

ارائه چهارچوب تحلیلی چالش‌های نهادی برنامه‌های راهبردی شهری (موردپژوهی: برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵)

احمد شاهبوندی

دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر اصفهان، اصفهان

محمد حسین عسگری^۱

پژوهشگر دکتری شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر اصفهان، اصفهان، ایران

سید محمد شکرانی

پژوهشگر دکتری شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر اصفهان، اصفهان، ایران

فصلنامه پژوهش‌های فضا و مکان در شهر، سال هفتم، شماره سوم، پیاپی ۲۸، پاییز ۱۴۰۲، صص ۲۷-۳۸

چکیده

برنامه‌ریزی راهبردی در نقد برنامه‌ریزی جامع وارد ادبیات شهرسازی شد و ویژگی‌های چرخه‌ای بودن، بازخوردگیری، انعطاف‌پذیری، مشارکتی بودن و حساسیت نسبت به مسائل هر بستر را با خود به همراه داشت. در ایران تا امروز الگوی برنامه‌ریزی جامع بر راهبردی غلبه دارد. یکی از عوامل عدم تحقق‌پذیری برنامه‌ریزی راهبردی چالش‌های نهادی است. این مقاله با تأکید بر برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵ به دنبال دستیابی به چهارچوب مفهومی یکپارچه برای سنجش و پاسخگویی به الزام‌ها و چالش‌های موجود در ساختار مدیریتی شهرداری اصفهان است. بر همین پایه، کاوش در ادبیات روی مفاهیم برنامه‌ریزی راهبردی و نهادباوری صورت گرفت و چهارچوب مفهومی برای تحلیل استخراج شد. پس از آن با استفاده از معیارهای برآمده از چهارچوب، تحلیل مضمون برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵ انجام شد. نتایج نشان می‌دهد که به مسائل چالش‌زا، مانند عدم توجه به بستر زمانی و فرهنگی؛ نهادینه‌سازی برنامه‌های راهبردی در اسناد، قوانین و مقررات و عاملیت‌های سازمانی در برنامه ۱۴۰۵ توجه شده است، اما ساختارسازی، مانند نگاه به سازمان‌های مردم‌نهاد و شبکه‌سازی افقی و عمودی در برنامه وجود ندارد.

کلیدواژه‌ها: نهادباوری؛ نهاد رسمی؛ نهاد غیررسمی؛ برنامه‌ریزی راهبردی؛ مدیریت شهری؛ برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵

۱. ایمیل نویسنده مسئول: mh.asgari@aui.ac.ir

مقدمه و بیان مسئله

برنامه‌ریزی راهبردی در دهه شصت میلادی، به‌عنوان شیوه‌ای در برابر برنامه‌ریزی جامع، از حوزه‌های مدیریتی وارد برنامه‌ریزی شهری شد (Kaufman & Jacobs, 1987). مزیت‌های این نوع برنامه‌ریزی نسبت به الگوی جامع شامل داشتن نگاه چرخه‌ای، پایش و بازخوردگیری برای تحقق‌پذیری، منعطف بودن و قابلیت تغییر، مشارکتی و بازتاب‌دهنده دغدغه‌های زیست‌محیطی است (بدری و نعمتی، ۱۳۸۸؛ Bryson, 1995 و عبدی دانشپور، ۱۳۹۷). برنامه‌ریزی راهبردی، به‌طور خاص فرآیندی و مشارکتی است که سعی دارد همه ذی‌نفعان شهر را در بر گیرد و بر موضوعات بنیادین متمرکز است. محصول این نوع برنامه‌ریزی راهبردهای یکپارچه، منعطف و عملیاتی برای مدیریت شهری است (Steinberg, 2005).

در ایران غلبه الگوی سنتی برنامه‌ریزی جامع کماکان تداوم دارد و برنامه‌ریزی راهبردی با موانعی همراه است که شامل موانع نگرشی، رفتاری، هنجاری، ارتباطی و نهادی است (امان‌پور و همکاران، ۱۳۹۸؛ محمدپور و مرادی چادگانی، ۱۳۹۸). ارزیابی برنامه راهبردی آگاه‌سازی سازمانی از پیشرفت‌ها، موفقیت‌ها و چالش‌ها را باعث و به گرفتن بازخورد، شناسایی مشکلات، فرایینی سیاست و ارائه اقدام‌های پیشنهادی منجر می‌شود (Lawrence, 2019).

در این حوزه پژوهش‌های متعددی صورت گرفته است؛ کاردار و همکاران (۱۳۸۸) بر نقش هدایت طرح‌های راهبردی در قیاس با سایر برنامه‌ها تأکید دارند. رفیعیان و شاهین‌راد (۱۳۸۷) مفاهیم، اجزا و مصادیق رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی را در ساختار مدیریت شهری کرمان جست‌وجو می‌کنند؛ دانشور

و همکاران (۱۳۹۷) تعریف جایگاه نهادی را به‌عنوان پاسخی برای شکاف بین نظریه و عمل برنامه‌ریزی راهبردی دانسته‌اند و اشرفی و جانبابانژاد (۱۳۹۳) برنامه‌ریزی راهبردی را برای شهرهای فاقد چشم‌انداز پیشنهاد می‌کنند.

نظام مدیریت شهری اصفهان با تهیه و اجرای شش برنامه راهبردی برای بسط و ارتقای برنامه‌ریزی راهبردی تلاش کرده است. در طی روند تهیه این برنامه‌ها، حرکت به سمت بهبود ساختار برنامه، محتوا و روش تهیه این اسناد مشاهده می‌شود و می‌توان از این حیث بیان کرد که آخرین برنامه تهیه‌شده (اصفهان ۱۴۰۵) بالغ‌ترین سند در مقایسه با اسناد پیشین خود است. بر همین پایه این سند به‌عنوان نماینده ۲۵ سال تفکر راهبردی در سیستم مدیریت شهری اصفهان انتخاب شده است. سند راهبردی اصفهان ۱۴۰۵، با ادعای مشارکت حداکثری ذی‌نفعان و پاسخ به نیازهای مشارکت در فرآیند تهیه شده است (برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵). مشارکت و شبکه‌سازی میان ذی‌نفعان یکی از بن‌مایه‌های اصلی سنجش نهادباوری است که ایده اصلی تدوین نوشتار حاضر را قوام بخشیده است.

این مقاله، مشخصاً بر روی مشکلات نهادی برنامه‌ریزی راهبردی متمرکز است تا موانع و چالش‌های تحقق‌پذیری تفکر نهادی را در سند برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵ مشخص کند. بر همین پایه سؤالات به‌صورت زیر ساماندهی و تدبیر شدند:

۱. الزامات نهادی برای برنامه‌ریزی راهبردی در سیستم مدیریت شهری اصفهان چه هستند؟
۲. مدیریت شهری اصفهان تا چه میزان به این الزامات برای برنامه راهبردی در دستور کار خود توجه داشته است؟

۳. مهم‌ترین چالش‌های نهادی جاری در برنامه راهبردی در دستور کار سیستم مدیریت شهری اصفهان چیست؟

اهداف متناظر با پرسش‌های فوق، نخست رسیدن به یک چهارچوب مفهومی یکپارچه و دوم بررسی و استخراج مهم‌ترین چالش‌های سند راهبردی جاری بر پایه این چهارچوب است.

مبانی نظری

مفاهیم پایه‌ای که این نوشتار بر آن بنا شده به شرح زیر است:

۱-۱- برنامه‌ریزی راهبردی:

تلاش منظم برای تولید تصمیم‌ها و اقدام‌های اساسی است که چستی یک سازمان، فعالیت‌ها و چرایی انجام آن‌ها را شکل می‌دهد و راهنمایی می‌کند (Bryson, 1995: 6) و دارای ویژگی‌های زیر است:

- بهره‌گیری از چشم‌انداز و راهبردهای واقع‌گرایانه و بلندمدت؛
- در نظر گرفتن ساختار قدرت، عدم قطعیت و ارزش‌های رقابتی؛
- طراحی ساختارهای تدوین طرح، توسعه مفاهیم و چهارچوب‌های تصمیم‌گیری؛
- بررسی نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی، تمایلات و نیروهای خارجی و منابع موجود در ارتباط با تعداد محدودی از مسائل راهبردی کلیدی؛
- تصمیم‌گیری، اقدام، دستیابی به اهداف و اجرا در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت؛
- تأکید بر نظارت، ارزیابی و بازنگری؛
- توجه به سطوح مختلف طرح‌ریزی؛
- شناسایی و گردهم‌آوری ذی‌نفعان عمده و فراهم‌سازی بسترهای لازم برای مشارکت گروه‌های گسترده و متنوع در طی فرآیند برنامه‌ریزی؛

• ساخت ایده‌های جدید و فرآیندهای عملیاتی کردن ایده‌ها (دانشور و همکاران، ۱۳۹۷).

۱-۲- نهادگرایی و تاریخچه آن:

مطرح شدن عدم اطمینان به‌عنوان مفهومی مهم در ادبیات علمی و اجرایی با این دیدگاه که آینده با اطمینان همراه نیست، سبب پیدایش نهادگرایی در اوایل قرن بیستم می‌شود (اجاللی و همکاران، ۱۳۹۴:

۲۷۹). نهادگرایی قدیم با آثار ویلن، کامونز و میچل

مطرح می‌شود. نقطه کانونی نظریه‌های این گروه نقد نظریه‌های نوکلاسیک به دلیل نادیده گرفتن عناصر و

فضاهای غیراقتصادی و افراد تصمیم‌گیرنده در آن

است. در تکامل نهادگرایی قدیم، نهادگرایی جدید

قرار می‌گیرد که در آن با پذیرش فرض‌های اساسی

«رقابت» و «کمیابی» اقتصاد نوکلاسیک و نپذیرفتن

«عقلانیت ابزاری» در تلاش است به تعدیل و توسعه

آن بپردازد. از مؤثرترین نظریه‌پردازان نهادگرایی

جدید می‌توان به رونالد کوز، داگلاس نورث، الیور

ویلیامسون، الینور استرام و دارون عجم اوغلو اشاره

کرد (شریف‌زادگان و حسین‌آبادی، ۱۳۹۹: ۱۲).

نگرش نهادی از دهه ۱۹۹۰ میلادی با عنوان «گرایش

نهادی» در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای مطرح شده

و می‌توان آن را در کنار نظریه‌های برنامه‌ریزی مبتنی

بر مشارکت، از رویکردهای غالب برنامه‌ریزی در

دهه‌های اخیر دانست (شریف‌زادگان و قانونی، ۱۳۹۸).

درخصوص نهادگرایی می‌توان سه تعریف را بیان کرد:

نخست، تأکید بر جنبه عینی نهادها و به‌ویژه بنگاه‌ها،

سازمان‌ها و مؤسسه‌ها و تلقی از نهادها همچون

محدودیت‌های بیرونی و مترادف با شیوه‌های تدبیر

امور در مبادله‌ها (Williamson, 2000)؛ دوم، تأکید

بر جنبه ذهنی نهاد و در نظر گرفتن نهادها به‌عنوان

مجموعه قواعد رفتاری، باورها و مدل‌های ذهنی

موجود در بین انسان‌ها که مانند قواعد بازی، روابط متقابل بین انسان‌ها را تشکیل می‌دهند (North, 1990) و سوم، تأکید بر هر دو جنبه عینی و ذهنی نهاد و در نظر گرفتن نهادها به‌عنوان شکل‌دهنده مجموعه‌ای از باورها، ارزش‌ها، قواعد و مقررات و در کنار آن به‌عنوان بنگاه‌ها، مؤسسه‌ها و سازمان‌هاست که به‌صورت فشرده نهادها را به‌عنوان پدیدآورنده نوعی از نظم رفتاری می‌داند (Greif, 2006).

۱-۳- ارتباط نهادگرایی و برنامه‌ریزی

رویکرد نهادی، برنامه‌ریزی را در پیوند با تغییرها و ویژگی‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مطرح می‌کند. این امر تغییر در عملکرد برنامه‌ریزی را تحت تأثیر فرآیند تحول در تغییرات نهادی توضیح می‌دهد. ماهیت تکاملی نهادها، ظرفیت استفاده از این مفهوم در نظریه و عمل برنامه‌ریزی راهبردی را فراهم می‌سازد. در برنامه‌ریزی راهبردی نهادگرا، با آگاهی از مشکلات و نواقص آشکارشده از عمل جمعی و با توجه به چشم‌انداز دگرگون‌شده جدید از حکومت دموکراتیک و مترقی، هدف اصلی، کمک به بازیگران حکومت و جامعه مدنی به‌منظور همکاری هرچه بیشتر با یکدیگر است (دانشور و همکاران، ۱۳۹۷).
برنامه‌ریزی به دلایل زیر با نهادگرایی مرتبط است:

● نخست: برنامه‌ریزی می‌تواند به‌عنوان بازوی دولت برای انجام وظایف در نظر گرفته شود که در این حالت خود یک نهاد است؛

● دوم: برنامه‌ریزی می‌تواند مداخله‌ای باشد که نیازمند شناخت از وضعیت بافتار موردنظر و شرایط مختلف نهادی آن است؛

● سوم: تحلیل چرایی وقوع مشکلات و مسائل مختلف به‌عنوان یکی از مراحل مهم در برنامه‌ریزی نیازمند شناخت درست عناصر نهادی است؛

● چهارم: مداخله و پیاده‌سازی تجویزهای برنامه‌ریزی، یکی از عناصر مهم سازوکارهای سازمانی و منابع نهادی است (شریف‌زادگان و قانونی، ۱۳۹۸).
اهداف اصلی توسعه رویکرد نهادی در برنامه‌ریزی به شرح زیر است:

۱. مشروعیت بخشیدن به فعالیت‌های برنامه‌ریزی؛

۲. مشاهده فرآیندهای نهادی اصلی در ارتباط با اجرایی شدن برنامه‌ها و پروژه‌ها (دانشور و همکاران، ۱۳۹۷).

۱-۴- الزامات نهادی

برای استخراج الزامات نهادی تعداد هفت پایان‌نامه و مقاله مطالعه شد که خروجی الزامات نهادی آن‌ها به شرح زیر است:

کاظمیان و همکاران (۱۳۹۲) بر پایه چهارچوبی یکپارچه‌شده الزامات نهادی را به این صورت می‌دانند: الف. توانایی نهادها: سرمایه انسانی، برخورداری از منابع، هدفمند بودن، نظام مشوق‌ها، روابط درون نهادی، انعطاف‌پذیری؛

ب. یکپارچه بودن نهادها: روابط درون‌منطقه‌ای نهادها، توان جمعی نهادها؛

ج. دانش نهادها: دانش رسمی، دانش بومی؛

د. یادگیری نهادها: یادگیری تعاملی، یادگیری تجربی، یادگیری پیوسته؛

ه. ترتیبات قانونی مناسب: خوانا بودن و بستر قانونی مناسب.

کاظمیان و جلیلی (۱۳۹۴) معتقدند که توسعه ظرفیت‌های نهادی و میزان ایجاد و یا به‌کارگیری این ظرفیت‌ها در ابعاد مختلف نقش مهمی در استقلال، خودکفایی و توسعه محلی دارد. ظرفیت‌های نهادی را می‌توان برحسب پنج مؤلفه توانایی نهادی، یکپارچه بودن نهادها، دانش نهادها، یادگیری نهادها و ترتیبات قانونی مناسب دسته‌بندی کرد. نهادهای مختلف برای

اینکه بتوانند از ظرفیت‌های واقعی خود بهره کافی ببرند باید ضعف‌های ساختاری حقوقی، سیاسی و فرهنگی را، که باعث عدم حضور تمامی ذی‌نفعان و نهادهای مختلف در فرآیندهای تصمیم‌گیری شهری می‌شوند، مرتفع سازند. در نتیجه می‌توان بر دو موضوع تمرکز کرد: (۱) تمرکز بر نهادها، ظرفیت‌سازی نهادی و بهره‌گیری از این ظرفیت‌ها و (۲) اصلاح ساختار قدرت موجود در نظام مدیریت شهری.

مخبری (۱۳۹۵) الزامات نهادی را موارد زیر می‌داند:
الف. نقش برنامه‌ریز: تشکیل فرآیندهای مشارکتی، میانجی‌گری و تسهیل‌گری، آموزش و یادگیری متقابل، گفتمان انتقادی، تلاش برای دست‌یابی به تفاهم، حمایت، تحلیل و تشریح شرایط، ارائه پیشنهاد مداخله و اجرا؛
ب. توجه به تجربه‌های سایر برنامه‌ریزان: استفاده از تجربه‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی؛

ج. الزامات نهادهای رسمی: اصلاح قوانین موجود در تدوین قوانین جدید (شامل بازتعریف قانونی ساختار نهادها در راستای برنامه‌ریزی ارتباطی و بازتعریف جایگاه شهروندان)، اصلاحات محیط نهادی (شامل به‌روزرسانی اطلاعات، تعریف وظایف ارتباطی کارکنان، یادگیری نهادی، ایجاد محیط تعامل و مشارکت، انجام ممیزی نهادی)؛

د. الزامات نهادی غیررسمی: اصلاح قوانین موجود و مشروعیت‌دهی به سمن‌ها، تقویت فرهنگ مشارکت و جلب مشارکت مردمی، اطلاع‌رسانی و آموزش و ایجاد انگیزه مشارکت و فراهم آوردن عرصه مشارکت، ظرفیت‌سنجی و توانمندسازی، ارتباط با نهادهای دولتی شامل نظارت و ارتباط کلان؛

ه. ملزومات بین‌نهادی: سازمان‌دهی نظام پخش قدرت شامل شناسایی ذی‌نفعان و قدرت شبکه‌ای، ایجاد

ظرفیت‌های نهادی جهت تشکیل شبکه‌های همکاری شامل: نیت و راهبرد، تعبیه ابزار همکاری، پاداش‌ها و مشوق‌ها، بستر قانونی و سایر ملزومات؛
و. شبکه‌سازی افقی و عمودی؛

ز. ارتباط با سایر سازمان‌های مردم‌نهاد.
اسدپور (۱۳۹۸) الزامات نهادی را به شرح زیر دسته‌بندی می‌کند:

الف. محصولات و عملکردها: ترتیبات نهادی، نهاد رسمی، نهاد غیررسمی، بخش‌های نهادی، سازمان‌ها؛
ب. فرآیند سیستم تصمیم: نحوه تأمین اعتبار، نحوه تهیه برنامه، نحوه تصویب برنامه، نحوه اجرای برنامه، نحوه نظارت بر برنامه؛
ج. شرایط نیروی انسانی فعال در سیستم: نظام شخصیتی کارکنان، عوامل زمینه‌ای، نظام فکری تضادی، وضعیت ذهنی و عینی مشارکت اجتماعی، پایگاه اقتصادی-اجتماعی؛

د. محیط نهادی سیستم: اسناد، مقررات، آئین نامه‌ها؛
ملک‌پوراصل و تیغ‌ساززاده (۱۳۹۹) الزامات نهادی را به شرح زیر صورت‌بندی می‌کند:

الف. الزامات کیفی شامل: تقویت رویکرد نهادی: نحوه نگرش به رویکرد انتخابی جهت برنامه‌ریزی، تقویت شأن نهاد: شیوه تدوین اهداف و فرآیند برنامه‌ریزی، تقویت نهاد در نقش مغز و هدایت‌کننده مرکزی شهر: ایجاد شرایط هم‌رأیی و مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در برنامه‌ریزی، تقویت نهاد در جهت تعریف رابطه میان منافع امروز و منابع فردای شهر: شناسایی نامعلومی‌ها و عدم قطعیت‌ها؛

ب. الزامات کمی شامل: محیط داخلی (حوزه مدیریتی و حوزه برنامه‌ریزی): رعایت بعد زمان در اقدام‌ها و اجرای امور و بازبینی و تجدیدنظر در اقدام‌های انجام‌شده، محیط تعاملی (حوزه هماهنگی،

جدول شماره (۱): چهار چوب مفهومی یکپارچه الزامات نهادی

مؤلفه	سنجه	منبع
	میزان توجه برنامه به قوانین و مقررات مبتنی بر بازتعریف ساختارهای نهادی	کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲؛ کاظمیان و جلیلی، ۱۳۹۴؛ مخبری، ۱۳۹۵؛ اسدپور، ۱۳۹۸؛ ملکپوراصل و تیغ‌ساززاده، ۱۳۹۹؛ مورونی، ۲۰۱۰
	میزان توجه برنامه به قوانین و مقررات مبتنی بر بازتعریف جایگاه شهروندان	
الزامات نهادی رسمی	وضعیت تدوین اهداف برنامه راهبردی	کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲؛ ملکپوراصل و تیغ‌ساززاده، ۱۳۹۹
	میزان توجه برنامه به اطلاعات به‌روز شده و یکپارچه	کاظمیان و جلیلی، ۱۳۹۴؛ مخبری، ۱۳۹۵؛ مورونی، ۲۰۱۰
	میزان توجه برنامه به بسترهای یادگیری نهادی رسمی	کاظمیان و جلیلی، ۱۳۹۴؛ مخبری، ۱۳۹۵؛ ملکپوراصل و تیغ‌ساززاده، ۱۳۹۹؛ مورونی، ۲۰۱۰
الزامات نهادی غیررسمی	میزان توجه برنامه به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد	کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲؛ مخبری، ۱۳۹۵
	میزان توجه برنامه به حفظ میراث ارزشمند فرهنگی، نظیر آداب و رسوم، ارزش‌ها، باورها و اعتقادات	کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲؛ هنردان، ۱۴۰۱
	میزان توجه برنامه به مشارکت شهروندان	کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲؛ مخبری، ۱۳۹۵؛ اسدپور، ۱۳۹۸؛ ملکپوراصل و تیغ‌ساززاده، ۱۳۹۹؛ هنردان، ۱۴۰۱
	میزان توجه برنامه به آموزش شهروندان	کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲؛ مخبری، ۱۳۹۵؛ هنردان، ۱۴۰۱
الزامات نهادی تلفیقی (رسمی و غیررسمی)	میزان توجه برنامه به شناسایی ذی‌نفعان	مخبری، ۱۳۹۵؛ هنردان، ۱۴۰۱
	میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی افقی	کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲؛ مخبری، ۱۳۹۵؛ ملکپوراصل و تیغ‌ساززاده، ۱۳۹۹
	میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی عمودی	
	میزان توجه برنامه به شناسایی نامعلومی‌ها و عدم قطعیت‌ها	ملکپوراصل و تیغ‌ساززاده، ۱۳۹۹؛ هنردان، ۱۴۰۱

حوزه همکاری، حوزه مشارکتی): نظریاتی مداوم از شهروندان و ضوابط مدون و منتشر شده برای آگاهی و راهنمایی شهروندان، محیط زمینه‌ای (تحولات ایران، تحولات جهان): هم‌سازی قوانین موجود در عرصه سایر کنشگران فضا، ایجاد پایداری شرایط و بسترهای مدیریتی و سیاسی، قوانین منعطف و تغییر پذیر در طول زمان و انعطاف پذیری در تعیین موضوع‌ها، روش‌های مطالعه و نحوه تدوین و ارائه گزارش‌ها.

هندران (۱۴۰۱) الزامات نهادی را موارد زیر عنوان می‌کند:

الف. شرایط ایجاد دسترسی باز؛

ب. الزامات دسترسی باز: همه‌شمولی و برابری همه شهروندان، ورود بی‌قید و شرط به فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی، پشتیبانی از قالب‌های سازمانی، حاکمیت قانون، مبادله غیر شخصی، مشارکت پذیری انبوه؛

د. انگیزه‌های ورود نهادگرایی به برنامه‌ریزی: کاهش عدم اطمینان، کاهش هزینه‌های مبادله، شکل‌دهی به رفتارها، تبدیل نظریه به عمل، مشروعیت بخشی به برنامه‌ریزی، کم‌رنگ شدن مرزهای بین بخش عمومی و خصوصی، درک بهتر از بافتار، تمرکززدایی از انحصار دولت، افزایش مشارکت، ثبات سیاسی؛

ه. ظرفیت‌سازی: منابع دانشی، بسیج منابع، منابع ارتباطی؛

و. شناخت محیطی: محیط بیرونی، منابع درونی، شناخت و تحلیل ذی‌نفعان.

مورونی (۲۰۱۰): معتقد به سطوح نهادی زیر است:

الف. تجربیات اجتماعی: تنوع در دیدگاه‌ها، ارزیابی سیاست؛

ب. تصدیق سیاسی: گفت‌وگوها، ابزارها؛

ج. وضع قوانین دولتی: کاهش تنوع از طریق رقابت، دستاوردهای قانونی؛

د. ساختارها؛

ه. سیستم دولتی: ترویج، تدوین سیاست؛

و. سیستم برنامه‌ریزی: تجربه‌ها.

در رویکردی کل‌باور موارد بیان شده توسط نویسندگان را می‌توان با مقایسه تطبیقی و پالایش موارد به صورت یکپارچه مطابق جدول زیر درآورد:

روش پژوهش

این پژوهش در پنج گام ساماندهی و تدبیر شده است: نخست، استخراج الزامات نهادی از متون مرتبط به‌عنوان سنجه‌های ارزیابی (ن.ک جدول شماره (۱))؛ دوم، تشکیل بانک اطلاعاتی داده برای مدیریت و تحلیل محتوای متنی برنامه اصفهان ۱۴۰۵ در نرم‌افزار Atlas.ti؛

سوم، ارزیابی محتوای برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵ با استفاده از الزامات نهادی (مرحله نخست) و تشکیل کدهای باز و بسته کیفی؛

چهارم، گروه‌بندی داده‌ها بر اساس میزان تکرار سنجه‌ها بر پایه گروه‌بندی سه‌گانه که برای مقایسه بهتر داده‌ها انجام گرفت. در این نوع دسته‌بندی بالاترین و پایین‌ترین مقدار داده به دست آمده از نرم‌افزار اتلس از هم کم می‌شوند و طول بازه کلی را به دست می‌دهند. این طول بازه تقسیم بر سه می‌شود و پس از آن دنباله حسابی با قدر نسبت مشخص طول بازه‌های هر گروه را مشخص می‌کند.

بالاترین تکرار سنجه‌ای به دست آمده در نرم‌افزار اتلس = A

پایین‌ترین تکرار سنجه‌ای به دست آمده در نرم‌افزار = B

اتلس

مقدار بالا و پایین هر گروه = T

طول بازه = A-B

(۳) طول بازه = طول بازه هر گروه (قدر نسبت)

(قدر نسبت) $T_{3-1} = T_1 + (n-1)$

پس از انجام گروه‌بندی، به‌طور جداگانه، با مقایسه یک‌به‌یک سنجه‌های الزامات نهادی با جدول الزامات نهادی به‌دست‌آمده و تحلیل میزان تطابق آن‌ها در قالب (تطابق/عدم تطابق) نزدیکی برنامه راهبردی به این الزامات بررسی می‌شود.

پنجم، ارائه موانع تحقق‌پذیری نهادی، تحلیل و تفسیر پایانی.

بحث

برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵، برنامه راهبردی و عملیاتی شهر اصفهان در افق ۱۴۰۰-۱۴۰۴ است که در هشت بخش نیم‌رخ شهر اصفهان، بیانیه مأموریت، چشم‌انداز، ارزش‌های کلیدی، اهداف بخش کلان و خرد، راهبردها، شاخص‌های ارزیابی، برآورد درآمد و برنامه‌های عملیاتی تهیه شده است تا به شهری زیست‌پذیر برای شهروندان و گردشگران تبدیل شود. برای تحلیل این برنامه پس از به‌دست‌آوردن جدول چهارچوب مفهومی یکپارچه (جدول شماره ۲)) به‌عنوان سنجه‌های بررسی، یک بانک اطلاعاتی از سند برنامه راهبردی ۱۴۰۵ تشکیل می‌شود و در این بانک کدگذاری باز و بسته انجام می‌گیرد. تکرار کدهای باز به شرح زیرند:

- میزان توجه برنامه به قوانین و مقررات مبتنی بر بازتعریف ساختارهای نهادی (۲۴ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به قوانین و مقررات مبتنی بر بازتعریف جایگاه شهروندان (۳ مرتبه)؛

- وضعیت تدوین اهداف برنامه راهبردی (۳۱ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به اطلاعات به‌روزشده و یکپارچه (۱۱۲ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به بسترهای یادگیری نهادی رسمی (۲ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد (۱

مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به حفظ میراث ارزشمند فرهنگی، نظیر آداب‌ورسوم، ارزش‌ها، باورها و اعتقادات (۸۷

مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به مشارکت شهروندان (۵۰ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به آموزش شهروندان (۱۷ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به ظرفیت‌سنجی و توانمندسازی (۱۹ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به شناسایی ذی‌نفعان (۶۷ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی افقی (۳۳ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی عمودی (۴ مرتبه)؛

- میزان توجه برنامه به شناسایی نامعلومی‌ها و عدم قطعیت‌ها (۳۲ مرتبه).

مقایسه یک‌به‌یک سنجه‌های الزامات نهادی با کدهای به‌دست‌آمده و تحلیل میزان تطابق آن‌ها (بر اساس جدول شماره ۲)) نشان می‌دهد همه مؤلفه‌ها و سنجه‌ها مرتبط با الزامات نهادی در برنامه اصفهان رعایت شده، اما میزان تکرار آن‌ها متفاوت است و بازه‌ای از یک مرتبه تا صد و دوازده مرتبه را شامل می‌شود. بر همین پایه، اگر واژگان را در سه گروه پرتکرار، با تکرار متوسط و کم تکرار دسته‌بندی کنیم، دامنه بازه به سه دسته به شرح زیر دسته‌بندی می‌شود:

$$۱۱۱=۱-۱۱۲: \text{دامنه بازه‌ها}$$

$$۳۷=۱۱۱/۳: \text{طول بازه‌ها}$$

گروه نخست: از سنجه‌هایی با تکرار ۱ تا تکرار ۳۸ مرتبه؛

گروه دوم: از سنجه‌هایی با تکرار ۳۸ تا تکرار ۷۵ مرتبه؛

گروه سوم: از سنجه‌هایی با تکرار ۷۵ تا تکرار ۱۱۲ مرتبه.

جدول شماره ۲): یافته‌های مرتبط با الزامات نهادی در تهیه برنامه‌های راهبردی

مؤلفه	سنجه	تعداد گزاره‌ها	وضعیت مطابقت
الزامات نهادی رسمی	میزان توجه برنامه به قوانین و مقررات مبتنی بر بازتعریف ساختارهای نهادی	۲۴	تطابق
	میزان توجه برنامه به قوانین و مقررات مبتنی بر بازتعریف جایگاه شهروندان	۳	تطابق
	وضعیت تدوین اهداف برنامه راهبردی	۳۱	تطابق
	میزان توجه برنامه به اطلاعات به‌روزشده و یکپارچه	۱۱۲	تطابق
	میزان توجه برنامه به بسترهای یادگیری نهادی رسمی	۲	تطابق
الزامات نهادی غیررسمی	میزان توجه برنامه به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد	۱	تطابق
	میزان توجه برنامه به حفظ میراث ارزشمند فرهنگی، نظیر آداب و رسوم، ارزش‌ها، باورها و اعتقادات	۸۷	تطابق
	میزان توجه برنامه به مشارکت شهروندان	۵۰	
	میزان توجه برنامه به آموزش شهروندان	۱۷	
میزان توجه برنامه به ظرفیت‌سنجی و توانمندسازی	۱۹		
الزامات نهادی تلفیقی (رسمی و غیررسمی)	میزان توجه برنامه به شناسایی ذی‌نفعان	۶۷	تطابق
	میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی افقی	۳۳	تطابق
	میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی عمودی	۴	تطابق
	میزان توجه برنامه به شناسایی نامعلومی‌ها و عدم قطعیت‌ها	۳۲	تطابق

سنجه‌هایی که در گروه یک قرار می‌گیرند شامل: (۱۹ مرتبه)، میزان توجه برنامه به آموزش شهروندان (۱۷ مرتبه)، میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی عمودی (۱۱۲ مرتبه) و میزان توجه برنامه به حفظ میراث ارزشمند فرهنگی، نظیر آداب و رسوم، ارزش‌ها، باورها و اعتقادات (۸۷ مرتبه)؛

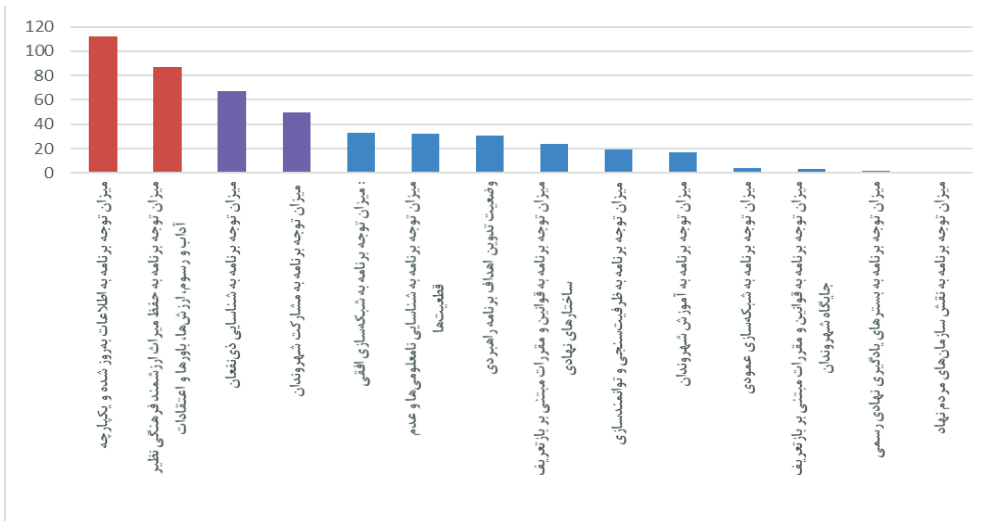
سنجه‌هایی که در گروه دو قرار می‌گیرند شامل: میزان توجه برنامه به شناسایی ذی‌نفعان (۶۷ مرتبه) و میزان توجه برنامه به مشارکت شهروندان (۵۰ مرتبه)؛

سنجه‌هایی که در گروه سوم قرار می‌گیرند شامل: میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی افقی (۳۳ مرتبه)، میزان توجه برنامه به شناسایی نامعلومی‌ها و عدم قطعیت‌ها (۳۲ مرتبه)، وضعیت تدوین اهداف برنامه راهبردی (۳۱ مرتبه)، میزان توجه برنامه به قوانین و مقررات مبتنی بر بازتعریف ساختارهای نهادی (۲۴ مرتبه)، میزان توجه برنامه به ظرفیت‌سنجی و توانمندسازی (۱۹ مرتبه)، میزان توجه برنامه به آموزش شهروندان (۱۷ مرتبه)، میزان توجه برنامه به مشارکت شهروندان (۵۰ مرتبه)، میزان توجه برنامه به شناسایی ذی‌نفعان (۶۷ مرتبه) و میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی عمودی (۴ مرتبه)؛

میزان توجه برنامه به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد (۱ مرتبه) و میزان توجه برنامه به بسترهای یادگیری نهادی رسمی (۲ مرتبه) و میزان توجه برنامه به شناسایی نامعلومی‌ها و عدم قطعیت‌ها (۳۲ مرتبه) است (شکل شماره ۱)).

بر همین پایه، می‌توان موارد زیر را نتیجه گرفت:

نخست: اطلاعات به‌روز و یکپارچه جزو ملاحظه‌های اصلی برنامه بوده و تأثیر زیادی بر برنامه داشته است؛ دوم: در این برنامه توجه زیادی به بن‌مایه‌های فرهنگی شده است و تلاش شده تا گروه‌های هدف به خوبی شناسایی شوند؛ سوم: در این برنامه تلاش شده تا شهروندان بستر مناسبی را برای مشارکت داشته باشند، اما توجه



شکل شماره (۱): مقایسه تکرار سنج‌های الزامات نهادی در برنامه راهبردی ۱۴۰۵

مأخذ: نگارندگان

نتیجه‌گیری:

در این پژوهش تلاش شد تا پس از بررسی ادبیات موضوع یک چهارچوب یکپارچه برای بررسی چالش‌های نهادی در برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵ استخراج و میزان تطابق آن با برنامه بررسی شود. سنج‌های مرتبط با این چهارچوب در سه سطح الزامات نهادی رسمی، غیررسمی و تلفیقی سازمان‌دهی شدند که کلیت نتایج تسهیم متعادل را در این سه سطح نشان می‌دهند، به طوری که در سطح الزامات نهادی رسمی صد و هفتاد و دو (۱۷۲)، در سطح الزامات نهادی غیررسمی صد و هفتاد و چهار (۱۷۴) و در سطح تلفیقی (بررسی هم‌زمان الزامات رسمی و غیررسمی) صد و چهار (۱۰۴) تطبیق الزامات دیده می‌شود. همچنین نتایج نشان می‌دهد که تمام چهارده سنج استخراجی الزامات نهادی در برنامه دارای دلالت‌اند، اما میزان تکرار و تکرار آن‌ها اختلاف معناداری با یکدیگر دارد، برای مثال، میزان گزاره‌های درون‌برنامه منطبق بر سنج اطلاعات به‌روز شده و یکپارچه، صد و دوازده

نسبی به ظرفیت‌سنجی و توانمندسازی، ضعف بسترهای قانونی، ایجاد مقررات مرتبط و بی‌توجهی به سازمان‌های مردم‌نهاد از نقاط ضعفی است که در این برنامه به تضعیف مشارکت منجر می‌شود؛ چهارم: در این برنامه به ایجاد شبکه‌های افقی توجه شده، اما ارتباطات سلسله‌مراتبی و عمودی نادیده گرفته شده‌اند که برنامه‌های آتی باید به این موضوع توجه داشته باشند؛ پنجم: فهم عدم قطعیت‌ها، شناخت مسائل و نوع نگرش به آینده خوب تلقی شده و وضعیت مناسب تدوین اهداف راهبردی مؤید این موضوع است؛ ششم: این برنامه به تعریف قوانین و مقررات برای بازتعریف ساختارهای نهادی توجه داشته است؛ هفتم: توجه برنامه به آموزش شهروندان قابل قبول بوده است، اما نکته بسیار مهم این است که آموزش امری فراگیر است و علاوه بر شهروندان در سطوح کارگزاران نهادها نیز بسیار مهم است که برنامه نسبت به این موضوع توجه بسیار کمی داشته است.

جدول شماره (۳): جمع‌بندی مؤلفه‌های نهادی برنامه راهبردی اصفهان ۱۴۰۵

مجموع سنجشها	سنجشها	مؤلفه‌های نهادی
۱۱۹	میزان توجه برنامه به حفظ میراث ارزشمند فرهنگی نظیر آداب و رسوم، ارزش‌ها، باورها و اعتقادات	بستر زمانی و فرهنگی
۱۷۰	میزان توجه برنامه به قوانین و مقررات مبتنی بر بازتعریف ساختارهای نهادی، میزان توجه برنامه به قوانین و مقررات مبتنی بر بازتعریف جایگاه شهروندان، وضعیت تدوین اهداف برنامه راهبردی، میزان توجه برنامه به اطلاعات به‌روز شده و یکپارچه	قوانین، مقررات، اسناد و برنامه‌ها
۳۸	میزان توجه برنامه به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی افقی، میزان توجه برنامه به شبکه‌سازی عمودی	ساختار
۱۵۵	میزان توجه برنامه به بسترهای یادگیری نهادی رسمی، میزان توجه برنامه به مشارکت شهروندان، میزان توجه برنامه به آموزش شهروندان، میزان توجه برنامه به ظرفیت‌سنجی و توانمندسازی، میزان توجه برنامه به شناسایی ذی‌نفعان	عملیت

(۱۱۲) عدد و میزان توجه برنامه به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد تنها یک مرتبه (۱)، میزان توجه به بسترهای یادگیری نهادی رسمی دو مرتبه (۲)، توجه به قوانین و مقررات بازتعریف جایگاه شهروندان سه مرتبه (۳) و میزان توجه به شبکه‌سازی عمودی چهار مرتبه (۴) بوده است. در یک کلیت می‌توان تمام الزامات را در چهار قالب زیر (جدول شماره (۳)) بازاندیشی و بازآرایی کرد. این جدول نشان می‌دهد که توجه به ویژگی‌های ساختاری وضعیت مطلوبی ندارد، اما ویژگی‌های دیگری در تعادل نسبی خوبی قرار دارند. مهم‌ترین محدودیت پژوهش‌های کیفی مبتنی بر تحلیل مضمون بر این تفکر استوارند که گفتمان مسلط در یک سازمان در قالب آنها بازتاب دارد. افزون بر اسناد؛ عاملیت‌ها، سیاست‌های کلان مدیریتی، حقوق، قوانین، مجلات، جراید سازمان و سخنرانی‌های مدیران نیز می‌تواند بازتاب‌دهنده گفتمان مسلط سازمان باشد. بر همین پایه، این نوع پژوهش به بخشی از درون‌مایه‌های پنهان و آشکار نهادهای رسمی دست پیدا می‌کند.

منابع

۱. اجلالی، پرویز، رفیع‌یان، مجتبی و عسگری، علی (۱۳۹۴)، نظریه برنامه‌ریزی: دیدگاه‌های سنتی و جدید، چاپ سوم، نشر آگه.
۲. اسدپور، کاوه (۱۳۹۸)، «طراحی الگوی برنامه‌ریزی شهری همکارانه هم‌ساز با ساختار نهادی ایران»، پایان‌نامه دکتری به راهنمایی نسترن، مهین وثقی، محمود رضا. دانشگاه هنر اصفهان.
۳. اشرفی، یوسف و جانبابانزاد، محمدحسین (۱۳۹۳)، «برنامه‌ریزی راهبردی و تدوین چشم‌انداز شهر ساوه»، مجله علمی آمایش سرزمین، ۶(۱)، ۸۳-۱۱۲.
۴. امان‌پور، سعید، صفایی‌پور، مسعود، ملکی، سعید، علیزاده، هادی (۱۳۹۸)، «تبیین چالش‌های ساختاری در طرح‌ریزی

- راهبردی توسعه شهری کلان‌شهر اصفهان»، مجله علمی آمایش سرزمین، ۲۹-۵۶، ۱۱(۱).
۵. بدری، سیدعلی، نعمتی، مرتضی (۱۳۸۸)، «برنامه‌ریزی راهبردی توسعه اقتصادی با رویکرد مشارکتی مطالعه موردی: بخش شهرستان بندر لنگه»، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، ۶۸، ۶۹-۸۴.
۶. دانشور، مریم، غفاری، علی و ماجدی، حمید (۱۳۹۷)، «برنامه‌ریزی راهبردی در بستر نهادگرایی، نظریه‌ای برای عمل»، معماری و شهرسازی آرمان‌شهر، ۲۵(۱۱)، ۳۱۹-۳۲۸.
۷. شریف‌زادگان، محمدحسین و حسین‌آبادی، مصطفی (۱۳۹۹)، «نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری: از تقابل به سوی تعامل در نهادگرایی جدید»، دانش شهرسازی، ۴(۳)، ۱-۱۸.
۸. شریف‌زادگان، محمدحسین و قانونی، حسین (۱۳۹۸)، «تحلیل و گونه‌بندی نگرش نهادگرایانه در برنامه‌ریزی شهری»، نشریه هنرهای زیبا-معماری و شهرسازی، ۲۴(۲)، ۵-۱۸.
۹. عبدی دانش‌پور، زهره (۱۳۹۷)، درآمدی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۱۰. کاردار، سعید، رحمانی، محمد و آقاجان‌زاده، ساره (۱۳۸۸)، «طرح استراتژی توسعه شهری (CDS)، رویکردی راهبردی و نوین در مدیریت، طراحی و برنامه‌ریزی شهری»، راهبرد، ۱۸(۵۲) (ویژه بررسی‌های اقتصادی)، ۱۸۳-۱۹۹.
۱۱. کاظمیان، غلامرضا و جلیلی، مصطفی (۱۳۹۴)، «تحلیل قدرت ذی‌نفعان کلیدی در فرآیند سیاست‌گذاری طرح جامع تهران (۱۳۷۸-۱۳۹۰)»، نامه معماری و شهرسازی، ۸(۱۵)، ۱۳۹-۱۵۸.
۱۲. کاظمیان، غلامرضا، فرجی‌راد، خدر، رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا و پورطاهری، مهدی (۱۳۹۲)، «رابطه ظرفیت نهادی و توسعه پایدار منطقه‌ای (مطالعه موردی: شهرستان‌های بوکان و ارومیه)»، جغرافیا، ۱۱(۳۸)، ۱۵۳-۱۷۳.
۱۳. مخبر، مریم (۱۳۹۵)، «سازوکارهای اجرایی و نهادی برای تحقق برنامه‌ریزی ارتباطی در تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد به راهنمایی پرتوی، پروین، دانشگاه هنر تهران.
۱۴. محمودپور، نُه سرین و مرادی چادگان، داریوش
- ۱۳۹۸)، «مشکل‌یابی سیستم برنامه‌ریزی شهری تهران بر پایه رهیافت یکپارچه برنامه‌ریزی فضایی راهبردی دانش‌پایه»، نامه معماری و شهرسازی، ۲۵(۲)، ۴۳-۶۱.
۱۵. ملک‌پوراصل، بهزاد و تیغ‌ساززاده، محمدنصیر (۱۳۹۹)، «مقایسه تطبیقی الزامات نهادی الگوواره برنامه‌ریزی راهبردی با برنامه‌ریزی «راهبردی ساختاری» شهر تهران»، معماری و شهرسازی آرمان‌شهر، ۱۳(۳۲)، ۳۱۵-۳۳۰.
۱۶. هنردان، علی (۱۴۰۱)، «واکاوی ظرفیت‌ها و تدوین الگوی نهادی در کاربست برنامه‌ریزی فضایی راهبردی کلان‌شهر اصفهان»، پایان‌نامه دکتری به راهنمایی شاهیوندی، احمد؛ نصرافصهانی، رضا، دانشگاه هنر اصفهان.
17. Bryson, J. (1995). *Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
18. Greif, A. (2006), *Institutions and the Path to Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*, Cambridge: Cambridge University Press.
19. Jerome L. Kaufman & Harvey M. Jacobs (1987) *A Public Planning Perspective on Strategic Planning*, Journal of the American Planning Association, 53:1, 23-33.
20. Moroni, S. (2010). *An Evolutionary Theory of Institutions and a Dynamic Approach to Reform*, Planning Theory, 9(4), 275-297.
21. North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
22. Steinberg Florian (2005). "Strategic urban planning in Latin America: experiences of building and managing the future". *Habitat International*, 29 (1), 69-93.
23. Williamson, O. E. (2000). *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*. Journal of Economic Literature, 38 (3), 595-613.