



دانشگاه شهید بهشتی
Shahid Beheshti University

دانشگاه شهید بهشتی

دانشکده معماری و شهرسازی

گروه برنامه ریزی شهری و منطقه ای و طراحی شهری

کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری

نام استاد : دکتر بهزاد ملک پور اصل

نام دانشجو : غزال حافظی

شماره دانشجویی : ۹۹۴۱۹۰۵۸

نیمسال اول سال تحصیلی ۱۴۰۰-۱۴۰۱

۱- پرسش های کلیدی درباره ی سرشت سیاست گذاری عبارتند از:

نخست - رابطه ی سیاست عمومی و مناسبات سیاسی،

دوم - مبانی تصمیم گیری در سیاست گذاری، شرایط و زمینه های ظهور و شکل گیری یک سیاست،

سوم- عوامل مؤثر در تبیین پایداری و گسست در سیاست ها،

چهارم - رویکردهای تحلیل و ارزیابی سیاست های عمومی، مباحث نظری مربوط به اجرای سیاست، نسبت سیاست گذاری و ارزش ها

هر کدام از موارد یادشده را به شکل تشریحی - تحلیلی توضیح دهید.

پاسخ سوال ۱:

بخش ۱: مطالعه ی سیاست عمومی بیشتر از آنکه یک علم باشد یک ذوق و هنر است و هنوز دارای بدنه ی سیستماتیک علمی نیست. تعاریف متعددی نیز از آن وجود دارد: یک انتخاب ، اقدام یا عدم اقدام، رابطه حکومت با محیط اطرافش و در واقع چیزی که در عرصه ی عمومی اتفاق می افتد و با انتخاب حکومت ها پیوند خورده است. سیاست عمومی متکی بر اقدامات دولت و قوه ی قهری دولت بوده و هدفمند است. هدف آن هدایت کردن منابع به سمت منفعت عمومی است. مشخصات و ویژگی های تحلیل سیاست به شرح زیر است:

۱-مشکل-سو بودن (problem-oriented) علم سیاست و تحلیل سیاست با یک مشکل شروع می شود. تنها خروجی اهمیت ندارد و فرآیند هم مهم است و باید دارای دیدگاه انتقادی باشیم.

۲-چندانضباطی بودن (multidisciplinary) علم سیاست گذاری تمام علوم را قطع می کند و از علوم مختلف استفاده میکنیم.

۳-به لحاظ روش شناختی مجزا است. دقیقاً نمی توانیم عین همان روش هایی که از علوم مختلف گرفته ایم را در تحلیل سیاست بیاوریم. باید چارچوب روش شناختی خود را داشته باشیم.

۴-به لحاظ تئوری هم مجزا است. ما باید با دید انتقادی نظریه ها را بخوانیم و در نهایت به چارچوب مفهومی خودمان برسیم. چارچوب مفهومی باید در ارتباط با جهان روابط انسانی باشد.

۵-متکی به ارزش بودن. ذهن ما هنگام تحلیل سیاست دارای یک ارزش است. تحلیل سیاست متکی به ارزش هاست.

در این میان این سوال به وجود می آید که آیا سیاست عمومی سیاست گذاری را تعیین می کند یا سیاست گذاری است که سیاست عمومی را تعیین می کند؟ برای مثال یک نظام سیاسی داریم که مبتنی بر تصمیم گیری های از بالا به پایین است و تأثیر این سیاست در سکونتگاه غیررسمی از بین بردن آنها است و فرآیندهای مشارکتی در نظر گرفته نمی شود. بنابراین در این جا سیاست و آن مناسبت های سیاسی باعث سیاست گذاری شد. اما اگر سیاست گذاری ما مبتنی بر دموکراسی باشد، یعنی ارزش ذهنی ما بر پایه دموکراسی است در نتیجه سیاست های ما نیز مبتنی بر مشارکت است و برای بهبود وضعیت این سکونتگاه ها فرآیندهای مشارکتی را در نظر می گیریم و شهروند را درگیر امور می کنیم تا از حالت منفعل خارج شود. در اینجا سیاست گذاری بر سیاست اثر گذاشته و آن را تعیین می کند.

همچنین افرادی مانند لاسول معتقد بودند سیاست گذاری است که سیاست را تعیین میکند. مراحل سیاست گذاری از دیدگاه لاسول به شرح زیر است:

۱-ادراک (perception): یعنی درک ما از آن پدیده چیست؟

۲-تعریف (definition): تعریف آن پدیده چیست؟

- ۳- سازماندهی (organization): بر اساس درک خود و تعاریفی که از مبانی نظری معتبر به دست آوردیم، آنها را سازماندهی می کنیم.
- ۴- شرح دادن (representation): آن چیزی که درک کرده ایم را شرح می دهیم.
- ۵- صورت بندی (formulation): موضوع و مسئله را صورت بندی می کنیم.
- ۶- مشروعیت بخشی (legitimation): آن موضوع را بین مسئولین، مردم، کنشگران اصلی و تصمیم گیران محلی جا می اندازیم.
- ۷- به کارگیری (application): آن سیاستی را که مشروعیت بخشیدیم و صورت بندی کردیم، به کار میگیریم.
- ۸- ارزیابی (evaluation): واکنش مردم را نسبت به آن سیاست ارزیابی می کنیم.
- ۹- انتخاب راه حل خوب (resolution): پس از ارزیابی واکنش ها نسبت به سیاست ها، سیاست ارجح را انتخاب می کنیم.

بخش ۲: همانطور که می دانیم در یک سطح بنیادین، سیاست عمومی در واقع مطالعه‌ی تصمیم گیری است (decision making). بنابراین در ابتدا باید دو سوال را از خود بپرسیم. چه کسانی تصمیم می گیرند؟ چگونه این تصمیم ها توسط آنان (نهادها، کنشگران و بازیگران سیاسی مختلف) گرفته می شود؟ سیاست عمومی یک انتخاب است. انتخاب اینکه تصمیمی گرفته بشود یا نشود و همچنین اقدام و عدم اقدام را نیز سیاست می گویند. در واقع می توانیم بگوییم که سیاست عمومی تجسم انتخاب‌هایی است که مبتنی بر قدرت اجبارگر (قهری) دولت است؛ بنابراین کنشگر اصلی در زمینه سیاست گذاری دولت است و برای اجرای سیاست ها و حتی عدم اجرای آنان باید متکی بر قوه‌ی اجباری دولت باشیم. همچنین به دلیل اینکه سیاست عمومی باید در جهت برآوردن منفعت عمومی باشد، وظیفه‌ی دولت سیاست‌گذاری در این جهت است. باید به این نکته توجه داشت که سیاست گذاری در مرحله‌ی اجرای سیاست تمام نمی شود و پس از اجرا باید توسط دولت تبیین (explanation) شود. مطالعات سیاست گذاری به منظور تبیین این تصمیم های سیاسی، وام دار نظریه‌ی عقلانی است. در واقع نظریه‌ی عقلانی بر پایه‌ی منطق استدلالی انسان و مدل تصمیم گیری عقلانی است. گام هایی که در این مدل طی می شود به ترتیب شامل: شناخت وضع موجود (تعیین هدف و هدایت تصمیم ها به سمت آن هدف)، ارزش گذاری گزینه ها و آلترناتیوهای واقعی (قیود را باید در نظر بگیریم) رسیدن به هدف و بررسی پیامدهای آنان و در نهایت انتخاب گزینه‌ی ارجح تر و اجرا است. البته این فرآیند چرخه‌ای است و در مرحله‌ی اجرا تمام نمی شود و ممکن است مسئله و هدفمان تغییر کند. حال اگر فرد سیاست گذار بخواهد بر پایه مدل عقلانی تصمیم گیری خود را تبیین کند این فرآیند را طی می کند: شناسایی مشکل یا مسئله، جست و جوی تمامی گزینه های واقعی و ممکن برای حل آن مسئله، ارزش گذاری و وزن دهی به گزینه ها، انتخاب گزینه کارا و در نهایت اجرای آن سیاست.

البته برخی محققین اظهار می کنند که مدل تصمیم گیری عقلانی مدلی غیرواقع بینانه است به دو دلیل: سیاسی و عملی. سیاسی از این منظر که شهروندان به راه حل فوری نیاز دارند. عملی از این نظر که سیاست پیچیدگی های خاص خود را دارد و ظرفیت شناختی عقل انسان محدود است. در میان آنها لاسول ادعا میکند که مدل تصمیم گیری عقلانی همچنان برای تبیین تصمیم گیری در زمینه‌ی سیاست گذاری مدل جذابی است اما یک ایراد دارد: ارزش گذاری در این مدل توسط فرد انجام می شود و ممکن است منفعت شخصی به جای منفعت عمومی در تصمیم گیری دخیل شود. با توجه به اینکه هدف سیاست عمومی ارتقاء منفعت عمومی است، باید کاری کنیم که منفعت شخصی در گرو منفعت عمومی باشد. راه حل آن ایجاد نهاد است. در واقع می توانیم با ایجاد قواعد و قوانینی که در راستای منفعت عمومی هستند، سیاست های کارآمد و کارا ایجاد کنیم و چنانکه این سیاست ها کارآمد نبودند، نهادها را بازطراحی کنیم.

در ارتباط با شرایط و زمینه های ظهور، زمینه های فرعی یک سیاست گذاری شامل ارزیابی، تحلیل و فرآیند سیاست است که هر کدام دارای سوالات جداگانه‌ای هستند. همچنین زمینه های مطالعاتی سیاست عمومی شامل شناسایی مسائل مهم جامعه، شناسایی آن مسائلی که دولت باید به آنها توجه می کرده و راه حل ارائه میکرده است، ارزیابی سیستماتیک آن راه حل ها و بررسی پیامدهای

آن تصمیم و ارزیابی اثرات توسط دولت است. همچنین یک سیاست باید دارای ویژگی‌هایی مانند شناسایی مشکل، کارا بودن، اثربخش بودن، در راستای ارتقاء منفعت عمومی و ارزش-محور باشد تا بتواند قابل قبول باشد.

بخش ۳: به طور کلی انسان‌ها دارای عقاید، ارزش‌ها، باورها و اعتقادات مختلف هستند. چه بسا آنها در زمینه‌ی سیاستگذاری نیز این باورها و ارزش‌ها را به همراه دارند. بنابراین میتوان این ادعا را نمود که هیچ جهانی خالی از ارزش نیست و این ارزش‌ها باعث پاسخ‌های سیاستی متفاوت به مسائل می‌شوند. برای مثال در ارتباط با مراقبت بهداشت عمومی برخی معتقدند که تأمین آن وظیفه‌ی دولت و برخی معتقدند که تأمین آن وظیفه‌ی بخش خصوصی است. بنابراین هر دو سیاست ارزش-محور (value-based) هستند. در این شرایط است که این تعارضات در مقابله با مسائل موجب گسست (fracturing) می‌شوند؛ یعنی در واقع برای حل یک مسئله واحد چندین راه حل داریم. سوالی که پیش می‌آید این است که چه باید کرد و این گسست‌ها چگونه تبیین می‌شوند و راه حل‌ها به پایداری می‌رسند؟ در واقع باید بدانیم که این شکاف‌ها و گسست‌ها در سیاست طبیعی است و ما نه تنها نباید آنها را حذف کنیم بلکه باید آن‌ها را به رسمیت بشناسیم. مانند جان اف کندی که هنگام تصمیم‌گیری‌های مهم جلسه‌ای تشکیل میداد و سیاست‌گذاران مختلف می‌خواست که نظراتشان را با او به اشتراک بگذارند. در نهایت نیز تصمیم می‌گرفت. بنابراین اقدامی که باید انجام دهیم این است که نظام‌های ارزشی متفاوت را به رسمیت بشناسیم و در نهایت با توجه ویژگی‌های سیاست یعنی کارایی، کارآمدی و ارزش-محور بودن، سیاست برتر را انتخاب کنیم.

بخش ۴: رویکرد تحلیل سیاست با یک مشکل و مسئله شروع می‌شود. در این رویکرد عمومی ما دارای ذهن هنجارین یا normative بوده و متکی بر یک چارچوب فکری پشتیبان هستیم. در واقع یک سیاست را با یک ارزش ذهنی تحلیل می‌کنیم. برای مثال ارزش ذهنی ما عدالت فضایی است و هنگام تحلیل یک سیاست به دنبال ردپای این ارزش میگردیم مثلاً توزیع عادلانه خدمات. همچنین سوال اساسی که در تحلیل سیاست از خود می‌پرسیم این است که باید چه کار کنیم؟ (what should we do?) در تحلیل سیاست باید تفکر انتقادی داشته باشیم و چالش پیش روی ما انتخاب بهترین سیاست است و در انتخاب سیاست‌ها باید به دو ویژگی کارآمدی و اثربخشی به طور همزمان توجه کنیم. برای مثال اگر اجرای پروژه‌ای از نظر اقتصادی با صرفه است اما از نظر محیط زیستی دارای آسیب است باید در آن تجدید نظر کرده و تمام پیامدهای آن را بسنجیم. در این رویکرد روش‌ها کمی، کیفی، تحلیل هزینه و غیره است.

در رویکرد ارزشیابی سیاست به دنبال تمرین تجربی هستیم. در واقع یک سری فنون و روش‌هایی داریم و بر اساس آنها ارزشیابی را انجام میدهم مانند EIA. در مرحله‌ی ارزشیابی، یک سیاست انجام شده و تمام شده و اثرات آن باقی مانده است بنابراین سوالی که از خود می‌پرسیم این است که چه کاری را در گذشته انجام داده ایم؟ (what have we done?) و یا اینکه یک برنامه و سیاست چه اثراتی را ایجاد کرده است؟ در این رویکرد روش‌ها کمی، کیفی، آماری و متخصص است.

در رویکرد اجرای سیاست نیز دو سوال اساسی داریم: چگونه برخی سیاست‌ها موفق شده و برخی از آنها شکست خورده‌اند؟ و چگونه برخی سیاست‌ها به عمل تبدیل شده‌اند؟ همچنین سیاست در مرحله‌ی اجرا پایان نمیابد و پس از آن باید تبیین شود. رهیافتی که در اجرای سیاست به کار گرفته میشود عقلانیت محدود است و روش‌ها کمی و کیفی هستند.

در واقع نسبت سیاست‌گذاری و ارزش‌ها به این صورت است که نمیتوان بدون داشتن ارزش‌های ذهنی وارد تحلیل سیاست شد. در واقع جهان خالی از ارزش وجود ندارد و سیاست‌گذاری باید ارزش-محور باشد. برای مثال اگر ارزش ما تأمین منفعت عمومی است باید در سیاست‌هایمان نیز منعکس شود. برای مثال ما برنامه ریزان باید در سطح شهر برای اجرای این سیاست کلان، کاربری‌های خدماتی را تأمین کنیم و ترجیحات اکثریت را در نظر بگیریم نه اقلیت مرفه را. یا برای مثال ارزشی که لاسول از آن در تحلیل سیاست صحبت میکند دموکراسی است. اگر ارزش ذهنی ما دموکراسی باشد باید سیاست‌ها به گونه‌ای

طراحی شوند که شهروند در جامعه نقش فعال داشته و مشارکت داشته باشد. اگر جامعه منفعل باشد ارزش دموکراسی بی معنی خواهد شد.

۲- مسکن مهر در دولت نهم جمهوری اسلامی ایران با هدف «خانه دار کردن قشرهای کم درآمد» در دستور کار قرار گرفت و مقرر شد که سالانه تعداد یک میلیون و پانصد هزار واحد مسکونی با زمین در سطح کشور واگذار شود. الف) این سیاست مسکن در کشور را از جنبه «ارزیابی نیاز» و با اشاره به مولفه‌ها و پرسش‌هایی که در متون نظری و تجربی در رابطه با ارزیابی نیاز مطرح شده تحلیل کنید و ب) شرح دهید که ارزیابی در چنین پروژه‌هایی با چه چالش‌هایی روبه‌رو است؟

بخش الف: ارزیابی نیاز: خردمآیه اصلی یک برنامه توسعه فضایی در آن است که به بهبود مشکلات منطقه بپردازد. بنابراین، یکی از انواع با اهمیت ارزیابی، ارزیابی ماهیت، بزرگی و پراکنش یک مشکل توسعه است. میزان نیاز به یک برنامه و دلالت‌هایی برای طراحی برنامه در زمینه ارزیابی این گونه فعالیت‌های تشخیصی به «ارزیابی نیاز» اشاره دارد. ارزیابی نیاز، اغلب نخستین مرحله از فرایند برنامه ریزی یا تجدیدنظر در برنامه اجرا شده به منظور پاسخگویی هرچه بیشتر به نیازهای شرکت‌کنندگان هدف به شمار می‌رود، همچنین راهنمای بهبود برنامه در راستای اهداف مدنظر است. این نوع ارزیابی در تشخیص وضعیت، نیازسنجی و مسئله‌یابی مجموعه شهری، از دیدگاه ملاحظات محیط زیستی، در مراحل نخستین کاربرد دارد. (شریف زادگان، ندایی طوسی، ۱۳۹۷)

سیاست مسکن مهر: در کشور ایران به منظور پاسخ‌گویی به تقاضای مسکن افراد کم درآمد، سیاست‌هایی به منظور تأمین مسکن در برنامه‌های توسعه‌ی دولت در دستور کار قرار گرفت. پیشنهاداتی مانند اجاره‌ی بلندمدت (۹۹ ساله) تعاونی مسکن با کمک وزارت تعاون مطرح شد و همچنین سیاست انبوه‌سازی در دستور کار قرار گرفت. در پی این سیاست‌ها و تصمیمات اخذشده طرح "مسکن مهر" در سال ۱۳۸۶ و در دولت نهم به صورت قانون به اجرا درآمد. در این طرح دولت تهیه‌ی کننده‌ی زمین بوده است که در نهایت قیمت زمین از هزینه‌ی ساخت مسکن حذف شده و ساختمان‌ها نیز با متوسط زیربنای هر واحد ۷۵ مترمربع ساخته شده است. به کمک این سیاست، برنامه‌ی دولت برای مسکن افزایش پاسخ‌گویی به تقاضای مسکن قشر کم درآمد جامعه و کاهش قیمت مسکن در سال‌های پس از اجرای این پروژه بوده است. گروه‌های هدف در این طرح نیز دهک‌های درآمدی بین ۱ تا ۵ بوده‌اند.

حال این سیاست را از جنبه «ارزیابی نیاز» بررسی می‌کنیم. همانطور که می‌دانیم مسکن یکی از بخش‌های مهم اقتصاد است اما در ایران از اهمیت بالاتری برخوردار است که در ادامه به آن می‌پردازیم. در این بررسی به دنبال پاسخگویی به سوالات زیر هستیم:

- مسکن به عنوان سرپناه یا فضای اجتماعی زیستی؟

- ابزار سودآوری یا ابزاری برای تأمین نیازهای مردم؟

- بازیگران حوزه مسکن چه کسانی هستند؟

بنابراین در بخش ارزیابی می‌خواهیم بدانیم چه کرده ایم؟ (what have we done)

در مرحله‌ی اول به دنبال ردیابی مشکل اصلی مسکن هستیم. (identifying problem)

با توجه اطلاعات آماری مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۵، ۲۵ میلیون و ۴۰ هزار واحد مسکونی خالی و ۲۴ میلیون خانوار داشته‌ایم. این موضوع نشان می‌دهد که رشد واحدهای مسکونی خالی بیشتر از رشد خانوار بوده است (حدود ۱۱ درصد و ۳ برابر نرم جهانی). همچنین شاخص خانوار در واحد مسکونی نیز در سال ۹۵ برابر با ۱،۰۶ بوده است. بنابراین به طور تقریبی ۱ میلیون

خانوار بدون مسکن و ۲ میلیون واحد مسکونی خالی داریم. از این استدلال نتیجه می‌گیریم که مشکل اصلی ما عرضه‌ی مسکن نیست (مدیریت عرضه و زیاد بودن تعداد واحدهای مسکونی خالی). میتوانیم این راه حل را بدهیم که از واحدهای مسکونی خالی مالیات بگیریم برای مثال ۶۰ درصد از اجاره در صورت عرضه‌ی آن واحد خالی. اما مشکلی که وجود دارد داده‌ها و اطلاعات مربوط به آنها کم است و شناسایی این افراد بسیار مشکل است. بنابراین همچنان مشکل مسکن حل نمی‌شود و مسئله‌ی اصلی مشخص نشده است.

در ادامه به بررسی سهم از ثروت خانوار ایرانی می‌پردازیم: حدود ۸۸ درصد از اموال خانوار ایرانی را املاک و مستغلات تشکیل می‌دهد. بنابراین می‌توان گفت خانوار ایرانی زمانی ثروتمند می‌شود که خانه، زمین، دلار، طلا و غیره را به عنوان سرمایه داشته باشد. پس به جای اینکه به سمت سرمایه‌گذاری در اموری که منجر به افزایش دانش و تولید می‌شود (سرمایه‌های مولد مالی مانند بورس، اوراق بهادار، بیمه و غیره) برویم به سمت سرمایه‌گذاری در دارایی‌های غیرمولد مالی (دلار، طلا، مسکن و غیره) می‌رویم. این مسئله باعث می‌شود که مسکن در کشور ما به کالای سرمایه‌ای و تنها سرپناه تبدیل شود. اما مسکن امری اجتماعی است و باید به عنوان فضای اجتماعی زیستی باشد که در کشور ما اینگونه نیست.

نتیجه چیست؟ افزایش شکاف و اختلاف طبقاتی و افزایش ضریب جینی. به دلیل اینکه مسکن کالای مصرفی بوده و رشد قیمت آن نیز به صورت لحظه‌ای است، افرادی که ثروتمندترند و دارایی‌های غیرمولد مالی بیشتری دارند روز به روز ثروتمندتر و افرادی که اجاره نشین اند روز به روز بیشتر از این فضا رانده می‌شوند و اینگونه می‌شود که در سال ۱۳۹۵، اختلاف بین دهک درآمدی اول و دهم ۱۴ برابر میشود. بنابراین تا زمانی که مسکن کالای سرمایه‌ای باشد و خانوار ایرانی در بخش غیرمولد مالی سرمایه‌گذاری کند، مشکل مسکن حل نخواهد شد. برای مثال کشور آلمان از این بخش عبور کرده و به سمت سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مولد گام برداشته است.

همچنین بازیگران اصلی مسکن در ایران شفاف نیستند. یکی از اصلی‌ترین آنها بانک‌ها هستند که بازار مسکن را به شدت آشفته ساخته‌اند. آنها در مقیاس وسیعی خرید مسکن و عرضه نمی‌کنند. در نهایت زمانی که عرضه کم می‌شود و تقاضا زیاد میشود، قیمت مسکن افزایش می‌یابد.

در تحلیل سیاست ما روش‌های خاص خودمان را داشتیم برای مثال از اقتصاد، آمارها و مقایسه استفاده کردیم تا اینکه به چارچوب مفهومی مجزای خودمان برسیم.

چارچوب مفهومی: میتوانیم مسکن را تمایز بین کالای مصرفی و کالای سرمایه‌ای تعریف کنیم. اگر مسکن کالای مصرفی باشد دیگر کسی نمیتواند حتی به خرید خانه‌ی دوم فکر کند زیرا هزینه‌هایی مانند مالیات، هزینه‌ی نگهداری و غیره را برای او خواهد داشت.

به دلیل اینکه تحلیل سیاست باید ارزش-محور باشد میتوانیم در بخش مسکن به دنبال ارزش عدالت یا کاهش نابرابری باشیم.

راهکارها (what should we do?):

-باید شرایط به گونه‌ای باشد که مردم ایران به سرمایه‌گذاری‌های مالی مثل بورس، خرید اوراق بهادار، بیمه و غیره رغبت کنند تا اقتصاد مولد شود.

-بازیگران در حوزه‌ی مسکن باید شفاف شوند برای مثال بانک‌ها، دولت و بنگاه‌های مسکن حذف شوند و تنها ساخت مسکن را به شرکت‌های بزرگ بسپاریم تا شفاف‌سازی شود.

در نهایت ارزیابی راهکارها و اجرای سیاست‌ها و پس از آن هم تبیین آنها اهمیت می‌یابد.

بخش ب) یکی از چالش‌هایی که در ارزیابی سیاست پروژه‌هایی مانند مسکن مهر وجود دارد، انتخاب بهترین سیاست است. همچنین بی‌شک اغلب سیاست‌های مسکن در کشورهای در حال توسعه عموماً محصول شرایط اقتصاد سیاسی آنهاست. از این رو راهبردهای تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شهری، گذشته از کاستی‌های مفهوم با رویکردهای نامناسبی که از اقتصاد دوگانه شهرها نشأت گرفته‌اند، یکی از نتایج رویکرد برنامه‌ریزی شهری سنتی محسوب میشوند. اتخاذ این گونه رویکردها

در نهایت به شکل گیری چالش هایی انجامیده است که مهم ترین آنها تعدد مراکز سیاست گذاری، تنوع اجرا، هدف گیری غیر موثر و فقدان شفافیت در بخش مسکن کم درآمدها محسوب می شوند (عابدینی، ۱۳۹۷).

۳- «ارتقاء توانمندی های مدیریتی استان ها به یکی از سیاست های نهادی برنامه اول توسعه در کشور بود. اگر بخواهید این سیاست را از جنبه نظریه سیاست ارزیابی کنید، باید به چه پرسش هایی پاسخ دهید؟ این پرسش ها را برحسب مؤلفه های نظریه سیاست بیان کنید.

پاسخ ۳: نظریه سیاست: مک کول بر آن بود که نظریه خوب در سیاست عمومی باید واجد این خصایص باشد: اعتبار (شرح دقیقی از واقعیت باشد)؛ به صرفه بودن؛ آزمون پذیری؛ ایجاد سازمان / فهم اعمال نظم کند؛ اکتشافی (چونان راهنمایی برای تحقیق های دیگر عمل کند)؛ ارائه تبیین علی؛ قابلیت پیش بینی؛ مرتبط / مفید بودن؛ قدرتمندی (استنتاج های غیربديهی ارائه کند)؛ اعتماد پذیری (قابل تکرار باشد)؛ و عینیت و صداقت (نقش ارزش ها را روشن سازد). فهرست مک کول، به دلیل فراگیری آن، تقریباً به اندازه باری که دیدگاه لاسولی بر دوش نظریه سیاست گذاری می گذارد، ایده های بلند پروازانه است. دستیابی به نظریه ای واحد که تمامی این جنبه ها را منعکس کند، در هر رشته ای موجب چالش های بزرگی خواهد شد، چه رسد به رشته ای که می خواهد وصفی از جهان آشفته سیاست و فرایند سیاست گذاری به دست دهد. مک کول بی درنگ می پذیرد که بعید است نظریه سیاست گذاری شامل تمامی این خصایص باشد (Larimer, 2009).

مدل نظریه مراحل لاسول اولین قدم در نظریه سیاست است. مراحل این مدل عبارت اند از: ادراک، تعریف، سازماندهی، شرح، صورتبندی، مشروعیت بخشی، به کارگیری سیاست ها، ارزیابی واکنش مردم و در نهایت انتخاب سیاست مطلوب.

به منظور ارزیابی این سیاست ابتدا باید از خود پرسیم چه کار کرده ایم؟ (what have we done?)

۴- منفعت عمومی (public interest) به عنوان یکی از انگاشتهای کلیدی در برنامه ریزی شهری و منطقه ای، همواره مورد توجه صاحب نظران این انضباط بوده و به عنوان یکی از معیارهای کلیدی در عرصه ی کنش برنامه ریزی مطرح بوده است. این انگاشت در برخی موارد نقش توجیهی برای مداخله دولت در فرایند توسعه ی منطقه ای و مشروعیت بخشی به آن نیز ایفا کرده است. سناریوهای توسعه ی فضایی استان مورد مطالعه در درس کارگاه را از منظر دستیابی به منفعت عمومی ارزیابی کرده و در تحلیل های خود هر دو سوبه ای روند کاری و محتوایی سناریوهای یاد شده را مد نظر قرار دهید. در پاسخ به این پرسش توصیه میشود ابتدا درباره نقش و جایگاه منفعت عمومی در فرآیند ارزش گذاری سیاست ها بحث کنید.

پاسخ ۴: در طول تاریخ شهرسازی و برنامه ریزی شهری منفعت عمومی همواره یکی از برجسته ترین توجیه کننده های اقدامات شهرسازی بوده است به این منظور که هر زمان اقدامی در شهرها اجرا میشده این توجیه را به دنبال داشته که این اقدام منفعت عمومی را تأمین میکند. این مفهوم معیاری برای قضاوت فعالیت های شهرسازی است و در نتیجه برنامه ریزان شهری نمی توانند بدون در نظر گرفتن آن در امور شهری مداخله کنند. در واقع اگر در نظر بگیریم که برنامه ریزی شهری یک سیاست عمومی و نوعی مداخله است، این مداخله باید در جهت رفع نیازهای عموم و ارتقاء منفعت عمومی باشد با این پیش فرض که برنامه ریزی متکی بر قوه ی قهری دولت است و در واقع کنشگر اصلی دولت می باشد. اگر بخواهیم درباره ی نقش و جایگاه منفعت عمومی در سیاست صحبت کنیم ابتدا باید پرسیم عموم مردم و شهروندان چه کسانی هستند؟ در واقع هدف ما برنامه ریزان و سیاست گذاران رفع نیازها و خواسته های چه گروهی از مردم است؟ گروه هدف ما باید اکثریت جامعه باشند نه اقلیت مرفه جامعه برای مثال وقتی صحبت از کاربری آموزشی می شود ترجیح اکثریت مردم مدارس دولتی با کیفیت بالاست نه مدارس غیرانتفاعی. همچنین توضیح داده شد که برای ارتقاء منفعت عمومی و جلوگیری از غالب شدن منفعت شخصی بر آن، نیاز به نهادهایی داریم که بتوانند قواعد و قوانین را در راستای منفعت عمومی تنظیم کنند. نظام شهرسازی ایران شامل نهادهای مختلف در حوزه

شهرسازی است که منفعت عمومی در آن به دو شیوه رویه ای و محتوایی تعیین می شود و مقوله ای همگانی است. تاکید بر رویه به این معنی است که اگر رویه‌ی درست برای رسیدن به منفعت عمومی طی شود، نتیجه‌ی حاصل می تواند در راستای منفعت عمومی باشد. این رویه شامل فرآیندهای قانونی شهرسازی است؛ به این صورت که هر طرحی که فرآیندهای قانونی تهیه و تصویب را طی کند به منفعت عمومی منجر میشود. به ویژه زمانی که از سلسله مراتب طرح‌ها حاصل شده باشد. به عبارتی طرح‌های رایج شهرسازی ما با طی کردن فرآیندهای قانونی تصویب، به منفعت عمومی ختم می شوند. توجه به محتوا نیز به این معنی است که باید اهداف یا چشم‌اندازهایی را تعیین کنیم که رسیدن به آنها، منفعت عمومی را تأمین میکند. منفعت عمومی در شهرسازی ایران مقوله‌ای همگانی و عمدتاً عینی است که به شکلی نخبه‌گرایانه و از بالا به پایین و توسط نهادهای عمومی یا مشاوران آن‌ها تعیین می شود. به این معنی که اساساً ردپایی از حضور مردم در تعیین منافع خویش در هیچ سطحی وجود ندارد. البته این به این معنی نیست که هیچ یک از مصاحبه‌شوندگان جایگاهی را برای مردم در تعیین منافع خود قایل نیستند؛ اما رویکرد غالب در شهرسازی ایران مشارکتی را در این زمینه نمی‌پذیرد (مقدم، ۱۳۹۹).

با توجه به مطالب گفته شده ارزیابی محله مینابی در منطقه ۱۵ تهران از جهت دستیابی به منفعت عمومی به شرح زیر است:

در شناخت وضع موجود محله مینابی دریافتیم که محله در تأمین کاربری‌های خدماتی به شدت ضعف دارد. خصوصاً پس از احداث اتوبان امام علی در سال ۱۳۸۵، برخی کاربری‌های خدماتی محله که واقع در شمال محله بوده‌اند از بین رفته و پس از آن نیز جایگزینی برای آنها در محله در نظر گرفته نشده است. یکی از دلایل ضعف در مدیریت زمین و تأمین کاربری‌های خدماتی، عدم هماهنگی نهادهاست. مشکل اصلی را می توان اینگونه شناسایی کرد که سازمان نوسازی زمین‌های بایر داخل محله را تملک کرده و این کاربری‌ها را تأمین نمی‌کند. از پتانسیل این زمین‌ها نه تنها در تأمین خدمات استفاده نشده بلکه باعث ایجاد ناامنی در سطح محله نیز شده است.

به منظور ایجاد محیطی با کیفیت تر در محله فرآیند زیر طی شده است:

- شناسایی مشکلات اصلی با درخت تحلیل مشکلات PAT. این مشکلات از طریق مطالعات اسنادی، مشاهدات میدانی مانند پرسشنامه و مصاحبه با کنشگران محله به دست آمده‌اند و یکی از مشکلات اصلی محله ضعف در تأمین خدمات عمومی بوده است.

- در گام بعدی اهداف کلان، چشم‌انداز، اهداف خرد، راهبردها و سیاست‌هایی ارائه شد که با توجه به تأمین کاربری‌های خدماتی و در نهایت دستیابی به منفعت عمومی در محله بوده است.

- در نهایت نیز راهکارهایی ارائه شد که منجر به افزایش کیفیت زندگی و نیل به منفعت عمومی می‌شود. راهکارها عبارت‌اند از:

- توجه به کیفیت، تأمین سرانه و دسترسی به کاربری‌ها به طور همزمان با توجه به اینکه تنها تأمین سرانه‌ی یک کاربری دلیل بر مناسب بودن آن نیست. برای مثال بیمارستان خصوصی دسترسی خوبی برای اکثریت جامعه ندارد و تنها اقلیت مرفه می‌توانند از آن استفاده کنند.
- همه شمول بودن و دربرگیرندگی به این معنی که گروه‌های اقلیت مانند افراد کم‌توان، کودکان و غیره نیز در فرآیند تأمین کاربری‌ها در نظر گرفته شوند.

با توجه به نکات گفته شده در محله دریافتیم که قواعد و قوانین در راستای تأمین منفعت عمومی تدوین نشده اند. راه حل آن بازطراحی این قوانین در راستای نیل به منفعت عمومی (منفعت اکثریت جامعه) و بازطراحی نهادهاست تا برنامه ریز بتواند در سطح شهر نیز برنامه ریزی به نفع عموم مردم را انجام دهد.

۵- برنامه ریزی به مثابه کنشی فنی و برنامه ریزی به مثابه فرایند یادگیری، دو رهیافت متفاوت برای ارزیابی برنامه‌ها در اختیار برنامه ریزان و تصمیم سازان قرار میدهد. چشم انداز توسعه‌ی فضایی اروپا (ESDP) را بر مبنای این دو رهیافت ارزیابی کرده و ضمن مقایسه، چرایی کارآمدتر بودن رهیافت دوم (برنامه ریز به مثابه ی یادگیری) را شرح دهید.

پاسخ ۵: ESDP یکی از مهم ترین اسناد اتحادیه اروپا است. در عنوان آن واژه پایداری به کار رفته و در سال ۱۹۹۹ مورد تأیید و بارها مورد بازبینی قرار گرفته است. هدف از تهیه ESDP حرکت به سوی توسعه پایدار و متوازن و همچنین یک برنامه ریزی فضایی است. اهداف این سند انسجام اجتماعی و اقتصادی، حفاظت و مدیریت منابع طبیعی و دستیابی به یک رقابت متعادل یا رقابت پذیری متعادل قلمروی اتحادیه اروپا است. بنابراین هدف ESDP ایجاد توسعه پایدار از طریق ساختار فضایی متعادل است. حال دو رهیافت برنامه ریزی داریم یکی برنامه ریزی به مثابه کنش فنی و دیگری به مثابه فرآیند یادگیری. در برنامه ریزی به مثابه کنش فنی سیاست گذاری ها به صورت تکنوکراتیک است و از روش هایی مانند تحلیل هزینه-فایده استفاده میکند و ابعاد دیگر را در نظر نمی گیرد. در واقع ارزش زندگی انسان ها را به دلار تبدیل می کند برای مثال جنگ ویتنام از لحاظ اقتصادی و منفعت برای آمریکا در آن زمان باصرفه بود اما تعداد زیادی از مردم کشته شدند یا مثلاً ایجاد کارخانه هایی که متان زیادی تولید میکرد GDP را افزایش می داد اما محیط زیست را آلوده میکرد. بنابراین این اقدامات به شدت بر ضد پایداری هستند. بنابراین رهیافت کنش فنی برای سند ESDP کارا نیست زیرا هدف اصلی سند رسیدن به پایداری فضایی است و انسجام اجتماعی و مدیریت منابع طبیعی برای آن مهم است. در نتیجه به رهیافتی نیازمند است که به همه ی ابعاد توجه کند نه فقط بعد اقتصادی و تحلیل هزینه-فایده.

در ارتباط با برنامه ریزی به مثابه فرآیند یادگیری دسترسی به دانش از اهمیت بالایی برخوردار است. در واقع استفاده از تکنولوژی‌های روز دنیا و سیستم های به روز نیازمند این است که به افراد برای استفاده از آنها آموزش داده شود. استراتژی هایی با هدف تحریک تقاضا برای دانش، عملکرد و استفاده از فناوری های اطلاعات و ارتباطات را ارتقا می دهند و ایجاد کمپین‌های افزایش آگاهی و فرصت های آموزشی میتواند مفید باشد. گزینه های سیاستی برای ارتقاء دانش:

- ادغام گسترده سیاست های مرتبط با دانش، مانند ارتقای نوآوری، آموزش، آموزش حرفه ای و آموزش بیشتر، تحقیق و توسعه فناوری، در سیاست های توسعه فضایی، به ویژه در مناطق دور افتاده یا پرجمعیت.

- تضمین دسترسی سراسر اروپا به زیرساخت های مرتبط با دانش با در نظر گرفتن پتانسیل اجتماعی-اقتصادی

- تقویت شبکه بین شرکت ها و انتشار سریع نوآوری ها، به ویژه از طریق مؤسسات منطقه ای که می توانند نوآوری ها را ترویج کنند.

- حمایت از ایجاد مراکز نوآوری و همچنین همکاری بین آموزش عالی و نهادهای تحقیق و توسعه کاربردی و بخش خصوصی، به ویژه در مناطق ضعیف اقتصادی.

- توسعه بسته های اقداماتی که عرضه و تقاضا را برای بهبود دسترسی منطقه ای و استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات تحریک می کند (ESDP European Spatial Development Perspective, 1999).

۶- یکی از روش‌های نوظهور در ارزیابی برنامه‌های توسعه ملی و منطقه‌ای، ارزیابی راهبردی زیست محیطی است. تفاوت این روش با روش‌های پیشین خود را شرح داده و در ادامه، مراحل مختلف و شرایط به کارگیری و ارتباط متقابل آن با ارزیابی تأثیرات اجتماعی را بیان کنید؟

پاسخ ۶: با توجه به مشکلات محیط زیستی ایجاد شده توسط پروژه‌های توسعه، تغییر رویکرد نسبت به امر توسعه امری ضروری است. بر اساس توافق‌های جهانی توسعه باید امری پایدار باشد یعنی علاوه بر سود و منفعت اقتصادی باید به ابعاد دیگر آن از جمله اجتماعی، محیط زیستی و غیره توجه شود. یکی از ابزارهایی که در این راستا به کار گرفته می‌شود ارزیابی راهبردی اثرات محیط زیستی (SEA) است که هدف آن بهبود کیفیت محیط زیستی و افزایش آگاهی در خصوص مسائل محیط زیستی است. همچنین مفهوم ارزیابی راهبردی محیط زیستی (SEA) از تکامل مفهوم ارزیابی اثرات محیط زیستی (EIA) به وجود آمده است. EIA نیز ابزاری برای ارتقاء کیفیت تصمیم‌گیری‌ها در پروژه‌ها به کار گرفته می‌شود اما با محدودیت‌هایی نیز مواجه بود:

-کارکرد EIA در سطح طرح‌های انفرادی

-رهیافتی منفعلانه در نظام برنامه‌ریزی

-محدود به اثرات مستقیم پروژه‌ها

همچنین به دلیل اینکه EIA در انتهای چرخه‌ی تصمیم‌گیری انجام می‌شود و دیر اتفاق می‌افتد، ممکن است برخی اثرات نادیده گرفته شوند و این موضوع بر خلاف پایداری عمل می‌کند. اما SEA نگاه راهبردی دارد، آثار تجمعی محیط زیستی را بررسی می‌کند و همچنین اثرات مستقیم و غیر مستقیم را با یکدیگر می‌بیند. SEA قبل از اجرای پروژه انجام می‌شود و با هدف کمک به فرآیند تصمیم‌سازی (decision making) است.

جدول: تفاوت SEA و EIA

SEA	EIA
راهبردها، سیاست‌ها و پروگرام‌ها	پروژه‌ها
در مراحل ابتدایی از چرخه تصمیم‌سازی اتفاق می‌افتد: هدفش پیشگیری از اثرات منفی می‌باشد.	در انتهای چرخه تصمیم‌گیری اتفاق می‌افتد: هدفش به حداقل رساندن اثرات منفی می‌باشد.
تاکید بر تحقق اهداف محیطی و حفظ سیستم‌های طبیعی	تاکید بر روی کاهش و به حداقل رساندن اثرات
دارای چشم انداز گسترده با جزئیات کم	دارای چشم انداز محدود و جزئیات بسیار زیاد

مأخذ: پایان‌نامه: ارزیابی راهبردی اثرات محیط زیستی آقای جودی



نمودار ۴.۲. معرفی قیاسی روش‌های ارزیابی و نظارت محیط‌زیستی (carew, 2016)

مأخذ: توسعه منطقه ای و ارزیابی راهبردی محیط زیستی: مبانی نظری، مفاهیم و روش‌ها تجربه طرح مجموعه شهری قزوین

مراحل انجام SEA را می توان به صورت زیر بیان کرد:

- (۱) مشخص نمودن اهداف کلان برای مثال می خواهیم هدف کلانمان مرتبط با دستور کار ۲۱ باشد
- (۲) شناسایی مشکلات محیط زیستی و تشکیل ماتریس مشکلات که ستون‌های آن شامل فعالیت‌ها و ردیف‌های آن شامل تأثیرات محیط زیستی‌اند. این ماتریس از طریق میانگین وزن هندسی از طریق پرسشنامه و یا از طریق ارزیابی کیفی به دست می‌آید.
- (۳) تشکیل دادن درخت تحلیل مشکلات PAT که بر اساس ماتریس مشکلات و مشاهدات میدانی شامل پرسشنامه و مصاحبه است.
- (۴) تدقیق اهداف با توجه به ماتریس و درخت تحلیل مشکلات و نوشتن راهبردها بر اساس اهداف. در این قسمت جدولی داریم که بر اساس زمینه‌های متفاوت، اهداف و راهبردها نوشته می‌شوند.
- (۵) دسته بندی دوباره‌ی راهبردها و اهداف و انطباق آنها با مبانی هدف کلان برای مثال دستور کار ۲۱
- (۶) تشکیل ماتریس ICOLD یا ماتریس اثرات و کمی کردن اثرات و محاسبه ی آنها. توصیف کننده ها در ماتریس ICOLD به صورت زیر است:

الف) اولویت‌ها:

I, II, III به ترتیب اولویت درجه اول، دوم و سوم طرح را نشان می‌دهد.

ب) اثر بر روی طرح

علامت‌های (+) و (-) به ترتیب بیان‌کننده مطلوب و نامطلوب بودن اثر می‌باشد.

ج) شدت اثر:

- زیاد Major: اثراتی که تأثیرات قابل توجهی در وضع موجود می‌گذارند. نماد عددی: ۳

- متوسط Moderate: میزان تغییرات حاصل از آنها نسبت به وضع موجود کمتر از اثرات عمده است ولی مقدار این تغییر آنقدر کم نیست که در گروه کم قرار گیر د. نماد عددی: ۲
- کم Minor: تغییرات حاصل از آنها نسبت به وضع موجود کمتر از دو گروه قبل و با درجه اندک می باشد. نماد عددی: ۱

د) قطعیت اثر:

- اثرات قطعی Certain: وقوع آنها با توجه به واقعیت های موجود منطقه و همچنین موارد مشابه از نظر تیم کارشناسی به اثبات رسیده است. نماد: C
- اثرات احتمالی Probable: اثراتی که وقوع آنها بسیار ضعیف می باشد. نماد: P
- اثرات غیرمحتمل improbable: معرف اثراتی است که احتمال وقوع آنها بسیار ضعیف می باشد. نماد: I
- اثرات نامشخص Non probable: احتمال وقوع این اثرات نامشخص است. نماد: N

ه) تداوم اثر:

- اثراتی که در مقطع خاص به وقوع می پیوندند و تداوم ندارند اثرات مقطعی نامیده می شوند. (Temperate) با نماد: T
- اثراتی که در درازمدت بصورت دوره ای یا مداوم وجود خواهند داشت اثر دائم نامیده می شوند. (permanent) با نماد: P

و) زمان وقوع اثر:

کلیه اثراتی که در نتیجه یک پروژه ایجاد می شوند بطور همزمان پدید نمی آیند برخی اثرات ممکن است بلافاصله یا در فاصله کوتاهی از شروع فعالیت پدیدار شوند و برخی اثرات ممکن است در زمان طولانی تری رخ دهند.

- وقوع فوری با نماد I
- وقوع میان مدت با نماد M
- وقوع دراز مدت با نماد L

ز) مشخص بودن اثر:

- مشخص بودن تأثیر فعالیت: Y
- مشخص نبودن تأثیر فعالیت ها بر اجزای محیط زیست: N

(۷) سپس با استفاده از روش های AHP و ماتریس QSPM وزن راهبردها و میزان اهمیت آنها در ارتباط با هدف کلان مشخص می شود و در نهایت خروجی SEA راهبردهایی هستند که بر اساس این روش ها دارای بیشترین امتیازاند.

ارتباط متقابل SEA با ارزیابی تأثیرات اجتماعی SIA:

ارزیابی اثرات اجتماعی ریشه در آمریکای ۱۹۶۹ دارد، سالی که قانون سیاست ملی محیط زیست تصویب شد و توجه به مسائل اجتماعی را به عنوان بخشی از ارزیابی اثرات محیط زیستی ضروری ساخت. ارتباط متقابل این دو را می توان در توجه SEA به

تمامی ابعاد علاوه بر بعد محیط زیستی یافت. در واقع در ارزیابی راهبردی اثرات محیط زیستی تنها یک بعد را بررسی نمی‌کنیم و مسائل مختلف و زمینه‌های متفاوت را در نظر می‌گیریم تا به سوی توسعه پایدار حرکت کنیم. هر دو رویکرد نیز به منظور بررسی و ارزیابی اثرات یک پروژه می‌پردازند یکی اجتماعی و دیگری محیط زیستی و هر دو به منظور اصلاح پیامدهای توسعه به کار گرفته میشوند.

References

(1999). *ESDP European Spatial Development Perspective*. European Commission.

Larimer, K. B. (2009). *The Public Policy Theory Primer*.

حامی، م. (۱۳۹۸). کاربرد ماتریس‌های ICOLD و LEOPOLD در ارزیابی زیست محیطی احداث سد (سد جنگ آباد). چهارمین همایش و نمایشگاه تخصصی مهندسی محیط زیست.

شریف زادگان، ندایی طوسی، م. (۱۳۹۷). توسعه منطقه‌ای و ارزیابی راهبردی محیط زیستی: مبانی نظری، مفاهیم و روش‌ها تجربه طرح مجموعه شهری قزوین. مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.

عابدینی، ا. (۱۳۹۷). ارزیابی و اولویت بندی چالش‌های مسکن مهر در ارتباط با خانوارهای کم درآمد: مطالعه موردی: شهر ارومیه. شهر پایدار.

مقدم، م. ف. (۱۳۹۹). فهم مفهوم منفعت عمومی در نظام شهرسازی ایران. دانش شهرسازی.