

چالش شیوه متداول شهرسازی ایران در مواجهه با بافت‌های دچار فرسودگی و کاربست رویکرد نهادگرایی در حل معضل بررسی موردی: «طرح پیشگام مسکن» در تهران*

حمیدرضا صباغی

دانشجوی دکتری گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قزوین، قزوین، ایران

E-mail: h.r.sabaghi@iau-tnb.ac.ir

حسین بحرینی

استاد گروه شهرسازی، دانشکده شهرسازی پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول مکاتبات)

E-mail: hbahrian@ut.ac.ir

چکیده

به‌رغم اقدامات وسیع نوسازی تهران از ابتدای دهه ۸۰ کمبود خدمات عمومی (از اهداف اصلی مداخله شهرسازی) همچنان مشهود است. چالش‌های حرفه شهرسازی که در این مقاله به آن پرداخته می‌شود، بیانگر این است که در شیوه متداول مداخله در شهرسازی ایران، نظام مدیریت شهری برای تأمین خدمات عمومی «امکان مداخله» ندارد. هدف این پژوهش ارائه الگوی نهادگرایی شهرسازی ذیل دو رویکرد رویه‌ای و محتوایی و بیان شقوق آن است به گونه‌ای که براساس شیوه متداول شهرسازی و حاکمیت نظام بازار، بخش عمده‌ای از چالش‌ها مرتفع شود. یافته پژوهش این است که با به رسمیت شناختن نظام بازار (محوریت نهاد توسعه‌گر) و به قاعده در آوردن آن (کاربست اخلاق توسعه) می‌توان امکان مداخله برای مدیریت شهری و فرصتی جهت حل عمده چالش‌های شیوه متداول شهرسازی ایران را فراهم نمود. در این پژوهش با استفاده از روش تحقیق ترکیبی، چالش‌های موجود شناسایی و یافته‌ها تدوین گردیده‌اند. نمونه مطالعاتی، طرح پیشگام مسکن است که توسط بخش خصوصی با داعیه رویکرد نهادی و نقش‌آفرینی توسعه‌گر به دولت معرفی شد و در اینجا پس از تشریح، نقد گردید. در نهایت دو پیشنهاد جهت تطبیق آن با رویکرد نهادگرایی ارائه شد. پیشنهاد نخست به رسمیت شناختن ظرفیت و امکان مداخله بخش خصوصی و نظارت دولت و پیشنهاد دوم تعریف شئون رویه‌ای و محتوایی فعالیت توسعه‌گر است.

کلیدواژه‌ها: نهادگرایی، توسعه‌گر، عاملیت، بافت فرسوده، مسکن پیشگام، تهران

* این مقاله برگرفته از رساله دکتری حمیدرضا صباغی با عنوان «بازخوانی شیوه متداول مداخله در بافت‌های شهری دچار فرسودگی در ایران و ارائه الگوی کارکردی توسعه» است که با راهنمایی دکتر سیدحسین بحرینی و مشاوره دکتر محمدسعید ایزدی و دکتر محمدرضا خطیبی در دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قزوین انجام شده است.

مقدمه

بر اساس گزارش‌های دستگاه‌های دولتی، خصوصاً شرکت بازآفرینی شهری ایران، مهم‌ترین چالش‌های امروز حدود ۵۵ هزار هکتار بافت ناکارآمد میانی و ۶۱ هزار هکتار پهنه سکونتگاه غیررسمی و ۲۴ هزار هکتار بافت تاریخی کشور با جمعیتی حدود ۱۹ میلیون نفر، گسترش فقر شهری، آسیب‌های اجتماعی، بحران ایمنی و تاب‌آوری در برابر بلایا، افت منزلت مکانی و بحران هویت، ناکارآمدی نظام جابجایی و بحران محیط‌زیست است. این در حالی است که یکی از موضوعاتی که در صدر مسائل مورد بررسی شرکت‌های مهندسی مشاور در تمامی گزارش‌های مربوط به بافت‌های فرسوده شهری در اوایل دهه ۸۰ ذکر می‌شد، کمبود فضاها و کاربری‌های خدمات عمومی بود. از این رو نظام شهرسازی ایران، خصوصاً در شهر تهران بر مبنای دستورالعمل‌های ناشی از طرح‌های جامع، تفصیلی، طرح‌های موضعی و موضوعی، چارچوب و الزامات مداخله را برای نوسازی شهری ابلاغ نمودند. شواهد میدانی نشان می‌دهد که در خصوص شهر تهران، پس از یک دهه تجربه نوسازی، بخش عمده‌ای از مسائل فوق‌الذکر همچنان در محلات مورد بحث باقی است و به‌رغم حجم بالای نوسازی، کمبود کاربری‌های خدمات عمومی برطرف نشده است. براساس یافته‌های این پژوهش، اساساً شیوه متداول مداخله در ایران (که مبتنی بر برنامه‌ریزی دستوری است)، دستیابی به اهداف شهرسازی در تأمین خدمات عمومی و عدالت شهروندی در بافت‌های شهری را میسر نمی‌کند و به نظر می‌رسد باید در این شیوه تجدیدنظر نمود.

به موازات مسائل ایران، بحران نوسازی و بهسازی شهری و تأمین خدمات عمومی در کشورهای غربی نیز با شکل‌گیری بحران جهانی مالی سال ۲۰۰۸ و رکودهای متواتر بعد از آن، تغییر رویکرد در مصرف انرژی، گسترش و در دسترس بودن عرصه فناوری اطلاعات و مسائل اجتماعی ناشی از آن، تشدید و موجب تغییر در رویکردهای مداخله شده است. از این رو در کشورهای غربی، مفاهیم و چارچوب‌های قانونی جدید برای انعطاف‌پذیر کردن منابع مالی و نهادی از طریق تغییرات در شیوه مداخله پیگیری می‌شود. در متون شهرسازی، دلیل اصلی این تغییر در رویکردها، تغییر در بازارهای جهانی و تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دانسته شده است. گرچه مناسبات شهرسازی و ویژگی‌های شهری در ایران با غرب متفاوت است، اما به نظر می‌رسد برای حل بحران‌های امروزی، بنا بر تجربیات جهانی حرفه شهرسازی، می‌توان از تجربیات و نگرش‌های جدید شهرسازی به منظور اصلاح روند توسعه در ایران بهره گرفت. از این رو جهت ارائه یک الگوی کارکردی، ابتدا با شناخت بهتر مسئله، شیوه مناسب پژوهش، یافته‌ها و روند تحقیق مطرح می‌شود.

بیان مسئله

یکی از دلایل توجیهی برای اقدام در بافت‌های دچار فرسودگی، فقدان زیرساخت‌های لازم و کمبود سرانه‌های خدمات عمومی بود. با این حال براساس مشاهدات محلی، بررسی‌های میدانی و همچنین مصاحبه‌هایی (۱۶ مصاحبه باز، عمیق و بدون پیش‌فرض)، مشاهده شد که در تجربه نوسازی بافت‌های فرسوده (از سال ۸۲ به بعد) در تهران، بخش عمده جوازهای صادره در قالب کاربری مسکونی و تجاری بوده و عمده نیاز به کاربری‌های خدماتی در مدت ۱۵ سال تجربه اخیر نوسازی در این پهنه‌ها مستقر نشده است. گواهی بر این ادعا آن است که در گزارش معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران به شورای شهر، «کمبود سرانه‌های خدماتی در محدوده‌های بافت فرسوده پس از نوسازی بافت» به‌عنوان چهارمین مشکل اصلی سال ۱۳۹۷ در این بافت‌ها عنوان شده است (معاونت شهرسازی و معماری، ۱۳۹۷). بررسی

آمار پروانه‌های صادره از زمان ابلاغ طرح تفصیلی تا پایان ۱۳۹۶ نشان می‌دهد نسبت تعداد و همچنین نسبت زیربنای پروانه‌های تخریب و نوسازی کاربری مختلط مسکونی-تجاری، در پهنه‌های R1 و M1 به مراتب بیشتر از سایر پهنه‌ها است. در این مدت، تقریباً تمامی ۳۲ درصد تعداد پروانه‌های صادره در پهنه M1 مربوط به تقاضای مسکونی-تجاری بوده‌اند و اگر این میزان را با مجوزهای صرفاً مسکونی ادغام نماییم، در مجموع ۹۵/۱ درصد تمام پروانه‌ها (۸۷/۲ درصد زیربنا) صادره در قالب همین دو کاربری قرار گرفته است. سهم کاربری خدماتی و فضای سبز در مجموع ۴/۹ درصد را تشکیل می‌دهد (شکل ۱). البته بر اساس مشاهدات محلی (مانند منطقه ۱۰) تاکنون در محدوده‌هایی از بخش نوسازی شده، حتی یک پلاک نیز برای تأمین خدمات عمومی تخصیص داده نشده است. عدم این تخصیص دلایل مختلفی دارد که بنا بر مصاحبه‌های انجام شده، ناشی از چالش‌های شیوه متداول مداخله شهرسازی ایران است (که در این پژوهش از آن با عنوان «شیوه متداول» یاد شده است). این چالش‌ها عبارت‌اند از:

چالش اول اینکه هر تغییری نیازمند خواست و اراده مالکیت است: در ایران رسمیت داشتن مالکیت خصوصی یک اصل است و از این رو هرگونه تغییری در ساختار کالبدی شهر (برای تأمین اهداف شهرسازی)، مستلزم رضایت مالک حقیقی یا حقوقی زمین است. لذا همواره تناقضی ذاتی در تدبیر برنامه‌ها و طرح‌های شهرسازی که تأمین منافع عمومی را در نظر می‌گیرد با اراده مالکیت خصوصی مشاهده می‌شود. در این خصوص می‌توان معطل ماندن طرح‌های توسعه شهری را به خاطر عدم رضایت مالکین مثال زد.

چالش دوم عبارت است از توسعه مبتنی بر تقاضای مالکیت. بدون تحریک این تقاضا، نمی‌توان به انجام تحولات پیش‌بینی شده در برنامه‌ریزی شهری امید داشت. مثال مهم در این خصوص عدم تخصیص زمین برای تأمین کاربری‌های خدمات عمومی است. در طرح تفصیلی تهران، انواع کاربری‌های خدمات عمومی ذیل کدهای مختلف بر بلوک‌ها و پهنه‌ها عارض شده‌اند، اما محدوده‌های وسیعی از شهر نظیر محله سلیمانیه، دولا، هاشمی و غیره را مشاهده می‌کنیم که تمام و یا بخش عمده آنها نوسازی شده‌اند، اما هیچ‌کدام از پلاک‌های نوسازی شده به تأمین خدمات تخصیص داده نشده است. لذا عدم تقاضای مالکیت یکی از دلایل عدم تغییر به نفع کاربری خدماتی است.

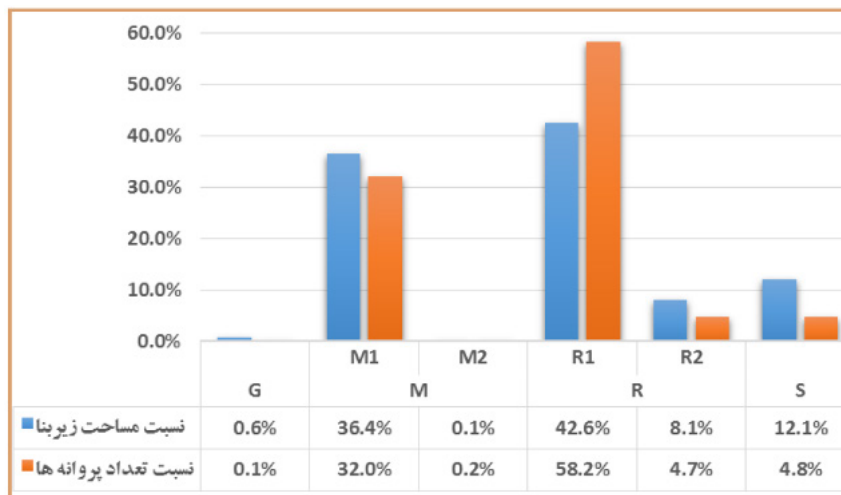
چالش سوم مدل شخصی‌سازی به رسمیت شناخته می‌شود. در شیوه متداول، هر مالک منفرداً اجازه اقدام برای نوسازی دارد. اقدام انفرادی در ساخت و ساز یعنی تولید مسکن در مقیاس کوچک. این شیوه عمل اقتصادی، دو مشکل اساسی در فرایند نوسازی به همراه دارد. اول اینکه به دلیل مقیاس کوچک مداخله، هزینه‌های بالاسری تولید مسکن در فرایند نوسازی بالا رفته و قیمت تمام شده به ازای هر مترمربع افزایش می‌یابد. دوم اینکه در این شیوه امکان رعایت اصول طراحی شهری و هماهنگی بین حجم و نمای بناهای جدید از مدیریت شهری توان زیادی می‌برد و اصولاً به دلیل نقص در ضوابط شهرسازی ایران، امری دشوار است. بنابراین آشفستگی کالبدی در سطح شهر مشاهده می‌شود.

چالش چهارم حاکمیت حداکثرسازی منفعت و سود شخصی است. در ایران مسکن یک کالای سرمایه‌ای و قابل معامله است و به دلیل اصل حداکثرسازی سود برای سرمایه، تمام عناصر کیفی در تولید مسکن فدای کاهش هزینه‌های تولید ساختمان می‌شود. لذا اصولاً و منطقاً هزینه‌کردن برای هر موضوعی از طراحی تا اجرا برای افزایش کیفیت ساخت امری غیرمنطقی تلقی می‌شود. در خصوص عدم منفعت برای افزایش کیفیت، مثال‌هایی در شیوه متداول، نظیر حذف عناصر کیفی در پلان، نما، دسترسی‌ها و مانند آن می‌توان ارائه نمود.

چالش پنجم ابهام در نقش‌ها و وظایف کنشگران در شیوه متداول است. در سطح برنامه و عمل سه نقطه

ضعف در شیوه متداول وجود دارد. اول اینکه روال تعریف، تصویب تا اجرای طرح‌های نوسازی بافت‌های فرسوده به لحاظ عاملیت‌های^۱ توسعه، منفصل از هم است. این انفصال، تضاد در منافع و خواست‌ها ایجاد می‌کند و لذا آنچه طراحان و برنامه‌ریزان شهری در نظر می‌گیرند با آنچه توسط سرمایه‌داری خرد به اجرا درمی‌آید اصولاً متفاوت است. ضعف دوم این است که طرح‌ها عموماً در ساختاری بلوپرینت، پروژه محور و مسکن محور تعریف می‌شوند و ضعف سوم این که طرح‌های شهری نسبت به تغییرات خنثی هستند و ابزار کنترل برای تغییرات در توسعه وجود ندارد.

چالش ششم عدم تدبیر فرایندهای تأمین مالی و ضعف در سازوکار و ابزارهای اجرایی نوسازی است. طرح‌های نوسازی بافت فرسوده اصولاً نسبت به جریان اقتصادی املاک خنثی عمل می‌کنند و لذا سازوکار لازم برای برقراری نسبت بین عرضه و تقاضای واحد مسکونی را ندارند. به عبارتی در تبدیل دارایی ملک به واحدهای مسکونی در بازه‌ای مشخص و مبتنی بر نیازهای یک محله، ابزاری در شیوه متداول وجود ندارد. از این رو مشاهده می‌شود منطقه ۱۰ تهران سرریز جمعیت دارد و در منطقه ۱۵ واحد مسکونی خالی برای سکونت ایجاد شده است. شیوه متداول در یک جریان اقتصادی سفته‌بازی ملک (چالش یک تا سه) اصولاً راهکاری ندارد. در عین حال هزینه بالای تأمین مالی برای اجرای پروژه (تسهیلات بانکی)، یکی از معضلاتی است که هرگونه تأمین کاربری‌های عمومی (به شرط دارا بودن ملک و یا رضایت مالکیت برای اختصاص آن) و شرایط زمانبر برای اجرایی شدن، موضوع را به یک امر غیراقتصادی تبدیل می‌کند و اساساً مشاهده می‌شود که تکمیل زیرساخت‌های شهری برای تأمین مالی معطل می‌مانند.



شکل ۱. نسبت مجوزهای صادره در سطح شهر تهران از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۳۹۶ (معاونت شهرسازی و معماری، ۱۳۹۷)

چالش‌های فوق بیانگر این است که به‌رغم تدابیر برنامه‌ها و طرح‌های شهرسازی، «امکان مداخله» برای مدیریت شهری به منظور تأمین خدمات عمومی وجود ندارد و در شیوه متداول، تمامی جایگزین‌های برنامه‌های توسعه شهری در جهت تأمین منافع حداکثری برای مالکیت خصوصی انفرادی ملغی می‌شوند. پرسش این پژوهش این است که با عنایت به مناسبات فرهنگی و اقتصادی کشور، بر مبنای شیوه متداول که امکان تأمین خدمات عمومی و تحقق اهداف شهرسازی را فراهم نمی‌کند، کاربست رویکرد نهادگرایی چگونه می‌تواند موجبات مداخله مطلوب را (که تأمین خدمات عمومی را دربر دارد) فراهم کند؟ ارکان مداخله نهادگرایانه برای مداخله شهرسازی که منجر به تأمین خدمات عمومی بشود چیست؟

مبانی نظری

آن‌طور که مارشال (۱۳۹۵) شرح می‌دهد چنانچه شهرسازی را به هر ترتیب نوعی مداخله در سیر تکاملی شهرها بدانیم، نوع و میزان این مداخله موضوعی است که همواره مورد بحث و اختلاف نظر صاحب‌نظران این رشته بوده است. بدون تردید از یک‌سو مداخله بیش از حد مشکلات و تنگناهایی را برای شهر و شهروندان پدید می‌آورد و از سوی دیگر مداخله نامناسب و ناکافی نیز نتایج نامطلوبی را عاید می‌سازد. سخن مارشال در واقع بیانیه‌ای در برابر نظر اکثر نظریه‌پردازان شهرسازی است (Mannheim, 1940; as cited in Meja & Kettler, 2017; Popper, 1945; Davidoff & Reiner, 1962; Bolan, 1967; Friedmann, 1969; Etzionio, 1969; Rittel & Webber, 1973; Blair, 1973; Moore, 1978; Shone, 1983; Hayek, 1978; Hall, 1982; Albrecht, 1986; Harris, 1988; Forester, 1989; Hopkins, 2001; Throgmorton, 1993; Healey, 1993; Faludi & Altes, 1997; Cullingworth, 1997; Harding, 1997; Hall & Taylor, 1997; Flyvbjerg, 1998; Evans, 2004; Mattiuzzi, 2011; Rydin, 2011; Gunder, 2011; Savini *et al.*, 2015; Savini & Salet, 2017) که اصل منطقی «کنترل» را به‌عنوان هدف مداخله در شهرسازی عنوان می‌کنند. اگرچه تلقی هر کدام از نظریه‌پردازان از موضوعی که باید توسط شهرسازی کنترل شود متفاوت است، اما محور اصلی گفتگوی آنها در برابر جریان مسلط روز (که اغلب نیروی شکل‌دهنده بازار است) و رویکرد مطلوب شهرسازی در برابر آن مسائل بوده است. البته تدوین هدف از مداخله در شهرسازی به این مسئله بستگی دارد که در کدام چارچوب نظری، بر مبنای کدام نحله فلسفی و در چه مقطع زمانی به دنبال تبیین آن بوده‌اند. از این رو در پژوهش حاضر انواع نحله‌های فکری اقتصاد-سیاسی نظیر مدافعان بازار آزاد (کلاسیک و نئوکلاسیک، مکتب اتریش، مکتب شیکاگو، مکتب ویرجینیا، آنارکوکاپیتالیسم)، نحله‌های میانه‌رو (نهادگرایان و جهان‌بینی اسلام) و مدافعان مداخله دولت (سوسیالیسم بازار^۲ و رادیکال‌ها) در شکل شهر و سیاست‌های توسعه‌ای بررسی شد. چهار مؤلفه باعث شده است دستیابی به اهداف شهرسازی در غرب مورد تردید قرار گیرد و رویکرد عموم شهرسازان متأخر به سمت رویکرد نهادگرایی به‌عنوان شیوه مطلوب مداخله سوق پیدا کند. این چهار مؤلفه عبارت‌اند از: (۱) رخدادهای پس از بحران جهانی مالی سال ۲۰۰۸ و رکودهای متواتر اقتصادی بعد از آن؛ (۲) تغییر رویکرد در مصرف انرژی؛ (۳) گسترش و در دسترس بودن عرصه فناوری اطلاعات؛ و (۴) مسائل اجتماعی ناشی از تمام موضوعات فوق.

به تعبیر ساوینی و سالت، حرفه شهرسازی در حال گذار از یک مرحله است و رخدادهای دهه اخیر موجب شده برنامه‌ریزان سریعاً به کاربرت تصورات، مفاهیم و چارچوب‌های قانونی جدید در انعطاف‌پذیر کردن منابع مالی و نهادی از طریق تغییرات فضایی اقدام کنند (Savini & Salet, 2017). رویکرد نهادگرایی در دو ساحت زیر، در خصوص اهداف شهرسازی از مداخله اساس نگرش‌های نوین متون شهرسازی قرار گرفته است: (۱) تعامل شهرسازی با اقتصاد بازار، هدایت و تغییر (تعریف) بازار، بهبود عملکرد بد (بازار و ...)، افزایش کارایی و حضور نهادهای توسعه‌ای از بخش خصوصی در تأمین خدمات عمومی؛ (۲) شکل‌دهی (کنترل) در مقابل شکل‌گیری (خودسازمان‌دهی) از طریق سازمان‌دهی منابع، توجه به مسائل حقوقی و در نظر گرفتن ویژگی‌های اقتصادی و فرهنگی محدوده مداخله (با تأکید بر شناخت عاملیت‌های توسعه).

تبیین مفهوم و ارکان نهاد

یکی از دیدگاه‌های نظری غالب در پایان قرن نوزدهم و ابتدای بیستم در نقد اقتصاد نئوکلاسیک (که همه

چیز را در نظام بازار خلاصه می‌کند) نظریه نهادگرایی برخاسته از اندیشه‌های اقتصاد نهادگرایی است. این نظریه شامل دیدگاه‌ها و یا رویکردهای هم‌راستایی است که می‌توان مجموعه آنها را در راستای «رفتار جمعی و اجتماعی» به‌عنوان شیوه واحدی قلمداد کرد. بر اساس تعریفی که آکسفورد (وبگاه دانشنامه آکسفورد) ارائه می‌دهد، نهاد سازمانی است که با اهداف فعالیت مذهبی، آموزشی، حرفه‌ای و یا اجتماعی بنیان‌گذاری شده است. این سازمان می‌تواند دارای نقش مهمی در جامعه باشد (نظیر مجلس و یا نهادهای مذهبی)، یا در خصوص نیازهای خاص ساکنان فعالیت داشته باشد (مانند سالمندان) و یا مجموعه‌ای از سازمان‌ها باشد که در فعالیت‌های اقتصادی شرکت می‌کنند.

در این پژوهش نهاد مجموعه‌ای از قواعد رفتاری سازمانی دانسته شده که به منظور اداره و شکل‌دهی به تعامل‌های انسانی شکل گرفته است. آنچه در اینجا اهمیت بیشتری دارد، تعریف نهاد نیست، بلکه شناخت دو نحله شکل‌دهنده آن است. نحله اول مبتنی بر خاستگاه این نظریه در برابر تفکر اقتصاد نئوکلاسیک و عقلانیت ابزاری در جامعه سرمایه‌داری آمریکا و نحله دوم مبتنی بر تفکر آنگلساکسونی پس از ورود این اندیشه به اروپا در حوزه اجتماعی است. نحله اول آغاز مبحث نهادگرایی برخاسته از نظریات اقتصادی وبلن، کامونز، میچل و کلارک است که عقلانیت ابزاری را نقد می‌کند و به بسط نظریه طبیعت‌بنگاه و هزینه مبادلاتی کواز، حقوق مالکیت آلچیان و نظریه کنش جمعی اولسن و هاردین می‌پردازد. بنیان نظری شکل‌دهنده سازمان‌های توسعه‌گر در مقیاس نهادهای بزرگ و کوچک در این نحله قرار می‌گیرد. نحله دوم نیز بر مبنای مباحث گروه اول به بسط نظری در حوزه اجتماعی - البته با دقت نظر - بوده، در این خصوص نظریات نورث، ویلیامسون و هاجسن و اخیراً خانم آرچر قابل توجه است. لذا امروزه هر موضوعی که در حوزه اندیشه نهادگرایی طرح می‌شود در یکی از دو کلید واژه ترتیبات نهادی^۲ و ساختار نهادی^۳ قرار می‌گیرد. واژه نهاد از دید یک اقتصاددان، فقط به ترتیبات نهادی اطلاق می‌شود و منظور از تغییرات نهادی، تغییر در ترتیبات نهادی است نه تغییر در کلیت ساختار نهادی (مثلاً Hodgson, 2006; Oloson, 2002; Coase, 1937; Commons, 1931) و از منظر یک جامعه‌شناس مباحث بیشتر در خصوص موضوع ساختارهای نهادی و فرایند بازتولید این رفتارها است (نظیر Berger & Luckmann, 1967; Hodgson, 1998; North, 1993; Archer, 2015).

کاربرد رویکرد نهادی در مداخله شهرسازی

در دوره اخیر نظریه‌پردازان مختلفی در مورد نسبت نظریات نهادگرایی و برنامه‌ریزی شهری پژوهش نموده‌اند. اما همان‌طور که ورم (Verma, 2007) بیان می‌کند، نهادگرایی یک زمینه جدید در برنامه‌ریزی شهری به حساب می‌آید و نگرش‌هایی نظیر برنامه‌ریزی همکارانه در خصوص نحوه تعامل برنامه‌ریزی و بستر گسترده دولتی وامدار نظریاتی همچون نهادگرایی است. بر اساس رویکرد نهادی در گذار از شکل‌دهی (کنترل) به شکل‌گیری، شهرسازی از تجزیه و تحلیل تفسیری به حوزه توضیح اکتشافی در تجربه‌های عاملیت‌های توسعه و تأثیر آن بر شکل شهرها سوق داده می‌شود. اگر شهرسازی به‌عنوان تجربه جمعی انواع سازمان‌های دست‌اندرکار در نظر گرفته شود، شبکه کنشگران و بازیگران آن هرکدام بر اساس دیدگاه شخصی خودشان (بر مبنای هزینه و فایده) در مواجهه با معضل فوق اقدام می‌کنند. در این صورت ایده اصلی مواجهه با دوگانگی فوق با مفهوم عاملیت قابل تبیین است. به این ترتیب که عاملیت (در شرایط متفاوت) زمینه‌ای برای فهم برنامه‌ریزی به‌عنوان طیفی از انتخاب‌ها، شیوه‌ها و اقدام‌ها برای مقابله با تناقض مطرح شده مهیا می‌کند. از این رو مواجهه دو قطب شکل‌دهی و شکل‌گیری و نقش برنامه‌ریز در

مدیریت و مشخص کردن مسائل برخاسته از آنها، به‌عنوان بحث روز شهرسازی مطرح است و در مسیر تشریح ابزارهای لازم برای شرح عاملیت در برنامه‌ریزی تلاش می‌کند. «براساس این تناقض ذاتی، فهم تحول شهرسازی، نیازمند دقت نظر در شیوه‌های متفاوت در نظر گرفتن عاملیت، به صورت تلفیق بین مسائل درگیر شهرسازی است» (Colegg et al., 2002, 489). ساوینی و دیگران (Savini et al., 2017) عاملیت در برنامه‌ریزی را شامل دست‌اندرکاران دارای نقش در فرایند برنامه‌ریزی می‌دانند که برای مواجهه با تقاضاهای برخاسته از جامعه (نظیر تقاضای بازار در برابر تقاضای جامعه) سازمان‌دهی شده‌اند. رویکرد هیلی (Healy, 2007) در زمینه نهادگرایی، تمرکز بر تنوع جامعه‌شناختی به‌عنوان یک جریان خاص و مبنا قرار دادن این نگاه به‌عنوان پایه‌ای برای بررسی‌های ارتباط بین برنامه‌ریزی و ساحت‌های درهم‌پیچیده قدرت است. آینام (Inam, 2002) گستره معنای نهادگرایی را وسیع دانسته، اما شاکله معرفتی آن را مبتنی بر چهار رکن قانون قابل ارجاع (نظیر حقوق مالکیت)، عمل و تجربه (نظیر تصمیم‌گیری‌های دموکراتیک)، نظم و ترتیب (نظیر سطوح مختلف دولت) و سازمان (مانند سازمان ملی زمین و مسکن) در جامعه می‌داند. همچنین نورث (North, 1986) نهاد را «همان قواعد و احکام» می‌داند که ویژگی آن اجرای قواعد و هنجارهای رفتاری است که در تعاملات بین انسانی تکرار می‌شود. هال و تیلور (Hall & Taylor, 1998) نهاد را چارچوب معنادار کردن رفتار انسان و شامل قواعد مرسوم و حتی سیستم‌های نمادپردازی، خط‌شناسی و قالب‌های فکری می‌دانند. بنا بر این نظریات، عنصر نهاد در تمام وجوه زندگی و در قوانین، سیاست‌ها، در دست دادن مردم، رنگ مورد علاقه مردم یک منطقه، شیوه‌های برخورد روزانه مردم قابل تشخیص است. هال و تیلور بیان می‌کنند که در نگاه جدید نهادگرایی به مؤثر بودن، پافشاری، تحول و تأثیر مؤسسات، بر رفتار انسانی پرداخته می‌شود و لذا می‌توان آن را از حیث شناخت و تحلیل‌های شهرسازی تدقیق کرد. آینام (Inam, 2002) رویکردهای نوین نهادگرایی را دارای تحول از تأکید بر «رفتار فردی» به تمرکز بر «ساختارهای نهادی» می‌داند، ساختارهایی که خود را در قالب توسعه‌گرها، مؤسسات اداری، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب و اصناف سیاسی و گروه‌های داوطلبی نظام می‌دهند. رویکردهایی که مشخصاً یکی از اهدافش ظرفیت‌سازی برای کارایی بیشتر عملکرد دولت است. این ساختارهای نامتعارف می‌تواند ظرفیت دولت را به‌گونه‌ای تعریف کند که اثربخشی اقدامات مؤسسات دولتی در این ساختارها با تحولات آینده زندگی مردم قابل ارزیابی باشد. از این رو نقش عاملیت در توسعه از خلال مباحث کنترل و شکل‌گیری پدیدار می‌شود. شهرسازی نهادگرا مستلزم دقت نظر در سازمان‌دهی منابع حقوقی-اقتصادی، کنترل و هدایت عاملیت‌های توسعه و سنجش ظرفیت توسعه در محدوده مداخله است. با توجه به مطالب اشاره شده چارچوب نظری حاصل جمع‌بندی مطالب و ارائه رویکرد شهرسازانه در بخش یافته‌ها و نتایج تدوین شده است.

یافته‌ها و نتایج حاصل از مباحث نظری (الگوی نهادگرایانه شهرسازی)

در نگاه اقتصاددانان و جامعه‌شناسان دو رکن شناختی، یعنی ترتیبات نهادی و ساختار نهادی عیناً قابلیت تعمیم در شهرسازی را دارد و برای نقد موضوعات نهادی می‌توان بر مبنای آنها بحث کرد. ساختار نهادی و ترتیبات نهادی را با توجه به معنا و تعریفشان می‌توان عیناً به کلیدواژه‌های نظریه رویه‌ای و محتوایی^۵ در شهرسازی تعبیر کرد. در ساختار نهادی یا ارکان رویه‌ای، ساختار سازمان اقدام‌کننده و شاکله آن مورد بحث قرار می‌گیرد و در رویکرد نهادگرایانه شهرسازی، شناخت و تحلیل شاکله سازمان‌های عامل توسعه شرح داده می‌شود. از این رو شناخت و بررسی ویژگی‌های سازمان، شرکت و یا گروهی (شامل سمن‌ها تا

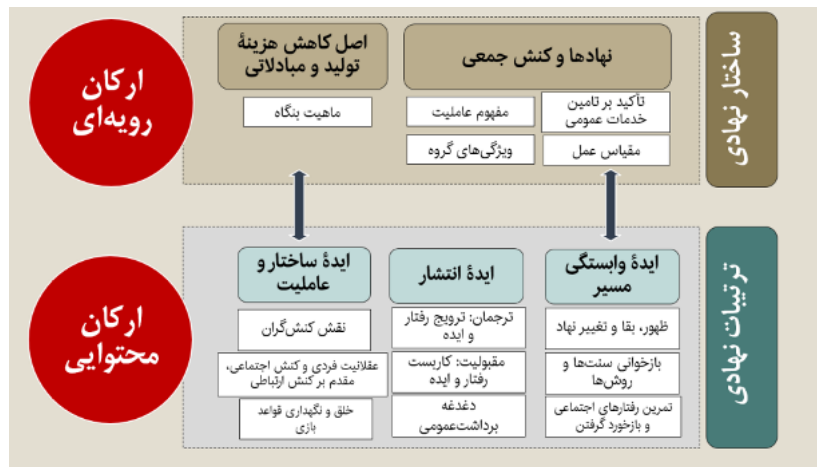
توسعه‌گرها) که باید در بافت اقدام کنند در این قسمت مورد مطالعه قرار می‌گیرد. سطح دوم، مبتنی بر بار معنایی رکن دوم نهاد، شناخت ترتیبات نهادی یا ارکان محتوایی است. در این سطح، پرداختن به شیوه رفتار و قواعد مداخله شهرسازی توسط آن سازمان عمل‌کننده و همین‌طور شناخت قواعد رفتاری و رسوم جامعه هدف منظور است. به‌طور خلاصه، برای اینکه بتوان انتظار داشت مداخله شهرسازی حداکثر احترام را به قواعد مرسوم و غیر مرسوم جامعه بگذارد، باید در مورد دو رکن محتوایی و رویه‌ای نهاد مداخله‌کننده و مداخله شونده بحث و بررسی کرد.

لذا ارکان محتوایی مداخله نهادگرایانه بیشتر ناظر به فاعل مداخله است تا موضوع مداخله. یعنی رفتاری و شاکله‌های رفتاری مداخله‌کننده را تبیین و تعریف می‌کند. این همان شأنی است که بیانگر عقلانیت نهادگرایی است. به این معنا که عقلانیت قبل از آنکه در بستر توسعه و به‌واسطه ارتباط عاملیت‌های توسعه با یکدیگر بروز پیدا کند، فی‌نفسه و در درون روحیات عاملیت‌ها و دریافت درونی ایشان از مقوله توسعه بروز و جلوه دارد. به عبارت دیگر، عقلانیت کنش جمعی اولسن^۶ (در نظریه نهادی)، مقدم بر عقلانیت کنش ارتباطی هابرماسی^۷ است. لذا موضوعات مربوط به اخلاق توسعه خصوصاً در ساختارهای اجتماعی امروزی به‌طور جدی در این رکن تعریف می‌شوند.

در ارکان رویه‌ای استفاده از نهادها برای کاهش هزینه‌های مبادلاتی توسعه می‌تواند یکی از الزامات توسعه پایدار شهرها باشد. به این معنا که ایجاد برانگیختگی در نهادهای رسمی و شناخت نهادهای غیررسمی موجود در جامعه جهت و شیوه مطلوب توسعه را ممکن می‌سازد و به طرز همکارانه‌ای جلو می‌برد. یکی از دیگر مصادیق کاهش هزینه‌های مبادلاتی در این خصوص استفاده از صرفه‌های ناشی از مقیاس است که در وجود سازمان یا نهاد توسعه‌گر جلوه پیدا می‌کند. سازمان توسعه‌گر در قالب یک نهاد توسعه، امکان مداخله مطلوب (مداخله‌ای که صرفاً ناشی از منفعت‌گرایی نباشد) در بافت‌های فرسوده را به دلیل صرفه‌های ناشی از مقیاس فراهم می‌کند. از این رو بر اساس دو رکن ترتیبات و ساختار نهادی، کاربست نهادگرایی در زمینه شهرسازی قابل توجه است.

رویکرد نهادگرایی سه جنبه طریقیّت، موضوعیت و طرح داشتن را در شهرسازی و به شرح زیر دارا است:

- طریقیّت؛ وسیله‌ای برای تجزیه و تحلیل. بیان جامعه از عمل و تحولات نهادی می‌تواند به فهم تاریخ معاصر تحولات زمینه مورد مطالعه کمک کند و می‌تواند تمام ارکان سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا را تعریف کند.
 - موضوعیت؛ به‌عنوان یک هدف برای تجزیه و تحلیل؛ برمبنای دیدگاه انتقادی، فهم تکامل نهادی به ما اجازه می‌دهد بررسی کنیم آیا نهادهای موجود موجب تحقق اهدافی می‌شوند که برای آن به کار گرفته شده‌اند؟ چه نواقصی وجود دارد و برای توسعه چه تشکیلاتی باید شکل بگیرد؟
 - جنبه طرح داشتن؛ پدیده‌ای برای قوام یافتن (کل فرایند). مبتنی بر دیدگاه هنجاری، چگونگی تکامل و تحول نهادی و نحوه تحقق توانایی برای قوام دادن آنها قابل بحث است.
- در شکل ۲ با توجه به مباحث نهادگرایی، ارکان الگوی نهادگرایانه شهرسازی جمع‌بندی شده است.



شکل ۲. جمع‌بندی ارکان رویه‌ای و محتوایی نهادی و ایده‌های ذیل آن و تدوین الگوی نهادگرایانه توسعه

روش‌شناسی تحقیق

در این پژوهش، با استفاده از روش پژوهش‌های ترکیبی و به صورت توأمان از راهبردهای روش تفسیری-تاریخی، روش تفسیرگرایی کیفی و همین‌طور روش استدلال منطقی (در طیف فرهنگی-گفتمانی) استفاده شده است. مسئله این پژوهش برخاسته از حرفه و مشغولیت پژوهشگران خصوصاً در مواجهه با مسائل محلات منطقه ۱۶ تهران بود. از این رو قدم اول شناخت چالش‌های اجرایی موجود بود که لازمه آن، بررسی و آسیب‌شناسی نظام شهرسازی ایران در حوزه اجرا و قوانین و مقررات است. تحلیل این مهم از طریق مصاحبه‌های باز و عمیق (۱۶ مصاحبه بدون پیش‌فرض با دست‌اندرکاران در سه سطح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا)، براساس شیوه تفسیرگرایی کیفی انجام شد. برای تدوین مبانی نظری، در حوزه نظریات و بر اساس منابع علمی از روش تفسیری-تاریخی برای بررسی نظرات اندیشمندان حوزه توسعه اقتصادی و شهرسازی استفاده گردید. با استفاده از مقایسه این نظریات، اصول مداخله مطلوب بر اساس نظریه نهادگرایی مطرح و مفاهیم کلیدی آن ارائه شد. نهایتاً نیز با توجه به چارچوب نظری (یافته‌های پژوهش)، از روش استدلال منطقی برای بررسی تطبیقی نمونه پژوهش با اصول مطرح شده استفاده گردید.

بررسی نمونه مطالعاتی: طرح پیشگام مسکن

طرح مباحث بازآفرینی و ترویج رویکرد نقش‌آفرینی بخش خصوصی در برنامه‌های توسعه، در دولت، بستر ارائه طرح پیشگام مسکن در ۱۳۹۶ بود. این طرح بر اساس ضعف دولت در ورود به بافت‌های فرسوده (وبگاه هیئت دولت) و همچنین ایده آغاز به کار در ۲۷۰ محله در برنامه ملی بازآفرینی شهری (وبگاه شرکت بازآفرینی شهری) با محوریت بخش خصوصی (گروه توسعه ایرانیان) تعریف شد. باید توجه داشت که این طرح توسط بخش خصوصی تدوین شده و با ارائه به دولت به‌عنوان راهکار برون‌رفت از بحران نوسازی بافت‌های فرسوده و تأمین خدمات عمومی مطرح گردیده است. در گزارش اولیه طرح (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶) این‌طور بیان شده است: هدف اصلی الگوی عملیاتی «بسته توسعه‌ای تولید مسکن در بافت فرسوده، ناپایدار و ناکارآمد»، با راهبری و عاملیت نهادهای توسعه‌گر، اصل «تحقق‌پذیری نوسازی و احیا» است. در عین حال اهداف ضروری هشتگانه: مشارکت، الگوی معماری

ایرانی-اسلامی، ارتقای تاب‌آوری محلات، ارتقای توان اقتصادی ساکنین، تعریف عملیات منطبق با شهرسازی (نه خانه‌سازی)، پیش‌بینی راهبرد عملیاتی برای تأمین سرانه و تراکم، اشتغال‌زایی افراد بومی و تأمین شرط حداکثر استفاده از تولیدات داخلی را نیز در برمی‌گیرد.

گزارش این طرح، راه اساسی و پایدار برای تحقق هدف سطح اول (یعنی تحقق‌پذیری نوسازی و احیا) را شکل‌گیری نهاد توسعه‌گر به‌عنوان عاملیت طرح‌های نوسازی و به‌طور ویژه برای عملیاتی کردن سیاست راهبردی معاوضه واحدهای نوسازی با املاک فرسوده می‌داند (شکل ۳). ظاهراً مراد از راهبرد معاوضه مشابه طرح‌های «خانه به جای خانه» یا «کلید به کلید» است که قبلاً در مقیاس کوچک تجربه شده‌اند، البته در اینجا به جای نگرش پروژه‌ای به فرایند پرداخته شده است. در این طرح برای دستیابی به دو سطح هدف فوق از لحاظ سازوکار اقتصادی و اجرایی چهار موضوع به‌عنوان الزامات ذکر شده است:

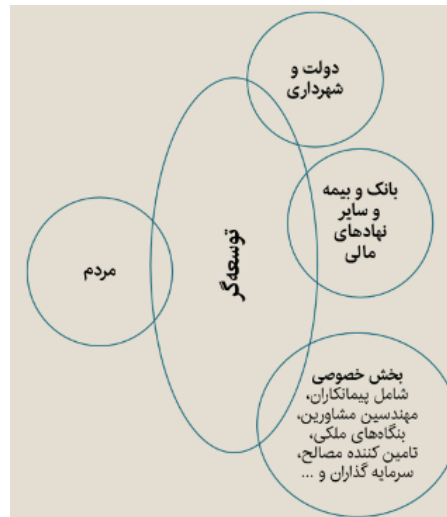
۱. اقدام نهاد توسعه‌گر: عملیات توسعه توسط سازمانی انجام شود که با رویکرد توسعه‌گری بتواند در مقیاس بزرگ اقدام کند. (منظور از مقیاس بزرگ، اقدام وسیع در درون بافت شهری است و نه انبوه‌سازی).

۲. در نظر گرفتن الگوی معماری و شهرسازی در فرایند ساخت‌وساز.

۳. تعریف سازوکار حمایت از مردم و توسعه‌گر: تعریف سازوکار حمایتی از مردم مشارکت‌کننده با توسعه‌گر و نیز خود عامل توسعه، در ازای نقشی که در تحقق اهداف مورد نظر حاکمیت ایفا می‌کند.

۴. تعریف نظامنامه نظارت بر عمل توسعه‌گر: تعریف نظام نظارت بر صحت عمل (و نه القای برنامه) از سوی نهاد حاکمیت.

برای تحقق چهار الزام فوق بخش خصوصی در پیوست این طرح، با هدف ایجاد «ساختار فرماندهی-راهبردی عملیات» و همچنین «ساختار حقوقی حمایت‌گری و تسهیل امور اجرایی» پیش‌نویس دو مصوبه را برای طرح در هیئت دولت پیشنهاد نمود. شیوه عمل توسعه‌گر به اذعان گزارش عبارت است از: امکان مشارکت اجتماعی و نهادی به‌جای شراکت، عدم نیاز به بلندمرتبه‌سازی، امکان هدایت سرمایه‌های خرد مردمی، امکان تأمین خدمات عمومی، قابلیت تکثیر، حفظ جمعیت ساکن با بازگشت ساکنان (به‌عنوان خط قرمز توسعه)، رفع چالش اسکان موقت و همراهی بانک‌ها و شورای پول و اعتبار.

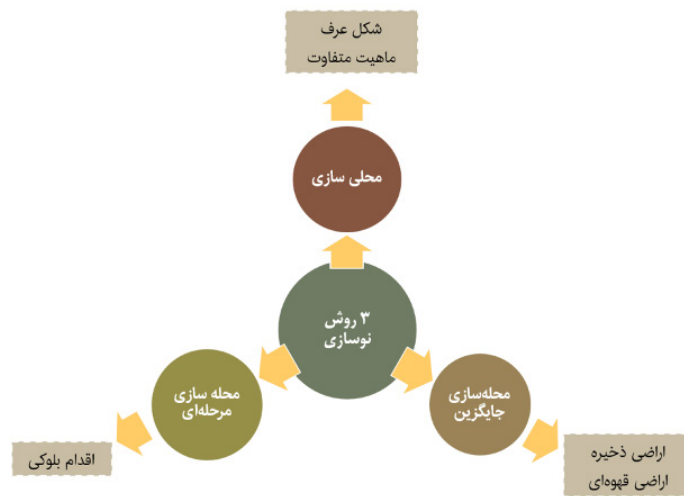


شکل ۳. نمودار نقش تعاملی نهاد توسعه‌گر در فرایند توسعه بین نهادهای دست‌اندرکار و مردم (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶)

خلاصه پیشنهاد عملیاتی طرح پیشگام مسکن

هدف اصلی این الگو تولید مسکن و فعال کردن اقتصاد مسکن و ساختمان از طریق نوسازی بافت‌های شهری عنوان و خلاصه پیشنهاد عملیاتی آن به ترتیب در سه روش نوسازی ذیل تعریف شده است:

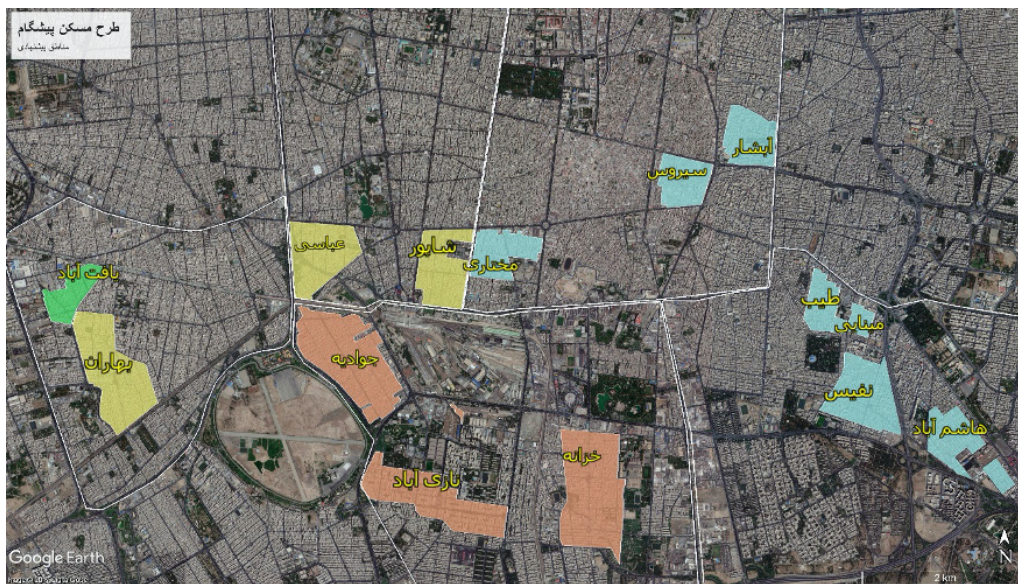
- محلی‌سازی (شبیه شکل عرف ساخت‌وساز اما دارای ماهیتی متفاوت): سطح نخست، مبتنی بر تعریف پروژه‌های متعارف و کم‌واحد محلی از تجمیع تعداد محدودی پلاک‌های ناپایدار (متراژ زمین حاصل از تجمیع بین ۲۰۰ تا ۳۰۰ مترمربع).
- محله‌سازی مرحله‌ای (اقدام بلوکی): در برخی محلات که فشار بافت اجازه تعریف پروژه‌های محلی به نحو موجه (به لحاظ فنی و اقتصادی) را نمی‌دهد، می‌توان از شیوه اقدام نوسازی کل بافت به صورت مرحله‌ای بهره برد.
- محله‌سازی جایگزین (استفاده از اراضی ذخیره و اراضی قهوه‌ای): مکمل سطح قبلی است. (شکل ۴)



شکل ۴. نمودار سه سطح نوسازی در طرح پیشگام مسکن (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶)

محوریت تأمین مالی این الگو، نظام تأمین مالی نهادهای توسعه‌گر برای بهره‌گیری از مشارکت مردمی (جذب سپرده‌های مردمی) با عاملیت بانک‌ها (تخصیص سپرده‌ها به صورت تسهیلات به طرح‌های توسعه‌گر) مطرح شده است. در این طرح، به پیشنهاد بخش خصوصی، هدف کمی تولید ۴/۶ میلیون مترمربع ضمن نوسازی ۱۶۰ هکتار از پهنه‌های فرسوده و ناپایدار طی مدت پنج سال با راهبرد اصلی معاوضه برای پیشرفت طرح در نظر گرفته شده است. مناطق عملیاتی منتخب در محلاتی از خزانه، جوادیه، نازی‌آباد (منطقه ۱۶)، بهاران و یافت‌آباد (منطقه ۱۷)، شاپور و عباسی (منطقه ۱۱)، آبشار، سیروس و مختاری (منطقه ۱۲) و هاشم‌آباد، نفیس، مینایی و طیب (منطقه ۱۵) پیشنهاد شد (شکل ۵). این طرح در سال نخست بالغ بر هزار پروژه مشارکتی (حاصل از تجمیع حدود ۴۰۰۰ پلاک مسکونی خصوصی) را هدف‌گذاری کرده و طی دوره پنج ساله بر اساس سازوکار معاوضه واحدهای نوساز با املاک فرسوده و ناپایدار، حدود ۶۲۲۵ پروژه را در نظر گرفته است. همچنین اذعان شد که پس از یک سال اول اجرا، توان تکثیر در سایر مناطق و همین‌طور امکان تداوم اجرا تا نوسازی کامل مناطق هدف وجود دارد و کل برنامه پیش‌بینی شده در این گزارش ۵ سال است. از این رو برای پیشبرد ابتدایی طرح به حداقل ۲۰۰۰ واحد اسکان موقت در مناطق هدف نیاز است که اگر ودیعه اسکان تأمین شود، ۱۰۰۰ واحد آن از طریق واحدهای اجاری موجود محدود قابل تأمین است (برای این بخش از تأمین مالی اولیه، در نظر

گرفتن منابع مالی لازم برای ارائه ودیعه قرض الحسنه با شیوه بازپرداخت یکجا هنگام تحویل سهم شرکت اهمیت دارد). تعداد ۱۰۰۰ واحد دیگر نیز باید از طریق خرید و بهره‌برداری از ساختمان‌های آماده خالی برآورده شود (که در این خصوص لزوم شناسایی مجتمع‌های مناسب اسکان موقت در مناطق هدف اهمیت ویژه دارد). با فرض تأمین حدود ۲۰۰۰ واحد اسکان موقت در قالب مجتمع‌های موجود، طی چهار سال آینده از زمان شروع طرح، باید قرارداد ساخت ۸۰۰۰ واحد در محلات هدف منعقد شود و پس از سال ۱۴۰۴ نیاز به مجتمع‌های اسکان موقت روند کاهشی خواهد داشت و به تدریج در قالب مسکن استیجاری و... قابل واگذاری به اقشار هدف است. در این طرح واگذاری املاک و مجتمع‌های خالی در اختیار دولت و شهرداری برای اسکان موقت، پیش‌برنده اقدام خواهد بود. در برنامه پیش‌بینی شده است که حدود ۲۰ درصد از عملیات یعنی بیش از ده‌هزار واحد در قالب سطح سوم که عموماً به شکل ساخت مجتمع‌های مسکونی بلندمرتبه است، صورت پذیرد. ۲۰ درصد دیگر در قالب سطح دوم خواهد بود که انواعی از ساخت مجتمع‌های مسکونی است. همه این موارد از طریق ورود انبوه‌سازان و با مشارکت سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی ذیل هدایت نهاد توسعه‌گر امکان‌پذیر خواهد بود.



شکل ۵. مناطق پیشنهادی در طرح پیشگام برای شروع پروژه‌های پرچم (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶)

نقد نمونه با توجه به نتایج و یافته‌های پژوهش

به نظر می‌رسد این طرح با شناخت از مسائل بازار مسکن و نقشی که بخش خصوصی تحت کنترل و نظارت دولت می‌تواند در هدایت توسعه به انجام رساند، طراحی شده و با شناخت نقاط ضعف دولت و شهرداری‌ها، در مداخله مورد نظر برنامه ششم توسعه پیشنهادهای اجرایی ارائه کرده است. روند فعالیت هم از این قرار است که پس از به رسمیت شناختن ساختارهای فوق‌الذکر، نهاد توسعه‌گر به نیابت از دولت تمام وظایف برنامه‌ریزی و اجرا در بافت‌های فرسوده را رأساً انجام می‌دهد و با راهبردهایی نظیر معاوضه، امکان اجرایی شدن طرح را در مقیاس بزرگ در یکی از سه مدل محلی‌سازی، محله‌سازی مرحله‌ای یا محله‌سازی جایگزین فراهم می‌کند. با توجه به یافته‌ها و نتایج نظری در چارچوب دو رکن ساختار نهادی و ترتیبات نهادی، نقد این طرح در دو رکن شامل پنج سطح ذیل صورت گرفته است:

- **نقد در سطح هدف:** در گزارش، آسیب‌شناسی دقیقی از اقدامات و تجربیات مدیریت شهری ارائه و

بسته مذکور براساس نه هدف و چهار الزام تدوین شده است. البته در متن هدف اصلی، تولید مسکن و فعال کردن اقتصاد مسکن و ساختمان ذکر شده است. نقد وارده این است که اهداف نه گانه ناشی از بسته مذکور نیست، بلکه اهداف به لحاظ نظری ناشی از حضور نهاد توسعه‌گر است (با دقت در مباحث نظری توسعه‌گر و تجارب جهانی در این خصوص) و هدف اصلی بسته، همان تولید مسکن است.

• **نقد در سطح عمل:** طرح پیشگام مسکن، امکان تحقق نوسازی در مقیاس بالا توسط توسعه‌گر را بیان می‌کند. اساس طرح مشارکت است که پس از دریافت مجوزهای لازم، اقدامات بعد از سازمان‌سازی و نهادینه کردن فرایندهای عملیاتی شروع می‌شود. دو نکته در اینجا مهم است:

۱. آیا سازمان‌سازی و نهادینه کردن فرایندهای نوسازی توسط توسعه‌گر منوط به تصویب این طرح است؟ به نظر پژوهشگران پاسخ به این سؤال منفی است. حال باید پرسید الزام سازمان‌سازی و نهادینه کردن چیست؟ در متن طرح به این مهم اشاره‌ای نشده است. طرح این پرسش اهمیت دارد که این برنامه دقیقاً در چه موضعی به حمایت دولت نیاز دارد؟ ظاهراً علاوه بر حمایت دولت در تسهیلات مالی و بانکی، اخذ مجوزهای لازم برای ارائه پیشنهادهایی در حوزه طراحی و برنامه‌ریزی شهری نیز اهمیت دارد که البته در متن گزارش به آن اشاره‌ای نشده است.
۲. تحقق طرح منوط به مشارکت مردم شده است. مشارکت کلیدواژه و موتور محرکه طرح‌های سه‌گانه توسعه‌گر است و سطح بالای مداخله پروژه، ضرب‌الاجل زمانی بیشتر این مشارکت را در قالب شراکت معنا می‌کند. حال اگر مردم تمایلی به تغییر نداشته باشند، قطعاً برنامه پیشنهادی این طرح در مدت زمان و حجم پیش‌بینی شده عملیاتی نمی‌شود. با توجه به مباحث نهادی، برای اینکه بتوان مشارکت را درون‌زا و به خواست مردمی تبدیل کرد و ایشان را به برانگیختگی لازم رساند، پس از شناخت عاملیت‌های توسعه، نیاز به صرف زمان و رعایت فرایند انتشار نهادگرایانه است. در غیر این صورت به نظر می‌رسد الگوی توسعه‌ای که در اینجا مطرح شده صرفاً در قالب همان هدف مسکن‌سازی خلاصه می‌شود.

• **نقد در سطح سیاست‌گذاری:** در گزارش با عنایت به ضعف دولت در مداخله مستقیم، جایگاه سیاست‌گذاری در تبیین، تقنین و ارائه ضوابط و دستورالعمل‌ها و همچنین سامانه نظارتی برای دولت در نظر گرفته شده است. در همین زمینه، بخش خصوصی پیشنهادیه دو مصوبه به دولت را تدوین کرد که مهم‌ترین آنها تشکیل ستاد فرماندهی-راهبردی با هدف راهبری کل عملیات و هماهنگی بین کنشگران نوسازی است. اما در اینجا دو نکته لازم به ذکر است:

۱. سیاست بنیادین این طرح و متون پیشنهادی برای اخذ مصوبه هیئت دولت، تعریف سازوکاری است که باید به اقدام نهاد توسعه‌گر هویت ببخشد. این نهاد بر اساس گزارش ارائه شده، یک یا چند نماینده از بخش خصوصی است و چون بر اساس تعاریف ارائه شده می‌تواند بر مبنای پتانسیل‌های بازار حرکت کند و نوسانات آن را به حداقل برساند، توان مداخله در سطح وسیع را دارا می‌شود. اما نکته اینجاست که آیا دولت، سازوکار تمهید و تسهیلات لازم برای اقدام در چنین سطحی را در بدنه سنگین خود دارد؟ به این معنا که به فرض، نهاد توسعه‌گر پیشنهادهایی در سطح دوم و سوم مداخلات خود ارائه دهد، آیا دولت ساختار بررسی و ارائه نظر در این خصوص را (نظیر کمیسیون ماده ۵، شهرداری‌ها در صدور مجوزها و کنترل فرایند و یا سایر سازمان‌ها در پاسخ اعلام‌ها) با توجه به برنامه زمانی‌ای که در طرح ارائه شده در اختیار دارد؟
۲. در تعریفی که از ستاد فرماندهی شده است، مشخص نشده که تفاوت جایگاه آن با ستاد بازآفرینی شهری چیست؟ اینکه آیا در ساختار تشکیلاتی ستاد بازآفرینی نیازمند تعریف تشکیلات

جدیدی در بدنه دولت است؟ قطعاً طرح پیشگام به دنبال تعریف رکنی در دولت بوده که به نمایندگی از دولت، بتواند وظایف حاکمیتی را بر عهده داشته و در زمان مداخله صرفه‌جویی شود. اما به نظر می‌رسد می‌توان برای تسهیل موضوع، شرح خدمات و وظایف یکی از رده‌های اجرایی ستاد ملی بازآفرینی شهری را تدقیق نمود یا نسبت این ستاد با تشکیلات شهرداری‌ها اعم از سازمان نوسازی و یا معاونت‌های مناطق را دقیق‌تر تعریف کرد.

• **نقد در سطح برنامه‌ریزی:** بنیان این طرح نهاد توسعه‌گر است. رکن ارتباطی و نقش هدایتگری این نهاد در شکل ۳ نشان داده شده است. البته در گزارش، شیوه این هدایتگری در شأن برنامه‌ریزی شهری ارائه نشده و صرفاً در خصوص برنامه اجرا و مدل اقتصادی آن بحث شده است. این موضوع می‌تواند نقیصه مصوبه دولت در ماده ۱۰ مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۱۰ (شماره ۵۴۹۶۳/۲۹۹۰۶) را برطرف کند. در آن مصوبه بیان شده که در صورت انتخاب توسعه‌گر، برای مداخله بازآفرینانه در املاک خصوصی تهیه طرح بر عهده این نهاد قرار می‌گیرد. از این رو نهاد توسعه‌گر می‌تواند و باید مهندسین مشاور معماری و شهرسازی را برای ارائه پیشنهادها لازم‌الاجرا نماید. البته نکته اینجا است که در گزارش دو هدف از اهداف نه‌گانه بیانگر نقش برنامه‌ریزی شهری برای نهاد توسعه‌گر است. این نهاد در کسوت این دو هدف، در واقع می‌تواند پیشنهادهایی را به نهادهای مدیریت شهری برای تجدیدنظر در طرح‌های مصوب شهری ارائه دهد. این امکان در اهداف طرح پیشگام ارائه شده اما در متن گزارش زوایای آن بررسی نشده است و گزارش از این لحاظ ضعف دارد.

• **نقد در سطح مدیریت (اجرا):** با عنایت به اینکه این پیشنهادیه از سوی بخش خصوصی ارائه و بر اساس اقدام ساختار نهادی تعریف شده، منطقاً در خصوص زوایای مختلف اجرایی آن از پیش اندیشیده شده است و می‌توان متوقع بود که هدف اشتغال‌زایی بالای مطروحه را پاسخگو خواهد بود و با به جریان افتادن آن، بخش عمده‌ای از نیروهای حقیقی و حقوقی درگیر با موضوع ساختمان در محلات فعال می‌شوند. در گزارش اقدام مستقیم توسعه‌گر در بافت‌های هدف به صراحت ذکر شده است. اما در متن مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۱۰ هیئت دولت، برخلاف برنامه طرح مسکن پیشگام، واگذاری املاک دولتی به نهاد توسعه‌گر مجاز شده که عملاً در تناقض با اقدام نهادگرایانه توسعه‌گر است.

پیشنهادهایی برای تطبیق طرح پیشگام مسکن با یافته‌های پژوهش (رویکرد نهادگرایی)

باید توجه داشت که این طرح توسط بخش خصوصی تدوین شده و با ارائه به دولت به‌عنوان راهکار برون‌رفت از بحران نوسازی بافت‌های فرسوده و تأمین خدمات عمومی مطرح شده است. هرچند این طرح عملیاتی نشد، اما با عنایت به اثرگذاری در مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۱۰ دولت و در سطح برنامه‌ریزی، به‌عنوان موضوع نظری، قابل نقد و بررسی است. لذا به‌رغم اینکه مدعای طرح پیشگام مسکن برنامه‌ریزی نهادگرایانه است، اما به نظر می‌رسد برای نزدیک‌تر شدن این طرح به رویکرد نهادگرایی، نیاز است الزامات زیر به طرح اضافه گردد:

۱. مبانی نظری پذیرش این طرح در دولت ترویج رویکرد بازآفرینی شهری در دولت بود. اما نقش قانونی تأمین خدمات عمومی توسط دولت طبق ظرفیتی که این طرح دارد فراموش شده است. به‌واقع مقوله‌ای شهرنگر در یک پروژه مسکن‌نگر محدود شده و سایر ظرفیت‌های توسعه‌ای ناشی از بازآفرینی در این گزارش دیده نشده است. با توجه به یافته‌های این پژوهش، طرح پیشگام نیازمند یک پیوست است. با توجه به اینکه امکان مداخله کردن و همچنین استخدام نمودن نیروی

مهندسين مشاور و پيمانکاران صاحب صلاحيت براي نهاد توسعه‌گر مقدور است، دولت مي‌تواند امکان برنامه‌ريزي و مديريت اجراي زيرساخت‌هاي شهري را نيز بر عهده توسعه‌گر قرار دهد. يعني دولت از يك طرف مسئوليت اجرا و امکان مداخله در اين خصوص را براي توسعه‌گر فراهم کند و از طرف ديگر نقش نظارتي خود را در اجراي دقيق زيرساخت‌ها کامل و تعيين نمايد. منطقاً شراکت دولت و بخش خصوصي در عرصه‌هاي عمومي قطعاً از شراکت دولت و بخش خصوصي در مورد املاک خصوصي (طرح پيشگام مسکن) بيشتر معنا دارد.

۲. در شکل ۲ ارکان رويه‌اي و محتوایی نهادگرایی و ایده‌های شاکله رویکرد نهادی جمع‌بندی شده است. با بررسی گزارش مشخص است که طرح پيشگام مسکن بيش از هر چيز ديگر به ارکان رويه‌اي پرداخته و اصولاً ارکان محتوایی را در نظر نگرفته است. اگرچه رکن رويه‌اي اصولاً بيانگر نقطه ضعف کلیدی شيوه متداول مداخله است، اما بدون توجه به رکن محتوایی نمی‌توان رویکرد نهادی را کامل دانست. از این رو پیشنهاد می‌شود برای کاربست ایده‌هایی که شاکله ساختار نهادی است، یعنی وابستگی مسیر، انتشار، ترجمان و مقبولیت نهادی مراحل فعالیت طرح پيشگام زمان بيشتری را برای افزايش مقبولیت و تعريف نوع توسعه در متن جامعه در نظر داشته باشد. تعجيل در اين امر به‌واقع موجب تحمیل مداخله می‌شود و فرصت مقبولیت و پذيرش برای طرح در جامعه باقی نمی‌گذارد. کما اینکه با توجه به مصاحبه‌های انجام گرفته در اين پژوهش، علت فرسودگی در تمام بافت‌ها و محلات شهر یکی نیست و شناخت اين عامل نیازمند کاربست ایده‌های نهادگرایی در شناخت قواعد رسمی و غیررسمی متداول است. شهر برای تحقق توسعه نیازمند پاسخگو بودن عاملیت توسعه است. از این رو پیشنهاد می‌شود شئون فعالیتی توسعه‌گر با توجه به ایده‌های مطرح در نظام رویکرد رويه‌اي و محتوایی نهادی که در شکل ۲ نشان داده شده است، به ترتیب زیر تعريف شود: برنامه توسعه ◀ طرح ▶ تشکیل نهاد محلی (سمن‌های اجتماعی، صندوق محلات و...) ▶ مذاکره با عاملیت‌های توسعه ▶ تجدیدنظر در طرح (که ممکن است بارها تکرار شود) ▶ تصویب ▶ اقدام اولیه ▶ انجام شئون مختلف مداخله ▶ تحویل پروژه ▶ بهره‌برداری ▶ انجام شئون نگهداری زيرساخت‌ها ▶ پاسخگویی به مطالبات ▶ طرح (تجدیدنظر در زيرساخت‌ها و روساخت‌ها) ▶ اقدام ثانويه و ادامه اين چرخه. در واقع در روند فوق‌الذکر، توسعه‌گر پس از انجام موضوع توسعه نسبت به آن پاسخگو است و هر زمان هر نیازی باشد با توجه به تعهدی که در قبال تأمین هزینه‌های موضوع دارد که باید از قبل اندیشیده شده باشد، به مرمت و نگهداری محیط شهری اقدام می‌کند.

نتیجه‌گیری

تأمین خدمات عمومی یکی از اهداف مورد توافق عموم نظریه پردازان از مداخله شهرسازی است. در این مقاله با بهره‌گیری از مصاحبه‌ها، مطالعات و تجربیات میدانی، چالش‌های وضع موجود شهرسازی ایران مطرح و ادعا شد که چگونه مديريت شهري اساساً امکان مداخله برای تأمین خدمات عمومی در بافت‌های دچار فرسودگی را ندارد. متون شهرسازی نشان می‌دهد که به دلیل بحران‌هایی نظیر رکود مالی دولت‌ها، حفظ انرژی و مسائل پیچیده جدید اجتماعی، رویکردهای نوین شهرسازی به سمت توسعه‌های نهادگرایانه حرکت کرده‌اند، به طوری که با کاربست مفاهیم و چارچوب‌های قانونی جدید در انعطاف پذیر کردن منابع مالی و نهادی بتوان به سمت توسعه مطلوب‌تر گام برداشت. بر اساس متون و تجربیات نوین جهانی با به

رسمیت شناختن نظام بازار (محوریت نهاد توسعه‌گر) و به قاعده در آوردن آن (کاربست اخلاق توسعه) می‌توان امکان مداخله را برای مدیریت شهری و فرصتی را برای حل عمده چالش‌های شیوه متداول فراهم نمود. از این رو در این مقاله با توجه به مباحث نظری ارائه شده، مفهوم و ارکان نهادگرایی و چگونگی نسبت آن با شهرسازی تشریح و نتایج قابل تعمیم از مباحث اقتصاددانان و جامعه‌شناسان استخراج و در قالب ارکان رویه‌ای و محتوایی در شهرسازی به‌عنوان الگوی نهادگرایی توسعه تدوین شد. تدوین چارچوب این الگو از یافته‌های پژوهش است. الگوی مورد تدوین در این مقاله (الگوی نهادی توسعه) شیوه‌ای از توسعه است که اساس آن بر عمل نهاد توسعه‌گر استوار است. نهادی که در قالب یک سازمان (ارکان رویه‌ای) و با کاربری اخلاق توسعه در شیوه عمل آن نهاد (ارکان محتوایی) تعریف می‌شود. در این مقاله کلیات این الگو در قالب شکل ۲ نشان داده شد. نمونه مطالعاتی پژوهش نیز بررسی «طرح پیشگام مسکن» در شهر تهران بود که در سال ۱۳۹۴ با داعیه رویکرد نهادی و نقش‌آفرینی توسعه‌گر از طرف بخش خصوصی به دولت پیشنهاد شد و البته بیشتر در سطح بیانیه باقی ماند. در این مقاله طرح پیشگام مسکن معرفی شد و ایده و الزاماتش نقد گردید. در نهایت دو پیشنهاد جهت تطبیق آن با رویکرد نهادگرایی ارائه شد. پیشنهاد نخست بر اساس ساختار بازار و رسمیت داشتن مالکیت خصوصی در ایران و چالش عدم امکان مداخله دولت در تأمین خدمات عمومی ارائه شد و بر رسمیت بخشیدن به جایگاه عملکردی و مداخله‌ای نهاد توسعه‌گر تأکید داشت. در واقع این پیشنهاد تغییر رویکرد دولت و ارائه فرصت به مداخله بخش خصوصی در تأمین خدمات عمومی را (ذیل نظارت دولت) مطرح می‌کرد. پیشنهاد دوم نیز تعریف شئون رویه‌ای و محتوایی فعالیت توسعه‌گر در فرایند توسعه بود. در واقع پیشنهاد دوم شیوه مطلوب توسعه را با توجه به ساختارهای اجتماعی و نقش نهادهای اجتماعی مورد توجه قرار داده است.

پی‌نوشت‌ها

۱. عاملیت (Agency): در جامعه‌شناسی به معنای ظرفیت یک فرد برای عمل کردن به صورت مستقل و انتخاب ارادی گفته شده، در مقابل ساختار تعریف می‌شود. ساختار به‌عنوان عوامل مؤثر (نظیر جامعه، دین، جنسیت، نژاد و ...) است که در تصمیم عاملیت فرد تأثیر می‌گذارد و آن را محدود می‌کند (Barker, 2005).
2. market socialism
3. institutional arrangements
4. institutional structure
۵. نظریه رویه‌ای (procedural) و محتوایی (substantive) شهرسازی اولین بار توسط فالودی (1973) مطرح شد. او این دو رکن را شیوه‌ای برای تحلیل تمام باورها، پارادایم‌ها و نظریات شهرسازی می‌دانست (Frago, 2004). در نظر فالودی، رویه بیانگر کار و شیوه حرفه برنامه‌ریزی و برنامه‌ریز است و محتوا شامل تمامی راهبردهای توجیه‌پذیری و رفتار سیستمی در برنامه‌ریزی. به بیان الکساندر (1997) نظریه او به‌عنوان پایه‌ای برای فهم شهرسازی شد (Allmendinger, 2002). در اینجا با توجه به کاربردهای معنایی این دو رکن، منظور از ارکان رویه‌ای ارکانی است که بحث آن تعریف ساختار، ماهیت و شاکله سازمانی نهادی است که اقدامات توسعه‌ای را انجام می‌دهد. منظور از ارکان محتوایی نیز عناصر و ارکانی است که شیوه و رفتار یک نهاد توسعه را در فرایند توسعه تعریف می‌کند.
۶. Theory of collective action (Olson, 1965): تأکید اولسن در نظریه کنش جمعی بر شناخت ویژگی‌های گروهی مطلوب در نیل به کنش‌های جمعی است. این نظریه با عنایت به مفهوم عاملیت، تفاوت بنیادینی با کنش ارتباطی هابرماسی دارد. در نظریه هابرماس، عقلانیت در پرتو ارتباط است که بروز و جلوه پیدا می‌کند، اما در نظریه کنش جمعی عقلانیت قبل از ارتباط برخاسته از شناخت و دریافت فرد است و فی‌نفسه در وجود شخص به‌واسطه قرار گرفتن در محیط و جامعه قابلیت بروز دارد.
7. theory of communicative action (Habermas, 1981)

فهرست منابع

- مارشال، استفن (۱۳۹۵). شهرها، طراحی و تکامل (مترجم: سید حسین بحرینی و آمنه بختیار). تهران: دانشگاه تهران.
- معاونت شهرسازی و معماری (۱۳۹۷). تدوین برنامه سوم توسعه شهر تهران. معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران. کمیته فضایی-کالبدی. ارائه شده در جلسه کمیته شهرسازی شورای اسلامی شهر تهران مورخ ۱۳۹۷/۸/۵.
- وزارت راه و شهرسازی (۱۳۹۶). طرح پیشگام مسکن. وزارت راه و شهرسازی، تهیه شده توسط گروه توسعه ایرانیان.
- وبگاه دانشنامه آکسفورد <https://en.oxforddictionaries.com/definition/institution>
- وبگاه دفتر هیئت دولت
- <http://cabinetoffice.ir/fa/news/> بازآفرینی-شهری-رویکردی-نو-در-نوسازی-بافت-های-فرسوده-شهری
- وبگاه شرکت بازآفرینی شهری <http://udrc.ir>
- Albrecht, J. (1986). *Development, context, and purpose of planning (Urbanism)*. School of Architecture, University of Illinois.
- Allmendinger, P. (2002). Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory. *Planning Theory*, 1(1), 77-99.
- Archer, M. S. (2015). *Generative Mechanisms Transforming the Social Order*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Barker, C. (2005). *Cultural Studies: Theory and Practice*. London: Sage.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality*. England: Penguin Books Ltd. Registered Offices: Harmondsworth. Middlesex.
- Blair, T. L. (1973). Recent empirical work on the determinants of relative house prices. *Urban Studies*, 10(2), 213-233
- Bolan, R. S. (1967). Emerging Views of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 33(4), 233-245.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Commons, J. R. (1931). Institutional Economics. *American Economic Review*, 21(3), 648-657.
- Davidoff, P., & Reiner, T. A. (1962). A Choice Theory of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 28(2), 103-115.
- Etzioni, A. (1969). Toward a Theory of Societal Guidance. *The American journal of Sociology*, 73(2), 173-187.
- Evans, A. W. (2004). *Economics & Land Use Planning*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Faludi, A., & Altes, W. K. (1997). *Evaluating communicative planning, in Evaluating Theory-Practice and Urban-Rural Interplay in Planning*. Borri D., Khakee A., & Lacirignola C. (ed.s), Selected papers presented at a workshop on Evaluation and Planning held at Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Mediterraneennes (CIHEAM) in Valenzano (Bari) in November 1993, Springer-Science+Business Media, Bv.
- Faragó, L. (2004). *The General Theory of Public (Spatial) Planning*. Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences. Series editor: Zoltán Gál.
- Friedmann, J. (1969). Notes on societal action. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 311-318.

- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Gunder, M. (2011). Commentary: Is Urban Design Still Urban Planning? An Exploration and Response. *Journal of Planning Education and Research*, 31, 184.
- Hall, P. (1982). *Urban and Regional Planning*, 2nd ed. Harmondsworth: Penguin Books.
- Hall, P.A., & Taylor, R.C.R. (1998). The potential of Historical Institutionalism: A response to Hay and Wincott. *Political Studies*, XLVI, 958-962.
- Harding, A. (1997). Urban Regimes in a Europe of the Cities? *European Urban and Regional Studies*, 4, 291-314.
- Harris, B. (1988). The Emerging Unity of Science and Humanism in Planning, *Journal of the American Planning Association*, 54(4), 521-524.
- Hayek, F.A. (1978). *Liberalism, in: New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Chicago: The University of Chicago Press, 119-151.
- Healey, P. (1993). The communicative work of development plans. *Environment and Planning*, 20, 83-104.
- Hodgson, G. M. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25.
- Hodgson, G. M. (1998). The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*, 36(1), 166-192.
- Hopkins, L. D. (2001). *Urban development: the logic of making plans*. Washington: Island Press.
- Inam, A. (2002). *Institutional Analysis and Urban Planning: Means or Ends?* The University of Michigan.
- Mannheim, K. (1940). *Man and Society in an Age of Reconstruction*. New York: Harcourt.
- Moore, T. (1978). Why Allow Planners to Do What They Do? A Justification from Economic Theory. *Journal of the American Institute of Planners*, 44(4), 387-398.
- North, D. (1986). *Institutions and economic growth: An historical introduction*. Paper prepared for the Conference on the Role of Institutions in Economic Development. Ithaca: Cornell University
- Olson, M. (2002). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Revised of 1971 edi. Harvard University Press.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science*, 4(2), 155-169.
- Popper, K. R. (1945). *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge und Kegan Paul.
- Rydin, Y. (2011). *The Purpose of Planning: Creating Sustainable Towns and Cities*. Bristol: The Policy Press.
- Savini, F., & Salet, W. (2017). *Planning projects in transition*, Federico Savini and Willem Salet (Eds.). Berlin: JOVIS Verlag GmbH.
- Savini, F., Majoor, S., & Slaet, W. (2017). *Dilemmas of planning: Intervention, Regulation and Investment in planning projects in transition*. Federico Savini / Willem Salet (Eds.). JOVIS Verlag GmbH, Berlin. 6-27.

- Shone, D.A. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think In Action*, United State of America: Basic Book.
- Throgmorton, J. A. (1993). Planning as a Rhetorical Activity- Survey Research as a Trope in Argument. *Journal of the American Planning Association*, 59(3), 334-346.
- Verma, N. (Ed.). (2007). *Institutions and Planning: Current Research in Urban and Regional Studies*. New York, NY: Elsevier