

تحلیل و گونه‌بندی نگرش نهادگرایانه در برنامه‌ریزی شهری

محمدحسین شریف‌زادگان^۱، حسین قانونی^۲

^۱استاد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
^۲دانش‌آموخته دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
 (تاریخ دریافت مقاله: ۹۶/۲/۱۲، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۸/۴/۱)

چکیده

نهادگرایی نگرشی اصالتاً اقتصادی است که به عنوان نظریه‌ای برون‌زا جایگاه ویژه‌ای در بسیاری از رشته‌ها همچون مدیریت، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و ... یافته است. این نگرش 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. اهمیت نهادگرایی در برنامه‌ریزی در این است که برنامه‌ریزی خود یک نهاد است که نیازمند شناخت بافتار و زمینه‌های نهادی برای شناسایی مشکلات و تصمیم‌گیری برای حل آن‌هاست. افزون بر آن، پیاده‌سازی تجویزهای برنامه‌ریزی، نیازمند سازوکارهای نهادی است. بنابراین، مقاله حاضر با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، به بررسی آثار اندیشمندان برجسته درباره رابطه نهادگرایی و برنامه‌ریزی می‌پردازد تا به یک گونه‌بندی جامع و مانع از نظریات مختلف درباره این ارتباط دست یابد. گونه‌بندی نهایی، نگرش نهادی نسبت به برنامه‌ریزی را در سه دسته «برنامه‌ریزان نهادی غیرانتقادی» (نهاد در برنامه‌ریزی)، «برنامه‌ریزان نهادی انتقادی» (طراحی/مداخله نهادی) و «برنامه‌ریزان نهادی مبادله‌ای» (هزینه مبادله برنامه‌ریزی) جای می‌دهد. این دسته‌ها را به ترتیب می‌توان در ذیل رویکردهای نهادگرایانه «جامعه‌شناختی»، «تاریخی» و «انتخاب عقلانی» جای داد. همچنین از منظر الگوواره‌های کلان، این رویکردها به ترتیب در سه دسته «عمل‌گرایانه»، «پسا-اثبات‌گرایانه» و «اثبات‌گرایانه» جای می‌گیرند.

واژه‌های کلیدی

برنامه‌ریزی، گونه‌بندی، نهادگرایی تاریخی، نهادگرایی انتخاب عقلانی، نهادگرایی جامعه‌شناختی.

*این مقاله برگرفته از رساله دکتری نگارنده دوم با عنوان: "تحلیل اثرات دولتی بر برنامه‌ریزی شهری با تکیه بر تفکر نهادی: موردکاو اصفهان" با راهنمایی نگارنده اول است.

**نویسنده مسئول: تلفکس: ۰۲۱-۲۹۹۰۲۸۴۵، E-mail: m.sharifzadegan@sbu.ac.ir

مقدمه

اجتماعی^۲ می‌داند (Healey, 1999, cited in Alexander, 2007, 38). نهادگرایی، رویکردی جدید نسبت به برنامه‌ریزی به دست می‌دهد که پاسخ‌های معقولی به سه پرسش اساسی برنامه‌ریزان می‌دهد: چرا برنامه‌ریزی می‌کنیم؟ برای کجا برنامه‌ریزی می‌کنیم؟ چگونه برنامه‌ریزی کنیم (Alexander, 2007, 58)؟ نهادگرایی، دیدگاه‌های سنتی نسبت به برنامه‌ریزی را تکمیل می‌کند و برنامه‌ریزی را فعالیتی می‌داند که در آن بافتار و فعالیت با یکدیگر خلق گشته و با یکدیگر بازتولید می‌شوند (Healey, 2007, 63).

برنامه‌ریزی به عنوان سازوکاری برای تنظیم امور عمومی و برنامه‌ریزی شهری به عنوان سازوکار هدایت توسعه و امور زندگی شهری، هر دو خود نهاد هستند. از سوی دیگر در محیط‌های پیچیده مورد برنامه‌ریزی (در اینجا مقیاس شهر) نهادهای بسیاری به شکل رسوم، قواعد، هنجارها و ویژگی‌های ساختاری رسمی و غیررسمی وجود دارند که به شدت برنامه‌ریزی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در واقع نهادها، زمینه عمل برنامه‌ریزی را می‌سازند. به همین دلیل است که شواهد زیادی از برنامه‌ها وجود دارد که در یک ساختار نهادی موفق عمل کرده‌اند ولی در ساختارهای نهادی دیگر موفق نبوده‌اند (Salet, 2002; Putnam, 1993; Tang & Brody, 2009; Mace, 2013; Othengrafen & Reimer, 2013; Albrechts, 2003). یکی از مشکلات برنامه‌ریزی (هم به طور کلی و هم در نمونه موردی) نیز همین بی‌توجهی به نهادهای اثرگذار بر فرایند برنامه‌ریزی است که باعث شده است برنامه‌های مختلف بدون در نظر گرفتن شرایط نهادی به کار گرفته شوند و در نتیجه به شکست بینجامند. توجه به زمینه نهادی برنامه‌ریزی می‌تواند مانع از شکست برنامه‌ریزی و جهت‌دهی درست به تصمیمات برنامه‌ریزان شود. در واقع باید گفت که برنامه‌ریزی (شهری) نه تنها خود نهاد است، بلکه می‌تواند تأثیر بسیار زیادی را نیز از بر نهادها بپذیرد/بگذارد. همین مسئله از دهه ۱۹۹۰ میلادی به این سو، جایگاه مهمی به تفکر نهادی در برنامه‌ریزی داده است.

بسیاری از نهادهای اجتماعی رسمی نیستند و از طریق فرایندهایی همچون اجتماعی شدن، رأی عمومی یا مذهب فعال می‌شوند، اما مجازات‌های ناشی از عدم رعایت آن‌ها می‌تواند بعضاً شدیدتر از مجازات‌های قانونی باشد. به عنوان مثال، رفتار منحرفانه اغلب بیشتر به صورت مستقیم از طریق سازوکار طرد اجتماعی^۴ مجازات می‌شود تا از طریق مجازات‌های قانونی. اگر قواعد قانونی با سیستم باورهای اجتماعی برخورد کنند، به سختی می‌توان آن‌ها را تنفیذ کرد. نژادپرستی یا بیگانه‌هراسی^۵ را نمی‌توان از طریق سیستم قانونی به صورت مؤثر رفع و رجوع کرد زیرا آن‌ها در ذهن افراد به جرقه زدن ادامه می‌دهند. برای مقابله با آن‌ها، می‌بایست سیستم ارزشی تغییر کند (Bolan, 2000). این موارد نیز نشانگر آن هستند که توجه به نهادها تا چه حد می‌تواند فرایند برنامه‌ریزی را معقول‌تر و تسهیل‌کننده و البته بی‌توجهی به آن‌ها می‌تواند برنامه‌ریزی را به کلی با شکست مواجه کند.

در سال‌های اخیر تأکید جدیدی بر نقش عوامل نهادی در ساخت عمل اجتماعی همچون موجی خردمندانه در اقتصاد، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی سازمانی و مدیریت در حال ظهور است. این «گرایش نهادی»^۱ در علوم سیاست‌گذاری و پژوهش‌های آن در رشته برنامه‌ریزی تأکید می‌کنند که هر تلاش برنامه‌ریزی در یک زمینه نهادی مشخص - که از طریق تاریخ و جغرافیای خاص تکامل یافته - مستقر شده است و از طریق آن، تاریخ و جغرافیای جدید به صورت مداوم در حال تکامل هستند. توجه به نهادها در هر یک از این علوم وجوه ویژه و منحصر به فردی دارد. این مسئله از آن سو بدیهی و قطعی می‌نماید که اصالتاً نهادها خود نمایانگر ویژگی‌های خاص هر موضوع و یا بافتاری^۲ هستند و بنابراین طبیعی است که نهادها در هر یک از زمینه‌های علمی، ویژگی‌های خاص خود را نشان دهند.

نهادگرایی به عنوان نظریه‌ای اصالتاً اقتصادی، به عنوان نظریه‌ای بیرون‌زا جایگاه ویژه‌ای در بسیاری از رشته‌ها یافته است و توانسته درهای جدیدی را در حوزه‌های نظری و عملی رشته‌هایی همچون مدیریت، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و جز آن‌ها بگشاید. این اثرگذاری به همین رشته‌ها محدود نمی‌شود و می‌تواند در بسیاری از رشته‌های علوم انسانی نیز منجر به شکل‌گیری جهت‌گیری‌ها و دیدگاه‌های نظری جدید شود. یکی از این رشته‌ها برنامه‌ریزی (شهری) است؛ رشته‌ای که با وجود عمر اندکش تغییرات اساسی در جهت‌گیری‌های نظری را تجربه کرده و این تغییرات توانسته‌اند در بسیاری از مواقع از حوزه نظری وارد فضای عملی شده و تغییرات اساسی را در دستورکار و اثرگذاری برنامه‌ریزی (شهری) ایجاد نمایند. نهادگرایی نیز با توجه به تجربه سایر رشته‌های علوم انسانی، ظرفیت‌های بالایی برای ارتقای حوزه‌های نظری یا تغییر الگوواره در برنامه‌ریزی شهری دارد و از همین روست که صاحب‌نظران بزرگ این رشته مدتی است در مباحث نظری به مباحث مرتبط با نهادگرایی و تفکر نهادی در رشته برنامه‌ریزی پرداخته‌اند.

مقاله حاضر با توجه به اهمیت فزاینده تفکر نهادگرایی در برنامه‌ریزی و تبدیل شدن آن به یک گرایش عمومی در میان اندیشمندان بزرگ این رشته (رک جدول ۱)، و همچنین خلأ مباحث نظری در این حوزه در ادبیات برنامه‌ریزی ایران، بر آن است که با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و مطالعه متون نظری مرتبط، ابتدا به معرفی گرایش نهادگرایی در برنامه‌ریزی و رهیافت‌های مختلف آن پرداخته و سپس با مذاقه در نظرات اندیشمندی که به جایگاه نهادگرایی در برنامه‌ریزی پرداخته‌اند، یک گونه‌بندی مفهومی از نگرش‌های نهادی در برنامه‌ریزی را ارائه نماید.

رویکرد نهادگرا بر این فرض بنیان می‌گردد که نهادها جنبه مهمی از جامعه هستند و به خوبی می‌توانند رفتار انسانی را تبیین کنند. این رویکرد، برنامه‌ریزی را نیز یک نهاد یا به عبارت گیدنز، بر ساخت

مداخله در چه شرایطی می‌تواند فرصت‌های پیشرو ایجاد نموده و وضعیت‌های نامطلوب را خاتمه بخشد» (Healey, 2007, 82).

۳- تحلیل چرایی وقوع مشکلات و مسائل مختلف یکی از مراحل مهم در مداخله برنامه‌ریزی است. چنین تحلیلی بدون شناخت درست از عناصر نهادی جوامع مورد برنامه‌ریزی کاستی‌های فراوانی را به دنبال خواهد داشت.

۴- رمداخله در واقع پیاده‌سازی تجویزهای برنامه‌ریزی است. از همین رو، عنصر مهمی از مداخله، سازوکارهای سازمانی و منابع نهادی در اختیار برنامه‌ریزان است. شناخت این عناصر - که در مجموع می‌توان آن‌ها را «ظرفیت نهادی» خواند - از مهم‌ترین گام‌ها در اجرای مداخلات است. البته این شناخت صرفاً به چگونگی اجرای مداخلات محدود نمی‌شود، زیرا شناسایی ظرفیت‌های نهادی خود به عنوان یک درونداد مهم برای تصمیم‌گیری در مورد انتخاب مداخلات مختلف وارد تحلیل برنامه‌ریزان می‌شود.

یکی از علومی که نهادگرایی (خواه قدیم و خواه جدید) دلالت‌های فراوانی برای آن دارد و می‌تواند رهگشای بسیاری از دغدغه‌ها و اولویت‌های آن باشد، برنامه‌ریزی (شهری) است. این امر ناشی از چندین دلیل است:

۱- اصالتاً اگر برنامه‌ریزی به عنوان بازوی دولت برای انجام وظایف خود در نظر گرفته شود، خود یک نهاد است. از این رو شناخت برنامه‌ریزی مستلزم شناخت نهادها و نهادگرایی است.

۲- برنامه‌ریزی مداخله‌ای است که نیازمند شناخت از وضعیت بافتار مورد نظر و شرایط مختلف نهادی آن (فرهنگ، روابط اجتماعی، سازمان‌ها و قوانین رسمی، باورها و موازین رفتاری غیررسمی و ...) است. در واقع «توانایی برنامه‌ریزی در ایجاد تغییر از طریق نقش‌آفرینی‌های فکری و عملی، در این مهارت حیاتی نهفته است که برنامه‌ریزی می‌تواند واقعیت‌های مادی و ذهنی را شناسایی نموده، چگونگی بقا یا تغییر گفتمان‌ها و تجارب موجود را دریافته و متوجه شود که در موقعیت‌های نهادی پیچیده، یک

۱. مرور مختصر مفاهیم و مبانی نظری

۱.۱. معرفی اقتصاد نهادگرا/ نهادگرایی جدید

در سرتاسر تاریخ اندیشه اقتصادی، تلاش‌هایی برای واردکردن مسائل مرتبط با نهادها و تغییر نهادی در این انتظام صورت گرفته است. روشن‌ترین مثال در این زمینه، مربوط به سنت نهادگرایی آمریکایی و بلن^۷، میچل^۸، کامونز^۹ و ایرز^{۱۰} است. البته انواع تحلیل نهادی را می‌توان در کار اقتصاددانان کلاسیکی همچون آدام اسمیت^{۱۱} و جان استوارت میل^{۱۲}، اعضای مکاتب تاریخی آلمانی، انگلیسی و آمریکایی، مارکس و دیگر معتقدین به اندیشه‌های مارکس، اعضای مکتب اتریش همچون منگر^{۱۳}، وون ویز^{۱۴}، هایک^{۱۵}، شومپیتر^{۱۶} و نئوکلاسیک‌هایی همچون مارشال^{۱۷} نیز مشاهده کرد (Rutherford, 1999, 1).

تأکید بر نقش حیاتی نهادها یا «برساخت‌های مشترک ذهنی» در بررسی اقتصادی تاریخ بلندی دارد. این تأکید به اوایل قرن ۲۰ میلادی باز می‌گردد؛ زمانی که اقتصاددانانی همچون وبلن، میچل، میردال، کامونز و ایرز حمله خود به اقتصاد نئوکلاسیک - و مدافعین اصلی آن لئون والراس^{۱۸} و آلفرد مارشال - را به دلیل غفلت از نهادها در تهیه معادلاتی برای نمایش چگونگی کارکرد بازار و حتی کل اقتصاد آغاز کردند (Foldvary, 1998).

رادرفورد (۱۹۹۹) معتقد است اقتصاد نهادگرای قدیم یک مجموعه واحد و با تعریف دقیق از اندیشه، روش‌شناسی و برنامه پژوهش اقتصادی را ارائه نمی‌کند. در نقطه مقابل اقتصاد نهادگرای جدید می‌کوشد تا رویکردی عمل‌گرایانه نسبت به تحلیل اقتصادی اتخاذ کند. از همین رو به جای زیر سؤال بردن کل فرض‌های اقتصاد نئوکلاسیک، فرض عقلانیت کامل و هزینه مبادله صفر را مردود می‌شمرد و سپس

در چارچوب تحلیل اقتصاد نئوکلاسیک به تحلیل اقتصادی می‌پردازد. یکی از شاخه‌های اقتصاد نهادگرای جدید، به حوزه حقوق مالکیت و قوانین عرفی مربوط می‌شود. شاخه دیگری فرایندهای انتخاب عمومی می‌پردازد که شامل رانت‌جویی و فعالیت‌های ائتلاف‌های توزیعی می‌شود. سومین شاخه مهم در ارتباط با سازمان‌ها و نظریه عاملیت است و شاخه‌ای دیگر به بررسی هزینه‌های مبادله می‌پردازد؛ انگاشتی که در سال ۱۹۳۷ توسط کوز مطرح شد و توسط ویلیامسون بسط یافت (Rutherford, 1999, 1-3). اقتصاد نهادگرای جدید (نهادگرایی جدید)، بیشترین گسترش را تحت تأثیر مطالعه ویلیامسون^{۱۹} (۱۹۷۵) در مورد هزینه‌های مبادله در دهه ۱۹۷۰ تجربه کرد. نهادگرایی جدید بر این باور است که هزینه مبادله‌هایی که ساختارهای سلسله‌مراتبی در شرکت‌ها ایجاد می‌کنند، بعضاً کمتر از روابط نامتمرکز بازار است؛ مسئله‌ای که در رویکردهای اقتصادی کلاسیک، همواره بدیهی فرض می‌شد (Salet, 2002).

۲.۱. پیشینه توجه به نهادها در برنامه‌ریزی و مداخله اجتماعی

توجه به نهادها در برنامه‌ریزی چندان تازه نیست. از منظر نظری، اقتصاددانان سیاسی متمایل به چپ، با تمایل به سیاست‌های حکومتی و روابط طبقه‌ای نمونه‌ای از این تمایل هستند. نمونه عملی و قابل توجه دیگر، برنامه‌ریزان ایالات متحد آمریکا هستند که در اوایل قرن ۲۰ میلادی، تلاش کردند فرایند تصمیم‌گیری دولت‌های محلی را روشمندتر و دموکراتیک‌تر نمایند. همین کار نوعی دگرگونی نهادی^{۲۰} بود و به قوی‌تر شدن حرفه برنامه‌ریزی کمک کرد. به طور کلی

نهادی بهبودیافته زمینه بهتری را برای برنامه‌ریزی و کارایی بیشتر آن ایجاد خواهد کرد (Beauregard, 2005).

تمرکز بر پویایی‌ها و دگرگونی‌های نهادی می‌تواند هم‌جریانی موازی با الگوواره ارتباطی^{۲۳} و هم‌تکاملی نسبت به آن محسوب شود. گرایش به تحلیل نهادگرایانه در رشته برنامه‌ریزی در دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ میلادی، به هر طریقی که تفسیر شود، می‌تواند به عنوان مبارزه طلبی این تحلیل در برابر اقتصاد سنتی نئوکلاسیک تلقی شود؛ اقتصاد نئوکلاسیکی که بر مذاکره در مورد ترجیحات از پیش تعیین شده افراد تأکید می‌کند و بنابراین به ایدئولوژی‌های لیبرال حکمروایی توجه دارد که بر اساس چنین انگاشت‌سازی^{۲۴}‌هایی هستند (Healey, 2005).

رابطه برنامه‌ریزی و نهادها، رابطه چندان جدیدی نیست. نهادها با کاهش نامعلومی، انتظارات برنامه‌ریزان را معقول‌تر می‌کنند. نهادهایی چون دولت یا بازار چارچوبی را فراهم می‌کنند که برنامه‌ریزی در درون آن عمل می‌کند. دیگر نهادها همچون نهادهای مستقر در هنجارهای فرهنگی، اخلاق و کاربست‌ها نیز زمینه‌ای را برای برنامه‌ریزی فراهم می‌کنند. اگرچه نهادها نمی‌توانند کنترل کامل بر محیط را عملی سازند، با افزایش امکان پیش‌بینی و آینده‌نگری، برنامه‌ریزی را به عنوان عملی که برای آینده تدبیر می‌شود ممکن می‌سازند. بدون آن‌ها برنامه‌ریزی امکان نخواهد داشت (Verma, 2007, 1). با توجه به اهمیت اینچنینی نهادهاست که توجه به آن‌ها در نگرش به نظریه و عمل برنامه‌ریزی اهمیت حیاتی می‌یابد.

۳.۱. رهیافت‌های سه‌گانه در نهادگرایی جدید

هال و تیلر^{۲۴} (۱۹۹۶)، سه رهیافت تحلیلی را در ذیل نهادگرایی جدید معرفی کردند: نهادگرایی تاریخی^{۲۵}، نهادگرایی انتخاب‌عقلانی^{۲۶} و نهادگرایی جامعه‌شناختی^{۲۷}.

۱.۳.۱. نهادگرایی تاریخی

نهادگرایی تاریخی در واکنش به نظریه «گروه‌ها در سیاست»^{۲۸} و «کارکردگرایی ساختاری»^{۲۹} که در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی در علوم سیاسی مطرح بودند، توسعه یافت. این اندیشه از هر دو نظریه بهره می‌گرفت اما تلاش داشت فراتر از آن‌ها فکر کند. نهادگرایان تاریخی از نظریه گروه‌ها در سیاست، این ایده را پذیرفتند که تضاد و تنازع میان گروه‌های رقیب هسته اصلی سیاست را تشکیل می‌دهد، اما تبیین‌های بهتری را برای تمایز در نتایج سیاسی کشورها و نابرابری‌های مرتبط با این نتایج جستجو می‌کردند.

نهادگرایان تاریخی همچنین از نحوه نگرش کارکردگرایان ساختاری به نحوه اداره حکومت به عنوان سیستمی کلی شامل اجزای در حال میان‌کنش تأثیر پذیرفتند. در عین حال با این نگرش بسیاری از کارکردگرایان ساختاری که تمایلات اجتماعی، روانی و فرهنگی افراد را عوامل اصلی تعیین‌کننده کارکرد نظام‌های دانستند نیز مخالف بودند. آن‌ها در مقابل معتقد بودند که سازمان نهادی حکومت یا اقتصاد سیاسی، عامل اصلی ساختاردهی به رفتار

تا حد زیادی، گرایش برنامه‌ریزی به سوی دگرگونی نهادی ناشی از یک ایراد دائمی است: ناکارآمدی برنامه‌ریزی و مقاومت‌هایی که برنامه‌ریزان در تلاش برای اصلاح، با آن مواجه می‌شوند. برنامه‌ریزی در طول زمان‌های مختلف هیچ‌گاه به تمامی اهداف خود دست نیافته است. برنامه‌های برنامه‌ریزان هیچ‌گاه به طور کامل تحقق نیافته‌اند و توصیه‌های آنان هیچ‌گاه به طور کامل اعمال نشده است. در این مورد بیشتر تقصیر را متوجه سیاستمداران، خودخواهی افراد، طمع بازاری و نبود شرایط بوروکراتیک می‌دانند (Beauregard, 2005). در چنین شرایطی است که رهیافت نهادی در برنامه‌ریزی مطرح می‌شود. هاجسون^{۳۱} (۲۰۰۴) برای این باور است که ساختار نهادی عمل اجتماعی در اقتصاد اواسط دهه ۱۹۲۰ میلادی از کانون تمرکز رانده شد و پس از آن به آرامی در پاسخ به چالش قدرتمند اقتصاد سیاسی ملهم از مارکسیسم مجدد به صحنه بازگشت. نهادها از آنجا در میان پژوهشگران اروپایی اهمیت یافتند که پژوهشگران و حرفه‌مندان برنامه‌ریزی خود را درگیر پروژه‌های مشترک زیر چتر سیاست اتحادیه اروپا مبنی بر ادغام پژوهش و سیاستگذاری در تمامی کشورهای اتحادیه دیدند (Healey, 2005).

از دهه ۱۹۶۰ میلادی، برخی از نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی تلاش کردند توجه برنامه‌ریزان نوآور را به درک بافتار نهادی جلب کنند که یکی از دلایل آن، شکست برخی از اقدامات برنامه‌ریزی بود. برخی تلاش کردند بافتارها را دسته‌بندی کنند. برخی دیگر سازمان‌ها را جای‌گرفته در نوعی «فضای عمل» مستقر در یک قلمرو نهادی شامل کارگزاران مختلف تلقی می‌کردند که به طور مداوم در حال هماهنگی با یکدیگر هستند (Healey, 2007, 62). در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، الگوواره برنامه‌ریزی عقلانی به دلیل شکست در توجه به «بافتار»‌هایی که اقدامات برنامه‌ریزی در آن‌ها صورت می‌گیرد و اثر این توجه در محتوا و فرایند برنامه‌ریزی، مورد انتقاد قرار گرفت (Healey et al., 1982). برنامه‌ریزی در این دو دهه به دلیل اهمیت یافتن مباحث هنجاری، به نهادها توجه زیادی نمود (Salet, 2002). به جای معرفی انگاشت‌های کاملاً جدید، رهیافت‌های نهادی در نظریه برنامه‌ریزی، هماهنگی نزدیکی با نگرش‌های بیان‌شده در انتظام‌های ذکر شده یافتند. در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، برنامه‌ریزی به صورتی فعال به سوی رهیافت‌های نهادی جهت‌گیری نمود. با این حال، متون نظری جریان اصلی برنامه‌ریزی در دهه ۱۹۸۰ و نیمه اول دهه ۱۹۹۰ میلادی بیشتر بر مسائل اجرا و سازماندهی کارا متمرکز شدند. پس از آن، علاقه به چشم‌اندازهای نهادی مجدداً افزایش یافته است (Innes, 1995; Healey, 1999; Mandelbaum, 2000; Verma, 2007).

گرایش اواخر قرن ۲۰ و اوایل قرن ۲۱ میلادی نسبت به «دگرگونی نهادی»، تلاشی برای مواجهه با تنش‌های موجود در برنامه‌ریزی و بازخوانی روح اصلاحی است که در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ میلادی وجود داشت. هدف این نیست که برنامه‌ریزی بهتر شود، بلکه هدف، تغییر ساختارهایی است که برنامه‌ریزی در درون آن‌ها به وقوع می‌پیوندد. فرض ضمنی آن است که محیط

مصوب قبلی دچار تغییر چندانی نشوند. بنابراین نهادگرایی انتخاب عقلانی بدین منظور شکل گرفت که تبیین کند چگونه قواعد کنگره، رفتار نمایندگان را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

به طور خلاصه می‌توان چهار ویژگی اصلی را برای نهادگرایی انتخاب عقلانی برشمرد:

۱) نهادگرایان انتخاب عقلانی، مجموعه‌ای از مفروضات رفتاری را معرفی می‌کنند که در مجموع بیانگر آن هستند که بازیگران مختلف، مجموعه ثابتی از ترجیحات و سلیق را دارا هستند، به صورتی کاملاً ابزاری رفتار می‌کنند تا دستیابی به این ترجیحات را بیشینه نمایند و این کار را به شیوه‌ای کاملاً راهبردی و مبتنی بر محاسبات فراوان انجام می‌دهند.

۲) نهادگرایان انتخاب عقلانی سیاست را مجموعه‌ای از معماهای مرتبط با عمل جمعی می‌دانند. این معماها دربرگیرنده موقعیت‌هایی است که در آن، فردی که می‌خواهد ترجیحات خود را بیشینه نماید، نتایجی را ایجاد می‌کند که از منظر جمعی بهینه نیستند، یعنی می‌توان نتیجه جایگزینی را یافت که شرایط یک یا چند نفر را بهتر کند، بدون این که شرایط کسی را بدتر نماید.

۳) آن‌ها بر نقش میان‌کنش راهبردی در تعیین نتایج سیاسی تأکید می‌کنند. آن‌ها فرض می‌کنند که اولاً رفتار بازیگر ناشی از محاسبات راهبردی خود او - و نه نیروهای تاریخی غیر شخصی - است و ثانیاً این محاسبات عمیقاً متأثر از انتظارات آن بازیگر در مورد چگونگی رفتار دیگران است. این نهادها هستند که چنین میان‌کنش‌هایی را با تأثیرگذاری برگستره و توالی گزینه‌های مختلف یا ارائه اطلاعات و سازوکارهای اجرایی - که کاهنده عدم قطعیت در مورد رفتار دیگران هستند - شکل داده و در نتیجه بازیگران را به محاسباتی مشخص و نتایج احتمالاً بهتر اجتماعی سوق می‌دهند. در واقع نهادگرایان انتخاب عقلانی، نگرشی «حساب‌گرانه» نسبت به مشکل تبیین چگونگی تأثیر نهادها بر عمل افراد دارند.

۴) نهادگرایان انتخاب عقلانی، رهیافتی متمایز نسبت به تبیین چگونگی شکل‌گیری نهادها اتخاذ می‌کنند. آن‌ها به وسیله استنتاج، مجموعه‌ای از کارکردهای یک نهاد را در نظر می‌گیرند. سپس وجود نهاد را با توجه به ارزشی که آن کارکرد برای بازیگران متأثر از نهاد ایجاد می‌کند، تبیین می‌کنند. این صورت‌بندی فرض را بر این می‌گیرد که بازیگران نهادها را برای تحقق ارزشی مشخص خلق می‌کنند. بنابراین، فرایند ایجاد نهادها اغلب ناشی از توافقی داوطلبانه میان بازیگران مرتبط است. در این شرایط بقای نهاد وابسته به این است که منافع آن برای بازیگران مرتبط بیش از منافع اشکال نهادی جایگزین باشد. این رهیافت عمیقاً «قصدمندانه»^{۳۳} است، زیرا بر این باور است که ایجاد نهادها کاملاً هدفمند است و عمدتاً تحت هدایت بازیگرانی است که به خوبی اثرات نهادهایی که ایجاد می‌کنند، آگاهند و آن‌ها را دقیقاً برای تضمین همین اثرات ایجاد می‌کنند.

۳.۳.۱. نهادگرایی جامعه‌شناختی

نهادگرایی جامعه‌شناختی در ابتدا در زیر-رشته «نظریه سازمان»^{۳۴} و در اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی معرفی گردید. نهادگرایان

جمعی و ایجاد نتایج متمایز است. آن‌ها بر «ساختارگرایی»^{۳۵} نهفته در نهادهای حکومت در مقابل «کارکردگرایی»^{۳۱} رویکردهای متقدم که نتایج سیاسی را واکنشی به نیاز سیستم می‌دانستند، تأکید می‌کردند.

نهادگرایان تاریخی حکومت را یک کارگزار خنثی در میان منافع رقیب نمی‌دانند، بلکه آن را مجموعه‌ای از نهادها می‌دانند که قادر است ماهیت و نتیجه تنازع گروه‌ها را ساختار ببخشد. می‌توان چنین گفت که نهادگرایان تاریخی، نهادها را در حد سازمان‌ها و قواعد و رسومی که توسط سازمان‌های رسمی ایجاد می‌شوند، تقلیل می‌دهند.

در مجموع می‌توان چهار ویژگی را برای نهادگرایی تاریخی ذکر نمود:

۱. نهادگرایان تاریخی به مفهوم‌سازی گسترده رابطه میان رفتار فردی و نهادها می‌پردازند.

۲. آن‌ها بر عدم تقارن قدرت در عملکرد و توسعه نهادها تأکید می‌کنند.

۳. آن‌ها در ارتباط با توسعه نهادها، وابستگی به مسیر^{۳۲} و پیامدهای ناخواسته را مورد تأکید قرار می‌دهند.

۴. آن‌ها در تلاش هستند که تحلیل نهادی را با نتایج سایر عوامل همچون اندیشه‌های مختلف در شکل‌گیری نتایج سیاسی ادغام نمایند.

۲.۳.۱. نهادگرایی انتخاب عقلانی

نهادگرایی انتخاب عقلانی در ابتدا با مطالعه رفتارهای نمایندگان کنگره آمریکا معرفی گردید. این رهیافت، ملهم از مشاهده یک تناقض عجیب بود: اگر مفروضات مرسوم انتخاب عقلانی درست باشند، تضمین حفظ اکثریت ثابت برای قانون‌گذاری در کنگره آمریکا - در شرایطی که ترجیحات مختلف نمایندگان و ماهیت چندبعدی موضوعات مورد بحث می‌توانند منجر به «چرخش» از یک قانون به قانونی دیگر شوند - دشوار است، زیرا اکثریت‌های جدیدی شکل می‌گیرند که تلاش می‌کنند هر قانونی که تصویب شده است را تغییر دهند. در اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی بود که این پرسش جدید توسط نهادگرایان انتخاب عقلانی مطرح شد: در چنین شرایطی چرا قوانین اکثراً بلا تغییر باقی می‌مانند؟

بسیاری از تحلیل‌گران بر این باور بودند که اکثریت‌های ثابت بدین علت در کنگره باقی می‌مانند که قواعد رفتاری و تعهدات کنگره، انتخاب‌ها و اطلاعات در اختیار نمایندگان را ساختار می‌بخشند. برخی از این قواعد، مربوط به کنترل دستورکارهای مورد بررسی هستند که گستره و توالی گزینه‌هایی که در معرض رأی اعضا قرار می‌گیرند را محدود می‌کنند. برخی دیگر اختیارات قانونی در مورد مسائل کلیدی را تقسیم می‌کنند تا منافع حوزه انتخابی نمایندگان را تضمین نموده یا سازوکارهای اجرایی ایجاد نمایند که چانه‌زنی بر سر منافع مختلف میان نمایندگان را ممکن سازد. در مجموع، نهادهای کنگره هزینه‌های مبادله توافق میان نمایندگان را در شرایطی کاهش می‌دهند که قوانین موجود یا

نهادی که در زندگی اجتماعی ایجاد می‌گردند، تشکیل می‌شوند. بر اساس این رویکرد، عمل شدیداً توسط تفسیر محدود می‌شود. این بدین معنا نیست که رفتار افراد هدفمند یا عقلانی نیست. اما نهادگرایان جامعه‌شناختی تأکید می‌کنند که آنچه افراد «عمل عقلانی» می‌دانند، خود در بستر اجتماع بر ساخته می‌شود. اگر نظریه پردازان انتخاب عقلانی جهانی را مفروض می‌پندارند که در آن افراد یا سازمان‌ها در جستجوی بیشینه‌کردن رفاه مادی خود هستند، نهادگرایان جامعه‌شناختی جهانی را فرض می‌کنند که در آن افراد و سازمان‌ها در تلاش برای تعریف و بیان هویت خود به صورتی پذیرفته از نظر اجتماعی هستند.

۳) نهادگرایان جامعه‌شناختی، رویکردی متمایز نسبت به مسئله تبیین چگونگی شکل‌گیری و تغییر نهادها اتخاذ می‌کنند. در نقطه مقابل نهادگرایان انتخاب عقلانی (که افزایش کارایی برای دستیابی به اهداف مادی را علت اصلی شکل‌گیری یا تغییر نهادها می‌دانند)، نهادگرایان جامعه‌شناختی بر این باورند که سازمان‌ها اغلب ترتیبات نهادی جدیدی می‌یابند، زیرا آن ترتیب نهادی مشروعیت اجتماعی سازمان یا دست‌اندرکاران آن را افزایش می‌دهد. در برخی موارد حتی ممکن است این ترتیبات، کارایی معکوسی در دستیابی سازمان به اهداف رسمی خود داشته باشند. کمپل^{۳۷} (۱۹۹۵) این موقعیت را با تعریف «منطق تناسب اجتماعی»^{۳۸} در مقابل «منطق ابزاری»^{۳۹} به خوبی تصویر می‌کند (Hall & Taylor, 1996).

۴.۱. رهیافت‌های دوگانه در نهادگرایی جدید

تفکیک دیگر در مورد تفکر نهادی، دسته‌بندی آن به دو رهیافت حساب‌گرانه^{۴۰} و رهیافت فرهنگی^{۴۱} است. رهیافت حساب‌گرانه بر آن جنبه‌هایی از رفتار انسانی متمرکز می‌شود که ابزاری بوده و بر اساس محاسبه راهبردی تدبیر می‌شوند. این رهیافت مفروض می‌داند که افراد در تلاش برای بیشینه‌کردن مجموعه‌ای از اهداف بر اساس یک تابع ترجیح هستند و در این راه، به صورتی راهبردی رفتار می‌کنند، یعنی تمامی گزینه‌های محتمل را بررسی می‌نمایند تا دست به انتخاب گزینه‌هایی بزنند که بیشترین منافع را برای آن‌ها به دنبال خواهند داشت. بر اساس رهیافت حساب‌گرانه، نهادها رفتار را با ارائه قطعیت بیشتر به افراد در مورد رفتار حال و آینده دیگران تحت تأثیر قرار می‌دهند. به طور مشخص، نهادها اطلاعاتی در مورد رفتار دیگران، سازوکارهای اجرای قراردادها، مجازات سرپیچی از آن‌ها و... در اختیار قرار می‌دهند که موجب می‌شود رفتارهای هر فرد مبتنی بر این انتظارات و قطعیت نسبی ناشی از آن‌ها به صورت راهبردی تدبیر شوند.

در مقابل، رهیافت فرهنگی بر این باور است که رفتارهای انسانی کاملاً راهبردی و در تلاش برای بیشینه‌کردن اهداف (مادی) نیستند، بلکه توسط جهان بینی افراد محدود می‌شوند. در این نگرش انسان‌ها «ارضاگر خواسته‌ها»^{۴۲} هستند نه «بیشینه‌کننده مطلوبیت»^{۴۳}. در نتیجه احتمال انتخاب یک اقدام در مقابل اقدام دیگر بیش از آن که ناشی از محاسبه صرفاً

جامعه‌شناختی بر این باورند که بسیاری از اشکال و رویه‌های نهادی که توسط سازمان‌های مدرن به کار گرفته می‌شوند، صرفاً به این خاطر که کارترین نهادها برای وظایف مدنظر بوده‌اند، مورد استفاده قرار نگرفته‌اند. بلکه بسیاری از این اشکال و رویه‌ها را باید عناصر ویژه فرهنگی دانست که با اسطوره‌ها و آیین‌های جوامع مرتبط بوده و شکل سازمانی به خود گرفته‌اند؛ نه صرفاً برای ارتقای کارایی ابزاری آن‌ها، بلکه در نتیجه انواعی از فرایندهای مرتبط با انتقال تجارب فرهنگی به طور عام. از این رو، آن‌ها معتقدند که حتی اقداماتی که به ظاهر کاملاً جنبه دیوانسالارانه دارند نیز می‌بایست از منظر فرهنگی تبیین شوند. نهادگرایان جامعه‌شناختی بیشتر به دنبال تبیین‌هایی برای چرایی شکل‌گیری نهادی سازمان‌ها با اشکال، رویه‌ها و نمادهای خاص هستند و بر چگونگی انتشار این تجارب از طریق رشته‌های سازمانی یا بین کشورهای مختلف تأکید می‌کنند. به طور خلاصه سه ویژگی متمایز نهادگرایی جامعه‌شناختی از این قرارند:

۱) نهادگرایان جامعه‌شناختی نسبت به دانشمندان علوم سیاسی تعریف بسیار گسترده‌تری از نهادها دارند و علاوه بر قواعد، رویه‌ها و هنجارهای رسمی نظام‌های نمادین، متون مفهومی و قالب‌های اخلاقی که «چارچوب‌های معنایی» هدایتگر اعمال انسان را می‌سازند، را نیز نهاد تلقی می‌کنند. چنین تعریفی، تفکیک مفهومی میان «نهاد» و «فرهنگ» را از میان بر می‌دارد. این رهیافت تلاش دارد که فرهنگ را به عنوان یک نهاد با تعریف کند و از این منظر نمایانگر یک «گرایش ادراکی» جدید در جامعه‌شناختی است. گرایشی که صورت‌بندی‌های مرسوم از فرهنگ - که آن را منحصرأ با طرز رفتار یا ارزش‌های عاطفی مرتبط می‌دانند - را با نگرش‌هایی جایگزین می‌کند که فرهنگ را به عنوان شبکه‌ای از جریان‌های روزمره، نمادها و متون که قالبی برای رفتار ایجاد می‌کنند، تلقی می‌کنند.

۲) نهادگرایان جامعه‌شناختی، درک متمایزی از رابطه میان نهادها و عمل فردی دارند که تابع «رویکرد فرهنگی» است. این رویکرد متقدم در تحلیل جامعه‌شناختی، مشکل تعیین رابطه میان نهادها و عمل را با مرتبط دانستن نهادها با «نقش»‌هایی که «اصول رفتاری» تجویزی بدان‌ها متصل هستند، حل می‌کند. از این منظر، افرادی که در نقش‌های نهادی مشخص، «اجتماعی شده‌اند»، هنجارهای مرتبط با این نقش‌ها را «درونی می‌کنند»^{۴۵} و بدین گونه است که نهادها بر رفتار اثر می‌گذارند. نهادگرایان جامعه‌شناختی بر «بعد ادراکی»^{۴۶} اثرات نهادی تأکید می‌کنند. نهادها رفتار را نه از طریق تعیین این که فرد چه کاری را باید انجام دهد، بلکه با تعیین این که فرد در یک بافتار مشخص چه تصویری از خودش دارد، تحت تأثیر قرار می‌دهند. نهادها ابزارهایی را ایجاد می‌کنند که از طریق آن‌ها، زندگی اجتماعی معنا می‌یابد. از این منظر، نهادها صرفاً محاسبات راهبردی افراد را - چنان که نهادگرایی انتخاب عقلانی بیان می‌کند - تحت تأثیر قرار نمی‌دهند، بلکه ترجیحات و هویت اساسی آن‌ها را دستخوش تغییر می‌کنند. خود-انگاره‌ها و هویت‌های بازیگران اجتماعی، از اشکال، تصاویر و نشانه‌های

از سوی دیگر، (۲) خردمایه و فلسفه برنامه‌ریزی در بخش عمومی نه تنها بنا بر روایت معمول و مرسوم، صرفاً مقابله با شکست بازار نیست بلکه چنانچه در ادامه بحث خواهد شد، برنامه‌ریزی، ایجاد سلسله‌مراتبی است که از طریق آن بتوان هزینه‌های مبادله را کاهش داد. در نهایت (۳) مسئله نهادسازی در برنامه‌ریزی، یکی از روش‌های شکل‌دهی به تصمیمات برنامه‌ریزی است. تا وقتی نهادهایی در راستای تضمین اجرای تصمیمات برنامه‌ریزی شکل نگیرند (قانون، مقررات، دستورالعمل‌ها، سازمان‌ها و...) نمی‌توان از تحقق درست سیستم برنامه‌ریزی سخنی به میان آورد.

چنانچه پیش‌تر گفته شد نهادگرایی جدید، بیشترین گسترش را تحت تأثیر مطالعه ویلیامسون (۱۹۷۵) در مورد هزینه‌های مبادله در دهه ۱۹۷۰ میلادی تجربه کرد. دو فرضیه بنیادین ویلیامسون عبارتند از: (۱) عقلانیت محدود که به صورت کمینه‌کردن هزینه‌های مبادله (شامل جستجو برای قیمت بازاری مناسب و فرایندهای مذاکره در راستای نهایی کردن قرارداد) تعریف می‌شود و (۲) رفتار فرصت‌طلبانه عاملان با توجه به نامتقارن بودن اطلاعات موجود (Moulaert & Cabaret, 2006).

نگرش مبتنی بر هزینه مبادله در اقتصاد نونهادگرا، علت شکل‌گیری سیستم برنامه‌ریزی رانه شکست بازار، بلکه تلاش برای کاهش هزینه‌های مبادله و عبور از مخاطرات مبادله تلقی می‌کند. در این نگاه، برنامه‌ریزی نه عملی مخالف جریان بازار، بلکه عملی بازاری است که در تلاش است با شکل‌دهی به سلسله‌مراتبی مشخص، هزینه‌ها و مخاطرات مبادله‌ها را کاهش دهد. چنین نگاهی، دربرگیرنده مزایا و محاسنی است. مزیت آن را می‌توان توجه به فرایندهای بازارسو و واقعیت‌های جوامع بشری دانست. همچنین توجه به ریشه‌های شکل‌گیری برنامه‌ریزی و علل وجود آن به جای دو رهیافت متداول دیگر (مقابله با شکست بازار، بدیهی فرض کردن ضرورت مداخله برنامه‌ریزی) را می‌توان از مزایای شناخت‌شناسانه آن دانست. شاید بزرگ‌ترین عیب این نگاه آن است که برنامه‌ریزی را نیز فعالیتی اقتصادی می‌بیند و از این منظر، تأثیرات مثبت اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و... آن را تحت الشعاع مسائل اقتصادی و کاهش هزینه مبادله قرار می‌دهد (Salet, 2002).

بیورگارد (Beauregard, 2005) در نقد هوشمندانه‌ای بر نگاه نهادی به برنامه‌ریزی چنین می‌نویسد:

«اندیشه دگرگونی نهادی برنامه‌ریزان را از وظایف و قابلیت‌های اصلی آن‌ها دور می‌کند؛ که همانا دریافت‌های فنی آن‌ها از توسعه شهری و منطقه‌ای است. برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای همواره بر سیستم‌ها (مثلاً بازار مسکن) و شرایطی تمرکز کرده‌اند که مکان‌ها را مطلوب‌تر نمایند. این حرفه برای تغییر سازمانی و نهادی ایجاد نشده است. برنامه‌ریزان عوامل تغییراز گونه‌ای دیگر هستند».

و البته خود به بهترین شکل پاسخ می‌دهد:

«ولی عمل در درون یک نهاد، به معنای عمل بر روی آن نیز هست. مباحثات و تصمیمات هدفمند بر روی محتوای برنامه‌ها و سیاست‌ها چگونگی نگرش نهادها به خود را تغییر می‌دهد و

ابزاری باشد، ناشی از تفسیر آن موقعیت توسط فرد است. از این منظر، نهادها قالب‌های ادراکی یا اخلاقی برای تفسیر و عمل ایجاد می‌کنند. فرد به مثابه موجودیتی تلقی می‌شود که عمیقاً در جهانی از نهادها جای گرفته است، جهانی مملو از نمادها، نوشته‌ها و جریان‌ها که دریچه‌هایی برای تفسیر خود و جهان ارائه می‌کنند؛ تفسیری که از دل آن اقدامات شکل می‌گیرند. نهادها نه تنها اطلاعاتی را ارائه می‌کنند که از منظر راهبردی مفید هستند بلکه هویت، تصویر از خود و ترجیحات بازیگران را نیز ایجاد کرده یا تغییر می‌دهند.

نگرش دوره‌یافت حساب‌گرانه و فرهنگی در مورد چرایی تداوم نهادها در طول زمان نیز متفاوت است. رهیافت حساب‌گرانه بر این باور است که تداوم نهادها به واسطه دربرداشتن چیزی شبیه معادله نش^{۴۴} است، بدین معنا که افراد به همین الگوهای رفتاری موجود ادامه می‌دهند، زیرا انحراف از آن‌ها شرایط بدتری نسبت به تبعیت از آن‌ها برایشان ایجاد می‌کند. در مقابل رهیافت فرهنگی، تداوم نهادها را بدین دلیل می‌داند که بسیاری از رسوم و آداب مرتبط با نهادهای اجتماعی، مواردی نیستند که به راحتی بتوانند توسط تک‌تک افراد انتخاب شده یا تغییر یابند، بلکه اجزائی از یک کل هستند که عمل جمعی از آن‌ها ناشی می‌شود. برخی از نهادها آنقدر «جاافتاده» یا «بدیهی» هستند که در اعمال هر یک از افراد مورد موشکافی و بررسی مستقیم قرار نمی‌گیرند. در نهایت نهادها بدین علت در برابر تغییر مقاومت می‌کنند که خودشان ساختاردهنده انتخاب‌هایی هستند که افراد ممکن است در مورد اصلاح برگزینند.

۲. تحلیل

روش‌شناسی مقاله حاضر مبتنی بر روش توصیفی-تحلیلی است و در این راه از روش گلوله‌برفی برای مطالعه اسناد و مبانی نظری مرتبط استفاده کرده است. بدین معنا که با مطالعه هر یک از مقالاتی که به رابطه برنامه‌ریزی و نهادگرایی پرداخته‌اند، به سراغ مراجع و اندیشمندانی که در آن مقاله مورد توجه قرار گرفته‌اند، رفته و به همین ترتیب فرایند مطالعه را ادامه داده است، تا به گونه‌بندی منطقی و جامع و مانع دست یابد؛ گونه‌بندی‌ای که دیگر نه می‌توان رهیافتی را بدان افزود و نه می‌توان به واسطه مشابهت‌های رهیافت‌های کشف شده، آن‌ها را با هم ادغام کرد و به یک رهیافت جدید رسید.

۱.۲. تحلیل رابطه نهادگرایی و برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی، یکی از علوم میان‌رشته‌ای است که مسئله نهادها در آن می‌تواند از طرق مختلف بروز و ظهور داشته باشد. این طرق را می‌توان به سه شکل بیان نمود: از یک سو (۱) فرایندهای برنامه‌ریزی از آن سو که صرفاً دانش بنیادین نبوده و معطوف به عمل هستند، نیازمند آنند که فضای بافتاری حوزه عمل خود را به خوبی بشناسند و از نگاه‌های مدرنیستی که شرایط بافتاری و نهادهای مستقر اجتماعی را مفروض می‌پندارند، پرهیز نمایند.

آن‌ها را قادر می‌سازد تا برای کاهش هزینه‌های مبادله تلاش نمایند. همچنین شناسایی نهادها و اتخاذ رهیافت نهادگرایانه، می‌تواند برنامه‌ریزان را در طراحی نهادی یاری نماید. طراحی نهادی معمولاً از صفر شروع نمی‌شود، زیرا بسیاری از نهادها به تدریج در جوامع شکل گرفته‌اند. اما شناسایی نهادهای بافتاری و هزینه‌های مبادله دو عنصری هستند که برنامه‌ریزان را در تغییر و اصلاح نهادهای موجود یا ایجاد نهادهای جدید یاری خواهند نمود؛ امری که یکی از فعالیت‌های مهم برنامه‌ریزی است.

۲.۲. گونه‌بندی نگرش‌های نهادی در برنامه‌ریزی

از مرور متون نظری مربوط به برنامه‌ریزی نهادی، می‌توان سه نوع نگرش نسبت به نهادها را در برنامه‌ریزی بازشناسی کرد:

(۱) برنامه‌ریزان برای آن که کارآمد باشند، باید به طور کلی نهادها را بشناسند و زمینه‌های نهادی پیرامون خود را درک نمایند. در واقع آن‌ها باید بدانند نهادها چگونه به وجود آمده، رشد کرده و تغییر یافته‌اند. یکی از نگرش‌ها نسبت به نهادها در برنامه‌ریزی بر پایه این ایده شکل گرفته است که توجه به نهادها در برنامه‌ریزی ضروری است و برنامه‌ریزی می‌بایست نهادهای بافتارهای مختلف را شناخته و بر اساس آن‌ها تصمیم‌گیری و مداخله نماید. به عنوان نمونه کریستنسن^{۴۶} (۱۹۹۹) چنین بیان می‌کند: «تصور اندیشه برنامه‌ریزی برای تصمیم‌گیری جمعی راجع به توسعه شهری بدون آن که نهادها در مرکزیت آن قرار داشته باشند، دشوار است». این نگرش در عین حال معتقد است نهادها ریشه در باورها و اندیشه‌های افراد جامعه دارند و شکل‌گیری آن‌ها در مدت زمان طولانی رخ داده است. بنابراین نمی‌توان چیزی تحت عنوان طراحی نهادی را معرفی کرد، چون نهادها صرفاً توسط ساختار برنامه‌ریزی رخ نمی‌دهند، بلکه چنانچه گیدنز (Giddens, 1984, 18-27) بیان می‌کند، نقش عاملیت فردی در شکل‌گیری آن‌ها بسیار اهمیت دارد. عنوان کلی این نگرش را می‌توان «نهادها در برنامه‌ریزی»^{۴۷} نام نهاد. این نگرش در بررسی بافتار برنامه‌ریزی، نقش نهادها و روابط آن‌ها با عاملیت را مورد توجه قرار می‌دهد، چگونگی سازمان‌دهی به برنامه‌ریزی با استفاده از نهادها را مشخص می‌نماید و سیستم برنامه‌ریزی را با استفاده از انگاره‌های نهادی تنظیم می‌نماید. در این نگرش، نهادهایی که در فرض اقتصاد نئوکلاسیک به آن‌ها بی‌توجهی می‌شد، در فرایند برنامه‌ریزی مورد توجه قرار می‌گیرند. از اندیشمندان این دسته می‌توان از هیلی (Healey, 1986)، پاتنام (Putnam, 1993)، سالت (Salet, 2002)، سانپال (Sanyal, 2007)، ژانگ (Zhang, 2006)، مورونی (Mo-roni, 2010) و داوودی (Davoudi, 2015 & 2016) نام برد. برای مثال داوودی (Davoudi, 2015 & 2016) معتقد است برنامه‌ریزی «عملی نیست که برای انجام دادن آن می‌بایست از دانش به عنوان یک «ابزار» استفاده کرد، بلکه برنامه‌ریزی را «تجربه دانش» می‌داند: دانستن چیستی (دانش ادراکی و نظری)، دانستن چگونگی (مهارت و دانش فنی) و دانستن هدف (انتخاب اخلاقی) و سپس عمل (کاربست). او نیز منطبق با نگاه نهادگرایان، دانش را «مبتنی بر بافتار» می‌داند. از نظری برنامه‌ریزان واقعیات را

آن‌ها را قادر می‌سازد بتوانند خود را به شکلی متفاوت ببینند. در نتیجه، پلی میان دانش فنی برنامه‌ریزان و تغییر نهادی وجود دارد که به نظر می‌رسد برای کارآمدی برنامه‌ریزی لازم است (Beauregard, 2005, 206).

یکی دیگر از مشکلات اقتصاد نهادگرایی جدید به عنوان مرجع ایده‌هایی برای برنامه‌ریزی هنجاری ناشی از تأکید آن بر انگاشت‌های انتخاب و رقابت است؛ انگاشت‌هایی که فردگرایی و خردگرایی را موجب می‌شوند و به سختی می‌توان آن‌ها را با ارزش‌هایی که به پیوندهای اجتماعی و عواطف اهمیت می‌دهند، همراه کرد؛ ارزش‌هایی که برای برنامه‌ریزی بسیار مهم است ولی اقتصاددانان آن‌ها را مهم تلقی نمی‌کنند (Lai, 2005). کاربست برنامه‌ریزی، صرفاً یک پاسخ پیش‌بینی^{۴۵} به نیروهای خارجی نیست، بلکه خود نیرویی فعال در ایجاد تغییرات است. برنامه‌ریزی دانش را شکل می‌دهد، گفتمان ایجاد می‌کند، شبکه‌ای مولد می‌سازد و نهادهایی را می‌سازد که به تغییر کمک می‌کنند (Albrechts, 2003). این همان نگاهی است که برنامه‌ریزی را صرفاً متأثر از نهادها نمی‌داند، بلکه آن را تأثیرگذار و شکل دهنده به آن‌ها نیز تلقی می‌کند. همین نگاه را می‌توان به ویژه در نوشته‌های الکساندر (Alexander, 1992 & 2005) و توجه ویژه او به طراحی نهادی بازشناسی کرد.

برخی مسیرها در رهیافت‌های مختلف در انگاشت‌سازی نهادها، مشترک هستند: (۱) تحلیل‌های نهادگرا، تأکید می‌کنند که زمینه‌های اجتماعی تا حدودی اعمال فردی را شکل می‌دهند، (۲) این زمینه‌های اجتماعی صرفاً در سازمان‌های رسمی مستقر نمی‌شوند بلکه در نظر گرفتن هنجارها، ارزش‌ها، عادات و جریان‌ات روزمره، خواه رسمی و خواه غیررسمی - که کاربست‌های اجتماعی را شکل می‌دهند نیز حائز اهمیت است، (۳) تمرکز توجه - خواه تحلیلی باشد یا تجربی - چندان بر تصمیمات فردی نیست، بلکه بر کیفیت میان کنش‌هایی است که از طریق آن‌ها آنچه یک تصمیم یا عمل را می‌سازد، ظهور می‌کند و (۴) بسیاری از علاقه‌مندان به انگاشت‌سازی‌های نهادی، از نظر ذهنی درگیر این مطلب هستند که زمینه‌های عمل بر ساخت نهادی چگونه ظرفیت تغییر اجتماعی را ارتقا می‌دهند یا محدود می‌کنند (Healey, 2005).

آنچه گفته شد نشان می‌دهد که نهادگرایی علاوه بر تأکید بر اهمیت نهادها، تلاش برای شناسایی دقیق ویژگی‌های هر یک از آن‌ها و نگرش موضوعات و پدیده‌ها از منظر نهادی، تأکید بسیاری بر مبادله و هزینه مبادله دارد؛ مسائلی که ارتباط عمیق و پیوسته‌ای با برنامه‌ریزی دارند. برنامه‌ریزی هم برای یافتن جایگاه قانونی و منابع لازم و هم برای اعمال سیاست‌ها و ایده‌ها نیازمند شناسایی و طرح‌ریزی نهادهاست. شناسایی نهادها، برنامه‌ریزان را با شرایط بافتاری و ویژگی‌های رسمی و غیررسمی جامعه یا پدیده مورد برنامه‌ریزی آشنا می‌کنند و او را در درک بهتر از بافتار یاری می‌نمایند. تأکید بر مبادله موجب می‌شود برنامه‌ریزان اعمال و کنش‌های روزمره خود و افراد مختلف را از منظر مبادله‌ای نگریند و منافع طرفین مبادله را به خوبی شناسایی کرده و در تصمیمات خود دخیل نمایند. همچنین

ذکر دو نکته در این زمینه ضروری به نظر می‌رسد:

• براساس آنچه گفته شد، بدیهی است که اندیشمندان معتقد به نگرش اول، نسبت به نگرش دوم و سوم نقد دارند، زیرا این نگرش‌ها طراحی نهادی را پیشنهاد می‌کنند، در حالی که نگرش اول معتقد است نهادها (در تعریف کلی) به مرور زمان و به تدریج شکل می‌گیرند و نمی‌توان نهادها را «طراحی» کرد. در واقع نگرش سوم با این استدلال که نهاد را معادل سازمان می‌پندارد، مورد نقد واقع شده است، چنانچه سالت (Salet, 2002) معتقد است: «هیچ شکی نیست که سازمان‌ها قابل طراحی هستند. با این حال، این مسئله در مورد نهادها بسیار پیچیده‌تر است زیرا نهادها وسیله‌ای برای تحقق بخشیدن به هدف یا اهداف خاص نیستند بلکه دربرگیرنده ایجاد قواعد اجتماعی عمومی هستند؛ قواعدی که از میان‌کنش اجتماعی در طول زمان ناشی می‌شوند و نمی‌توانند به سادگی برای اهداف برنامه‌ریزی، ساخته شوند». همچنین مورونی (Moroni, 2010) بر این باور است که: «از آنجا که نهادها نتیجه مستقیم اقدامات (جمع محدودی از) انسان‌ها نیستند، نمی‌توان آن‌ها را مشابه سازمان‌ها طراحی نمود. نهادها را نمی‌توان طراحی کرد، بلکه می‌توان در آن‌ها «مداخله» نمود. بنابراین به جای استفاده از عبارت طراحی نهادی می‌بایست آن را به دو مرحله «طراحی سازمانی»^{۵۱} و سپس «مداخله نهادی»^{۵۲} تفکیک نمود».

• چنانچه مشاهده می‌شود الکساندر در میان هر دو دسته اندیشمندان نگرش‌های دوم و سوم ذکر شده است. در اولین نگاه، این امر چرایی تفکیک این دو نگرش از هم را زیر سؤال می‌برد. در توضیح این تفکیک باید چنین گفت که در نگرش دوم، تنها یکی از عناصر و درونداهای طراحی نهادی می‌تواند تلاش برای کاهش هزینه مبادله باشد. در واقع کاهش هزینه مبادله تنها می‌تواند یکی از علل طراحی نهادی باشد، و نه تنها علت آن. سایر علت‌های طراحی نهادی را می‌توان مرتبط با هنجارها و ارزش‌هایی دانست که بنا بر نظر برنامه‌ریزان یا تصمیم‌گیران می‌بایست توسط بخش عمومی ایجاد شوند یا مورد محافظت قرار گیرند، بدون آن که تلاشی برای کاهش هزینه‌های مبادله صورت گیرد. چنانچه سالت (Salet, 2002) به درستی اشاره می‌کند: «باید توجه کرد که برنامه‌ریزی از نیاز به طراحی نهادی هدفمند (برای کاهش هزینه مبادله) ناشی نمی‌شود، بلکه به دلیل اضطرار برای حل مشکلات زندگی واقعی بشر ایجاد شده است. در این شرایط، تفکر نهادی در نگاه برنامه‌ریزان و سیاستمداران را تنها می‌توان ملاحظه‌ای دست دوم در نظر گرفت. در واقع درک مشکلات برنامه‌ریزی به مثابه مشکلات نهادی نیازمند تجربه و شناخت بسیاری است». به همین علت است که هر دو نگرش به الکساندر منتسب شده‌اند، زیرا او هم طراحی نهادی را بخشی از برنامه‌ریزی می‌داند و هم مبدع و نظریه‌پرداز ایده «هزینه مبادله برنامه‌ریزی»^{۵۳} است.

متناظر با سه نگرش مذکور می‌توان سه گونه‌شناسی نیز برای برنامه‌ریزان در نظر گرفت:

۱) برنامه‌ریزانی که خود را در اختیار اهداف بالادستی قرار

نه مانند زیست‌شناسان، بلکه مثل وکلا به کار می‌گیرند. آن‌ها شواهد واقعی مختلف را به عنوان بخشی از استدلال خود سازمان می‌دهند؛ استدلالی که مبنای اصلی آن، اهداف ارزشی آنان است. او معتقد است حتی اگر برنامه‌ریزان ۱) بدانند چه می‌خواهند بکنند و ۲) بدانند چگونه می‌خواهند آن اقدام را انجام بدهند، باز هم فرایند برنامه‌ریزی تکمیل نمی‌شود. آن‌ها باید تصمیم بگیرند که اقدامات را برای رسیدن به چه هدفی انجام می‌دهند؛ تصمیمی که شدیداً در تماس و درگیر با ملاحظات ارزشی و اخلاقی است. این ملاحظات اخلاقی به قول ارسطو به «حکمت» برنامه‌ریز مرتبط می‌شود؛ نوعی «فرونسیس»^{۴۸} یا «دانش عملی»^{۴۹} که برنامه‌ریز را به گونه‌ای هدایت می‌کند که اگر شواهد، رأی به یک گزینه تصمیم‌گیری به عنوان بهترین گزینه دادند، او نیز براساس همان گزینه عمل نماید. در واقع فرونسیس از سطح دانش تحلیلی و فنی فراتر می‌رود و وارد حوزه قضاوت و اخلاق می‌شود.

۲) نگرش دوم نه تنها بر اهمیت نهادها در بافتار برنامه‌ریزی تأکید می‌کند، بلکه اصالتاً وظیفه اصلی (یا یکی از وظایف اصلی) برنامه‌ریزی را «طراحی یا دگرگونی نهادی»^{۵۰} تعریف می‌کند. در این نگرش، اعتقاد بر این است که برنامه‌ریزی نه تنها باید نهادهایی را که در درون آن‌ها کار می‌کند به خوبی بشناسد، بلکه می‌بایست تلاش کند نهادها را به گونه‌ای که پاسخگوی نیازها و اهداف برنامه‌ریزی هستند، طراحی کند. این نگرش را می‌توان «طراحی نهادی» اطلاق نمود. الکساندر (Alexander, 2005)، اینس (Innes, 1995)، آلبرشت (Albrechts, 2003)، بیورگارد (Beuregard, 2005)، هیلی (Healey, 2005)، مولنرت و کابارت (Moulaert & Cabaret, 2006) و سگر (Sager, 2006) را می‌توان متعلق به این نگرش دانست. برای نمونه اینس (Innes, 1995) بیان می‌کند: «اگر برنامه‌ریزی را برگردان ایده‌ها به عمل بدانیم، دگرگونی نهادی می‌بایست جنبه مهمی از برنامه‌ریزی باشد. این بدان علت است که تنها یک راه برای اعمال تغییر اجتماعی قابل توجه و مانا وجود دارد: تغییر مردمی که جامعه را می‌سازند؛ و تنها دو راه برای تغییر مردم وجود دارد: تغییر افراد یا تغییر نهادها» (Innes, 1995). این اعتقاد تا جایی پیش می‌رود که اینس برنامه‌ریزی را معادل «طراحی نهادی» برمی‌شمارد. البته الکساندر چنین اعتقادی ندارد و طراحی نهادی را بخشی از برنامه‌ریزی می‌داند.

۳) نگرش سوم بر توجه به هزینه مبادله در برنامه‌ریزی تأکید می‌کند و بر این اساس اعتقادی به تفکیک دوگانه بازار-نابازار (برنامه‌ریزی) ندارد. در این نگرش، بخش عمومی نه در مقابل بازار، بلکه به عنوان تدبیری بازاری برای کاهش هزینه‌های مبادله شکل می‌گیرد. این نگرش اگرچه به واسطه ریشه مشترک نهادگرایی، همپوشانی‌های زیادی با الگوی اول دارد ولی تفاوت آن در نگاه اقتصادی‌تری به موضوع برنامه‌ریزی است. در الگوی اول، نهادها می‌توانند دربرگیرنده نهادهای اجتماعی، فرهنگی، قانونی و جزآن باشند ولی در این الگو جنبه اقتصادی و تلاش برای کاهش هزینه مبادله اهمیت بسیار بیشتری می‌یابد؛ مسئله‌ای که به عنوان یکی از ایرادات اصلی این نگرش مطرح شده است. الکساندر (Alexander, 1992) و وبستر (Webster, 2009) تأکید زیادی بر این نگرش داشته‌اند.

می‌کنند ولی جنبه انتقادی قوی تری دارند و سعی می‌کنند به عنوان برنامه‌ریز در روابط قدرت نیز مداخله کنند و آن‌ها را به چالش بکشند. این برنامه‌ریزان افزون بر شناسایی نهادهای موجود، آن‌ها را مورد نقد نیز قرار داده و سعی می‌کنند با طراحی نهادی در راه بهبود نهادهای موجود نیز تلاش نمایند. یکی از بهترین نمونه‌ها در این گروه، نظریه‌پردازی سگر (Sager, 2006) در مورد «برنامه‌ریزی ارتباطی انتقادی»^{۵۵} است؛ نظریه‌ای که نسبت به نظریه هیلی، پا را یک گام فراتر نهاده و بر این باور است که برنامه‌ریزی ارتباطی نه تنها می‌بایست در چارچوب کنش ارتباطی با مردم صورت پذیرد، بلکه می‌بایست تلاش کند ساختارهای نهادینه شده قدرت که برخی را در میان کنش‌ها ضعیف‌تر و برخی دیگر را قوی‌تر جلوه می‌دهد، تغییر دهد تا صاحبان تمامی نظرات بتوانند در فرایند گفتگوی تعاملی حضور یابند. خود هیلی (Healey, 2005) نیز معتقد است که مقاله سال ۱۹۸۶ میلادی او با عنوان «سیاست‌های برنامه‌ریزی، اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه» (Healey, 1986)، این نقص بزرگ را داشته که روابط و نهادهای موجود قدرت را «مفروض» در نظر می‌گرفته و تلاشی برای تغییر آن‌ها صورت نمی‌داده است. این گروه از برنامه‌ریزان را می‌توان «برنامه‌ریزان نهادی انتقادی» نام نهاد.

۳) گروه سوم در تناظر با نظریه هزینه مبادله در برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزانی هستند که بخش عمومی را نه در برابر بازار، بلکه تلاشی بازاریسو برای کاستن از هزینه مبادله تلقی می‌کنند. این برنامه‌ریزان بیش از آن که بر جنبه‌های هنجاری و ارزشی برنامه‌ریزی متمرکز شوند، بر آن وجه از نهادهای بافتاری متمرکز می‌شوند که موجب افزایش یا کاهش هزینه مبادله می‌گردند. در واقع تلاش اصلی آن‌ها افزایش کارایی برنامه‌ریزی با کاستن از هزینه‌های مبادله است. این دسته از برنامه‌ریزان را می‌توان «برنامه‌ریزان نهادی مبادله‌ای» نام نهاد.

نمودار ۱، گونه‌بندی انواع برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزان در ارتباط با تفکر نهادی را نشان می‌دهد:

می‌دهند و صرفاً به دنبال اصلاح غیر انتقادی جامعه هستند. این برنامه‌ریزان رویکردی انتقادی ندارند و بنابراین به ساختار قدرت (مثلاً نفوذ و قدرت سرمایه‌داری و جهانی شدن) اعتراضی نمی‌کنند و صرفاً به کار در درون نهادهای موجود می‌پردازند. در واقع این برنامه‌ریزان در بهترین حالت سعی می‌کنند نهادهای موجود را شناسایی نموده و برنامه‌ها را از منظر فرایندی به گونه‌ای تدبیر نمایند که کارایی برنامه‌ها افزایش یابد، اما هیچ قضاوت ارزشی و هنجاری یا تلاشی برای تغییر در وضعیت نهادها نمی‌کنند. در این حوزه، می‌توان این برنامه‌ریزان را «برنامه‌ریزان نهادی غیر انتقادی» نام نهاد. برای مثال، پاتنام^{۵۴} (Putnam, 1993) در بررسی موفقیت یا شکست ۲۰ دولت منطقه‌ای ایتالیا که از نظر ساختار اداری یکسان بودند، بر تفاوت‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی این مناطق تأکید می‌کند. او برخی مناطق را پیشا-صنعتی و برخی دیگر را پسا-صنعتی تلقی می‌کند، مذهب غالب آن‌ها را از کاتولیک متعصب تا کمونیست شدید نشان می‌دهد و طرز فکر آنان را از شدیداً مدرن تا همچنان فئودال تصویر می‌کند. وی به بررسی چگونگی عملکرد دولت منطقه‌ای (به عنوان متغیر مستقل) در هر یک از این شرایط متفاوت می‌پردازد. نتایج این پژوهش نشان داد که برخی از این دولت‌ها، یک اقتضاح به تمام معنا بودند، اما برخی دیگر به موفقیت‌های چشمگیری رسیدند و توانستند علاوه بر عملکرد اقتصادی خوب، رضایت شهروندان را نیز تأمین کنند. بررسی‌ها حاکی از این بود که علت اصلی این تفاوت چشمگیر در عملکرد دولت‌های منطقه‌ای، تفاوت در میزان تعهد و مشارکت مدنی - درصد رأی‌دهندگان، میزان مطالعه روزنامه، عضویت در اجتماعات و گروه‌های مختلف و باشگاه‌های ورزشی - شهروندان بود. پاتنام سرمایه اجتماعی را کاملاً وابسته به بافتار و شرایط محلی می‌داند. او تأکید می‌کند که مداخلات عمومی که نتوانند شرایط نهادی بافتارهای مختلف (با تأکید بر سرمایه اجتماعی) را به خوبی شناسایی کنند، با شکست مواجه خواهند شد.

۲) برنامه‌ریزانی که به ناچار در دل نهادهای موجود کار



چنانچه مشاهده می‌شود، در جدول ۱ آثار اندیشمندان مختلف در مورد رابطه نهادگرایی و برنامه‌ریزی در قالب گونه‌بندی‌های دوگانه و سه‌گانه نهادگرایی و الگوواره‌های کلان جای گرفته‌اند.

جدول ۱- گونه‌بندی انواع نگرش نهادی در برنامه‌ریزی و اندیشمندان حامی هر یک از آن‌ها

نگرش نهادی به برنامه‌ریزی	اندیشمندان	موضوع مورد تحلیل	رهیافت نهادگرایی (سه‌گانه)	رهیافت نهادگرایی (دوگانه)	الگوواره کلان
نهادی غیر انتقادی	Salet, 2002	ارتباط قوانین با برنامه‌ریزی و مقایسه قوانین آلمان، انگلیس، ایالات متحد آمریکا و هلند	نهادگرایی جامعه‌شناختی	-	عمل‌گرایی ^{۵۶}
	Healey, 1986	بررسی سیاست‌های برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه در انگلستان			
	Sanyal, 2007	نقش تجارب عملی و شناخت بافتارها در بهبود کیفیت حکمروایی			
	Zhang, 2006	ضرورت پویایی نظریه برنامه‌ریزی برای درک شرایط نهادی، محیطی و زمانی متغیر و عدم قطعیت‌ها			
	Moroni, 2010	تبیین ایرادات مفهوم «طراحی نهادی» الکساندر و معرفی الگوی دومرحله‌ای «طراحی سازمانی-مداخله نهادی»			
	Putnam, 1993	مقایسه موفقیت یا شکست ۲۰ دولت منطقه‌ای در مناطق مختلف ایتالیا با بررسی ابعاد اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی هر یک از این مناطق			
نهادی انتقادی	Davoudi, 2015, 2016	تحلیل برنامه‌ریزی به عنوان تجربه دانش و تبیین «بعد اخلاقی دانش» به عنوان یکی از ابعاد که در کنار ابعاد تحلیلی و فنی-مهارتی برنامه‌ریزی، نقش مهمی در بهبود تصمیمات برنامه‌ریزی دارد.	نهادگرایی تاریخی	نهادگرایی فرهنگی	پسا اثبات‌گرایی ^{۵۷}
	Moulaert & Cabaret, 2006	نقش برنامه‌ریزان در مقابله با روندهای قدرت غیر دموکراتیک، غیر عادلانه و غیر همکارانه و لزوم تلاش آن‌ها برای تغییر شرایط نهادی موجود			
	Albrechts, 2003	تقابل نظرات سیاستمداران و برنامه‌ریزان و لزوم تلاش برنامه‌ریزان برای تغییر نهادی جهت پیشبرد اهداف مطلوب با وجود مخالفت سیاستمداران			
	Beauregard, 2005	تعریف نقش برنامه‌ریزی به عنوان تغییردهنده وضع موجود از طریق تغییر ساختارهای نهادی که منجر به گسترش نئولیبرالیسم و جهانی‌شدن می‌شوند.			
نهادی مبادله‌ای	Healey, 2005	تأکید بر توجه به نهادهای رسمی و غیر رسمی و بافتارهای محلی در ایجاد تغییر اجتماعی	نهادگرایی انتخاب عقلانی	نهادگرایی حساب‌گرانه	اثبات‌گرایی ^{۵۸}
	Alexander, 2005	معرفی طراحی نهادی به عنوان وجه هنجاری نگرش نهادگرایانه در برنامه‌ریزی			
	Innes, 1995	نقد و بررسی سه کتاب درازیک (۱۹۹۰)، استروم (۱۹۹۰) و برایسون و کراسبی (۱۹۹۲) و تحلیل این که روش‌های مرسوم موفقیتی در بهبود شرایط اجتماعی نداشته‌اند و برای ایجاد تغییر، طراحی نهادی لازم است.			
	Sager, 2006	معرفی برنامه‌ریزی ارتباطی انتقادی که در تلاش است هزینه‌های مبادله سیاسی را به گونه‌ای متعادل کند که توازن قدرت در برنامه‌ریزی ارتباطی میان افراد پرنفوذ، مردم عادی و اقشار آسیب‌پذیر برقرار شود.			
Alexander, 1992	معرفی نظریه «هزینه مبادله برنامه‌ریزی»	Webster, 2009	ساختن یک مدل قرارداد ناقص برای مبادلات برنامه‌ریزی شهری برای سنجش مخاطرات قراردادها و ضرورت سپردن برخی وظایف به دولت و برون‌سپاری نکردن آن‌ها		

نتیجه

تناظر معنایی دارد، زیرا در این رهیافت تلاش می‌شود نظام‌های ارزشی و معنایی افراد مورد توجه قرار گیرد. این نگرش تناظر معنایی زیادی با رهیافت نهادگرایی تاریخی دارد، زیرا یکی از محورهای مورد توجه نهادگرایی تاریخی نیز، بحث «قدرت» و نحوه اثرگذاری آن بر چگونگی شکل‌گیری نهادها و اثر نهادها بر رفتار انسان‌هاست. این نگرش را همچنین می‌توان همسو با رهیافت فرهنگی نهادی (در مقابل رهیافت حساب‌گرانه) دانست، زیرا در رهیافت فرهنگی نیز جهانی ارزشی خارج از واقعیت مد نظر قرار دارد و افراد اقدامات خود را نه تنها بر اساس حساب‌گری دقیق در جستجوی بیشینه‌ساختن منفعت مادی، بلکه بر اساس جهان بینی، تصاویر و ارزش‌های ذهنی انجام می‌دهند. رهیافت فرهنگی نیز همچون نگرش نهادی انتقادی و نگرش نهادی هزینه مبادله به ارزش‌هایی خارج از واقعیت موجود می‌اندیشد و از همین رو در تلاش است که واقعیت را برای تحقق آن ارزش‌ها تغییر دهد. از این منظر می‌توان این نگرش را همسو با پسا-اثبات‌گرایی دانست، زیرا پسا-اثبات‌گرایی نیز ارزش‌هایی همچون «هنجاری بودن» تمامی نظریه‌ها، مملو بودن آن‌ها از ارزش‌ها و استقرار آن‌ها در یک بافتار اجتماعی و تاریخی را به رسمیت می‌شناسد و بر این اساس هیچ موقعیت یا پدیده‌ای را فارغ از ارزش تلقی نمی‌کند. نگرش نهادی مبادله‌ای، نگرشی است که بخش‌هایی از هر دو نگرش پیشین را در درون خود دارد. یعنی هم در تلاش است نهادهای موجود را بهتر بشناسد و هم خواهان ایجاد تغییرات نهادی است. البته تغییرات نهادی این نگرش از جنس طراحی نهادی یا مداخله نهادی نیست، بلکه صرفاً جنبه سازمانی می‌یابد. در واقع در این نگرش نهاد به سازمان فروکاسته می‌شود. تفاوت این نگرش با نگرش دوم در آن است که تغییر نهادی (سازمانی) در آن هیچ علت ارزشی یا هنجاری ندارد، بلکه صرفاً تلاشی برای کاستن از هزینه مبادله است. در واقع در این نگرش، اولاً نهاد، صرفاً نهادهای رسمی و سازمان‌ها تلقی می‌شود و ثانیاً شکل‌گیری نهاد تنها به واسطه افزایش کارایی اقتصادی از طریق کاهش هزینه مبادله صورت می‌گیرد. در این شرایط مشخص است که این نگرش از میان رهیافت‌های سه‌گانه با رهیافت نهادگرایی انتخاب عقلانی و از میان رهیافت‌های دوگانه با رهیافت نهادگرایی حساب‌گرانه دارای تناظر بسیاری است، زیرا این دو رهیافت نیز بدون توجه به جنبه‌های ارزشی، هنجاری، هویتی و مرتبط با جهان بینی نهادها، صرفاً جنبه‌های اقتصادی آن‌ها را در نظر می‌گیرند و نهادها را تنها وسیله‌ای برای کاستن از هزینه مبادله تلقی می‌کنند. در این نگرش تغییر نهادی تنها زمانی ضرورت می‌یابد که سازوکاری وجود داشته باشد که بر اساس آن بتوان برآیند هزینه مبادله موجود را کاهش داد. الگوواره کلان اثبات‌گرایی بر این باور است که روش‌شناسی و یافته‌های علمی را می‌توان هم در مورد علوم طبیعی و هم در مورد علوم انسانی مورد آزمون قرار داد و اثبات / رد کرد. در نتیجه، «از آنجا که روش‌ها و

چنانچه در جدول ۱ مشاهده می‌شود، نگرش نهادی غیرانتقادی دربرگیرنده این دیدگاه است که برنامه‌ریزان به دلیل جایگاه خود به عنوان کارگزاران بخش عمومی، می‌بایست شناخت درست و دقیقی از نهادهای موجود داشته باشند تا بتوانند در هر سه مرحله توصیف، تحلیل و آینده‌نگری، و تجویز تدبیرها و اقداماتی متناسب با شرایط بافتار مورد برنامه‌ریزی خود لحاظ نمایند. در این نگرش تلاشی برای تغییر نهادهای موجود نمی‌شود و آن‌ها «مفروض» در نظر گرفته شده و به عنوان «ورودی / درون‌داد» در فرایند برنامه‌ریزی داخل می‌شوند. همچنین نهادها نه تنها به واسطه اثرات مشخص خود بر انتخاب‌های راهبردی افراد، بلکه به دلیل تأثیری که بر جنبه‌های هویتی و تصویر افراد از خودشان دارند، بر اقدامات انسان‌ها اثرگذار دانسته می‌شوند. اما این رهیافت تلاشی برای تغییر در نظام‌های ارزشی، اسطوره‌ها و معانی ندارد و صرفاً تلاش می‌کند این نظام‌ها و اثر آن‌ها بر رفتار انسان‌ها را مورد شناسایی و تحلیل قرار دهد. از این منظر می‌توان این نگرش را همسو با الگوواره کلان «عمل‌گرایی» تلقی کرد؛ زیرا در این الگوواره نیز اعتقاد بر این است که هیچ اصول پیشینی برای خوبی یا بدی چیزی وجود ندارد، بلکه خوبی و بدی پدیده‌ها بر اساس اثرات عملی آنان در واقعیت است که مشخص می‌شود. در الگوواره عمل‌گرایی، تلاش می‌شود از دوگانه‌های مرسوم ذهنی همچون ذهن / بدن، واقعیت / ارزش، نظریه / عمل اجتناب گردد. چنین تحلیل‌هایی نیازمند ترکیبی از اندیشه‌های تحلیلی، اخلاقی و عاطفی است که نمی‌تواند به صورت انتزاعی و خارج از جهان واقع تحلیل شود. در واقع عمل‌گرایی تا حد زیادی بر این باور است که امکان قضاوت انتقادی نسبت به واقعیت‌های موجود از منظر انتزاعی و مجرد ممکن نیست و از همین رو بیش از آن که در تلاش برای تغییر واقعیت مطابق با ارزش‌های ذهنی باشد، سعی می‌کند بر اساس واقعیت‌های موجود، «بهترین» نتایج را رقم بزند. نگرش نهادگرایی غیرانتقادی در برنامه‌ریزی ارتباط چندانی با رهیافت‌های دوگانه فرهنگی-حساب‌گرانه ندارد و نمی‌توان آن را به هیچ یک از این دو رهیافت منتسب دانست.

نگرش نهادی انتقادی، نگرشی است دربردارنده نظامی ارزشی که بر اساس آن تلاش می‌کند اقدام به «طراحی نهادی» یا حداقل «مداخله نهادی» نماید. برای مثال در این نگرش بر لزوم تلاش برنامه‌ریزان برای کاهش رفتارهای غیردموکراتیک و ضرورت اثرگذاری آن‌ها برای تغییر در نهادهای نامطلوب و غیردموکراتیک تأکید می‌شود. چنانچه برای مثال هیلی (Heal, 2005) نگرش خود در سال ۱۹۸۶ مبنی بر مفروض دانستن نهادهای موجود قدرت در برنامه‌ریزی ارتباطی پیشنهادی خود را اشتباه تلقی می‌کند و معتقد است ساختار نهادهای موجود نیز می‌بایست در کنش‌های ارتباطی مورد نقد واقع شوند (مشابه آنچه سگر (Sager, 2006) در نظریه «برنامه‌ریزی ارتباطی انتقادی» بیان می‌کند). این نگرش با رهیافت نهادگرایی جامعه‌شناختی

صادق هستند، این رهیافت را می‌توان همسو با الگوواره کلان «اثبات‌گرایی» تلقی کرد».

یافته‌های نگرش نهادی مبادله‌ای خنثی و فارغ از ارزش بوده و به دلیل دربرداشتن حقایق «فراگیر» در تمامی بافتارهای جهان

پی‌نوشت‌ها

دسته‌بندی می‌کند.

- 48 Phronesis.
- 49 Practical Knowledge.
- 50 Institutional Design.
- 51 Organizational Design.
- 52 Institutional Intervention.
- 53 Transaction Cost Theory of Planning.
- 54 Putnam.
- 55 Critical Communicative Planning.
- 56 Pragmatism.

۵۷ پس‌ا-اثبات‌گرایی (Post-positivism) ارزش‌هایی همچون «هنجاری بودن تمامی نظریه‌ها، مملو بودن آن‌ها از ارزش‌ها و استقرار آن‌ها در یک بافتار اجتماعی و تاریخی» را به رسمیت می‌شناسد (Zhang, 2006).
۵۸ اثبات‌گرایی (Positivism) بر این باور است که روش‌شناسی و یافته‌های علمی را می‌توان هم در مورد علوم طبیعی و هم در مورد علوم انسانی مورد آزمون قرارداد و اثبات / رد کرد. در نتیجه، از آنجا که روش‌ها و یافته‌های «علمی» دربرگیرنده حقایق فراگیر بوده و در تمامی بافتارهای سراسر جهان صادق هستند، آن‌ها خنثی و فارغ از ارزش می‌باشند (Zhang, 2006).

فهرست منابع

- Albrechts, L (2003), Reconstructing Decision-Making: Planning Versus Politics, *Planning Theory*, 2, pp.249-268.
- Alexander, E. R (1992), A Transaction Cost Theory of Planning, *Journal of the American Planning Association*, 58(2), pp.190-200.
- Alexander, E. R (2005), Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design, *Planning Theory*, 4(3), pp.209-223.
- Alexander, E. R (2007), Institutional Perspectives on Planning: Why? Where? How?. In Niraj, Verma (ed). *Institutions and Planning*, Elsevier, New York.
- Beauregard, R. A (2005), Introduction: Institutional Transformations, *Planning Theory*, 4(3), pp.203-207.
- Bolan, R. S (2000), Social interaction and institutional design: The case of housing in the U.S, In: W. Salet, W. G. M. & A. Faludi (Eds), *The revival of strategic spatial planning*, Netherlands: Royal Netherlands Academy of Arts & Sciences, Amsterdam
- Christensen, K (1999), *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decisions*, Thousand Oaks, Sage, CA.
- Davoudi, S (2015), Planning as practice of knowing, *Planning Theory*, 14(3), pp.316-331.
- Davoudi, S (2016), Response to Ernst Alexander's Comments, *Planning Theory*, 15(2), pp.215-216.
- Foldvary, F. E (1998), *Dictionary of Free-Market Economics*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, UK.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, University of California Press.
- Hall, P. A & Taylor, R. C. R (1996), *Political Science and the*

- 1 Institutional Turn.
- 2 Context.
- 3 Social Construct.
- 4 Social Exclusion.
- 5 Xenophobia.
- 6 Institutional Capacity.
- 7 Veblen.
- 8 Mitchell.
- 9 Commons.
- 10 Ayres.
- 11 Adam Smith.
- 12 John Stuart Mill.
- 13 Menger.
- 14 Von Wieser.
- 15 Hayek.
- 16 Schumpeter.
- 17 Marshall.
- 18 Leon Walras.
- 19 Williamson.
- 20 Institutional Transformation.
- 21 Hodgson.
- 22 Communicative Paradigm.
- 23 Conceptualization.
- 24 Hall & Taylor.
- 25 Historical Institutionalism.
- 26 Rational Choice Institutionalism.
- 27 Sociological Institutionalism.
- 28 Group Theories of Politics.
- 29 Structural-Functionalism.
- 30 Constructivism.
- 31 Functionalism.
- 32 Path Dependence.
- 33 Intentionalist.
- 34 Organization Theory.
- 35 Internalize.
- 36 Cognitive Dimension.
- 37 Campbell.
- 38 Logic of Social Appropriateness.
- 39 Logic of Instrumentality.
- 40 Calculus Approach.
- 41 Cultural Approach.
- 42 Satisficer.
- 43 Utility Maximizer.
- 44 Nash Equilibrium.
- 45 Contingency.
- 46 Christensen.

۴۷ Institutions in Planning: انتخاب این عنوان برای این نوع نگرش، وام‌دار دسته‌بندی فالودی (۱۹۷۳) است؛ جایی که مباحث نظری برنامه‌ریزی را به دو دسته «نظریه در برنامه‌ریزی» و «نظریه‌ی برنامه‌ریزی»

- Relations: Is Democratic Planning under Capitalism Possible?, *Planning Theory*, 5(1), pp.51-70.
- Othengrafen, F & Reimer, M (2013), The Embeddedness of Planning in Cultural Contexts: Theoretical Foundations for the Analysis of Dynamic Planning Cultures, *Environment & Planning A*, 45(6), pp.1269-1284.
- Putnam R. D (1993), The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *The American Prospect* [Internet], (13), pp.35-42.
- Rutherford, M (1999), *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press, New York.
- Sager, T (2006), The Logic of Critical Communicative Planning: Transaction Cost Alteration, *Planning Theory*, 5(3), pp.223-254.
- Salet, W. G. M (2002), Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law, *Journal of Planning Education and Research*, 22, p.26.
- Sanyal, B (2007), DÉJÀ-VU, *Planning Theory*, 6(3), pp.327-31.
- Verma, N (2007), *Institutions and Planning*, Elsevier, New York.
- Webster, C. J (2009), Are Some Planning Transactions Intrinsically Sovereign?, *Journal of Planning Education and Research*, 28, p.476.
- Williamson, O. E (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*, University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Zhang, T (2006), Planning theory as an institutional innovation: then non-linear trajectory of planning theory evolution, *City Planning Review*, 30(8), pp.9-18.
- Tang, Z & Brody, S. D (2009), Linking Planning Theories with Factors Influencing Local Environmental-Plan Quality, *Environment & Planning B*, 36(3), p.522-537.
- Three New Institutionalism, *Political Studies*, 44(5), pp.936-957, California.
- Healey, P (1986), Planning policies, policy implementation and development plans, *The Planner*, 72(9), pp.9-12.
- Healey, P (1999), Institutional analysis, communicative planning and shaping places, *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), pp.111-122.
- Healey, P (2007), The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning, In Niraj, Verma (ed). *Institutions and Planning*, Elsevier, New York.
- Healey, P (2005), On the Project of "Institutional Transformation" in the Planning Field: Commentary on the Contributions, *Planning Theory*, 4, pp.301-310.
- Healey, P; McDougall, G & Thomas, M. J (1982), *Planning Theory: Prospects for 1980s*, Pergamon Press, Oxford.
- Hodgson, G. M (2004), *The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism*, Routledge, London & New York.
- Innes, J. E (1995), Planning Is Institutional Design, *Journal of Planning Education and Research*, 14(2), pp.140-3.
- Lai, L. W. C (2005), Neo-Institutional Economics and Planning Theory, *Planning Theory*, 4 (1), pp.7-19.
- Mace, A (2013), Delivering Local Plans: Recognising the Bounded Interests of Local Planners within Spatial Planning, *Environment & Planning, C*, 31(6), pp.1133-1146.
- Mandelbaum, S. J (2000), *Open Moral Communities*, MIT Press, Massachusetts.
- Moroni, S (2010), An evolutionary theory of institutions and a dynamic approach to reform, *Planning Theory*, 9(4), pp.275-297.
- Moulaert, F & Cabaret, K (2006), Planning, Networks and Power

Analysis and Development of a Typology of Institutional Thought in Urban Planning

Mohammad Hossein Sharifzadegan^{1}, Hossein Ghanouni²*

¹ Professor of Economic Development and Regional Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

² Ph.D. Graduate in Urban & Regional Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

(Received 2 May 2017, Accepted 22 Jun 2019)

In recent years, a new wave of emphasis has been emerged on the role of institutional factors in construction of social action in economics, political sciences, organizational sociology, and management. This institutional turn in policy-making and its reflections on planning emphasize that any planning effort is embedded in a unique institutional setting -which has evolved by a certain historical and geographical background- and this setting is making paving the way for new institutional context. Institutionalism is originally an economic approach, which as an exogenous theory has found a prominent role in many fields such as management, political sciences, sociology, etc. Since 1990s, this approach has been discussed in urban and regional planning under "institutional turn" rubric. Since then, this approach has been one of the most discussed topics in urban and regional planning alongside planning theories based on participation (communicative planning theory, consensus-building theory in planning, participative planning theory, etc.). In fact, two main topics of recent academic debate in planning can be distinguished: participation in planning, institutions in planning. The importance of institutionalism in planning comes from the fact that planning is itself an institution; an institution which needs to explore the contextual and institutional settings for identification of issues and problems and making a decision on how to solve/alleviate those problems and issues. Moreover, the implementation of planning prescriptions needs institutional (and organizational) mechanisms. Although institutionalism has been discussed in Political sciences, sociology and especially economics literature of Iran, analysis of planning articles in Iran academia shows that there has been little attention to this influential field of thought in urban and regional planning which

has become one of the main topics of discussion in 21st century planning theory. So there is a gap in this sense that should be filled. Therefore, the present article is aimed to do so. Therefore, the present article starts by reviewing the literature, extracting ideas and thoughts of prominent urban and regional academics about the relation of institutionalism and planning by using descriptive analytical method, to introduce a comprehensive typology of ideas about this increasing relationship. The resulting typology, classifies the institutional approach to planning in three categories: non-critical institutionalist planners (institutions in planning), critical institutionalist planners (institutional design/intervention) and transactional institutionalist planners (transaction cost theory of planning). These three categories can be classified according to institutionalist approaches as follows (respectively): sociological institutionalism, historical institutionalism, rational-choice institutionalism. Finally, they can be categorized in pragmatist, post-positivist and positivist paradigms respectively. Each of these institutionalist approaches to planning encompass difference prescriptions in considering institutions in planning thought and action. This article is not aimed to judge which approach is better or more useful. There is the belief that each of these approaches can be useful in different circumstances. The judgment about usefulness of any of these three approaches should be done based on the problems faces, resources in hand and above all, contextual and institutional characteristics of the place that planning intends to change.

Keywords: Planning, Typology, Historical Institutionalism, Rational-Choice Institutionalism, Sociological Institutionalism.

*This article is extracted From the second author's Ph.D. Dissertation entitled: "Analysis of the Effects of Iranian Rentier State on Urban Planning Based on Institutional Thought: Case Study of Isafahan" under supervision first author.

**Corresponding Author: Tel/ Fax: (+98-21) 29902845, E-mail: m_sharifzadegan@sbu.ac.ir.