



## Analysis of the shortcomings of the spatial planning system in Iran

Fatemeh Kahaki <sup>1</sup>, Ahmad Pourahmad <sup>2</sup>✉, Ali Hosseini <sup>3</sup>, Keramatollah Ziari <sup>4</sup>, Mirnajaf Mousavi <sup>5</sup>

1. Department of Human Geography and Planning, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: [fateme.kahaki@yahoo.com](mailto:fateme.kahaki@yahoo.com)

2. (Corresponding Author) Department of Human Geography and Planning, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: [apoura@ut.ac.ir](mailto:apoura@ut.ac.ir)

3. Department of Human Geography and Planning, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: [a.hosseini@ut.ac.ir](mailto:a.hosseini@ut.ac.ir)

4. Department of Human Geography and Planning, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: [zayyari@ut.ac.ir](mailto:zayyari@ut.ac.ir)

5. Department of Geography, Faculty of Literature and Human Sciences, Urmia University, Urmia, Iran

Email: [m.mousavi@urmia.ac.ir](mailto:m.mousavi@urmia.ac.ir)

### ARTICLE INFO

Article type:

Research Article

#### Article History:

Received:

5 April 2024

Received in revised form:

29 May 2024

Accepted:

24 June 2024

Available online:

29 July 2024

#### Keywords:

Planning System,  
Spatial Planning,  
Spatial Governance,  
MAXQDA Software.

### ABSTRACT

This research discusses the challenges facing the Iranian spatial planning system, including uneven development, air pollution in cities, environmental degradation, changes in land use patterns, security issues in border regions, and socio-economic disparities. The aim of the article is to analyse the shortcomings of the spatial planning system in Iran. The current research is based on the purpose of developmental and applied research. The research has been investigated using a qualitative approach, and the grounded theory strategy has been based on MAXQDA software. To collect data and information, first-hand sources are interviews (semi-structured interviews with experts and experienced people), and second-hand sources are library studies (related articles and reports of related organizations). Statistics experts and specialists are experts in the field of spatial planning. The subject of study is the spatial planning system in Iran. The findings of the research indicate the classification of 117 primary codes in the form of 11 concepts and 3 categories of structural-functional inadequacies, foundational-epistemological inadequacies, and operational inadequacies. Among the categories, the category of structural-functional deficiencies has the most deficiencies, followed by the deficiencies of the foundation category. The results show that reforms and changes in the spatial planning system are in the group of correcting the inadequacies of codes and concepts of the structural-functional category and then the codes and concepts of the foundational category.

Citation: Kahaki, F., Pourahmad, A., Hosseini, A., Ziari, K., & Mousavi, M. (2024). Analysis of the shortcomings of the spatial planning system in Iran. *Geographical planning of space quarterly journal*, 14 (2), 137-155.

<http://doi.org/10.30488/gps.2024.371114.3598>



© The Author (s)

Publisher: Golestan University Press

This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## Extended abstract

### Introduction

The spatial planning system consists of institutions, legal frameworks, and policy tools in the form of hierarchical policy frameworks and programs, as well as development management tools. Governments use it to express their views and priorities and create sustainable development outcomes. Governments exercise general control over spatial development through governance and related spatial planning systems. The capacity and ability of government and public officials to control spatial development is a vital aspect of the life of entire cities, regions, and countries. Many problems and difficulties that arise in the functioning of the planning system can challenge the government system and the spatial planning system. Meanwhile, some actors impose space intentions based on their interest in the space organization. Also, the lack of data and access to data are the challenges of implementing spatial planning, including non-implementation and compliance with regulations and deficiencies related to supervision. The criteria that evaluate the effectiveness of a system are generally controversial and difficult to evaluate and measure. Iran's spatial planning system has inadequacies that raise the need for pathology in this field. The experiences of most of the leading countries in spatial planning with the regional balancing approach show that program pathology (any intervention action) is an integral part of all planning processes. For this reason, they have been able to correct deviations and consequences in the process of programs by recognizing them in time. However, in less developed countries, the weakness of the pathological approach of the programs has caused the fact that despite many decades of preparation and implementation of the programs and spending much money, the programs still do not find an operational aspect. Therefore, the pathology of programs is a missing link in all programs that helps to realize the plans. In this regard, research in this field is necessary to develop transformational approaches that can address the social production of space

and promote sustainability. Such research can help the development of spatial planning and provide an opportunity to review planning approaches. Based on what was said, this research has tried to investigate the inadequacies of the spatial planning system in Iran using a qualitative approach.

### Methodology

The current research is based on the purpose of developmental and applied research. The research was conducted using a qualitative approach and a grounded theory strategy. The statistical community is experts in the field of spatial planning. The subject of study is the spatial planning system in Iran. First-hand interviews (semi-structured interviews with experts and experienced people) and second-hand sources of library studies (related articles and reports of related organizations) were used to collect data and information. The sample size for interviewing was 40 experts, and the theoretical sampling method. The consensus method was used to measure the validity of the research method. In the first stage, 117 primary codes with 4008 repetitions were identified. MAXQDA and Excel software were used to analyse the deficiencies.

### Results and discussion

Based on the opinion of the participants, finally, 11 concepts were identified in the form of 3 final categories and 1 pathological dimension of the spatial planning system. The results of the embryo codes show that the highest frequency is related to the lack of accurate knowledge of the socio-cultural structure and the background and genome of the land, with 152 and 3.79% of the cases being related to the lack of accurate knowledge. The second embryonic code does not have the necessary strength and position of spatial planning, with several repetitions of 146 and a frequency percentage of 3.64. Then, the mistake in understanding the purpose of spatial planning and its related basic concepts with the number of repetitions is 129 and the frequency percentage is 3.22. Also, 11 concepts related to the

inadequacies of spatial planning were classified into 3 categories (fundamental and epistemological inadequacies, structural-functional inadequacies, operational inadequacies). According to the results, the category of functional-structural deficiencies with 49.06% of 117 FETAL codes in the form of 5 concepts has more deficiencies. After this category, the category of structural-functional inadequacies, with 40.55%, is in second place in terms of spatial planning inadequacies. The lowest inefficiencies are related to operational inefficiencies, which are 10.38%.

### **Conclusion**

According to the results of this research, the most inadequacies are related to the structure and function of the spatial planning system. The structure of the government board is sectoral and has short-term concerns; the long-term inter-sectoral document cannot be easily put on the government's table and approved because the government and management are short-term. The mechanism of creating a national agreement for implementing the spatial planning survey is beyond the administrative structure, which must be political, scientific, and religious. The spatial planning document was approved, but its notifier and executor are not known. Again, it should take the shape of a department, and it cannot be tracked or evaluated if one department performs its duties and another does not. Suppose we are looking for development with an observational perspective. In that case, the management and executive systems must be compatible; monitoring and the supervisory system are necessary for the implementation structure, which is currently the responsibility of the spatial planning surveyor or the program organization, both the implementer and the supervisor. At the same time, it needs a device that controls and monitors the performance of this organization over time and gives feedback for the next steps and mid-term and long-term periods. In order to solve the problem of structure, it might be

better to promote the thought of spatial planning in academic environments, media environments, and executive bodies, as well as in the appropriate program documents, and to have a change in the executive structure in accordance with the spatial planning's thought and concept. To be compatible with the experimental approach, success should be defined between departments. As can be seen from the results, the failures have a round sequence, and they are all related.

### **Funding**

There is no funding support.

### **Authors' Contribution**

The authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All of the authors approved the content of the manuscript and agreed on all aspects of the work.

### **Conflict of Interest**

Authors declared no conflict of interest.

### **Acknowledgments**

We are grateful to all the scientific consultants of this paper.

## تحلیل نارسائی‌های نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران\*

فاطمه سادات کهکی<sup>۱</sup>، احمد پورا احمد<sup>۲</sup>، علی حسینی<sup>۳</sup>، کرامت اله زیاری<sup>۴</sup>، میرنجف موسوی<sup>۵</sup>

- ۱- گروه جغرافیای انسانی و برنامه‌ریزی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. Email: [fateme.kahaki@yahoo.com](mailto:fateme.kahaki@yahoo.com)
- ۲- نویسنده مسئول، گروه جغرافیای انسانی و برنامه‌ریزی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. Email: [apoura@ut.ac.ir](mailto:apoura@ut.ac.ir)
- ۳- گروه جغرافیای انسانی و برنامه‌ریزی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. Email: [a.hosseini@ut.ac.ir](mailto:a.hosseini@ut.ac.ir)
- ۴- گروه جغرافیای انسانی و برنامه‌ریزی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. Email: [zayari@ut.ac.ir](mailto:zayari@ut.ac.ir)
- ۵- گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه ارومیه، ارومیه، ایران. Email: [m.mousavi@urmia.ac.ir](mailto:m.mousavi@urmia.ac.ir)

چکیده	اطلاعات مقاله
در حال حاضر عدم تعادل‌های ناحیه‌ای، آلودگی هوای کلان‌شهرها و تخریب بیش‌ازاندازه محیط‌زیست، تغییرات کاربری زمین، آسیب‌پذیری امنیت مناطق حاشیه‌ای و نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی، جدایی شهرها و روستاها، تمرکز سرمایه به‌صورت نامتوازن در مناطق و شهرهای بزرگ و غیره بیشتر از هر موقع وجود دارد که حاکی از مشکلاتی است که در عملکرد سیستم برنامه‌ریزی ایجاد شده است و نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین را به چالش کشیده است. هدف مقاله تحلیل نارسائی‌های نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران است. تحقیق حاضر بر اساس هدف پژوهش توسعه‌ای و کاربردی است. پژوهش با رویکرد کیفی و استراتژی نظریه داده بنیاد و با بهره‌گیری از نرم‌افزار مکس کیودا مورد بررسی قرار گرفته است. برای گردآوری داده‌ها و اطلاعات از منابع دست اول مصاحبه (مصاحبه نیمه ساختار با افراد کارشناس و باتجربه) و منابع دست‌دوم مطالعات کتابخانه‌ای (مقالات مرتبط، گزارش‌های سازمان‌های مرتبط) استفاده شد. حجم نمونه برای انجام مصاحبه ۴۰ کارشناس و روش نمونه‌گیری نظری بود. جامعه آماری کارشناسان و متخصصان صاحب‌نظر در حیطه آمایش سرزمین هستند. مورد مطالعه نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران است. یافته‌های تحقیق حاکی از دسته‌بندی ۱۱۷ کد جنبی در قالب ۱۱ مفهوم و ۳ مقوله نارسائی‌های ساختاری-کارکردی، نارسائی‌های بنیان ساز - معرفت‌شناسی و نارسائی‌های عملیاتی است. در بین مقوله‌ها، مقوله نارسائی‌های ساختاری- کارکردی دارای بیشترین نارسائی و سپس نارسائی‌های مقوله بنیان ساز قرار دارد. نتایج نشان‌دهنده این است که اصلاحات و تغییر در نظام آمایش سرزمین در گروه اصلاح نارسائی‌های کدها و مفاهیم مقوله ساختاری- کارکردی و سپس کدها و مفاهیم مقوله بنیان ساز است.	<p><b>نوع مقاله:</b> مقاله پژوهشی</p> <p><b>تاریخ دریافت:</b> ۱۴۰۳/۰۱/۱۷</p> <p><b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۴۰۳/۰۳/۰۹</p> <p><b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۴۰۳/۰۴/۱۰</p> <p><b>تاریخ چاپ:</b> ۱۴۰۳/۰۵/۰۸</p> <p><b>واژگان کلیدی:</b> نظام برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی فضائی، آمایش سرزمین، حکمرانایی فضائی.</p>

**استناد:** کهکی، فاطمه سادات؛ پورا احمد، احمد؛ حسینی، علی؛ زیاری، کرامت‌اله و موسوی، میرنجف. (۱۴۰۳). تحلیل نارسائی‌های نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران. مجله آمایش جغرافیایی فضا، ۱۴ (۲)، ۱۵۵-۱۳۷.

<http://doi.org/10.30488/gps.2024.371114.3598>

ناشر: انتشارات دانشگاه گلستان

© نویسندگان



\* این مقاله برگرفته از رساله دکتری خانم فاطمه سادات کهکی که به راهنمایی نویسنده دوم و سوم و مشاوره نویسنده چهارم و پنجم در دانشکده جغرافیا دانشگاه تهران انجام شده است.

## مقدمه

نیاز به سازمان دهی و چیدمان سکونتگاه‌های انسانی به تمدن‌های اولیه مانند مصر، روم و یونان و غیره برمی‌گردد که در طی زمان تکامل یافته است (Acheampong, 2019:13). برنامه‌ریزی به دنبال آن است که عملکرد بهتر محیط فیزیکی را مطابق با مجموعه‌ای از اهداف کلان و اهداف خاص‌تر در برنامه ارتقا دهد (MacLoughlin, 1969:59). با تکامل برنامه‌ریزی، مفهوم و آموزه‌های برنامه‌ریزی فضایی پدید آمده است (Acheampong, 2019:14). برنامه‌ریزی فضایی یک انتخاب علمی برای دستیابی به توسعه با کیفیت بالا، از طریق هدایت نحوه استفاده از فضای ملی و شکل‌دهی به فضا است (Yanbo et al, 2023)؛ نظام‌های حکمروایی و برنامه‌ریزی فضایی به مقامات عمومی برای هدایت و کنترل توسعه فضایی قدرت می‌دهند. چارچوب‌های قانونی که به تثبیت «نظام‌های حکمروایی و برنامه‌ریزی فضایی» کمک می‌کند، از اواخر قرن نوزدهم به بعد در همه کشورها با هدف مدیریت و تنظیم سازمان‌دهی فعالیت‌ها در فضا به‌گونه‌ای که از طریق تعاملات عمودی (بین سطوح سیاست) و افقی (بین دولت، بازار و جامعه مدنی) پاسخگوی نیازهای جامعه باشد، معرفی شده‌اند (Blanc et al, 2022:1). نظام برنامه‌ریزی فضایی، متشکل از نهادها و چارچوب‌های قانونی و ابزارهای سیاستی در قالب برنامه‌های خط‌مشی سلسله‌مراتبی و نیز ابزارهای مدیریت توسعه، توسط دولت‌ها برای بیان دیدگاه‌ها و اولویت‌های خود و ایجاد نتایج توسعه پایدار استفاده می‌شود (Acheampong, 2019:24). اما بدون همراهی مجموعه‌ای از سیستم نهادها، چارچوب‌های قانونی و ابزارهای مختلف سیاستی که عمده‌اً برای تبدیل آن‌ها به عمل ایجاد شده‌اند، چنین اهدافی، هرچقدر هم که بلندپروازانه و با نیت خوب باشند، صرفاً بیان‌های آرزویی خواهند بود. دولت و چارچوب‌های قانونی برای عملکرد برنامه‌ریزی مهم هستند (Nadin & Stead, 2008, 15).

دولت‌ها از طریق «نظام‌های» حکمروایی و برنامه‌ریزی فضایی مربوطه، کنترل عمومی توسعه فضایی را اعمال می‌کنند (Janin Rivolin, 2017:994). ظرفیت و توانایی مقامات و مسئولین دولتی و عمومی برای کنترل توسعه فضایی، جنبه‌ای حیاتی برای زندگی کل شهرها، مناطق و کشورها است (Berisha, 2020:181). تداوم دست کم گرفتن برنامه‌ریزی فضایی به‌عنوان یک حوزه علمی یا معرفتی ممکن است نتیجه یک تعریف مفهومی گم‌شده از نظام‌های برنامه‌ریزی باشد (Janin Rivolin, 2012:64). از آنجایی که برنامه‌ریزی فضایی عمدتاً یک فعالیت بخش عمومی است، سیستم برنامه‌ریزی فضایی در هر کشوری منعکس‌کننده ساختار رسمی حکمروایی ملی در آن کشور است به‌طور کلی، ساختار حکمروایی رسمی کشورها در یکی از چهار نوع اصلی، یعنی دولت یکپارچه متمرکز، دولت یکپارچه غیرمتمرکز، دولت یکپارچه منطقه‌ای و دولت فدرال قرار می‌گیرد (Silva and Acheampong, 2015). مشکلات و دشواری‌های متعددی که در عملکرد سیستم برنامه‌ریزی ایجاد می‌شود، می‌تواند سیستم دولتی و نظام کاربری اراضی را به چالش بکشد (Janin Rivolin, 2012:72) این در حالی است که برخی بازیگران نیت فضایی خود را بر اساس علاقه خودشان به سازمان فضایی تحمیل می‌کنند (Ligtenberg et al, 2001:21)؛ و همین‌طور کمبود داده‌ها و عدم دسترسی به داده‌ها، چالش‌های اجرای طرح از جمله عدم اجرا و انطباق با مقررات و کاستی‌های مربوط به نظارت است (Schwartz- Belkin & Portman, 2023)؛ این در حالی است که عدم تعادل‌های ناحیه‌ای، آلودگی هوای کلان‌شهرها و تخریب بیش‌ازاندازه محیط‌زیست، تغییرات کاربری زمین، افزایش میزان جرائم و ناهنجاری‌ها، آسیب‌پذیری امنیت مناطق حاشیه‌ای و نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی، نابرابری‌های موجود در سطح معیشت زندگی در مناطق مختلف و جدایی شهرها و روستاها، تمرکز سرمایه به‌صورت نامتوازن در مناطق و شهرهای بزرگ و غیره در حال حاضر بیشتر از هر موقع وجود دارد (کاشفی‌دوست و همکاران، ۱۴۰۰: ۷۶؛ هاشمی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۶۴). همان‌طور که تاریخ نشان داده است

نابرابری اجتماعی به تضعیف قوی‌ترین دموکراسی‌ها ختم می‌شود (Janin Rivolin, 2017:996). معیارهایی که اثربخشی یک سیستم را ارزیابی می‌کنند به‌طور کلی بحث‌برانگیز هستند و ارزیابی و اندازه‌گیری آن دشوار است (Nadin & Stead, 2008, 8). در حال حاضر آمایش سرزمین ایران دارای نارسایی‌هایی است که لزوم آسیب‌شناسی در این زمینه را مطرح می‌کند (شریف‌زادگان و رضوی‌دهکردی، ۱۳۸۹؛ اکبری و همکاران، ۱۳۹۵؛ Taghvaei et al, 2017؛ مطالعات آمایش سرزمین، ۱۳۹۷؛ جعفریان و همکاران، ۱۳۹۸؛ حاتمی‌نژاد و عمو، ۱۳۹۸، محقق: ۱۴۰۰).

آمایش سرزمین در ایران به‌منظور اثربخشی و تأثیرگذاری بر پیشبرد فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی، نیازمند اصلاحات و تغییرات اساسی است (ثامنی، ۱۳۹۸: ۹). دامنه و سطوح سیاست‌گذاری فضایی، اهداف، اثربخشی، عملیاتی کردن آن و ایجاد ابتکارات جدید در برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری، به نوع، شیوه و سطوح به‌کارگیری حکمروایی بستگی دارد (OECD, 2001). تجربه‌های اکثر کشورهای پیشرو در آمایش سرزمین با رویکرد توازن بخشی‌های منطقه‌ای نشان می‌دهد که آسیب‌شناسی برنامه (هرگونه اقدام مداخله‌ای) بخشی جدایی‌ناپذیر تمامی فرایندهای برنامه‌ریزی است، به همین دلیل توانسته‌اند در روند برنامه‌ها با شناخت به‌موقع انحرافات و پیامدهایی که ممکن است داشته باشد به اصلاح آن اقدام کنند، ولی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته ضعف رویکرد آسیب‌شناسی برنامه‌ها باعث شده که با وجود گذاشت دهه‌های زیادی از تهیه و اجرای برنامه‌ها و با صرف هزینه زیاد، هنوز برنامه‌ها جنبه عملیاتی پیدا نمی‌کنند، بنابراین شاید آسیب‌شناسی برنامه‌ها حلقه مفقوده‌ای در تمامی برنامه‌ها بوده که به تحقق برنامه‌ریزی‌ها کمک کند. اهمیت و ضرورت تحقیق در مورد آمایش سرزمین در ایران چندوجهی است که نشان‌دهنده بافت منحصر به فرد جغرافیایی، اجتماعی-سیاسی و اقتصادی کشور است. ایران دارای سابقه طولانی در برنامه‌ریزی است. دولت با اجرای مدل‌های برنامه‌ریزی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی، نقش مهمی در آمایش سرزمین ایران ایفا می‌کند. با این حال، نظام آمایش سرزمین در ایران اثر حداقلی داشته است که بر شاخص‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، کالبدی و زیست‌محیطی تأثیر گذاشته است و آمایش سرزمین موردانتقاد قرار گرفته است در این راستا تحقیق در این زمینه برای توسعه رویکردهای دگرگونی که می‌تواند به تولید اجتماعی فضا و ارتقای پایداری بپردازد، ضروری است چنین تحقیقاتی می‌تواند به توسعه آمایش سرزمین کمک کند و فرصتی برای بازنگری در رویکردهای برنامه‌ریزی باشد. بر اساس آنچه بیان شد؛ این تحقیق سعی نموده است با یک رویکرد کیفی نارسائی‌های نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران را موردبررسی قرار دهد.

## مبانی نظری

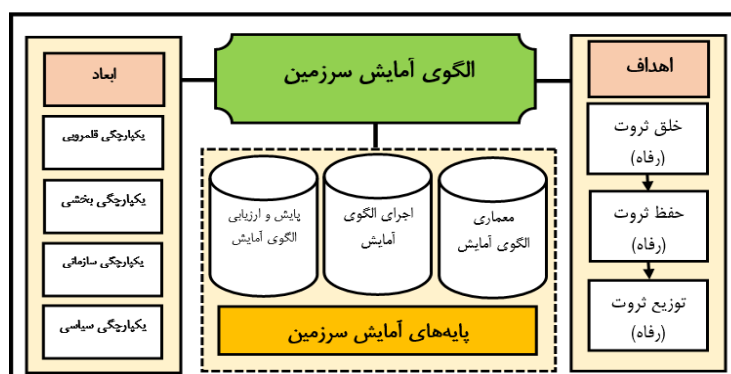
شیوه‌های سیاسی و فنی مورد استفاده برای نظم بخشیدن به فضا نقش اساسی در همه جوامع ایفا می‌کند. هر فعالیت اجتماعی و اقتصادی نیاز به فضایی برای انجام دارد و از طریق نظم بخشیدن به فضا می‌توان آن را ارتقا داد، یا در صورت لزوم از آن جلوگیری کرد (Janin Rivolin, 2017:994). مفهوم نظام برنامه‌ریزی یک اصطلاح عمومی برای توصیف مجموعه‌ای از ترتیبات حکمروایی سرزمینی است که به دنبال شکل دادن به الگوهای توسعه فضایی در مکان‌های خاص هستند. نظام‌های برنامه‌ریزی را باید «با توجه به بافت تاریخی خود، الگوهای اجتماعی-اقتصادی، سیاسی و فرهنگی که شکل‌های خاصی از حکومت و قانون ایجاد کرده‌اند» درک کرد (Nadin & Stead, 2008:35). یک نظام برنامه‌ریزی را می‌توان به‌عنوان یک ساختار اجتماعی خاص مشاهده کرد که نشان‌دهنده استقرار و کاربرد، در زمینه‌های نهادی معین

در زمان و مکان، تکنیک‌های خاص نظم و همکاری اجتماعی است که در جهت اجازه دادن و حاکمیت کنش جمعی برای استفاده از فضا است (Janin Rivolin, 2012: 69). در تفکرات و رویکردهای کنونی، برنامه‌ریزی به‌عنوان ترویج‌دهنده توسعه یکپارچه، فراگیر و مشارکتی در نظر گرفته می‌شود (برخلاف رویکردهای برنامه‌ریزی تکنوکراتیک) (Todes, 2010, 414). برنامه‌ریزی نقش بسزایی در تسهیل و اداره توسعه در یک کشور دارد. یکی از حوزه‌های کلیدی برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی فضایی است که استفاده و تخصیص ایده‌آل یک منطقه را به کاربری‌های خاص تعیین می‌کند (Joscelyne, 2015). طی گذشت زمان و تکامل مفهوم برنامه‌ریزی، مفهوم و آموزه‌های برنامه‌ریزی فضایی پدید آمده است. این واژه در معنای عام برای اشاره به دستگاه‌ها و سازمان‌هایی که توسط دولت‌ها برای تأثیرگذاری بر توزیع فعالیت‌ها در فضا و مدیریت توسعه فضایی استفاده می‌شود، ابداع و استفاده شده است. در اصل، مسائل اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی را در مقیاس‌های فضایی متعدد (یعنی سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی) و بین بخش‌های مختلف سیاست عمومی در برمی‌گیرد (Acheampong, 2019: 14). برنامه‌ریزی فضایی با توجه به ماهیتش و عواملی مانند پیشینه تاریخی دولت‌ها در برنامه‌ریزی، سیستم‌های حکومتی و اولویت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و کالبدی در توسعه فضایی در کشورهای مختلف با رویکردهای متفاوتی استفاده شده است و واژه‌های متعددی برای آن نام‌گذاری شده است. اما آنچه در ادبیات غالب شده است و بسیاری از کشورها از جمله اروپای واحد از آن استفاده می‌کنند مفهوم برنامه‌ریزی فضایی است (رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۹۶: ۲۲).

آمایش سرزمین در ایران عاریت گرفته از کشورهای اروپایی است. در سال‌های اولیه بازسازی اروپا، دولت‌های اروپایی دریافته‌اند که کاربرد شیوه‌های برنامه‌ریزی سوسیالیستی پاسخگوی نیازمندی‌های توسعه‌ای مناسب برای جوامع غربی نیست. بنابراین آن‌ها در رفع تنگناهای مدل برنامه‌ریزی سنتی، به جستجوی شیوه‌هایی از برنامه‌ریزی برآمدند که امر توسعه ملی را در یک چشم‌انداز پیوسته و جامع و در متن ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه و الگوهای پراکنده و چیدمان طبیعی منابع انسانی و طبیعی و ملاحظات ژئواستراتژیک به تصویر بکشند و برنامه‌ریزی توسعه را در یک چارچوب و بافت منسجم و پایش‌پذیر هدایت کنند (عظیمی‌بلوریان، ۱۳۸۸). کلمه آمایش سرزمین برگرفته شده از عبارتی است که در زبان فرانسه مفهوم مدیریت سرزمین دارد و در ایران تنسیق (مدیریت) سرزمین ترجمه شد. سپس کلمه آمدن و مدیریت و آرایش سرزمین را تلفیق کردند و نهایتاً کلمه آمایش را انتخاب شد که یک کلمه ایرانی است. معادل Global spatial planning و National spatial planning نزدیک‌ترین معادل به مفهوم آمایش سرزمین است. در اسناد قدیمی در ایران National spatial planning of Iran نوشته شده است. آمایش سرزمین هم می‌تواند برنامه باشد همان‌طور که در ستیران اسمش را planning گذاشته‌اند، هم می‌تواند چشم‌انداز<sup>۱</sup> باشد. در اروپا هم برای کل اروپا خطوط بلندمدت بالای ۲۰ سال را تهیه می‌کنند و مرتب در آن تغییر و تحول ایجاد می‌کنند و اسمش چشم‌انداز توسعه اروپا<sup>۲</sup> (ESDP) را به کار می‌برند که چشم‌انداز است. آمایش سرزمین یک نوع ویژن و برنامه استراتژیک، کلی و کلان و توسعه‌ای و سرزمینی است و باید محصولش این ختمشی<sup>۳</sup> و چشم‌انداز<sup>۴</sup> باشد نه پروژه (شریف‌زادگان، ۱۴۰۰). آمایش سرزمین به‌عنوان عامل یکپارچگی، هم‌افزایی و تعادل‌بخشی برای مجموعه اقدامات توسعه در قلمروی کشور و در رقابت‌پذیری/همبازی با قلمروهای مجاور است و به‌صورت مشکل‌سوز<sup>۵</sup> (بازتابی)، آینده‌سوز<sup>۲</sup>

1. Vision, Perspective
2. European Spatial Development Perspective
3. Policy
4. Perspective
5. Problem- Oriented

(پیش‌نگرانه)<sup>۴</sup>، آرمان‌سو<sup>۵</sup> (بینش‌ورانه)<sup>۶</sup> مطرح شده است (صرافی، ۱۳۹۳: ۱۷). نظام برنامه‌ریزی و حکمروایی فضایی تأکید می‌کند که حکمروایی فضایی (فرآیند سیاسی که از طریق آن دولت (معمولاً از طریق دولت‌های محلی) حقوق توسعه فضایی را تخصیص می‌دهد) و برنامه‌ریزی فضایی (عملکرد فنی که در خدمت این فرآیند است) در تعیین و توصیف عملکرد چنین نظام‌هایی مهم هستند (Berisha, 2020: 181). فرآورده این نوع برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری بر پایه سه رکن اصلی خلق ثروت<sup>۷</sup>، (رشد)، حفظ ثروت<sup>۸</sup> (حفاظت)، توزیع ثروت<sup>۹</sup> و در سطوح و مقیاس‌های مختلف فضایی (مقیاس اتحادیه تا مقیاس محلی) و در ابعاد مختلف رقابت‌پذیری اقتصادی<sup>۱۰</sup>، انسجام اجتماعی<sup>۱۱</sup>، پایداری محیطی<sup>۱۲</sup>، حکمروایی قلمرویی<sup>۱۳</sup> و برنامه‌ریزی فضایی<sup>۱۴</sup> است (درویشی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۹۶).



شکل ۱. مدل مفهومی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری آمایش سرزمین، منبع: درویشی و همکاران، ۱۴۰۰

### رویکردهای جدید مرتبط با آمایش سرزمین

امروزه دیدگاه‌ها و رویکردهای تازه‌ای در خصوص مفهوم و معنای توسعه فضای سرزمینی و آمایش سرزمین مطرح شده است که در مفاهیم و اصطلاحات مورد تأکید نسبت به دیدگاه‌ها و رویکردهای پیشین متفاوت و فراگیرتر می‌باشد. با توجه به اینکه شهرها محرک رشد اقتصادی برای کل قلمرو هستند (van Oort, de Geus, & Dogaru, 2015; Gordon, 2013; Rauhut & Hatti, 2017). در اقتصادهای شهرنشینی، اثرات تجمع به دلیل بهره‌وری بالاتر، که تابعی از تمرکز جغرافیایی مردم و سرمایه است رخ خواهد داد (Jacobs, 1984; Bairoch, 1988; Krugman, 1993; Quigley, 1998). توسعه اقتصادی از کلان‌شهرها و مناطق شهری بزرگ‌تر به شهرهای کوچک و متوسط و مناطق روستایی و عقب‌مانده به شرطی گسترش می‌یابد که شهرهای بزرگ‌تر به **شبکه‌سازی** و همکاری با شهرهای کوچک‌تر و سرزمین‌های اطراف با اجرای سیاست‌های دوستانه شهری و **توسعه چند مرکز** دست بزنند تا توسعه

1. Reactive
2. Future- Oriented
3. Proactive
4. Goal- Oriented
5. Visionary
6. Create Wealth
7. Retain Wealth
8. Distribute Wealth
9. Economic Competitiveness
- 1 . Social Cohesion 0
- 1 . Environmental Sustainability 1
- 1 . Territorial Governance 2
- 1 . Spatial Planning 3

اقتصادی مثبتی را به سمت پایین گسترش دهد (Rauhut & Humer, 2020:3). با تحریک شبکه‌های شهری و توسعه چند مرکز، **رقابت** جهانی تقویت خواهد شد (European Union, 2007,4). ایده اساسی این است که رشد و توسعه اقتصادی سرانجام از شهرهای رقابتی جهانی به مراکز منطقه‌ای، از طریق شبکه‌های شهری و ساختارهای چندمرکزی و از شهرهای متوسط به شهرهای کوچک و از آنجا به مناطق روستایی و پیرامونی گسترش خواهد یافت. از این رو اهمیت شبکه‌سازی و همکاری شهرها با مناطق عملکردی و مناطق اطراف آن حیاتی است و باید از طریق **مشارکت** ارتقا یابد (Purkarthofer, 2019). از زمان تأسیس صندوق‌های ساختاری اتحادیه اروپا دوره ۲۰۱۴-۲۰۲۰، **استراتژی‌های تخصصی هوشمند سازی**، برای هر منطقه و کشور عضو برای واجد شرایط بودن برای دسترسی به صندوق‌های توسعه منطقه‌ای اروپا (ERDF) در دستور کار قرار داده است، تهیه یک استراتژی مبتنی بر **نوآوری منطقه‌ای** بر اساس فرهنگ صنعتی، خوشه‌های بخشی و پایگاه‌های دانش یک منطقه (Rauhut & Humer, 2020:3). کمیسیون اروپا به دنبال توسعه محلی و منطقه‌ای با **سرمایه‌گذاری‌های سرزمینی یکپارچه و توسعه محلی** برای هدایت جامعه است (Rauhut & Humer, 2020:4). مطالعاتی در مورد چگونگی چارچوب رشد اقتصادی فضایی اتحادیه اروپا انجام شده است و همه مطالعات نظریه‌ای که اتحادیه اروپا رشد اقتصادی فضایی خود را در چارچوب آن دارد را قطب رشد می‌دانند (Romanian Regional Development Program, 2013; Bere & Silvestru, 2015; Bere, Precup, & Silvestru, 2015; Komarovskiy & Bondaruk, 2013; Christofakis & Papadaskalopoulos, 2011; Benedek, 2016; ESPON.2010,2012,2014).

در قرن جدید، تغییرات فنی در زمینه حمل‌ونقل، ارتباطات و فناوری اطلاعات، همراه با تغییرات ساختاری طولانی‌مدت، امکان ایجاد درجه‌ای از سازمان‌دهی مجدد فضایی فعالیت اقتصادی را فراهم می‌کند. اعتبار مدل‌های متعارف (فضایی) پیرامونی به‌طور فزاینده‌ای زیر سؤال می‌رود و باید با مفاهیم مناسب‌تر "فضایی" تکمیل شوند. مدل‌های جدید می‌تواند مبنای نظری مطلوبی داشته باشد که بتواند هدف **توسعه چندمرکزی** را توسعه دهد. فرصت‌های جدیدی را برای مناطق حاشیه‌ای فراهم کنند و از "گرم شدن بیش‌ازحد و تمرکز" در مرکز خلاص شوند (Copus, 2001:539). باید توجه شود که تنظیمات **نهادی** مختلف در کشورها، منجر به شکل‌دهی الگوهای فضایی مختلف می‌شود چون روابط قدرت بین سطوح مختلف متفاوت می‌باشد (Huanga & Maldonadob, 2016). در سال ۱۹۸۹، بانک جهانی در یک طرح مطالعاتی به اهمیت حکمروایی در تحقق توسعه تأکید کرد. بعدازآن سازمان ملل در دومین کنفرانس مربوط به سکونتگاه‌های انسانی، در سال ۱۹۹۶ در استانبول، شعار خود را «فعالیت جهانی برای حکمروایی شهری شایسته» قرار داد. تعریف حکمروایی توسط بانک جهانی عبارت است از: «حکمروایی مجموعه‌ای از روش‌های فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می‌کند و فرایندی است که از طریق آن، منافع متضاد یا متنوع را همساز نموده و اقدام همکاری جویانه اتخاذ می‌شود» (صرافی و نجاتی، ۱۳۹۳، به نقل از عربشاهی، ۱۳۸۳: ۱۱). مفهوم حکمروایی از مقیاس محلی تا مقیاس ملی و بین‌المللی نیز به‌کاربرده شده است (برکپور، ۱۳۸۵: ۴۹۴). حکمروایی شامل نهادهای رسمی و غیررسمی، بخش‌های دولتی، خصوصی و جامعه مدنی است. بر اساس تعریف دیگری از مطالعات بانک جهانی، «حکمروایی شایسته به معنی حضور نمایندگان کلیه گروه‌ها در اجتماع شهری، پاسخگویی، درستی و شفافیت در فعالیت‌های حکومت محلی و غیره در تعیین و پیگیری اهداف و اقدام‌های مشترک است». در دومین کنفرانس ملل متحد در مورد سکونتگاه‌های انسانی، معیارهایی چون پاسخگو بودن، مسئولیت‌پذیری، فراگیر بودن، مشارکت‌جویی، قانون مداری و شفافیت داشتن، به‌عنوان ویژگی‌های حکمروایی شایسته مطرح شد (صرافی و نجاتی، ۱۳۹۳: ۸۶۳).

## روش پژوهش

تحقیق حاضر بر اساس هدف پژوهش توسعه‌ای و کاربردی است. پژوهش با رویکرد کیفی و استراتژی نظریه داده بنیاد انجام گرفته است. علت استفاده از نظریه داده بنیاد کمبود مطالعات پیشین در زمینه آسیب‌شناسی آمایش سرزمین و نیاز به کاوش دقیق در نظریات و دیدگاه‌های جامعه علمی و مدیران و برنامه‌ریزان بود. از طرفی با توجه به متفاوت بودن نظریات و دیدگاه‌های مدیران و متخصصان و تأثیرپذیری نگرش آن‌ها از عوامل مختلف از جمله زمینه‌های کاری و تجربه‌های علمی، سوابق تحصیلی و غیره نیازمند استفاده از این متد بود. در این تحقیق، نظریه داده بنیاد انعکاسی است از تجارب، ارزش‌ها و باورهای مشارکت‌کنندگان که از مجرای تجارب، ارزش‌ها و باورهای پژوهش‌گر روایت می‌شود (بابایی‌زکلیکی و همکاران، ۱۳۹۷: ۵۲). جامعه آماری کارشناسان و متخصصان صاحب‌نظر در حیطه آمایش سرزمین هستند. مورد مطالعه نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران است. برای گردآوری داده‌ها و اطلاعات از منابع دست اول مصاحبه (مصاحبه نیمه ساختار با افراد کارشناس و باتجربه) و منابع دست‌دوم مطالعات کتابخانه‌ای (مقالات مرتبط، گزارش‌های سازمان‌های مرتبط) استفاده شد. حجم نمونه برای انجام مصاحبه ۴۰ کارشناس و روش نمونه‌گیری نظری بود. برای سنجش اعتبار روش پژوهش، از روش اجماع استفاده شد. در مرحله اول ۱۱۷ کد جنینی با ۴۰۰۸ تکرار شناسایی شد. برای تجزیه و تحلیل نارسائی‌ها از نرم‌افزار مکس کودی و اکسل استفاده شد.

## یافته‌ها

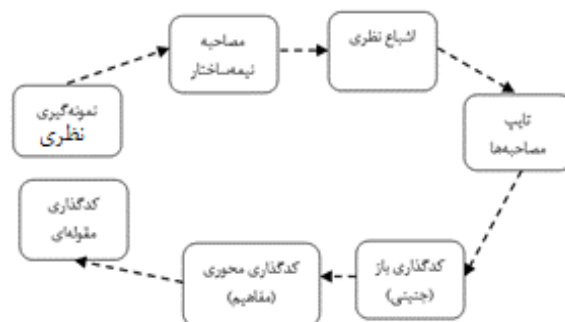
به‌منظور آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در قالب چند سؤال به مصاحبه نیمه ساختار مبادرت شد. مصاحبه دارای ۱۴ سؤال بود. هر جلسه مصاحبه زمانی بین ۴۵ تا ۱۰۰ دقیقه بود و با اجازه مشارکت‌کنندگان مکالمات ضبط و یادداشت‌برداری شد. بعد از اتمام مصاحبه‌ها فایل صوتی تایپ شد و کدگذاری اولیه انجام شد. با ۴۰ نفر مصاحبه انجام شد و اشباع نظری حاصل شد. جدول شماره ۱ اطلاعات مرتبط با افراد مصاحبه‌شونده را نشان می‌دهد.

جدول ۱. اطلاعات افراد مورد مصاحبه

سمت	مدرک	دقیقه
هیئت علمی گروه برنامه‌ریزی و طراحی شهری و منطقه‌ای شهید بهشتی	دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای	۶۰
هیئت علمی جغرافیای طبیعی دانشگاه تربیت مدرس	دکتری اقلیم‌شناسی	۴۵
هیئت علمی جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس	دکتری جغرافیای سیاسی	۶۰
هیئت علمی گروه برنامه‌ریزی و طراحی شهری و منطقه‌ای شهید بهشتی	دکتری توسعه اقتصاد اقتصادی	۴۵
رئیس گروه امور آمایش و توسعه منطقه‌ای معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری	دکتری برنامه‌ریزی محیط‌زیست	۴۵
دانشیار گروه جغرافیای انسانی دانشگاه تهران	دکتری جغرافیا دانشگاه ماربوگ آلمان	۴۵
پژوهشگر دانشگاه UCL انگلستان	دکتری اقتصاد و توسعه در انگلستان	۱۰۰
هیئت علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری - منطقه‌ای	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	۴۵
دانشیار رشته مدیریت شهری دانشگاه علامه طباطبایی	دکتری مدیریت	۶۰
دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تربیت مدرس	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	۴۵
هیئت علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	۶۰
هیئت علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	۴۵
هیئت علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	۵۰
هیئت علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز	دکتری برنامه‌ریزی شهری انگلستان UWCC	۵۰
دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	دکتری جغرافیای انسانی	۴۵
هیئت علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه ارومیه	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	۵۰
دانشیار شهرسازی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای دانشگاه گیلان	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	۵۱

۵۷	دکتری شهرسازی	عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی
۷۰	کارشناسی ارشد مهندسی معماری	رئیس پژوهشگاه میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
۴۵	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی	دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی
۴۵	دکتری شهرسازی	رئیس گروه آمایش سازمان برنامه‌بودجه
۸۰	کارشناسی ارشد مهندسی منابع طبیعی	سرپرست دبیرخانه اندیشکده آمایش (مدیرکل سابق دفتر آمایش محیط‌زیست سازمان برنامه‌بودجه)
۴۵	دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی	کارشناس پژوهش مدیریت شهری و روستایی وزارت کشور
۸۰	دکتری توسعه روستایی	رئیس گروه آمایش، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان گیلان
۴۵	کارشناسی ارشد طراحی شهری و برنامه‌ریزی شهری منطقه‌ای	کارشناس برنامه‌ریزی کشوری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان گیلان
۵۵	دکتری شهرسازی دانشگاه علم و صنعت ایران	کارشناس پژوهشی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه‌بودجه کشور
۷۰	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	هیئت علمی گروه جغرافیا - بخش آمایش سرزمین دانشگاه یزد
۴۵	دکتری جغرافیای انسانی	هیئت علمی جغرافیای انسانی دانشگاه تهران
۵۵	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کهگیلویه و بویراحمد
۴۵	دکتری جغرافیا	هیئت علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین دانشگاه تهران
۴۵	دکتری شهرسازی دانشگاه تهران	دانشیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی
۵۵	دکتری برنامه‌ریزی آمایش روستایی	کارشناس و ناظر آمایشی سازمان برنامه‌بودجه
۴۵	دانشجوی دکتری محیط‌زیست	سرپرست گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
۹۰	دکتری اقتصاد	مدیرکل اسبق دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه‌بودجه کشور
۴۸	دکتری مدیریت دانش	معاون گروه آمایش سازمان برنامه‌بودجه
۴۵	دکتری جامعه‌شناسی	عضو هیئت علمی دانشگاه علامه
۴۵	دکتری برنامه‌ریزی شهری	عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی مالک اشتر
۵۰	دکتری شهرسازی دانشگاه تهران	عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت ایران
۱۰۰	دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	پژوهشکده مطالعات ناحیه‌ای-آمایش دانشگاه شهید بهشتی
۴۵	ارشد برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه خوارزمی	کارشناس آمایش سازمان برنامه‌بودجه

مجموعه مصاحبه‌ها دو هزار و هشتادویک دقیقه شد. پس از نوشتن مصاحبه‌ها جملات مهم مشخص شدند و معنای هر یک از جملات و معنا و مفهوم نظر مشارکت‌کننده‌ها در کدها خلاصه شد و به عبارتی کدهای جنینی شناسایی شدند. ۱۱۷ کد جنینی از مصاحبه‌ها استخراج شد. در مرحله دوم کدها بررسی و پالایش شده و بر اساس میزان سازگاری، تشابه و تجانس مفاهیم دسته‌بندی شدند و در نتیجه مقوله‌ها به وجود آمدند. بعد از این مرحله از چند نفر از مصاحبه‌شوندگان درخواست شد نظر خود را بر اساس دسته‌بندی انجام‌شده (مفاهیم و مقوله‌ها) بیان کنند. بر اساس نظر مشارکت‌کنندگان تعدادی از مفاهیم ادغام و یا حذف شدند و نهایتاً ۱۱ مفهوم در قالب ۳ مقوله نهایی و ۱ بعد آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین شدند. برای کدگذاری داده‌ها و تجزیه و تحلیل یافته‌ها از نرم‌افزار مکس کیودا نسخه ۲۰۲۰ استفاده شد. ترتیب مراحل کدگذاری در شکل زیر نشان داده شده است.



شکل ۲. فرآیند مراحل تدوین نارسائی‌های نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران

شکل ۳ کدهای جنینی با اولویت و اهمیت بالاتر بر اساس سنتز نظرات مصاحبه‌شوندگان و اسناد را نشان می‌دهد. این خروجی بر اساس فراوانی‌های به‌دست‌آمده و تکرار آن به‌دست‌آمده است. بیشترین فراوانی مربوط به عدم شناخت دقیق ساختار اجتماعی- فرهنگی و زمینه و ژنوم سرزمین با تعداد ۱۵۲ و ۳,۷۹ درصد از کل نارسائی‌ها است که بیشترین تکرار را داشته است. هر مکانی یک ژنوم دارد که به آن هویت مکان گفته می‌شود و ویژگی منحصربه‌فردی دارد که بسیار مهم است و ثروت اصلی آن است، شکل عینی ندارد ولی بسیار مشکل‌گشا و ارزشمند است و به عبارتی پستی‌وبلندی‌های مختلف و به عبارتی سرد و گرم را چشیده و در طی زمان دارای ژنوم شده، شناخت این زمینه و ژنوم مکان‌ها (بهشتی، ۱۴۰۰) حائز اهمیت زیادی است وقتی این مسائل درست شناخته و حل نشوند هزاران مشکل دیگر پیش می‌آید، این مسائل را با مراجعه به ژنوم و رجوع به سرزمین می‌توان فهمید. برنامه‌ریزی برای سرزمینی که زمینه اجتماعی، فرهنگی و غیره شناخته‌نشده، امکان‌پذیر نیست. دومین کد جنینی دارای اهمیت بالا، نداشتن قدرت و جایگاه لازم و درخور آمایش سرزمین با تعداد تکرار ۱۴۶ و درصد فراوانی ۳,۶۴ است. برای اینکه آمایش سرزمین پیاده شود نیاز به قدرت و جایگاه دارد و از طرفی فرآیندی دارای مراحل مشخص و به‌هم‌پیوسته برای تولید یک خروجی منسجم در قالب سیستمی هماهنگ از تصمیمات است (سهامی، ۱۳۸۶: ۴۶). یکی از دلایلی که آمایش سرزمین نتوانسته است جایگاه بگیرد به این دلیل است که دو سازمان مهم مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه‌وبودجه اهدافشان در راستای آمایش نیست و گاهی در تضاد با آن قرار دارند. نگرش آمایشی سرلوحه سازمان برنامه نیست و نگرش بخشی به موضوع دارد، متشکل از دو بخش برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است که بودجه‌ریزی در اولویت قرار دارد و نتوانسته بعد تلفیقی ایجاد کند. برای اجرای آمایش، باید نوع رابطه بین دولت و مجلس اصلاح شود. جایگاه سازمان برنامه در درون دولت درست شود و جایگاه آمایش سرزمین در سازمان برنامه درست شود. البته علاوه بر اصلاح جایگاه اجرایی در سلسله‌مراتب اداری، قدرت نظارتی و هدایتی برای آمایش سرزمین باید در نظر گرفته شود. قدرت شورای عالی آمایش سرزمین قابل قیاس با شورای عالی معماری و شهرسازی نیست و مصوبات شورای عالی شهرسازی قانون است. شورای عالی آمایش سرزمین جنبه مابشره و هماهنگی دارد و تصمیمات شورای عالی الزام‌آور نیست. سند آمایش سرزمین وجود دارد ولی غلتان است نیازمند یک موسسه و مرکز مستقل و قوی است ولی موقعیت فعلی یک اداره در داخل سازمان برنامه است. ارگان‌های دیگری نیز وجود دارند (مرکز پژوهش و آینده‌نگری) ولی از قدرت لازم برخوردار نیستند. عملیاتی شدن آمایش سرزمین در گرو در دستور کار قرار گرفتن است و برای این کار، نیازمند قدرت است. آمایش سرزمین در سطح عالی نظام برنامه‌ریزی قرار دارد و باید قدرت فراتر از سه قوه داشته باشد. علاوه بر جایگاه اجرایی باید قدرت نظارتی و هدایتی لازم برخوردار باشد تا چنانچه نهاد یا سازمانی از اصول آمایش سرزمین سرپیچی کرد و یا مغایرت داشت، قدرت داشته باشد که از عدم اجرایی شدن ممانعت کند. سپس کد اشتباه در درک آمایش سرزمین و مفاهیم پایه مربوط به آن با تعداد تکرار ۱۲۹ و درصد فراوانی ۳,۲۲ است که به‌عنوان با اهمیت‌ترین و پرتکرارترین نارسائی‌ها از نظر مصاحبه‌شوندگان و اسناد انتخاب شده است. با گذشت بیش از ۵۰ سال از مطرح‌شدن آمایش سرزمین هنوز درک درستی از مفاهیم پایه‌ای آمایش سرزمین وجود ندارد (مکان و فضا). هیئت حاکمه اعم از دستگاه‌های اجرائی، قضائی و غیره آگاهی تخصصی از آمایش سرزمین ندارند. فهم مقامات از آمایش و نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین کافی نیست.



شکل ۳. کدهای با اولویت و اهمیت بالاتر بر اساس سنتز نظرات مصاحبه‌شوندگان

درک اشتباه و تعاریف متفاوت به کرات در دیدگاه نظریه‌پردازان و محققان رشته‌های مختلف و مسئولان سازمان‌های مختلف وجود دارد. کاربری اراضی یکی از مراحل آمایش سرزمین است و همسان در نظر گرفتن این دو کاستن از آمایش سرزمین است. کاربری اراضی یک نوع برنامه‌ریزی فضائی است ولی آمایش سرزمین نیست. در ایران برنامه‌ریزی فضائی به آمایش سرزمین محدود شده است، برنامه‌ریزی فضائی یعنی تخصیص فضا به فعالیت. در برنامه‌ریزی فضائی به فضای جغرافیایی و مکان جغرافیایی نقش داده می‌شود. در واقع زمینی را به فعالیت اختصاص داده می‌شود. برای فضا، برنامه‌ریزی می‌شود و نقش و کارکرد تعریف می‌شود. اگر مقیاس برنامه‌ریزی کشور باشد آمایش سرزمین را مطرح می‌کند. مکان‌یابی منطقی پدیده‌ها در فضا و ایجاد روابط سیستماتیک بین آن‌ها برنامه‌ریزی فضائی است و بنیان فلسفی آن، تبیین فلسفی کانت است (حافظنیا، ۱۴۰۰). آمایش سرزمین یعنی برنامه‌ریزی فضائی در مقیاس ملی و برنامه‌ریزی مقیاس کشوری.

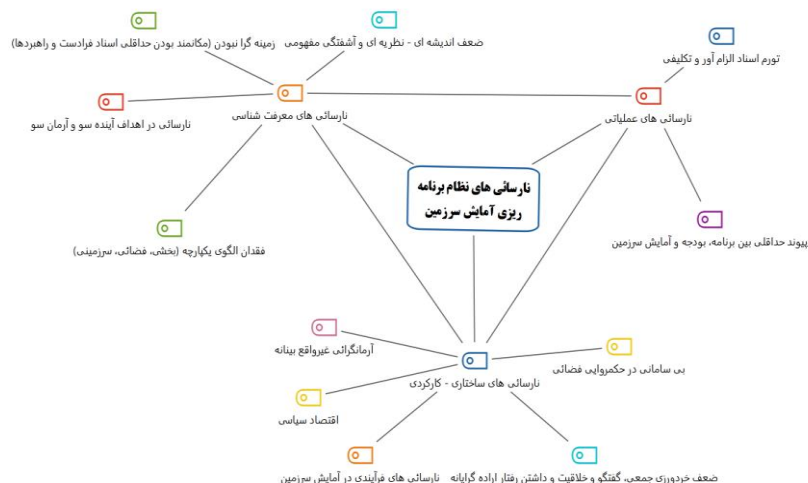
در جدول ۲ و شکل ۴ مفاهیم مستخرج شده از ۱۱۷ کد جنینی و مقولات آن‌ها آورده شده است. ۱۱ مفهوم در ارتباط با نارسائی‌های آمایش سرزمین در قالب ۳ مقوله دسته‌بندی شدند (مقوله نارسائی‌های بنیان ساز و معرفت‌شناسی؛ مقوله نارسائی‌های ساختاری- کارکردی؛ مقوله نارسائی‌های عملیاتی). طبق نتایج جدول زیر مقوله نارسائی‌های ساختاری- کارکردی با ۴۹,۰۶ درصد از ۱۱۷ کد جنینی در قالب ۵ مفهوم، نارسائی‌های بیشتری را به خود اختصاص داده است و بعد از این مقوله، مقوله نارسائی‌های ساختاری- کارکردی با ۴۰,۵۵ درصد در مقام دوم از نظر نارسائی‌های آمایش سرزمین قرار دارد. کمترین نارسائی‌ها مربوط به مقوله نارسائی‌های عملیاتی با ۱۰,۳۸ درصد است.

جدول ۲. مفاهیم و درصد نارسائی‌های مقوله‌ها

مقوله‌ها	مفاهیم	کد جنینی	درصد کل	درصد مقوله
مقوله نارسائی‌های بنیان ساز و معرفت‌شناسی ۴۰,۵۵ درصد	ضعف اندیشه‌ای- نظریه‌ای و آشفته‌گی مفهومی	۱۹	۲۰,۳۱	۵۰,۱
	زمینه‌گرا نبودن (مکانمند بودن حداقلی اسناد فرادست و راهبردها)	۵	۷,۲۹	۱۸
	نارسائی در اهداف آینده‌سو و آرمان‌سو	۷	۳,۱۲	۷,۷
مقوله نارسائی‌های ساختاری- کارکردی ۴۹,۰۶	فقدان الگوی یکپارچه (بخشی، فضائی، سرزمینی)	۱۰	۹,۸۳	۲۴,۲
	ضعف خردورزی جمعی، گفتگو و خلاقیت و داشتن رفتار اراده‌گرایانه	۹	۱۰,۳۳	۲۱,۱
مقوله نارسائی‌های بی‌سامانی در حکمروایی فضائی ۴۹,۰۶	اقتصاد سیاسی	۶	۴,۷۴	۱۴,۴
	بی‌سامانی در حکمروایی فضائی	۱۶	۱۴,۶۷	۲۵,۱
	آرمان‌گرایی غیرواقع‌بینانه	۵	۴,۲۲	۸,۶

۳۰٫۸	۱۵٫۱۰	۱۹	نارسائی‌های فرآیندی در آمایش سرزمین
۸۶٫۶	۹٫۰۱	۱۵	مقوله نارسائی‌های عملیاتی پیوند حداقلی بین برنامه، بودجه و آمایش سرزمین
۱۳٫۲	۱٫۳۷	۶	تورم اسناد الزام‌آور و تکلیفی
	۱۰۰	۱۱۷	کل

در شکل ۴، نارسائی‌های نظام آمایش سرزمین در قالب مقوله‌های بنیان‌ساز- معرفت‌شناسی، نارسائی‌های ساختاری- کارکردی و نارسائی‌های عملیاتی و مفاهیم مرتبط به هر یک از مقولات در قالب مدل مفهومی تحقیق آورده شده است. لازم به ذکر است که همه نارسائی‌ها در مقولات به یکدیگر مرتبط هستند و بر یکدیگر اثر می‌گذارند.

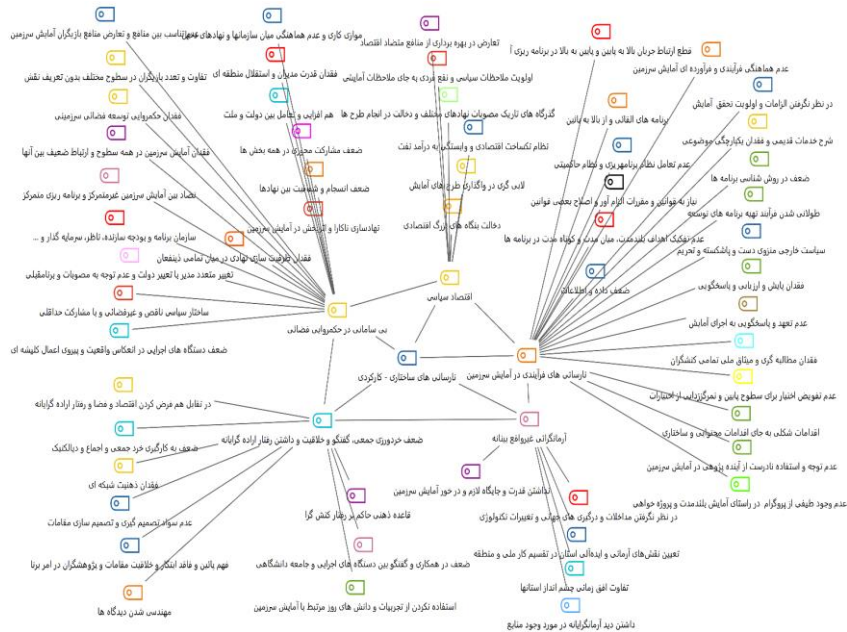


شکل ۴. مدل بعد، مقوله و کدهای مفهومی نارسائی‌های آمایش سرزمین در ایران

در این قسمت (شکل ۵) مفاهیم و کدهای جنبینی مربوط به مقوله نارسائی ساختاری- کارکردی آورده شده است. مفاهیم نارسائی‌های فرآیندی در آمایش سرزمین؛ بی‌سامانی در حکمروایی فضائی؛ ضعف خردورزی جمعی، گفتگو و خلاقیت و داشتن رفتار اراده‌گرایانه؛ اقتصاد سیاسی؛ آرمان‌گرایی غیرواقع‌بینانه؛ در این مقوله قرار گرفتند. طبق نتایج تحقیق، نارسائی‌های فرآیندی در آمایش سرزمین ۳۰٫۸ درصد از نارسائی‌های این مقوله را به خود اختصاص داده است، سپس بی‌سامانی در حکمروایی فضائی با ۲۵٫۱ درصد و ضعف خردورزی جمعی، گفتگو و خلاقیت و داشتن رفتار اراده‌گرایانه با ۲۱٫۱ درصد مفاهیمی هستند ۷۳ درصد از نارسائی‌های مربوط به مقوله نارسائی‌های ساختاری- کارکردی را به خود اختصاص می‌دهند. منظور از این مقوله نارسائی در ابعاد عدم تعامل نظام برنامه‌ریزی و نظام حکمروایی؛ برنامه‌های القائی و از بالا به پائین؛ قطع ارتباط جریان بالا به پایین و پایین به بالا در برنامه‌ریزی آمایش؛ عدم تفویض اختیار برای سطوح پایین و تمرکززدایی از اختیارات؛ عدم هماهنگی فرآیندی و فرآورده‌ای آمایش سرزمین؛ نیاز به قوانین و مقررات الزام‌آور و اصلاح بعضی قوانین؛ در نظر نگرفتن الزامات و اولویت تحقق آمایش؛ شرح خدمات قدیمی و فقدان یکپارچگی موضوعی؛ ضعف در روش‌شناسی برنامه‌ها؛ عدم توجه و استفاده نادرست از آینده‌پژوهی در آمایش سرزمین؛ اقدامات شکلی به جای اقدامات محتوایی و ساختاری؛ طولانی شدن فرآیند تهیه برنامه‌های توسعه؛ فقدان مطالبه‌گری و میثاق ملی تمامی کنشگران؛ انطباق بسیار پایین طرح با برنامه و عدم اجرای بهم پیوسته طرح‌های توسعه؛ عدم تعهد و پاسخگویی به اجرای آمایش؛ فقدان پایش و ارزیابی و پاسخگویی مستمر؛ سیاست خارجی منزوی دست‌وپاشکسته و تحریم؛ عدم تفکیک اهداف بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت در برنامه‌ها؛ عدم وجود طیفی از پروگرام در راستای آمایش

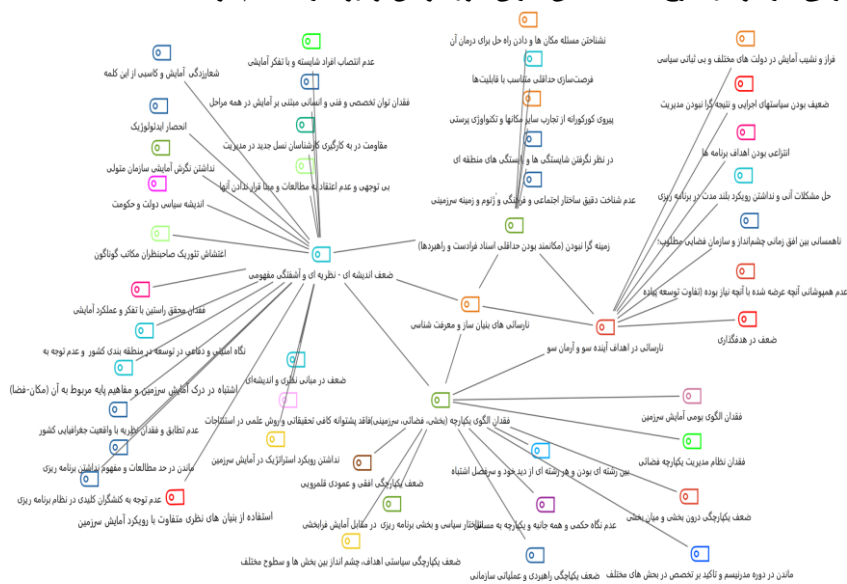
بلندمدت و پروژه خواهی؛ ضعف داده و اطلاعات؛ هستند. عدم پایش، ارزیابی و پاسخگویی در فرایند آمایش سرزمین باعث شده است یک اوضاع آنارشیستی بر اجرای برنامه‌ها حاکم باشد. فضای سرزمینی دارای ناهنجاری‌های فضائی در مقیاس‌های مختلف باشد. شاخص و سازمان خاصی برای ارزیابی و نقد وجود ندارد تا نواقص آن را رفع کنند و نظام برنامه‌ریزی به صورت طبیعی و خود رو (ارگانیک) عمل کرده است. یک سیستم نظارتی و رصد و پایش لازم است که مرتب تمام اعمال در بحث اجرا درست طبق سیستم رصد و پایش پیش برود. یعنی از نقطه آ به نقطه ب رسیدن بر اساس فرآیند خاصی پیش برود در این فرایند زمانی درست عمل شده است که سرعت، شتاب و جهت بر اساس آن باشد. پایش و رصد دستگاه نظارتی قدرتمندی لازم دارد که رفتار نظام برنامه‌ریزی را با سامانه رصد در طول زمان کنترل کند و بازخورد بدهد (برای مراحل بعدی و دوره‌های میان‌مدت و بلندمدت بعد). در حال حاضر دستگاه نظارتی همان متولی آمایش سرزمین (سازمان برنامه‌بودجه) است، به عبارتی تهیه‌کننده، اجراکننده، ناظر و غیره سازمان برنامه است و طبیعتاً نمی‌تواند در نقش ارزیاب و منتقد به‌خوبی ایفای نقش کند. لازم به ذکر است که مردم یا اجتماعات محلی در فرآیند تهیه و طراحی، اجرا و پایش و ارزیابی نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین بسیار حائز اهمیت است که مورد بی‌مهری واقع شده‌اند و نیازمند بازنگری اساسی در رویکردها و سیاست‌های کلان ملی است.

در مقوله نارسائی‌های بنیان ساز و معرفت‌شناسی ۴ مفهوم: ضعف اندیشه‌ای - نظریه‌ای و آشفتگی مفهومی؛ فقدان الگوی یکپارچه (فضائی، بخشی، سرزمینی)؛ زمینه‌گرا نبودن (مکانمند بودن حداقلی اسناد فرادست و راهبردها)؛ نارسائی در اهداف آرمان سو و آینده‌سو؛ قرار گرفتن که در شکل ۶ مفاهیم و کدهای این مقوله نشان داده شده است. در نارسائی‌های بنیان ساز و معرفت‌شناسی، مفهوم ضعف اندیشه‌ای - نظریه‌ای و آشفتگی مفهومی ۵۰ درصد از نارسائی‌های این مقوله را به خود اختصاص داده است. ۲۴،۲ درصد مربوط به مفهوم فقدان الگوی یکپارچه و ۱۸ درصد مربوط به مفهوم زمینه‌گرا نبودن است. با گذشت بیش از ۵۰ سال از مطرح شدن آمایش سرزمین، هنوز درک درستی از آمایش سرزمین وجود ندارد. درک درستی از مکان و فضا و مفاهیم پایه‌ای مرتبط با آمایش وجود ندارد. هر سازمانی از آمایش تعریفی دارد: آمایش ورزش، آمایش آب، آمایش آموزش عالی، آمایش صنعت و غیره درحالی‌که همه این‌ها در آمایش ملی مطرح و دیده شده‌اند و فلسفه آمایش این است که همه بخش‌ها را در کنار هم در نظر گرفته شود. یک ریل‌گذاری، یک بسترسازی، آگاهی بخشی و آموزش عمومی در سطح کلیه ارکان حاکمیتی قانون‌گذاری، قضائی، اجرایی لازم است.



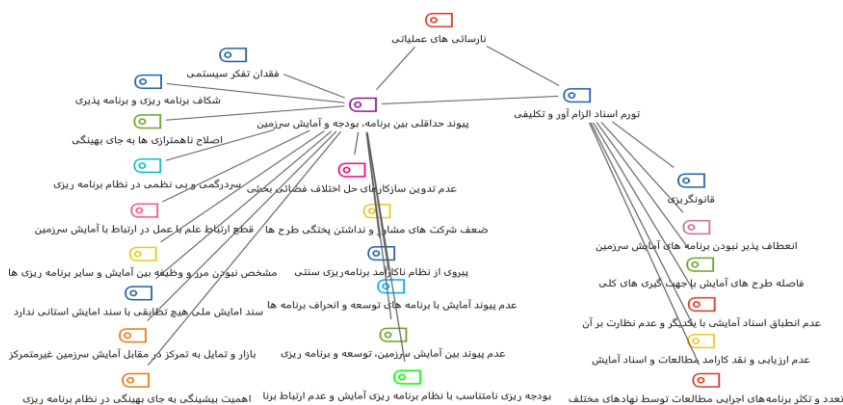
شکل ۵. کدها و مفاهیم مربوط به مقوله نارسائی‌های ساختاری - کارکردی

آمایش سرزمین متأثر از بنیان نظری مختلفی است. دو طبقه‌بندی دارد نظریه‌های کلاسیک و نظریه‌های جدید. از جمله نظریات کلاسیک که بر آمایش سرزمین ایران اثر گذاشته است، نظریات مکان مرکزی، قطب رشد (بیشتر در قبل از انقلاب و حتی در بعد از انقلاب)، کارکردهای شهری در توسعه روستایی (بعد از انقلاب) مطرح بوده است که هر کدام بر بخشی از آمایش را تحت تأثیر قرار داده است. در برخی از ابعاد آمایش از نظریات جدید هم اثر گذاشته است (حداقل در تهیه اسناد). مثل شبکه منطقه‌ای داگلاس که روی پیوندهای شهری-روستایی تأکید کرده است و جدیداً هم در برخی مطالعات آمایش استان‌ها از نظریه‌های توسعه درون‌زا، توسعه نهادی و توسعه بر مبنای رویکرد عدالت محور بهره گرفته شده است (نظریات جان رالز و آمارتیاسن). در نظریه آمارتیاسن سه مؤلفه قابلیت، فرصت و دستاورد را به‌عنوان مؤلفه اصلی در برمی‌گیرد و در طرح‌های آمایش ایران مورد توافق و رویکرد حاکم بوده است.



شکل ۶. نمودار مفاهیم و کدهای مربوط به مقوله نارسائی‌های بنیان ساز

نظریات کلاسیک و نئوکلاسیک با ساختار نظام برنامه‌ریزی کشور ایران از ریشه و بن‌مایه همخوانی ندارند، نئوکلاسیک نابرابری را لازمه رشد و توسعه اقتصادی می‌داند. تجربه برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب و استفاده از نظریه‌های نئوکلاسیک نشان داد که خروجی این نظریه‌ها در نظام برنامه‌ریزی شکل‌گیری الگوی توسعه فضائی مثل مرکز و پیرامون می‌شود. یکی از ویژگی‌های اکثر نظریات این است که با الزام جغرافیایی (مکانی-فضائی) همخوانی ندارد و بر اساس هنجارها و ارزش‌های کشور ایران نیست. پیشینه تاریخی و ریشه‌های سرزمینی در نظر گرفته نمی‌شود و در نهایت پاسخگویی حل مسائل مبتلا به سرزمینی ما نیست. در ارتباط با نظریات نوین و فرآیندی، باید ساختار نظام برنامه‌ریزی اصلاح شود. نظریات فرآیندی از جمله لازمه حکمروایی است ولی در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران جایگاهی نداشته است و چون مدیریت یکپارچه حاکم نبوده است و طرح‌ها و برنامه‌ها به صورت جزیره‌ای بوده و نظام‌مند و هدفمند نبوده است. نظریه توسعه متعادل و یکپارچه نگاه پایین به بالا و شبکه‌ای دارد و سلسله‌مراتب را از پایین به بالا در نظر می‌گیرد و برای هر سکونتگاه نقش و کارکردی تعیین می‌کند. این نظریه با ساختار متمرکز نظام برنامه‌ریزی سازش ندارد. تفکر اصالت بخشی به برنامه‌ریزی فضائی و محور قرار دادن آمایش سرزمین و درک آمایش سرزمین بسیار مهم است. دستگاه‌های اجرائی، قضائی و حتی بسیاری از اساتید دانشگاهی، آگاهی تخصصی از آمایش سرزمین ندارند. آنچه اصالت دارد هم در تفکر و اندیشه و نگرش مدیران کشور و هم در ساختار برنامه‌ریزی کشور، بیشتر یک توان و تخصص مربوط به کارهای سازمانی است که در آن در حال ایفای نقش هستند و متأثر از ساختار بخشی است. طبق نتایج شکل ۷، مفاهیم مربوط به مقوله نارسائی عملیاتی عبارت‌اند از: پیوند حداقلی بین برنامه، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین؛ تورم اسناد الزام‌آور و تکلیفی. ۸۶٫۸ درصد از نارسائی‌های این مقوله مربوط به مفهوم پیوند حداقلی بین برنامه، آمایش سرزمین و بودجه و ۱۳٫۲ درصد مربوط به مفهوم تورم اسناد الزام‌آور و تکلیفی است. در حال حاضر، برنامه‌ریزی در خدمت بودجه است. با وجود اینکه باید بودجه در خدمت برنامه‌ریزی باشد و نظام برنامه‌ریزی کشور در دست برنامه‌ریزی اقتصادی است. نظام برنامه‌ریزی ایران یک برنامه‌ریزی بخشی است و به دنبال حداکثر استفاده از منابع و رشد بخش‌های مختلف بدون در نظر گرفتن ارتباط بین بخش‌ها است. در حالی که منابع آمایش سرزمین فضا و مکان است و تا زمانی که منابع مالی در اختیار نداشته باشد نمی‌تواند تخصیص درستی از فضای توسعه را ارائه دهد. آمایش سرزمین چون منابع اعتباری کمی در اختیار داشته است، نتوانسته اثر بخشی فضائی داشته باشد.



شکل ۷. کدها و مفاهیم مربوط به مقوله عملیاتی

نارسائی دیگر، عدم پیوند بین آمایش سرزمین، توسعه و برنامه‌ریزی است. در حالی که محور تمام بحث‌ها توسعه و برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین است، اما درک اینکه این‌ها چه روابطی با هم باید داشته باشند، بسیار مهم است. آمایش‌گری که برنامه‌ریزی را نداند و برنامه‌ریزی که آمایش را درک نکند و یا آمایش‌گر و برنامه‌ریزی که مفهوم توسعه

را نداند، جنبه عملیاتی آمایش سرزمین را بسیار سست می‌کند. علاوه بر این، در حال حاضر پروگرام آمایشی وجود ندارد و لازم است روی پروگرام‌های طرح آمایش سرزمین کار شود. در نظام برنامه‌ریزی ایران پروگرام وجود ندارد. پلان کلان است. برای اینکه بین پلان و پروژه ارتباط برقرار شود نیازمند پروگرام آمایشی است چون با در نظر گرفتن پروگرام آمایشی، به نحوی ارتباطات در نظر گرفته می‌شود.

### نتیجه‌گیری

آمایش سرزمین بیش از نیم‌قرن است که وارد ادبیات برنامه‌ریزی در کشور شده و در قالب قوانین و مقررات و طرح‌های مطالعاتی مطالعات زیادی صورت گرفته است و با فراز و نشیب‌های زیادی همراه بوده است اما این اقدامات نتوانسته اثربخشی مطلوبی در توزیع مناسب فعالیت‌ها به تناسب قابلیت‌های سرزمینی داشته باشد و در حال حاضر کشور با چالش‌های اساسی مواجه است که حاکی از عدم تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های آمایشی است. تحقیق حاضر با هدف تحلیل نارسائی‌های نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران با رویکرد کیفی و استراتژی نظریه داده بنیاد انجام شده است. نتایج نشان داد بیشترین فراوانی در کدهای جنینی، مربوط به عدم شناخت دقیق ساختار اجتماعی- فرهنگی و زمینه و ژنوم؛ نداشتن قدرت و جایگاه لازم و درخور آمایش سرزمین؛ اشتباه در درک آمایش سرزمین و مفاهیم پایه مربوط به آن به‌عنوان با اهمیت‌ترین و پرتکرارترین نارسائی‌ها از نظر مصاحبه‌شوندگان و اسناد انتخاب شده است. در بین مفاهیم، مفهوم ضعف اندیشه‌ای- نظریه‌ای و آشفتگی مفهومی؛ نارسائی‌های فرآیندی در آمایش سرزمین؛ بی‌سامانی در حکمروایی فضائی؛ مفهوم ضعف خردورزی جمعی، گفتگو و خلاقیت و داشتن رفتار اراده‌گرایانه با اهمیت‌ترین مفاهیم بودند. در بین سه مقوله، مقوله ساختاری- کارکردی دارای بیشترین کد و مفاهیم نسبت به سایر مقولات است و بعد از مقوله اول، مقوله معرفت‌شناسی و بنیان ساز قرار گرفته است. همه مقولات در ارتباط و پیوستگی با یکدیگر قرار دارند و برطرف کردن نارسائی‌های یک بعد بر سایر ابعاد تأثیر می‌گذارد. طبق نتایج حاکی از این تحقیق بیشترین نارسائی‌های مرتبط به ساختار و کارکرد نظام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین است. ساختار هیئت دولت بخشی است و دغدغه‌های کوتاه‌مدت دارد، سند بلندمدت میان بخشی را نمی‌توان به‌آسانی روی میز دولت گذاشت و مصوبه گرفت، چون دولت و مدیریت کوتاه‌مدت است. مکانیزم ایجاد میثاق ملی برای اجرای آمایش سرزمین، یک مکانیزم فراتر از ساختار اداری هست، که باید سیاسی و دانشی و اعتقادی باشد. سند آمایش سرزمین تصویب شد ولی ابلاغ کننده و اجراکننده آن مشخص نیست. دوباره باید شکل بخشی به خود بگیرد و اینکه یک بخش وظایفش را انجام بدهد و یک بخش انجام ندهد، قابل‌پیگیری، ارزیابی نیست. اگر به دنبال توسعه با نگاه آمایشی هستیم باید نظام مدیریتی و اجرایی با هم سازگار باشند، در ساختار اجرا، پایش و دستگاه نظارتی لازم است که در حال حاضر، وظیفه متولی آمایش سرزمین یا همان سازمان برنامه هست که خود هم اجراکننده و هم ناظر است، درحالی‌که نیازمند دستگاهی است که عملکرد این سازمان را در طول زمان کنترل و نظارت کند و بازخورد بدهد برای مراحل بعدی و دوره‌های میان‌مدت و بلندمدت. برای حل کردن مشکل ساختار شاید بهتر باشد اندیشه آمایشی در محیط‌های دانشگاهی و در محیط‌های رسانه‌ای و در دستگاه‌های اجرایی و هم به تناسب آن اسناد برنامه‌ای ترویج پیدا کند و متناسب با اندیشه و مفهوم آمایش، تعبیر در ساختار اجرایی داشته باشیم و با رویکرد آمایشی سازگار شود، به عبارتی باید موفقیت میان بخشی تعریف شود. همان‌طور که از نتایج پیداست، نارسائی‌ها دور تسلسل دارد و همه با هم در ارتباط هستند.

## حامی مالی

این اثر از اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان تهران حمایت مالی شده است.

## سهام نویسندگان در پژوهش

نویسندگان در تمام مراحل و بخش‌های انجام پژوهش سهم برابر داشتند.

## تضاد منافع

نویسندگان اعلام می‌دارند که هیچ تضاد منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارند.

## تقدیر و تشکر

نویسنده از همه کسانی که در انجام این پژوهش به ما یاری رساندند، به‌ویژه کسانی که کار ارزیابی کیفیت مقالات را انجام دادند، تشکر و قدردانی می‌نماید.

## منابع

- بابایی‌زکلیکی، محمدعلی؛ برادران سرخابی، زهرا و حیدرزاده‌هنزایی، کامبیز (۱۳۹۷). طراحی مدل مشغولیت مشتری با برند با رویکرد داده بنیاد. فصلنامه مدیریت برند، ۵ (۱۶)، ۴۱-۸۳.
- برک‌پور، ناصر. (۱۳۸۵). حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران. اولین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، شورای اسلامی شهر مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد و شهرداری مشهد.
- درویشی، هدایت؛ رکن‌الدین‌افتخاری، عبدالرضا؛ کهنکی، فاطمه‌سادات و بیرانوندزاده، مریم (۱۴۰۰). واکاو و تحلیل نارسایی‌های اثرگذار در معماری الگوی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری آمایش سرزمین در ایران. مجله جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای، ۱۱ (۴۱)، ۲۸۷-۳۰۶.
- رکن‌الدین، افتخاری. (۱۳۹۶). سلسله نشست‌های تخصصی برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت کشور. چاپ اول، تهران: انتشارات طحان.
- شریف‌زادگان، محمدحسین. (۱۴۰۰). آمایش سرزمین در ایران مفهوم و آسیب‌ها. استاد دانشگاه شهید بهشتی، مصاحبه.
- هاشمی، سیدمصطفی؛ حکمت‌نیا، حسن و اسماعیل‌زاده، عبدالسلام (۱۳۹۸). سطح‌بندی پایداری امنیتی شهرستان‌های مرزی با استفاده از تحلیل خوشه‌ای. نمونه موردی: شهرستان‌های استان خراسان شمالی. مجله آمایش سیاسی فضا، ۹ (۳۲)، ۱۸۰-۱۶۳.
- کاشفی‌دوست، دیمن؛ ابراهیم‌زاده، عیسی و موسوی، میرنجف (۱۴۰۰). ارزیابی توان اکولوژیکی کشاورزی با رویکرد آمایشی و توسعه منطقه‌ای مطالعه موردی: استان آذربایجان غربی. مجله آمایش جغرافیایی فضا، ۱۱ (۴)، ۷۵-۸۹.
- صرافی، مظفر و نجاتی، ناصر. (۱۳۹۳). رویکرد نومنتقه‌گرایی در راستای ارتقای نظام مدیریت توسعه فضایی ایران. پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، ۴۶ (۴)، ۸۷۴-۸۵۷.
- صرافی، مظفر. (۱۳۹۳). آمایش سرزمین چیستی و چرایی. همایش آمایش سرزمین زیربنای توسعه، تهران.
- عربشاهی، زهرا. (۱۳۸۳). قانون برنامه چهارم زیر ذره‌بین حکمروایی خوب شهری. شهرداری‌ها، ۶ (۶۹).
- عظیمی‌بلوریان، احمد (۱۳۸۸). مفهوم آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی توسعه خاستگاه‌ها، سیر تکاملی و تجربه ایران. چاپ اول، تهران: انتشارات موسسه خدمات فرهنگی رسا.

## References

- Acheampong, R. A. (2019). *Spatial Planning in Ghana*. The Urban Book Series, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-02011-8\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-02011-8_2).
- Arabshahi, Z. (2003). Law of the fourth program under the microscope of good urban

- governance. *municipalities*, 6 (69). In Persian
- Azimi-Bulurian, A. (2008). *The concept of land preparation in planning the development of origins, the evolutionary course and experience of Iran*. first edition, Tehran: Rasa Cultural Services Institute. [In Persian]
- Babaei Zakleiki, M. A., Baradaran Sarkhabi, Z., & Heydarzadeh Hanzaei, C. (2017). Designing a model of customer engagement with a brand using a data-based approach. *Brand Management Quarterly*, 5 (16), 41-83. [In Persian]
- Bairoch, P. (1988). *Cities and economic development: From the dawn to present*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barakpour, N. (2015). Urban Governance and City Administration System in Iran. *First Urban Planning and Management Conference, Mashhad Islamic Council, Ferdowsi University of Mashhad and Mashhad Municipality*. [In Persian]
- Benedek, J. (2016). The role of urban growth Poles in regional policy: The Romanian case. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 223, 285–290. doi:10.1016/j.sbspro.2016.05.368.
- Bere, R., & Silvestru, C. (2015). Aspects related to urban development of growth Poles in the context of Cohesion policy and Europe 2020 strategy paper. *International Journal of Economic Practices and Theories*, 5(5), 542–550.
- Bere, R., Precup, I., & Silvestru, C. (2015). On growth Poles from EU countries in the framework of Europe 2020. *Procedia Economics and Finance*, 23, 920–925. doi:10.1016/S2212-5671(15)00519-5.
- Berisha, E., Giancarlo, C., Rivolin, U. J., & Solly, A. (2020). Spatial Governance And Planning Systems In The Public Control Of Spatial Development: A European Typology. *European Planning Studies*, 29(1), 181–200. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295>
- Blanc, F., Cabrera, J.E., Cotella, G., García, A., & Sandoval, J.C. (2022). Does Planning Keep its Promises? Latin American Spatial Governance and Planning as an Ex-Post Regularisation Activity. *Planning Practice & Research*, <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2042921>.
- Christofakis, M., & Papadaskalopoulos, A. (2011). The growth Poles strategy in regional planning: The recent experience of Greece. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 6 (2), 5–20. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:16766041>
- Copus, A. K. (2001). From Core-periphery to Polycentric Development: Concepts of Spatial and Aspatial Peripherality. *European Planning Studies*, 9(4), 539–552. doi:10.1080/713666491.
- Darvishi, H., Ruknuddin Eftakhari, A. R., Kahaki, F., & Biranvandzadeh, M. (2021). Examination and analysis of the effective inadequacies in the architecture of land planning and policy making in Iran. *Journal of Geography and Regional Urban Planning*, 11(41), 287-306. [In Persian]
- ESPON. (2010). *Future orientations for cities*. Luxembourg: ESPON.
- ESPON. (2012). *Second tier cities and territorial development in Europe: Performance, policies and prospects*. Final Report. Luxembourg: ESPON. <https://mri.hu/en/2012/04/23/>
- ESPON. (2014). *Growth Poles in South-East Europe*. Final Report. Luxembourg: ESPON.
- Gordon, P. (2013). Thinking about economic growth: Cities, networks, creativity and supply chains for ideas. *Annals of Regional Science*, 50, 667–684. doi:10.1007/s00168-012-0518-0
- Hashemi, S. M., Hekmat Nia, H., & Ismail Zadeh, A. S. (20188). Leveling the security stability of border cities using cluster analysis. Case example: the cities of North Khorasan province. *Space political analysis magazine*, 9 (32), 163-180. [In Persian]
- Huanga, W. Maldonadob, A. M. F. (2016). High-tech development and spatial planning: comparing the Netherlands and Taiwan from an institutional perspective. *European Planning Studies*, 24 (9), <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1187717>.
- Jacobs, J. (1984). *Cities and the wealth of nations. Principles of economic life*. New York: Vintage.
- Janin Rivolin, U. (2012). Planning Systems As Institutional Technologies: A Proposed Conceptualization And The Implications For Comparison. *Planning Practice And Research*, 27(1), 63–85. <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.661181>

- Janin Rivolin, U. (2017). Global Crisis and The Systems Of Spatial Governance And Planning: A European Comparison. *European Planning Studies*, 25(6), 994–1012. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1296110>
- Joscelyne, K., (2015). *The Nature, Scope And Purpose Of Spatial Planning In South Africa*. Dissertation for MPhil, Supervisor: Professor Alexander Paterson, 1 September 2015, University of Cape Town.
- Kashfi Doost, D., Ebrahimzadeh, I., & Mousavi, M. (2021). Evaluation of the ecological potential of agriculture with a research approach and regional development, a case study: West Azarbaijan Province. *Journal of Geographical Survey of Space*, 11(4), 75-89. [In Persian]
- Komarovski, V., & Bondaruk, V. (2013). The role of the Concept of 'growth Poles' for regional development. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 4(4), 31–42.
- Krugman, P. (1993). First nature, second nature and the metropolitan location. *Journal of Regional Science*, 33(2), 129–144. doi:10.1111/j.1467-9787.1993.tb00217.x
- Ligtenberg, A. bregt, A K. lammeren, Rv. (2001). Multi-actor-based land use modelling: spatial planning using agents. *landscape and urban planning*, 56 (21-33). [https://doi.org/10.1016/S0169-2046\(01\)00162-1](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(01)00162-1)
- MacLoughlin, J.B. (1969) *Urban & regional planning: a systems approach*. Faber and Faber.
- Nadin, V. & Stead, D. (2008) Characterising European spatial planning systems: review of approaches. *Paper presented at the ARL Comparative Spatial Planning Research Meeting, November 13–15, Delft, The Netherlands*.
- Purkarthofer, E. (2019). Investigating the partnership approach in the EU urban Agenda from the perspective of soft planning. *European Planning Studies*, 27(1), 86–105. doi:10.1080/09654313.2018.1527294.
- Quigley, J. (1998). Urban diversity and economic growth. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 127–138. doi:10.1257/jep.12.2.127.
- Rauhut, D., & Hatti, N. (2017). Cities and economic growth: A review. *Social Science Spectrum*, 3(1), 1–15.
- Rauhut, D., & Humer, A. (2020). EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought. *European Planning Studies*, 28(11), <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1709416>
- Roknuddin Eftekhari, A. R. (2016). *A series of specialized meetings on land development planning, land development in the country's planning and management system*. Tahan: Publishing House. [In Persian]
- Romanian Regional Development Program. (2013). *Growth Poles – the next phase*. Bucharest: Romanian Regional Development Program. <https://hdl.handle.net/10986/24488>
- Sarafi, M. (2011). What is the land and why. *conference on the land of development infrastructure, Tehran*. [In Persian]
- Sarafi, M., & Nejati, N. (201). The approach of neo-regionalism in order to improve Iran's spatial development management system, human geography researches, 46 (4), 857-874.[In Persian]
- Schwartz-Belkin, I., & Portman, M. E. (2023). A review of geospatial technologies for improving Marine Spatial Planning: Challenges and opportunities. *Ocean & Coastal Management*, 231, 106280. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2022.106280>
- Sharif-Zadegan, M. H. (2021). *Land use in Iran, concept and damage*. professor of Shahid Beheshti University, interview. [In Persian]
- Silva EA, Acheampong RA (2015) Developing an inventory and typology of land-use planning systems and policy instruments in OECD countries. *OECD environment working papers, No. 94*. <https://doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en>
- Todes, T., Karam, A., Klug, N., & Malaza, N. (2010). Beyond master planning? New approaches to spatial planning in Ekurhuleni, South Africa. *Habitat International*, 34 (2010) 414-420. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.11.012>
- van Oort, F., de Geus, S., & Dogaru, T. (2015). Related variety and regional economic growth in a cross-section of European urban regions. *European Planning Studies*, 23(6), 1110–1127. doi:10.1080/09654313.2014.905003.

Yanbo, Q., Shilei, W., Yaya, T., Guanghui, J., Tao, Z., & Liang, M. (2023). Territorial spatial planning for regional high-quality development—An analytical framework for the identification, mediation and transmission of potential land utilization conflicts in the Yellow River Delta. *Land Use Policy*, 125, 106462. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106462>