

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۱۲/۱۶
تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۷/۰۴/۱۱

وحیده ابراهیم‌نیا^۱، زهره عبدی دانشپور^۲

پیشنهاد یک چهارچوب ارزشیابی سیاست عمومی: به‌کارگیری در تحلیل سیاست سازماندهی تمرکز جمعیت در تهران^۳

چکیده

شهر تهران به دلایلی چون تمرکز فعالیت‌های گوناگون در آن به کلان‌شهری پرجمعیت با مشکلات ناشی از تمرکز شدید جمعیت تبدیل شده که هر مخاطره طبیعی نیز پیامدهای غیرقابل‌کنترلی در آن دارد. در این وضعیت، سیاست‌گذاری برای سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران از دهه ۱۳۴۰ شمسی در دستور کار سیاست‌گذاری این شهر قرار گرفته است. پرسش اصلی در این مقاله این است که چگونه می‌توان چهارچوبی برای ارزشیابی سیاست عمومی پیشنهاد نمود تا با به‌کارگیری آن سیاست‌های سازماندهی تمرکز جمعیت در تهران را در طول یک دوره مشخص زمانی، تحلیل نمود. برای پاسخ دادن به این پرسش فرایندی سه مرحله‌ای پیموده می‌شود: در مرحله نخست با به‌کارگیری روش شاخص‌سازی، انگاشت ارزشیابی سیاست به عناصری قابل‌ردیابی تبدیل و چهارچوبی قابل‌سنجش برای آن پیشنهاد می‌شود. در مرحله دوم تصمیم‌های مرتبط با سازماندهی تمرکز جمعیت و فعالیت در شهر تهران که پشتوانه حقوقی پیدا کرده‌اند با ردیابی متون قانونی بازمینی می‌شوند و در مرحله سوم این تصمیم‌ها با به‌کارگیری چهارچوب پیشنهادی ارزشیابی سیاست، مورد سنجش قرار می‌گیرند. برونداد نهایی این است که سیاست سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران در فاصله دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۹۰ اگرچه توانسته بر کاهش تمرکز جمعیت و فعالیت‌های تولیدی-خدماتی در این شهر اثرگذار باشد، اما از جنبه ایجاد اثرات جانبی ناخواسته، دستیابی به اهداف، انسجام درونی و سازگاری بیرونی دارای کاستی است.

کلیدواژه‌ها: سیاست بخش عمومی، ارزشیابی سیاست، چهارچوب ارزشیابی سیاست، انگاشت‌سازی سیاست، شهر تهران.

^۱ استادیار گروه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، استان تهران، شهر تهران (نویسنده مسئول مکاتبات)

E-mail: v_ebrahimia@sbu.ac.ir

^۲ استاد گروه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، استان تهران، شهر تهران

E-mail: z_danesh@sbu.ac.ir

^۳ پاره‌ای از این مقاله مبتنی است بر رساله دکتری وحیده ابراهیم‌نیا با عنوان «سیاست‌گذاری یکپارچه در چارچوب برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران» و به راهنمایی دکتر زهره عبدی دانشپور که برای ارائه در این مقاله گسترش یافته‌است.

مقدمه

دگرگونی سریع شهر تهران^۱ مربوط است به دوران پس از سال ۱۳۴۰ که اقداماتی برای دستیابی به رونق اقتصادی و «صنعتی شدن» ایران اجرا شد و روند تمرکزگرایی جمعیت و فعالیت در این شهر را تشدید کرد. پس از سال ۱۳۵۷ با وجود این که نظام اداری و اجرایی کشور تغییر یافت، مرکزیت بالای شهر - پایتخت تهران همچنان تداوم پیدا کرد و با افزایش دامنه سرمایه‌گذاری‌های بخش عمومی که به‌طور عمده در تهران مستقر بود، تمرکز جمعیت و فعالیت در این شهر گسترده‌تر شد. پیامدهای تمرکز جمعیت و فعالیت در تهران به‌ویژه افت مداوم کیفیت محیط شهری از نظر امکان سکونت، فعالیت و زیست سالم و پایدار، تداوم روند افت کمی و کیفی فضاهای عمومی، تداوم تخریب و نابودی محدوده‌های طبیعی ارزشمند درونی و پیرامونی شهر، و تداوم روند اولویت‌دهی بر حرکت سواره و بر هرچه بالاتر رفتن سرعت حرکت درون‌شهری که موجب شکل‌گیری مشکلاتی در ابعاد و در زمینه‌های گوناگون زیست در این شهر شده، موجب شده سیاست‌گذاری بخش عمومی برای سازماندهی تمرکز جمعیت و فعالیت در این شهر در دستورکار قرار بگیرد.

این مقاله می‌کوشد به روشی سیستماتیک به ارزشیابی^۲ تصمیم‌هایی بپردازد که می‌توان آنها را در چهارچوب کلی سیاست «سازماندهی تمرکز جمعیت و فعالیت در شهر تهران» قرار داد. در این خصوص، این مقاله بر این پرسش تمرکز دارد که «چگونه» می‌توان یک چهارچوب ارزشیابی سیاست عمومی پیشنهاد نمود تا با به‌کارگیری آن سیاست‌های سازماندهی تمرکز جمعیت در تهران در طول یک دوره مشخص زمانی، تحلیل شود و نیز چگونه می‌توان موفقیت یا شکست این سیاست‌ها را سنجید. برای پاسخ دادن به این پرسش فرایند سه مرحله‌ای زیر پیموده شد:

مرحله نخست - تعریف انگاشت‌های کلیدی مرتبط با ارزشیابی و پیشنهاد یک چهارچوب ارزشیابی سیاست‌ها که شامل معیارهای چندگانه برای سنجش سیاست است با به‌کارگیری روش شاخص‌سازی^۳. برون‌داد این مرحله پیشنهاد چهارچوبی برای ارزشیابی سیاست است.

مرحله دوم - ردیابی اسناد و متون قانونی برای بازبینی تصمیم‌های مرتبط و اثرگذار بر سازماندهی تمرکز جمعیت و فعالیت در شهر تهران که پشتوانه حقوقی پیدا کرده‌اند. برون‌داد این مرحله ترسیم وضعیت سیاست سازماندهی تمرکز جمعیت و فعالیت در شهر تهران است.

مرحله سوم - به‌کارگیری چارچوب پیشنهادی مقاله برای ارزشیابی سیاست‌هایی که در مرحله دوم بازبینی شدند تا بتوان به دستاورد نهایی مقاله که استفاده از روشی سیستماتیک برای پاسخ به پرسش اصلی مقاله است، دست یافت.

بنیان‌های نظری برای پیشنهاد چارچوب ارزشیابی سیاست در بخش عمومی

یافتن تعریفی صریح و سیستماتیک از سیاست دشوار است و برخی از پژوهشگران در زمینه سیاست‌گذاری سیاست را به‌شکلی کلی «برون‌داد هر تصمیم‌سازی» دانسته‌اند؛ چه این تصمیم‌سازی فردی باشد چه جمعی؛ چه یک تصمیم‌سازی جمعی کوچک باشد یا یک تصمیم‌سازی در مورد موضوعی با اهمیت زیاد؛ چه از سوی بخش عمومی انجام شود، چه از سوی دیگر اعضای جامعه (Lowi, 1970, 317). با این حال، تعریف‌های دیگری نیز برای بیان ابعاد چندگانه سیاست عمومی قابل ردیابی است. در این بند از مقاله، نخست سیاست عمومی و ارزشیابی آن مورد بحث قرار می‌گیرد و پس از آن بر پایه این

بحث چهارچوبی برای ارزشیابی سیاست عمومی پیشنهاد می‌شود تا بتوان در بخش بعدی مقاله از آن در ارزشیابی تصمیم‌های مربوط به سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران استفاده کرد.

سیاست عمومی و ارزشیابی سیاست عمومی

سیاست عمومی را مجموعه‌ای از تصمیم‌های دارای ارتباط درونی با یکدیگر دانسته‌اند که از سوی عوامل بخش عمومی با در نظر گرفتن اهداف منتخب و ابزارهای دستیابی به آنها و در عرصه‌هایی که این عوامل قدرت اثرگذاری و دستیابی به این اهداف را دارند، گرفته می‌شوند و به اجرا درمی‌آیند (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, 6 به نقل از Jenkins, 1978؛ ابراهیم‌نیا، دانشپور، ۱۳۹۶، ۱۷). ارزشیابی به فرایندی اشاره دارد که شایستگی^۴، بها^۵ یا ارزش^۶ یک چیز یا محصول تعیین شود. چنین فرایندی نیازمند تعیین استانداردها یا معیارهای شایستگی، ارزشمندی یا بها، بررسی این استانداردها و یکپارچه‌سازی و سنتز^۷ نتایج این بررسی است (Shaw, Greene, & Mark, 2006). ارزشیابی سیاست به معنی به‌کارگیری روش‌های پژوهش علوم اجتماعی^۸ برای انجام جست‌وجوی قاعده‌مند اثرات مداخله‌سیاستی است. چنین ارزشیابی طراحی می‌شود تا عمل اجتماعی متعاقب آن بر پایه آگاهی قرار گیرد، به گونه‌ای که شرایط اجتماعی را ارتقاء دهد (Rossi et al., 2004). در این چهارچوب است که برآمدهای مورد انتظار از این فعالیت را می‌توان چنین بیان کرد:

- سیاست موفق ارزیابی شود و به دلیل تداوم نیاز به آن، به شکل موجود تداوم یابد؛
- سیاست نیازمند تغییرهای در برخی جنبه‌های آن شناخته شود و پیشنهادهایی برای اصلاح آن مطرح گردد؛
- سیاست یک موفقیت یا شکست کامل ارزیابی شود و این پیشنهاد مطرح شود که اجرای آن به‌طور کامل متوقف گردد.

هریک از این برآمدها به معنی فراهم شدن دانش جدید حاصل از فرایند ارزشیابی است. کسب این دانش جدید، ارزشیابی سیاست را به یک چرخه «یادگیری سیاستی»^۹ تبدیل می‌کند که از طریق تحلیل تکرار شونده مشکل‌ها و تجربه راه‌حل‌ها روی می‌دهد. یادگیری سیاستی به معنی درک پیامدهای نیت‌دار و نیز پیامدهای غیرنیت‌دار سیاست‌های موجود و گزینه‌های آنها، و کوشش آگاهانه برای تعدیل اهداف یا فنون سیاست‌گذاری در سایه دانش در مورد پیامدهای سیاست‌های پیشین و دانش جدید برای دستیابی بهتر به هدف‌های نهایی بخش عمومی است (دانشپور، ابراهیم‌نیا، محمودپور، ۱۳۹۳، ۶۲). از این رو، ارزشیابی سیاست علاوه بر نتایج مستقیمی که از جنبه ارزیابی درباره موفقیت یا شکست یک سیاست فراهم می‌کند، می‌تواند دارای منفعت پویایی آموزشی^{۱۰} برای عوامل سیاست‌گذاری نیز باشد. یعنی به‌راه افتادن یک فرایند تکرار شونده یادگیری فعال درباره ماهیت مشکلات سیاستی و فرصت‌های گوناگون برای گشودن آنها با در نظر داشتن این اندیشه که اگر دوره‌های پیاپی سیاست‌گذاری پس از هر دور مورد ارزشیابی قرار گیرند، می‌توانند از تکرار اشتباه‌ها جلوگیری کنند و اجرای سیاست‌ها را بیشتر به سمت تحقق اهداف مورد نظر نزدیک کنند (Howlett et al., 2009, 179–180).

در پاسخ به پرسش‌های مربوط به ارزشیابی سیاست می‌توان دو دیدگاه را در این باره ردیابی کرد (Howlett et al., 2009, 176). دیدگاه اثبات‌باور به ارزشیابی سیاست که در پی ارزیابی عینی، نظام‌مند و تجربی اثراتی است که سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی در حال اجرا دارند؛ و دیدگاه پسا-اثبات‌باور به ارزشیابی سیاست که اهداف سیاستی را همواره صریح و روشن نمی‌داند، بلکه بر این باور است که ارزشیابی این که

دقیقاً چه چیزی و چه بخشی از سیاست تحقق پیدا کرده، متضمن تفسیر ذهنی این اهداف است و نمی توان به آسانی استانداردهایی خنثی و قابل پذیرش برای همگان را برای سنجش موفقیت یا شکست یک سیاست تعیین کرد. افزون بر آن، چنین کاری نادیده گرفتن این نکته است که ارزیابی سیاست همواره با نیت روشن کردن اثرات یک سیاست انجام نمی شود، بلکه می تواند برای انتقاد از یک سیاست و یا حمایت از آن برای کسب مزیت سیاسی انجام گیرد. بر این پایه، ارزیابی سیاست در این دیدگاه، فعالیتی سیاسی تعریف شده که بعدی فنی نیز دارد. در حد نهایی پسا-اثبات باوری گفته شده که شرایط مشابه (در نتیجه اجرای یک سیاست) می تواند توسط ارزیابی کنندگان متفاوت به شکل های متفاوتی تفسیر شود و راهی قطعی برای پذیرش یک سبک صحیح ارزیابی وجود ندارد. در این دیدگاه، این که چه تفسیری اولویت پیدا کند، در کشمکش های سیاسی و مصالحه ها میان عوامل سیاست گذاری چندگانه تعیین می شود. چنین دیدگاهی، حتی اگر در حد نهایی آن نیز پذیرفته نشود، همچون هشدار در این زمینه مطرح شده که تکیه صرف بر ارزیابی رسمی برای تعیین میزان موفقیت یا شکست یک سیاست ممکن است دانش محدودی درباره برآمدهای سیاست فراهم کند، یعنی توجه به محدودیت های عقلانیت و اثرگذاری نیروهای سیاسی که سیاست ها را شکل می دهند.

فرایند سیاست گذاری عمومی

دستیابی به برآمدهای ارزشیابی سیاست، آن گونه که بتواند تعریفی مشترک از جنبه های موفقیت و شکست یک سیاست و امکان مقایسه و یادگیری از سیاست های گوناگون را هم در طول زمان و هم در مکان های متفاوت فراهم کند، نیازمند تعیین مجموعه ای از معیارهای تا حد ممکن صریح است که برای تحلیل و مقایسه مورد استفاده قرار گیرند. مجموعه این معیارها برنامه ارزشیابی^{۱۱} یا چهارچوب ارزشیابی^{۱۲} خوانده می شود (Owen & Rogers, 1999, 49). درباره ویژگی های این برنامه یا چهارچوب ارزشیابی توافق کاملی در میان پژوهشگران سیاست گذاری وجود ندارد و گفته شده که این چهارچوب برحسب هر مورد سیاست گذاری، هدف از ارزشیابی، منابع اطلاعاتی در دسترس برای ارزشیابی، نیازمند جرح و تعدیل است. در این مقاله چهارچوب کلی ارزشیابی سیاست با رجوع به فرایند سیاست گذاری^{۱۳} (Howlett et al., 2009, 12) و مراحل آن (جدول ۱) صورت بندی و پیشنهاد می شود.

جدول ۱. مراحل فرایند مشکل گشایی و ارتباط آنها با مراحل سیاست گذاری

مراحل مشکل گشایی	مراحل سیاست گذاری
نخست: شناسایی مشکل	نخست: تعیین دستورکار
دوم: پیشنهاد راه حل	دوم: صورت بندی سیاست
سوم: انتخاب راه حل	سوم: تصمیم گیری
چهارم: اثرگذار کردن راه حل	چهارم: اجرای سیاست
پنجم: فرایندی نتایج	ارزشگذاری سیاست

منبع: Howlett et al., 2009, 12

چهارچوب پیشنهادی برای ارزشیابی سیاست عمومی

عناصر اصلی چهارچوب پیشنهادی برای ارزشیابی سیاست در اتصال و ارتباط با هریک از مراحل فرایند سیاست‌گذاری که در بالا بیان شد را می‌توان چنین شرح داد:

ارزیابی نیاز^{۱۴}: خردمایه^{۱۵} اصلی یک سیاست عمومی بهبود یک مشکل یا رفع یک نیاز است و ارزیابی نیاز، «ماهیت، بزرگی و پخشایش مشکل سیاستی و میزان نیاز به مداخله سیاستی برای گشودن آن» را مورد سنجش قرار می‌دهد (Rossi et al., 2004).

ارزیابی انگاشت‌سازی^{۱۶} سیاست: با فرض شناسایی مشکلات و تشخیص نیاز به مداخله سیاستی، انگاشت‌سازی سیاست رهیافتی امکان‌پذیر برای گشودن این مشکلات را ارائه دهد. به بیان دیگر، انگاشت‌سازی سیاست به معنی مجموعه‌ای از مفروضات در مورد شیوه عملکرد سیاست برای ایجاد منافع مورد نظر آن (یعنی گشودن مشکل سیاستی)، تدوین اهداف کلان و خُرد، و راهبردها و تاکتیک‌هایی است که برای دستیابی به این اهداف به کار می‌برد. با تحقق نیافتن این مفروضات و انتظاراتی که در مورد چگونگی هدایت سیاست برای دستیابی به اهداف آن در نظر گرفته شده، حتی اگر سیاست به صورت کامل اجرا شود نیز نمی‌تواند به اهداف خود دست یابد (Chen, 1990; Weiss, 1972; Chen, 2014). این بخش از فعالیت ارزشیابی سیاست با محدودیت‌هایی همچون روشن بیان نشدن اهداف سیاست و یا دست نیافتن تحلیلگران سیاست به این اهداف روبه‌رو است (Newcomer, Hatry & Wholey, 2015, 560). برخی از مهم‌ترین اجزای ارزشیابی انگاشت‌سازی سیاست را می‌توان چنین بیان کرد:

- **ارزیابی مرتبط بودن سیاست^{۱۷}:** این معیار رابطه سببی که میان اهداف و راهبردهای سیاست و نتایج مورد انتظار از آنها از یک سو، و مشکل‌ها و نیازهای سیاست‌گذاری از سوی دیگر برقرار شده را می‌سنجد؛ یعنی پاسخ به این پرسش که آیا فرآیند تغییر^{۱۸} مورد نظر سیاست از طریق روابط علت و معلولی ترسیم شده در آن پذیرفتنی است (Donaldson & Scriven, 2003).
- **دست‌یافتنی بودن اهداف کلان و خُرد سیاست:** این معیار ضرورت تدوین اهداف کلان و خُرد قابل دستیابی در سیاست و تدارک فرایندها، عناصر، فعالیت‌ها و منابع مورد نیاز برای دستیابی به این اهداف را مورد توجه قرار می‌دهد (Wholey, 1994).
- **انسجام سیاست^{۱۹}:** انسجام سیاست به همخوانی درونی و مکمل بودن اجزای سیاست (یعنی تصمیم‌های گوناگونی که برای تحقق یک هدف سیاستی در یک حوزه سیاست‌گذاری اتخاذ می‌شوند) اشاره دارد (Garibay & De Cuyper, 2013).
- **سازگاری سیاست^{۲۰}:** سازگاری سیاست به رابطه میان سیاست‌هایی که می‌توانند اثرات جانبی ناخواسته‌ای بر یکدیگر داشته باشند، توجه دارد؛ یعنی تحلیل سرریزهای مثبت یا منفی یک سیاست بر سیاست‌ها در دیگر عرصه‌های سیاست‌گذاری^{۲۱} (Garibay & De Cuyper, 2013).
- **ارزیابی فرایند سیاست^{۲۲} (یا ارزشیابی فرایند^{۲۳}):** ارزیابی فرایند سیاست به معنی سنجش تطابق فعالیت‌های اجرایی سیاست، با آنچه از پیش قرار بر انجام آن بوده (یعنی انگاشت‌سازی سیاست) است و فرایینی عملیات^{۲۴} سیاست نیز خوانده می‌شود (Besharov, Call, 2016, 22). این جنبه از ارزشیابی سیاست، عملیات اجرایی آن را مورد سنجش قرار می‌دهد که عواملی چون طراحی فرایند اجرا، چگونگی مدیریت، دخالت‌های سیاسی در حین اجرا، و در دسترس بودن ابزارهای مورد نیاز (چون نیروی انسانی دارای تخصص و انگیزه کافی، منابع مالی، و زمان) در آن اثرگذار هستند (Wholey, & Hatry, 1992).

ارزیابی اثر^{۲۵} سیاست: ارزیابی اثر - که ارزیابی برآمد^{۲۶} (Rossi et al., 2004) و یا ارزیابی کارایی سیاست^{۲۷} (Garibay & De Cuyper, 2013) نیز خوانده شده، گشوده شدن مشکل سیاستی یا رفع نیاز سیاستی و دستیابی به اهداف سیاست را می‌سنجد. یعنی این پرسش‌ها که آیا برآمدهای دلخواه حاصل شده و آیا مداخله‌های ناشی از اجرای سیاست به اثرات جانبی مطلوب منجر گردیده است. پیچیدگی این ارزیابی در تمایز میان کارایی خام^{۲۸} - که برخی (Swanborn, 1999, 59) آن را ارزیابی دستیابی به هدف^{۲۹} نیز خوانده‌اند - در برابر کارایی خالص^{۳۰} است؛ یعنی تخمین اثرات خالص^{۳۱} یک سیاست که تنها ناشی از اجرای آن هستند و عوامل غیرمرتبط با سیاست در آن نقشی نداشته‌اند، در برابر تغییرهایی که بدون مداخله^{۳۲} سیاستی نیز امکان وقوع داشته‌اند.

ارزیابی کارآمدی^{۳۲} سیاست: ارزیابی کارآمدی به چگونگی به‌کارگیری درون‌دادهای سیاست برای دستیابی به نتایج آن (اثرها و برآمدها به‌عنوان برونداد) اشاره دارد. این ارزیابی ارتباط میان هزینه‌ها و نتایج سیاست را مورد بررسی قرار می‌دهد و موضوع اصلی این است که آیا سیاست اجرا شده در مقایسه با هزینه‌های آن دارای منافع کافی است یا مداخله‌های سیاستی گزینه^{۳۳} ممکن است منافع بیشتری را با هزینه‌های کمتر تولید کنند (Fournier, 2005; Garibay & De Cuyper, 2013).

به‌کارگیری چهارچوب پیشنهادی ارزشیابی سیاست سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران

شهر تهران به‌عنوان پایتخت کشور به دلایلی چون تمرکز فعالیت‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، فعالیت‌های تولیدی-خدماتی، فعالیت‌های مرتبط با رفاه عمومی و اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های دولتی به بزرگ‌شهری پرجمعیت با مشکل‌های ناشی از تمرکز شدید جمعیت (همچون نارسایی خدمات شهری، انواع آلودگی‌ها، تراکم بالای ترافیک، و مشکل‌های اجتماعی) تبدیل شده است که هر مخاطره^{۳۴} طبیعی نیز پیامدهای غیرقابل‌کنترلی در آن دارد (ابراهیم‌نیا، دانشپور، ۱۳۹۶، ب، ۱۶-۱۷). اهمیت این مشکل‌ها سیاست‌گذاری برای سازماندهی جمعیت و فعالیت در شهر تهران را در دستورکار سیاست‌گذاری بخش عمومی در این شهر قرار داده است و از دهه^{۳۵} ۱۳۴۰ تاکنون تصمیم‌های گوناگونی در مورد این سیاست اتخاذ شده است. در این مقاله سیاست «سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران» با به‌کارگیری چهارچوب ارزشیابی که در بخش قبل پیشنهاد و تشریح شد مورد تحلیل قرار می‌گیرد. این سیاست را می‌توان با دو دسته تصمیم اصلی زیر که از سوی عوامل تصمیم‌گیری سطوح شهری، فراشهری و ملی اتخاذ شده ردیابی نمود: (۱) تصمیم‌های مربوط به سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران و (۲) تصمیم‌های مربوط به سازماندهی تمرکز فعالیت‌های تولیدی-خدماتی و رفاه عمومی در شهر تهران که در ادامه تشریح می‌شود. در این بخش چارچوب‌های قانونی پشتوانه^{۳۶} هر دسته از این تصمیم‌ها، به‌عنوان مجموعه تصمیم‌هایی با ارتباط درونی از سوی بخش عمومی که سیاست سازماندهی جمعیت و فعالیت در کلان‌شهر تهران را تشکیل می‌دهند، بازبینی می‌شوند تا در ادامه مقاله بتوان چارچوب ارزشیابی پیشنهادی را در مورد این سیاست به‌کار گرفت و نتایج آن را معرفی نمود.

بازبینی تصمیم‌های مرتبط با سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران

بازبینی تصمیم‌های مرتبط با سازماندهی جمعیت در شهر تهران نشان از دو مسیر متناقض در تصمیم‌گیری در کلان‌شهر تهران دارد که در جدول ۲ در یک سیر زمانی معرفی شده‌اند: (۱) برنامه‌ها، قوانین، مقررات، و مصوبه‌ها در مسیر مهار اندازه و تمرکز جمعیت در کلان‌شهر تهران؛ و (۲) برنامه‌ها، قوانین، مقررات و مصوبه‌ها در مسیر افزایش جمعیت در کلان‌شهر تهران.

جدول ۲. ماتریس نشان‌دهنده اسناد قانونی پشتیبان تصمیم‌های مرتبط با استقرار جمعیت در شهر تهران

نوع تصمیم	عنوان سند	زمان تصویب	عامل تصویب	مهم‌ترین نکات محتوایی
مهار اندازه و تمرکز جمعیت در کلان‌شهر تهران	طرح جامع شهر تهران	۱۳۴۹	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	- تعیین ظرفیت جمعیتی ۵/۵ میلیون نفر در شهر تهران برای سال ۱۳۷۰ - پیشنهاد کاهش تراکم جمعیتی شهر تهران از ۱۵۰ به ۹۰ نفر در هکتار - تعیین تراکم ساختمانی مجاز متغیر بین ۱۰۰ تا ۲۳۰ درصد و در نواحی مختلط (مسکونی- تجاری) تا ۶۰۰ درصد
	ضوابط مورد عمل	۱۳۵۸	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	- تعیین ضابطه احداث هرگونه ساختمان برای هر کاربردی از زمین و در همه جای شهر دو طبقه بر روی پیلوت یا زیرزمین، - تغییر ضابطه پیش‌گفته برای برخی از نقاط شهر در سال ۱۳۶۳ به سه طبقه بر روی پیلوت یا زیرزمین
	ایجاد شهرهای جدید در پیرامون شهر تهران	۱۳۶۴	هیئت دولت	- ایجاد چند شهر جدید در اطراف تهران برای جلوگیری از افزایش بیش از حد جمعیت محدوده این شهر (در میان دیگر اهداف)
	طرح ساماندهی تهران	۱۳۷۱	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	- تعیین ظرفیت جمعیتی ۷/۶۵ میلیون نفر در شهر تهران - اجرا نشدن برنامه و تعیین هفت طبقه (و پس از آن پنج طبقه) به‌عنوان حداکثر تعداد طبقات ساختمان
	طرح مجموعه‌شهری تهران و شهرهای اطراف آن	۱۳۸۲	هیئت دولت	- تعیین ظرفیت جمعیتی ۷/۶۵ میلیون نفر در شهر تهران
افزایش اندازه و تمرکز جمعیت در کلان‌شهر تهران	امکان سنجی انتقال مرکز سیاسی و اداری کشور و سازماندهی و تمرکززدایی از تهران	۱۳۹۴ *	مصوب مجلس شورای اسلامی	- جمعیت زیاد شهر تهران به‌عنوان یکی از دلایل مطرح‌کنندگان و مدافعان این طرح بیان شد.
	روندهای معامله و توافق	۱۳۶۸ تا ۱۳۹۶	شهرداری تهران	- توافق شهرداری تهران با مالکان و توسعه‌دهندگان زمین و فضای ساخته شده برای تغییر در ضوابط و مقررات برای افزایش تراکم ساختمانی، با هدف تأمین منابع مالی ^{۳۴}
	مصوبه افزایش تراکم و بلند مرتبه‌سازی	۱۳۶۹	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	- صدور مجوز افزایش تراکم و جمعیت شهر تهران به میزان ۲۵ درصد جمعیت - فراتر رفتن از روندهای جمعیتی است که طرح جامع مصوب بر اساس آن تهیه شده و به همین دلیل می‌توان آن را تغییر در اساس طرح جامع شهر تهران دانست.
	صدور مجوز افزایش تراکم ساختمانی در شهر تهران	۱۳۷۹	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	- افزایش سه طبقه مازاد بر طبقات مجاز بناهای مسکونی در برنامه مصوب شهر تهران
	طرح جامع (راهبردی- ساختاری) شهر تهران	۱۳۸۶	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	- پیش‌بینی جمعیت ۸/۷ میلیون نفری برای شهر تهران در سال ۱۴۰۵ - برنامه‌ریزی برای تأمین نیازهای خدمات شهری جمعیت ساکن و شاغل (جمعیت روزانه) بر مبنای جمعیتی معادل ۹/۱ میلیون نفر - تعیین ظرفیت‌پذیری سکونت بر مبنای حدود ۲۰ درصد مازاد بر پیش‌بینی جمعیت پیش‌گفته به‌منظور توسعه ساخت‌وساز و جلوگیری از رکود بازار مسکن برای حدود ۱۰/۵ میلیون نفر جمعیت
	مصوبه ۸ بندی	۱۳۹۲	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	افزایش ۱/۵ تا ۲ میلیون نفر به جمعیت شهر تهران از طریق: - تغییر در تراکم ساختمانی مجاز در زیربهنه‌های مسکونی برنامه تفصیلی شهر تهران در جهت افزایش تعداد طبقات ساختمان‌های با کاربرد مسکونی، - افزایش استاندارد سطح اشغال زمین در باغات به‌هم‌پیوسته شهر تهران (چون باغات کن، سوهانک و ازگل) از حداکثر ۱۵٪ به ۱۲۰٪ درصد، - تغییر کاربرد زمین در تمام زمین‌هایی که به‌عنوان ذخیره توسعه شهری برای کاربردهای خدمات شهری در برنامه تفصیلی شهر تهران پیش‌بینی شده بود، به کاربردهای مسکونی و تجاری - افزایش تراکم در برخی شهرک‌های تهران
	اهداف، برنامه‌ها و اقدامات دیگر بخش‌های خصوصی، دولتی و نیمه‌دولتی که در مسیر مخالف و مغایر تمرکززدایی و کنترل جمعیت از تهران عمل می‌کنند، چون ایجاد شرکت‌های صنعتی متعدد توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی در شهر تهران.			

* این سند در سال ۱۳۹۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، اما با ایرادهایی از سوی شورای نگهبان مواجه شد و با رفع این ایرادها در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۴ در این شورا نیز تأیید گردید.

بازبینی تصمیم‌های مرتبط با سازماندهی فعالیت‌های رفاه عمومی و فعالیت‌های تولیدی - خدماتی در شهر تهران

تصمیم‌های چندگانه مرتبط با سازماندهی فعالیت‌های مرتبط با رفاه عمومی و فعالیت‌های تولیدی - خدماتی در شهر تهران که از سوی عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری چندگانه و در دوره‌های زمانی گوناگون برای هدایت و کنترل در این کلان‌شهر اختیار شده است را می‌توان با ردیابی ابزارهای سیاست‌گذاری بخش عمومی در کل کشور و نیز در سطح کلان‌شهر تهران، شناسایی و در دو دسته زیر معرفی نمود:

- برنامه‌های تهیه/تولید شده مرتبط با سازماندهی فعالیت‌های مرتبط با رفاه عمومی و فعالیت‌های تولیدی - خدماتی در کلان‌شهر تهران: این دسته از ابزارهای سیاست‌گذاری شامل دو گونه برنامه هستند:

- برنامه‌هایی که سیستم و سازوکار برنامه‌ریزی شهری در کلان‌شهر تهران تولید کرده است؛ و
- برنامه‌هایی که عناصر تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخشی در عرصه‌های سیاست‌گذاری چندگانه تولید کرده‌اند.

- قوانین مرتبط با سازماندهی فعالیت‌های مرتبط با رفاه عمومی و فعالیت‌های تولیدی - خدماتی در کلان‌شهر تهران: این دسته از ابزارهای سیاست‌گذاری شامل مجموعه قوانین و مقررات و مصوبات قانونی مرتبط با فعالیت‌های مرتبط با رفاه عمومی و فعالیت‌های تولیدی - خدماتی در سطح کشور و نیز در سطح کلان‌شهر تهران می‌شود که توسط عوامل سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر در سطوح ملی وضع شده‌اند. در این پژوهش اسناد سیاست‌گذاری مرتبط با فعالیت‌های صنفی و صنعتی، آموزش عالی و آموزش عالی سلامت ردیابی شده‌اند و در مورد دیگر فعالیت‌ها (همچون فعالیت‌های آموزشی و ورزشی) نیز اطلاعاتی که نشانگر سیاست‌گذاری مشخص در رابطه با نحوه استقرار آنها باشد، به دست نیامد. جدول ۳ این ابزارهای سیاست‌گذاری را در یک سری زمانی از دهه ۱۳۴۰ تا سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد.

جدول ۳. ماتریس نشان‌دهنده اسناد قانونی پشتیبان سازماندهی فعالیت‌های مرتبط با رفاه عمومی و فعالیت‌های تولیدی - خدماتی در شهر تهران

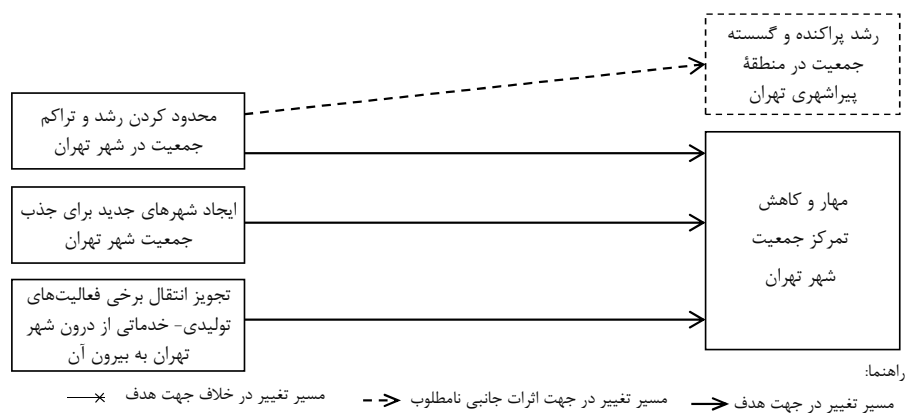
عنوان سند	مرجع تصویب	محتوای تصمیم	
		فعالیت‌های مرتبط با رفاه عمومی	فعالیت‌های تولیدی - خدماتی
		استقرار و توسعه انتقال	استقرار و توسعه انتقال
برنامه جامع اول کلان‌شهر تهران، ۱۳۴۷	شورای عالی شهرسازی و معماری		
قانون ممنوعیت احداث صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران، ۱۳۴۶	هیئت دولت	*	*
قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم کشور، ۱۳۵۱	مجلس شورای ملی		
آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی هوا، ۱۳۵۴	مجلس شورای ملی	*	*
برنامه جامع دوم کلان‌شهر تهران (طرح سازماندهی)	شورای عالی شهرسازی و معماری		
مطالعات سازماندهی صنایع، ۱۳۷۰	معاونت فنی و عمران شهرداری تهران	*	*
قانون انتقال صنایع آلوده‌کننده و مزاحم محیط‌زیست شهر تهران و دامداری‌ها و مرغداری‌های داخل محدوده شهر تهران به‌خارج از محدوده شهر، ۱۳۶۹	هیئت وزیران	*	*
ضوابط و معیارهای استقرار صنایع، ۱۳۷۸	هیئت وزیران	*	*
قانون انتقال زندان‌ها و مراکز اقدامات تأمینی و تربیتی موجود به خارج از شهرها، ۱۳۸۰	مجلس شورای اسلامی	*	*
برنامه مجموعه شهری تهران، ۱۳۸۱	شورای عالی شهرسازی و معماری و هیئت دولت		
ضوابط ملی آمایش سرزمین، ۱۳۸۵	هیئت وزیران		
برنامه راهبردی - ساختاری (جامع) شهر تهران، ۱۳۸۵			
مصوبه کارگروه انتقال کارکنان دولت از شهر تهران، ۱۳۸۸	(هیئت دولت)	*	*
برنامه ساماندهی مشاغل و فعالیت‌ها و انتقال مشاغل نامتجانس، ۱۳۸۹	نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران		
برنامه آمایش آموزش عالی، ۱۳۸۹	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	*	*
برنامه آمایش آموزش عالی سلامت کشور، ۱۳۸۹	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی		
سند راهبردی سازماندهی صنایع و مشاغل بارز آلاینده و مزاحم در کلان‌شهر تهران	نامشخص	نامعلومی اطلاعاتی	
سند راهبردی سازماندهی صنایع و مشاغل بارز آلاینده و مزاحم در مناطق ۲۲ گانه	نامشخص	نامعلومی اطلاعاتی	

* این دسته در این قانون موضوعیت ندارند.

ارزشیابی سیاست سازماندهی تمرکز جمعیت در تهران بر پایه چهارچوب پیشنهادی مقاله

با وجود اینکه تمرکز جمعیت و فعالیت در نخستین شهر کشور به عنوان یکی از ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه گزارش شده (Mathur, 1997, 65) به نقل از زبردست، (۱۳۸۶، ۳۰)، در تهران این وضعیت موجب شکل‌گیری مشکلاتی در ابعاد و زمینه‌های گوناگون زیست در این شهر دانسته شده است و چنانکه در بخش‌های قبل تشریح شد، تصمیم‌های گوناگونی برای رویارویی با این مشکل اختیار شده است. این مقاله تصمیمات مذکور را به عنوان عناصر سیاست «سازماندهی تمرکز جمعیت در تهران» در نظر گرفته و آنها را از جنبه نظریه پشته‌شان (یعنی انگاشت‌سازی سیاست) در چهار بخش مرتبط بودن سیاست، انسجام درونی سیاست، سازگاری بیرونی سیاست، و دست یافتنی بودن اهداف سیاست - که برگرفته از چهارچوب پیشنهادی ارزشیابی سیاست هستند - مورد تحلیل قرار می‌دهد.

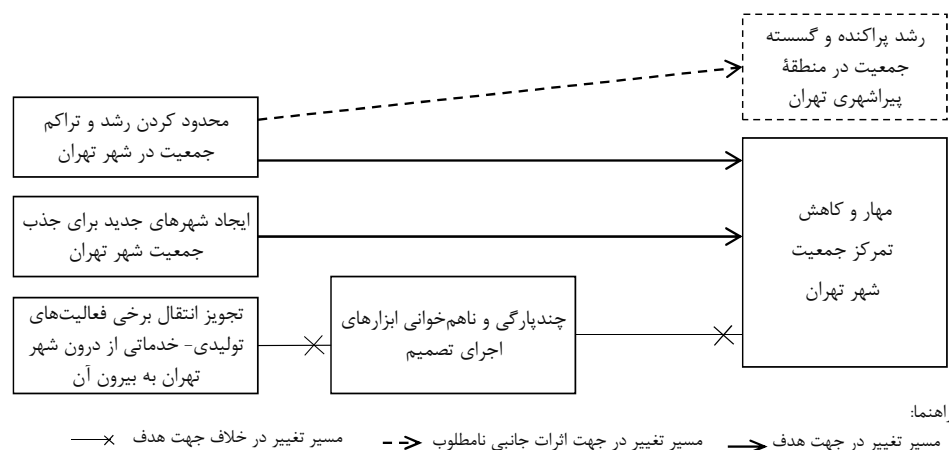
الف - مرتبط بودن سیاست: در ارزیابی مرتبط بودن سیاست سازماندهی جمعیت و فعالیت در کلان‌شهر تهران زنجیره سببی میان تصمیم‌ها و پیامدهای دلخواه یا نادلخواه آنها ردیابی می‌شود تا بتوان دریافت آیا تصمیم‌های اختیار شده به تغییرهای مورد نظر منجر می‌شود. این ردیابی در شکل ۱ به تصویر درآمده است. چنانکه در این شکل نیز نشان داده شده، تصمیم‌های مرتبط با محدود کردن رشد جمعیتی شهر تهران از طریق تهیه و اجرای برنامه‌هایی که انتقال جمعیت و فعالیت به این نواحی را تجویز کرده‌اند، به صورت منفرد و بدون قرار گرفتن در زمینه کلی برنامه‌ریزی کلان‌شهری - که روابط میان کلان‌شهر تهران و سکونتگاه‌های شهری و روستایی پیرامون آن را در یک سیستم سکونتگاهی در نظر بگیرد - تدوین شده‌اند. در نتیجه به رشد گسسته، برنامه‌ریزی نشده و پراکنده در نواحی پیراشهری تهران منجر شده‌اند. به ویژه با نادیده گرفتن عوامل مؤثر در مهاجرت به شهر تهران و نبود سیاست‌گذاری برای تغییر در این عوامل از راه رفع مشکل‌ها و کاستی‌ها در مبدأ مهاجرت‌ها به شهر تهران. به همین دلیل زنجیره روابط سببی مورد انتظار این دسته از تصمیم‌ها را می‌توان ناموفق دانست که یا به هدف سیاست‌گذاری دست نیافته‌اند و یا اثرات نامطلوب جانبی نیز بر جای گذاشته‌اند (شکل ۱).



شکل ۱. ارزیابی نظریه سیاست: بودن سیاست مهار و کاهش تمرکز جمعیت در شهر تهران

ب- انسجام سیاست: بازبینی تصمیم‌های مرتبط با سازماندهی تمرکز جمعیت و فعالیت در شهر تهران (که در بالا انجام شد) نشان از این دارد که تصمیم انتقال فعالیت‌های تولیدی-خدماتی از شهر تهران با هدف کاهش تمرکز فرصت‌های اشتغال در شهر تهران با تعدد ابزارهای هدایت و مهار فعالیت‌های تولیدی-خدماتی و روشن‌نبودن ارتباط میان آنها، نبود چهارچوب هماهنگ‌کننده و نیز چندگانگی

عوامل سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر با منافع متضاد (شامل شهرداری کلان‌شهر تهران و شرکت سازماندهی صنایع و مشاغل شهر، اتحادیه‌های اصناف، شورای عالی حفاظت محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست، و مانند آن) به‌عنوان مانع روبه‌رو بوده که امکان اجرای بسیاری از پیشنهادهای ارائه شده در این زمینه را منتفی کرده است.

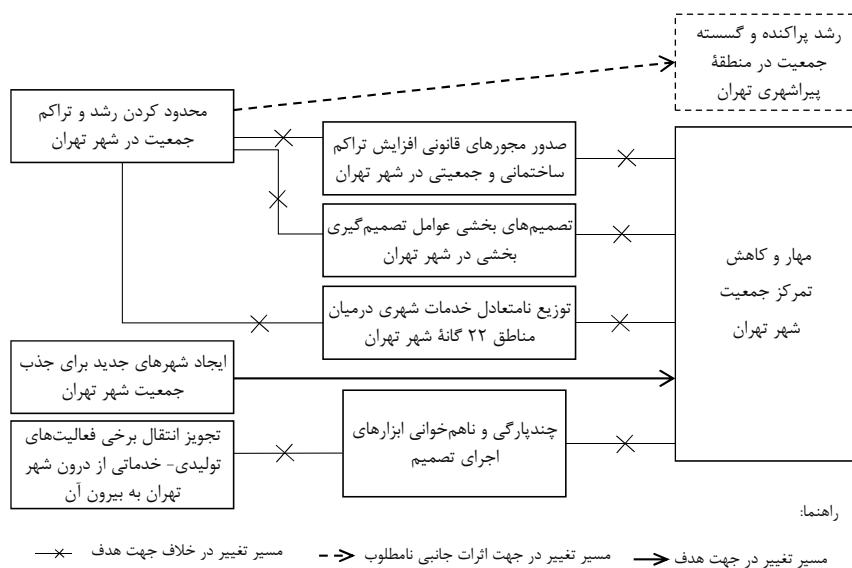


شکل ۲. ارزیابی انگاشت‌سازی سیاست: مرتبط بودن و انسجام درونی سیاست مهار و کاهش تمرکز جمعیت در شهر تهران

پ- سازگاری سیاست: سازگاری سیاست در چهارچوب ارزشیابی سیاست، به تحلیل روابط میان سیاست‌ها در عرصه‌های سیاست‌گذاری متفاوت اما اثرگذار بر یکدیگر مربوط است (شکل ۳). با بازیابی تصمیم‌های مرتبط با سازماندهی تمرکز جمعیت و فعالیت در شهر تهران می‌توان دریافت که از دهه ۱۳۴۰ شمسی موضوع مهار جمعیت شهر تهران در دستورکار سیاست‌گذاری بخش عمومی برای شهر تهران قرار داشته است. اما به‌طور همزمان، برخی دیگر از احکام و مصوبه‌های قانونی و روندهای مورد عمل از سوی عوامل تصمیم‌گیری اثرگذار بر برنامه‌ریزی شهری در کلان‌شهر تهران، مسیری دیگر در جهت مخالف آن را پیشنهاد کرده‌اند که در عمل نیز پیموده شده است. افزون بر آن هم در زمینه کاهش تمرکز فعالیت‌های تولیدی - خدماتی و هم کاهش فرصت‌های اشتغال نیز درحالی که تصمیم‌های متعدد مرتبط با کاهش تمرکز در شهر تهران اختیار شده است، شهر تهران همچنان کانون اصلی سرمایه‌گذاری‌های بخش عمومی باقی مانده است. از سوی دیگر و در خصوص کنترل جمعیت شهر تهران با ابزارهای برنامه‌ریزی شهری نیز این زمینه ایجاد ناسازگاری وجود دارد که برنامه‌های شهری که این هدف را به‌طور صریح بیان کرده‌اند (برای نمونه طرح سازماندهی شهر تهران، ۱۳۷۱) تنها ابزارهای برنامه‌ریزی شهری (همچون تراکم ساختمانی و جمعیتی) را به‌کار گرفته‌اند و کوششی برای سازگار کردن آنها با تصمیم‌های مرتبط با استقرار فعالیت‌ها - که بر جمعیت‌پذیری شهر تهران اثرگذار هستند اما در حیطه اختیار دیگر عوامل تصمیم‌گیری بخش عمومی قرار دارند - انجام نشده است. اگرچه همان‌طور که پیش از این در تحلیل انسجام سیاست بیان شد، حتی ابزارهای برنامه‌ریزی شهری نیز با به‌راه افتادن روندهای توافق با مالکان زمین و فضای ساخته‌شده درباره تغییر ضوابط و مقررات برنامه‌ریزی شهری که «فروش تراکم» خوانده شده، ناکارآمد شده‌اند.

جنبه دیگری از ارزیابی سازگاری سیاست مهار و کاهش تمرکز جمعیت در شهر تهران به چگونگی توزیع جمعیت در این کلان‌شهر مرتبط است. ردیابی نحوه توزیع جمعیت بین مناطق ۲۲ گانه شهر تهران

نشان از این دارد که در دهه‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ مناطق شمالی این شهر (مناطق ۱ تا ۵) نرخ رشد جمعیتی بالاتر از متوسط کل شهر داشته‌اند، در حالی که نرخ رشد جمعیت در بسیاری از مناطق میانی و نیمه جنوبی شهر، بسیار کم (در مناطق ۷ و ۱۳) یا منفی (۱۲، ۱۵، ۱۶) بوده است. افزون بر آن، مقایسه داده‌های سرشماری سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ با یکدیگر نیز نشان می‌دهد گرچه هنوز مناطق جنوبی تراکم جمعیتی بالاتری دارند، اما فاصله آنها با مناطق شمالی در حال کاهش است. سکونت‌گزیزی در مناطق جنوبی شهر تهران با سرمایه‌گزیزی نیز همراه است و نشانگر آن نیز تفاوت در افزایش قیمت مسکن در مناطق شمالی و جنوبی شهر است که می‌تواند نشان از عدم تمایل به سرمایه‌گذاری در ساخت مسکن در این مناطق از شهر باشد. یکی از دلایل اصلی این روندهای سکونت‌گزیزی و سرمایه‌گزیزی در شهر تهران، توزیع نامتناسب خدمات شهری در میان مناطق ۲۲ گانه این شهر معرفی شده است. از نتایج پژوهش‌های گوناگونی که با به‌کارگیری رهیافت‌های نظری و فنون و روش‌های متفاوت، به رتبه‌بندی مناطق ۲۲ گانه شهر تهران از جنبه دسترسی به خدمات شهری پرداخته‌اند (صارمی و توتزاری، ۱۳۹۳؛ محمدزاده اصل، امام‌وردی و سریر افراز، ۱۳۸۹؛ مرصوصی و خزایی، ۱۳۹۳؛ عشور نژاد و فرجی سبکبار، ۱۳۹۲) می‌توان چنین برداشت کرد که توزیع نامتناسب خدمات شهری به‌عنوان عاملی ناسازگار با سیاست توزیع متعادل جمعیت و خدمات مورد نیاز آن در شهر تهران عمل می‌کند.

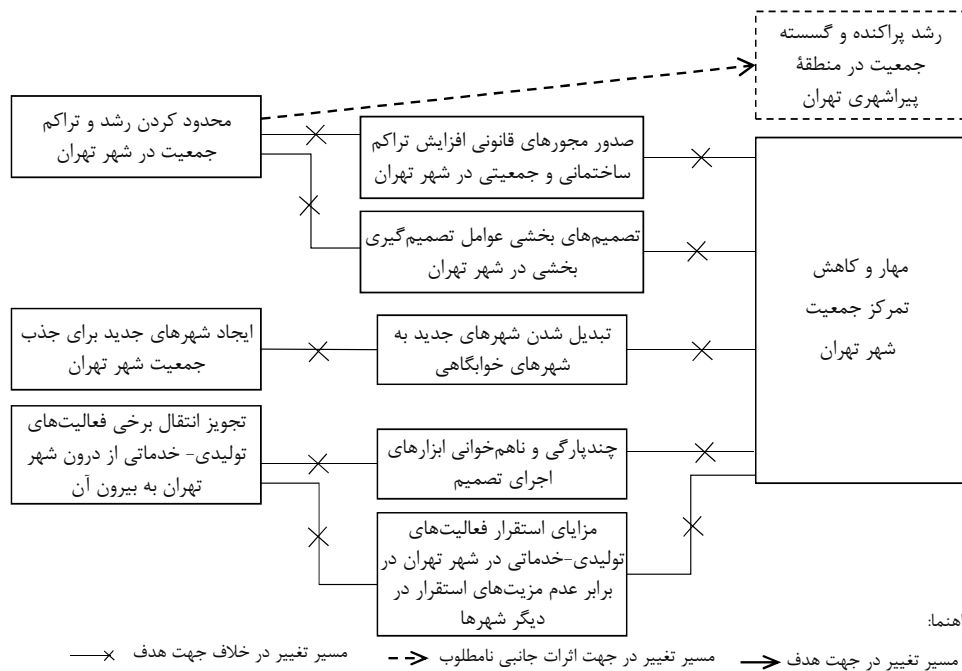


شکل ۳. ارزیابی انگاشت‌سازی سیاست: مرتبط بودن، انسجام درونی و سازگاری بیرونی سیاست مهار و کاهش تمرکز جمعیت در شهر تهران

ت- دست‌یافتنی بودن اهداف سیاست: آخرین بخش از ارزیابی انگاشت‌سازی سیاست در چهارچوب ارزشیابی سیاست سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران در این مقاله، تحلیل دست‌یافتنی بودن اهداف آن است. نتایج این تحلیل به موانعی اشاره دارد که دست‌یافتنی نبودن اهداف تعیین شده برای این سیاست را نشان می‌دهد (شکل ۴):

- مزایایی که استقرار در شهر تهران برای انواع فعالیت‌های تولیدی-خدماتی دارد، همچون دسترسی به بازار مصرف کالاها، دسترسی به خدمات و زیرساخت‌ها، حضور شرکت‌های بین‌المللی در تهران، دسترسی به نیروهای کار متخصص، و سهولت ارتباط با کشورهای دیگر در مقایسه با

- دیگر شهرهای کشور این اندیشه را که می توان با تجویز انتقال این فعالیت ها، تمرکز فرصت های شغلی و در نتیجه جمعیت را در شهر تهران مهار کرد، با تردید روبه رو می کند.
- در مورد تصمیم ایجاد شهرهای جدید پیرامون تهران نیز بدون آینده نگری درباره فرصت های شغلی برای ساکنان آینده آنها، قابل پیش بینی است که این شهرها به شهرهایی خوابگاهی تبدیل شوند که کارکردهای اقتصادی و اجتماعی آنها به انواع فعالیت های مرتبط با رفاه عمومی و نیز فعالیت های تولیدی-خدماتی در شهر تهران وابسته باشد.



شکل ۴- ارزیابی انگاشت سازی سیاست: مرتبط بودن، انسجام درونی، سازگاری بیرونی و دست یافتنی بودن اهداف سیاست مهار و کاهش تمرکز جمعیت در شهر تهران

نتیجه گیری

این مقاله پاسخ به این پرسش اصلی را پیگیری کرد که چگونه می توان یک چهارچوب ارزشیابی سیاست عمومی پیشنهاد نمود تا با به کارگیری آن بتوان سیاست های سازماندهی تمرکز جمعیت در تهران را در طول یک دوره مشخص زمانی، تحلیل و جنبه های موفقیت یا شکست آن را ردیابی کرد. چهارچوب پیشنهادی برای پاسخ به این پرسش در پیوند با مراحل فرایند سیاست گذاری و مرتبط با آن پیشنهاد شد که شامل ارزیابی نیاز به سیاست، ارزیابی انگاشت سازی سیاست، ارزیابی فرایند سیاست، ارزیابی اثر سیاست، و ارزیابی کارآمدی سیاست است. این معیارها در یک ساختار سلسله مراتبی چهارچوب ارزشیابی سیاست عمومی را تشکیل می دهند؛ یعنی هر یک از آنها در صورتی قابل ردیابی است که فعالیت ارزشیابی در مرحله پیشین انجام شده باشد. این چهارچوب پیشنهادی با این پیش فرض در این مقاله به کار گرفته شد که مجموعه تصمیم هایی که برای سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران از سوی بخش عوامل چندگانه بخش عمومی اختیار شده را بتوان آگاهانه و دارای ارتباط درونی با یکدیگر دانست

و در مجموع «سیاست بخش عمومی» در نظر گرفت. بازبینی این تصمیم‌ها در دو جزء اصلی تصمیم‌های مرتبط با سازماندهی تمرکز جمعیت و سازماندهی فعالیت‌های مرتبط با خدمات رفاه عمومی و فعالیت‌های تولیدی-خدماتی در مقاله داده‌های لازم برای ارزشیابی این سیاست را فراهم کرد. با پذیرش نیاز به سیاست‌گذاری برای سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران و انجام فعالیت «ارزیابی انگاشت‌سازی» این سیاست، این نتیجه حاصل شد که در بُعد ارزیابی مرتبط بودن سیاست، کاستی اصلی مربوط است به اثرات ناخواسته این سیاست بر رشد پراکنده و برنامه‌ریزی نشده سکونتگاه‌های پیرامون شهر تهران. در بعد دست یافتنی بودن اهداف سیاست می‌توان اندیشه انتقال فعالیت‌های تولیدی-خدماتی از شهر تهران (با وجود مزایایی که استقرار در این شهر برای آنها دارد) را موجب تردید در دست‌یافتنی بودن هدف سیاست سازماندهی تمرکز جمعیت در شهر تهران دانست. اگرچه استقرار برخی فعالیت‌های صنعتی در شهرهای دیگر نشان از این دارد که این سیاست به برخی از اهداف خود دست یافته‌اند. در بعد انسجام سیاست، نبود چهارچوب هماهنگ‌کننده میان تصمیم‌های گوناگونی که می‌توان آنها را در چهارچوب کلی سیاست سازماندهی تمرکز جمعیت در تهران قرار داد، اما از سوی عوامل تصمیم‌گیر چندگانه و در محیط‌های تصمیم‌گیری متفاوت اختیار می‌شوند، به‌عنوان کاستی اصلی ردیابی شد. در مورد آخرین بعد، یعنی سازگاری بیرونی سیاست نیز مسیرهای متعدد و گاه متناقض با یکدیگر در این مقاله ردیابی شد که نه فقط در طول زمان استمرار نداشته‌اند و موجب ناسازگاری میان سطوح تدوین سیاست و اجرای آن نیز شده‌اند، بلکه حتی در یک مقطع زمانی نیز نه به‌طور صریح و نه حتی به‌طور ضمنی نشان از روشن بودن نقش مورد انتظار از شهر تهران ندارند تا برپایه این نقش - که از سوی عوامل متعدد تصمیم‌گیری در بخش‌های عمومی، خصوصی و عمومی - خصوصی نیز پذیرفته شده و مورد توافق باشد - ابزارهای سیاست‌گذاری مورد نیاز توسط عوامل گوناگون بخش عمومی به‌کار گرفته شود.

پی‌نوشت‌ها

۱. تحولات بنیادین شهر تهران در دوران ناصری و با اقدامات امیرکبیر چون تأسیس دارالفنون، مریض‌خانه دولتی، بازار، ایجاد صنایع و مانند آنها در شهر تهران آغاز شد. اما دگرگونی‌های سریع شهر تهران مربوط است به دوره پهلوی اول در سال ۱۳۰۴ و تحولات فنی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی در آن که تهران از یک شهر سنتی محصور در حصار و خندق به شهری دارای دانشگاه، بیمارستان پانصد تختخوابی، ایستگاه راه‌آهن، کارخانه و جز آن تبدیل شد.
2. evaluation
۳. شاخص‌سازی (indexing) به فرآیند تعیین نموده‌های عینی قابل بررسی تجربی و اندازه‌گیری مفاهیم انتزاعی گفته می‌شود. به بیان دیگر در این فرایند انگاشت‌های انتزاعی به متغیرهای کمی یا کیفی قابل سنجش در جهان واقع تبدیل می‌شوند.
4. merit
5. worth
6. value
7. synthesis
۸. روش‌های علوم اجتماعی (social research methods) روندکارهایی هستند برای مطالعه رفتارهای اجتماعی که توسط پژوهشگران علوم اجتماعی توصیه می‌شوند و بر مشاهده قاعده‌مند (سیستماتیک) و قواعد منطقی برای استنتاج نتایج از آن مشاهده‌ها مبتنی هستند.
9. policy learning
10. educational dynamics
11. evaluation plan
12. evaluation framework

13. policy process
14. needs assessment
15. rationale
16. conceptualisation
17. policy relevance
18. change process
19. policy coherence
20. policy consistency
21. policy fields
22. assessment of policy process
23. process evaluation
24. monitoring operations
25. impact assessment
26. outcome assessment
27. policy effectiveness
28. gross effectiveness
29. goal attainment
30. net effectiveness
31. net effects
32. efficiency assessment
33. alternative policy interventions

۳۴. اگرچه در بند ب ماده ۵۲ قانون بودجه سالیانه کشور در سال ۱۳۶۲ آمده است که وزارت کشور موظف است ظرف شش ماه لایحه خودکفایی شهرداری‌ها را تهیه کند و برای تصویب در اختیار دولت قرار دهد، اما چارچوبی قانونی برای چگونگی خودکفایی شهرداری‌ها تدوین نشده و شرایط به‌کارگیری روندهای معامله و توافق برای کسب درآمد ادامه پیدا کرده است.

فهرست منابع

- ابراهیم‌نیا، وحیده، و دانشپور، زهره (۱۳۹۶ الف). سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران: وا کاوی دوگانه یکپارچگی- غیریکپارچگی، هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، ۲۲ (۱)، ۱۵-۲۸.
- ابراهیم‌نیا، وحیده، و دانشپور، زهره (۱۳۹۶ ب). واریسی به‌کارگیری رهیافت پیشابندی در رویارویی با پیشابندها در برنامه‌ریزی یکپارچه برای بزرگ‌شهر تهران. نامه معماری و شهرسازی، ۱۸، ۵-۲۲.
- زبردست، اسفندیار (۱۳۸۶). بررسی تحولات نخست‌شهری در ایران. هنرهای زیبا، ۲۹، ۲۹-۳۸.
- دانشپور، زهره، ابراهیم‌نیا، وحیده، و محمودپور، نسرین (۱۳۹۳). تدبیر چارچوب مدیریت دانش برای سیاست‌گذاری یکپارچه در کلان‌شهر تهران. هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، ۱۹ (۱)، ۵۷-۷۰.
- صارمی، حمید، و توتزاری، سهیلا (۱۳۹۳). سنجش و ارزیابی سطوح برخورداری مناطق شهری کلان‌شهر تهران با استفاده از تکنیک TOPSIS. هویت شهر، سال هشتم، ۱۸، ۴۷-۶۰.
- عشور نژاد، غدیر، فرجی سبکبار، حسنعلی (۱۳۹۲). رتبه‌بندی اقتصادی مناطق ۲۲ گانه شهر تهران در اولویت‌بندی استقرار مراکز مالی و تجاری با استفاده از روش رتبه‌بندی و تصمیم‌گیری چند شاخصه. اقتصاد و مدیریت شهری، ۶، ۷۳-۹۴.
- محمدزاده اصل، نازی، امام‌وردی، قدرت‌الله، و سریر افزای، محمد (۱۳۸۹). رتبه‌بندی شاخص‌های رفاه شهری مناطق مختلف شهر تهران، پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال اول، ۱، ۸۵-۱۰۶.
- مرصوصی، نفیسه، و خزایی، کاظم (۱۳۹۳). توزیع فضایی خدمات شهری و نقش آن در توسعه پایدار شهر، مطالعه موردی مادرشهر تهران. پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال پنجم، ۱۸، ۲۱-۴۴.

- Besharov, D. J., & Call, D. M. (2016). Modern performance measurement. In D. J. Besharov, K. J. Baehler, & J. A. Klerma, (Eds.), *Improving public services: international experiences in using evaluation tools to measure program performance*. New York: Oxford University Press.
- Chen, H. T. (2014). *Practical program evaluation*. CA: Sage.
- Chen, H.T. (1990) *Theory Driven Evaluations*. CA: Sage.
- Donaldson, S. I., & Scriven, M. (Eds.). (2003). *Evaluating social programs and problems: Visions for the new millennium*. London: Routledge.
- Fournier, D. M. (2005). Evaluation. In S. Mathison (Ed.), *Encyclopedia of evaluation* (pp. 139–140), Thousand Oaks: Sage.
- González Garibay, N., & De Cuyper, P. (2013). An evaluation framework for the Flemish integration policies, Antwerp: Steunpunt Inburgering en Integratie,
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organisational perspective*. London: M. Robertson.
- Lowi, T. (1970). Decision making vs. policy making: toward an antidote for technocracy. *Public Administration Review*, 30 (3), 314–325.
- Owen, J. M., & Rogers, P. J. (1999). *Program evaluation, forms and approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- Mathur, O.P. (1997), Regional Development Planning and Management in Asia: A Retrospective and Perspective Review. *Regional Development Planning and Management of Urbanization: Experiences from Developing Countries*, 63–103.
- Newcomer, K. E., Hatry, H. P., & Wholey, J. S. (2015). *Handbook of practical program evaluation*. 3rd ed, USA: John Wiley & Sons.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation. A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage.
- Shaw, I. F., Greene, J. C., & Mark, M. M. (Eds.). (2006). *The SAGE handbook of evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Swanborn, P. G. (1999). *Evalueren*. Amsterdam: Boom Koninklijke Uitgevers.
- Weiss, C. H. (1972). *Evaluation research: Methods of assessing program effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Wholey, J. S., & Hatry, H. P. (1992). The case for performance monitoring. *Public Administration Review*, 52(6), 604–610.
- Wholey, J. S. (1994). Needs assessment since 1981: the state of the practice. *Evaluation Practice*, 15(1), 1727.