

سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران: واکاوی دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی *

وحیده ابراهیم‌نیا^۱، زهره عبدی دانشپور^۲

^۱استادیارگروه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

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

(تاریخ دریافت مقاله: ۹۵/۱۰/۵، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۵/۱۲/۱۱)

چکیده

بزرگ‌شهر (کلان‌شهر) تهران، در معرض تصمیم‌ها و سیاست‌های چندگانه‌ای قرار دارد: سیاست‌هایی از سوی عوامل بخش دولتی که هریک در یک حوزه سیاست‌گذاری منفرد دارای قدرت هستند، تصمیم‌های افراد و گروه‌ها در بخش خصوصی (و گاه در بخش عمومی) که به دنبال بیشینه‌کردن منافع اقتصادی خود هستند، و تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل سیاست‌گذاری مدیریت شهری در این بزرگ‌شهر. پی‌گیری چنین منافع چندگانه و گاه متضادی، نشان از امکان بالقوه بروز ناهماهنگی میان آنها دارد. پرسش دوگانه این مقاله این است که چه عناصر، وضعیت‌ها و پدیده‌هایی و هریک چگونه در شکل‌گیری وضعیت سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از دیدگاه دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی سیاست‌ها اثرگذارند. در فرایند کار مقاله، در مرحله نخست دانش موجود سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهرها در جهان با به‌کارگیری روش «بازبینی سیستماتیک منابع»، استخراج شده است. در مرحله دوم داده‌های موردنیاز تحلیل با روش «مصاحبه» با متخصصان در بزرگ‌شهر تهران گردآوری، و با روش «تحلیل موضوعی» تحلیل شده است. دستاورد مقاله نشان می‌دهد که در بزرگ‌شهر تهران شکل‌نگرفتن توافق جمعی در میان عوامل سیاست‌گذاری درباره بایستگی استقرار اصول سیاست‌گذاری یکپارچه، نادیده‌گرفتن یا کم‌توجهی به تقابل عناصر رسمی و غیررسمی سیاست‌گذاری، آمیزگری انگاشت سیاست‌گذاری یکپارچه با سیاست‌گذاری واحد، و نیز قرارنگرفتن تصمیم‌گیری در یک فرایند پیوسته برنامه‌ریزی، مهم‌ترین عوامل ایجادکننده غیریکپارچگی سیاست‌گذاری هستند.

واژه‌های کلیدی

سیاست‌گذاری یکپارچه، برنامه‌ریزی فضایی، برنامه‌ریزی بزرگ‌شهری، سیستم‌های پیچیده، تهران.

* این مقاله مبتنی است بر رساله دکتری نگارنده اول با عنوان: «سیاست‌گذاری یکپارچه در چارچوب برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران»، که در دانشگاه شهید بهشتی و به راهنمایی نگارنده دوم در شهریور ۱۳۹۴ دفاع شده است.

* نویسنده مسئول: تلفن: ۰۰۲۱-۲۹۹۰۲۸۴۵، نمابر: ۰۰۲۱-۲۲۴۳۱۶۴۰، E-mail: v. ebrahimmia@sbu.ac.ir

مقدمه

مشترک روی می‌دهند و بر مکان‌ها اثر می‌گذارند، به گشودن مشکل‌های پیچیده و بین‌بخشی اجتماعی - محیطی، پردازد. در چارچوب برنامه‌ریزی فضایی شهری و فراشهری است که «سیاست‌گذاری یکپارچه»، به یکی از عرصه‌های مهم پژوهش شهری و فراشهری تبدیل شده است.

بزرگ‌شهر (یا کلان‌شهر) تهران^۱ متشکل از ۲۲ ناحیه خرد شهری، با موقعیت اقتصادی، فرهنگی و سیاسی مسلط در کل کشور و محل تمرکز شدید کارکردها و فعالیت‌ها است که افزون بر مکان تمرکز تصمیم‌گیری دولت^۲ (یا قوه مجریه، شامل وزارت خانه‌ها؛ معاونت‌ها سایر نهادها)، دو قوه مقننه و قضاییه، مکان تمرکز سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی در کشور نیز به شمار می‌آید. در این بزرگ‌شهر، عناصر سیاست‌گذاری چندگانه، شامل شعبه‌های استانی عناصر سیاست‌گذاری بخشی به تولید تصمیم و سیاست، و اجرای آنها در حوزه‌های موضوعی گوناگون می‌پردازند. عوامل تصمیم‌گیری منتخب شهروندان در این بزرگ‌شهر، شامل شورای شهر تهران و شهرداری شهر تهران هستند که از نظر حقوقی جایگاهی ناروشن و مبهم در برنامه‌ریزی و مدیریت شهر تهران دارند. عوامل تصمیم‌گیری بخش خصوصی و برخوردار از منابع اقتصادی در بزرگ‌شهر تهران نیز با انگیزه تجمیع و به‌کارگیری سرمایه و افزایش سود اقتصادی، منافع و بهره‌هایی را - به ویژه در توسعه و بازتوسعه زمین و فضای ساخته شده در بزرگ‌شهر تهران - پیگیری می‌کنند. در چنین وضعیتی است که وجود منافع و اهداف گوناگون، امکان ناسازگاری، ناهماهنگی و تضاد میان تصمیم‌ها و سیاست‌های این عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری چندگانه را ایجاد کرده است. کوشش‌هایی که از سوی بخش عمومی برای قرارداد سیستم و ساختار سیاست‌گذاری این بزرگ‌شهر در مسیر افزایش ظرفیت یکپارچگی سیاست‌ها انجام شده است نیز در چارچوب یک فرایند پیوسته سیاست‌گذاری قرار نگرفته و خود بر زمینه‌های ایجاد غیریکپارچگی در این بزرگ‌شهر افزوده است.

با گذار سیستم‌های اداره بخش عمومی (متشکل از دولت، یعنی قوه اجرائیه، شامل وزارت خانه‌ها و شعبه‌های استانی آنها، قوه قانون‌گذاری، قوه قضاییه، مراجع محلی و شوراهای منتخب شهروندان) از حاکمیت سلسله‌مراتبی و تمایل به سوی انگاشت «جامعیت»^۱ که از آرمان‌های نخستین و پابرجای برنامه‌ریزی در جهان به شمار می‌آید، به تمرکززدایی از کارکردهای بخش عمومی و به‌کارگیری سازوکارهای بازگروه در کشورهای اروپای غربی در دوران پس از دهه ۱۹۷۰ میلادی، بخش‌های عمومی این کشورها به «نماینده‌های خدمات‌رسانی»^۲ چندپارچه‌ای تبدیل شده‌اند که در چارچوب «تقسیم‌های سازمانی بخشی»^۳، انگیزه‌های بیشتری برای دستیابی به مقاصد سازمانی خود دارند تا دستیابی به اهداف گسترده‌تر مربوط به کل سیستم بخش عمومی (دانشپور، ابراهیم‌نیا و محمودپور، ۱۳۹۳، ۶۰). مسیرهای غیریکپارچه در سیاست‌گذاری در بخش عمومی، با چیرگی «سازوکارهای مشکل‌گشایی مبتنی بر رهیافت‌های خطی»^۴ شدیدتر نیز می‌شود؛ در این رهیافت‌ها نادیده‌گرفتن ویژگی‌های سیستم‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطی، چون گوناگونی و تنوع عناصر آن سیستم‌ها و این‌که هریک از این عناصر توسط نهادهای چندگانه رسمی و غیررسمی و در سطوح فضایی و زمانی گوناگون در پی بهره‌های فردی خود هستند، به تدوین سیاست‌هایی منجر می‌شود که نه فقط به تنهایی قادر به رویارویی با مشکل‌های اجتماعی، محیطی و اقتصادی نیستند، بلکه اثرات جانبی ناخواسته‌ای نیز دارند که چرخه‌های جدیدی از مشکل‌ها را ایجاد می‌کنند. اثراتی که چنین عواملی بر حکومت شهری و ساختار سازمانی بخش عمومی -- به ویژه در قلمرو برنامه‌ریزی شهری و فراشهری -- بر چگونگی اداره شهرها گذاشته‌اند، منجر به دگرگونی نگرش و سازوکار برنامه‌ریزی از «برنامه‌ریزی کاربرد زمین شهری» به «برنامه‌ریزی فضایی شهری»^۵ شده است تا بتواند با توسل به رویکردی یکپارچه و کلیت‌نگر و مدیریت روابط میان فعالیت‌هایی که در یک محدوده کالبدی

هدف

مرحله‌ای برای این مقاله طراحی شده است (نمودار ۱). در این فرایند، مرحله نخست مسیری استنتاجی است که با به‌کارگیری روش بازبینی سیستماتیک منابع، دانش موجود سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهرها، پژوهش‌های نظری و تجربیات دیگر بزرگ‌شهرها در جهان را استخراج نموده است. برونداد این مرحله، پیشنهاد زمینه‌های اصلی تحلیل و نیازهای اطلاعاتی در ردیابی وضعیت بزرگ‌شهر تهران از دیدگاه دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی در سیاست‌گذاری است. در مرحله

پرسشی دوگانه در این مقاله مطرح و مورد واکاوی قرار گرفته که در پی یافتن این است که چه عناصر، وضعیت‌ها و پدیده‌هایی در سیاست‌گذاری بزرگ‌شهر تهران اثرگذارند و هریک چگونه در شکل‌گیری وضعیت سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از دیدگاه دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی سیاست‌ها عمل می‌کنند. در پاسخ، هدف این مقاله تبیین وضعیت دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی در بزرگ‌شهر تهران تعیین شده است. در پاسخ به پرسش و دستیابی به هدف پژوهش پایه در مقاله، فرایند کار دو

۱-۱- سیاست و سیاست‌گذاری در بخش عمومی و در شهرها
سیاست‌گذاری در بخش عمومی یا سیاست عمومی^{۱۲} مجموعه‌ای از تصمیم‌های دارای ارتباط درونی با یکدیگر است که از سوی بخش عمومی و با در نظر گرفتن اهداف منتخب و ابزارهای دستیابی به آنها، و در حوزه‌ای که این عوامل دارای قدرت اثرگذاری و دستیابی به این اهداف هستند، گرفته می‌شوند تا اجرای آنها نتایج مشخص و هدفمندی را ایجاد کنند (Briassoulis, 2004, 9-9; Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, 6; Ranney, 1968, 8-9). بنا بر این تعریف، عناصر اصلی تشکیل دهنده یک سیاست، پنج عنصر اصلی دارد: نخست) مشکل سیاستی^{۱۳}، عرصه سیاست^{۱۴} و موضوع سیاست‌گذاری^{۱۵}، دوم) عوامل سیاست‌گذاری، یعنی عاملان درگیر در سیاست‌گذاری، سوم) اهداف عوامل سیاست‌گذاری که بازتابی از سیستم‌های ارزشی آنها است، چهارم) ساختارها و فرایندهای در دسترس برای سیاست‌گذاری، و پنجم) ابزارهای مورد استفاده برای دستیابی به اهداف تعیین شده سیاست (دانشپور و ابراهیم‌نیا، ۱۳۹۴، ۹۲-۹۱). برنامه‌ریزی در بخش عمومی یک فرآیند رسمی تصمیم‌گیری است که بخش عمومی با به‌کارگیری آن اقدام‌های لازم برای گشودن مشکل‌های عمومی را تعیین می‌کند. سیاست‌های شهری، زنجیره‌ای از تصمیم‌ها (یا ناتصمیم‌ها)ی اختیار شده توسط مراجع عمومی در هریک از سطوح ملی، منطقه‌ای، فراشهری و شهری هستند که بر نحوه زیست انسان‌ها در شهرها، مشکل‌های شهرها و کیفیت زندگی در آنها، اثر می‌گذارد (Hutchison, 2010, 907-908; Coplin, 2007, 7-8) و رهبران سیاسی، شهروندان، فرایندهای بوروکراتیک و تأمین خدمات، و مکان جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی زیرسیستم‌های اصلی و دارای میان‌کنش آن را تشکیل می‌دهند (Clark, 1985, 438). در سیاست‌گذاری شهری ممکن است لایه‌های سیاسی، رسانه‌ها، و گروه‌های فشار خارج از سازوکار رسمی سیاست‌گذاری نیز قادر شوند ترجیح‌های خود را بدون پیمودن یک فرآیند تصمیم‌گیری، در سیاست‌ها وارد کنند (Latham, McCormack; McNamara & McNeill, 2008, 142).

۱-۲- سیاست‌گذاری بخش عمومی و نظریه پیچیدگی
ارتباط میان سیاست‌گذاری بخش عمومی و نظریه پیچیدگی اهمیت دارد زیرا نظریه پیچیدگی جهان را متشکل از سیستم‌هایی پیچیده می‌داند که پیوسته در حال سازش با محیط خود و در نتیجه دگرگونی هستند. پذیرش این نظریه در مطالعه

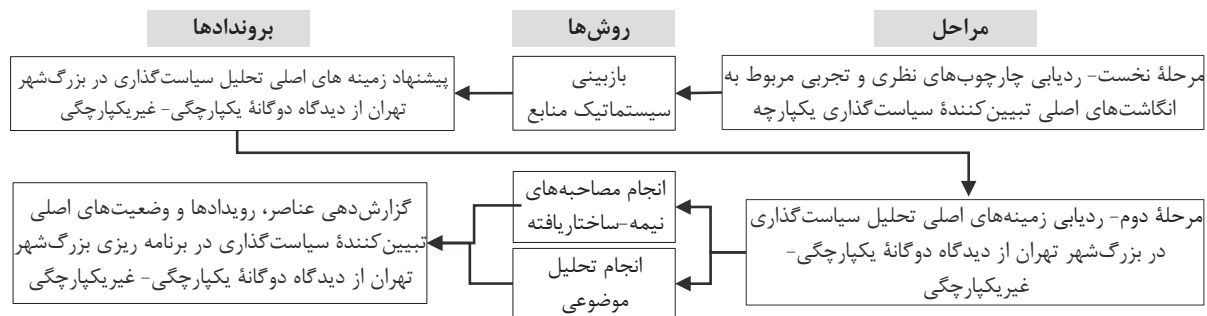
دوم، نیازهای اطلاعاتی تعیین شده در مرحله نخست در مسیری استقرایی با به‌کارگیری روش «مصاحبه نیمه-ساختاریافته»^{۱۶} با افراد کارشناس در جایگاه‌های دانش پژوهانه (آکادمیک) و نیز تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران گردآوری شده، و با روش «تحلیل موضوعی»^{۱۷} تحلیل شده است. از این روش برای کشف و صورت‌بندی الگوهایی که روابط، رویدادها و وضعیت‌های تکرارشونده در ساختار سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران را تبیین می‌کنند، استفاده شده است. دستاورد پیمودن این فرآیند در مقاله شناسایی ماهیت چیستی و چرایی سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران از دیدگاه دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی است.

روش‌شناسی

پژوهش پایه این مقاله با اختیار راهبرد «مطالعه موردی» انجام شده است.^{۱۸} مطالعه موردی یکی از راهبردهای بازجست رهیافت کیفی (Creswell, 2009, 16) در پژوهش‌های علوم سیاسی، جامعه‌شناسی، مطالعات شهری و سایر علوم مرتبط است که وظیفه آن درک منحصربه‌فردی و پیچیدگی واحد مورد تحلیل است (Odendaal et al. 2014, 25). این راهبرد زمانی می‌تواند به‌کار گرفته شود که در پژوهش کیفی پرسش‌های پژوهش از نوع چرایی و چگونگی هستند و بر تحلیلی عمیق از یک یا چند مورد تمرکز دارند؛ پژوهشگر بر موضوع‌های معاصر (و نه تاریخی) تمرکز دارد ولی بر رویدادها کنترل ندارد (Yin, 2003, 1-5; Mill-er & Salkind, 2002, 5). در پژوهش پایه این مقاله، بزرگ‌شهر تهران با روش انتخاب اطلاعات-سوی مورد^{۱۹} برگزیده شده است.

۱- سیاست‌گذاری در بخش عمومی و انگاشت یکپارچگی

در بررسی روابط میان سیاست‌گذاری بخش عمومی و انگاشت یکپارچگی که مرحله نخست فرآیند کار این مقاله است، انگاشت‌های اصلی مرتبط با سیاست‌گذاری یکپارچه در بخش عمومی و در بزرگ‌شهرها ردیابی می‌شود. این انگاشت‌ها شامل سیاست و سیاست‌گذاری در بخش عمومی، سیاست‌گذاری بخش عمومی و نظریه پیچیدگی، و یکپارچگی در سیاست‌گذاری بخش عمومی است.



نمودار ۱- فرآیند روش کار برای پاسخ به پرسش و دستیابی به هدف مقاله.

از این رو است که تعریف مشکل‌ها و تعیین اهداف مرتبط با آنها وابسته به شرایط و عواملی است که این مشکل را تعریف می‌کنند و در مسیر مشکل‌گشایی، با دگرگونی عوامل، منابع و روابط آنها، تعریف مشکل و اهداف مرتبط با آن نیز تکامل پیدامی‌کند. به این دلیل ممکن است تعریف‌های چندگانه‌ای از مشکل‌ها وجود داشته باشد که با یکدیگر در کشمکش باشند. افزون بر این، تعیین روابط سببی^{۲۵} در پاسخ به پرسش‌های مهم «چه زمانی»، «چرا» و «کجا» مشکل‌ها آغاز می‌شوند، «به چه می‌انجامند» و «چه زمانی پایان خواهند یافت» دارای قطعیت نیست و به مقیاس تحلیل و میزان اطلاعات در دسترس هر یک از عوامل -- که اغلب نا کامل است -- بستگی دارد.

دوم- پیش‌بینی ناپذیری اثرات مشکل سیاستی: بازتاب ویژگی «وابستگی حساس به شرایط اولیه» در وضعیت سیستم‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطی که سیستم‌هایی پیچیده به‌شمار می‌آیند، این است که مداخله‌های سیاستی -- وابسته به مقیاسی که مشکل سیاستی در آن تعریف و درمان می‌شود -- در سطوح فضایی-سازمانی گوناگون، دارای اثرات پیش‌بینی ناپذیر و نامعین هستند و ممکن است به جای بهبودی و یافتن راه‌گشودن مشکل‌ها، مشکل موجود را با مشکلی یا موضوعی دیگر در زمان و فضا جایگزین کنند.

سوم- ناکارآمد بودن قواعد کنترل از بالا به پایین در رویارویی با مشکل سیاستی: یک سیستم پیچیده سازش‌پذیر در هر سطح فضایی- زمانی، از سیستم‌های کوچک‌تری تشکیل شده که به‌طور سلسله‌مراتبی در سیستم‌های بزرگ‌تر جای‌گرفته‌اند. مشخصه سازماندهی سلسله‌مراتبی سیستم‌های پیچیده سازش‌پذیر با ساختارهای از بالا به پایین هدایت و مهار هم‌خوان نیست، زیرا در این سیستم‌ها هر یک از عناصر به شبکه‌هایی چندگانه تعلق دارند که با یکدیگر ارتباط‌هایی غیرخطی دارند. با داشتن چنین ویژگی‌هایی که سیستم‌های اجتماعی و محیطی را پیش‌بینی ناپذیر و کنترل آنها را دشوار می‌کند، طراحی سیاست‌های پاسخگو و کارآمد، به درک پیچیدگی این سیستم‌ها و عدم قطعیت ذاتی مشکل‌های سیاستی در آنها و نیز تشخیص اینکه راهی واحد و مورد پذیرش همگان برای گشودن این مشکل‌ها وجود ندارد، وابسته است: یعنی این مشکل‌ها در مقیاس‌های فضایی و زمانی چندگانه با یکدیگر میان‌کنش دارند، در حالی که سیاست‌های بخشی و تک مقصوده برآمده از به‌کارگیری رهیافت خطی در بخش عمومی، تنها جنبه‌های ویژه‌ای از این مشکل‌ها را مورد توجه قرار می‌دهند و با ایجاد هم‌پوشی‌ها و کشمکش‌ها منبع ایجاد مشکل‌های جدید و اتلاف منابع می‌شوند.

۱-۳- یکپارچگی سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهرها

عوامل تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار بخش عمومی برای رویارویی با مشکل‌های بخشی خود، برپایه دستورکاری که تقسیم کار و برنامه‌های ملی برای آنها تعیین کرده است، به سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهرها می‌پردازند؛ در حالی که با پایبندی به این دستورکار بخشی ممکن

سیستم‌های اجتماعی و محیطی، این سیستم‌ها را سیستم‌هایی پیچیده و خودسازمان‌ده می‌شناسد که قواعد جاری میان آنها نه برپایه علیت قطعی (قطعیت‌گرا)^{۱۶}، بلکه مبتنی بر علیت غیرقطعی (غیرقطعیت‌گرا)^{۱۷} است. ویژگی‌های این سیستم‌ها را می‌توان در زیر‌چنین معرفی کرد (Holland, 1992, 17-20; Man-, 407-410; son, 2001):

نخست- تکامل^{۱۸} مشترک: سیستم‌های پیچیده با محیط خود تکامل پیدامی‌کنند، چنان‌که با دگرگونی در محیط، آنها هم دگرگون می‌شوند تا بهترین مناسبت را با محیط خود تأمین کنند. با این دگرگونی، آنها محیط خود را نیز دگرگون می‌سازند و این فرایند پیوسته و تکرارشونده در طول زمان ادامه پیدا می‌کند.

دوم- تنوع لازم^{۱۹}: در سیستم‌های پیچیده، هر چه تنوع درون سیستم بیشتر باشد، سیستم بیشتر قادر خواهد بود از این تنوع برای پدیدآوردن امکان‌های جدید در تکامل با محیط خود استفاده کند.

سوم- هم‌پیوندی^{۲۰}: سیستم‌های پیچیده برای ماندگاری به اتصال و ارتباط با دیگر سیستم‌ها وابسته‌اند؛ یک سیستم پیچیده بیشتر با روابط آن تعریف می‌شود تا اجزای آن و مشخصه‌های گسترده سیستم نه منتج از برهم نهادن ویژگی‌های اجزای آن، بلکه حاصل میان‌کنش میان آنها است.

چهارم- قرارگیری در مرز آشوب^{۲۱}: لبه آشوب وضعیتی است که سیستم در آن توان ایجاد تعادل میان «اتفاقی بودن»^{۲۲} و «حالت سکون داشتن»^{۲۳} را دارد: سیستم‌ها در مرز آشوب، به جای فرسودگی در اثر یک بحران، می‌توانند به «نقطه بحرانی» برسند که در آن ساختار درونی سیستم در لبه سقوط قرار می‌گیرد، بدون اینکه سقوط کنند.

پنجم- وابستگی حساس به شرایط نخستین^{۲۴}: هر دگرگونی جزئی و تصادفی ممکن است در وضعیت سیستم‌های پیچیده دگرگونی بزرگی ایجاد کند و سیستم را به یک وضعیت تعادل جدید برساند^{۲۵}.

انتشار نظریه پیچیدگی در علوم طبیعی، علوم اجتماعی و نیز در سیاست‌گذاری، درک از مشکل‌های اجتماعی- محیطی را غنی کرده است؛ آگاهی از این که برای مطالعه این مشکل‌ها و هم‌چنین تدبیر سیاست‌های کارآمد برای رویارویی با آنها، نمی‌توان کل را شناخت و وضعیت آن را کنترل و پیش‌بینی کرد (Briassoulis, 2005, 3)، دلالت‌های مهمی را در رابطه با چگونگی درک مشکل‌های سیاست‌گذاری به همراه آورده است که در زیر معرفی شده‌اند (Briassoulis, 2004, 4-7; 2005, 4-8; Green -): (berg, Miller, Mohr, & Vladeck, 1977, 1533):

نخست- گوناگونی و تنوع مشکل سیاستی در بخش عمومی:

در سیستم‌های اجتماعی و محیطی که سیستم‌هایی پیچیده، به شمار می‌روند، عناصر سیستم در سطوح فضایی و زمانی متفاوت در پی بهره‌فردی هستند. این در حالی است که این عناصر نه فقط از نظر جنبه‌های اجتماعی- اقتصادی، دیدگاه‌ها، انگیزه‌ها، احساس‌ها، دورنماهای آینده و میزان منابعی که در اختیار دارند تفاوت دارند، بلکه اهداف آنها نیز مبهم و دارای عدم قطعیت است.

اصلی فرایند سیاست‌گذاری یکپارچه، یعنی جامعیت دروندادهای این فرایند، تجمیع پیامدها در پردازش دروندادهای این فرایند و سازگاری برون‌دادهای این فرایند (دانشپور و همکاران، ۱۳۹۳، ۶۱-۶۰؛ دانشپور و ابراهیم‌نیا، ۱۳۹۴، ۹۴-۹۳) تفسیرکرد (جدول ۱). با پذیرش پیچیدگی مشکل‌های بخش عمومی، شیوه‌های سلسله‌مراتبی و اعمال اقتدار از بالا به پایین برای ایجاد هماهنگی و یکپارچگی ناکارآمد دانسته شده (Pollitt & Bouck, 2004, 20) و ضرورت بازنگری در رابطه میان دولت با دیگر عوامل تصمیم‌گیری در جامعه مطرح شده است؛ تا تصمیم‌گیری برای شهرها و بزرگ‌شهرها بتواند برهم‌کنش پویایی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی و سیاسی-اداری را در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برای بزرگ‌شهرها ردیابی کند. پذیرش این ضرورت یعنی گذر از الگوی حکومت در اداره بخش عمومی، به سوی حکمروایی^۶، که در آن، سیاست‌گذاری نه فقط از سوی دولت، بلکه با مشارکت فعال دامنه‌ای دربرگیرنده از تمام

است برآیندهای سیاست‌های آنها، ناسازگار و حتی رقیب دیگر سیاست‌ها باشند. «سیاست‌گذاری یکپارچه» در بزرگ‌شهرها با -- نیت و دستورکار بهبود برآمدها و در نظر گرفتن پیامدهای یک سیاست در خارج از یک بخش سیاست‌گذاری خاص -- ارتقای برهم‌کنشی‌ها (راه‌حل‌های برد برد) میان بخش‌های سیاست‌گذاری چندگانه بخش عمومی در بزرگ‌شهرها، کاهش تکرار در فرایندهای افقی و عمودی سیاست‌گذاری بخش عمومی در بزرگ‌شهرها، ارتقای درک عوامل سیاست‌گذاری از اثرات سیاست‌های یک بخش سیاست‌گذاری بر دیگر بخش‌ها و سازگاری میان سیاست‌ها در بخش‌های مختلف (افقی) و سطوح مختلف سیاست‌گذاری (عمودی) در بزرگ‌شهرها، و تمرکز بیشتر بر دستیابی اهداف کلی بخش عمومی به جای دستیابی به اهداف محدودتر بخشی (Stead & Meijers, 2009, 319)، است که وارد قلمرو برنامه‌ریزی شهری دانسته شده است. در جمع‌بندی پژوهش‌های این انتظام می‌توان سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهرها را بر حسب عناصر

جدول ۱- ماتریس نشان‌دهنده تفسیر عناصر سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهرها.

عناصر محتوایی سیاست‌گذاری یکپارچه	تشریح عناصر محتوایی سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهرها در جهان
فضایی	• مکمل بودن سیاست‌ها در محدوده‌های جغرافیایی-اداری اثرگذار بر یکدیگر (Kidd, 2007, 166)
موضوعی	• سازگار یا مکمل بودن سیاست‌ها در بخش‌های سیاست‌گذاری اثرگذار بر یکدیگر (Briassoulis, 2004, 21) • یافتن دامنه مناسبی از مشکل‌ها با وابستگی درونی که تحت یک چارچوب سیاستی قرارگیرند (Underdal, 1980, 159)
ارزش‌های و راهنمای تصمیم‌ها	• وارد شدن دامنه وسیعی از اندیشه‌ها، صداها، گروه‌های فرهنگی و قومی و عوامل بیرون مانده از تصمیم‌گیری در بخش عمومی (Holden, 2012) • وجود سیستم‌های باور، نظریه‌ها و چارچوب‌های شناخت‌شناسانه مشترک، هم‌خوان یا غیرکشمکش‌کی که بازتاب آن برداشت‌هایی هم‌خوان از مشکل سیاست‌گذاری است (Briassoulis, 2004, 25)
چشم‌اندازها و اهداف	• توافق بر سر اهداف کلان (Christensen, 1999, 94): هم‌خوانی آن‌چه عوامل چندگانه سیاست‌گذاری از وضعیت مطلوب در ذهن دارند و پایبندی به اهداف کلان مشترک، مکمل یا سازگار (Briassoulis, 2004, 67; Christensen, 1999, 22)
عوامل سیاست‌گذاری	• ارزش‌گذاری گزینه‌های سیاستی از دورنمایی کلی و نه دورنمای محدود هریک از عوامل سیاست‌گذاری (Underdal, 1980, 161)
زمانی	• پذیرش یک دیدگاه بلندمدت و ارزش‌گذاری گزینه‌های سیاستی نه فقط بر مبنای مزایای کوتاه‌مدت آنها، بلکه هم‌چنین بر مبنای پیامدهایی که در آینده دورتر رخ می‌دهند (Underdal, 1980, 161)
افقی	• پی‌گیری سیاست‌های سازگار از سوی عوامل چندگانه اجرای سیاست (Underdal, 1980, 161)
عمودی	• هم‌خوانی اهداف کلان و خرد سیاستی و نظریه‌های پشتیبان آنها با روندکارها، ابزارها و سنجه‌های اجرایی سیاست‌گذاری (Briassoulis, 2004, 21; Underdal, 1980, 161)
عناصر روندکاری سیاست‌گذاری یکپارچه	تشریح عناصر روندکاری سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهرها در جهان
چارچوب کلان سیاست‌گذاری	• سنت سیاسی و مدیریتی باز، شفاف و مشارکتی (Briassoulis, 2004, 21) • وجود ساختارهای افقی تصمیم‌گیری و سطح محلی سیاست‌گذاری (Chris-Briassoulis, 2004, 22; tensen, 1999, 37)
عوامل سیاست‌گذاری	• روابط همیارانه، همکارانه، غیرکشمکش‌کی میان آنها در مراحل گوناگون فرایندهای سیاست‌گذاری، بخش‌های سیاست‌گذاری و نواحی جغرافیایی-اداری (Kidd, 2007, 166)
ابزارهای سیاست‌گذاری	• تدوین چارچوب یکپارچه‌کننده که در آن دستورکارهای سیاستی که باید از سوی عوامل سیاست‌گذاری بخش عمومی پیگیری شود، مشخص شود (Kidd, 2007, 164; Holden, 2012; Underdal, 1980, 166-167) • به‌کارگیری ابزارهای سیاست‌گذاری تقویت‌کننده یکدیگر، مکمل، هم‌خوان و غیرکشمکش‌کی (Briassoulis, 2004, 22)

(شامل منابع مالی، نیروی انسانی، زمان و جزآن) نیز در مسیرهای گوناگون، هماهنگ نشده و گاه رقیب، مصرف و یا اتلاف می‌شوند.

۲-۱- ردیابی زمینه‌های تحلیل سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران

در این بند از مقاله با ردیابی زمینه‌های تحلیل سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران و انجام عمل تحلیل بر پایه این زمینه‌ها، کوشش شده است تا عناصر، رویدادها و وضعیت‌های تبیین‌کننده چستی و چرایی سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران -- از دیدگاه دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی -- گزارش شود. زمینه‌های تحلیل سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهری از این دیدگاه دوگانه، چارچوبی است که بر پایه تلفیق انگاشت‌های تکرار شونده در پژوهش‌های نظری و مطالعات تجربی در جهان، به‌عنوان عناصر روندکاری سیاست‌گذاری یکپارچه در بند ۲-۳ مقاله پیشنهاد شد و در جدول ۲ نیز پرسش‌های اصلی برای سنجش این چارچوب معرفی شده است.

۲-۲- گردآوری داده برای پاسخ به پرسش‌های تحلیل

سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران داده‌های موردنیاز در پژوهش پایه این مقاله برای پاسخ به پرسش‌های تحلیل دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران (که در جدول ۲ در بند ۱-۳ معرفی شدند) با انجام «مصاحبه‌های نیمه-ساختاریافته» با افراد کارشناس در جایگاه‌های دانش پژوهانه (آکادمیک) و نیز تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران درباره وضعیت ساختار سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی این بزرگ‌شهر، به‌دست آمده است. روش انتخاب پرسش‌شوندگان، نمونه‌گیری نظری^{۲۷} بوده که با به‌کارگیری معیارهای اطلاع از وضعیت سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران در دوره‌های زمانی متفاوت، ناهمگنی و گوناگونی افراد و در دسترس بودن، انتخاب شده‌اند. انتخاب تعداد آنها نیز نه به منظور تشکیل یک نمونه نمایا^{۲۸}، بلکه به منظور پیش‌رفتن در مسیری که به آشکار شدن موضوع مورد مطالعه بیانجامد (Flick, 2009, 117-119) ادامه پیدا کرده است. به همین دلیل در این روش گردآوری داده حجم نمونه، با رسیدن به داده‌های تکراری مشخص شده است. جدول ۳،

فعالان جامعه انجام‌شود و مجموعه چندگانه‌ای از فعالان در بخش‌های، دولتی، نیمه‌دولتی و خصوصی از تمام مقیاس‌های فضایی با بهره‌ها و قدرت متفاوت، با مشارکت در فرایندهای همکارانه تصمیم‌گیری، اهداف و خواسته‌های خود را در یک سیستم حکمروایی محلی مطرح‌کنند (دانشپور و ابراهیم‌نیا، ۱۳۹۴، ۹۹-۱۰۰؛ Getimis, 2010, 123).

۳- ردیابی دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران

در بزرگ‌شهر تهران عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی هریک -- در چارچوب دستورکارها و حوزه‌های قدرت و تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مجزای خود -- تصویری متفاوت از مهم‌ترین مشکل‌ها را در نظر داشته و اولویت‌های برنامه‌ریزی متفاوتی را (که با حوزه موردعمل خود در بزرگ‌شهر تهران مرتبط است) مبنای عمل خود در بزرگ‌شهر تهران قرار داده‌اند. این وضعیت نشان از موقعیتی بالقوه ناهماهنگ دارد که در آن امکان بروز تضاد در دریافت‌ها، برداشت‌ها، ارزش‌های زیرکار و قواعد راهنمای تصمیم‌ها و سیاست‌های این عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری وجود دارد. در بخش خصوصی نیز توسعه‌دهندگان زمین و فضای ساخته‌شده، منابع موجود در این بزرگ‌شهر را وسیله‌ای برای انباشت هرچه بیشتر و بیشینه‌کردن سرمایه خود در نظر می‌آورند و با سوداگری زمین و فضای ساخته‌شده، از مراجع شهری تقاضای پیوسته دگرگونی در کاربرد و تراکم فضای ساخته‌شده و به‌زیر توسعه‌بردن زمین‌های باقیمانده و تخریب و بازسازی فضاهای جدید در این بزرگ‌شهر -- برخلاف قوانین و مقررات برنامه‌های شهری -- دارند. محصول فرایندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در این وضعیت، سیاست‌هایی غیریکپارچه یا چندپاره برای بخش‌های گوناگون در بزرگ‌شهر تهران است که نمی‌توان آنها را هم چون «سیاست‌های بزرگ‌شهری برای تهران» در نظر آورد؛ یعنی سیاست‌هایی که نشانگر «میثاق مورد توافق، مشترک و مورد تعهد» بخش عمومی، بخش خصوصی، و شهروندان درباره نقش این بزرگ‌شهر و نیز تقسیم مسئولیت‌ها و اختیارها در دستیابی به این نقش باشد. در چنین وضعیت سیاست‌گذاری، منابع گوناگون

جدول ۲- ماتریس نشانگر پرسش‌های تحلیل دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران.

پرسش‌های تحلیل	زمینه‌های تحلیل
آیا در چارچوب کلان سیاست‌گذاری و میان عوامل سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران، سنت همیاری و اعتماد، عزم و اراده سیاسی و نیز تعهد و اراده مشترک برای پایبندی به چارچوب‌های سیاست‌گذاری یکپارچه مورد توافق وجود دارد؟	چارچوب کلان سیاست‌گذاری
آیا در ساختار سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران عوامل سیاست‌گذاری برای هدایت یکپارچگی سیاست‌های تدوین شده در عرصه‌های سیاستی بخشی و محدوده‌های جغرافیایی - اداری، اجرای چرخه‌های فرابین بازمینی سیستماتیک تمام جنبه‌های اجرا و ثبت مشکل‌ها، و نیز پاسخگویی درباره دو وظیفه بالا به دیگر عوامل سیاست‌گذاری در قلمرو برنامه‌ریزی شهری، وجود دارد؟	عوامل سیاست‌گذاری
آیا در ساختار سیاست‌گذاری بزرگ‌شهر تهران یک چارچوب سیاستی الزام‌آور تدارک دیده شده که تمام عوامل تصمیم‌گیری به آن پایبند باشند؟	ابزارهای سیاست‌گذاری

تبدیل داده‌های گفتاری به داده‌های نوشتاری (مصاحبه‌ها)، و یادداشت‌برداری‌هایی کلی درباره‌ی هرآن‌چه که مرتبط با زمینه‌های تحلیل پژوهش پایه‌ی این مقاله است، و نیز وارد کردن مصاحبه‌های تبدیل‌شده به متن در نرم‌افزار تحلیل کیفی MAXQDA بایم‌ده‌شد. کاربرد این نرم‌افزار در مقاله، کمک به حفظ موضع عینی پژوهشگر^{۳۱} در ثبت دقیق آن‌چه پرسش‌شوندگان گفته‌اند و بازنمایی تا حد ممکن دقیق آن است.

مرحله دوم - تولید گدهای نخستین^{۳۲}: در این مرحله موضوع‌های قابل توجهی که در ارتباط با زمینه‌های تحلیل در مصاحبه‌ها بیان شده‌اند، ردیابی، هریک در دسته‌هایی قرار گرفته و یک عنوان (برچسب) برای هر دسته در نظر گرفته شد.

مرحله سوم - جستجو برای الگوهای بالقوه: در این مرحله کوشش‌شده روابط میان گدهای نخستین جستجو شود. روابط تکرارشونده در میان گدهای نخستین به عنوان «الگوهای بالقوه» تشکیل دهنده‌ی تم‌های تبیین‌کننده وضعیت دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران ردیابی شدند. این مرحله شامل حرکت پیوسته روبرو و عقب‌میان کل مجموعه داده‌ها، گدها و تعیین الگوها و تم‌ها بود؛ یعنی برخی از گدهای نخستین برای تشکیل یک گد جدید در یکدیگر ادغام شده، برخی یک الگو و تم جدید را شکل داده، و برای برخی که امکان قراردعی در هیچ‌یک از الگوها و تم‌های موجود نبود، الگو و تمی جدید شکل داده شد.

۲-۴- گزارش دهی تم‌های اصلی تبیین‌کننده وضعیت دوگانه یکپارچگی - غیریکپارچگی سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران
مرحله چهارم به‌کارگیری روش تحلیل موضوعی در مقاله، گزارش دهی تم‌های اصلی تبیین‌کننده وضعیت دوگانه یکپارچگی -

دسته‌بندی از جایگاه حرفه‌ای و آکادمیک مصاحبه‌شوندگان را نشان می‌دهد و فراوانی پرسش‌شوندگان در میان عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری گوناگون بخش عمومی نیز در جدول ۴ مشخص شده است.

۲-۳- تحلیل داده‌ها برای پاسخ به پرسش‌های تحلیل سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران

در پژوهش پایه این مقاله برای تحلیل داده‌های گردآوری‌شده در پاسخ به پرسش‌های تحلیل سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران از روش «تحلیل موضوعی» استفاده شد که روشی است برای تعیین، تحلیل و گزارش دهی الگوها^{۳۳} و تم‌ها (یعنی موضوع یک صحبت یا نوشتار) در میان داده‌ها (Braun & Clarke, 2006, 79) که هر تم نشانگر سطحی از الگویابی درون مجموعه داده‌ها است (Braun & Clarke, 2006, 81). فرایندی که این روش برای تحلیل و گزارش دهی الگوها و تم‌ها در میان داده‌ها به‌کار می‌گیرد، با برخی از دیگر روش‌های کیفی (چون نظریه مبنایی^{۳۴} و تحلیل محتوای کیفی) شباهت‌هایی دارد اما در مقایسه با این روش‌ها دارای دو تفاوت بارز است: نخست) در چارچوب‌های شناخت‌شناسانه گوناگون قابل به‌کارگیری است؛ و دوم) قابلیت به‌کارگیری هم در مسیری استقرایی و هم در مسیری استنتاجی را (برخلاف روش نظریه مبنایی که تنها در مسیری استقرایی به تحلیل داده‌ها می‌پردازد) دارد (Braun & Clarke, 2006, 1). در این مقاله به‌کارگیری این روش برای یافتن تم‌های اصلی تبیین‌کننده وضعیت سیاست‌گذاری یکپارچه در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران با پیمودن مراحل زیر انجام شده است (و نتایج آن در بند ۴-۳ مقاله معرفی شده است):

مرحله نخست - آشنایی با داده‌ها: آشنایی با داده‌ها با

جدول ۳- دسته بندی کلی از جایگاه حرفه‌ای و آکادمیک پرسش‌شوندگان، در پژوهش پایه مقاله.

جایگاه حرفه‌ای و آکادمیک			مصاحبه شونده
پ	ب	الف	
	*		۱۷
*		*	۱۸
*		*	۱۹
*			۲۰
	*		۲۱
*			۲۲
	*		۲۳
*			۲۴
	*		۲۵
	*	*	۲۶

جایگاه حرفه‌ای و آکادمیک			مصاحبه شونده
پ	ب	الف	
	*		۹
*		*	۱۰
*			۱۱
*			۱۲
	*		۱۳
		*	۱۴
		*	۱۵
	*	*	۱۶

الف- هیئت علمی دانشگاه - ب- مهندسین مشاور برنامه‌ریزی - پ- تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش عمومی

جایگاه حرفه‌ای و آکادمیک			مصاحبه شونده
پ	ب	الف	
*	*	*	۱
*		*	۲
*		*	۳
*		*	۴
	*		۵
*			۶
	*		۷
*		*	۸

جدول ۴- فراوانی مصاحبه‌شوندگان در میان عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری چنگانه بخش عمومی، در پژوهش پایه مقاله.

عوامل بخش عمومی	وزارت راه و شهرسازی*		وزارت کشور		نهاد مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران		شهرداری تهران	شورای شهر تهران
	کنونی	سابق	کنونی	سابق	سابق	کنونی	کنونی	
وضعیت: کنونی یا سابق	۱	۲	۲	۱	۵	۲	۱	
تعداد (نفر)	۱	۲	۲	۱	۵	۲	۱	

* با نام قبلی «وزارت مسکن و شهرسازی»

غیریکپارچگی در وضعیت سیاست‌گذاری بزرگ شهر تهران است. این تم‌ها عبارتند از: الف) روشن نبودن توزیع قدرت و مسئولیت میان سطوح ملی و محلی سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران، ب) دست‌نیافتن عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به کارکرد یکپارچه‌کننده مورد انتظار، و پ) دست‌نیافتن ابزارهای سیاست‌گذاری به کارکرد یکپارچه‌کننده مورد انتظار.

۲-۴-۱- روشن نبودن توزیع قدرت و مسئولیت میان سطوح ملی و محلی سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران

در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹؛ قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۳ و قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۹)، به دولت اختیارات و وظایفی در رابطه با واگذاری برخی امور شهری به سطوح محلی (که می‌توان آن را شامل شهرداری و شورای شهرها دانست) داده شده است. در کوشش‌هایی دیگر نیز می‌توان -- مستقیم و یا غیرمستقیم -- این تقاضا را ردیابی نمود؛ اما هیچ‌یک از این کوشش‌ها به دگرگونی در چارچوب‌های قانونی برای شفافیت در توزیع قدرت و مسئولیت میان سطوح ملی و محلی سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران منجر نشده است. این موضوع را می‌توان به شکل نگرفتن سطح محلی سیاست‌گذاری نیز مربوط دانست و اینگونه تفسیر کرد که مجموعه این عوامل پدیدآورنده تداخل وظایف شهرداری و قوه اجراییه یا دولت (متشکل از دولت، یعنی قوه اجرایی، شامل وزارت‌خانه‌ها و شعبه‌های استانی آنها)، در این بزرگ‌شهر بوده است. سطح ملی و محلی در این بزرگ‌شهر، وظایف خود را بیشتر بر پایه رقابت و تضاد با یکدیگر انجام می‌دهند. فقدان چارچوبی قانونی به همراه قواعد و مقررات برآمده از آن که کوشش‌کننده سهم و نقش گروه‌های متفاوت در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران را مشخص کند، موجب شده که نیروهای غیرمتشکل، هدایت‌نشده و پراکنده، اما دارای قدرت، که در پی به دست آوردن منافع سیاسی و اقتصادی در بزرگ‌شهر تهران هستند نیز جایگاه و عملکرد تعیین‌کننده‌ای در شهر تهران بیابند و در هریک از این دو سطح، از شرایط و رقابت‌های سیاسی برای اعمال فشار بر دیگر عوامل سیاست‌گذاری و در نتیجه به دست آوردن قدرت سیاسی و اقتصادی بیشتر بهره‌برند. این رویه که در سیستم متمرکز گردآوری مالیات، منابع مالی به‌طور موردی و به میزان متغیر، به‌عنوان «کمک‌های دولتی» در اختیار شهرداری بزرگ‌شهر تهران قرار می‌گیرد نیز نشان از نپذیرفتن این است که تهران (هم‌چون دیگر بزرگ‌شهرها و شهرها در کشور) به‌عنوان یک سیستم کارکردی مستقل و نیازمند تأمین منابع مالی خود است. این وضعیت در مجموع موجب می‌شود از یک سو سیاست‌های برنامه‌ریزی در بزرگ‌شهر تهران شفاف، روشن و قابل‌سنجش نباشند و از سوی دیگر، عامل سیاست‌گذاری که وظیفه نظرخواهی از و پاسخگویی به شهروندان درباره سیاست‌ها در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران را

دارد نیز مشخص نباشد.

۲-۴-۲- دست‌نیافتن عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به کارکرد یکپارچه‌کننده مورد انتظار

ردیابی کوشش‌های بخش عمومی در کشور ایران نشان از پایه‌گذاری ساختارهای سازمانی دارد که یا به‌طور صریح و به‌عنوان هدف اصلی در پی ایجاد یکپارچگی در سیاست‌گذاری بوده‌اند، و یا به‌طور ضمنی و به‌عنوان هدفی فرعی دارای توان بالقوه یکپارچه‌کننده سیاست‌های عوامل سیاست‌گذاری چندگانه در بزرگ‌شهر تهران بوده‌اند. در پژوهش پایه این مقاله، «نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران (که در دوره‌ای از فعالیت خود، به‌عنوان «نهاد مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران» نیز شناخته می‌شد)»، و «شورای شهر تهران» مهم‌ترین این عوامل سیاست‌گذاری شمرده شده‌اند. تحلیل نقشی که برای هریک از آنها در ایجاد یکپارچگی میان سیاست‌ها ردیابی شده است را در زیر می‌توان چنین بیان نمود:

الف- نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران
دلایل ردیابی شده در تبیین ناکارآمدی این عامل سیاست‌گذاری به‌عنوان یکپارچه‌کننده سیاست‌ها در بزرگ‌شهر تهران را می‌توان چنین برشمرد:

• **نبود توافق همگانی در میان عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در دو بخش عمومی و خصوصی درباره نقش و وظایف مورد انتظار از این نهاد:** تشکیل این نهاد یکپارچه‌کننده تصمیم‌های و سیاست‌های وزارت راه و شهرسازی (مسکن و شهرسازی سابق)، شهرداری و شورای شهر تهران به دلیل روشن نبودن گستره قدرت و اختیارات این دو بخش سیاست‌گذاری در این بزرگ‌شهر، به‌طور ذاتی نشان از پایه‌گذاری یک محیط تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برانگیزاننده تضاد منافع دارد. در تشکیل این نهاد نیز نبود توافق همگانی در این زمینه وجود داشت؛ یعنی این که عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در دولت، شهرداری و شورای شهر تهران، عوامل تصمیم‌سازی در شرکت‌های خصوصی تهیه‌کننده برنامه‌های شهری در بزرگ‌شهر تهران و افراد متخصص در جایگاه‌های دانش پژوهانه، باورهای متفاوتی درباره بایستگی شکل‌گیری این نهاد و نقش و وظایف مورد انتظار از آن داشتند و یا دست‌کم به توافق نخستین در زمان تشکیل آن پای‌بند نماندند. در طول دوره فعالیت‌های این نهاد نیز نه فقط چنین توافقی شکل نگرفت، بلکه رقابت بر سردستیابی به قدرت اثرگذاری بر تصمیم‌ها و سیاست‌های آن نیز به یکی از ویژگی‌های رابطه میان این نهاد و دیگر عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران تبدیل شد.

• **اثرگذاری عوامل بیرون از قلمرو برنامه‌ریزی شهری بر نقش و دستورکار این نهاد:** در تفاهم ایجاد شده میان شهرداری شهر تهران، وزارت راه و شهرسازی و شورای شهر تهران (که تعهدی قابل از میان برداشتن بود) نقش مورد انتظار از این نهاد، تهیه برنامه‌های توسعه شهری تهران و عمل هم‌چون یک ساختار سازمانی هماهنگ‌کننده تصمیم‌ها و سیاست‌ها بیان شد، در حالی که در مصوبه «شورای عالی شهرسازی و

نظارت (شامل زمینه‌های نظارت، معیارها و شاخص‌های نظارت) بیان نشده است. مطابق قانون، تنها سازوکار روشن برای واردکردن شورای شهر تهران در تولید تصمیم و سیاست در شهرداری این بزرگ‌شهر، به «طرح سؤال شورای شهر از شهردار» و «استیضاح شهردار» محدود می‌شود و در شرایطی که شورای شهر تهران در هریک از موارد مورد اختلاف خود با شهرداری این بزرگ‌شهر، نتواند رویه شهرداری را تغییر دهد، تنها مسیری که پیش روی آن قرار دارد، استیضاح شهردار است. تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شورای شهر تهران در مورد «منابع مالی» مورد استفاده در شهرداری این بزرگ‌شهر و چگونگی تخصیص این منابع مالی برای فعالیت‌های گوناگون نیز دچار این کاستی است که در بررسی هزینه‌های شهرداری تهران در شورای شهر نیز سازوکارها و ابزارهای سیاست‌گذاری تعهدآوری که شهرداری را ملزم به تخصیص منابع مالی، مطابق آن چه از پیش در شورای شهر به تصویب رسیده است، فراهم نشده است.

• کاستی قانونی در رابطه میان شورای شهر تهران با

شهروندان این بزرگ‌شهر: اعضای شورای شهر تهران از میان کاندیداهای معرفی شده برای کل شهر تهران توسط شهروندان انتخاب می‌شوند. این امر در حالی است که شوراهای پایین دستی شورای شهر یا شوراهای محلات (یعنی شورایی‌ها) نیز جایگاهی حقوقی در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری ندارند تا بتوان آنها را تقویت‌کننده رابطه پاسخگویی شورای شهر تهران به شهروندان این بزرگ‌شهر در سطح محلات شهری دانست، بلکه فقط می‌توانند به طور داوطلبانه مشکل‌های در زمینه‌های گوناگون تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در سطح محله را شناسایی کرده و آنها را به اطلاع اعضای شورای شهر بزرگ‌شهر تهران برسانند و همین محدوده از اختیارات نیز در دوران پس از سال ۱۳۸۴ به تدریج محدود شده است.

۲-۴-۳- دست نیافتن ابزارهای سیاست‌گذاری به کارکرد

یکپارچه‌کننده مورد انتظار

در بزرگ‌شهر تهران اسناد برنامه‌ریزی شهری اصلی «منشور شهر تهران، سال ۱۳۸۰»، «چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های استراتژیک تهران در افق ۱۴۰۴، سال ۱۳۸۵»، و «طرح جامع (راهبردی-ساختاری) تهران، سال ۱۳۸۶»، که -- به طور صریح یا ضمنی -- به‌عنوان هدایت‌کننده، هماهنگ‌کننده و یکپارچه‌کننده تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل سیاست‌گذاری چندانکه در این بزرگ‌شهر تولید شده‌اند و به دلایل زیر به کارکرد مورد انتظار از آنها در یکپارچگی و هماهنگی تصمیم‌ها و سیاست‌ها در این بزرگ‌شهر دست نیافته‌اند:

الف- امکان اثرگذاری گروه‌های دارای قدرت سیاسی و اقتصادی بر فرایندهای تدوین، تصویب و اجرای اسناد برنامه‌ریزی: امکان اثرگذاری افراد و گروه‌های دارای قدرت (سیاسی و اقتصادی) بر روند کارهای تدوین، تصویب و اجرای این برنامه‌ها از راه لابی‌گری، به‌راستی قوانین و مقررات شهری را به کالاهای قابل خرید و فروش در ساختارهای بوروکراتیک

معماری ایران» درباره شکل‌گیری آن (در چارچوب الزام‌های اجرایی «برنامه جامع شهر تهران، ۱۳۸۶») این نهاد به‌عنوان یک ساختار سازمانی دارای دستورکار فرایینی و نظارت بر اجرای برنامه جامع شهر تهران معرفی شد و نه یک ساختار سازمانی دارای وظایف یکپارچه‌کننده تصمیم‌ها و سیاست‌ها در فرایند پیوسته سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در بزرگ‌شهر تهران. این امر نشان می‌دهد آن چه به‌طور غیررسمی از شکل‌گیری و عمل این نهاد انتظار می‌رفت، در چارچوب‌های قانونی بیان نشد و پیامد آن اثرگذاری عوامل بیرون سیستم برنامه‌ریزی (شامل روابط و رقابت‌های سیاسی، انگیزه‌ها و منافع فردی و گروهی) بر فعالیت‌های آن بود.

• ناکارآمدی ساختار اداری - سازمانی تعیین شده برای

این نهاد: ساختار اداری - سازمانی این نهاد، آن را هم چون یک عامل سیاست‌گذاری خودکفا ندانسته بود؛ یعنی نه فقط دارای اختیارات مستقل نبود، بلکه از جنبه تعیین سرپرست وابسته به وزارت راه و شهرسازی و شهرداری شهر تهران، و از جنبه تأمین منابع مالی وابسته به شهرداری تهران بود. این وابستگی در حالی بود که وظیفه اصلی آن نیز نظارت بر عملکرد شهرداری شهر تهران در اجرای «برنامه جامع شهر تهران، ۱۳۸۶» در نظر گرفته شده بود که چنین نظارتی با وابستگی اداری و مالی این نهاد به عامل سیاست‌گذاری مورد نظارت آن (یعنی شهرداری)، در تناقض بود.

ب- شورای شهر تهران: شورای شهر تهران به‌عنوان یک عامل

سیاست‌گذاری منتخب شهروندان می‌تواند ظرفیت پذیرفتن نقش یکپارچه‌کننده تصمیم‌ها و سیاست‌های دیگر عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بخش‌های دولتی، خصوصی و شهرداری تهران را به دست آورد، در حالی که به دلایل زیر نتوانسته است کارآمدی لازم را در کسب چنین ظرفیتی داشته باشد:

• کاستی قانونی در زمینه رابطه شورای شهر تهران با

عوامل سیاست‌گذاری دولتی: در رابطه شورای شهر با عوامل سیاست‌گذاری در دولت، میان قوانین (قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاح‌های بعدی آن در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۲، ۱۳۸۶ و ۱۳۹۲) و ساختارهای موجود سازمانی و اداری تصمیم‌گیری تناقض و ناهمخوانی وجود دارد و در عمل، این عامل سیاست‌گذاری امکان نظارت بر فعالیت‌های نمایندگی‌های استانی و شهرستانی وزارت‌خانه‌های دولت را در اختیار ندارد. افزون بر این، وابستگی‌هایی که شورای شهر بر پایه قانون به وزارت کشور دارد نیز به این منجر می‌شود که شهروندان نتوانند از شورای شهر، انتظار عمل به‌عنوان یک «عامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری منتخب شهروندان و مستقل از بخش عمومی، برای نظارت بر تمام امور مربوط به شهر و پاسخ‌گویی درباره آنها» را داشته باشند.

• کاستی قانونی در زمینه رابطه شورای شهر تهران با

شهرداری این بزرگ‌شهر: در رابطه شورای شهر با شهرداری نیز فقط در بیانی کلی وظیفه انتخاب شهردار و نظارت بر عملکرد شهرداری بر عهده شورای شهر قرار داده شده، اما سازوکارهای

برنامه‌ریزی در بزرگ‌شهر تهران، تبدیل کرده است.

ب- دربرگیرنده نبودن فرایند تولید اسناد برنامه‌ریزی در بزرگ‌شهر تهران از جنبه‌های ذینفع مشارکت داده‌شده:

در بزرگ‌شهر تهران، سازوکار روشن و ازپیش‌اندیشیده شده برای واردکردن عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری چندگانه اثرگذار بر برنامه‌ریزی شهری در بزرگ‌شهر تهران (شامل عوامل بخش عمومی، شهروندان، و کسب‌وکارهای بخش خصوصی) در فرایند تولید ابزارهای سیاست‌گذاری تدبیر و به‌کارگرفته نشده است. واگذاری قدرت تصویب برنامه‌های جامع و تفصیلی شهر تهران به شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران بدون مشارکت سطح محلی تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری نمونه‌ای از این وضعیت است و در معرض بررسی شورای شهر قرار دادن برنامه‌های جامع و تفصیلی شهر تهران نیز فقط جنبه تأییدی دارد، زیرا این شورا دارای جایگاه حقوقی و قانونی برای تصویب چنین اسنادی نیست. این‌گونه است که اجرای اسناد برنامه‌ریزی شهری در یک فرایند از بالا به پایین تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری انجام می‌شود.

پ- تولید و به‌اشتراک‌گذارده نشدن پیوسته داده‌ها،

اطلاعات مورد نیاز برای تولید تصمیم‌ها و سیاست‌ها: در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در بزرگ‌شهر تهران داده‌ها و اطلاعات دقیق، همخوان و به‌روز مربوط به عناصر گوناگون سیستم شهری به‌طور پیوسته تولید نشده و در اختیار تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران قرار نمی‌گیرد تا ابزارهای سیاست‌گذاری بر پایه چنین داده‌ها و اطلاعاتی ایجاد شوند و قابلیت به‌روزرسانی بر پایه دگرگونی‌های سیستم شهری را نیز پیدا کنند. وجود فاصله زمانی آغاز تهیه برنامه و اجرای آن^{۳۳} که نشان از دگرگونی‌هایی عمده در وضعیت پدیده مورد برنامه‌ریزی دارد نیز اثرگذاری کاستی در تولید و به‌اشتراک‌گذاری داده‌ها و اطلاعات به‌روز برای بازبینی برنامه‌های شهری در بزرگ‌شهر تهران را تشدید کرده است.

ت- نبود سازوکار پاسخگویی بخش عمومی به شهروندان

درباره اجرای برنامه‌ها: نبود سازوکارهای گزارش‌دهی و پاسخگویی بخش عمومی به شهروندان درباره اجرای اسناد برنامه‌ریزی از این جهت بردست‌نیافتن این اسناد به نقش یکپارچه‌کننده مورد انتظار مربوط می‌شود که در نبود این سازوکار، هریک از عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بخش عمومی و نیز بخش منتخب شهروندان قادر شده‌اند اعمال و فعالیت‌های خود را نه در چارچوب آن‌چه این اسناد تعیین کرده‌اند، بلکه در مسیر نشان دادن توانایی‌های فردی و سازمانی خود قرار دهند و اقدامات و پروژه‌های دارای برآمدهای عینی و کوتاه‌مدت را پی‌گیری کنند.

۳- بحث

برآمد ساختار سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران، مجموعه سیاست‌هایی است که در آن سیاست‌ها و برنامه‌های عوامل رسمی سیاست‌گذاری (بخش عمومی با

تصمیم‌های عوامل غیررسمی تصمیم‌گیری (بخش خصوصی و شهروندان) ناهمخوان هستند و در مجموع تصمیم‌ها و سیاست‌های هماهنگ نشده، متناقض و رقیب در زمینه‌های گوناگون سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی این بزرگ‌شهر تهران اختیاری می‌شود که در نهایت به اتلاف منابع (شامل منابع مالی، نیروی انسانی و زمان) منجر می‌شود. اهداف، نیت‌ها، تصمیم‌ها و سیاست‌ها در ساختار سیاست‌گذاری این شهر، نه فقط فرایند یکپارچه شدن را نمی‌پیمایند، بلکه به جای پیشروی به سوی مسیریایی یکپارچه، هماهنگ و مشارکتی، به عناصر و مسیریایی غیریکپارچه و چندپاره، ناهم‌هنگ و متناقض و حتی رقابتی تبدیل شده‌اند. با بازبینی تم‌های اصلی تبیین‌کننده دوگانه یکپارچگی-غیریکپارچگی در سیاست‌گذاری بزرگ‌شهر تهران می‌توان دلایل بنیادین این وضعیت را چنین شرح داد:

نخست- شکل‌نگرفتن توافق و خواست جمعی در میان عوامل سیاست‌گذاری گوناگون (در بخش رسمی و غیررسمی تصمیم‌گیری) و در سطوح متفاوت (از سطح ملی تا سطح بزرگ‌شهری) درباره بایستگی استقرار یک ساختار سیاست‌گذاری یکپارچه در بزرگ‌شهر تهران و اراده مشترک این عوامل سیاست‌گذار در پیمودن مسیریایی برای پرکردن شکاف‌های حقوقی، مانع یکپارچگی بوده و به هم‌پوشانی و تضاد در تصمیم‌ها و سیاست‌ها در این بزرگ‌شهر انجامیده است.

دوم- نادیده‌گرفتن یا کم‌توجهی به تقابل و تضاد میان بخش‌های عمومی و خصوصی و عوامل رسمی و غیررسمی سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران و گوناگونی منافع، چارچوب‌های فکری، اعتقادی، و رفتاری این عوامل در مقیاس‌های گوناگون (از مقیاس کلان در کل بخش عمومی، تا مقیاس‌های خرد -- اما اثرگذار -- فردی) در بزرگ‌شهر تهران که برحسب انگیزه‌های متفاوت خود درک متفاوتی از ماهیت مشکل و راه‌های گشودن و رویارویی با آنها در این بزرگ‌شهر دارند و در عرصه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شهری هزینه‌ها و منفعت‌های از هم متمایزی را برای خود متصور هستند، موجب شده است این عوامل با اثرگذاری خرد-خرد، تدریجی و پیوسته خود هم‌چون مانعی بر سر راه موفقیت کوشش‌های یکپارچه‌کننده تصمیم‌ها و سیاست‌ها در این بزرگ‌شهر عمل کنند.

سوم- با وجود کوشش‌های گوناگون از سوی بخش عمومی -- که به‌طور صریح و یا ضمنی هدف ایجاد یکپارچگی و هماهنگی در تصمیم‌ها و سیاست‌ها در بزرگ‌شهر تهران را اختیار کرده‌اند -- روشن نیست که این هدف، در دستورکار کدامیک از عوامل تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار در بزرگ‌شهر تهران قرار می‌گیرد. چنین است که کوشش‌های گوناگون عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری گوناگون در سطح کشور، استان تهران و بزرگ‌شهر تهران، از یک سو در تهیه اسناد برنامه‌ریزی و تعیین و تولید اهداف و راهبردهای یکپارچه‌کننده (که اشاره به جنبه‌های محتوایی برنامه‌ریزی دارد^{۳۴}) و از سوی دیگر در پیشنهاد تشکیل ساختارهای سازمانی یکپارچه‌کننده (که اشاره به جنبه‌های روندکاری برنامه‌ریزی دارد^{۳۴})، هم‌چون عنصری تکرارشونده

رویارویی با مشکل‌های گوناگون برنامه‌ریزی شهری، در مسیری دیگر، و از راه تصمیم‌ها و سیاست‌های از پیش اندیشیده نشده صورت می‌پذیرد.

با وجود کاستی‌هایی که در بالا برشمرده شد، فرصت‌هایی نیز در زمینه ایجاد یکپارچگی در سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران قابل‌شناسایی است: از یک سو، کوشش‌های گوناگون (چون لایحه نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور که در سال ۱۳۷۸ و پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری که در سال ۱۳۹۲ تدوین شده‌اند) پژوهشگران در بخش خصوصی و نیز بخش عمومی درباره بایستگی اندیشه و سیاست‌گذاری برای ایجاد یکپارچگی در بزرگ‌شهر تهران، به شکل‌گیری و رشد نسبی درک این موضوع در عوامل رسمی تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در کشور ایران و بزرگ‌شهر تهران منجر شده است. به گونه‌ای که تغییرهایی در ساختارهای حقوقی پشتیبان سیاست‌گذاری یکپارچه ایجاد شده است. از سوی دیگر، تجربه‌هایی در بزرگ‌شهر تهران آغاز شده است که با گشودن فضای بحث و گفتگو درباره مشکل‌ها و سیاست‌ها در این بزرگ‌شهر از سوی اعضای شورای شهر، سازمان‌های غیردولتی و تشکل‌های مدنی، حساسیت و نظارت اجتماعی شهروندان را برانگیخته‌اند و از این راه مسیری غیررسمی، اما اثرگذار در نظارت بر تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل تصمیم‌گیری دولت و شهرداری بزرگ‌شهر تهران ایجاد شده است.

برای گشودن مشکل‌های برنامه‌ریزی بزرگ‌شهر تهران قابل‌ردیابی است. در هریک از این کوشش‌ها، عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برداشت‌های متفاوت و گاه متناقضی از انگاشت یکپارچگی داشته‌اند و بدون پیمودن فرایندهای ایجاد توافق و هم‌رایی در میان دیگر عوامل سیاست‌گذاری، خود را هسته اصلی یکپارچه‌کننده تصمیم‌ها و سیاست‌های آنان دانسته‌اند.

چهارم- تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در بزرگ‌شهر تهران توسط فعالیت‌های ناپیوسته و جسته‌وگریخته عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری گوناگون انجام می‌شود، نه در یک فرایند متوالی و پیوسته برنامه‌ریزی و با فراهم‌کردن محیط برنامه‌ریزی و الزام‌ها و سازوکارهای گوناگون موردنیاز راه‌اندازی این فرایند (شامل قوانین و مقررات پشتیبان تصمیم‌گیری، ساختارهای سازمانی شکل‌گرفته بر پایه قوانین و مقررات، منابع شامل منابع مالی، نیروی انسانی، زمان، و سیستم‌های داده و اطلاعات پشتیبان تصمیم‌گیری) که در آن اهداف تدوین‌شده در دوره‌های زمانی معین بازبینی و فرابینی‌شوند و عوامل رسمی و غیررسمی تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دارای مسئولیت در دستیابی به آنها نسبت به این مسئولیت خود، هم در برابر بخش عمومی و هم در برابر شهروندان پاسخگو باشند. گویی تهیه برنامه هم‌چون وظیفه و دستورکاری در ساختار بوروکراتیک اداره جامعه در بخش عمومی انجام شده و

نتیجه

سازوکار برنامه‌ریزی در بزرگ‌شهر تهران، را می‌توان کوشش‌هایی دانست که با نادیده‌گرفتن این پیچیدگی و گوناگونی در محیط تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران، بر این مبنا بوده است که با می‌توان با مجموعه‌ای از فرمان‌های رسمی از بالا به پایین، چگونگی رفتار سیستم در برابر سیاست‌های هدایت‌گرا را پیش‌بینی کرد. برآمد این تفکر موجب شده هرگونه مداخله سیاستی تأثیرهایی پیش‌بینی‌ناپذیر و نامعلوم در سطوح جغرافیایی-اداری و سازمانی گوناگون داشته باشد و گاه به جای بهبودی، موجب شکل‌گیری مشکل‌های جدید شده، دور باطلی از مشکل‌ها به وجود آید و پیامدهای نامنتظره و نادلخواهی بر زیرسیستم فضایی این بزرگ‌شهر، هم در کوتاه‌مدت و هم در بلندمدت ایجاد شود. این امر در حالی است که رویارویی با این وضعیت نیازمند اراده و خواست سیاسی در محیط سیاست‌گذاری بخش عمومی در کشور برای واگذاری بخشی از قدرت تصمیم‌گیری در امور شهرها به عوامل تصمیم‌گیری محلی در آنها (شامل شهرداری‌ها، شهروندان، نمایندگان منتخب شهروندان، تشکل‌های مدنی و انجمن‌های مردم‌نهاد) و گشودن محیط تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به روی آنان است، اراده‌ای که باور به وجود آن با تردید روبرو است. روابط یک‌سویه و از بالا به پایین بخش عمومی با دیگر بخش‌ها -- که گویی نشان از باور به بی‌نیازی نسبی آن از دیگر منابع موجود در جامعه دارد (به‌ویژه از

پذیرش پیچیدگی مشکل‌های بخش عمومی، موجب به‌رسمیت شناختن ناکارآمدی شیوه‌های سلسله‌مراتبی از بالا به پایین ایجاد هماهنگی، و بازنگری در رابطه میان دولت با دیگر عوامل تصمیم‌گیری در جامعه که هریک فردی یا گروهی، اهداف، منافع، اولویت‌ها و خواسته‌های خود را در یک سیستم چندعامله و چندسطحی مطرح می‌کنند، شده و تقاضا برای درکی یکپارچه از پدیده‌ها، علت‌ها، تأثیرها و آنچه به‌عنوان مشکل درک می‌شود را در جهان ایجاد کرده است. محیط تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران نیز محیطی است متشکل از عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری رسمی و غیررسمی که در سطوح فضایی و زمانی متفاوت در پی بیشینه‌کردن منافع فردی و گروهی خود هستند و هریک مطابق با دیدگاه‌ها، انگیزه‌ها و دورنمایی متفاوتی که از آینده این بزرگ‌شهر در نظر دارند و نیز میزان منابعی که در اختیار دارند با یکدیگر تفاوت دارند و اهداف آنها نیز مبهم و دارای عدم قطعیت است. یک نتیجه این وضعیت این است که آینده‌نگری و تحلیل و مهار مشکل‌های برنامه‌ریزی شهری با راه‌حل‌های از پیش آماده‌شده و در فرایندی از بالا به پایین ناممکن و یا دست‌کم دشوار است، زیرا هریک از عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران معیارهای ارزیابی متفاوتی دارند. این در حالی است که کوشش‌های بخش عمومی در کشور ایران و سیستم و

تفکر شده است که عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در این بخش می‌توانند منافع، خواسته‌ها و مشکل‌های شهروندان را شناسایی کرده و در مسیر برآوردن این خواسته‌ها و گشودن این مشکل‌ها، به تولید و اجرای تصمیم‌ها و سیاست‌ها بپردازند.

نظر منابع مالی که در مقایسه میان درآمد حاصل از صادرات نفت و فعالیت‌های وابسته به آن و منابع مالی که در نزد مردم است و به شکل مالیات در اختیار اداره‌کنندگان جامعه قرار می‌گیرد، همواره مورد نخست، برتری و اولویت داشته است) -- موجب تداوم این

پی‌نوشت‌ها

تعریف کرد (دانشپور و ابراهیم‌نیا، ۱۳۹۴، ۹۱-۹۴).

14 Policy Area.

15 Policy Subject.

۱۶ علیت قطعی‌گرا (deterministic causality) این اندیشه است که ایجاب هر رویدادی به رویدادهای مقدم (antecedent) همراه با قوانین طبیعت مربوط است.

۱۷ علیت غیرقطعی‌گرا (که علیت نامعین نیز ترجمه شده است) (causality indeterministic) نشانگر این اندیشه است که علت (قطعی) رویدادها، رویدادهای پیشین یا مقدم نیستند. این اندیشه در برابر علیت قطعی‌گرا، و با شناس (رویدادهای تصادفی) مرتبط است.

18 Co-Evolution.

۱۹ قانون تنوع لازم (requisite variety the law of) بیان می‌دارد که سیستم برای رویارویی با مشکلات متنوع نیاز به مجموعه‌ای از پاسخ‌ها دارد که دست کم به اندازه مشکلی که با آن روبه‌رو است، متنوع باشد.

20 Connectivity.

۲۱ در شرایط تعادل سیستم کمترین ظرفیت را برای سازش با شرایط جدید دارد و دارای پویایی‌های درونی نیست تا بتواند به محیط خود واکنش نشان دهد. در سوی دیگر، آشوب است؛ یعنی مجموعه‌ای از روابط که آنقدر پرتلاطم هستند که هیچ نظم معنی‌داری در آن وجود ندارد و هیچ سازش و پاسخی دارای ارزش نیست. یک سیستم هم در شرایط تعادل و هم در آشوب کامل از کارکرد بازمی‌ماند. مرحله تلاطم کم‌تر، مرز آشوب (edge of chaos) خوانده شده است.

22 Randomness.

23 Stasis.

24 Sensitive Dependence on Initial Conditions.

۲۵ رابطه سببی (یا علی) (causal relationship) رابطه‌ای میان دو متغیر است که یکی از آن دو (سبب یا علت) (cause) اثرگذار در وضعیت دیگری (معلول (effect))، و وضعیت معلول وابسته به وضعیت علت باشد.

۲۶ با وجود برداشت‌های گاه متفاوتی که از حکمروایی (governance) بیان شده، می‌توان هسته مشترک موجود در این برداشت‌ها را «سیاست‌گذاری نه فقط از سوی دولت، بلکه با مشارکت فعال دامنه‌ای دربرگیرنده از دیگر فعالان جامعه» ردیابی کرد؛ الگوی حکمروایی هم‌چون گزینه‌ای که در پی حذف حکومت است مطرح نشده، بلکه دولت (که مهم‌ترین بخش تشکیل‌دهنده حکومت است) یکی از عناصر اصلی تشکیل‌دهنده آن، و به‌عنوان یک نهاد در بین نهادهای بسیار دیگر باقی می‌ماند. حکمروایی حرکتی است از شکل‌های سلسله‌مراتبی سنتی اداره بخش عمومی به پذیرش شکل‌های شبکه‌ای آن، که موجب بازنگری در روابط بین حکومت و جامعه مدنی در مسیری مشارکتی‌تر شود (Pollitt & Bouckaert, 2004, 20-21).

۲۷ نمونه‌گیری نظری (theoretical sampling) یعنی انتخاب منابع برای گردآوری داده بر اساس ارتباط آنها با زمینه‌های تحلیل

۲۸ نمونه نمایا (representative sample) یعنی نمونه‌ای که نماینده کل جمعیت مورد مطالعه باشد.

۲۹ الگو (pattern) نوعی تم (یعنی موضوع یک صحبت یا نوشتار) رویداد (event) و یا شیئی (یا ماده) (object) تکرارشونده است که گاه به‌عنوان عناصر یک مجموعه (که در رویه‌ای پیش‌بینی‌شدنی تکرار می‌شوند) به آنها رجوع می‌شود.

۳۰ نظریه مبنایی (grounded-theory) که «روش نظریه داده-محور» یا

1 Comprehensiveness.

2 Service Delivery Agencies.

۳ فعالیت‌های زنجیره‌ای عمودی نهادهای بخش عمومی که در چارچوب یک هدف کلان مشترک و اتصال از راه وابستگی متقابل در انجام فعالیت‌هایشان در تخصص مربوط به خود عمل می‌کنند، یک «بخش» (sector) خوانده می‌شوند (Christensen, 1999, 49-50).

۴ سازوکارهای مشکل‌گشایی مبتنی بر «رهیافت‌های خطی» (linear approaches) سیستم‌ها را موجودیت‌های ایستایی می‌دانند که توسط روابط خطی به یکدیگر متصل شده‌اند که امکان ساده‌سازی و پارامتری کردن (parameterization) آنها وجود دارد و با داشتن نظریه مناسب، مشاهدات دقیق و دروندادهای مناسب، می‌توان چگونگی رفتار آن را کنترل و نتایج یک مداخله را پیش‌بینی نمود.

۵ «برنامه‌ریزی فضایی شهری» (urban spatial planning)، یک فرایند یکپارچه‌کننده برای مدیریت روابط میان فعالیت‌هایی که در یک محدوده کالبدی مشترک روی می‌دهند است که از سوی بخش عمومی هدایت شود (Albrechts, 2004). در برنامه‌ریزی فضایی یکپارچگی دستورکارهای چندگانه (محیطی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی) که بر مکان‌ها اثر می‌گذارند اهمیت پیدامی‌کند، در حالی که در برنامه‌ریزی کاربرد زمین (land-use planning) تنظیم کاربرد و توسعه زمین در محدوده‌های اداری مشخص پی‌گیری می‌شود.

۶ در این مقاله «بزرگ‌شهر» معادل واژه انگلیسی "metropolis" و مترادف با واژه «کلان‌شهر» در نظر آمده است.

۷ دولت (government) یا قوه اجراییه همراه با دو قوه مقننه و قضاییه، حکومت (state) در کشور ایران را تشکیل می‌دهند و به‌همراه عوامل تصمیم‌گیری چون شهرداری‌ها و شوراهای شهر، در مجموع بخش عمومی (public sector) را می‌سازند.

۸ در انجام مصاحبه‌های نیمه-ساختاریافته (semi-structured interview) بر خلاف مصاحبه ساختاریافته که مجموعه‌ای از پیش‌به‌تفصیل تعیین شده از پرسش‌ها مورد پرسش قرار می‌گیرد، پژوهشگر مصاحبه را با داشتن چارچوبی از مفاهیم که قصد تحلیل آنها را دارد آغاز می‌کند و بر اساس پاسخ‌های پرسش‌شونده به این پرسش‌ها، و اندیشه‌های جدیدی که از این پاسخ‌ها دریافت می‌کند، مصاحبه را به پیش می‌برد.

9 Thematic Analysis.

۱۰ راهبردهای پژوهش (research strategies) انواع طرح‌ها یا مدل‌های انجام پژوهش هستند که جهت‌گیری خاصی را در انتخاب شیوه‌های پژوهش ترسیم می‌کنند. در دسته‌بندی کلی سه دسته راهبردهای کمی، کیفی و ترکیبی پژوهش بیان شده است. برخی منابع، راهبردهای پژوهش را رهیافت‌های بازجست (Creswell, 2007) (approached to inquiry) یا روش‌شناسی‌های پژوهش (Martens, 1998) (research methodologies) نامیده‌اند.

۱۱ «روش انتخاب اطلاعات-سوی مورد» (information-led case selection) یعنی انتخاب نمونه‌ای که انتظاری‌رود بتوان مناسب‌ترین اطلاعات را از آن به دست آورد. گونه دیگر در انتخاب مورد، روش انتخاب تصادفی (random selection) است.

12 Public Policy-Making & Public Policy.

۱۳ مشکل سیاستی (policy problem) را می‌توان به‌عنوان توصیف تا حد ممکن تفصیلی و عملیاتی تفاوت میان وضعیت موجود و وضعیت مطلوب

سالاری، محمد (۱۳۹۴/۰۵/۳۰)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۸۰)، منشور شهر تهران، دبیرخانه علمی کنگره منشور شهر تهران، تهران.

شفایی، سیده (۱۳۹۴/۰۵/۲۸)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. صرافی، مظفر (۱۳۹۳/۱۲/۱۳)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. طرح راهبردی - ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران) (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ۰۹/۰۵/۱۳۸۶).

عندلیب، علیرضا (۱۳۹۲/۱۲/۲۳)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. غمامی، مجید (۱۳۹۴/۰۲/۲۹)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. فرجامی، امیر (۱۳۹۴/۰۳/۱۸)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحات بعدی آن در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۲، ۱۳۸۶ و ۱۳۹۲، مصوب مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹/۱۰/۱۵).

قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲/۰۷/۱۱).

قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹/۰۱/۱۷).

کاظمیان، غلامرضا (۱۳۹۲/۱۲/۱۰)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۹۲)، پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران، تهران.

مطوف، شریف (۱۳۹۴/۱۲/۲۳)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. منصور، امیر (۱۳۹۴/۰۲/۱۶)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. نودریور، علی (۱۳۹۴/۰۵/۱۹)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. هاشمی، سید رضا (۱۳۹۴/۰۲/۳۰)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. یزدانی، فردین (۱۳۹۴/۰۳/۱۷)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. Albrechts, L (2004), Strategic (spatial) planning reexamined, *Environment and Planning B*, 31, 743-758.

Berger, G & Steurer, R (2009), *Horizontal policy integration and sustainable development: Conceptual remarks and governance examples*, ESDN Quarterly Report, Vienna, June.

Braun, V & Clarke, V (2014), What can "thematic analysis" offer health and wellbeing researchers? *International journal of qualitative studies on health and well-being*, 9, 26152.

Brassoulis, H (2004), *Policy integration for complex policy problems: What, Why and How, Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration*, Berlin, December 3-4.

Brassoulis, H (2005), *Policy integration for complex environmental problems*. In: *Policy Integration for Complex Environmental Problems*, Brassoulis H. (ed). pp. 1-48. Asggate: Aldershot.

Clark, T. N (1981), Urban policy analysis: directions for future research, *Annual review of sociology*, Vol. 11, 437-455. Sage Publications, Incorporated.

Coplin, B (2007), *The Maxwell Manual for Good Citizenship: Public*

«روش نظریه داده-بنیاد» نیز نامیده شده، یک روش پژوهش استقرایی است که داده‌های کیفی را در سه مرحله «کدگذاری باز» (open coding)، «کدگذاری محوری» (axial coding) و «کدگذاری انتخابی» (selective coding) تحلیل می‌کند (Flick, 2009, 291-300).

۳۱ کاربرد این نرم‌افزار، مدیریت داده‌ها، امکان استخراج گدهای اولیه و الگوها در یک پایگاه داده، امکان تغییر هوشمند شاخه‌ها و زیرشاخه‌های متشکل از گدهای اولیه و الگوها، امکان ثبت یادداشت‌ها و گزارش‌گیری از گدهای اولیه و الگوها است.

۳۲ گدهای نخستین (initial codes). توالی و محتوای هریک از مراحل به‌کارگرفته شده در فرایند به‌کارگیری تحلیل موضوعی برگرفته از پژوهش‌های پراستناد معرفی‌کننده روش تحلیل موضوعی (Braun & Clarke, 2006) هستند. در برخی از پژوهش‌هایی که روش تحلیل موضوعی را به‌کارگرفته‌اند (Kassavou, French, & Chamberlain, 2013)، از عنوان‌های مراحل مربوط به روش «نظریه مینایی» نیز استفاده شده است.

۳۳ در تهیه طرح جامع (راهبردی-ساختاری) شهر تهران (۱۳۸۶) و طرح تفصیلی متعاقب آن (۱۳۹۱)، این فاصله حدود ۵ سال است.

۳۴ جنبه‌های روندکاری برنامه‌ریزی (procedural aspects of planning) به راه‌اندازی سیستم و سازوکار برنامه‌ریزی می‌پردازد و جنبه‌های محتوایی (substantive aspects of planning) شامل تصمیم‌ها و چگونگی اجرای آنها برای گشودن مشکل‌های برنامه‌ریزی در چارچوب سیستم و سازوکار راه‌اندازی شده است.

فهرست منابع

آزادی، جلال (۱۳۹۴/۰۵/۱۹)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. اطهاری، کمال (۱۳۹۴/۰۴/۲۰)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. اکبری، جواد (۱۳۹۴/۰۵/۳۱)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. براتی، ناصر (۱۳۹۴/۰۳/۲۷)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس (۱۳۷۸)، لایحه نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، پژوهشکده شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها، تهران.

پورموسوی، سید موسی (۱۳۹۴/۰۴/۰۲)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های استراتژیک تهران در افق ۱۴۰۴ (۱۳۸۵)، شورای اسلامی شهر تهران.

حاجوی، حمید (۱۳۹۴/۰۳/۱۹)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. حناچی، پیروز (۱۳۹۴/۰۳/۱۷)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. دانشپور، زهره؛ ابراهیم‌نیا، وحیده و محمودپور، نسرین (۱۳۹۳)، تدبیر چارچوب مدیریت دانش برای سیاست‌گذاری یکپارچه در کلان‌شهر تهران، نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، دوره ۱۹، شماره ۱، صص ۵۷-۷۰. دانشپور، زهره و ابراهیم‌نیا، وحیده (۱۳۹۴)، فرصت‌ها و موانع به‌کارگیری رهیافت همکارانه در پایه‌گذاری ساختار سیاست‌گذاری یکپارچه در شهر تهران، فصلنامه صفا، شماره ۶۸، صص ۸۵-۱۱۸.

دانشپور، سید عبدالهادی (۱۳۹۴/۰۳/۳۱)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. رییس دانا، فریبرز (۱۳۹۴/۰۳/۳۰)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. زبردست، اسفندیار (۱۳۹۴/۰۳/۲۷)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی. سالاری، محمد (۱۳۹۴/۰۲/۳۱)، مصاحبه اختصاصی نگارنده در پژوهش پایه مقاله درباره سیاست‌گذاری در بزرگ‌شهر تهران از منظر یکپارچگی.

environmental factors influence walking in groups? A walk-along study, *Journal of Health Psychology*, 20(10), 1328-1339.

Kidd, S (2007), Towards a framework of integration in spatial planning: an exploration from a health perspective, *Planning Theory & Practice*, 8(2), 161-188.

Latham, A; McCormack, D; McNamara, K & McNeill, D (2008), *Key concepts in urban geography*, Sage, London.

Manson, S. M (2001), Simplifying complexity: a review of complexity theory, *Geoforum*, 32(3), 405-414.

Mertens, D. M (1998), *Research methods and the politics of case study applications in education*, Jossey-Bass, San Francisco.

Miller, D & Salkind, N (2002), *Handbook of Research Design & Social Measurement*, Sage, CA.

Odendaal, N; Watson, V; Lerise, F; Andreassen, J & Duminy, J (2014), *Planning and the Case Study Method in Africa; the Planner in Dirty Shoe*, Palgrave Macmillan, London.

Pollitt, C & Bouckaert, G (2004), *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford university press, New York.

Ranney, A (1968), The study of policy content: A framework for choice, *Political science and public policy*, 3-21.

Stead, D & Meijers, E (2009), Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors, *Planning Theory & Practice*, 10(3), 317-332.

Underdal, A (1980), Integrated marine policy: what? why? how?, *Marine Policy*, 4(3), 159-169.

Yin, R (2003), *Case Study Research Design and Methods*, Sage, London.

Policy Skill in Action, Rowman & Littlefield.

Creswell, J. W (2007), *Qualitative inquiry and research design-choosing among five approaches* (3rd ed.), Sage, CA.

Creswell, J (2009), *Research Design; Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, London, Sage.

Christensen, K. S (1999), *Cities and complexity: Making intergovernmental decisions* (3rd ed.), CA, Sage.

Flick, U (2009), *An introduction to qualitative research*, London, Sage.

Getimis, P (2010), Strategic Planning and Urban Governance: Effectiveness and Legitimacy Making Strategies in *Spatial Planning*, Cerreta, M., Concilio, G., & Monno, V. (eds). pp 123-148. Springer: Netherlands.

Greenberg, G. D; Miller, J. A; Mohr, L. B & Vladeck, B. C (1977), Developing public policy theory: Perspectives from empirical research, *American Political Science Review*, 71 (04), 1532-1543.

Holden, M (2012), Is integrated planning any more than the sum of its parts? Considerations for planning sustainable cities, *Journal of Planning Education and Research*, 32(3), 305-318.

Howlett, M; Ramesh, M & Perl, A (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles And Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto

Holland, J (2007), *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform: A Sourcebook for Development Practitioners*, World Bank Publications, Washington DC.

Hutchison, R (2010), Chicago school of urban sociology, *Encyclopedia of urban studies*, 127-131.

Kassavou, A; French, D. P & Chamberlain, K (2015), How do

