

Government-Market Interaction: A Reading of Iranian Urban Spatial Planning

Mostafa HoseinAbadi ¹, Iman Ghalandarian ^{*2}

1. PhD in Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

2. Assistant Professor, Department of Urbanism, Faculty of Architecture and Urbanism, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran

Highlights:

Given the limited research history in Iran regarding the role and relationship of the state and market as two crucial and influential institutions in urban spatial planning, this article aims to enhance the understanding of urban planning by introducing a grounded theory. This theory is developed through an analysis of the systemic characteristics and structure of the urban political economy in the country, incorporating relevant economic concepts.

ARTICLE INFO

UPK, 2024

VOL. 8, Issue 3, PP, 82-100

Received: 16 Mar 2024

Accepted: 08 Jul 2024

Article Type:

Research article

Keywords: Government, Market, Urban Spatial Development Planning, Systematic Grounded Theory

Cite this article:

HoseinAbadi, M, Ghalandarian. I. (2024). Government-Market Interaction: A Reading of Iranian Urban Spatial Planning. *Urban Plan Knowl*, 8(3), 82-100.

DOI:

[10.22124/upk.2025.27168.1940](https://doi.org/10.22124/upk.2025.27168.1940)

EXTENDED ABSTRACT

Introduction: State and market institutions are among the most important and influential political-economic organizations, whose composition and role can significantly influence the integrity of the social system. Urban spatial planning implies a specialized form of collective action regarding the social organization of space. At the heart of this collective action is a broad set of state-market relations. The fundamental question is how the roles and relations of market institutions (in their general sense and not in the sense of the physical market of cities) and state institutions are formed in urban spatial development planning. In Iran's urban spatial planning system, the emergence of fundamental challenges for cities, especially metropolises, has led each faction—whether proponents of the market or the state—to view the other as the primary cause of these problems. Advocates of the market economy identify state interference in urban spatial planning as the main obstacle to urban development. Conversely, supporters of state intervention consider the delegation of responsibilities to the private sector and market as the primary reason for the issues facing Iranian cities. Corruption in government, inefficient budgeting in local and national institutions, unrealistic urban development plans, and a lack of expertise among managers and urban planners are among the concerns raised by market advocates regarding urban development. Meanwhile, issues such as neglecting urban spatial justice, failing to provide urban public goods through the market, ignoring the externalities of investment on citizens, and prioritizing capitalist profit in urban space production have been highlighted by state-oriented groups.

Methodology: This research is proposed at the theoretical and fundamental level of the planning discipline. Its main purpose is to understand and discover the role and function of the state and the market in the spatial planning of urban development in Iran. Therefore, the subject of this research is directly and indirectly related to the economic, social, and political context. Because the structure, function, and role of the state and the market in spatial planning have ambiguous, hidden, and complex dimensions, an in-depth, exploratory, and interpretive investigation is required. This cannot be understood through quantitative descriptive and analytical methods that are limited to specific variables and existing hypotheses and theories. On the other hand, Iran's political economy has its unique structure and background. In this particular economic environment, both market institutions and government play special roles and have unique relationships that need to be explored in depth.

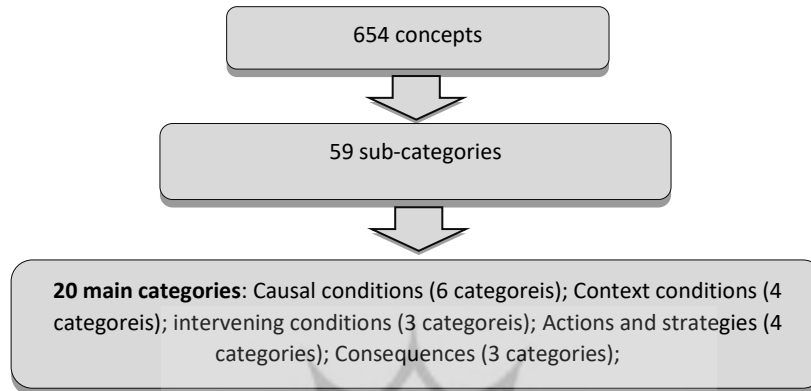
*Corresponding Author: ghalandarian@um.ac.ir



Copyright: © 2024 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/>

Therefore, a research method appropriate for theorizing should be employed to develop a theory suitable for the geographical context, with a deep understanding of the layers of urban political economy. Accordingly, this research employs systematic grounded theory as one of the qualitative methods based on the considerations of the interpretive paradigm. In-depth and semi-structured interviews based on theoretical sampling have been utilized to collect data to better understand the factors that shape government-market relations in the spatial planning of urban development in Iran.

Results: Open coding was conducted by analyzing the data line by line, and in some cases, by examining complete sentences or paragraphs until the underlying ideas were identified. In the next step, axial coding was performed to categorize concepts at a more abstract level and achieve categories. The categories were compared with one another until the researchers reached more general categories. By reviewing the interviews several times and removing duplicates, a total of 654 concepts, 59 sub-categories, and 20 main categories were identified.



Model evolution process in coding stages

Discussion: Selective coding is the final stage of analysis and categorization in the systematic method, during which the integration and refinement of the theoretical framework occur based on the paradigm model. The first step in integrating the theoretical framework, following the method of systematic grounded theory, is to determine the "central phenomenon." Through the analysis of the data used in this research, along with multi-level categorization and multiple revisions, it was revealed that the role and relationships between the state and the market in the spatial planning of urban development in Iran are based on the "institutional entanglement and suboptimal, inefficient combination" of these two key institutions. In other words, the causal, contextual, and intervening conditions affecting the relationship and roles of the state and the market in the spatial planning of Iranian cities have created a situation that has led to imperfections and inefficiencies in their roles and relationships. In response to this phenomenon, strategies have been adopted by agents that have exacerbated its consequences. The identified causal conditions include the categories: "maximum state intervention and inability to perform inherent duties," "oil rentier state," "underdeveloped, dependent, and quasi-modern private sector," "non-competitive market and the existence of quasi-governmental and quasi-market institutions dependent on political power," "the replacement of the new order in the relationship and role of the state and the market after the revolution," and "unclear borders of the state and the market in the supply of public and private urban goods." These are the main causes of the formation of the central category in this research. The categories of "unproductive economy and speculation in urban real estate," "institutional weakness in urban spatial planning," "state left over from rapid exogenous urban growth," and "the lack of formation of local government in Iran" represent the contextual conditions that underlie the inefficiency of the roles and relationships between the state and the market in the spatial planning of urban development in Iran. On the other hand, intervening conditions such as "imitative and unrealistic spatial planning," "complexity of public interest and conflict of interests in urban spatial planning," and "multiplicity of discourse among intellectuals and politicians" have contributed to intensifying the non-transparent and ineffective relations between the state and the market.

Conclusion: The analysis conducted in this research indicates that examining the relationship and role of the government and the market within the complex political economy of Iran faces many challenges. This complexity and difficulty in planning urban spatial development in Iran is significant because, from an institutional perspective, the existence of countless nested institutions makes it nearly impossible to provide a comprehensive framework. In other words, any research in this field can only clarify part of the story to some extent. This current research, acknowledging this uneven path, aimed to take a small step in developing theoretical knowledge in this area. It emphasizes the importance of the government-market dynamic in urban spatial planning by introducing relevant concepts from other scientific disciplines. Ultimately, it should be acknowledged that the plan and theory presented in this article is nothing more than a simple outline, supported by the evidence and reasoning discussed. Furthermore, this theory, like any theory in any science, does not encapsulate all facts; rather, it serves as an abstract framework to organize and analyze various complex phenomena and their interrelationships. Consequently, it leaves some issues unanswered and does not clarify certain ambiguities. All these deficiencies can be addressed in future research.

تعامل دولت و بازار: خوانشی از برنامه‌ریزی فضایی شهری ایران

مصطفی حسین آبادی^۱، ایمان قلندریان^{۲*}

۱. دکتری شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

۲. استادیار گروه شهرسازی دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران

نکات برجسته:

با توجه به سابقه محدود پژوهشی در ایران درباره نقش و رابطه دولت و بازار به عنوان دو نهاد کلیدی و مؤثر در برنامه‌ریزی فضایی شهری، این مقاله تلاش دارد با در نظر گرفتن مشخصه‌های سیستمی و ساختار اقتصاد سیاسی شهری کشور با ارائه نظریه‌ای زمینه‌ای در این حوزه، با وارد کردن مفاهیم علم اقتصاد به بسط دانش شهرسازی کمک نماید.

چکیده

اطلاعات مقاله

بیان مسئله: دولت و بازار مهمترین و مؤثرترین نهادهای اقتصادی-سیاسی محسوب می‌شوند که ترکیب و نقش و جایگاه‌شان می‌تواند تمامیت سیستم اجتماع را تحت تأثیر قرار دهد. برنامه‌ریزی فضایی شهری حاکی از یک شکل تخصصی از عمل جمعی در مورد سازمان اجتماعی فضا است. در قلب این کنش جمعی مجموعه گسترده‌ای از روابط دولت و بازار قرار دارد و سوال بنیادین این است که نقش و روابط نهاد بازار (به مفهوم عام آن و نه در معنای بازار کالبدی شهرها) و نهاد دولت در برنامه‌ریزی توسعه فضایی شهری چگونه شکل می‌گیرد؟

هدف: با این وصف هدف اصلی این پژوهش توسعه یک چارچوب مفهومی از نحوه شکل‌گیری نقش و رابطه دولت و بازار در برنامه‌ریزی توسعه فضایی شهری ایران است.

روش: روش نظریه زمینه‌ای سیستماتیک به عنوان روش اصلی کار پژوهش بکار گرفته شد. داده‌های مورد نیاز به واسطه نمونه‌گیری نظری هدفمند از طریق مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان با سابقه و آگاه به سیستم برنامه‌ریزی و اقتصاد سیاسی ایران فراهم شد.

یافته‌ها: پس از طی مراحل سه‌گانه تحلیل داده‌ها، ۶۴۵ مفهوم، ۵۹ مقوله فرعی و ۲۰ مقوله اصلی حاصل و در قالب مدل پارادایمی پژوهش ارائه شد.

نتیجه‌گیری: نتایج پژوهش بیانگر آن است که نقش و روابط دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهری ایران، بر محور «درهم‌تنیدگی نهادی، نابهنجی و ناکارآمدی» شکل می‌گیرد که به عنوان پدیده مرکزی در مدل پارادایمی شناسایی شده است. شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر باعث شده تا رابطه و نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهرهای ایران به صورت نابهنجی و ناکارآمد شکل گیرد و در مواجهه با این پدیده راهبردهایی از سوی عواملان اتخاذ شده که موجبات تشدید پیامدهای حاصل از پدیده مورد نظر را فراهم نموده است. به بیان دیگر دولت و بازار در برنامه‌ریزی توسعه فضایی شهری ایران نتوانسته‌اند به عنوان مکمل یکدیگر و در یک رابطه دیالکتیک در جهت جبران شکست‌های هم عمل نمایند.

دانش شهرسازی، ۱۴۰۳

دوره ۸، شماره ۳، صفحات ۱۰۰-۸۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۲/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۱۸

نوع مقاله:

پژوهشی

کلید واژه‌ها: دولت، بازار، برنامه‌ریزی توسعه فضایی شهری، نظریه زمینه‌ای سیستماتیک

ارجاع به این مقاله:

حسین آبادی، مصطفی، قلندریان، ایمان. (۱۴۰۳). تعامل دولت و بازار: خوانشی از برنامه‌ریزی فضایی شهری ایران. دانش شهرسازی، ۸(۳)، ۱۰۰-۸۲.

DOI: 10.22124/upk.2025.27168.1940

نویسنده مسئول: ghalandarian@um.ac.ir



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license

بیان مسئله

دولت^۱ و بازار^۲ دو نهاد اصلی هر سیستم اقتصادی- اجتماعی محسوب می‌شوند. مسأله دولت و بازار و حدود قابلیت‌ها و محدودیت‌های هر کدام از آن‌ها همواره یکی از پرمناقشه‌ترین مباحث در بین نظریه‌پردازان توسعه بوده است (Charles, 1986; Ostrom, 2009; Adams & Tiesdell, 2010; Slaev, 2017). از لحاظ نظری، موضوع توسعه اقتصادی و نقش دولت و بازار در آن از آغاز تولد اقتصاد سیاسی مطرح شد (Ejlali, 2014). در واقع از زمان شکل‌گیری دولت مدرن یکی از مباحث اصلی و مورد اختلاف میان اقتصاددانان و برنامه‌ریزان، نقش و رابطه بین دولت و بازار در توسعه بوده است. به این ترتیب، شناخت و درک روابط متقابل این دو نهاد از جایگاه و اهمیت ویژه‌ای در فرایند توسعه فضایی (شهری و منطقه‌ای) برخوردار است (Li, Li & Jiang, 2024: 6).

برنامه‌ریزی فضایی شهری انتظامی بین‌رشته‌ای^۳ است و بنابراین پژوهش در این حوزه نیازمند بهره‌گیری از سایر رشته‌های مرتبط با آن است. در واقع رویکردهای بین‌رشته‌ای جدید که از کار محققان ریسک‌پذیر و خلاق^۴ به دست می‌آید، جریان اصلی هر دو رشته را با طرح پرسش‌ها، روش‌ها و راهبردهای تحقیقاتی^۵ جدید دگرگون می‌کنند. در این رویکرد چالش‌ها به‌طور مکرر رشد را تحریک کرده و منجر به توسعه محتمل حوزه بین‌رشته‌ای در تحلیل نهادی می‌شود (Ostrom, 2009: 240). در واقعیت سیستم برنامه‌ریزی با سیستم اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جوامع مختلف (چه در دوران نخستین و چه دیرین سرمایه‌داری) در هم آمیخته است. درحالی‌که که بسیاری از نظریه‌ها و رهیافت‌هایی که راهنمای عمل برنامه‌ریزی در کشورهای گوناگون جهان بوده و هستند، به رابطه «برنامه‌ریزی فضایی شهری» و «ساختار اقتصاد سیاسی» آن کشورها کمتر توجه کرده‌اند (Sharifzadegan & Hosseinabadi, 2019: 6).

در نظام برنامه‌ریزی فضایی شهری ایران به دلیل بوجود آمدن چالش‌های اساسی برای شهرها و به ویژه کلان‌شهرها، هر کدام از مدافعان بازار یا دولت، دیگری را متهم اصلی این مشکلات می‌دانند. مدافعان اقتصاد بازار، دخالت‌های دولت در برنامه‌ریزی فضایی شهری را مانع اصلی توسعه شهری معرفی می‌کنند و در مقابل، طرفداران مداخله دولت، واگذاری امور به بخش خصوصی و بازار را دلیل اساسی به وجود آمدن مشکلات شهرهای ایران می‌دانند. فساد در دولت، بودجه‌ریزی ناکارآمد در نهادهای محلی و ملی، برنامه‌های توسعه شهری غیرواقع‌بینانه، توان پایین کارشناسی مدیران و برنامه‌ریزان شهری از جمله مواردی است که بازارگرایان در توسعه شهری مطرح می‌کنند و مواردی همچون عدم توجه به عدالت فضایی شهری^۶، تأمین نشدن تأمین کالاهای عمومی^۷ شهری از سوی بازار، نادیده گرفتن اثرات جانبی^۸ سرمایه‌گذاری بر روی شهروندان، به حاشیه راندن گروه‌های پایین درآمدی و تولید فضای شهری با اولویت سود سرمایه‌داری از سوی گروه‌های دولت‌گرا ابراز شده است. یکی از دلایل اصلی به وجود آمدن وضعیت فعلی شهرهای کشور عدم توجه به تبیین روابط متقابل و کارکرد دولت و بازار در فرایند برنامه‌ریزی فضایی شهری است. برنامه‌ریزی فضایی شهرهای ایران هم اکنون با مشکلات ساختاری و پیچیده بسیاری روبه‌رو هستند که به نظر می‌رسد تا هنگامی که نقش و جایگاه مناسب بازار و دولت در توسعه فضایی تبیین نشود؛ نمی‌توان به حل آنها امیدوار بود. به عبارت دیگر به دلیل اهمیت نقش و ارتباط این دو نهاد در توسعه فضایی شهری و تأثیر آن بر ساختارهای اجتماعی- اقتصادی، تعریف چارچوبی مفهومی برای این مهم، ضروری است. در سایه‌ی این چارچوب، نحوه شکل‌گیری روابط و عوامل مؤثر بر آن، شناسایی و تبیین خواهد شد.

علیرغم چالش‌های ذکر شده در این زمینه در ایران، در ارتباط با موضوع اصلی این مقاله، پژوهشی ساختارمند با در نظر گرفتن زمینه‌های نهادی و اقتصاد سیاسی شهری انجام نشده است. در واقع پژوهش‌های انجام شده در کشور در مورد نقش دولت و بازار در توسعه، بیشتر بر حوزه‌های علم اقتصاد متمرکز بوده است و مطالعه ویژه‌ای در این خصوص در انتظام برنامه‌ریزی شهری انجام نشده است. این پژوهش با درک ضرورت پرداختن به این موضوع در پی آن است تا با توجه به مشخصه‌های سیستمی و ساختار درونی توسعه فضایی شهری در ایران و

^۱State

^۲Market

^۳Interdisciplinary approaches

^۴venturesome and imaginative scholars

^۵questions, methods, and research strategies

^۶Urban spatial justice

^۷Public goods

^۸Externalities

با بهره‌گیری از تحلیل زمینه‌ای بررسی کند که روابط متقابل دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری به چه نحوی در حال شکل‌گیری است و چه شرایط و عواملی بر آن اثرگذار بوده‌اند.

مبانی نظری

در این مقاله با توجه به انتخاب نظریه زمینه‌ای به‌عنوان روش پژوهش، مرور مبانی نظری در راستای تقویت «حساسیت نظری» پژوهشگر انجام شده است (Strauss & Corbin, 2015). حساسیت نظری از آن جهت مهم است که اساساً پژوهش کیفی و نظریه زمینه‌ای در پی معنا دادن به داده‌ها هستند و بنابراین سعی شده است نظریه‌ها و دیدگاه‌های مختلف بررسی شده تا در مسیر انجام پژوهش به بصیرت و توان معنادار کردن داده‌های پژوهشگر افزوده شود.

بازار و دولت: نهادهای کلیدی در برنامه‌ریزی فضایی شهری

از منظر اقتصاد سیاسی از آن‌جا که بازار و دولت با یکدیگر تعامل دارند، تلاش برای تحلیل جداگانه آن‌ها منجر به فهم ناقص و نادرست از نظام اجتماعی می‌شود (Tanzi, 2011). در ارزیابی مربوط به شایستگی بازار و دولت، باید وابستگی آن‌ها را مورد توجه قرار داد. در نظریه سیاسی امروزی، دوگانه‌ی بازار و دولت جای خود را به دیالکتیک دولت-بازار داده است که در مفهوم حکمروایی گنجانده می‌شود (Adams, 2022:25). تفاوت‌های اقتصادی نشان‌دهنده تفاوت در راهی است که در آن دولت و بازار با هم ترکیب می‌شوند، یعنی چه جنبه‌هایی از فعالیت‌های اقتصادی را دولت به عهده می‌گیرد، چه جنبه‌هایی را به بازار واگذار می‌کند، و چگونه و با چه قدرتی و در چه سطحی فعالیت‌های بازار به وسیله سازمان‌های اداری دولت، کنترل می‌شود. این مهم است که به ترکیبی بهینه از بازار و دولت دست یافت. دو معیار کلیدی در انتخاب بهینه نقش بازار و دولت، کارایی و عدالت هستند که دولت و بازار می‌توانند نقشی مکمل در تحقق آن‌ها داشته باشند (Jiang et al, 2024).

بین مدافعان بازار و طرفداران مداخله دولت در مورد اینکه کدام یک از این دو نهاد باید در روند توسعه فضایی شهری نقش اصلی را بر عهده داشته باشد اختلاف نظر اساسی وجود دارد. بازارگرایان معتقدند که توسعه فضایی شهری باید به مکانسیم لسه‌فر^۲ بازار آزاد سپرده شود و از طرف دیگر دولت‌گرایان به دخالت گسترده دولت و مالکیت عمومی در توسعه شهری اعتقاد دارند. اما دیدگاه‌های میانه، نه شرایط بازار آزاد و نه دخالت گسترده و بی‌حد و مرز دولت را منجر به توسعه شهری متناسب نمی‌دانند. یکی از مهمترین رویکردهای مطرح در طیف میانه، نهادگرایی است که بر اهمیت نهادها و نقش مکمل دولت و بازار در توسعه فضایی شهری از طریق اصلاح و تعدیل رویکرد نئوکلاسیک (با پذیرش فرض رقابت و کمیابی و عدم پذیرش عقلانیت ابزاری) تأکید می‌کند. در واقع از دیدگاه نهادگرایی بازارها به وسیله نهادهای رسمی و غیررسمی شکل می‌گیرند و در فرآیند توسعه شهری دولت باید چارچوب نهادی لازم همچون نظم و امنیت، قوانین و مقررات و حقوق مالکیت را برای عملکرد بهتر بازارها فراهم نماید.

برنامه‌ریزی شهری مستلزم مشروعیت اجتماعی و سیاسی^۳ است که تنها از طریق تضمین در قوانین و مقررات پذیرفته شده حاصل می‌شود. بنابراین، قدرت و دامنه آن بستگی به ایدئولوژی گسترده‌تری در مورد نقش دولت و میزان مداخله آن (و توان آن) در فرآیندهای بازار دارد - چیزی که با گذشت زمان و بین مکان‌ها متفاوت است. آدامز و تیسدل چالش تمایز دو جانبه بین برنامه‌ریزی و بازار (که توسط اقتصاددانان جریان اصلی ترویج می‌شود) را از طریق بحث روی اینکه بازارها باید به صورت اجتماعی ساخته شوند، مورد بحث قرار می‌دهند. آن‌ها با توجه به پیشرفت‌های اخیر در اقتصاد نهادی و رفتاری، ادعا می‌کنند که آنچه برای برنامه‌ریزان لازم است تبدیل شدن به بازیگران بازار نیست، بلکه آن‌ها پیش از این نیز «بازیگران بازار» بوده و به طور جدی در شکل‌دهی و بازشکل‌دهی به بازار املاک دخالت دارند (Adams & Tiesdel, 2010). پتسی هیلی معتقد است: اگر بپذیریم که بخش خصوصی توسعه‌دهنده اصلی است، سیستم برنامه‌ریزی باید

^۱Theoretical sensitivity

^۲laissez faire

^۳Social and Political Legitimacy

در تنظیم فرآیند توسعه از بازار، آگاه باشد. این نقش بخش خصوصی، برنامه‌های توسعه را تضعیف نمی‌کند و برای برنامه‌ریزی صحیح، درک مناسبی از بازارهای زمین و املاک لازم است (Healey, 1992: 13).

توسعه فضایی شهری در جهان امروز تنها بر بستر اقتصاد دولتی شکل نخواهد گرفت و توسعه شهری پایدار، بی‌شک بدون استفاده از قابلیت‌های مکانیسم‌های بازاری به اهداف مورد نظر نخواهد رسید. بررسی روندهای کلان توسعه نشان می‌دهد که طی دهه‌های گذشته و پس از جنگ جهانی دوم نقش دولتها در برنامه‌ریزی فضایی شهری از معمار و سازنده به تسهیل‌گر تغییر یافته است و توسعه‌گران به عنوان نیروهای بازار با همکاری دولت بخش مهمی از اهداف توسعه‌ای را بر عهده گرفته‌اند. بر این اساس با توجه به اهمیت شناخت نهاد دولت و بازار، در ادامه نقش و کارکردهای دولت و بازار و نارسایی‌های هر یک در برنامه‌ریزی و توسعه فضایی شهری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بازار: مفهوم، کارکرد و شکست‌ها در برنامه‌ریزی فضایی شهری

نظام بازار و بازار متفاوتند (Lindblom, 2009: 16). همواره میان مفهوم بازار به عنوان «نهاد» و به عنوان «نظام» اختلاطی به وجود می‌آید که منجر به برداشتهای اشتباه می‌شود. البته این اختلاط از آن روست که این دو مفهوم، عملاً بستگی نزدیکی دارند (Renani, 2010). در این پژوهش واژه بازار به طور خاص به بازار به عنوان یک نهاد متشکل از مجموعه‌ای از نهادهای اشاره دارد و نه نظام بازار. به عبارت دیگر نظام بازار یک سیستم اقتصادی است که همانطور که بیان شد از آن به عنوان اقتصاد بازاری هم یاد می‌شود که بیشتر در کشورهای با سیستم اقتصاد بازاری وجود دارد.

بازار از طریق سه نقش اصلی «اطلاع‌رسانی»، «ایجاد انگیزه»، و «توزیع درآمدها»، فعالیت‌های اقتصادی را به پیش می‌برد و هماهنگ می‌کند (Adams, 2022:56). در این صورت، بازار می‌تواند به مثابه یک الگوی هماهنگ‌کننده میان عرضه و تقاضا در نظر گرفته شود که عنصر هماهنگ‌کننده آن، «قیمت» است. اقتصاددانان از زمان آدام اسمیت تاکنون، با صورت‌بندی آموزه «دست نامرئی» - مبنی بر آنکه سازو کار قیمت‌ها در نظام بازار همه هماهنگی‌های لازم را ایجاد می‌کند- بحث‌ها و تحلیل‌های خود را سامان داده‌اند (Coase, 1998:72). بازار با هر تعریف و هر ماهیتی، فرآیندی است که معمولاً "رقابت" از میان آن بر می‌خیزد و انتظار می‌رود "کارایی" از این فرآیند حاصل شود.

بازار از طریق مکانیزم قیمت‌ها، مبادلات طرفین درگیر در آن را هماهنگ می‌کند و از این طریق، بدون برنامه‌ریزی مرکزی می‌تواند اطلاعات را منتقل و به ایجاد انگیزه در بازیگران بازاری منجر شود. این فرآیند خودانگیخته به مثابه یک «کاتالاکسی»^۶ است که حاصل تلاش انسان‌هاست ولی از پیش طراحی شده نیست (Renani, 2010). بازار یک نهاد اجتماعی است و عملکرد آن تحت تأثیر چارچوب نهادی است و دولت در کارکرد مناسب آن نقش اساسی دارد. حتی زمانی که بازار به صورت خودجوش به وجود می‌آید، نیازمند دولتی است که منافع متعارض را هماهنگ کند. حقوق مالکیت جزء اساسی‌ترین چارچوب‌های حقوقی بازار است که باید توسط دولت تضمین شود (Gray, 2000; Horawit, 2004). برای بهبود عملکرد بازار، لازم است تا قوانین و چارچوبی که در آن بازی انجام می‌شود، اصلاح شوند (Buchanan & James, 1997).

الکساندر^۷ (2008) معتقد است: برنامه ریزی در مقابل بازار یک مغالطه و مبتنی بر مفروضات اقتصادی منسوخ بوده و در تئوری و واقعیت (به جز در موارد محدود) تفکیک آنها غیرممکن است. دوگانگی کاذب بین آنها مبتنی بر تقابل گسترده‌ی میان برنامه‌ریزی، مداخله عمومی، مقررات و اقدامات دولت با آزادی عمل شرکتهای خصوصی در بازار ظاهراً برنامه‌ریزی نشده است. اقتصاد نهادی، فرضیه‌های ساده‌ای از

^۱Market-aware

^۲Facilator

^۳Developers

^۴Institution

^۵System

^۶ کاتالاکسی (Catallaxy) کلمه‌ای یونانی و به معنای «دشمن را دوست ساختن» است. هایک، با ظرافت از این کلمه در توصیف بازار آزاد و به جای «اقتصاد بازار» استفاده می‌کند. بطور دقیق، بازار از نظر هایک، دشمن را به دوست تبدیل می‌کند چرا که با بسط معاملات بر اساس سود دو طرفه و بدون در نظر گرفتن رنگ و نژاد و مذهب و ... سبب گسترش صلح و دوستی در میان مردمان می‌شود.

^۷ Alexander

اقتصاد کلاسیک را برای آشکار ساختن غلط بودن این دوگانگی اصلاح کرده است: برنامه ریزی محدود به بخش عمومی نیست، و همچنین بازارها از برنامه ریزی مستثنی نمی شوند.

بیشتر اقتصاددانان بر این نظر اجماع دارند که بازارها نمی توانند هر چیزی را انجام دهند، یا اینکه آنها را درست انجام دهند. در متون اقتصادی از این موارد تحت عنوان شکست بازار نام برده می شود. شکست بازار زمانی رخ می دهد که بازارها باعث تخصیص بهینه منابع نشوند. در مجموع مهمترین شکستهای بازار که در توسعه و برنامه ریزی فضایی شهری نیز رخ می دهند و از عوامل مهم کلاسیک توجیه دخالت دولت و برنامه ریزی فضایی شهری محسوب می شوند، شامل نابرابری توزیعی و فضایی^۲، آثار جانبی^۳، کالاهای عمومی^۴، اطلاعات نامتقارن، انحصار طبیعی و هزینه مبادله^۵ می باشد (Sharifzadegan & Hosseinabadi, 2019). شناخت محدودیتهای بازار در توسعه به این معنی نیست که باید آن را نادیده گرفت بلکه آن چه مورد نیاز است یک مکانیسم بازخوردی است که به بازار امکان اصلاح بدهد و این چیزی است که بازار کنترل شده را به خدمت برنامه ریزی می گیرد. در واقع سازوکار بازار و نهاد دولت باید در خدمت یکدیگر باشند، چرا که دستیابی به توسعه به واسطه نارسایی های بازار و دولت و عدم قطعیت های آینده به نهادسازی و حکمروایی خوب نیازمند است.

دولت: تعریف، وظایف و نارسایی ها در برنامه ریزی فضایی شهری

مطابق اصول دموکراسی، حکومت در اختیار شهروندان است و دولت کارگزاری است که از طرف شهروندان با اعمال قدرت قهری برای تأمین کالاهای عمومی به کار گمارده شده است (Hayami, 2007: 262). دولت با حکومت متفاوت است، دولت مفهومی فراگیر و پایدار و شامل حکومت^۶ هم می شود. در واقع، دولت ساخت قدرتی است که بنا به اراده یک ملت برای حفظ کشور و دفاع از سرزمین و مردمان آن بر پا می شود (Dunleavy & O'Leary, 1987; Ashuri, 1991). مهم ترین ابزار دولت ها در طول تاریخ، «زور مشروع» است. بنابراین، تعریف دولت براساس آن چنین است: «دولت نهادی است که برای اجرای قواعد و مقررات خود در داخل یک سرزمین، به طور انحصاری، زور مشروع را به کار می برد» (Vincent, 2017).

تاریخ جهان شاهد سه مرحله در رابطه با جایگاه اقتصادی دولت است. در مرحله اول، دولت به عنوان «پیشران نخست»، مالکیت و مدیریت بسیاری از بخش های اقتصاد را در دست داشت. در مرحله دوم با تعدیل ساختاری، حجم دولت ها در اقتصاد کاهش یافت و از دولت به عنوان «عاملی ناکارآمد» یاد شد. در نهایت با شکست هر دو دیدگاه حاکم با احیای دولت مبتنی بر «تعامل دولت و بازار» به جای تقابل، بر نظریه های دولت-بازار و یا بازار-دولت تأکید می شود (Evans, 2010; Harrisswhite, 2002).

دلایل دخالت دولت در شهر همچون اقتصاد کلان به مباحث شکست بازار و کالاهایی که توسط بازار قابل ارائه نیست بر می گردد (Akbari, 2016). بسیاری از خدمات شهری و کالاهای عمومی مورد نیاز ساکنان شهر را مسئولان محلی تأمین می کنند. از مهم ترین آنها می توان به خدمات حمل و نقل (جاده و خیابان، حمل و نقل عمومی)، خدمات زیست محیطی (آب و فاضلاب، جمع آوری و دفع زباله)، حفاظت (پلیس و آتش نشانی)، خدمات آموزشی، بهداشتی، فرهنگی، رفاهی و تفریحی، برنامه ریزی و توسعه اقتصادی، خدمات اجتماعی و مسکن اشاره کرد. در حال حاضر، نقش دولت ها و سازمان های دولتی در ادامه حیات اقتصادی و اجتماعی شهر به اندازه ای است که بدون در نظر گرفتن آن نمی توان تحلیل درستی از مسائل اقتصاد شهری ارائه کرد.

نظام بازار و دست نامرئی آن با پشتوانه نظری و فلسفی قوی در عمل نتوانست در همه حوزه ها موفق باشد. تجربه نشان داده که بازارها شکست می خورند و دولت ها اغلب در تصحیح شکست های بازار موفق نیستند. رویکرد استاندارد و غالب علم اقتصاد این فرض است که دولت ها را می توان به عنوان برنامه ریزان اجتماعی خیرخواه و سازگار با زمان، تقویت کننده قراردادها یا توزیع کننده مجدد برای بهبود رفاه در نظر گرفت (Acemoglu, 2013). اما در واقع اینگونه نیست و دولت ها نیز با شکست مواجه می شوند. دولت در عمل در انجام برخی وظایف از جمله در شهر و برنامه ریزی شهری به دلایلی چون موارد زیر شکست می خورد: اطلاعات محدود دولت، پیگیری نفع شخصی و حزبی افراد در دولت،

^۱Market failure

Distributive and spatial inequality

^۲Externalities

^۳Public goods

^۴Transaction costs

^۵Government

کنترل محدود بر دیوان سالاری و رانت‌جویی، کنترل محدود بر واکنش عوامل اقتصادی به اقدامات دولت (Hosseinabadi & Sharifzadegan, 2021) از مباحث فوق دو نتیجه کلی گرفته می‌شود: نخست آنکه در هر شکست بازار، مداخله دولت لزوماً راه‌حل مناسبی نیست و هزینه‌های ورود دولت ممکن است فزون‌تر از مزایای آن باشد. نکته دوم آن که بهبود کارایی دولت همواره باید در دستور باشد زیرا ناکارایی جزء تفکیک‌ناپذیر طبیعت دولت است. بنابراین لزوماً دولت رافع نقایص بازار نیست. بازار نیز می‌تواند به عنوان رافع نقایص دولت عمل نماید. این موضوع همان ارتباط دو سویه بازار و دولت است که در کشورهای مختلف به فراخور نوع رابطه می‌تواند انواع گوناگونی داشته باشد.

پیشینه پژوهش

شریف‌زادگان و حسین‌آبادی با هدف تبیین نقش و جایگاه دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری در پژوهشی با عنوان «نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری: از تقابل به سوی تعامل در نهادگرایی جدید»، دیدگاه مکاتب و نظریه‌های مختلف اقتصاد سیاسی در سه جریان اصلی را ردیابی کرده و این موضوع را از منظر رهیافت نهادگرایی جدید و نظریه هزینه مبادله مورد تحلیل قرار داده‌اند. نتایج پژوهش بیانگر آن است که با در نظر گرفتن کاستی‌ها و قابلیت‌های بازار و دولت، تغییر الگوی روابط این دو نهاد در برنامه‌ریزی فضایی شهری با هدف کاستن از هزینه‌های مبادله در مسیر توسعه شهری باید مد نظر قرار گیرد (Sharifzadegan & Hosseinabadi, 2019).

رنانی و باستانی‌فر در پژوهش «کاتالاکسی و عدالت: بررسی پیامدهای توزیعی مداخله در کاتالاکسی (مطالعه موردی: شهر اصفهان)»، با استفاده از ابزارهای مرسوم تحلیل اقتصادی نشان داده‌اند سیاست‌هایی که کاتالاکسی بازار در شهر را مخدوش می‌کند، از طریق کاهش امکان تحقق کارایی فعالیت‌های اقتصادی، به کاهش عدالت اجتماعی نیز می‌انجامد. نویسندگان با معرفی مفهوم، اجزاء، ساختار و سازوکار کاتالاکسی، نخست به اهمیت و کارکرد آن در اقتصاد پرداخته و مداخله در کاتالاکسی را موجب کاهش گزینه‌های ممکن معرفی کرده‌اند که کارگزاران اقتصادی پیش‌رو دارند (Renani & Bastanifar, 2007).

صرافی، توکلی‌نیا و چمنی‌مقدم با نگاهی انتقادی به فرایند سنتی برنامه‌ریزی شهری در پژوهشی با عنوان «کندوکاو در نقش دولت و اهداف غیررسمی در برنامه‌ریزی شهری ایران»، نشان داده‌اند که چگونه اهداف مداخله‌ای دولت، در نهایت منجر به تغییر مسیر فرایند برنامه‌ریزی شهری می‌شوند و دولت را در جایگاه عامل برتر قدرت و یک ذی‌نفع، مطرح می‌کند. همچنین این‌که چگونه دولت مسیر برنامه‌ریزی را مطابق با خواست خود تعیین می‌کند و شانه‌به‌شانه‌ی سایر رقبا در عرصه‌ی عمومی و در کنار سایر ذی‌نفعان عمومی و خصوصی به رقابت می‌پردازد و منافع عمومی در مفهوم گسترده و دربرگیرنده‌اش مصالحه می‌کند و آن را به حاشیه می‌راند. این مقاله با تأکید بر نقش نادیده گرفته شده عامل قدرت در فرایند سنتی برنامه‌ریزی شهری نشان می‌دهد که چگونه برنامه‌ریزی شهری متداول، تحت تأثیر این عامل، از فرایند مورد انتظار حامیان‌شان منحرف می‌شود و قدرتمندان در آن دست بالا را در اختیار می‌گیرند (Sarraf, Tavakolinia & Chamani Moghaddam, 2014).

حسین‌آبادی و شریف‌زادگان با هدف پاسخ به این سؤال اساسی که آیا واقعاً دولت به عنوان یک کل، خیرخواه در برنامه‌ریزی فضایی شهری تنها بر مبنای منفعت عمومی شهر عمل می‌کند؟ پژوهش خود با عنوان «تحلیلی بر تضاد منافع در نهاد دولت به مثابه متولی برنامه‌ریزی فضایی شهری» را از دریچه نظریه انتخاب عمومی انجام داده‌اند. براساس یافته‌های پژوهش پیگیری منافع فردی، رانت‌جویی و منافع سیاسی بر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری افراد در فرایند برنامه‌ریزی فضایی کلانشهر تهران تأثیر معنی‌دار و منفی داشته است (Hosseinabadi & Sharifzadegan, 2021).

الکساندر در پژوهشی تحت عنوان «بین دولت و بازار: راه سوم برنامه‌ریزی»، دیدگاهی از برنامه‌ریزی را ارائه می‌کند که هم انتقادی و هم واقع‌بینانه است تا از یک دستور کار مرفقی در پاسخ به چالش‌های نئولیبرالیسم^۱ و جهانی‌سازی^۲ حمایت کند. این پژوهش مبتنی بر نظریه یکپارچه هزینه مبادله^۳ استدلال‌های نئولیبرالی را از دیدگاه نظریه اقتصادی خودشان رد می‌کند، برنامه‌ریزی را با سازمان مرتبط می‌کند، همسایگی آن را با «بازار» می‌شکند و برنامه‌ریزی در بازار را به رسمیت می‌شناسد (Alexander, 2008).

¹ Neo-liberalism

² Globalization

³ Integrated Transaction-Cost Theory

آدامز و تیسدل با تمرکز بر روابط دولت و بازار در زمین و دارایی به عنوان یک زمینه مهم برای برنامه ریزی فضایی مطالعه خود را انجام داده اند. این مقاله تمایز دوگانگی بین برنامه ریزی و بازار را که توسط اقتصاددانان جریان اصلی ترویج می شود، با این استدلال که بازارها باید به عنوان یک ساخت اجتماعی دیده شوند به چالش می کشد و با برجسته کردن پتانسیل برنامه ریزان برای ایجاد مجدد، به جای صرفاً پذیرش شرایط بازار، خواستار آن است که روابط دولت-بازار در زمین و دارایی به یک بحث مرکزی در برنامه ریزی فضایی جدید تبدیل گردد (Adams & Tiesdell, 2010).

جیانگ و چوشنگ در پژوهش خود با عنوان «بکارگیری بازاری شدن زمین در چین: وضعیت، بازار و جغرافیای در حال تغییر کاربری زمین در شهرهای چین»، الگو و فرآیند بازسازی زمین در چین شهری را به عنوان موردی برای درک تعامل بین دولت و نیروهای بازار در دگرگونی شهری مداوم چین مورد بررسی قرار داده اند. نتایج پژوهش نشان داده است که بین میزان تامین مالی زمین و میزان بازاری شدن زمین همبستگی معنادار و مثبتی وجود دارد. تنوع فضایی در بازسازی زمین نیز با درجه باز بودن، سیاست های دولتی محلی نسبت به عرضه زمین صنعتی در مقابل تجاری و مسکونی، تراکم جمعیت و وسعت شهر شکل می گیرد (Jiang & Chu Sheng, 2021).

اسلاو در مقاله ای با عنوان «رابطه بین برنامه ریزی و بازار از دیدگاه نظریه حقوق مالکیت»، از این موضع حمایت می کند که به کارگیری مکانیسم های برنامه ریزی یا بازار در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی صرفاً به ساختار حقوق مالکیت بستگی دارد. این مقاله نتیجه می گیرد که برنامه ریزی خصوصی تنها در صورتی ممکن است وجود داشته باشد که برای بهبود کارایی بازار به اندازه کافی خوب باشد. برنامه ریزی جمعی زمانی ضروری است که بازارها از منابع مشترک یا مالکیت جمعی استفاده کنند (Slaev, 2016).

لی و همکارانش در پژوهشی با عنوان «اندازه گیری تأثیر مداخله دولت بر تغییرات فضایی فعالیت های توسعه شهری بازارمحور» معتقدند بر خلاف بازسازی شهری گذشته تحت تسلط دولت، فعالیت های توسعه مجدد بازار محور فعلی فعال تر می شوند، در حالی که دولت همچنان از طریق اشکال مختلف مداخله، نقش مهمی را ایفا می کند. در این پژوهش تأکید شده که برای بهینه سازی توسعه فضای شهری، درک جامعی از تأثیر مداخلات دولت بر تغییرات فضایی فعالیت های توسعه مجدد بازارمحور مورد نیاز است. (Li et al, 2024: 6).

روش پژوهش

این پژوهش از نظر هدف در سطح نظری و بنیادین انتظام برنامه ریزی مطرح می شود. هدف اصلی آن فهم و کشف نقش و کارکرد دولت و بازار در برنامه ریزی فضایی توسعه شهری ایران است و بنابراین موضوع این پژوهش به طور مستقیم و غیرمستقیم با زمینه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مرتبط است. از آنجا که ساختار، عملکرد و نقش دولت و بازار در برنامه ریزی فضایی دارای ابعاد مبهم، نهان و پیچیده ای است؛ نیازمند بررسی ژرفانگر، اکتشافی و تفسیرگرا است و با روش های توصیفی و تحلیلی از جنس کمی که با متغیرهای مشخص و فرضیه و نظریات موجود مرتبط است، قابل درک نیست. از طرفی اقتصاد سیاسی ایران دارای ساختار و زمینه خاص خود می باشد. در این فضای خاص اقتصادی، نهاد بازار و دولت نقش و روابط ویژه و منحصر به فردی دارند که نیاز به کشف و بررسی عمیق است. بنابراین باید روش تحقیقی متناسب با سطح نظریه پردازی (Joudi, 2020) به کار گرفته شود تا با درک عمیق از لایه های اقتصاد سیاسی شهری به نظریه ای مناسب با جغرافیای مکان دست یافت. بر این اساس در این تحقیق مبتنی بر ملاحظات پارادایم تفسیرگرایی از روش نظریه زمینه ای سیستماتیک (Strauss & Corbin, 2015) به عنوان یکی از روش های کیفی استفاده شده است. برای گردآوری داده از مصاحبه عمیق و نیمه ساختاریافته مبتنی بر نمونه گیری نظری به منظور فهم بهتر عوامل شکل دهنده روابط دولت و بازار (در برنامه ریزی فضایی توسعه شهری ایران) استفاده شده است.

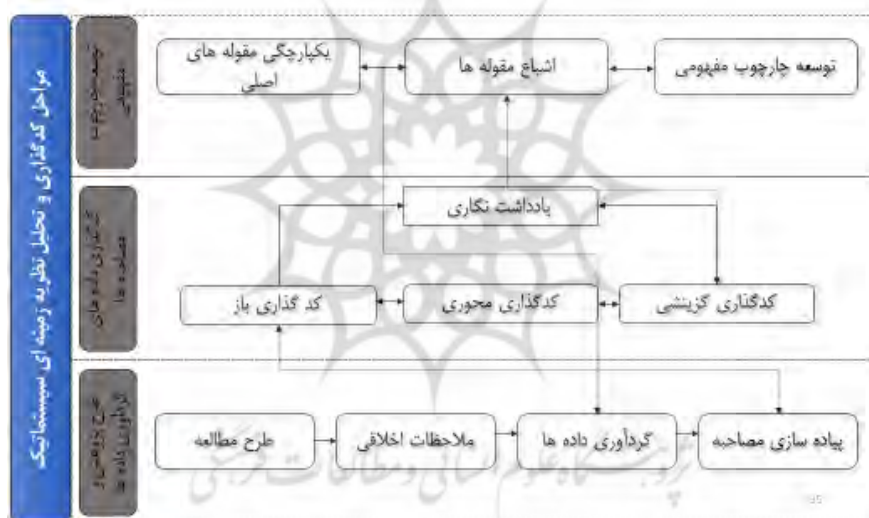
تشریح روش های گردآوری و تحلیل داده ها

انجام مصاحبه های عمیق و نیمه ساختاریافته با صاحب نظران آگاه به فضای اقتصاد سیاسی و برنامه ریزی فضایی شهری ایران ابزار اصلی و محوری در گردآوری داده های تحقیق حاضر است. همچنین برای عمق بخشیدن بیشتر به پژوهش از ابزارهایی همچون تجربیات و مشاهدات پژوهشگران و بازبینی اطلاعات مدون به عنوان منابع ثانویه استفاده شده است.

مصاحبه شوندگان در پژوهش، با نمونه گیری هدفمند و نظری و با بکارگیری چهار معیار انتخاب شده اند:

۱- بهترین صاحب نظران در حوزه موضوع پژوهش در ایران؛ با وجود اینکه پژوهشگران نسبت به دشواری مصاحبه با صاحب نظران این حوزه آگاهی داشته اما به دلیل حساسیت موضوع و از طرفی بالا بردن کیفیت داده های پژوهش، بر این مهم تأکید شده است.

- ۲- افزایش تنوع دیدگاه‌ها: با توجه به اینکه در مورد موضوع پژوهش تفاوت دیدگاه زیادی در بین صاحب‌نظران و اهل فن وجود دارد، سعی شد تا صاحب‌نظران از نحله‌های فکری مختلف چون طرفداران اقتصاد آزاد، نهادگرا و جامعه‌شناس اقتصادی باشند.
- ۳- آگاهی نسبت به اقتصاد سیاسی و برنامه‌ریزی در ایران: با وجود چند انتظامه بودن موضوع پژوهش و از طرفی محدود بودن افراد خبره و آگاه نسبت به هر دو بحث فضای اقتصاد سیاسی و سیستم برنامه‌ریزی فضایی ایران، خبرگان مطلع از سیستم برنامه‌ریزی در ایران انتخاب شدند.
- ۴- در دسترس بودن مصاحبه‌شوندگان: با عنایت به محدودیت‌های موجود در پژوهش، صاحب‌نظرانی انتخاب شدند که امکان دسترسی و گفتگو با آن‌ها فراهم باشد.
- یکی از چالش‌های اساسی گردآوری داده‌ها، تعداد بسیار محدود متخصصان برنامه‌ریزی شهری با پیشینه پژوهشی و حرفه‌ای مرتبط با موضوع بوده است. از طرفی نخبگان سایر رشته‌ها که نسبت به برنامه‌ریزی توسعه در ایران آگاهی داشته باشند، نیز محدود است. با در نظر گرفتن معیارهای مذکور در نهایت تنها حدود ۱۶ نفر از طیف‌های مختلف اقتصادی به عنوان افراد صاحب صلاحیت برای مصاحبه شناسایی شدند. در طول فرایند پژوهش بر اساس محدودیت‌های زمانی صاحب‌نظران، از نظرات ۱۳ صاحب‌نظر و خبره استفاده شد.
- مراحل تحلیل داده‌ها در شکل ۱ آورده شده است. در این روش فرایند جمع‌آوری، نظم‌دادن و تجزیه و تحلیل داده‌ها به هم وابسته‌اند و هم‌زمان انجام می‌شوند. بر اساس فنون پیشنهادی اشتراوس و کوربین نظریه‌پردازی در سه مرحله اصلی انجام می‌شود: کدگذاری باز، کدگذاری محوری^۲ و کدگذاری گزینشی^۳ (Strauss & Corbin, 2015). به منظور کاهش احتمال خطا از تکنیک‌های مختلف تحلیلی استفاده شد: کدگذاری و طبقه‌بندی داده‌ها، یادداشت‌نگاری، کدگذاری بصری، تحلیل‌های مقایسه‌ای دائم و اعتبارسنجی پژوهش.



شکل ۱. روند کار کدگذاری و تحلیل نظریه زمینه‌ای سیستماتیک

فرایند کدگذاری و تحلیل از نخستین مصاحبه و هم‌زمان با گردآوری داده‌ها، آغاز شد. پس از انجام ۱۱ مصاحبه و کدگذاری و مقوله‌پردازی آنها اشباع نظری حاصل شد و در ۲ مصاحبه آخر هیچ مقوله جدیدی ظاهر نشد. به عبارت دیگر با وجود اینکه مصاحبه‌های انجام شده با ۱۱ نفر از صاحب‌نظران کفایت و اشباع داده‌ها را نشان می‌داد ولی برای افزایش اعتبار و اطمینان از نتایج ۲ مصاحبه نیز به آن افزوده شد.

کدگذاری باز با تحلیل سطر به سطر و در برخی موارد نیز با تحلیل یک جمله یا پاراگراف کامل، انجام شد تا زمانی که ایده نهفته در داده‌ها مشخص شوند. جدول (۱) نمونه‌ای از شیوه کدگذاری باز را نشان می‌دهد.

coding Open

Axial coding

Selective coding

جدول ۱: نمونه‌ای از نحوه کدگذاری سطر به سطر مصاحبه‌های انجام شده با خبرگان

شناسه کد	مفاهیم	متن مصاحبه
IN-P-02-09	(۴) فضا به مثابه منبعی کمیاب	نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی توسعه فضایی هدف پژوهش شماست و اولین بحث که به ذهن من خطور می‌کند این است که فضا در توسعه فضایی یکی از منابع کمیاب توسعه است. (۴) مثل اقتصاد که برای تخصیص کارا و به نفع منابع کمیاب فکر می‌کند ما هم در برنامه‌ریزی فضایی همین کار را می‌کنیم یعنی فکر می‌کنیم که توسعه فضا در همه جا و در یک زمان نمی‌تواند رخ بدهد و احتیاج به یک اندیشه‌ای دارد که ما اینطور مواقع خیلی سوسیالیست می‌شویم و می‌گوییم که این اندیشه را یک نخیه یک برنامه‌ریز می‌تواند اعمال کند (۵) به شرط آنکه در جهت منافع عمومی باشد که خود بحث منافع عمومی یک بحث بسیار پیچیده فلسفی است که در یک جامعه کثرت‌گرا و پلورال اصلاً منفعت عمومی وجود دارد یا نه و آیا چنین چیزی معنی دارد یا خیر؟ بنابراین بحث پیچیده‌ای است (۶) ما برنامه‌ریزان مدعی دفاع از آن هستیم ولی واقعیتش این است که خودمان می‌دانیم که یک مفهوم مبهم است که می‌تواند هر چیزی را در آن چاند. بنابراین اینجاست که مشروعیت دولت برای دخالت در تخصیص فضا را می‌توانیم زیر سوال ببریم. (۸)
IN-P-02-10	(۵) غلبه تفکرات سوسیالیستی در بین برنامه‌ریزان شهری	
IN-P-02-11	(۵) برنامه‌ریز در جایگاه دانای کل	
IN-P-02-12	(۶) پیچیدگی مفهوم و ابعاد منفعت عمومی	
IN-P-02-13	در شهر	
IN-P-02-14	(۶) اطلاعات محدود برنامه‌ریزان از سیستم	
IN-P-02-15	پیچیده شهری	
	(۸) ابهام در مشروعیت دولت در تخصیص فضا به دلیل پیچیدگی منفعت عمومی	

در مرحله بعد به منظور دسته‌بندی مفاهیم در سطح انتزاعی‌تر برای موقله بندی، کدگذاری محوری انجام شد. مقوله‌ها با یکدیگر مقایسه شده تا زمانی که پژوهشگران به مقولات کلی‌تر دست یافتند. جدول شماره ۲ نمونه‌ای از نحوه مقوله‌بندی و شناسایی مقولات محوری را نشان می‌دهد.

جدول ۲: نمونه‌ای از نحوه مقوله‌بندی مفاهیم استخراج شده و رسیدن به مقولات محوری

مفاهیم	شناسه کدهای مرجع	مقوله فرعی	مقوله محوری
ترس دولت از گرفتن مالیات شهری	IN-P-05-27	وابستگی دولت به درآمد نفتی و استقلال دولت از جامعه و تولید اقتصادی	دولت رانتیر نفتی
ناپایداری درآمد دولت	IN-P-07-94		
سهم پایین مالیات از بودجه عمومی	IN-P-02-20		
کم‌توجهی دولت به تولید به دلیل وابستگی به درآمد نفت	IN-P-08-10		
دولت نفتی و بی‌نیاز از رونق تولید	IN-P-11-36		
نفت عاملی برای بقا و اقتدار	IN-P-07-27		
توزیع منابع توسط گروه‌های دارای قدرت سیاسی و اجتماعی	IN-P-01-115		
اطلاعات رانتی منبع اصلی ثروت	IN-P-02-22		
کسب ثروت با رسیدن به قدرت سیاسی	IN-P-03-29		
رانت اطلاعاتی در برنامه‌ریزی و توسعه شهری	IN-P-05-11		
اطلاعات نامتقارن در اقتصاد ناشی از دولت رانتی	IN-P-04-25		
تحلیل منافع اقلیت به دولت	IN-P-12-34		
دو قیمتی شدن کالاها و ایجاد رانت برای اقلیت خاص	IN-P-10-63		
وجود فساد در نهادهای دولتی	IN-P-04-24		وجود انواع فساد در دولت
ساختار فاسد قدرت و اقتصاد سیاسی در توزیع منابع	IN-P-03-21		
پذیرش فساد دولتی در ذهن فرهنگ اقتصادی جامعه	IN-P-05-22		
عارضه فساد در دولت	IN-P-09-25		
فساد در مدیریت شهری و نهادهای مرتبط با توسعه شهری	IN-P-08-59		

کدگذاری باز و محوری هنگامی متوقف شد که: الف) یک طبقه‌بندی معنادار پس از بررسی چندباره رونوشت مصاحبه‌ها حاصل شد؛ ب) خرده مقولات و ویژگی‌ها تکراری شده بودند؛ ج) اطلاعات مرتبط و جدیدی از رونوشت مصاحبه‌ها یافت نمی‌شد، حتی اگر اطلاعات جدیدی پیدا می‌شد با طبقه بندی موجود منطبق بود.

یافته‌ها و بحث

با بررسی چندین باره مصاحبه‌ها و حذف موارد تکراری تعداد ۶۵۴ مفهوم، ۵۹ مقوله فرعی و ۲۰ مقوله محوری به دست آمد. پس از استخراج مفاهیم، کدگذاری گزینشی بر اساس «مدل پارادایمی» اشتراوس و کوربین (۱۹۹۸) انجام می‌شود که مبتنی بر شرایط (علی، مداخله‌گر و زمینه‌ای)، کنش (راهبرد) و پیامد است. این مرحله به منظور یکپارچه‌سازی مفاهیم و مقولات، پالایش چارچوب نظری، تعیین پدیده مرکزی پژوهش و ارائه مدل یکپارچه مفهومی با هدف «درک چگونگی شکل‌گیری رابطه و نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری ایران» انجام شد.

اولین گام در یکپارچه‌سازی چارچوب نظری، تعیین «پدیده مرکزی» است. پدیده مرکزی باید به گونه‌ای باشد که بتوان سایر مقوله‌های عمده را به آن ربط داد؛ در داده‌ها مکرراً پدیدار شود؛ به قدر کافی انتزاعی باشد تا منجر به پرورده شدن مقوله کلی گردد (Ghalandarian, 2022). به همین دلیل با ترسیم چندباره روابط شرایط علی، مداخله‌گر و زمینه‌ای و مطالعه تأثیرات آن‌ها بر هم و پدیده‌های دیگر، مقوله مرکزی هویدا می‌شود.

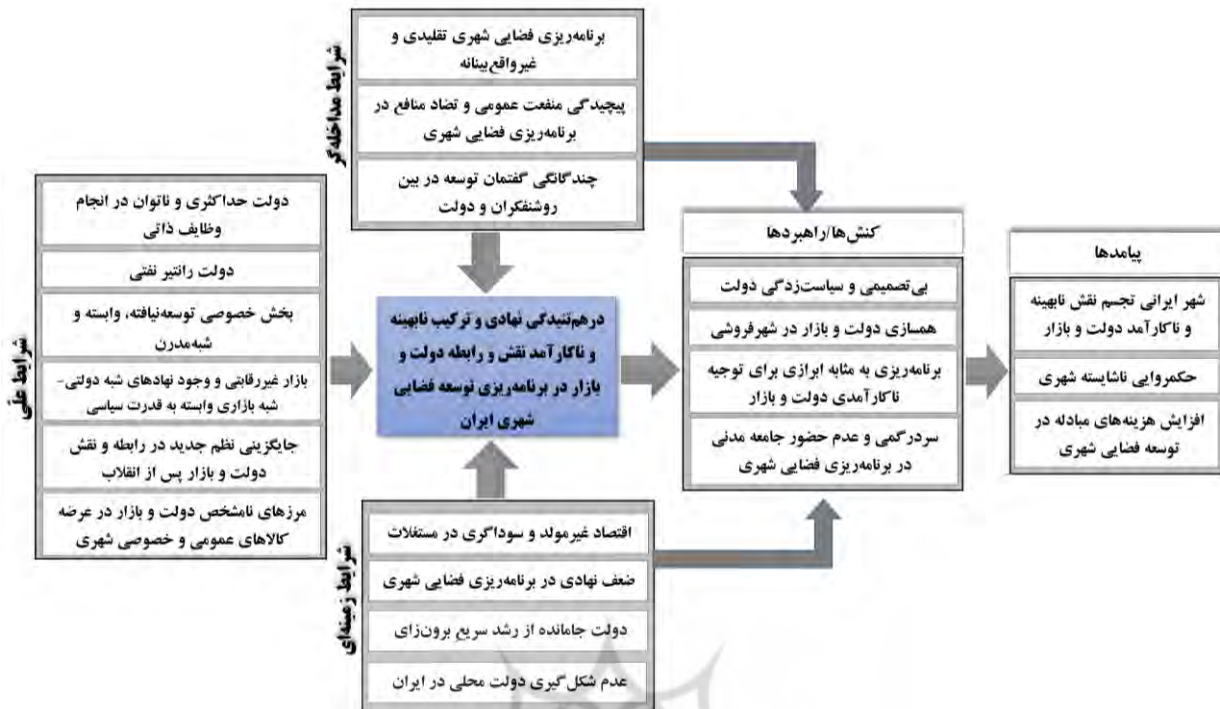
شرایط علی شناسایی شده شامل «دولت حداکثری و ناتوان در انجام وظایف ذاتی»، «دولت رانتیر نفتی»، «بخش خصوصی توسعه‌نیافته، وابسته و شبه‌مدرن»، «بازار غیررقابتی و وجود نهادهای شبه دولتی - شبه بازاری وابسته به قدرت سیاسی»، «جایگزینی نظم جدید در رابطه و نقش دولت و بازار پس از انقلاب» و «مرزهای نامشخص دولت و بازار در عرضه کالاهای عمومی و خصوصی شهری» هستند که از علل اصلی شکل‌گیری مقوله مرکزی شناسایی شده‌اند.

مقوله‌های «اقتصاد غیرمولد و سوداگری در مستغلات شهری»، «ضعف نهادی در برنامه‌ریزی فضایی شهری»، «دولت جامانده از رشد سریع برون‌زای شهری» و «عدم شکل‌گیری دولت محلی در ایران» شرایط زمینه‌ای و بستر ساز مؤثر بر ناکارآمدی نقش و رابطه دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهری ایران هستند. از طرفی شرایط مداخله‌گر همچون «برنامه‌ریزی فضایی تقلیدی و غیرواقع‌بینانه»، «پیچیدگی منفعت عمومی و تضاد منافع در برنامه‌ریزی فضایی شهری» و «چندگانگی گفتمان در بین روشنفکران و سیاستمداران» در تشدید روابط غیرشفاف و ناکارای دولت و بازار سهم داشته‌اند.

با توجه به این شرایط کنش‌ها یا راهبردهای اتخاذ شده از سوی عاملان شامل «بی‌تصمیمی و سیاست‌زدگی دولت»، «همسازی دولت و بازار در شهرفروشی»، «جایگاه نامشخص برنامه‌ریزی به مثابه ابزاری برای توجیه ناکارآمدی دولت و بازار» و «سردرگمی و عدم حضور جامعه مدنی در برنامه‌ریزی فضایی شهری» بوده که باعث بروز پیامدهایی همچون «حکمروایی ناشایسته شهری»، «افزایش هزینه‌های مبادله در توسعه فضایی شهری» و «شهر ایرانی تجسم نقش نابهینه و ناکارآمد دولت و بازار» در توسعه فضایی شهری ایران شده است.

بر اساس تحلیل داده‌های بکار رفته در پژوهش و مقوله‌بندی چند سطحی، بررسی روابط میان مقوله‌ها با هم، بازنگری چندباره آنها و ترسیم مدل پارادایمی، آشکار شد که نقش و روابط دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهری ایران، بر محور «درهم‌تنیدگی نهادی و ترکیب نابهینه و ناکارآمد» این دو نهاد کلیدی شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر در رابطه و نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهرهای ایران وضعیتی را شکل داده که باعث نابهینگی و ناکارآمدی نقش و رابطه دولت و بازار شده و این عامل منجر به اتخاذ راهبردها و کنش‌هایی شده که پیامدهای نامناسبی را به همراه داشته است. شکل (۲) روابط بین ابعاد مدل پارادایمی پژوهش بر مبنای روش نظریه زمینه‌ای سیستماتیک را نشان می‌دهد.

^۱ «پدیده مرکزی» در واقع یک صورت ذهنی از اساس فرآیند می‌باشد. پدیده مرکزی عبارت از مقوله‌ای است که به ما می‌گوید «چه چیزی در جریان است؟». از جدی‌ترین چالش‌های مربوط به تحلیل داده‌های حاصل از روش نظریه زمینه‌ای، استخراج پدیده مرکزی است که پوشش‌دهنده همه مضامین مربوط به مفاهیم و مقوله‌های پژوهش باشد.



شکل ۲. چارچوب نظری یکپارچه نقش و رابطه دولت و بازار در برنامه‌ریزی توسعه فضایی شهری ایران (بر اساس مدل پارادایمی)

تشریح چارچوب نظری یکپارچه رابطه و نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهری ایران

رابطه و نقش دولت و بازار در سپهر برنامه‌ریزی فضایی شهری ایران که در یک فرآیند تاریخی شکل گرفته و بسط یافته، یک ترکیب ناهبینه و نامناسب است. مجموعه شرایطی که در این پژوهش بر مبنای مدل پارادایمی نظریه زمینه‌ای سیستماتیک شناسایی شد موجب شکل‌گیری چنین وضعیتی شده است. می‌توان ۳ علت اساسی را در ناکارآمدی برنامه‌ریزی فضایی برآمده از تعامل نامناسب دولت و بازار در ایران برشمرد: عدم تعریف صحیح نقش دولت، وابستگی درآمد دولت به نفت و ضعف نهادی (شکل شماره ۳ به تبیین علل و عوامل موثر بر این مهم می‌پردازد). در ادامه سعی می‌شود شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر، کنش‌ها و پیامدها با رویکردی یکپارچه مورد تحلیل قرار گیرد.

عدم تعریف صحیح نقش دولت: دولت در توسعه فضایی شهری ایران جایگاه و نقش خود را به شکل صحیح و بهینه تعریف نکرده و در یک ترکیب ناهبینه با بازار، با دخالت حداکثری و با استفاده از قدرت مشروع خود همه‌کاره است؛ از سیاستگذاری تا تصدی‌گری، کارفرمایی و هم‌پیمانکاری. دولت برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری را تهیه، تصویب، ابلاغ و اجرا می‌کند و در این فرآیند، سازوکار و منطقه‌الفرای برای حضور بازار و جامعه مدنی باقی نگذاشته است. در واقع دولت اساساً، در نبود یک نیروی متعادل‌کننده و اصلاح‌گر همچون جامعه مدنی، خود را یگانه مرجع و بازیگر این عرصه می‌داند. در نتیجه این رویکرد، منافع بلندمدت جامعه شهری در برابر منافع دولت و گروه‌های خاص و صاحب نفوذ نادیده گرفته شده و از طریق معادله قدرت-دانش به‌وسیله برنامه‌ریزی شهری علمی و بیطرفانه مورد حمایت قرار می‌گیرد (Nejati, Sarrafi & Najafzadeh, 2021). در واقع برنامه‌ریزان و دولت تلاش می‌کنند تا برنامه‌ریزی را یک دانش فنی و به دور از سیاست و نقش‌آفرینی قدرتمندان معرفی کنند. در این توافق شکل گرفته برنامه‌ریزان نیازمند دولت هستند تا نقش خود را

^۱ در تهیه، تصویب و ابلاغ طرح‌های توسعه شهری در ایران نقشی برای جامعه و بازیگران بازار تعریف نشده است. برای نمونه می‌توان به ساختار و اعضای نهادهای تصویب کننده این طرح‌ها اشاره کرد که عمدتاً نمایندگان دستگاه‌های دولتی هستند. تهیه این طرح‌ها نیز با مشارکت حداقلی شهروندان صورت می‌گیرد.

^۲ از دیدگاه قدرت-دانش تولید فضا صرفاً برآمده از قوانین و مقررات و نظام رسمی برنامه‌ریزی فضایی نمی‌باشد و عوامل متعددی از جمله دانش و گفتمان انضباطی، نهادهای انضباطی، وضعیت استثنایی دائمی و زیست-قدرت در برنامه‌ریزی فضایی مؤثر هستند.

مشروعیت بخشند و دولت نیز با ادعای فنی بودن برنامه‌ریزی با تکیه بر قدرت برتر خود اهداف غیررسمی و نانوشته (Sarrafi, Tavakolinia & Chamani Moghaddam, 2013) خود را پیگیری می‌کند.

در این مداخله حداکثری، مرزها و حدود دخالت دولت و بازار در عرضه کالاهای عمومی و خصوصی مشخص نیست. دولت در اموری نقش بازی می‌کند که جزو وظایف ذاتی آن نیست. دولت هم مسکن می‌سازد، هم بنگاهداری می‌کند، هم قیمت‌گذاری می‌کند و هم در نهادهای بخش خصوصی حضور دارد. اما از طرفی در عرضه کالاهای عمومی شهری کم‌توان است و بخشی از این وظیفه را بر عهده بازار نهاده است. به عبارت دیگر درحالی‌که یکی از وظایف اصلی دولت ارائه کالاهای عمومی همچون فضاهای بهداشتی، آموزشی و ... در شهر است، با سپردن عرضه بخشی از آنها به بخش خصوصی باعث نابرابری فضایی در شهر شده است. کالاهایی که به دلیل بازاری شدن و تقاضای بیشتر آن در مناطق با درآمد بالا، عرضه شده و در مناطق فقیرتر با کمبود سرانه‌ها و کاهش کیفیت مواجه شده است. بنابراین می‌توان گفت مداخله حداکثری دولت در توسعه فضایی شهری و ناتوانی آن در انجام وظایف ذاتی خود همچون عرضه کالاهای عمومی، یک مسئله پارادوکسیکال را ایجاد نموده است. به‌طوریکه دولت در تمام امور شهری و حتی بخش خصوصی دخالت می‌کند اما در برخی از وظایف ذاتی خود نقصان دارد. به نظر می‌رسد مداخله بیش از حد دولت در اموری که می‌تواند توسط بخش خصوصی انجام گیرد، تمرکز دولت بر وظایف اصلی‌اش را مختل نموده است.

از سوی دیگر رویکردهای کلان مدیریتی و کسب درآمدهای نفتی طی دهه‌های گذشته باعث شده تا سرمایه‌گذاری دولت در شهرها و زیرساخت‌های شهری افزایش یافته (Rahnamiee, 2009) و رشد شهرنشینی با ورود عاملی برون‌زا از وضع طبیعی خود خارج شود و با مواردی همچون اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰ و افزایش مهاجرت روستایی تشدید گردد. در این میان دولت امکان تطبیق خود با این رشد سریع اجتماعی و شهری را نداشته و با تضاد مسئله‌های رو به افزایش شهری و توان مدیریتی رو به کاهش مواجه بوده است. در واقع دولت از پاسخگویی به رشد سریع شهری که خود مسبب اصلی آن بوده جامانده است و همواره در پی کاستن مشکلات شهری حاصل از آن، بدون داشتن یک راهبرد مشخص بوده است. به عبارت دیگر موضع دولت در برابر رشد سریع شهری و چالش‌های آن یک برخورد واکنشی بوده و در مورد آن سیاست و برنامه مشخصی اتخاذ نشده است.

وابستگی درآمد دولت به نفت: درآمدهای نفتی یکی از عوامل اصلی مداخله حداکثری دولت در توسعه فضایی شهری بوده است. در واقع دولت رانتیر نفتی در ایران (Mahdavy, 1970) از چند مسیر بر برنامه‌ریزی و توسعه فضایی شهری اثر گذاشته است. دولت ایران در زمان‌هایی که امکان فروش نفت به‌عنوان یک منبع بین نسلی را داشته از طریق آن کسب درآمد کرده است (Karshenash & Hakimian, 2005) و با دریافت ریال در ازای فروش پتrodollar به بانک مرکزی و تزریق آن به اقتصاد به بیماری هلندی دامن زده است. در سال‌هایی نیز با کسری بودجه مواجه شده و مجبور به چاپ پول پر قدرت و استقراض از بانک مرکزی و افزایش نقدینگی در اقتصاد می‌شود. این فرآیند به شکل‌گیری تورم مزمن در اقتصاد ایران منجر شده است. با افزایش تورم عدم قطعیت‌ها در اقتصاد بیشتر شده و در نتیجه کالاهای سرمایه‌ای بهترین وسیله برای حفظ ارزش پول خواهد بود. بنابراین فعالیت‌های سوداگرانه رونق گرفته و مسکن و مستغلات شهری یکی از گزینه‌های اصلی برای جذب پول‌هایی است که از ترس تورم به آن پناه می‌برند. این حبس سرمایه در مستغلات شهری در نهایت مانع از رشد سرمایه‌گذاری تولید شده و اقتصاد را در تله‌های سوداگری گرفتار می‌کند. برآمد این چرخه کاهش رشد تولید ناخالص داخلی و افزایش قیمت مسکن و در نهایت افزایش هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار و افزایش نابرابری اقتصادی - اجتماعی است. در واقع دولت با افزایش نقدینگی، منابع مورد نیاز خود را تأمین کرده است اما با مالیات تورمی باعث وارد آمدن فشار اقتصادی بر مردم شده است.

ضعف نهادی: حضور همه‌جانبه دولت در عرصه اقتصادی و توسعه فضایی شهر باعث شده تا بازار به سمت غیررقابتی شدن پیش رود و بستر مناسب برای شکل‌گیری بخش خصوصی توسعه‌یافته و مدرن مهیا نگردد. دولت در سازوکار بازار با دستکاری در قیمت‌ها مداخله نموده و سهم خود را در عرصه اقتصادی گسترش داده است. در واقع همچنانکه مطالعات تاریخی (Saidi, 2014; Katoozian, 1996; Ghaninejad, 2016) نیز نشان می‌دهد در دوران معاصر پس از یک دوره حمایت و باز شدن فضا برای توسعه بخش خصوصی در دهه ۱۳۴۰، از اوایل دهه ۱۳۵۰ با افزایش درآمدهای نفتی عرصه برای فعالیت بخش خصوصی تنگ شده است. این مسئله به ویژه پس از انقلاب و با پیگیری سیاست‌های شبه‌سوسیالیستی تشدید شده و دولت بیش از گذشته در سیستم بازار مداخله نموده است. این سیاست‌ها در سال‌های ابتدایی پس از انقلاب بیشتر بر توزیع منابع ثروت و انتقال مالکیت متمرکز بوده و در ادامه با دولتی شدن بیشتر اقتصاد، به اختلال بیشتر در بازار از طریق سیاست‌های مالی و پولی (Nili, Dargahi 2008) (Kordbache & Nili 2008) منجر شده است. در واقع در دوره اخیر، دولت در رابطه خود با بازار نظم جدیدی نمایان ساخته است که بیش از گذشته فضا را برای فعالیت بخش خصوصی تنگ‌تر کرده است.

عدم شکل‌گیری دولت محلی در ایران به دلیل موانع قانونی و ساختار سیاسی کشور باعث ایجاد یک دولت غیریکپارچه در سطح شهری شده است. در واقع در سطح محلی یک ساختار منسجم و هماهنگ از دولت شکل نگرفته است و برنامه‌ریزی و مدیریت هر حوزه‌ای در اختیار نهادهای مختلف با اهداف بعضاً متعارض است. برنامه‌ریزی برای بخش‌هایی همچون آب و فاضلاب، بهداشت، آموزش و پرورش، پسماند، ساخت و ساز و بدون هماهنگی و ارتباط مؤثر صورت می‌گیرد و هر یک از دستگاه‌های مسئول، برنامه ویژه خود را برای این حوزه‌ها اجرا می‌کنند و التزامی به برنامه‌های شهری مصوب همچون طرح‌های جامع و تفصیلی شهری از سوی این نهادها انجام نمی‌گیرد. در نبود یک دولت محلی، برنامه‌ریزی شهری که هدف اصلی آن ایجاد یکپارچگی در توسعه فضایی است نادیده گرفته می‌شود و به ابزاری برای کسب درآمد دولت در سطح محلی تبدیل می‌شود. چرا که وصول مالیات‌های شهری در اختیار دولت مرکزی است و مدیریت محلی از منابع مالی پایدار برخوردار نیست. به عبارت دیگر به دلیل تمرکزگرایی و عدم واگذاری اختیار اخذ مالیات شهری به سطح محلی و مستقل شدن مدیریت محلی از بودجه عمومی دولت، این نهادها مجبور به تخلف و کسب درآمد از راه‌های دیگر همچون فروش تراکم شده‌اند. بنابراین دولت از برنامه‌ریزی فضایی شهری برای کسب درآمد و مشروعیت بخشی به تخلفات در حوزه ساخت و ساز استفاده نموده و بازار نیز به دلیل منتفع شدن با پرداخت پول بیشتر از ساختار موجود بهره می‌برد.

از طرفی وجود نهادهای شبه‌دولتی - شبه‌بازاری^۱ در اقتصاد سیاسی ایران باعث درهم‌تنیدگی نهادی و غیررقابتی شدن بیشتر بازار شده است. این نهادها همچون دولت از قدرت مشروع و انحصاری برخوردارند ولی در عرصه اقتصادی وارد میدان بازی بخش خصوصی شده و به دنبال کسب درآمد از فعالیت‌های اقتصادی هستند. قدرت گرفتن این نهادها همچون بنیادها و نهادهای عمومی غیردولتی، نظامی و به دلیل داشتن نفوذ سیاسی و قدرت متمرکز اقتصادی بر شاخص‌های رقابت‌پذیری بازار اثرات منفی زیادی داشته است. به عبارت دیگر بخش خصوصی به دلیل بهره‌مند نبودن از امکانات و اختیارات این نهادها از امکان رقابت با آنها باز مانده و توان ایستادن در مقابل این جریان را ندارد. انباشت ثروت و قدرت اقتصادی در نهادهای مذکور باعث شده تا از توسعه فضایی شهری و مستغلات شهری برای چرخش سرمایه خود و مشروعیت بخشی به آن استفاده نمایند. در واقع مسکن و مستغلات شهری به دلیل قابلیت حفظ و بازتولید سرمایه، مأمونی مطمئن برای سرمایه‌گذاری این نهادها بوده‌اند. بنابراین حضور نهادهای شبه‌دولتی - شبه‌بازاری به مثابه نهادهای موازی دولت در توسعه فضایی شهری از طریق دو کانال عمده بر ناکارآمدی و پیچیدگی رابطه بازار و دولت در برنامه‌ریزی توسعه فضایی شهری ایران اثر گذاشته‌اند:

۱- غیررقابتی شدن بازار به دلیل برخورداری از قدرت مشروع و امکانات رانتی.

۲- استفاده از مسکن و مستغلات شهری برای انباشت ثروت و مشروعیت بخشی به آن.

وضعیت برنامه ریزی فضایی توسعه شهری ایران: دولت در پاسخ به مساله ارتباط ناکارآمد با بازار در برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهری در حالت بی‌تصمیمی و بدتصمیمی قرار دارد و دچار سیاست‌زدگی شده است. دولت در ایران با اولویت دادن به مسائل سیاسی و مشغول شدن به حوزه‌هایی که در حیطه وظایف آن نیست، در ساماندهی چالش‌های سیاست‌گذاری بازمانده است. بسیاری از نهادهای شکل گرفته در این سیستم بدرستی عمل نمی‌کنند و نتوانسته‌اند به بهبود رابطه و نقش دولت و بازار کمک نمایند. قوانین و مقررات به روز نشده و وجود نهادهایی همچون کمیسیون ماده ۵ و ۱۰۰ باعث شده تا راه برای تخلف و اجرا نشدن برنامه‌های شهری توسط دولت و بازار مهیا شده و در این مسیر منافع جامعه مدنی و شهروندان نادیده گرفته شود. دولت به جای دریافت مالیات شهری از شهروندان، ترجیح می‌دهد دارایی‌های بین نسلی همچون آسمان و فضای شهری را به فروش رسانده و با آن روزمرگی مخارج خود را پاسخ دهد. بازار نیز با همراهی و نفوذ در سیستم برنامه‌ریزی شهری سهم خود را از فروش شهر مطالبه کرده و متقاضی حداکثر حق توسعه برای سودآوری بیشتر است. در این میان جامعه مدنی به دلیل ضعف‌های تاریخی و از طرفی عدم حمایت از سوی دولت هنوز نتوانسته است از هزینه‌های تحمیل شده بر شهر جلوگیری نماید و همچنان دچار سردرگمی و نظاره‌گر ماجرا است. در واقع جامعه شهری به دلیل عدم پرداخت مالیات شهری احساس می‌کند فروش شهر حداقل در کوتاه مدت هزینه‌چندانی برایش نداشته است، ولی در نهایت این کج‌راهه در بلندمدت باعث افزایش هزینه‌های زندگی و کیفیت پایین فضای شهری شده است.

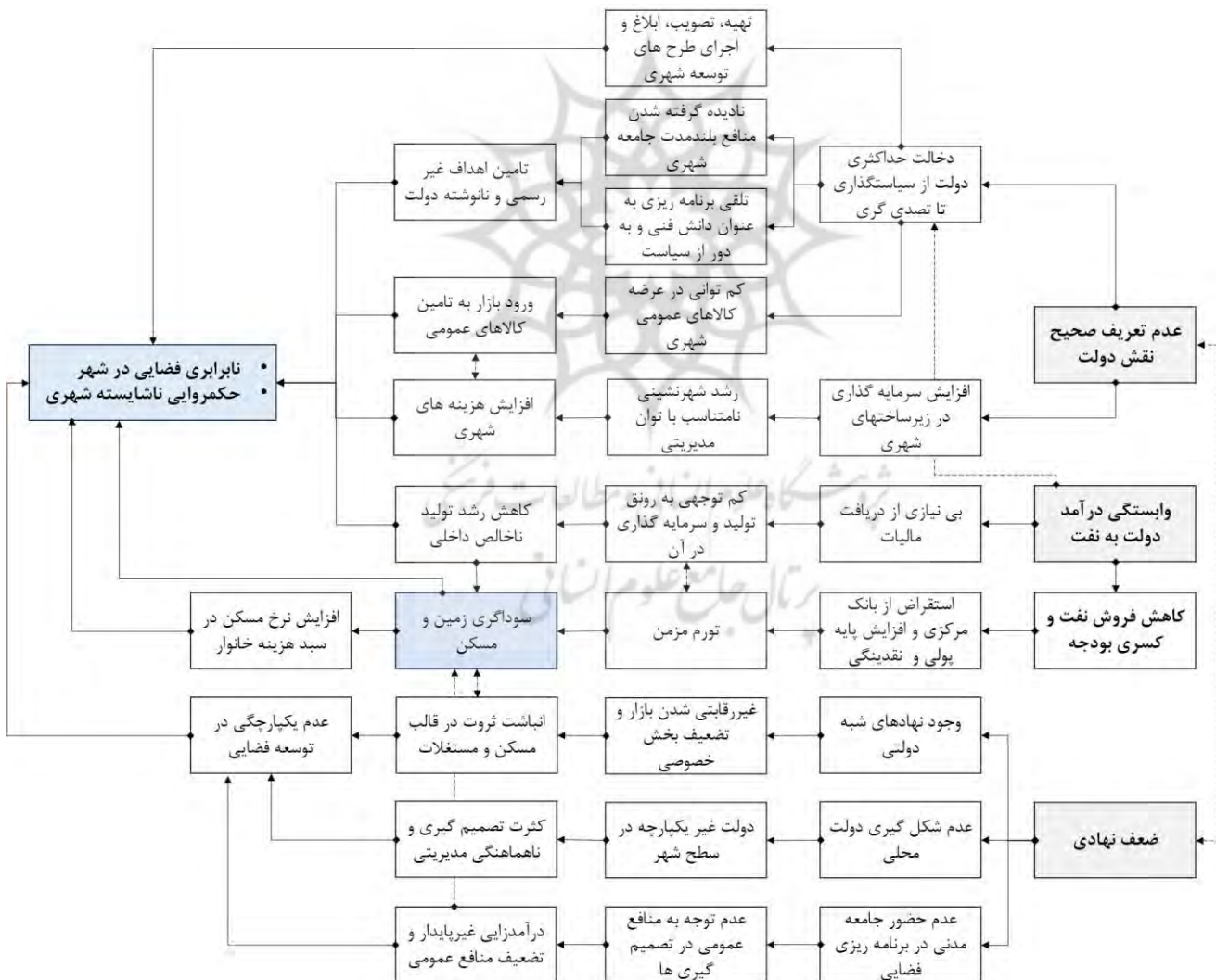
^۱ لازم به ذکر است که هرچند بیشتر این دستگاه‌های دولتی در نهادهای تصویب کننده طرح‌های شهری همچون شورای عالی معماری و شهرسازی عضویت دارند، اما برنامه‌ها و طرح‌های خاص خود را تهیه و اجرا می‌کنند.

^۲ بعد از تکلیف قانون بودجه سال ۶۲ مبنی بر ضرورت خودکفایی شهرداری‌ها، سهم بودجه شهرداریها از منابع عمومی دولت محدود شد.

^۳ در این پژوهش این نهادها به عنوان شبه دولتی - شبه بازاری نام‌گذاری شده‌اند، چرا که به طور مشخص نمی‌توان آنها را در دسته‌بندی مشخصی طبقه‌بندی نمود.

از طرفی برنامه‌های توسعه شهری در ایران اغلب بدون در نظر گرفتن مناسبات و مکانیسم بازار تدوین می‌شوند و در مسیر تهیه و تدوین آن بخش خصوصی نقشی ندارد. حتی در نهادهای تصویب‌کننده برنامه‌های شهری هیچ نماینده‌ای از بخش خصوصی و نهادهای مدنی حضور ندارند. در واقع برنامه‌های تهیه شده با واقعیت‌های اقتصادی-سیاسی شهرهای ایران فاصله داشته و یکی از عوامل اصلی تحقق‌پذیری این برنامه‌ها نیز همین مسئله بوده است. کم‌توجهی به زمینه‌های فرهنگی، سیاسی و اجتماعی و تقلید از مدل‌های جهانی در تهیه برنامه‌ها نیز از دیگر آفات برنامه‌ریزی فضایی شهری در ایران بوده است. برنامه‌ریزان شهری شناخت سطحی از مسئله توسعه شهری ایران دارند و درک عمیقی در آنها نسبت به مناسبات اقتصاد سیاسی کشور ایجاد نشده است و بنابراین در برنامه‌های تهیه شده نقش و جایگاه دولت و بازار را نادیده می‌گیرند. بدین ترتیب رویکرد تقلیدی و غیرواقع‌بینانه در برنامه‌ریزی فضایی شهری از عوامل مؤثر در رابطه و نقش ناکارآمد دولت و بازار در این حوزه بوده‌اند.

بدین ترتیب پیامد اصلی ناکارآمدی نقش و رابطه دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری، کیفیت پایین حکمروایی شهری و نابرابری فضایی و عدم پاسخگویی در برابر جامعه مدنی است. حکمروایی ناشایسته شهری مسبب افزایش هزینه‌های توسعه شهری است که به بالا رفتن هزینه‌های مبادله در توسعه منجر می‌شود. به عبارت دیگر یکی از اهداف اصلی برنامه‌ریزی شهری کاهش عدم قطعیت‌ها و در نتیجه کاهش هزینه‌های مبادله توسعه فضایی است. اما توسعه فضایی شهری ایران با هزینه‌های مبادله بالا روبه‌روست. بنابراین هزینه‌های کسب اطلاعات، اجرای قراردادها، حفظ حقوق مالکیت و بر تولید فضای شهری تحمیل شده و اثرات آن بر کیفیت زندگی شهری و نابرابری های فضایی نمایان می‌شود (شکل ۳).



شکل ۳. ناکارآمدی برنامه‌ریزی فضایی برآمده از تعامل نامناسب دولت و بازار در ایران

نتیجه گیری

رابطه و نقش دولت و بازار در برنامه ریزی فضایی توسعه شهری از منظر نهادی و بر اساس شرحی که از عوامل مؤثر بر آن داده شد، متأثر از عوامل نهادی- ساختاری است که در اقتصاد سیاسی ایران شکل یافته‌اند. حضور نهادهای موازی دولت و بازار، ضعف نهادی برنامه ریزی فضایی شهری، دولت و اقتصاد رانتی و ... باعث شده تا دولت و بازار آن چنان که در رهیافت نهادی تأکید می‌شود به مثابه مکمل هم عمل ننموده و موجبات ناکارآمدی و پیچیدگی بیشتر را رقم بزنند.

امروزه در مورد میزان دخالت دولت در توسعه فضایی شهری، وفاقی مبنی بر افزایش کیفیت حکمروایی دولت و زمینه سازی آن برای بازار شکل گرفته است. اما با وجود این همگرایی در بسیاری از کشورهای جهان، هنوز هم در ایران بر سر نقش و جایگاه دولت و بازار در برنامه ریزی توسعه شهری انشقاق زیادی وجود دارد. این دوگانگی و چندگانگی در گفتمان هم در سطح روشن فکری و هم در دولت و سیاستگذاران قابل ردیابی است و اجماعی در این خصوص وجود ندارد. بدین ترتیب وجود چنین افتراقی چه در عرصه روشن فکری و چه در سپهر سیاستگذاری، یکی از دلایل اصلی غیرشفاف بودن و ناکارآمدی نقش دولت و بازار در توسعه فضایی شهری محسوب می‌شود. عدم همگرایی در مورد نقش دولت و بازار موجب نامشخص بودن جایگاه برنامه ریزی شهری در فرآیند توسعه فضایی شهری شده است. بنابراین ترکیب نامطلوب نقش و رابطه دولت و بازار در برنامه ریزی توسعه فضایی شهری ایران در واقع مهم ترین عنصر و عامل عدم کارایی چارچوب نهادی- ساختاری حاکم بر این عرصه است.

نتایج پژوهش بیانگر آن است که نقش و روابط دولت و بازار در برنامه ریزی فضایی توسعه شهری ایران، بر محور «درهم تنیدگی نهادی، نابهنجاری و ناکارآمدی» شکل می‌گیرد که به عنوان پدیده مرکزی در مدل پارادایمی شناسایی شده است. «اقتصاد غیرمولد و سوداگری در مستغلات شهری»، «ضعف نهادی در برنامه ریزی فضایی شهری»، «دولت جامانده از رشد سریع برونزای شهری» و «عدم شکل گیری دولت محلی در ایران» شرایط زمینه‌ای و بسترساز مؤثر بر ناکارآمدی نقش و رابطه دولت و بازار در برنامه ریزی فضایی توسعه شهری ایران می‌باشند. از طرفی شرایط میانجی همچون «برنامه ریزی فضایی تقلیدی و غیرواقع بینانه»، «پیچیدگی منفعت عمومی و تضاد منافع در برنامه ریزی فضایی شهری» و «چندگانگی گفتمان در بین روشنفکران و سیاستمداران» در تشدید روابط غیرشفاف و ناکارایی دولت و بازار سهم داشته‌اند.

در پاسخ به مقوله مرکزی کنش‌ها/راهبردهای «بی‌تصمیمی و سیاست زدگی دولت»، «همسازی دولت و بازار در شهرفروشی»، «جایگاه نامشخص برنامه ریزی و به مثابه ابرازی برای توجیه ناکارآمدی دولت و بازار» و «سردرگمی و عدم حضور جامعه مدنی در برنامه ریزی فضایی شهری» از سوی عاملان اتخاذ شده که باعث بروز پیامدهایی همچون «کیفیت پایین حکمروایی شهری»، «افزایش هزینه‌های مبادله در توسعه فضایی شهری» و «تجسم کالبدی ناکارآمدی اقتصاد سیاسی در شهر» در توسعه فضایی شهری ایران شده است.

تحلیل صورت گرفته در این پژوهش حاکی از آن است که بررسی روابط و نقش دولت و بازار در اقتصاد سیاسی پیچیده ایران با دشواری‌های بسیار روبه‌روست. این پیچیدگی و دشواری در برنامه ریزی توسعه فضایی شهری ایران افزون تر است؛ چرا که از منظر نهادی به دلیل وجود نهادهای بی‌شمار و تودرتو، ارائه یک چارچوب همه جانبه برای آن به سختی امکان پذیر است. به عبارت دیگر هر پژوهشی در این زمینه در نهایت می‌تواند بخشی از ماجرا را تا حدودی روشن نماید. پژوهش حاضر با علم به این مسیر ناهموار سعی داشت تا با توجه به اهمیت موضوع دولت و بازار در پژوهش‌های برنامه ریزی فضایی شهری با وارد کردن مفاهیم مرتبط از سایر انتظام‌های علمی گامی هر چند اندک در توسعه دانش نظری در این حوزه بردارد.

در پایان باید اذعان نمود طرحی که در این مقاله عرضه شد، استخوان بندی ساده‌ای بیش نیست، که شواهد و دلایل آن مورد بحث قرار گرفت. گذشته از آن، این نتایج عین واقعیات را بیان نمی‌کند، بلکه چارچوبی انتزاعی است تا بتوان واقعیات گوناگون و پیچیده را نظم و ترتیب داد و روابطشان را تحلیل کرد. بنابراین پاره‌ای از مسائل را بی‌جواب می‌گذارد و بخشی از تاریکی‌ها را روشن نمی‌سازد. همه این کمبودها می‌تواند در دستور پژوهش‌های آینده قرار گیرد.

References

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). Economics versus Politics: Pitfalls of policy advice. *Journal of Economic Perspectives*, 27 (2), 173- 192. URL: <https://www.jstor.org/stable/23391696>
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as Market Actors: Rethinking State-Market Relations in Land and Property. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207. DOI: [10.1080/14649351003759631](https://doi.org/10.1080/14649351003759631)

- Adams, David. (2022). *Planning, Public Policy and Real Estate Market*. Translated by Mostafa Hosseinabadi, Tehran: Azarakhsh Publications. (in Persian)
- Akbari, N. (2016). *Urban Economy*. Tehran: Samt Publications. (in Persian)
- Alexander, E. R., (2008). Between State and Market: A Third Way of Planning, *International Planning Studies*. 13(2), 119-132. DOI: [10.1080/13563470802291994](https://doi.org/10.1080/13563470802291994)
- Ashuri, D. (1991). *Political Encyclopedia*. Tehran: Marvarid Publications. (in Persian)
- Buchanan, James M. (1997). *Public Finance and Public Choice*. In Baker, S. & Cotherine Elliot t (ed.): Reading in Public Finance, (pp. 163-80). International Thomson Publish.
- Charles Wolf, Jr. (1986). *Markets or Government: Choosing Between Imperfect Alternatives*. California: Rand Corporation. URL: <https://www.rand.org/pubs/notes/N2505.html>
- Coase, R. H. (1998). The New Institutional Economics. *American Economic Review*. 88, 72-94. URL: <https://www.jstor.org/stable/116895>
- Dunleavy P. and O'Leary B. (1987). *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. Lonon: Red Globe Press. URL: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-349-18665-5>
- Ejlali, P. (2014). *Experience planning in the world: Genesis and evolution*, Tehran: Institute for Management and Planning studies. (in Persian)
- Evans, P. (2010). *Embedded Autonomy States and Industrial Transformation*. Translated by Abbas Zandbaf and Abbas Mokhbar, Tehran: New Design Publications. (in Persian)
- Ghalandarian, I. (2022). Application of Grounded Theory in The Emergence of an Urban Theory: Regeneration of the Central Part of Mashhad. *Journal of Researches in Islamic Architecture*, 10(2), 85-103. (in Persian) . DOI: [10.52547/jria.10.2.5](https://doi.org/10.52547/jria.10.2.5)
- Ghaninejad, M. (2016). *Economy and Government in Iran, a Research about the Roots and Reasons for the Continuation of Government Economy in Iran*. Tehran: Donyaye Eghtesad. (in Persian)
- Gray, J. (2000). *Hayek's Political Philosophy*. Translator: Khashayar Dehimi, Tehran: Tarheno Publications. First Edition. (in Persian)
- Harrisswhite, B. (2002). *On Understanding Markets as Social and Political Institutions in Developing Economies*. London: Cambridge University Press. URL: <https://www.amazon.com/Rethinking-Development-Economics-Frontiers-Political/dp/1843311100>
- Hayami, Y. (2007). *Development Economics: From Poverty to Wealth of Nations*. Translator: Gholamreza Azad Aramaki, Tehran: Ney Publications. (in Persian)
- Healey, P. (1992). Development Plans and Markets. *Planning Practice and Research*, 13–20. DOI: [10.1080/02697459208722842](https://doi.org/10.1080/02697459208722842)
- Hosseinabadi, M; Sharifzadegan, M. (2021). An Analysis of the Conflict of Interest in the State in Charge of Urban Spatial Planning, *Motaleate Shahri*, 10(39), 1-14. (in Persian) DOI: [10.34785/J011.2021.810](https://doi.org/10.34785/J011.2021.810)
- Jiang, L. Lai, Y. Guo, R. Li, X. Hong, W. Tang, X. (2024). Measuring the Impact of Government Intervention on the Spatial Variation of Market-Oriented Urban Redevelopment Activities in Shenzhen. *Cities*, 147 (1), 12-26. DOI: [10.1016/j.cities.2024.104834](https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.104834)
- Jiang, R. Chu Sheng, G. (2021). Placing China's Land Marketization: The State, Market, and the Changing Geography of Land Use in Chinese Cities. *Land Use Policy*, 103(1), 1-16. DOI: [10.1016/j.landusepol.2021.105293](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105293)
- Joudi. P. (2020). Constructivist Grounded Theory Method Application in Urban and Regional Planning Researches. *Motaleate Shahri*, 9(34), 1-14. (in Persian) DOI: [10.34785/J011.2021.174](https://doi.org/10.34785/J011.2021.174)
- Karshenash, M.; Hakimian, H. (2005). Oil, Economic Diversity and Democratic Process in Iran. *Goftogoo*, 45, 49-78. (in Persian) URL: <https://ensani.ir/file/download/article/20120326171957-3061-324.pdf>
- Katoozian, M. A. (1996). *Iran's Political Economy: From Constitutionalism to the End of the Pahlavi Dynasty*. Translated by Mohammad Reza Nafisi and Kambyz Azizi, Tehran: Papyrus Publications. (in Persian)
- Li, X. Li, B. Jiang, W. (2024). State-led versus market-led: How Institutional Arrangements Impact Collaborative Governance in Participatory Urban Regeneration in China. *Habitat International*, 150 (3), 1-17. DOI: [10.1016/j.habitatint.2024.103134](https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2024.103134)
- Lindblom, Ch. (2009). *Market System*. Translator: Mohammad Maljoo, Tehran: Ney Publications. (in Persian)
- Mahdavy, H. (1970). The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier State: The Case of Iran in M.A. Cook, (Ed), *Studies in Economic History of the Middle East*, London: Oxford University Press, PP.45-453. URL: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315000312-31/patterns-problems-economic-development-rentier-states-case-iran-mahdavy>
- Nejati, N. Sarrafi, M. & Najafzadeh, R. (2021). Explanation of the Role of Power-knowledge in the Spatial Planning with Emphasis on Disciplinary Power and Bio-Power, *Urban Plannig Knowledge*, 5 (2), 133-155. (in Persian) DOI: [10.22124/UPK.2021.18399.1597](https://doi.org/10.22124/UPK.2021.18399.1597)

- Nili, M; Dargahi, H; Kordbache, M; Nili, F. (2008). *Government and economic growth in Iran*. Tehran: Ney Publications.
- Ostrom, E. (2009). Doing Institutional Analysis, Digging Deeper than Market and Hierarchies. In: C. Menard & M. M. Shirley (Eds). *Handbook of new institutional economics*, 819- 848. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-540-69305-5_31
- Rahnamiee, M. (2009). State and Urbanization in Iran (Basics and General Principles of the Theory of City Development and Urbanization in Iran). *Urban Ecological Research*, First issue, 143-165. (in Persian) URL: <https://www.sid.ir/paper/465464/fa>
- Renani, M. (2010). *Market and Non-market*. Tehran: Higher Institute of Management Education and Research. (in Persian)
- Renani, M; Bastanifar, I. (2007). Catallaxy and Justice: An Inquiry of the Distributive Effects of the Intervention on the Catallaxy (Case Study: Isfahan City). *Journal of Economics*, 27. (in Persian) URL: https://joer.atu.ac.ir/article_3043.html?lang=en
- Saidi, A. (2014). *The Position of Industrial Owners in Pahlavi Era in Iran: The life and Career of Ali Khosrowshahi*. Tehran: Ney Publications. (in Persian)
- Sarrafi, M; Tavakolinia, J; Chamani Moghaddam, M. (2013). Planners' Position in the Iranian Urban Planning Process. *Motaleate Shahri*, 3 (12), 19-32. (in Persian) URL: https://urbstudies.uok.ac.ir/article_10945.html?lang=en
- Sarrafi, M; Tavakolinia, J; Chamani Moghaddam, M. (2014), Examining the Role of Governmental Implicit Goals in Iranian Urban Planning. *Soffeh*, 25 (69), 71-88. (in Persian) URL: https://soffeh.sbu.ac.ir/article_100255.html?lang=en
- Sharifzadegan, M; Hosseinabadi, M. (2019). The Role of Market and State in Spatial Urban Planning: From Confrontation toward Engagement in New Institutionalism. *Urban Plannig Knowledge*, 4 (3), 1-18. (in Persian) DOI: [10.22124/UPK.2020.15861.1418](https://doi.org/10.22124/UPK.2020.15861.1418)
- Slaev, A. D. (2016). The relationship between planning and the market from the perspective of property rights theory: A transaction cost analysis. *Planning Theory*, 16(4), 1-14. DOI: [10.1177/1473095216668670](https://doi.org/10.1177/1473095216668670)
- Strauss, A; Corbin, J. (2015). *Basics of Qualitative Research. Translated by Ebrahim Afshar*, Tehran: Ney Publications. (in Persian)
- Tanzi, V. (2011). *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*, New York: Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9780511973154](https://doi.org/10.1017/CBO9780511973154)
- Vincent, A. (2017). *State theories*. Translator: Hossein Bashirieh, Tehran: Ney Publications. (in Persian).