



Spatial Planning and Development Policy

Institutional solutions for dealing with informal settlements in the country with an emphasis on justice; Case study: Tehran metropolis

Mohammad Hossein SharifZadegan¹, Seyyede Faeze Safavi²

Received: 2023/07/22

Accepted: 2023/11/25

Author's Affiliation:

¹Professor, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran

²Master of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran

Abstract

The present study aims to provide institutional solutions to deal with informal settlements in Tehran. At the beginning, the issue of informal settlements and their increasing growth worldwide, in Iran, and especially in the metropolis of Tehran, was examined. The expansion of these settlements is one of the most important challenges of urban development in recent decades, which has brought about extensive social, economic, physical, and environmental consequences, and how urban management deals with it has become one of the main concerns of urban planners and policymakers.

Therefore, the main research question was formulated based on examining how to organize, improve, and sustainably deal with such settlements. In order to respond to this issue, and considering new approaches in urban regeneration, the institutional perspective was used as the main theoretical framework. Institutionalism in this research is defined as the creation and regulation of rules of the game between formal and informal sectors of society to achieve common goals. This approach attempts to provide a basis for institutional synergy through constructive participation between the government, private, public and grassroots sectors and, by utilizing the capacity of each of these sectors, especially the grassroots sector, to provide solutions for more effective organization of informal settlements. There is also a special emphasis on institutional justice to ensure fair and equitable participation of all institutions in the decision-making and implementation process and to prevent the concentration of power in formal institutions or the exclusion of local actors. Based on extensive theoretical studies in the fields of urban regeneration, institutionalism, informal settlements and spatial justice, a coherent theoretical framework for the research has been developed. Since the subject under study is complex and multifaceted, the qualitative research method, and especially discourse analysis, has been used as the main approach. The purpose of using this method was to examine development documents at various national, regional and urban levels, scientific articles, publications and specialized interviews in order to identify the dominant discourses of governments in dealing with informal settlements, before and after the Islamic Revolution. The data were coded and analyzed using MAXQDA software, and the results were presented in the form of the evolution of the country's political discourses with an emphasis on the city of Tehran. This analysis revealed the shortcomings, inconsistencies and institutional breaks in policies and programs and provided a basis for presenting reform proposals.

In the final step, in order to operationally achieve the conceptual model of the research and to partially eliminate the deficiencies observed in government documents and policies, the idea of "virtual institutionalization" has been proposed as a research innovation. Virtual institutionalization provides a platform for interaction and exchange between stakeholders and decision-makers through the design of a special social network. This network can activate the institutional capacities of different sectors as a dynamic digital platform and facilitate effective communication between formal and informal actors by providing optimal institutional arrangements. Such a mechanism, while increasing transparency, participation and institutional accountability, can help to achieve the criteria of the institutional approach, including efficiency, justice and sustainability.

How to Cite This Article:

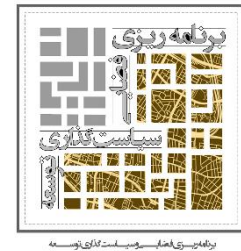
DOI:10.48308/spdp.2023.103702

Keywords: Institutional Solutions, Institutional Capacity, Institutional Arrangements, Organizing Informal Settlements, Justice

Corresponding Author's E-mail: developmentworkers@gmail.com



Copyright: © 2023 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



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

محمدحسین شریف‌زادگان^۱، سیده فائزه صفوی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۳۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۰۴

چکیده:

توضیحات

^۱ استاد دانشکده

معماری و

شهرسازی، دانشگاه

شهید بهشتی، تهران

^۲ کارشناسی/ارشد

برنامه‌ریزی شهری،

دانشکده معماری و

شهرسازی، دانشگاه

شهید بهشتی، تهران

پژوهش حاضر با هدف ارائه راهکارهای نهادی برای مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر تهران انجام گرفته است. در آغاز، مسئله سکونتگاه‌های غیررسمی و رشد روزافزون آن‌ها در سطح جهان، ایران و به‌ویژه کلان‌شهر تهران مورد بررسی قرار گرفته است. گسترش این سکونتگاه‌ها یکی از مهم‌ترین چالش‌های توسعه‌ی شهری در دهه‌های اخیر است که پیامدهای اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و محیط زیست گسترده‌ای به همراه داشته و نحوه‌ی مواجهه‌ی مدیریت شهری با آن، به یکی از دغدغه‌های اصلی برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران شهری تبدیل شده است. از این‌رو، طرح مسئله‌ی اصلی پژوهش، بر پایه‌ی بررسی نحوه‌ی ساماندهی، بهبود و مواجهه‌ی پایدار با این‌گونه سکونتگاه‌ها شکل گرفته است.

در راستای پاسخ به این مسئله، و با توجه به رویکردهای جدید در بازآفرینی شهری، از دیدگاه نهادگرایی به‌عنوان چارچوب نظری اصلی استفاده شده است. نهادگرایی در این پژوهش به معنای ایجاد و تنظیم قواعد بازی میان بخش‌های رسمی و غیررسمی جامعه برای دستیابی به اهداف مشترک تعریف می‌شود. این رویکرد می‌کوشد از طریق مشارکت سازنده‌ی میان بخش‌های دولتی، خصوصی، عمومی و مردمی، زمینه‌ی هم‌افزایی نهادی را فراهم آورد و با بهره‌گیری از ظرفیت هر یک از این بخش‌ها، به‌ویژه بخش مردمی، راهکارهایی برای ساماندهی مؤثرتر سکونتگاه‌های غیررسمی ارائه دهد. تأکید ویژه‌ی نیز بر عدالت نهادی وجود دارد تا نقش‌پذیری منصفانه و عادلانه‌ی تمامی نهادها در فرایند تصمیم‌گیری و اجرا تضمین شود و از تمرکز قدرت در نهادهای رسمی یا حذف کنشگران محلی جلوگیری گردد.

بر اساس مطالعات گسترده‌ی نظری در حوزه‌های بازآفرینی شهری، نهادگرایی، اسکان غیررسمی و عدالت فضایی، چارچوب نظری منسجم پژوهش تدوین شده است. از آنجا که موضوع مورد مطالعه پیچیده و چندوجهی است، روش پژوهش کیفی و به‌ویژه تحلیل گفتمان به‌عنوان رویکرد اصلی مورد استفاده قرار گرفته است. هدف از به‌کارگیری این روش، بررسی اسناد توسعه در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و شهری، مقالات علمی، نشریات و مصاحبه‌های تخصصی به‌منظور شناسایی گفتمان‌های مسلط دولت‌ها در مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی، پیش و پس از انقلاب اسلامی بوده است. داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA کدگذاری و تحلیل شده و نتایج در قالب سیر تحولات گفتمان‌های سیاستی کشور با تأکید بر شهر تهران ارائه گردیده است. این تحلیل، کاستی‌ها، ناهماهنگی‌ها و گسست‌های نهادی موجود در سیاست‌ها و برنامه‌ها را آشکار ساخته و مبنایی برای ارائه‌ی پیشنهادهای اصلاحی فراهم کرده است.

در گام نهایی، برای دستیابی عملیاتی به مدل مفهومی پژوهش و رفع بخشی از کمبودهای مشاهده‌شده در اسناد و سیاست‌های دولت‌ها، ایده‌ی «نهادسازی مجازی» به‌عنوان نوآوری پژوهش مطرح شده است. نهادسازی مجازی از طریق طراحی یک شبکه‌ی اجتماعی ویژه، بستری برای تعامل و تبادل میان ذی‌نفعان و تصمیم‌گیران فراهم می‌کند. این شبکه می‌تواند به‌صورت یک بستر دیجیتال پویا، ظرفیت‌های نهادی بخش‌های مختلف را فعال کرده و از طریق ارائه‌ی ترتیبات نهادی بهینه، ارتباط مؤثر میان بازیگران رسمی و غیررسمی را تسهیل نماید. چنین سازوکاری ضمن افزایش شفافیت، مشارکت و مسئولیت‌پذیری نهادی، می‌تواند به تحقق معیارهای رویکرد نهادگرایی از جمله کارآمدی، عدالت و پایداری یاری رساند.

نحوه ارجاع به

مقاله:

DOI:10.48308/sp

dp.2023.103702

در نهایت، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مواجهه‌ی کارآمد با سکونتگاه‌های غیررسمی تنها از طریق راهکارهای کالبدی و فیزیکی ممکن نیست، بلکه مستلزم اصلاح و نهادینه‌سازی روابط میان نهادهای رسمی و غیررسمی است. نهادگرایی با تأکید بر تعامل، اعتمادسازی، هم‌افزایی و مشارکت، می‌تواند به‌عنوان رویکردی جامع برای بازآفرینی و توانمندسازی این سکونتگاه‌ها مورد استفاده قرار گیرد. در این چارچوب، نهادسازی مجازی پیشنهادی، گامی در جهت تحقق عملی این اهداف به شمار می‌رود و می‌تواند زمینه‌ی گذار از رویکردهای مداخله‌گراییانه‌ی سنتی به الگوهای مشارکتی و نهادی را در کلان‌شهر تهران فراهم آورد.

واژه‌های کلیدی: راهکارهای نهادی، ظرفیت نهادی، ترتیبات نهادی، ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، عدالت

ارتباط با نویسنده مسئول: developmentworkers@gmail.com



Copyright: © 2023 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

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 طرح-های مکمل توسعه تقسیم می‌شوند (Arseh Consulting Engineers, 2016).

واکنش سیاست‌گذاران و مدیران شهری در کشورها برای مواجهه با این پدیده سکونتگاه‌های غیررسمی، از نادیده گرفتن تا ریشه‌کن 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؛ با این حال رویکردهای حاضر در برخورد با اسکان غیررسمی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کاستی دارد. یکی از عوامل اصلی تعیین‌کننده 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 رویافتهایی است که از دهه ۱۹۹۰ میلادی در توسعه ملی و منطقه‌ای مطرح شده است. برای کاربست رویافت 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. رویافت نهادی و ظرفیت‌های آن از این جهت حائز اهمیت است که هر مکانی با توجه به دارایی‌های اقتصادی، مسیر توسعه،

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 صحرای 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 بی‌شک تاکنون شرایط بحرانی اقتصادی و گرانی مسکن بر ابعاد آن‌ها افزوده است (National Review Document for Empowerment and Organization of Informal Settlements, 2021).

همچنین طبق برآوردهای وزارت راه و شهرسازی و مهندسین مشاور عرصه، در طرح ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی منتشر شده در سال ۱۳۹۰، ۴۹ محله در شهر تهران دارای سکونتگاه‌های غیررسمی هستند که محلات مساحتی بالغ بر ۵۵۵۳.۲۹ هکتار و جمعیتی در حدود

کشور ما ایران و علی‌الخصوص شهر تهران از دهه ۱۳۲۰ شمسی، بر اساس اولین سرشماری شهر تهران در سال ۱۳۴۶ با پدیده سکونتگاه‌های غیررسمی روبه‌رو 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 بهره گرفته شده است.

در سال‌های ۱۳۴۰ تا انقلاب اسلامی در کشور و شهر تهران، نادیده‌گرفتن گروه‌های فرودست در برنامه‌ریزی مسکن سبب افزایش سکونتگاه‌های شهر تهران شده است. علاوه بر این ناکافی بودن سیاست‌ها برای گروه‌های فرودست و نادیده‌گرفتن 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 گودنشینان تهران در نظر گرفته شد و با نگاه امنیتی سبب خروج آن‌ها از شهر و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران به‌نحوی 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

آگاهی‌های محیط‌زیستی 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 امکان‌پذیر می‌سازند (Kazemian and Faraji Rad, 2012).

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. ظرفیت‌سازی 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 , 1995). همچنین روبینز (2006) اظهار می‌دارد که ظرفیت‌سازی باید در ابعاد سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی، سرمایه نهادی و سرمایه اقتصادی صورت گیرد و تلاش‌های ظرفیت‌سازی و ظرفیت‌سنجی باید در این چهار بعد انجام شود. وی ظرفیت نهادی را در قالب ترتیبات و اصول حکمروایی مورد توجه قرار داده است (Rohins, 2008).

بنابراین، با تقویت و به‌کارگیری 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.

هرگز نتوانست با نابرابری‌های فضایی شهر تهران مواجه شود. در دهه ۸۰ تغییر پارادایم و مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی به‌وسیله 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 هستند. 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، تامین 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، با مفهوم بازآفرینی پایدار ایجاد شد؛ ولی پروژه‌های مربوط به سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران، تا به امروز به‌طور کامل محقق نشده است (Abdi and Shafiei, 2020).

این پژوهش به‌واسطه 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 به‌طوری‌که از طریق شناسایی ظرفیت و ترتیبات نهادی موجود، به تقویت و ارائه ظرفیت‌ها و چارچوب‌های کارآمدتر و بهینه‌تر برای ساماندهی و توانمندسازی اجتماعات محلی سکونتگاه‌های غیررسمی در کلانشهر

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 (Abdi Daneshpour and Shafiei, 2020).

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 به‌خصوص ساکنین بافت‌های ناکارآمد و سکونتگاه‌های غیررسمی بوده است اما در تحقق‌پذیری با مشکلات بسیاری روبه‌رو بوده است و یکی از نمودهای آن مسکن مهر است که بدون جامع‌نگری و بدون هیچ‌گونه رویکرد فضایی در تناسب با طبقات فرودست قرار نگرفت. سیاست‌های اجتماعی اواخر دهه هشتاد با نام مسکن مهر

ادبیات پژوهش

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

سکونتگاه‌های فقیرنشین: واژگان سکونتگاه‌های خودرو^۹، حلبی‌آباد^{۱۰}، زورآباد^{۱۱}، زاغه^{۱۲}، سکونتگاه‌های حاشیه‌ای^{۱۳}، گتو^{۱۴}، سکونتگاه غیررسمی^{۱۵} و غیره. برای تبیین این مفهوم به کار رفته‌اند (Piran, 2003, p. 17; Shikhi, 1987, p. 60; Irandoost, 2009, pp. 17-18; Rajabi, 2009a, p. 3; Rajabi, 2009b, p. 4; Hajiyousefi, 2002, p. 14).

اگرچه تعاریف مختلفی از سکونتگاه غیررسمی وجود دارد، زاغه، فاولا (favela)، سکونتگاه غیرقانونی یا شهر آلونک معمولاً به‌عنوان مترادف برای این نوع خاص از سکونتگاه استفاده می‌شوند. با این حال، سازمان ملل متحد اسکان غیررسمی را این‌گونه 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 غیرقانونی اشغال کرده‌اند. سکونتگاه‌های برنامه‌ریزی نشده و مناطقی که مسکن آن منطبق بر برنامه‌ریزی جاری و مقررات ساخت‌وساز مسکن غیرمجاز نیستند. در مقابل، تعریف میسون و فریزر به این صورت توصیف می‌کنند: «سکونتگاه‌های متراکم شامل اجتماعات مستقر در پناهگاه‌های خودساخته تحت شرایط تصرف غیررسمی یا سنتی زمین است و معمولاً محصول نیاز فوری برای پناهگاه فقرای شهری است. به این ترتیب آنها به‌وسیله

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 ذکر شده‌اند را طراحی می‌کند و در نهایت سبب به‌گشت وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران می‌شود. این نهادسازی مجازی در قالب شبکه‌ی اجتماعی «چاله چوله» پیاده‌سازی شده است.

بنابراین هدف اصلی پژوهش دستیابی به رهیافتی نوین در زمینه‌ی ارتقای سکونتگاه‌های غیررسمی کلانشهر تهران با تاکید ویژه بر ظرفیت و ترتیبات نهادی می‌باشد. همچنین پرسش‌های اصلی پژوهش شامل چگونگی تثبیت عملکرد نهادسازی و برنامه‌ریزی مبتنی بر رفتار نهادی در ساختار مدیریت شهری ایران از طریق بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و ترتیبات نهادی؛ و چگونگی برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر ظرفیت‌ها و ترتیبات نهادی به‌منظور بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در کلان‌شهر تهران می‌باشد.

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.

¹³ Marginal Settlements

¹⁴ Ghetto

¹⁵ Informal Settlement

⁹ Spontaneous Settlement

¹⁰ Shanty

¹¹ Squatter Settlement

¹² Slum

ازدیاد تراکم کوچک، پناهگاه‌های موقت ساخته شده از مواد گوناگون، تخریب اکوسیستم محلی و مشکلات شدید اجتماعی تشخیص داده می‌شوند» (Hofmann, 2006, p. 1).

دکتر پیران نیز تعریفی ارائه می‌دهد: «مفهوم اسکان غیررسمی به ساکن شدن در مسکن خودساخته 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 به‌ویژه شهرهای بزرگ به شکلی خودرو، فاقد مجوز ساختمان و برنامه‌ریزی رسمی شهرسازی، با تجمعی از اقشار کم‌درآمد و سطح نازلی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرد» (Sarraf, 2002, p. 5).

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 آسیب‌پذیری و تنش اجتماعی (The National Housing Code, 2009, p. 26).

رهیافت‌های جهانی مداخله و مواجهه با اسکان غیررسمی، طیفی از نادیده‌انگاری محض (تا ۱۹۶۰)، تخریب و پاکسازی (۱۹۶۰-۱۹۸۰)، خودیاری (۱۹۷۰-۱۹۸۰)، دیدگاه اصلاح‌طلبانه (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- (Piran, 1988, p. 35; Sarraf, 2003, p. 270; Irandoost, 2009, p. 109; Potter & Evans, 2005, p. 230; UN-HABITAT, 2003, p. 129; Abbott, 2002; Pugh, 2005, p. 326).

رهیافت‌های دولت ایران برای مداخله در اسکان غیررسمی نیز به این ترتیب بوده است که دولت‌ها در برابر ساماندهی مسائل شهری، سیاست‌هایی را برمی‌گزینند که با رویکرد

حکومتی آنان و گفتمان غالب دوره تطابق دارد. به طور کلی، سیاست‌های به کار گرفته شده توسط دولت‌ها در ایران را به‌منظور ساماندهی اسکان غیررسمی می‌توان در هشت راهبرد اساسی می‌توان خلاصه کرد که شامل: مسکن عمومی (۱۳۴۷ تا انقلاب اسلامی)، پاکسازی (اوایل انقلاب)، آماده‌سازی و ایجاد شهرهای جدید (پس از انقلاب و پس از ۱۳۶۶)، مداخله دولت برای توسعه زیرساخت (پس از جنگ و پس از ۱۳۷۴)، بهسازی ارتقای کیفیت محیطی (۱۳۷۶ به بعد)، توانمندسازی (۱۳۸۲ به بعد) و بازآفرینی (دهه‌ی ۹۰ هستند) (Center for Urban and Architectural Studies and Research of Iran, 1993, pp. 85-90; Irandoost, 2009).

مفسران از اصطلاح بازآفرینی برای پیشرفت طولانی مدت اجتماعی، اقتصادی و محیط‌زیستی 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؛ که شامل بازآفرینی کالبدی و توسعه پروژه‌های شهری، بازآفرینی فعالیت اقتصادی و بازآفرینی چارچوب‌های اجتماعی می‌باشد (Smith, 2007, p. 90-178). بازآفرینی شهری، به‌عنوان 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, 2000). رابرت-کوان نیز این‌گونه بیان می‌کند که واژه‌ی بازآفرینی یا تجدید نسل، جایگزین واژه‌ی نوسازی شد و این در حالی است که معانی اجتماعی به آن افزوده شده است (Cowan, 2005, p. 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

گلدسمیت عرف و قوانین را به‌عنوان نهاد تعریف کرده است (Goldsmith, 1992, p. 582).

تکامل تئوری‌های نهادگرایی در درون تئوری‌های برنامه‌ریزی، تحلیل فرایندهای اجرا، اقتصاد سیاسی برنامه‌ریزی و تئوری‌های برنامه‌ریزی ارتباطی صورت گرفته است (Verma, 2007, p. 64). بر اساس این رویکرد، دارایی‌های محلی و قابلیت‌های اقتصادی درونی به‌عنوان پایه‌ای برای توسعه و بنیانی برای ایجاد و راه‌اندازی رقابت‌پذیری محلی تلقی می‌شوند. بر اساس این رویکرد، نهادها اعم از رسمی و غیررسمی به‌عنوان بخش مهم و جدایی‌ناپذیر 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 (Kazemian and Faraji Rad, 2012).

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 علائق مشخص شده و تصمیمات اتخاذ می‌شوند (Healy, 2006, p. 64, Dale, 2002, p. 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 p. 5, 2007). همچنین برنامه‌ریزی را فعالیتی می‌داند که در آن بافتار و فعالیت با یکدیگر خلق گشته و با

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, 1990, as cited in Nourian & Ariana, 2012).

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 حکمرانی و در نهایت نیز پایداری ظهور کرده است (Andrew Tallon, 2010).

نهادگرایی یکی از دلایل اصلی توجه به مباحث نهادی، شکست برنامه‌های بازآفرینی به‌خصوص 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 تغییرپذیرند، هنجارهای غیررسمی به طور تدریجی تغییر می‌کنند» (North, 2000, p.25).

نهادها درواقع 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 (North, 2006, p. 19-23).

می‌گیرد؛ و در درجه‌ی آخر، ظرفیت‌سازی صرفاً با پایداری منابع مالی مرتبط نیست (Eade, 1997, p.10).

ظرفیت نهادی به صورت گسترده به توانمندسازی، سرمایه اجتماعی و توانمند کردن محیط‌زیست 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 and, 2003, p. 10). همچنین گیبس و همکاران ظرفیت نهادی را در ارتباط تنگاتنگ با حکمروایی و شراکت می‌دانند (Kazemian and Faraji Rad, 2012). از این رو بحث ظرفیت‌سازی نهادی به‌عنوان 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 تفوق 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 (Kazemian

یکدیگر با تولید می‌شوند (Healey, 2007, p. 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 (Sharifzadehgan and Ghanouni, 2019). بنابراین با توجه به رابطه‌ی بین برنامه‌ریزی و نهادگرایی می‌توان در جهت کاهش عدم قطعیت‌های مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی به‌وسیله کاربست اصول نهادگرایی قدم نهاد.

ازجمله مفاهیم کلیدی و اساسی تشکیل دهنده‌ی این پژوهش و ادبیات نهادی، ظرفیت نهادی^{۱۶} و ترتیبات نهادی^{۱۷} می‌باشد.

ظرفیت نهادی، توانایی اشاره به دانش، مهارت‌ها و نگرش‌های فردی و قابلیت آن‌ها برای برعهده گرفتن مسئولیت‌های محوله دارد (Franks, 1999, p.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, p.687-688).

تفکر در مورد ظرفیت‌سازی اغلب به‌واسطه 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 درجه‌ی دوم، ظرفیت‌سازی به‌عنوان یک فرآیند تشریک مساعی بین دولت و اجتماع دیده می‌شود؛ در درجه‌ی سوم، ظرفیت‌سازی یک فعالیت مجزا و ایزوله نیست و در محیط‌های اجتماعی، فرهنگی سیاسی و اقتصادی صورت

¹⁷ Institutional arrangement

¹⁶ Institutional capacity

تنوع، دموکراسی و مساوات با یکدیگر در تنش هستند (Fairstein, 2010).

بنابراین، ضمن معرفی مختصری از مفهوم و ویژگی‌های اسکان غیررسمی، بازآفرینی به‌عنوان رهیافتی کلان برای مواجهه، نهادگرایی به‌عنوان رویکردی مکمل با بازآفرینی و عدالت به‌عنوان 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 به‌عنوان 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.

and Faraji Rad, 2012). بنابراین ترتیبات نهادی نیز در سطح ساختاری 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.

برقراری عدالت، مهم‌ترین بنیان سیاست‌های اجتماعی و رفاهی و از معیارهای بنیادین نهادگرایی است (Sharifzadehgan and Mousavi Khorshidi, 2020). فاینشتاین عدالت را جزئی از اجزای شهر خوب می‌داند و با برشمردن سه معیار «مساوات»، «دموکراسی» و «تنوع»، به‌عنوان اجزای سازنده عدالت شهری یا شهر عادلانه، تحلیل خود را به این معیارها محدود می‌کند. او به طور خاص، تهیه‌ی مسکن و بازآفرینی شهری دو حوز-هی کلیدی سیاست‌گذاری عمومی محلی از زمان جنگ جهانی دوم را عرصه‌هایی می‌داند که در آن‌ها ارزش‌های



نمودار ۱- چکیده چارچوب نظری نهایی

Fig 1- Summary of the Final Theoretical Framework

منبع نگارنده

مواد و روش‌ها

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 گفت‌وگوهای 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، مطلوب می‌باشد.

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 (Yarmohammadi, 2004, p.105). در واقع فرکلاف، CDA را توسعه یک چارچوب تحلیلی برای مطالعه زبان در رابطه با قدرت و ایدئولوژی می‌داند (Rahimi & Amalsaleh, 2008, p.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, p. 1, Amalsaleh and Sajjadi, 2004, p. 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 شامل مطالعه و تحلیل

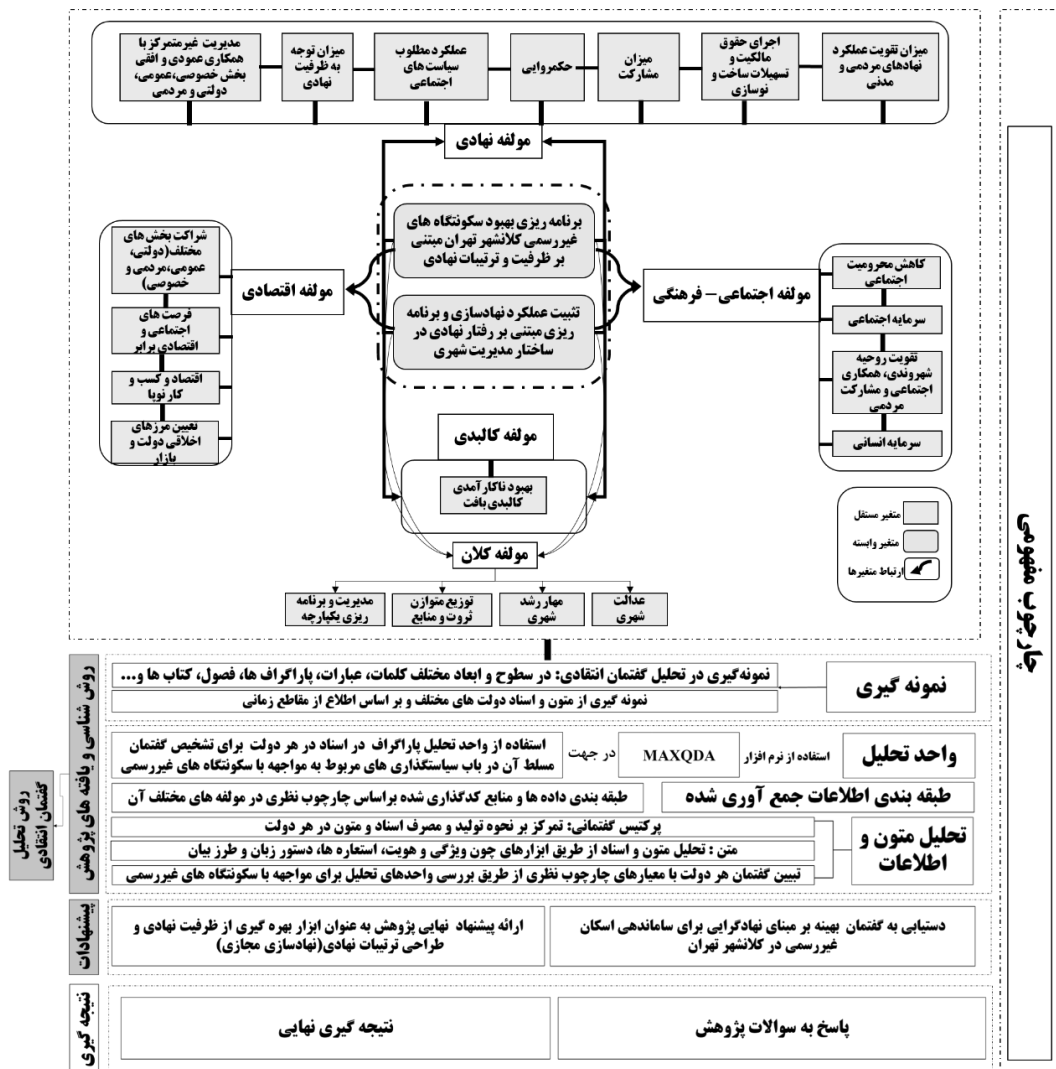
برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ی قبل و بعد انقلاب، اسناد مربوط به نوسازی در وزارت راه و شهرسازی (سند توانمندسازی، اسناد مربوط به ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و...)، طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به کلانشهر تهران، مصاحبه‌های مسئولین امر در زمینه مسکن و شهرسازی و سیاست‌های کلان در هر دولت، تحلیل تیتراها و متون 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 غیره است.

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 پایان‌نامه‌ها 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.

گفتمان مورد بررسی قرار می‌گیرد در ۴ مولفه‌ی نهادی، اقتصادی، کالبدی و اجتماعی فرهنگی طبقه‌بندی شده‌اند. در آخر نیز چارچوب سنجشی متشکل از معیارها که همان متغیرهای مستقل هستند، همراه با شاخص‌های سنجش ارائه شده و به‌عنوان 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.

با تلفیق معیارهای برگرفته از چارچوب نظری مرتبط با بازآفرینی شهری، اسکان غیررسمی، نهادگرایی و عدالت، و با بهره‌گیری از روش تحلیل گفتمان انتقادی در چارچوب فرآیند پژوهش تحلیل گفتمان، چارچوب مفهومی و ابزار سنجش برای ادامه‌ی پژوهش تدوین شده است. در این چارچوب، پرسش‌های اصلی و اهداف پژوهش به‌عنوان متغیرهای وابسته در نظر گرفته شده‌اند که ارتباط آن‌ها با متغیرهای مستقلی برقرار شده است که از ادبیات پژوهش و چارچوب نظری استخراج گردیده‌اند. متغیرهای مستقل که در منابع مورد مطالعه در تحلیل



نمودار ۲- چارچوب مفهومی پژوهش

Fig 2- Theoretical Framework

منبع: نگارنده

نتایج و بحث

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 گرفته است. 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 تشریح در نمودار ۳ آمده است.

برنامه‌های کلان کشوری	قوانین و الزامات بازآفرینی 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، شهر سازی و مشارکت اجتماعی	قانون حمایت از احیا، بهسازی، نوسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری
قانون برنامه عمرانی اول	موارد مستقیم و غیرمستقیم بازآفرینی شهری در برنامه ششم توسعه
قانون برنامه عمرانی دوم	سند ملی ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه های غیررسمی
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 ناکارآمد شهری
برنامه توسعه دوم	آیین نامه تسهیلات نوسازی و بهسازی مسکن
برنامه توسعه سوم	آیین نامه اجرایی بند ۲ ماده ۷ قانون حمایت از احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی
برنامه توسعه چهارم	بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری
برنامه توسعه پنجم	الحاقیه سند ملی راهبردی احیا، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد 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 ناکارآمد شهری
طرح ها و برنامه های استان و شهر تهران	اصلاحیه اساسنامه شرکت بازآفرینی شهری
طرح آمایش استان تهران	آیین نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی پایدار
طرح مجموعه شهری تهران	آیین نامه اجرایی حمایت از توسعه گران برنامه ملی بازآفرینی پایدار
طرح جامع شهر تهران ۱۳۴۵	آیین نامه حمایت مالی از قانون ساماندهی حمایت از تولید و عرضه مسکن
طرح جامع دوم شهر تهران (ساماندهی) ۱۳۷۱	مضوبه مشترک شورای عالی و ستاد بازآفرینی
طرح جامع سوم شهر تهران (راهبردی - ساختاری) ۱۳۸۶	شیوه نامه شناسایی محدوده های هدف بهسازی و نوسازی و راهکارهای 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 بازآفرینی
برنامه پنج ساله سوم شهرداری تهران ۱۳۹۸	آیین نامه نحوه فعالیت ستاد شهرستان بازآفرینی 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 پیش بینی و پیشگیری از گسترش بافت های ناکارآمد
برنامه ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی شهر تهران (عرصه)	دستور العمل تدوین برنامه اقدام برای روستاهای واقع در حرم شهرها
گزارش بازنگری توانمندسازی - ۱۴۰۰ غیرمضوب	دستور العمل نحوه فعالیت کارگروه وقف
گزارش مجله مهر ایران	آیین نامه فعالیت کارگروه شکل های مردم نهاد
نشریه هفت شهر (شماره ۱-۶۲)	برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار
	راهنمای نحوه شناسایی و تعیین محدوده سکونتگاه های غیررسمی
	اساسنامه شرکت بازآفرینی شهری
	دستور العمل ماده ۴ قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت های ناکارآمد شهری
	دستور العمل تدوین برنامه بازآفرینی محله با رویکرد اجتماع محور

نمودار ۳- اسناد و منابع مورد بررسی در پژوهش

Fig 3- Reviewed Documents and Sources in the Study

منبع: نگارنده

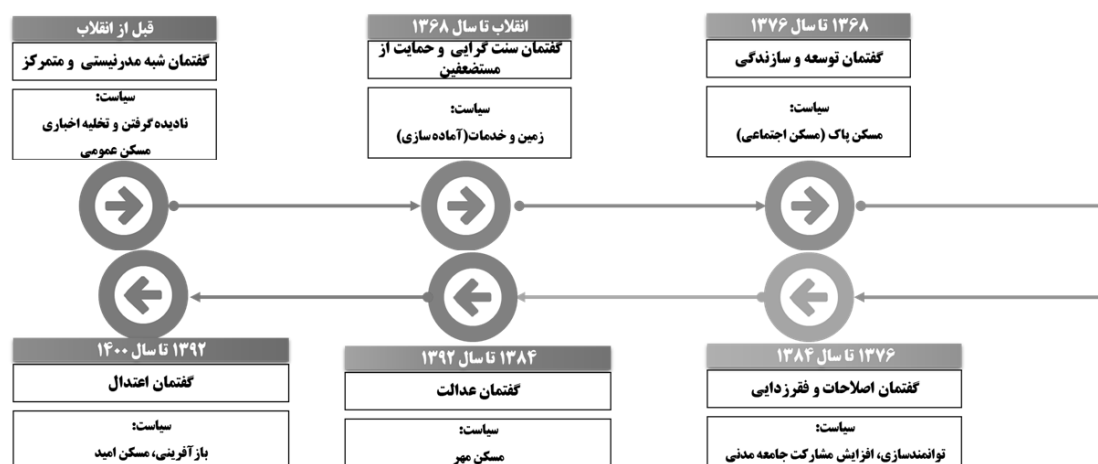
گفتمان اصلاحات و فقرزدایی مطرح شده که با سیاست‌های توانمندسازی و افزایش مشارکت جامعه‌ی مدنی همراه بوده است. این دوره تغییر پارادایم گسترده‌ای به لحاظ نظری و سیاست‌گذاری صورت گرفته که مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی از روش‌های امنیتی فاصله می‌گیرد و به روندی از پایین به بالا میل می‌کند. همچنین در این دوره برای اولین بار واژه‌ی اسکان غیررسمی به ادبیات توسعه و برنامه‌ریزی اضافه می‌شود. در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۲ گفتمان عدالت با سیاست مسکن اجتماعی مهر مطرح می‌شود که شکاف و فاصله‌ای را بین گفتمان اصلاحات و دوره‌ی بعد خود ایجاد می‌کند. 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.

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

دوره‌بندی‌های صورت گرفته برحسب دولت‌ها 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 عملیاتی‌سازی روش تحلیل گفتمان در هر دوره، اطلاعات جمع‌آوری شده شامل اسناد، نشریات و مصاحبه‌ها در سه سطح ایدئولوژیک، کلان‌کشوری و شهر تهران تبیین شده و سیر گفتمان مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی در هر یک استخراج می‌شود.

تحلیل گفتمان ایدئولوژیک: با توجه به این امر که تحلیل گفتمان جنبه‌ای ایدئولوژیک و بر مبنای جهان‌بینی ساختار قدرت دارد، سیر گفتمانی کشور بر اساس ایدئولوژی هر دولت برای مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی نیز مطرح شده است. با توجه به جهان‌بینی ساختار قدرت قبل از انقلاب، گفتمان مسلط شبه مدرنیستی و متمرکز بوده و سیاست مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی توانان با نادیده‌گرفتن، تخلیه اجباری و در برخی موارد مسکن عمومی بوده است. پس از انقلاب تا سال ۱۳۶۸، گفتمان سنت‌گرایی و حمایت از مستضعفین غالب بوده. سیاست مواجهه آماده‌سازی یا همان ارائه‌ی زمین و خدمات مورد نیاز سکونت بوده است. بین سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ نیز در دوره سازندگی، گفتمان سازندگی و توسعه مسلط بوده و سیاست مواجهه با این سکونتگاه‌ها مسکن اجتماعی یا مسکن پاک بوده است. پس از آن در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴،



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

Fig 4- Macro-Discourse Analysis Based on the Ideological Approaches of Successive Government to Informal Settlement

(منبع: نگارنده برگرفته از ((Irandoost, K., Ashouri, K., & Doostvandi, M. (2019)))

تحلیل گفتمان سطح کلان کشوری-اسناد سطح کلان کشور و سطح موردپژوهی را در بر گرفته است. قبل از انقلاب و در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۴۱ گفتمان غالب پاکسازی و نادیده گرفتن 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 تجمع تسلط داشته است که پروژه محور، دارای مقیاس بزرگ، همراه با دیدگاه امنیتی، از بالا به پایین و سوداگرایانه 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 بوده‌ایم. یکی از اقدامات مثبت، شروع فعالیت دفاتر تسهیلتی به‌عنوان حلقه‌ی واسط میان بخش عمومی و شهروندان است که در برخی موارد موفق بوده و در برخی موارد شکست خورده 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 نهادهای غیررسمی در کنار

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 متری‌تر، نهادهای غیررسمی از جمله سازمان‌های مردم نهاد و شهروندان با توجه به اصول بازآفرینی و نهادگرایی بایستی در این جریان و فرآیند نقش موثر داشته باشند.

نهادهای رسمی میل می‌کند. در نهایت، در دوره‌ی آخر، در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰، گفتمان بازآفرینی با گرایش به نهادگرایی مسلط شده است که مبتنی بر مدیریت و ترتیبات نهادی هماهنگ و یکپارچه، توسعه‌ی محله‌ای، ظرفیت نهادی، توانمندسازی و بازآفرینی همه جانبه و اجتماع‌محور 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



نمودار ۵- تحلیل گفتمان کلان مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی با تأکید بر کلانشهر تهران

Fig 5- Macro-Discourse Analysis of the Approaches to Informal Settlement with a Focus on Tehran Metropolis

منبع: نگارنده

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. تأمین مسکن اجتماعی نیز ناچیز است. از انقلاب تا پایان جنگ نیز گفتمان مسلط، پاکسازی و جابه‌جایی زاغه‌ها و در مواردی بهسازی با

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 مسلط و بوده است. تأمین 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

نتیجه‌گیری

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)
 - ساختار مدیریت 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، بهبود ترتیبات نهادی در مدیریت شهری و ایجاد یک گفتمان بهینه بر مبنای نهادگرایی و بازآفرینی می‌باشد. این نقطه،

سیاست روانبخشی بوده است. در این دوره حمایت از اقشار محروم و مستضعف و تأمین مسکن، پاکسازی گودها و اقدامات کالبدی صورت گرفته است. همچنین تأمین 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 مسلط بازسازی با سیاست تجمیع بوده است و اقدامات بزرگ‌مقیاس پروژه‌محور 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 بحران دسترسی به مسکن و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی شده است. وضعیت کیفی نیز در این نابرابر است. در دهه ۸۰ گفتمان غالب به سمت بهسازی و توانمندسازی می‌رود. رویکرد قهرآمیز با رویکرد از پایین به بالا جایگزین شده، گذاری از پروژه‌محوری به محله‌محوری صورت پذیرفته و نقش مشارکت و جامعه مدنی در مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی پررنگ شده است. از طرفی مباحث نهادگرایی نیز آغاز می‌شود. وضعیت تأمین مسکن اجتماعی، وضعیت کمی و-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، ظرفیت نهادی محلی، توانمندسازی و بازآفرینی همه‌جانبه و اجتماع‌محور است. وضعیت تأمین 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 به‌واسطه‌ی جایگاه خود دارای زمینه‌ها و دلایل مختلف برای تشدید شکل‌گیری و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی است.

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 هر یک و نوع چیدمان و تعامل موثر آن‌ها را برای حل مسئله فراهم می‌کند.

پیشنهادهای 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 ارائه راهکار برای نهادینه‌سازی 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.

دنیاى امروز، به واسطه‌ی گسترش اینترنت و شبکه‌های مجازی، بالاترین سطح از شبکه‌سازی و شکل‌گیری شبکه‌های ارتباطی را در تاریخ تجربه می‌کند و از بیشترین ضریب نفوذ ارتباطی در جامعه‌ی جهانی برخوردار است. ایران نیز از این روند جهانی مستثنی

نیست؛ به‌طوری‌که بر اساس گزارش جهانی منتشرشده در سال ۲۰۱۹، ضریب نفوذ شبکه‌های اجتماعی در کشور حدود ۵۷ درصد برآورد شده است. این شاخص با رشدی معادل ۱۱ درصد تا سال ۲۰۲۱ افزایش یافته و به حدود ۷۱ درصد رسیده است. بر اساس نتایج، افزایش ضریب نفوذ شبکه‌های اجتماعی در جهان رابطه مستقیمی با رشد و افزایش دسترسی 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 و نسخه مناسب‌تری برای آن پیچید؛ بنابراین بستری فراهم می‌شود تا مشکلاتی که حقیقی و خواسته مشخص مردم می‌باشند توسط خودشان که به‌صورت ملموس با آن در تماس می‌باشند مطرح گردند. این نقطه لزوم ایجاد شبکه‌ای اجتماعی با محوریت نهادسازی و شبکه‌سازی اجتماعی بر مبنای رویکرد نهادی را مشخص کند. و راهکار این پژوهش شبکه اجتماعی چاله چوله است.

از ۳ جنبه می‌توان به تشریح ابعاد گوناگون نرم‌افزار و شبکه اجتماعی چاله چوله پرداخت؛ چرا که این نرم‌افزار سه سویه است و در هنگام ورود سه نوع کاربر دارد: ۱. شهروندان ۲. مسئولین (بخش عمومی و دولتی) ۳. سازمان‌های مردم‌نهاد و خصوصی (NGO، CBO و نهادهای توسعه‌گر)

برای طراحی این محصول از دو نرم‌افزار Adobe XD و Figma بهره گرفته شده است و از روش Gamification ۱۸ در روند کلی نرم‌افزار برای جذب حداکثری با تعریف عناوین مشخص برای شهروندان فعال استفاده شده است.

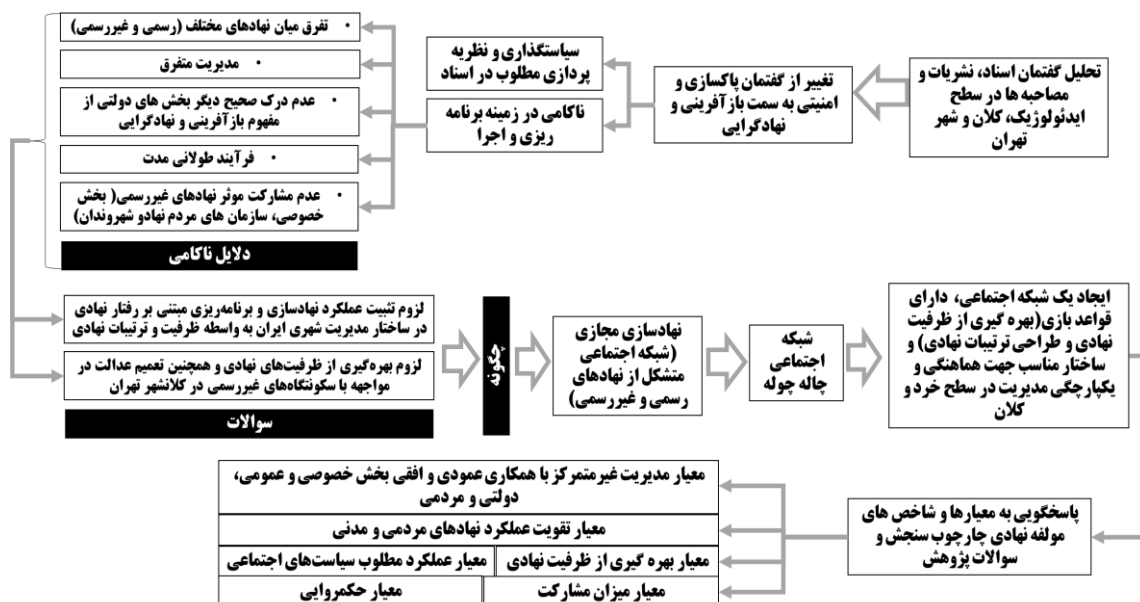
۱۸ بازی‌وارسازی (استفاده از روند بازی برای

هدف غیربازی)

در این راستا به عملیاتی‌سازی تمام معیارهای مولفه‌ی نهادی مدل مفهومی پرداخته شده است که این معیارها شامل معیار مدیریت غیرمتمرکز 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 سیاست‌های اجتماعی، بهره‌گیری از ظرفیت نهادی، ترتیبات نهادی و نحوه چیدمان تصمیم‌گیران (بخش دولتی و عمومی در ارتباط با بخش خصوصی و شهروندان) هستند.

همچنین ایجاد یک شبکه اجتماعی بومی و مردم‌محور در جهت اجرای نهادسازی مجازی و افزایش ظرفیت نهادی در دستور کار قرار گرفته است.

برای پیاده‌سازی نهادگرایی و نهادسازی در اجتماع محلی و یا فراگیر، نیاز به ابزارهایی امروزی و با ضریب نفوذ بالا است. همان‌طور که مطرح شد، این ابزار قدرتمند و امروزی نمی‌تواند چیزی جز فضای آنلاین و ابزارهای ارتباط جمعی و اصطلاحاً شبکه‌های اجتماعی باشد؛ اما این‌که آیا به معنای واقعی می‌تواند لباسی درخور برای نهادسازی باشد مسئله قابل بحث و دارای اهمیت است.



نمودار ۶- فرآیند پاسخ به سوالات و دستیابی به پیشنهادات پژوهش

Fig 6- The Process of Addressing Research Questions and Formulating Study Suggestions

منبع: نگارنده

سپاسگزاری

از راهنمایی‌های استاد راهنما و داوران سپاس‌گزارم.

منابع مورد استفاده

- Abbott, J. (2002). An analysis of informal settlement upgrading and critique of existing methodological approaches. *Habitat international*, 26(3), 303-315.
- Abott, John. (2002). "Analysis of Informal Settlement Upgrading and Critique of Existing Methodological Approaches", *Habitat International*, No. 26.
- Alborz Consulting Engineers. (2009). *Tehran Province Planning Office, Deputy of Planning*.
- Alexander, E. R. (2005). Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design, *Planning Theory*, 4(3), pp. 209-223.
- Alexander, E. R. (2007). Institutional perspectives on planning: Why? Where? How. *Institutions and planning*, 37-60.
- Arseh Consulting Engineers. (2016). *Informal Settlements Organization Plan of Tehran and Community Empowerment Actions with Urban Rehabilitation Focus*. Iran Urban Regeneration Company, National Headquarters Secretariat.
- Ashouri, K., Irandoost, K., & Doostvandi, M. (2019). A critical discourse formulation of spontaneous urban settlements in the world and Iran. *Quarterly Journal of Urban and Regional Development Planning*, 10, 73-113.
- ATEC Consulting Engineers. (1992). *Tehran City Organization Plan*. Ministry of Roads and Urban Development, Iran.
- Center for Urban and Architectural Studies and Research of Iran. (2000). *Tehran Metropolitan Plan and surrounding cities*. Ministry of Housing and Urban Development, Iran.
- Comprehensive Housing Plan Integration Document. (2017). Ministry of Roads and Urban Development, Iran.
- Comprehensive Housing Strategic-Executive Document. (2006). Ministry of Roads and Urban Development, Iran.
- Cowan, R. (2005), *The Dictionary of Urbanism*, Streetwise Press
- Fainstein, S. S. (2014). The just city. *International journal of urban Sciences*, 18(1), 1-18.
- Farjizad, K., & Kazemian, G. R. (2012). *Local and regional development from the institutional perspective*. Tehran: Jihad Daneshgahi Publications.
- Feinstein, S. (2020). *Urban justice* (M. H. Sharifzadegan & R. Mousavi Khorshidi, Trans.). Agah Publishing.
- Fifth Development Plan. (2010). General Directorate of Laws and Regulations of the Country, Vice Presidency for Research, Codification, and Compilation of Laws and Regulations.
- First Development Plan. (1989). General Directorate of Laws and Regulations of the Country, Vice Presidency for Legal Affairs.
- Fourth Development Plan. (2004). General Directorate of Laws and Regulations of the Country, Vice Presidency for Research, Codification, and Compilation of Laws and Regulations.
- Franks, T. (1999). Capacity building and institutional development: reflections on water. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 19(1), 51-61.
- Goldsmith, A. A. (1993). Institutional development in national agricultural research: issues for impact assessment. *Public Administration & Development*, (1986-1998), 13(3), 195.
- Haft Shahr Journal*. (2000-2018). Issues 1-62. Iran Urban Regeneration Company.
- Hajjiyousefi, A. (2002). Marginalization and its transformation process before the Islamic Revolution. *Haft Shahr: Quarterly Journal of Urban Development and Rehabilitation*, 3(8).
- Healey, P. (2007). The new institutionalism and the transformative goals of planning. *Institutions and planning*, 61, 61-87.
- Hofmann, P., Taubenböck, H., & Werthmann, C. (2015, March). Monitoring and modelling of

- informal settlements-A review on recent developments and challenges. In 2015 joint urban remote sensing event (JURSE) (pp. 1-4). IEEE.
- Information and Communication Technology Organization, Tehran Municipality. (1989–2019). *Tehran Municipality Statistical Yearbook*. Tehran: Publishing and Printing Council, Tehran Municipality.
- Information and Communication Technology Organization, Tehran Municipality. (2006–2019). *Tehran City Statistical Yearbook*. Tehran: Publishing and Printing Council, Tehran Municipality.
- Irandoost, K. (2009). *Informal settlements and the myth of marginalization*. Tehran Municipality Information and Communication Technology Organization, pp. 172–176, 194–199.
- Islamic City Council of Tehran. (2009). *Five-year plans I, II, and III of Tehran Municipality*. <http://shora.tehran.ir>
- Law on the First to Fifth Seven-Year Development Plans. *Research Center of the Iranian Parliament*. <http://rc.majlis.ir>
- National Headquarters for Empowerment and Organization of Informal Settlements. (2005). *Regulations on the activities of the national headquarters for empowerment and organization of informal settlements*. Ministry of Roads and Urban Development, Iran.
- National Headquarters for Sustainable Regeneration of Target Areas and Neighborhoods. (2015). *Regulations on the activities of the national headquarters for sustainable regeneration of target areas and neighborhoods in urban revitalization, rehabilitation, and reconstruction programs*. Ministry of Roads and Urban Development, Iran.
- National Review Document for Empowerment and Organization of Informal Settlements. (2021).
- North, D. (2006). *Institutions, institutional change, and economic performance* (M. Moeini, Trans.; 2nd ed.). Tehran: Management and Planning Organization Publications.
- Nourian, F., & Ariana, A. (2012). *Analyzing Judicial Support for Public Participation in Urban Regeneration Case Study of Imam Ali Square* (Ateegh) in Isfahan. *Honar-Ha-Ye-Ziba: Memory Va Shahrsazi*, 17(2), 15-28.
- Office of Applied Studies and Promotional Affairs, Iran Urban Regeneration Company. (2018). *Collection of laws and regulations on urban regeneration in Iran* (1st ed.).
- Piran, P. (1987). Rapid and heterogeneous urbanization: Abnormal housing (Parts I, II, and III). *Political-Economic Journal*, (21).
- Provincial Headquarters for Empowerment and Organization of Informal Settlements. (2005). *Regulations on the activities of the provincial headquarters for empowerment and organization of informal settlements*. Ministry of Roads and Urban Development, Iran.
- Provincial Headquarters for Sustainable Regeneration of Target Areas and Neighborhoods. (2015). *Regulations on the activities of the provincial headquarters for sustainable regeneration of target areas and neighborhoods in urban revitalization, rehabilitation, and reconstruction programs*. Ministry of Roads and Urban Development, Iran.
- Pugh, C. (1995). 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. 34-93). London: Zed Books,
- Review Studies of Comprehensive Housing Plan (Strategic Document and Vision to 2026). (2017). Ministry of Roads and Urban Development, Iran.
- Roberts, P. (2000). The evolution, definition and purpose of urban regeneration. *Urban regeneration*, 9-36.
- Robins, L. (2008). Perspectives on capacity building to guide policy and program development and delivery. *environmental science & policy*, 11(8), 687-701.
- Second Development Plan. (1993). General Directorate of Laws and Regulations of the Country, Vice Presidency for Research, Codification, and Compilation of Laws and Regulations.
- Segnestam, L., Persson, Å., Nilsson, M., Arvidsson, A., & Ijjasz, E. (2003). Country-level environmental analysis - a review of international experience.

- Shafiei, & Abdi Daneshpour. (2019). Evaluating residential policy in Tehran in confronting spatial inequality. *Planning for Welfare and Social Development*, 11(41), 73–132
- Sharifzadegan, M. H., & Ghanavi, A. H. *Analysis and typology of institutional perspectives in urban planning*.
- Sheikhi, & Davoudvandi. *Explaining the intervention pattern in informal settlements: Case study of Chahestaniha neighborhood in Bandar Abbas*. *Haft Shahr*, 3(33–34), 59–72.
- Sixth Development Plan. (2016). General Directorate of Laws and Regulations of the Country, Vice Presidency for Research, Codification, and Compilation of Laws and Regulations.
- Smith, A., & Fox, T. (2007). From 'event-led' to 'event-themed' regeneration: the 2002 Commonwealth Games Legacy Programme. *Urban Studies*, 44(5-6), 1125-1143.
- Tallon, A. (2010). Urban renewal and Regeneration. Routledge.
- Tehran Urban Development Study and Planning Organization. (2007). *Structural-strategic plan of Tehran*. Ministry of Roads and Urban Development – Tehran Municipality.
- Third Development Plan. (2000). General Directorate of Laws and Regulations of the Country, Vice Presidency for Research, Codification, and Compilation of Laws and Regulations.
- United Nations Human Settlements Programme Staff. (2003). The challenge of slums: global report on human settlements, 2003. UN-HABITAT.
- United Nations Statistics Division. (2022). Goal 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient, and sustainable. The Sustainable Development Goals Report 2022. United Nations. Available online at: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/goal-11/#>
- Verma, N., & Tiesdell, S. (Eds.). (2007). Institutions and planning. (Vol. 2). Elsevier.
- Wegelin, E. A., Aldrich, B., & Sandhu, R. S. (1995). Squatter and Slum Settlements in Pakistan: Issues and Policy Challenges. *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*, 1, 371.
- World Bank, *World Bank Group – International Development, Poverty and Sustainability*. Available online at: <https://www.worldbank.org>
- Zafardar, E., & Asef-Vaziri, K. (2021). *One hundred years of urban renewal in Tehran*. Tehran: Center for Urban Studies and Planning.