



RESEARCH ARTICLE

Identification and Prioritization of Influential Thematic Areas in Developing the National Urban Policy in Iran

Masoumeh Mirsafa^{1*}, Sara Habibi^{2**}, Maysam Basirat³, Hosein Aslipour⁴

1- Assistant Professor of Art and Architecture, University of Guilan, Rasht, Iran


2- PhD of Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran

3- Assistant Professor of Fine Arts, University of Tehran, Iran

4- Assistant Professor of Accounting and Management, University of Allameh Tabataba'i, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email: M.mirsafa@guilan.ac.ir

**Project Manager of the National Urban Policy Programme

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.91399>

Received: 6 April 2022
Accepted: 20 September 2022

ABSTRACT

Iran has gone through a very rapid urbanization in the last six decades. The fast pace of urbanization of the country calls for an integrated planning to move towards sustainable urban development and resilient and livable cities. Despite five decades of history in preparation of urban plans and two decades of history since the introduction of urban management in Iran, the urban policymaking, in practice and theory, remains largely neglected in the urban development system of the country. In the absence of well-defined and integrated urban policies, different actors contribute to the urban development based on individual decisions. In this context, the National Urban Policy (NUP) as an initiative by UN-Habitat can play a role in directing Iran's rapid urbanization towards sustainable development. Taking into consideration the specific needs and circumstances of Iran, this paper focuses on the identification and prioritization of the main thematic areas for development of the National Urban Policy (NUP). The research employs a qualitative method with an exploratory approach to identify the main influential thematic areas in developing the NUP, and a quantitative method with Analytical Hierarchy Process (AHP) technique to prioritize the identified thematic areas of the NUP. Accordingly, for the qualitative part, the data was collected through studying the urban planning and policy making documents and conducting semi-structured interviews with experts. The results of the research introduce thirteen priority areas for the formulation of the NUP in Iran which are divided into three categories, including issues caused by "the lack of agility of the urban planning system in keeping up with the rapid pace of urbanization in Iran", "institutional and legal needs and gaps of urban planning system of the country", and issues related to "the emerging global changes and challenge."

Keywords: National Urban Policy, Urban Development, Urban and Regional Planning, Urban Policy making, Iran.





مقاله پژوهشی

شناسایی و اولویت‌بندی حوزه‌های موضوعی اثرگذار در تدوین سیاست ملی شهری ایران

معصومه میرصفا^{۱*}، سارا حبیبی^{۲**}، میثم بصیرت^۳، حسین اصلی پور^۴

- ۱- استادیار هنر و معماری دانشگاه گیلان، رشت، ایران
- ۲- دکتری شهرسازی پردیس هنرهای زیبا دانشگاه تهران، تهران، ایران
- ۳- استادیار شهرسازی دانشگاه تهران، تهران، ایران
- ۴- استادیار مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

* رایانامه نویسنده مسئول: M.mirsafa@guilan.ac.ir

** مدیر پروژه برنامه سیاست ملی شهری

doi <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.91399>تاریخ دریافت: ۱۷ فروردین ۱۴۰۱
تاریخ پذیرش: ۲۴ شهریور ۱۴۰۱

چکیده

با گذشت بیش از چند دهه از تهیه طرح‌های شهری، سیاستگذاری در هر دو بُعد عملی و نظری لایه‌ای مغفول در نظام توسعه شهری ایران بوده است. در غیاب سیاست‌های شهری مدون و مکتوب، برنامه‌های شهری فاقد انسجام بوده و کنشگران مختلف مطابق با سیاست‌های ذهنی پیش فرض اقدام به برنامه‌ریزی و طراحی شهری می‌نمایند. در چنین شرایطی سیاست ملی شهری (NUP) به عنوان چارچوبی که از سوی برنامه اسکان بشر ملل متحد (هیئات) معرفی شده می‌تواند در هدایت فرایند توسعه شهری کشور به سوی پایداری موثر واقع شود. پژوهش حاضر با هدف شناسایی و اولویت‌بندی موضوعات اثرگذار در تدوین سیاست ملی شهری با توجه به نیازها و شرایط خاص ایران و با استفاده از روش ترکیبی انجام شده است. شناسایی اولویت‌های موضوعی به کمک روش کیفی با رویکردی اکتشافی و اولویت‌بندی موضوعات به روش کمی و تکنیک AHP انجام شده است. نتایج پژوهش، سیزده اولویت موضوعی تدوین سیاست ملی شهری را در سه دسته مسائل مرتبط با عدم چابکی نظام برنامه‌ریزی شهری در همگام شدن با سرعت شهرنشینی، خلأهای نهادی و قانونی در نظام برنامه‌ریزی شهری و تغییرات و چالش‌های نوین جهانی معرفی می‌کند.

واژگان کلیدی: سیاست ملی شهری، توسعه شهری، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، سیاستگذاری شهری، ایران.

مقدمه

کشور ایران در چند دهه اخیر روند شهرنشینی بسیار سریعی را پشت سر گذاشته است به طوری که بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران ۷۴/۱ درصد از کل جمعیت در سال ۱۳۹۵ شهرنشین بوده‌اند. علیرغم فرصت‌هایی که توسعه شهری به ارمغان آورده است، شتاب‌زدگی روند شهرنشینی در ایران پیامدهای گسترده‌ای نیز به دنبال داشته‌است. رشد نامتوازن در مناطق کلان‌شهری، افزایش قیمت زمین و مسکن، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی پیرامون شهرهای بزرگ، افزایش مهاجرت‌های داخلی ناشی از توزیع نامتوازن خدمات و امکانات در سطح کشور و اثر تغییرات اقلیمی از جمله پیامدهایی است که کیفیت زندگی شهروندان را در سال‌های اخیر به شدت تحت تاثیر قرار داده‌است. تسریع روند شهرنشینی در دهه‌های اخیر، فرایند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری کشور را نیز با چالش مواجه نموده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در مقایسه با سرعت فرایند شهرنشینی در کشور، نظام برنامه‌ریزی شهری در بُعد حرفه‌ای از چابکی و روزآمد بودن لازم برای پاسخ به این تغییرات و هدایت فرایند شهرنشینی کشور در مسیر توسعه پایدار برخوردار نبوده و بسیاری از رویه‌های سنتی در فرایندهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شهری همچنان تداوم دارند. علیرغم اینکه برنامه‌ها و طرح‌های مختلفی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی در پاسخ به مسائل شهرنشینی کشور تهیه می‌شوند، هر یک از این طرح‌ها توسط نهادها و سازمان‌های مختلف دولتی تهیه و تصویب شده و بر مسائل مختلف در سطوح متفاوتی تمرکز دارد. این بدان معناست که در نظام شهرسازی ایران سیاست ملی شهری به‌عنوان سندی واحد وجود ندارد بلکه طرح‌ها و برنامه‌هایی در مقیاس‌های مختلف سیاست‌های شهری را تعیین می‌کنند (Habibi et al., 2020). در شرایطی که بسیاری از کشورها، از جمله ایران فاقد سیاست‌ها و چارچوب‌های حمایتی لازم برای حرکت در مسیر توسعه هماهنگ، یکپارچه و پایدار هستند، برنامه اسکان بشر ملل متحد (هیئات)، تدوین سیاست ملی شهری (NUP)^۱ را به عنوان گامی کلیدی برای برنامه‌ریزی شهری و سرزمینی یکپارچه معرفی می‌کند. این خط‌مشی، یک چارچوب هماهنگ‌کننده و فراگیر برای رویارویی با اساسی‌ترین مسائل مربوط به توسعه سریع شهری نظیر تغییرات اقلیمی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی، دسترسی به زمین، مسکن، خدمات و زیرساخت‌ها، قوانین شهری، تفویض اختیارات به مدیریت ملی و محلی، فراهم می‌آورد (UN-Habitat, 2019). در مسیر تدوین سیاست ملی شهری، «برنامه‌ریزی شهری»، راه و ابزاری برای اجرای «سیاست شهری» است (Geyer, 2007). با گذشت بیش از پنج دهه از تهیه طرح‌های شهری و بیش از دو دهه از رواج مفهوم مدیریت شهری در ایران، سیاست‌گذاری شهری در هر دو بُعد عملی و نظری لایه‌ای مغفول در پیشبرد امور شهری بوده است. هرچند از جنبه‌های مختلفی می‌توان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری را در هم آمیخته دانست؛ با این حال این «سیاست شهری» است که به مثابه «سیستم هدایت‌کننده برنامه‌ریزی» عمل کرده و «برنامه‌های شهری» را در قالب قوانین و مقررات محلی تبیین می‌کند (Cohen & Reynolds, 2014: 224). به عبارت دیگر بدون وجود سیاست‌های شهری مشخص، مدون و مکتوب، برنامه‌های شهری فاقد انسجام لازم بوده و هر کدام از کنشگران مطابق با سیاست‌های ذهنی پیش‌فرض اقدام به برنامه‌ریزی و طراحی شهر می‌نمایند. وضعیتی که در ایران شاهد آن هستیم تمرکز بر سطح برنامه‌ریزی شهری و عدم توجه مطلوب و بایسته به سطح سیاست‌گذاری شهری به معنای تصمیمات یکپارچه‌کننده سطح برنامه‌ریزی است. توجه به این نکته ضروری است که برنامه اسکان بشر به ارائه ساختاری کلی برای تدوین سیاست ملی شهری بسنده کرده و در مقابل به شدت بر لزوم زمینه‌گرایی و بومی‌سازی این روش توسط کشورها برای تدوین سیاست‌های موثر تأکید می‌کند (van den Berg et al., 1998: 25-27). بنابراین، شرایط خاص شهرنشینی و توسعه شهری ایران به ویژه تحولات و عدم قطعیت‌های دوران حاضر می‌بایست در تدوین سیاست ملی شهری مورد توجه قرار گیرد تا سیاست‌های مؤثر متناسب با شرایط پیشنهاد شوند. هرچه سیاست ملی شهری با ویژگی‌ها و شرایط کشور سازگارتر باشد، شانس بیشتری برای پذیرفته و اجرایی شدن توسط کنشگران و ذینفعان مختلف درگیر در توسعه و مدیریت شهری دارد. در همین راستا پژوهش حاضر با هدف بومی‌سازی ساختار پیشنهادی هیئات می‌کوشد ابتدا مهم‌ترین حوزه‌های موضوعی در تدوین سیاست ملی شهری ایران را با توجه به نیازها، شرایط و ویژگی‌های خاص کشور شناسایی کرده و سپس با رتبه‌بندی آنها، تحلیلی از نتایج ارائه دهد.

پیشینه پژوهش

سیاستگذاری شهری در کشورها از مدل‌ها و روش‌های متنوعی پیروی می‌کند و دولت‌های مختلف فرآیندها و مدل‌های متفاوتی را بر اساس شرایط حاکم، نظام‌های برنامه‌ریزی، تاریخچه و سایر ویژگی‌ها اعمال کرده‌اند. اگر چه مفهوم سیاست ملی شهری در چارچوب یکی از برنامه‌های هیئتات در دهه اخیر در سطح وسیعی در دنیا مطرح شده است، اما سابقه تئوری و تجربی آن به پیش‌تر از این باز می‌گردد. در سال ۱۹۸۷، ریچاردسون با مطالعه کشورهای در حال توسعه به این نتیجه می‌رسد که بیشتر تلاش‌ها برای اجرای سیاست‌های ملی شهری در این کشورها با شکست مواجه شده‌اند و علل شکست را تدوین اهداف غیرقابل اجرا، اجرای ناقص سیاست‌ها و تدوین سیاست‌های نامناسب معرفی می‌کند. وی در این مطالعه به اهمیت و نیاز به توجه به ابعاد غیرفضایی در کنار ابعاد فضایی، نوآوری در تدوین سیاست‌ها و ایجاد ارتباط بین سیاست‌های توسعه شهری و توسعه ملی اشاره می‌کند (Richardson, 1987:227). کشورهای آفریقایی از پیشگامان تدوین سیاست ملی شهری در سال‌های اخیر بوده‌اند. باندوکو و همکارانش در سال ۲۰۲۰ میلادی با انجام مطالعه‌ای در هشت کشور آفریقایی (مالاوی، آفریقای جنوبی، اوگاندا، رواندا، اتیوپی، کنیا، غنا و نیجریه، مفاهیم موجود در سند سیاست ملی شهری هر کشور را تجزیه و تحلیل کردند. مضامین اصلی سیاست ملی شهری در این کشورها توسعه اقتصادی، برنامه‌ریزی شهری یکپارچه، حکمروایی شهری، شمول اجتماعی، مسکن شهری و تغییرات اقلیمی و محیط زیست را در بر می‌گرفت. نتایج این ارزیابی نشان‌دهنده تمرکز چالش‌های ناشی از شهرنشینی سریع در آفریقا بر مسائل اجتماعی و اقتصادی و توجه کمتر به مقولات نوینی مانند تغییرات اقلیمی و پایداری بود (Bandauko et al., 2020: 3-6). بررسی تجارب موجود در خصوص کشورهای اروپایی نشان می‌دهد که بسیاری از این کشورها برنامه صریحی با عنوان سیاست ملی شهری ندارند و مجموعه‌ای از سیاست‌ها به صورت ضمنی تعریف کننده سیاست ملی شهری در آنهاست. به‌عنوان مثال در فرانسه مجموعه‌ای از سیاست‌ها در زمینه‌های مختلف در چارچوب راهبرد توسعه پایدار ملی تدوین شده است (OECD, UN-HABITAT, UNOPS, 2021: 34). در آلمان نیز سیاست‌های بخشی مانند مسکن، توسعه شهری، برنامه‌ریزی کاربری اراضی، محیط زیست، حمل‌ونقل، توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی فضایی وجود دارند که می‌توان آن را سیاست ملی شهری نامید (Von Einem, 2007: 9). فرندلی با بررسی تجارب سایر کشورها و با تمرکز بر نظام برنامه‌ریزی شهری در کانادا اشاره می‌کند که علیرغم ابتکارات فراوانی که در طول سال‌ها به موضوع شهرها در کانادا پرداخته‌اند، همچنان توافقی در خصوص سیاست ملی شهری حاصل نشده است. وی سه عنصر را برای تدوین سیاست ملی شهری در کانادا ضروری می‌داند: حکمروایی مشارکتی، هماهنگی میان سیاست‌های متنوع و ایجاد سازوکارهای سیاستگذاری، تحقیق و نظارت قوی (Friendly, 2016: 6-8). فعالیت هیئتات در حوزه سیاست ملی شهری، ریشه در قطعنامه شورای حکام سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۳ میلادی دارد که «از مدیر اجرایی درخواست می‌کند، با مشورت کمیته نمایندگان دائم، یک چارچوب راهنمای کلی برای تدوین سیاست‌های ملی شهری بر اساس تجربیات خوب بین‌المللی برای حمایت بیشتر از کشورهای عضو در جهت توسعه و ارتقاء سیاست‌های شهری فراهم آورد» (UN-Habitat, 2015: 8). علاوه بر این، در کنفرانس سوم مسکن و توسعه پایدار (هیئتات ۳)، سیاست ملی شهری به‌عنوان ابزاری کارآمد برای دولت‌ها و دیگر کنشگران در تحقق شهرنشینی پایدار به رسمیت شناخته شد (UN-Habitat, 2016: 12). هیئتات، سیاست ملی شهری را این‌گونه تعریف می‌کند: «مجموعه‌ای منسجم از تصمیماتی که حاصل فرایند آگاهانه دولتی است؛ فرایندی که هماهنگ‌کننده و سازمان‌دهنده بازیگران مختلف برای چشم‌انداز و آرمانی مشترک بوده و منجر به ترویج توسعه‌ای تحول‌زاتر، سازنده‌تر، فراگیرتر و تاب‌آورتر شهری در بلندمدت می‌شود» (UN-Habitat, 2015:3)؛ و تدوین اهداف و سیاست‌های روشن، دیدگاه یکپارچگی فضایی، ترتیبات سازمانی مناسب، ابزارهای سیاستی مناسب، تعهد منابع و مشارکت ذینفعان را شش عامل مهم در تدوین سیاست ملی شهری معرفی می‌کند (UN-Habitat, 2015). هیئتات، با تکیه بر تجربیات پروژه‌های قبلی، کشورها را تشویق به تهیه سیاست ملی شهری نموده و با تجهیز آن‌ها به ابزارهای لازم برای تدوین و اجرای این سیاست‌ها، از توسعه یکپارچه و فراگیر آنها حمایت می‌کند. اگرچه سیاست مشترک و یکپارچه‌ای برای همه کشورها وجود ندارد، با این وجود، سیاست ملی شهری یک چارچوب عملی فراگیر برای هدایت توسعه شهری و سرزمینی ارائه می‌کند. در حال حاضر ۵۶ کشور در دنیا با همکاری هیئتات در فازهای مختلف امکان‌سنجی، شناخت وضعیت، تدوین سند، اجرا، پایش و ارزیابی سیاست ملی

شهری هستند. گزارش وضعیت جهانی سیاست ملی شهری در سال ۲۰۱۸ اولین مطالعه پایه در سطح بین‌المللی بوده است. نتایج این مطالعه در ۱۵۰ کشور نشان می‌دهد که ساختار فضایی و توسعه اقتصادی دو موضوع مورد توجه کشورها در تدوین سیاست ملی شهری بوده‌اند. در مقابل، توجه به تاب‌آوری، تغییرات اقلیمی و پایداری محیطی که امروزه به مهم‌ترین چالش‌های بین‌المللی تبدیل شده‌اند، کمترین درجه اهمیت را داشته‌اند (UN-HABITAT/OECD, 2018: 26-30). آخرین مطالعه انجام شده در خصوص سیاست ملی شهری، گزارش وضعیت جهانی سیاست ملی شهری ۲۰۲۱ است که به بررسی ساختار، حوزه‌ها و مراحل تدوین سیاست ملی شهری در ۱۶۲ کشور جهان می‌پردازد. نتایج حاصل از این مطالعه نشان دهنده تفاوت گسترده میان تعریف سیاست ملی شهری در کشورهای گوناگون است. برخی کشورها به صورت نتیجه-محور و برخی به صورت فرآیند-محور به تدوین سیاست ملی شهری پرداخته‌اند؛ چالش‌های متعددی در رابطه با اجرای مؤثر سیاست‌ها در زمینه هماهنگی‌های سازمانی، تخصیص منابع، ظرفیت‌سازی و دسترسی به داده‌ها وجود دارد و کمبود منابع مالی و انسانی اصلی‌ترین چالش‌ها در مرحله اجرا محسوب می‌شوند (OECD/UN-HABITAT/UNOPS, 2021). بررسی مطالعات انجام شده و پیشینه تحقیق نشان از آن دارد که اگرچه تدوین سیاست ملی شهری در بسیاری از کشورها دنبال شده، اما مطالعات کمی به صورت متمرکز به مقوله مقایسه مفاهیم و حوزه‌های موضوعی دارای اولویت در کشورها با چارچوب سیاست ملی شهری پرداخته‌اند. از سوی دیگر مطالعه ویژه‌ای در زمینه ارزیابی محورهای موضوعی پیشنهادی هیئات در ایران انجام نشده است. بنابراین نتایج حاصل از این تحقیق علاوه بر اینکه در فرآیند تدوین و اجرای سیاست ملی شهری در ایران راهگشا خواهد بود، امکان ارائه پیشنهادات خاص در زمینه تبادل و تقویت دانش بین‌المللی را نیز فراهم خواهد آورد.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر مبتنی بر استراتژی پژوهش آمیخته اکتشافی است که طبق تعریف در آن ابتدا پژوهش کیفی انجام گرفته و بر اساس خروجی‌های تحقیق کیفی، ورودی‌های پژوهش کمی یا همان سوالات پرسشنامه طراحی شده است (Creswell, 2003). انتخاب استراتژی مذکور متناسب با سوالات تحقیق و طبق جدول زیر صورت گرفته است.

جدول ۱- ارکان استراتژی پژوهش آمیخته اکتشافی در تحقیق حاضر (مأخذ: نویسندگان)

ردیف	سوال تحقیق	روش تحقیق	ابزار گردآوری داده	ابزار تجزیه و تحلیل
۱	حوزه‌های موضوعی اثرگذار در تدوین سیاست ملی شهری در ایران کدامند؟	تحلیل مضمون	اسناد و مصاحبه نیمه ساختار یافته	کدگذاری مبتنی بر نرم افزار Maxqda
۲	اولویت‌بندی حوزه‌های موضوعی شناسایی شده چگونه است؟	تجزیه و تحلیل سلسله مراتبی (AHP)	پرسشنامه مقایسات زوجی	ماتریس وزن‌دهی

تحلیل مضمون روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است و همچنین این روش فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های متنوع و پراکنده را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (Abedi Jafari, 2011). مضمون^۱ به الگوی خاصی از معنا در داده‌ها اشاره دارد؛ که دارای مطالب نهفته‌ای در بطن خود هستند. یک مضمون، اطلاعاتی است که در توصیف مشاهدات و یا تفسیر جنبه‌هایی از پدیده، به وجود می‌آید (Stirling, 2001). طبقه‌بندی مضامین در روش تحلیل مضمون به شیوه‌های مختلفی انجام می‌شود که پژوهش حاضر الگوی سه سطحی استرلینگ (Stirling, 2001) در قالب سه دسته «مضامین پایه»^۲، «مضامین سازمان دهنده»^۳ و «مضامین فراگیر»^۴ را مد نظر قرار داده است. برای پاسخ به پرسش دوم که به دنبال اولویت‌بندی عوامل شناسایی شده است، روش کمی فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی^۵ (AHP) به کار گرفته می‌شود. چراکه این روش با ساختاردهی پیچیدگی‌ها و اندازه‌گیری و ترکیب به تعیین اولویت مفاهیم می‌پردازد. فرایند تحلیل

1 - Theme
2 - Basic Themes
3 - Organizing Themes
4 - Global Themes
5 - Analytical Hierarchical Process

سلسله‌مراتبی یک روش تصمیم‌گیری چندمعیاره (MCDM) است که بر اساس نظر خبرگان و متخصصان با مقایسه زوجی عوامل، ارجحیت هر یک از مفاهیم را مشخص می‌کند (Saaty, 2008: 88). جامعه تحقیق حاضر در دو بخش «اسناد و قوانین» و «خبرگان» تعریف شده است. اسناد شامل کلیه اسناد و قوانین ملی و فراملی مرتبط با تدوین سیاست ملی شهری ایران است. روش نمونه‌گیری در این بخش به صورت هدفمند و با در نظر گرفتن سه معیار «قرار گرفتن سند در سطح ابرخط مشی‌های سیاستگذاری کشور»، «قرار گرفتن سند در سطح اسناد ملی مرتبط با سیاستگذاری شهری» و «قرار گرفتن سند به عنوان یک سند مرجع در سطح بین‌المللی» مطابق با جدول ۲ انتخاب شده است. در بخش خبرگان، جامعه تحقیق عبارت است از کلیه خبرگان مرتبط با حوزه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی شهری که با مسائل مرتبط با این حوزه در ایران آشنایی داشته باشند. انتخاب خبرگان مبتنی بر روش نمونه‌گیری هدفمند و با در نظر گرفتن برخوردار از سه معیار «دانش تخصصی و آکادمیک در برنامه‌ریزی یا سیاستگذاری شهری»، «سابقه تالیف کتاب یا اثر مرجع در موضوعات برنامه‌ریزی یا سیاستگذاری شهری» و «حدأقل ۱۰ سال سابقه مدیریتی یا اجرایی در سطح ملی یا محلی و شهری در ایران» است. بر این اساس، در فرایند انجام پژوهش، دوازده نفر از خبرگان در حوزه‌های تخصصی مختلف شامل برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، سیاستگذاری شهری و مدیریت توسعه، حکمروایی شهری، برنامه‌ریزی اجتماعی، بازآفرینی شهری و اسکان غیررسمی، تغییرات اقلیمی، محیط زیست و توسعه پایدار مورد مصاحبه قرار گرفته‌اند. تعداد مصاحبه‌شوندگان با توجه به تحقق معیار کفایت یا اشباع نظری تعیین شده است، به این معنی که انجام مصاحبه جدید مضمون جدیدی به مصاحبه‌های قبلی اضافه نکند، به طوری که بعد از مصاحبه نهم اشباع نظری حاصل شده و سه مصاحبه بعدی جهت حصول اطمینان صورت پذیرفت.

جدول ۲ - اسناد و قوانین بررسی شده مرتبط با برنامه‌ریزی شهری و سیاستگذاری شهری در ایران (UN-Habitat, 2022)

ردیف	عنوان سند	سال تدوین / تصویب
۱	سیاست‌های کلی نظام در بخش شهرسازی	۱۳۸۹
۲	سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن	۱۳۸۹
۳	سیاست‌های کلی نظام در آمایش سرزمین	۱۳۹۰
۴	سیاست‌های کلی نظام در محیط زیست	۱۳۹۴
۵	سند ملی آمایش سرزمین	۱۳۹۹
۶	اسناد آمایش استان‌ها در یک نگاه	۱۳۹۹
۷	مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران	۱۳۹۸
۸	طرح جامع مسکن - سند تلفیق	۱۳۹۴
۹	سند توسعه منطقه ساحلی مکران	۱۳۹۷
۱۰	چارچوب، راهنما و شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع شهری با نگرش و روش نوین	۱۴۰۰
۱۱	کارکرد و جایگاه مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی در نظام برنامه‌ریزی توسعه فضایی	۱۳۹۹
۱۲	بازنگری شیوه‌نامه شناسایی محدوده‌ها و محلات ناکارآمد شهری	۱۳۹۸
۱۳	طرح راهبردی حریم پایتخت	۱۳۹۵
۱۴	طرح آمایش ستیران	۱۳۵۵
۱۵	سند راهبردی توسعه گردشگری کشور	۱۳۹۹
۱۶	سند ملی ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی	۱۳۸۲
۱۷	سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی، نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری	۱۳۹۳
۱۸	سند راهبردی ملی مدیریت بحران	۱۳۹۹
۱۹	طرح راهبردی - ساختاری توسعه و عمران تهران	۱۳۸۶
۲۰	طرح کالبدی ملی ایران	۱۳۷۵
۲۱	آیین‌نامه طراحی معابر شهری	۱۳۹۹
۲۲	طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف	۱۳۸۳
۲۳	پیش‌نویس سند سیاست‌گذاری ساماندهی و تمرکززدایی تهران	۱۳۹۹

2017	New Urban Agenda	۲۴
2019	How to Formulate NUP: A Practical Guide	۲۵
2015	National Urban Policy: A Guiding Framework	۲۶
2016	Addressing Climate Change in National Urban Policy	۲۷
2014	The Evolution of National Urban Policies- A Global overview	۲۸
2020	Sub-National Urban Policy: A Guide	۲۹
2018	Global State of National Urban Policy	۳۰
2016	Habitat III policy paper :National Urban Policies	۳۱

توجه به موضوع کیفیت پژوهش به تفکیک دو بخش کیفی و کمی قابل اشاره است. اعتبارسنجی یافته های پژوهش در بخش کیفی مبتنی بر اخذ بازخور از مصاحبه شوندگان و ارائه مضامین تحلیل شده در هر مصاحبه به ایشان بوده است. سپس بر اساس اصلاحات پیشنهادی مصاحبه شوندگان، مضامین تکمیل و اصلاح شدند. علاوه بر این، کل خروجی های بخش کیفی پژوهش با استفاده از ابزار «گروه کانونی»^۱ متشکل از گروهی از خبرگان اجرایی و علمی در محل وزارت راه و شهرسازی مورد ارائه و ارزیابی و سپس جرح و تعدیل قرار گرفت. خبرگان شرکت کننده در این جلسه عمدتاً در گروه مصاحبه شوندگان تحقیق نیز قرار داشتند. همچنین اعتبارسنجی پژوهش در بخش کمی مبتنی بر محاسبه نرخ ناسازگاری (IR) صورت گرفت. با توجه به آنکه نرخ مذکور در پژوهش حاضر معادل ۰/۰۸۸ و کمتر ۰/۱ بوده است، لذا تناقضی در اظهارات خبرگان در تکمیل پرسشنامه مقایسات زوجی احصاء نشد.

یافته های پژوهش

حوزه های موضوعی اثرگذار در تدوین سیاست ملی شهری در ایران

در راستای پاسخ به پرسش اول پژوهش که به دنبال شناسایی «حوزه های موضوعی اثرگذار در تدوین سیاست ملی شهری در ایران» است، پس از تحلیل محتوای اسناد و مصاحبه ها، داده ها با استفاده از روش تحلیل مضمون کدگذاری، تجزیه و تحلیل شدند. از محتوای ۳۱ سند و ۱۲ مصاحبه، ۵۴۲ مضمون پایه، ۳۸ مضمون سازمان دهنده و ۹ مضمون فراگیر به شرح جدول ۳ استخراج گردید. نتایج تحلیل داده ها نمایانگر وجود کاستی ها و آشفتگی ها در هر دو بخش محتوایی و رویه ای برنامه ریزی و سیاستگذاری شهری در کشور است. در حالی که ۷ مضمون از ۹ مضمون فراگیر شامل حکمروایی خوب، تأمین منابع مالی پایدار برای توسعه شهری، پایداری اجتماعی، پایداری فضایی، پایداری اقتصادی، تاب آوری و پایداری زیست محیطی و شهر هوشمند بیشتر بر مفاهیم محتوایی سیاست ملی شهری دلالت دارند، دو مضمون ظرفیت سازی و تقویت کارکرد سیاستگذاری شهری و ملاحظات ویژه تدوین سیاست ملی شهری در ایران به طور خاص به مفاهیم رویه ای برنامه ریزی و اجرای سیاست ملی شهری تأکید می کنند. این مسئله بر لزوم توجه به رفع کاستی ها و پاسخگویی به نیازهای موجود در هر دو بخش محتوایی و رویه ای نظام سیاستگذاری شهری کشور برای تحقق تدوین سیاست های موثر و اجرای موفق آنها تأکید می کند. به علاوه بررسی و تحلیل داده ها، تأکید اسناد و مصاحبه ها بر ۱۳ حوزه موضوعی اثرگذار در تدوین سیاست ملی شهری ایران را تبیین می کنند که با توجه به ابعاد مختلف آنها با مضامین سازمان دهنده و مضامین پایه زیرمجموعه هر یک مرتبط هستند. شکل ۱ حوزه های موضوعی شناسایی شده برای تدوین سیاست ملی شهری و ارتباط آنها با مضامین سازمان دهنده مختلف را نشان می دهند.

^۱ - Focus Group

جدول ۳ - مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر شناسایی شده در فرایند تحلیل داده‌های گردآوری شده

ردیف	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر
۱	ایجاد چارچوب‌های حقوقی-قانونی کارآمد	حکمرمایی خوب
۲	تعریف و ایجاد چارچوب‌های نهادی کارآمد	
۳	مدیریت کارآمد و بهینه منابع انسانی در نظام مدیریت شهری	
۴	شناسایی شیوه‌های پایدار تأمین منابع مالی در سطح کلان مدیریتی	تأمین منابع مالی پایدار برای توسعه شهری
۵	شناسایی شیوه‌های پایدار تأمین منابع مالی توسط مدیریت محلی	
۶	هدایت سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی به سمت حوزه‌های نیازمند توسعه	
۷	انطباق با هویت ایرانی-اسلامی و پاسخگویی به ملاحظات فرهنگی-اجتماعی	پایداری اجتماعی
۸	هدایت و کنترل تحولات جمعیتی بر اساس رویکرد برنامه‌ریزی آینده‌نگر	
۹	تقویت هم‌پیوندی اجتماعی و ایجاد شبکه‌های همکاری محلی در شهرها	
۱۰	افزایش رفاه شهروندان و گسترش عدالت اجتماعی	
۱۱	تأمین شرایط برخورداری از مسکن مناسب برای همه	
۱۲	توسعه و تجهیز شبکه‌های زیرساخت شهری	پایداری فضایی
۱۳	تقویت و تسهیل جریان بازآفرینی شهری (ناکارآمد و اسکان غیررسمی)	
۱۴	توسعه شبکه فضاهای عمومی باکیفیت در شهرها	
۱۵	برنامه‌ریزی پاسخگو برای شهرها و محدوده‌های پیراشهری	
۱۶	برنامه‌ریزی نظام عملکرد و فعالیت کارآمد	
۱۷	توسعه شبکه و نظام حمل‌ونقل پایدار	
۱۸	توسعه شبکه شهری متوازن و متعادل	
۱۹	توسعه همکاری‌های بین‌المللی اقتصادی	پایداری اقتصادی
۲۰	توسعه و تنوع شیوه‌های ارزش‌آفرینی اقتصادی	
۲۱	رونق بازار زمین و مسکن	
۲۲	توسعه فعالیت‌های اقتصادی دانش‌بنیان	
۲۳	تقویت همکاری‌های بین‌المللی در رفع مشکلات محیط‌زیستی	تاب‌آوری و پایداری زیست محیطی
۲۴	تقویت ساز و کارهای مدیریت یکپارچه منابع آب	
۲۵	ارتقاء تاب‌آوری و تقویت ساز و کارهای توسعه پایدار شهری	
۲۶	ترویج سیاست‌های توسعه همساز با محیط زیست	
۲۷	توجه به مدیریت پسماند شهری	
۲۸	کاربرد فناوری‌های نو در مدیریت شهری	شهر هوشمند
۲۹	هوشمندسازی شهر	
۳۰	توجه به اجزاء زمینه‌ای و بومی سیاستگذاری شهری	ظرفیت‌سازی و تقویت کارکرد سیاستگذاری شهری
۳۱	توجه به کارکردها و پرهیز از فرم‌گرایی در سیاستگذاری شهری	
۳۲	ارزشیابی خط مشی با تأکید بر رویکرد حین اجرای شهروند-محور	
۳۳	مشارکت و تکثرگرایی در تدوین خط‌مشی شهری	
۳۴	ضرورت تمرکززدایی در سیاستگذاری شهری	
۳۵	مدیریت تعارض منافع کنشگران خط‌مشی شهری	
۳۶	تعریف و تبیین سیاست ملی شهری برای حرفه‌مندان و مدیران	ملاحظات ویژه تدوین سیاست ملی شهری در ج.ا.ایران
۳۷	تعریف چارچوب و حدود سیاستگذاری NUP	
۳۸	ارائه برنامه اقدام برای سیاست‌های پیشنهادی در NUP	



شکل ۱ - ارتباط میان مضامین سازمان دهنده و اولویت‌های موضوعی سیاست ملی شهری.

در ادامه به شرح مختصری از هر یک از حوزه‌های موضوعی که می‌بایست در تدوین سیاست ملی شهری مورد توجه قرار گیرند پرداخته شده‌است. این موضوعات در سه گروه کلی به شرح نمودار ۱ قابل طبقه‌بندی هستند. این طبقه‌بندی علاوه بر معرفی یک ساختار کلی برای شناخت بهتر موضوعات، در معرفی ارتباط محتوایی اولویت‌های موضوعی شناسایی شده با یکدیگر و اندرکنش میان آنها در فرایند تدوین سیاست‌های ملی شهری موثر است.



• مسائل ناشی از عدم چابکی نظام برنامه‌ریزی شهری در همگام شدن با سرعت فرایند شهرنشینی

لزام تأمین مسکن مناسب برای همه شهروندان از اولویت‌های شناسایی شده در این بخش است که بر بازنگری جدی در حوزه برنامه‌ریزی مسکن در ابعاد مختلف اجتماعی، مالی و اقتصادی، کالبدی و محیط زیستی تأکید می‌کند. بر اساس یافته‌های طرح جامع مسکن، در سال ۱۳۸۵، ۲۲٫۷ درصد از خانوارهای شهری تنها قادر به تأمین ۱۴ تا ۳۵ مترمربع مسکن بوده‌اند. همچنین، به طور متوسط، ۴۱ درصد از تقاضا برای مسکن بین سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۸۱ به دنبال یافتن فرصت سرمایه‌گذاری بوده است (Alaedini, 2015). پژوهش‌های دیگر نیز بر اهمیت موضوع مسکن به عنوان یکی از کلیدی‌ترین شاخص‌های دستیابی به توسعه همه جانبه تأکید کرده‌اند و مهم‌ترین چالش‌های موجود در این زمینه را معرفی کرده‌اند: ابعاد اقتصادی کلان و منابع تولید مسکن (Ghasemzadeh Oghyani et al., 2021)، عملکرد معیوب بازار مسکن (Baseri et al., 2021)، دسترسی محدود گروه‌های کم‌درآمد به زمین و مسکن (Athari, 2005)، استفاده ابزاری از مسکن برای ایجاد اشتغال و رونق اقتصادی کاذب (Sartipipour, 2004)، تصمیم‌گیری متمرکز در بخش مسکن و چارچوب قانونی پیچیده و پرهزینه (Raees Dana, 2009) و نهایتاً ناتوانی سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات دولت‌های مختلف (Javedani & Imani, 2021). مهم‌ترین مباحثی که در این حوزه که از تحلیل محتوای اسناد و مصاحبه‌ها استخراج شده‌اند شامل ضرورت تعادل‌بخشی به دامنه نوسان قیمت مسکن، شفاف و کارآمدسازی بازار مسکن، برنامه‌ریزی دولت برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و ارتقای کیفیت مسکن و بهینه‌سازی استفاده از منابع در صنعت ساختمان کشور است. دولت در دهه‌های اخیر در مواجهه با چالش‌های بخش مسکن، سیاست‌های مختلفی را به اجرا گذاشته که از جمله آنها توسعه شهرهای جدید بوده‌است که در فرایند تحلیل داده‌های این پژوهش نیز به عنوان یکی از اولویت‌ها در تدوین سیاست ملی شهری شناخته شد. برنامه توسعه شهرهای جدید در ایران که از حدود چهار دهه پیش در پاسخ به مهاجرت گسترده به شهرها و تشدید نیاز به مسکن در اطراف شهرهای بزرگ آغاز شد، چندان موفق نبوده‌است. شهرهای جدید ایران، از نظر فرآیندهای مکان‌یابی، تأمین و توسعه زیرساخت و خدمات مورد نیاز ساکنین، ناتوانی در ارتباط با برنامه‌های منطقه‌ای یا ملی مربوط به تعادل سرزمینی، ناکارآمدی در پیوند با ضرورت‌های توسعه صنعتی و اشتغال در کشور، وابستگی ابزار تأمین مالی به فروش اراضی دولتی و در نتیجه بروز فساد در بخش املاک در این شهرها دچار ضعف بوده‌اند. پژوهش‌های مختلف (Basirat & Arbab, 2022; Alaedini et al., 2021; Basirat, 2019) با معرفی چالش‌ها و موانع متعدد محتوایی و رویه‌ای موجود بر سر راه توسعه شهرهای جدید ایران، دلایل عدم تحقق اهداف کلان نسل

اول شهرهای جدید در ایران را معرفی می‌کنند. توسعه شهرهای جدید ایران، علیرغم رشد محدود جمعیت کشور در سال‌های اخیر، با توجه به چالش‌های موجود در تأمین مسکن و تعادل فضایی در نظام سکونتگاهی کشور، به عنوان یکی از اولویت‌ها در تدوین سیاست ملی شهر مورد توجه قرار گرفته‌است؛ اگرچه تحقق توسعه پایدار در شهرهای جدید کشور نیازمند تغییر رویکرد در برنامه‌ریزی و مدیریت آنهاست.

کاهش فقر شهری و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی از دیگر اولویت‌های مطرح شده در این بخش است. در حالی که طرح‌های موجود در حوزه بهسازی و نوسازی بافت‌های ناکارآمد و متعاقباً برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات انجام شده در این بافت‌ها از سابقه بیشتری برخوردار است، گسترش اسکان غیررسمی، مسئله‌ای بسیار جدی و رو به رشد در کلان‌شهرهاست که نیازمند اقدام موثر و جدی است. بر اساس برآوردهای طرح جامع مسکن که توسط وزارت راه و شهرسازی در سال ۱۳۹۶ تهیه شد، در مجموع ۱۱ میلیون نفر از جمعیت کل کشور در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند. جمعیتی که به دلیل رانده شدن به حاشیه شهرها، از دسترسی به زیرساخت‌ها و خدمات و تسهیلات نیز محروم می‌شود و در نتیجه علاوه بر وجه کالبدی از جنبه اقتصادی و اجتماعی نیز به حاشیه رانده می‌شوند. امری که به تشدید جدایی‌گزینی اجتماعی-فضایی این اقشار منجر شده و به جای گشودن راه‌هایی برای برون‌رفت از شرایط نامطلوب موجود، آنان را در «تله فضایی فقر» (Athari, 2005) گرفتار می‌سازد. با توجه به جمعیت قابل توجه سکونتگاه‌های غیررسمی در مقایسه با جمعیت شهرنشین کشور و روند رو به رشدی که در سال‌های اخیر داشته‌است، مسئله اسکان غیررسمی و فقر شهری از موضوعات مهم و قابل توجه در تدوین سیاست ملی شهری ایران خواهد بود.

• مسائل ناشی از نیازها و خلأهای نهادی و قانونی در نظام برنامه‌ریزی شهری

فقدان نظام سلسله‌مراتبی معنی‌دار میان شبکه شهرهای ایران و لزوم دستیابی به نظام سکونتگاهی متوازن و متعادل در سطح کشور یکی از اولویت‌های مهم شناسایی شده در این بخش است. پژوهش‌های مختلف (Taghvaei & Saberi, 2010; Nastaran, 2007; Zebardast, 2010; et al., 2010) نیز همواره به معضل عدم تعادل در شبکه شهری ایران، تداوم سیاست‌های تمرکزگرا در مناطق کلان‌شهری و توزیع ناعادلانه خدمات و امکانات در مناطق مختلف کشور اشاره کرده و بر لزوم ایجاد تعادل فضایی در نظام سکونتگاهی کشور تأکید کرده‌اند. در این حوزه، توجه ویژه به نقش کلان‌شهرهای کشور ضروری است؛ در حال حاضر جایگاه و نقش کلان‌شهرها در ارتباط با سایر شهرهای کشور به درستی تعریف نشده و اغلب کلان‌شهرها با پدیده کلان‌سری مواجهند. تدوین سیاست‌های موثر با هدف بازآرایی نظام شهری کشور مبتنی بر شبکه متعادل چندسطحی از سکونتگاه‌های شهری و تلفیق سیاست‌های تراکم‌زدا و تمرکززدا از کلان‌شهرها (به ویژه تهران) و تقویت نقش سایر کلان‌شهرهای کشور به عنوان همکار شهر تهران به عنوان راه‌حلی برای حرکت به سمت تعادل‌بخشی به نظام سکونتگاهی کشور و ایجاد نظام سکونتگاهی شبکه‌ای به جای نظام سلسله‌مراتبی حاضر مکرراً توسط خبرگان در جریان مصاحبه‌ها مطرح شده است. در این فرایند، ایجاد زنجیره فعالیتی کارآمد در هر منطقه، توانمندسازی شهرهای میانی و کوچک و ایجاد مناطق روستا-شهری هم‌پیوند نیز قابل توجه است. تقویت انسجام نهادی و تحقق مدیریت یکپارچه شهری از دیگر اولویت‌های شناسایی شده برای تدوین سیاست ملی شهری است که ذیل این گروه قرار می‌گیرد. فقدان هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مسئول در شهرها، مداخله گسترده دولت مرکزی در امور محلی و فقدان عزم سیاسی در تمرکززدایی قدرت مرکزی از چالش‌هایی است که پژوهشگران مختلف حوزه مدیریت شهری نیز بر آن تأکید کرده‌اند (Asadie & Barakpour, 2021; Barakpour & Keivani, 2019; Amiri, 2011; Mirzapour, 2018; Kazemian & Mirabedini, 2011). اسدی و برک‌پور (Asadie & Barakpour, 2021: 25)، برون‌رفت از فضای متفرق موجود و تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران را نیازمند تقویت هماهنگی بین‌سازمانی توسط یک «سازمان رهبر» می‌دانند که هدایت تمام نهادها و سازمان‌های مؤثر و مسئول در اداره شهرها را بر عهده می‌گیرد بدون اینکه لازم باشد واگذاری وظایف گسترده‌ای از نهادهای دولتی به شهرداری‌ها صورت گیرد. نظام سلسله‌مراتبی برنامه‌ها و طرح‌های شهری در ایران از دیگر اولویت‌های مهم شناسایی شده در این بخش است. نظام برنامه‌ریزی شهری در کشور با تعدد طرح‌ها و برنامه‌ها و عدم نظارت و ارزیابی مستمر بر اجرای آنها روبروست؛ پدیده‌ای که با عنوان «سندروم تهیه طرح» شناخته می‌شود

(Andalib, 2017: 6). تولید برنامه‌ها و طرح‌ها در حالی دچار تنوع و تکثرگرایی شده‌است که در مواردی نهاد متولی و مجری برنامه‌ها دقیقاً مشخص نیست. طرح مجموعه شهری تهران یکی از این موارد است که به سفارش وزارت راه و شهرسازی تهیه شد و در اوایل دهه ۱۳۸۰ توسط شورای عالی شهرسازی و معماری به تصویب رسید. با این وجود، به دلیل فقدان سطوح مدیریتی فراشهری برای اداره کلان‌شهرها که یکی دیگر از اولویت‌های شناسایی شده در فرایند انجام این پژوهش است، هرگز اجرا نشد. با توجه به مسائلی نظیر افزایش جریان‌های مهاجرتی و جذب جمعیت و سرمایه در مناطق کلان‌شهری کشور، پیش‌بینی سازوکارهای حکمروایی این مناطق و همچنین تحقق بخشیدن به یکپارچگی و منطقه‌گرایی در برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی ضروری است. در غالب مصاحبه‌های انجام شده در فرایند پژوهش، خبرگان به شدت بر ظرفیت‌سازی برای مشارکت گسترده‌تر شهروندان در فرایند سیاستگذاری شهری نیز تأکید کرده‌اند. استفاده از مکانیسم‌ها و فرایندهای اجرایی برای شناخت و جلب مشارکت بازیگران و ذی‌نفعان در فرایند تدوین خط‌مشی از عوامل اثرگذار بر تحقق و اجرای مؤثر سیاست‌های شهری تدوین شده است. توجه به عموم ذی‌نفعان و همه بازیگران فعال در امور شهری نظیر بخش دولتی، عمومی، سازمان‌های خصوصی و مردم‌نهاد و دیگر افراد و گروه‌هایی که در شهر کار و زندگی می‌کنند و جلب مشارکت آنان نه تنها در فرایند تدوین بلکه در فرایند ارزیابی سیاست حائز اهمیت است. جلب مشارکت عموم ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌ها و تکثرگرایی در تدوین سیاست‌ها می‌بایست با اتخاذ راهکارهای مناسب برای مدیریت تعارض منافع کنشگران مختلف همراه شود. ابعاد مشارکت شهروندان می‌بایست از سطح اطلاع‌رسانی و مشاوره فراتر رفته و حوزه‌های اجرای سیاست‌ها، پایش و ارزیابی طرح‌ها و برنامه‌ها را نیز در بر گیرد. در این مسیر، تسهیل و تنوع‌بخشی به ابزارهای مشارکت عمومی، افزایش روحیه مطالبه‌گری در جامعه و اعتماد متقابل بین شهروندان و مدیریت محلی و دسترسی آزاد به طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهرها از موارد حائز اهمیت هستند. در رابطه با خلأهای نهادی و قانونی در نظام برنامه‌ریزی و توسعه شهری کشور می‌باید به موضوع مدیریت زمین شهری به عنوان یکی دیگر از اولویت‌های موضوعی در تدوین سیاست ملی شهری اشاره نمود. علیرغم انجام تحقیقات گسترده در حوزه سیاست و مدیریت زمین شهری در ایران (Azizi, 1998; Keivani et al., 2008; Meshkini et al., 2015; Meshkini et al., 2021)، نیاز به سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی که منجر به هدایت و کنترل نظام مدیریت زمین در جهت تحقق توسعه پایدار شهری در کشور گردد، همچنان مغفول مانده‌است. یکی از مصاحبه‌شوندگان رفع چالش‌های موجود در رابطه با مدیریت زمین را در گرو شفاف‌سازی و رفع ابهامات قانونی و به روز کردن قوانین و سیاست‌های حاکم بر مالکیت زمین دانسته و این‌طور مثال می‌زند: «اراضی موجود در شهرهای جدید و یا اطراف شهرها با هدف سرمایه‌گذاری توسط افراد خریداری و رها می‌شوند که این امر موجب عدم تأمین خدمات عمومی مورد نیاز ساکنان و منظر نامناسب شهری شده‌است. در حالی که پیش‌بینی قوانین و سیاست‌های ناظر بر مدیریت زمین و تعیین الزام زمانی برای ساخت و آبادانی زمین‌ها می‌تواند به عنوان راه‌حل این معضل در نظر گرفته شود». در نواحی شهری نیز تأکید بر توسعه درون‌زا و محدودیت رشد شهری سبب رونق گرفتن توسعه مازاد بر نیاز و در نتیجه بازار املاک در شهرها شده‌است. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این زمینه می‌گوید: «حق توسعه مازاد بر حق پایه نه تحت مالکیت مالک خصوصی و نه دولت است؛ بلکه امتیازی است که از طرف بخش عمومی به مالک خصوصی داده می‌شود و بخشی از این حق باید در اختیار بخش عمومی قرار گرفته و در راه تأمین منافع عمومی و توسعه شهری هزینه شود». تدوین سیاست‌های مؤثر در حوزه مدیریت زمین نه تنها در مدیریت بهینه زمین شهری بلکه در رفع چالش‌های موجود در زمینه تأمین منابع مالی شهرداری‌ها - به عنوان یکی دیگر از اولویت‌های شناسایی شده در تدوین سیاست ملی شهری - و کسب درآمدی که منجر به منفعت عمومی و توسعه شهری شود نیز مؤثر خواهد بود. در حالی که بخش مهمی از بودجه شهرداری‌های ایران در گذشته توسط دولت مرکزی تأمین و پرداخت می‌شد، در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ کشور، دولت مکلف به ارائه لایحه خودکفایی شهرداری‌ها شد و بدین ترتیب، سهم دولت در بودجه شهرداری‌های کشور به تدریج کاسته و در پی پیامدهای جنگ ایران و عراق قطع شد. اگرچه هم‌زمان با کاهش کمک‌های دولت، ظرفیت ایجاد منابع جدید درآمدی در قانون مجلس شورای اسلامی به‌ویژه قانون وصول برخی از درآمدهای دولت ایجاد شد و تا حدودی جایگزین منابع دولتی شد، اما فقدان منابع مالی پایدار و عدم تناسب درآمد و هزینه، در بسیاری موارد مدیران شهری را به سمت فروش تراکم و تخطی از برنامه‌های تدوین شده برای توسعه شهر سوق داده و مشکلات ثانویه‌ای را برای شهر و شهروندان ایجاد نموده است.

• مسائل مرتبط با تغییرات و چالش‌های نوین جهانی

تغییرات اقلیمی، بحران آب و سلامت شهروندان از دیگر موضوعاتی هستند که در فرایند تحلیل داده‌ها به عنوان اولویت‌های موضوعی در تدوین سیاست ملی شهری شناسایی شده‌اند. اگرچه این موارد از نظر ماهیت با موارد پیشین تفاوت‌هایی دارند اما از نظر میزان اثرگذاری بر توسعه شهری و کیفیت زندگی شهروندان در تدوین سیاست ملی شهری قابل توجه هستند. تغییرات اقلیمی و گرمایش جهانی اثرات گسترده‌ای بر وضعیت شهرنشینی و توسعه شهری ایران داشته‌است: افزایش احتمال حوادث آب‌وهوایی حدی و مخاطرات ناشی از آن در شهرها، گسترش جریان‌های مهاجرتی و افزایش تراکم جمعیتی در برخی از مناطق و خالی شدن مناطق دیگر و خالی شدن سفره‌های آب زیرزمینی و فرونشست زمین و...؛ روندی که پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آینده با شدت بیشتری ادامه یابد. بنابراین ارائه و بررسی سناریوهای مختلف در حوزه تغییرات اقلیمی برای پیش‌بینی سیاست‌های موثر در رابطه با کاهش اثر، سازگاری با تغییر اقلیم و افزایش تاب‌آوری مناطق سکونتگاهی کشور در تدوین سیاست ملی شهری در کشور ضروری است. تقویت دیپلماسی محیط‌زیستی و انتقال دانش و تجربه از کشورهایی که با شرایط مشابه روبرو هستند در کنار سیاست‌های توسعه‌ای منطبق با محیط‌زیست می‌تواند در تحقق توسعه پایدار شهری در کشور موثر واقع شود. مسئله مدیریت پایدار منابع آب نیز در همین راستا مورد توجه قرار می‌گیرد. بر اساس گزارش چارچوب پیمان‌نامه سازمان ملل درباره تغییرات اقلیمی (UNFCCC) در سال ۲۰۱۷، ایران از جمله کشورهای بسیار آسیب‌پذیر در مواجهه با تغییرات اقلیمی بوده و در این میان بحران کمبود آب و تناوب دوره خشکسالی در زمره مهمترین عوامل تهدید کننده توسعه کشور محسوب می‌شوند. گسترش شبکه زیرساخت آب شهری اگرچه مشکلات متعددی را در زمینه تأمین و توزیع آب در شهرها و جمع‌آوری و مدیریت فاضلاب و رواناب مرتفع نموده‌است، اثرات مخربی بر محیط زیست طبیعی و شهری کشور به جای گذارده‌است. به عنوان نمونه انتقال آب در فواصل طولانی و بین حوزه‌های آبخیز مختلف اگرچه می‌تواند در رفع مشکل کمبود آب بخش‌هایی از کشور در کوتاه مدت موثر باشد اما در طولانی مدت، اثرات منفی گسترده‌ای بر اکوسیستم‌های طبیعی خواهد داشت. برداشت بی‌رویه از منابع آب شیرین، هدر رفت منابع آب به دلیل زیرساخت فرسوده و ناکارآمد شهرها، گسترش افقی شهرها و بروز پدیده پراکنده‌روی شهری از تبعات مدیریت حال حاضر منابع آب در شهرهای ایران است (Mirsafa, 2017:28). چالش‌های پیش رو از یک سو بر ضرورت تجدید نظر در زمینه نحوه مدیریت منابع آب و اتخاذ رویکرد مدیریت یکپارچه با هدف تأمین نیاز نسل‌های آتی کشور و از سوی دیگر بازاندیشی در برنامه‌ریزی و طراحی زیرساخت آب شهری با هدف افزایش تاب‌آوری شهرها در مواجهه با تغییرات اقلیمی و خطر فزاینده حوادث آب‌وهوایی حدی تأکید می‌کند. مسئله سلامت شهروندان از دیگر اولویت‌های شناخته شده در تدوین سیاست ملی شهری است. همه‌گیری کووید-۱۹ و چالش‌هایی که برای شهرها و شهروندان ایجاد نمود، بر ضرورت توجه به مسئله سلامت شهری و پیوند آن با توسعه شهری تأکید می‌کند. در جریان مصاحبه‌ها، مسئله تأمین سلامت شهروندان در ارتباط با تأمین رفاه و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان مکرراً مورد بحث قرار گرفته و بر محدودیت‌های اطلاعاتی و شکل جزیره‌ای داده‌ها به عنوان مانعی بر سر راه طراحی سیاست‌های موثر در این حوزه تأکید شده است.

اولویت‌بندی حوزه‌های موضوعی اثرگذار در تدوین سیاست ملی شهری در ایران

در پاسخ به پرسش دوم پژوهش که به ترتیب اولویت‌بندی حوزه‌های موضوعی اثرگذار در تدوین سیاست ملی شهری در ایران می‌پردازد، از روش تجزیه و تحلیل سلسله مراتبی (AHP) استفاده شد. با توجه به حوزه‌های موضوعی شناسایی شده (۱۳ مورد)، پرسشنامه مقایسات زوجی از ۳۰ سوال بسته و ۱ سوال باز برای نشان دادن عوامل خارج از فهرست سؤالات طراحی و توزیع شد. در این بخش نیز با در نظر گرفتن معیارهای سه گانه «برخوردارگی از دانش تخصصی و آکادمیک در برنامه‌ریزی یا سیاستگذاری شهری»، «برخوردارگی از سابقه تالیف کتاب یا اثر مرجع در موضوعات برنامه‌ریزی یا سیاستگذاری شهری» و «برخوردارگی از حداقل ۱۰ سال سابقه مدیریتی یا اجرایی در سطح ملی (وزارتخانه‌های مرتبط و...) یا محلی و شهری در ایران» پرسشنامه‌هایی به صورت هدفمند توزیع شد که در نهایت ۲۱ پرسشنامه توسط برخی از مهمترین ذینفعان و نمایندگان

دولت، سازمان‌های عمومی و خصوصی و نمایندگان دانشگاهی مرتبط به سیاست ملی شهری در ایران - تکمیل^۱ و پایه‌ای برای تجزیه و تحلیل سلسله‌مراتبی شد. نتیجه تجزیه و تحلیل کمی پرسشنامه‌ها و اولویت‌بندی موضوعات در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۴ - وزن و رتبه حوزه‌های موضوعی اثرگذار در تدوین سیاست ملی شهری (به ترتیب اولویت)

رتبه دسته	دسته بندی موضوعات	حوزه های موضوعی	وزن در دسته	رتبه حوزه موضوعی در هر	وزن کل	رتبه کل
۱	مسائل مرتبط با تغییرات و چالش‌های نوین جهانی (وزن: ۰/۳۵۶ - رتبه: ۱)	مدیریت پایدار منابع آب بر اساس برنامه‌ریزی بلندمدت	۰/۲۲۸	۱	۰/۱۱۹	۱
		سازگاری با تغییرات اقلیمی	۰/۱۳۴	۲	۰/۰۸۶	۶
		ارتقاء سلامت شهروندان و تحقق ایده شهر سالم	۰/۱۲۶	۳	۰/۰۷۸	۷
۲	مسائل ناشی از کاستی‌های نهادی و قانونی (وزن: ۰/۳۰۷ - رتبه: ۲)	ایجاد انسجام نهادی و مدیریت یکپارچه شهری	۰/۲۰۶	۱	۰/۰۹۵	۳
		مشارکت شهروندی در سیاست‌گذاری شهری	۰/۱۷۱	۲	۰/۰۸۷	۵
		شبکه متوازن و متعادل نظام سکونتگاهی کشور	۰/۱۲۵	۳	۰/۰۷۴	۸
		تأمین منابع مالی پایدار برای شهرداری‌ها	۰/۰۹۱	۴	۰/۰۶۷	۹
		مدیریت زمین شهری	۰/۰۸۸	۵	۰/۰۶۲	۱۰
		اصلاح نظام سلسله‌مراتبی برنامه‌ها و طرح‌های شهری	۰/۰۸۱	۶	۰/۰۵۶	۱۱
		فقدان سطوح مدیریتی فراشه‌ری برای اداره کلانشهرها	۰/۰۷۴	۷	۰/۰۵۰	۱۲
۳	مسائل ناشی از عدم چابکی نظام برنامه ریزی شهری (وزن: ۰/۲۲۴ - رتبه: ۳)	مسکن مناسب برای همه	۰/۲۱۹	۱	۰/۱۰۳	۲
		ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی	۰/۲۱۲	۲	۰/۰۹۳	۴
		تعریف نقش و عملکرد برای شهرهای جدید کشور	۰/۱۱۶	۳	۰/۰۳۰	۱۳

توصیه‌های سیاستی

اگرچه تمامی اولویت‌های موضوعی ۱۳ گانه، خود می‌توانند به عنوان یک توصیه سیاستی مستقل معرفی شوند در این بخش به منظور جلوگیری از تکرار مباحث قبلی، صرفاً از منظر دانش سیاستگذاری عمومی و برگرفته از اظهارات خبرگان در مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته مواردی که منجر به بهبود عملکرد نظام سیاستگذاری شهری ایران خواهند شد، ارائه می‌گردد:

۱) حرکت به سمت رویکرد حکمروایی شهری از طریق انسجام ساختاری و نهادی: منظور از این مضمون آنست که هر کدام از کنشگران سیاستگذاری شهری در ایران تمایل بالایی به اعمال کنش‌های انفرادی در فرآیند سیاستگذاری، بدون توجه به نظرات ذینفعان دیگر دارند. آنچه این انحصارگرایی را تقویت کرده و به چالش مربوط دامن می‌زند، «ضعف ارتباطات بین سازمانی و کار گروهی» بین سازمان‌ها و کنشگران سیاستگذاری است. مطابق با اظهار نظر خبرگان تشکیل «کمیته‌ها و کارگروه‌های بین‌بخشی» نیز چالش مذکور را حل نکرده است چرا که این کمیته‌ها از پشتوانه قانونی و نهادی مورد نیاز برای تصمیم‌گیری برخوردار نبوده و اغلب جهت فرار از مسئولیت تصمیم‌گیری و نیز فرار از پاسخگویی به تبعات تصمیم تشکیل می‌شوند.

۲) اتخاذ رویکرد کارآمد مدیریت منابع انسانی شهری: یکی از چالش‌های سیاستگذاری شهری در ایران عدم برخورداری بدنه سیاستگذاری شهری از دانش و تخصص لازم در این زمینه است. مطابق با اظهارات خبرگان، گزینش‌های غیرتخصصی و جناحی از جمله ریشه‌های بروز مشکل مذکور است. یکی از خبرگان در این باره چنین گفته است: «سیاستمداران باید از الزامات توسعه پایدار آگاه بوده و نسبت به اجرای آنها متعهد باشند که متأسفانه چنین نیستند. به عنوان مثال در شورای شهر به صورت جناحی عمل می‌شود و یا افراد به اعتبار وجهه ورزشی، هنری و ... یا همینطور در شهرداری‌ها و به طور کلی به اعتبار

۱ - پرسشنامه تهیه شده در اولین کارگاه سیاست ملی شهری که با همکاری وزارت راه و شهرسازی و دفتر اسکان بشر ملل متحد در تهران برگزار شد، توزیع و توسط شرکت‌کنندگان تکمیل گردید.

وابستگی های سیاسی و جناحی که دارند وارد عرصه تصمیم گیری می شوند.» طبعاً راهکار اصلی برون رفت از چنین چالشی، رعایت معیار تخصص گرایی در انتصابات است.

۳) توجه به اجزاء زمینه ای و بومی سیاستگذاری شهری: سیاستگذاری در هر کشوری تابعی از شرایط و محیط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی آن کشور است. عدم توجه به شرایط و ویژگی های خاص ایران در برخی سیاست های شهری، زمینه شکست آنها در مرحله اجرا را فراهم کرده است. اگرچه طبق نظرات خبرگان استفاده از تجربیات سایر کشورها به ویژه کشورهای توسعه یافته در موضوعات شهری مفید و راهگشاست اما لازم است ابتدا بافت و زمینه سیاست شهری مربوط در ایران تحلیل شده و سپس متناسب با آن به تصویب اقدام شود.

۴) تمرکززدایی در سیاستگذاری شهری: منظور از تمرکز اخذ تصمیمات مهم شهری در دولت مرکزی و یا کنترل شدید بر تصمیمات شوراهای اسلامی شهر توسط دولت مرکزی در ایران است به طوری که دولت همواره تمایل به حفظ سلطه بر شوراهای شهر و تصمیمات آنها دارد. اظهارات یکی از خبرگان در این باره کاملاً گویاست: «حوزه سیاست شهری را نمی توان جدا از حوزه مدیریت در وزارت کشور یا مدیریت در شهر دید. سیاست شهری به مقدار زیادی تحت تأثیر نظام متمرکز سیاسی است. اگر بپذیریم سیاست شهری در یک نظام سیاسی متمرکز اتفاق می افتد دیگر مثل خیلی از کشورها که شهردار آن فعال ما یشاه هست، نبوده و همه چیز تابع تصمیمات دولت مرکزی خواهد بود.»

۵) اتخاذ رویکرد مشارکت و تکررگرایی در تدوین سیاست شهری: این چالش درباره ارتباط دو مرحله «تدوین سیاست شهری» و «اجرا»ی آن مطرح شده است. منظور از تکررگرایی، جلب نظرات ذینفعان سیاست شهری در مرحله تدوین آن است. یکی از خبرگان در این باره چنین گفته است: «اگر ما اجازه دهیم در خط مشی گذاری و سیاستگذاری، تکررگرایی نظرات و آزادی ورود ایده های مختلف و اجازه عرض اندام کنشگران سیاسی مختلف وجود داشته باشد، این تکررگرایی در مقام تدوین به وحدت در مقام اجرا تبدیل خواهد شد. ولی ما معکوس آن عمل می کنیم یعنی در مقام تدوین خط مشی ها فارغ از نظرات دیگران یک سویه و واحد عمل می کنیم و نتیجه آن خواهد شد که در مقام اجرا دچار تکرر و پراکندگی می شویم چرا که در چنین حالتی آن قدرت ها و کنشگرانی که مجال عرض اندام در مرحله تدوین را نیافته اند، نیروی خودشان را به مقابله با اجرای سیاست منتقل می کنند و تا جایی که بتوانند با آن مقابله می کنند ... اگر ما در مقام تدوین به تحاطی نظرات و سپس اقتناع و اجماع نظرات کنشگران دخیل در خط مشی برسیم در چنین صورتی، سهل ترین کار اجرای آن است و در غیر اینصورت اجرای سیاست سخت ترین کار خواهد بود.»

۶) تأکید بر برون دادهای سیاستگذاری شهری و پرهیز از فرم گرایی: منظور از فرم گرایی، حفظ قالب ها و فرم های ظاهری و صوری تصمیم گیری مدرن بدون توجه به برون دادها و کارکردهای واقعی آنهاست. به عنوان مثال یکی از خبرگان درباره کارکردهای واقعی شورای شهر در ایران چنین گفته است: «در حال حاضر متأسفانه اختیارات شوراها در حال محدود و محدودتر شدن است به طوری که با ادامه این روند عملاً چیزی از اختیارات آنها باقی نمی ماند و این درست نیست. در چنین صورتی باز گرفتار همان فرمالیزم می شویم، یعنی ظاهراً شورا داریم ولی عملاً نخواهیم داشت ... شرایطی که توزیع قدرت به گونه ای ساختاری به نهادهای پایین تر وجود ندارد، در چنین شرایطی شوراهای شهر و روستا به جای آنکه تأثیرات عملی و واقعی داشته باشند، تأثیرات فرمی و شکلی دارند.» از جمله مصادیق دیگر فرم گرایی در ایران این است که بیشتر اهداف تأکید شده در اسناد جهانی نظیر مبارزه با فقر و نابرابری، توسعه پایدار، مشارکت مردم و ... در برنامه های اصلی ملی و منطقه ای مد نظر قرار گرفته است، اما در عمل و به ویژه در چارچوب طرح های محلی نمی توان به شواهد کافی برای موفقیت عملیاتی این برنامه ها دست یافت. در واقع در بسیاری اوقات شاهد قوانین، نهادهای و سیاست های به ظاهر خوبی در عرصه شهری هستیم، بدون آنکه نمود عملیاتی آنها برای شهروندان ملموس باشد.

۷) توجه لازم به مدیریت تعارض منافع کنشگران سیاست شهری: هر یک از مخاطبان سیاست‌های شهری خواسته‌هایی از مدیریت شهری دارند که بعضاً با یکدیگر دچار تعارض و تناقض هستند. به عبارت دیگر انتظارات کنشگران مختلف با یکدیگر تراحم دارد، مثلاً انتظار دولت از سیاستگذاری شهری کاملاً با خواسته و انتظار شوراها متفاوت است. یکی از خبرگان مضمون مذکور را در رابطه با تراحم وظایف و اقدامات سازمان‌های شهری توصیف کرده است: «اگر هر سازمانی، هر نهادی و به عبارت بهتر هر کنشگری که در وضعیت فعلی داریم وظیفه و مأموریت خود را به درستی به انجام برساند، اوضاع تا حد زیادی سامان می‌یابد و بخش بزرگی از مسائل حل می‌شود؛ به این معنا که سازمان‌ها و کنشگران دخالت و تراحمی برای انجام مأموریت‌های سازمان دیگر ایجاد نکنند و در مسیر اجرای وظایف یکدیگر مانع تراشی نکنند».

تشکر و قدردانی

این مقاله بر اساس مطالعه‌ای است که در جهت تدوین سند سیاست ملی شهری و راهبرد شهر هوشمند در جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۰-۱۴۰۱ با همکاری برنامه اسکان بشر ملل متحد و وزارت راه و شهرسازی و با حمایت مالی دولت کره جنوبی انجام شده است.

References:

- 1- Abedi Jafari, Hasan; Taslimi, MohamadSaeed; Faghihi, Abolhasan; Sheikhzadeh, Mohammad. (2011). Thematic analysis and thematic networks: a simple and efficient method for exploring patterns embedded in qualitative data municipalities). *Strategic Management Thought*, 5(2), 151-198. [in Persian].
- 2- Alaedini, Pooya. (2015). Cities vi. Urban informal settlements in modern Iran. *Encyclopedia Iranica* (online edition). Accessed September 11, 2015 from <http://www.iranicaonline.org/articles/cities-06-settlements>.
- 3- Alaedini, Pooya; Farzizadeh, Zahra; Azizimehr, Khayam; Yeganeh, Nasim. (2021). Post-disaster Reconstruction and Local Development: Some Challenges in Earthquake-Stricken Areas of Iran's Kermanshah Province. *Community Development (Rural and Urban Communities)*, 12(2), 619-642. doi: 10.22059/jrd.2021.320564.668639 [in Persian].
- 4- Amiri, Pooya; Mirzapour, Mehdi. (2018). Analysis of Integrated Urban Management Criteria, Case study: Tehran. *Territory*, 15(58), 17-30. [in Persian].
- 5- Andalib, Alireza. (2017). Explaining Principles of Symmetric Renovation in Deteriorated Urban Fabrics. *The Monthly Scientific Journal of Bagh-e Nazar*, 14(48), 5-16.
- 6- Asadie, Iradj; BarakPour, Naser. (2021). Lead Organization: An Appropriate Model of Integrated Urban Management in Iran. *Honar-Ha-Ye-Ziba: Memory Va Shahrzazi*, 25(4), 17-30. doi: 10.22059/jfaup.2021.326244.672648 [in Persian].
- 7- Athari, Kamal. (2005). Housing Poverty in Iran: Poor Social Policy. *Social Welfare Quarterly (Refah-i Ejetmai)*, 5 (18), 113-128. [in Persian].
- 8- Azizi, Mohammad Mehdi. (1998). Evaluation of Urban Land Supply Policy in Iran. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22(1), pp. 94-105.
- 9- Bandaiko, Elmond, Annan-Aggrey, Eunice; Arku, Godwin. (2020). 'Planning and managing urbanization in the twenty-first century: content analysis of selected African countries' national urban policies. *Urban Research & Practice*, 1-11, DOI: 10.1080/17535069.2020.1803641.
- 10- Barakpour, Naser; Ramin M-Keivani. (2019). The Typology of Urban Management System in Iran, Trend of Changes and Prospect of Reforms. *Honar-Ha-Ye-Ziba: Memory Va Shahrzazi*, 24(4), 21-33. <https://doi.org/10.22059/jfaup.2019.292694.672370> [in Persian].
- 11- Baseri, Bijan; Kiani, Ghaffar; Malekipour, Mahmood. (2021). An Analysis of Household Demand Absorption as a financial asset against Inflation volatility in Iran. *Financial Economics*, 15(55), 79-106. [in Persian].
- 12- Basirat, Maysam. (2019). The first generation of Iranian new towns, Road, Housing & Urban Development Research Center.Tehran. [in Persian].
- 13- Basirat, Maysam; Arbab, Parsa. (2022). Analyzing New Towns Development in Iran: Toward a New Agenda, *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development*, 10(3), Pages 84-107: <https://doi.org/10.14246/irpsd.10.3.84>.
- 14- Cohen, Nevin; Reynolds, Kristin. (2014). Urban Agriculture Policy Making in New York's "New Political Spaces": Strategizing for a Participatory and Representative System, *Journal of Planning Education and Research*, 1-14.
- 15- Creswell, John. W. (2003). *Research design :design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (2nd Edition ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- 16- Friendly, Abigail. (2016). National Urban Policy: A Roadmap for Canadian Cities, *IMFG Perspectives*, 14, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance.
- 17- Geyer, Hermanus. (2007). *International Handbook of Urban Policy*, Volume 2. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- 18- Ghasemzadeh Oghyani,omid; Soltani, Alireza; Jalaei, Abdolmajid. (2021). The Impact of Mehr Housing and Housing Policies on Iran s Economic Growth (1977:2017). *Public Policy In Administration*, 12(3), 147-160. [in Persian].
- 19- Habibi, Sara; Basirat, Maysam; Razavi, Mohammad. (2020) Toward National Urban Policy in Iran, *Developing National Urban Policies*. In Kundu D., Sietchiping R., Kinyanjui M. (eds) *Kunda et al.*, Springer, Singapore.
- 20- Javedani, Ali; Imani, Nadiéh. (2021). Tehran's Housing and the Gaze of State: Definition of Tehran's Housing in Tarh-e Samandehi-ye Tehran. *The Monthly Scientific Journal of Bagh-e Nazar*, 18(100), 79-90. doi: 10.22034/bagh.2021.243989.4632 [in Persian].
- 21- Kazemian, Gholamreza; Mirabedini, Zohreh. (2011). Pathology of Integrated Urban Management for Tehran in view of Policy and Decision Making. *Honar-Ha-Ye-Ziba: Memory Va Shahrzazi*, 3(46), 27-38. [in Persian].

- 22- Keivani, Ramin; Mattingly, Micheal; Majedi, Hamid. (2008). Public Management of Urban Land, Enabling Markets and Low-income Housing Provision: The Overlooked Experience of Iran. *Urban Studies*, 45(9), 1825–1853. <http://www.jstor.org/stable/43198444>
- 23- Meshkini, Abolfazl; Nourmohamadi, Mehdi; Eftekhari, Rokn al-din; Sarrafi, Mozaffar. (2015). The model for policy making regarding government intervention in urban land management of iran (case study: tehran), *Spatial Planning (Modares Human Sciences)*, 19 (1), 181-210. [in Persian].
- 24- Meshkini, Abolfazl, pazira, Sepide; Ghaedrahmati, Safar. (2021). Analyzing of the Institutional Capacity of Local Management for Good Governance in Urban Land of Iran. *Sustainable city*, 4(1), 15-31. doi: 10.22034/jsc.2021.270240.1403
- 25- Mirsafa, Masoumeh. (2017). The Water Sensitive Future of Lahijan. *TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 10(1), 25-40. <https://doi.org/10.6092/1970-9870/4994>
- 26- Nastaran, Mahin; Abolhassani, Farahnaz; Izadi, Maliheh. (2010). The analysis of city hierarchies in the cities with more than hundred thousand people, *Environmental Based Territorial Planning (Amayesh)*, 3(11), 157-174. [in Persian].
- 27- OECD/UN-HABITAT/UNOPS (2021), *Global State of National Urban Policy 2021: Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/96eee083-en>.
- 28- Raees Dana, Fariborz. (2009). -. *MANZAR, the Scientific Journal of landscape*, 1(2), 45-45.
- 29- Richardson, Harry W. (1987) Whither National Urban Policy in Developing Countries? *Urban Studies*, 24(3), 227-244
- 30- Saaty, Thomas. L. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process. *International Journal of Services Sciences*, 1(1), 83-98.
- 31- Sartipipour, Mohsen. (2004). Housing problems in Iran. . *Soffeh*, 14(39), 23-44. [in Persian].
- 32- Stirling, Jennifer A. (2001). Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *Journal of Qualitative research*, Sage, 1(3), 385-405.
- 33- Taghvaie, Masoud; Saberi, Hamid (2010). An analysis of Iran urban systems during the period of 1335 (1956) to 1385 (2006). *Journal of Urban - Regional Studies and Research*, 2(5), 55-76. [in Persian].
- 34- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2022) *National Urban Policy Programme: Developing the National Urban Policy and Smart City Strategy in I.R. Iran*, UN-Habitat, Nairobi.
- 35- UN-Habitat/OECD (2018), *Global State of National Urban Policy*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264290747-en>
- 36- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2019). *How to Formulate a National Urban Policy: A practical guide*. United Nations Human Settlements Programme: Nairobi.
- 37- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2016). *The New Urban agenda*, available at: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>
- 38- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2015). *National Urban Policy: A Guiding Framework*. United Nations Human Settlements Programme: Nairobi.
- 39- Van Den Berg, Leo.; Braun, Erik; & Van Der Meer, Jan. (Eds.). (1998). *National Urban Policies in the European Union: Responses to urban issues in the fifteen member states* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429445965>
- 40- von Einem, Eberhard. (1982). National Urban Policy—The Case of West Germany. *Journal of the American Planning Association*, 48(1), 9-23, DOI: 10.1080/01944368208976163.
- 41- Zebardast, Esfandiar (2007). Examination of changes in urban primacy in Iran. *Honar-ha-ye Ziba*, 29(29), 29-38. [in Persian].