

واکاوی و مسئله‌شناسی در مأموریت‌ها، جایگاه و ساختار شورای عالی شهرسازی و معماری کشور در جهت هم‌راستاسازی منافع بخشی آن با منافع عمومی

رضا مطهر^۱، محمد صالح شکوهی بیده‌ندی^۲، امیر محمد یوسفی^۳، رضا علیزاده^۴

۱. دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران (نویسنده مسئول):
rezamotahar95@gmail.com

۲. استادیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.

۳. کارشناس ارشد مدیریت شهری، دانشکده شهرسازی هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

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

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: 1405-03-06

تاریخ بازنگری: 1405-04-08

تاریخ پذیرش: 1405-04-10

چکیده

شورای عالی شهرسازی و معماری به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری زمین و توسعه شهری، نقش مهمی در شکل‌دهی به الگوهای رشد شهری از طریق تعیین کاربری اراضی، محدوده‌های ساخت‌وساز و ضوابط تراکم دارد. هدف این پژوهش بررسی این مسئله است که چه مؤلفه‌هایی در مأموریت‌ها، جایگاه و ساختار این شورا نیازمند بازاندیشی‌اند تا بتواند مؤثرتر در تأمین منافع عمومی در نظام حکمرانی شهری ایفای نقش کند. این پژوهش از منظر پارادایمی در چارچوب تفسیری-انتقادی قرار دارد. از نظر ماهیت، این پژوهش کیفی است و از حیث هدف، رویکردی مسئله‌محور و تبیینی-تحلیلی دارد. منطق استدلالی پژوهش بر سه پایه قیاسی، استقرایی و استفهامی استوار است. داده‌ها از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته عمیق با خبرگان و ذی‌نفعان و نیز مطالعه اسناد و مصوبات گردآوری شده و با روش تحلیل مضمون در قالب کدگذاری، دسته‌بندی و استخراج مضامین تحلیل شده‌اند. نمونه‌گیری به‌صورت هدفمند انجام شده و در مصاحبه دوازدهم به اشباع نظری رسیده است. یافته‌ها نشان می‌دهد گسست میان مأموریت‌ها و سازوکار پاسخ‌گویی شورای عالی، در چارچوب ساختارگرایی نهادی، زمینه‌ساز تعارض منافع در میان اعضا و دستگاه‌های عضو شده است. این تعارض در بستر چرخه‌های بازخورد مثبت و وابستگی به مسیر، به تثبیت الگوهای تصمیم‌گیری بخشی و واگرا منجر شده و در نهایت هم‌راستایی تصمیمات با منافع عمومی و حقوق عامه را تضعیف کرده است. پیامد این وضعیت، تداوم الگوهای ناکارآمد توسعه شهری و تشدید فشار بر بازار زمین است. بر این اساس، نتایج بر ضرورت اصلاح ساختار نهادی و تقویت سازوکارهای کنترل تعارض منافع برای شکستن چرخه‌های بازخورد تقویتی تأکید دارد.

واژگان کلیدی: تعارض منافع، چرخه بازخورد مثبت، حقوق عامه، ساختار نهادی، شورای عالی شهرسازی و معماری، منافع عمومی.

در عصر حاضر، پیچیدگی‌های فزاینده زیست‌بوم‌های شهری، تغییر الگوهای توسعه و تنوع ذی‌نفعان، نظام‌های حکمرانی فضایی را با چالش‌هایی در سیاست‌گذاری، هماهنگی نهادی و تخصیص منابع مواجه کرده است. در چنین شرایطی، توسعه فضایی صرفاً حاصل اجرای طرح‌های کالبدی یا تصمیمات فنی نیست، بلکه نتیجه تعامل و گاه تعارض میان نهادهایی است که هر یک مأموریت‌ها و منافع بخشی خاص خود را دنبال می‌کنند. از این رو، یکی از مسائل کلیدی در ادبیات برنامه‌ریزی و حکمرانی شهری، هم‌راستاسازی منافع بخشی با منافع عمومی و طراحی سازوکارهای نهادی برای جلوگیری از غلبه منافع سازمانی بر اهداف کلان توسعه است. در ادبیات حکمرانی و برنامه‌ریزی شهری، نهادهای سیاست‌گذار و تنظیم‌گر رسالت غایی خود را تأمین و صیانت از «منافع عمومی» (Public Interest) تعریف می‌کنند (Campbell & Fainstein, 2012). منافع عمومی مفهومی فراتر از برآیند ساده منافع فردی یا سازمانی است و به‌عنوان مبنای مشروعیت مداخلات برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، در جهت ارتقای کیفیت زندگی، تحقق عدالت فضایی، تضمین دسترسی عادلانه به فرصت‌ها و سرمایه‌ها برای شهروندان، حفاظت از منابع محیطی و تأمین رفاه جمعی شناخته می‌شود (Alexander, 2002)؛ که تحقق آن شرط اساسی مشروعیت و کارآمدی نظام حکمرانی شهری محسوب می‌شود.

همچنین حقوق عامه (Public Rights) در ادبیات حقوق عمومی به‌عنوان هسته هنجاری مفهوم «منافع عمومی» قابل فهم است و به مجموعه‌ای از حقوق بنیادین و جمعی شهروندان در بهره‌مندی عادلانه از سرمایه‌ها، منابع، خدمات و فرصت‌های شهری اشاره دارد که مبنای مشروعیت تصمیمات و مداخلات عمومی را شکل می‌دهد (Dworkin, 1986; Healey, 1997). در چارچوب حکمرانی شهری، حقوق عامه معیار سنجش انطباق یا انحراف سیاست‌ها از منفعت عمومی تلقی می‌شود و نقش مهمی در ارزیابی عملکرد نهادهای سیاست‌گذار و تنظیم‌گر دارد. از این منظر، زمانی که سازوکارهای نهادی نتوانند میان منافع بخشی و الزامات حقوق عامه هم‌راستایی ایجاد کنند، منطق سازمانی به‌تدریج بر منطق عمومی غلبه می‌یابد و در نتیجه، کارآمدی و مشروعیت حکمرانی فضایی با تضعیف مواجه می‌شود (Fainstein, 2010; Moroni, 2020). تحقق این هم‌راستایی مستلزم وجود نهادهایی است که علاوه بر ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های متعدد، بتوانند منافع بخشی را در راستای اهداف کلان و خیر جمعی تنظیم و هدایت کنند؛ در غیر این صورت، تعارض منافع نهادی به‌صورت ساختاری تداوم یافته و کارایی سیاست‌های عمومی و کیفیت حکمرانی فضایی را با چالش‌های جدی مواجه می‌سازد (Moroni, 2020).

از منظر تحلیل نهادی، عملکرد نهادهای سیاست‌گذار صرفاً تابع وظایف قانونی آنها نیست، بلکه به نحوه طراحی نهادی، قواعد تصمیم‌گیری، ترکیب بازیگران و روابط میان سازمان‌های عضو وابسته است (North, 1990). هر یک از سازمان‌های حاضر در یک نهاد فرابخشی، افزون بر ایفای نقش در سیاست‌گذاری عمومی، مأمور تحقق اهداف و منافع سازمان متبوع خود نیز هستند و همین مسئله، امکان بروز تعارض میان منافع بخشی و منافع عمومی را فراهم می‌کند (Ostrom, 2005). در چنین شرایطی، اگر سازوکارهای نهادی نتوانند میان اهداف دستگاه‌های عضو هم‌راستایی ایجاد کنند، تصمیمات بیش از آنکه بر مبنای منافع عمومی اتخاذ شوند، متأثر از چانه‌زنی‌های سازمانی و اولویت‌های بخشی خواهند بود (March & Olsen, 2016). از این رو، ادبیات جدید حکمرانی بر این نکته تأکید دارد که کارآمدی نهادهای عالی سیاست‌گذاری در گرو یکپارچه‌سازی سیاست‌ها، هماهنگی بین‌سازمانی و ایجاد سازوکارهایی برای مدیریت تعارض منافع است؛ زیرا تنها در چنین شرایطی می‌توان از غلبه منطق بخشی بر منطق عمومی جلوگیری کرد و زمینه تحقق تصمیم‌گیری‌های منسجم، پاسخگو و مبتنی بر منفعت عمومی را فراهم ساخت، به‌گونه‌ای که این هم‌راستاسازی نهادی به تقویت یادگیری نهادی و پایداری اصلاحات منجر شود (Candel & Biesbroek, 2016; Jordan & Lenschow, 2010).

در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران، شورای عالی شهرسازی و معماری کشور مهم‌ترین نهاد سیاست‌گذاری، تصویب و نظارت در حوزه شهرسازی و معماری به شمار می‌رود. براساس انتشارات دفتر مخصوص شهبانو در سال ۱۳۵۴ این شورا که ریشه آن به تشکیل شورای عالی شهرسازی در سال ۱۳۴۵ بازمی‌گردد، با تصویب قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۵۱، جایگاه قانونی خود را به‌عنوان عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در این حوزه تثبیت کرد. مطابق ماده (۲) این قانون، تعیین سیاست‌های کلان شهرسازی، تصویب طرح‌های توسعه شهری، تدوین ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری و نظارت بر تحولات فضایی کشور از جمله مهم‌ترین مأموریت‌های این شورا است. بنابراین، شورای عالی صرفاً یک مرجع تصویب‌کننده طرح‌های شهری نیست، بلکه نهادی فرابخشی است که مأموریت دارد با ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های متعدد مؤثر بر توسعه فضایی، زمینه تحقق منافع عمومی را در فرآیند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری فراهم آورد.

با وجود جایگاه قانونی شورای عالی، تحولات گسترده اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی دهه‌های اخیر از جمله رشد شتابان شهرنشینی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی، تشدید نابرابری‌های فضایی، بحران تأمین مسکن، تغییرات اقلیمی و پیچیده‌تر شدن روابط نهادی نشان می‌دهد که چارچوب‌های نهادی و ابزارهای برنامه‌ریزی مبتنی بر دهه ۱۳۵۰ به‌تنهایی پاسخگوی الزامات حکمرانی شهری معاصر نیستند (Khakzad, 2013). در چنین بستری، ماهیت فرابخشی شورای عالی نیز موجب شده است این نهاد در معرض تعامل و گاه تعارض میان منافع دستگاه‌های عضو قرار گیرد؛ به‌گونه‌ای که هرچند حضور نمایندگان عالی‌رتبه دستگاه‌های اجرایی ظرفیت مهمی برای هماهنگی سیاستی ایجاد می‌کند، اما در غیاب سازوکارهای مؤثر هم‌راستاسازی منافع، زمینه غلبه منافع بخشی بر ملاحظات کلان سرزمینی و منافع عمومی نیز تقویت می‌شود (Masoumi, 2019). در همین چارچوب، ترکیب اعضای شورا که عمدتاً از نمایندگان دستگاه‌های اجرایی تشکیل شده است، عملاً می‌تواند به تقویت رویکردهای بخشی و سازمانی در فرآیند تصمیم‌گیری و تضعیف ملاحظات کلان سرزمینی منجر شود؛ وضعیتی که احتمال بروز تعارض منافع و کاهش کارایی تصمیمات را افزایش می‌دهد (Hashemi Taghreljordi, 2016; Islamic Consultative Assembly Research Center, 2011). از این منظر، کارآمدی شورا صرفاً به وظایف قانونی آن محدود نبوده و به میزان تناسب میان مأموریت‌ها، جایگاه، ساختار نهادی و کیفیت فرآیندهای تصمیم‌گیری در مدیریت تعارض منافع وابسته است. این چالش‌ها در کنار تمرکزگرایی در ساختار تصمیم‌گیری، ضعف ضمانت اجرایی مصوبات و تداخل وظایف با نهادهای موازی، موجب شده است شورای عالی علی‌رغم جایگاه قانونی رفیع، در ایفای نقش راهبردی خود با محدودیت‌های جدی مواجه باشد (Masoumi, 2019; Islamic Consultative Assembly Research Center, 2013).

شواهد پژوهشی نشان می‌دهد که عملکرد شورا با چالش‌های متعددی در سطوح ساختاری، حقوقی و فرآیندی مواجه است. تمرکز بر مداخلات موردی به جای سیاست‌گذاری راهبردی، ضعف در سازوکارهای نظارتی، ابهام در حدود اختیارات، تداخل وظایف با نهادهای موازی، ضعف ضمانت اجرای مصوبات و تمرکزگرایی در فرآیند تصمیم‌گیری، از مهم‌ترین چالش‌هایی هستند که مورد اشاره قرار گرفته‌اند (Motahar et al. 2026; Rostami, 2023; Hosseinpouri et al. 2023; Heydari, 2023; Mohsenian 2022). همچنین، برخی پژوهش‌ها نشان داده‌اند که در مواردی، تصمیمات شورا در حوزه‌هایی مانند بلندمرتبه‌سازی، بدون توجه کافی به پیامدهای اجتماعی، فرهنگی و محیط‌زیستی اتخاذ شده و ملاحظات مرتبط با عدالت فضایی، حق به شهر و منافع عمومی در فرآیند تصمیم‌گیری جایگاه متناسبی نداشته است (Khorsand et al. 2024; Rashidi et al. 2023; Soltani, 2010). این شواهد نشان می‌دهد که مسئله اصلی، صرفاً آسیب‌های عملکردی شورا نیست، بلکه چگونگی ارتباط میان مأموریت‌ها، جایگاه، ساختار نهادی و سازوکارهای تصمیم‌گیری آن در هم‌راستاسازی منافع بخشی با منافع عمومی است.

با وجود اهمیت این موضوع، مرور ادبیات پژوهش نشان می‌دهد که مطالعات پیشین عمدتاً بر نقد مصوبات، مسائل حقوقی، ابعاد کالبدی یا فرآیندهای اجرایی متمرکز بوده‌اند و تاکنون چارچوبی یکپارچه برای تحلیل رابطه میان ساختار نهادی شورای عالی، سازوکارهای تصمیم‌گیری، تعارض منافع دستگاه‌های عضو و تحقق منافع عمومی ارائه نشده است. از این رو، همچنان مشخص نیست که کدام ویژگی‌های نهادی در مأموریت، جایگاه و ساختار شورا موجب هم‌راستایی یا واگرایی منافع بخشی با منافع عمومی شده و از چه سازوکاری بر نقش راهبردی آن در نظام حکمرانی فضایی کشور اثر می‌گذارد.

مسئله اصلی این پژوهش، واکاوی مأموریت‌ها، جایگاه و ساختار شورای عالی شهرسازی و معماری کشور از منظر ظرفیت آن‌ها در هم‌راستاسازی منافع بخشی با منافع عمومی است. هدف پژوهش، تحلیل و آسیب‌شناسی این ابعاد و ارائه چارچوبی برای بازنگری نهادی به‌منظور تقویت هم‌راستایی میان منافع سازمانی و منافع عمومی است. در این راستا، پرسش اصلی پژوهش عبارت است از: «چه مؤلفه‌هایی در مأموریت‌ها، جایگاه و ساختار شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیازمند بازاندیشی هستند تا این نهاد بتواند به‌صورت اثربخش‌تر در جهت تأمین منافع عمومی در نظام حکمرانی شهری ایفای نقش کند؟» این پژوهش با اتکا بر رویکرد تحلیل نهادی و حکمرانی و با بهره‌گیری هم‌زمان از مفاهیم منافع عمومی (حقوق عامه)، تعارض منافع، هماهنگی بین‌سازمانی و یکپارچگی سیاستی و با تأکید بر این نکته که عملکرد نهادهای فرابخشی بیش از هر چیز تحت تأثیر طراحی نهادی، قواعد تصمیم‌گیری و ترکیب بازیگران قرار دارد، درصدد ارائه چارچوبی تحلیلی برای بازتعریف و ارتقای مأموریت‌ها، جایگاه و ساختار شورا است؛ به‌گونه‌ای که زمینه تقویت هم‌راستاسازی منافع بخشی با منافع عمومی در نظام حکمرانی شهری فراهم شود.

۲. پیشینه نظری و تجربی

۱.۲. پیشینه نظری

در ادبیات حکمرانی و نظریه‌های سیستم‌های پیچیده، مسئله نسبت میان منافع نهادی، منافع جمعی و حقوق عامه عمدتاً در قالب سازوکارهای بازخوردی تحلیل می‌شود. در این میان، «حلقه بازخورد مثبت» در نظریه عمومی سیستم‌ها و سایبرنتیک به‌عنوان سازوکاری تعریف می‌شود که در آن پیامدهای یک سیستم، به‌جای اصلاح یا تعدیل رفتار اولیه، موجب تقویت و بازتولید همان الگوهای رفتاری می‌گردند (Sterman, 2000; Meadows, 2008). در چنین شرایطی، تغییرات اولیه نه‌تنها مهار نمی‌شوند، بلکه به‌صورت تجمعی تشدید شده و به تثبیت مسیرهای نهادی خاص منجر می‌شوند. در مقابل، حلقه‌های بازخورد منفی از طریق سازوکارهای اصلاحی، نقش تعدیل‌کننده داشته و امکان بازگشت به تعادل و جلوگیری از انباشت انحرافات نهادی را فراهم می‌سازند. به‌طور کلی تمایز بنیادین این دو نوع حلقه در میزان «پایداری نهادی» و «انعطاف‌پذیری سیاستی» در برابر «قفل‌شدگی مسیر» است (Howlett & Rayner, 2013; Van der Heijden, 2022).

در سطح سیاست‌گذاری عمومی، این منطق با مفهوم «وابستگی به مسیر» (Path Dependence) تکمیل می‌شود. بر اساس رویکرد نهادگرایی تاریخی، نهادها و سیاست‌ها صرفاً پیامد تصمیمات گذشته نیستند، بلکه خود به تولیدکننده ساختارهای پایدار منافع، قدرت و انگیزه‌های نهادی تبدیل می‌شوند (North, 1990; Pierson, 2000). در این چارچوب، هر تصمیم نهادی می‌تواند مجموعه‌ای از ذی‌نفعان را ایجاد کند که استمرار وضعیت موجود را در راستای منافع خود دانسته و در برابر اصلاحات ساختاری مقاومت کنند. بدین ترتیب، تعامل میان سازوکارهای بازخوردی و وابستگی به مسیر، به بازتولید تدریجی الگوهای تثبیت‌شده سیاستی و افزایش هزینه‌های اصلاح نهادی منجر می‌شود؛ به‌گونه‌ای که اصلاحات نه‌تنها از منظر فنی، بلکه از حیث سیاسی و نهادی نیز پرهزینه و کم‌احتمال‌تر می‌گردند (Howlett & Rayner, 2013).

در امتداد، ادبیات حکمرانی و تغییرات نهادی نشان می‌دهد که سازوکارهای تقویتی می‌توانند در طول زمان به تثبیت الگوهای ناکارآمد سیاستی و فاصله گرفتن نظام تصمیم‌گیری از اهداف اولیه منجر شوند؛ به‌گونه‌ای که اصلاح این الگوها مستلزم مداخلات نهادی عمیق و پرهزینه خواهد بود (Meadows, 2008; Van der Heijden, 2022). در بستر حکمرانی شهری، این مسئله اهمیت مضاعف می‌یابد؛ زیرا تصمیمات مرتبط با زمین، مسکن و برنامه‌ریزی شهری دارای ماهیتی بلندمدت، انباشتی و در بسیاری موارد غیرقابل بازگشت هستند. در چنین شرایطی، سیاست‌های کالبدی و فضایی به تدریج شبکه‌ای از منافع اقتصادی، نهادی و سیاسی ایجاد می‌کنند که نه تنها در جهت تثبیت تصمیمات پیشین عمل می‌کند، بلکه امکان اصلاحات ساختاری را نیز محدود می‌سازد. در نتیجه، حلقه‌های بازخورد مثبت می‌توانند هم به «چرخه‌های ردیلت» شامل تمرکز قدرت، ناکارآمدی و تعارض منافع منجر شوند و هم در صورت طراحی نهادی مناسب، به «چرخه‌های فضیلت» مبتنی بر شفافیت، پاسخ‌گویی و یادگیری نهادی تبدیل گردند.

در سطح تحلیل نهادی، این سازوکارها به‌طور مستقیم با منطق شکل‌گیری منافع سازمانی و تعارض منافع پیوند می‌یابند. بر اساس نهادگرایی تاریخی، نهادها نه تنها محدودکننده رفتار بازیگران هستند، بلکه خود تولیدکننده ساختارهای انگیزشی و توزیع‌کننده منافع نیز محسوب می‌شوند (North, 1990). از این منظر، هر تصمیم نهادی می‌تواند به شکل‌گیری یا تقویت گروه‌هایی از ذی‌نفعان منجر شود که استمرار وضعیت موجود را در راستای منافع خود می‌دانند. در این چارچوب، پیرسون (2000) نشان می‌دهد که وابستگی به مسیر، نتیجه انباشت تصمیمات نهادی گذشته است که ساختارهای کنونی قدرت و منافع را تثبیت کرده و ظرفیت اصلاحات آینده را محدود می‌کند (Pierson, 2000) که تغییر مسیر سیاستی دشوارتر و هزینه‌برتر خواهد شد.

در امتداد این تحلیل و مباحث، «تعارض منافع» در ادبیات حکمرانی به‌عنوان وضعیتی تعریف می‌شود که در آن یک نهاد یا بازیگر هم‌زمان در موقعیت تصمیم‌گیری و ذی‌نفعی قرار می‌گیرد و در نتیجه امکان انحراف تصمیم از منافع عمومی افزایش می‌یابد (OECD, 2017). در چنین شرایطی، منطق تصمیم‌گیری می‌تواند به تدریج از «منافع عمومی» فاصله گرفته و به سمت بازتولید منافع بخشی و سازمانی سوق پیدا کند. این مسئله در ادبیات حقوق عمومی با مفهوم «حقوق عامه» نیز پیوند می‌یابد؛ به‌گونه‌ای که حقوق عامه به‌عنوان مجموعه‌ای از حقوق جمعی شهروندان در برابر منافع خاص نهادی یا گروهی تعریف شده و مبنای ارزیابی مشروعیت تصمیمات عمومی قرار می‌گیرد.

در حوزه حکمرانی چندسطحی نیز، اوستروم (2005) بر ضرورت هماهنگی میان بازیگران متعدد برای تحقق منافع جمعی تأکید می‌کند؛ با این حال، فقدان سازوکارهای الزام‌آور هماهنگی می‌تواند به پراکندگی تصمیم‌گیری، افزایش چانه‌زنی نهادی و تشدید تعارض منافع منجر شود (Ostrom, 2005). این وضعیت در تعامل با سازوکارهای بازخوردی، زمینه تثبیت تدریجی الگوهای ناکارآمد سیاستی را فراهم می‌سازد؛ به‌گونه‌ای که اصلاح این الگوها در گذر زمان پیچیده‌تر و پرهزینه‌تر می‌شود.

در پیوند این مفاهیم، حلقه‌های بازخورد مثبت به‌عنوان سازوکارهای تقویتی عمل می‌کنند که در آن ساختار نهادی، منافع سازمانی و پیامدهای سیاستی به‌صورت متقابل یکدیگر را تقویت می‌کنند. نتیجه این فرایند، افزایش تدریجی فاصله میان منافع بخشی و منافع عمومی و در برخی موارد، تضعیف حقوق عامه در فرآیند تصمیم‌گیری شهری است. در چنین شرایطی، پیامدهای هر تصمیم به تدریج به بخشی از زمینه نهادی تصمیم‌های بعدی تبدیل شده و ظرفیت اصلاح یا تغییر مسیر سیاستی را کاهش می‌دهد. از این منظر، تحلیل نهادی امکان توضیح این مسئله را فراهم می‌کند که چگونه ساختارهای تصمیم‌گیری می‌توانند به‌صورت نظام‌مند تولیدکننده تعارض منافع باشند و چگونه این تعارض از طریق سازوکارهای بازخوردی در طول زمان تثبیت و بازتولید می‌شود.

مرور پیشینه تجربی نشان می‌دهد که تحلیل عملکرد شورای عالی شهرسازی و معماری ایران بدون درک جایگاه نهادی و مأموریت قانونی آن امکان‌پذیر نیست. این شورا بر اساس قانون تأسیس خود، به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و هماهنگی در حوزه شهرسازی کشور عمل می‌کند و وظیفه اصلی آن، تعیین سیاست‌های کلان توسعه شهری، تصویب طرح‌های جامع و نظارت بر انطباق تصمیمات شهری با اصول توسعه پایدار، منافع عمومی و ضوابط قانونی است. با این حال، مطالعات نشان می‌دهند که شکاف میان این مأموریت قانونی و عملکرد اجرایی، یکی از کانون‌های اصلی چالش‌های حکمرانی شهری در ایران است و می‌توان آن را تا حدی در چارچوب «وابستگی به مسیر» و شکل‌گیری الگوهای تثبیت‌شده تصمیم‌گیری نهادی تبیین کرد.

در حوزه سیاست‌گذاری کالبدی، پژوهش‌ها نشان می‌دهند که برخی مصوبات شورا، به‌ویژه در زمینه بلندمرتبه‌سازی و تغییر کاربری‌های گسترده، با پیامدهای اجتماعی و زیست‌محیطی قابل توجهی همراه بوده‌اند. برای مثال، در مصوبات مرتبط با افزایش تراکم ساختمانی در کلان‌شهرها و نیز تغییر پهنه‌بندی‌ها در کمیسیون ماده ۵، انتقادهایی نسبت به تشدید فشار بر زیرساخت‌های شهری، کاهش کیفیت زیست شهری و تضعیف عدالت فضایی مطرح شده است؛ موضوعی که در مطالعات خورسند و همکاران (۲۰۲۴) نیز مورد تأکید قرار گرفته است. از منظر چارچوب نظری این پژوهش، این مصوبات نمونه‌ای از تقویت «حلقه‌های بازخورد مثبت» در تصمیم‌گیری فضایی تلقی می‌شوند؛ زیرا پیامدهای کالبدی و اقتصادی آن‌ها به بازتولید همان منافع و فشارهای نهادی در دوره‌های بعدی منجر می‌شود. در بعد حقوق شهروندی نیز رشیدی و همکاران (۲۰۲۳) نشان می‌دهند که برخی مصوبات، به دلیل ضعف در ابزارهای نظارتی و اجرایی، با مفهوم «حق به شهر» در تعارض قرار گرفته و دسترسی عادلانه شهروندان به منابع و فضاهای شهری را کاهش داده‌اند؛ امری که از منظر این پژوهش می‌تواند به‌عنوان تضعیف تدریجی حقوق عامه تحلیل شود.

در سطح حقوقی و نهادی، مجموعه‌ای از پژوهش‌ها بر چالش‌های ناشی از مصوبات کمیسیون ماده ۵ و برخی تصمیمات شورا تأکید دارند که در مواردی منجر به ابطال در دیوان عدالت اداری شده‌اند. نمونه‌های گزارش‌شده در پژوهش‌های حسین‌پوری و همکاران (۲۰۲۳) و حیدری (۲۰۲۳) شامل تغییرات موردی کاربری اراضی، صدور مجوزهای مغایر با طرح‌های جامع مصوب و تصمیمات خارج از چارچوب ضوابط طرح‌های بالادست است که به تضعیف انسجام نظام برنامه‌ریزی شهری انجامیده است. این موارد را می‌توان در پیوند با منطق «وابستگی به مسیر» تحلیل کرد؛ به این معنا که تصمیمات پیشین در حوزه کاربری و تراکم، محدودیت‌ها و فرصت‌های تصمیم‌گیری بعدی را شکل داده و نوعی قفل‌شدگی نهادی در الگوهای مداخله ایجاد کرده‌اند.

از منظر ساختاری، مطهر و همکاران (۲۰۲۶) شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با وجود نقش محوری در سیاست‌گذاری کالبدی کشور، به دلیل چالش‌های ساختاری، نهادی و حکمرانی از جمله تعارض منافع، تمرکزگرایی و ضعف ضمانت اجرایی، در عمل از جایگاه راهبردی خود فاصله گرفته و نیازمند اصلاحات ساختاری برای ارتقای کارآمدی و اثربخشی در نظام حکمرانی شهری است. معصومی (۲۰۱۹) تمرکزگرایی در فرآیند تصمیم‌گیری و ضعف مشارکت نهادهای محلی را از عوامل اصلی ناکارآمدی شورا معرفی می‌کند. همچنین رستمی (۲۰۲۳) با تحلیل مصوبات، بر غلبه تصمیمات موردی بر سیاست‌گذاری کلان تأکید دارد؛ وضعیتی که در چارچوب این پژوهش می‌تواند به‌عنوان تقویت‌کننده چرخه‌های بازخورد مثبت و بازتولید تصمیمات کوتاه‌مدت تفسیر شود. در ادامه این تحلیل، محسنیان (۲۰۲۲) نیز ضعف در فرآیند کارشناسی و کم‌رنگ بودن نقش نهادهای تخصصی را یکی از عوامل کاهش کیفیت تصمیمات معرفی می‌کند که خود زمینه را برای غلبه منطبق‌های بخشی بر منافع عمومی تقویت می‌کند. نتایج نشان می‌دهند که چرخه تصمیم‌گیری شهری در سطح نهادی، با نوعی گسست میان دانش کارشناسی، سیاست‌گذاری و اجرا مواجه است.

در حوزه طراحی شهری و هویت فضایی نیز روستا و قاسم‌پور (۲۰۱۸) به سهم محدود ملاحظات طراحی شهری در مصوبات اشاره دارند. سلطانی (۲۰۱۰) نیز ضعف توجه به ابعاد فرهنگی-اجتماعی در ضوابط شهری را از عوامل کاهش کیفیت محیط شهری می‌داند. در کنار این موارد، هاشمی طغرالجردی (۲۰۱۷) نشان می‌دهد که برخی مصوبات، از منظر مبانی فقهی و اصول عدالت، با چالش‌های مشروعیتی مواجه هستند؛ به‌ویژه در مواردی که اصل «لاضرر» یا عدالت فضایی در تصمیمات شهری مخدوش شده است. از منظر چارچوب مفهومی این پژوهش، این موارد را می‌توان به‌عنوان نشانه‌هایی از فاصله‌گیری تدریجی تصمیمات نهادی از «حقوق عامه» و تشدید پیامدهای بازتوزیعی نامتوازن در نظام شهری تحلیل کرد.

در سطح نظارت و ارزیابی، کول‌آبادی و افشارنیا (۲۰۱۶) با بررسی مصوبات ابطال‌شده، ضعف در انطباق تصمیمات با قوانین بالادستی را به‌عنوان یکی از عوامل اصلی مداخله دیوان عدالت اداری معرفی می‌کنند. همچنین گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس (۲۰۱۱، ۲۰۱۳) بر ضرورت اصلاح ساختار شورا، کاهش تداخل وظایف و افزایش شفافیت تصمیم‌گیری تأکید دارند. این مجموعه شواهد نشان می‌دهد که مسئله اصلی در نظام تصمیم‌گیری شهری ایران، نه صرفاً تعدد مصوبات، بلکه ضعف در سازوکار پاسخ‌گویی، نظارت و انسجام نهادی است که در چارچوب این پژوهش می‌تواند در قالب برهم‌کنش میان «وابستگی به مسیر» و «حلقه‌های بازخورد مثبت» فهم شود.

در مجموع، ادبیات تجربی نشان می‌دهد مسائل شورای عالی شهرسازی و معماری ایران صرفاً ناشی از ناکارآمدی‌های موردی نیست، بلکه حاصل تعامل تمرکزگرایی، ضعف مشارکت و نارسایی فرآیندهای کارشناسی است. همچنین، برخی مصوبات در حوزه‌هایی مانند تغییر کاربری، تراکم و بلندمرتبه‌سازی با پیامدهای حقوقی و اجتماعی همراه بوده و در مواردی با منفعت عمومی و حقوق عامه تعارض یافته‌اند. با این حال، اغلب مطالعات همچنان رویکردی موردی دارند و کمتر به پیوند میان ساختار نهادی، منطق تصمیم‌گیری و پیامدهای تجمعی سیاست‌ها در چارچوب نظریه‌های بازخورد، وابستگی به مسیر و منافع عمومی و حقوق عامه پرداخته‌اند؛ که این خلأ اصلی و مبنای تمرکز پژوهش حاضر است.

۳.۲. چارچوب نظری

چارچوب نظری پژوهش بر تلفیق سه رویکرد نظری شامل «ساختارگرایی نهادی»، «نظریه سیستم‌های پیچیده و سازوکارهای بازخوردی» و رویکرد «منافع عمومی و حقوق عامه» استوار است. این چارچوب می‌کوشد مدلی تبیینی برای فهم چگونگی شکل‌گیری، تقویت و بازتولید رابطه میان ساختارهای نهادی، منافع سازمانی، فرآیندهای تصمیم‌گیری و پیامدهای آن‌ها بر منافع عمومی و حقوق عامه ارائه دهد. لذا، تحلیل پژوهش از این فرض آغاز می‌شود که ساختار نهادی صرفاً بستر تصمیم‌گیری نیست، بلکه با شکل‌دهی به منافع سازمانی و الگوهای رفتاری نهادها، جهت و کیفیت تصمیمات سیاستی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و در تعامل با سازوکارهای بازخوردی و وابستگی به مسیر، می‌تواند به هم‌راستایی یا واگرایی تصمیمات از منافع عمومی و حقوق عامه بینجامد.

در گام نخست، «ساختار نهادی» به‌عنوان متغیر مستقل پایه در نظر گرفته می‌شود. ساختار نهادی در این پژوهش شامل مجموعه‌ای از مؤلفه‌های قابل مشاهده و قابل تحلیل است: میزان تمرکز یا عدم تمرکز در تصمیم‌گیری، نحوه ترکیب و انتصاب اعضا، میزان شفافیت فرآیندهای تصمیم‌گیری، سطح پاسخ‌گویی نهادی و میزان انسجام و قدرت سازوکارهای نظارتی. این مؤلفه‌ها تعیین می‌کنند که قدرت تصمیم‌گیری چگونه توزیع می‌شود و چه نوع منطق‌هایی در فرآیند سیاست‌گذاری غالب می‌گردد. در همین سطح، ساختار نهادی زمینه‌ساز شکل‌گیری «منافع سازمانی/بخشی» است؛ منافع بخشی در این پژوهش به‌معنای الگوهای نسبتاً پایدار رفتاری نهادها برای حفظ یا افزایش اختیارات، منابع، حوزه مداخله و نفوذ سیاستی تعریف می‌شود.

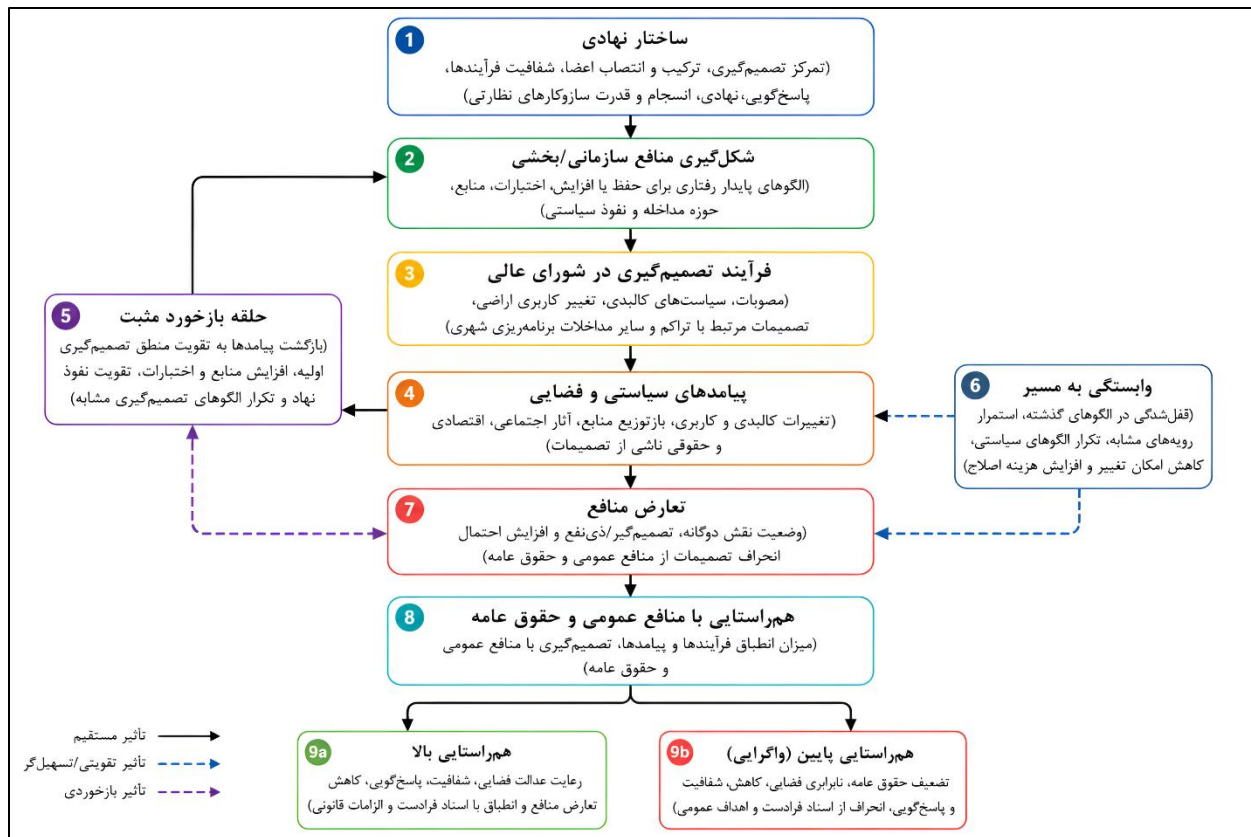
در گام دوم، منافع سازمانی در فرآیند تصمیم‌گیری سیاستی تجلی می‌یابند و بر جهت‌گیری و محتوای تصمیمات اثر می‌گذارند. در این چارچوب، تصمیم‌گیری صرفاً یک فرآیند فنی یا اداری تلقی نمی‌شود، بلکه برآیند تعامل میان ساختار نهادی، توزیع قدرت و منافع شکل‌گرفته در درون نهاد است. خروجی این تعامل در قالب مصوبات، سیاست‌های کالبدی، تغییر کاربری اراضی، تصمیمات مرتبط با تراکم ساختمانی و سایر مداخلات برنامه‌ریزی شهری نمود پیدا می‌کند. از این رو، کیفیت و جهت‌گیری این تصمیمات می‌تواند به تقویت منافع عمومی و حقوق عامه بینجامد یا برعکس، با غلبه منافع سازمانی و بخشی، زمینه واگرایی تدریجی از منافع عمومی را فراهم سازد. پیامدهای این تصمیمات نه‌تنها بر کارآمدی حکمرانی و اعتماد عمومی به نظام تصمیم‌گیری اثرگذار خواهد بود.

در گام سوم، سازوکار «حلقه‌های بازخورد مثبت» وارد مدل می‌شود. حلقه بازخورد مثبت زمانی شکل می‌گیرد که پیامدهای تصمیمات (برای مثال افزایش منابع نهادی، گسترش اختیارات، یا تقویت نفوذ یک نهاد) دوباره به تقویت همان منطق تصمیم‌گیری اولیه منجر شوند. به بیان ساده، خروجی سیستم به ورودی همان سیستم بازمی‌گردد و آن را تقویت می‌کند. این چرخه به صورت تکرارشونده عمل کرده و باعث تثبیت تدریجی الگوهای تصمیم‌گیری می‌شود. در مقابل، حلقه‌های بازخورد منفی نقش اصلاح‌گر دارند و انحرافات را تعدیل می‌کنند. در این پژوهش، تکرار الگوهای مشابه تصمیم‌گیری در طول زمان (برای مثال استمرار نوع خاصی از تغییر کاربری یا افزایش تراکم) به‌عنوان شاخص تجربی مشاهده حلقه‌های بازخورد مثبت در نظر گرفته می‌شود.

در گام چهارم، «وابستگی به مسیر» به‌عنوان متغیر زمینه‌ای و تقویتی وارد تحلیل می‌شود. وابستگی به مسیر در این پژوهش به معنای میزان قفل‌شدگی تصمیم‌گیری در الگوهای گذشته و کاهش امکان تغییر مسیرهای تثبیت‌شده نهادی است. این مفهوم در عمل از طریق استمرار رویه‌های تصمیم‌گیری مشابه، تکرار الگوهای سیاستی مشخص، و دشواری اصلاح تصمیمات پیشین قابل شناسایی است. وابستگی به مسیر باعث می‌شود اثر حلقه‌های بازخورد مثبت در طول زمان تقویت شده و تغییرات نهادی با هزینه‌های بیشتری همراه شود.

در ادامه، مفهوم «تعارض منافع» به‌عنوان پیامد میانی در مدل تعریف می‌شود. تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که یک نهاد یا بازیگر در موقعیتی قرار گیرد که هم‌زمان نقش تصمیم‌گیر و ذی‌نفع را ایفا کند. در چنین شرایطی، احتمال انحراف تصمیمات از منافع عمومی/حقوق عامه افزایش می‌یابد. در این پژوهش، منافع عمومی و حقوق عامه به‌صورت یک مفهوم واحد در نظر گرفته می‌شود که شامل عدالت فضایی، برابری در دسترسی به منابع شهری، شفافیت، پاسخ‌گویی، کیفیت محیط شهری و انطباق تصمیمات با اسناد بالادست است. این مفهوم، مبنایی برای ارزیابی میزان هم‌راستایی تصمیمات و سیاست‌های شورای عالی با اهداف کلان حکمرانی شهری نیز فراهم می‌آورد.

در نهایت، «هم‌راستایی منافع» به‌عنوان متغیر وابسته اصلی پژوهش در نظر گرفته می‌شود که بیانگر میزان انطباق فرآیندها و پیامدهای تصمیم‌گیری در نظام حکمرانی شهری با الزامات منافع عمومی و حقوق عامه است. در این پژوهش، هم‌راستایی منافع مفهومی چندبعدی است که از طریق شاخص‌هایی مانند عدالت فضایی، شفافیت و پاسخ‌گویی در تصمیم‌گیری، کنترل تعارض منافع و انطباق تصمیمات با اسناد فرادست، طرح‌های توسعه شهری و الزامات قانونی تبیین می‌شود. هرچه این شاخص‌ها از وضعیت مطلوب فاصله بگیرند، هم‌راستایی منافع سازمانی با منافع عمومی کاهش یافته و منافع عمومی و حقوق عامه تضعیف می‌شود. برای تبیین منطق نظری پژوهش و روشن ساختن نحوه ارتباط میان سازه‌های اصلی، چارچوب نظری پژوهش در قالب مدل مفهومی شکل (۱) ارائه شده است. این مدل، مبنای تحلیل ابعاد مأموریت، جایگاه و ساختار شورای عالی و ارتباط آن‌ها با هم‌راستاسازی منافع بخشی و منافع عمومی را فراهم می‌کند. بر اساس این چارچوب، مسیر تحلیل به‌صورت یک زنجیره علی-تبیینی تعریف می‌شود:



شکل ۱- مدل مفهومی: سازوکارهای بازخوردی در حکمرانی شورای عالی و رابطه ساختار نهادی، منافع سازمانی و منافع عمومی و حقوق عامه

۳. روش‌شناسی

در این پژوهش از «مدل پیاز پژوهش» ساندرز به‌عنوان چارچوب روش‌شناسی استفاده می‌شود که با لایه‌بندی‌های منسجم، امکان طراحی نظام‌مند و شفاف مسیر انجام تحقیق را فراهم می‌سازد. این پژوهش از منظر پارادایمی در چارچوب تفسیری-انتقادی قرار می‌گیرد. در این رویکرد، واقعیت‌های اجتماعی و نهادی نه به‌عنوان پدیده‌هایی عینی و ایستا، بلکه به‌مثابه برساخته‌هایی حاصل از تعامل میان کنشگران، ساختارهای نهادی و روابط قدرت در نظر گرفته می‌شوند. بر این اساس، فهم عمیق سازوکارهای تصمیم‌گیری، شناسایی منطق‌های پنهان نهادی و نقد پیامدهای آن‌ها بر منافع عمومی و حکمرانی شهری لازم است. از نظر ماهیت و نوع، این پژوهش در زمره تحقیقات کاربردی قرار دارد؛ زیرا هدف آن ارائه تحلیلی است که قابلیت استفاده در اصلاح فرآیندهای سیاست‌گذاری و بهبود عملکرد نهادی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را داشته باشد.

از حیث منطق استدلالی نیز پژوهش بر ترکیبی از رویکردهای استقرایی، قیاسی و استفهامی استوار است. در منطق استقرایی، داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها و اسناد برای استخراج الگوها، مفاهیم و مضامین به‌کار گرفته می‌شود. در منطق قیاسی، مفاهیم و چارچوب‌های نظری مرتبط با حکمرانی شهری، بازخورد نهادی و منافع عمومی برای تبیین و تفسیر یافته‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین منطق استفهامی در قالب طرح پرسش‌های انتقادی درباره چرایی شکل‌گیری الگوهای تصمیم‌گیری و پیامدهای نهادی آن‌ها، به تعمیق تحلیل و کشف لایه‌های پنهان مسئله کمک می‌کند. در مجموع، این ترکیب رویکردی امکان پیوند میان استخراج تجربی، تبیین نظری و تحلیل انتقادی را در فرآیند پژوهش فراهم می‌سازد.

این پژوهش از نظر روش‌شناسی در دسته پژوهش‌های کیفی قرار می‌گیرد، زیرا تمرکز آن بر فهم معنا، تجربه و تفسیر کنشگران نهادی است و نه سنجش کمی متغیرها. در این چارچوب، گردآوری داده‌ها با استفاده از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته عمیق و همچنین مطالعه اسناد و مدارک مرتبط با مصوبات، گزارش‌های کارشناسی و قوانین و مقررات شورای عالی انجام شده است. مصاحبه‌ها با خبرگان، اعضای سابق و فعلی شورا، متخصصان حقوق شهری، برنامه‌ریزان و پژوهشگران حوزه حکمرانی شهری صورت گرفته تا تجربه زیسته و ادراک تخصصی آنان از فرآیندهای تصمیم‌گیری استخراج شود و در کنار داده‌های اسنادی مورد تحلیل قرار گیرد. نمونه‌گیری در این پژوهش به صورت هدفمند و قضوتی انجام شده و انتخاب مشارکت‌کنندگان تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافته است؛ به گونه‌ای که در مصاحبه دوازدهم داده‌ها، مفاهیم یا کدهای جدیدی به مجموعه یافته‌ها اضافه نشد و فرآیند گردآوری داده‌ها به اشباع رسید. معیار انتخاب مصاحبه‌شوندگان شامل برخورداری از تجربه مستقیم در سیاست‌گذاری شهری، آشنایی نهادی با سازوکارهای شورای عالی شهرسازی و معماری و تخصص علمی و حرفه‌ای مرتبط بوده است تا تنوع دیدگاه‌ها و ابعاد مختلف مسئله پژوهش پوشش داده شود. با وجود امکان اثرگذاری تفاوت تجربه خبرگان بر برداشت‌ها، انتخاب افراد آگاه به سازوکار شورا این محدودیت را کاهش داده و اعتبار یافته‌ها را تقویت کرده است.

جدول ۱- فهرست تحصیلات و سمت سازمانی مصاحبه‌شوندگان در پژوهش حاضر

شناسه	سمت سازمانی	تحصیلات
D1	دبیر سابق شورای عالی و عضو هیئت علمی دانشگاه همدان	دکتری شهرسازی
D2	معاون سابق وزارت راه و شهرسازی و مشاور فعلی سه کمیته از کمیته‌های شورای عالی شهرسازی و معماری	کارشناس ارشد معماری
D3	نماینده سابق وزارت نیرو در شورای عالی	کارشناس ارشد مرمت شهری
D4	کارشناس شهرسازی و عضو غیررسمی شورای عالی	دکتری شهرسازی
D5	پژوهشگر فعال حوزه شهری	دکترای معماری
D6	رئیس مرکز معماری اسلامی حوزه هنری	کارشناس ارشد معماری
D7	دبیر کمیسیون شهرسازی و معماری شورای شهر تهران	دکترای معماری
D8	نماینده سابق جهاد کشاورزی در کمیته فنی شورای عالی و معاون سابق سازمان امور اراضی کشور	دکترای برنامه‌ریزی شهری
D9	شهردار سابق کرمان و عضو سابق شورای شهر اسلامی شهر مشهد	دکتری مخابرات و کارشناس ارشد مدیریت شهری
D10	پژوهشگر حوزه حکمرانی	کارشناس ارشد سیاست‌گذاری
D11	عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت ایران	دکتری شهرسازی
D12	عضو هیئت علمی دانشگاه تهران	دکترای معماری

داده‌های گردآوری‌شده با استفاده از روش تحلیل مضمون مورد بررسی قرار گرفته‌اند که شامل مراحل کدگذاری اولیه، دسته‌بندی مفاهیم، شناسایی مضامین فرعی و نهایتاً استخراج مضامین اصلی است. تحلیل در این پژوهش با رویکردی ترکیبی (استقرایی-قیاسی) انجام شده است؛ به این معنا که بخشی از مضامین مستقیماً از داده‌های میدانی استخراج شده و بخشی دیگر در پرتو چارچوب‌های نظری مرتبط با حکمرانی شهری و سازوکارهای بازخورد نهادی تفسیر و تعمیق یافته‌اند. از حیث هدف، پژوهش حاضر ماهیتی مسئله‌محور و تبیینی-تحلیلی دارد؛ به این معنا که ابتدا به شناسایی و صورت‌بندی مسئله در ساختار تصمیم‌گیری شورای عالی می‌پردازد و سپس تلاش می‌کند منطق‌های نهادی و پیامدهای آن را تحلیل و تبیین کند. در نهایت، ترکیب داده‌های مصاحبه‌ای و اسنادی، امکان ارائه تصویری چندلایه از عملکرد شورا و زمینه‌سازی برای ارائه پیشنهادها را فراهم می‌سازد.

۴. یافته‌ها

یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها حاکی از آن است که فرآیند تصمیم‌گیری در شورای عالی همواره تحت تأثیر طیفی از منافع و انگیزه‌های گوناگون قرار دارد که در برخی مواقع با اهداف عمومی، حقوق عامه و منافع شهری ناهمسو و در تعارض هستند. بررسی دقیق مصاحبه‌های انجام‌شده با افراد D1، D2 و D3 نشان می‌دهد که هر یک از اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، متناسب با جایگاه نهادی، وظایف سازمانی و پیشینه حرفه‌ای خود، دیدگاه‌ها و اولویت‌های متفاوتی را در فرآیند بررسی و تصویب مصوبات دنبال می‌کنند و این تفاوت‌ها به‌طور مستقیم بر نحوه ارزیابی پرونده‌ها اثر می‌گذارد. گروهی از اعضا توجه خود را بر منافع ناشی از توسعه اقتصادی، جذب سرمایه‌گذاری و فراهم کردن زمینه اجرای پروژه‌های بزرگ متمرکز ساخته‌اند، در حالی که گروهی دیگر، حفظ هویت شهری، ملاحظات زیست‌محیطی، فرهنگی و اجتماعی را در اولویت قرار می‌دهند. وجود این تنوع در دیدگاه‌ها اگرچه می‌تواند ظرفیت تصمیم‌گیری را از منظر تخصصی و چندبعدی تقویت کند، اما در عمل گاهی به بروز کشمکش‌های نهادی و تأخیر در تصویب تصمیمات منجر می‌شود، زیرا دستیابی به اجماع در شرایطی که منطبق‌های متفاوت تصمیم‌گیری با یکدیگر در تعارض قرار دارند، فرایندی پیچیده و زمان‌بر است.

این یافته با چارچوب نظری پژوهش نیز همخوان است؛ زیرا نشان می‌دهد ساختار نهادی شورا، از طریق ترکیب اعضا و تنوع نقش‌های سازمانی، زمینه شکل‌گیری منافع سازمانی و بخشی متفاوت را فراهم می‌کند و این منافع در مرحله تصمیم‌گیری سیاستی با یکدیگر وارد تعامل یا تعارض می‌شوند. از منظر نهادگرایی، این وضعیت مؤید دیدگاه نورث (1990) است که نهادها را صرفاً محدودکننده رفتار نمی‌داند، بلکه آن‌ها را تولیدکننده ساختارهای انگیزشی و منافع سازمانی تلقی می‌کند. همچنین، یافته حاضر با تحلیل اوستروم (2005) درباره دشواری هماهنگی میان بازیگران متعدد در نظام‌های حکمرانی چندسطحی همخوانی دارد؛ زیرا نشان می‌دهد فقدان هم‌راستایی میان منافع سازمانی، دستیابی به تصمیماتی منطبق با منافع عمومی و حقوق عامه را با چالش مواجه می‌سازد. از منظر مدل مفهومی این پژوهش نیز، این مرحله نقطه آغاز زنجیره‌ای است که در صورت تکرار الگوهای مشابه تصمیم‌گیری، می‌تواند از طریق فعال شدن حلقه‌های بازخورد مثبت و شکل‌گیری وابستگی به مسیر، به تثبیت تعارض میان منافع سازمانی و منافع عمومی بینجامد.

طبق آنچه که در مصاحبه‌های انجام شده با افراد D4، D5 و D6 آمده است، تضاد منافع موجود در شورا گاهی به تأخیر در تصویب طرح‌ها و پرونده‌ها منجر می‌شود، زیرا تلاش مستمر برای دستیابی به اجماع میان دیدگاه‌های متفاوت و گاه متعارض، عملاً موجب طولانی‌تر شدن جلسات و افزایش مدت زمان بررسی پرونده‌ها می‌شود. از سوی دیگر، افراد D7، D8 و D9 نیز یادآور می‌شوند که در چنین شرایطی، فشارهای بیرونی ناشی از نهادهای اجرایی، دستگاه‌های دولتی و سرمایه‌گذاران می‌تواند بر جهت‌گیری تصمیمات شورا اثر گذاشته و تعارض منافع را تشدید کند. مجموعه این عوامل سبب می‌شود برخی پرونده‌ها که از پشتوانه نهادی یا منافع سازمانی و گروهی بیشتری برخوردارند، در اولویت رسیدگی قرار گیرند، در حالی که پرونده‌های مرتبط با منافع عمومی و حقوق عامه با تأخیر مواجه شوند. از این رو، در کنار ضرورت مدیریت تعارض منافع در سطح داخلی شورا، ایجاد سازوکارهایی برای کاهش فشارهای بیرونی، ارتقای شفافیت و تقویت پاسخ‌گویی در فرآیند تصمیم‌گیری، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به شمار می‌آید.

از منظر چارچوب نظری پژوهش، این یافته نشان می‌دهد که منافع سازمانی صرفاً بر محتوای تصمیمات اثر نمی‌گذارند، بلکه بر ترتیب، سرعت و اولویت‌بندی تصمیمات نیز تأثیرگذار هستند. در چنین شرایطی، هر تصمیمی که تحت تأثیر منافع بخشی اتخاذ شود، می‌تواند زمینه تقویت همان منافع را در تصمیمات بعدی فراهم آورد و بدین ترتیب، حلقه‌های بازخورد مثبت را فعال کند؛

به گونه‌ای که خروجی‌های تصمیم‌گیری، مجدداً به تقویت ورودی‌های نهادی و منافع سازمانی بینجامند. استمرار این چرخه، به تدریج الگوهای تصمیم‌گیری را تثبیت کرده و زمینه شکل‌گیری وابستگی به مسیر را فراهم می‌سازد؛ وضعیتی که در آن، اصلاح رویه‌های تصمیم‌گیری به دلیل تثبیت منافع و افزایش هزینه‌های نهادی و سیاسی، دشوارتر می‌شود. این یافته با تبیین استرمن (2000) درباره نقش حلقه‌های بازخورد مثبت در بازتولید رفتار سیستم‌ها و نیز با دیدگاه پیرسون (2000) درباره نقش وابستگی به مسیر در قفل‌شدگی نهادی همخوانی دارد. افزون بر این، نقش فشار سرمایه‌گذاران و بازیگران اقتصادی در جهت‌دهی به برخی تصمیمات، با منطق نظریه ماشین رشد شهری نیز قابل تبیین است؛ زیرا این نظریه نشان می‌دهد ائتلاف میان بازیگران اقتصادی و نهادهای تصمیم‌گیر می‌تواند اولویت سیاست‌گذاری را به سمت پروژه‌های مولد ارزش اقتصادی سوق داده و در صورت نبود سازوکارهای مؤثر کنترل تعارض منافع، فاصله میان منافع سازمانی و منافع عمومی و حقوق عامه را افزایش دهد.

یکی از نکات برجسته‌ای که در مصاحبه‌ها به آن اشاره شده است، نقش انگیزه‌های فردی و نهادی در جهت‌دهی به تصمیمات شورای عالی است. به طوری که D10 بیان می‌کند برخی اعضا با حمایت از طرح‌ها و پرونده‌های خاص، به دنبال تقویت جایگاه حرفه‌ای، افزایش اعتبار شخصی و گسترش شبکه‌های ارتباطی خود هستند. این مسئله به‌ویژه در پرونده‌های دارای منافع اقتصادی، روند تصمیم‌گیری را به سمت تأمین منافع خاص و گروهی سوق می‌دهد. در عین حال، D11 و D12 تأکید می‌کنند که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در حال حاضر سازوکار قوی، منسجم، رسمی و شفاف برای شناسایی و مدیریت تعارض منافع است و این خلأ نهادی موجب می‌شود برخی تصمیمات به صورت غیرشفاف یا جانبدارانه اتخاذ شوند و اثرگذاری افراد یا گروه‌های ذی‌نفع بدون سازوکارهای کنترلی مؤثر استمرار یابد. این وضعیت ضرورت ایجاد سازوکارهایی برای نظارت مؤثر، افشای اطلاعات و مدیریت تعارض منافع را نشان می‌دهد تا تصمیم‌گیری‌ها عادلانه، پاسخ‌گو و مبتنی بر منافع عمومی و حقوق عامه باشد. افزون بر این، مصاحبه‌ها به چالش‌های نهادی و فرآیندی نیز اشاره دارند؛ به طوری که D2 و D3 نبود معیارهای شفاف اولویت‌بندی، پیچیدگی فرآیندها و تمرکز تصمیم‌گیری در برخی کمیته‌ها را از عواملی می‌دانند که اعضا را به استفاده از شیوه‌های غیررسمی سوق می‌دهد. در نهایت، مصاحبه‌شوندگان D4 و D5 یادآور می‌شوند که این وضعیت علاوه بر کاهش اعتماد عمومی، کارآمدی و کیفیت تصمیم‌گیری شورای عالی را نیز تحت تأثیر منفی قرار داده است.

این یافته با بخشی از مطالب بیان شده در قسمت چارچوب نظری پژوهش همخوان است، زیرا نشان می‌دهد ضعف در مؤلفه‌های ساختار نهادی، به‌ویژه در حوزه شفافیت، پاسخ‌گویی و سازوکارهای نظارتی، زمینه شکل‌گیری و تقویت منافع سازمانی و بخشی را فراهم می‌کند و احتمال بروز تعارض منافع را افزایش می‌دهد. از منظر نهادگرایی، این یافته مؤید دیدگاه نورث (1990) است که نهادها را شکل‌دهنده انگیزه‌ها و الگوهای رفتاری بازیگران می‌داند؛ به این معنا که در نبود قواعد نهادی کارآمد، رفتار بازیگران به تدریج در جهت حفظ یا گسترش منافع سازمانی سوق پیدا می‌کند. این نتیجه با تعریف سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (2017) از تعارض منافع همخوانی دارد که آن را ناشی از هم‌زمانی موقعیت تصمیم‌گیری و ذی‌نفعی می‌داند. در چارچوب مدل مفهومی پژوهش، تداوم چنین تصمیماتی می‌تواند با فعال‌سازی حلقه‌های بازخورد مثبت، به تقویت نفوذ بازیگران و منافع بخشی در دوره‌های بعدی بینجامد و از طریق وابستگی به مسیر، اصلاح رویه‌های تصمیم‌گیری را دشوارتر سازد. افزون بر این، تمرکز منافع بر پرونده‌های دارای ارزش اقتصادی، با منطق نظریه ماشین رشد شهری نیز قابل تبیین است؛ زیرا این نظریه نشان می‌دهد در صورت غلبه ائتلاف‌های اقتصادی و نهادی بر فرآیند سیاست‌گذاری، تصمیمات به تدریج از تحقق منافع عمومی و حقوق عامه فاصله گرفته و در خدمت حفظ و بازتولید منافع بازیگران ذی‌نفع قرار می‌گیرند.

یکی دیگر از نکاتی که در مصاحبه‌ها به‌طور مکرر مورد تأکید قرار گرفته است، تأثیر فشارهای اجتماعی و شهری بر فرآیند تصمیم‌گیری در شورای عالی معماری و شهرسازی ایران است. به‌گونه‌ای که D6 و D7 بیان می‌کنند انتظارات و مطالبات شهروندان، پوشش خبری رسانه‌ها و فعالیت گروه‌های مدنی، گاهی شورا را به سمت اتخاذ تصمیمات سریع و واکنشی سوق می‌دهد، حتی در مواردی که این تصمیمات با تحلیل‌های دقیق کارشناسی همخوانی کامل نداشته باشند. در ادامه، D8 و D9 این نکته را اضافه می‌کنند که نبود ابزارهای رسمی و نظام‌مند برای ثبت و تحلیل بازخوردهای عمومی، این فشارهای بیرونی را بیش از پیش تشدید کرده و در نتیجه موجب می‌شود تصمیمات شورا جنبه‌ای مقطعی و ناپایدار پیدا کنند. در چنین شرایطی، D10 و D11 بر ضرورت ایجاد سازوکارهایی برای ثبت نظام‌مند بازخوردهای عمومی تأکید می‌کنند تا شورای عالی بتواند ضمن پاسخ‌گویی به نیازها و انتظارات جامعه، تصمیمات خود را بر پایه تحلیل‌های تخصصی و ملاحظات بلندمدت اتخاذ کند. در پایان نیز D12 معتقد است شورای عالی باید تصمیمات خود را بر مبنای تحلیل‌های کارشناسی و با در نظر گرفتن پیامدهای بلندمدت اتخاذ کند تا از افتادن در دام تصمیم‌گیری‌های واکنشی و زودگذر جلوگیری شود. بدین ترتیب، گذار از تصمیم‌گیری مقطعی به رویکردی نظام‌مند، آینده‌نگر و پاسخ‌گو، محور اصلی اصلاح ساختار شورا خواهد بود.

این یافته از منظر چارچوب نظری پژوهش نشان می‌دهد که کیفیت سازوکارهای دریافت و پردازش بازخوردهای اجتماعی، نقش تعیین‌کننده‌ای در جهت‌گیری حلقه‌های بازخورد دارد. در صورتی که بازخوردهای اجتماعی به‌صورت نظام‌مند، شفاف و مبتنی بر تحلیل کارشناسی وارد فرآیند تصمیم‌گیری شوند، حلقه‌های بازخورد منفی فعال شده و امکان اصلاح تصمیمات، یادگیری نهادی و افزایش انطباق سیاست‌ها با منافع عمومی و حقوق عامه فراهم می‌شود. اما اگر این بازخوردها صرفاً در قالب فشارهای مقطعی و غیرنظام‌مند بر تصمیمات اثر بگذارند، تصمیم‌گیری به سمت واکنش‌های کوتاه‌مدت سوق یافته و زمینه تقویت حلقه‌های بازخورد مثبت و بازتولید الگوهای ناپایدار تصمیم‌گیری فراهم خواهد شد. این یافته با دیدگاه میدوز (2008) و استرمن (2000) درباره نقش سازوکارهای بازخورد در تنظیم یا تشدید رفتار سیستم‌های پیچیده همخوان است و همچنین با تحلیل اوستروم (2005) مبنی بر ضرورت وجود سازوکارهای هماهنگی، مشارکت و یادگیری در نظام‌های حکمرانی چندسطحی انطباق دارد. در چارچوب مدل مفهومی پژوهش، تقویت نظام ثبت و تحلیل بازخوردهای عمومی را می‌توان یکی از مهم‌ترین ابزارهای افزایش هم‌راستایی منافع سازمانی با منافع عمومی و حقوق عامه دانست؛ زیرا این سازوکار امکان اصلاح مستمر تصمیمات و کاهش فاصله میان اهداف نهادی و انتظارات جامعه را فراهم می‌کند.

مصاحبه‌ها به رقابت میان نهادها و کمیته‌های مختلف به‌عنوان یکی از چالش‌های مهم و تأثیرگذار در فرآیند تصمیم‌گیری شورای عالی اشاره دارند. به گفته D1 و D10، این رقابت که عمدتاً بر سر منابع محدود، اعتبار نهادی و میزان نفوذ در فرآیند تصمیم‌سازی شکل می‌گیرد، باعث می‌شود کمیته‌ها و اعضای آن‌ها بیش از آنکه بر تحقق اهداف راهبردی توسعه شهری تمرکز کنند، در پی تأمین اهداف داخلی و منافع سازمانی خود باشند. این مسئله در عمل گاهی به‌گونه‌ای پیش می‌رود که اولویت‌های محلی یا تخصصی یک کمیته خاص، بر تصمیمات نهایی شورا غلبه پیدا کرده و در نتیجه، منافع عمومی و حقوق عامه به حاشیه رانده شده یا کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. D2 و D11 یادآوری می‌کنند که این رقابت‌های درونی می‌تواند پیامدهای متعددی به همراه داشته باشد؛ از جمله اتخاذ تصمیمات ناسازگار و بعضاً متناقض میان کمیته‌های تخصصی و صحن اصلی شورا که هماهنگی میان بخش‌های مختلف و اجرای مؤثر مصوبات را با دشواری جدی مواجه می‌سازد. علاوه بر این، چنین وضعیتی موجب اتلاف زمان و منابع در سطح شورا شده و در بلندمدت اعتماد ذی‌نفعان مختلف را نسبت به کارآمدی و انسجام فرآیند تصمیم‌گیری کاهش می‌دهد.

این یافته با مدل مفهومی پژوهش همخوان است، زیرا نشان می‌دهد ساختار نهادی و نحوه توزیع قدرت میان کمیته‌ها و نهادهای عضو شورا، زمینه شکل‌گیری منافع سازمانی و بخشی را فراهم می‌کند و همین امر فرآیند تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از منظر نهادگرایی، این نتیجه مؤید دیدگاه نورث (1990) است که نهادها را تعیین‌کننده ساختار انگیزه‌ها و الگوهای رفتار سازمانی می‌داند. در چنین شرایطی، رقابت برای حفظ اختیارات، منابع و نفوذ، به تدریج به تقویت منافع سازمانی و افزایش احتمال بروز تعارض منافع می‌انجامد. همچنین، این یافته با منطق نظریه ماشین رشد شهری نیز همخوانی دارد؛ زیرا همان‌گونه که این نظریه بیان می‌کند، ائتلاف‌ها و بازیگران نهادی در فرآیند سیاست‌گذاری می‌توانند بیش از آنکه در پی تحقق منافع عمومی باشند، در جهت حفظ قدرت و منافع نهادی خود عمل کنند. از سوی دیگر، اگر این الگوهای رقابت و ترجیح منافع بخشی در طول زمان استمرار یابد، از طریق حلقه‌های بازخورد مثبت بازتولید شده و به شکل‌گیری وابستگی به مسیر منجر می‌شود؛ به گونه‌ای که اصلاح ساختار تصمیم‌گیری و افزایش هماهنگی نهادی به مرور دشوارتر خواهد شد. در نتیجه، کاهش هماهنگی میان نهادها نه تنها کارآمدی تصمیمات را تضعیف می‌کند، بلکه میزان هم‌راستایی منافع سازمانی با منافع عمومی و حقوق عامه را نیز کاهش می‌دهد.

مصاحبه‌ها نشان داد که میان منافع سازمانی اعضای دارای حق رأی در شورای عالی شهرسازی و معماری کشور و منافع عمومی و حقوق عامه، در برخی موارد واگرایی معناداری وجود دارد. برای مثال، نماینده وزارت نیرو در صورت موافقت با گسترش ظرفیت‌های سکونتگاهی، عملاً وزارت متبوع خود را متعهد به توسعه زیرساخت‌های آب، انرژی و خدمات زیربنایی در پهنه‌های جدید می‌کند؛ از این رو، ممکن است ترجیح دهد دامنه توسعه شهری محدودتر باقی بماند. به همین ترتیب، نماینده وزارت جهاد کشاورزی نیز غالباً بر حفظ اراضی پیرامون شهر تأکید دارد، حتی در مواردی که این اراضی از کیفیت بالایی برای فعالیت‌های کشاورزی برخوردار نباشند. در نتیجه، هر یک از بازیگران نهادی، متناسب با مأموریت‌ها، مسئولیت‌ها و منافع سازمانی خود، مسئله توسعه شهری را از منظر بخشی ارزیابی می‌کنند؛ در حالی که پیامد نهایی این تصمیمات لزوماً با منافع عمومی و حقوق عامه همسو نیست. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد تداوم این الگوی تصمیم‌گیری در بلندمدت به افزایش تراکم در محدوده‌های شهری، تشدید فشار بر منابع آب، افزایش وابستگی به پروژه‌های بزرگ انتقال آب، کاهش امکان بهره‌گیری از فاضلاب خاکستری و انرژی‌های تجدیدپذیر و همچنین افزایش فشار بر باغات و اراضی کشاورزی درون شهرها منجر می‌شود.

یافته‌ها با مدل مفهومی پژوهش انطباق دارد؛ زیرا نشان می‌دهد چگونه ساختار نهادی و مأموریت‌های بخشی دستگاه‌های عضو شورا، زمینه شکل‌گیری منافع سازمانی را فراهم کرده و این منافع در فرآیند تصمیم‌گیری سیاستی تجلی می‌یابد. از منظر نهادگرایی، این وضعیت مؤید همان دیدگاه چارچوب نظری براساس ادبیات جهانی است که نهادها را شکل‌دهنده ترجیحات و انگیزه‌های بازیگران می‌داند. همچنین، غلبه نگاه بخشی بر تصمیمات جمعی با منطق نظریه ماشین رشد شهری نیز قابل تبیین است؛ زیرا بازیگران نهادی، هر یک در چارچوب منافع و مأموریت‌های سازمانی خود، در پی حفظ یا تقویت موقعیت نهادی خویش هستند و همین امر می‌تواند مانع شکل‌گیری تصمیماتی شود که بیشترین هم‌راستایی را با منافع عمومی و حقوق عامه دارند. در چنین شرایطی، پیامدهای حاصل از این تصمیمات خود به تقویت همان الگوهای رفتاری اولیه منجر شده و حلقه‌های بازخورد مثبت را فعال می‌کنند؛ به گونه‌ای که استمرار این چرخه، به وابستگی به مسیر و قفل‌شدگی تدریجی نظام تصمیم‌گیری در الگوهای بخشی منجر می‌شود. نتیجه این فرآیند، کاهش تدریجی هم‌راستایی منافع سازمانی با منافع عمومی و حقوق عامه و دشوارتر شدن اصلاحات نهادی در بلندمدت است. به منظور تبیین بهتر این سازوکار، نمودار زیر چرخه‌های بازخورد مثبت شکل‌گرفته در اثر این تعارضات را نمایش می‌دهد.



شکل ۲- زمینه‌های پیدایش چرخه بازخورد مثبت در شورای عالی شهرسازی و معماری بر اساس مضامین مصاحبه‌ها.

تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نقطه آغاز شکل‌گیری تعارض منافع را باید در ساختار نهادی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران جست‌وجو کرد. ساختار تصمیم‌گیری شورا، متشکل از نمایندگان دستگاه‌های متعدد با مأموریت‌ها، اختیارات و مسئولیت‌های متفاوت، موجب می‌شود هر عضو با منطق نهادی و الزامات سازمان متبوع خود در فرآیند تصمیم‌گیری حضور یابد. از این منظر، ساختار نهادی صرفاً بستری برای تصمیم‌گیری نیست، بلکه با نحوه توزیع قدرت، شیوه ترکیب اعضا، حدود اختیارات قانونی و مسئولیت‌های سازمانی، الگوهای متفاوتی از رفتار و اولویت‌های تصمیم‌گیری را تولید می‌کند. بنابراین، همان‌گونه که چارچوب نظری پژوهش نیز تبیین می‌کند، ساختار نهادی زمینه‌ساز شکل‌گیری منافع سازمانی و بخشی است.

در چنین ساختاری، منافع سازمانی به‌عنوان پیامد طبیعی ساختار نهادی شکل می‌گیرند. یافته‌های مصاحبه‌ها نشان داد که هر یک از نمایندگان، متناسب با مأموریت سازمان متبوع خود، در پی حفظ یا گسترش اختیارات، منابع، مسئولیت‌ها و حوزه نفوذ نهادی خویش هستند. برای نمونه، نماینده وزارت نیرو توسعه سکونتگاه‌های جدید را با افزایش تعهدات زیرساختی آن وزارتخانه پیوند می‌دهد و نماینده وزارت جهاد کشاورزی نیز حفظ اراضی پیرامون شهر را در اولویت قرار می‌دهد. در نتیجه، جهت‌گیری تصمیمات بیش از آنکه صرفاً متأثر از اهداف توسعه شهری باشد، تحت تأثیر منطق‌ها و منافع نهادی بازیگران قرار می‌گیرد. این یافته با رویکرد نهادگرایی تاریخی همخوان است که نهادها را تولیدکننده ساختارهای پایدار منافع و انگیزه‌های سازمانی می‌داند.

تجلی این منافع سازمانی در فرآیند تصمیم‌گیری، زمینه فعال شدن حلقه‌های بازخورد مثبت را فراهم می‌سازد. با کنار هم قرار دادن مضامین تکرارشونده مصاحبه‌ها، الگویی نسبتاً پایدار از یک «حلقه بازخورد نهادی» قابل شناسایی است. بر اساس این الگو، تصمیمات مرتبط با توسعه شهری، از جمله تغییر کاربری اراضی، افزایش تراکم ساختمانی و گسترش محدوده‌های شهری، ابتدا موجب افزایش ارزش اقتصادی زمین و شکل‌گیری انتظارات جدید برای استمرار توسعه می‌شوند. این پیامدها به تدریج فشارهای اقتصادی، اجتماعی و نهادی تازه‌ای برای تصویب طرح‌های مشابه ایجاد می‌کنند و این فشارها از طریق تعهدات زیرساختی دستگاه‌های اجرایی، منطق تأمین مالی نهادهای شهری و رقابت میان بازیگران نهادی دوباره وارد فرآیند تصمیم‌گیری می‌شوند. بدین ترتیب، خروجی تصمیمات به ورودی همان نظام تصمیم‌گیری بازمی‌گردد و همان جهت‌گیری توسعه‌محور را تقویت می‌کند؛ فرایندی که دقیقاً با مفهوم حلقه‌های بازخورد مثبت در نظریه سیستم‌های پیچیده انطباق دارد.

تداوم این چرخه‌های تقویتی، به تدریج وابستگی به مسیر را در نظام تصمیم‌گیری ایجاد می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که استمرار الگوهای مشابه در تصمیمات شورای عالی، ظرفیت اصلاح سیاست‌ها و تغییر رویه‌های پیشین را کاهش داده است. در چنین شرایطی، تصمیمات گذشته نه تنها پیامدهای کنونی را شکل می‌دهند، بلکه دامنه انتخاب‌های آینده را نیز محدود می‌کنند و تغییر مسیرهای تثبیت‌شده به دلیل شکل‌گیری منافع نهادی، هزینه‌های سیاسی، سازمانی و اجرایی زیادی خواهد داشت. لذا، هرچه این الگوها بیشتر تکرار شوند، مقاومت نهادی در برابر اصلاحات افزایش یافته و احتمال بازتولید همان الگوهای تصمیم‌گیری در دوره‌های بعدی نیز بیشتر می‌شود؛ وضعیتی که بیانگر تبدیل تدریجی چرخه‌های بازخورد مثبت به وابستگی به مسیر در فرآیند حکمرانی شهری است. بنابراین، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که حلقه‌های بازخورد مثبت در گذر زمان به وابستگی به مسیر منجر شده و همین امر اصلاحات نهادی را دشوارتر می‌سازد؛ نتیجه‌ای که با تبیین پیرسون (2000) از وابستگی به مسیر همخوانی دارد.

پیامد نهایی این فرایند، کاهش هم‌راستایی تصمیمات با منافع عمومی و حقوق عامه است. در این پژوهش، منافع عمومی نه به‌عنوان مفهومی صرفاً هنجاری، بلکه بر پایه داده‌های تجربی استخراج‌شده از مصاحبه‌ها صورت‌بندی شده است و شامل پیامدهایی مانند پایداری منابع طبیعی و آب، عدالت فضایی، حفاظت از اراضی کشاورزی و باغی، کاهش تعارضات زیست‌محیطی، ارتقای کیفیت محیط شهری، شفافیت و پاسخ‌گویی در تصمیم‌گیری و انطباق مصوبات با اسناد فرادست است. بنابراین، عنوان «واگرایی منافع سازمانی و منافع عمومی» نیز یک برجسب تحلیلی است که بر اساس تجمیع یافته‌های مصاحبه‌ها توسط پژوهشگر صورت‌بندی شده است؛ زیرا مصاحبه‌شوندگان مستقیماً از مفهوم منافع عمومی یا حقوق عامه استفاده نکرده‌اند، بلکه پیامدهایی همچون فشار بر منابع طبیعی، نابرابری فضایی، تعارضات نهادی و آثار اجتماعی و زیست‌محیطی تصمیمات را توصیف کرده‌اند که در این پژوهش در چارچوب نظری منافع عمومی و حقوق عامه تفسیر شده‌اند.

در مجموع، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که چالش‌های شورای عالی را نمی‌توان به تصمیمات منفرد یا رفتار اشخاص تقلیل داد، بلکه این چالش‌ها حاصل تعامل نظام‌مند ساختار نهادی، منافع سازمانی، حلقه‌های بازخورد مثبت و وابستگی به مسیر هستند. این تعامل به شکل‌گیری چرخه‌ای منجر می‌شود که در آن منافع بخشی به تدریج بر فرآیند تصمیم‌گیری غلبه یافته، بازخوردی تقویتی استمرار می‌یابد، وابستگی به مسیر تشدید می‌شود و در نهایت فاصله تصمیمات با الزامات منافع عمومی و حقوق عامه افزایش می‌یابد. از این رو، مسئله اصلی شورای عالی صرفاً وجود تعارض منافع در برخی تصمیمات نیست، بلکه بازتولید نهادی این تعارض در بستر ساختار حکمرانی است؛ موضوعی که به خوبی منطق مدل مفهومی پژوهش را تأیید کرده و پاسخ روشنی به پرسش اصلی پژوهش درباره چگونگی شکل‌گیری پیامدهای ناهمسو با توسعه پایدار شهری ارائه می‌دهد.

۵. بحث و تفسیر یافته‌ها

یافته‌ها نشان می‌دهد رابطه میان شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شهرداری‌ها در قالب یک نظام تصمیم‌گیری چندسطحی و درگیر در حلقه‌های بازخورد مثبت قابل تحلیل است؛ به‌گونه‌ای که سیاست‌های کنترل محدوده و مهار گسترش شهری، اگرچه با هدف نظم‌دهی به توسعه اتخاذ می‌شوند، اما در سطح بازار زمین به افزایش شکاف قیمتی و شکل‌گیری انتظارات سوداگرانه در اراضی پیرامونی منجر می‌گردند. این شکاف، خود به یک محرک ساختاری برای افزایش فشار ذی‌نفعان جهت تغییر کاربری و الحاق تبدیل می‌شود و عملاً منطق اولیه سیاست‌گذاری را بازتولید می‌کند. در نتیجه، شورا در مواجهه با این فشارهای فزاینده، ناگزیر به تداوم همان الگوی مرزگذاری و سیاست‌های محدودکننده بازمی‌گردد؛ الگویی که به جای حل مسئله، آن را در سطحی پیچیده‌تر بازتولید می‌کند. این چرخه نشان‌دهنده نوعی قفل‌شدگی نهادی است که در آن تعارض منافع و سازوکارهای بازار زمین، در تعامل با ساختار تصمیم‌گیری، به تقویت مسیرهای تثبیت‌شده توسعه شهری منجر می‌شوند و امکان تغییر سیاستی را محدود می‌سازند.

یافته‌ها نشان می‌دهد که خط محدوده در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران از یک ابزار صرفاً فنی به یک برساخت نهادی با بار اقتصادی و سیاسی تبدیل شده است که در آن تعارض منافع میان بازیگران مختلف به صورت ساختاری نهادینه می‌شود. از منظر نهادگرایی، این وضعیت بیانگر آن است که قواعد و ساختارهای تصمیم‌گیری خود به تولید و بازتولید منافع بخشی و سازمانی منجر می‌شوند و امکان صورت‌بندی یکپارچه منافع عمومی و حقوق عامه را محدود می‌کنند. در چنین شرایطی، اختلاف بر سر تغییر محدوده نه یک مسئله موردی، بلکه بخشی از منطق پایدار ساختار نهادی است که دائماً در حال بازتولید است. یافته‌ها همچنین نشان می‌دهد که پیوند میان ارزش زمین، تصمیمات شورا و منطق بازار، یک چرخه بازخورد مثبت ایجاد کرده است؛ به‌گونه‌ای که هر تصمیم مرزی، انتظارات جدیدی برای افزایش ارزش زمین و فشارهای تازه‌ای برای تغییرات بعدی تولید می‌کند. این چرخه، همزمان هم پیامد سیاست‌گذاری است و هم محرک دور بعدی تصمیم‌گیری، و در نتیجه نوعی وابستگی به مسیر را در سطح حکمرانی فضایی تقویت می‌کند. در نهایت، این پویایی باعث می‌شود منطق‌های بخشی بر منافع عمومی غلبه یافته و فاصله میان تصمیمات کالبدی و الزامات حقوق عامه به تدریج تشدید شود.

در این میان، مقایسه توسعه افقی و توسعه فشرده را می‌توان نه صرفاً به‌مثابه انتخابی فنی، بلکه به‌عنوان بازتابی از تعارض منافع ساختاری در بستر حکمرانی شهری تحلیل کرد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در چارچوب ساختارگرایی نهادی، هر یک از این دو الگو واجد توزیع متفاوتی از هزینه‌ها و منافع میان بازیگران عضو شورا و دستگاه‌های مرتبط است؛ به‌گونه‌ای که توسعه افقی اگرچه در سطح کلان می‌تواند به کاهش فشار قیمتی زمین و تعدیل تمرکز فضایی کمک کند، اما در سطح نهادی به افزایش تعهدات مالی، زیرساختی و خدماتی مدیریت شهری منجر می‌شود و بنابراین با مقاومت برخی منافع سازمانی مواجه می‌گردد. در مقابل، توسعه فشرده با وجود کاهش نسبی هزینه‌های زیرساختی در کوتاه‌مدت، از طریق تشدید فشار بر بازار زمین و فعال‌سازی انتظارات قیمتی، به تقویت چرخه‌های بازخورد مثبت در نظام زمین و مسکن منجر می‌شود؛ چرخه‌ای که مطابق یافته‌ها، خود به بازتولید فشارهای تصمیم‌گیری و تقویت منافع بخشی مرتبط با رشد ارزش زمین می‌انجامد. در چنین شرایطی، تعارض منافع میان دستگاه‌ها و بازیگران نهادی نه یک وضعیت استثنایی، بلکه پیامد طبیعی منطق نهادی حاکم بر نظام تصمیم‌گیری است. در نتیجه، انتخاب میان این دو الگو در عمل کمتر بر اساس معیارهای منافع عمومی و حقوق عامه صورت می‌گیرد و بیشتر تحت تأثیر برآیند نیروهای نهادی، چرخه‌های بازخورد تقویتی و ظرفیت هر گزینه در هم‌راستاسازی یا تعارض با منافع سازمانی شکل می‌گیرد؛ امری که به تداوم مسیرهای تثبیت‌شده و دشواری اصلاحات ساختاری در حکمرانی شهری منجر می‌شود.

یافته‌ها نشان می‌دهد تنوع منافع و انگیزه‌های نهادی در شورای عالی پدیده‌ای ذاتاً مثبت یا منفی نیست، بلکه واجد کارکرد دوگانه است. از یک سو، تعدد دیدگاه‌ها می‌تواند موجب ارتقای کیفیت بررسی‌ها، افزایش دقت در ارزیابی پرونده‌ها و کاهش خطر تصمیم‌گیری تک‌بعدی شود؛ اما از سوی دیگر، در شرایط فقدان سازوکارهای نهادی مشخص برای هم‌راستا کردن و تبدیل این تنوع به یک منطق مشترک تصمیم‌سازی، همین تکثر به افزایش اصطکاک نهادی، طولانی شدن فرآیندهای تصمیم‌گیری و تضعیف انسجام خروجی‌ها منجر می‌شود. در این میان، نقش ساختارهای واسط و قواعد تنظیم‌گر اهمیت پیدا می‌کند، زیرا نحوه مدیریت این تنوع می‌تواند تعیین‌کننده تبدیل آن به یک ظرفیت سازنده یا یک عامل بازدارنده باشد. بنابراین، مسئله اصلی نه در اصل وجود تفاوت منافع، بلکه در نبود ابزارها و قواعد نهادی کارآمد برای تبدیل این تفاوت‌ها به یک فرآیند منسجم، قابل پیش‌بینی و هم‌افزا در تصمیم‌سازی شورای عالی نهفته است.

از منظر داده‌های مصاحبه، مفهوم «تعارض میان منافع نهادی و پیامدهای جمعی» نه به صورت یک مفهوم صریح، از پیش تعریف شده یا مورد توافق واحد در میان مصاحبه‌شوندگان، بلکه از طریق کنار هم قرار دادن تجربه‌های نهادی، تکرار الگوهای مشابه در روایت‌ها، اشاره‌های مکرر به فشارهای بخشی و سازمانی، و توصیف پیامدهای فضایی و اجرایی تصمیمات قابل استخراج بوده است. در واقع، آنچه در داده‌ها مشاهده می‌شود مجموعه‌ای از نشانه‌ها و مضامین پراکنده است که در فرآیند تحلیل و کدگذاری، امکان صورت‌بندی یک الگوی مفهومی منسجم را فراهم کرده‌اند، نه یک تعریف مستقیم و یکپارچه از مفهوم مورد نظر. بر این اساس، مفهوم «منافع عمومی» در این پژوهش به عنوان یک برساخت تحلیلی و حاصل فرآیند نظام‌مند کدگذاری و ترکیب مضامین تجربی شکل گرفته است، نه به عنوان یک معیار هنجاری مستقل یا از پیش مفروض؛ و این تمایز برای حفظ تفکیک میان سطح داده‌های خام مصاحبه و سطح تفسیر پژوهشگر و جلوگیری از خلط میان توصیف و تبیین، ضروری است.

یافته‌ها نشان می‌دهد یکی از مؤلفه‌های محوری برای بازاندیشی در ساختار شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، فقدان یکپارچگی در صورت‌بندی و سنجش «منافع عمومی» در فرآیند تصمیم‌گیری است؛ به گونه‌ای که این مفهوم در داده‌های مصاحبه نه به صورت یک معیار مشترک، بلکه در قالب برداشت‌های متکثر و گاه متعارض از پیامدهای توسعه شهری ظاهر می‌شود و در نتیجه، مبنای واحدی برای ارزیابی، مقایسه و اولویت‌بندی تصمیمات شکل نمی‌گیرد. این وضعیت در چارچوب ساختارگرایی نهادی قابل تبیین است؛ زیرا ساختار چندبخشی شورا موجب می‌شود هر دستگاه عضو، بر اساس مأموریت‌ها و منطق نهادی خود، بخشی از واقعیت تصمیم را برجسته کند و در نتیجه، صورت‌بندی منافع عمومی در عمل به برآیندی از منافع بخشی تقلیل یابد. در سطح تصمیم‌گیری نیز داده‌ها نشان می‌دهد که موضوعاتی مانند تغییر کاربری، افزایش تراکم و گسترش محدوده‌های شهری در بستری چندنهادی بررسی می‌شوند که در آن، برخی دستگاه‌ها پیامدهای زیرساختی نظیر آب، انرژی و خدمات شهری را محور تحلیل قرار می‌دهند و برخی دیگر بر حفاظت از اراضی کشاورزی و کنترل توسعه کالبدی تأکید دارند. این تفاوت در اولویت‌بندی و تفسیر پیامدها، نه یک امر استثنایی بلکه یک الگوی تکرارشونده نهادی است که زمینه تعارض منافع و واگرایی در تشخیص «منافع عمومی و حقوق عامه» را در فرآیند تصمیم‌گیری تقویت می‌کند.

در ادامه، داده‌های مصاحبه نشان می‌دهد مجموعه‌ای از روابط متقابل میان تصمیمات توسعه‌ای و پیامدهای اقتصادی-کالبدی آن‌ها در سطح تجربه نهادی قابل شناسایی است. به گونه‌ای که تغییر در محدوده‌های شهری، نوع کاربری زمین و شدت مداخلات توسعه‌ای، در روایت مصاحبه‌شوندگان با دگرگونی در الگوهای ارزش‌گذاری زمین و شکل‌گیری انتظارات جدید نسبت به توسعه‌های آتی همراه بوده است. این انتظارات، به عنوان یک نیروی نهادی غیررسمی، در چرخه‌های بعدی تصمیم‌گیری نیز بازتاب یافته و از

در تحلیل یافته‌ها، مشخص می‌شود که تنوع منافع و انگیزه‌های نهادی در شورای عالی از یک سو می‌تواند ظرفیت تصمیم‌سازی چندبعدی و ارتقای کیفیت ارزیابی سیاست‌های شهری را فراهم کند، اما از سوی دیگر در بستر یک ساختار نهادی چندبخشی و فاقد سازوکارهای یکپارچه هم‌راستاسازی، به شکل‌گیری واگرایی در اولویت‌ها و تشدید تعارض منافع منجر می‌شود. این وضعیت زمانی به مسئله ساختاری تبدیل می‌گردد که حلقه‌های بازخورد نهادی و منطق‌های بخشی بدون کنترل مؤثر، به بازتولید ترجیحات سازمانی و تقویت وابستگی به مسیر در تصمیم‌گیری‌های شهری دامن می‌زنند. در چنین شرایطی، تعارض منافع دیگر یک رخداد مقطعی یا استثنایی نیست، بلکه به یک الگوی پایدار در بطن حکمرانی شهری تبدیل می‌شود که از طریق چرخه‌های بازخورد مثبت تقویت شده و در نهایت به تضعیف انسجام تصمیمات، ابهام در اولویت‌گذاری پرونده‌ها و کاهش هم‌راستایی با منافع عمومی و حقوق عامه منجر می‌گردد.

همچنین تفسیر یافته‌ها نشان می‌دهد که بازطراحی رابطه میان ساختار نهادی و نظام انگیزشی اعضا، یکی از مؤلفه‌های کلیدی در پاسخ به سؤال پژوهش است. در وضعیت فعلی، پیوند میان مسئولیت‌های تصمیم‌گیری و پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و فضایی تصمیمات به‌گونه‌ای تنظیم نشده که هم‌راستایی پایدار میان تصمیم‌گیران و آثار بلندمدت سیاست‌ها را تضمین کند؛ در نتیجه بخشی از تصمیمات بدون درونی‌سازی کامل هزینه‌های اجتماعی و فضایی اتخاذ می‌شود و همین امر به تقویت منطق‌های کوتاه‌مدت در فرآیند توسعه و بازتولید الگوهای تصمیم‌گیری موردی منجر می‌گردد. این وضعیت در چارچوب یافته‌های مربوط به تعارض منافع و ساختارگرایی نهادی قابل تبیین است، زیرا ساختار فعلی شورا امکان هم‌ترازسازی منافع بخشی با منافع عمومی و حقوق عامه را به‌صورت نظام‌مند محدود می‌کند. در سطح نهادی نیز داده‌ها بر ضرورت بازتعریف جایگاه شورای عالی در زنجیره حکمرانی شهری دلالت دارند؛ به‌گونه‌ای که این نهاد در وضعیت کنونی هم‌زمان در نقش سیاست‌گذار، هماهنگ‌کننده و در برخی موارد مداخله‌گر اجرایی عمل می‌کند و این تداخل نقش‌ها، تمرکز بر وظیفه اصلی آن یعنی هدایت کلان توسعه شهری را تضعیف کرده است. در نتیجه، کاهش انسجام تصمیمات و افزایش وابستگی به ملاحظات موردی در تصویب طرح‌ها، به‌عنوان پیامدهای این ابهام نهادی در داده‌ها قابل مشاهده است.

در مجموع، یافته‌های این بخش که بر تلفیق سه رویکرد «ساختارگرایی نهادی»، «نظریه سیستم‌های پیچیده و سازوکارهای بازخوردی» و «منافع عمومی و حقوق عامه» استوار است، نشان می‌دهد مسئله اصلی پژوهش در تعامل چندلایه میان ساختار نهادی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، منافع سازمانی اعضا و پیامدهای بازتولیدی تصمیمات آن قابل تبیین است. از این منظر، ساختار نهادی شورا صرفاً بستر خنثی تصمیم‌گیری نیست، بلکه سازوکار تولیدکننده منافع بخشی و جهت‌دهنده به منطق‌های تصمیم‌سازی است که در قالب مصوبات کالبدی و سیاست‌های توسعه شهری بر هم‌راستایی یا واگرایی با منافع عمومی و حقوق عامه اثر می‌گذارد. همچنین این تصمیمات در بستر حلقه‌های بازخوردی، پیامدهایی ایجاد می‌کنند که مجدداً منطق‌های اولیه تصمیم‌گیری در شورا را تقویت کرده و به تثبیت الگوهای تصمیم‌گیری و شکل‌گیری وابستگی به مسیر منجر می‌شوند؛ در نتیجه امکان اصلاح و تغییر جهت‌گیری‌های نهادی کاهش می‌یابد. در چنین شرایطی، تعارض منافع در سطح شورای عالی به‌عنوان پیامد میانی این ساختار، از طریق هم‌زمانی نقش تصمیم‌گیری و ذی‌نفعی، زمینه غلبه منافع بخشی بر منافع عمومی و تضعیف الزامات عدالت فضایی، شفافیت و پاسخ‌گویی را فراهم می‌سازد. بر این اساس، هم‌راستایی منافع در شورای عالی محصول پویای تعامل میان ساختار نهادی، حلقه‌های بازخورد و منطق‌های کنش سازمانی است که در نبود سازوکارهای تنظیم‌گر، به کاهش کارآمدی حکمرانی شهری و تضعیف منافع عمومی و حقوق عامه منجر می‌شود.

۶. نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف واکاوی مأموریت‌ها، جایگاه و ساختار شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سنجش میزان هم‌راستایی آن با منافع عمومی انجام شد. در این راستا، مسئله پژوهش در قالب شکاف میان جایگاه قانونی شورا و نحوه تحقق کارکردهای آن در نظام حکمرانی شهری صورت‌بندی گردید و با استفاده از رویکرد کیفی و تحلیل مضمون داده‌های مصاحبه و اسناد، سازوکارهای نهادی مؤثر بر تصمیم‌گیری شورا و پیامدهای آن تحلیل شد. همچنین، تلاش شد با بهره‌گیری از چارچوب نظری پژوهش، نحوه تأثیر ساختار نهادی شورا بر شکل‌گیری تعارض منافع و پیامدهای آن برای حکمرانی شهری تبیین شود.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که واگرایی میان منافع سازمانی و منافع عمومی و حقوق عامه در شورای عالی، صرفاً ناشی از تعارض‌های موردی نیست، بلکه محصول یک ساختارگرایی نهادی تثبیت‌شده است که در آن ترکیب چندبخشی شورا، قواعد تصمیم‌گیری و منطق‌های بخشی، زمینه بازتولید مستمر تعارض منافع را فراهم می‌کند. در این چارچوب، هر یک از بازیگران نهادی بر اساس مأموریت سازمانی خود، پیامدهای توسعه شهری را به صورت متفاوت تفسیر کرده و این تفاوت‌ها به تعارض منافع در سطح تصمیم‌گیری منجر می‌شود. این تعارض در تعامل با چرخه‌های بازخورد مثبت، از طریق تقویت ارزش زمین، فشارهای اقتصادی و نهادی و تثبیت انتظارات توسعه‌ای، به بازتولید همان الگوهای تصمیم‌گیری اولیه می‌انجامد و در نهایت با ایجاد وابستگی به مسیر، فاصله تصمیمات از منافع عمومی و حقوق عامه را در بلندمدت تشدید می‌کند.

از منظر نظری، این پژوهش چارچوب مفهومی موجود در ادبیات حکمرانی شهری را با افزودن سازوکار «حلقه‌های بازخورد نهادی-بخشی» توسعه می‌دهد. نتایج نشان می‌دهد که تصمیمات شورا نه تنها تحت تأثیر تعارض منافع هستند، بلکه از طریق پیامدهای خود، همان منافع و الگوهای تصمیم‌گیری را در دوره‌های بعدی تقویت می‌کنند. این فرآیند، در تعامل با وابستگی به مسیر، به تثبیت تدریجی الگوهای تصمیم‌گیری بخشی و کاهش ظرفیت اصلاح نهادی منجر می‌شود. بنابراین، سهم نظری پژوهش در تبیین پیوند میان تعارض منافع، بازخورد نهادی و قفل‌شدگی سیاستی در سطح نهادهای عالی برنامه‌ریزی قابل تعریف است.

از منظر سیاستی، نتایج پژوهش بر سه محور اصلاحی دلالت دارد: نخست، ضرورت طراحی سازوکارهای رسمی شناسایی و مدیریت تعارض منافع در سطح شورا؛ دوم، ایجاد یک چارچوب مشترک و عملیاتی برای تعریف و سنجش منافع عمومی در فرآیند تصمیم‌گیری؛ و سوم، تقویت نظام پاسخ‌گویی نهادی به گونه‌ای که پیامدهای تصمیمات در سطح دستگاه‌های عضو درونی سازی شود. اجرای هم‌زمان این محورها می‌تواند از بازتولید چرخه‌های ناکارآمد تصمیم‌گیری جلوگیری کرده و زمینه هم‌راستاسازی نهادی را فراهم سازد. در نهایت، می‌توان نتیجه گرفت که مسئله شورای عالی صرفاً در سطح محتوای تصمیمات قابل تقلیل نیست، بلکه ریشه در ساختار تولید تصمیم، نظام انگیزشی اعضا و نحوه سازمان‌دهی منافع عمومی دارد. از این رو، بازطراحی نهادی شورا در جهت تقویت شفافیت، انسجام سیاستی و هم‌راستاسازی منافع بخشی با منافع عمومی، شرط اساسی ارتقای نقش راهبردی آن در حکمرانی شهری و حرکت به سمت توسعه پایدار است.

از منظر محدودیت‌ها، ماهیت کیفی پژوهش و اتکای آن به داده‌های حاصل از مصاحبه‌های عمیق، دامنه تعمیم‌پذیری یافته‌ها را تا حدی محدود می‌کند. در نتیجه، پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آتی از رویکردهای ترکیبی (کمی-کیفی) برای آزمون تجربی روابط شناسایی‌شده استفاده شود و همچنین شاخص‌های عملیاتی و قابل سنجش برای مفهوم منافع عمومی توسعه یابد تا امکان مقایسه‌پذیری، تعمیم‌پذیری و ارزیابی دقیق‌تر پیامدهای ساختار نهادی و تعارض منافع در نظام حکمرانی شهری فراهم شود.

مشارکت نویسندگان

سهم نویسنده اول ۴۰٪؛ سهم نویسنده دوم: ۳۰٪؛ نویسنده سوم: ۱۵٪؛ نویسنده چهارم ۱۵٪.

تشکر و قدردانی

این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی ساختار و جایگاه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به منظور نیازسنجی و امکان‌سنجی اصلاحات قانونی» است که به کارفرمایی «خانه اندیشه‌ورزان» و مجری «اندیشکده قرآن‌گفت» اجرا شده است. نویسندگان بدین‌وسیله از تمامی صاحب‌نظرانی که در چارچوب همکاری با «خانه اندیشه‌ورزان» و از طریق آن مجموعه، با ارائه مشاوره‌های تخصصی در انجام این پژوهش نقش داشته‌اند، صمیمانه قدردانی می‌کنند.

تعارض منافع

نویسندگان اظهار می‌دارند که هیچ تعارض منافی وجود ندارند.

منابع

- Alexander, E. R. (2002). The public interest in planning: From legitimation to substantive plan evaluation. *Planning Theory*, 1(3), 226–249. <https://doi.org/10.1177/147309520200100303>
- Campbell, S., & Fainstein, S. S. (Eds.). (2012). *Readings in planning theory* (3rd ed.). Wiley-Blackwell. <https://www.wiley.com/en-us/Readings+in+Planning+Theory%2C+3rd+Edition-p-9781405189934>
- Candel, J. J., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
- Dworkin, R. (1986). *Law's Empire*. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674518360>
- Emranzadeh, B., Khorsand, R., & Motahhar, R. (2024). An analysis of high-rise construction in Iran: Consequences, challenges and strategies (A review and critique of the resolution of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran on the location and regulations of high-rise buildings in Tehran). *Islamic Architecture Research*, 12(2), 96–114. <https://doi.org/10.61186/jria.12.2.6> [In Persian]
- Establishment Law of the Supreme Council of Architecture and Urban Planning of Iran. (1972). Official Gazette of the Islamic Republic of Iran. <https://www.rrk.ir>
- Hashemi Taghreljordi, S. M. (2016). Evaluation and critique of the resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture regarding the Islamic identity of urban planning and architecture in Iran. *Islamic Architecture Research*, 4(3), 22–39. <http://jria.iust.ac.ir/article-1-545-fa.html> [In Persian]
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan. <https://www.macmillanihe.com/page/detail/Collaborative-Planning/?k=9780333625605>
- Heydari, A. (2023). Conflict between decisions of Article 5 Commission of the Law on the Establishment of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture and acquired and ownership rights of individuals within urban areas. *Social Sciences Studies*, 9(1), 176–185. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/2031641> [In Persian]
- Hosseinpouri, A., Rahbar Farshpira, N., & Molaii, A. (2023). Limitation of property rights by Article 5 Commission of the Law on the Establishment of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture in light of the decisions of the General Board of the Administrative Justice Court. *Modern Administrative Law Research*, 5(15), 345–372. <https://doi.org/mral.2022.543232.1232> [In Persian]
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1(2), 170–182. <https://doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>
- Islamic Consultative Assembly Research Center. (2011). Expert opinion on the bill for amendment of Article (3) of the Law on the Establishment of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture (Expert Reports Series). Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1764501> [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly Research Center. (2013). Expert opinion on the proposal for amendment of Article (5) of the Law on the Establishment of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran (Expert Reports Series). Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1764769> [In Persian]

- Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: A state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-158. <https://doi.org/10.1002/eet.539>
- Khakzad, M. (2013). Evaluation of urban planning trends in contemporary Iran. *Urban and Architecture Journal*, 5(3), 78-92. <https://www.magiran.com/paper/654321>
- Khorsand, R., Omranzadeh, B., & Motahar, R. (2024). An analysis of high-rise construction in Iran: Consequences, disadvantages and strategies (Review and critique of the Supreme Council of Architecture and Urban Planning of Iran's resolution on the location and regulations of high-rise buildings in Tehran). *Researches in Islamic Architecture*, 12(2), 96-114. <https://doi.org/10.61186/jria.12.2.6> [In Persian]
- Koulabadi, F., & Afsharnia, A. (2016). Evaluation of annulled resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran in the Administrative Justice Court from the beginning to the present. *Hoviat-e Shahr*, 10(25), 91-100. <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=154602> [In Persian]
- Logan, J. R., & Molotch, H. L. (2007). *Urban fortunes: The political economy of place* (20th anniversary ed.). University of California Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2016). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press. <https://www.taylorfrancis.com/books/9781315081731>
- Masoumi, M. (2019). The necessity of revising the objectives, structure, and functions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran. *Journal of Modern Research in Geographical Sciences, Architecture and Urban Planning*, 2(20), 255-268. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1515593> [In Persian]
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.
- Mohsenian, A. (2022). A critique of the resolution dated 11 May 2022 of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran on the application of ownership rights in properties located in governmental and municipal plans. *Vakil-e Modafe*, 12(22), 180-188. https://www.vakilmofadefmag.ir/article_169423.html [In Persian]
- Moroni, S. (2020). The public interest and the common good in urban planning: A conceptual framework. *Planning Theory*, 19(1), 42-61. <https://doi.org/10.1177/1473095218803017>
- Motahar, R., Shokouhbidhendi, M. S., & Alizadeh, R. (2026). Assessment of the structure and position of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran for needs assessment and feasibility of legal reforms. *Researches in Islamic Architecture*, (in press) [In Persian]
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Office of the Queen Mother / Special Bureau. (1975). *Urban and regional planning documents in Iran*. Tehran. <https://www.nlai.ir>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2003). *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. OECD.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Peters, B. G. (2018). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315160849>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Rashidi, M., Saremi, H., & Shiee, E. (2023). Examining the legal position of the right to the city in the resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran with emphasis on the methodology of urban development plans. *Urban Economics and Planning Quarterly*, 4(4), 1-16. <https://doi.org/20.1001.1.28212118.1402.4.4.8.9> [In Persian]
- Rosta, M., & Ghasempour, M. (2018). Investigating the position of “urban design” in Iranian urban planning laws: A content analysis of the resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran from 1964 to 2016. *Urban Planning Knowledge*, 2(2), 19-32. <https://doi.org/10.22124/upk.2018.10220.1074> [In Persian]
- Rostami, H. (2023). Collection of regulations, rules, and case-based resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran (Compiler). Tehran: Pardis Elm Publications. <https://pardis-elm.ir/product> [In Persian]
- Soltani, L. (2010). Urban landscape is not merely physical form: A review of the resolution of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran on “Regulations for the enhancement of urban landscape quality”. *Manzar*, (6), 46-48. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1029962> [In Persian]
- Sterman, J. D. (2000). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston: Irwin/McGraw-Hill.
- Van der Heijden, J. (2022). Institutional change and policy feedbacks in complex governance systems. (Reference to contemporary governance literature synthesis; commonly cited in policy feedback studies).