

# راهکارهای نهادی برای مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی کشور با تاکید بر عدالت؛ مورد پژوهش: کلانشهر تهران

محمدحسین شریف زادگان\*<sup>۱</sup>، سیده فائزه صفوی<sup>۱</sup>

۱ گروه برنامه‌ریزی و طراحی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی

\* نشانی ایمیل نویسنده مسئول: developmentworkers@gmail.com

## چکیده

پژوهش حاضر به دنبال ارائه راهکارهای نهادی برای مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر تهران می‌باشد. در ابتدا درباره‌ی مسئله سکونتگاه‌های غیررسمی و رشد روزافزون آن‌ها در جهان، ایران و مشخصاً کلانشهر تهران صحبت شده است و طرح مسئله بر مبنای نحوه‌ی مواجهه و ساماندهی اینگونه سکونتگاه‌ها بوده است. با توجه به رویکرد متاخر بازآفرینی شهری، دیدگاه نهادگرایی، برای ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران همراه با رهیافت بازآفرینی شهری در این پژوهش در نظر گرفته شده است. نهادگرایی نیز به معنای ایجاد قواعد بازی میان بخش‌های رسمی و غیررسمی برای دستیابی به هدف است. در این میان علت در نظر گرفتن این رویکرد ایجاد قواعدی برای درگیری سازنده بخش‌های مختلف دولتی، خصوصی، عمومی و مردمی در راستای بهره‌گیری از ظرفیت نهادی هر یک علی‌الخصوص بخش مردمی می‌باشد. همچنین این قواعد خود بستر ارائه ترتیبات بهینه‌ی نهادی میان تصمیم‌گیران را برای ارتباط موثر بین بازیگران مختلف فراهم می‌کند. معیار عدالت نیز با توجه به عنوان، در نقش‌پذیری عادلانه میان نهادهای مختلف در این پژوهش ضروری تلقی شده است. با توجه به مطالعات مفصل نظری در مورد بازآفرینی، نهادگرایی، اسکان غیررسمی و عدالت به تدوین چارچوب نظری پرداخته شده است. باتوجه به پیچیدگی و چندوجهی بودن موضوع و بنابر ضرورت، روش کیفی تحلیل گفتمان، مورد استفاده قرار گرفته است. هدف از گزینش این روش بررسی اسناد مختلف توسعه از سطح کلان تا خرد، مقالات، نشریات و مصاحبه‌ها برای دستیابی به گفتمان مسلط هر دولت در مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی، قبل و بعد از انقلاب اسلامی بوده است. در این روش با نرم‌افزار MAXQDA کدگذاری‌های مربوطه صورت گرفته و نتایج در قالب سیر تغییرات گفتمان مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی کشور با تاکید بر شهر تهران استخراج شده است. هدف از این تحلیل دریافت کاستی‌ها و ارائه‌ی پیشنهادات می‌باشد. برای دستیابی عملیاتی به مدل مفهومی پژوهش، رفع بخشی از کاستی‌های بررسی شده در منابع و اسناد دولت‌ها و برای نهادینه‌سازی رویکرد نهادگرایی برای مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی، نهادسازی مجازی پیشنهاد شده است که بوسیله‌ی شبکه‌ی اجتماعی طراحی شده، بستر بهره‌گیری از ظرفیت‌نهادی را فراهم کرده است و با ارائه‌ی ترتیبات نهادی مطلوب میان تصمیم‌گیران، زمینه‌ی تحقق معیارهای رویکرد نهادگرایی برای مواجهه‌ی مطلوب با سکونتگاه‌های غیررسمی را فراهم کرده است.

**کلمات کلیدی:** راهکارهای نهادی، ظرفیت نهادی، ترتیبات نهادی، ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، عدالت

## ۱- مقدمه

در کشورهای در حال توسعه، یکی از نمودهای نابرابری، در توزیع منابع در بخش‌های مختلف شهر، شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی درون و بیرون از مرز شهر می‌باشد. در سال ۲۰۲۰، از هر چهار شهرنشین یک نفر در محله‌های فقیرنشین یا سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کردند. این به معنای بیش از ۱ میلیارد نفر است که ۸۵ درصد آنها در سه منطقه زندگی می‌کنند؛ ۱. آسیای مرکزی و جنوبی (۳۵۹ میلیون)، ۲. آسیای شرقی و جنوب شرقی (۳۰۶ میلیون)، ۴. جنوب صحرائی آفریقا (۲۳۰ میلیون). تجزیه و تحلیل تجربی نشان می‌دهد که افزایش ۱ درصدی در رشد جمعیت شهری، بروز زاغه‌ها را به ترتیب ۲.۳ درصد و ۵.۳ درصد در آفریقا و آسیا افزایش می‌دهد. بنابراین، ۱ میلیارد زاغه‌نشین جهان باید از حمایت لازم برخوردار شوند تا خود را از فقر، محرومیت و نابرابری نجات دهند. مسکن مناسب و مقرون به صرفه برای بهبود شرایط زندگی آنها کلیدی است. (unstats, 2022) بر اساس برآوردهای سال ۱۳۹۵ در مجموع قریب به ۱۲ میلیون نفر ساکن سکونتگاه‌های غیررسمی بوده‌اند. البته این آمار فارغ از سکونتگاه‌های در حال شکل‌گیری داخل شهرها و روستاهای متعدد پیرامون شهرهای بزرگ طی سال‌های اخیر بوده که

بی شک تاکنون شرایط بحرانی اقتصادی و گرانی مسکن بر ابعاد آنها افزوده است. (سند بازنگری ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، ۱۴۰۰)

همچنین طبق برآوردهای وزارت راه و شهرسازی و مهندسين مشاور عرصه، در طرح ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی منتشر شده در سال ۱۳۹۹، ۴۹ محله در شهر تهران دارای سکونتگاه‌های غیررسمی هستند که محلات مساحتی بالغ بر ۵۵۵۳.۲۹ هکتار و جمعیتی در حدود ۱۲۷۷۰۸۲ نفر را در بر می‌گیرند. گونه‌بندی این محلات در شهر تهران برای مواجهه در چهار دسته‌ی محلات دارای اولویت درجه اول مداخله برای ساماندهی و توانمندسازی اسکان غیررسمی، محلات دارای اولویت مداخله برای پیش‌گیری و پیش‌نگری اسکان غیررسمی، محلات نیازمند مداخله مکمل نهادی برای پایداری فرآیند تحول و محلات نیازمند مداخله محدود به صورت طرح‌های مکمل توسعه تقسیم می‌شوند. (مهندسين مشاور عرصه، ۱۳۹۵)

واکنش سیاستگذاران و مدیران شهری در کشورها برای مواجهه با این پدیده سکونتگاه‌های غیررسمی، از نادیده گرفتن تا ریشه کن کردن و نهایتاً ارتقاء، اصلاح و توانمندسازی متفاوت می‌باشند. رویکرد اخیر، بر این پایه استوار است که سیستم مدیریتی حاکم بر کشور، شیوه خودیاری از راه توانمندسازی اجتماعات محلی را در پیش گیرند. لیکن رویکردهای حاضر در برخورد با اسکان غیررسمی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کاستی دارد. یکی از عوامل اصلی تعیین کننده در برنامه‌ریزی و همچنین نتیجه نهایی آن، بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادی و توانمندسازی آن‌ها و در نهایت ایجاد ساختار نهادی جدید می‌باشد. رهیافت نهادی یکی از متاخرترین رهیافت‌هایی است که از دهه ۱۹۹۰ میلادی در توسعه ملی و منطقه‌ای مطرح شده است. برای کاربست رهیافت بازآفرینی و توانمندسازی در مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی راهکارهای نهادی ضروری می‌باشد زیرا بازآفرینی چارچوبی یکپارچه در همه‌ی ابعاد دارد و راهکارهای نهادی نیز یکپارچگی و مشارکت در همکاری تمامی نهادهای رسمی و غیررسمی را می‌طلبد. رهیافت نهادی و ظرفیت‌های آن از این جهت حائز اهمیت است که هر مکانی با توجه به دارایی‌های اقتصادی، مسیر توسعه، آگاهی‌های زیست‌محیطی و پایداری، سیاست‌گذاری‌ها، بینش اجتماعی و فرهنگ با شرایط خاص خودشناخته می‌شود. نهادها در شکل رسمی خود نظیر حکومت و بازار، چارچوبی را که برنامه‌ریزی در آن عمل می‌کند فراهم کرده و در شکل غیررسمی خود نظیر آنچه در هنجارهای اجتماعی، آداب و رسوم و کاربست‌ها وجود دارند، زمینه عمل برنامه‌ریزی را شامل می‌شوند. نهادها با کاهش نامعلومی‌های محیط پیرامون در تولید برنامه‌های کارآمد و به ویژه در پیش‌بینی‌ها و پیشگویی‌ها، به برنامه‌ریزان یاری می‌رسانند. در واقع نهادها به طور خاص در مورد سکونتگاه‌های غیررسمی، برنامه‌ریزی را امکان پذیر می‌سازند. (کاملیمان، فرجی راد، ۱۳۹۱)

ظرفیت نهادی یکی از مفاهیم نوین و اصلی رویکرد نهادی است که در حال حاضر تبدیل به یکی از سیاست‌های اصلی در زمینه توسعه و به طور خاص ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شده است. ظرفیت سازی را ایجاد محیطی توانمند از طریق به کارگیری سیاست‌ها و چارچوب‌های قانونی مناسب، توسعه نهادی، مشارکت اجتماعات محلی، توسعه منابع انسانی و تقویت سامانه‌های مدیریتی تعریف نمود. (Grindle and Hilderbrand, ۱۹۹۵) همچنین روبینز (۲۰۰۶) اظهار می‌دارد که ظرفیت‌سازی باید در ابعاد سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی، سرمایه نهادی و سرمایه اقتصادی صورت گیرد و تلاش‌های ظرفیت سازی و ظرفیت سنجی باید در این چهار بعد انجام شود. وی ظرفیت نهادی را در قالب ترتیبات و اصول حکمروایی مورد توجه قرار داده است. (Rohins, ۲۰۰۸)

بنابراین با تقویت و بکارگیری شیوه‌های ظرفیت‌سازی، توجه به شاخص‌ها و سرمایه‌های مرتبط با آن، توجه به ترتیبات حکمروایی و در نهایت توجه به عرصه‌های تحقق آن می‌توان به ساماندهی و بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی کمک نمود. کشور ما ایران و علی‌الخصوص شهر تهران از دهه ۱۳۲۰ شمسی، براساس اولین سرشماری شهر تهران در سال ۱۲۴۶ با پدیده سکونتگاه‌های غیررسمی روبرو بوده است. نوع برخورد با این پدیده، به فراخور سیاست‌گذاری، گفتمان و هژمونی غالب مواجهه در هر دوره از پاکسازی تا بهسازی و توانمندسازی، متفاوت بوده است. برای مطالعه‌ی نوع مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی در هر دوره و تحلیل قوت‌ها و ضعف‌های هر یک از روش کیفی تحلیل گفتمان بهره‌گرفته شده است.

در سال‌های ۱۳۴۰ تا انقلاب اسلامی در کشور و شهر تهران، نادیده گرفتن گروه‌های فرودست در برنامه‌ریزی مسکن سبب افزایش سکونتگاه‌های شهر تهران شده است. علاوه بر این ناکافی بودن سیاست‌ها برای گروه‌های فرودست و نادیده گرفتن سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌ریزی شهری شهر تهران سبب ارائه مسکن بی‌کیفیت شده است. حدفاصل انقلاب تا پایان جنگ

تحمیلی به دلیل عدم وجود سیاست‌گذاری رسمی به نفع گروه‌های فرودست پیش رفت و کاهش نظارت بر شهر به وقوع پیوست. همچنین گسترش سیاست‌های غیررسمی تأمین مسکن و عدم وجود برنامه‌های توسعه سبب گسترش شدید سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران شد و دولت موظف به ارائه خدمات به این سکونتگاه‌ها شد و این روند تثبیت و گسترش یافت اما سیاست‌گذاری غیریکپارچه و بخشی سبب گسترش شهر و رانده شدن گروه‌های فرودست به بخش‌های پیرامونی شهر شد در شهر تهران بودجه‌ای برای تخریب و ساخت مسکن رایگان برای گوندشینیان تهران در نظر گرفته شد و با نگاه امنیتی سبب خروج آن‌ها از شهر و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران به‌نحو دیگر شد. برنامه‌های مواجهه با فرودستان و سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران همراه بود با رانده شدن آن‌ها از درون شهر به ناحیه‌های پیرامونی شهر و ساخت مسکن برای آن‌ها بدون توجه به نیاز خدماتی و مسکن آن‌ها و این امر موجب نابرابری فضایی بیشتر شهر تهران شد. از دهه ۶۰ به بعد قدرت شهرداری‌ها برای مداخلات در شهر به‌خصوص شهر تهران گسترش پیدا کرد. و ارتقاء خدمات‌رسانی به گروه‌های فرودست و حاشیه‌نشین شهر تهران در دستور کار قرار گرفت. اما همچنان نگاه امنیتی حکومت و مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی در جریان بود. سیاست شهرهای جدید نیز به دلیل فاصله زیاد ناشی از مسافت برای اشتغال افراد ساکن در آن، عدم تمایل به سکونت در این شهرها در ابتدا وجود داشت. (عبدی دانشپور، شفیع، ۱۳۹۹)

پس از پایان جنگ پشتیبانی از بخش خصوصی در ساخت مسکن گسترش پیدا کرد و رسمیت حق اجتماعی مسکن محدود شد. در این دوران سیاست‌های مسکن و کالایی شدن آن همراه با افزایش فقر و بیکاری و مهاجرت‌های بی‌رویه سبب گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران شد. گروه‌های فرودست در سیاست‌گذاری مسکن نادیده گرفته شدند و سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه قرار نگرفتند. رشد سکونتگاه‌های غیررسمی در پیرامون شهر تهران و شورش‌های جمعیتی در اطراف شهر تهران سبب ایجاد بحران سیاسی حکومت و مواجهه امنیتی با آن‌ها شد.

در برنامه چهارم توسعه و به دنبال آن برنامه جامع مسکن برنامه‌های بسیار مناسبی در زمینه گرایش‌های اجتماعی جامعه مدنی و مسکن طبقات اجتماعی فرودست بخصوص ساکنین بافت‌های ناکارآمد و سکونتگاه‌های غیررسمی بوده‌است اما در تحقق‌پذیری با مشکلات بسیاری روبه‌رو بوده‌است و یکی از نمودهای آن مسکن مهر می‌باشد که بدون جامع‌نگری و بدون هیچ‌گونه رویکرد فضایی در تناسب با طبقات فرودست قرار نگرفت. سیاست‌های اجتماعی اواخر دهه هشتاد با نام مسکن مهر هرگز نتوانست با نابرابری‌های فضایی شهر تهران مواجه شود. در دهه ۸۰ تغییر پارادایم و مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی به وسیله توانمندسازی و نهادسازی در قالب پروژه‌های شهرهای پایلوت در نظر گرفته شد و با تغییر دولت عملاً مورد بی‌توجهی قرار گرفت. در برنامه‌های پنجم و ششم به‌خصوص در برنامه ششم گرایش به توسعه درون‌زا و آزادسازی زمین‌های بافت‌های ناکارآمد میانی درون‌شهری برای سکونت افراد فرودست مدنظر قرار گرفت و دفاتر توسعه محله و نوسازی و در آن‌ها دایر و مشغول کار می‌باشند. سوداگری‌های مسکن در دهه ۹۰ سبب ردیابی سیاست‌هایی در سطح کلان برای گروه‌های فرودست و ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی شد. در این دهه سیاست‌هایی از جمله ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر، تأمین مسکن گروه‌های فرودست، بهسازی و توانمندسازی محدوده‌های ناکارآمد و سکونتگاه‌های غیررسمی، جلوگیری از گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و... مطرح شد. همچنین در این دوره گرایش به مدیریت یکپارچه و نهادسازی برای سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی و به‌طور کلی بافت‌های ناکارآمد و با مفهوم بازآفرینی پایدار ایجاد شد ولی پروژه‌های مربوط به سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران، تا به امروز به‌طور کامل محقق نشده‌است. (عبدی دانشپور، شفیع، ۱۳۹۹)

این پژوهش بواسطه مسئله‌ی رهیافت مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی و کاستی‌های موجود در فرآیند مواجهه با این مسئله، به دنبال تدوین چارچوب و راهکارهایی از جنس نهادگرایی و برنامه‌ریزی نهادی می‌باشد به طوری که از طریق شناسایی ظرفیت نهادی و ترتیبات نهادی موجود به تقویت و ارائه ظرفیت‌ها و چارچوب‌های کارآمدتر و بهینه‌تر برای سامان‌دهی و توانمندسازی اجتماعات محلی سکونتگاه‌های غیررسمی در کلانشهر تهران بپردازد. همچنین تلاش در جهت ایجاد گفتمانی مبتنی بر توانمندسازی و تحقق عدالت و راهکارهای نهادی است. در راستای تحقق این موارد از نهادسازی مجازی بهره گرفته شده است که بهره‌گیری از ظرفیت تمامی نهادها و کنشگران را فراهم می‌کند و ترتیبات نهادی برای تصمیم‌گیران اصلی که در سند بازنگری توانمندسازی طراحی می‌کند و در نهایت سبب بهگشت وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران می‌شود. این نهادسازی مجازی در قالب شبکه‌ی اجتماعی چاله چوله پیاده سازی شده است.

بنابراین هدف اصلی پژوهش دست‌یابی به رهیافتی نوین در زمینه‌ی ارتقای سکونت‌گاه‌های غیررسمی کلانشهر تهران با تاکید ویژه بر، ظرفیت نهادی و ترتیبات نهادی می‌باشد. همچنین پرسش‌های اصلی پژوهش عبارتند از: چگونگی تثبیت عملکرد نهادسازی و برنامه‌ریزی مبتنی بر رفتار نهادی در ساختار مدیریت شهری ایران به واسطه ظرفیت و ترتیبات نهادی و چگونگی برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر ظرفیت و ترتیبات نهادی برای بهبود سکونتگاه‌های غیررسمی کلانشهر تهران.

در طول این مقاله ابتدا ادبیات پژوهش و مبانی نظری مربوط به اسکان غیررسمی، بازآفرینی، نهادگرایی و عدالت و چارچوب نظری حاصل تبیین شده و سپس روش پژوهش تحت عنوان روش کیفی تحلیل گفتمان معرفی گردیده است. و از ترکیب چارچوب نظری و روش به چارچوب مفهومی دست یافته شده است. در مرحله‌ی بعد نیز نتایج تحلیل منعکس شده و پیشنهادات ارائه می‌گردد.

## ۲- ادبیات پژوهش

چهار مفهوم اسکان غیررسمی، بازآفرینی، نهادگرایی و عدالت به عنوان ادبیات پایه‌ای پژوهش به لحاظ نظری و تجربی مورد بررسی قرار گرفته‌اند به این ترتیبکه مسئله نوع مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی می‌باشد و رهیافت مواجهه بازآفرینی و نهادگرایی با تاکید بر تحقق عدالت می‌باشد.

سکونتگاه‌های فقیرنشین: واژگان سکونتگاه‌های خودرو<sup>۱</sup>، حلبی‌آباد<sup>۲</sup>، زورآباد<sup>۳</sup>، زاغه<sup>۴</sup>، سکونتگاه‌های حاشیه‌ای<sup>۵</sup>، گتو<sup>۶</sup>، سکونتگاه غیررسمی<sup>۷</sup> و... برای تبیین این مفهوم بکار رفته‌اند. (نگارنده برگرفته از شیخی، ۱۳۸۲: ۱۷، پیران، ۱۳۶۶، ۶۰، ایراندوست، ۱۳۸۸: ۱۷ و ۱۸، رجبی، ۱۳۸۸: ۳، رجبی، ۱۳۸۸: ۴، حاج یوسفی، ۱۳۸۱: ۱۴)

اگرچه تعاریف مختلفی از سکونتگاه غیررسمی وجود دارد، زاغه، فاولا (favela)، سکونتگاه غیرقانونی یا شهر آلونک معمولاً به عنوان مترادف برای این نوع خاص از سکونتگاه استفاده می‌شوند. با این حال، سازمان ملل متحد اسکان غیررسمی را این گونه تعریف می‌کند: مناطقی که در آن گروه‌هایی از واحدهای مسکونی بر روی زمینی ساخته شده‌اند که ساکنان هیچ ادعای قانونی نسبت به آن ندارند، یا غیر قانونی اشغال کرده‌اند. سکونتگاه‌های برنامه‌ریزی نشده و مناطقی که ساکنان آن منطبق بر برنامه‌ریزی جاری و مقررات ساخت و ساز مسکن غیرمجاز نیستند. در مقابل، تعریف میسون و فریزر به این صورت توصیف می‌کنند: "سکونتگاه‌های متراکم شامل اجتماعات مستقر در پناهگاه‌های خود ساخته تحت شرایط تصرف غیر رسمی یا سنتی زمین است.... و معمولاً محصول نیاز فوری برای پناهگاه فقرای شهری است. به این ترتیب آنها به وسیله ازدیاد تراکم کوچک، پناهگاه‌های موقت ساخته شده از مواد گوناگون، تخریب اکوسیستم محلی و مشکلات شدید اجتماعی تشخیص داده می‌شوند." (Hofmann, 2006:1)

دکتر پیران نیز تعریفی ارائه می‌دهد: "مفهوم اسکان غیررسمی به ساکن شدن در مسکن خود ساخته و یک شبه بر پا شده‌ای اطلاق می‌گردد که بر زمین بنا شده است و فاقد سند مالکیت می‌باشد. اسکان غیررسمی یکی از چهره‌های بارز فقر شهری است که در درون یا مجاور شهرها به ویژه شهرهای بزرگ به شکلی خودرو، فاقد مجوز ساختمان و برنامه‌ریزی رسمی شهرسازی، با تجمعی از اقشار کم درآمد و سطح نازلی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرد (صرافی، ۱۳۸۱: ۵)

اسکان‌های غیررسمی در کشورهای مختلف معیارهای متفاوتی دارند، اما معمولاً همه آنها با ویژگی‌های زیر ظاهر می‌شوند: غیرقانونی و غیررسمی، عوامل محیطی و مکانی، محدودیت سرمایه‌گذاری بخش عمومی، فقر و آسیب پذیری و تنش اجتماعی (The National Housing Code, 2009:26)

رهیافت‌های جهانی مداخله و مواجهه با اسکان غیررسمی، طیفی از نادیده انگاری محض (تا ۱۹۶۰)، تخریب و پاکسازی (۱۹۶۰-۱۹۸۰)، خودیاری (۱۹۷۰-۱۹۸۰)، دیدگاه اصلاح طلبانه (۱۹۵۰-۱۹۸۰)، ارائه‌ی زمین و خدمات (۱۹۷۰-۱۹۸۰)، ارتقای محیطی با بهسازی (۱۹۸۰ تا کنون) تا توانمندسازی (۱۹۹۰ تا کنون) را در نقاط مختلف دنیا پیموده است. (نگارنده

<sup>1</sup> Spontaneous Settlement

<sup>2</sup> Shanty

<sup>3</sup> Squatter Settlement

<sup>4</sup> slum

<sup>5</sup> Marginal Settlements

<sup>6</sup> Ghetto

<sup>7</sup> informal Settlement

برگرفته از: پیران، ۱۳۶۷: ۳۵، صرافی، ۱۳۸۲: ۲۷۰، ایراندوست و ۱۳۸۸: ۱۰۹، پاتر و ایونز، ۱۳۸۴: ۲۳۰، HABITAT, 2003: 129, (Pugh, 2005: 326, Abbott, 2002)

رهیافت‌های دولت ایران برای مداخله در اسکان غیررسمی نیز به این ترتیب بوده است که دولت‌ها در برابر ساماندهی مسائل شهری، ضرورت، سیاست‌هایی را برمی‌گزینند که با رویکرد حکومتی آنان و گفتمان غالب دوره تطابق دارد. به طور کلی، سیاست‌های به کارگرفته شده توسط دولت‌ها در ایران را به منظور ساماندهی اسکان غیررسمی می‌توان در هشت راهبرد اساسی می‌توان خلاصه کرد که عبارتند از: مسکن عمومی (۱۳۴۷ تا انقلاب اسلامی)، پاکسازی (اوایل انقلاب)، آماده سازی و ایجاد شهرهای جدید (پس از انقلاب و پس از ۱۳۶۶)، مداخله دولت برای توسعه زیرساخت (پس از جنگ و پس از ۱۳۷۴)، بهسازی و ارتقای کیفیت محیطی (۱۳۷۶ به بعد)، توانمندسازی (۱۳۸۲ به بعد) و بازآفرینی (دهه ۹۰). (نگارنده برگرفته از: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۲: ۸۵-۹۰، ایراندوست، ۱۳۸۸)

بازآفرینی شهری: مفسران از اصطلاح بازآفرینی برای پیشرفت طولانی مدت اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی به دلیل رنج بردن از اثرات سو صنعتی شدن استفاده می‌کنند. در بازآفرینی علاوه بر ابتکارات مالکیت، همکاری، هدف‌گذاری فضایی، رقابت، توانمندسازی و پایداری اهمیت فزاینده‌ای یافته است. تعریف "بازآفرینی" همیشه گسترده بوده است، که شامل بازآفرینی کالبدی و توسعه پروژه‌های شهری، بازآفرینی فعالیت اقتصادی و بازآفرینی چارچوب‌های اجتماعی است. (Andrew Smith, 2007: 178-90) بازآفرینی شهری، به عنوان چشم‌انداز جامع و یکپارچه و اقدامی که منجر به حل مشکلات شهری می‌شود و مسائلی را دنبال می‌کند که به دنبال بهبود پایدار شرایط اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و محیط‌زیستی است. (Roberts, ۲۰۰۰) رابرت کوان نیز اینگونه بیان می‌کند که واژه بازآفرینی یا تجدید نسل جایگزین واژه نوسازی شد و این درحالی است که معانی اجتماعی به آن افزوده شده است. (Cowan, 2005: 426)

ماهیت بازآفرینی شهری را در شش مقوله می‌توان به طور خلاصه مطرح نمود: نخست، یک فعالیت مداخله‌گر دوم، فعالیت مشترک بخش‌های مختلف اجتماعی، عمومی و خصوصی، سوم، در طول زمان همراه با تحولات اقتصادی، اجتماعی، محیطی و سیاسی، چهارم، بسیج تلاش جمعی و پایه‌ای برای مذاکرات جهت اتخاذ راه‌حل، پنجم، فرایند مبتنی بر عملکرد عناصر مختلف سیستم شهری و ششم، مستلزم یکپارچگی در مدیریت است. (Urban Task Force, ۱۹۹۰ به نقل از نوریان و آریانا، ۱۳۹۱).

نتایج حاصل شده از سیر اندیشه‌های بازآفرینی شهری به این ترتیب بوده است؛ ابتدا، کالبدی، در مرحله دوم تمرکز بر ابتکارات رفاه اجتماعی، سپس تمرکز بر بخش خصوصی و بازآفرینی اقتصادی و فلسفه مشارکت دولتی و خصوصی، در مرحله بعد تلفیق سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی با تکیه بر ماهیت پیچیده حاکمیت و در نهایت نیز پایداری ظهور کرده است. (Andrew Tallon, 2010)

نهادگرایی: یکی از دلایل اصلی توجه به مباحث نهادی، شکست برنامه‌های بازآفرینی به خصوص در مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی است که بدون توجه به نهادها تدوین شده بودند. داگلاس نورث، در این زمینه می‌نویسد: نهادها متشکل از قواعد رسمی، هنجارهای غیررسمی و ویژگی‌های اجرایی و ترکیبی از این پدیده‌ها هستند که بر عملکرد تأثیر می‌گذارند. در حالی که قواعد رسمی، در مدت کوتاهی تغییر پذیرند، هنجارهای غیررسمی به طور تدریجی تغییر می‌کنند. (نورث، ۲۰۰۰: ۲۵)

نهادها در واقع قوانین بازی در جامعه‌اند، یا به عبارتی قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. در نتیجه نهادها سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند؛ چه این مبادلات سیاسی باشند چه اقتصادی و چه اجتماعی. نهادها چارچوب‌هایی هستند و با در اختیار گذاشتن ساختارهایی برای زندگی روزمره، عدم اطمینان را کاهش می‌دهند؛ در واقع نقش نهادها این است که از طریق بنیان نهادن ساختارهایی باثبات، عدم اطمینان را کاهش می‌دهند. (نورث، ۱۳۸۵: ۱۹-۲۳) گلدسمیت عرف و قوانین را به عنوان نهاد تعریف کرده است (Goldsmith, ۱۹۹۲: ۵۸۲).

تکامل تئوری‌های نهادگرایی در درون تئوری‌های برنامه‌ریزی، تحلیل فرایندهای اجرا، اقتصاد سیاسی برنامه‌ریزی و تئوری‌های برنامه‌ریزی ارتباطی صورت گرفته است (Verma, ۲۰۰۷: ۶۴). بر اساس این رویکرد، دارایی‌های محلی و قابلیت‌های اقتصادی درونی به عنوان پایه‌ای برای توسعه و بنیانی برای ایجاد و راه‌اندازی رقابت پذیری محلی تلقی می‌شوند. بر اساس این رویکرد، نهادها اعم از رسمی و غیررسمی به عنوان بخش مهم و جدایی ناپذیر در کاهش عدم قطعیت و ریسک و افزایش اعتماد در توسعه تلقی می‌گردند. در رویکرد نهادگرایی، مفاهیمی همانند سرمایه اجتماعی، اعتماد، شبکه‌ها، ساختارهای حقوقی و مقرراتی،

هنجارها، اشکال سازمانی، ترتیبات نهادی، درجه رسمی بودن نهادها، ظرفیت نهادی و حکمروایی نقش مهمی در تدوین سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌های توسعه دارند. هر فضای جغرافیایی محتوای نهادی و بومی خاص خود را دارد بنابراین باید مسیر توسعه مجزا و خاص خود را داشته باشد. (فرجی راد، کاظمیان، ۱۳۹۱)

نهادها هم به شکل مقررات و ساختارهای رسمی و هم به صورت هنجارها و اقدامات غیررسمی در امور روزمره زندگی جمعی بروز می‌یابند. آنها فرایندهای تعاملی را شکل می‌دهند که از طریق این فرایندها، ترجیحات و علایق مشخص شده و تصمیمات اتخاذ می‌شوند (Healy, 2006: 64, Dale, 2002: 6).

نهادگرایی، رویکردی جدید نسبت به برنامه‌ریزی به دست می‌دهد که پاسخ‌های معقولی به سه پرسش اساسی برنامه‌ریزان می‌دهد: چرا برنامه‌ریزی می‌کنیم؟ برای کجا برنامه‌ریزی می‌کنیم؟ چگونه برنامه‌ریزی کنیم؟ (Alexander, 2007, 58) همچنین برنامه‌ریزی را فعالیتی می‌داند که در آن بافتار و فعالیت با یکدیگر خلق گشته و با یکدیگر با تولید می‌شوند (Healey, 2007: 63). توجه به زمینه نهادی برنامه‌ریزی می‌تواند مانع از شکست برنامه‌ریزی و جهت‌دهی درست به تصمیمات برنامه‌ریزان شود، تا وقتی نهادهایی در راستای تضمین اجرای تصمیمات برنامه‌ریزی شکل نگیرند نمی‌توان از تحقق سیستم برنامه‌ریزی در راستای مواجهه با مسائل شهری، سخنی به میان آورد. (شریف‌زادگان، قانونی، ۱۳۹۸) بنابراین با توجه به رابطه‌ی بین برنامه‌ریزی و نهادگرایی می‌توان در جهت کاهش عدم قطعیت‌های مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی بوسیله کاربست اصول نهادگرایی قدم نهاد.

ازجمله مفاهیم کلیدی و اساسی تشکیل دهنده‌ی این پژوهش و ادبیات نهادی، ظرفیت نهادی<sup>۸</sup> و ترتیبات نهادی<sup>۹</sup> می‌باشد. ظرفیت نهادی، توانایی اشاره به دانش، مهارت‌ها و نگرش‌های فردی و قابلیت آنها برای برعهده گرفتن مسئولیت‌های محوله دارد. (Franks, 1999: 52) روبینز با الهام از مور و همکاران (2006) اظهار می‌دارد که ظرفیت‌سازی باید در ابعاد سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی، سرمایه نهادی و سرمایه اقتصادی صورت گیرد. وی ظرفیت نهادی را در قالب ترتیبات و اصول حکمروایی مورد توجه قرار داده است. (Robins, 2008: 687-688)

تفکر در مورد ظرفیت‌سازی اغلب بواسطه ایده‌های مرتبط با مشارکت، توانمندسازی، جامعه مدنی و جنبش‌های اجتماعی تحت تأثیر قرار گرفته است. در درجه اول، ظرفیت‌سازی نباید وابستگی را ایجاد کند؛ در درجه دوم، ظرفیت‌سازی به عنوان یک فرآیند تشریک مساعی بین دولت و اجتماع دیده می‌شود؛ در درجه سوم، ظرفیت‌سازی یک فعالیت مجزا و ایزوله نیست و در محیط‌های اجتماعی، فرهنگی سیاسی و اقتصادی صورت می‌گیرد؛ و در درجه آخر، ظرفیت‌سازی صرفاً با پایداری منابع مالی مرتبط نیست. (Eade, 1997: 10)

ظرفیت نهادی به صورت گسترده به توانمندسازی، سرمایه اجتماعی و توانمندکردن محیط زیست و همچنین فرهنگ، ارزش‌ها و روابط فرهنگی که بر زندگی ما تأثیر می‌گذارند، اشاره دارد (Segnestam et al., 2003). ظرفیت‌سازی‌هایی باید سازگار با محیط‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی باشد و فرآیندهای پویای تغییر و اصلاح درونی را ایجاد کند (Willems, 2003: 10, and Boumert). همچنین گیبس و همکاران ظرفیت نهادی را در ارتباط تنگاتنگ با حکمروایی و شراکت می‌دانند. (فرجی راد، کاظمیان، ۱۳۹۱) از این رو بحث ظرفیت‌سازی نهادی به عنوان یکی از سیاست‌های اصلی در فرآیند توسعه و در پژوهش حاضر ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه قرار گرفته است.

محیط و ترتیبات نهادی اشاره به رژیم‌های نهادی (محیط نهادی و ترتیبات نهادی)، ماهیت سیستم‌های نهادی (درجه رسمی بودن و غیررسمی بودن) و اشکال سازمانی و موضوعاتی همچون ساختارهای قانونی و مقرراتی، چگونگی دخالت هنجارهای اجتماعی در شکلگیری چارچوب نهادی، محیط بازار، سطح دخالت انجمن‌های کاری، درجه پیوستگی و ناپیوستگی عاملان تصمیم‌گیری و امثال آن دارد که در ارتباط با هم ماهیت مشخصی به نام محیط و ترتیبات نهادی را شکل می‌دهند که بیشتر سطح تفرق و یا یکپارچگی مد نظر است به این صورت که هر چه محیط و ترتیبات نهادی دارای درجه یکپارچگی بیشتری باشد می‌تواند نقش مثبت‌تری در توسعه داشته باشد. شکلگیری محیط و ترتیبات نهادی عموماً تحت تأثیر ساختارهای حکومتی و یا حکمروایی و چارچوب‌های قانونی و تصمیم‌گیری است. (فرجی راد، کاظمیان، ۱۳۹۱) بنابراین ترتیبات نهادی نیز در سطح ساختاری

<sup>8</sup> Institutional capacity

<sup>9</sup> Institutional arrangement

نقش کلیدی در مواجهه‌ی اصولی با سکونتگاه‌های غیررسمی دارد، به این ترتیب که همراهی این دو مفهوم می‌تواند بستر مواجهه‌ی کارآمد با مسئله را فراهم کند.

عدالت: برقراری عدالت، مهم‌ترین بنیان سیاست‌های اجتماعی و رفاهی و از معیارهای بنیادین نهادگرایی است. (شریف زادگان، موسوی خورشیدی، ۱۳۹۹) فاینشتاین عدالت را جزئی از اجزای شهر خوب می‌داند و با برشمردن سه معیار «مساوات»، «دموکراسی» و «تنوع»، به عنوان اجزای بر سازنده‌ی عدالت شهری یا شهر عادلانه، تحلیل خود را به این معیارها محدود می‌کند. او به طور خاص، تهیه‌ی مسکن و بازآفرینی شهری دو حوزه‌ی کلیدی سیاست‌گذاری عمومی محلی از زمان جنگ جهانی دوم را عرصه‌هایی می‌داند که در آنها ارزش‌های تنوع، دموکراسی و مساوات با یکدیگر در تنش هستند. (Fainstein, 2010)

بنابراین ضمن معرفی مختصری از مفهوم و ویژگی‌های اسکان غیررسمی، بازآفرینی به عنوان رهیافتی کلان برای مواجهه، نهادگرایی به عنوان رویکردی مکمل با بازآفرینی و عدالت به عنوان معیار اساسی در ادبیات نهادی، چارچوب نظری حاصل از این مفاهیم استخراج شده است.

برای مواجهه با پدیده‌ی سکونتگاه‌های غیررسمی، مزیت و نوآوری این پژوهش در مقابل سایر پژوهش‌ها کاربست ادبیات نهادی و راهکارهای آن در بستر رهیافت بازآفرینی شهر می‌باشد و علاوه بر این عدالت نیز به عنوان اصلی مهم در بازآفرینی شهری و مسئله‌ی پژوهش مورد تاکید قرار گرفته است. با فروض و ادبیات نظری ذکر شده به معرفی روش پژوهش پرداخته می‌شود.

<b>بازآفرینی شهری</b>	<b>مؤلفه فرهنگی- اجتماعی</b>	تقویت روحیه شهروندی، همکاری اجتماعی و مشارکت گروهی
		تقویت سرمایه اجتماعی و انسانی
		کاهش محرومیت اجتماعی
		بهبود ناکارآمدی کالبدی
<b>اسکان غیررسمی</b>	<b>مؤلفه کالبدی</b>	اقتصاد و کسب و کار نوپا و دانش بنیان
		فرصت‌های اجتماعی- اقتصادی برابر
		تعیین مرز اخلاقی دولت و بازار
<b>نهادگرایی</b>	<b>مؤلفه اقتصادی</b>	شراکت بخش‌های مختلف (دولتی، عمومی، خصوصی، مردمی)
		مشارکت محلی
		مدیریت غیر متمرکز و مبتنی بر مشارکت
<b>عدالت</b>	<b>مؤلفه نهادی</b>	حکمرانی
		سیاست‌های اجتماعی
		حقوق مالکیت و سیاست تشویقی
		ظرفیت و ترتیبات نهادی
<b>مؤلفه کلان</b>	<b>مؤلفه نظری</b>	مهار رشد شهری
		یکپارچگی فرآیندی
		مدیریت و برنامه ریزی یکپارچه
		توزیع متوازن ثروت و منابع
<b>مؤلفه کلان</b>	<b>مؤلفه نظری</b>	تغییرات گفتمان و سیاستگذاری
		نقش مکمل دولت و بازار
		مساوات، دموکراسی و تنوع

نمودار ۱- چکیده چارچوب نظری نهایی

### ۳- روش‌شناسی پژوهش

در پژوهش حاضر از روش تحلیل گفتمان انتقادی که زیر مجموعه‌ی روش‌های کیفی است، استفاده شده است. روش تحقیق مبتنی بر مطالعه توصیفی-تحلیلی می‌باشد و در جهت این امر از دو روش مطالعه کتابخانه‌ای و مطالعه میدانی استفاده شده است. این روش، از نظر زمینه‌مندی و حساس بودن نسبت به بستر تحلیل، اتکا بر گفت و گویای انتقادی، پذیرش نقش فعال برای محقق برای این پژوهش مناسب تشخیص داده شده است. در این زمینه، که مدل‌های معمولی، توانایی تطبیق با این پیچیدگی را ندارند و آن را در سطحی از ساده‌سازی انتزاعی گرفتار می‌سازند، این روش، مناسب تشخیص داده شده است.

نورمن فرکلاف، تحلیل گفتمان انتقادی را روشی می‌داند که در کنار سایر روش‌ها برای بررسی تغییرات اجتماعی و فرهنگی به کار گرفته می‌شود و مرجعی است که در نزاع علیه استثمار و سلطه، مورد استفاده قرار می‌گیرد. (یارمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۰۵). در

واقع فرکلاف، CDA را توسعه یک چارچوب تحلیلی برای مطالعه زبان در رابطه با قدرت و ایدئولوژی می‌داند. (Rahimi & Amalsaleh, 2008: 118)

وندایک، CDA را نوعی تحلیل گفتمان می‌داند که روش‌های سوء استفاده از قدرت اجتماعی، سلطه و نابرابری و نیز مقاومت متون در بافت‌های اجتماعی و سیاسی در مقابل آنها را مورد مطالعه قرار می‌دهد. او معتقد است که با چنین روش تحلیلی، تحلیل‌گران گفتمان انتقادی در تلاشند تا نابرابری‌های اجتماعی را کشف و افشا نمایند و در نهایت در مقابل آن ایستادگی کنند. (Van Dijk, 1998: 1, Amalsaleh & Sajjadi, 2004: 28).

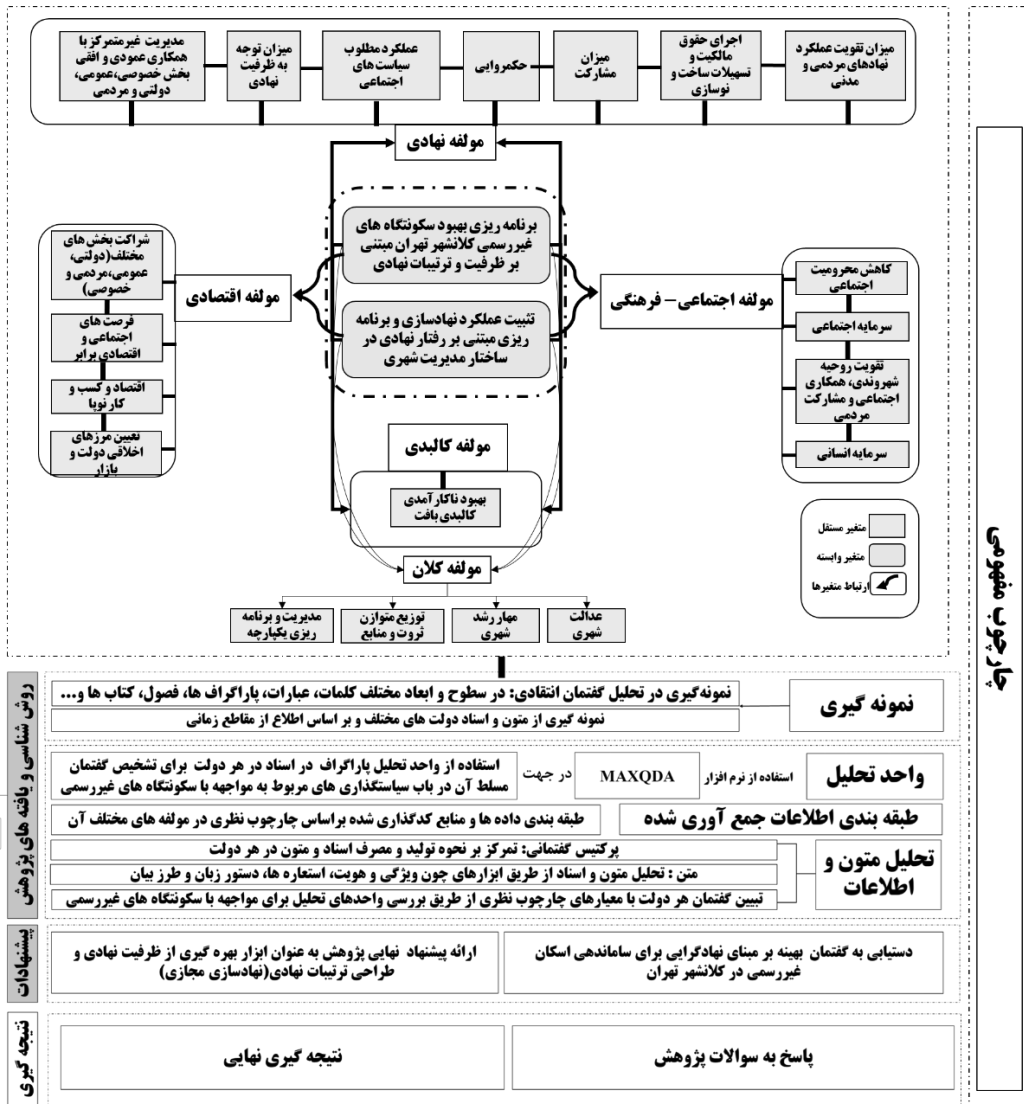
متون و داده‌های زیر با توجه به نقش و جایگاه نهادها و نهادگرایی در مواجهه با اسکان غیررسمی مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. این داده‌ها عبارتند از: مطالعه و تحلیل برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ی قبل و بعد انقلاب، اسناد مربوط به نوسازی در وزارت راه و شهرسازی (سند توانمند سازی، اسناد مربوط به ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و...)، طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به کلانشهر تهران، مصاحبه‌های مسئولین امر در زمینه مسکن و شهرسازی و سیاست‌های کلان در هر دولت، تحلیل تیتراها و متون خبرگزاری، نشریات و روزنامه‌ها، اسناد دفاتر تسهیلگری، نوسازی و بازآفرینی در مورد اسکان غیررسمی، مصوبات مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، وزارت راه و شهرسازی و شورای شهر درباره توسعه شهر تهران و مسئله‌ی مسکن و... .

جهت گردآوری اطلاعات از دو روش کتابخانه‌ای و میدانی استفاده شده است. روش کتابخانه‌ای شامل مطالعه‌ی مقالات و کتب مرتبط با موضوع مورد مطالعه (اسکان غیررسمی، بازآفرینی، نهادگرایی و ظرفیت نهادی)، مقالات و پایان نامه‌ها و گزارش‌های مرتبط با سکونتگاه‌های غیررسمی و نهادگرایی، و اسناد ذکر شده می‌باشد. روش میدانی نیز شامل مصاحبه با اساتید دانشگاه، متخصصین این حوزه و مسئولین درباره‌ی نحوه نگرش آنان با شیوه‌های مختلف روایی از جمله story Telling می‌باشد.

برای دسته‌بندی داده‌ها و تحلیل آن‌ها با توجه به واحدهای تحلیل گفتمان که از ادبیات پژوهش و مدل مفهومی استخراج شده است، از نرم‌افزار MAXQDA استفاده می‌شود. به این ترتیب که اغلب سیاست‌ها، قوانین، برنامه‌ها، طرح‌ها و اسناد رسانه‌ای پیش از انقلاب و دولت‌های پس از انقلاب برای دستیابی به نوع گفتمان هر دوره، رهیافت‌های مسلط بر آن و ارزیابی آن کدگذاری و تحلیل می‌شود. پس از دستیابی به گفتمان مسلط هر دولت در مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی به ارائه نتیجه‌گیری و پیشنهادات پرداخته می‌شود.

با تلفیق معیارهای حاصل از چارچوب نظری مربوط به بازآفرینی شهری، اسکان غیررسمی، نهادگرایی و عدالت با روش تحلیل گفتمان انتقادی و فرآیند پژوهش تحلیل گفتمان به ارائه چارچوب مفهومی و سنجش برای ادامه پژوهش پرداخته شده است به طوری که پرسش‌های اصلی و اهداف پژوهش به عنوان متغیر وابسته به متغیرهای مستقلی در نظر گرفته شده‌اند که از ادبیات پژوهش و چارچوب نظری استخراج شده است. متغیرهای مستقل که در منابع مورد مطالعه در تحلیل گفتمان مورد بررسی قرار می‌گیرد در ۴ مولفه‌ی نهادی، اقتصادی، کالبدی و اجتماعی فرهنگی طبقه بندی شده‌اند. در آخر نیز چارچوب سنجشی متشکل از معیارها که همان متغیرهای مستقل هستند همراه با شاخص‌های سنجش ارائه شده و به عنوان واحدهای تحلیل اسناد در تحلیل گفتمان انتقادی هر دولت مورد استفاده و سنجش قرار می‌گیرند. تمامی این موارد زمینه را برای تحلیل و تبیین گفتمان مسلط نهفته در اسناد و مصاحبه‌های مختلف دولت‌ها در زمینه‌ی نحوه مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی فراهم می‌کند.





نمودار ۲ چارچوب مفهومی پژوهش

#### ۴- یافته‌های پژوهش

در درجه اول باتوجه به تعداد کثیری از اسناد تهیه شده که به طور مستقیم و غیرمستقیم به پدیده‌ی اسکان غیررسمی، نهادگرایی و روش‌های مداخله‌ی حاکمیت جهت مواجهه با این پدیده تهیه و تصویب شده‌اند، تلاش بر این بوده است که اسناد حاضر جامعیت لازم جهت تبیین گفتمان مسلط هر دولت در مواجهه با پدیده‌ی اسکان غیررسمی با نگاه به بعد نهادی را داشته باشند. در درجه‌ی بعدی نشریه هفت شهر برای شناسایی گفتمان دانشگاهی و گفتمان وزارت راه و شهرسازی برای مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی و جایگاه و اهمیت نهادگرایی با واحدهای تحلیل مورد بررسی و سنجش قرار گرفته‌است. علاوه بر بررسی اسناد و نشریه‌ی هفت شهر، تعدادی مصاحبه‌ی باز با متخصصین، اساتید و افرادی دارای سوابق اجرایی و تحصیلی در زمینه‌ی پژوهش برگزار شده است که نتایج تمامی تحلیل‌ها در سه سطح ارائه شده است.

بنابراین ابتدا اسناد مورد نظر معرفی شده، سپس مراحل تحلیل مطابق روش صورت می‌پذیرند. دلیل تحلیل گفتمان در این پژوهش، سنجش وضعیت در هر دوره و یافتن کاستی‌ها می‌باشد. یافته‌های اصلی این پژوهش تبیین گفتمان هر دوره و درنهایت دستیابی به گفتمانی بهینه و براساس آن نوعی نهادسازی جامع و فراگیر برای تثبیت در مدیریت شهری، بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادی میان کنشگران و طراحی ترتیبات نهادی مطلوب میان تصمیم‌گیران است. منابع مورد تحلیل به شرح نمودار زیر می‌باشند.

برنامه های کلان کشوری	قوانین و الزامات باز آفرینی شهری
قانون اساسی جمهوری اسلامی	قانون ساماندهی حمایت از تولید و عرضه مسکن
سند چشم انداز ۲۰ ساله	قانون الحاق مواردی به ساماندهی حمایت از تولید و عرضه مسکن
سیاست های کلی ابلاغی رهبری در بخش مسکن، شهرسازی و مشارکت اجتماعی	قانون حمایت از احیا، بهسازی، نوسازی بافت های فرسوده و ناکار آمد شهری
قانون برنامه عمرانی اول	موارد مستقیم و غیر مستقیم باز آفرینی شهری در برنامه ششم توسعه
قانون برنامه عمرانی دوم	سند ملی ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه های غیر رسمی
قانون برنامه عمرانی سوم	آیین نامه اجرایی ساماندهی حمایت از تولید و عرضه مسکن
قانون برنامه عمرانی چهارم	آیین نامه ماده ۸ ساماندهی حمایت از تولید و عرضه مسکن
قانون برنامه عمرانی پنجم	آیین نامه اجرایی الحاق های قانون ساماندهی حمایت از تولید و عرضه مسکن
برنامه توسعه اول	سند ملی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت های فرسوده و ناکار آمد شهری
برنامه توسعه دوم	آیین نامه تسهیلات نوسازی و بهسازی مسکن
برنامه توسعه سوم	آیین نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۷ قانون حمایت از احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی
برنامه توسعه چهارم	بافت های فرسوده و ناکار آمد شهری
برنامه توسعه پنجم	الحاقیه سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت های فرسوده و ناکار آمد شهری
برنامه توسعه ششم	آیین نامه اجرایی ماده ۱۴ قانون ساماندهی حمایت از احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی
طرح جامع مسکن و بازنگری	بافت های فرسوده و ناکار آمد شهری
<b>طرح ها و برنامه های استان و شهر تهران</b>	اصلاحیه اساسنامه شرکت باز آفرینی شهری
طرح آمایش استان تهران	آیین نامه اجرایی برنامه ملی باز آفرینی پایدار
طرح معمومعه شهری تهران	آیین نامه اجرایی حمایت از توسعه گران برنامه ملی باز آفرینی پایدار
طرح جامع شهر تهران ۱۳۴۵	آیین نامه حمایت مالی از قانون ساماندهی حمایت از تولید و عرضه مسکن
طرح جامع سوم شهر تهران (ساماندهی) ۱۳۷۱	مضوبه مشترک شورای عالی و ستاد باز آفرینی
طرح جامع شهر تهران (راهبردی - ساختاری) ۱۳۸۶	شیوه نامه شناسایی محدوده های هدف بهسازی و نوسازی و ارتقاء های اجرایی مداخله
برنامه پنج ساله اول شهرداری تهران ۱۳۸۸	آیین نامه فعالیت ستاد ملی و استانی توانمندسازی
برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران ۱۳۹۳	آیین نامه فعالیت ستاد ملی و استانی باز آفرینی
برنامه پنج ساله سوم شهرداری تهران ۱۳۹۸	آیین نامه نحوه فعالیت ستاد شهرستان باز آفرینی پایدار شهری
آمارنامه های شهر تهران (۱۳۸۵-۱۳۹۸)	آیین نامه فعالیت کارگروه تخصصی اقتصادی و مشارکت های مردمی و تسهیلات
آمارنامه های شهرداری تهران (۱۳۶۳-۱۳۹۸)	آیین نامه فعالیت کارگروه تخصصی اجتماعی، فرهنگی و سلامت
برنامه ساماندهی سکونتگاه های غیر رسمی شهر تهران (عرصه) گزارشی بازنگری توانمندسازی - ۱۴۰۰ غیر مصوب	آیین نامه فعالیت کارگروه تخصصی پستی و پیشگیری از گسترش بافت های ناکار آمد
گزارش محله شهر ایران	دستور العمل تدوین برنامه اقدام برای روستاهای واقع در حریم شهرها
نشریه های هفت شهر (شماره ۱-۶۲)	دستور العمل نحوه فعالیت کارگروه وقف
	آیین نامه فعالیت کارگروه شکل های مردم نهاد
	برنامه ملی باز آفرینی شهری پایدار
	راهنمای نحوه شناسایی و تعیین محدوده سکونتگاه های غیر رسمی
	اساسنامه شرکت باز آفرینی شهری
	دستور العمل ماده ۴ قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت های ناکار آمد شهری
	دستور العمل تدوین برنامه باز آفرینی محله با رویکرد اجتماع محور

### نمودار ۳ اسناد و منابع مورد بررسی در پژوهش

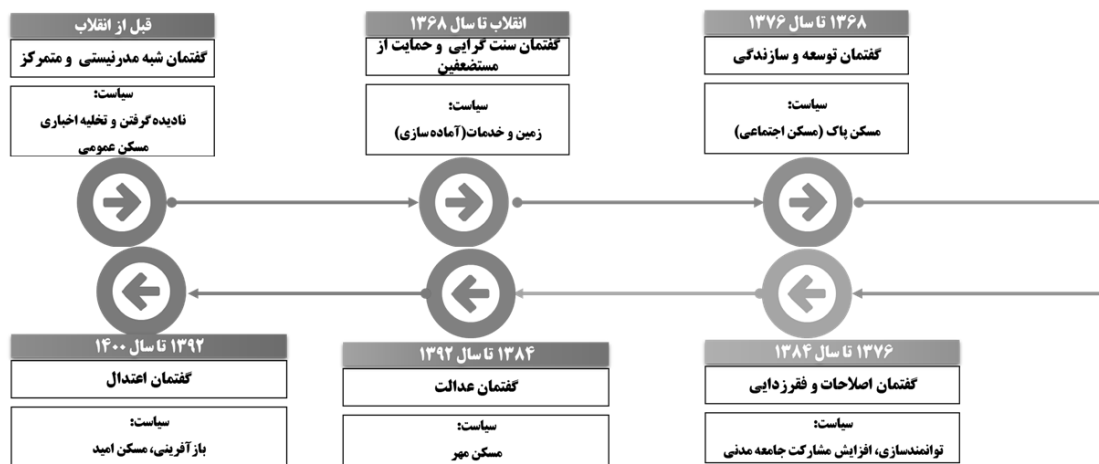
با استفاده از نرم افزار MAXQDA معیارها و شاخص ها یا همان واحدهای تحلیل به عنوان کدها و زیرکدها وارد برنامه شده و اسناد ذکر شده نیز در برنامه بارگذاری شده اند. در نتیجه هر واحد تحلیل به لحاظ میزان تکرارپذیری در هر سند استخراج شده است.

دوره بندی های صورت گرفته برحسب دولت ها برای استخراج گفتمان مسلط هر دولت نیز عبارت است از: قبل از انقلاب (۱۳۲۷-۱۳۴۱)، قبل از انقلاب (۱۳۴۱-۱۳۵۷)، شروع انقلاب تا سال ۱۳۶۸، دولت سازندگی (۱۳۶۸-۱۳۷۶)، دولت اصلاحات (۱۳۷۶-۱۳۸۴)، دولت عدالت (۱۳۸۴-۱۳۹۲)، دولت اعتدال (۱۳۹۲-۱۴۰۰).

در راستای عملیاتی سازی روش تحلیل گفتمان در هر دوره، اطلاعات جمع آوری شده شامل، اسناد، نشریات و مصاحبه ها در سه سطح ایدئولوژیک، کلان کشوری و شهر تهران تبیین شده و سیر گفتمان مواجهه با سکونتگاه های غیررسمی در هر یک استخراج می شود.

**تحلیل گفتمان ایدئولوژیک:** باتوجه به این امر که تحلیل گفتمان جنبه های ایدئولوژیک و بر مبنای جهان بینی ساختار قدرت دارد، سیر گفتمانی کشور بر اساس ایدئولوژی هر دولت برای مواجهه با سکونتگاه های غیررسمی نیز مطرح شده است. با توجه به جهان بینی ساختار قدرت قبل از انقلاب، گفتمان مسلط شبه مدرنیستی و متمرکز بوده و سیاست مواجهه با سکونتگاه های غیررسمی توأمان با نادیده گرفتن، تخلیه اجباری و در برخی موارد مسکن عمومی بوده است. پس از انقلاب تا سال ۱۳۶۸، گفتمان سنت گرایی و حمایت از مستضعفین غالب بوده. سیاست مواجهه آماده سازی یا همان ارائه زمین و خدمات مورد نیاز سکونت بوده است. بین سال های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ نیز در دوره سازندگی، گفتمان سازندگی و توسعه مسلط بوده و سیاست مواجهه با این سکونتگاه ها مسکن اجتماعی یا مسکن پاک بوده است. پس از آن در فاصله سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ گفتمان اصلاحات و فقرزدایی مطرح شده است که با سیاست های توانمندسازی و افزایش مشارکت جامعه مدنی همراه بوده است. این دوره تغییر پارادایم گسترده ای به لحاظ نظری و سیاستگذاری صورت گرفته که مواجهه با سکونتگاه های غیررسمی از روش های امنیتی فاصله می گیرد و به روندی از پایین به بالا میل می کند. همچنین در این دوره برای اولین بار واژه های اسکان غیررسمی به ادبیات توسعه و برنامه ریزی اضافه می شود. در سال های ۱۳۸۴-۱۳۹۲ گفتمان عدالت با سیاست مسکن اجتماعی مهر مطرح می شود که شکاف و فاصله ای را بین گفتمان اصلاحات و دوره بعد خود ایجاد می کند. در نهایت نیز از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۴۰۰ نیز گفتمان

اعتدال بر اساس ایدئولوژی دولت مطرح شده و سیاست بازآفرینی و مسکن امید را پیاده می‌کند. این سیاست بر مبنای رهیافتی جامع بوده اما در اغلب موارد در سیاستگذاری قوی می‌باشد و در سطح عملیاتی و برنامه‌ریزی در کشور ما دچار اختلال و مشکل شده است.



#### نمودار ۴ تحلیل گفتمان کلان براساس ایدئولوژی هر دولت در مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی کشور

ماخذ: نگارنده برگرفته از ایراندوست، آشوری، دوستوندی، ۱۳۹۸

**تحلیل گفتمان سطح کلان کشوری:** این تحلیل گفتمان اسناد سطح کلان کشور و سطح مورد پژوهی را در بر گرفته است. قبل از انقلاب و در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۴۱ گفتمان غالب پاکسازی و نادیده‌گرفتن بوده است که با اقداماتی مطلق‌گرایانه، قهرآمیز، از بالا به پایین و توأمان با مداخلات سنگین کالبدی همراه بوده است. پس از آن از سال ۱۳۴۱ تا سال ۱۳۵۷، گفتمان غالب پاکسازی و جابه‌جایی زاغه‌ها بوده است که با مداخلات مستقیم و متمرکز کالبدی، تخریب و پاکسازی و ایجاد محلات جدید، اقدامات تجدیدطلبانه و گسترده و رویکرد قهرآمیز، مطلق‌گرایانه و از بالا به پایین همراه بوده است. پس از انقلاب تا سال ۱۳۶۸، گفتمان پاکسازی و جابه‌جایی زاغه‌ها مسلط بوده و در برخی موارد بهسازی با سیاست روانبخشی صورت گرفته است. این دوره حمایت از اقشار فرودست و تامین مسکن آن‌ها در برخی موارد را به همراه داشته است اما همواره آمرانه، از بالا به پایین و همراه با پاکسازی زاغه‌ها و گودها بوده است. در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶، گفتمان بازسازی با سیاست تجمیع تسلط داشته است که پروژه محور، دارای مقیاس بزرگ، همراه با دیدگاه امنیتی، از بالا به پایین و سودگرایانه بوده است. شکاف بین طبقات اجتماعی افزایش یافته است. در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴، گفتمان مسلط از گفتمان بازسازی و سیاست تجمیع تا پایان دهه‌ی ۷۰ به سمت گفتمان بهسازی و راهبرد توانمندسازی تغییر رویه داده است. در گفتمان بهسازی جایگاهی برای نهادها و ترتیبات بین آن‌ها شکل گرفته است که در سطح سیاستگذاری آن دوره آغاز شده است. در این دوره گذاری از رویکرد اقتدارگرایانه به سمت رویکرد از پایین به بالا شده است و محله‌محوری جایگزین پروژه‌محوری شده است. این دوره شروعی برای افزایش مشارکت و نقش‌پذیری نهادهای غیررسمی مانند جامعه‌ی مدنی بوده است. در دوره‌ی بعد و در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲، گفتمان بهسازی در سطح سیاستگذاری ادامه یافته است. در آن دوره شاهد اقدامات قهرآمیز برای مواجهه بوده ایم. یکی از اقدامات مثبت شروع فعالیت دفاتر تسهیلگری به عنوان حلقه‌ی واسط میان بخش عمومی و شهروندان است که در برخی موارد موفق بوده و در برخی موارد شکست خورده است و بستری برای سوداگری فراهم کرده است. به هر ترتیب تغییر پارادایم دوره قبل تأثیرات خود را بر این دوره نیز گذاشته است و دیدگاه‌ها به سمت تکثرگرایی و مشارکت نهادها غیررسمی در کنار نهادهای رسمی میل می‌کند. در نهایت در دوره‌ی آخر در سالیان ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ گفتمان بازآفرینی با گرایش به نهادگرایی مسلط شده است که مبتنی بر مدیریت و ترتیبات نهادی هماهنگ و یکپارچه، توسعه‌ی محله‌ای، ظرفیت‌نهادی، توانمندسازی و بازآفرینی همه‌جانبه و اجتماع محور بوده است. تشکیل ستاد بازآفرینی بستری را برای ایجاد ترتیبات نهادی مناسب فراهم کرده است ولی به علت تفرق مدیریتی و عدم هماهنگی نهادها در مرحله‌ی برنامه‌ریزی و عملیاتی آن طور که باید موفق نبوده‌اند. چالش جدی این است که حتی نهادهای رسمی شامل بخش دولتی و بخش عمومی اتفاق نظر و وحدت رویه‌ی لازم ندارند. در مرحله‌ای مترقی‌تر نهادهای

غیررسمی از جمله سازمان‌های مردم‌نهاد و شهروندان با توجه به اصول بازآفرینی و نهادگرایی بیستی در این جریان و فرآیند نقش موثر داشته باشند.

نوع مواجهه بعد از انقلاب			نوع مواجهه قبل از انقلاب	
۱۳۸۴-۱۳۷۶	۱۳۷۶-۱۳۶۸	۱۳۶۸-۱۳۵۷	۱۳۵۷-۱۳۴۱	۱۳۴۱-۱۳۲۷
<ul style="list-style-type: none"> <li>گذار از رویکرد اقتدارگرا به تکرار و از پایین به بالا</li> <li>گذار از پروژه محوری به محله محوری</li> <li>شروع تلاش برای بهسازی، توانمندسازی مشارکتی (شهرهای پایلوت و محله سیروس)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>فهر آمیز، آبرانه، از بالا به پایین و همراه با سوداگری‌ها</li> <li>رویکرد بازسازی و سیاست تجمع</li> <li>پروژه محور و در مقیاس بزرگ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>حمایت از اقشار محروم و مستضعف و تامین مسکن</li> <li>پاکسازی و جابه‌جایی ساکنان زاغه‌ها و کوچه‌ها،</li> <li>روانبخشی و بهسازی</li> <li>فهر آمیز، آبرانه و از بالا به پایین و صرفاً کالبدی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مداخلات مستقیم و متمرکز با اقداماتی کالبدی</li> <li>تخریب و پاکسازی محدوده‌ها و ایجاد محلات جدید</li> <li>انجام اقدامات گسترده با رویکرد تجدیدطلبانه</li> <li>فهر آمیز، آبرانه و از بالا به پایین</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مطلق‌گرایانه، فهر آمیز و از بالا به پایین</li> <li>تجددگرایانه</li> <li>توامان یا مداخلات سنگین پاکسازی</li> </ul>
گفتمان بازسازی و سیاست تجمع تا پایان دهه ۷۰ گفتمان بهسازی و سیاست توانمندسازی و توجه به نهادگرایی تا ۱۳۸۴	گفتمان بازسازی و سیاست تجمع	گفتمان پاکسازی و جابه‌جایی زاغه‌ها به صورت غالب بهسازی و سیاست روانبخشی در برخی موارد	گفتمان پاکسازی و جابه جایی زاغه‌ها	گفتمان پاکسازی و یا نادیده گرفتن
دوره چهارم جمهوری اسلامی (اصلاحات)	دوره سوم جمهوری اسلامی (سازندگی)	دوره اول و دوم جمهوری اسلامی	دوره سوم، چهارم و پنجم پهلوی	دوره اول و دوم پهلوی
نوع مواجهه بعد از انقلاب			نوع مواجهه قبل از انقلاب	
۱۴۰۰-۱۳۹۲			۱۳۹۲-۱۳۸۴	
<ul style="list-style-type: none"> <li>مبتنی بر مدیریت هماهنگ و یکپارچه و ترتیبات نهادی</li> <li>مبتنی بر بازآفرینی و توسعه‌ی محله‌ای</li> <li>مبتنی بر ظرفیت‌های محلی</li> <li>توانمندسازی و بازآفرینی همه‌جانبه و اجتماع محور</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>رویکرد تکرار و تا حدودی فهر آمیز</li> <li>گذار از پروژه محوری به محله محوری</li> <li>شروع تلاش برای نهادهای</li> </ul>	
گفتمان بازآفرینی و گرایش به نهادگرایی			گفتمان بهسازی	
دوره ششم جمهوری اسلامی (دولت با مردم و دولت دهم)			دوره پنجم جمهوری اسلامی (دولت نهم و دهم)	

### نمودار ۵ تحلیل گفتمان کلان مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی با تاکید بر کلانشهر تهران

**تحلیل گفتمان سطح مورد پژوهی (کلانشهر تهران):** تحلیل گفتمان شهر تهران نیز مانند موارد بالا همسو با کشور بوده است. پیش از انقلاب و در فاصله‌ی سالهای ۱۳۲۷ تا ۱۳۴۰، گفتمان پاکسازی و نادیده گرفتن مسکن اجتماعی در این دوره کم و برای افراد کم‌توان صورت گرفته است. همچنین وضعیت مسکن به لحاظ کمی نامناسب بوده و سکونتگاه‌های غیررسمی شکل گرفتند و به لحاظ کیفی نیز نابرابری‌های فضایی میان شهر و روستا و نقاط مختلف شهر وجود داشته است. از سال ۱۳۴۰ تا شروع انقلاب گفتمان مسلط، پاکسازی و جابه‌جایی زاغه‌ها بوده است. وضعیت کمی مسکن نامناسب بوده همراه با رشد سکونتگاه‌های غیررسمی و وضعیت کیفی مسکن به نابرابری و قطبش فضایی میل کرده است. تامین مسکن اجتماعی نیز ناچیز است. از انقلاب تا پایان جنگ نیز گفتمان مسلط، پاکسازی و جابه‌جایی زاغه‌ها و در مواردی بهسازی و سیاست روانبخشی بوده است. در این دوره حمایت از اقشار محروم و مستضعف و تامین مسکن، پاکسازی گودها و اقدامات کالبدی صورت گرفته است. همچنین تامین مسکن اجتماعی پیشرفت داشته است. مسکن به لحاظ کمی، دارای وضعیت نامناسب با رشد سکونتگاه‌های غیررسمی و به لحاظ کیفی نیز به سمت نابرابری پیش رفته است. از پایان جنگ تا پایان دهه‌ی ۷۰، گفتمان مسط بازسازی با سیاست تجمع بوده است و اقدامات بزرگ مقیاس پروژه محور با رویکرد کالبدی انجام شده است. نادیده گرفتن و یا کافی نبودن مسکن عمومی و اجتماعی ارائه شده حتی برای گروه‌های کاملاً ناتوان بوده است. وضعیت کمی مسکن نیز بسیار نامناسب و سبب بحرانی شدن دسترسی به مسکن و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی شده است. وضعیت کیفی نیز در این نایر ابر است. در دهه ۸۰ گفتمان غالب به سمت بهسازی و توانمندسازی می‌رود. رویکرد قهرآمیز با رویکرد از پایین به بالا جایگزین شده، گذاری از پروژه محوری به محله محوری صورت پذیرفته و نقش مشارکت و جامعه مدنی در مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی پررنگ شده است. از طرفی مباحث نهادگرایی نیز آغاز می‌شود. وضعیت تامین مسکن اجتماعی، وضعیت کمی و وضعیت کیفی مسکن نیز مانند دوره قبل است. در دهه‌ی ۹۰ نیز گفتمان بازآفرینی با تکیه بر توانمندسازی و نهادگرایی مسلط شده است که مبتنی بر مدیریت هماهنگ و یکپارچه و ترتیبات نهادی، توسعه‌ی محله‌ای، ظرفیت‌های محلی، توانمندسازی و بازآفرینی همه‌جانبه و اجتماع محور است. وضعیت تامین مسکن اجتماعی، وضعیت کمی و وضعیت کیفی مسکن نیز مانند دوره قبل است. تنها تفاوت گفتمان مواجهه‌ی شهر تهران با سکونتگاه‌های غیررسمی خود در مقابل کشور، این است که بواسطه‌ی جایگاه خود دارای زمینه‌ها و دلایل مختلف برای تشدید شکل‌گیری و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی است.

## ۵- نتایج پژوهش

باتوجه تحلیل‌های صورت گرفته، این نتیجه حاصل شد که روند گفتمان به سمت رویکرد جامع و یکپارچه تحلیل گفتمان با تلاش برای گسترش نهادسازی می‌باشد. این رویکرد در سطح سیاستگذاری عملکرد نسبتاً مطلوبی در کشور و شهر تهران دارد اما ضعف‌های مربوط به عدم یکپارچگی نهادسازی در بخش‌های مختلف دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی سبب عدم اجرایی شدن آن به صورت مطلوب شده است. به صورت موردی دلایل ناکامی سیاست‌های مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی در زمینه‌ی اجرا و برنامه‌ریزی عبارتند از:

- تفرق میان کنشگران و نهادهای مختلف (رسمی و غیررسمی)
- ساختارمدیریت شهری متفرق
- عدم درک صحیح بخش‌های دیگر دولتی از مفهوم بازآفرینی و نهادگرایی
- فرآیند متداوم، مستمر و طولانی نهادسازی و بازآفرینی
- عدم مشارکت و دخالت نهادهای غیررسمی تاثیرگذار (از جمله سمن‌ها، نهادهای توسعه‌گر و شهروندان)
- عدم وجود سازوکار تشریک مساعی بین نهادی
- ضعف بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای رسمی و علی‌الخصوص غیررسمی
- ضعف ساختار و ترتیبات نهادی تصمیم‌گیران

برای کاهش شکاف میان نظریه و عمل و همچنین تعدیل تفرق میان کنشگران، نهادسازی مجازی در نظر گرفته شده است که تلاش آن در جهت اجرایی شدن معیارهای چارچوب مفهومی بوده و عمل تقویت‌کننده‌ی ظرفیت نهادی محلات را به دنبال دارد. سازوکار این نوع نهادسازی تلاش و آغازی برای تثبیت نهادگرایی و بهبود ترتیبات نهادی در مدیریت شهری و ایجاد یک گفتمان بهینه بر مبنای نهادگرایی و بازآفرینی می‌باشد. این نقطه لزوم ایجاد شبکه‌ای اجتماعی با محوریت نهادسازی و شبکه‌سازی اجتماعی بر مبنای رویکرد نهادی را مشخص کند. و پیشنهاد این پژوهش شبکه اجتماعی چاله چوله است. این شبکه بستری را برای ارتباط شفاف و موثر میان نهادهای رسمی و غیررسمی، بهره‌گیری از ظرفیت هریک و نوع چیدمان و تعامل موثر آن‌ها را برای حل مسئله فراهم می‌کند.

## ۶- پیشنهادات پژوهش

در راستای مسلط شدن گفتمان بازآفرینی با تاکید بر نهادگرایی ضروری است که علاوه بر رفع و تعدیل تفرق میان سازمان‌های درگیر در این روند به بسترسازی برای حضور بیشتر سازمان‌های خصوصی و مردم‌نهاد، توجه به ظرفیت نهادی محلات و طراحی ترتیبات نهادی اثربخش پرداخت. در نتیجه به ارائه‌ی راهکار برای نهادینه سازی گفتمان بازآفرینی با تاکید بر نهادگرایی از طریق نهادسازی مجازی پرداخته می‌شود. عنوان پروژه‌ی پیشنهادی، شبکه اجتماعی چاله چوله می‌باشد.

در مدیریت شهری ایران نیاز به ایجاد قواعد بازی و ساختار مناسب جهت هماهنگی و یکپارچگی مدیریت لازم می‌باشد. نهادسازی به رفع مشکلات شهری از طریق تشریک مساعی و بهره‌گیری از ظرفیت نهادی می‌پردازد. ترتیبات نهادی نیز به هر شکلی حتی از نوع منعطف نمی‌تواند بدون وجود شبکه نهادی دارای کارایی مشخص باشد.

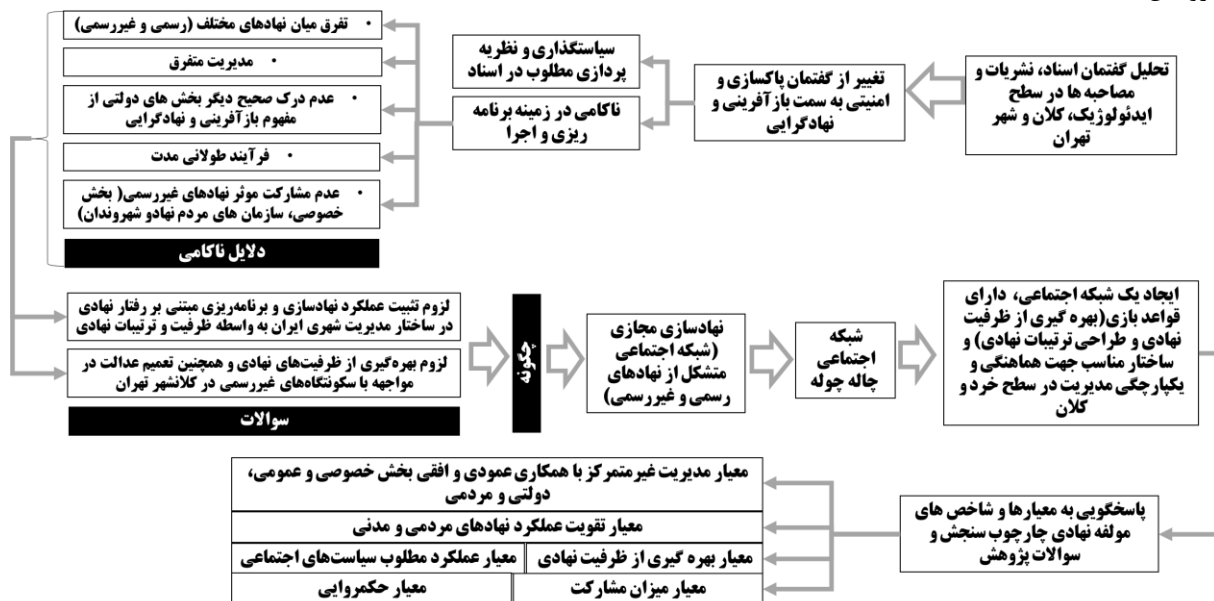
دنیای امروز بالاترین میزان از شبکه‌سازی و شبکه‌ها را به واسطه شبکه‌های مجازی و اینترنت تجربه می‌کند و دارای بیشترین ضریب نفوذ در جامعه جهانی است ایران نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد. بطوریکه بر اساس گزارش جهانی منتشر شده در سال ۲۰۱۹، ضریب نفوذ شبکه‌های اجتماعی در ایران ۵۷ درصد تخمین زده شده است و این شاخص با رشد ۱۱ درصدی در سال ۲۰۲۱، حدود ۷۱ درصد برآورد می‌شود. بر اساس نتایج، افزایش ضریب نفوذ شبکه‌های اجتماعی در جهان رابطه مستقیمی با رشد و افزایش دسترسی افراد و شهروندان به اینترنت دارد. بنابراین می‌توان از این شبکه عظیم جهانی و داخلی برای شبکه‌سازی استفاده نمود و به نهادسازی بر مبنای ساختار شبکه‌ای نزدیک‌تر شد که از لفظ نهادسازی مجازی برای آن استفاده می‌کنیم. به واسطه نهادسازی مجازی می‌توان دقیق‌ترین مشکلات اجتماعی و شهری را مشخص کرد نسخه مناسب‌تری برای آن پیچید. بنابراین بستری فراهم می‌شود تا مشکلاتی که حقیقی و خواسته مشخص مردم می‌باشند توسط خودشان که بصورت

ملموس با آن در تماس می باشند مطرح گردند. این نقطه لزوم ایجاد شبکه ای اجتماعی با محوریت نهادسازی و شبکه سازی اجتماعی بر مبنای رویکرد نهادی را مشخص کند. و راهکار این پژوهش شبکه اجتماعی چاله چوله است.

از ۳ جنبه می توان به تشریح ابعاد گوناگون نرم افزار و شبکه اجتماعی چاله چوله پرداخت چرا که این نرم افزار سه سویه است و در هنگام ورود سه نوع کاربر دارد: ۱. شهروندان ۲. مسئولین (بخش عمومی و دولتی) ۳. سازمان های مردم نهاد و خصوصی (CBO, NGO و نهادهای توسعه گر)

برای طراحی این محصول از دو نرم افزار Adobe XD و Figma بهره گرفته شده است و از روش Gamification ۱۰ در روند کلی نرم افزار برای جذب حداکثری با تعریف عناوین مشخص برای شهروندان فعال استفاده شده است. همچنین ایجاد یک شبکه اجتماعی بومی و مردم محور در جهت اجرای نهادسازی مجازی و افزایش ظرفیت نهادی در دستور کار قرار گرفته است.

برای پیاده سازی نهادگرایی و نهادسازی در اجتماع چه محلی و چه فراگیرتر نیاز به ابزارهایی امروزی و با ضریب نفوذ بالا است. همانطور که مطرح شد این ابزار قدرتمند و امروزی نمی تواند چیزی جز فضای آنلاین و ابزارهای ارتباط جمعی و اصطلاحاً شبکه های اجتماعی باشد. اما اینکه آیا به معنای واقعی می تواند لباسی درخور برای نهادسازی باشد مسئله قابل بحث و دارای اهمیت است. در این راستا به عملیاتی سازی تمام معیارهای مولفه های نهادی مدل مفهومی پرداخته شده است که این معیارها عبارتند از: معیار مدیریت غیر متمرکز با همکاری عمودی و افقی بخش خصوصی و عمومی، دولتی و مردمی، ابزارسازی (سیاست تشویقی)، میزان تقویت عملکرد نهادهای مردمی و مدنی، میزان مشارکت، حکمروایی، عملکرد مطلوب سیاست های اجتماعی، بهره گیری از ظرفیت نهادی، ترتیبات نهادی و نحوه چیدمان تصمیم گیران (بخش دولتی و عمومی در ارتباط با بخش خصوصی و شهروندان)



نمودار ۶ فرآیند پاسخ به سوالات و دستیابی به پیشنهادات پژوهش

## مراجع

Abbott, J. (۲۰۰۲). An analysis of informal settlement upgrading and critique of existing methodological approaches. *Habitat international*, ۲۶(۳), ۳۰۳-۳۱۵

Abott, John (۲۰۰۲), "Analysis of Informal Settlement Upgrading and Critique of Existing Methodological Approaches", *Habitat International*, No. ۲۶

Alexander, E. R (۲۰۰۵), *Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design*, *Planning Theory*, ۴(۳), pp. ۲۰۹-۲۲۳

Alexander, E. R. (۲۰۰۷). *Institutionalist perspectives on planning: Why? Where? How. Institutions and planning*, ۳۷-۶۰.

Cowan, R. (۲۰۰۵), *The Dictionary of Urbanism*

Fainstein, S. S. (۲۰۱۴). The just city. *International journal of urban Sciences*, ۱۸(۱), ۱-۱۸

Franks, T. (۱۹۹۹). Capacity building and institutional development: reflections on water. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, ۱۹(۱), ۵۱-۶۱

Goldsmith, A. A. (۱۹۹۳). Institutional development in national agricultural research: issues for impact assessment. *Public Administration & Development* (۱۹۸۶-۱۹۹۸), ۱۳(۳), ۱۹۵

Healey, P. (۲۰۰۷). The new institutionalism and the transformative goals of planning. *Institutions and planning*, ۶۱, ۶۱-۸۷

Hofmann, P., Taubenböck, H., & Werthmann, C. (۲۰۱۵, March). Monitoring and modelling of informal settlements-A review on recent developments and challenges. In ۲۰۱۵ joint urban remote sensing event (JURSE) (pp. ۱-۴). IEEE.

<http://www.worldbank.org>

Nourian, F., & Ariana, A. (۲۰۱۲). Analyzing Judicial Support for Public Participation in Urban Regeneration Case Study of Imam Ali Square (Ateegh) in Isfahan. *Honar-Ha-Ye-Ziba: Memary Va Shahrzazi*, ۲(تابستان), ۱۵-۲۸, (۱۳۹۱)

Pugh, C. (۱۹۹۵). The role of world bank in housing. In B. C. Aldrich, & R. S. Sandhu (Eds.), *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries* (pp. ۳۴-۹۳). London: Zed Books,

Roberts, P. (۲۰۰۰). The evolution, definition and purpose of urban regeneration. *Urban regeneration*, ۹-۳۶

Robins, L. (۲۰۰۸). Perspectives on capacity building to guide policy and program development and delivery. *environmental science & policy*, ۱۱(۸), ۶۸۷-۷۰۱

Segnestam, L., Persson, Å., Nilsson, M., Arvidsson, A., & Ijjasz, E. (۲۰۰۳). *Country-Level Environmental Analysis*.

Smith, A., & Fox, T. (۲۰۰۷). From 'event-led' to 'event-themed' regeneration: the ۲۰۰۲ Commonwealth Games Legacy Programme. *Urban Studies*, ۴۴(۵-۶), ۱۱۲۵-۱۱۴۳

Tallon, A. (۲۰۱۰). *Urban renewal and Regeneration*. Routledge.

United Nations Human Settlements Programme Staff. (۲۰۰۲). *The challenge of slums: global report on human settlements*, ۲۰۰۲. UN-HABITAT.

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/goal-11/#>

Verma, N., & Tiesdell, S. (Eds.). (۲۰۰۷). *Institutions and planning* (Vol. ۲). Elsevier.

Wegelin, E. A., Aldrich, B., & Sandhu, R. S. (۱۹۹۵). Squatter and Slum Settlements in Pakistan: Issues and Policy Challenges. *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*, ۱, ۳۷۱

ایراندوست، کیومرث. (۱۳۸۸)، سکونتگاه های غیررسمی و اسطوره حاشیه نشینی، سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران، ص ۱۷۲-۱۷۶ و ۱۹۴-۱۹۹

آشوری، کسری، ایراندوست، دوستوندی و میلاد. (۲۰۱۹). صورت‌بندی انتقادی گفتمان سکونتگاه‌های خودانگیخته شهری در جهان و ایران. فصلنامه برنامه ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، شماره ۱۰، مرداد ۱۴۰۰، ۷۳-۱۱۳.

برنامه توسعه اول. (۱۳۶۸)، اداره کل قوانین و مقررات کشور، معاونت حقوقی ریاست جمهوری

برنامه توسعه پنجم. (۱۳۸۹)، اداره کل قوانین و مقررات کشور، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری

برنامه توسعه چهارم. (۱۳۸۳)، اداره کل قوانین و مقررات کشور، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری

برنامه توسعه دوم. (۱۳۷۲)، اداره کل قوانین و مقررات کشور، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری

برنامه توسعه سوم. (۱۳۷۹)، اداره کل قوانین و مقررات کشور، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری

برنامه توسعه ششم. (۱۳۹۵)، اداره کل قوانین و مقررات کشور، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری

پیران، پرویز. (۱۳۶۶)، "شهرنشینی شتابان و ناهمگون: مسکن ناپهنجار، قسمت اول، دوم و سوم"، مجله سیاسی اقتصادی، شماره ۲۱

حاجی یوسفی، علی (۱۳۸۱)، «حاشیه نشینی و فرایند تحول آن قبل از انقلاب اسلامی»، هفت شهر فصلنامه عمران و بهسازی شهری، سال سوم، شماره هشتم.

دفتر مطالعات کاربردی و امور ترویجی شرکت بازآفرینی شهری ایران. (۱۳۹۷)، مجموعه قوانین و مصوبات بازآفرینی شهری ایران، ویرایش اول.

سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران. (۱۳۶۸-۱۳۹۸)، آمارنامه‌ی شهرداری تهران، شورای نشر و چاپ شهرداری تهران.

سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران. (۱۳۸۵-۱۳۹۸)، آمارنامه‌ی شهر تهران، شورای نشر و چاپ شهرداری تهران.

ستاد استانی بازآفرینی پایدار محدوده ها و محله های هدف. (۱۳۹۴)، آیین‌نامه نحوه فعالیت ستاد استانی بازآفرینی پایدار محدوده ها و محله های هدف برنامه های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری، وزارت راه و شهرسازی

ستاد استانی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی. (۱۳۸۴)، آیین نامه نحوه فعالیت ستاد استانی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، وزارت راه و شهرسازی

ستاد ملی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف. (۱۳۹۴)، آیین‌نامه نحوه فعالیت ستاد ملی بازآفرینی پایدار محدوده‌ها و محله‌های هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری، وزارت راه و شهرسازی

ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی. (۱۳۸۴)، آیین نامه نحوه فعالیت ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، وزارت راه و شهرسازی

سند بازنگری ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی. (۱۴۰۰)

سوزان فاینشتاین. (۱۳۹۹)، عدالت شهری، ترجمه: محمدحسین شریف زادگان، راضیه موسوی خورشیدی، نشر آگاه

شریف زادگان محمدحسین، & قانونی امیرحسین. تحلیل و گونه بندی نگرش نهادگرایانه در برنامه ریزی شهری.

شفیعی، & عبدی دانشپور. (۲۰۱۹). ارزیابی سیاست‌گذاری مسکونی در شهر تهران در رویارویی با نابرابری فضایی. برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۱(۴۱)، ۷۳-۱۳۲.

شورای اسلامی شهر تهران. (۱۳۸۸)، برنامه پنج ساله اول، دوم و سوم شهرداری تهران، <http://shora.tehran.ir>.

شیخی، & داودوندی. تبیین الگوی مداخله در اسکان غیررسمی (نمونه موردی محله چاهستانی‌ها در شهر بندرعباس). هفت شهر، ۳(۳۳۳۴)، ۷۲-۵۹.

طرح جامع مسکن سند تلفیق. (۱۳۹۶)، وزارت راه و شهرسازی

طرح جامع مسکن سند راهبردی-اجرایی. (۱۳۸۵)، وزارت راه و شهرسازی

ظفردار، الناز، آصف‌وزیری، کوروش. (۱۴۰۰)، صدسال نوسازی شهری در تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

فرجی‌راد، خدر و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۹۱). توسعه محلی و منطقه‌ای از منظر رویکرد نهادی. تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی

قانون برنامه هفت ساله اول، دوم، سوم، چهارم و پنجم عمرانی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس <http://rc.majlis.ir>

مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران. (۱۳۷۹)، طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف، وزارت مسکن و شهرسازی.

مطالعات بازنگری طرح جامع مسکن (سند راهبردی و چشم‌انداز در افق ۱۴۰۵). (۱۳۹۶)، وزارت راه و شهرسازی

مهندسان مشاور آمایش و توسعه‌ی البرز. (۱۳۸۸)، معاونت برنامه‌ریزی استانداری تهران.

مهندسی مشاور آتک. (۱۳۷۱)، طرح ساماندهی شهر تهران، وزارت راه و شهرسازی

مهندسی مشاور عرصه. (۱۳۹۵)، برنامه ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران و اقدامات توانمندسازی اجتماعات آنها با تاکید بر بهسازی شهری (با دیدگاه شهرنگر)، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، دفتر دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی

شهری.

نشریه هفت شهر. (۱۳۷۹-۱۳۹۷)، شماره ۱-۶۲، شرکت بازآفرینی شهری ایران.

نورث، داگلاس (۱۳۸۵). نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، مترجم: معینی، م، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی

کشور، چاپ دوم

نهاد مطالعه و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران. (۱۳۸۶)، طرح ساختاری-راهبردی شهر تهران، وزارت راه و شهرسازی-شهرداری تهران.