

ویژگی‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی برای اداره شهرهای پرتنوع و پیچیده (مورد مطالعه: شهر تهران)

علی اصغر پورعزت^۱، اشرف رحیمیان^۲

چکیده: با توجه به پیچیدگی و تنوع فوق‌العاده کلان‌شهرها، اداره آنها مستلزم اتخاذ مدل‌های خط‌مشی‌گذاری مناسبی است که برحسب ویژگی‌های خاص هر یک از این شهرها، طراحی شده باشند. بنابراین، در امتداد رویکرد اقتضایی به خط‌مشی‌گذاری در پرتو استعاره کولاژ^۱، طراحی یک سیستم خط‌مشی‌گذاری آمیخته ضرورت می‌یابد. هدف پژوهش حاضر بررسی میزان تناسب هر مدل خط‌مشی با هر دسته از مشکلات شهری است. در این مطالعه تلاش شد تا با مراجعه به آراء خبرگان خط‌مشی‌گذاری و شهری، میزان و قابلیت انواع مدل‌های خط‌مشی‌گذاری برای حل مسائل شهری معین گردد. نتایج حاصل حاکی از آن بود که مدل‌های فراگردی، تلفیقی، سیستمی و عقلایی به ترتیب برای حل مسائل اجتماعی از اولویت بیشتری برخوردارند.

واژه‌های کلیدی: مدل آمیخته خط‌مشی‌گذاری، تنوع و پیچیدگی ضروری، سیستم حمایت از تصمیم، داشبورد مدیریت شهری.

۱. دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، ایران

۲. دانشجوی دوره دکترای مدیریت سیاست‌گذاری دانشگاه تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۰/۱۰/۰۹

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۱/۰۲/۱۳

نویسنده مسئول مقاله: علی اصغر پورعزت

E-mail: pourezzat@ut.ac.ir

۱. استعاره کولاژ از آنچه مد نظر قرار گرفته است که بر خلق نظریه و اقدام بایسته بر اساس آن در لحظه دخالت دارد؛ در اینجا، از آنجا که شهر پیچیده با نیازهای متنوع مدنظر است، صورت‌بندی نظریه به سان صورت‌بندی آثار کولاژگونه دشوار و در عین حال مهیج است.

مقدمه**اداره شهرهای پیچیده و متنوع**

شهرها از قدمت زیادی در تاریخ بشر برخوردارند؛ به طوری که از دیرباز در بسیاری از فرهنگ‌ها واژگان شهرنشینی و مدنیت با واژگان تحول و پیشرفت زندگی یا تمدن هم ریشه بوده‌اند. در واقع شهرها مصنوعاتی پیچیده از مجموعه ساخته‌های بشر محسوب می‌شوند که به تدریج شکل گرفته و مسیرهای تحول طولانی و متنوعی را در جوامع متفاوت طی کرده‌اند. اکنون جامعه انسانی با شهرهای متنوع و پیچیده‌ای مواجه است که اداره آنها برحسب قانون ضرورت تنوع^۱ و قانون ضرورت پیچیدگی^۲، مستلزم بهره‌مندی از حد بالایی از تنوع و پیچیدگی است [۳۰]. بر این اساس، ادعا می‌شود که فقط تنوع می‌تواند تنوع را مهار نماید یا اثر آن را خنثی سازد و مهار پیچیدگی نیز فقط از طریق پیچیدگی ممکن است، یعنی برای اداره موجودیت‌های متنوع و پیچیده، صرفاً سیستم‌های اداری متنوع و پیچیده قابلیت و اعتبار دارند. تاکنون مدل‌های متعددی برای توصیف یا تجویز خط‌مشی‌گذاری خوب پیشنهاد شده‌اند، ولی هیچ یک به مثابه مدل برتر مورد تأیید قرار نگرفته‌اند. این پژوهش مترصد آن است که مدل برتر خط‌مشی‌گذاری را برای اداره شهر پیچیده و متنوعی چون تهران جستجو نماید؛ مدلی که به بهترین شکل بتواند سطح فوق‌العاده پیچیدگی و تنوع نهادینه شده در این شهر را مهار سازد.

مدیریت شهری در تهران: خط‌مشی‌گذاری برای مهار پیچیدگی و تنوع

شهروندان تهرانی از نژادها، اقوام، حرفه‌ها، فرهنگ‌های گوناگون، با دیدگاه‌ها، سلیقه‌ها، ترجیحات، و اهداف متفاوت در این شهر گرد هم آمده‌اند. از سوی دیگر، تراکم فوق‌العاده جمعیت، تأمین آب سالم برای این تعداد آحاد انسانی، حل معضلات ترافیکی، اصلاح الگوهای زیستی، دفع سالم زباله و حفظ محیط زیست، تأمین بهداشت و تغذیه سالم، حفظ امنیت عامه و تأمین برق و انرژی، از جمله مشکلات فوق‌العاده پرچالش اداره این شهر محسوب می‌شوند. قابل تأمل است که جمعیت شهر تهران (در میان ۲۳۶ کشور) از حدود ۱۴۴ کشور جهان بیشتر است و این شهر از حدود ۷۹ کشور جهان وسیع‌تر است [۳۴]. تعداد اقوام ساکن در تهران نیز بسیار زیاد است و سرعت ساخت و ساز و تحول در آن بسیار بالاست. با این مقدمه، یادآوری می‌شود که

1. Law of riquisit variety
2. Law of riquisit complexity

مسأله اصلی پژوهش آن است که استفاده از کدام مدل خط‌مشی می‌تواند پاسخگوی چنین سطحی از تنوع و پیچیدگی باشد.

نوع شناسی مشکلات شهری

در هزاره جدید، دنیا با یک دوره مردم شناسانه جدید مواجه شده است! این نخستین بار در تاریخ بشر است که جمعیت شهرها بر جمعیت روستاهای جهان فزونی یافته اند! ضمن اینکه چنین ادعا می‌شود که شهرها موتور محرک رشد اقتصادی و نوآوری بوده، بویژه در عصر فرامردن، با گسترش دانش و دسترسی به دانشگران، از نوعی مزیت فضایی برخوردار شده‌اند؛ همچنین می‌توان به امکان توسعه اقتصاد متراکم، تخصص‌گرایی و تنوع، افزایش فعالیت‌های تحقیق و توسعه و نوآوری، و توسعه سرمایه انسانی و فیزیکی در شهرها اشاره نمود. در این پژوهش با اتخاذ این رویکرد که خط‌مشی‌گذاری باید مساله‌محور باشد و بر حل مشکل تمرکز نماید، تعدادی از مشکلات شهری مدنظر قرار گرفته‌اند (جدول ۱). هدف پژوهش آن است که میزان تناسب هر مدل خط‌مشی را با هر یک از این گونه مشکلات بررسی نماید.

جدول ۱. انواع مشکلات شهری

ردیف	ماهیت مساله	مثال
۱	اجتماعی	بزه کاری، نابرابری، زاغه نشینی
۲	اقتصادی	فقر، بیکاری، اشتغال غیر رسمی
۳	سیاسی	حاکمیت نامناسب، فقدان دموکراسی
	اداری	فقدان ساختار مناسب، اثربخشی پایین رفتار اداری، ضعف مدیریت، ضعف هدایت امکانات و منابع، ضعف برنامه‌ریزی
۴	فرهنگی	گسیختگی رفتاری، بی‌اعتنایی به میراث فرهنگی، رفتار نامطلوب ترافیکی
۵	خدماتی	مدیریت نامناسب زباله‌ها، خدمات عمومی ناکافی، ترافیک و فقدان سیستم حمل و نقل عمومی مناسب
۶	زیست محیطی	کاربری ناپایدار زمین، آلودگی هوا، تحلیل منابع طبیعی، پراکندگی سکونت شهری، و حومه نشینی

الف) مشکلات اجتماعی - شاید متمایز ساختن مشکلات اجتماعی از سایر مشکلات شهر دشوار باشد؛ از این رو احتمالاً مشکلات اجتماعی نظیر بزه‌کاری، نابرابری، زاغه نشینی و حاشیه نشینی، را بتوان در قالب یکی از انواع مشکلات دیگر بیان کرد. صرف نظر از اهمیت هر یک از این مشکلات، رابطه هم‌افزایی و در عین حال هم‌پوشانی برخی از آنها نیز حائز اهمیت بسیار است. یکی از مشکلات اجتماعی شهرنشینی، ایجاد زاغه‌هاست که خود از تبعات فقر محسوب

می‌شود. طبق گزارش سازمان ملل و بانک جهانی در سال ۲۰۰۶، بیش از یک میلیارد از جمعیت جهان در محلات زاغه‌نشین سکونت داشته‌اند و حتی رشد شهرنشینی در بعضی مناطق، مترادف با ایجاد زاغه‌های جدید بوده است [۳۳]. ضمن اینکه مجموعه‌ای از مطالعات دیگر، بر نرخ بالای بزهکاری در مناطق زاغه‌نشین دلالت داشته‌اند [۱۴].

(ب) مشکلات اقتصادی - مشکلات اقتصادی، به ویژه فقر و شرایط زندگی نامناسب، پدیده‌ای معنی‌دار در بسیاری از مناطق شهری محسوب می‌شوند که تجلی ویژه‌ای در کشورهای در حال توسعه دارند. این امر تحت تاثیر عواملی چون مهاجرت افراد فاقد تخصص، غیر ماهر و بویژه ناامید، از روستاها و مناطق فقیر کشورها به سوی شهرهای ثروتمند، در دهه‌های اخیر تشدید شده است.

در این امتداد سؤال مهم این است که نقش صریح دولت یا خط‌مشی‌گذار عمومی در برابر پدیده فقر چیست و گزینه‌های مطلوب آن برای کاهش فقر و مسائل ریشه گرفته از آن کدامند؟ برخی پژوهشگران، سرمایه‌داری را عامل بنیادی فقر و توسعه گنوه‌های شهری می‌دانند و حتی برآنند که "مردم فقیر به مثابه نوعی عامل ثبات در اقتصادهای سرمایه‌داری تلقی می‌شوند؛ زیرا اشتغال به بسیاری از مشاغل سخت، فقط با عامل فقر توجیه می‌شود. بنابراین در اقتصاد سرمایه‌داری هر خط‌مشی‌ای که برای حذف گنوها به کار گرفته شود، به ناچار محکوم به شکست خواهد بود [۲۰]. اشتغال غیررسمی نیز از جمله مشکلات اقتصادی کلان شهرها، به ویژه در کشورهای در حال توسعه قلمداد می‌شود. صاحبان مشاغل غیررسمی متناوباً در معرض آسیبند، اطلاعاتشان جایی ثبت نمی‌شود و معمولاً به خدمات اجتماعی و پزشکی دسترسی ندارند. با این حال نیروی کار بخش قابل توجهی از کلان شهرها، به خصوص در کشورهای در حال توسعه، توسط کارگران غیر رسمی ارائه می‌شود [۸]. بیکاری نیز یکی از معضلات اقتصادی شهرهاست که برخی برآنند ناشی از فقدان امکان کارآفرینی در شهر و شیوه حکمرانی شهر است و در اثر شهرگرایی پرشتاب ایجاد شده است [۲۳].

(ج) مشکلات سیاسی - نبود حکمرانی یکپارچه شهری و عدم هماهنگی سازمان‌ها و موسسات متولی امور شهر، و عدم وجود نهاد خط‌مشی‌گذاری شهری، ریشه بسیاری از مشکلات شهری محسوب می‌شود. حکمرانی محلی، یکی از عوامل کلیدی توسعه پایدار است. بر اساس گزارش سازمان ملل (۱۹۹۲) بسیاری از مشکلات مورد نظر در "برنامه‌های قرن ۲۱"، ریشه در فعالیت‌های محلی دارند؛ از این رو بر اهمیت مشارکت مردم و توسعه حکمرانی محلی تاکید می‌شود. هر چه حکومت به مردم نزدیک‌تر باشد نقش حیاتی‌تری در آموزش، بسیج، و پاسخ عامه

خواهد داشت و نقش مطلوب‌تری را در توسعه پایدار ایفا خواهد کرد [۱۲]. در ارتباط با کمبود مسکن نیز معمولاً چنین اظهار می‌شود که در جهانی با این تعداد مردم فقیر، راه‌حلی برای بحران سرپناه وجود ندارد و فقط می‌توان راه‌هایی را برای کاهش شدت آن جستجو کرد. حتی تأکید می‌شود که حکومت‌ها باید از ساخت خانه اجتناب کنند و صرفاً بر بهبود فراگردهای ارائه خدمات و توسعه زیرساخت متمرکز شوند. تجارب گذشته نیز نشان می‌دهد که حتی افراد فقیر نیز می‌توانند برای خودشان خانه بسازند. مهم این است که حکومت، باید برای خانه‌های آنان، خدمات و زیرساخت فراهم نماید و به شدت از ساخت خانه در مناطقی که در معرض مخاطرات طبیعی نظیر سیل و زلزله‌اند، جلوگیری نماید [۱۵].

د) مشکلات اداری - برنامه ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین، از جمله مهمترین مسؤلیت‌های مدیریت شهری محسوب می‌شود. معمولاً دسترسی مردم به اطلاعات فضایی در حریم شهرها، به ویژه در کشورهای در حال توسعه محدود است یا وجود ندارد. در بسیاری از موارد، داده‌های فضایی به شکل نقشه‌های بدون مقیاس ارائه می‌شوند؛ به طوری که این امر به عدم امکان ارزیابی موقعیت منجر می‌شود؛ بنابراین مسلماً احتمال برنامه‌ریزی برای آینده کاهش می‌یابد. نمونه‌ای از مهم‌ترین پیامدهای این وضعیت در شهرها عبارتند از: کاربری ناپایدار زمین، تراکم ترافیک، آلودگی هوا، تحلیل منابع طبیعی، افزایش مخاطرات طبیعی و انسانی، پراکندگی شهری، ضعف خدمات عمومی و تکثیر بیماری‌های واگیر [۵]؛ بنابراین آمایش سرزمین مقدمه اداره صحیح شهر است.

ه) مشکلات فرهنگی - معمولاً مسؤلیت نگهداری از میراث فرهنگی و تاریخی در انبوهه مشکلات شهری فراموش می‌شود و اغلب در کشورهای در حال توسعه اولویت کمتری می‌یابد؛ تا جایی که در برخی از کشورها حتی میراث فرهنگی را به بخش خصوصی اجاره داده می‌شود تا از آنها بهتر نگهداری شود [۲۲].

و) مشکلات خدماتی - هزینه تامین امکانات و ارائه خدمات عمومی با کیفیت مناسب و تامین زیرساخت‌ها بسیار زیاد است [۱۸]. نبودن زیرساخت‌های مناسب نظیر حمل و نقل و ICT، فراگرد ارائه بسیاری از خدمات شهری دیگر نظیر اشتغال، تولید، حمل و نقل و محیط زیست را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از دیگر مشکلات خدماتی در شهر، مدیریت پسماند شهری به مثابه یک معضل دائمی و مستمر است [۲۳]. بوآدی معتقد است که مشکل دفع زباله، نشانه‌ای از بحران‌های ساختاری عمیق‌تری همچون فقر، تسهیلات ناکافی، فقدان آگاهی بهداشتی محیطی و بی‌توجهی به مستمندان در تصمیم‌گیری است. بنابراین اتخاذ رویکرد بالا به پایین، نظیر تدوین

مقررات، یا رویکردهای ضربتی نظیر بسیج عمومی برای پاکسازی محیط، بدون برخورداری از حمایت قانونی کافی، کمک اندکی به حل مساله خواهد کرد [۲۳].

ز) مشکلات زیست محیطی - حومه‌نشینی از مشکلات زیست محیطی محسوب می‌شود. حاشیه‌نشینان اعم از مرفه یا فقیر، موجب تخریب مناطق مرکزی شهر می‌شوند؛ زیرا این گروه مجبورند روزانه مسافت زیادی را از منزل تا محیط کار خویش طی کنند؛ این اقدام از جمله عوامل گرمایش جهانی و ناپایداری طبیعی محسوب می‌شود. با این حال گریزی از آن نیست و گاهی بهترین راه برای اسکان جمعیت شهرهاست! با این حال سیستم مدیریت شهری باید مترصد بهبود آن باشد [۱۰].

هم‌افزایی مشکلات و مسائل اداره شهر

مشکلات شهری ابعادی متعدد و متنوع دارند (جدول ۱) حتی می‌توان ادعا کرد که این عوامل با هم رابطه دارند؛ برای مثال بزه کاری به مثابه یک مشکل اجتماعی، از فقر ریشه می‌گیرد [۱۴]؛ در عین حال گاهی مشاهده می‌شود که فقیرترین بخش‌های جامعه، بیشترین قربانیان جنایتکارانند! عواملی چون مهاجرت، بی‌ثباتی اجتماعی، تزلزل اقتصادی، نابسندگی فراگرد قضائی، و دگرگونی‌های جهانی، همه از عوامل موثر بر افزایش بزه شهری محسوب می‌شوند [۳۱]. البته بزهکاری و جنایت لزوماً از ویژگی‌های مناطق شهری نیست و بسیاری از شهرهای مهم دنیا کاملاً امن هستند [۱۴]؛ بنابراین ریشه این گونه مسائل را باید در امور دیگری چون نابسندگی فراگردهای حکمرانی و مدیریت شهری و ضعف سیستم خطمشی‌گذاری عمومی جستجو کرد.

ظرفیت‌شناسی مدل‌های خطمشی‌گذاری

هدف تحلیلگر از مدل‌سازی خطمشی، کمک به تصمیم‌گیرندگان و جامعه هدف، برای قضاوت "عقلایی" در مورد سؤالات فنی و پیچیده خطمشی عمومی است. اما در همه مدل‌سازی‌های خط مشی، بر نهادهای مشابهی تکیه می‌شود نظیر: الف) داده‌های قابل اتکا و برگرفته از تجربه یا آزمون؛ ب) فرضیه‌هایی در مورد متغیرهای ناشناخته؛ و ج) قوائد یا فرمول‌هایی برای بررسی سرانگشتی داده‌ها [۷].

تاکنون مدل‌های زیادی برای خطمشی‌گذاری ارائه شده‌اند؛ مدل‌هایی که برخی از آنها مشهور شده و متعارف ذهن تحلیلگران، مدیران شهری و سیاستمدارانند، ولی برخی به اعتبار کافی و شهرت فراگیر دست نیافته‌اند.

(۱) مدل عقلایی - علی‌رغم واقع‌گرا نبودن مدل عقلایی، این مدل هنوز برای تحلیل و ارزیابی فراگرد برنامه‌ریزی معتبر است. تاکید این مدل بر آن است که هنگام خط‌مشی‌گذاری باید مراحل ذیل طی شود: (۱) تعریف مشکلات در شهر؛ (۲) شکل‌دهی اهداف و مقاصد در ارتباط با این مشکلات؛ (۳) آزمون و ارزیابی گزینه‌های گوناگون برای حل مساله و دستیابی به اهداف؛ (۴) انتخاب جریان خاصی از کنش‌ها و برگردان آن‌ها به خط‌مشی‌ها، طرح‌ها و برنامه‌ها؛ (۵) تلاش برای اجرای این خط‌مشی‌ها، طرح‌ها و برنامه‌ها؛ و (۶) انطباق کنش‌ها با دگرگونی‌ها یا ابراز واکنش نسبت به مشکلاتی که کنش‌ها منجر به ایجاد آنها شده‌اند [۱۳]. البته تصمیم‌های "غیرعقلایی" نیز اغلب چیزی بیش از کاربرد عقلایی قوانین تصمیم‌گیری نامعقول نیستند. بنابراین عقلانیت در تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری، هم‌نیازمند قوانین معقول برای اخذ تصمیم و هم‌نیازمند کاربرد عقلایی آن قوانین است [۴].

(۲) مدل عقلایی محدودشده یا مدل رضایت‌بخش - به قول پیتر بلاو، تصمیم‌گیری بر اساس معیارهای کاملاً عقلایی، غیر عاقلانه است؛ زیرا جنبه‌های غیر عاقلانه سلوک اجتماعی را نادیده می‌گیرد [۲۸]. از این رو در مدل عقلایی محدودشده، توسط هربرت سایمون (۲۰۰۱-۱۹۱۶) چنین تاکید می‌شود که فراگرد تصمیم‌گیری عقلایی باید با در نظر گرفتن مجموعه‌ای از محدودیت‌ها تعدیل شود. بنابراین، انسان مجبور است به تصمیم‌های رضایت‌بخش (در مقابل تصمیم‌گیری بر مبنای اطلاعات بهینه) اکتفا نماید. در واقع در دنیای واقعی افراد مجبورند از رویکردهای کاملاً عقلایی صرف‌نظر کنند و به رویکردهای رضایت‌بخش اکتفا نمایند [۲۹].

(۳) مدل اصلاح تدریجی - بر اساس مدل اصلاح تدریجی، تصمیم‌گیری عمدتاً توسط رویدادها و شرایط روزمره، کنترل می‌شود و اراده کسانی که در موقعیت خط‌مشی‌گذاری هستند، کمتر در تعیین آن موثر است. از این رو مدل اصلاح تدریجی کاربردی‌تر از مدل عقلایی است؛ زیرا توجه خط‌مشی‌گذاران را به تجارب آشنا و امکان دخالت دادن آنها در خط‌مشی‌ها معطوف می‌نماید و تعداد عواملی که باید بررسی شوند را کاهش داده و از سطح پیچیدگی تصمیم می‌کاهد [۲۹].

(۴) مدل تلفیقی - این مدل با ترکیب مدل‌های عقلایی و تدریجی، در جستجوی راه‌حل‌های کوتاه‌مدت برای حل مساله است. در این مدل، خط‌مشی‌گذار با بررسی جزئیاتی که واقعاً نیازمند توجه‌اند، در زمان صرفه‌جویی می‌کند [۲۹]. اتزیونی بر آن است که خط‌مشی‌گذار باید به دو دوربین مجهز باشد؛ یک دوربین با زاویه باز که تمام ابعاد موضوع را برای او پوشش دهد، و یک دوربین با زاویه بسته که بخش‌هایی که لازم است با جزئیات بیشتر مورد بررسی قرار گیرند را مدنظر قرار می‌دهد. بدین ترتیب در این مدل، فراگرد بررسی کلی بخش‌های گوناگون با بررسی

دقیق برخی از آن بخش‌ها، ترکیب می‌شود؛ البته سرمایه‌گذاری برای توسعه این رویکرد به میزان هزینه و زمان در دسترس بستگی دارد. به لحاظ شباهت این دو دوربین با عملکرد چشم عقاب، برای معرفی این روش به استعاره چشم عقاب اشاره شده است [۱۱].

۵) مدل موازنه قدرت گروه‌ها - مدل گروه‌ها بر این فرض استوار است که هسته اصلی خط‌مشی تحت تاثیر تعامل میان گروه‌ها شکل می‌گیرد. در گروه‌ها افرادی با علایق مشترک، به صورت رسمی یا غیررسمی، به یکدیگر می‌پیوندند تا خواست خویش را بر حکومت تحمیل کنند یا از آن بازستانند. با این تعبیر، گروه‌ها پلی بین مردم و حکومتند و خط‌مشی عمومی در هر لحظه از زمان، حاصل موازنه قدرت گروه‌های مختلف بوده، در نقطه تعادل قوای آنها شکل می‌گیرد [۲۰].

۶) مدل انتخاب عمومی - نظریه انتخاب عمومی حاصل کاربرد تحلیل‌های اقتصادی در خط‌مشی‌گذاری عمومی است و بر آن است که افراد در سیاست نیز مشابه بازار عمل می‌نمایند؛ یعنی چنین فرض می‌شود که همه بازیگران سیاسی جامعه، در جستجوی بیشینه نمودن منافع فردی خود بوده، خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری عمومی، برآیند توافقی جمعی به منظور تامین منافع فردی افراد است [۹].

۷) نظریه بازی‌ها - نظریه بازی، دال بر موقعیتی است که دو یا چند شرکت‌کننده عقلایی (فرد، گروه، یا حکومت) بتوانند انتخاب‌هایی داشته باشند و پیامد انتخاب هر یک از شرکت‌کنندگان به دیگری بستگی داشته باشد. این مدل در خط‌مشی‌گذاری‌هایی به کار می‌رود که در آن امکان انتخاب "بهینه" مستقل وجود نداشته، پیامد "بهینه" موکول به انتخاب سایر بازیگران باشد. در نظریه بازی، خط‌مشی‌گذاران عقلایی، درگیر انتخاب‌هایی می‌شوند که در تعامل با یکدیگر شکل می‌گیرند. این "بازیگران" باید افزون بر خواست و توانایی‌های خود، آنچه دیگر بازیگران انجام می‌دهند را نیز در نظر بگیرند؛ بنابراین خط‌مشی‌گذاری شبیه انتخابی عقلایی در موقعیت رقابتی خواهد بود [۹].

۸) سیستم‌های سیاسی - نظریه سیستم‌ها، زمینه گسترده‌تر اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی اتخاذ تصمیم‌های سیاسی و خط‌مشی‌گذاری را مدنظر قرار می‌دهد و شیوه‌ای را برای تفکر در مورد روابط بین سازمانی، بازیگران خط‌مشی و نقش محیط، معرفی می‌کند و با استخدام اصطلاحاتی همچون نهاده، درخواست، تایید، ستاده‌های خط‌مشی، پیامدهای خط‌مشی و بازخور، به تشریح فراگرد خط‌مشی‌گذاری می‌پردازد. بر اساس این نظریه، سیستم سیاسی به درخواست‌ها

و تاییدهای محیط در فراگرد خط‌مشی‌گذاری پاسخ می‌دهد و ستاده‌هایی در قالب تصمیم، قانون یا خط‌مشی ایجاد می‌کند که ممکن است در طول زمان تغییراتی را در محیط ایجاد نمایند (پیامدهای خط‌مشی). جزء مهم دیگری که در مدل سیستم‌ها مورد تاکید قرار می‌گیرد، بازخور است که از ستاده‌ها و پیامدها و تاثیر نهایی خط‌مشی بر محیط، خواست یا تایید جدیدی را اخذ کرده، به سیستم ارائه می‌نماید [۲۰].

۹) مدل فراگردی خط‌مشی‌گذاری - در این مدل بر توالی منطقی فعالیت‌های توسعه خط‌مشی‌های عمومی تاکید می‌شود. این مدل می‌تواند جهت درک جریان رویدادها و تصمیم‌ها در زمینه‌های فرهنگی و نهادی گوناگون مفید باشد؛ به بیانی دیگر، مفاهیم و زبان این مدل به اندازه‌ای عمومی است که بتواند با هر سیستم سیاسی و مدل خط‌مشی‌گذاری دیگری انطباق یابد. بر اساس این مدل، فراگرد خط‌مشی‌گذاری شامل مراحل زیر است: (۱) دستورگذاری؛ (۲) تدوین خط‌مشی؛ (۳) قانونی نمودن خط‌مشی؛ (۴) اجرای خط‌مشی؛ (۵) ارزیابی خط‌مشی؛ و (۶) تغییر یا اصلاح خط‌مشی [۲۰].

۱۰) مدل نخبگان - بر اساس مدل نخبگان، خط‌مشی عمومی حاصل ترجیحات و ارزش‌های اشراف جامعه و نخبگان اجتماعی است؛ یعنی در حالی که معمولاً خط‌مشی‌های عمومی بازتابی از خواست "عامه" تلقی می‌شوند، واقعیت آن است که نخبگان آن را بر اساس منافع خود شکل می‌دهند و دخالت عامه در شکل‌گیری خط‌مشی عمومی، افسانه‌ای بیش نیست؛ زیرا نظر عامه توسط نخبگان شکل می‌گیرد. بدین ترتیب خط‌مشی عمومی توسط دسته‌ای که صاحب قدرت هستند ایجاد می‌شود و بر دسته‌ای که فاقد قدرت هستند تحمیل می‌گردد [۹].

۱۱) مدل نهادگرایی - در این مدل بر جنبه قانونی و رسمی ساختار حکومتی تاکید می‌شود. بر اساس مدل نهادگرایی، بر حسب شیوه‌های تشکیل حکومت‌ها، مبانی قدرت قانونی و قوانین ناظر بر رفتارشان، متفاوت خواهد بود [۲۰]. خط‌مشی عمومی نیز تا حد زیادی تحت تاثیر ساختار سازمان‌های دولتی قرار دارند؛ زیرا هنگامی که یک دستورکار به خط‌مشی عمومی تبدیل می‌شود، در فراگرد تایید تا اجرای آن، بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای دولتی می‌توانند اعمال نفوذ کنند و آن را از ویژگی‌هایی چون الزام‌آوری قانونی و جامعیت برخوردار سازند [۹].

۱۲) مدل جریان‌های چند گانه (جریان‌ها و دریچه‌ها) - کینگدان با معرفی مدل جریان‌های چند گانه^۱ بر آن است که معمولاً در جریان مشکلات، موضوعی مطرح می‌شود و آگاهی خط‌مشی‌گذاران و عموم درباره آن افزایش می‌یابد. جریان خط‌مشی نیز بر مشکلی متمرکز می‌شود

و در فراگرد حل آن مشکل، آن را به سوی پاسخی مناسب هدایت می‌کند. جریان شرایط اجتماعی (مشتمل بر وضعیت سیاسی و اقتصادی، و شرایط عمومی جامعه، و آرای خط‌مشی‌گذاران) نیز برخی از اعمال یا کنش‌های خاص را مورد حمایت قرار می‌دهد یا آنها را نفی می‌نماید. بدین ترتیب در محل تلاقی مجموعه‌ای از "مشکلات"، "راهکارها" و "شرایط"، ناگزیر مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها اتخاذ می‌شوند [۲۴]. یعنی خط‌مشی در اثر تلاقی این سه جریان متفاوت شکل می‌گیرد.

۱۳) مدل آشفته - ایده مدل آشفته تصمیم‌گیری، از کارهای کوهن، مارچ و اولسون (۱۹۷۲) اخذ شده است و سپس از طریق اثر تحسین برانگیز کینگدان (۱۹۸۴)، به مفاهیم مرتبط با خط‌مشی‌گذاری نیز تسری یافته است. بر اساس این مدل، خط‌مشی‌گذاری اغلب در شرایط بی‌نظمی سازمانی، عدم اطمینان، اولویت‌های فهم نشده (مساله دار)، فناوری نامعین (تجربه مبتنی بر آزمون و خطا و آموزش مبتنی بر عمل و اقدام)، و مشارکت سیال و مبتنی بر اختیار صورت می‌پذیرد. در واقع مدل آشفته، بر مفهوم‌سازی تصادفی در آوردگاه ایده‌ها دلالت دارد. اینکه چگونه ایده‌هایی معین به بخشی از پیامد خط‌مشی تبدیل می‌شوند و چگونه اولویت‌های متعارض می‌توانند با یکدیگر همساز شوند، هسته این مدل را شکل می‌دهد [۱۹]؛ بر این اساس، با توجه به اینکه در هر لحظه ممکن است هر چیزی در این آوردگاه یافت شود، آن را به سطل زباله نیز تشبیه کرده‌اند.

استعاره‌های سازمان و معیارهای انتخاب مدل خط‌مشی‌گذاری شهری

انتخاب مدل خط‌مشی‌گذاری برای حل مساله در شهرهای متنوع و پیچیده، کار بسیار دشواری است. همان‌طور که ملاحظه شد هر یک از مدل‌های فوق، از وجوه مثبت و منفی قابل تأملی برخوردارند و هیچ مدل قابل اعتمادی وجود ندارد که بتوان آن را بی‌عیب و نقص تلقی کرد. ضمن اینکه گویا هر مدل، خاستگاه نظری و ارزشی خاصی دارد و تحت تاثیر نوع نگاه تحلیلگران به سازمان و حکومت، اخذ می‌شود؛ بنابراین می‌توان بصیرت حاصل از فهم رویکرد استعاره‌ای به سازمان را به این معنی نیز تسری داد.

در برخی از مدل‌ها، با رویکردهایی تصنعی و ماشینی با واقعیت‌ها و مسائل شهری برخورد می‌شود؛ برای مثال گویا در مدل عقلایی، چشم‌اندازی در پرتو استعاره ماشین مورگان اتخاذ می‌شود؛ در حالی که به نظر می‌رسد مدل آشفته در چشم‌انداز حاصل از استعاره جریان سیال توسعه یافته باشد. ضمن اینکه شرایط واقعی تصمیم‌گیری تحت تأثیر سطح اعتبار و اقتدار

گروه‌های ذینفوذ، چنین به ذهن متبادر می‌سازد که گویا میان مدل نخبگان و توده‌ها و استعاره سازمان به مثابه سیستم سیاسی، نوعی رابطه معنایی وجود دارد. استعاره کولاژ نیز هم بر فهمی از مدل جریان‌ها و دریچه‌ها و هم بر فهمی از مدل آشفته دلالت دارد! بنا بر این، انتخاب مدل خط‌مشی، پیش از آن که تحت تأثیر واقعیت‌ها و ضرورت‌ها باشد، تحت تأثیر نوع نگرش و باورهای تحلیل‌گران خط‌مشی و تصمیم‌گیرندگان کلیدی، یعنی شهردار و همکاران منتخب او قرار می‌گیرد؛ یعنی همان طور که رایبیز می‌گوید، آنچه شما می‌بینید به جایگاه نشستن و چشم‌انداز شما بستگی دارد [۲۶]؛ یعنی نوع نگرش تصمیم‌گیرندگان کلیدی و جایگاه آنها، بر انتخاب نوع مدل خط‌مشی‌گذاری موثر است! واقعیت بیرونی شهر نیز خروجی آن مدل تصمیم‌گیری یا خط‌مشی‌گذاری منتخب است.

در چنین شرایطی، آنچه گاهی فراموش می‌شود، سطح واقعی پیچیدگی و تنوع مسائل شهری است؛ پیچیدگی و تنوعی که به هیچ‌وجه تحت تأثیر نحوه نگاه ما قرار نمی‌گیرد؛ واقعیت این است که اداره شهر امر دشواری است! صرف‌نظر از اینکه خط‌مشی‌گذار یا شهردار، این امر را ادراک کند یا ادراک نکند و آن را ساده بیان‌گارد!

اعتبارسنجی مدل‌های آمیخته

به قول آشبی، بر اساس قانون ضرورت تنوع^۱، آنچه تنوع را خنثی می‌کند اطلاعات است [۲۷]! در اینجا تأکید می‌شود که برای ساده‌سازی پیچیدگی نیز تفکیک وضعیت و تدوین نرم‌افزارهای تحلیل، ضرورت دارد؛ یعنی آنچه پیچیدگی را خنثی می‌کند نیز پیچیدگی تحلیل و تفسیرشدگی اطلاعات است. بنابراین مهمترین چیزی که برای اداره یک شهر بزرگ ضرورت دارد، طراحی یک سیستم اطلاعاتی یادگیرنده و کارآمد برای شناسایی مستمر وضعیت است؛ سیستمی که از یک سیستم جامع حمایت از تصمیم و خط‌مشی^۲ برخوردار باشد [۳].

در اینجا شاید استفاده از استعاره داشبورد قابل توجه باشد. در بسیاری از سیستم‌های اداری امروز، از مفهومی شبیه داشبورد استفاده می‌شود؛ منظور از داشبورد، سیستمی است که اجزاء داده‌ها^۳ را از منابع بیشمار دریافت می‌کند، کمک می‌کند تا تحلیل شوند، و بخشی از اطلاعات را که از حیث عملیاتی معنادار باشد، به شیوه تصویری برجسته می‌سازد [۲۵]. بنابراین، داشبورد ابزار ارزشمندی است که مدیران را برای تصمیم‌گیری داده‌محور و عینی توانمند می‌نماید. این ابزار فرصتی برای بهینه‌سازی تخصیص منابع، مدیریت هزینه، برنامه‌ریزی توسعه و رشد، و هم‌ترازی

1. Law of requisite variety
2. Policy support system
3. Data element

مشوق‌های سهامداران ایجاد می‌کند [۲۵]. بنابراین داشبوردهای مدیریت شهر، یک ابزار گرافیکی و محاسباتی است که برای یکپارچه‌سازی اطلاعات حاصل از تاثیرات پیچیده و پایدار، طراحی می‌شود و از طریق ارائه ارزیابی‌های فشرده، از فراگرد خط‌مشی‌گذاری پشتیبانی می‌کند [۳۰]. داشبوردها را هم می‌توان به طور ساده طراحی کرد، شبیه داشبوردهای اتومبیل که وضعیت لحظه‌به‌لحظه سرعت، بنزین، روغن، و در برخی موارد، ترمزها را اعلام می‌کند؛ و هم می‌توان پیچیده طراحی کرد، نظیر داشبوردهای هواپیماهای پیشرفته جنگنده که در هر لحظه، با استفاده از مجهزترین دستگاه‌های رادار و سنسورهای اطلاعاتی، از وضعیت دقیق جغرافیایی و فضایی و موقعیت دشمن یا دشمنان و فرصت‌های حمله و ره‌گیری یا احتمالات هدف واقع شدن، اطلاعات دقیق و قابل اعتمادی را در اختیار خلبان قرار می‌دهد. این نوع داشبوردها به دلایل ذیل چنین پیچیده شده‌اند:

الف) هوایمای جنگی بسیار گرانقیمت است؛

ب) خلبان، نیروی انسانی بسیار مهمی است؛

ج) جایگاه این سیستم در مجموعه سیستم دفاعی کشور بسیار معتبر و تعیین‌کننده است؛

د) مأموریت‌های احتمالی چنین سیستمی بسیار مهمند.

بنابراین می‌توان چنین تحلیل کرد که هر چه قیمت، اهمیت، اعتبار و رسالت یک سیستم بالاتر برود، به داشبوردهای پیچیده‌تر و متنوع‌تری نیاز خواهد داشت. امروزه این ابزار به صورت بین‌المللی به کار گرفته می‌شود تا سیر توسعه کشورهای گوناگون را رصد کند و فراگردهای تصمیم‌گیری، ارتباطات و مشارکت آنها را مورد حمایت قرار دهد [۳۰]. در این امتداد، پیش از انتخاب مدل خط‌مشی برای شهر، باید به این سؤال پاسخ داد که مهمترین منابع تعیین ارزش، اهمیت، اعتبار و رسالت اداره شهر کدامند؟

الف) ارزش و اهمیت اداره شهر: اداره شهر کاری بس ارزشمند و حائز اهمیت است؛ زیرا شهر کانون زندگی مردم است.

والدو بر آن بود که، هنگام سخن گفتن از اداره امور دولتی باید دقت کرد، زیرا دولت‌ها با سرنوشت عده زیادی از مردم سروکار دارند [۲۹]. در اینجا نیز تأکید می‌شود که هنگام سخن گفتن از مدیریت شهر دقت کنید؛ زیرا در شهرها، سرنوشت عده زیادی از انسان‌ها در نسل‌های حاضر و آینده تعیین می‌شود! بنابراین ممکن است خسارت‌ها و مزایای احتمالی هر اقدام در عرصه شهر، با در نظر گرفتن سیر تأثیر تسلسلی آنها، بسیار مهم و قابل توجه باشند.

ب) اعتبار اداره شهر: اداره شهر، ساختی چندوجهی دارد که در عرصه‌های گوناگونی نظیر اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اداری و حقوقی نمود می‌یابد. در بسیاری از کشورهای جهان تلاش

می‌کنند تا شهرداران را از میان بهترین و مجرب‌ترین مدیران انتخاب کنند؛ زیرا اداره شهر به مجموعه‌ای از تخصص‌های میان‌رشته‌ای و چندرشته‌ای نیاز دارد. بنابراین مدیران مذکور را باید به گونه‌ای آموزش داد که به طور کلی با تخصص‌های گوناگون آشنا باشند و بتوانند از عهده تحلیل انواع مسائل پیچیده شهری برآیند. ضمن اینکه قابل تأمل است که شهر کانون تحولات اجتماعی و محل تجلی ارزش‌ها، ساخت مصنوعات، و شکل‌گیری نمادهایی است که در پرتو مفروضات فرهنگی شکل می‌گیرند و در عین حال، آنها را به چالش می‌کشند [۱۶]. در واقع شهر تجلی‌گاه فرهنگ جامعه و نماد جامعه مدنی است. از این رو اداره‌کنندگان شهر باید افراد صاحب‌وجه و قابل اعتمادی باشند و بتوانند آحاد شهروندان را متقاعد سازند.

ج) رسالت اداره شهر و ضرورت رویکرد آینده‌پژوهانه به آن: باید توجه داشت که تصمیمات و خط‌مشی‌های امروز مدیران شهری، به شدت بر حیات آحاد آینده جامعه انسانی تأثیر دارند؛ برای مثال، هنگامی که مدیران شهری درباره احداث یک شهرک ساختمانی پرجمعیت تصمیم می‌گیرند، باید بدانند که زمین مورد استفاده از آن برای مدت‌ها غیرقابل استفاده خواهد شد، ولو اینکه در زیر آن زمین، معادن پرارزش طلا یا نقره وجود داشته باشد! بنابراین اداره شهر الزاماً و اضطراراً باید مبتنی بر رویکردی آینده‌پژوهانه باشد.

روش تحقیق

روش دلفی به مثابه یکی از روش‌های ساخت یافته برای نیل به وفاق^۱، ابداع شده است. کارکرد این روش، ساخت دادن به فراگرد ارتباطات گروهی است. این ارتباطات با بازخور اطلاعات و دانش افراد، ارزیابی نظر اعضای گروه، فراهم کردن فرصتی برای افراد جهت بازنگری در نظرشان، ضمن رعایت نسبی جوانب محرمانه بودن پاسخهای افراد، فراهم می‌شود. جالب آنکه این روش، ابتدا برای پیش‌بینی به کار می‌رفت؛ با این حال، هنگام گردآوری داده‌ها درباره زمان حال یا گذشته، بویژه در مواردی که اطلاعات کافی به درستی معلوم یا موجود نیست و یا هنگام یافتن روابط علی درباره پدیده‌های پیچیده اجتماعی و اقتصادی نیز می‌توان از این روش سود جست.

روش دلفی با مشارکت افرادی انجام می‌پذیرد که در موضوع پژوهش دارای دانش و تخصص باشند. گزینش صحیح، پانل دلفی یکی از مهمترین مراحل این روش به حساب می‌آید. صاحب‌نظران دلفی بر مبنای نمونه‌گیری احتمالی انتخاب نمی‌شوند؛ بلکه معمولاً با استفاده از نمونه‌گیری هدفدار یا قضاوتی معین می‌شوند. تعداد اعضا نیز به میزان تجانس دیدگاههای آنها

بستگی دارد؛ برای مثال، هنگامی که میان اعضای یک پانل تجانس وجود داشته باشد، می‌توان به حدود ۱۰ تا ۲۰ متخصص بسنده کرد [۲]. بر این اساس، اعضای پانل دلفی برای پژوهش حاضر، به طور هدفدار از میان متخصصان برگزیده شدند. به این منظور، ابتدا ۳۴ نفر از افراد در نظر گرفته شدند که حداقل واجد یکی از ویژگی‌های زیر بودند:

الف- عضو هیات علمی دانشگاه در گروه مدیریت دولتی؛

ب- دارای سابقه تدریس یا پژوهش در قلمرو خط‌مشی‌گذاری؛

ج- تحصیل در دوره دکتری خط‌مشی‌گذاری؛

د- سابقه فعالیت در حوزه مشاوره راهبردی شهرداری تهران.

در گام بعدی، مشارکت نامزدها به صورت جداگانه و تا حد امکان به طور حضوری انجام شد. در این ملاقات‌ها، هدف و موضوع پژوهش به آگاهی ایشان رسید و از آنها دعوت شد تا در پانل دلفی مشارکت کنند. در این جلسات شش نفر اعلام نمودند که مایل یا قادر به مشارکت در پژوهش نیستند. بنابراین پانل اول با همکاری ۲۸ نفر شکل گرفت. در پانل دوم نیز ۲۲ نفر به مشارکت ادامه دادند.

پایایی و روایی

متأسفانه سنجش روایی و پایایی روش دلفی آسان نیست. مهم این است که پژوهشگر بر مراحل پژوهش یا ابزار آن تأثیری نداشته باشد تا روایی صوری آسیب نبیند؛ ضمن اینکه اگر اعضای شرکت کننده در پژوهش، نماینده گروه یا حوزه دانش مورد نظر باشند، اعتبار محتوا نیز تا حدودی تضمین می‌شود. باید توجه داشت که این انتقاد به همه پژوهش‌های کیفی وارد بوده و نباید دلفی را با رویکرد پوزیتیویستی مورد قضاوت قرار داد. بنابراین بحث از معیارهای قابلیت انتقال، مراتب اعتبار، امکان کاربرد و اخذ تأیید، برای سنجش مراتب اعتبار و اعتماد نتایج، صحیح تر به نظر می‌رسد [۱]. البته محدودیتی که پژوهش حاضر با آن مواجه بود دسترسی به متخصصینی بود که هم با تخصص خط‌مشی‌گذاری و هم با مدیریت شهری آشنایی داشته باشند. محدودیت دیگر نیز فقدان سابقه مطالعات مشابه بود؛ مطالعاتی که در خصوص مدل‌های خط‌مشی‌گذاری شناخته شده، متناسب با ابعاد گوناگون شهر به انجام رسیده باشند.

یافته‌ها

جدول ۲ نتایج دور دوم، نظرسنجی از خبرگان را نشان می‌دهد.

جدول ۲. نتایج دور دوم، نظرسنجی از خبرگان

نوع مشکل	۱	۲	۳	۴	۵	۶
مناسب برای مواجهه با آن	اجتماعی	اقتصادی	سیاسی	فرهنگی	خدماتی	زیست محیطی
عقلایی	۵	۷.۵	۵	۴.۵	۶.۲	۶.۹
رضایت‌بخش	۶	۶.۵	۵.۲	۶.۳	۶	۵.۱
تدریجی	۶.۸	۶.۴	۵.۹	۶.۹	۶.۲	۵.۹
گروه‌ها	۶.۳	۵	۶.۷	۶.۱	۳.۸	۴.۹
نهادگرایی	۶.۳	۵.۸	۶	۶.۳	۶	۶.۱
تلفیقی	۶.۶	۶.۹	۶.۳	۶.۶	۶.۶	۶.۸
جریان‌ها و دریاچه‌ها	۶.۳	۵.۵	۶.۶	۶.۴	۵.۷	۶
نخبگان	۵.۷	۶	۷	۶	۴.۵	۴.۵
آشفته	۳	۲	۳	۲.۵	۳.۱	۲
انتخاب عمومی	۴.۶	۵.۳	۴.۲	۴	۴.۵	۳.۹
نظریه بازی	۴.۱	۴.۵	۵.۹	۴.۱	۳.۱	۲.۹
سیستمی	۶.۴	۶.۲	۶	۵.۵	۶.۹	۶.۸
فراگردی	۶.۸	۶.۸	۶.۲	۶.۵	۶.۹	۷.۲

براساس یافته‌هایی نهایی دلفی، ملاحظه می‌شود که مدل فراگردی رتبه اول را کسب کرده است (جدول ۲) و برای حل پنج دسته از مشکلات شهری از اولویت ۱ الی ۳ برخوردار شده است. پس از مدل فراگردی، مدل تلفیقی قرار می‌گیرد که برای ۴ دسته از مشکلات شهری دارای اولویت یک الی سه است. همچنین ملاحظه می‌شود که مدل‌های - عقلایی و سیستمی، از رتبه سوم برخوردار شده‌اند. همچنین پژوهش حاضر حاکی از آن است که این مدل‌های خط‌مشی‌گذاری برای حل سه دسته از مشکلات شهری، از اولویت ۱ الی ۳ برخوردارند. پس از آن، مدل‌های تدریجی، گروه‌ها، و جریان‌ها و دریچه‌ها قرار می‌گیرند که برای حل دو دسته از مشکلات شهری از اولویت ۱ الی ۳ برخوردارند.

در رتبه ۴ مدل‌های نهادگرایی، رضایت‌بخش و نخبگان قرار می‌گیرند که برای حل یک دسته از مشکلات شهری از اولویت ۱ الی ۳ برخوردار شده‌اند. مدل نخبگان نیز در عین حال که در رتبه ۴ قرار دارد، برای رسیدگی به یک دسته از مشکلات شهری (مشکلات سیاسی) دارای اولویت اول است.

همانطور که ملاحظه می‌شود سایر مدل‌ها (انتخاب عمومی، نظریه بازی و آشفته) برای حل هیچ یک از مشکلات شهری توصیه نشده‌اند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

این پژوهش با هدف مطالعه انواع مشکلات شهری در تناظر با انواع مدل‌های خط‌مشی‌گذاری ساماندهی شده است. در این مطالعه تلاش شد تا با مراجعه به آراء خبرگان، میزان و قابلیت انواع مدل‌های خط‌مشی‌گذاری برای حل مسائل شهری ارزیابی گردد. نتایج حاصل حاکی از آنند که مدل‌های، فراگردی، تلفیقی، سیستمی و عقلایی، به ترتیب برای حل مسائل اجتماعی از اولویت بیشتری برخوردارند. برای حل مسائل اقتصادی، مدل‌های عقلایی، تلفیقی و فراگردی از اولویت بیشتری برخوردارند. برای حل مسائل سیاسی مدل نخبگان از بالاترین رتبه و مدل‌های گروه‌ها و جریان‌ها و دریچه‌ها، از رتبه‌های دوم و سوم برخوردارند. برای حل مسائل فرهنگی مدل تدریجی رتبه نخست و مدل‌های تلفیقی و فراگردی رتبه دوم و سوم را دارند. برای حل مسائل خدماتی نیز مدل‌های فراگردی و سیستمی رتبه نخست و مدل‌های تلفیقی و رضایت‌بخش و عقلایی رتبه‌های دوم و سوم را دارند؛ و برای حل مسائل زیست محیطی، مدل‌های فراگردی دارای رتبه نخست و مدل‌های عقلایی، سیستمی و تلفیقی در رتبه‌های دوم و سوم قرار می‌گیرند.

نکته جالب توجه در یافته‌ها، انتخاب مدل فراگردی به منزله اولین اولویت در سه حوزه از مشکلات شهری است. در قرن حاضر بر ضرورت فراگردگرایی سازمان‌ها تأکید شده، فراگردگرایی جهت رشد و بقای سازمان‌ها در محیطی که دگرگونی و پویایی به سرشت کسب و کار تبدیل شده است، نوعی ضرورت تلقی می‌شود. فراگردگرایی، راه حلی اساسی برای مواجهه با مشکلات اکثر سازمان‌های اقتصادی، اجتماعی به شمار می‌رود و موجب بهبود سیستم‌ها و روش‌هایی تلقی می‌گردد که اثر بخشی و کارایی بیشتر سازمان‌ها را در گرو بهبود اثر بخشی و کارایی روش‌های انجام کار و بهبود دایمی آنها می‌داند [۶]. نکته جالب توجه آنکه نتایج پژوهش حاضر مبین آنند که در بخش عمومی نیز فراگردگرایی روشی اثر بخش جهت حل مشکلات شهری قلمداد می‌شود. در نتیجه این مطالعه، می‌توان نوعی مدل اقتضایی خط‌مشی‌گذاری شهری را به شرح جدول ۳ توسعه داد.

جدول ۳. مدل اقتضایی خط‌مشی‌گذاری شهری

ردیف	نوع مشکل	اولویت اول	اولویت دوم	اولویت سوم
۱	اجتماعی	تدریجی/فراگردی	سیستمی	نهادگرایی/ گروه‌ها، جریان‌ها
۲	اقتصادی	عقلایی	تلفیقی	فراگردی
۳	سیاسی	نخبگان	گروه‌ها	جریان‌ها و دریچه‌ها
۴	فرهنگی	تدریجی	تلفیقی	فراگردی
۵	خدماتی	سیستمی/فراگردی	تلفیقی	عقلایی/رضایت‌بخش
۶	زیست‌محیطی	فراگردی	عقلایی	سیستمی/ تلفیقی

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، حاصل این پژوهش بر ضرورت رویکرد اقتضایی به خط‌مشی‌گذاری شهری دلالت دارد؛ رویکردی که به موجب آن می‌توان نوعی رویکرد آمیخته را به خط‌مشی شهری توسعه داد؛ این رویکرد بر اولویت نسبی مدل‌ها برای حل مسائل گوناگون شهری دلالت دارد و بر اساس آن می‌توان بر حسب ماهیت مشکلات، نوع خط‌مشی‌گذاری مطلوب را برای مواجهه مناسب با آنها مشخص کرد.

البته باید توجه داشت که معمولاً ماهیت مسائل شهری پیچیده بوده و به ندرت می‌توان آنها را در قالب یک نوع خاص تفکیک کرد؛ یعنی معمولاً ما با مسائلی سروکار داریم که توأمان ابعادی چندگانه دارند؛ برای مثال تورم، هم ماهیتی اقتصادی، و هم ماهیتی اجتماعی و فرهنگی دارد؛ ولی اولی‌ترین صبغه آن اقتصادی است! از این رو تأکید می‌شود که مدل آمیخته باید با حزم و احتیاط کافی به کار بسته شود!

منابع

۱. احمدی، فضل الله، خدیجه نصیریانی، پروانه ابادزی(۱۳۸۷)، تکنیک دلفی: ابزاری در تحقیق، مجله ایرانی آموزش در علوم پزشکی، بهار و تابستان.
۲. مشایخی، علینقی، علی اکبر فرهنگی، منصور مومنی و سیروس علیدوستی(۱۳۸۴)، بررسی عوامل کلیدی موثر بر کاربرد فناوری اطلاعات در سازمان‌های دولتی ایران: کاربرد روش دلفی، فصلنامه مدرس علوم انسانی، ویژه نامه مدیریت، پاییز.
۳. پورعزت، علی اصغر(۱۳۸۹)، مدیریت راهبردی عصرمدار؛ رویکردی آینده‌پژوهانه به منافع ملی، انتشارات دانشگاه امام صادق "علیه‌السلام".
4. Andrews, Clinton, J.(2007), "Rationality in Policy Decision Making", in Jack Rabin and T. Aaron Wachhaus, 2007, Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods, CRC press Taylor & Francis Group, New York.
5. Barredo, Jose´ I. & Demicheli, Luca(2003) "Urban sustainability in developing countries' megacities: modelling and predicting future urban growth in Lagos", Cities, Vol. 20, No. 5, p. 297-310.
6. Brock, J.V. & Rosemann, M.(2010), Handbook on business process management1; introduction, methods and information systems, Springer.
7. Crawford, neta c.(2006), "POLICY MODELING", in Micheal Moran and Martin Rein and Robert E (Ed). Goodin, 2006, The oxford handbook of PUBLIC POLICY, Oxford University Press, New York.
8. Daniels, P.W.(2004), "Urban challenges: the formal and informal economies in mega-cities", Cities, Vol. 21, No. 6, p. 501-511.
9. Dye, T. R.(2008), Understanding Public Policy, eleventh edition, pearson prentice hall.
10. Editorial (2010), "The Suburban Question: An introduction", Cities, 27 , 65-67.
11. Etzioni, A., (1967), "Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision Making " in Shafritz, J.M., and K.S. Layne, and Ch.p. Borick, (Ed) 2005. Classics of Public Policy, Pearson & Longman.
12. Evans, R. (2007) "Urban environmental policy in Europe: an outline" in H.S. Geyer(Ed) 2007. International Handbook of Urban Policy, volume 1: ,Contentioua Global Issues. Edward Elgar(EE).

- 13 . Fischler, R.(2006), "Teaching History to Planners", *Journal of Planning History*; 5; 280
- 14 . Geyer, H.S. and B.A., Portnov (2007). "Crime and Urban living: conditions, theory and policy options" in H.S. Geyer(Ed) 2007. *International Handbook of Urban Policy*, volume 1: Contentioua Global Issues. Edward Elgar (EE).
- 15 . Gilbert, A.G., (2007), "What lies ahead?" in H.S. Geyer(Ed) 2007. *International Handbook of Urban Policy*, volume 1: ,Contentioua Global Issues. Edward Elgar(EE)
- 16 . Hatch, M.J. and A. L. Cunliffe, (2006) "Organization Theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives", second edition, oxford.
- 17 . Haughton, G., (1997). "Developing sustainable urban development models", *Cities*, Vol. 14, No. 4, pp. 189-195.
- 18 . Hement, P.V. and M.V. Geenhuizen and P. Whgkamp (2007). "Large Urban economics: the role of knowledge and ICT infrastructure", in H.S. Geyer(Ed) 2009. *International Handbook of Urban Policy*, volume 2: Issues in developed world. Edward Elgar (EE).
- 19 . Kalu N.(2005) "Competing Ideals and the Public Agenda in Medicare Reform: The "Garbage Can" Model Revisited", *Administration & Society*, 37; 23
- 20 . Kraft, M. E. and S. R. Furlong(2004). *Public Policy: politics analysis, and alternatives*, CQ Press.
- 21 . Kraus, N.(2004). "Local policymaking and concentrated poverty: the case of Bu.alo", *New York, Cities*, Vol. 21, No. 6.
- 22 . Lee, S. L.(1996), "Urban conservation policy and the preservation of historical and cultural heritage The case of Singapore", *Cities*, Vol. 13, No. 6.
- 23 . Obeng-Odoom, F. (2009), "The Future of our Cities", *Cities* 26.
- 24 . O'Sullivan, J. & P. Lussier-Duynstee, (2006) "Adolescent Homelessness, Nursing, and Public Health Policy", *POLICY POLIT NURS PRACT*, 7; 73
- 25 . Park K.W. and D. Smaltz and D. McFadden and W. Souba (2009). "The operating room dashboard", *Journal of Surgical Research* , june 10.
- 26 . Robbins, S.P. (1987). *Organization Theory: Structure, Designed Application*, Second Edition, Prentice-Hall International.

- 27 . Schoderbek, Peter P., C. Schoderbek, and A. G., Kefalas(1990), Management System, Conceptual Cosideration, Fourth edition, Boston: Irwin.
- 28 . Scott W.R. and G.F. Davis (2007). Organizations & Organizing: Rational, Natural, and open system perspectives, Pearson & Prentice Hall.
- 29 . Shafritz, J.M. and K.S. Layne, Ch.p. Borick (2005). Classics of Public Policy, Pearson & Longman.
- 30 . Scipioni, A. and A. Mazzi, and M Mason and A. Manzardo (2009). "The Dashboard of Sustainability to measure the local urban sustainable development: The case study of Padua Municipality", Ecological indicators 9.
- 31 . Taylor, E. B. (2009). "Poverty as danger: Fear of crime in Santo Domingo", International Journal of Cultural Studies, 12; 131.
- 32 . Uhl-Bien, M. and R. Marion and B. McKelvey (2007). "Complexity Leadership Theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era", The Leadership Quarterly 18.
- 33 . UN-Habitat (2006), State of the world's cities 2006/07, Nairobi: UN
- 34 . www.Wikipedia.org