

The Requirements of Spatial Planning Implementation in the Process of Management and Development



Seyed Mohammad Mirmohammadi¹, Gholamreza Kazemian², *Sajjad Rezaee³

1. Professor, Department of Commercial Economics, Faculty of Economics, Allame Tabataba'i University, Tehran, Iran
2. Associate Professor, Department of Public Management, Faculty of Management and Accounting, Allame Tabataba'i University, Tehran, Iran
3. PhD Candidate of Decision-Making and Public Policy Making, Faculty of Management and Accounting, Allame Tabataba'i University, Tehran, Iran



Citation: Mirmohammadi, S.M., Kazemian, Gh., & Rezaee, S. (2021). [The Requirements of Spatial Planning Implementation in the Process of Management and Development]. *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 9 (2), 360-389. <https://doi.org/10.30507/JMSP.2021.246747.2120>

doi <https://doi.org/10.30507/JMSP.2021.246747.2120>

20.1001.1.23452544.1400.9.34.5.3



Funding: See Page 387

Received: 05/09/2020

Accepted: 15/02/2021

Available Online: 22/06/2021

Article Type: Research paper

Key words:

Public policy making;
implementing policies;
spatial planning.

ABSTRACT

Spatial planning is a spatial sketch of long-termed development. Currently, the organization of planning and budget as a source of spatial planning study center is designing the document of national spatial planning. After that, it has to be implemented in the related organizations. The implementation phase, though, is critical because of the challenges it brings along. The requirements, as a result, should be taken into consideration. The analysis of the documents related to the spatial planning in the last decades indicate that there is not an appropriate model regarding the implementation of spatial planning at the national level. This research collects data on the subject matter through semi-structured interviews. The data are content-analyzed and a model of requirements for implementing spatial planning is extracted. This model consists of 6 main dimensions, 17 elements, and 34 subcategories. The main dimensions include: the nature of planning, the correct design of planning, human resources management, capable executive institute, supervision and appropriate feedback, and environmental variables. It was concluded that the correct design of planning and human resources management have the most significance in implementing spatial planning.

JEL Classification: L38, H83, R14.

* Corresponding Author:

Sajjad Rezaee

Address: Allame Tabataba'i University, Tehran

Tel: +98 (912) 5258775

E-mail: sajad_rm@yahoo.com

الزامات پیاده‌سازی آمایش سرزمین در فرایند مدیریت و توسعه کشور

سیدمحمد میرمحمدی^۱، غلامرضا کاظمیان^۲، * سجاد رضایی^۳

۱. استاد، گروه اقتصاد بازرگانی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲. دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۳. دانشجوی دکتری، رشته تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

20.1001.1.23452544.1400.9.34.5.3

چکیده

تاریخ دریافت: ۱۵ شهریور ۱۳۹۹

تاریخ پذیرش: ۲۷ بهمن ۱۳۹۹

تاریخ انتشار: ۱ تیر ۱۴۰۰

نوع مقاله: علمی-پژوهشی

کلیدواژه‌ها:

خط‌مشی عمومی،
پیاده‌سازی خط‌مشی،
آمایش سرزمین.

آمایش سرزمین تصویر سرزمینی توسعه و پیشرفت بلندمدت است. در حال حاضر، سازمان برنامه و بودجه، در جایگاه متولی مطالعات آمایش سرزمین، مشغول تدوین سند ملی آمایش سرزمین است. پس از پایان تدوین این سند، اجرای آن در دستور کار نهادهای مربوط قرار خواهد گرفت. مرحله پیاده‌سازی طرح‌های کلان مرحله مهمی است که عموماً با چالش‌های فراوانی همراه بوده است. مسئله‌ای که پیش از آغاز اجرای طرح آمایش سرزمین در کشور باید مورد بررسی قرار گیرد، الزامات پیاده‌سازی این طرح است. بررسی اسناد و مدارک مرتبط با آمایش سرزمین در دهه‌های گذشته حاکی است که هنوز الگوهای مناسبی برای اجرای آمایش سرزمین در کشور وجود ندارد. در پژوهش حاضر، با صاحب‌نظران مرتبط با موضوع، مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته انجام شده است. مصاحبه‌ها با استفاده از تحلیل مضمون نظام‌مند شده و الگوی الزامات پیاده‌سازی آمایش سرزمین استخراج گردیده است. این الگو دارای ۶ بُعد اصلی، ۱۷ مؤلفه و ۳۴ زیرمؤلفه است. ابعاد اصلی این الگو عبارتند از: توجه به ماهیت آمایش، تدوین صحیح آمایش، مدیریت منابع انسانی، سازمان مجری توانمند، نظارت و بازخوردگیری مناسب و ملاحظه شرایط محیطی. با توجه به بررسی‌ها، تدوین صحیح طرح آمایش سرزمین و مدیریت منابع انسانی بیشترین اهمیت را در پیاده‌سازی آمایش سرزمین دارد.

طبقه‌بندی JEL: L38, H83, R14

* نویسنده مسئول:

سجاد رضایی

نشانی: تهران، دانشگاه علامه طباطبائی

تلفن: ۵۲۵۸۷۷۵ (۹۱۲) ۹۸+

پست الکترونیک: sajad_rm@yahoo.com

۱. مقدمه

هدف آمایش سرزمین توزیع مناسب جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین است. آمایش سرزمین در ایران با فرازونشیب‌های زیادی همراه بوده و تلاش‌های بسیاری در این زمینه صورت گرفته است. اما این اقدامات اثر مطلوبی در توزیع فعالیت‌ها به تناسب قابلیت‌های سرزمینی نداشته است (سلطانی، ۱۳۹۲). تمرکزگرایی و دولت‌سالاری شدید با تکیه بر درآمدهای نفت سبب بی‌توجهی به مشارکت مردمی و منابع و درآمدهای منطقه‌ای، عدم توسعه محلی و منطقه‌ای و فاصله زیاد مناطق از هم شده است (پوراحمد، ۱۳۸۰).

پیاده‌سازی راهبردهای ملی دارای حساسیت‌های اجتماعی و اقتصادی مختلف است. در گذشته، مرحله اجرا مشکل‌آفرین تلقی نمی‌شد و تصور عمومی خط‌مشی‌گذاران بر آن بود که خط‌مشی‌ها پس از تنظیم و تصویب اجرا خواهند شد. اما عملی نشدن خط‌مشی‌های تصویب‌شده در محیط واقعی مشخص کرد که اجرا مقوله ساده‌ای نیست (شریف‌زاده، الوانی، رضایی‌منش و مختاریان‌پور، ۱۳۹۲). با آنکه در ادبیات مدیریت راهبردی، در مرحله تدوین و طراحی راهبردها ابزارها، تکنیک‌ها و مدل‌های متعددی توسعه داده شده، در زمینه پیاده‌سازی و اجرای تصمیمات راهبردی، ادبیات موضوع با ضعف جدی روبه‌رو بوده است (Howlett, 2019). واقعیت‌ها اجرای خط‌مشی‌ها را سخت می‌کند؛ واقعیت‌هایی که با اهداف و مقررات تعیین‌شده برای دستیابی به آن‌ها کاملاً متفاوت است (شریف‌زاده و دیگران، ۱۳۹۲).

طرح آمایش سرزمین نیز، به‌عنوان خط‌مشی عمومی در کشور، نیازمند بررسی‌های عالمانه شرایط و الزامات پیاده‌سازی است. این الزامات باید الگوی روشنی را پیش‌روی خط‌مشی‌گذاران و مجریان آمایش قرار دهد. بررسی اسناد و مدارک مرتبط با آمایش حاکی است که هنوز الگوهای مناسبی برای اجرای آمایش سرزمین در کشور وجود ندارد (اکبری، ایمانی و رستمعلی‌زاده، ۱۳۹۵) و مدیریت اجرای آمایش سرزمین در مقیاس ملی نیز تجربه نشده است. پس از تصویب سند آمایش برخی استان‌ها، اجرای آن در دستور کار قرار گرفته است. تلاش برای اجرای آمایش در استان تجربه ارزشمندی است که برخی از ملاحظات اجرای آمایش ملی را آشکار می‌سازد. همچنین افرادی که تجربه پیاده‌سازی خط‌مشی‌های کلان در کشور را داشته باشند و به موضوع آمایش سرزمین آگاه بوده و از قدرت تحلیلی خوبی نیز برخوردار باشند، دارای دانش ضمنی از شرایط احتمالی اجرای طرح آمایش سرزمین در کشور هستند. این پژوهش تلاشی است جهت استخراج دانش ضمنی موجود در اذهان خبرگان، برای پاسخ به مسئله الزامات پیاده‌سازی آمایش سرزمین در کشور.

۲. پیشینه تحقیق

در ایران مطالعات زیادی در زمینه موضوع این تحقیق انجام نشده است. طبق بررسی‌های صورت‌گرفته در بین مقالات علمی منتشرشده و همچنین پایان‌نامه‌های ثبت‌شده در پایگاه ایران‌داک، پنج پژوهش را می‌توان در ارتباط با موانع یا الزامات پیاده‌سازی آمایش دانست. **سلطانی (۱۳۹۲)** موانع اصلی فراروی طرح‌های آمایش در ایران را اقتصادی، جغرافیایی و سرزمینی، سیاسی و امنیتی، مطالعاتی و پژوهشی، اجتماعی و فرهنگی، اداری و ساختاری معرفی کرده است. **تقوایی، بیک‌محمدی، زالی و کسائی (۱۳۹۶)** در بررسی عوامل مؤثر بر اجرای آمایش استان تهران، توجه به قطبیت سیاسی منطقه، قطب رشد بودن شهر تهران در استان، قرارگیری در کریدورهای شرق به غرب و شمال به جنوب، لزوم تعامل استان با مناطق هم‌جوار، تمرکز جمعیت و فعالیت و همچنین ساختار اداری و بوروکراتیک استان تهران را ذکر کرده‌اند. **جعفریان، سرور و برنا (۱۳۹۸)**، **اکبری و دیگران (۱۳۹۵)** و **صالحی و پوراصغر (۱۳۸۸)** نیز با مرور کتابخانه‌ای، دسته‌ای از عوامل را که مانع اجرای آمایش می‌شوند، بیان کرده‌اند. به‌صورت کلی این پژوهش‌ها به بررسی موانع آمایش پرداخته‌اند و الزامات پیاده‌سازی که اعم از موانع است، مسئله مورد بررسی آن‌ها نبوده و الگویی برای پیاده‌سازی آمایش ارائه نکرده‌اند.

بررسی اسناد، مدارک و کتابخانه سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد که در این سازمان، در جایگاه متولی مطالعات آمایش سرزمین، درباره اجرای آمایش پژوهش‌های درخوری صورت نگرفته است. «شرح خدمات مطالعات آمایش استانی» فهرستی از عناوین لازم برای مطالعه آمایش استانی است که در سازمان برنامه و بودجه تدوین شده است. موضوع فصل هشتم این شرح خدمات، باعنوان «مدیریت آمایش استان»، سازوکار مدیریتی اجرایی آمایش است. سازمان برنامه در سال ۱۳۸۵، کتابچه‌ای باعنوان *راهنمای انجام مطالعات برنامه آمایش استان* تدوین کرد که تقریباً مشتمل بر ۳۰۰ صفحه است و فصل «مدیریت آمایش» ۷ صفحه را به خود اختصاص داده است. در این صفحات، صرفاً کلماتی چون سیستم، ظرفیت و ابعاد ظرفیت تعریف شده که این تعاریف نیز ارتباط روشنی با موضوع مدیریت آمایش ندارد (**مرکز ملی آمایش سرزمین، ۱۳۸۵**).

کتاب *آمایش سرزمین: مفهوم، ابزارها و کاربردها* (**Wehrmann, 2012**) که توسط یک گروه بین‌رشته‌ای از کارشناسان با تجربه برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در آفریقا، آسیا، اروپا و امریکای لاتین تهیه شده، شرایط اجرای موفق آمایش سرزمین را این موارد می‌داند: ترکیب اقدامات کوتاه‌مدت و بلندمدت، پیاده‌سازی غیرمتمرکز، پیاده‌سازی مشارکتی، اجرا توسط بخش‌های مختلف، پیاده‌سازی به‌شکل بسته‌های امکان‌پذیر، توجه به شرایط زمانی گروه‌های هدف، اقدام هماهنگ، مکانیسم‌های کنترل محلی،

اقدام داوطلبانه و حداقل چارچوب قانونی.

آلبرتس^۱ (2006) پروژه‌های استراتژیک را کلیده‌های برنامه‌ریزی استراتژیک معرفی می‌کند. او سه پروژه آمایش استراتژیک شهری، روستایی و اقتصادی و سه ابزار دستیابی به اهداف این پروژه‌ها را بیان می‌کند. این پروژه‌ها و ابزارها به صورت ماتریسی در تداخل با هم معنا پیدا می‌کنند. ابزارهای اجرای این پروژه‌ها عبارت‌اند از: یک چارچوب کارآمدتر برای مدیریت پایداری و کیفیت در برنامه‌ریزی آمایشی، حکمرانی با تنظیم سیاست‌های چندبازیگره و چندسطحی، شناسایی و تحلیل انتقادی همه عوامل فنی، حقوقی، مالی، سازمانی و دارایی که بر تحقق این پروژه‌ها اثر می‌گذارد.

۳. چارچوب نظری

۳-۱. آمایش سرزمین

«آمایش سرزمین» عبارت است از برنامه‌ریزی و سازمان دادن نحوه اشغال فضا و تعیین محل سکونت انسان‌ها و محل فعالیت‌ها و همچنین کنش‌های بین عوامل گوناگون نظام اجتماعی - اقتصادی (میرمحمدی، ۱۳۸۶). در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، خط‌مشی توزیع فعالیت‌ها مشخص می‌شود و توزیع جغرافیایی جمعیت و سکونتگاه‌ها و نحوه استفاده از اراضی کشور مورد نظر است (شریف‌زادگان و رضوی دهکردی، ۱۳۸۹). مترادف آمایش سرزمین در انگلیسی، عباراتی از قبیل Spatial Planning, Land use Planning, Regional Development و Land Management است. در متون فارسی، آمایش سرزمین اصطلاحاتی نظیر برنامه‌ریزی کالبدی، برنامه‌ریزی بهره‌برداری از سرزمین، برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت سرزمین را دربردارد (میرمحمدی، ۱۳۸۶).

پیدایش مقوله آمایش سرزمین علاوه بر پیشینه کنجکاوانه بشر از آغاز خلقت تا کنون، همچنین ناشی از نادرستی استفاده از سرزمین است. سرزمین یک منبع محدود و آسیب‌پذیر است؛ اما بسیاری از سودمندی‌های آن اگر درست مدیریت شود، تجدیدشدنی است (خنیفر، ۱۳۸۹). آمایش سرزمین زیربنای سازمان‌دهی توسعه منطقه‌ای است (اکبری و دیگران، ۱۳۹۵).

برنامه‌ریزی فضایی در کشورهای مختلف جهان از نظر شکل و محتوا یکسان نیست. با توجه به فلسفه سیاسی و ایدئولوژی حاکم بر هر ملت، توسعه پایدار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، و سازمان‌دهی فضا و آمایش سرزمین آن کشور رقم می‌خورد. تجربه‌های کشورهای مختلف در آمایش سرزمین که شیوه‌ها و ابزارهای خاصی در راستای سازمان‌دهی فضایی سرزمین خود انتخاب کرده‌اند، نشان می‌دهد الگو برداری محض و کورکورانه از کشوری خاص نمی‌تواند زمینه‌ساز دستیابی به توسعه پایدار و

1. Albrechts

همه‌جانبه (آمایش سرزمین) باشد (تقوایی و دیگران، ۱۳۹۶). موضوعات اصلی آمایش سرزمین در بیشتر کشورهای اروپایی شامل حفاظت از محیط‌زیست و یکپارچگی کاربری زمین است. لیکن در فرانسه نقطه شروع آمایش، تمرکز شدید پاریس و فاصله توسعه‌یافتگی آن با سایر مراکز جمعیتی فرانسه بوده و از این رو آمایش سرزمین با اهداف توسعه اقتصادی، توزیع عادلانه درآمد و تمرکززدایی از پاریس شکل گرفت (شریف‌زادگان و رضوی دهکردی، ۱۳۸۹).

۲-۳. مطالعات آمایش سرزمین در ایران

سابقه برنامه‌ریزی عمرانی در کشور بیش از ۷ دهه است. اما در جریان فرایند مدیریت بر سرزمین، مشکلات و موانع عدیده‌ای گریبان‌گیر طراحان آمایش سرزمین بوده که به‌نظر می‌رسد در نیل به این هدف موفق نبوده‌اند (اکبری و دیگران، ۱۳۹۵). فعالیت‌های مطالعاتی آمایش سرزمین در ایران به‌طور خلاصه دارای چند دوره است. دوره اول به ایجاد مفهوم آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی ایران منجر می‌شود که تا اواسط دهه ۴۰ شمسی را می‌توان در این دوره محسوب کرد. در دوره دوم، با به اوج رسیدن عدم تعادل‌ها در سطح سرزمین ایران، ضرورت اتخاذ یک سیاست ملی توسعه منطقه‌ای مطرح گردید که حاصل آن مطالعات طرح جامع ستیران توسط متخصصان فرانسوی در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ بود. مطالعات ستیران بیشتر به طرح‌های بخشی پرداخته است و بعد فضا و منطقه چندان نگاه جامعی را در خود ندارد (خنیفر، ۱۳۸۹). دوره سوم آمایش پس از انقلاب اسلامی در ایران است که در آن، طرح آمایش سرزمین اسلامی مطالعه گردید (شریف‌زادگان و رضوی دهکردی، ۱۳۸۹). نتایج این مطالعات در ۲۴ جلد، باعنوان چارچوب نظریه پایه توسعه استان، برای ۲۴ استان کشور، در سال ۱۳۶۸ تهیه شد (اکبری و دیگران، ۱۳۹۵). اما به‌علت ابهام در جایگاه تشکیلاتی آمایش سرزمین، مطالعات با رکود مواجه شد و این پژوهش‌ها در تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی اعلام گردید (صالحی و پوراصغر، ۱۳۸۸).

در سال ۱۳۷۵، بار دیگر مطالعات آمایش سرزمین آغاز شد. نتایج مرتبط با مطالعات در ۲ جلد باعنوان لایحه سند برنامه منتشر گردید. اسناد فرابخشی در جلد نخست و اسناد بخشی در جلد دوم به‌چاپ رسید. در فصل شانزدهم جلد دوم نیز به موضوع آمایش سرزمین پرداخته شد. این مطالعات را می‌توان دور سوم مطالعات آمایش سرزمین در کشور به‌شمار آورد. در سال ۱۳۸۵ نیز، دور چهارم این مطالعه، با تدوین شرح خدمات جامع با مدنظر گرفتن مؤلفه‌های برنامه آمایشی و کتابچه راهنمای مطالعات برنامه آمایش در تعدادی از استان‌ها آغاز شد (اکبری و دیگران، ۱۳۹۵). در سال ۱۳۹۰، مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و با استفاده از نظرات کارشناسان و متخصصان، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین را ابلاغ کردند (وبگاه دفتر

مقام معظم رهبری، ۱۳۹۰). در تیرماه سال ۱۳۹۹، سازمان برنامه اعلام نمود که اسناد آمایش همه استان‌ها به تصویب رسیده است که پس از تدوین سند ملی آمایش، اسناد استانی نیز باید بازنگری شود (وبگاه سازمان برنامه، ۱۳۹۹). سند ملی آمایش تا کنون نهایی نشده است. البته مطالعات استانی و ملی صورت گرفته در حوزه آمایش سرزمین نیز تا کنون چندان ارزشیابی و نقد نشده و کفایت کمی و کیفی آن برای تصویب نهایی، قابل بحث و مذاقه است.

۳-۳. پیاده‌سازی خط‌مشی‌های عمومی

«خط‌مشی عمومی» تصمیمی است که درباره مشکل عمومی اتخاذ می‌شود. خط‌مشی‌گذاری عمومی را می‌توان تلاش دولت برای حاکمیت اثربخش دانست. اهمیت خط‌مشی‌گذاری در مدیریت دولتی به اندازه اهمیت تصمیم‌گیری در مدیریت است. خط‌مشی‌گذاری عمومی در فرایندی ساده، شامل سه مرحله اصلی تدوین، اجرا و ارزیابی می‌شود (عباسی، معتمدیان و میرزایی، ۱۳۹۵).

پیاده‌سازی یا اجرا عبارت است از فرایندی واسطه‌ای، شامل مجموعه‌ای از تصمیمات که از طریق آن استراتژی‌ها به مرحله عمل منتقل می‌شود (مظلومی و متولی، ۱۳۹۱). اجرای خط‌مشی به معنای اجرای قوانین است که در آن، افراد و نهادها و روش‌های مختلف، در تعامل با یکدیگر تلاش می‌کنند تا اهداف خط‌مشی را محقق سازند. اجرا پرچالش‌ترین مرحله فرایند خط‌مشی‌گذاری است و اجرای ناموفق خط‌مشی‌های تدوین شده از جمله مشکلاتی است که تقریباً تمامی کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته با آن مواجه‌اند و در این خصوص هزینه‌های جبران‌ناپذیری را پرداخت می‌کنند (قلی‌پور، دانایی‌فرد، زارعی، جندقی و فلاح، ۱۳۹۰). آمارها نشان می‌دهد که از هر ۱۰ راهبرد تدوین شده، ۹ تای آن با شکست مواجه شده و یا به مرحله اجرا نرسیده است (Speculand, 2006). برخی پژوهشگران معتقدند «پیاده‌سازی»، از گذشته تا کنون، حلقه گم‌شده مطالعات خط‌مشی‌گذاری عمومی بوده است (Robichau & Lynn, 2009).

الکساندر^۲ (1985) اظهار کرده که یکی از علل اصلی شکست اجرای راهبردها نبود مدل‌های مناسبی است که راهنمای مدیران و سرپرستان در پیاده‌سازی راهبردها باشد. به‌باور هاوالت، مک‌کانل و پرل^۳ (2017)، الگوهای موجود خط‌مشی نیز دارای عناصر متناقض است و استفاده از آن‌ها را دچار مشکل کرده است. مسئله دیگر تأکید دروس مدیریت راهبردی بر تدوین و برنامه‌ریزی و عدم توجه کافی به اجرای

.....
Alexander .2

Howlett, McConnell & Perl .3

برنامه‌هاست. فقدان توجه رسمی در دوره‌های آموزشی به مقوله اجرا بی‌شک به کمبود توجه، فهم و درک صحیح نسبت به این مسئله در دنیای واقعی منجر خواهد شد (مظلومی و متولی، ۱۳۹۱).

۴. روش تحقیق

پژوهش حاضر از نوع کیفی است که با استفاده از روش تحلیل مضمون انجام شده است. بررسی موضوع این پژوهش نیازمند کل‌نگری است و متغیرها را نمی‌توان به‌سهولت مشخص کرد؛ بلکه لازم است پدیده مورد مطالعه از ابعاد مختلف بررسی گردد. در این شرایط، روش‌های کیفی مناسب‌ترند. برای اجرای آمایش در کشور، الگوی روشنی وجود ندارد و باید دانش ضمنی خبرگان استخراج شود. تحلیل مضمون روش مناسبی جهت این مقصود است. روش تحلیل مضمون قطعات پراکنده مطالب را به روشی نظام‌مند در کنار یکدیگر سازمان‌دهی می‌کند و تصویری جامع از آن ارائه می‌دهد (عابدی جعفری، تسلیمی، فقیهی و شیخ‌زاده، ۱۳۹۰).

برای گردآوری داده، از مصاحبه کیفی انفرادی نیمه‌ساخت یافته استفاده شده است. در مصاحبه‌های نیمه‌ساخت یافته، با وجود مشخص بودن سؤالات، در حین مصاحبه نیز، بسته به سیر صحبت‌ها، می‌توان سؤالات جدیدی را برای روشن‌تر شدن مفاهیم بیان‌شده مطرح کرد.

در روش‌های کیفی، عموماً از نمونه‌گیری هدفمند و غیرتصادفی استفاده می‌شود. در نمونه‌گیری هدفمند، مبتنی بر اهداف مورد نظر برای پاسخ به سؤالات، افراد تأمین‌کننده آن‌ها گزینش می‌شوند. در این تحقیق، از نمونه‌گیری قضاوتی^۴ استفاده شده است. این روش بیشتر زمانی به‌کار می‌رود که نیاز به نمونه‌های خبره است (جلالی، ۱۳۹۱). در مشورت با استادان، ۲۵ نفر از کسانی که سوابق مدیریتی و اجرایی در سطوح کلان داشتند و در امر پیاده‌سازی خط‌مشی‌های کلان در کشور صاحب‌نظر بودند و به موضوع آمایش سرزمین نیز آگاهی داشتند، انتخاب شدند. به‌علت مسئولیت‌ها و مشغله زیاد این صاحب‌نظران، نهایتاً با ۷ نفر از صاحب‌نظران مصاحبه انجام شد که همگی از مدیران عالی‌کشیوری فعلی یا سابق هستند. سوابق اجرایی و تحصیلی این افراد با حفظ محرمانگی در جدول ۱ آمده است. زمان متوسط مصاحبه‌ها تقریباً ۵۵ دقیقه بوده است. پیش از مصاحبه، در نامه‌ای کتبی، موضوع مورد نظر مطرح شد و در شروع مصاحبه نیز درباره پژوهش و ابعاد مسئله به خبرگان توضیح کاملی داده و با استفاده از سؤالات نیمه‌باز جلسه اداره شد. مصاحبه‌ها با اجازه خبرگان ضبط و سپس به‌صورت کامل پیاده شد و سرانجام با روش تحلیل مضمون مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت.

4. Judgmental sampling

جدول ۱. اطلاعات جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان پژوهش

سوابق اجرایی مصاحبه‌شوندگان			
الف	وزیر صنایع، وزیر تعاون، معاون امور تولیدی و نظارت راهبردی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی		
ب	قائم‌مقام وزیر کشور، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام		
ج	معاون رئیس‌جمهور، استاندار، معاون وزیر صنایع، معاون سازمان انرژی اتمی، قائم‌مقام مدیرعامل سایپا		
د	معاون رئیس‌جمهور، استاندار، نماینده مجلس		
ه	قائم‌مقام دیوان محاسبات، معاون وزیر راه، معاون وزیر اقتصاد، معاون بنیاد مستضعفان		
و	رئیس سازمان ملی بهره‌وری کشور، رئیس مرکز آموزش مدیریت دولتی		
ز	رئیس سازمان ملی بهره‌وری کشور		
رشته تخصصی مصاحبه‌شوندگان			
مدیریت (۲ نفر)	اقتصاد (۲ نفر)	حقوق (۱ نفر)	فنی و مهندسی (۲ نفر)
سطح تحصیلات مصاحبه‌شوندگان			
دکتر (۳ نفر)	کارشناسی ارشد (۲ نفر)	کارشناسی (۲ نفر)	

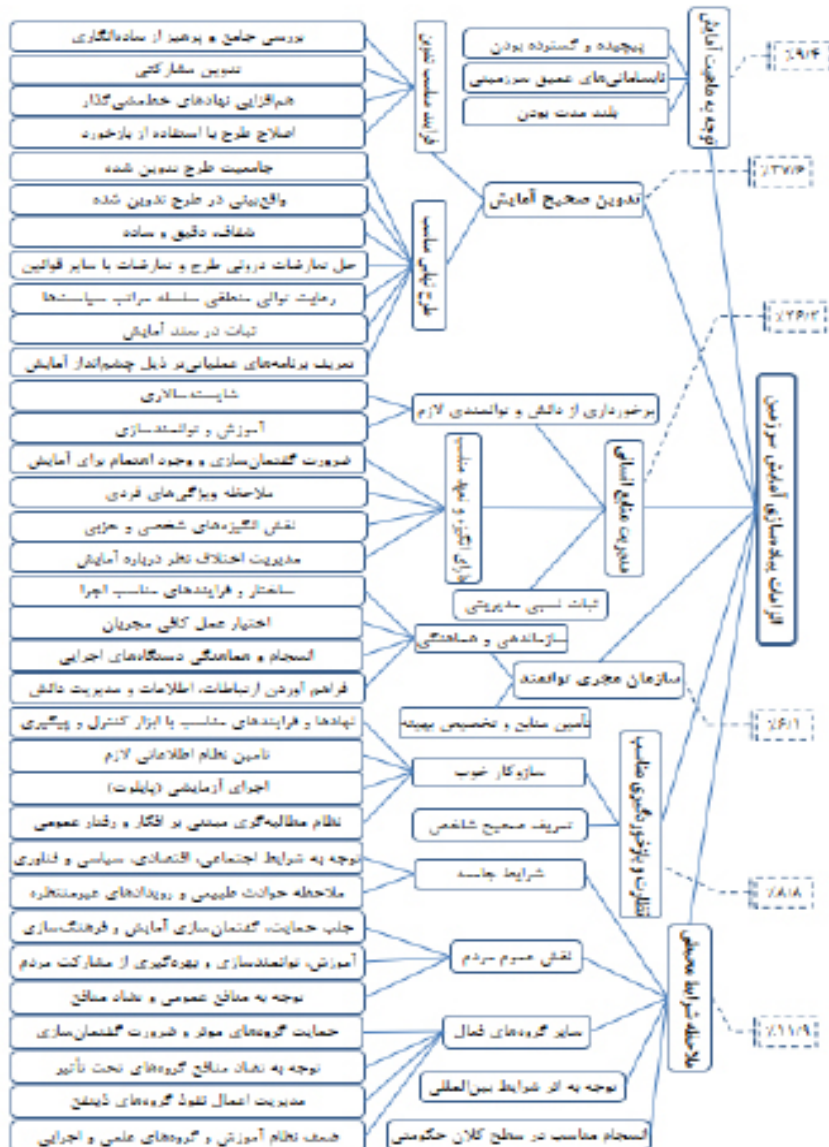
فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان

چهار روش برای تحلیل مضمون رایج است: قالب مضامین، ماتریس مضامین، شبکه مضامین و تحلیل مقایسه‌ای (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۰). در این پژوهش، از روش تحلیل شبکه مضامین استفاده شده است. در این روش سه‌مرحله‌ای، ابتدا مفاهیم اولیه متن کدگذاری توصیفی (مضامین پایه) می‌شود. سپس با کدگذاری تفسیری (مضامین سازمان‌دهنده)، مضامین پایه‌ای دسته‌بندی و اصول مجردتر و انتزاعی‌تری ایجاد می‌شود. در قدم سوم، مضامین سازمان‌دهنده در قالب استعاره‌های اساسی گنجانده می‌شود و به‌صورت مضامین کلی درمی‌آید (مضامین فراگیر). سپس این مضامین به‌صورت نقشه‌های شبکه تارنما رسم می‌گردد و مضامین برجسته هر یک از این سه سطح همراه با روابط میان آن‌ها نشان داده می‌شود (همان).

۵. یافته‌های تحقیق

با تجزیه و تحلیل مصاحبه‌های صورت‌گرفته با روش تحلیل مضمون، ۲۶۳ کد توصیفی (مضمون پایه) و ۴۲ کد تفسیری (مضمون سازمان‌دهنده) و ۶ مضمون فراگیر شناسایی شد و نهایتاً شبکه مضامین الزامات پیاده‌سازی آمایش سرزمین استخراج گردید. این الگو در شکل ۱ نشان داده شده است. مضامین توصیفی، به‌علت تعدد، در این نمودار نیامده است. برخی مضامین تفسیری نیز جهت دسته‌بندی بهتر، در عناوین مشترک قرار گرفته‌اند. برای درک بهتر از میزان تأکید خبرگان بر مؤلفه‌های مختلف، این مؤلفه‌ها مورد بررسی کمی نیز قرار گرفت. هرچند که میزان تأکید بر یک مؤلفه راز شدت کلماتی که اهمیت مطلب را بیان می‌کند می‌توان فهمید، مشاهده شد که این تأکید، با حجم مطالب بیان‌شده خبرگان درباره

مؤلفه‌ها نیز رابطه مستقیم دارد. با مبنا قرار دادن حجم محتوای (تعداد کلمات) بیان‌شده توسط خبرگان، درصد هریک از مضامین فراگیر در شکل ۱ با خط‌چین نشان داده شده است.



فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان

شکل ۱. الگوی پیاده‌سازی آموزش سرزمین

با توجه به گروه‌بندی مضامین تفسیری، الگوی الزامات پیاده‌سازی آمایش سرزمین حاصل، دارای ۶ بُعد اصلی، ۱۷ مؤلفه و ۳۴ زیرمؤلفه است. ابعاد اصلی این الگو عبارت‌اند از:

۱. توجه به ماهیت آمایش
۲. تدوین صحیح آمایش
۳. مدیریت منابع انسانی
۴. سازمان مجری توانمند
۵. نظارت و بازخوردگیری مناسب
۶. ملاحظه شرایط محیطی

در ادامه، ابعاد، مؤلفه‌ها و زیرمؤلفه‌های این الگو به صورت مختصر تشریح می‌شود. مفاهیم مطرح‌شده در مصاحبه هر کدام از خبرگان، با پراکنش درون متن نشان داده شده است.

۱-۵. توجه به ماهیت آمایش

آمایش سرزمین به صورت ذاتی، پیچیده و چندوجهی است. چنین مسائلی، هم در مرحله تدوین و هم در مرحله اجرا، با سختی‌های بیشتری همراه خواهد بود. در آمایش، مسائل مختلفی مانند اجتماعی، اقتصادی، دفاعی، زیربنایی و فناوری مطرح است (الف، ز). سطوح محلی، استانی، منطقه‌ای، کشوری و بین‌المللی باید در آن دیده شود (ج). دستگاه‌های مرتبط با آمایش را می‌توان تمامی نهادهای کشور دانست. از این رو آمایش پیچیده و گسترده است و شاید مسئله‌ای در کشور به این گستردگی و پیچیدگی نباشد.

طرح آمایش در سرزمین بکر پیاده نمی‌شود. ما امروز میراث‌دار نابسامانی‌های عمیق سرزمینی هستیم (ب). عدم تعادل‌های مراکز سکونتگاهی مانند شهرهای بزرگ و حاشیه‌نشینی چالش‌های زیادی را برای زندگی، سلامت و اقتصاد ایجاد کرده است. قسمت زیادی از ذخایر عظیم طبیعی و زیست‌محیطی از بین رفته و ظرفیت‌های سرزمینی و انسانی فراوانی مورد بهره‌برداری قرار نگرفته است (ب). این درهم‌تنیدگی‌ها اجرای آمایش را دچار مقاومت‌ها و چالش‌هایی خواهد کرد. به علت طولانی‌مدت بودن بروز آثار آمایش، اهمیت آن به خوبی درک نشده (الف، ج) و کمبود سابقه مصادیق عملی اجرای آمایش موجب شده مدیران نتوانند فواید آن را ببینند. طبیعت آمایش تدریجی بودن و غیرجهشی بودن آن است (ب). این طبیعت بلندمدت بودن، موجب خارج شدن آمایش از دستور کار بسیاری از مدیران خواهد شد.

هر چند ماهیت آمایش چندان در کنترل ما نیست و به ذات و ماهیت آن بازمی‌گردد، فهم اثر ماهیت بر تدوین و اجرا می‌تواند منجر به دقت بالاتر در فراهم کردن لوازم تدوین و اجرا و همچنین داشتن ملاحظه‌هایی در ارزیابی اجرای آمایش شود.

۲-۵. تدوین صحیح آمایش

تدوین عموماً مرحله‌ای جدای از اجرا در نظر گرفته می‌شود؛ اما برخی چالش‌های پیاده‌سازی

ناشی از مرحله تدوین است؛ یعنی شرایط و روشی که در تدوین وجود داشته و یا سندی که نهایتاً تدوین شده، دارای اشکالاتی است که اجرای آن را دچار اختلال می‌کند (ه). توانایی‌ها و انگیزه‌های تدوین‌کنندگان، در قسمت مدیریت نیروی انسانی، به‌همراه سایر نیروهای مرحله اجرا و بازخورد مورد بررسی قرار می‌گیرد. هرچند این پژوهش به الزامات اجرای آمایش پرداخته است، اکنون طرح کاملی برای آمایش سرزمین در کشور وجود ندارد. به‌جز سیاست‌های کلی آمایش سرزمین که ابلاغ شده، مطالعات نزدیک به چهل و پنج‌ساله آمایش در کشور هنوز به طرحی نهایی نرسیده است. سندهای استانی آمایش نیز دارای نواقص مهم و اساسی است و نمی‌توان آن‌ها را طرح نهایی آمایش استان محسوب کرد و مسئولان استانی و کشوری نیز چنین نگاهی به این اسناد ندارند (ج). براساس بررسی‌های صورت‌گرفته، مهم‌ترین لازمه کنونی پیاده‌سازی موفق آمایش تدوین صحیح آمایش است (شکل ۱). تدوین، هم در فرایند مطالعات و هم در طرح نهایی، باید شرایطی را دارا باشد که در ادامه بیان می‌شود.

۵-۲-۱- فرایند مناسب تدوین

در فرایند مطالعات آمایش، باید موضوعات مختلف زیست‌محیطی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، امنیتی، زیربنایی، فناوری و... به‌خوبی و با نگاه تخصصی دیده شود (الف). سطوح مختلف محلی، استانی، منطقه‌ای، کشوری و بین‌المللی باید بررسی گردد. روابط اثرات متقابل موضوعات و سطوح باید استخراج شود. تنوع و تضاد منافع جمعیت‌های مختلف متأثر از آن باید ملاحظه گردد. در همه این مسائل، وضع موجود و سناریوهای آینده‌های محتمل باید معلوم شود. پیامدهای سناریوهای مختلف در بخش‌های گوناگون باید دیده شود. مشکلات و حوادث احتمالی طبیعی و غیرطبیعی موردنظر قرار گیرد (ب). سرانجام این داده‌های وسیع با روش‌های قوی سیستمی و تحلیلی مورد بررسی‌های چندجانبه قرار گیرد تا آماده تدوین طرح آمایش شود (و).

چنین بررسی‌های جامعی از لوازم تدوین آمایش است و ساده‌انگاری در فرایند تدوین طرحی که همه طرح‌های دیگر کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد، منجر به تولید سندی بسیار مخدوش می‌شود که به‌علت ضعف‌های فراوان، از دستور کار نهادهای مختلف خارج خواهد شد. این بررسی‌های جامع در فرایند مطالعات آمایش قابل واگذاری کامل به شرکت یا مؤسسه و یا تعدادی کارمند در یک دستگاه نیست (ه). به‌علت جایگاه خاص آمایش، مطالعات آن به ساختارها و ابزارهای متعدد تصمیم‌ساز و نهاد هوشمند تصمیم‌گیر نیاز دارد. در دست بودن منابع اطلاعاتی قابل اعتماد و کانون‌های متعدد فکری از لوازم قطعی مطالعات آمایش است (و). به‌دلیل اهمیت آمایش سرزمین، نمی‌توان مطالعات در یک بخش تخصصی یا منطقه را صرفاً به یک گروه سپرد و نتایج آن‌ها را مبنای بنای عظیم آمایش قرار داد (و). مطالعات موازی توسط چند گروه متفاوت و همچنین نظارت بر فرایند مطالعات و ارزیابی

صحت و اعتماد نتایج به‌دست‌آمده، از روش‌های اتقان مطالعات است.

سند آمایش سرزمین عملاً الگوی توسعه و پیشرفت کشور را ترسیم خواهد کرد. نادرستی پیش‌فرض‌ها و نظریه‌های مورد اتکا در تحلیل‌ها و نبود نظریه‌های بومی لازم در این زمینه، موجب تعریف ناصحیح مسئله و تشخیص نادرست راه‌حل‌ها خواهد شد که این خود چالشی در مسیر اجرا خواهد بود. مطالعات تطبیقی توسعه و آمایش در کشورهای دیگر و تولید نظریه‌های بومی برخاسته از اندیشه اسلامی و تجربه عملی در کشورمان و سایر کشورها، از ضروریات مطالعات آمایش سرزمین است (و، ز).

تدوین مشارکتی از الزامات دیگر فرایند تدوین است که بدون اجرای درست آن، جامعیت طرح و پذیرش طرح توسط مجریان مورد خدشه خواهد بود. برای تدوین مشارکتی نه‌تنها باید با نیروهای اجرایی و ذی‌نفعان در مرحله تدوین تعامل کرد، بلکه به‌علت موضوعات تخصصی متنوع و سطوح مختلف مؤثر در آمایش، باید گروه‌های تخصصی متنوعی از دستگاه‌های مربوطه به بررسی‌های جداگانه پردازند و سرانجام گروهی تلفیقی برای تحلیل و یکپارچه‌سازی ایجاد گردد (الف، ج، و). نهادهای موازی خط‌مشی‌گذار باید با هم‌افزایی در فرایند تدوین عمل نمایند. تعارض، بی‌اعتمادی، رقابت ناسالم، ناهماهنگی و عدم حاکمیت نگاه سیستمی میان نهادهای خط‌مشی‌گذار، تدوین آمایش و به‌تبع آن اجرای آن را دچار اختلال خواهد کرد (الف، ج، و، ز).

طرح آمایشی که نهایتاً آماده و تصویب می‌گردد، قطعاً بدون اشکال نخواهد بود. چیزی که اهمیت فراوانی در طرح‌های کلان دارد و بعضاً مغفول مانده، وجود متولی و سازوکار بازخوردگیری و اصلاح طرح است. با توجه به طولانی‌مدت بودن آمایش و بروز مسائل جدید در طول زمان، وجود ساختار و سازوکار اصلاح طرح با استفاده از بازخورد ضروری است. البته فرایند اصلاح طرح باید به‌گونه‌ای باشد که اثرگذاری تمایلات کوتاه‌مدت گروه‌های مختلف بر طرح آمایش را به‌حداقل برساند.

۲-۲-۵. طرح نهایی خوب

محصول نهایی فرایند تدوین آمایش طرح آمایش و برنامه‌های ذیل آن خواهد بود. این طرح‌ها و برنامه‌ها باید دارای ویژگی‌هایی باشد تا امید به تحقق آمایش بیشتر گردد. همان‌طور که درباره نگاه جامع به ابعاد گوناگون و سطوح مختلف مؤثر بر مطالعات آمایش توضیح داده شد، طرح نهایی آمایش نیز باید رشد متوازن همه نظام‌ها را مورد نظر داشته باشد. این طرح، هم در تصویر کردن اهداف بخشی و هم در تعریف ابزارها، باید نگاه جامعی را اعمال کند (الف، ج). از ابزارهای مهمی که باید در آمایش دیده شود، بهره‌گیری از ظرفیت‌های دستگاه‌ها و نهادها و گروه‌های گوناگون عمومی و خصوصی و استفاده از مشارکت مردم در پیاده‌سازی آمایش سرزمین است (ج، ه).

طرح آمایش نهایی و برنامه‌های ذیل آن باید واقع‌بینانه و امکان‌پذیر باشند (و). منابع

مالی و نیروی انسانی لازم برای اجرا باید با توجه به واقعیات کشور محاسبه شود. درآمدهای پیش‌بینی شده باید امکان وصول داشته باشد (الف، ز). توان و انرژی کشور برای حرکت سالیانه به سمت اهداف آمایشی محدودیت‌هایی دارد. توانمندی‌های بخش خصوصی نیز دارای محدودیت‌های کمی و کیفی خاص خود است. چه‌بسا برای اجرای برخی قدم‌های آمایش، نیاز به سامان‌دهی و توانمندسازی اولیه‌ای در بخش‌های عمومی و خصوصی کشور باید پیش‌بینی گردد (ب، ه).

اقتضائات بخش‌های مختلف کشور برای اجرا را نیز باید در نظر گرفت. هرچند آمایش، اهداف بخش‌ها و مناطق را در خود دارد، اجرای این اهداف نیز نیازمند توجه به اقتضائات بومی است (الف). کتابت نسخه واحد برای پیشبرد آمایش در همه مناطق و موضوعات، اجرا را دچار مشکل می‌کند. شیوه اجرا و زمان لازم برای تحقق اهداف آمایشی باید واقع‌بینانه با توجه به اقتضائات بومی در نظر گرفته شود (ب، ج).

وضوح و روشنی اهداف و ابزار اجرای آمایش کمک بزرگی به مجریان آمایش خواهد بود (و). رتبه‌بندی دقیق و روشن اهداف از نظر اهمیت در ارزیابی برنامه، به مسئولان مجری آمایش و حامیان اجرای آمایش کمک خواهد کرد. با توجه به گسترده بودن مخاطبان آمایش سرزمین، تولید لایه‌ها و ترجمه‌های مختلف برای طرح آمایش ضروری است. تولید شعار آمایشی و تعریف اهداف قابل فهم تا برنامه‌های ریز و دقیق فنی، لازمه تحقق آمایش در گستره وسیع مخاطبان است (د).

برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای آمایش باید انسجام داشته و احکام متعارض در برنامه‌ها وجود نداشته باشد. پس از تدوین برنامه‌های آمایش، تعارضات احتمالی با همه سیاست‌ها، طرح‌ها و قوانین باید مورد بررسی قرار گیرد و اصلاحات لازم دنبال گردد (ه). برای اجرایی کردن مراحل مختلف آمایش نیز ممکن است نواقص قانونی وجود داشته باشد که آن‌ها را نیز باید با هم‌افزایی نهادهای خط‌مشی‌گذار تأمین کرد.

بی‌ثباتی و تغییرات مکرر طرح آمایش نه تنها سازوکارهای تدارک‌دیده شده ذیل آن در دستگاه‌ها را دچار مشکل می‌کند، بلکه اعتماد به طرح را نیز سست می‌نماید. با تغییر شرایط اقتصادی و اجتماعی و ظهور مسائل جدید، قطعاً بازخوردگیری و اصلاح باید در دستور کار قرار گیرد. اما حفظ آمایش از منافع زودگذر جریان‌های سیاسی اهمیت بسیاری دارد و نیازمند سازوکار محکمی برای تصویب تغییر برنامه‌هاست (ج، و). از این جهت به نظر می‌رسد طرح آمایش باید دارای چند سطح برنامه باشد. سطح اول باید قالب شبیه سند چشم‌انداز باشد که اهداف بلندمدت آمایشی را به صورت مشخص ترسیم نماید. نگاهی فرابخشی، فرادستگاهی و فراسلیقه‌ای باید بر این سند حاکم باشد. تصویب این سند باید در بالاترین سطح سیاست‌گذاری، یعنی سازوکار سیاست‌های کلی، صورت گیرد. این سطح تصویب موجب ثبات بیشتر آمایش سرزمین خواهد شد. اصلاح چشم‌انداز نیز باید در همین سازوکار صورت گیرد (الف، ب، ه، ز).

پس از این، باید برش‌های پنج‌ساله از چشم‌انداز آمایش (ب، ج، و)، با منطق تحلیلی از شرایط و امکان واقعی کشور و مناطق مختلف، به تصویری فراتر از دولت‌ها برسد تا تغییر آنی آن با نظرات مدیران مختلف امکان‌پذیر نباشد. در اینجا تصویب مجلس مطرح می‌گردد. سازوکارهایی مانند تصویب مشترک در مجلس و دولت — مشابه تصویب قوانین در کشورهای دومجلسی — نیز متصور است. این روش موجب کاهش اثر گرایش‌های سیاسی و استانی در طرح آمایش خواهد شد. موارد اختلاف این دو خط‌مشی‌گذار نیز قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

پس از این مرحله، باید اهداف آمایشی سالیانه در مناطق مختلف معین گردد. بر این اساس، پروژه‌ها اولویت‌بندی می‌شود و تخصیص منابع نیز روشن می‌گردد (ب، و). منابع مالی و نیروی انسانی لازم باید به‌خوبی پیش‌بینی شود و وظایف دستگاه‌های مختلف نسبت به آن نیز باید معلوم گردد. در این مرحله، طرح آمایش عملاً به برنامه بودجه سالیانه وارد می‌شود و کمک شایانی نیز به تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور می‌کند. ارزیابی‌پذیری پیشرفت آمایش نیز این‌گونه امکان‌پذیر خواهد شد.

پس از تنظیم اهداف سالیانه و تخصیص بودجه لازم، دولت باید جزئیات اجرایی برنامه‌های آمایشی را به‌خوبی تنظیم کند. این امر می‌تواند در سازمان برنامه صورت پذیرد و در هیئت دولت به‌تصویب برسد. تنظیم هماهنگی و هم‌افزایی دستگاه‌های اجرایی و پیش‌بینی سازوکارهای لازم جهت این امر، مسئله مهمی است که مرحله تدوین را به مرحله پیاده‌سازی متصل می‌کند (ج، ه). ارائه راهکارهای درست که اعتبار تکنیکی و فنی لازم را دارا باشد، از لوازم این مرحله است. پس از آن نیز تعریف و هماهنگی عملیات‌های منطقه‌ای و استانی در ساختارهای محلی دنبال می‌گردد.

به‌صورت کلی، طرح‌های کلان باید پس از تدوین سیاست‌ها، برنامه‌های عملیاتی لازم برای اجرا را روشن کند. تمایز و برجستگی اصلی نهادهای موفق در اجرای راهبردها و طرح‌های کلان، مزیت آن‌ها در تبدیل طرح‌های کلان به برنامه‌های عملیاتی است. چنانچه این فرایند به‌خوبی صورت نپذیرد، انقطاع سیاست‌گذاری اتفاق خواهد افتاد و راهبردها و طرح‌های کلان در اسناد مربوط به خود باقی خواهد ماند و مجریان نیز برنامه‌های جاری مشخص خود را دنبال خواهند کرد. آنچه عملاً محقق خواهد شد، برنامه‌ای است که بودجه به آن اختصاص می‌یابد. سند آمایش نیز باید حاکمیتی نسبت به برنامه‌های پنج‌ساله و سالیانه پیدا کند. در غیر این صورت، قطعاً اجرایی نخواهد شد (الف، ب، ج، و).

همه قوانینی که در کشور به‌تصویب می‌رسد، باید قانون اساسی، سیاست‌های کلی و سایر قوانین بالادست خود را مراعات کند. این امر مستلزم وجود مراقبت‌کننده و نگهبانی برای هر قانون است. شورای نگهبان قانون اساسی وظیفه مراقبت از قانون اساسی را برعهده دارد. سایر سیاست‌ها و قوانین نیز جهت حفاظت از نقض نشدن، به نگهبان و ناظر دائمی با سازوکار اثربخش نیاز دارند. طرح آمایش در هر کدام از نهادهای خط‌مشی‌گذار، جهت حفظ

حرمت خود، نیازمند چنین سازوکارهایی است (ج).

۳-۵. مدیریت منابع انسانی

دومین موضوعی که بیشترین اهمیت را در بررسی‌های الزامات پیاده‌سازی آمایش نشان داده، مدیریت منابع انسانی است (شکل ۱). مقصود از مدیریت منابع انسانی در اینجا به‌کارگیری، توانمندسازی و انگیزه‌بخشی صحیح به نیروهای انسانی مرتبط با تدوین، اجرا و ارزیابی آمایش است. این نیروها شامل مدیران عالی، میانی، عملیاتی و یا کارکنان مرتبط است. انسان‌ها و روابط آن‌هاست که سازمان را ایجاد می‌کنند و سازمان‌ها نظام اداره کشور را تشکیل می‌دهند؛ لذا هرگونه ضعف در نظام اداری و سیاست‌گذاری کشور را باید در مشکل مدیریت نیروی انسانی شایسته جست (ز).

برای بهبود عملکرد، عمده سازمان‌ها به‌سمت معیارهای ساختاری کشیده شده‌اند؛ زیرا معیارهای ساختاری راه‌حلی‌هایی شفاف بوده و تغییرات ساختاری نیز عینی و مشهود هستند. اما تحقیقات نشان داده طراحی خوب و اجرای اثربخش خط‌مشی‌ها تا حد زیادی متأثر از کیفیت افراد درگیر در فرایند طرح‌ریزی و اجراست. منظور از کیفیت دانش، مهارت، توانمندی، نگرش و انگیزه‌هایی است که برای مسئولیتی خاص ضروری است. مدیران و کارکنان غیرمتعهد و ناتوان جلوی اجرای بهترین طرح‌ها را نیز خواهند گرفت (ج، د). البته اثرگذاری نیروهای مختلف بر روند اجرای پیاده‌سازی آمایش یقیناً متفاوت است. شاید بتوان مدیران را اثرگذارترین نیروها در تحقق یا عدم تحقق آمایش دانست. ویژگی‌های لازم در مدیریت منابع انسانی آمایش در سه دسته توانمندی، انگیزه و ثبات در به‌کارگیری بیان می‌شود.

۱-۳-۵. برخورداری از دانش و توانمندی لازم

تدوین و پیاده‌سازی آمایش توانمندی‌های خاص خود را می‌طلبد. این توانمندی‌ها شامل دو دسته، تخصصی و حرفه‌ای، هستند. فردی که در منصب تدوین یا اجرای آمایش قرار می‌گیرد، باید موضوع تخصصی آمایش و تخصصی بخش مربوط به خود را به‌خوبی بشناسد. در جنبه حرفه‌ای نیز، بسته به نقش فرد، باید توانمندی‌های لازم برای ایفای نقش مدیریتی یا طرح‌ریزی خط‌مشی را داشته باشد. ضعف در این توانمندی‌ها ایفای نقش فرد را دچار ضعف خواهد کرد. دو موضوع شایسته‌سالاری و آموزش برای برخورداری از نیروهای توانمند لازم است. البته برخی توانمندی‌ها و مهارت‌ها بیشتر جنبه شخصیتی دارند و با آموزش چندان منتقل نمی‌شوند. در این‌گونه توانمندی‌ها، دقت در انتخاب بسیار کلیدی است. در مرحله تدوین، افراد باید مهارت‌های لازم را دارا باشند. توانایی‌های قضاوت شهودی، مهارت تحلیلی، خلاقیت، تفکرات سیستمی، راهبردی و اقتضائی از جمله توانمندی‌های حرفه‌ای طراحی است. افرادی که توانمندی‌های حرفه‌ای زیادی در طرح‌ریزی داشته و در عین حال، دانش گسترده‌ای در آمایش و موضوعات تخصصی مرتبط دارا بوده و تجربه نسبتاً زیادی در

امورات کشور داشته باشند، یقیناً فراوان نیستند. تدوین آمایش باید در تیم‌هایی صورت گیرد که افراد آن ترکیبی از توانمندی‌های لازم را دارا باشند (ج، د).

در مرحله اجرا نیز، بنابر تجربه، ثابت شده است که اگر فردی با مهارت‌های مناسب مدیریتی در رأس مجموعه‌ای قرار بگیرد، برنامه‌ها را مدیریت و اجرا خواهد کرد. انتصاب افراد ناشایسته از مهم‌ترین موانع اجرای آمایش خواهد بود (الف، ج). با توجه به گسترده بودن مجریان آمایش، مدیران و کارکنان باید با آمایش سرزمین و طرح و برنامه تدوین‌شده آشنایی کافی پیدا کنند؛ یعنی پس از تدوین آمایش، برنامه‌های وسیع آموزشی برای مدیران و کارکنان نهادهای مرتبط باید برگزار گردد تا ذهنیت مشترکی نسبت به این موضوع به وجود آید (د، ز).

برخی از توانمندی‌های لازم برای نیروها قابل آموزش است. توانمندسازی نیروها حتماً به بهبود عملکرد آنان کمک خواهد کرد. البته همه بار آموزش و توانمندسازی بر دوش سازمان‌ها نخواهد بود. نظام آموزشی کشور باید امکان تربیت متخصصان را فراهم نماید. در برخی موضوعات تخصصی مورد نیاز کشور برای آمایش، نظام آموزشی کم‌کاری کرده است (ز).

۵-۳-۲. دارای انگیزه و تعهد مناسب

بیان شد که مهارت و تخصص از بایسته‌های نیروهای مؤثر در پیاده‌سازی آمایش است. اما این شرط کافی نیست و در صورتی که انگیزه و تعهد لازم برای اجرای خط‌مشی وجود نداشته باشد، با وجود توانمندی آنان، پشتیبانی لازم از طرف آن‌ها صورت نخواهد گرفت.

کمیبود تعهد سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران نسبت به اجرایی شدن آمایش، یکی از موانع اجرای آمایش است؛ یعنی قانون‌گذار و یا تصمیم‌گیر بالادستی اهتمامی به اجرایی شدن ندارد (ج، ه). در گام بعد، مدیران ارشد و میانی نیز باید تعهد، عزم جدی و حمایت از آمایش داشته باشند تا بتوان به پیاده‌سازی آن امید داشت (د).

فرهنگ سازمانی در اجرای همه برنامه‌ها، از جمله آمایش، مؤثر است. فرهنگ سازمانی مجموعه‌ای از مفروضات مهم و نانوشته مشترک بین اعضای سازمان است و همان‌طور که شخصیت فرد بر رفتار او تأثیر می‌گذارد، باورهای مشترک یا فرهنگ نیز بر اقدامات افراد سازمان مؤثر است. از زیر کار در رفتن، سیاسی‌کاری، نبود فضای همدلی و همکاری، حاکمیت نگاه اداری در عوض تفکر تحول‌گرا و هدف‌گرا، پیشینه سازمان — که در اجرای تصمیمات راهبردی‌اش نزد کارکنان به ناموفق بودن مشهور است — و فرهنگ سازمانی ناپذیرنده و مقاومت در برابر تغییر، اجرای آمایش را دچار چالش‌های جدی خواهد کرد که این موضوع به رهبری مقاومت در برابر تغییر نیاز دارد. البته در مواجهه با مشکلات بخش نیروی انسانی، به کارگیری صرف ابزارهای قانونی به جای فرهنگ‌سازی، خود یکی از موانع اجرا خواهد بود. ضرورت آمایش باید با گفتمان‌سازی برای سطوح عالی مدیران تا بدنه اجرایی و عموم نخبگان و حتی مردم تفهیم و تبیین شود. پذیرش درونی و اعتقاد واقعی به اینکه باید

آمایش را اجرا کنیم، موفقیت بزرگی محسوب می‌شود (د). برخی کارشناسان و مدیران کشور آمایش را برای شرایط فعلی کشور ضروری نمی‌دانند (د، ز). تا کنون موضوع آمایش سرزمین در سازمان برنامه، موضوعی فرعی بوده؛ در حالی که این موضوع از مهم‌ترین مباحثی است که بالاترین سطوح تصمیم‌گیری کشور باید به آن ورود کنند (د). باید وضعیت موجود به‌درستی و به‌طور شفاف مورد توافق سیاست‌گذاران و مدیران کشور باشد و وضع مطلوب نیز مورد اجماع نسبی آن‌ها قرار گیرد. مادامی که آمایش موضوعی در فرع موضوعات کشور باشد و فراگیر نشود، آمایش سرزمین محقق نخواهد شد (د، ه). نیاز است تا گفتمان‌سازی آمایش به‌صورت جدی در دستور کار سازمان متولی این مسئله قرار گیرد و از ظرفیت‌های رسانه ملی و مراکز آموزشی جهت این امر استفاده شود. اجماع تصمیم‌گیرندگان بر سند تدوین شده، اعتقاد مدیران به آمایش و مهم دانستن آن و همچنین منطقی بودن برنامه‌ها از نظر آن‌ها، از الزامات پیاده‌سازی آمایش است (ز). وفاق بین مراجع سیاست‌گذاری و اجرا نیز با مشارکت در مرحله مطالعات و تدوین و همچنین تشکیل کمیته‌های نظارتی بین‌نهادی درباره اجرای آمایش، می‌تواند تقویت گردد.

بسیاری از قوانین اجرایی در کشور مورد اهتمام و احترام جدی نیست (د، ز). عموماً برنامه‌های بودجه مورد اهتمام دولت‌ها نیست و گزارش تفریح بودجه و تخلفات دولت‌ها در مجلس به‌صورت جدی دنبال نمی‌شود. سیاست‌های کلی نظام نیز جایگاه مناسبی در افکار و برنامه‌های مسئولان ندارد و عموماً دولت‌ها خود را در جایگاه عوض کردن سیاست‌های کلی بخش‌های مختلف کشور می‌بینند (د، ه). هر قدر که جایگاه قانون در کشور نهادینه شود و فرهنگ خودمختاری و بی‌احترامی به قانون تقبیح گردد، این گفتمان‌سازی‌ها به پیاده‌سازی آمایش نیز کمک خواهد کرد (ج، د، و).

یکی دیگر از مسائلی که به اجرای ضعیف یا ناقص سیاست‌ها منجر می‌شود، آن است که مدیران اجرایی که مجریان سیاست‌ها هستند، بیش از آنکه براساس چشم‌انداز و برنامه‌های بلندمدت تصمیم‌گیری کنند، تصمیماتشان تحت تأثیر ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت است. معمولاً سیاست‌های کوتاه‌مدت یا برای حل مشکلات روزمره مدیران و برای جلب آرا و یا با نگاه دلسوزانه برای حل مشکلات توده مردم نوشته می‌شود. در عرصه سیاست‌زده مدیریت کشور، برخی مدیران اجرایی که به‌صورت سیاسی نیز منصوب شده‌اند، برای حفظ جایگاهشان، به تأمین رضایت گروه سیاسی حامی خود و تقویت آن می‌پردازند. نگاه به منافع شخصی، حزبی و انتخابات در سیاست‌مداران و نمایندگان مجلس موانع اجرای آمایش سرزمین است (ب، ج، د، ه، و). یک فرهنگ غلط نیز تغییر سیاست‌ها با تغییر دولت‌هاست که مانع پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها می‌شود. عجله برای ارائه نتایج ملموس قابل شمارش، نبود نگاه فرابخشی و توجه صرف دستگاه‌ها به صلاح بخش خود، فعالیت‌های رقابت‌آمیز با سایر دستگاه‌ها و برخی گرایش‌های محلی و منطقه‌ای، در بسیاری از اوقات با اجرای خط‌مشی‌های کلان متعارض است (ج، د، ه).

ویژگی‌های فردی تأثیر بسیار زیادی بر عملکرد دارد. ارزش‌های فردی تشریح‌کننده خوب یا بد از نظر فرد است. ارزش‌ها استانداردهای درونی است و مسیر رفتاری فرد را مشخص می‌کند. خودرأیی در خط‌مشی‌گذاران و بی‌توجهی به نظرات سایر بازیگران، بی‌اعتقادی، فقدان اراده، نبود شهامت لازم برای ایجاد تغییرات، انفعال، عدم پویایی و تمایل به حفظ وضع موجود خصوصياتی هستند که توسط افراد واجد آن، تدوین و پیاده‌سازی آمایش را با چالش مواجه خواهند کرد. شجاعت، درایت، تلاش، اخلاص، توکل و مردمی بودن افراد مرتبط با آمایش سرزمین، قطعاً تدوین و اجرای آن‌ها را با موفقیت‌های بیشتری همراه خواهد کرد (الف، ج، د، ه).

۳-۲-۵. ثبات نسبی مدیریتی

سیاست‌های مهم و کلی مانند آمایش سرزمین، به‌دلیل ماهیت عمیق و بلندمدت بودن اثرگذاری آن، نیازمند مجال و ثبات است (و). درواقع آمایش برای آنکه بتواند پیامدها و آثار خود را در جامعه بنمایاند، به برنامه‌ریزی و پایش بلندمدت نیاز دارد. به‌سبب تغییر دولت‌ها در فواصل زمانی معین، به‌تبع تغییر نگرش‌ها، متأسفانه شاهد انقطاع بسیاری از برنامه‌ها و سیاست‌ها هستیم. ورود نهادی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام در تصویب چشم‌انداز آمایش و رصد دائمی پیشرفت این سیاست کلی می‌تواند به ثبات بیشتر آن کمک کند (و). بی‌ثباتی در مدیریت سطوح مختلف اجرایی آمایش نیز موجب می‌شود مدیران از برنامه‌های بلندمدت استقبال نکنند. هر مدیری با آمدن خود ترکیب جدیدی ایجاد می‌کند و انسجام مجدد افراد و دستگاه‌ها زمان می‌طلبد. تغییر مکرر مدیران موجب می‌شود مدیران نتوانند اطلاعات دقیق درمورد شرایط محیطی و انسانی و سابقه پیامدهای مثبت و منفی اقدامات مشابه گذشته در بخش کاری خود در دست داشته باشند (ج). از این رو ثبات نسبی مدیریت سازمان متولی اجرای آمایش سرزمین نیز به اجرای موفق‌تر آن کمک خواهد کرد.

۴-۵. سازمان مجری توانمند

مدیریت نیروی انسانی مرتبط با آمایش یکی از عناصر کلیدی مؤثر در اجرای آمایش سرزمین بیان شد؛ ولی این نیروها، فارغ از توانمندی‌ها و انگیزه‌هایشان، در یک ساختار و سازمان معینی باید آمایش را دنبال کنند. دستگاه اجرایی و سازمان نامناسب مانعی برای اجرای آمایش توسط نیروها خواهد بود. سازمان‌دهی و هماهنگی و همچنین تأمین و تخصیص بهینه منابع در این قسمت بیان می‌شود.

۱-۴-۵. سازمان‌دهی و هماهنگی

آمایش سرزمین از مجرای نظام اداری کشور به اجرا درمی‌آید. مسائل موجود در نظام اداری

موجب شده است بعضاً در مواردی که مدیران انگیزه‌مند قصد ایجاد تحول دارند، نظام اداری در عوض تسهیل، همچون باری، مانع ایجاد تحولات شده است. ساختارهای متصلب، بوروکراسی بیمار، نسبت بسیار زیاد ستاد به صف و نبود ارتباط پویا بین دستگاه‌های مجری، برخی از مشکلات نظام اداری کشور است. این مشکلات اجرای آمایش سرزمین را نیز دچار چالش خواهد کرد. اصلاح نظام اداری از الزامات پیاده‌سازی آمایش سرزمین است. به‌علت بین‌بخشی بودن آمایش، نهاد متولی این موضوع باید سازمان برنامه و بودجه باقی بماند و وزارتخانه‌هایی مانند راه و شهرسازی، غیر از موضوع کالبدی شهری و ارتباطی، قادر نیستند هماهنگی لازم برای موضوعات مختلف صنعتی، فرهنگی، محیط‌زیستی و... را فراهم آورند (الف، د، و).

رسیدن به اهداف آمایشی مستلزم پیشرفت هماهنگ استان‌های ذیل یک منطقه آمایشی است. در غیر این صورت، عدم موازنه بین استان‌ها اخلاص مجددی ایجاد خواهد کرد. از این جهت، ساختاری جهت مدیریت هماهنگ منطقه‌ای آمایش باید ایجاد شود که البته ساختار آن به‌صورت یک کمیته ضعیف بین‌استانی و یا یک مدیریت متمرکز قوی مستقل نباید باشد؛ بلکه با حفظ اختیارات استان‌ها، قسمتی از اختیارات ملی سازمان برنامه و بودجه باید به آن تفویض گردد (ب). نهاد مرکزی انسجام‌بخش و مقبول در کشور، مشخص بودن وظایف و تقسیم کار میان دستگاه‌ها، کارآمدی هماهنگ‌سازی فعالیت‌های اجرایی و جدیت و پیگیری پیوسته مدیریت بالادست از لوازم پیاده‌سازی آمایش است.

جهت هماهنگی و رفع موانع اجرا، نظام پایش اجرا ضروری است. این سیستم اطلاعاتی باید وضعیت اجرای آمایش در نهادها و استان‌ها را رصد کند و در صورت اختلال، نقاط گیر را به‌سرعت شناسایی نماید تا در صورت لزوم، با ورود رئیس‌جمهور یا مقامات دیگر به مسئله، رفع مانع صورت گیرد (و، ز). استفاده از فناوری‌های جدید کمک شایانی به افزایش ارتباطات درون‌سازمانی و بین‌دستگاهی خواهد کرد.

دانشی که در مرحله تدوین ایجاد شده است، در حین اجرای آمایش در بخش‌ها و مناطق مختلف تصحیح و تکمیل می‌گردد. این دانش باید به مسئولان آتی انتقال یابد تا از مطالعات تکراری و یا تکرار تجربیات غلط جلوگیری شود. مدیریت دانش نیازمند وجود ساختار معینی با این مأموریت و همچنین همکاری همه دستگاه‌هاست. در عین حال که تلاش‌های مرکزی برای پیگیری و هماهنگ‌سازی اجرا صورت می‌گیرد، اختیار عمل کافی مجریان سطوح پایین‌تر لازم است تا در فضای مبتکرانه‌ای فعالیت کنند و در صورت بروز مشکلات نه‌چندان بزرگ، خود به رفع موانع لازم اقدام کنند. این امر موجب افزایش انگیزه در مدیریت‌های سطوح محلی خواهد شد (الف). اگرچه باید از انحراف آمایش به سمت گرایش‌های محلی و قومی متضاد با سیاست‌های آمایشی مراقبت کرد.

۲-۴-۵. تأمین منابع و تخصیص بهینه

از منابع انسانی و مالی تا تجهیزات به‌عنوان منابع سازمانی یاد می‌شود. اما با توجه به

اهمیت منابع انسانی در پیاده‌سازی آمایش و همپوشانی‌ها با سایر شرایط اجرا، مدیریت منابع انسانی به‌صورت جداگانه شرح داده شد. تأمین و تخصیص منابع مالی لازم و سازمان‌دهی تجهیزات مرتبط، در صورتی که هوشمندان و متناسب با عملکردها باشد، خود یک نظام انگیزشی برای مدیریت‌ها خواهد بود. فعال کردن سرمایه‌های ملی و جهت‌دهی نقدینگی بانک‌ها و منابع بخش خصوصی و عموم مردم در جهت اهداف آمایشی، از لوازم پیاده‌سازی آمایش است (ز). استفاده از سرمایه‌های سایر کشورها و ایرانیان خارج از کشور، در بخش‌ها و با روش‌هایی که می‌تواند جذابیت لازم را در عین حفظ منافع ملی ایجاد نماید، باید دنبال گردد (الف).

۵-۵. نظارت و بازخوردگیری مناسب

برای دستیابی به نتایج واقعی و مورد انتظار، لازم است طرح‌ها و برنامه‌های آمایش در حین اجرا و پس از آن ارزیابی شود. ارزیابی ناقص اجرای سیاست‌ها موجب می‌شود بازخورد کامل و جامعی از نتایج خود دریافت نکند و از این رو مسائل و مسیرهای نادرست گذشته اصلاح نشود. ارزیابی و کنترل راهبردی و عملیاتی برای نهادهای سیاست‌گذار، مجریان و ناظران ضروری است.

۵-۵-۱. تعریف صحیح شاخص‌ها

جهت ارزیابی پیاده‌سازی آمایش، نیاز به وجود شاخص‌های معین برای سنجش و ارزیابی است. متأسفانه به‌علت فقدان یا ضعف شاخص‌ها و معیارهای نظارت و ارزشیابی در بسیاری از خط‌مشی‌ها، ارزیابی‌های صورت‌گرفته از اجرای خط‌مشی سطحی بوده است و نمی‌توان به آن‌ها تکیه کرد. شاخص وضعیت یک پدیده را می‌سنجد تا علامتی از یک مفهوم کلی باشد و آن را توصیف کند. شاخص‌ها باید قابل ارزیابی باشند و مفاهیم کلی و کیفی غیرقابل سنجش مناسب این امر نیستند. ارزیابی باید نتایج و خروجی‌ها، علل ایجاد این نتایج، پیامدهای خروجی‌ها، کیفیت عملکردها و همچنین تخلفات مالی و قانونی را شناسایی کند (ب، ج، و). شاخص‌ها باید بتوانند به‌خوبی این موارد را به‌صورت مختصر، مفید و صحیح به‌نمایش بگذارند. برای ارزیابی‌های راهبردی، تعریف شاخص‌های کلیدی اهمیت فراوانی دارد (و).

با توجه به موضوعات متنوع، قلمروهای متفاوت سرزمینی و تعدد دستگاه‌های مرتبط با پیاده‌سازی آمایش، طراحی شاخص‌ها برای این امر پیچیده است. شاخص‌ها باید هم بتوانند به تفکیک موضوع، قلمرو و دستگاه، داده‌های مناسبی را ارائه کنند (ج، و) و هم به‌صورت ترکیبی، برای یک موضوع، قلمرو یا دستگاه خاص، جمع‌بندی کلی به‌نمایش بگذارند و هم به‌صورت کلی‌تر، نگاه کلانی به وضعیت آمایش سرزمین در کشور ایجاد نمایند (ب، ج).

۲-۵-۵. سازوکار خوب نظارتی

سازوکار و نظام ارزیابی و نظارت باید فرایندهای سیستماتیک با ابزار کنترل و پیگیری را در اختیار داشته باشد. این ساختار باید علاوه بر رده‌های پایین دست، توانمندی لازم جهت پاسخ‌گویی مدیران ارشد کشور درباره نتایج و تبعات فعالیت‌هایشان را نیز دارا باشد. در حال حاضر، ۱۷ نهاد نظارتی در کشور وجود دارد که درباره کارآمدی آن‌ها تردیدهای فراوانی هست. جدیت نهادهای نظارتی بسیار حائز اهمیت است (الف، ج، ه، و). متأسفانه فرار از قانون بودجه، عدم اهتمام مجلس به تخلفات دولت در گزارش‌های تفریغ بودجه و رعایت نکردن سیاست‌های کلی نظام، وضعیت عادی به خود گرفته است (ج، د، ه، و).

برای پیاده‌سازی آمایش، بیش از بررسی تخلفات مالی و حتی حقوقی، نیاز به رصد اجرا و تحقق اهداف قانون است که نهاد تصویب‌کننده قانون شأن ورود به آن را دارا است (ج). هر کدام از نهادهای سیاست‌گذار، بسته به سطح تصویب آمایش، باید نهاد نظارتی متناسب با خود را نیز داشته باشند. این نهادهای نظارتی باید دو مسئله را رصد کنند: اول، رصد و مراقبت تطبیق همه قوانین پایین دست با طرح‌های مصوب آمایش آن نهاد؛ دوم، شناسایی و کنترل نقاط کلیدی و گلوگاه‌های اجرای آمایش (د، ه، و). این نظارت فقط به قوانین و عملکردهای رسمی و حقوقی نباید منتهی شود. جریان‌سازی‌ها و اظهارات خلاف آمایش توسط مسئولان و رسانه‌ها، در صورت عدم نظارت، تبیین و کنترل، اجرا را با چالش مواجه خواهد کرد (د). داشتن سیستم‌های اطلاعاتی متناسب، برای پیش اجرا اجتناب‌ناپذیر است (ز). این اطلاعات باید صحیح و اتکاپذیر باشد. نهادهای موجود، مانند سازمان آمار، با تغییراتی در برنامه‌های جمع‌آوری داده خود، می‌توانند کمک کار این سیستم اطلاعاتی باشند (و).

به‌علت وسعت موضوعی، سرزمینی و دستگاهی اجرای آمایش، تن ندادن برخی مسئولان به رعایت قوانین و همچنین جهت تحقق واقعی مردم‌سالاری، وجود نظام مطالبه‌گری مبتنی بر افکار و رفتار عمومی، از بایسته‌های طراحی نظام نظارت و ارزیابی است. گفتمان‌سازی، توانمندسازی و ایجاد زیرساخت‌های لازم جهت فعال شدن مردم برای نظارت و ارزیابی عملکردها، علاوه بر اینکه کمک بزرگی به پیاده‌سازی آمایش سرزمین خواهد کرد، می‌تواند به جلب حمایت عمومی برای اجرای آمایش، رشد فکری جامعه و تحقق حکمرانی مناسب در نظام مردم‌سالاری دینی منتهی گردد (ب). نظارت عمومی شرط اصلی موفقیت مردم‌سالاری است و گروه‌های علمی، دانشجویی، سازمان‌های مردم‌نهاد و... می‌توانند موتورهای حرکت این موضوع باشند (ب). مسئله دیگر در نظارت و بازخوردگیری این است که پیش از اجرای طرح‌های وسیع، اجرای آزمایشی (پایلوت) می‌تواند بسیاری از مشکلات را پیش از فراگیر شدن آشکار سازد. یکی از سازوکارهای قطعی بازخوردگیری در طرح‌های وسیع اجرای آزمایشی است تا از هدر رفت سرمایه، انرژی و اعتماد جلوگیری شود (ز).

۵-۶. ملاحظه شرایط محیطی

مجموعه ابعادی که تا کنون بیان شده، به‌جز ماهیت مسئله، مابقی مربوط به ملاحظاتی است که درون سازمان‌های متولی آمایش وجود دارد. اما واقعیت آن است که اجرای آمایش در درون محیطی انجام می‌شود که بعضاً عوامل غیرقابل‌کنترلی را بر اجرا تحمیل خواهد کرد. شناخت اثر عوامل محیطی بر پیاده‌سازی آمایش، چند مزیت دارد: اول آنکه، در تدوین آمایش باید اثر این عوامل در اجرای آمایش مورد توجه و پیش‌بینی قرار گیرد و تدابیر لازم اتخاذ گردد؛ دوم اینکه، با نگاه به عوامل محیطی، باید آرایش لازم جهت پیاده‌سازی ایجاد گردد؛ سوم اینکه، در ارزیابی‌ها و نظارت‌ها نیز باید اثر عوامل محیطی بر میزان موفقیت یا شکست سنجیده شود و مورد قضاوت قرار گیرد؛ چهارم اینکه، اتخاذ سازوکارهایی جهت مناسب‌سازی بستر محیطی برای اجرای آمایش می‌تواند به‌عنوان یک مسئله خاص، در دستور کار خط‌مشی‌گذاری قرار گیرد.

۵-۶-۱. انسجام مناسب در سطح کلان حکومتی

هرچند که حکومت سیاست‌گذار، مجری و ناظر اجرای آمایش سرزمین است، می‌توان هماهنگی قوا، شیوه حکمرانی و رابطه مردم و حکومت را محیط بر آمایش سرزمین دانست. آمایش سرزمین طرحی فراتر از دولت‌ها بوده و تمامی نهادهای حکومتی و غیرحکومتی را دربرمی‌گیرد. هم‌افزایی و انسجام مناسب و حمایت همه نهادهای دولتی، تقنینی، قضایی، عمومی غیردولتی و انقلابی برای پیاده‌سازی آمایش سرزمین ضروری است (الف، ز). چه‌بسا برای تحقق آمایش و سایر سیاست‌های بلندمدت کشور تعریف و تغییر در روابط قوا و شرایط حکمرانی ضرورت داشته باشد تا منافع کوتاه‌مدت کسانی که به دولت و قدرت می‌رسند، در آن‌ها اختلال به‌وجود نیارد و مصالح بلندمدت کشور ضایع نگردد (الف، ب). ناپایداری نسبی و بی‌ثباتی قوانین و مقررات سایر بخش‌ها نیز می‌تواند به اجرای آمایش آسیب بزند (الف، و).

۵-۶-۲. توجه به شرایط جامعه

شرایط اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، امنیتی و فناوری جامعه بر اجرای آمایش مؤثر خواهد بود و باید شرایط کنونی و آینده، در تدوین و اجرا مورد ملاحظه قرار گیرد تا بهره‌برداری، انعطاف یا لوازم مواجهه با آن تأمین گردد. حوادث غیرمترقبه طبیعی و رویدادهای غیرمنتظره نیز ممکن است اجرای آمایش را دچار مشکل کند. برنامه‌های آمایشی باید انعطاف و هوشمندی لازم جهت مواجهه با این مسائل را دارا باشند. آمایش باید با هنجارها و ارزش‌های جامعه همسو باشد (الف). این امر به اجرای آن کمک خواهد نمود.

۵-۶-۳. توجه به نقش عموم مردم

حمایت مردمی و عزم ملی لازمه اجرای موفق آمایش است. لازم است آمایش سرزمین از طریق گفت‌وگو برای عموم مردم جامعه تبیین شود تا به چشم‌انداز مشترک عموم جامعه تبدیل شود و همگی در مسیر دستیابی به آن حرکت کنند. اکنون آمایش سرزمین برای جامعه ناآشناست؛ به همین دلیل احساس تعلق و اعتقاد لازم برای فعالیت همسو با آمایش وجود ندارد و همکاری لازم در این زمینه صورت نخواهد گرفت (د، ز).

از آنجا که مردم می‌توانند با رأی یا عدم رأی خود به مقامات، حمایت و یا مخالفت خود را با طرح‌های مرتبط با آمایش سرزمین نمایان سازند، دیدگاه عمومی نقش بسزایی در اجرای آمایش ایفا می‌کند. انتظارات عمومی خلاف جهت آمایش سرزمین از مسئولان محلی و نمایندگان مجلس نیز موجب می‌شود تا فعالیت‌های مسئولان به سمت‌وسوی جلب رضایت و رای آوری مجدد کشیده شود (ج).

به غیر از دیدگاه عمومی درباره آمایش سرزمین، فرهنگ عمومی نیز بر اجرای طرح‌های مختلف و از جمله آمایش اثرگذار خواهد بود. این فرهنگ عمومی، هم رفتارهای عمومی را شکل می‌دهد و هم رفتارهای مسئولان را که به‌صورت طبیعی از جامعه برآمده‌اند، جهت‌دهی می‌کند. وجود فرهنگ قانون‌گریزی، بی‌نظمی، بی‌برنامگی، خود را صاحب‌نظر در همه امور دانستن و فقدان اعتماد عمومی به برخی نهادها یا فعالیت‌ها، پیاده‌سازی آمایش یا هر طرح دیگری را با مشکل مواجه خواهد کرد (ج). تلاش جهت گفت‌وگو برای آمایش و همچنین اصلاح فرهنگ عمومی باید در دستور کار قرار گیرد. کم‌توجهی به بهره‌گیری از مشارکت مردم در امور کشور و عدم اعتقاد مدیران به اهمیت جلب مشارکت مردم و تأثیر آن در ارتقای طرح‌ها، از موانع تحقق آمایش است (ب). همچنین، تنوع فرهنگ‌ها و تضاد منافع افراد و گروه‌های تحت تأثیر برنامه‌های آمایشی، در طراحی و اجرا باید مورد توجه قرار گیرد.

۵-۶-۴. توجه به نقش سایر گروه‌های فعال در جامعه

گروه‌ها و نهادهای خصوصی مختلف جامعه که به‌نوعی متأثر از اجرای آمایش هستند، از عوامل مؤثر بر اجرا محسوب می‌شوند. بین این گروه‌ها و نهادها و پیاده‌سازان آمایش باید ارتباط مؤثری برقرار شود (ز). بسیاری از فعالان علمی و اجرایی در جامعه اهمیت و ضرورت آمایش سرزمین را به‌خوبی نمی‌دانند (د، ه). جلب حمایت فعالان جامعه به گفت‌وگو برای آمایش نیاز دارد. حمایت فعالان آمایش از سوی گروه‌های حامی سازمان‌یافته نیز کمک شایانی به اجرای آمایش خواهد کرد. گروه‌های تحت تأثیر آمایش نیز دارای تضاد منافع از اجرا هستند که این مسئله باید مورد توجه قرار گیرد. فعالان مختلف جامعه و بخش‌های مختلف حکومتی در مسیر تدوین و اجرای آمایش، سعی در اعمال نفوذ بر خط‌مشی‌گذاران

و مجریان خواهند کرد (و). لابی مستقیم یا غیرمستقیم و جریان‌سازی رسانه‌ای از ابزارهای معمول گروه‌های فشار است. تلاش برای اثرگذاری بر آمایش جنبه‌ی مثبتی دارد و آن، تصحیح و تکمیل با نظرات مختلف است. ولی سند آمایش در تدوین و اجرا، در سطوح کشوری تا محلی، باید از اعمال نفوذهای خلاف سیاست‌های آمایشی محفوظ بماند که این امر نیازمند تدبیر و مدیریت مسئله است (ج، و).

آموزش و توانمندسازی جامعه به اجرا کمک خواهد کرد. تجربه‌ی خصوصی‌سازی ضرورت توانمندسازی بخش‌های مختلف جامعه را نشان داده است (ه). قسمت زیادی از مطالعات و اجرای طرح‌های آمایشی توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. ضعف علمی نظام آموزشی در موضوع آمایش و کمبود مراکز قوی مشاوره‌ای و توان محدود بخش خصوصی در اجرا از جمله موانع اجرای آمایش در کشور است (د، و).

۵-۶-۵. توجه به شرایط بین‌المللی

محیط مؤثر در اجرای آمایش فراتر از کشور بوده و شرایط بین‌المللی نیز بر اجرا مؤثر است. همان‌طور که موازنه‌ی رشد استان‌ها لازمه‌ی تحقق آمایش است، عدم تعادل بین ایران و کشورهای همسایه و حتی فراتر، موجب هدر رفت سرمایه‌های ملی خواهد شد (ب)؛ یعنی ممکن است باوجود پیشرفت کشور در سیاست‌های آمایشی، به‌علت عدم موازنه با همسایگان، پدیده‌هایی مانند قاچاق و سوءاستفاده‌های امنیتی توسعه پیدا کند؛ زیرا به‌علت عدم موازنه‌ی دو کشور، رغبت فراوانی به این امور پدید می‌آید. هرچند این مسئله کاملاً قابل حل نیست، طراحی برنامه‌های هم‌افزا و تعامل با سایر کشورها در زمینه‌های گوناگون انرژی، اشتغال و همکاری‌های امنیتی می‌تواند موانع پیاده‌سازی آمایش را کاهش دهد. گاهی سرمایه‌گذاری در کشورهای همسایه جهت رشد آن‌ها می‌تواند به کاهش هزینه‌های آتی کشور جهت مدیریت بحران‌های جدید منجر شود (ب). در فضای همسایگان و سایر کشورهای بین‌الملل، فرصت‌هایی جهت تسریع دستیابی به اهداف آمایشی وجود دارد. پروژه‌های مشترک بین‌المللی، سرمایه‌گذاری مالی، فناوری، نیروی انسانی متخصص، آموزش‌های علمی و... از جمله فرصت‌های ممکن در عرصه‌ی بین‌الملل است. البته با توجه به رقابت‌ها و دشمنی‌های موجود در فضای بین‌الملل، ورود ساده‌انگارانه به آن می‌تواند تهدیدات فراوانی را برای کشور ایجاد کند (الف). تلاش برای شکل دادن به یک نظم آمایشی در منطقه‌ی غرب آسیا و یا با استفاده از متحدان و کشورهای مشترک‌المنافع با ایران نیز از فرصت‌های بین‌المللی است (الف، ب). از جمله تهدیداتی که وجود دارد، تلاش امریکا و استکبار بین‌الملل علیه جمهوری اسلامی و مردم ایران، به‌علت نپذیرفتن هژمونی آنان در کشور و فضای بین‌الملل و مقابله با زورگویی‌های آن‌هاست (الف). به‌علت این ایستادگی‌ها، جبهه‌ای از نیروهای مقاومت در برابر استکبار در بین ملت‌ها در حال گسترش است که تعاملاتی را در نظم نوین جهانی، بین مخالفان امریکا ایجاد کرده است. جایگاه ایران

در این جبهه، جزو فرصت‌هایی است که در صورت هوشمندی و بهره‌مندی فعالانه، می‌تواند گام‌های دستیابی به چشم‌انداز آمایش را تسریع کند.

۶. نتیجه‌گیری

براساس بررسی‌های صورت‌گرفته از دیدگاه‌های صاحب‌نظران می‌توان فهمید که پیاده‌سازی آمایش با مجموعه‌ای از موانع و چالش‌ها مواجه است. الزامات غلبه بر این چالش‌ها نیز متنوع بوده و طیف وسیعی از موضوعات را شامل می‌شود؛ یعنی با توجه به اهمیت، گستردگی و پیچیدگی آمایش سرزمین، نگاه ساده‌انگارانه به تدوین و اجرای آن قطعاً تحقق آن را دچار اشکالات فراوانی خواهد کرد. این مجموعه ملاحظات لازم برای اجرای آمایش در عموم خط‌مشی‌های کلان کشور نیز کم‌وبیش قابل مشاهده است. از این رو اقدام به اصلاح سازوکارهای یافت‌شده نه فقط برای تحقق آمایش، بلکه زیرساخت اصلاح سیستم‌های سیاست‌گذاری و اجرایی کشور است و نفع همه‌جانبه‌ای را به همه برنامه‌ها و سیاست‌های دیگر خواهد رساند. این مجموعه عوامل در شش دسته اصلی با عناوین توجه به ماهیت آمایش، تدوین صحیح آمایش، مدیریت منابع انسانی، سازمان مجری توانمند، نظارت و بازخوردگیری مناسب و ملاحظه شرایط محیطی تفکیک و بیان شد.

در بین مجموعه عوامل مؤثر بر پیاده‌سازی آمایش سرزمین، «تدوین صحیح آمایش» و «مدیریت منابع انسانی» بیشترین تأکید و اهمیت را نشان داده است. تدوین آمایش با مطالعاتی بیش از ۴۵ سال، هنوز به سرانجام نرسیده است. این سند، در صورتی که دارای قوت و شرایط لازم نباشد، پس از تدوین نیز امید زیادی به اجرای آن نمی‌توان داشت. منابع انسانی نیز به‌عنوان خون حیات‌بخش و روح کالبد حکمرانی، چنانچه توانمندی‌ها و انگیزه‌های لازم را دارا باشند، به تدبیر و پیشبرد امور مربوط به آمایش اهتمام خواهند داشت و مهم‌ترین لوازم پیاده‌سازی آمایش مهیا خواهد شد. در بین مؤلفه‌ها و زیرمؤلفه‌های بیان‌شده در تدوین آمایش، «بررسی‌های جامع و پرهیز از ساده‌انگاری» بیش از سایر مفاهیم مورد تأکید بوده است. بررسی‌های جامع و پرهیز از ساده‌انگاری نیازمند طراحی فرایندهای هوشمند و به‌کارگیری افراد توانمند و بانگیزه است. در مفاهیم ذیل مدیریت منابع انسانی نیز، «شایسته‌سالاری» و «ضرورت گفت‌وگو و وجود اهتمام به آمایش» مورد تأکید بیشتری قرار گرفته است.

۷. پیشنهادها

با اتکا به دیدگاه‌های خبرگان کشور و تحلیل‌ها و کاوش‌های صورت‌گرفته در این تحقیق، پیشنهادهایی که برای محقق حاصل شده، به‌صورت تفصیلی در قسمت بحث و تبیین شرح داده شد که در اینجا جهت مشاهده مختصر، پنج مورد از مهم‌ترین پیشنهادها بیان می‌شود.

۱. با توجه به گستردگی و اهمیت آمایش، طرح آمایش باید در چند سطح تعریف و تصویب گردد:
 - چشم‌انداز آمایش (جهت‌گیری‌ها و اهداف معین بلندمدت): با سازوکار سیاست‌های کلی نظام؛
 - برش‌های پنج‌ساله از چشم‌انداز: تصویب دولت و مجلس (مشابه کشورهای دومجلسی)؛
 - برنامه‌های سالیانه: سازوکار برنامه بودجه سالیانه (بودجه‌ریزی عملیاتی در برنامه‌های آمایشی)؛
 - برنامه‌های هم‌افزایی دستگاه‌ها: سازمان برنامه و بودجه و تصویب در هیئت دولت؛
 - برنامه‌های منطقه‌ای و استانی.
۲. در هر کدام از نهادهای خط‌مشی‌گذار مرتبط، نهاد و سازوکار نظارت دائمی اثربخش برای نگهداری از سند آمایش مصوب آن نهاد و نقض نشدن در قوانین پایین دست باید ایجاد گردد.
۳. مطالعات آمایش سرزمین باید علاوه بر موضوعات رایج در مطالعات آمایش، به صورت تخصصی به موضوعات زیر نیز پردازد:
 - بررسی فرصت‌ها و تهدیدات کشور در منطقه غرب آسیا، در بین کشورهای مشترک‌المنافع و فضای بین‌الملل، با نگاه به تأثیر بر آمایش در کشور و ایجاد آمایش و نظمی نوین در این روابط؛
 - بررسی ظرفیت‌های مختلف جهت تحقق آمایش (نهادهای گوناگون عمومی و خصوصی، مشارکت مردم، نقدینگی بانک‌ها و منابع بخش خصوصی، سرمایه‌های ایرانیان خارج از کشور و...)
 - بررسی‌های کاربردی تطبیقی توسعه و آمایش در کشورهای مختلف؛
 - تولید نظریه‌های بومی برخاسته از اندیشه اسلامی، تجربیات در ایران و سایر کشورها در موضوع آمایش سرزمین و توسعه؛
 - بررسی و نقد مطالعات گذشته تا کنون درباره آمایش سرزمین (از ستیران تا استان‌ها).
۴. سازوکار مطالعات آمایش باید اصلاح شود و فرایندهای تصمیم‌ساز و نهاد هوشمند تصمیم‌گیر متناسب ایجاد گردد. این سازوکار باید مطالعات موضوعات بخشی را در سطوح سرزمینی چندگانه تفکیک نماید، از راه‌اندازی مراکز مطالعاتی متعدد حمایت کند، تشکیلات قوی برای ارزیابی و جمع‌بندی واقعی مطالعات به وجود آورد، جلسات ارائه نتایج جهت نقد توسط بخش عمومی و خصوصی برگزار کند و جمع‌بندی نهایی بخشی موضوعی را در سطوح مختلف سرزمینی ترجمه نماید.
۵. نهادی با مأموریت گفتمان‌سازی و ایجاد سازوکار نظارت عمومی آمایش باید تعریف شود. این نهاد باید توانمندسازی و ایجاد زیرساخت‌های نظارت عمومی را دنبال کند. فعال کردن گروه‌های علمی، دانشجویی و سازمان‌های مردم‌نهاد، به‌عنوان موتورهای حرکت نظارت عمومی، جزو برنامه‌ها خواهد بود.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان

تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

تعارض منافع

بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد کپی‌رایت

طبق تعهد نویسندگان، حق کپی‌رایت (CC) رعایت شده است.

References

- Abasi, A., Motazedian, R., & Mirzayi, M. (2016). "Analyzing the problems of implementing public policies in governmental organizations". *Journal of Research in Human Resources Management*, 6(2), 49-69. from: <https://ormr.modares.ac.ir/article-28-2015-fa.html>. (Persian)
- Akbari, Y., Imani, H., & Roostamalizadeh, V. (2016). Analyzing the problems of land survey in Iran. *Journal of Science and Technology Policy Letters*, 6(3), 5-13. [DOI: 20.1001.1.24767220.1395.06.3.1.8] (Persian)
- Albrechts, L. (2006). "Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects". *European Planning Studies*, 14(10), 1487-1500. [DOI: 10.1080/09654310600852464]
- Alexander, L. D. (1985). "Successfully implementing strategic decisions". *Long range planning*, 18(3), 91-97. [DOI: 10.1016/0024-6301(85)90161-X]
- Ayedi Jafari, H., Taslimi, M., Faghihi, A., & Sheikhzadeh, M. (2011). "Analyzing content and web-content: a practical method for explaining the current models through qualitative data". *Strategic Management Thought*, 8(2), 151-198. [DOI: 10.30497/SMT.2011.163] (Persian)
- Gholipour, R., Danayi Fard, H., Zare, H., Jandaghi, Gh., & Fallah, M. (2011). "A model of implementing industrial policies: the case of Qom province". *Organizational Culture Management*, 9(2), 13-130. from: https://jomc.ut.ac.ir/article_29909.html. (Persian)
- Howlett, M. (2019). "Moving policy implementation theory forward: a multiple streams/critical juncture approach". *Public Policy and Administration*, 34(4), 405-430. [DOI: 10.1177/0952076718775791]
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2017). "Moving policy theory forward: connecting multiple stream and advocacy coalition frameworks to policy cycle models of analysis". *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 65-79. [DOI: 10.1111/1467-8500.12191]
- Jafarian, B., Soroor, R., & Yerna, R. (2019). "A model for the problems of spatial planning in Tehran using future studies". *Geography*, 16(59), 77-94. from: <http://mag.iga.ir/fa/Article/8886>. (Persian)
- Jalali, R. (2012). "Sampling in qualitative research". *Journal of Qualitative Research in Health Sciences*, 1(4), 310-320. from: https://jtcp.ut.ac.ir/article_21766.html. (Persian)
- Mazlumi, N., & Motavali, A. (2012). "A model for implementing strategic plans". *Management Studies*, 67, 19-45. [DOI: 10.22054/JMSD.2012.1863] (Persian)
- Mirmohammadi, M. (2007). *Spatial planning and economic security measures*. Tehran: Eco-

- conomic Planning. (Persian)
- Pourahmad, A. (2001). "Spatial planning and balance in cities". *Journal of Literature and Humanities of Tehran University*, 160, 479-490. from: https://journals.ut.ac.ir/article_13548.html. (Persian)
- Robichau, R. W., & Lynn Jr, L. E. (2009). "The implementation of public policy: Still the missing link". *Policy Studies Journal*, 37(1), 21-36. [DOI: 10.1111/j.1541-0072.2008.00293.x]
- Speculand, R. (2006). "Strategy implementation: we got the people factor wrong! How to lead your saboteurs, groupies, double agents and mavericks". *Human Resource Management International Digest*, 14(6), 34-37. [DOI: 10.1108/09670730610690376]
- Salehi, E., & Pourasghar, F. (2009). "Analyzing the problems of spatial planning in Iran". *Rahbord*, 8(52), 149-181. from: http://rahbord.csr.ir/article_124351.html. (Persian)
- Sharifzadegan, M., & Razavi Dehkordi, A. (2010). "Process of spatial planning in Iran and its resolutions". *Environmental Sciences*, 4, 87-100. from: https://envs.sbu.ac.ir/article_96600.html. (Persian)
- Sharifzadeh, F., Alvani, M., Rezaee Manesh, B., & Mokhtarian Pour, M. (2013). "Problems of implementing cultural policies from the first to the fourth development plans: analyzing the experience of cultural managers". *Strategic Management Thought*, 7(1), 33-77. [DOI: 10.30497/SMT.2013.1431] (Persian)
- Spatial Planning Center. (2006). *A guide for spatial planning studies in provinces*. Tehran: Institute of Management and Planning. (Persian)
- Soltani, N. (2013). "The problems of spatial planning in Iran using mixed method". *The Journal of Spatial Planning*, 17(3), 63-84. from: <https://hsm.sp.modares.ac.ir/article-21-2479-fa.html>. (Persian)
- Taghvayi, M., Beig Mohammadi, H., Zali, N., & Kasayi, M. (2017). "Analyzing the problems and factors of implementing survey plans in Tehran". *Spatial Planning*, 9(1), 1-27. [DOI: 10.22059/JTCP.2017.60199] (Persian)
- Website of National Planning and Budget. from: www.mporg.ir/home/wid/slider/id/118336/. June 28, 2020. (Persian)
- Website of the Supreme Leader. from: www.farsi.khamenei.ir/news-content?id=37919. Dec 12, 2011. (Persian)
- Wehrmann, B. (ed.) (2012). Land use planning: concept, tools and applications. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*. from: <http://www.giz.de/expertise/downloads/Fachexpertise/giz2012-en-land-use-planning-manual.pdf>.