

رویکردی داده بنیاد بر کاربری برنامه‌های ساختاری - راهبردی در نظام شهرسازی ایران*

مریم دانشور^۱ - علی غفاری^{۲*} - حمید ماجدی^۳

۱. دکتری شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، تهران، ایران.
۲. استاد گروه برنامه‌ریزی و طراحی شهری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
۳. استاد شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۹۴/۰۳/۱۶ تاریخ اصلاحات: ۹۴/۰۷/۱۱ تاریخ پذیرش نهایی: ۹۴/۰۸/۱۲ تاریخ انتشار: ۹۸/۰۶/۳۰

چکیده

امروزه برنامه‌ریزی دیگر صرفاً به‌عنوان حرفه‌ای علمی، فنی و یا وظیفه‌ای دولتی و حکومتی تلقی نمی‌شود؛ بلکه به مثابه پلی است که برنامه‌ریزان را در ارتباط با تغییرات نهادی قرار می‌دهد. به عبارت دیگر نظریه برنامه‌ریزی در خلاء اجتماعی، اقتصادی و یا سیاسی شکل نمی‌گیرند، بلکه به وسیله افراد و در موقعیت‌های اجتماعی با هدف تبیین وضع موجود و تجویز رویه‌ها و فرآیند مناسب‌تر صورت‌بندی می‌شود. این پژوهش با هدف معرفی توان تبیینی و تجویزی برنامه‌های ساختاری - راهبردی در بستر نهادگرایی به‌منظور ارتقاء ظرفیت کاربری آن در نظام شهرسازی ایران صورت پذیرفته است. به این منظور از روش نظریه‌پردازی داده بنیاد به‌عنوان راهبرد پژوهش بهره گرفته شده است. ابزارهای جمع‌آوری داده‌ها در این پژوهش مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای، مصاحبه با کارشناسان، مدیران و صاحب‌نظران و مشاهده مشارکتی در محیط تحقیق بوده و مشتمل بر دو سطح کلان و خرد معرفی می‌باشد. در سطح کلان، شرایط و مؤلفه‌های نظام شهرسازی ایران، با جامعیتی فراگیر مورد توجه بوده و در سطح خرد، نمونه‌کاوی با هدف بررسی مقیاس محلی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در طرح توسعه و عمران شهر مشهد انجام شده است. در نتیجه این تحلیل‌ها، در ارتباط با نظام شهرسازی ایران و برنامه‌های ساختاری - راهبردی ۱۵۹ مفهوم و ۴۴ مقوله و نه مقوله کلان در شش سرفصل با استفاده از روش کدگذاری بازشناسی شد. از بین مقوله‌های شناسایی شده، نهادگرایی در برنامه‌های ساختاری - راهبردی به‌عنوان مقوله محوری انتخاب و مدل پارادایمی با تأکید بر شرایط علی، زمینه‌ای، مداخله‌گر و پیامدها ترسیم شد. بر پایه این مدل تحلیلی، برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی به‌عنوان چارچوب گفتمان و در ارتباط با بسیج اجتماعی و در بستر تغییرات نهادی، شرایط را به‌منظور توسعه در مقیاس‌ها و سطوح مختلف فراهم می‌سازد.

واژگان کلیدی: برنامه‌های ساختاری - راهبردی، نظام شهرسازی ایران، طرح توسعه و عمران شهر مشهد، نهادگرایی، نظریه‌پردازی داده بنیاد.

* این مقاله برگرفته از رساله دکتری نویسنده اول، با عنوان «تحلیل چارچوب‌های نظام شهرسازی ایران با توجه به نظریه طرح‌های ساختاری - راهبردی» است که به راهنمایی نویسنده دوم و مشاوره نویسنده سوم در دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران انجام شده است.
** E-mail: a-ghaffari@sbu.ac.ir

۱. مقدمه

بوده‌است. این امر خود بر ضرورت تعامل نظام شهرسازی کشور و نظریه برنامه‌های ساختاری- راهبردی در تهیه طرح‌های توسعه شهری کشور صحنه می‌گذارد. لذا در این تحقیق این پرسش کلیدی مطرح می‌شود که ارتباط بین مؤلفه‌های نظام شهرسازی ایران و برنامه‌های ساختاری- راهبردی چگونه است؟ در پاسخ به این پرسش، با تکیه بر روش‌شناسی تحقیق کیفی، پس از رفت و برگشت مابین محیط تحقیق و ادبیات نظری پژوهش، مفاهیم نظام شهرسازی ایران و برنامه ساختاری- راهبردی تبیین و سپس ارتباط بین مفاهیم بر پایه روش تحقیق داده‌بنیاد برقرار شد.

۲. مروری بر مبانی نظری

امروزه بر پایه جدیدترین برداشتها از مفهوم نظریه، نظریه برنامه‌ریزی به مثابه گفتمان، مورد توجه و تأکید قرار می‌گیرد (Watson, 2002; Albrechts, 2004; Camp- bell & Fainstein, 2009). به عبارت دیگر متأثر از پسا نوگرایی، بیان می‌شود که حقیقت همچون مفهومی عینی و مطلق وجود خارجی ندارد؛ بلکه گزاره‌هایی هستند که از نظر ماهیت باید آن‌ها را «سازه‌های اجتماعی» به‌شمار آورد. سازه‌هایی که محصول تعامل عواملی مثل قدرت، منفعت، ارزش‌ها، منزلت اجتماعی دانشمندان، ساختار سازمانی نهاد تولید دانش و غیره هستند. در نتیجه، شکل‌گیری نظریه برنامه‌ریزی متأثر از هنجارها (ارزش‌ها) و اندیشه‌ها (مکاشفات فکری) و کثرت آن در یک زمان واحد و تأثیرپذیری‌اش از قدرت (Allmendinger, 2010) خصوصیات نظریه برنامه‌ریزی در دوره معاصر است. با تکیه بر مفهوم جدید نظریه برنامه‌ریزی، امروزه تأکید بر امکان استفاده از راهبرد فضایی در قالب یک رویکرد نهادی و با چشم‌انداز مشارکتی رو به تزاید است.

اگرچه تعریف نظری واحدی برای راهبرد و برنامه‌ریزی راهبردی وجود ندارد، امروزه این روش از برنامه‌ریزی از یک طرف، به‌عنوان یک اصطلاح، طیف وسیعی از فعالیت‌های برنامه‌ریزی در حال وقوع در سراسر اروپا از آغاز دهه ۱۹۹۰ در مقیاس‌های بالاتر از سطح حکومت‌های محلی را توصیف می‌کند و از سوی دیگر، در نظریه‌های برنامه‌ریزی برای ترویج یک مجموعه جدید از نظریه‌های هنجاری به منزله معرفی روش «برنامه‌ریزی خوب» استفاده می‌شود. به‌طور کلی ویژگی‌های معاصر برنامه‌ریزی راهبردی در قالب جدول ۱ قابل طبقه‌بندی است.

جدول ۱: ویژگی‌های برنامه‌ریزی راهبردی در نظریه‌های معاصر برنامه‌ریزی

ردیف	ویژگی	منبع
۱	برنامه‌ریزی به‌عنوان فرآیندی اجتماعی- فضایی	(Healey, 1997b)
۲	هدایت برنامه‌ریزی توسط بخش دولتی	(Kunzmann, 2000)

تهیه طرح‌های توسعه شهری به‌عنوان یکی از شیوه‌های کاربست برنامه‌ریزی در ایران در اولین گام‌های خود در دهه ۴۰ ضمن تأثیر از شیوه‌های رایج برنامه‌ریزی شهری و رویکرد غالب طرح‌ریزی در غرب ابتدا بر پایه رویکرد جامع صورت پذیرفت. امری که پس از گذشت چند دهه، ناکارآمدی آن در هدایت توسعه شهری و ارتقاء کیفیت محیطی بر تمامی عوامل درگیر توسعه شهری محرز شده و در پژوهش‌های مختلف صورت گرفته در کشور نیز مورد تأکید قرار گرفته است (Management & Planning Organization of Iran, 1993; Iran's Municipalities Administrators, 1999; Ministry of Housing & Urban Development, 2006; Ministry of Housing & Urban Development, 2008). بر پایه آگاهی از کاستی‌ها و ناکامی چشم‌گیر الگوی برنامه‌ریزی سنتی (جامع) در تهیه طرح‌های توسعه شهری از یک سو و گسترش نیازها و اهداف جدید در توسعه شهری از سوی دیگر، تهیه برنامه‌های ساختاری- راهبردی به‌عنوان یک رویکرد اصلاحی به‌منظور هدایت توسعه شهری در ایران مطرح شد (Ministry of Housing & Urban Development, 1999). پس از استفاده از این رویکرد در طرح‌های توسعه شهری و با بررسی اولین نمونه‌های عملی تهیه شده، مشخص شد که برنامه‌های ساختاری- راهبردی در ایران فاقد چارچوب نظری مشخصی بوده‌است و آنچه در عمل به‌عنوان برنامه‌های ساختاری- راهبردی تهیه و تصویب شده (چه در فرآیند تهیه، تصویب و اجرا و چه در اسناد و خروجی‌های طرح)، اگرچه در برخی جهات سعی در هماهنگی با اصول و ویژگی‌های رویکردهای منتج از برنامه‌ریزی راهبردی و ساختاری داشته، با این حال در بسیاری از جوانب، چه به لحاظ محتوایی و چه از بعد رویه‌ای با وجوه مفهومی- نظری و پدیداری- عینی این رویکردها هماهنگی نداشته و حتی در تعارض است (Daneshvar & Bandar abad, 2013). بنابراین تحقیق حاضر با این پیش فرض اساسی که استفاده از برنامه‌های ساختاری- راهبردی در عمل بیانگر عدم تحقق این مفهوم در محیط نظام شهرسازی کشور است، آغاز شد. می‌دانیم آنچه در دنیا تحت عنوان الگوی ساختاری و الگوی راهبردی اتفاق افتاده، ماحصل تغییرات نهادی (در شرایط اجتماعی، فکری و بستر حقوقی و غیره) محیط برنامه‌ریزی و فرآیند موجود برنامه‌ریزی شهری آن کشورها

(Poister & Streib, 1999; Albrechts, 2003; Sager, 1994)	توجه به ساختار قدرت	۳
(Albrechts, Healey, & Kunzmann, 2003; Quinn, 1980)	توجه به سطوح مختلف طرح‌ریزی	۴
(Healey, 1997a, 1997b; Kunzmann, 2000; Mintzberg, 2000)	بهره‌گیری از چشم‌انداز و راهبرد واقع‌گرایانه و بلندمدت	۵
(Bryson & Roering, 1988; Poister & Streib, 1999)	تمرکز بر تعداد محدودی از عرصه‌های کلیدی استراتژیک	۶
(Poister & Streib, 1999; Quinn, 1980)	مطالعه روندهای خارجی، نیروها و منابع در دسترس	۷
(Healey, 2006a)	توجه به ارزش‌های رقابتی	۸
(Poister & Streib, 1999; Kaufman & Jacobs, 1987; Quinn, 1980; Bryson & Roering, 1988)	شناخت نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات	۹
(Sager, 1994; Bryson & Roering, 1988; Quinn, 1980; Poister & Streib, 1999; Healey, 1997a, 1997b; Mintzberg, 2000; Albrechts, 2004; Kunzmann, 2000)	تدوین راهبردها در سطوح مختلف و با توجه به ساختارهای سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و بر پایه ارزش‌های رقابتی و متغیر	۱۰
(Bryson, 2018)	تمرکز بر تصمیم‌گیری	۱۱
(Poister & Streib, 1999)	تمرکز بر دستیابی به اهداف	۱۲
(Bryson & Roering, 1988; Faludi & Altes, 1994; Bryson, 2018)	تمرکز بر اقدام و اجرا	۱۳
(Mintzberg, 2000; Bryson & Roering, 1988; Albrechts, 2004; Poister & Streib, 1999; Bryson, 2018; Faludi & Altes, 1994)	تمرکز بر نظارت، ارزیابی و بازنگری	۱۴
(Quinn, 1980)	عدم قطعیت	۱۵
(Bryson & Roering, 1988)	شناسایی و گردهم‌آوری ذی‌نفعان عمده (عمومی و خصوصی)	۱۶
(Albrechts, 2004, 2006)	بسترسازی برای مشارکت گروه‌های گسترده (سطوح مختلف) و متنوع (عمومی، اقتصادی و جامعه مدنی) در فرآیند برنامه‌ریزی	۱۷
(Healey, 1997a)	ساخت ایده‌ها و فرآیندهای جدید به منظور عملیاتی نمودن ایده‌ها	۱۸
(Albrechts, 2006)	ایجاد و هدایت آینده‌ای بهتر براساس ارزش‌های مشترک	۱۹

در مجموع هدف برنامه‌ریزی راهبردی الزاماً تولید برنامه راهبردی نیست، بلکه کمک به تولید تصمیمات و اقداماتی است که نحوه فعالیت سازمان‌ها و نهادها را شکل می‌دهد (Friedmann, 2004). به عبارت دیگر از یک سو راهبردها نهادها را شکل می‌دهند و از سوی دیگر برنامه‌ریزی راهبردی از نهادها تأثیر می‌پذیرد. یعنی با توجه به هدف و زمینه مورد استفاده، اشکال مختلفی به خود می‌گیرد (به‌عنوان مثال یک طرح، یک دیدگاه و یا یک اقدام عملی) (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2005). در توضیح تأثیرپذیری از نهادها باید گفت توانایی برنامه‌ریزی راهبردی برای دستیابی به نتیجه مورد نظر به

به نظر برخی از افراد این نوع نگاه به برنامه‌ریزی راهبردی بر اساس ویژگی‌های فوق بسیار گسترده است. با این حال، بسیاری از نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی (Healey, Khakee, Motte, & Needham, 1997; Albrechts, Healey, & Kunzmann, 2003; Albrechts, Alden, & Da rosa, 2001) از این دیدگاه گسترده حمایت می‌کنند. در این دیدگاه، برنامه‌ریزی راهبردی، یک ایده، فرآیند و یا ابزار واحد نیست؛ بلکه مجموعه‌ای از مفاهیم، فرآیندها و ابزارها است که باید با توجه به شرایط، از مناسب‌ترین آن‌ها استفاده نمود تا به بهترین نتیجه ممکن دست یافت (Bryson, 2001; Bryson & Roering, 1996).

در مطالعات محیطی مورد توجه قرار گرفته است. یکی از این ابعاد که اخیراً در برنامه‌ریزی شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ رویکرد مشارکتی و همکارانه در قالب تولید راهبرد فضایی است (Forester, 1999; Innes & Booher, 2003; Healey, 1997a). در این ارتباط، هیلی در کارهای اخیر خود (Healey, 2005; Healey, 2006b, 2006a)، تولید راهبرد فضایی را به‌عنوان یک رویکرد نهادی پیشنهاد می‌دهد. رویکردی که برنامه‌ریزی را در پیوند با تغییرات و ویژگی‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مطرح می‌کند. بر این اساس و با آگاهی از مشکلات و نواقص نظریه برنامه‌ریزی مشارکتی، کشمکش‌ها به‌منظور تغییرات نهادی در قالب تولید راهبرد در برنامه‌ریزی برای ایجاد اجماع در علایق، نظرات و قدرت‌های مختلف آغاز شد. رویکرد نهادی در برنامه‌ریزی راهبردی با دو هدف اصلی، توسعه و گسترش یافته است: رویکرد اول به دنبال مشروعیت بخشیدن به فعالیت‌های برنامه‌ریزی است و رویکرد دوم به دنبال مشاهده فرآیندهای نهادی اصلی در ارتباط با اجرایی شدن برنامه‌ها و پروژه‌ها است (Salet & Faludi, 2000). که از این رویکرد بعضاً به‌عنوان ظرفیت‌سازی نهادی نیز یاد می‌شود. بر پایه رویکرد جدید به نهادگرایی و به‌کارگیری آن در ادبیات برنامه‌ریزی شهری، ابعاد نهادگرایی در برنامه‌ریزی را بر پایه دیدگاه‌های نظریه‌پردازان مختلف به شرح جدول ۲ می‌توان بر شمرد.

نگرش سیاسی، فرهنگی و حرفه‌ای نسبت به برنامه‌ریزی فضایی (از نظر محتوای برنامه‌ریزی و فرآیندهای آن) و عزم سیاسی سازمان‌های درگیر در فرآیند برنامه‌ریزی وابسته است (Albrechts, 2006; Mintzberg, 2000). نهاد، مجموعه‌ای از قوانین پایه برای اجراست که توسط یک جامعه تعیین شده است و می‌تواند الگوی هماهنگی مابین اقدامات فردی ایجاد کرده و در طی قرن‌ها تبدیل به سرمایه‌ای از دانش همگانی شود (Moroni, 2010, p. 277; North, 1994; Kasper & Streit, 1998). به‌عنوان یک چارچوب نظری و روش‌شناسی، تاریخچه طولانی در عرصه علوم سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دارد. اما «نهادگرایی جدید» در دهه ۱۹۸۰ با رویکرد نظری و عملی جدید و متفاوت از پایه‌های اولیه مطرح شد و به دنبال یافتن تفسیری جدید از فعالیت‌های انسانی در چارچوب‌های نهادی پیچیده و متنوع است. این رویکرد بر چند سطحی بودن موضوعات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی تأکید دارد و در پی این موضوع است که با وجود کشمکش‌های بین بازیگران، منابع و ساختارها، نهادها و سیاست‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند و متأثر از مفاهیم سیاسی گسترده‌تر تغییر می‌کنند. موضوعات گسترده مرتبط با نهادگرایی جدید در سه حوزه انتخاب عقلانی، نهادگرایی تاریخی و نهادگرایی جامعه‌شناختی قابل طبقه‌بندی است (Hall & Taylor, 1996). رویکرد نهادگرایی جامعه‌شناختی از ابعاد مختلف

جدول ۲: ابعاد نهادگرایی در نظریه‌های معاصر

منبع	نظریه	نظریه پرداز
(Healey, 1999)	منابع دانشی، ظرفیت تغییر و توان ارتباطی	هیلی (۱۹۹۹)
(Healey, 2006b)	فرهنگ حکومت، بخش‌های خاص و رویه حکومت	هیلی (۲۰۰۶)
(Healey, 2006b)	نظام مفاهیم، ساختار قدرت و ساختار توزیعی	گیدنس
(Waterhout, 2008)	ایده‌ها، قوانین و منابع	واترهود
(Grindle & Hilderbrand, 1995)	بعد شبکه عمل، مفهوم نهادی بخش عمومی، بعد منابع انسانی، بعد سازمانی و محیط عمل	هیلدربرند و گریندل
(Wakely, 1997)	سازمان توسعه، توسعه نهادی و توسعه منابع انسانی	واکلی
(Khakee, 2002)	سرمایه، سرمایه اجتماعی و سرمایه سیاسی	خاکی
(Janin Rivolin, 2012)	ابزارها، سیستم برنامه‌ریزی، زمین، تجربیات عملی، سیستم حکومتی، ساختارها و گفت‌وگوها	جانین ریولین
(Afrosai, 2005)	چارچوب قانونی، استانداردها و روش‌شناسی، مدیریت ذی‌نفعان و ارتباطات، منابع انسانی و مدیریت سازمانی	فروسای

۳. روش پژوهش

۳-۱-۱-۳- نظام شهرسازی کشور در سطح عام

به‌طور کلی آنچه در این سطح مورد توجه است نه مقیاس ملی برنامه‌ریزی، بلکه خصوصیات و فرآیندها و جریان‌های متداول فراگیر در تمامی سطوح نظام شهرسازی کشور است. بررسی نظام شهرسازی کشور در سطح عام، در قالب پژوهش‌های مرتبط با نظام برنامه‌ریزی شهری و نظام مدیریت شهری کشور و دیدگاه‌های نظری مرتبط با برنامه ساختاری- راهبردی تهران (مصوب ۱۳۸۶) صورت پذیرفته‌است. علت توجه به دیدگاه‌های طرح شده در خصوص طرح‌های توسعه و عمران مؤخر شهر تهران این است که در اکثر موضوعات، مجموعه اقدامات صورت گرفته در پایتخت به‌عنوان یک الگو به سرعت در تمامی کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد. اسناد مورد استفاده در این بخش سه دسته اصلی را شامل می‌شود: دسته اول گزارشات منتشر شده توسط ایسنا است که میزگرد بررسی نظام شهرسازی ایران، نه کارگاه نقد طرح جامع تهران و بحث‌های پیرامون مقاله نهاد مطالعات تهران در خصوص طرح جامع را در برمی‌گیرد. دسته دوم مقالات و مصاحبه‌های منتشر شده در ده ویژه‌نامه مجله منظر در خصوص نهاد مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران است و دسته سوم گزارش ارزیابی آتلیه شهرسازی پاریس از طرح جامع شهر تهران بوده است. اگرچه تبیین نظری دقیقی از برنامه‌های ساختاری- راهبردی، حداقل در دهه اول معرفی این رویکرد صورت نپذیرفت، با این حال برخی از محدود مفاهیم کلیدی تبیین شده در این خصوص، در نظام عام برنامه‌ریزی کشور با تکیه بر شرایط زمانی، پژوهش‌های مرتبط (Mashhoodi, 1996; Ministry of Housing & Urban Development, 1999; Majedi, 2010 & 2012; Ahmadian, 2003; Moradi Masihi, 2005; Ministry of Housing & Urban Development, 2006) و اقدامات عملی (مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۱/۱ شورای عالی معماری و شهرسازی ایران با موضوع لزوم تهیه طرح‌های جامع شهری با رویکرد ساختاری-راهبردی و طرح توسعه و عمران شهر تهران و مشهد) قابل استحصال است.

نتیجه کدگذاری باز در سطح عام: در مقیاس عام پس از طی رفت‌وبرگشت با ادبیات نظری پژوهش و خصوصاً ابعاد نهادگرایی در برنامه‌ریزی، سه مقوله کلان بخش‌های خاص، فرآیند حکومت و فرهنگ حکومت تبیین و در مجموع ۱۴۶ مفهوم و ۴۲ مقوله شناسایی شد. همچنین در این بخش عوامل محرک برون‌زا در قالب سه مقوله جایگاه جهانی، اشکال جدیدی از حکومت‌های چند سطحی جهانی و نظریه‌های جدید برنامه‌ریزی معرفی شدند.

روش تحقیق در این پژوهش از جنبه هدف تحقیق، کاربردی توسعه‌ای و از جنبه ماهیت از نوع کیفی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد^۱ است. برای انجام پژوهش‌های ایجاد و توسعه نظریه، سه طرح پژوهشی اصلی وجود دارد که عبارت‌اند از: «رهیافت نظام‌مند» که به نام استراوس و کوربین (۱۹۹۸) شناخته می‌شود، «رهیافت پدیدایشی یا ظهوری» که مربوط به گلاسر (۱۹۹۲) است و «رهیافت ساخت‌گرا» که توسط چارمز (۲۰۰۰) حمایت می‌شود. در این پژوهش از رهیافت نظام‌مند استفاده شده‌است که در آثار مشترک استراوس و کوربین به آن پرداخته شده‌است. بر اساس این روش برخلاف فرآیند تحقیق خطی که به پیش‌فرض‌های نظری اولویت می‌دهد، ادبیات نظری صرفاً آگاهی‌بخش بوده و داده‌ها و میدان مورد مطالعه در اولویت قرار دارد. در رهیافت نظام‌مند نظریه در فرآیندی زنجیره‌ای، از کنش‌ها و برهم‌کنش‌ها بین افراد و وقایع مربوط به یک موضوع شکل می‌گیرد (Strauss & Corbin, 1994). علت استفاده از این روش، هماهنگی بیشتر آن با موضوع پژوهش و نوع نتیجه مورد انتظار، به‌عنوان تبیین یک مدل پارادایمی از ارتباط مابین نظام شهرسازی کشور و برنامه ساختاری-راهبردی است. در رویکرد نظام‌مند، مقوله‌ها بر اساس واقعیت‌ها شکل می‌گیرد (بر خلاف رهیافت ساخت‌گرا که به ارزش‌ها، باورها و جهان‌بینی افراد تأکید دارد) و به بیان چگونگی ارتباط مقوله‌ها با یکدیگر در قالب یک نمودار می‌پردازد. (در مقابل رویکرد پدیدایشی که بر بالاترین سطح تجرید در نظریه و دوری از مدل پارادایمی تأکید دارد).

اگرچه نمی‌توان برای روشی که بسیاری از روال‌های آن همزمان صورت می‌گیرد و در بیشتر اوقات متضمن رفت و برگشت‌های بسیار است، مرحله‌بندی قائل شد، اما بر اساس فنون پیشنهادی استراوس و کوربین نظریه‌پردازی در سه مرحله اصلی انجام می‌شود: کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی (Lee, 2001, p. 47).

۳-۱-۳- مرحله اول: کدگذاری باز

در این مرحله از کدگذاری، با تکیه بر داده‌های اسنادی، مشاهده مشارکتی و مصاحبه‌ها مفاهیم، مقوله‌ها و مقوله‌های کلان ایجاد شدند. انتخاب و تحلیل داده‌ها بر اساس نمونه‌برداری نظری بوده و تصمیمات خاص نمونه‌برداری در خلال فرآیند پژوهش و به صورت ارادی (و نه تصادفی) و متمرکز بر تولید یک نظریه صورت پذیرفته است. در راستای این روش از پژوهش و به‌منظور پاسخگویی به سؤال پژوهش، کدگذاری باز در دو سطح خاص و عام به شرح زیر صورت پذیرفته‌است:

۳-۱-۲- نظام شهرسازی کشور در سطح خاص (طرح توسعه و عمران شهر مشهد)

شهر مشهد میراث معنوی و فرهنگی مردم ایران است. دو عامل مهم استقرار شهر مشهد مقدس در یکی از کهن‌ترین کانون‌های شکل‌گیری تمدن بشری یعنی خراسان و وجود حرم مطهر امام رضا (ع) سبب شده تا این شهر در سرزمین ایران از نقش و جایگاه ویژه‌ای برخوردار باشد. شهر مشهد با جمعیت ۳۳۷۲۶۶۰ نفر در سال ۱۳۹۵ و با وسعت حدود ۳۰۰۰۰ هکتار دومین شهر پرجمعیت کشور است. دلایل متعددی برای انتخاب زمینه خاص تحقیق می‌توان برشمرد. یکی از این دلایل ویژگی‌های طرح توسعه و عمران شهر مشهد است. نمایندگی تحویل‌گیری این طرح در اواسط سال ۱۳۸۶ از مسکن و شهرسازی به نهاد مطالعات و برنامه‌ریزی توسعه و عمران مشهد (به‌عنوان یک نهاد بین‌بخشی و محلی مابین شورای اسلامی شهر، شهرداری و وزارت مسکن و شهرسازی)، تفویض شد و با دیدگاه ساختاری- راهبردی برای افق ۱۴۰۴ تهیه شد. فرآیند تهیه طرح جامع جدید شهر مشهد با رویکرد ساختاری- راهبردی شامل هشت مرحله، ارائه چشم‌انداز، بررسی و تحلیل و آینده‌نگری، تدوین اهداف، تدوین راهبردها، ارزیابی و انتخاب سناریو بهینه، تدوین طرح راهبردی، نحوه و سازمان اجرا، نظارت و بازنگری است که در نهایت به الگوی توسعه و نقشه پهنه‌بندی منتهی شد. این نقشه حاصل گفتگو در جلسات متعدد کارشناسی و مدیریتی سطح استان بود. اما بر پایه دستورالعمل ماده ۲۴ آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۱۲ شورای عالی معماری و شهرسازی کشور و مصوبه تدقیق تعاریف و مفاهیم کاربری‌های شهری و تعیین سرانه‌های آن‌ها در سال ۱۳۸۹، اسناد نهایی طرح جامع شهر مشهد به‌منظور طرح در جلسات شورای عالی معماری و شهرسازی کشور با تغییرات گسترده مواجه و در قالب سه سند پیشنهادی ضوابط و مقررات، نقشه کاربری اراضی و شبکه معابر و نقشه حریم و محدوده در بهمن ۱۳۹۳ مصوب شد. مشاور تهیه‌کننده طرح جامع شهر مشهد، تهیه‌کننده طرح مجموعه شهری، طرح ناحیه شهری، طرح کالبدی خراسان و همچنین پژوهشگر دو کتاب «اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری با رویکرد راهبردی» و «برنامه‌ریزی راهبردی، تجربیات اخیر جهانی» بوده‌است. مشارکت نگارنده، در فرآیند نظارت بر تهیه طرح در نهاد مطالعات و برنامه‌ریزی، زمینه انجام تحقیق در یک محیط واقعی و با بهره‌گیری از ابزار مشاهده مشارکتی را فراهم ساخته‌است. وجود اشکال مختلف قدرت از جمله آستان قدس رضوی در شهر مشهد که یکی از اصلی‌ترین ارگان‌های مؤثر در امر مدیریت شهری است، به واسطه نقش گسترده و متنوع در بخش‌های مختلف اجتماعی،

اقتصادی، فرهنگی، خدماتی، عمرانی و مالی، بستر ویژه‌ای برای نهادگرایی در این شهر فراهم ساخته‌است. همه این موارد، نمونه موردی تحقیق را به یک نمونه کامل از حیث امکان‌پذیری انجام تحقیق برای محقق و امکان استفاده از نتایج در مفهومی وسیع‌تر تبدیل ساخته‌است.

در کدگذاری باز سطح خاص علاوه بر مطالعه اسناد و گزارشات، از تکنیک‌های مشاهده مشارکتی و مصاحبه منظم نیز بهره گرفته شده‌است. مطالعه اسنادی شامل شرح صورت‌جلسات بررسی و تصویب طرح است. مشاهده مشارکتی در قالب حضور محقق در فرآیند هشت ساله تهیه، بررسی و تصویب طرح توسعه و عمران شهر مشهد به‌عنوان رئیس گروه طرح جامع در نهاد مطالعات و برنامه‌ریزی صورت پذیرفته است. ابزار مصاحبه پس از کدگذاری عمده داده‌های اسنادی در سطح کلان و خرد اجرا شده‌است. در این رابطه روش نمونه‌گیری گلوله برفی بوده و حجم نمونه را اشباع نظری تعیین نموده است؛ به این منظور ۲۴ مصاحبه صورت پذیرفت.

نتیجه کدگذاری باز در سطح خاص: تعیین مقوله‌های کلان در سطح خاص نظام شهرسازی کشور، با توجه به مفهوم نهادگرایی در ادبیات نظری، در سه حوزه منابع دانشی (ایده‌ها و مفاهیم)، منابع ارتباطی و بسیج منابع (سازوکار اجرایی) انجام شده‌است. چنانچه منابع دانشی را مشتمل بر دو موضوع شناسایی مسائل و طرح موضوع و ارائه راه‌حل دانسته و منابع ارتباطی را به فرآیند مدیریت و بسیج منابع را در ارتباط با نحوه اجرا طرح‌های توسعه شهری بدانیم؛ مفاهیم شناسایی شده در این بخش را فرآیند برنامه‌ریزی در کشور، از طرح مسئله تا اجرا، شامل می‌شود. در ارتباط با مفاهیم مرتبط با نظریه برنامه‌ریزی، اشاره به این نکته ضروری است که روش برنامه‌ریزی در اینجا به‌عنوان یک دانش نهادی و امری که کارکرد و ظرفیت کلی آن در طول زمان تجدید می‌پذیرد معرفی شده‌است. این امر تغییر در عملکرد برنامه‌ریزی را تحت تأثیر فرآیند تحول در هنجارهای اجتماعی به‌عنوان محرک درونی و تحولات جهانی به‌عنوان محرک‌های بیرونی مطرح می‌سازد.

۳-۲- مرحله دوم: کدگذاری محوری

به‌منظور تحلیل چارچوب‌های نظام شهرسازی کشور و با توجه به نظریه برنامه‌های ساختاری- راهبردی، مقوله‌های به‌دست‌آمده کدگذاری محوری شد و یکی از مقوله‌های به‌دست‌آمده از کدگذاری باز به‌عنوان مقوله محوری مورد شناسایی قرار گرفت. در این ارتباط نهادگرایی در نظریه برنامه‌های ساختاری- راهبردی به جهت تکثر تأکیدات در مصاحبه‌های صورت گرفته و مطالعه اسناد، به‌عنوان مقوله محوری معرفی شد. شرط انتخاب مقوله محوری بر

شهرسازی کشور، دو مقوله کلان فرآیند حکومت و بخش‌های خاص به همراه سلسله مقوله‌های مرتبط با آن به‌عنوان شرایط علی اثرگذار شناسایی شد. در این مدل شرایط علی شامل مقوله‌هایی می‌شود که بر شکل‌گیری مقوله محوری تأثیر می‌گذارند. چنانچه راهبردها را کنش‌ها یا برهم کنش‌های خاصی که از پدیده محوری منتج می‌شود، بدانیم؛ راهبردهای تحقق مقوله محوری در این مدل پارادایمی منابع دانشی، منابع ارتباطی و توانایی بسیج منابع خواهد بود. همانطور که قبلاً اشاره شد نهادگرایی در برنامه‌ریزی به دنبال توزیع قدرت متمرکز دولت مرکزی به سطوح پایین‌تر است. امری که در سطح دولت‌های محلی به صورت افقی و از طریق ایجاد همکاری میان سازمان‌ها و گروه‌های ذی‌نفع بر اساس معیارهای دانش، ارتباطات و بسیج منابع صورت می‌پذیرد. بر همین اساس به دنبال انتخاب نهادگرایی در برنامه‌ریزی ساختاری- راهبردی به‌عنوان مقوله محوری، راهبردهای تحقق این مقوله محوری بر پایه این سه سطح (معیارهای دانش، ارتباطات و بسیج منابع) معرفی شده‌است. با معرفی زمینه‌ها به‌عنوان شرایط خاص اثرگذار بر راهبردها، فرهنگ برنامه‌ریزی به‌عنوان مقوله زمینه‌ای معرفی می‌شود. فرهنگ برنامه‌ریزی مبین ویژگی‌هایی از نظام شهرسازی کشور است که تغییرات عاجل در آن امکان‌پذیر نبوده و به‌عنوان نهادهای زمینه‌ای قابل بررسی هستند. این شرایط می‌توانند در مقیاس محلی با توجه به خرده فرهنگ‌های موجود در منطقه و تأثیرات مکانی زمانی، بر نحوه بروز راهبردهای شناسایی شده بگذارد. شرایط مداخله‌گر در پارادایم پیشنهادی شرایط زمینه‌ای عمومی مؤثر بر راهبردها هستند. این شرایط در نظام برنامه‌ریزی ایران به‌عنوان عوامل محرک برون‌زا در شرایط فعلی نظام جهانی، بر رویکردها و شیوه‌های برنامه‌ریزی شهری در کشور اثرگذار خواهد بود.

از نظر این پژوهش و با توجه به یافته‌های مطالعات میدانی و کتابخانه‌ای، در صورت اعمال نهادگرایی در نظریه برنامه‌ریزی، سایر ویژگی‌های معرفی شده برای عمل برنامه‌ریزی «خوب» فارغ از راهبردی و یا مشارکتی بودن آن در رویکردهای جهانی و یا ساختاری-راهبردی و یا جامع بودن آن در نظام شهرسازی ایران، به‌عنوان پیامدهای مدل پارادایمی فوق، به دست خواهد آمد. بر پایه مدل پارادایمی در نظریه‌پردازی داده‌بنیاد و انجام کدگذاری محوری و انتخابی ارکان مدل تحلیلی نظام شهرسازی کشور در ارتباط با کاربری نظریه برنامه‌های ساختاری- راهبردی به شرح شکل ۱ تبیین می‌شود.

اساس نظریه‌های استراوس (۱۹۸۷ م.) ظهور مکرر آن در موارد^۲، ارتباط منطقی و محکم با سایر مقوله‌ها، انتزاعی بودن به منظور حفظ قابلیت استفاده در دیگر عرصه‌های خرد واقعی^۳ مطرح شده‌است. در این مفهوم، نهادگرایی با توجه به چگونگی شکل‌گیری و تغییر و عملیاتی شدن سیاست‌های فضایی، به دنبال تنظیم رابطه عناصر فضایی با جامعه، اقتصاد و سیاست است. رویکردی که برنامه‌ریزی را در ارتباط با تغییرات و ویژگی‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مطرح می‌کند. امری که در داده‌های جمع‌آوری شده به شیوه‌های مختلف مورد توجه و تأکید قرار گرفته بود.

شرط دیگر انتخاب مقوله محوری این است که مفهوم همان قدر که قادر به تشریح نکته اصلی برآمده از داده‌ها است، قادر به توضیح دگرگونی نیز باشد؛ یعنی این‌که، با تغییر شرایط؛ تبیین صورت‌گرفته به واسطه مقوله محوری هنوز به قوت خود باقی است (Lee, 2001). در مدل پارادایمی پیش‌رو جوهر برنامه‌ریزی، طراحی نهادی است. هدف از نهادگرایی در این رابطه، پیدا کردن راه‌های خلاقانه به‌منظور انطباق با تغییرات از طریق شکستن مسیرهای نهادی و نیروهای ساختاری است. این رویکرد به دنبال تبیین نحوه حرکت از حکمرانی (دولت) به سمت حکمروایی (حکومت) بوده و در پی توزیع قدرت متمرکز دولت مرکزی به سطوح پایین‌تر است. این مهم در سطح دولت‌های محلی به‌صورت افقی و از طریق ایجاد همکاری میان سازمان‌ها و گروه‌های ذینفع براساس معیارهای منابع دانشی، منابع ارتباطی و بسیج منابع انجام می‌پذیرد (Healey, 1999). فرآیند حکومت شهری در پی این امر از نهادهای سازمان‌یافته توسط بازار (منطق فعالیت‌های اقتصادی)، سلسله مراتب (منطق مؤثر در تأسیس دولت رفاه قرن بیستم) و یا شبکه‌ها (منطق ایجاد روابط اجتماعی و وب‌ها) و همچنین از یک موضوع فضا- زمان به یک عمل نهادمحور که روابط بین جامعه، اقتصاد، سیاست و عناصر فضایی را مجدداً تنظیم می‌نماید، تغییر می‌دهد (Healey, 1997a, p. 300).

۳-۳- مرحله سوم: استفاده از کدگذاری انتخابی و خلق نظریه

کدگذاری انتخابی، مقوله محوری را به شکلی نظام‌مند به دیگر مقوله‌ها ربط داده و روابط را در چارچوب یک روایت تئوریک روشن می‌کند. در تبیین نحوه کاربری برنامه‌ریزی ساختاری- راهبردی در چارچوب‌های نظام

شکل ۱: کدگذاری محوری بر اساس مدل پارادایمی و ارائه مدل پژوهش



۴. اعتبارسنجی نظریه

در نهایت مشخص شدن این امر که آیا تبیین نظری صورت گرفته برای مشارکت‌کنندگان معنادار، معقول و برگردان دقیقی از وقایع و توالی آن‌ها در خود فرآیند هست؟

مهم است. در نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، اعتبارسنجی^۴، بخشی فعال از فرآیند پژوهش بوده و در قالب یکسری راهبرد اجرا می‌شود (Creswell, 2002). شرح راهبردها و میزان و نحوه به‌کارگیری آن در پژوهش حاضر به شرح جدول ۳ است.

جدول ۳: راهبردهای افزایش روایی درونی در تحقیقات نظریه‌پردازی داده‌بنیان

راهبرد	شرح راهبرد	میزان و شکل به‌کارگیری راهبرد در این پژوهش
تعدد روش و منابع جمع‌آوری داده‌ها	استفاده از روش‌های مختلف و داده‌های مختلف در مرحله جمع‌آوری داده‌ها	- مشاهده مشارکتی در تهیه طرح توسعه و عمران شهر مشهد با رویکرد ساختاری‌راهبردی - بررسی مطالعات و اسناد طرح توسعه و عمران شهر تهران با رویکرد ساختاری‌راهبردی - مصاحبه با افراد درگیر در فرآیند تهیه، بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران - بررسی پژوهش‌ها و مقالات مرتبط با بررسی نظام شهرسازی کشور و طرح‌های توسعه
تأیید مشارکت‌کنندگان	قابل پذیرش بودن نزد مصاحبه‌شوندگان	یافته‌های این پژوهش برای سه نفر از مصاحبه‌شوندگان ارائه و نقطه‌نظرات آن‌ها اعمال شده‌است.
درگیر بودن محقق با پدیده	حضور و مشاهده طولانی در میدان تحقیق یا مشاهده مکرر یک پدیده	پژوهشگر این رساله کارشناس مسئول و رئیس گروه طرح جامع نهاد مطالعات و برنامه‌ریزی توسعه و عمران شهر مشهد بوده‌است.
مشارکتی بودن پژوهش	مشارکت و همکاری بعضی از مشارکت‌کنندگان در فرآیند پژوهش	پژوهش حاضر زیر نظر یکی از صاحب‌نظران حوزه نظریه برنامه‌های ساختاری‌راهبردی تدوین شده‌است.
پیش‌فرض‌های محقق	روشن بودن مفروضات، گرایش‌ها و جهت‌گیری نظری محقق	در ابتدای مقاله، گرایش‌ها و جهت‌گیری‌های این پژوهش تشریح شده‌است.

۵. نتیجه‌گیری

برنامه‌ریزی شهری، منطقه‌ای و فضایی عرصه گسترده‌ای از نظریه‌ها و رویکردها است که در قرن ۲۰ و ۲۱ پیشرفت چشم‌گیری داشته‌است. روش برنامه‌ریزی در هر کشور و منطقه‌ای از دنیا متأثر از روندها و تعاملات پیچیده عمودی و افقی که زندگی اجتماعی را مخاطب قرار می‌دهد به صورت متفاوتی وضع شده‌است. در جهان معاصر نظریه‌ها، مانند حقیقت، برساخته‌های اجتماعی هستند و می‌توانند به مثابه گفتمان‌هایی در نظر گرفته شوند که در برهه‌های زمانی ویژه به جامعه معنا می‌بخشند. گفتمان‌هایی که بر پایه تجربیات شکل گرفته و زمینه‌ساز تحول در ساختارهای کلان است. با ملاحظه نظریه برنامه‌ریزی به مثابه یک گفتمان و جزیی از جامعه، این مقاله با هدف تحلیل چگونگی رابطه برنامه ساختاری- راهبردی با چارچوب‌های نظام شهرسازی کشور به منظور ارتقاء امکان کاربری آن ارائه شد. شناسایی چگونگی ابعاد نظام شهرسازی کشور و چستی برنامه ساختاری-راهبردی در قالب روش داده‌بنیاد و در یک فرآیند رفت و برگشتی مابین ادبیات نظری تحقیق و محیط تحقیق انجام پذیرفت. در این راستا و به منظور درک بهتر شرایط، نظام شهرسازی کشور در دو سطح عام و خاص معرفی شد که با توجه به ویژگی‌های شهر مشهد، این شهر به‌عنوان سطح خاص نظام شهرسازی کشور مورد بررسی قرار گرفت. با تأکید بر تحول ادبیات برنامه‌ریزی راهبردی و مشارکتی بر پایه مفهوم نهادگرایی در نظریه‌های معاصر و با قبول برنامه‌ریزی به‌عنوان یک گفتمان تکامل‌یابنده، رابطه چارچوب‌های نظام شهرسازی ایران و برنامه ساختاری- راهبردی در قالب مدل پارادایمی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ارائه شد. در این ارتباط نهادگرایی در برنامه ساختاری- راهبردی مقوله محوری خواهد بود که چگونگی و ضرورت ارتباط نظریه برنامه‌ریزی با ویژگی‌های بستر محیطی را مورد تأکید قرار می‌دهد. تحقق نهادگرایی در این رویکرد از برنامه‌ریزی متأثر از شرایط علی است که در قالب دو مقوله کلان فرآیندهای حکومت و بخش‌های خاص در

نظام شهرسازی کشور طبقه‌بندی می‌شود. راهبردهای تحقق نهادگرایی نیز، با توجه به شناسایی محیط خاص تحقیق (شهر مشهد) و با آگاهی از مفهوم ظرفیت‌سازی نهادی در سطوح محلی، منابع ارتباطی، منابع دانشی و بسیج منابع خواهد بود. استفاده از این راهبردها با توجه به فرهنگ حکومت (به‌عنوان شرایط زمینه‌ای) و نظریه‌ها و رویکردهای جهانی (به‌عنوان شرایط مداخله‌گر) انجام می‌پذیرد و در نهایت ویژگی‌های برنامه ساختاری-راهبردی با محوریت نهادگرایی، متأثر از شرایط علی و به‌عنوان حاصل راهبردهایی تبلور یافته بر پایه فرهنگ حکومت و تحولات جهانی ظهور خواهد یافت. در نتیجه، روش برنامه‌ریزی به‌عنوان یک دانش نهادی و امری که ظرفیت کلی و کارکرد آن در طول زمان تجدید می‌پذیرد و به عبارت دیگر به‌عنوان یک گفتمان تبیین می‌شود. این امر تغییر در عملکرد برنامه‌ریزی را تحت تأثیر فرآیند تحول در هنجارهای اجتماعی به‌عنوان محرک درونی و تحولات جهانی به‌عنوان محرک بیرونی مطرح می‌سازد. مسلماً تحول و بازنگری در رویکرد برنامه‌ریزی بر این اساس فرآیندی پایان‌ناپذیر است؛ به‌طوری‌که با ظهور علت‌های جدید در سطح عام نظام برنامه‌ریزی و به‌کارگیری راهبردهای جدید در سطح خاص، ویژگی‌های جدیدی از برنامه ساختاری- راهبردی تبلور خواهد یافت. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود به منظور خلق بستر مناسب جهت تحول در چارچوب‌های مدل بیان شده پژوهش‌های لازم در ارتباط با ارزیابی تجارب استفاده از الگوی ساختاری- راهبردی در انطباق با مقوله‌های علی (بخش‌های خاص و فرآیندهای حکومت) صورت پذیرد. همچنین چگونگی ارتباط برنامه ساختاری-راهبردی با خصوصیات فرهنگ حکومت (به‌عنوان شرایط زمینه‌ای) مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت پیشنهادها در قالب ایده‌ها و مفاهیم، منابع ارتباطی و مکانیزم‌های اجرایی (به‌عنوان راهبردها) ارائه می‌شود. پس از طی این مسیر، مجموعه‌ای از پژوهش‌ها می‌تواند به تبیین الگوی نهادینه هر یک از ویژگی‌های معاصر نظریه برنامه‌ریزی (پیامدها) در برنامه‌های ساختاری- راهبردی بپردازد.

پی‌نوشت

1. Grounded Theory
2. Cases
3. Substantive Areas
4. Validation

References

- Afrosai, E. (2005). A Good Practice Guide to Enhance the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs).
- Ahmadian, R. (2003). *Feasibility of Using Structural-strategic Model in Iran's Urban Planning System*. Unpublished Doctoral Dissertation. Islamic Azad University: Science and Research Branch. Tehran.
- Albrechts, L. (2003). Planning and Power: Towards an Emancipatory Planning Approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(6), 905-924.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743-758.
- Albrechts, L. (2006). Shifts in Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38(6), 1149-1170.
- Albrechts, L., Alden, J., & Da Rosa, P.I.R.E.S.A. (2001). The Changing Institutional Landscape of Planning.
- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K.R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113-129.
- Allmendinger, P. (2010). *Planning Theory*. (E. Teimouri, Trans.). Tehran. Azerakhsh.
- Bryson, J. (2001). *Intelligence by Design*. (Doctoral Dissertation, Ph.D. Thesis, MIT).
- Bryson, J.M. (2018). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. John Wiley & Sons.
- Bryson, J.M., & Roering, W.D. (1988). Initiation of Strategic Planning by Governments. *Public Administration Review*, 48(6), 995.
- Bryson, J.M., & Roering, W.D. (1996). *Strategic Planning Options for the Public Sector*. Handbook of Public Administration, 2.
- Campbell, S., & Fainstein, S.S. (Eds.). (2009). *Readings in Planning Theory*. (E. Aghvami Moghadam, Trans.). Tehran: Azerakhsh.
- Creswell, J.W. (2002). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 146-166.
- Daneshvar, M., & Bandar Abad, A. (2013). Studying about Adaptation New Master Plan with Specifications of Structural Strategic Plan; Case study: Mashhad's Comprehensives Plan. *Hoviatshahr*, 14(7).
- Faludi, A., & Altes, W.K. (1994). Evaluating Communicative Planning: a Revised Design for Performance Research. *European Planning Studies*, 2(4), 403-418.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. MIT Press.
- Friedmann, J. (2004). Strategic Spatial Planning and the Longer Range. *Planning Theory & Practice*, 5(1), 49-67.
- Grindle, M.S., & Hilderbrand, M.E. (1995). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: what can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441-463.
- Hall, P.A., & Taylor, R.C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Healey, P. (1997a). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. UBC Press.
- Healey, P. (1997b). *An Institutional Approach to Spatial Planning*. Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe, 21-36.
- Healey, P. (1999). Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), 111-121.
- Healey, P. (2005). On the Project of Transformation' in the Planning Field: Commentary on the Contributions. *Planning Theory*, 4(3), 301-310.
- Healey, P. (2006a). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*. Routledge.
- Healey, P. (2006b). Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of space. *European Planning Studies*, 14(3), 299-320.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., & Needham, B.E. (1997). *Making Strategic Spatial Plans*. Innovation in Europe.
- Innes, J.E., & Booher, D.E. (2003). *Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue*. Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society, 33-59.
- Iran's Municipalities Administrators. (1999). *Designing Appropriate Methods for Preparing Urban Plans in Iran*. Tehran.
- 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.
- Kasper, W., & Streit, M.E. (1998). *Institutional Economics—Cheltenham*. Northampton: The Locke Institute.

- Kaufman, J.L., & Jacobs, H.M. (1987). A Public Planning Perspective on Strategic Planning. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 23-33.
- Khakee, A. (2002). Assessing Institutional Capital Building in a Local Agenda 21 Process in Goˆteborg. *Planning Theory & Practice*, 3(1), 53-68.
- Kunzmann, K. (2000). Strategic Spatial Development through Information and Communication.
- Lee, J. (2001). A Grounded Theory: Integration and Internalization in ERP Adoption and Use.
- Majedi, H. (2010). Today Growth of Urbanization; Deteriorated Context of near Future. *Hoviatshahr*, 6(4).
- Majedi, H. (2012). Structural– Strategic Planning Theory. *Hoviatshahr*, 11(6).
- Management and Planning Organization of Iran. (1993). Evaluation of Comprehensive Urban Plans in Iran. Tehran.
- Mashhoodi, S. (1996). *Fluid Urban Plans*. Tehran. Zista.
- Ministry of Housing & Urban Development. (1999). *Basics and Framework for Reviewing the Service Description of Urban Plans*. Tehran.
- Ministry of Housing & Urban Development. (2006). *Strategic Planning of Urban Development*. Tehran. Payam Cima.
- Ministry of Housing & Urban Development. (2008). *Modification of Urban Development Management System in Iran based on Strategic Approach*. Tehran.
- Mintzberg, H. (2000). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Pearson Education.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2005). *Strategy Safari: A Guided tour through the Wilds of Strategic Management*. Simon and Schuster.
- Moradi Masihi, V. (2005). *Strategic Planning and its Application in Urban Planning of Iran*. Tehran. Prdazesh Barnamerizi Shahri.
- Moroni, S. (2010). An Evolutionary Theory of Institutions and a Dynamic Approach to Reform. *Planning Theory*, 9(4), 275-297.
- North, D.C. (1994). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. (H. Xing, Trans.). Shanghai: SDX Joint Publishing Company.
- Poister, T.H., & Streib, G.D. (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review*, 308-325.
- Quinn, J.B. (1980). Managing Strategic Change. *Sloan Management Review*, 21(4), 3.
- Sager, T. (1994). *Communicative Planning Theory*. Avebury.
- Salet, W., & Faludi, A. (2000). Three Approaches to Strategic Spatial Planning. *The Revival of Strategic Spatial Planning*, 1-10.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1994). Grounded Theory Methodology. *Handbook of Qualitative Research*, 17, 273-85.
- Wakely, P. (1997). Capacity Building for Better Cities. A Background Paper Prepared for Habitat II. *Journal of the Development Planning Unit, University College London*. Available at www.gdrc.org/uem/capacity-build.htm.
- Watson, V. (2002). Do we Learn from Planning Practice? The Contribution of the Practice Movement to Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research*, 22(2), 178-187.

A Grounded Theory Approach to the Application of Structural-Strategic Plans in Iran's Urban Planning System*

Maryam Daneshvar^a- Ali Ghaffari^{b**} - Hamid Majedi^c

^a Ph.D. of Urban Planning, Department of Urbanism, Faculty of Art and Architecture, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

^b Professor of Urban Design, Department of Urban Planning and Design, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding Author).

^c Professor of Urban Planning, Department of Urbanism, Faculty of Art and Architecture, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Received 06 June 2015; Revised 03 October 2015; Accepted 03 November 2015; Available Online 22 September 2019

ABSTRACT

Nowadays, planning is no more is considered as a scientific and technical profession or a governmental and state duty rather it is envisioned as a bridge connecting the planners to the institutional changes. In other words, the planning theory is not formed within social, economic and/or political considerations rather it is configured by the individuals in social situations with the objective of elaborating the current status and prescribing of more appropriate procedures and processes. The present study has been conducted with the objective of introducing the elaborative and prescriptive power of the structural-strategic programs on the institutionalism grounds for the enhancement of the capacity of their application in Iran's urban planning system. To do so, grounded theory has been utilized as the study strategy. The data collection instruments of the present study are documentary and library research, interviews with the experts, managers and specialists and participatory observation in the study environment; the instruments are composed of two micro- and macro-levels. In the latter level, Iran's urban planning system's conditions and indicators are taken into account with a pervasive comprehensiveness; in the former level, the sample evaluation is carried out with the objective of investigating the local scales of urban planning and management in the development and civil planning of the city of Mashhad. Following these analyses, 159 concepts and 44 topics and 9 meta-topics were identified in relation to Iran's urban planning system and structural-strategic planning under six titles using a coding method. Amongst the identified topics, institutionalism was selected in the structural-strategic plans as the pivotal issue and the paradigmatic model was delineated with an emphasis on the causal, background and intervening conditions and strategies and outcomes. Based on this analytical model, the structural-strategic planning provides the prerequisites for the development of the scales and various levels as the discourse framework and in respect to the social mobilization.

Keywords: Structural-Strategic Plans, Iran's Urban Planning System, Plan of Mashhad, Institutionalism, Grounded Theory.

* This article is an excerpt from a Ph.D. dissertation by the first author under the title "analyzing the frameworks of Iran's urban planning system according to the theory of structural-strategic plans" that was supervised by the second author and advised by the third author in Islamic Azad University, Sciences and Research Branch.

** E_mail: a-ghaffari@sbu.ac.ir

1. INTRODUCTION

Being influenced by the common methods of urban planning and dominant planning approach in the west, the preparation of the urban development plans was done as one of the methods of applying planning in Iran in its first steps in 1960s based on the comprehensive approach. The ineffectiveness of such a plan preparation was verified after several decades in guiding the urban development and enhancing the environmental quality regarding all of the factors engaged in urban development and this has also been emphasized in the various studies carried out in the country (Management & Planning Organization of Iran, 1993, Iran's Municipalities Administrators, 1999, Ministry of Housing & Urban Development, 2006, Ministry of Housing & Urban Development, 2008). Based on the awareness of the shortfalls and the considerable failure of the traditional (comprehensive) planning pattern in the preparation of the urban development plans, on the one hand, and expansion of the new needs and goals in the urban development, on the other hand, the preparation of the structural-strategic plans was proposed in Iran as a reformatory approach to the guidance of the urban development (Ministry of Housing and Urban Development, 1999). After using this approach in the urban development plans and with the investigation of the first prepared practical samples, it was made clear that the structural-strategic plans lack a certain theoretical framework in Iran and that the things practically prepared and enacted as structural-strategic plans (whether in the preparation, enactment and implementation process or in the plan's documents and outputs) are not in accordance, in many of the aspects in terms of both content and procedure, with the conceptual-theoretical and objective-phenomenological dimensions of these approaches or even they are contradictory to them though efforts have been made in some of the aspects to get them aligned with the principles and features of the approaches stemming from the strategic and structural planning (Daneshvar & Bandar Abad, 2013). Therefore, the present study was started with this essential assumption that the structural-strategic plans have been practically incapable of actualizing this concept in the environment of the country's urban planning system.

As it is known, the thing that has happened in the world under the title of structural and strategic pattern is the product of the institutional changes (under social and intellectual conditions and in legal and other grounds) that have been brought about in the planning environment and the current process of

the countries' urban planning. This consideration, in itself, underlines the necessity of the interaction between the country's urban planning system and the structural-strategic planning theory for the preparation of the country's urban development plans. Thus, a key question is posited in the present study as to how the indicators of Iran's city building system are related to the structural-strategic programs? In responding to this question, the concepts of Iran's city-building system and structural-strategic plan are elaborated relying on the qualitative research methodology and considering the mutual interactions between the study's theoretical literature and the study environment; then, the relationships between the concepts were elucidated based on grounded theory approach.

2. A REVIEW OF THE THEORETICAL FOUNDATIONS

Nowadays, the planning theory has been underlined and considered based on the latest perceptions thereof (Watson, 2002; Albrechts, 2004; Campbell & Fainstein, 2009). In other words, it is expressed under the effect of postmodernism that the reality does not feature an outside existence as an objective and absolute concept rather there are predicates that should be enumerated amongst the social constructs in terms of nature. These are constructs that are produced by the interaction of such factors as power, profit, value, social prestige of the scientists, organizational structure of the institution producing knowledge and so forth. Resultantly, the formation of the planning theory as impressed by the norms (values) and thoughts (intellectual discoveries) and its multiplicity at a single instant and its being influenced by power (Allmendinger, 2010) are properties of the contemporary era's planning theory. It is by the emphasis on the planning theory that there is made daily increasingly emphasis on the possibility of using the spatial strategy within the format of an institutional approach with a participatory perspective.

Although, there is no single theory for the strategy and strategic planning, this planning method is currently used as a term for describing a vast spectrum of planning activities that have been occurring in the entire Europe since 1990s in scales higher than the local governments' levels, on the one hand, and it is, on the other hand, applied in the planning theories to promote a new set of normative theories for introducing the methods of good planning. Generally, the contemporary strategic planning properties can be categorized within the format of table 1.

Table 1. Characteristics of Strategic Planning in Contemporary Planning Theories

Row	Attribute	Source
1	Planning as a social-spatial process	(Healey, 1997b)
2	Guidance of planning by the state sector	(Kunzmann, 2000)
3	Paying attention to the power structure	(Poister & Streib, 1999; Sager, 1994)
4	Paying attention to the various levels of planning	(Albrechts, Healey, & Kunzmann, 2003; Quinn, 1980)
5	Application of the landscapes and realistic and long-term strategy	(Healey, 1997a , 1997b; Kunzmann, 2000; Mintzberg, 2000)
6	Concentration on a limited number of the key strategic areas	(Bryson & Roering, 1988; Poister & Streib, 1999)
7	Study of the external processes, forces and available resources	(Poister & Streib, 1999; Quinn 1980)
8	Paying attention to the competitive values	(Healey, 2006a)
9	Recognition of the strong and weak points and opportunities and threats	(Poister & Streib, 1999; Kaufman & Jacobs, 1987; Quinn, 1980; Bryson & Roering 1988)
10	Codification of the strategies in various levels and according to the political, economic, cultural and social structures and based on the comeptitive and variable values	(Sager, 1994; Bryson & Roering, 1988; Quinn, 1980; Poister & Streib, 1999; Healey, 1997a, 1997b; Mintzberg, 2000; Albrechts, 2004; Kunzmann, 2000)
11	Concentration on decision making	(Bryson, 2018)
12	Concentration on the achievement of the goals	(Poister & Streib, 1999)
13	Concentration on intervention and implementation	(Bryson & Roering, 1988; Faludi & Altes, 1994; Bryson, 2018)
14	Concentration on supervision, evaluation and revision	(Mintzberg, 2000; Bryson & Roering, 1988; Albrechts, 2004; Poister & Streib, 1999; Bryson 2018; Faludi & Altes, 1994)
15	Uncertainty	(Quinn, 1980)
16	Identification and gathering of the major shareholders (public and private)	(Bryson & Roering, 1988)
17	Setting the grounds for the participation of the expanded (various levels) and diverse (state, economic and civil society) groups in the planning process	(Albrechts, 2004, 2006)
18	Construction of the new ideas and processes for operationalization of the planning process	(Albrechts, 2004, 2006)
19	Creation and guidance of a better future based on common values	(Albrechts, 2006)

In some of the individuals' minds, this type of look at the streagic planning based on the abovementioned properties is very expanded. However, many of the planning theoreticians (Healey, Khakee, Motte, & Needham, 1997; Albrechts, Healey, & Kunzmann, 2003; Alden & Da Rosa, 2001) support this extensive perspective in which streategic planning is not a single idea, process and/or instrument rather it is a collection of concepts, processes and instruments the most suitable of which should be applied according to the conditions so as to achieve the best possible result (Bryson, 2001; Bryson & Roering, 1996). In sum, the goal of streategic planning is not necessarily the production of a strategic program

rather it is contributing to the production of decisions and interventions that shape the activiteis of the organizations and institutions (Friedmann, 2004). In other words, streategies form the institutions, on the one hand, and strategic planning is influenced by the institutions, on the other hand, meaning that it takes various forms according to the set goals and used ground (for example, a plan, a perspective and/ or a practical intervention) (Mintzberg, Ashlstrand, & Lampel, 2005). In explaining the institutions effect on strategic planning, it has to be stated that the strategic planning depends for the achievement of its intended goal on the political, cultural and professional attitudes towards the spatial planning (in terms of

planning content and its processes) as well as on the political determination of the organizations involved in the planning process (Albrechts, 2006; Mintzberg, 2000).

Institution is a collection of base regulations determined by a society for implementation and it can create a coordinated pattern between the individual interventions and be transformed into a capital of public knowledge in the course of centuries (Moroni, 2010, p. 277; North, 1994; Kasper & Streit, 1998). As a theoretical framework and methodology, institutionalism dates back to long ago in the area of political, economic and social areas. However, the new institutionalism was proposed in 1980s with a novel theoretical and practical approach and different from the preliminary bases and seeks finding a new interpretation of the human activities in the complex and diverse institutional frameworks. This approach underlines the multilevel nature of the political, social and cultural subjects and looks for figuring out whether they influence resources and structures as well as institutions and policies even with the existence of struggles between actors and change by the effect of the more extensive political concepts or not?

The extensive subjects related to the new institutionalism can be categorized in three areas of intellectual choice, historical institutionalism and sociological institutionalism (Hall & Taylor, 1996). The sociological institutionalism approach has been

taken into consideration from various perspectives in the environmental studies. One of the dimensions recently utilized in urban planning is the participatory and cooperative approach within the format of spatial strategy generation (Forester, 1999; Innes & Booher, 2003; Healey, 1997a). In this regard, Healey suggests the spatial strategy production in his recent works (Healey, 2005; Healy, 2006a & b) as an institutional approach that posits planning in connection with the political, social, cultural and economic changes and characteristics. Based thereon and with an awareness of the problems and flaws of the participatory planning theory, the struggles were commenced for institutional changes within the format of the production of strategy in making plans for the creation of consensus in the interests, theories and various powers. The institutional approach was developed and expanded in strategic planning with two primary goals: the first approach seeks legitimization of the planning activities and the second approach seeks observing the main institutional processes in relation with the operationalization of the programs and projects (Salet & Faludi, 2000). This approach is occasionally reminded as creation of institutional capacity, as well. Based on the new approach towards institutionalization and its application in the urban planning literature, institutionalism dimensions can be counted based on the perspectives of the various theoreticians as explained in table 2.

Table 2. Aspects of the Institutionalism in Contemporary Theories

Source	Theory	Theoretician
(Healey, 1999)	Knowledge resources, mobilisation capacity, relational resources	Healey (1999)
(Healey, 2006b)	Government culture, special sectors, government procedure	Healey (2006)
(Healey, 2006b)	System of concepts, power structure, distributive structure	Giddens
(Waterhout, 2008)	Ideas, regulations, sources	Waterhout
(Grindle & Hilderbrand, 1995)	action Network aspect, institutional concept of the public sector, human resources aspect, organizational aspect, environment of action	Grindle and Hilderbrand
(Khakee, 2002)	Capital, social capital, political capital	Khakee
(Janin Rivolin, 2012)	Instruments, programming system, land, practical experiences, governmental system, structures, discourses	Janin Rivolin
(Afrosai, 2005)	Legal framework, standards and methodology, management of the beneficiaries and communications, human resources, organizational management	Afrosai

3. METHODOLOGY

The present study is an applied and developmental research in terms of the objectives; it is a qualitative research in terms of nature and it has been carried

out based on the grounded theory method. To do the researches wherein theory is created and developed, there are three primary research plans, including the systematic solution which is recognized by the names of Strauss and Corbin (1998); the phenomenological or

emergence solution that has been put forth by Glasser (1992) and the structuralist solution that is supported by Charmes (2000). The present study makes use of systematic approach that has been explored in the common works by Strauss and Corbin. Based on this method and unlike the linear research process that gives priority to the theoretical assumptions, the theoretical literature is solely informative and the data and the study field are given priority. In the systematic approach, the theory is shaped in a chain process from the interactions between the individuals and the incidents related to a subject (Strauss & Corbin, 1994). The reason for using this method is its more coordination with the study subject and the type of its expected result as an elaboration of a paradigmatic model of the relationship between the country's city building system and strategic structural plan. In the systematic approach, the topics are formed based on the realities (unlike the structuralist solution that underlines the values, beliefs and ideologies of the individuals) and expresses the quality of the relationship between the topics with one another within the format of a diagram (quite contrary to the phenomenological approach that emphasizes on the highest level of abstraction in the theory and distantness from the paradigmatic model). Although staging cannot be considered for a method many of the procedures of which take place simultaneously and entails a lot of reciprocal motions in the majority of the cases, theoretization is carried out based on Strauss and Corbin's proposed techniques in three primary stages: open coding, axial coding and selective coding (Lee, 2001, p. 47).

3.1. Stage One: Open Coding

In this coding stage, emphasis is made on the documentary data, participatory observation and interviews for creating the concepts, topics and meta-topics. The selection and analysis of the data is based on theoretical sampling and special sampling decisions have been made within the study process and in a voluntary (not random) manner and concentrated on the generation of a theory. In line with this method of research and in order to respond to the study question, open coding has been conducted in two specific and general levels as explained beneath:

3.1.1. Country's Urban Planning System in General Level

Generally, the notable thing in this level is not the national scale of planning but the properties and processes and the common pervasive streams existent in all the levels of the country's urban planning levels. The investigation of the country's urban planning system in general level has been conducted within the format of the studies related to the urban planning

system and the country's urban management system and the theoretical perspectives related to Tehran's strategic-structural program (approved in 2008). The reason for paying attention to the perspectives is the recent development and civil construction projects in Tehran; in regard of the majority of the subjects, the group of the measures taken in the capital city is rapidly used as a pattern in the entire country. The documents used in this section incorporate three main sets: the first set is comprised of the reports published by ISNA that include the round-table for the investigation of Iran's city building system not the workshop of criticizing the comprehensive plan of Tehran and the discussions in an article written by Tehran's institution of studies regarding the comprehensive plan. The second set includes the articles and the interviews published in ten special issues of the landscape journal regarding the institution of studies and urban planning of Tehran and the third set is the report of Tehran's comprehensive plan evaluation by Paris City Building atelier. Although no precise elaboration of the structural-strategic programs was made at least in the first decade of the approach's introduction, some of the few elaborated key concepts in this regard can be extracted from the country's general planning system with an emphasis on the temporal conditions, related works (Mashhoodi, 1996; Ministry of Housing & Urban Development, 1999; Majedi, 2010, 2012; Ahmadian, 2003; Moradi Masihi, 2005; Ministry of Housing & Urban development, 2006) and practical measures (enacted at 02/01/2008 by the Supreme Council of Iran's architecture and city building under the title of the necessity of preparing comprehensive urban plans with an approach to the strategic structure and development and civil construction plan in Tehran and Mashhad).

The result of open coding in general level: in a general scale after the interaction with the theoretical literature of the study and, especially, the dimensions of the institutionalism in planning, three meta-topics were elaborated for the special sectors, government process and governance culture and, in total, 146 concepts and 42 topics were identified. Furthermore, in this section, the exogenous stimulants were introduced within the format of three topics, namely global position, new forms of multilevel global governments and new theories of planning.

3.1.2. Country's City Building System in Special Level (the Development and Civil Construction Plan of Mashhad)

Mashhad is the spiritual and cultural heritage of the Iranian people. Two important factors, to wit the establishment of the holy city of Mashhad in one of the oldest centers of human civilization formation, i.e. Khorsan, and the existence of the holy Shrine of

Imam Reza (PBUH), have provided the city with a particular role and position in Iran. Accommodating a population of about 3372660 individuals in 2016 and reaching in area to about 30000 hectares, Mashhad is the country's second largest city of the country. Many reasons can be enumerated for selecting the special ground of the study. One of these reasons is the properties of the development and civil reconstruction of the city of Mashhad. The project was assigned in the mid-2008 by the housing and city-building organization to the institution of studies, development planning and civil construction of Mashhad (as an inter-sector and local institution between the city's Islamic council, municipality and the ministry of housing and city building) and its plan was prepared based on a strategic-structural perspective for 2027 horizon.

The process of preparing the new comprehensive plan for Mashhad based on a strategic-structural approach included eight stages: offering of a perspective, investigation and analysis and futurism, codification of goals, codification of strategies, evaluation and selection of the optimal scenario, codification of the strategic plan, the method and organization of the implementation and supervision and revision that eventually led to the development pattern and zoning map that was the product of the conversation in numerous expert and managerial sessions in provincial level. But, based on the instructions of article 24 on the procedures of investigating and enacting the prepared plans, passed in 01/12/2008 by the supreme council of the country's architecture and city building, and the enactment for making more exact the definitions and concepts of urban land use and determination of its per capita in 2010, the final documents of the comprehensive plan of Mashhad were confirmed in February, 2014, to be proposed in the sessions by the supreme council of country's architecture and city building organization following which they were subjected to extensive changes and they were finally approved within the format of three proposed documents, i.e. criteria and regulations, land use map and network of passageways and the map of the limits and arenas. The advisor preparing the comprehensive plan for Mashhad has also prepared the whole city's plan, the urban districts' plans, the contextual plan of Khorasan; he has also authored two books, named "correction of the urban development management system with a strategic approach" and "strategic planning, recent global experiences". The participation of the present study's author in the process of supervision on the preparation of the plan in the studies and planning institution set the ground for performing research in a real environment and by the use of participatory observation instrument. The existence of various forms of power, including Astane-Ghods-e-Razavi in Mashhad as one of the effective organs in urban management, has provided the city

with a special ground of institutionalism in this city due to its extensive and diverse role in the various social, economic, cultural, service, civil construction and financial sectors. All of these considerations have transformed the study's case study into a perfect specimen in terms of the feasibility of doing research by the researchers and the possibility of using the results in a broader sense.

In open coding of the special level, besides the study of the documents and reports, participatory observation and regular interview have also been applied. The documentary studies include the explication of the minutes of the plan's investigation and enactment. Participatory observation was carried out within the format of the researcher's presence in the eight-year process of the preparation, investigation and enactment of Mashhad's development and civil construction plan as the head of the comprehensive plan's group in the institution of the studies and planning. The interview was used as an instrument after substantial coding of the documentary data in macro- and micro-levels. In this regard, snow-ball has been the sampling method and the study sample volume was set through theoretical saturation; to do so, 24 interviews were conducted.

The result of open coding in special level: determination of the meta-topics in special level of the country's city-building system according to the concept of institutionalism in the theoretical literature in three areas, namely knowledge sources (ideas and concepts), communication resources and mobilization of the resources (executive mechanism). If the knowledge resources are realized as composed of two subjects, i.e. identification of the issues and posing of the subject and the offering of a solution, and if the communication resources are realized as being dependent on the management process and the assembling of the resources are considered as being connected with the method of implementing the urban development plans; the concepts identified in this section constitute the country's planning process from statement of the problem to implementation. In regard of the concepts related to the planning theory, it has to be pointed out that the planning method has been introduced herein as an institutional knowledge and as an issue the general function and capacity of which are changed in the course of time. This issue posits the change in the planning performance in the course of evolution in the social norms as the internal stimulant and global norms as the external stimulant.

3.2. Stage Two: Axial Coding

In order to analyze the frameworks of the country's city building system and considering the structural-strategic planning theory, the obtained topics were subjected to axial coding and one of the topics obtained from open coding was identified as the axial topic.

In this regard, the institutionalism was introduced in the strategic-structural planning theory as the axial topic due to the numerosity of the emphases thereon in the interviews and the study of the documents. The precondition for the selection of the axial topic was its repetitive emergence in the cases, the logical and robust relationship with the other topics and its abstract nature as proposed in theories by Strauss (1987) for the preservation of the usability in the other substantive areas. In this sense, considering the quality of formation and change and operationalization of the spatial policies, institutionalism seeks regulating the relationship between the spatial elements and society, economy and politics. This is an approach that puts forth planning in relation to the political, social, cultural and economic changes and properties. This had been focused and emphasized in the data collected based on various methods.

The other condition for the selection of the axial topic is that it has to be able to explicate the main point drawn on the data to the same extent it is capable of explaining the change; it means that the elaboration made by the axial topic should be still preserving its strength even with the change in the conditions (Lee, 2001). In the intended paradigmatic model, the institutional designing is the quintessence of the planning. The goal of institutionalism in this regard is finding the creative methods for matching with the changes through breaking the institutional paths and structural forces. This approach seeks elucidation of the way movement is made from governance (state) towards ruling (government) and demands distribution of the concentrated power of the central government to the lower levels. This important goal is accomplished in the local governments' levels in a horizontal form and through creation of cooperation between the organizations and interested groups based on the scales of knowledge sources, communication sources and mobilization of the resources (Healey, 1999). The urban governance process is subsequently transformed from the institutions organized about market (economic activities' logics), hierarchy (effective rationale in the establishment of the welfare government in 20th century) and/or networks (the logic of creating social relations and webs) as well as from a space-time subject to an institution-oriented action that re-regulates the relationships between the society, economy, politics and spatial elements (Healey, 1997a, p. 300).

3.3. Third Stage: Use of Selective Coding and Theory Creation

Selective coding relates the axial topic to other topics in a systematic way and clarifies the relationships within the framework of a theoretical narration. In elucidating the method of applying structural-strategic planning within the framework of the country's city-

building system, two meta-topics, i.e. governance and special sectors, along with the series of their connected topics were identified as the influential causal conditions. In this model, the causal conditions include the topics that influence the formation of the axial topic. In case of knowing the strategies as actions or certain interactions resulting from the axial phenomenon, the strategies for the actualization of the axial topic in this paradigmatic model would be the knowledge sources, communication sources and the ability of assembling the resources. As it was mentioned before, the institutionalism in planning seeks distribution of the central government's concentrated power to the lower levels. This is the issue done in the local governments' levels in a horizontal manner and via creating cooperation between the interested organizations and groups based on the scales like knowledge, communication and resource mobilization. Based thereupon, following the selection of institutionalism in the structural-strategic planning as the axial topic, the strategies of actualizing this axial topic have been introduced based on these three levels (knowledge scales, communications and assembly of the resources). It is with the introducing of the grounds as the special conditions influencing the strategies that the planning culture is introduced as a background topic. Planning culture elucidates the properties of the country's city-building system wherein no hasty changes can be brought about and can be investigated amongst the background institutions. These conditions can influence the way in which the identified strategies are emerged according to the micro-cultures existing in a region and the spatial-temporal effects. The conditions intervening in the proposed paradigm are the general background conditions influencing the strategies. These would be influencing the approaches and methods of urban planning in the country in Iran's planning system as exogenous stimulants under the current status of the global system.

From the perspective of the present study and according to the field studies and library researches' findings, in case of exerting institutionalism in the planning theory, the other properties introduced for the good planning action would be attained as outcomes of the abovementioned paradigmatic model in Iran's city-building system disregarding their being strategic or participatory in the global approaches and/or featuring a strategic structure and/or being comprehensive. Based on the paradigmatic model in the grounded theory development process and performing axial coding and selection of the pillars of the analytical model of the country's city-building system in relation to the application of the theory, the structural-strategic programs are elaborated as explicated in figure 1.

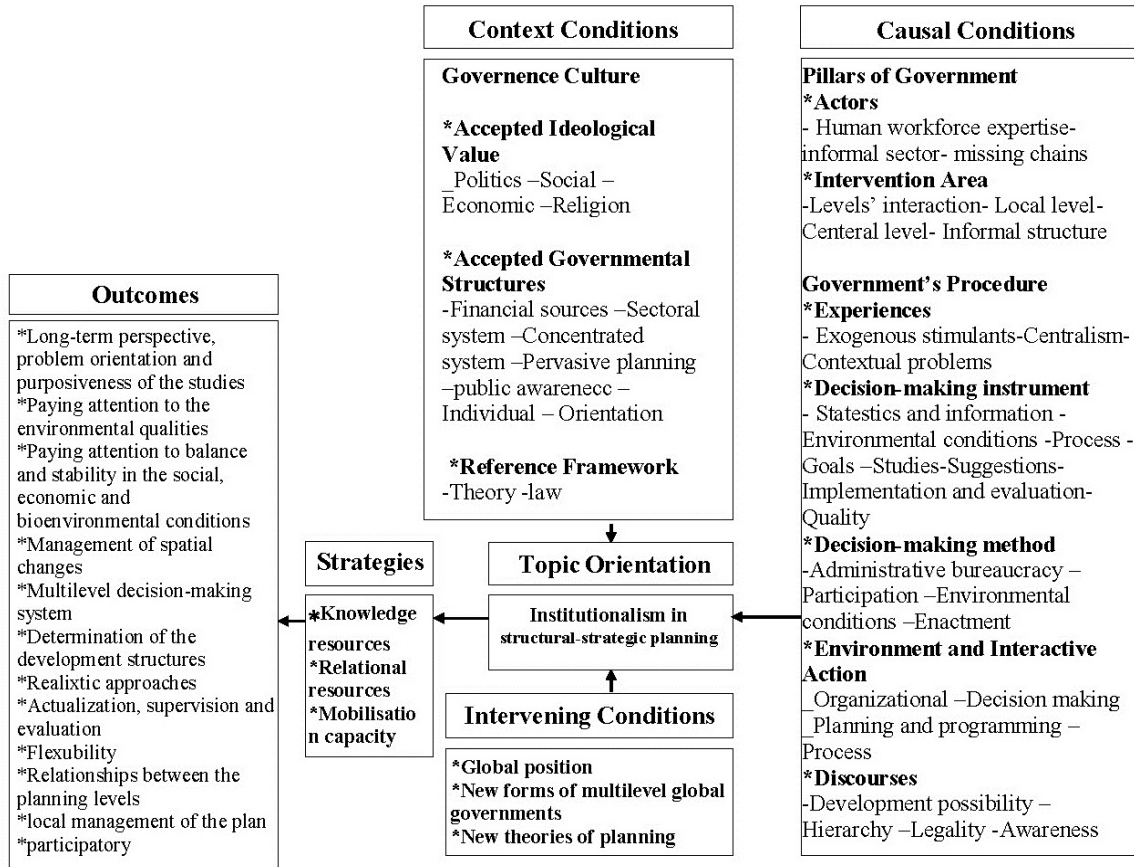


Fig. 1. Axial Coding Based on the Paradigmatic Model and Offering the Study Model

4. THEORY VALIDATION

In the end, it is important to make it clear whether the performed theoretical elaboration is meaningful and sensible to the participants or not and is it an accurate translation of the events and their sequences or not?

In grounded theory, validation is an active part of the study process and it is implemented within the format of a series of strategies (Creswell, 2002). The explication of the strategies and the amount and method of applying them in the present study have been given in table 3.

Table 3. Strategies for Increasing the Internal Validity in the Grounded Theory Researches

Strategy	Explication of the strategy	Amount and form of applying strategy in this study
Numerosity of method and resources of data collection	Use of the various methods and different data in the information gathering stage	- Participatory observation in the preparation of the development plan and civil construction in Mashhad using a structural-strategic approach. - Investigation of the studies and documents of Tehran's development and civil construction plans using a structural-strategic approach. - Interviews with the individuals involved in the process of preparing, investigating and enacting of the development and civil construction plans. - Investigation of the studies and articles related to the investigation of the country's city-building system and development plans
Confirmation of the participants	Acceptability by the interviewees	The findings of this research have been offered to the interviewees and their ideas have been implemented
The researcher's engagement in the phenomenon	Long presence and observation in the study field or repetitive observation of a phenomenon	The researcher of the present dissertation has been the corresponding author and head of comprehensive plan group in Mashhad's institution of development and civil construction studies and planning.

Study's participatory nature	Participation and cooperation by some of the participants in the study process	The present study has been compiled under the supervision of an expert in the area of structural-strategic plan's theory
Researcher's presumptions	Clarity of the assumptions, attitudes and the theoretical orientations of the researcher	In the beginning of the article, the attitudes and orientations of this research have been explicated.

5. CONCLUSION

Urban, regional and spatial planning is a vast arena of the theories and approaches that underwent considerable progresses during 20th and 21st centuries. The planning method of each country and region of the world has been differently devised under the influence of the complicated vertical and horizontal processes and interactions addressing the social life. In the contemporary world, theories are truths based on the social constructs and can be considered as discourses granting meaning to the society in certain temporal spans. These are discourses formed based on the experiences and paving the way for change in the macro-structures. Considering the planning theory as a discourse and part of the society, this article was carried out with the objective of analyzing the quality of the relationship between structural-strategic planning and the frameworks of the country's city-building system for enhancing the possibility of its application. The identification of the quality of the aspects in the country's city-building system and quiddity of the structural-strategic program was carried out within the format of the grounded theory method and in an interaction between the study's theoretical literature and study environment. In line with this and in order to better understand the conditions, the country's city-building system was introduced in two general and special levels and, considering the properties of Mashhad, it was examined as the special level of the country's city-building system. With an emphasis on the change in the strategic and participatory planning literature based on the institutionalism concept in the contemporary theories and accepting the planning as an evolving discourse, the relationship between the frameworks of Iran's city-building system and structural-strategic program was offered within the format of a paradigmatic model of the grounded theory. In this regard, the institutionalism would be the axial topic in the structural-strategic program and it underlines the quality and the necessity of the relationship between the planning theory and the properties of the environmental ground. The actualization of the institutionalism in this approach towards planning is influenced by the causal conditions that have been categorized within the format of two meta-topics, i.e. government processes and special sectors, in the country's city-building system. The strategies of actualizing the institutionalism, as well, have been adopted according to the identification of the study's special environment (Mashhad) and with

awareness of the concept of institutional capacity-making in local levels, communication resources, knowledge resources and resource assembly. These strategies are used according to the governance culture (as the background conditions) and the global theories and approaches (as the intervening conditions) and, eventually, the properties of the structural-strategic program would emerge with the centrality of institutionalism under the influence of the causal conditions and as the product of the strategies recrystallized based on the governance culture and the global changes. Resultantly, planning is elucidated as an institutional knowledge and the issue the general capacity and function of which is renewed in the course of time and, in other words, as a general discourse. This issue proposes the change in the planning function under the effect of evolution in the social norms as the internal incentives and global norms as the external stimulants. Surely, the change and revision in the planning approach is an endless process in this regard in such a way that new properties of the structural-strategic program would be recrystallized with the emergence of the new causes in the general level of the planning system and application of the new strategies in the special level thereof. Based thereon, it is suggested that required researches should be carried out in relation to the evaluation of the experiences in using the structural-strategic pattern in accordance with the causal topics (special sectors and governance processes) for the creation of the proper grounds parallel to bringing about change in the frameworks of the expressed model. In addition, the quality of the relationship between the structural-strategic planning and the properties of the governance culture (as the background condition) should be investigated and, eventually, suggestions can be offered within the format of ideas and concepts, communication sources and executive mechanisms (as strategies). After finishing this path, a set of studies can be performed for elaborating the institutionalized pattern of each of the properties related to contemporary planning theory (outcomes) in the structural-strategic planning.

REFERENCES

- Afrosai, E. (2005). A Good Practice Guide to Enhance the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs).
- Ahmadian, R. (2003). *Feasibility of Using Structural-strategic Model in Iran's Urban Planning System*. Unpublished Doctoral Dissertation. Islamic Azad University: Science and Research Branch. Tehran.
- Albrechts, L. (2003). Planning and Power: Towards an Emancipatory Planning Approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(6), 905-924.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743-758.
- Albrechts, L. (2006). Shifts in Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38(6), 1149-1170.
- Albrechts, L., Alden, J., & Da Rosa, P.I.R.E.S.A. (2001). The Changing Institutional Landscape of Planning.
- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K.R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113-129.
- Allmendinger, P. (2010). *Planning Theory*. (E. Teimouri, Trans.). Tehran. Azerakhsh.
- Bryson, J. (2001). *Intelligence by Design*. (Doctoral Dissertation, Ph.D. Thesis, MIT).
- Bryson, J.M. (2018). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. John Wiley & Sons.
- Bryson, J.M., & Roering, W.D. (1988). Initiation of Strategic Planning by Governments. *Public Administration Review*, 48(6), 995.
- Bryson, J.M., & Roering, W.D. (1996). *Strategic Planning Options for the Public Sector*. Handbook of Public Administration, 2.
- Campbell, S., & Fainstein, S.S. (Eds.). (2009). *Readings in Planning Theory*. (E. Aghvami Moghadam, Trans.). Tehran: Azerakhsh.
- Creswell, J.W. (2002). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 146-166.
- Daneshvar, M., & Bandar Abad, A. (2013). Studying about Adaptation New Master Plan with Specifications of Structural Strategic Plan; Case study: Mashhad's Comprehensives Plan. *Hoviatshahr*, 14(7).
- Faludi, A., & Altes, W.K. (1994). Evaluating Communicative Planning: a Revised Design for Performance Research. *European Planning Studies*, 2(4), 403-418.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. MIT Press.
- Friedmann, J. (2004). Strategic Spatial Planning and the Longer Range. *Planning Theory & Practice*, 5(1), 49-67.
- Grindle, M.S., & Hilderbrand, M.E. (1995). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441-463.
- Hall, P.A., & Taylor, R.C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Healey, P. (1997a). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. UBC Press.
- Healey, P. (1997b). *An Institutional Approach to Spatial Planning*. Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe, 21-36.
- Healey, P. (1999). Institutional Analysis, Communicative Planning and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), 111-121.
- Healey, P. (2005). On the Project of Transformation' in the Planning Field: Commentary on the Contributions. *Planning Theory*, 4(3), 301-310.
- Healey, P. (2006a). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*. Routledge.
- Healey, P. (2006b). Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of space. *European Planning Studies*, 14(3), 299-320.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., & Needham, B.E. (1997). *Making Strategic Spatial Plans*. Innovation in Europe.
- Innes, J.E., & Booher, D.E. (2003). *Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue*. Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society, 33-59.
- Iran's Municipalities Administrators. (1999). *Designing Appropriate Methods for Preparing Urban Plans in Iran*. Tehran.
- 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.

- Kasper, W., & Streit, M.E. (1998). *Institutional Economics—Cheltenham*. Northampton: The Locke Institute.
- Kaufman, J.L., & Jacobs, H.M. (1987). A Public Planning Perspective on Strategic Planning. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 23-33.
- Khakee, A. (2002). Assessing Institutional Capital Building in a Local Agenda 21 Process in Göteborg. *Planning Theory & Practice*, 3(1), 53-68.
- Kunzmann, K. (2000). Strategic Spatial Development through Information and Communication.
- Lee, J. (2001). A Grounded Theory: Integration and Internalization in ERP Adoption and Use.
- Majedi, H. (2010). Today Growth of Urbanization; Deteriorated Context of near Future. *Hoviatshahr*, 6(4).
- Majedi, H. (2012). Structural– Strategic Planning Theory. *Hoviatshahr*, 11(6).
- Management and Planning Organization of Iran. (1993). Evaluation of Comprehensive Urban Plans in Iran. Tehran.
- Mashhoodi, S. (1996). *Fluid Urban Plans*. Tehran. Zista.
- Ministry of Housing & Urban Development. (1999). *Basics and Framework for Reviewing the Service Description of Urban Plans*. Tehran.
- Ministry of Housing & Urban Development. (2006). *Strategic Planning of Urban Development*. Tehran. Payam Cima.
- Ministry of Housing & Urban Development. (2008). *Modification of Urban Development Management System in Iran based on Strategic Approach*. Tehran.
- Mintzberg, H. (2000). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Pearson Education.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2005). *Strategy Safari: A Guided tour through the Wilds of Strategic Management*. Simon and Schuster.
- Moradi Masihi, V. (2005). *Strategic Planning and its Application in Urban Planning of Iran*. Tehran. Prdazesh Barnamerizi Shahri.
- Moroni, S. (2010). An Evolutionary Theory of Institutions and a Dynamic Approach to Reform. *Planning Theory*, 9(4), 275-297.
- North, D.C. (1994). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. (H. Xing, Trans.). Shanghai: SDX Joint Publishing Company.
- Poister, T.H., & Streib, G.D. (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review*, 308-325.
- Quinn, J.B. (1980). Managing Strategic Change. *Sloan Management Review*, 21(4), 3.
- Sager, T. (1994). *Communicative Planning Theory*. Avebury.
- Salet, W., & Faludi, A. (2000). Three Approaches to Strategic Spatial Planning. *The Revival of Strategic Spatial Planning*, 1-10.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1994). Grounded Theory Methodology. *Handbook of Qualitative Research*, 17, 273-85.
- Wakely, P. (1997). Capacity Building for Better Cities. A Background Paper Prepared for Habitat II. *Journal of the Development Planning Unit, University College London*. Available at www.gdrc.org/uem/capacity-build.htm.
- Waterhout, B. (2008). The Institutionalisation of European Spatial Planning, 18, IOS Press.
- Watson, V. (2002). Do we Learn from Planning Practice? The Contribution of the Practice Movement to Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research*, 22(2), 178-187.