منابع طبیعی" است، سیاست مدیریت منابع آبی در مناطق ساحلی جنوب کشور

تنوع‌بخشی در منابع تولید انرژی، برخی استان‌های ساحلی شمال و جنوب را دارای ظرفیت تولید انرژی بادی و خورشیدی معرفی کرده‌است. در راهبرد ۲۱ نیز سیاست تکمیل و تقویت محور پسرانه سواحل مکران به چشم می‌خورد. راهبرد ۲۲ آمایش ملی کاملاً مرتبط با توسعه دریامحور است (افزایش جمعیت و توسعه فعالیت در مناطق مستعد کم‌تراکم به‌ویژه مناطق مرزی، جزایر راهبردی و سواحل جنوبی) و برخوردار از ۱۶ سیاست توسعه‌ای در این خصوص است. توسعه هم‌گرایی و هم‌افزایی در منطقه ژئوپلیتیکی خلیج فارس از سیاست‌های راهبرد ۲۵ آمایش ملی است و در راهبرد ۲۶ (رعایت ملاحظات و الزامات دفاعی و پدافند غیرعامل در استقرار جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین) به مناطق ساحلی به‌ویژه سواحل مکران، عسلویه و ماهشهر تأکید شده‌است (کاشف مبارکه و همکاران، ۱۳۹۹).

دریا، محور توسعه کشور در قرن ۱۵ خورشیدی

کشور، قرن پانزدهم را با تدوین برنامه هفتم آغاز کرد. رویکرد دریامحور در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در برنامه هفتم (۱۴۰۲/۰۸/۲۷) هم مورد تأکید قرار گرفت و در ماده ۱۱ تحقق سیاست‌های کلی آمایش سرزمین با توجه به مزیت‌های بالفعل و بالقوه و اجرایی ساختن موارد برجسته آن با توجه ویژه به دریا، سواحل، بنادر و آب‌های مرزی اشاره شده‌است. یکی از مهم‌ترین احکام سیاستی در سال ۱۴۰۲ ابلاغ سیاست‌های توسعه دریامحور توسط مقام معظم رهبری (۱۴۰۲/۰۸/۱۶) مشتمل بر ۹ ماده بود که به تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فضایی، دانشی و محیط‌زیستی توجه شده‌است. ابلاغ این سیاست‌ها توسط مقام رهبری که به پستوانه حدود ۲۰ سال پژوهش، برنامه‌ریزی و آشنایی سیاست‌گذاران با ضرورت نگاه رو به دریا صورت گرفت را می‌توان تحولی در پارادایم توسعه کشور به سمت خطه ساحلی و پیکره‌های دریایی

و پایش کیفیت و کمیت آب دریا تحت تأثیر تغییر اقلیم دیده می‌شود. از دیگر سیاست‌های دریاپایه این راهبرد توجه ویژه به مناطق دریایی تحت تأثیر تغییر اقلیم و جلوگیری از، از بین رفتن جزایر مرجانی در جنوب کشور و همچنین حفاظت و احیاء اکوسیستم‌های دریایی و ساحلی است. راهبرد ۱۰ آمایش ملی به تأمین آب پایدار مورد نیاز بر مبنای الگوی مطلوب استقرار فعالیت و جمعیت اختصاص دارد که از جمله سیاست‌های مصوب این راهبرد افزایش سهم بهره‌برداری از آب‌های نامتعارف مانند نمک‌زدایی آب دریا، ارائه مشوق‌های لازم برای سرمایه‌گذاری و به‌کارگیری فناوری‌های نوین در طرح‌های نمک‌زدایی مقرون‌به‌صرفه از آب دریا برای تأمین آب صنعت (براساس الگوی مطلوب استقرار فعالیت‌ها) مناطق واقع در پسرانه و سواحل جنوبی کشور، مرتبط با توسعه دریامحور است. راهبرد ۱۱ آمایش ملی (ساماندهی استقرار صنایع کشور و شکل‌دهی به زنجیره فعالیت‌های صنعتی) برخوردار از سیاست دریاپایه تقویت زنجیره‌های فعالیتی مبتنی بر صنایع دریامحور در محور ساحلی شمال و جنوب (لجستیک-بازرگانی) است. ساماندهی و توسعه زنجیره ارزش و تأمین شیلات با اولویت استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر، گیلان، مازندران و گلستان از سیاست‌های راهبرد ۱۳ (بازآرایی فضایی قلمروهای تولید محصولات کشاورزی) آمایش ملی است. راهبرد ۱۴ تمرکززدایی و تغییر الگوی شبکه شهری سرزمین از تک مرکزی به شبکه چندمرکزی و چندسطحی را مورد توجه قرار داده و ذیل خود بسیاری از شهرهای ساحلی دارای اولویت را نام برده‌است. در راهبرد ۱۵ (پایاده‌سازی الگوی مطلوب توسعه نظام سکونتگاهی در مناطق مختلف سرزمین)، بسیاری از سکونتگاه‌های ساحلی مورد تأکید قرار داشته‌است. تجهیز زیرساخت‌ها و توسعه شبکه‌های یکپارچه گردشگری از سیاست‌های راهبرد ۱۸ آمایش ملی است که محورهای گردشگری ساحلی-دریایی در خطه شمال و جنوب را نامبرده‌است. راهبرد ۲۰، در موضوع

نتیجه‌گیری

پارادایم توسعه دریاپایه، تنها محدود به کارهای دریایی و عمران ساحل و جزایر نیست. این ابلاغیه از سوی مقام معظم رهبری را می‌توان به انتقال هاب توسعه به سمت مناطق دریایی قلمداد نمود. امنیت آب و امنیت غذایی می‌بایست دریاپایه شود، توسعه رو به دریا یعنی پشت‌سر گذاشتن سندروم ترس از حاشیه که حدود ۲۵۰ سال بر کشور سایه انداخته بود. این نشانه‌ای از اقتدار ملی و قدرت منطقه‌ای است. مرزهای آبی و جزایری که همواره به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در معرض تهدید بدخواهان تمامیت ارضی کشور بودند، با چنین سیاست‌هایی به فرصتی برای رشد و نوآوری تبدیل خواهند شد. مدل‌های مالی خلاق برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های بین‌المللی، شرکای غربی ایران را دارای منفعت در جزایر کشور (به‌ویژه جزایر سه‌گانه) خواهد ساخت و در چنین وضعیتی هیچ تمایلی برای تشکیک اقتدار ملی ایران بر این جزایر نخواهند داشت. تنها ۴۰ درصد جزایر جنوب کشور برخوردار از جمعیت و فعالیت است و این به آن معنا است که فرصت‌های سکونت، عمران و سرمایه‌گذاری در جزایر جنوب کشور، به‌شدت خالی است (دانه‌کار، ۱۴۰۲). جبهه خشکی توسعه دریامحور را نمی‌بایست به یک باند ۱۰ کیلومتری لبه دریا محدود کرد، بلکه الگوی این توسعه می‌تواند تا شعاع ۵۰ کیلومتری گسترش یابد. به‌رغم گفتگوهای کارشناسی برای جابه‌جایی پایتخت به سبب جمع مسائل اجتماعی و محیط‌زیستی، می‌توان به حفظ تهران به‌عنوان پایتخت سیاسی پایند ماند، اما ظرفیت بالایی از انتقال پایتخت اقتصادی کشور به شعاع ۱۰۰ کیلومتری خطه ساحلی جنوب وجود دارد. ارزیابی توان اکولوژیک آمایش ملی نیز مکان‌های مناسب برای توسعه متعادل سکونتگاه‌ها و صنعت در این محدوده را نشان داده‌است. حتی ایده‌هایی برای ایجاد یک کانال کشتیرانی از خطه شرقی برای دسترسی افغانستان به دریای مکران و از خاک ایران و زیر نظر ایران مطرح است که ضمن

کشور توصیف نمود. ابلاغ این سیاست‌ها تقریباً مصادف با تصویب رشته مدیریت منطقه ساحلی در مقطع کارشناسی ارشد در سه گرایش (ناحیه ساحلی، ناحیه کرانه‌ای و آب‌های ساحلی)، در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (۱۴۰۲/۰۲/۳۱) بود. این برنامه آموزشی را می‌توان منطبق با دستاوردهای طرح‌های مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور و تربیت نیروی انسانی متخصص برای برنامه‌ریزی و کارهای دریایی مورد نیاز در آینده برشمرد و دانشگاه تهران پذیرش نخستین دانشجویان را از سال تحصیلی ۱۴۰۳-۱۴۰۴ آغاز نمود.

برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷) با توجه مشخصی به توسعه دریامحور به تصویب رسید. این برنامه برخوردار از ۱۹ حکم دریامحور و ساحلی است (مواد ۱۴، ۳۳، ۴۰، ۴۶، ۴۸، ۵۶، ۵۷، ۵۸، ۵۹، ۶۰، ۶۱، ۶۲، ۶۳، ۶۹، ۸۳، ۸۵، ۱۰۱، ۱۰۲ و ۱۱۲) و تقریباً کامل‌ترین برنامه از حیث توجه به ابعاد چندگانه اقتصادی، اجتماعی، محیط‌زیستی و امنیتی توسعه دریاپایه است. فصل ۱۲ این برنامه با عنوان "ترانزیت و اقتصاد دریامحور"، ضمن تأکید به سند آمایش ملی و طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور (ICZM) به‌عنوان دو سند فرادست در این ارتباط، برخوردار از ۸ حکم مشخص است (مواد ۵۶ تا ۶۳).

دولت سیزدهم در اردیبهشت سال ۱۴۰۳ (مصوبه ۱۴۰۳/۰۲/۱۲) برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور را تصویب و در تاریخ ۱۴۰۳/۰۴/۱۹ توسط معاون اول رئیس‌جمهور برای اجرا ابلاغ شد. دولت چهاردهم هم با توجه به ضرورت اجرای این برنامه از مهرماه ۱۴۰۳ آقای دکتر علی عبدالعلی‌زاده را به سمت نماینده رئیس‌جمهور در هماهنگی اجرای سیاست‌های کلی توسعه دریامحور منصوب نمود. دکتر پزشکیان همچنین بر ضرورت تکمیل کریدور شمال - جنوب تأکید داشته‌است.

بازسازی و احیا و ۶) مشارکت‌سازی (نهادی و مردمی)، صورت گیرد. شاید توسعه دریامحور، فرصت مناسبی برای شکل‌گیری همکاری بخش دولتی، بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی برای دستیابی به حکمرانی مطلوب باشد.

منابع

علاوه بر مراجعی که در متن به آن اشاره شد، برای تدوین این نوشتار از منابع زیر بهره گرفته شد:

بیگلری، ف.، نوکنده، ج.، نادری بنی، ع. و هژبری، ع. (۱۳۹۸). انسان و دریا: مروری بر هزاران سال رابطه انسان و دریا در ایران. موزه ملی ایران و سازمان و بنادر و دریانوردی، تهران، ۲۱۰ص.

دانه‌کار، ا. (۱۳۹۳). راهکارهای توسعه پایدار مناطق ساحلی در برنامه ششم توسعه. دومین همایش ملی برنامه ریزی، حفاظت، حمایت از محیط زیست و توسعه پایدار، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۲۶ بهمن ماه.

دانه‌کار، ا. (۱۳۹۵). برنامه ریزی برای توسعه متعادل منطقه ساحلی. "سلسله سخنرانی‌های علمی، پژوهشگاه ملی اقیانوس شناسی و علوم جوی، تهران، ۲۳ آبان ماه.

دانه‌کار، ا. (۱۳۹۸/الف). طرح جامع مدیریت سواحل کشور. همایش هم‌اندیشی توسعه دریا محور، مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان مدیریت صنعتی، تهران، ۱۴ بهمن ماه.

دانه‌کار، ا. (۱۳۹۸/ب). هماهنگی برای مدیریت پایدار ساحل و دریا. همایش ارگان‌های دریایی کشور، سازمان بنادر و دریانوردی، تهران، ۲۶ بهمن ماه.

دانه‌کار، ا. (۱۴۰۲). الزامات محیط زیستی اقتصاد دریا محور، نشست تخصصی اقتصاد دریامحور، موسسه موج و مرجان، ۲۱ خرداد ۱۴۰۲.

کاشف مبارکه، م.، ابراهیمی خوسفی، م.، ابوطالبی، م.، رازپور، م.، کشتکار، م. و مهرعلی تبار فیروزجایی، م. (۱۳۹۹). تلفیق مطالعات سند ملی آمایش سرزمین. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری، ۳۲۷ص.

پاسخ‌گویی به آرزوی تاریخی این کشور برای دسترسی به آب‌های آزاد، اقتدار ایران برای مدیریت این آبراهه و تضمین دریافت حق آبه هیرمند را تثبیت خواهد نمود. تکمیل و بهره‌برداری از کریدور شمال-جنوب نیز فرصت‌های اقتصادی کم‌نظیری نصیب کشور خواهد ساخت و خدمات ترانزیتی و ترانشیپی، منابع ارزی سرشار و کاهش وابستگی به فروش نفت را در پی خواهد داشت. استحصال انرژی پاک خورشیدی و بادی در خطه‌های ساحلی و دریایی نیز، پاسخ‌گوی نیاز انرژی کشور خواهد بود. انتقال تدریجی صنایع آبربر و انرژی‌بر به مناطق ساحلی و ارتقا صنایع دریایی و گسترش شورورزی از دیگر دستاوردهای توسعه رو به دریا است. تربیت نیروی انسانی متخصص برای کارهای دریایی، بازگشایی سرفصل‌های دریایی در بودجه کشور، برنامه‌ریزی متوازن در حوزه گردشگری ساحلی-دریایی، توسعه ورزش‌های دریایی، تعمیق پژوهش‌های دریایی، توسعه ایستگاه‌های هواشناسی دریایی، ایستگاه‌های اقیانوس‌شناسی، تولید نقشه‌های دریایی و پایگاه اطلاعات مکانی دریایی، پیش‌بینی و مقابله با مخاطرات دریایی و مراقبت و حفاظت از مناطق حساس ساحلی و دریایی لازم است به‌طور یکپارچه و هماهنگ انجام شود. ضروری است از ایجاد کانون‌های جمعیتی پیش از شکل‌گیری کانون‌های اقتصادی پرهیز شود و در توسعه کانون‌های اقتصادی صرفاً بر بنگاه‌های بزرگ مقیاس تمرکز نشود. برنامه‌ریزی توسعه دریامحور نیازمند نگاه راهبردی-فضایی است و برنامه‌ریزی فضایی دریا می‌بایست با برنامه‌ریزی فضایی خشکی (آمایش سرزمین) پیوند داشته باشد و زنجیره ارزش دریا به خشکی شکل گیرد. دریا بخشی از سرزمین است و تفکر سرزمین با مقیاس خشکی را باید کنار گذاشت، در فرایند برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمین (خشکی و دریا) پیش از هر گونه اقدام اجرایی، لازم است برنامه‌ریزی در ۶ حوزه، ۱) حساسیت‌سنجی، ۲) ظرفیت‌سنجی، ۳) برنامه سازگاری با کلان‌روندها (به‌ویژه تغییر اقلیم)، ۴) پیامدسنجی، ۵) برنامه

Sea-Based Development in Light of National Policy Statement

Afshin Danehkar

Professor, Department of Natural Environment, Faculty of Natural Resources, College of Agriculture & Natural Resources, University of Tehran, Karaj, Iran

Author's E-mail: danehkar@ut.ac.ir

Abstract

Historical assessments over the past 2,700 years shown that economic and political relations have developed primarily under strong and authoritative governance, as well as the safeguarding of territorial integrity through the country's seas. Throughout history, destructive invasions have led to the erosion of maritime infrastructure along the coasts, while the "fear of marginalization syndrome" further diverted planners' attention from adequately prioritizing seas and coastlines. However, following the Islamic Revolution—and particularly since the Third Development Plan—attention to the economic, military, and environmental potential of coasts and seas has gradually emerged. The Integrated Coastal Zone Managements (ICZM) initiatives have played a pivotal role in providing spatial data for coastal and marine areas. Moreover, over 20 National Policy Statement and numerous governmental decrees—most notably the Marine-Oriented Development Policies (issued by the Supreme Leader) and the capacities established under the Seventh Development Plan—have laid the necessary groundwork for the implementation of a coordinated, marine-based development strategy. The current era represents the most opportune time for advancing marine-oriented development in the country. Today, marine-based development stands as a symbol of national sovereignty and regional power—one that must not be overlooked. The sea is an integral part of the national land, and in any integrated spatial planning (encompassing both land and sea), six key domains must be addressed prior to executive action: sensitivity assessment, capacity evaluation, compatibility analysis, impact assessment, restoration and rehabilitation, and stakeholder engagement.

Keywords: Blue economy, Fear of marginalization syndrome Integrated coastal zone management, National policy statement, Iran's seas