



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۱، بهار ۱۳۹۸، صفحات ۹۸-۷۵

واکاوی فرایند سیاست‌گذاری عمومی در مدیریت شهری تهران (۱۳۹۷-۱۳۹۳)

علیرضا علی احمدی^۱

استاد مدیریت دانشگاه علم و صنعت تهران

سیده زهره میرعابدینی

دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری دانشگاه علم و صنعت تهران

(تاریخ دریافت: ۹۷/۹/۷ - تاریخ پذیرش: ۹۷/۱۱/۲۰)

چکیده

از مهم‌ترین تبعات سیاست‌گذاری شهری کیفیت زندگی است. جایگاه پایین شهر تهران در رتبه‌بندی‌های مربوط، منجر به طرح این سؤال می‌شود که در حال حاضر سیاست‌گذاری عمومی در مدیریت شهری تهران دارای چه فرایند و مراحل است؟ چه محدودیت‌هایی دارد و علت محدودیت یا کژکارکردی آن چیست؟ با هدف پاسخ‌گویی به سؤالات، تجربه تدوین، تصویب، اجرا و ارزیابی برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران به مثابه عمل سیاست‌گذاری (طی سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۱) با روش نمونه ویژه انتخاب و مستندسازی، تجربه سیاستی بازخوانی شد. به کمک تحلیل محتوای اسناد، فرایند سیاست‌گذاری در مدیریت شهری تهران احصاء و برای تدقیق در اختیار ۲۲ نفر از اعضای شورا، مدیران، کارشناسان و خبرگانی قرار گرفت که در این فرایند مشارکت داشتند. نتیجه نشان داد که در حال حاضر سیاست‌گذاری در مدیریت شهری تهران شامل مراحل انتخاب مسئله، سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی است؛ اما در اجرای این مراحل محدودیت‌هایی وجود دارد که بر مبنای نظریه وابستگی به مسیر، تحلیل و توصیه‌های سیاستی مطرح می‌شود.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری عمومی شهری، مستندسازی تجربه سیاستی، برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران (۱۳۹۷-۱۳۹۳)، نظریه وابستگی به مسیر.

مقدمه

سیاست‌های ملی و محلی در حفظ و ارتقاء کیفیت زیرساخت‌ها، خدمات شهری و شیوه مواجهه با تغییرات نقش مهمی دارند. اهمیت سیاستگذاری شهری از این جهت است که دولت‌ها (مدیریت شهری) می‌توانند از طریق ایجاد قوانین و سیاستگذاری در خصوص موضوعاتی چون کاربری زمین، دریافت مالیات و عوارض، نحوه تأمین زیرساخت‌ها و یا معرفی ابزارهای مالی، توسعه شهرها را به سمت و سوی مشخصی هدایت کنند (هالند، ۲۰۱۵). سیاست و برنامه شهری محصول اندرکنش گروه‌های متفاوت دارای قدرت و منافع است (گیر، ۲۰۰۹) (رینالدز و کوهن، ۲۰۱۴) و این سیاست‌ها و برنامه‌ها نقش مهمی در چرایی انتخاب مسائل شهری و نهایتاً هدایت منافع و منابع به سمت صاحبان قدرت دارد. می‌توان به دولت‌ها (مدیریت شهری) گفت چه کاری باید بکنند که در ابتدا بدانیم آن‌ها در سیاستگذاری چه مرحله‌ای را طی می‌کنند. پرداختن به سیاستگذاری عمومی در مدیریت شهری رویکرد نسبتاً جدیدی است اما شناسایی بازیگران، رویه‌ها و فرایندهای سیاستگذاری در شفاف شدن چرایی اتخاذ (یا عدم اتخاذ) یک سیاست در شهر (به مثابه موجودیتی سیاسی) حائز اهمیت است. با وجود اینکه در قوانین شهرداری و شوراهای کشور ما اشاره مستقیمی به «سیاستگذاری عمومی» نشده است اما عملاً آنچه که در تعاملات سازمانی مابین شهرداری، شورا و سایرین به منظور مواجهه با مسائل پیچیده شهری اتفاق می‌افتد از جنس عمل سیاستگذاری است. هدف از این مطالعه آن است که به این سؤال پاسخ داده شود که «در دوران حاضر سیاستگذاری عمومی در مدیریت شهری تهران دارای چه فرایند و مرحله‌ای است؟» از این رو با انتخاب روش‌مند یکی از تجارب مدیریت شهری تهران (برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران که طی سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۷ تدوین، تصویب و اجرا شده است) ضمن مستندسازی سیاستی این تجربه، بر اساس اطلاعات موجود در اسناد، اقدامات انجام شده در این تجربه با مراحل سیاستگذاری عمومی مقایسه و میزان تحقق هر مرحله و محدودیت‌های آن احصاء شده است. همچنین از منظر انتقادی و با فراتر رفتن از آنچه که در عمل اتفاق افتاده است محدودیت‌های سیاستگذاری در مدیریت شهری تحلیل و راه‌حلهایی ارائه شد.

مطالعات پیشین

با توجه به گستردگی اختیارات مدیریت شهری در انگلستان و آمریکا (با بیشترین تولید محتوا) و همچنین وجود سلسله مراتب سیاستگذاری و برنامه‌ریزی از سطح ملی تا محلی، مطالعات غالباً بر نحوه انتقال سیاست و یا مداخله دولت مرکزی/محلی در موضوعاتی چون زمین و مسکن، زیرساخت‌های حمل‌ونقلی، تعارضات، توزیع قدرت و منابع و تعاملات ذی‌نفعان

شهری متمرکز است. کمبل (۲۰۱۰) نقش سازمان‌های برنامه‌ریزی کلان‌شهری^۲ در سیاستگذاری شهری در کانزاس آمریکا را بررسی کرده است. رینالدی (۲۰۱۶) به منظور تحلیل نقش کنشگران و سازمان‌های محلی در پیاده‌سازی سیاست‌های اتحادیه اروپا در خصوص برنامه توسعه محلی و منطقه‌ای و تدوam ائتلاف این نهادها در سه دوره زمانی طی سال‌های ۲۰۰۰ الی ۲۰۱۳، برنامه استراتژیک سیسیل را به صورت موردی بررسی کرد. در کشور ما با توجه به کامل نبودن سلسله مراتب برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها از سطح دولت-حکومت ملی تا محلی، همواره ابهاماتی در خصوص سهم و اختیار دولت، واحدهای استانی حکومتی-دولتی و مدیریت شهری در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرا در شهرها خصوصاً تهران وجود داشته است. یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های مدیران و پژوهشگران شهری، شناسایی محیط و فرایند تصمیم‌گیری‌های شهری است. مسلمی (۱۳۹۵) در رساله دکتری خود با عنوان «دولت و توسعه کلان‌شهرها: مطالعه موردی کلان‌شهر کرمان» با بررسی اسناد توسعه شهری نظیر طرح جامع و برنامه پنج ساله به عنوان اسناد سیاستی شهری، رابطه میان سیاستگذاری شهری و قدرت ذی‌نفعان کلیدی را ترسیم نمود. ابراهیم نیا (۱۳۹۴) نیز در رساله دکتری خود با موضوع «سیاستگذاری یکپارچه در چارچوب برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران» به کارگیری رهیافت همکارانه در برنامه‌ریزی در جهت تحقق سیاستگذاری یکپارچه را تبیین نموده است. جلیلی (۱۳۹۲) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان «ارزیابی فرایند سیاستگذاری کلان مدیریت شهری تهران؛ نمونه طرح راهبردی-ساختاری شهر ۱۳۹۰-۱۳۷۸» به شناسایی محیط سیاستگذاری در کلان‌شهر تهران پرداخته است. تفاوت مطالعه حاضر با موارد پیشین در استفاده از روشی سیاستی (اشتریان، ۱۳۸۸) برای مستندسازی یکی از مهم‌ترین تجربیات برنامه‌ریزی سیاستگذاری در مدیریت شهری تهران طی سال‌های اخیر و شناسایی مراحل سیاستگذاری است. این پژوهش به دنبال کشف جوهره مدیریتی این تجربه (اشتریان، ۱۳۸۸) است.

مبانی نظری

از مرسوم‌ترین استعاره‌ها و مدل‌های سیاستگذاری، سیاستگذاری عمومی مرحله‌ای است. شامل مراحل تعریف مسئله و ایجاد دستورکار، پیشنهاد راه‌حل و سیاست، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی (هاولت و همکاران، ۲۰۱۵)، به بیانی دیگر در رویکردی کلی، سیاستگذاری به مثابه فرایند تعریف مسئله، شناسایی راه‌حل‌ها، انتخاب راه‌حل و سیاست، اجرا و ارزیابی آن تعریف می‌شود (اشتریان، ۱۳۸۸). اما به منظور تبیین محدودیت‌ها و علل بروز آن‌ها در فضای مدیریت

شهری لازم است که به ریشه‌های نظری سیاست شهری، فرایند سیاستگذاری شهری، رابطه برنامه‌ریزی و سیاستگذاری و ذی‌نفعان شهری نیز بپردازیم.

سیاست شهری

گیر (۲۰۰۹) معتقد است سیاست شهری در ارتباط با مدیریت تغییرات شهری و به‌عنوان فعالیت دولت-حکومتی به توزیع و هدایت سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از آن در محیط مصنوع شهر می‌پردازد. می‌توان در فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در شهرها، با ایجاد چارچوب‌های مشخصی، موجب هدایت منابع به سمت منافع گروه‌های تأثیرگذار شد (هالند، ۲۰۱۵). سیاست شهری یک‌باره بوجود نمی‌آید بلکه در فرایندی مستمر تدوین و به کار گرفته می‌شود. غالباً به ندرت راه‌حل ساده‌ای برای مسائل شهری وجود دارد و معمولاً طیفی از گزینه‌ها برای حل مسائل شهری در اختیار سیاستگذاران و تصمیم‌گیران شهری قرار می‌گیرد (گیر، ۲۰۰۹). کاظمیان (۱۳۹۵) معتقد است که سیاست شهری زیرمجموعه سیاستگذاری عمومی جوامع است و باید در همین چارچوب انجام و تحلیل شود. ساده‌ترین تعریف از سیاست شهری، تلاش برای انتظام، کنترل و مدیریت نیروهایی است که نواحی شهری را تشکیل می‌دهند. همچنین می‌توان سیاست شهری را به منزله برنامه‌ریزی، ارائه خدمات عمومی و پشتیبانی از توسعه اقتصاد محلی تعریف کرد (بلک‌من، ۱۹۹۵).

سیاستگذاری شهری

در مطالعات سیاستگذاری، سه سطح مطرح می‌شود؛ اول سطح ملی یا کلان که با موضوعاتی چون منافع کلان یا ایدئولوژی‌ها در ارتباط است. دوم، با نام سطح نهادی یا میانی، همچنان به موضوع منافع، ایدئولوژی‌ها و نهادها می‌پردازد؛ با این تفاوت که این موضوعات حول نیازها و دغدغه‌های محلی مطرح شده و گروه‌های بهره‌ور در مقیاس محلی است (فرلیه و انگارو، ۲۰۱۵). سطح سوم سیاستگذاری که در مقیاس خرد مطرح می‌شود؛ شامل تصمیمات برای هموارسازی اجرای راهبردها در طرح‌ها است (کاظمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰). این سطح را می‌توان به عنوان سطح سیاستگذاری شهری در نظر گرفت. قلی‌پور و محملی (۱۳۹۴) در بیان ضرورت و اهمیت سیاستگذاری شهری در مدیریت شهری به حوزه‌هایی اشاره می‌کنند که ممکن است تحت‌تأثیر فرایند اعمال قدرت از سوی ذی‌نفعان و صاحبان قدرت شهری قرار گیرد؛ نظیر: ۱) امکان گرایش یا اجتناب مدیریت شهری نسبت به برخی از گروه‌ها در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، ۲) تأثیرگذاری بر محصولات تصمیم‌گیری و سیاستگذاری، از جمله سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های شهری؛ ۳) ساختار و مؤلفه‌های محیط موردنظر تصمیم‌گیری. (کاظمیان و جلیلی، ۱۳۹۳)

نسبت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری شهری

از دهه ۱۹۶۰ میلادی در انگلستان به برنامه‌های شهری به‌عنوان اولین فاز از سیاست شهری رسمی توجه شد (ری، ۲۰۱۳). طرح‌های شهری را می‌توان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاستگذاری شهری دانست که آینده شهر و شهروندان را به صورت مستقیم تحت‌تأثیر قرار می‌دهد. طرح شهر (برنامه راهبردی توسعه شهری) نیز در واقع سیاستی در قالب متن، نقشه و نمودار است و برای هدایت اقداماتی در بخش عمومی و خصوصی به کار می‌رود که در آینده تأثیرگذارند. طرح، اطلاعات مورد نیاز را برای تصمیم‌گیران تهیه می‌کند. اطلاعاتی که به آنان در اتخاذ تصمیمات آگاهانه‌ای کمک می‌کند که در رشد درازمدت اجتماعی، اقتصادی و کالبدی جامعه مؤثر است (قلی‌پور و محملی، ۱۳۹۴). هی و همکارانش (۲۰۱۱) معتقدند موضوعات مرتبط با سیاستگذاری در مرکز مباحث برنامه‌ریزی شهری قرار دارند. گیر (۲۰۰۹) معتقد است برنامه‌ریزی شهری شیوه‌ای برای اجرای سیاست شهری است. رینالدی (۲۰۱۶) در تبیین رابطه بین سیاست محلی و برنامه‌ریزی شهری معتقد است که فرایند تدوین برنامه‌ها، نقشه‌ای پیچیده را از همکاری‌های میان کنشگران و ذی‌نفعان ترسیم می‌کند.

ذی‌نفعان شهری

یانگ (۲۰۱۴) به افزایش تعداد مطالعات در زمینه تحلیل ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی شهری اشاره می‌کند و آن را نشان‌دهنده اهمیت و نقش ذی‌نفعان در تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌های مرتبط با پروژه‌های توسعه شهری می‌داند. در دهه ۱۹۹۰ بر اساس معیارهایی مانند قدرت نسبی و ارتباط با منابع سازمانی از منظر وابستگی و نفوذ ذی‌نفعان، چهار تیپ ذی‌نفع ایده‌آل، حاشیه‌ای، غیرحمایتی و ذی‌نفعان ترکیبی تعیین شد (فیور و همکاران، ۲۰۱۶). در تعریف ذی‌نفعان از منظر توسعه شهری به ابعاد مدنی، عمومی و اجتماعی توجه می‌شود (یانگ، ۲۰۱۴). نقش و تأثیر صاحبان قدرت شهری و ذی‌نفعان در فرایند سیاستگذاری، مسئله مهمی در سیاستگذاری شهری است. منابع زیادی درباره دسته‌بندی ذی‌نفعان شهری در دسترس نیست اما معیار مهم دسته‌بندی ذی‌نفعان شهری، دسته‌بندی بخشی یا ساختاری (بخش‌های عمومی، خصوصی، داوطلب یا ترکیبی) است. (فیور و همکاران، ۲۰۱۶).

روش انجام پژوهش

در این پژوهش ترکیبی از روش‌ها برای انتخاب یک تجربه سیاستی، مستندسازی سیاستی و سپس شناسایی مراحل در ذیل آن از نظر خبرگان استفاده شد. (رک. نمودار ۱). در شرایط فقدان مدیریت یکپارچه شهری و ناکارآمدی سطح عالی سیاستگذاری شهری، شهرداری و شورا مهم‌ترین عناصر رسمی مدیریت شهری هستند که علاوه بر فعالیت‌های مرتبط با برنامه‌ریزی و اجرا، به برخی از فعالیت‌های مرتبط با سیاستگذاری شهری نیز می‌پردازند. مهم‌ترین محصول سیاستی در حوزه شهری، مصوبات شورا هستند. در این پژوهش از روش نمونه ویژه^۳ در ذیل رویکرد نمونه‌گیری هدفمند^۴ استفاده شد و یک مصوبه از میان بیش از سه هزار مصوبه (بر اساس سامانه مصوبات شورا) انتخاب شد. نمونه ویژه، نمونه‌ای است که قابلیت تعمیم تحلیل نتایج آن به جامعه وجود دارد (مواردی که به احتمال زیاد بیشترین اطلاعات را به دست آورده و بیشترین تأثیر را در توسعه دانش دارند). (تدلی و یو، ۲۰۰۷). از بین مجموعه مصوبات شورا و با توجه به رابطه برنامه و سیاستگذاری، دو برنامه میان‌مدت مصوب تعیین شد و در بین آن برنامه پنج‌ساله دوم که اجرا و ارزیابی شده است، انتخاب شد. لازم به ذکر است که یکی از جدی‌ترین و طولانی‌ترین مصوبات شورا، مصوبه برنامه دوم شهرداری تهران است که تدوین آن طی سال‌های ۹۱ و ۹۲، دفاع از آن در سال ۹۲، تصویب و ابلاغ در ابتدای ۹۳ و اجرا و پایش آن طی سال‌های ۹۳ الی ۹۷ اتفاق افتاد. از این رو به نظر می‌رسد که بررسی فرایند تدوین، تصویب، اجرا و ارزیابی این برنامه اطلاعات کافی و معتبری را از روند سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی در مدیریت شهری تهران به دست می‌دهد. اما چگونگی مستندسازی این تجربه و انطباق آن با مدل سیاستگذاری، نیازمند روشی قابل اعتماد است. بر این مبنا ابتدا مدل‌های سیاستگذاری عمومی موجود بررسی و مدل مرحله‌ای به‌عنوان یکی از مدل‌های مقبول از جهت ترسیم گام‌های سیاستگذاری انتخاب شد. این مدل دارای چهار مرحله است (هاولت و همکاران، ۲۰۱۵). همچنین با هدف افزایش دقت در تبیین فرایند سیاستگذاری، در ذیل هر مرحله، زیرمرحله‌هایی منظور شد (بابایی و توکلی، ۱۳۹۴). این زیرمرحله‌ها به عنوان معیاری در تحلیل محتوای اسناد موجود استفاده شد. (جدول ۳) با استناد به مدل اشتریان، مستندسازی تجربه سیاستی در قالب سه مرحله اکتشاف، تجرید و تنقیح مدنظر قرار گرفت (اشتریان، ۱۳۸۸). همه اسناد، مدارک و مستندات موجود در زمینه تدوین برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران^۵ به روش سیستماتیک بازبینی و در ذیل این مراحل با روش تحلیل محتوا کدگذاری و بررسی شد. پس از آن نتیجه در

3 - Critical Case Sampling

4 - Purposive Sampling

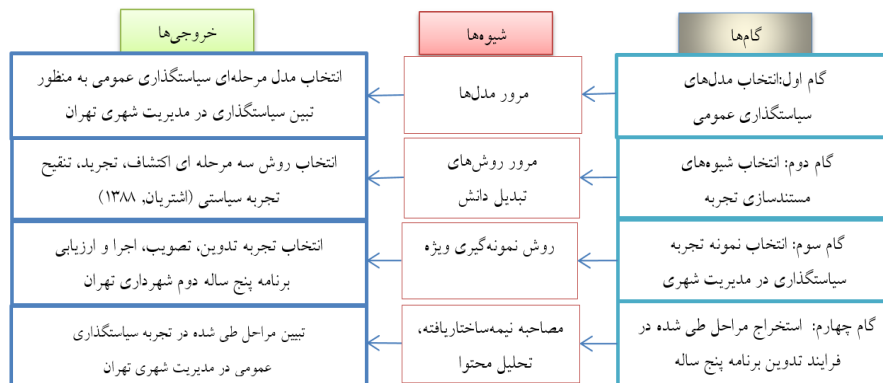
۵ - این اسناد شامل بیش از ۱۵۰ سند اعم از بخش‌نامه، دستورالعمل اجرایی، گزارش شناخت، سند برنامه در ۸ حوزه‌ی مأموریتی، لایحه برنامه، سند کلی برنامه، سند سازمان اجرایی برنامه، اسناد پایش و گزارش عملکرد برنامه در ۵ سال و غیره می‌شود.

قالب یک مدل اولیه تجمیع شد. کدهای مورد بررسی شامل سرفصل‌های سیاستگذاری عمومی است. نتیجه حاصل که مبین مدل موجود سیاستگذاری عمومی در مدیریت شهری تهران است، با استفاده از روش گلوله‌برفی و با در نظر گرفتن تخصص، جایگاه سازمانی، بازه زمانی مشارکت و میزان درگیری در فرایند و در دسترس بودن در اختیار ۲۲ نفر قرار گرفت. این افراد شامل اعضای وقت شورای اسلامی شهر تهران، مدیران، کارشناسان شهرداری و اساتیدی هستند که به صورت مستقیم در یکی از مراحل مشارکت داشته‌اند.

جدول ۱ - فراوانی مصاحبه‌شوندگان بر اساس مراحل تدوین تا ارزیابی برنامه

مشارکت در مرحله تدوین برنامه		مشارکت در مرحله تصویب برنامه		مشارکت در مرحله اجرای برنامه		مشارکت در مرحله ارزیابی برنامه	
۱	عضو کمیته علمی	۱	عضو شورای شهر	۱	مدیرکل	۱	معاون شهردار
۱	مشاور تدوین (پیمانکار)	۱	دبیر کمیته شورای شهر	۱	معاون اداره کل	۱	دبیر کمیته شورای شهر
۱	معاون اداره کل	۱	معاون اداره کل	۱	معاون شهردار	۱	معاون اداره کل
۱	دبیر کمیته شورای شهر	۱	رئیس اداره	۲	رئیس اداره	۲	رئیس اداره
۱	کارشناس	۱	کارشناس	۱	کارشناس	۱	کارشناس
۵	مجموع نفر	۵	مجموع نفر	۶	مجموع نفر	۶	مجموع نفر

مدل اولیه با توجه به نظرات و بازخوردها از منظر روایی تأیید و سپس تدقیق شد. کروسل معتقد است که «پژوهشگران کیفی باید حداقل از دو راهبرد برای افزایش اعتبار پژوهش خود استفاده کنند» (رودساز و همکاران، ۱۳۹۷ به نقل از کرسول، ۲۰۰۸). در این مطالعه رعایت سطح تنوع خبرگان، نمونه‌گیری هدفمند از میان آنان و ارائه نتایج به آنان و دریافت بازخورد در همین راستا انجام شده است. همچنین پژوهشگر خود به عنوان کارشناس و مدیر برنامه‌ریزی طی سال‌های ۹۱ الی ۹۷ به طور مستقیم در فرایند برنامه دوم مشارکت داشته و همین امر بر افزایش قابلیت اعتماد به نتایج تأثیر می‌گذارد (تنها یک نفر سیاستگذاری را بدیل برنامه‌ریزی دانست). خروجی این مرحله را می‌توان به عنوان مدل موجود سیاستگذاری عمومی در مدیریت شهری در نمونه موردی فرایند تدوین برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران (۱۳۹۷-۱۳۹۳) در نظر گرفت.



نمودار ۱ - گام‌ها، شیوه‌ها و خروجی‌های مطالعه.

مستندسازی سیاستی تجربه برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران

در چشم‌اندازی وسیع نسبت به دانش بشری می‌توان تجربه را منبعی دانست که در ترکیبی نظام‌مند با دیگر روش‌های شناخت، راهی اطمینان‌بخش فراروی سیاستگذاری عمومی قرار می‌دهد. (اشتریان، ۱۳۸۸). در روش تلفیقی سه مرحله‌ای به شناسایی عناصر مفهومی اکتشاف، تجزیه و تنقیح در فرایند انتقال دانش ضمنی از تجربه توجه شده است. پژوهشگر با استفاده از این ابزار روش‌شناسانه، به تجزیه تجربه سیاستی می‌پردازد. اشتریان پیشنهاد می‌کند که سه مرحله تحلیل در مراحل سیاستگذاری عمومی (صورت‌بندی مسئله، ارائه راه‌حل، تصمیم‌گیری، اجرا و بازخورد و ارزیابی) ادغام شوند. در این مطالعه ابتدا در بخش اکتشاف یا تشریح مسئله، پیشینه فعالیت برنامه‌ریزانه در شهرداری تهران و اقدامات اولیه انجام‌شده برای تصمیم‌سازی مبنی بر ضرورت تدوین این برنامه و انتخاب الگوی تدوین برنامه میان‌مدت شهرداری تهران بررسی شد. مرحله اکتشاف این تجربه نشان می‌دهد که علی‌رغم سابقه بیش از ۴۰ ساله تدوین برنامه‌های میان‌مدت شهرداری تهران، تا سال ۱۳۹۱ تنها یک برنامه به صورت رسمی به تصویب شورا (شورای سوم) رسیده و برای اجرا به شهرداری ابلاغ شده بود که اقدام سازمان‌یافته‌ای برای اجرای آن در شهرداری اتفاق نیفتاد. از این رو با طرح این مسئله که یکی از دلایل اجرایی نشدن این برنامه، چارچوب نظری و روش‌شناسی تدوین آن بوده است، پژوهش برای یافتن چارچوب نظری مناسب تدوین برنامه دوم، در دستورکار معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری وقت قرار گرفت. پس از انتخاب الگوی برنامه‌ریزی عملیاتی و ابلاغ «چارچوب و رویکردهای اصلی تدوین برنامه پنج‌ساله عملیاتی شهرداری تهران»، در تاریخ ۹۱/۵/۱۱، فرایند تدوین برنامه به صورت رسمی آغاز شد.

در مرحله تنقیح، با مراجعه به مستندات موجود شامل اسناد پشتیبان، گزارشات کارشناسی، نظام‌نامه و دستورالعمل اجرایی ابلاغی، لایحه، برنامه مصوب، گزارش‌های عملکرد اجرای برنامه و محتوای تولیدشده و اقدامات انجام‌شده، کدگذاری و تحلیل شد. بررسی مستندات موجود از منظر تنقیح نشان می‌دهد یکی از مهم‌ترین تمهیدات صورت‌گرفته از ابتدای تدوین برنامه، سعی در سازمان‌دهی فعالیت‌ها، پیش‌بینی، ترسیم و انتشار همه اقدامات و رعایت سلسله مراتب فعالیتی در تشکیل کمیته‌ها، کارگروه‌ها و کمیسیون‌های تخصصی تنظیم برنامه بوده است. روی دیگر مطالعه این مرحله نشان می‌دهد علی‌رغم بیشترین تمرکز بر تولید اسناد و محتوا بر اساس سرفصل‌های پیش‌بینی شده، رسمیت مراحل و رعایت دستورالعمل‌ها، اقدام برخی کارگروه‌ها و محتوای حاصل، چندان منطبق بر دستورالعمل نبوده است. برای مثال مقرر بود در همه حوزه‌ها، اهداف راهبردی، عملیاتی و کمی، تدوین شود. با وجود برگزاری کارگاه‌های آموزشی متعدد، شاخص‌های کارگروه اجتماعی و مدیریت، ضعیف بوده و در مرحله تصویب در شورا حذف شده‌اند. معاونت فنی و عمرانی (برخلاف دستورالعمل)، فصل مجزایی تدوین نموده و یا با وجود تشکیل دبیرخانه پایش برنامه و تعیین مسئول اجرای هر حکم برنامه، بسیاری از احکام به اجرا در نیامد. ضعف در ایجاد فضایی تعاملی برای طرح مسائل از سوی معاونت‌های تخصصی، ضعف در سازماندهی و نهادسازی متناسب با برنامه جدید، کم‌توجهی شهردار و مدیران ارشد به برنامه دوم در عمل و ابهام در نحوه تعامل مجریان و شورا قابل توجه است.

در مرحله تجرید، مدل بدست آمده از تجربه برنامه پنج‌ساله دوم تحلیل شد. بدین منظور جدولی از اقدامات صورت‌گرفته در این فرایند در ذیل مراحل سیاستگذاری عمومی مرحله‌ای و زیرمرحله‌های آن تنظیم گشت و چارچوبی از گام‌های طی‌شده در طی این تجربه و کیفیت طی شدن هر گام تعیین شد. جدول شماره ۲ و تحلیل آن در ادامه ارائه شده است. همچنین به جهت حفظ پیوستگی مطالب، تحلیل انتقادی مدل به دست آمده در بخش نتیجه‌گیری آمده است.

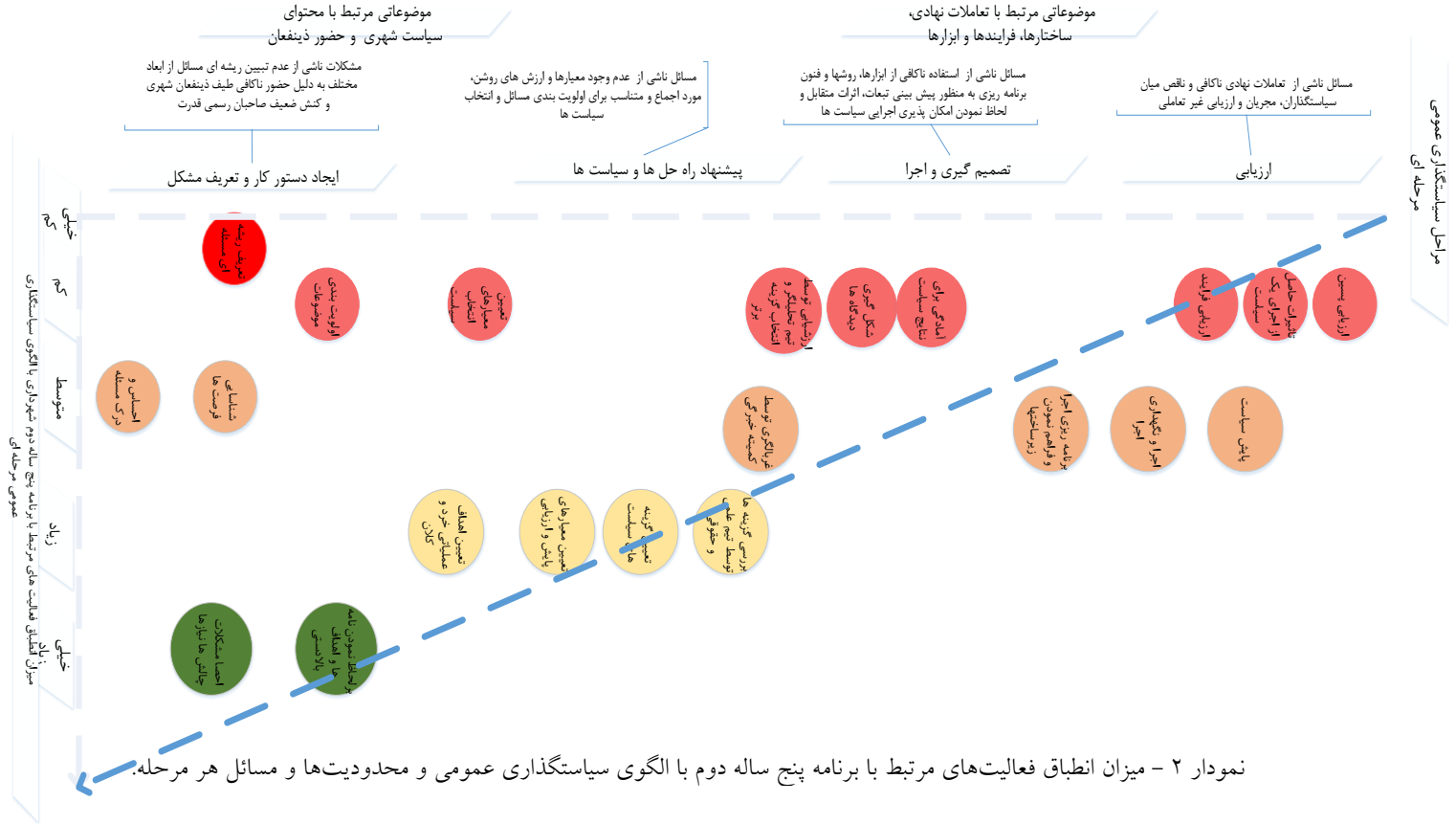
جدول ۲ - انطباق فعالیت‌های تجربه‌ی تدوین برنامه‌ی دوم با مراحل سیاستگذاری عمومی و مدل مستندسازی تجربه‌ی سیاستی				
مراحل سیاستگذاری عمومی فرایندی	زیر مرحله‌های سیاستگذاری عمومی (بابایی و توکلی، ۱۳۹۴)	مراحل مستندسازی تجربه سیاستی (اشتریان، ۱۳۸۸)	میزان تحقق در تجربه برنامه پنج ساله دوم (مأخذ: نگارنده)	توضیحات بر اساس تحلیل محتوای مستندات موجود از تجربه تدوین و اجرای برنامه پنج ساله دوم و نظرات خبرگان (مأخذ: نگارنده)
انتخاب مسئله	احساس و درک مسئله	مرحله اکتشاف شامل شرح و بسط مسئله	متوسط	با توجه به وجود جداول متعدد شناسایی نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت و رویکرد جامع در اسناد پشتیبان تدوین این برنامه، گستره‌ی وسیعی از مسائل شناسایی شدند، اما مسائل ریشه‌یابی نشدند و معیارها و اولویت‌بندی مشخصی برای انتخاب مسائل مهم‌تر پیش‌بینی نشده است. برای مثال بسیاری از مسائل شناسایی شده در حوزه فراتر از حوزه اختیار محلی و ناشی از خلاء مدیریت یکپارچه شهری وجود داشت. از این رو فهرستی متنوع از مسائل در دستورکار برنامه قرار گرفت. در جداول متعددی محتوای اسناد بالادستی تحلیل شده بود.
	شناسایی فرصت‌ها		متوسط	
	شناسایی مشکلات و چالش‌ها		خیلی زیاد	
	تعریف ریشه‌ای مسئله		خیلی کم	
	اولویت‌بندی موضوعات		کم	
	لحاظ برنامه‌ها و اهداف بالادستی		خیلی زیاد	

<p>برنامه‌ی دوم تنها برنامه‌ای بود که به صورت مشخصی جدول اهداف راهبردی (به‌عنوان هدف کلان)، عملیاتی و اهداف کمی (به‌عنوان اهداف خرد) را ارائه داده است. (در ذیل ماده ۲ برنامه) (بودجه، ۱۳۹۳)</p>	زیاد		<p>تعیین اهداف عملیاتی، خرد و کلان</p>	
<p>بر اساس نظام‌نامه تدوین برنامه، سیاست‌ها در دبیرخانه برنامه و به کمک گروه نخبگان و با استناد به سیاست‌های مستخرج از اسناد و طرح‌های بالادست تنظیم شده و به صورت پیشنهاد اولیه به کارگروه‌های تخصصی پیشنهاد شد و از کارگروه‌ها خواسته شد در صورت نیاز، سیاست‌های جدیدی پیشنهاد کنند. اگرچه به احتمال زیاد معیارهایی در تدوین و سپس انتخاب سیاست‌های مدنظر قرار گرفته است (مثل معیار اجرای وظایف شهرداری‌ها مطابق قانون شهرداری‌ها یا معیار افزایش سرانه‌ها خدماتی) اما معیار مشخصی برای تدوین اولیه سیاست‌ها و سپس پیشنهاد موارد جدید معرفی نشده است.</p>	کم		<p>تعیین معیارهای انتخاب سیاست</p>	<p>انتخاب سیاست</p>

<p>اهداف و بر اساس آن‌ها شاخص‌ها، برای پایش و ارزیابی مورد استفاده قرار گرفت. هر چند ارتباط محتوایی درونی میان اهداف کمی و راهبردی و عملیاتی کامل نبود و در نتیجه این امکان فراهم نبود که با پایش تحقق اهداف کمی، به میزان تحقق چشم‌اندازها و راهبردها و سیاست‌های برنامه دست یافت.</p>	زیاد		تعیین شاخص‌های پایش و ارزیابی	
<p>بر اساس نظام‌نامه تدوین برنامه، گزینه‌های سیاست در دبیرخانه برنامه و به کمک کمیته علمی و نخبگان معرفی شده و به کمک کارگروه‌ها تکمیل شد. اما میزان ارتباط مفهومی و محتوایی سیاست‌های ذیل یک راهبرد و ذیل یک چشم‌انداز با یکدیگر به میزان توانمندی کارگروه تخصصی مربوطه وابسته است. برای مثال در حوزه شهرسازی غربالگری سیاست‌ها به خوبی انجام شده اما در حوزه اجتماعی ضعف جدی در تعیین، بررسی و غربالگری سیاست‌ها به چشم می‌خورد. از این رو غربالگری توسط کمیته خبرگی به صورت نسبی انجام شد.</p>	زیاد	<p>مرحله تنقیح شامل شرح و بسط فرآیندهای قانونی و اجرایی و تفصیل و تنقیح راه‌حل‌ها</p>	تعیین گزینه‌های سیاست	
	زیاد		بررسی گزینه‌ها توسط تیم علمی-حقوقی	
	متوسط		غربالگری توسط کمیته خبرگی سکандاران	

کم		ارزشیابی توسط تیم تحلیلگر و انتخاب گزینه برتر	
کم		شکل‌گیری دیدگاه‌ها	
کم		آمادگی برای مواجهه با نتایج سیاست	
<p>ارزشیابی گزینه‌های سیاستی، شکل‌گیری دیدگاه‌ها و آمادگی برای مواجهه با نتایج سیاست فعالیت‌هایی از جنس محتوایی و تلفیقی است به نحوی که با لحاظ نمودن تأثیرات و پیامدهای بلند مدت و متقابل گزینه‌ها بر یکدیگر و بر اساس سایر معیارها و ارزش‌های مورد نظر سیاستگذاران، برخی از گزینه‌های سیاستی حذف و یا انتخاب می‌شوند. بررسی برنامه پنج ساله دوم نشان از غلبه رویکرد بخشی بر رویکرد تلفیقی دارد از این رو ناهم‌خوانی در میان سیاست‌ها به چشم می‌خورد. برای نمونه اتخاذ سیاست توسعه همزمان بزرگراهی و حمل و نقل ریلی در مواد ۶ و ۱۴، الزام به توسعه رودخانه‌ها و همزمان الزام به تهیه طرح توسعه آن در قالب مواد ۲۲ و ۶۰ برنامه و یا الزام به انجام تکالیفی غیرمرتبط با وظایف شهرداری در حوزه اجتماعی و فرهنگی نشان از عدم ارزیابی هماهنگی درونی سیاست‌ها و شکل‌گیری دیدگاه‌های تلفیقی دارد. به دلیل استفاده ناکافی از ابزارهای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، تأثیرات متقابل سیاست‌ها بر هم و پیامدهای آن‌ها پیش‌بینی نشد. حضور ناکافی ذی‌نفعان رسمی و غیررسمی در این مرحله همچنان مشهود است.</p>			

ماده ۱۶۴ برنامه و پیش‌بینی راه‌اندازی دبیرخانه دائمی پایش برنامه (بودجه، ۱۳۹۳) در راستای فراهم‌سازی زمینه‌ی اجرای برنامه بود. در مرحله اجرا، نیاز به طراحی سازمان اجرا، مکانیزم‌های اجرایی و استفاده از ابزارها و روش‌های مشارکت (مانند مشارکت بخشی و عمومی) وجود داشت که غالباً اتفاق نیافتاد. این دبیرخانه غالباً بر پایش عملکرد پس از اجرا متمرکز شده و نتایج گزارشات آن منجر به اصلاح و یا بهبود عملکرد نشده است.	متوسط	برنامه‌ریزی اجرا و فراهم کردن زیرساخت های آن	اجرای سیاست	
	متوسط			اجرا و نگهداری اجرا
	متوسط			پایش سیاست
دبیرخانه تدوین برنامه عملکرد اهداف کمی و احکام برنامه را پایش نمود اما تأثیرات حاصل از اجرای سیاست‌ها و برنامه مورد ارزیابی قرار نگرفت. با توجه به ارتباط ناکافی میان احکام و سیاست‌های برنامه، با پایش عملکرد احکام امکان بررسی میزان تحقق سیاست‌ها و بررسی تأثیرات اجرای آن فراهم نبود.	کم	ارزیابی فرایند	ارزیابی سیاست	
جداول اهداف کمی به عنوان خروجی و اهداف راهبردی و عملیاتی به‌عنوان پیامد و نتیجه اجرای برنامه می‌توانست به نوعی ارزیابی پسین برنامه را امکان‌پذیر نماید. اما به دلیل حذف برخی از این جداول در زمان بررسی لایحه برنامه در کمیسیون‌های تخصصی شورای اسلامی شهر تهران، ارزیابی پسین در حین و پس از اجرا به صورت محدودی امکان‌پذیر شد.	کم	تأثیرات حاصل از اجرای یک سیاست		
		تجزید و مدل‌سازی سیاست اجرا شده		ارزیابی پسین



یافته‌های مطالعه

یکی از اهداف پژوهش حاضر پاسخ به این سؤال بود که «در حال حاضر در مدیریت شهری تهران سیاستگذاری عمومی در چه فرایندی اتفاق می‌افتد و چه محدودیت‌هایی دارد؟». نتایج پژوهش نشان می‌دهد که در وضع موجود، چرخه سیاستگذاری در مدیریت شهری تهران شامل مراحل انتخاب مسئله، انتخاب سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی پسین است و تمام مراحل که در مدل‌های مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی پیش‌بینی شده (به غیر از مشارکت فعالانه ذی‌نفعان)، به طور نسبی در فرایند تدوین برنامه دوم طی می‌شود. اما خروجی‌های بدست آمده و اسناد منتشرشده مانند سند برنامه دوم و گزارش‌های عملکرد اجرای برنامه طی سال‌های ۹۳ تا ۹۷ و همچنین نظرات خبرگان مشارکت داشته در این فرایند نشان می‌دهد که ضعف‌های قابل توجهی در کیفیت اجرا و پیاده‌سازی این مراحل وجود دارد. مستندسازی تجربیات سیاستی منجر به خودآگاهی نسبت به تجربه‌ی مدیریتی شده و تجربه‌ی خام مدیریتی را اصلاح می‌کند (اشتریان، ۱۳۸۸). در موضوع تدوین برنامه شهرداری تجربه‌ی خام سیاستگذاری شهری نشانگر پیش‌بینی تشکیلات و فرایندهای مشخص برای تدوین برنامه است. اما در حذف زوائد این تجربه و تجرید مدل جاری در پس این تجربه به نظر می‌رسد به دلایل متعددی چون ناکارآمدی فضای سیاستی در حوزه شهری، غیرمتشکل بودن عناصر سیاستگذاری، عدم وجود ظرفیت علمی و کارشناسی کافی در بدنه شهرداری، بی‌اعتقادی و بی‌اعتمادی برخی مدیران و تیم تدوین برنامه به ظرفیت کارشناسی موجود، عجله در تولید محتوا و بی‌اعتقادی به فرایندهای تولید محتوای تعاملی، در دسترس نبودن تسهیلاتگران توانمند در کارگروه‌ها به جهت ایجاد ارتباط میان افراد، ضعف نگاه تلفیق‌کننده در فرایند تدوین برنامه، استفاده ناکافی از ابزارها و روش‌های پشتیبان برنامه‌ریزی و مواردی از این دست، سبب شدند که فرایندها و تشکیلات پیش‌بینی شده با ظرفیت و توان کافی به تولید محتوای درخور نیانجامند. این موارد در جدول ۳ مطرح شده‌اند.

جدول ۳ - مسائل شناسایی شده در تجربه برنامه پنج‌ساله دوم

نوع مسائل	مسائل شناسایی شده در تجربه برنامه پنج ساله دوم	سیاستگذاری عمومی
مسائل مرتبط با محتوای سیاست شهری و حضور ذی‌نفعان شهری	موارد ناشی از عدم تبیین ریشه‌ای مسائل از ابعاد مختلف به دلیل حضور ناکافی طیف ذی‌نفعان شهری و کنش ضعیف صاحبان رسمی قدرت.	ایجاد دستورکار و تعریف مشکل
	مسائل ناشی از عدم وجود معیارها و ارزش‌های روشن، مورد اجماع و متناسب برای اولویت‌بندی مسائل و همچنین ناکارآمدی فضاهای تعامل ذی‌نفعان در حمایت از شکل‌گیری دیدگاه‌های مختلف در راستای تبیین و انتخاب سیاست‌ها.	پیشنهاد راه‌حل‌ها و سیاست‌ها

مسائل مرتبط با تعاملات نهادی، ساختارها و فرایندها و ابزارها	مسائل ناشی از استفاده ناکافی از ابزارها، روش‌ها و فنون برنامه‌ریزی به‌منظور پیش‌بینی تبعات، اثرات متقابل و لحاظ نمودن امکان‌پذیری اجرایی سیاست‌ها.	تصمیم‌گیری و اجرا
	مسائل ناشی از تعاملات نهادی ناکافی و ناقص میان سیاستگذاران و مجریان و ارزیابی غیر تعاملی.	ارزیابی

مسائل مرتبط با محتوای سیاست شهری و حضور ذی‌نفعان شهری

ایجاد دستورکار و تعریف مشکل

همانطور که نتایج نشان می‌دهد تحلیل ریشه‌ای مسائل به میزان بسیار کم، اولویت‌بندی مسائل به میزان کم و احساس و درک مسئله و شناسایی فرصت‌ها به میزان متوسطی انجام شده است. به نظر می‌رسد عدم تبیین ریشه‌ای مسائل از ابعاد مختلف به دلیل فقدان سپهر سیاستی مشخص برای بروز رفتار سیاسی مدیریت شهری، توجه ناکافی به نقش ذی‌نفعان شهری در شناسایی و انتخاب مسئله، اجتناب از اولویت‌بندی و انتخاب مسائل (به دلیل اجتناب از تعارضات آتی) و گرایش به رویکرد برنامه‌ریزی بخشی به دلیل روال مرسوم، تأکید زیاد بر محصول برنامه و کم‌توجهی به اهمیت فرایند برنامه‌ریزی شهری به‌عنوان فضایی برای طرح و اولویت‌بندی موضوعات، برخورد دیدگاه‌های متفاوت و مطرح و شفاف‌شدن رویکردها از مهم‌ترین مسائل متوجه این مرحله است. به عقیده دیویدسون و مارتین (۲۰۱۴) شیوه‌های معاصر برنامه‌ریزی شهری با تأکید بر روش‌ها، روندها و چارچوب‌های تخصصی به سیستمی، قانونی شبیه‌اند که سعی می‌کند ماهیت سیاسی تصمیم‌گیری‌های دولتی و حکومتی را بپوشاند. جنبه سیاسی مدیریت شهری تنها در حضور کنشگران و ذی‌نفعان مختلف شهری عیان می‌شود و در چنین فضایی عرصه تعامل و دستیابی به تعادلی بهینه در تعیین دستورکار و تعریف مشکل و پس از آن تصمیم‌گیری‌ها فراهم می‌شود. مطالعه اخیر نشان می‌دهد که علاوه بر برنامه پنج‌ساله دوم، برنامه‌های پیشین شهرداری تهران نیز در غیاب ذی‌نفعان شهری تدوین شده‌اند. میزان زیاد لحاظ نمودن برنامه‌ها و اهداف بالادستی و احصاء چالش‌ها را می‌توان به روش‌مندتر بودن تدوین برنامه نسبت داد.

پیشنهاد راه‌حل‌ها و سیاست‌ها

هدف نهایی سیاستگذاری تحقق ارزش‌ها و هنجارهای موردنظر و یا در بیشتر موارد تعیین شیوه حل مسائل موجود است (کاظمیان، ۱۳۹۵). ضعف در تعیین معیارهای انتخاب سیاست در برنامه را می‌توان به نبود معیارها و ارزش‌های روشن، مورد اجماع و متناسب برای اولویت‌بندی

موضوعات و همچنین ناکارآمدی فضاهای تعامل ذی‌نفعان در حمایت از شکل‌گیری دیدگاه‌های مختلف در تبیین و انتخاب سیاست‌ها نسبت داد. فقدان و یا ضعف لایه سیاستگذار شهری (از منظر وجود نهادها، نظام‌ها و فرایندها)، ضعف در بکارگیری چارچوب‌های نظری و مفهومی در حوزه تحلیل فضای سیاسی-اجتماعی از سوی متخصصان و ارائه به زبانی خوانا برای سیاستگذاران شهری، تجربه کم در تعامل میان کنشگران مختلف شهری و کمبود نمونه‌ها و مصادیق دستیابی به توافقاتی پایدار در ارائه راه‌حل‌ها و سیاست‌های شهری میان شهرداری، شورا، سایر نهادهای رسمی و حتی کنشگران مدنی و اجتماعی از مهم‌ترین مسائل مطرح در این مرحله از سیاستگذاری شهری تهران است. در نتیجه ابهامات درباره چگونگی پذیرفتن یک موضوع به‌عنوان مسئله شهری و چگونگی تولید و اتخاذ راه‌حل و سیاست‌های شهری بازتکثیر می‌شود و بر ناپایداری بیشتر فضای سیاستگذاری شهری می‌افزاید. البته بر اساس یافته‌ها در نهایت تعیین گزینه‌های سیاستی، معیارهای پایش، ارزیابی و تعیین اهداف خرد و کلان (به جهت الزام رسمی به تولید سند برنامه) به میزان زیادی انجام شده است اما عملکرد برنامه نشان می‌دهد که این سیاست‌ها و اهداف در ایجاد هماهنگی و هدایت مجموعه مدیریت شهری، به سمت و سوی مشخص و از پیش اندیشیده شده چندان مؤثر نبوده است.

مسائل مرتبط با تعاملات نهادی، ساختارها و فرایندها و ابزارها

تصمیم‌گیری و اجرا

بر اساس نتایج بدست آمده به صورت میانگین تصمیم‌گیری و اجرا به شکل ضعیفی انجام شده است. (انتخاب گزینه برتر، شکل‌گیری دیدگاه‌ها و آمادگی برای نتایج سیاست به میزان کم) از مهم‌ترین مشکلات این مرحله می‌توان به مسائل ناشی از استفاده ناکافی از ابزارها، روش‌ها و فنون برنامه‌ریزی به‌منظور پیش‌بینی تبعات، اثرات متقابل و در نظر گرفتن امکان‌پذیری اجرایی سیاست‌ها، اجتناب از تصمیم‌گیری معطوف به اولویت‌های ذی‌نفعان اصلی، پیش‌بینی ضمانت اجرایی ناکافی برای سیاست‌ها و برنامه‌ها اشاره کرد. در شرایط ضعف سطح سیاستگذاری کلان شهری، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری شهری در اختیار نهادهای مجری (غالباً شهرداری) قرار می‌گیرد که در چارچوب اقتضائات و ملاحظات مجریان، باقی‌مانده و پاسخ‌گویی و شفافیتی در قبال کنشگران شهری ندارد. بررسی محتوایی سند برنامه نیز نشان می‌دهد در فرایند تصویب لایحه در شورا، تغییراتی اعمال شده است که هم‌بستگی نسبی احکام برنامه را بهم زده و با حذف و اضافه احکام و اهداف (که در سلسله مراتب چشم‌انداز، راهبرد و سیاست جایگاهی نداشت) اجراپذیری سیاست‌ها را کاهش داد. همچنین بنابر نظریه وابستگی به مسیر، ادامه فعالیت

سازمان در مسیر موجود دور از انتظار نیست و از این رو قدرت ایجاد تغییر و بهبود به واسطه انتخاب سیاست‌های جدید کاهش می‌یابد.

ارزیابی

بر اساس یافته‌ها ضعف در ارزیابی پسین، ارزیابی فرایند و تأثیرات حاصل از اجرای یک سیاست از جمله مهم‌ترین مسائل این مرحله از سیاستگذاری در مدیریت شهری تهران هستند. تعاملات نهادی ناکافی و ناقص میان سیاستگذاران (شورا) و مجریان (شهرداری)، فقدان یا ناکارآمدی متولی سیاستگذاری و به تبع آن نظام ارزیابی سیاستی و رویکرد ارزیابی غیرتعاملی را می‌توان از دلایل این ضعف‌ها دانست. در حال حاضر در تهران هیچ نهادی به صورت رسمی متولی سیاستگذاری شهری نیست. بر اساس قانون شوراها، مهم‌ترین وظیفه شورا نظارت بر عملکرد شهرداری است. شورای نگهبان نیز با تفسیر مضیق از قانون اساسی وظایف شورا را صرفاً نظارتی می‌داند (اشتریان و کریمی‌فرد، ۱۳۹۵). از این رو ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های شهرداری غالباً پس از تدوین و اجرا توسط شورا انجام می‌شود. در تجربه برنامه نیز، ارزیابی سیاست و برنامه به تهیه گزارش عملکرد برنامه توسط شهرداری تقلیل پیدا کرد. ناکافی بودن اختیارات و وظایف شورای اسلامی شهر تهران (به‌عنوان عالی‌ترین عنصر بالقوه سیاستگذاری محلی و شهری) در این مرحله به چشم می‌آید.

بحث و نتیجه‌گیری

نتایج پاسخ به سؤال اول گویای آن است که در حال حاضر چرخه سیاستگذاری در مدیریت شهری تهران شامل انتخاب مسئله، انتخاب سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی پسین است. بر اساس دستورالعمل‌های ابلاغی، برای تدوین و اجرای برنامه، ساختارها و سازوکارهای مشخصی پیش‌بینی شده است؛ به نحوی که انتظار می‌رفت این برنامه در مسیری متفاوت نسبت به برنامه‌های قبلی و با کیفیتی مناسب‌تر تدوین شود و میزان تحقق آن نسبت به برنامه‌های پیشین بالاتر باشد. اما بر اساس نتیجه این مطالعه، سازوکارهای پیش‌بینی شده به صورت نسبی به انجام رسیده و در نهایت برنامه تولید شده قابلیت و ظرفیت سیاستی (دانایی فرد، امامی، حسینی، ۱۳۹۵)، کافی برای حل مسائل شهرداری تهران را نداشته است. دو گزارش مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی و معاونت برنامه‌ریزی در خصوص آسیب‌شناسی این برنامه و برنامه‌های پیشین شهرداری نیز مؤید همین امر است. برای مثال شفیعی (۱۳۹۶) «نقاط ضعف مشترک میان برنامه‌های مرور شده طی سال‌های ۴۷ الی ۹۶ را، ضعف در حضور و درگیری کامل مردم در فرایند تدوین، اجرا و فرابینی برنامه» می‌داند. نتیجه یکی از مطالعات پشتیبان برنامه سوم شهرداری

تهران (۱۳۹۸-۱۴۰۲) نیز نشان می‌دهد؛ «بر اساس ارزیابی عملکرد برنامه‌ی دوم، حدود ۲۴ درصد از کل برنامه‌ی دارای عملکرد خیلی ضعیف، حدود ۳۰ درصد عملکرد ضعیف، حدود ۱۷ درصد عملکرد متوسط و حدود ۲۹ درصد عملکرد خوب و بسیار خوب هستند.» (مدیریت سیاستگذاری، ۱۳۹۷). سؤال دوم به علت این محدودیت‌ها و کژکارکردی مدیریت شهری در حوزه سیاستگذاری می‌پردازد. مسئله این بود که چرا با وجود شناسایی نسبی برخی از این مشکلات و نشانه‌های آن از سال‌های گذشته و تلاش برای رفع آن‌ها (بر اساس یافته‌های مرحله اکتشاف) همچنان برنامه دوم در مسیر مشابه با برنامه‌های قبلی تدوین و اجرا شده و دستاورد بیشتری نداشته است؟ به نظر می‌رسد نظریه وابستگی به مسیر که در تحلیل فرایندهای سیاستگذاری عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد در تبیین این موضوع راهگشا است. نظریه وابستگی به مسیر مفهومی ساختاریافته است که با مرتبط نمودن فرایندها و اقداماتی جداگانه و تجربی در حوزه سیاستگذاری عمومی در مدت زمانی مشخص، مسیر طی شده را ترسیم و تحلیل نموده و با معرفی محدودیت‌ها، موانع و ویژگی‌های متوجه مسیر سیاستگذاری، وابستگی‌های به مسیر را تحلیل می‌نماید. بر اساس این نظریه، آنچه که در سیاستگذاری عمومی در یک حوزه اتفاق نیفتاده است، نمی‌توانسته اتفاق بیفتد (کای، ۲۰۰۵). با تکیه بر این نظریه، می‌توان این فرض را مطرح کرد که بر اساس ویژگی‌های ساختاری و فرایندی موجود در عرصه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در مدیریت شهری تهران، نمی‌توان انتظار داشت سیاست و برنامه‌ای کارا تر از برنامه‌های پیشین در حوزه شهری تدوین و به اجرا درآید. به بیانی دیگر وابستگی‌ها به مسیر سیاستگذاری موجود امکان برطرف کردن مسائل و مشکلات در حوزه برنامه‌ریزی شهری را به دست نمی‌دهد. یک سیستم سیاستی متشکل از اجزاء متنوعی چون بازیگران، سازمان‌ها، اهداف و ابزارها است. از جمله نهادهای سیاستی می‌توان به قوانین بودجه، شبکه‌های سیاستی، دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های استاندارد در واحدها، سازمان‌ها و شرکت‌های مرتبط اشاره کرد. همچنین در درک توسعه سیاستی به عنوان مفهومی وابسته به مسیر، تصمیمات سیاستی پیشین را باید به عنوان نهادهایی در نظر گرفت که نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی به تصمیمات جدید دارند (کای، ۲۰۰۵). در فضای مدیریت شهری تهران این مفهوم را بدین صورت می‌توان درک کرد که نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی شهری در تهران از منظر نهادی، همواره نظامی غیرمشارکتی، جزئی‌نگر، تکنوکراتیک، تفصیلی و غیر اولویت‌بندی شده است. از این رو با وجود تلاش متولیان تدوین برنامه‌ی دوم برای حرکت به سوی برنامه‌ای مشارکتی، با اولویت‌بندی مشخص و هدفگذاری شده (بر اساس دستورالعمل منتشر شده)، محدودیت‌های ناشی از تصمیمات سیاستی قبلی، اجازه شکل‌گیری الگویی جدید را نداده است؛ محدودیت‌هایی نظیر الگوی برنامه‌ریزی موجود، مکانیزم تعریف دستورکارهای شورا و شهرداری، ساختار و نحوه

اجرا و ارزیابی مصوبات شورا و برنامه‌ها، ساختار سازمانی معاونت برنامه‌ریزی و ادارات کل، رویکرد و نحوه ارزیابی و پایش موجود، شیوه تعامل شهرداری، شورا و دولت، دانش و تمایل کارشناسی بدنه شهرداری به عمل برنامه‌ریزی و غیره. به طور کلی تصمیمات سیاستی در طول زمان انباشته می‌شوند. فرایندی افزایشی در یک محدوده سیاستی مشخص که گزینه‌ها را برای سیاستگذاران آینده محدود و محدودتر می‌کند (کای، ۲۰۰۵). بررسی لایحه برنامه سوم شهرداری تهران (۱۴۰۲-۱۳۹۸) نیز این ادعا را تأیید می‌کند که علی‌رغم اعلام متولیان تدوین برنامه سوم به اجتناب از رویکرد برنامه‌ریزی جامع و بخشی و حرکت به سمت برنامه‌ریزی مسئله محور، همچنان لایحه تدوین شده (مانند برنامه‌ی دوم و برنامه‌های پیش از آن) رویکردی بخشی داشته و نتوانسته از مسیر طی شده در سال‌های قبل و برنامه‌های قبلی فراتر رود. ذکر این نکته ضروری است که نظریه وابستگی به مسیر چندان به دنبال آن نیست که تبیین کند چرا گزینه برتر در میان سیاست‌ها انتخاب نمی‌شود؛ بلکه این نظریه به دنبال پاسخ به این سؤال است که چرا تصمیمات اتخاذ شده، نمی‌توانند تغییرات اساسی در سیاست‌های عمومی و پایه‌های نهادی آن‌ها ایجاد کنند (چویی و همکاران، ۲۰۱۸؛ تورفینگ، ۲۰۰۹). برای نمونه از ابتدای فرایند تدوین برنامه‌ی دوم مقرر شد برنامه با مشارکت بدنه کارشناسی و مدیریتی شهرداری و شورا تهیه شود اما بر اساس نتیجه این مطالعه، شکل و نوع کنش و مشارکت بدنه شهرداری، مشارکتی ناقص، محدود و در تداوم رفتار برنامه‌ریزی متمرکز، غیرتلفیقی و غیرمشارکتی است و مشارکت بدنه شورا، بالا به پایین و غالباً سیاسی است، امری که می‌توان آن را ناشی از ظرفیت سازمانی/اجتماعی و نهادی پایین برای ایجاد تحول در مدیریت شهری دانست. تئوری نهادگرایی تاریخی، استفاده از رویکرد وابستگی به مسیر را در تحلیل‌های سیاستی توسعه داده است. اخیراً استفاده از این رویکرد در تحلیل سیاست‌های شهری و خصوصاً برنامه‌ریزی شهری (به‌عنوان نهادی زیربنایی که خود نتیجه انباشت سیاست‌های مرتبط طی دوره‌های زمانی مختلف است)، مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته است (چویی و همکاران، ۲۰۱۸). بررسی تجربه برنامه‌ی دوم نشان می‌دهد که مراحل مشابه با مراحل سیاستگذاری عمومی مرحله‌ای، طراحی و به اجرا در آمده‌اند، اما آنچه که به‌عنوان محتوا در این فرایند جاری می‌شود نتیجه و برون‌داد وضعیت نهادی مدیریت شهری است. فضای تعاملات نهادی/سیاستی مدیریت شهری و فضای کنش ذی‌نفعان، مبهم و غیرشفاف است. نهادگرایی جدید اعتقاد دارد که نهادها از طریق تعیین مرجع مشروعیت کنشگران، تعداد کنشگران به رسمیت شناخته شده، تنظیم اقدامات و اطلاعات در اختیار کنشگران، در مورد توانایی دیگران بر تأثیرگذاری در استراتژی‌های منتخب کنشگران برای نیل به اهدافشان تأثیر می‌گذارند (کاظمیان، ۱۳۹۵). از این رو به نظر می‌رسد که ایجاد تحول در فضای نهادی مدیریت شهری (افزایش ثبات و کاهش بی‌اطمینانی در مدیریت شهری، تعاملات شورا-شهرداری، وظایف

و اختیارات شورا، بنیه و توان سیاسی شورا برای تعامل با سایر نهادهای ذی مدخل شهری، تثبیت رویه‌های سیاستگذاری، ایجاد و تقویت نهادهای تخصصی، مدنی، مشاوره‌ای در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، بازآرایی و تقویت نظام قانونی پشتیبان مدیریت شهری، تقویت فرهنگ برنامه‌محوری به‌عنوان ارزش سازمانی، خلق تجربه‌های جدید در مسئله‌یابی مشارکتی و توافق بر سر گزینه‌های سیاستی و ... از ضروریات بهبود سیاستگذاری در مدیریت شهری است.

توصیه‌های سیاستی در حوزه سیاستگذاری شهری

- تقویت نهادهای سیاستگذاری شهری نظیر ارتقاء جایگاه شورای اسلامی شهر تهران به‌عنوان سیاستگذار شهری (در قالب اصلاح قوانین و مقررات) و یا سایر نهادهای مرتبط نظیر شورای عالی استان‌ها، تشکیل شوراهای برنامه‌ریزی منطقه کلان‌شهری و ...
- تغییر پارادایم برنامه‌ریزی شهری از برنامه‌ریزی غیرمشارکتی به برنامه‌ریزی مشارکتی، از تفرق برنامه‌ای و سیاستگذاری بخشی به سمت سیاستگذاری و برنامه‌ریزی تلفیقی و هماهنگ و از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی مسئله محور.
- شکل‌دهی به سپهر سیاستگذاری شهری، به رسمیت شناختن و ایجاد فضای حضور واقعی و اصیل ذی‌نفعان مختلف شهری (نهادهای دولتی-حکومتی، عمومی، خصوصی، شهروندی، خبیره و متخصص، گروه‌های غیررسمی، ذی‌مدخلان و...) و توزیع قدرت در فرایند سیاستگذاری و برنامه‌ریزی.
- تدوین سندچارچوب سیاستی در حوزه شهری خصوصاً سیاست ملی شهری، با تأکید بر ارائه معیارها و ارزش‌های روشن و مورد اجماع.
- الزام به تدوین و تکمیل سلسله مراتب سیاست‌های شهری و منطقه‌ای در سطح سیاستگذاری ملی، مجموعه شهری، منطقه‌ای، کلان‌شهری و شهری.
- افزودن مفهوم و اصطلاح سیاستگذاری شهری به شرح وظایف نهادهای مرتبط.
- حمایت از تدوین گزارشات سیاستی شهری به منظور ترویج و تقویت ادبیات و رویکرد سیاستگذاری در میان مدیران شهری و شورا.
- استفاده از ابزارها و روش‌های سیاستگذاری عمومی در مدیریت شهری به نحوی که در زمان انتخاب یک سیاست، تبعات و تأثیرات متقابل سیاست جدید و سیاست‌های موجود به شیوه‌ای علمی و دقیق شناسایی و در نظر گرفته شود.
- تقویت تعامل با نهادهای تسهیل‌گر مشارکت در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی شهری نظیر شرکت‌های توسعه شهری، انجمن‌های شهری، تشکل‌های مردم نهاد و سمن‌ها، اتاق‌های فکر،

شرکت‌های سرمایه‌گذاری محلی و نهادسازی در این حوزه خصوصاً در مرحله تعیین مسئله و دستورکار.

- استفاده از فرایند سیاستگذاری شهری برای بهره‌گیری از ظرفیت جامعه مدنی، رسانه‌ها و احزاب سیاسی و سایر نهادها به منظور ایجاد فضای گفت‌وگو، تعامل و هم‌گرایی در مسئله‌یابی و اولویت‌بندی مسائل و به تبع آن افزایش پایداری و عمق در فضای سیاست شهری.
- ایجاد نظام و اکوسیستم نوآوری در مدیریت شهری، شناسایی آن دسته از محدودیت‌های ساختاری، فرایندی، عملکردی و غیره که اجازه تغییر در فرایند سیاستگذاری و برنامه‌ریزی شهری را نداده و دامنه عمل و اقدام مدیریت شهری را محدود می‌کند؛ و اراده به تغییر، تحول و اصلاح زیربنایی و نهادی این محدودیت‌ها (با توجه به نظریه‌ی وابستگی به مسیر).
- متعهد شدن مدیریت شهری تهران به معرفی سازوکاری جهت شناسایی تعداد مشخصی از مسائل در ابتدای تشکیل هر دوره شورا و دستیابی به سیاست‌ها و تصمیم‌گیری و اجرای آن در مشارکت با ذی‌نفعان به صورت شفاف و عملی و ارائه گزارش آن در طول و پایان دوره از طریق درگاه‌های مشخص (به جهت شکل گرفتن و تقویت تجربه عملی سیاستگذاری شهری).

منابع

- ۱- ابراهیم‌نیا (۱۳۹۴) سیاستگذاری یکپارچه در چارچوب برنامه‌ریزی بزرگ شهر تهران. دانشگاه شهید بهشتی.
- ۲- اشتریان، ک. (۱۳۸۸). روش‌شناسی مستندسازی تجربیات سیاسی (دانش ضمنی)؛ تلفیقی از مدل کشف، تنقیح و تجرید با مدل مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی. فصلنامه علمی پژوهشی روش‌شناسی علوم انسانی، ۷۵-۹۸.
- ۳- اشتریان، ک و کریمی ف، ح (۱۳۹۵). نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران. فصلنامه دولت پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، شماره ۷: ۹۵-۱۳۲.
- ۴- بابایی، س و توکلی، غ. (۱۳۹۴). تدوین مدل فرایندی سیاستگذاری در سازمان‌های دولتی. فصلنامه علمی پژوهشی سیاستگذاری عمومی، ۲۹-۵۳.
- ۵- بودجه، ا. ک. (۱۳۹۲). راهنمای اجرایی تدوین برنامه عملیاتی پنج‌ساله شهرداری تهران (۱۳۹۷-۱۳۹۳). تهران: معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری شهرداری تهران.
- ۶- بودجه، ا. ک. (۱۳۹۳). برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران (۱۳۹۷-۱۳۹۳). تهران: موسسه نشر شهر.
- ۷- بودجه، ا. ک. (۱۳۹۳). نظام‌نامه تشکیل دبیرخانه دائمی پایش برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران. تهران: معاونت برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
- ۸- شفیع، ا. (۱۳۹۶) تاریخچه تهیه برنامه‌های پنج‌ساله و میان‌مدت شهرداری تهران. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- ۹- جلیلی، م. (۱۳۹۲) ارزیابی فرایند سیاستگذاری کلان مدیریت شهری تهران. تهران. دانشگاه تهران.
- ۱۰- دانایی فرد، ح. د، امامی، م و حسینی، ک. (۱۳۹۵). درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خط‌مشی عمومی. فصلنامه علمی پژوهشی سیاستگذاری عمومی، ۷۹-۹۹.
- ۱۱- کاظمیان، غ (۱۳۹۵) سیاستگذاری شهری نهادگرا؛ ضرورت برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری، کتاب مقالات اولین همایش مدیریت و توسعه شهری.
- ۱۲- کاظمیان، غ و جلیلی، م. (۱۳۹۳). تحلیل قدرت ذی‌نفعان کلیدی در فرایند سیاستگذاری طرح جامع تهران. نامه معماری و شهرسازی، ۱۳۹-۱۵۸.

- ۱۳- کاظمیان، غ و میرعابدینی، س. (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری. هنرهای زیبا: ۲۸-۳۷.
- ۱۴- قلی پور، آ و محملی ابیانه، ح. (۱۳۹۴). تأملی بر مفهوم شهر اسلامی مقدمه‌ای بر الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت شهری. تهران: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، نشر الگوی پیشرفت.
- ۱۵- رودساز، ح. قربانی زاده، و شادمهری، ن. موسوی، ح. (۱۳۹۷). تبیین الگوی بومی توسعه مشارکت الکترونیک در سیاستگذاری ایران، فصلنامه علمی پژوهشی سیاستگذاری عمومی؛ ۸۱-۱۰۳.
- ۱۶- مسلمی، ی. (۱۳۹۵). دولت و توسعه کلان‌شهرها مطالعه موردی کلان شهر کرمان. تهران: دانشگاه تهران.
- ۱۷- بهروزی، پ. (۱۳۸۹). بررسی علل ناکارآمدی سیاستگذاری شهری در نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران. تهران. دانشگاه تهران.
- ۱۸- معصوم‌نیا، ع. (۱۳۹۲). تحلیل روند تغییرات شاخص‌های تراکم و سرانه فضای مسکونی در شهر تهران، با تأکید بر تأثیر قوانین و سیاستگذاری‌های شهری بر این روندها؛ در دوره ۱۳۷۵-۱۳۹۰. دانشگاه هنر.
- ۱۹- مدیریت سیاستگذاری. ب. ر. (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی برنامه‌ی دوم توسعه شهر تهران. معاونت برنامه‌ریزی توسعه شهری و امور شورا.

- 20- Blackman, T. (1995). *Urban Policy in Practice*. London: Routledge.
- 21- Campbell, J. E. (2010). *Have Metropolitan Planning Organizations Improved Regional Policy Making? The Cases of Kansas City and St. Louis*. UNIVERSITY OF MISSOURI.
- 22- Cohen, N., & Reynolds, K. (2014). *Urban Agriculture Policy Making in New York's "New Political Spaces": Strategizing for a Participatory and Repres....* Journal of Planning Education and Research.
- 23- Choi, C. G., Lee, S., Kim, H., & Seong, E. (2018). *Critical junctures and path dependence in urban planning and housing policy: A review of greenbelts and New Towns in Korea's Seoul metropolitan area*. Land Use Policy, 195-204.
- 24- torfing, j. (2009). *Rethinking path dependence in public policy research*. critical policy studie.
- 25- Davidson, M., & Martin, D. (2014). *Urban politics*. London: SAGE Publications.
- 26- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations*. Routledge.
- 27- Feuvre, M. L., Medway, D., Warnaby, G., Ward, K., & Goatman, A. (2016). *Understanding stakeholder interactions in urban partnerships*. Cities, 55-65.
- 28- Geyer, H. (2009). *International Handbook of Urban Policy, Volume 2*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- 29- He, J., Shu, T.-F., Bao, C.-K., & Brown, L. (2011). *Framework for integration of urban planning, strategic environmental assessment and ecological planning for urban sustainability within the context of China*. Environmental Impact Assessment Review.
- 30- Holland, B. (2015). *Typologies of national urban policy: A theoretical analysis*. Cities, 125-129.
- 31- Kay, a. (2005). *a critique of the use of path dependency in policy studies*. Public administration.
- 32- Howlett, M., Mcconnell, A., & Perl, A. (2015). *Streams And Stages: Reconciling Kingdon And Policy Process Theory*. European Journal of Political Research 54. 419-434.
- 33- Rae, A. (2013). *English urban policy and the return to the city: A decade of growth 2001-2011*. Cities, 94-101.
- 34- Rinaldi, F. M. (2016). *From local development policies to strategic planning—Assessing continuity in institutional coalitions*. Evaluation and Program Planning.
- 35- Teddile, charles & yu fen (2007). *mixed methods sampling: a typology with examples*. Journal of Mixed Methods Research, Volume: 1 issue: 1, pp 77-100.
- 36- Yang, R. J. (2014). *An investigation of stakeholder analysis in urban development projects: Empirical or rationalistic perspectives*. International Journal of Project Management, 838-849.