

نقد و بررسی چارچوب نظری و روش‌شناختی تحقیقات و برنامه‌های اقتصادی شهرداری تبریز

یاور احمدپور ترکمانی^۱

دکتری اقتصاد دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

چکیده

در حالی که شهر تبریز گرفتار مسائل مختلفی مثل نظام بودجه‌ریزی غیرعملیاتی، عدم شفافیت، حامی‌پروری، ظرفیت پایین اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها، فن‌سالاری در تصمیم‌گیری، سرمایه‌گذاری مولد پایین، فقر و نابرابری مناطق، حاشیه‌نشینی لجام‌گسیخته، عدم انطباق کارای ساختار نهادی شهر و امثال این مشکلات است، راهبردهای غالباً تقلیدی کاربست‌شده، به جای آن که راه‌حل این مسائل بومی باشند، غالباً خود بخشی از مشکل شده‌اند. اقتباس کورکورانه راهبردها از "یک بهترین سرمشق" کشورهای صنعتی (راه‌حل محوری)، و نادیده گرفتن مسائل، شرایط و اقتضائات محیط بومی شهر تبریز، اجرای آن راه‌حل‌ها را با مسئله روبه‌رو کرده و به ناتوانمندی حکومت شهری انجامیده است. "نظم اجتماعی دسترسی محدود" در تصمیم و تخصیص منابع شهری، باعث شده است که معبود ذی‌نفعان وضعیت نابسامان موجود، همچنان راه‌حل محوری را به جای مسئله محوری، پایه تحقیقات، برنامه‌ها و سیاست‌های پیشنهادی‌شان قرار دهند. مقاله حاضر در چارچوب نظریه نهادی جدید و روش هنر علم اقتصاد، ضمن بررسی انتقادی انتقال ترجمه‌ای راه‌حل‌های بافت دیگر و تلاش برای جانداختن آن در بافتی متفاوت مثل شهر تبریز، نتیجه می‌گیرد که برطرف کردن چالش‌های پیش‌گفته، منوط به مسئله محوری و کاربست درست نظریات و مدل‌ها است. البته ذی‌نفعان وضع موجود به وضع مطلوب را چنان ترسیم کنیم که به جای تلاش برای حذف کامل ذی‌نفعان وضع موجود و در نتیجه برانگیختن مقاومت و خشونت‌ورزی آن‌ها، منافع‌شان را درگیر فعالیت‌های مولد و فراگیر کردن نظام تصمیم و تخصیص منابع بکنیم.

واژگان کلیدی: برنامه‌ها و سیاست‌های شهری تبریز، دسترسی محدود، راه‌حل محوری، مسئله محوری، نظم اجتماعی.

۱. مقدمه

مسائل عدیده‌ای در محدوده زیستی شهر تبریز و نیز در خود سازمان شهرداری و شورای شهر تبریز وجود دارد که علی‌رغم توجه مدام و صرف هزینه‌های مادی، مالی، انسانی و سازمانی همچنان لاینحل مانده است. از آن جمله می‌توان به نظام بودجه‌ریزی غیرعملیاتی و جهت‌گیری سیاستی نادرست آن، عدم شفافیت، حامی‌پروری، ظرفیت پایین اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها، فن‌سالاری و تصمیمات تکنوکرات، سرمایه‌گذاری مولد پایین، فقر و نابرابری بین مناطق، عدم انطباق کارای ساختار نهادی شهرداری و شورای شهر برای برخورد با مسائل بدیع، و امثالهم اشاره کرد. انباشت و تعمیق چنین مسائلی، باعث نارضایتی شهروندان و ناامن شدن محیط انسانی و فیزیکی شهر شده و دوره‌های باطل توسعه‌نیافتگی را باعث شده است. و کیست که نداند پس‌افتادگی و درج‌زدن در عصری که به شتاب تاریخی معروف است تبعات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی با خود دارد.

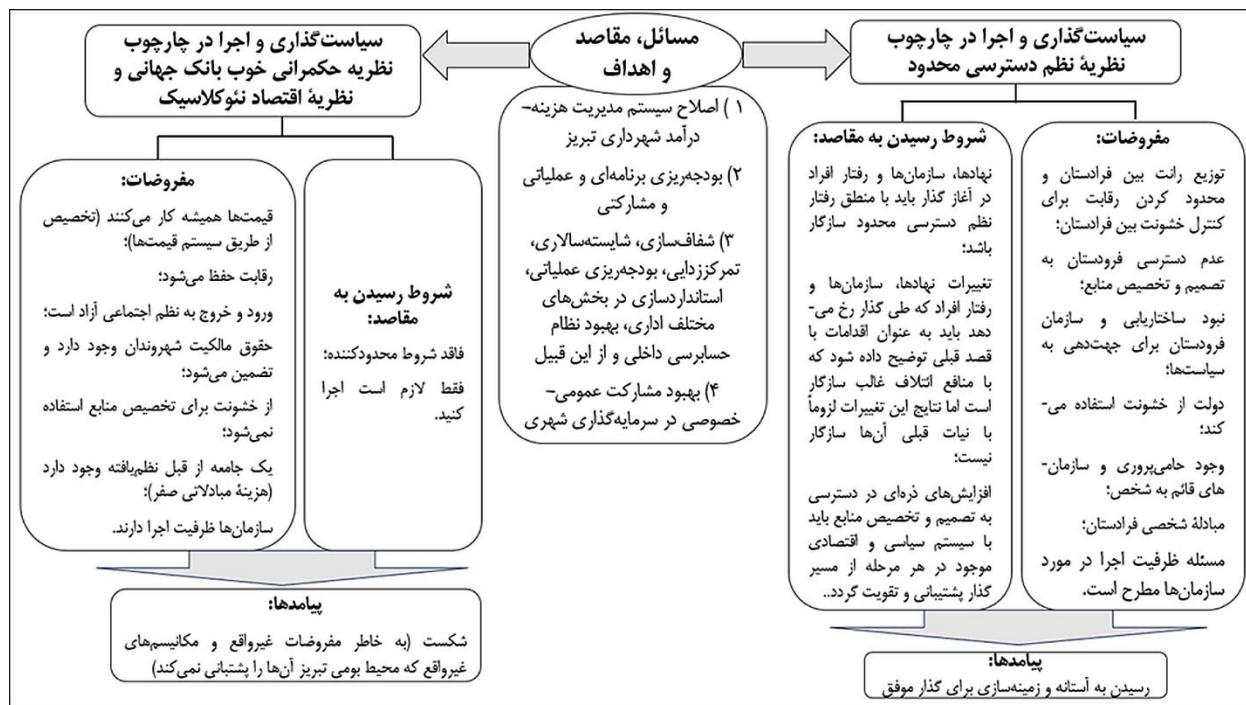
^۱ . نویسنده مسئول Ahmadpouryavar@gmail.com

یکی از اصلی‌ترین علل ماندگار شدن ناکارآمدی سازمانی شهرداری و شورای شهر تبریز، نظام دانایی و برنامه‌ریزی نادرست شهری است که به‌خاطر برخوردهای فن‌سالارانه مدیران شهری و نظم اجتماعی دسترسی محدودی که بر تصمیم و تخصیص منابع حاکم است، کمتر امکان اصلاح می‌یابد. با توجه به نظم دسترسی محدودی که بر مدیریت شهری تبریز غالب است، برخی سیاست‌ها و برنامه‌ها مثل کوچک‌سازی دولت و خصوصی‌سازی، در حین اجرا زمینه انحراف دارد و برخی دیگر مثل حکمرانی خوب [بانک جهانی] که پایه نظری برنامه راهبردی-عملیاتی (۲۰۲۳-۲۰۱۹) است از اجرا بازمی‌ماند. سوال این است که چرا علی‌رغم قاعده‌گذاری برای شفافیت، شایسته‌سالاری، مبارزه با فساد، مشارکت مردمی، برطرف کردن فقر و نابرابری بین مناطق، و امثال این‌ها، در عمل شاهد تحقق چنین اهدافی نیستیم؟

نقص برنامه‌های بودجه، برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری، و پیشنهادات سیاستی غالب تحقیقات شهری تبریز این است که بدون مدنظر قرار دادن ویژگی‌های بومی (نظم اجتماعی دسترسی محدود)، سیاست‌ها و نهادهای "یک بهترین سرمشق" کشورهای پیشرفته را برای تبریز به عنوان الگو مطرح می‌کنند. اما پیاده‌سازی آن الگوی موفق، مقید به تأمین شروط سخت‌افزاری و نرم‌افزاری و نهادی است که قریب به اتفاق آن‌ها در محیط بومی تبریز وجود ندارد. لذا تلاش برای جاناندازی برنامه‌ها، سیاست‌ها و پروژه‌های یک نمونه موفق صنعتی در تبریز، باعث انحراف امور و عدم تحقق اهداف و آرمان‌ها می‌شود و هزینه‌ها و اتلاف منابع رخ می‌دهد و همچنین از فرصت‌های بالقوه‌ای که در صورت مسئله‌محوری و شناخت تشخیصی از محیط بومی و حل مسائل واقعی شهر می‌توانستیم بهره‌مند شویم تبدیل به تهدید می‌شود.

تداوم قاعده‌گذاری خطا بخشی به‌خاطر غفلت‌های روش‌شناختی محققان و مدیران، بخشی به‌خاطر ذی‌نفع بودن در شرایط نابسامان موجود، و نیز نبود نظام تنبیه برای کسانی است که سیاست‌های نافرجام و خطا را تکرار می‌کنند. البته برخی از پیشنهاددهندگان سیاست‌های "یک بهترین سرمشق" باور ایدئولوژیک به علم فرازمانی و فرامکانی و پوزیتیویستی دارند و دستاوردهای ناچیز از اجرای آن سیاست‌ها را به اجرای بد منتسب می‌کنند و ادعا دارند که محیط بومی نتوانسته است که خود را با مفروضات نظریه تطبیق دهد؟! این در حالی است که اساساً نظریه باید با لحاظ مختصات و موقعیت محیط بومی به تبیین و پیش‌بینی و تجویز سیاست‌های پیشنهادی بپردازد. به عبارتی نظریه باید در بافت بومی مورد تأیید و پشتیبانی قرار گیرد تا کارایی داشته باشد.

با توجه به شکست‌های مکرر برنامه‌ها و سیاست‌های ترجمه‌ای و وارداتی، برون‌رفت از وضعیت نامساعد موجود به اندیشه‌هایی نیاز دارد که به‌جای اقتباس راه‌حل‌های یک محیط دیگر و انتقال غیرانتقادی آن به بافت تبریز، مسئله‌محوری و شناخت تشخیصی از محیط بومی را مدنظر قرار دهد و آن را اساس برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و چشم‌انداز قرار دهد. البته در این مسیر ذی‌نفعان وضع موجود و کسانی که می‌خواهند نظم اجتماعی دسترسی محدود در تصمیم و تخصیص منابع همچنان برقرار باشد ممانعت خواهند کرد. لذا، در قالب نظریه‌ای که به نظم اجتماعی دسترسی محدود قائل است فرایند گذار باید به‌نحوی ترسیم می‌شود که ضمن تدارک شرایط برای گذار با کمترین خشونت از وضع موجود به وضع مطلوب، افزایش ذره‌ای در دسترسی فراگیر به تصمیم و تخصیص منابع شهری، خود را برقرار و تقویت کند. جزئیات این فرایند را می‌توان در نمودار زیر مشاهده کرد.



شکل ۱: سیاست‌گذاری و اجرا در چارچوب نظریات مختلف به قصد برون‌رفت از مشکلات شهری و تأمین اهداف

ترتیب نوشتاری مقاله چنین است که ابتدا ادبیات موضوع در سه بخش به ترتیب (۱) داستان تقلید طوطی‌وار نظام آموزش و پژوهش، سیاست‌ها، برنامه‌ها و نهادها؛ (۲) چپستی مدل و نحوه کاربست آن؛ و (۳) عدم تناظر یک‌به‌یک اصول پایه با سیاست‌های پیشنهادی ارائه می‌شود. در ادامه نظریه نظم اجتماعی دسترسی محدود و باز بحث می‌شود. متعاقباً روش‌شناسی تحقیق و بعد از آن، مطالعه آسیب‌شناسی برخی از اسناد و برنامه‌های شهر تبریز را خواهیم داشت که توالی آن به قرار زیر است: الف) طرح تحقیقاتی "آسیب-شناسی مشارکت شهرداری کلانشهر تبریز در سرمایه‌گذاری‌ها"؛ ب) برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری تبریز (۲۰۲۳-۲۰۱۹)؛ ج) طرح تحقیقاتی "اصلاح سیستم مدیریت درآمد-هزینه شهرداری تبریز"؛ و د) نظام برنامه بودجه شهری تبریز؛ را خواهیم داشت. در مرحله بعد یافته‌های تحقیق و سپس نتایج و پیشنهادات ارائه خواهد شد.

۲. ادبیات موضوع

در این بخش از نوشته، ادبیات موضوع در قالب سه حوزه بحث (۱) داستان تقلید طوطی‌وار، (۲) چپستی مدل و نحوه کاربست آن، و نهایتاً (۳) عدم تناظر یک‌به‌یک اصول جهان‌شمول پایه با سیاست‌های پیشنهادی برای تمامی زمینه‌های اجتماعی، مطرح می‌شود.

۲-۱. مطالعات پیشین

از آنجایی که در جای جای مقاله به فراخور بحث نکات مرتبط با مطالعات قبلی را آورده‌ایم، برای پرهیز از تکرار مطالب، به اختصار از مطالعات و دانش توسعه در ارتباط با محتوای مقاله است، جدول (۱) زیر ارائه می‌شود.

نویسندگان	موضوع مورد مطالعه	یافته‌های اصلی پژوهش	حوزه‌های قابل کاربرد در مدیریت شهری
-----------	-------------------	----------------------	-------------------------------------

پولی سازی و کالایی سازی همه امورات زندگی باعث بحران اخلاق در اجتماع می شود و بی ثباتی بار می آورد.	پول سازی کلیه امورات جامعه	مایکل سندل (۲۰۲۳)
درآمد، تجهیزات و سرمایه و خیابان و امثالهم ابزار توسعه است نه هدف توسعه. انسان و شهروند هدف توسعه است و البته ابزار توسعه نیز. لذا مردم سالاری، مشارکت طلبی، دادن حق اظهار نظر به مردم و تقویت نهادهای مدنی راه گشاست.	توسعه و آزادی	آمارتیا سن (۲۰۱۰)
حقوق شهروندان در طول تاریخ از مطالبه برآمده است. هم به حکومت قوی و هم جامعه قوی نیاز داریم که هم دیگر را مقید و مشروط به امور توسعه کنند. فرایند گذار باید طوری طراحی شود که با درگیر کردن فرادستان در امور مولد، خشونت را به حداقل بکاهد. حذف فرادستان خشونت زاست چون ذی نفع هستند و لذا مقاومت می کنند.	خشونت اجتماعی، نهادها، توسعه و آزادی اجتماعی	عجم اغلو و رابینسون (۲۰۲۰)؛ نورث و همکاران (۲۰۱۶)
فهم تنوع نهادی برای یافتنهای مختلف اجتماعی مهم است. سیاستها، برنامهها، پروژهها و طرحها باید با شناخت تشخیصی از محیط بومی طراحی شوند و بر اساس مسئله محوری از محیط بومی باشند تا نظام اداری و سازمان دولت پرفریت و توانمند شود. اقتباس ترجمه ای اینها از خارج مانع این کار است و به ویژه خواری، فساد، خودرأیی، حامی پروری و امثالهم گرایش می یابد.	توانمندسازی حکومت و زوال سیاسی	اندروز و همکاران (۲۰۲۰)؛ فوکویاما (۲۰۱۸)؛ استروم (۲۰۱۵)؛ رودریک (۲۰۱۸)
موانع اداری و عدم انطباق کارای ساختار نهادی و نظام قانونی با تحولات علمی و فنی، مانع خلق سرمایه و ثروت در شهرها می شود. همچنین یکی از ریشه های اصلی بسط و گسترش حاشیه نشینی شهری در همین موانع اداری نهفته است که ریشه اقتصاد سیاسی دارد.	زاد و رشد ثروت و سرمایه شهری	دسوتو (۲۰۰۶) و (۲۰۱۰)
نگاه حسابدارانه و چرتکه ای به بودجه ریزی خطاست؛ بودجه ریزی باید در قالب حافظ منافع نسل های حاضر و آینده صورت گیرد؛ بودجه ریزی باید به دور از قدرت چانه زنی صاحبان زر و زور و در راستای منافع جمع و با لحاظ اولویت تحلیل های سطح توسعه نسبت به تحلیل های سطح خرد و کلان باشد؛ و نظام بودجه ریزی ما در حد الفاظ، برنامه ای است و در اصل بر قدرت چانه زنی افراد و گروهها استوار است و لذا به اتلاف و فساد منجر می شود.	نظام بودجه ریزی	راغفر (۲۰۰۵)؛ مومنی (۲۰۰۵)؛ خلعتبری (۲۰۰۵) و اشتریان (۲۰۰۵)
رشد نهادهای ضد تولید و ضد توسعه ای، بستری برای دلالی و فساد و اقتصاد انگلی به اسم "بازار" در ایران فراهم آورده است؛ جوامع رانتی که فاقد نهادهای دموکراتیک باشند بیشتر زمینه فساد دارند، لذا رابطه منفی بین دموکراسی و فساد وجود دارد؛ لزوم تقویت نهادهای مدنی، تقویت رسانه، بسط شفافیت و پاسخگویی، و ممانعت از تجمیع قدرت در دست معدودی افراد؛ خصوصی سازی و آزادسازی و امثالهم در غیاب الزامات و پیش نیازها، ابزاری برای فساد و غارت اموال عمومی و انتقال آن به اشخاص و خارج است.	فساد و توسعه	مومنی (۲۰۱۰)؛ راغفر (۲۰۱۰)؛ اکرم (۲۰۰۶) و یوسفی (۲۰۱۰)

کوران (۲۰۲۰)؛ باسو (۲۰۲۱)؛ هیرشمن (۲۰۰۳) و هاول (۲۰۲۴)	نظام باورها و عقاید	یکی از اساسی‌ترین دلایل عدم اجرای قراردادهای ناکامل بین دولت [شهری] و مردم، نظام باورها است. سواری مجانی گرفتن از جامعه؛ ماریجسکوت و دوراندیشی و ترجیح زندگی در چنبره دروغ؛ و خروج به جای اعتراض به ناکارآمدی‌ها، و امثالهم، از نظام تنبیه و تشویق جامعه و باورهای ما نشأت می‌گیرد و بدتر از آن برای سکوت دیگران هم فشار می‌آوریم.	قابل کاربرد برای برقرار کردن تعهدات و وعده‌های مسئولان در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری.
---	------------------------	--	---

۲-۲. تقلید طوطی‌وار (در حوزه‌های آموزش، پژوهش، پروژه، سیاست و نهادها)

از آنجایی که اولاً، رقابت بین جوامع، شکل تجسیدیافته رقابت بین اندیشه‌ها است، و ثانیاً علوم اجتماعی و انسانی در جوامع درحال-توسعه‌ای مثل ایران و استان آذربایجان شرقی خصلت درون‌زادند و کوشش‌های علمی در اصل غالباً متکی به ترجمه آثار و بهره‌جویی از دستاوردهای فکری دیگران است؛ لذا در تلاش برای تبیین مسائل موجود شهر تبریز، شاید مناسب‌ترین نقطه برای شروع بحث، پرداختن به نحوه برخورد مدیریت شهری و نحوه برخورد برنامه‌ها و پژوهش‌ها با علم اجتماع و ارکان اصلی تحقیق اجتماعی باشد که بر پیشنهادات سیاستی و جهت‌گیری برنامه‌های شهر اثرگذارند. این کار ریشه‌های اندیشه‌ای بسیاری از مسائل شهری تبریز را برای ما می‌گشاید.

بزرگان توسعه همچون گونار میردال (۲۰۰۳)، جان کنت گالبرایت (۲۰۰۹)، ارنست شوماخر (۲۰۱۹)، لفت ویچ (۲۰۰۶)، میشل فوکو (۲۰۲۲) و پاولو فریره (۲۰۰۶)، از اهداف و اغراض پنهان انتقال علم برای سلطه بر دیگران پرده برداشته‌اند. تلاش برای انتقال منابع و رویکردهای آموزشی و پژوهشی از طرف غرب به کشورهای درحال توسعه با هدف سلطه، اهمیت برخورد نقادانه محققان و برنامه‌ریزان شهری با ارکان اساسی تحقیق یعنی، نظریه‌ها، مفاهیم و سنج‌های انتقال یافته از غرب را نشان می‌دهد. برخورد منفعلانه و پذیرش ترجمه‌ای منابع آموزشی و روش‌های پژوهشی (راه‌حل محوری به جای مسئله‌محوری) که به آگاهی کاذب مدیران و محققان شهری منجر شده است، همچنین اقتباس برنامه‌ها، سیاست‌ها و پروژه‌ها از "یک بهترین سرمشق" غربی، برای شهر تبریز مسئله‌زا بوده و سازمان‌های ما را از قابلیت و توانمندی خالی کرده است.

برای جوامع درحال توسعه، تقلید طوطی‌وار در سه مرحله اتفاق افتاده است (Andrews et al., 2020: 107): مرحله اول، یعنی مرحله انباشت یا "فشار بزرگ" در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بر این اصل مبتنی بود که کشورهای ثروتمند نسبت به کشورهای فقیر چیزهای [مادی] بیشتری (از قبیل پل، کارخانه و بندر) دارند. لذا ساخت‌وساز، کلید توسعه به شمار می‌آید. رومر (۱۹۹۳) دغدغه اصلی این مرحله اولیه از اندیشه توسعه را پُر کردن "شکاف‌های عینی" می‌داند، که سپس جای خود را به مرحله دوم یعنی پُر کردن "شکاف ایده‌ها" (نظام آموزشی، سیاست‌ها) می‌دهد. در مرحله دوم، یعنی مرحله اصلاح سیاست‌گذاری یا تعدیل ساختاری در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، گفته می‌شد که "کشورهای ثروتمند سیاست‌های خوب دارند، پس سیاست‌های خوب اتخاذ کنید تا به توسعه دست یابید." برنامه‌های بودجه شهری تبریز تا حد زیادی در چارچوب همین برنامه تعدیل ساختاری تهیه و تنظیم می‌شود. و سوال از تناسب این نظام بودجه‌ریزی با واقعیات بومی شهر تبریز است. در سومین مرحله، حرف از آن است که "کشورهای ثروتمند نهادهای خوب دارند، لذا به منظور نیل به توسعه باید نهادهای خوب را ترویج کرد." برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری تبریز (۲۰۲۳-۲۰۱۹) در حوزه دیوان‌سالاری بر مبنای همین نظریه حکمرانی خوب تهیه و تنظیم شده است، همچنین برای مسائل بودجه‌ای، برنامه تعدیل ساختاری را اساس قرار داده است.

در برنامه ۴ ساله شهرداری از این مهم غفلت می‌شود که، شفافیت، شایسته‌سالاری، انتخابات آزاد، و امثالهم به‌عنوان یک "نهاد خوب" هر چند از ویژگی‌های پذیرفته شده در نظریه حکمرانی خوب و بسیاری از توصیه‌های سیاستی دیگر است اما می‌تواند نظم اجتماعی

را بر هم بزند. چرا که به حذف گروه‌هایی از قدرت می‌انجامد که آن‌ها قادر به ایجاد خشونت و برخورد متقابل در جامعه هستند. در جامعه‌ای با "نظم اجتماعی دسترسی محدود" این گروه‌ها مولفه‌های حکمرانی خوب را تحمل نمی‌کنند و اجازه نمی‌دهند از دایره قدرت خارج شوند. بنابراین توصیه‌های برنامه‌ریزان و اقتصاددانان شهری و سایر پژوهشگران علوم اجتماعی در قالب تقلید و ترجمه از بهترین سرمشق دیگران، نه تنها برای دستیابی به توسعه مفید نیست بلکه حتی می‌تواند زیان‌بخش هم باشد (North et al., 2016). از این منظر، پیشنهادات سیاستی اقتصاد متعارف و نظریه حکمرانی خوب بانک جهانی، برای اقتصادهای توسعه‌نیافته یا در حال توسعه خشونت‌زا است. نظریه اقتصاد نئوکلاسیک یک مجموعه فروض صریح و ضمنی درباره ماهیت سیاست و دولت دارد: رقابت حفظ می‌شود، ورود آزاد است، حقوق مالکیت وجود دارد و تضمین می‌شود، یک جامعه از قبل نظم‌یافته وجود دارد، فرض بر هزینه مبادلاتی صفر نهاده شده است (North et al., 2016). و به طور ضمنی فرض "وبری" را در نظر می‌گیرد که خشونت در انحصار حکومت است و از آن برای سوءاستفاده از شهروندان استفاده نخواهد کرد (همان). نظر به این مفروضات غیرواقع، علم اقتصاد نئوکلاسیک و نظریه حکمرانی خوب بانک جهانی در فهم مسئله اساسی توسعه عاجز است. این نظریه، مسئله خشونت را لحاظ نمی‌کند. با توجه به نقش خشونت در شکل‌دهی به نظم‌های اجتماعی، نهادها، سازمان‌ها و توسعه آن‌ها در طی زمان، دو مسئله‌ای که برجسته می‌شود اولی، توسعه درون دولت طبیعی و دسترسی محدود به سیاست و اقتصاد است، و دومی، گذار از نظم‌های دسترسی محدود به دسترسی باز می‌باشد (North et al., 2016: 398).

همان‌طور که مت اندروز و همکاران (۲۰۲۰) تذکر می‌دهند، تقلید طوطی‌وار در مرحله اول، چیز ناشناخته‌ای نبود؛ یعنی کشور فقیر می‌توانست با به نمایش گذاشتن زیرساخت‌های ظاهراً خیره‌کننده و جدید (مرحله اول) و تعهد خیالی به اصلاحات سیاستی (مرحله دوم) در ذهن شهروندان خود و کمک‌کنندگان بیرونی توهم "توسعه‌یافتگی" به وجود آورد. اما تقلید طوطی‌وار در مرحله سوم، موزیانه‌تر عمل می‌کند، چون "نهادها" به همان اندازه که مهم‌اند، مستعجل‌اند [عمر کوتاه دارند]. فرایند شکل‌گیری نهادهای کارآمد در فضای هستی‌شناختی کاملاً متفاوتی نسبت به احداث بزرگراه، واکسیناسیون کودکان جریان می‌یابد. اما زمانی که به نمایش گذاشتن موفقیت واقعی حتی در بهترین شرایط مشکل است، اگر مشروعیت بازیگران توسعه به نقل مداوم حکایت‌هایی از موفقیت در بر ساخت نهادهای خوب بستگی داشته باشد، آن‌گاه تقلید طوطی‌وار به ترفندی برای تداوم وضعیت موجود و قفل‌شدگی تبدیل می‌شود.

این‌که در قالب نظام آموزش و پژوهش و سیاست‌گذاری شهری، تقلید و اقتباس ترجمه‌ای از نمونه‌های موفق صنعتی در دستور کار قرار می‌گیرد، از منظر روش‌شناختی به عدم فهم درست چیستی "مدل" برمی‌گردد.

۲-۳. چیستی مدل و نحوه کار بست آن

در قلب یک نظریه، می‌توان مدل‌های مختلفی ساخت. مدل‌ها برای نشان دادن نحوه عملکرد مکانیزم‌های خاص در واقعیت، تأثیرات مخدوش‌کننده را جدا می‌کنند و به عبارتی واقعیت را ساده‌سازی می‌کنند. بدیهی است که اطلاعات خارج شده بایستی از اهمیت کمتری برخوردار بوده و تبیین را با مشکل مواجه نکند. با گزینشی‌شدن اطلاعات، تفاوت‌ها بین تبیین‌های مختلف نیز آغاز شده و از اینجا به بعد بحث پیرامون نظریه‌های رقیب آشکار می‌شود.

در روش‌شناسی اقتصاد اثباتی میل‌تون فریدمن (۲۰۰۲) فرضیات غیرواقع یک بخش ضروری نظریه‌پردازی دانسته می‌شود. از نظر وی مهم‌ترین مسئله این است که تئوری پیش‌بینی درستی بکند. اما بعید است که با مقدمات و مفروضات نادرست به نتایج درست برسیم (Allen, 2022). به علاوه تئوری‌ها غیر از پیش‌بینی کارکردهای دیگری هم دارند. آن‌ها توضیح می‌دهند، روشنگری می‌کنند، تجویز می‌کنند. لذا دشوار است که تصور کنیم با مفروضات نادرست به صورت سیستماتیک پیش‌بینی‌های درستی حاصل آید (Streeten, 2000).

در کل برای آن که یک مدل از نظر دنبال کردن واقعیت مفید باشد:

- فرضیه‌های اصلی یک مدل باید محیط مورد نظر را نشان دهد و به عبارتی، واقعیت بومی باید مفروضات مدل را تأیید کند.
- مکانیسم‌های موجود در مدل، باید با مکانیسم‌های واقعیت تأیید و پشتیبانی شود.
- پیامدها و مفاهیم مستقیم و ضمنی مدل باید به اثبات برسد و واقعیت بومی آن‌ها را حمایت کند (Rodrik, 2017).

این‌ها مواردی است که در انتخاب مدل برای تحقیقات و برنامه‌ریزی شهری تبریز باید مدنظر باشند تا تبیین، تجویز و پیش‌بینی‌های آن‌ها، گره از مسائل شهری بگشاید. با توجه به این که اقتصاد نئوکلاسیک و نظریه‌هایی مثل "حکمرانی خوب بانک جهانی" فاقد این الزامات برای محیط بومی تبریز هستند باید از هر دو منظر روش‌شناسی و حوزه مطالعاتی اصلاح شده و مطابق با محیط بومی شوند تا بتوانند در تحقیقات کاربردی شوند. به عبارتی، یا باید این مدل‌ها را گسترش داد و یا با مدل‌های دیگری که تناسب بیشتری با محیط بومی تبریز دارند اقدام به تحقیق و نسخه‌پیچی برای مسائل شهری کرد.

۴-۲. عدم تناظر یک‌به‌یک اصول پایه با سیاست پیشنهادی

یکی از اساسی‌ترین غفلت‌ها در برنامه‌ریزی و تحقیقات شهری تبریز، تناظر یک‌به‌یکی است که بین اصول پایه و پیشنهاد سیاستی برقرار می‌کنند. این در حالی است که قاعدتاً چنین تناظری برقرار نیست. برای نمونه، در نظریه حکمرانی خوب [بانک جهانی] که سفارش اکید برنامه توسعه شهری تبریز (۲۰۲۳-۲۰۱۹) بر اقدام مدیریت شهر در چارچوب آن نظریه است؛ سفارش به "شفافیت"، "مشارکت"، "آزادی انتخاب" و امثالهم می‌شود. برنامه شهری تبریز و خیلی از تحقیقات و رسالات دکتری دانشگاه تبریز در حوزه اقتصاد و برنامه‌ریزی شهری، همین مولفه‌ها را به‌عنوان پیشنهاد سیاستی عرضه می‌کند. در حالی که این‌ها اصول پایه هستند و بایستی با دلالت‌های سیاستی و نهادی مناسب با مختصات محیط بومی همراه شوند تا بتوان آن‌ها را به‌عنوان پیشنهاد سیاستی لحاظ کرد.

اگر به بلوغ روش‌شناختی مذکور در بندهای پیشین برسیم، در خیلی از موارد، نقطه ورودی که نظریات ترجمه‌ای برای محقق کردن اهداف توسعه‌ای شهر تبریز پیشنهاد می‌کنند را نامناسب خواهیم یافت. چون آن نظریات بر اساس مفروضات‌شان، نقطه شروع خاصی را برای تحقق توسعه شهری پیشنهاد می‌کنند؛ اما اگر آن مفروضات در بافت بومی تبریز تأیید و پشتیبانی نشوند، اقدام عملی بر اساس رهنمودهای نظریات مزبور، اقدامی داوطلبانه برای به‌بن‌بست کشاندن شهر است.

۳. نظریه نظم اجتماعی دسترسی محدود و باز

بر پایه روابط مختلف بین صاحبان قدرت، نوع رانت و رقابت، و نوع سازمان‌های یک جامعه، می‌توان نظم‌های اجتماعی دسترسی محدود یا باز به بازارهای سیاست و اقتصاد را به اختصار طبق جدول زیر نشان داد:

جدول ۲: انواع نظم بسته (دسترسی محدود) و ویژگی‌های آن (North et al., 2017)

ویژگی‌ها	نظم دسترسی محدود شکننده	نظم دسترسی محدود پایه	نظم بالغ
صاحبان قدرت	اشخاص	اشخاص و سازمان‌ها	سازمان‌های منسجم
رابطه صاحبان قدرت	ائتلاف بخشی از صاحبان قدرت و وجود نزاع با سایر اشخاص	ائتلاف همه اشخاص و سازمان‌ها	ائتلاف همه سازمان‌ها

عامل حفظ نظم	توزیع رانت میان اشخاص	توزیع رانت میان سازمان‌ها	توزیع رانت مولد
عامل تحول	ائتلاف همه صاحبان قدرت	ائتلاف سازمان‌ها	توزیع رانت مولد
عامل برگشت و ارتجاع	شکست ائتلاف توسط یکی از گروه‌های بیرون از قدرت	توزیع رانت مخرب و نزاع بر سر منابع محدود	نزاع نیروهای جدید

نظام شکننده جامعه‌ای است که در آن، یک یا چند گروه صاحب قدرت می‌توانند نظم آن را برهم زنند. یا کشمکش قدرت ادامه دارد یا برخی از اشخاص صاحب قدرت برای توزیع قدرت و رانت در میان خود ائتلاف می‌کنند و بخشی دیگر از صاحبان قدرت را از دایره قدرت بیرون می‌سازند. اشخاص بیرون از ائتلاف، تهدید علیه نظم محسوب می‌شوند و این احتمال وجود دارد که نظم موجود شکسته شود و جامعه در معرض آشوب قرار گیرد. اگر ائتلاف حاکم بتواند تهدیدهای بالقوه را مهار کند و برای یک مدت طولانی نظم ایجاد کند، به تدریج یک تحول مهم صورت خواهد گرفت: اشخاص صاحب قدرت نیروهای خود را سازمان‌دهی می‌کنند و روابط سازمانی میان اشخاص قدرتمند به جای روابط شخصی می‌نشینند. ثبات سیاسی زمینه رشد اقتصادی را فراهم می‌کند و این جامعه می‌تواند به جامعه نوع دوم یا نظم اجتماعی دسترسی محدود پایه دست یابد. در نظام دسترسی محدود پایه، اشخاص صاحب قدرت به سازمان‌های صاحب قدرت تبدیل می‌شوند. با وجود شکل‌گیری سازمان‌های قدرتمند، اشخاص صاحب قدرت می‌توانند نظام دسترسی محدود پایه را مورد تهدید قرار دهند اما احتمال آن از نظام دسترسی محدود شکننده بسیار کمتر است. در این نظام مانند نظام دسترسی محدود شکننده، رانت میان صاحبان قدرت توزیع می‌شود. سرنوشت اقتصادی این جامعه بستگی به شیوه توزیع رانت دارد. شکل‌گیری رقابت تخریب خلاق و توزیع رانت به صورت مولد جامعه را به سوی "جامعه بالغ" هدایت می‌کند.

قواعد سراسر و آسانی برای گذار از نظم اجتماعی دسترسی محدود به نظم اجتماعی دسترسی بالغ و باز وجود ندارد. این گذار بستگی به شرایط زمینه‌ای جوامع از لحاظ اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، تاریخی، جغرافیایی و ... دارد. علی‌رغم این، صاحبان قدرت باید از چند گلوگاه عبور کنند: (۱) نزاع یا ائتلاف؛ (۲) روابط شخصی یا سازمان‌یابی؛ (۳) رقابت محدود و رانت نامولد یا رقابت تخریب خلاق و توزیع رانت مولد. با لحاظ شرایط خاص هر جامعه، باید به منطق انتخاب این دوره‌های آشنا شد و در هر جامعه به راهکارهایی برای فراهم آوردن مسیر گذار به توسعه (شکل‌دهی به ائتلاف، سازمان‌دهی و رقابت تخریب خلاق و رانت مولد) دست یافت.

۴. روش‌شناسی تحقیق

روش مقاله حاضر، روش اقتصاد سیاسی (روش هنر علم اقتصاد) است. اقتصاددانان معمولاً علم اقتصاد را به دو مقوله متمایز تقسیم می‌کنند: علم اقتصاد پوزیتیو (آنچه هست) و علم اقتصاد نرماتیو (آنچه که باید باشد)، اما هیچ روشن نیست که جای علم اقتصاد کاربردی (هنر علم اقتصاد) در این مقوله‌ها کجاست. علم اقتصاد کاربردی نه به علم اقتصاد پوزیتیو و نه به علم اقتصاد نرماتیو، بلکه به مقوله‌ای به نام "هنر علم اقتصاد" تعلق دارد. پژوهش تجربی در علم اقتصاد پوزیتیو را باید برای این آزمون طراحی کرد که آیا می‌توان نظریه را موقتاً پذیرفت یا خیر. چنین آزمون‌های تجربی‌ای در کاربرد نظریه برای مسائل جهان واقعی کم‌مناسبت یا بی‌مناسبت است. همچنین معرفی هنر علم اقتصاد، اقتصاد نرماتیو را از پرداختن به سیاست اقتصادی معاف می‌کند و امکان بررسی ژرف‌تر این پرسش را فراهم می‌آورد که کدام هدف‌ها برای سیاست اقتصادی مناسب است. هنر علم اقتصاد مجموعه‌ای از هدف‌های مقرر شده در اقتصاد نرماتیو را می‌پذیرد و با عنایت به بینش‌های برآمده از اقتصاد پوزیتیو، درباره چگونگی نیل به آن هدف‌ها در جهان واقعی بحث می‌کند (Colander, 2001).

امروزه اکثر پژوهش‌های تجربی‌ای که به دست اقتصاددانان دانشگاهی انجام می‌گیرد به شدت صوری و تکنیکی و اقتصادسنجی‌وار است. اکثر ما می‌پذیریم که کسی که فقط اقتصاددان باشد اقتصاددان ضعیفی است. با این حال فشارها برای انتصابات، استخدام، ارتقاء، تصدی و انتشارات به‌گونه‌ای شده است که اقتصاددانان همواره باید حوزه‌های محدودتر و محدودتری، اگر نگوئیم وصله‌های کوچکی را باید آموزش، پژوهش و ترویج نمایند. در نتیجه بدون درک و فهم در مورد نهادها، تاریخ اندیشه اقتصادی، ادبیات اقتصادی، نحوه

ارزیابی کمی و کیفی داده‌ها یا چگونگی وزن‌دهی به شواهد و بدون داشتن بینش وسیع‌تر، می‌روند که متخصصین تنگ‌نظری گردند. دیوید کلاندر (۲۰۰۱) و پال استریتن (۲۰۰۰) و دنی رودریک (۲۰۱۷) به شدت هم به موضوعاتی که در اقتصاد نادیده گرفته شده‌اند انتقاد می‌کنند و هم به مسائلی که به‌صورت نامشروع جذب اقتصاد شده‌اند.

دنی رودریک برای برطرف کردن نواقص رویکرد اقتصاد متعارف، تأکید دارد که اقتصاد به ارزش‌ها و استدلال‌های غیربازاری نیاز دارد. غالب اقتصاددانان بزرگ مثل نورث (۱۹۹۲)، رودریک (۲۰۱۷)، الیوت (۱۹۷۸)، استیگلیتز (۲۰۲۴)، و دیگران تأکید دارند که اقتصاد هم از نظر روش و هم از نظر حوزه مطالعاتی باید گسترده شود تا بتواند پدیده‌های اقتصادی را تجزیه و تحلیل کند. از این نظر عدم‌کثرت‌گرایی علم اقتصاد یک نقص جدی تلقی می‌شود. به همین خاطر موضوع مقاله حاضر را در چارچوب اقتصاد سیاسی بحث می‌کنیم که با محوریت علم اقتصاد، بتواند از مباحث سیاست، جامعه‌شناسی، روان‌شناسی اجتماعی و ایدئولوژیک در حول موضوع استفاده کند.

نکته آخری که لازم به تأکید است، این است که هدف از پژوهش تجربی در روش "هنر علم اقتصاد" نه آزمون نظریه‌ها، که مختص اقتصاد پوزیتیویستی است، بلکه به‌کار بستن نظریه‌ها برای مسائل محیط واقعی است. روش‌شناسی مناسب برای چنین کاربردهایی در گرو مشاهدات جامعه‌شناختی و سیاسی است و توقف در محدوده‌های دقت مقرر شده‌ی قانون ارقام معنی‌دار در مجموع درست نیست. لذا ساخت فرضیه و آزمون آن‌ها شاید برای پژوهش‌های تجربی در علم اقتصاد پوزیتیو مناسب باشد اما برای تحقیقات تجربی در هنر علم اقتصاد مناسب نیست. در همین راستا با استفاده از ابزارهای مشاهده و اسناد ثانوی، ضمن بررسی انتقادی پیشنهادات سیاستی برخی از مهمترین تحقیقات و اسناد برنامه‌های شهری تبریز، برای برون‌رفت از وضعیت ناسازگرنی نظریه‌پردازی و پیشنهادات سیاستی متناسب با بافت تبریز ارائه خواهیم کرد. منوط به اتخاذ سیاستی پیشنهادات ما در مدیریت شهری تبریز، مطالعات آینده در قالب اقتصاد پوزیتیویستی می‌تواند درستی یا خطای نظریه ما و پیشنهادات سیاستی ما را آزمون کند.

در مطالعه حاضر واحد تحلیل ما شهر تبریز است و علت انتخاب اسناد مورد بررسی از بین خیل اسناد و تحقیقات، اهمیت موضوعی آن‌ها برای مدیریت شهر تبریز است. برای انجام مطالعه و قضاوت در مورد پیشنهادات سیاستی اسناد برنامه‌ای و تحقیقات شهری تبریز، تلاش کردیم از مباحث مرز دانش توسعه بهره‌مند شویم. برای نمونه، بعد از دهه‌ها ترویج رویکرد "راه‌حل محوری" توسط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی، اعتراف این دو نهاد بین‌المللی به شکست راه‌حل محوری، که در گزارش ۲۰۰۵ با عنوان: "آنچه از یک دهه اصلاحات می‌توان آموخت"، جالب توجه است. علی‌رغم این، اعتراف مزبور متأسفانه مورد توجه غالب برنامه‌ریزان و محققان ما نیست. همچنین سفارش به تلخیص انتقادات نورث، عجم‌آغلو، رودریک و فوکویاما به رویکرد "راه‌حل محوری" و نشر عمومی آن در قالب کتابی کم‌حجم در سال ۲۰۰۸ توسط بانک جهانی، باز نقطه عطف دیگری است که مورد غفلت سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و محققان ما است.^۲

لذا ما در این مطالعه، مبنای نقد و بررسی خود از برنامه‌ها و پیشنهادات سیاستی تحقیقات شهری را اولاً مشاهده واقعیت تبریز در خصوص شکاف بین وعده‌ها، انتظارات و عملکردها، و ثانیاً نظریات برجسته‌ای که در حیطه لزوم مسئله‌محوری و اهمیت شناخت تشخیصی از محیط بومی پرداخته شده است، قرار داده‌ایم. در همین چارچوب، مفاهیم، متغیرها و حوزه مطالعه خود را نسبت به روش پوزیتیویستی و اقتصاد نئوکلاسیک گسترده‌تر کرده‌ایم. برای نمونه، در قالب مفهوم جدید از "توسعه شهری"، تأکید کرده‌ایم که ساخت فیزیکی شهر ابزار توسعه است نه هدف توسعه؛ یا در خصوص لزوم کثرت‌گرایی ادعا کرده‌ایم که موضوعات اجتماعی شهر باید به‌صورت بین‌رشته‌ای مطالعه شود نه صرفاً اقتصادی، جامعه‌شناسی یا سیاسی که به‌صورت تصنعی از هم جدا شده‌اند؛ در حوزه متغیرهای تحلیلی هم، "ایدئولوژی" را به‌عنوان متغیر تحلیل وارد کرده‌ایم و دیگر زیل فرض "ثبات سایر شرایط" قرار نداده‌ایم و الی ماشالله.

^۲. نقد و بررسی گزارش ۲۰۰۵ بانک جهانی را در مقاله دنی رودریک (۲۰۰۶) بخوانید. همچنین کتابی که در قالب نظرات نورث، رودریک، عجم‌آغلو و فوکویاما توسط بانک جهانی منتشر شد را می‌توانید با ترجمه فرشاد مومنی (۲۰۲۰) مدنظر قرار دهید.

۵. بررسی انتقادی دیدگاه‌های نظری و روش‌شناختی تحقیقات و برنامه‌های کلان‌شهر تبریز

در این بخش از نوشته، به منظر نگاه برخی از تحقیقات و اولین برنامه راهبردی-عملیاتی کلان‌شهر تبریز (۲۰۲۳-۲۰۱۹) توجه می‌دهیم تا یکی از اساسی‌ترین و سرنوشت‌سازترین دلایل نابسامانی شهر تبریز از بُعد اندیشه‌ای را ردگیری کرده باشیم. قبل از ورود به بحث، خاطر نشان می‌کنیم که منظر نگاه اسناد مزبور از ابعاد مختلف امکان‌گفتمان انتقادی را فراهم می‌کند؛ با وجود این، صرفاً به یکی دو نقص اندیشه‌ای از هر سند اکتفا کرده و مباحث مبسوط‌تر را برای نوشته‌های دیگری موکول می‌کنیم. همچنین تأکید موکد می‌شود که وجه‌مشخصه مشترک تمام اسناد و برنامه‌هایی که در زیر بررسی می‌کنیم، تقلید و اقتباس غیرانتقادی از نظریات و روش "یک بهترین سرمشق" است که به اصطلاح رویکرد "راه‌حل‌محور" خوانده می‌شود.

در روش راه‌حل‌محور که روش رایج در غالب تحقیقات اقتصادی و اجتماعی شهر تبریز است، ابتدا کارشناسان، مطالعاتی انجام می‌دهند تا بر سر یک "راه‌حل" به تصمیم برسند، سپس طراحی می‌کنند که آن راه‌حل چگونه باید وارد بستر کار شود، و سرانجام اجرا را سر می‌اندازند. اما چنین مراحل در یک فرایند خطی (ماهیتی چه‌گُند داشته باشد و چه ناگهانی) بخت اندکی برای یادگیری و انطباق با محیط بومی فراهم می‌آورد. در رویکرد راه‌حل‌محور، بسیاری از افراد و محققان هنگام اندیشیدن به اینکه در مواجهه با یک مسئله چه کار باید بکنیم، اصلاحات و ابتکار عمل‌های سیاستی خود را به روایتی متضمن دو بخش محدود می‌سازند: (الف) وضع موجودی که داریم، یا شیوه‌ای که کارها در حال حاضر در بستر مدنظر انجام می‌گیرند، شیوه‌هایی که افراد حاضر در این بستر می‌دانند چگونه انجام‌شان دهند، اما مشکل را حل نکرده‌اند؛ و (ب) بهترین سرمشق‌هایی که در دیگر بسترها وجود دارند و گمان می‌رود مسائلی مشابه را حل کرده باشند ولی مطمئن نیستیم در زمان و مکان مدنظر چگونه آن‌ها را به اجرا بگذاریم. اصلاح و تغییر سیاست اغلب بر جایگزین کردن سرمشق‌های جاری داخلی با بهترین سرمشق‌های خارجی تمرکز می‌کند. اما اصلاح‌گران بیشتر از این دو گزینه را در اختیار دارند. آن‌ها می‌توانند با تمرکز بر شناخت تشخیصی از محیط بومی، مسئله‌محور عمل کنند. در بخش پیشنهادات مقاله به این مورد خواهیم گشت.

۵-۱. نقد و بررسی طرح پژوهشی "آسیب‌شناسی مشارکت شهرداری کلانشهر تبریز در سرمایه‌گذاری‌ها"

طرح پژوهشی "آسیب‌شناسی مشارکت شهرداری کلانشهر تبریز در سرمایه‌گذاری‌ها"، از ابعاد مختلفی می‌تواند موضوع بحث و نقد جدی باشد. در این مختصر، ما از چهار منظر به نقد و بررسی آن ورود می‌کنیم: (۱) راه‌حل‌محوری؛ (۲) خردبنیاد و تک‌ساحتی بودن؛ (۳) منبع‌محوری؛ (۴) کم‌توجهی به ملاحظات تطبیقی و غفلت از ملاحظات مبنایی-اخلاقی.

۱-۱-۵. راه‌حل‌محور بودن طرح

طرح پژوهش مزبور در صفحات ۱۲۸ و ۱۲۹ تصریح دارد که، برای پرکردن شکاف بین وضعیت موجود شهر تبریز و وضعیت مطلوب (وضعیت شهرهای پیشرو در کشورهای صنعتی)، الگوها و راهکارها را از نمونه‌های موفق پیشرو اتخاذ می‌کند. به عبارتی این طرح، با اقتباس از نمونه‌های پیشرو خارجی، بر سر یک راه‌حل برای شهر تبریز به توافق رسیده و تلاش دارد آن راه‌حل را وارد بستر شهر تبریز کند و اجرا را سر گیرد. و این کار را در قالب نمودار ۱-۵ به شرح زیر در صفحه ۱۴۲ در یک فرایند خطی به نمایش گذاشته است.



شکل ۲: روش تدوین الگو برای گسترش سرمایه‌گذاری مشارکتی شهرداری تبریز (Mousavi, 2021)

اما، همان‌طور که قبلاً هم اشاره شد، چنین مرحله‌ای در یک فرایند خطی بخت اندکی برای یادگیری یا انطباق کارا با محیط بومی شهر تبریز فراهم می‌آورد. مجری طرح می‌توانست از یک فرایند کارآزمایانه و رفت‌وبرگشتی (Andrews et al., 2020: 258) با ویژگی‌های زیر استفاده کند:

- با شناخت تشخیصی از محیط بومی، چندین راه‌حل، شناسایی و به اجرا گذاشته شوند.
- گام‌های کارآزمایانه رفت‌وبرگشتی به شکلی پیشرونده اجازه ظهور راه‌حل‌های واقعی (یعنی مشروع به لحاظ محلی) را بدهند.
- نهایتاً، یادگیری منضبط، کارآزمایانه و انعطاف‌پذیر، می‌توانست به انطباق‌یافتن با ویژگی‌های خاص بستر محلی کمک کند.

در برخورد با چالش‌های پیچیده‌ای مثل پایین‌بودن سرمایه‌گذاری مولد، ما به رویکردی متفاوت نیاز داریم، رویکردی که در آن سیاست‌گذاران و اصلاحگران بتوانند نظرات جدید را بیازمایند، یاد بگیرند که چه چیزی و چرا نتیجه می‌دهد، ایده‌ها را به کاربندند، و فرایند را تا رسیدن به راه‌حل تکرار کنند. به عبارتی ما در قالب آزمون‌وخطا در محیط بومی به راه‌حل مناسب می‌رسیم نه این‌که راه‌حل "یک بهترین سرمشق" را اقتباس طوطی‌وار کرده و برای تبریز جا بیاندازیم. در سایه این غفلت روش‌شناختی است که بار زیاد و بدموقع به شهر تبریز تحمیل می‌کنیم و آن را از قابلیت‌های نیم‌بند سابق می‌اندازیم.

۵-۱-۲. خردبنیاد و تک‌ساحتی بودن طرح

سرمایه‌گذاری‌های مولد و فناورانه در سطح خرد اقتصادی، به ملاحظات سطح توسعه و به ثبات اقتصاد کلان نیاز دارد. علی‌رغم این، از آنجایی که منظر نگاه طرح پژوهشی مذکور به مسئله سرمایه‌گذاری، در همان قالب کتب ترجمه‌ای اقتصاد، خردبنیاد بوده و با تحلیل‌های سطح خرد اقتصادی و با نگاه جزیره‌ای به ساحت اقتصاد صورت گرفته است^۳، این نگاه مونواکونومیک نه تنها امنیت حقوق مالکیت برای سرمایه‌گذاری‌های مولد را تأمین نمی‌کند، بلکه خود بستری برای ناامنی‌های بیشتر و لذا افول سرمایه‌گذاری‌های آتی در شهر تبریز تدارک می‌بیند.

از جنبه معرفتی باید توجه داشته باشیم که ما با یک مشترک لفظی به نام "اقتصاد" روبه‌رو هستیم که این مشترک لفظی هنگامی که در مورد رفتارهای یک فرد یا خانوار یا بنگاه داریم صحبت می‌کنیم موضوعیت پیدا می‌کند، زمانی که در مورد مسائل سطح کلان اقتصادی صحبت می‌کنیم موضوعیت پیدا می‌کند و زمانی که در مورد مسائل سطح توسعه اقتصادی هم صحبت می‌کنیم موضوعیت پیدا می‌کند. کلید بحث این است که اگر وقوف روش‌شناختی به مسئله "نقص اطلاعات" انسان‌ها وجود نداشته باشد و اگر دقت و توجه روش‌شناختی در مورد تقدم رتبه‌ای تحلیل‌ها و مسائل سطح توسعه به تحلیل‌ها و مسائل سطح کلان، و سطح کلان به سطح خرد وجود نداشته باشد به نام علم اقتصاد، چه در سطح نظر و چه در سطح عمل بستری برای ترویج خشونت پدید می‌آید. روشن است که در غیاب الزامات سطح توسعه و کلان، تجویز الگوهای خردبنیاد، مناسبات و قانون جنگل را در شهر تبریز برقرار می‌کند و آرای دلاری را حاکم می‌کند؛ مبنی بر این‌که، هرکس که زر و زور و قدرت بیشتری دارد در حوزه‌های حیات اجتماعی بر دیگران غالب می‌آید و استثمار و نفوذ به دولت محلی رخ می‌نماید. در چارچوب مناسبات جنگل‌گونه، به اسم سرمایه‌گذاری شهری، فرصت-طلبی‌ها و زیاده‌خواهی‌ها زمینه بروز پیدا می‌کند و چون این پدیده انسجام اجتماعی را از هم می‌گسلد، مدیریت شهر در این فضا به شدت هزینه‌بر می‌شود.^۴

^۳. طرح پژوهشی مورد بحث، الزامات سرمایه‌گذاری مشارکتی را در صفحه ۱۴۹ در قالب نمودار زیر و با تمرکز بر حوزه خردبنیاد اقتصاد بحث می‌کند و اشاره خاصی به مناسبات ساختار نهادی، کیفیت دولت، سازه‌های ذهنی عاملان، چالش‌های سیاسی و امثالهم ندارد.

^۴. برای شرح و بسط بیشتر موضوع، به سخنرانی دکتر فرشاد مومنی در همین ارتباط رجوع شود.

۵-۱-۳. منبع محور بودن طرح

در جای جای طرح مذکور، کمبود منابع مالی و سرمایه محور تصمیمات شهری قرار می‌گیرد و پروژه‌های مشارکت عمومی و خصوصی بر اساس آن تجویز می‌شود. اما نگاه درست و جامع‌الاطراف اقتضاء می‌کند که بدون آن که در وضعیت موجود محدودیت و قید منابع مالی شهرداری تبریز را منکر شویم، موارد دیگری را نیز توجه دهیم.

اگر اساس تحلیل ما مشاهده واقعیت‌های شهر تبریز باشد باید با نظر هاف و استیگلیتز (۲۰۰۳) موافق بود که توسعه اساساً انباشت سرمایه نبوده بلکه فرایند تغییرات سازمانی است. وقتی بر اساس ایده "یک قبا برای همه" برنامه‌ها، سیاست‌ها و طرح و پروژه‌هایی را برای شهر تبریز به صورت ترجمه‌ای اتخاذ می‌کنیم، با هدر رفت منابع و فساد مالی مواجه می‌شویم که در غیاب آن شاید مشکلات مالی ما تا آن حد نمی‌شد. لذا ما به تغییرات نهادی و سازمانی و توجه به سمت هزینه‌کردهای شهر تبریز هم نیاز داریم. به لحاظ ترتیب و توالی، مشکل اصلی ما، محدودیت منابع نیست، بلکه اتلاف و فساد و بد خرج کردن منابع است. مدیریت شهر با سازمان‌های مبتنی بر فرمان و دستورالعمل، که مانع خلاقیت شهروندان و کارمندان دغدغه‌مند شهرداری و شورای شهر می‌شود، بستری برای اتلاف منابع فراهم می‌کند. لذا برای حل مسئله مشکل منابع، کیفیت نهادها افزایش یابد، تغییرات سازمانی در دستور کار باشد و سمت هزینه‌کردهای شهرداری اولویت‌بندی شود.

ویلیام ایسترلی (۲۰۰۱) در یک ارزیابی بدبینانه از الگوهای تقلیدی برای مدیریت جوامع، اذعان دارد که "میلیاردها دلاری که از دهه ۱۹۶۰ تاکنون، با تلاش مشاوران، وام‌دهندگان خارجی، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی اعطا شده است، هرز رفته و به نتایج مطلوب نیانجامیده است." در تجربه خود ما، در دوره دولت‌های آقای احمدی‌نژاد، بیش از ۷۰۰ میلیارد دلار به اقتصاد ایران تزریق شد، اما پیشرفتی حاصل نیامد، همچنین در دهه ۱۳۹۰ و در دولت آقای حسن روحانی هم علی‌رغم تزریق نزدیک به همین رقم به اقتصاد ایران، شاهد آن بوده‌ایم که دهه ۱۳۹۰ مقلب به "دهه از دست رفته" شد. لذا مسئله اساسی ما محدودیت منابع ریالی و ارزی نیست بلکه تغییرات نهادی و سازمانی باید مدنظر باشد. واضح است که ما نیازمند ملاحظات هستیم که از نظر تحلیلی قانع‌کننده باشند و عملی کردن آن‌ها موثر واقع شود.

از جنبه‌های دیگری هم می‌شود منبع‌محوری را نقد کرد. اگر هدف توسعه شهری را بسط آزادی‌های واقعی شهروندان و ارتقای نهادهای مدنی بدانیم، و از خودرأیی در تصمیم و تخصیص منابع پرهیز کنیم، ابزار توسعه شهری (منابع مالی، آسفالت، زیرساخت‌ها و ...) با کمترین اتلاف منابع تأمین می‌شود. در این خصوص، تجربه‌های موفق مدیریت شهری را می‌توان در نوشته‌های اوآنز (۲۰۰۴)، آمارتیاسن (۲۰۰۶) و عجم‌اگلو و رابینسون (۲۰۲۰) مدنظر قرار داد.

۵-۱-۴. کم‌توجهی طرح به ملاحظات تطبیقی و غفلت از ملاحظات مبنایی-اخلاقی

نگاه غالب طرح مزبور به علم اقتصاد این است که اقتصاد مجموعه‌ای از قضایای "علمی" فارغ از ارزش برای شناخت رفتار عاملان اقتصادی است، که در آن اموری همچون زمان، مکان، مرحله رشد و توسعه، مسلمان و غیرمسلمان بودن اهمیت ندارد و لذا تقلید از "یک بهترین سرمشق" مجوز داده می‌شود. اما نظر به این که شرایط، مسائل، اقتضات، ارزش‌ها، تاریخ و قید جغرافیا در جوامع مختلف فرق می‌کند، لازم است در چارچوب رویکرد بومی برخوردی انتقادی و فعال با نظریات و الگوهای غربی صورت گیرد. نظر به این که الزامات و پیش‌نیازهای رشد سرمایه‌گذاری در یک جامعه اسلامی با جامعه سرمایه‌مدار سازگاری درونی و بیرونی ندارد، بایستی بر اهمیت بومی‌سازی علم اقتصاد در این حوزه تأکید کرد تا با هماهنگ کردن ابزارها و اهداف، منافع جامعه اسلامی و عاملان اقتصادی در راستای ارزش‌هایی چون عدالت اجتماعی و منفعت جمعی تأمین شود.

۲-۵. آسیب‌شناسی برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری تبریز (۲۰۲۳-۲۰۱۹)

در نگاهی انتقادی به "برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری تبریز (۲۰۲۳-۲۰۱۹)" می‌توان موارد زیادی را به بحث گذاشت. برای نمونه مواردی را مطرح می‌کنیم.

۱-۲-۵. فقدان چشم‌انداز اسلامی برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری تبریز و لزوم ترمیم آن

برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری تبریز (۲۰۲۳-۲۰۱۹)، فاقد چشم‌انداز و تبیین‌های اسلامی موکد در مورد نحوه تصمیم و تخصیص منابع و مدیریت شهری است. با توجه به این‌که در بخش قبلی به برخی از الزامات مدیریت شهری از منظر اسلامی پرداخته شد، در این بخش، نکات تکمیلی ارائه می‌شود.

اساساً باید به این سوال پاسخ دهیم که آیا لازم است برنامه‌ریزی اقتصادی شهر با دیدگاه اسلامی داشته باشیم؟ آیا درحالی‌که اقتصاد مرسوم به شکل کاملاً توسعه‌یافته آن وجود دارد، لازم است اقتصاد اسلامی نیز داشته باشیم؟ این پرسش حائز اهمیت ویژه‌ای است چرا که موضوع هر دو رشته اقتصاد مرسوم و اقتصاد اسلامی، تقریباً یکسان است و عبارت است از توزیع منابع کمیاب بین موارد استفاده بی‌شمار. با توجه به این منظر، پرداختن به اقتصاد اسلامی تنها زمانی توجیه‌پذیر است که تلاش برای توسعه‌بخشیدن این علم با هدف عینیت‌بخشیدن به هدفی باشد که تجزیه و تحلیل‌های موجود اقتصاد مرسوم نمی‌توانند به آن‌ها بپردازند. چنانچه مجموعه متغیرهای به‌کار گرفته‌شده جهت تجزیه و تحلیل، گسترده‌تر باشد، و سازوکارها و روش‌های تخصیص و توزیع منابع نیز متفاوت از روش‌های اقتصاد مرسوم باشد، نیاز به اقتصاد اسلامی نیاز مبرمی است. از این رو نخستین پرسشی که ممکن است مطرح شود، به مقصود و هدفی که در پس هر نوع برنامه‌ریزی درباره تخصیص و توزیع منابع وجود دارد باز می‌گردد. چنانچه منابع نامحدود بودند، شاید چنین مطالعه و برنامه‌ریزی‌ای لازم نبود. لیکن، منابع محدود هستند و برای ارضای همه خواسته‌های افراد و گروه‌های اجتماعی کفایت نمی‌کنند. بنابراین، ما در برنامه‌ریزی بودجه و توسعه، با این پرسش غامض مواجه هستیم که منابع را به چه استفاده‌هایی برسانیم و خواسته‌های چه کسانی را برآوریم و مناط این انتخاب چه باشد. یکی از پاسخ‌ها را عمر چپرا در کتاب "آینده علم اقتصاد" داده است و آن این است که، منابع به‌گونه‌ای استفاده شود که به محقق‌شدن دیدگاه جامعه یعنی رفاه و بهروزی کمک کند (Chapra, 2006: 25).

لیکن اصطلاح "رفاه و بهروزی" اگرچه از سوی شماری از اقتصاددانان مورد استفاده قرار گرفته است، خود یک اصطلاح مناقشه‌برانگیز است و ممکن است به طرق مختلفی تعریف شود. این اصطلاح ممکن است به‌معنای کاملاً مادی تعریف شده و جنبه معنوی آن مورد غفلت قرار گیرد. بسته به این‌که کدام تعریف از رفاه و بهروزی مورد پذیرش واقع شود، ترکیب کاملاً متفاوتی از کالاها و خدماتی که باید با استفاده از منابع کمیاب ایجاد شود را معین می‌کند. این موضوع می‌تواند منجر به سازوکارهای متفاوتی برای تخصیص و توزیع شود (همان، ۲۶). نظر به این، هر گاه علم اقتصاد وارد مباحث رفاه و بهروزی انسانی به‌معنای موسع آن گردد، وظیفه این علم بسی بیشتر و البته پیچیده‌تر و دشوارتر خواهد شد. در این صورت ممکن است اقتصاد دیگر نتواند خود را محدود به متغیرهای اقتصاد نماید. بلکه شاید مجبور شود همه آن متغیرها از جمله متغیرهای اخلاقی، روان‌شناختی، اجتماعی، سیاسی، جمعیت‌شناختی، و تاریخی را که به "رفاه" چنان جامعیتی بخشیده‌اند، دربرگیرد. همچنین در مواقعی ممکن است علم اقتصاد مجبور شود به‌شماری از پرسش‌هایی پاسخ دهد که صرفاً به پیشینه‌سازی ثروت و مصرف مربوط است.

لذا، اگر مراد از برنامه‌ریزی شهری تأمین رفاه و بهروزی در معنای پیشینه‌سازی سود و ثروت و مطلوبیت "انسان اقتصادی" نئوکلاسیکی باشد هیچ نیازی به اقتصاد اسلامی نداریم. اما اگر تحقق رفاه اجتماعی شهروندان در معنای وسیع‌تری مدنظر برنامه‌ریزان شهر است باید هم مبانی نظری و هم الزامات و پیش‌نیازهای تأمین آن هدف محل بحث برنامه توسعه شهری باشد.

۵-۲-۲. انداختن توپ به میدان حاشیه‌نشینان

برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری تبریز در حالی حاشیه‌نشینان شهری را به لحاظ مسائل فرهنگی و عدم همکاری با مسئولان مقصر می‌داند که، مناسبات فن‌سالارانه و مشارکت ندادن شهروندان در مدیریت اجتماعی و نیز عدم انطباق کارای ساختار نهادی دولت در قبال تحولات سریع علم و فن، باعث بروز پدیده حاشیه‌نشینی می‌شود. ضمناً، مسئله حاشیه‌نشینی شهری امری سیاسی و حقوقی است تا فرهنگی. امر فرهنگی (در معنای غیر وبری آن) خود شدیداً متأثر از امر سیاسی است هر چند بر آن اثرگذار هم باشد.

۵-۲-۳. قائم به شخص بودن مدیریت شهرداری تبریز

ترسیم وضعیت موجود مدیریت شهر تبریز در صفحه ۳۱ کتاب برنامه، نشان از قائم‌به‌شخص بودن مدیریت شهرداری دارد. برنامه شهری تلاش دارد با کاربست "نظریه حکمرانی خوب" به برچیدن چنین مناسباتی اقدام کرده و سازمان غیرقائم‌به‌شخص برقرار کند، اما از آنجایی که خود نظریه حکمرانی خوب [بانک جهانی] برای جوامع در حال توسعه رانتهی و نظم‌های اجتماعی دسترسی محدود، زمینه‌ساز مسئله خشونت است، برنامه‌ریزان شهرداری توفیقی در نایل شدن به هدف مزبور نداشته و نخواهند داشت.

۵-۲-۴. سهل‌الوصول دانستن راه‌حل مسائل پیچیده

راهبرد ۴۳ تحت عنوان "تحول ساختارها و مقررات بر اساس اصول حکمروایی خوب شهری"، سیاست‌های اجرایی زیر را توصیه و تجویز کرده است:

۴۳۱- پاسخگو بودن، شفافیت عملکردی و ارتقای سلامت و مبارزه با مفاسد اداری؛

۴۳۲- کوچک‌سازی، چابک‌سازی، اثربخشی، کارایی و منطقی‌سازی ساختار شهرداری؛

۴۳۳- بازنگری در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، استانداردها؛

۴۳۴- استقرار مدیریت عملکرد و تقویت ارزیابی و ارزشیابی؛

۴۳۵- برون‌سپاری وظایف قابل واگذاری شهرداری؛

۴۳۶- محله‌محوری در نظام مدیریت و تصمیم‌سازی؛

۴۳۷- آموزش مستمر و اثربخش کیفی کارکنان شهرداری؛

۴۳۸- ارتقای عزت‌نفس و تعصب سازمانی کارکنان (Strategic-operational program of Tabriz municipality).
۲۰۲۰: ۳۲).

همچنین در حوزه تحول ساختاری-اداری، ماده ۶۰ برنامه، شهرداری را موظف به تحقق اصل شایسته‌سالاری تا پایان سال اول برنامه می‌کند. در ماده ۶۱ هرگونه جذب و به‌کارگیری نیروی انسانی تحت هر عنوان در شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آن را ممنوع می‌کند مگر با کسب مجوزهای قانونی. در ماده ۶۲ هرگونه تبدیل وضعیت نیروهای شاغل در شهرداری را منوط به کسب مجوز قانونی می‌کند. در قالب ماده ۶۳ به شهرداری تکلیف می‌شود که به منظور ارتقای سلامت اداری، لایحه جامع شفافیت امور شهرداری و تعارض منافع را تا سال دوم برنامه ارائه نموده و با شناسایی گلوگاه‌های آسیب‌رسان و استقرار سامانه مرتبط، از نیروی انسانی خود صیانت نماید (Strategic-operational program of Tabriz municipality).

سهل‌گرفتن راه‌حل مسائل پیچیده در برنامه‌ریزی توسعه شهری تبریز نشان از کم‌توجهی مسئولان برنامه‌ریز آن مجموعه به فلسفه شکل‌گیری دولت طبیعی (نظم اجتماعی دسترسی محدود به حوزه‌های اقتصاد و سیاست) دارد. یکی از الزامات برون‌رفت از وضعیت نابسامانی که پیامد نظم دسترسی محدود و حامی‌پروری در دولت‌های طبیعی است، این است که ضمن طبیعی دانستن آن به لحاظ تاریخی، برون‌رفت از شرایط نامساعد را سهل‌الوصول نگیریم. چرا که ویژگی "بازدهی فزاینده ماتریس نهادی" و پدیده "وابستگی به

مسیر" باعث شکل‌گیری گروهی ذی‌نفع شده که در مقابل اصلاحات مقاومت می‌کنند. توجه به این نکات باعث می‌شود که نقطه شروع اصلاحات را چنان تمهید کنیم که به خشونت و نابسامانی بیشتر نیانجامد. گذاری که برنامه راهبردی-عملیاتی ترسیم کرده است، به جامعه‌ای با ویژگی‌های انطباق‌کارا و نهادهای نظم دسترسی باز در مقام پشتیبان گذار نیاز دارد که در وضعیت حال، شهر تبریز فاقد آن‌ها است. لذا، برنامه‌ریزی توسعه شهری باید یکی از اساسی‌ترین وظایف خود را برنامه‌ریزی آگاهانه برای گذار از "نظم دسترسی محدود" به "نظم دسترسی باز"، بدون دامن زدن به خشونت بیشتر بداند.

۵-۲-۵. بحث‌های بی‌ثمر در مورد اندازه دولت محلی

کتاب برنامه شهری در صفحه ۳۲ در قالب راهبرد ۴۳ و سیاست اجرایی ۴۳۲ به کوچک‌سازی و چابک‌سازی، اثربخشی، کارایی ساختار شهرداری اشاره دارد. این در حالی است که، باید بحث‌های بی‌ثمر درباره "میزان" دخالت دولت‌ها را به کناری نهاد و به بحث درباره انواع مختلف درگیرشدن دولت محلی، کیفیت آن و اثرات مداخله یا عدم‌مداخله پرداخت. در مباحث کوچک‌سازی دولت‌ها آن‌چه نادیده گرفته می‌شود این است که در جهان معاصر کناره‌جویی و مداخله دولت راه‌های جانشین هم نیستند. به عبارت دیگر دخالت دولت، مفروض است و مسأله‌ای که باید به آن پرداخت "نوع" این مداخله است نه "میزان" آن. لذا باید از منطق نگاه نیوتنی "این" یا "آن" پرهیز کرد و توجه داشت که چنین نگاهی به تحمیل هزینه‌های سنگین برای جوامع منجر شده است. آنچه باید اصل باشد ترکیبی خردمندانه از دولت و بازار و نهادهای مدنی ناظر بر هر دو نهاد دولت و بازار است.

۶-۲-۶. اهداف مطلوبی که با رویکرد نظری برنامه توسعه شهری تأمین نمی‌شوند

راهبرد ۵۴ با عنوان "ترویج عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری‌ها"، سیاست‌های اجرایی زیر را توصیه و تکلیف می‌کند (البته باید توجه داد که چنین مولفه‌هایی را نمی‌توان سیاست اجرایی نامید. این‌ها باید مجهز به دلالت‌های سیاستی و فرایندهای اجرایی باشند تا ملقب به سیاست اجرایی شوند):

- توانمندسازی شهروندان ساکن در مناطق کم‌برخوردار؛
- عدالت فراگیر در ارائه خدمات شهری به آحاد شهروندان به‌ویژه در محلات کم‌برخوردار؛
- ترویج مشارکت شهروندی

همچنین ماده ۹۶، شهرداری را موظف می‌کند که به منظور مشارکت شهروندان با "رویکرد محله‌محوری" در تنظیم بودجه سالانه منابعی را پیش‌بینی نموده و گزارش سالانه به شورای شهر ارائه دهد.

سوالی که پیش می‌آید این است که چه تناسبی بین برنامه‌ها و الگوهای اقتباسی در قالب "یک بهترین سرمشق" و مشارکت‌طلبی از شهروندان بومی دارد؟! رویکردهای تقلیدی ذاتاً فن‌سالار، خلاقیت‌کش و مشارکت‌ستیز هستند.

علی‌رغم این‌که در برنامه شهری به لزوم مشارکت شهروندان تأکید شده است، کمیته‌های پیشنهادی نظارت‌کننده، تصمیم‌گیر و تخصیص‌دهنده برنامه مذکور را مروری مختصر می‌کنیم تا ببینیم که آیا در نزد تهیه و تدوین‌کنندگان برنامه، مشارکت مردمی و نظارت نهادهای مدنی به‌واقع اهمیتی داشته، یا این‌که ادعای مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی شهری، در حد مد روز بوده است.

بر اساس ماده ۹۲ برنامه، شهرداری مکلف به تشکیل کمیته تخصیص اعتبار به منظور بهره‌برداری بهینه از اعتبارات و درآمدها و منابع (نقدی و غیرنقدی) با ترکیب زیر می‌شود:

شهردار؛ رئیس کمیسیون عمران، حمل‌ونقل و ترافیک شورای شهر؛ رئیس کمیسیون برنامه‌بودجه شورای شهر؛ معاون مالی و اقتصادی؛ معاون فنی و عمرانی؛ مدیرکل امور مالی و ذی‌حسابی؛ و مدیرکل برنامه‌بودجه.

همچنین، بر اساس ماده ۱۵۰، کمیته راهبری که به منظور پیگیری اجرای احکام برنامه، اثربخشی، انسجام و اولویت‌بندی برنامه و پروژه‌ها هر سه ماه یک‌بار قرار است تشکیل جلسه دهد، ترکیب اعضای آن به شرح زیر است: شهردار به عنوان رئیس کمیته؛ معاون برنامه‌ریزی و توسعه سرمایه انسانی به عنوان نایب‌رئیس و دبیر کمیته؛ معاون یا معاونین ذی‌ربط شهردار بر حسب موضوع برنامه؛ یک نفر صاحب نظر و کارشناس خبره بر حسب موضوع برنامه (با انتخاب شهردار)؛ و رئیس مرکز پژوهش‌های شورای شهر.

همان‌طور که می‌بینیم، در کمیته تخصیص اعتبار، خبری از مشارکت‌دادن شهروندان در تصمیم و تخصیص اعتبار نیست و در کمیته راهبری برنامه، بیرون از مجموعه شورای شهر و شهرداری، صرفاً یک نفر کارشناس آن‌هم به سلیقه و انتخاب شهردار امکان حضور دارد. سوال این است که چنین کمیته‌هایی در غیاب نهادهای مدنی و مردمی تا چه حد می‌توانند خطاها، عدم شفافیت‌ها، فساد احتمالی، فرصت‌طلبی‌ها و امثالهم را چاره‌سازی کنند و حکمرانی خوب مدنظر برنامه شهری را در عمل تأمین کنند؟!

لازم به توضیح است که حداقل ۵ حوزه بحث از این دست پارادوکس‌ها در اولین برنامه توسعه شهری تبریز (۲۰۲۳-۲۰۱۹) قابل بحث است؛ اما نظر به تطویل مقاله از طرح بحث آن‌ها خودداری می‌کنیم.

۷-۲-۵. غفلت برنامه توسعه شهری از فرایندهای خروج از ناطمینانی محیط انسانی و فیزیکی

نظر به تصریح تهیه‌کنندگان برنامه توسعه شهری در خصوص ناطمینانی‌های محیطی شهر و التزام به رفع آن‌ها، هدف بیانیه چشم‌انداز ۱۲ ساله و برنامه راهبردی-عملیاتی (۲۰۲۳-۲۰۱۹) در صفحه ۲۲ چنین ذکر شده است: "تبریز شهری خواهد بود با هویت انسان-محور، پاک، سالم، سرزنده و روان، تاب‌آور و مقاوم در برابر مخاطرات و بلایای طبیعی، دانش‌بنیان با ساختار منسجم و مدیریت هماهنگ شهری، متعادل و متوازن از نظر توسعه شهری، به‌عنوان مرکز تبادل خدمات برتر و تأثیرگذار در سطح منطقه‌ای، ملی و فراملی، با گنجینه فرهنگ، تمدن و گردشگری.

همچنین در زیل راهبرد ۱۱ با عنوان "رعایت کرامت و ارزش‌های انسانی در مدیریت شهری"، سیاست‌های اجرایی زیر پیشنهاد شده است: تبدیل شهر به محل زندگی توأم با آرامش و سلامت روانی؛ تأمین امنیت عبور و مرور شهروندان در پیاده‌روها و خیابان‌ها؛ مناسب‌سازی معابر شهری برای تردد افراد ناتوان، جانبازان و معلولان؛ و رعایت ارتفاع و تراکم ساختمانی با مقیاس‌های انسانی.

ماده ۸۴ فصل فنی و عمرانی برنامه هم اشاره مکرر به رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری برای افراد معلول جسمی-حرکتی و ناتوان دارد.

در زیل راهبرد ۱۴ با عنوان "بهبود و ارتقای کیفیت خدمات معماری و شهرسازی" در چارچوب سیاست اجرایی ۱۴۵ و ۱۴۶ به دیوان‌سالاری غیرضرور و موانع اداری موجود و لزوم رفع آن تأکید شده است.

در زیل راهبرد ۲۲ با عنوان "مدیریت پایدار زیست‌محیطی شهر"، از جمله، سیاست‌های اجرایی زیر پیشنهاد شده است:

- کنترل آلودگی‌های هوا و آب‌های سطحی و زیرسطحی؛
- آمادگی برای اثرات نامطلوب بحران زیست‌محیطی دریاچه ارومیه و مشارکت در جهت احیای آن.

سیاست اجرایی ۲۶۳ به اطلاع‌رسانی به‌موقع و صحیح وضعیت آلاینده‌های زیست‌محیطی در مواقع عادی و بحرانی به مردم و نهادهای ذی‌ربط تأکید می‌کند. سیاست اجرایی ۲۷۲ به متناسب‌سازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی برای معلولین و افراد کم‌توان تأکید می‌کند.

برخی از سیاست‌های اجرایی مربوط به راهبرد ۳۱ که برای ارتقای ایمنی و تاب‌آوری شهری پیشنهاد شده است چنین است:

- ایمن‌سازی فضاهای شهری در برابر مخاطرات طبیعی و انسان ساخت؛

- ایجاد دفاتر ایمنی، بهداشت و محیط زیست (HSE) در شهرداری تبریز؛
- برنامه‌ریزی آبخیزداری شهری از طریق مدیریت آب‌های سطحی، توسعه و نگهداری دستگاه‌های زهکشی؛
- اجرای طرح‌های پیشگیری از مخاطرات طبیعی؛
- افزایش سرعت ارائه خدمات اطفای حریق و امداد و نجات به شهروندان؛
- ایجاد آگاهی حداکثری در رابطه با امور ایمنی و نحوه پیشگیری از حریق‌ها و حوادث؛
- استقرار نظام‌های مدیریت ایمنی و سلامت شهری (همان، ۲۹).

برای ایجاد و تقویت مدیریت علمی، راهبرد ۴۱، سیاست‌های اجرایی چندی را پیشنهاد داده است از جمله:

- ۴۱۱- ضابطه‌مند کردن انجام امور؛
 - ۴۱۲- استقرار نظام شایسته‌سالاری در تصدی مسئولیت‌ها؛
 - ۴۱۳- پژوهش‌محور کردن تصمیم‌گیری‌ها و انجام امور مهم با رویکرد آینده‌پژوهی؛
 - ۴۱۴- تأسیس بانک اطلاعات اقتصادی، اجتماعی و شهری و برنامه‌ریزی برای جمع‌آوری منظم آمار و اطلاعات مورد نیاز مدیریت شهری؛
 - ۴۱۵- جایگزینی بینش بلندمدت و ضابطه‌مند به‌جای دیدگاه کوتاه‌مدت و سلیقه‌ای.
- سیاست اجرایی ۴۳۱ شهرداری را به پاسخگوبودن، شفافیت عملکردی و ارتقای سلامت و مبارزه با مفاسد اداری می‌خواند. ماده ۶۰ تا ۶۳ برنامه، شهرداری را مکلف و موظف به (۱) تحقق اصل شایسته‌سالاری، (۲) پرهیز از جذب و به‌کارگیری سلیقه‌ای نیروی انسانی، (۳) پرهیز از تبدیل وضعیت خودخواسته نیروهای شاغل در شهرداری، و (۴) شفافیت امور، سلامت اداری و برخورد با تعارض منافع می‌کند. طبق ماده ۱۲۳ شهرداری موظف به تهیه طرح جامع ساماندهی صنایع و مشاغل مزاحم و آلاینده شهری تا پایان سال اول برنامه و اقدام در آن خصوص بعد از تصویب شورا است.

سیاست اجرایی ۳۴۶ به لزوم شناسایی و تأمین کمبودهای خدماتی بافت‌های فرسوده و حاشیه‌نشین تأکید می‌کند.

همان‌طور که مشخص است، تمام موارد برجسته شده در بالا، که برنامه راهبردی-عملیاتی شهر تبریز برای رفع آن‌ها تأکید دارد، نشانه‌های نااطمینانی محیط انسانی و فیزیکی شهر تبریز هستند. نااطمینانی موجب اختلال‌های بنیادین در فرایندهای انباشت سرمایه مادی، انسانی، اجتماعی و نهادی می‌شود و مانع شکل‌گیری تخصص و تقسیم‌کار عقلانی در جامعه است.

باید دقت داشت که، هر قدر جوامع به سمت پیچیدگی، به‌ویژه پیچیدگی از بُعد تراکم غیرمتعارف جمعیت حرکت کنند بر ضریب اهمیت پدیده نااطمینانی افزوده می‌شود و به همین نسبت بر ضریب اهمیت برپایی مناسبات و سازمان‌های غیرقائم به شخص برای: (۱) برون‌رفت از نااطمینانی‌های محیط انسانی و فیزیکی، (۲) دستیابی به تاب‌آوری اقتصاد شهری، (۳) ارتقاء قدرت انعطاف کارا در مقابل پدیده‌های بدیع و (۴) ارتقای توان رقابت با دیگر شهرها افزوده می‌شود. دستیابی به سازمان‌های غیرقائم به شخص، برای کلان‌شهر تبریز با تراکم جمعیتی بالا و نااطمینانی محیطی منبعث از آن، از اهمیت به‌مراتب بالاتری برخوردار است. سوال این است که در کجای کتاب برنامه راهبردی-عملیاتی الزامات گذار از نظم دسترسی محدود به نظم دسترسی باز و گذار از سازمان‌های قائم به شخص به غیرقائم به شخص به صورت فرایندی اندیشیده شده است؟ در ضمن، آیا اقتباس ترجمه‌ای رویکردها، برنامه‌ها، سیاست‌ها و پروژه‌ها از یک نمونه موفق، و غفلت از مسئله‌محوری و عدم شناخت تشخیصی مسائل بومی شهر تبریز، بر شدت و عمق بیشتر مسئله نااطمینانی نمی‌انجامد؟ آیا نظام دانایی پوزیتیویستی، عمران‌گرایی و فیزیکالیسم حاکم بر مدیریت شهر، بستری برای بسط نااطمینانی محیط انسانی و فیزیکی نیست؟ اگر پاسخ‌ها مثبت است، پس چه نسبتی بین تصریح به نااطمینانی محیط انسانی و فیزیکی

شهر تبریز با اقتباس ترجمه‌ای سیاست‌ها و رویکردهای راه‌حل‌محور و نیز غفلت از تصریح فرایند گذار به نظم اجتماعی دسترسی باز وجود دارد.

۳-۵. نقد و بررسی روش‌شناختی طرح "اصلاح سیستم مدیریت درآمد-هزینه شهرداری تبریز"

۱-۳-۵. رویکرد نئوکلاسیکی و تنگ‌نظرانه اقتصادی طرح

طرح پژوهشی "اصلاح سیستم مدیریت درآمد-هزینه شهرداری تبریز" (Olad, ۲۰۲۱)، با دیدگاه نئوکلاسیکی پرداخته شده است. این نظریه، معمای نامتقارنی را برجسته می‌کند که لاینحل می‌گذارد. مفروض می‌گیرد که دولت محلی می‌تواند در قالب بنگاه بیشینه‌ساز درآمد مستقر شود و ثبات نظام سیاسی و اجتماعی را نیز برقرار کند. اما، چه در سطح دولت محلی و چه در سطح اشخاص، اگر دغدغه ما بیشینه‌سازی ثروت و درآمد باشد، ثبات نظام سیاسی و اجتماعی زیر سوال می‌رود. در قالب این رویکرد، هرگاه محاسبه هزینه-فایده شهروندان حکم کند، از قواعد اجتماعی و شهری سرپیچی کنند؛ و نیز هرگاه محاسبه کوتاه‌مدت اقتصادی و درآمد/هزینه شهرداری حکم کند شهرداری ترغیب به تصویب و اعمال قوانین بیشینه‌ساز درآمد می‌شود که تبعات میان‌مدت و بلندمدت آن بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی است. این دستورکار صرفاً اقتصادی و بیشینه‌سازانه ثروت، نظام سیاسی و اجتماعی شهر را از کار می‌اندازد. چون به‌صورت ضمنی مجوزی برای سواری مجانی مردم از شهرداری و برعکس، سواری مجانی شهرداری از مردم است.

طرح پژوهشی مزبور، دقت کافی ندارد که "توسعه شهر" عبارت است از شهری که در آن فقر قابلیت شهروندان به حداقل رسیده باشد و یک غنای قابلیت در شهر و شهروندان به‌وجود آید. غنای قابلیت عبارت است از مجموعه فضایل، خلیات، روحیات، ارزش‌های انسانی، اخلاقی، دینی، که ما برای رسیدن به کمال، و نه فقط موفقیت مادی، باید آن‌ها را داشته باشیم. یک شهر بزرگ، که ساختمان‌های بزرگ، برج‌های سربه فلک کشیده، میادین بزرگ، بزرگراه‌ها و مجسمه‌های زیبا دارد، شاید بتواند به موفقیت مادی عده‌ای کمک کند، اما لزوماً به معنی داشتن زندگی با کیفیت ایده‌آل، رضایت‌بخش، همراه با سعادت و خوشبختی نیست. همان‌طور که فاضلی (۲۰۲۰) به نقل از آمارتیا سن مطرح می‌کند، حس خوب زندگی در شهری اتفاق می‌افتد که در آن معنای توسعه شهری، به‌معنای توسعه قابلیت‌های انسان شهری است. جامعه‌ای که می‌خواهد در آن انسان مهم باشد هیچ‌گاه این‌گونه نمی‌اندیشد که شهر عبارت است از اتومبیل‌ها یا خیابان‌ها و سیستم حمل‌ونقل، که با تجویز نظام درآمد/هزینه نئوکلاسیکی به‌دنبال تحقق آن‌ها باشد.

۲-۳-۵. ناآشنایی طرح به چیستی و چگونگی اصلاحات نهادی

طرح پژوهشی مذکور، ادعا می‌کند که اصلاحات نهادی در مدیریت شهر را در دستورکار تحقیق قرار داده است، بدون آن‌که تناسبی بین محتوا و پیشنهادات سیاستی طرح با پیشنهادات سیاستی نهادی بایسته وجود داشته باشد. در پاسخ به ادعای غیرقابل اثبات طرح مزبور می‌توان موارد زیر را اشاره کرد:

- در خصوص کشورهای توسعه‌نیافته، نقطه ورود به بحث‌های اقتصادی در رویکرد نهادی، درآمد و "سود" نئوکلاسیکی نیست بلکه مسئله "خشونت" و گذار از نظم اجتماعی بسته شکننده به آستانه نظم اجتماعی دسترسی باز است. اگر با تمرکز بر "نظم اجتماعی دسترسی محدود" بودجه شهری را تحلیل می‌کردیم، کار تحقیق کلاً مسیر جداگانه‌ای را می‌پیمود.
- اگر محقق نهادگرا باشید و اذعان به عام بودن "نااطمینانی" در محیط انسانی و فیزیکی شهر داشته باشید، مباحث مرتبط با "کارایی انطباقی" و سازمان‌های غیرقائم‌به‌شخص را برجسته و تأکید می‌کنید. در کل تحقیق مزبور، حتی در حد واژگان هم بحثی از کارایی انطباقی نیست. بحث محوری طرح مزبور در مورد کارایی تخصیصی است.
- اگر اصلاحات نهادی در دستورکار تحقیق می‌بود، باید از فرایند گذار به نظام باورهای تقلیل‌دهنده نااطمینانی‌ها محیط شهری بحث می‌کردند.

- اگر اصلاحات نهادی در دستورکار پژوهش باشد، باید از "زمان" و تاریخ شهر تبریز بحث کنید و "قفل‌های تاریخی" و "وابستگی به مسیرها" و "رسوب‌های گذاشته شده" در مدیریت شهر را تجزیه و تحلیل کنید. اما در نظریه نئوکلاسیک تاریخ اهمیت ندارد. تعادل‌ها در این الگوی نظری، تعادل لحظه‌ای است. این در حالی است که، بدون نگاه از بلندای تاریخ به شهر تبریز، نمی‌توان شکل‌گیری ایده‌ها، باورها و نهادها را ردگیری و قفل‌های توسعه‌نیافتگی را باز کرد.
- اگر اصلاحات نهادی در دستورکار طرح مزبور بود، نباید هر دم از "سیستم قیمت‌ها" می‌نوشت. اساساً نهادها زمانی موضوعیت پیدا می‌کنند که سیستم قیمت‌ها کار نکند. و چون سیستم قیمت‌ها در بافت‌های توسعه‌نیافته و رانتهی کار نمی‌کند، پایه تحلیل‌های اقتصادی باید بر تحلیل نهادی استوار باشد.
- اگر اصلاحات نهادی در دستورکار تحقیق بود، باید در فصل کلیات، متغیرهای نهادی و سنجه‌های مربوطه تأکید می‌شد نه اینکه از نگاه تنگ درآمد/هزینه در مورد بودجه شهری بحث می‌شد.
- اگر اصلاحات نهادی در دستورکار تحقیق بود، به جای صرف تأکید بر سیستم قیمت‌ها، باید پای ایدئولوژی و اخلاق به وسط کشیده می‌شد. چون بدون ملاحظات اخلاقی، "سواری مجانی" حادث می‌شود و هزینه‌های مدیریت شهر را تا حد ورسکشستگی بالا می‌برد.
- اگر نگاه نهادی در تحقیق مزبور جایی داشت، شهرداری را به‌مثابه یک بنگاه اقتصادی نمی‌دید و با نگاه مونواکونومیک و خردبنیاد بحث نمی‌کرد. تشبیه شهرداری تبریز به بنگاه در یک اقتصاد رانتهی، نگاهی است که به‌خاطر غفلت از سطوح مختلف تحلیل اقتصادی (خرد، کلان و توسعه) و دره‌متنیدگی آن سطوح و نیز غفلت از ترتیب و توالی بایسته بین آن‌ها اتفاق می‌افتد. این غفلت روش‌شناختی و پیشنهادات سیاستی خطای برآمده از آن، بستر سازِ خشونت اجتماعی است.
- اگر نگاه نهادی در تحقیق مزبور جایی داشت، باید روابط زیرنظام‌های اجتماعی و نحوه تأثیرگذاری آن در مدیریت شهر را تصریح می‌کرد و متن تحقیق را با آن ملاحظات پیش می‌برد و در قالب متغیرهای تحلیلی، آن‌ها را بحث می‌کرد.
- اگر ملاحظات نهادی در طرح مزبور جایی داشت، باید از گفتمان "عمران‌گرایی"، از ایدئولوژی "فیزیکالیسم" شهری و نظام دانایی "پوزیتیویستی" فاصله می‌گرفت.
- اگر ملاحظات نهادی در طرح مزبور جایی داشت، نگاه به فقرای شهری و راه برون‌رفت از مسئله حاشیه‌نشینی، متفاوت از نگاه نئوکلاسیکی طرح می‌بود.

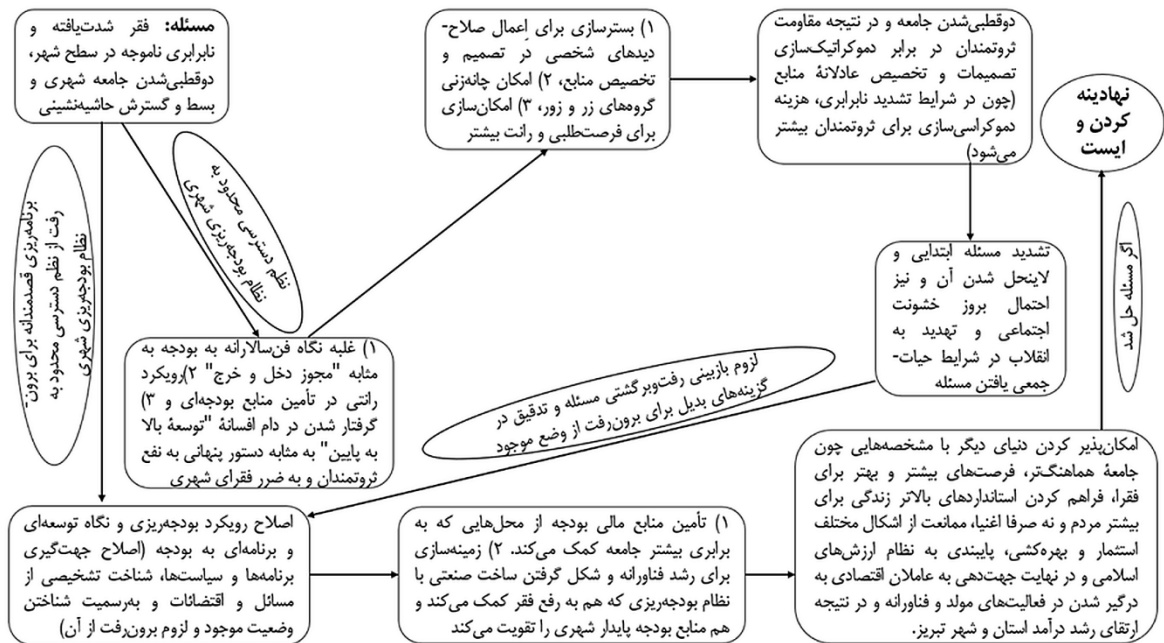
۳-۳-۵. موارد دیگری که می‌شود در خصوص طرح مزبور به بحث گذاشت

- طرح مذکور در کل، لیستی از بکن‌ها است و آسیب‌شناسی بومی و ترتیب و توالی ندارد.
- اصول پایه را به‌جای سیاست پیشنهادی قالب کرده است. اصول پایه در غیاب دلالت سیاستی و نهادی متناسب با مختصات محیط بومی، زمینه کاربست ندارد.
- به‌عبارتی تحقیق مزبور، راه‌حل محور است.
- نظام دانایی آن پوزیتیویستی است و کاربردی نیست.
- خیلی از ادعاهایش، حتی در سطح نظری، غیرقابل اثبات است.
- شکافت مسائل ندارد.
- دقت ناچیزی به ظرفیت اجرایی شهرداری و شورای شهر دارد.
- بدون تبیین فرایند بسط فرصت‌های برابر برای فقرای شهری، و فراتر از آن، بدون ایجاد امکانات حداقلی برای بهره‌مندی از آن فرصت‌های برابر، ادعای عادلانه‌بودن نظام بودجه‌ریزی شهری، شوخی تلخ و دردناکی است. به‌عبارتی دیگر، نظام بودجه-ریزی شهری تبریز در چارچوب پیشنهادات سیاستی طرح مزبور، قابلیت و کارکرد فقرای شهری را چندان ارتقاء نمی‌دهد.

۴-۵. نظام برنامه بودجه شهر تبریز، بستری برای گستردن فقر و نابهنجاری

در بررسی لایحه بودجه ۲۰۲۳ شهرداری تبریز، حداقل اعتنا به ترتیب و توالی‌ها، اقتضانات، مسائل، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌ها، یا به تعبیر دقیق‌تر، منطق برنامه‌های حاکم بر بودجه را شاهد هستیم و عمدتاً بحث بر سر نحوه تخصیص منابع و موضع اصابت آن است. چنین برخوردی با بودجه‌ریزی شهری، نه تنها ما را از برخورد فعال با پدیده فقر و نابرابری‌های ناموجه ناتوان می‌کند، بلکه خود به یکی از ابزارهای بروز چنین مسئله‌ای منجر می‌شود. در چارچوب نگاه برنامه‌ای و توسعه‌ای به بودجه، تمرکزها باید بر مسائل، اقتضانات و جهت‌گیری‌های سیاستی بودجه‌ریزی باشد تا بتواند بسترهای چانه‌زنی مستقیم و غیرمستقیم گروه‌های فرادست جامعه شهری و اعمال سلیقه‌ای مدیران در تصمیم و تخصیص منابع مالی را محدود کند. در خصوص دره‌متنیدگی جهت‌گیری برنامه‌ها با فقر و نابرابری می‌توان استدلال کرد.

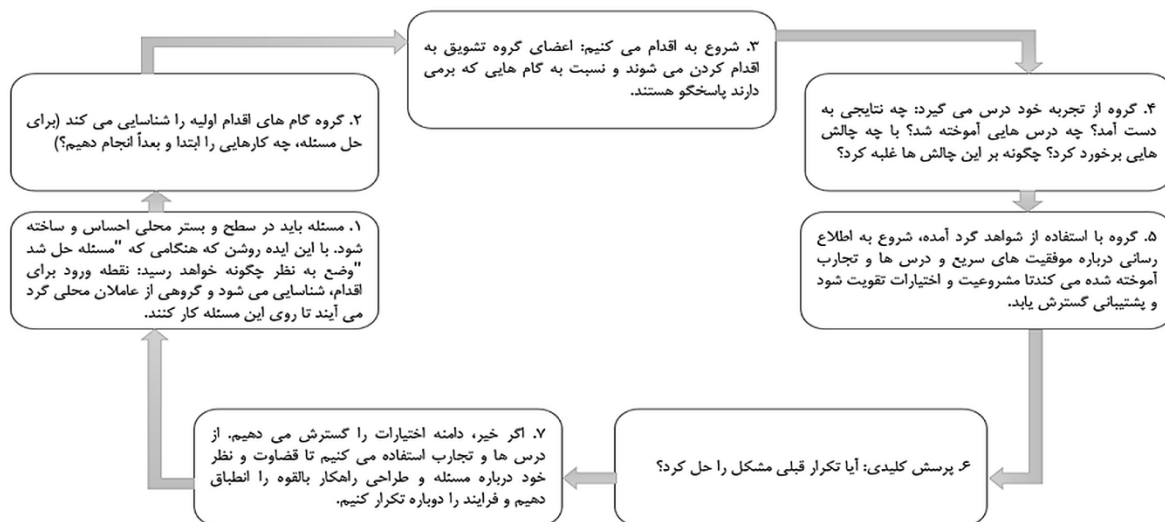
در گذشته نه‌چندان دور، مواجهه با فقر و نابرابری، بیش‌تر به‌عنوان یک مسئله اخلاقی مطرح بود و کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها فقر را به‌مثابه محصول عدم‌قابلیت‌ها و توانمندی‌های فردی خود فقیر بحث می‌کردند. به‌علاوه کلاسیک‌ها بر این عقیده بودند که فقر نیروی کار همچون ابزاری در دست صاحبان زر و زور و ثروت برای اطاعت فقرا از آن‌ها است؛ اسلحه‌ای که بدون سرودا، فقرا را مطیع می‌کند تا در خدمت صنعت و ثروتمندان باشند. اما با روشن شدن آثار تعیین‌کننده فقر اقتصادی [و فقر توانمندی] و میزان تأثیر آن بر الگوهای مصرف، تولید، جنبه‌های انگیزشی انسان، روندهای تخریب محیط زیست، سطح انباشت سرمایه انسانی، ثبات سیاسی، ارزش‌های اجتماعی و ... دیگر کسی برخورد با فقر را یک رویکرد صرفاً اخلاقی به‌شمار نمی‌آورد (momeni, 2007: 204). به این اعتبار، می‌توان گفت که تعیین‌کنندگی و دستاوردهای هر برنامه توسعه یک‌ساله یا چند ساله به نحوه برخورد آن برنامه با مسئله فقر و نابرابری‌های ناموجه وابسته است. دره‌متنیدگی مسئله فقر و نابرابری‌های ناموجه با نظام بودجه‌ریزی شهر تبریز را می‌توان به صورت نمودار زیر نشان داد.



شکل ۳: دره‌متنیدگی فقر با نظام بودجه‌ریزی

۶. نتیجه‌گیری کلی و پیشنهادات

با توجه به خشونت‌زا بودن و شکست‌های مکرر سیاست‌ها و برنامه‌های تقلیدی از "یک بهترین سرمشق" خارجی، باید از این‌گونه راهکارها و پیشنهادات سیاستی که "یک قبا برای همه" را تجویز می‌کنند دست کشید. به‌جای راه‌حل‌های از پیش تعیین‌شده (راه‌حل محوری)، باید با شناخت تشخیصی از مسائل محیط بومی (مسئله‌محوری) اقدام به سیاست‌گذاری کرد.



شکل ۴: فرایند مسئله‌محوری از محیط بومی

با این‌که اصول پایه‌ای مثل تقویت بخش خصوصی، کارآمدسازی بخش عمومی، امنیت حقوق مالکیت، شفافیت، شایسته‌سالاری، نبود فساد، بودجه‌ریزی برنامه‌ای و عملیاتی، رفع فقر و نابرابری و امثال این‌ها برای تمام جوامع مقبول و مورد پذیرش هستند، اما محیط‌های بومی مختلف با تنوع نهادی، با میراث فرهنگی، اقتصادی، سیاسی مختلف، با شرایط اولیه تاریخی و جغرافیایی متنوع روبه‌رو هستند. لذا ما باید برای برقراری این اصول پایه، دلالت‌های سیاستی و نهادی متناسب با محیط بومی تمهید کنیم. در غیاب این مهم، پیامدها و دستاوردها متفاوت از آنچه وعده داده می‌شود خواهد بود. باید دقت داشت که نمی‌توانیم این اصول پایه را به‌عنوان پیشنهاد سیاستی قالب کنیم. بلکه باید با شکافتن مسائل از یک طرف و ارائه دلالت‌های سیاستی از طرف دیگر، شرایط را برای مسئله‌گشایی فراهم کنیم.

برنامه‌ریزان و محققان شهری که پیشنهاد سیاستی ارائه می‌دهند باید دقت داشته باشند که هیچ راه‌حل عام و جهان‌شمول برای مسائل ما وجود ندارد که الگوهای موفق پیشرفته را برای شهر تبریز نسخه بپیچند. لذا راه‌حل مسائل‌مان را باید از دل تمرین و ممارست و آزمون و خطا بیرون بیاوریم. پس باید سازمان‌ها و نهادهایی را تمهید کنیم که اولاً گزینه‌های شکست‌خورده را کنار گذارد و ثانیاً برای آزمون گزینه بدیل شرایط مساعد فراهم کند. اما در شرایطی که ذی‌نفعان موجود و فن‌سالاران ممانعت خواهند کرد چطور باید چنین سازمان‌هایی را فراهم کنیم. در همین حد می‌توان پاسخ داد که برخلاف نظریه حکمرانی خوب بانک جهانی، راه‌حل در حذف کامل ذی‌نفعان وضع موجود (که ظرفیت بالقوه خشونت‌ورزی دارند) نیست. گذار از وضع موجود به وضع مطلوب باید با درک منطق نظم دسترسی محدود صورت گرفته و وضع فرادستان باید در کل به‌واسطه افزایش دسترسی عمومی به مناسبات اجتماعی شهر، بهتر شود (البته بهبود شرایط فرادستان نه از محل رانت و فساد، بلکه باید از محل‌هایی که مولد است صورت گیرد). به‌عبارتی ما باید سازوکارهایی را تمرین و گزینش کنیم که فرادستان نیز از افزایش دسترسی عمومی به تصمیم و تخصیص منابع نفع ببرند. اگر چنین شود تهدید به تجدید ائتلاف در بین فرادستان و ذی‌نفعان وضع نابسامان موجود خنثی می‌شود. تحت چنین شرایطی، تغییرات مثبت اندک، نیروهای جدیدی برای افزودن به دامنه تغییر ایجاد می‌کند و کم‌کم سازگاری خودپایدار می‌شود و خود تثبیت‌کنندگی نهادی رخ می‌دهد.

مورد دیگر این است که نباید همچون نظریه اقتصاد متعارف یا نظریه حکمرانی خوب بانک جهانی، ظرفیت اجرایی شورای شهر و شهرداری را مفروض گرفت. در خیلی از مواقع، مسئله شهری ما ظرفیت پایین اجرایی و لزوم ارتقای آن ظرفیت است تا شورای شهر و شهرداری بتوانند سیاست‌ها و برنامه‌هایی را اجرا کنند. مفروض گرفتن ظرفیت اجرایی برای شهرداری و شورای شهر باعث بارگذاری بیش از اندازه و بی‌موقع می‌شود و قابلیت نیم‌بند سابق را هم مضمحل می‌کند. تحت شرایطی که سازمان شهرداری و شورای شهر تبریز در خیلی از مواقع در به سرانجام رساندن امور لجستیک مانند آسفالت‌ریزی، پیاده‌روسازی، برطرف کردن چاله‌چوله‌ها و از این قبیل درمانده است، چطور می‌توان ظرفیت اجرایی شهرداری تبریز را برای اجرای مولفه‌های حکمرانی خوب یا سیاست‌های تعدیل ساختاری، خصوصی‌سازی و مولدسازی مفروض گرفت. لذا باید برنامه‌های توانمند کردن دولت محلی را تمهید کنیم.

یکی از پارادوکس‌های برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری تبریز (۲۰۲۳-۲۰۱۹) این است که از یک طرف مدعی تقاضای مشارکت عمومی در تصمیم و تخصیص منابع است و از طرف دیگر لیست نهادی از قبل آماده و نیز ترکیبی برای کمیته‌ها ارائه می‌دهد که اهمیتی برای خلاقیت مردمی و مشارکت بومی باقی نمی‌گذارد. با توجه به این که در طول تاریخ بشر، "حق" از طلب مردم برآمده است، شهروندان باید مطالبه مردمی داشته و ساختاریابی نهادهای مدنی را در راستای تحقق حقوق شهروندی پشتیبانی کنند و چندان به وعده‌های مسئولان دل خوش نکنند. البته در کلیت امر، توسعه شهری به هر دوی نهادهای مدنی قوی و حکومت شهری قوی نیازمند است که همدیگر را مقید و مشروط کنند و مانع زیاده‌خواهی همدیگر شوند.

مشارکت نویسنندگان

نویسنده اول ۱۰۰ درصد

تشکر و قدردانی

مقاله حاضر با مطالعه و تحقیق مستقل نگارنده انجام شده است. ضمناً از تمام کسانی که در ارتقای کیفی این مقاله کمک کرده‌اند از جمله سردبیر گرامی، داوران محترم و مجموعه فصلنامه، کمال تشکر را دارم.

تعارض منافع

نویسنده مقاله اعلام می‌دارد که هیچ‌گونه تعارض منافی در رابطه با انجام پژوهش، نگارش و یا انتشار مقاله وجود ندارد.

منابع

- Acemoglu, D, & James R. (2020). *Narrow road to freedom*. Tehran: Rowzaneh Publishing. Third edition. [In Persian]
- Akerman, S. (2006). *Corruption and Government*. Shirazeh Publishing. first edition. [In Persian]
- Allen, M. (2022). *Smart thinking*. Akhtaran Publishing. Tehran: First edition.
- Andrews, M, & Pritchett, L, & Woolcock, M. (2020). *Development as government empowerment: evidence, analysis, practice*. Tehran: Rowzaneh Publishing. Second edition [In Persian]
- Ashtarian, K. (2005). *analysis of the budget agreement of the Management and Planning Organization, policy report*. Economy and Society. (6). [In Persian]
- Basu, K. (2021). *The Republic of Beliefs, A New Approach to Law and Economics*. Thran: Rozeneh Publishing. first edition. [In Persian]

- Chapra, O. (2006). The Future of Economics. Tehran: Imam Sadiq Publishing. first edition. *[In Persian]*
- Colander, D.C., Amato, G. and Laudati, L.L., 2001. The lost art of economics: Essays on economics and the economics profession. Cheltenham: Edward Elgar.
- Easterly, W.R., 2002. The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics. MIT press.
- Elliott, J.E., 1978. Institutionalism as an approach to political economy. Journal of Economic Issues, 12(1), pp.91-114.
- Evans, P., 2004. Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. Studies in comparative international development, 38(4), pp.30-52.
- Desoto, H. (2010). another way. Tehran: Nei Publishing. first edition. *[In Persian]*
- DeSoto, H. (2006). The secret of capital. Tehran: Nei publishing. First edition. *[In Persian]*
- Fazeli, N. (2020). Metropolis and Culture. Tehran: Farhameh Publishing. first edition. *[In Persian]*
- Foucault, M. (2022). Knowledge and Power. Tehran: Hermes Publishing. 12th edition. *[In Persian]*
- Fukuyama, F. (2018). political order and decay. Tehran: Rowzaneh Publishing. third edition. *[In Persian]*
- Galbraith, K. (2009). The economics of innocent fraud. Tehran: Nei publication. First edition. *[In Persian]*
- Havel, V. (2024). The Power of the powerless. Tehran: no publishing. 4th edition. *[In Persian]*
- Hirschman, A. (2003). Exit, protest and loyalty. Tehran: Shirazeh Publishing. First edition. *[In Persian]*
- Khalatbari, F. (2006). Budgetary management and economic stability: A look at resource management in the 2007 budget. Economy and Society. (6). *[In Persian]*
- Kuran, T. (2018). Hidden Truths, Open Lies. Tehran: Rowzaneh Publishing. first edition. *[In Persian]*
- Leftwich, A. (2006). Developmental governments. Tehran: Nagar Publishing. First edition. *[In Persian]*
- Momeni, F. (2005). Political Economy of Budgeting in Iran. Economy and Society. (6). *[In Persian]*
- Momeni, F & Fitras, M. (2007). Political Economy of Corruption: Resource Rent, Democracy and Corruption. Economy and Society. (25 & 26). *[In Persian]*
- Momeni, F. (2020). The frontiers of development knowledge. Tehran: Institutional publications. First edition. *[In Persian]*
- Momeni, F. (2007). Iran's economy in the period of structural adjustment. Tehran: Naqsh & Nagar Publishing. First edition. *[In Persian]*
- Mousavi M. (2021). research project of Tabriz City Council with the title: "Pathology of participation of Tabriz Metropolitan Municipality in investments". *[In Persian]*
- Myrdal, G. (2003). Objectivity in social research. Tehran: Pearl Publications. First edition. *[In Persian]*

- North, D & Wallis, J & Weingast, B. (2015). Violence and social order. Tehran: Rowzaneh Publishing. *[In Persian]*
- North, D. (2017). in the shadow of violence. Tehran: teife negar publishing. third edition. *[In Persian]*
- North, D & Wallis, J & Weingast, B. (2006). A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. December, NBER, Working Paper Series, No. 12795.
- North, D. (1992), The New Institutional Economics and Development, Washington University.
- Olad, M. (2021). city council research project entitled: "Improvement of Tabriz municipality's income-expense system. *[In Persian]*
- Ostrom, E. (2015) Understanding Institutional Diversity. Tehran: Imam Sadiq University Publishing. first edition. *[In Persian]*
- Raghofer, H. (2010). Political Economy of Corruption in Iran. Economy and Society. (25). *[In Persian]*
- Rodrik, D. (2018). an economist; Many prescriptions. Tehran: Vice President of Economic Affairs of the Ministry of Economy and Finance. first edition. *[In Persian]*
- Rodrik, D (2017). Economic laws. Tehran: Institutional publishing. First edition. *[In Persian]*
- Rodrik, D., 2006. Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. Journal of Economic literature, 44(4), pp.973-987.
- Sandel, M. (2023). What Money Can't Buy. Thran: Markaz publishing. *[In Persian]*
- Schumacher, E. (2019). small is beauty. Tehran: Soroush publication. *[In Persian]*
- Sen, A. (2019). Identity and violence. Tehran: Payan publishing. Second edition. *[In Persian]*
- Sen, A. (2010). Development as freedom. Tehran: Nei publishing. Second edition. *[In Persian]*
- Stiglitz, J. (2014). Economics and a good society. Tehran: Rowzaneh Publishing. first edition. *[In Persian]*
- Streeten, P. (2000). What's Wrong with Contemporary Economics? available at www.vazolini.org/b/seminariosp2000/paulstreeten.pdf.
- Tabriz Municipality. (2023). budget bill. *[In Persian]*
- Tabriz Municipality. (۲۰۲۰). the first strategic-operational program (2019-2023). *[In Persian]*
- Yousefi, M. (2010). Corruption and Development. Economy and Society. (25 & 26). *[In Persian]*