

**Public Policy Formative Pattern in Network Governance Approach  
(Case Study: Urban Public Transportation in Tehran)**

**Fatemeh Gheytasivand<sup>1</sup>**

PhD candidate Allameh tabatabae;i university, Tehran, Iran

**Fattah Sharif zadeh**

Department of Public Management, Faculty of Management & Accounting,  
University of Allameh Tabataba'i, Tehran, Iran

**Gholamreza Kazemian**

Department of Public Management, Faculty of Management & Accounting,  
University of Allameh Tabataba'i, Tehran, Iran

**Davood Hosseinpoor**

Department of Public Management, Faculty of Management & Accounting,  
University of Allameh Tabataba'i, Tehran, Iran

(Received: 2019/08/14 -Accepted: 2020/02/24)

**Abstract**

Given that proper management in any field requires the development of an appropriate policy and the use of a network governance approach in it leads to the creation of a multifaceted perspective and the participation of stakeholders, this study seeks to achieve a policy development model. Tehran's public transport is with a network governance approach. This research was performed qualitatively using content analysis strategy and the data collection tool was a semi-structured interview. The findings show that in designing the model, it is necessary to identify stakeholders, institutional structure, how to coordinate institutions, institutional functions and environmental conditions. Intermediate network construction with the role of Tehran Municipality mediation, central government support role of local government, turnover Interdisciplinary information, private-sector participation, and knowledgeable citizens are important components of research design.

**Keywords**

Public Policy, Governance, Network Governance, Urban Public Transport, Content Analysis.

---

Copyright © 2020 The Authors. Published by Faculty of Law & Political Science, University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

---

1 - Corresponding Author's Email: F.gheitasvand@atu.ac.ir



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۱، بهار ۱۳۹۹، صفحات ۱۰۶-۸۳

## طراحی الگوی تدوین خط‌مشی عمومی با رویکرد حکمرانی شبکه‌ای؛

### مورد مطالعه: حمل و نقل عمومی شهر تهران

فاطمه قیطاسی و ندا<sup>۱</sup>

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

فتاح شریف زاده

استاد مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

غلامرضا کاظمیان

دانشیار مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

داوود حسین پور

دانشیار مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۹۸/۵/۲۳ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۲/۵)

### چکیده

یکی از مهمترین مراحل در فرایند خط‌مشی‌گذاری، مرحله تدوین است و بهره‌گیری از رویکرد حکمرانی شبکه‌ای در این مرحله به دلیل ایجاد دیدگاه چندوجهی و مشارکت نهادهای ذی‌نفع در حل مسائل پیچیده بسیار اثرگذار است. در این پژوهش به ارائه الگوی تدوین خط‌مشی‌های عمومی با در نظر گرفتن حمل و نقل عمومی شهری تهران به عنوان مورد خاص پرداخته شده است. این پژوهش به روش کیفی با استفاده از استراتژی تحلیل مضمون صورت گرفته است. نتایج نشان می‌دهد برای تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران با رویکرد حکمرانی شبکه‌ای باید نهادهای ذی‌نفع شناسایی گردد و ساختار نهادها، نحوه هماهنگی نهادها، وظایف نهادها و شرایط محیطی مورد توجه قرار گیرد. ساختار شبکه‌ای واسطه‌ای با نقش واسطه‌گری شهرداری تهران، مدیریت یکپارچه شهری، نقش حمایتی دولت مرکزی از دولت محلی، گردش اطلاعات میان نهادها، مشارکت بخش خصوصی علمی و شهروندان آگاه از مولفه‌های بسیار مهم حاصل از این پژوهش است که در طراحی الگو مورد توجه قرار گرفته‌اند.

**واژگان کلیدی:** خط‌مشی‌گذاری عمومی، حکمرانی، حکمرانی شبکه‌ای، حمل و نقل عمومی شهری، تحلیل مضمون.

## مقدمه

خط‌مشی عمومی از مهمترین مباحث مطرح در حوزه اداره امور عمومی می باشد که در چند دهه اخیر به صورت بسیار جدی مورد توجه صاحب نظران قرار گرفته است (Moghadspour et al., 2013). خط‌مشی های عمومی جهت گیری کلی می باشند که برای مقابله با یک مشکل و مسئله عمومی و به منظور حل آن پدید می آیند (Stewart et al., 2007). خط‌مشی عمومی صرفاً اتخاذ تصمیم نیست بلکه فرایندی است که شامل شناسایی مسئله عمومی، تدوین خط‌مشی، اجرا و ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط‌مشی می باشد (Alwani Seyed & Sharifzadeh, 2015). مرحله تدوین در فرایند خط‌مشی گذاری از اهمیت بسیاری برخوردار است و تدوین خط‌مشی های مناسب برای انجام صحیح فعالیت دولت ها از جمله دولت های محلی ضروری است. پس از تدوین اجرا شکل می گیرد و اجرای صحیح خط‌مشی ها منجر به رضایت عمومی شهروندان و افزایش سطح رفاه و قدرتمند شدن آن دولت می شود. باید توجه داشت که اجرای ناقص خط‌مشی ها را نباید صرفاً به مرحله اجرا و متولیان این مرحله منتسب نمود، بسیاری از مسائل و مشکلات به مرحله تدوین و متولیان آن برمی گردد. پریمن و ویلداوسکی نیز بزرگترین مشکل را در اجرای خط‌مشی عدم توجه به تمهیدات خاص در مرحله تدوین آن می دانند (Denhart, 2017). می توان مرحله تدوین خط‌مشی عمومی را پایه و اساس فرایند خط‌مشی گذاری دانست. امروزه بسیار بر تدوین خط‌مشی های کارآمد، موثر و یکپارچه میان موسسات، نهادها و سازمان های مسئول در مدیریت شهری تاکید شده است (Khodashahi et al., 2019). شهر تهران به عنوان پایتخت و کلان شهر حائز اهمیت در ایران نیازمند تدوین مناسب خط‌مشی ها در مدیریت شهری جهت رفع مسائل شهری می باشد و حال آنکه بسیاری از مشکلات اساسی شهر تهران به مشکلات غیرقابل حل تبدیل شده اند. آنچه بسیار در تدوین خط‌مشی های مدیریت شهری تهران مشهود می باشد و از دیدگاه مسئولین این حوزه نیز مورد تائید است مواردی چون عدم هماهنگی نهادهای موثر، عدم جامعیت و یکپارچگی آن ها، اقدامات پراکنده، جزئی نگری، موازی کاری و عدم تسهیم اطلاعات میان آن ها می باشد. با توجه به آنکه حکمرانی شبکه‌ای چارچوب تحلیلی برای درک و تنظیم رابطه میان بازیگران برای مواجهه با مسائل چندوجهی و پیچیده در فرایند خط‌مشی گذاری و اداره امور عمومی است و مانع از بخشی نگری و جزئی نگری به مسائل می شود (Schulz et al., 2018) و با ایجاد ساختار شبکه ای بهبود مشارکت ذینفعان، ادغام منابع مختلف، بهره گیری از توانمندی آن ها، ایجاد اقدام جمعی و پاسخگویی را منجر می گردد (Pittman & Armitage, 2017) می توان از آن در تدوین خط‌مشی های مدیریت شهری تهران استفاده نمود. به کارگیری حکمرانی شبکه ای منجر به افزایش کیفیت تدوین

خط‌مشی‌ها شده و ظرفیت حل مسئله را افزایش می‌دهد. از تغییرات مهمی که توسط حکمرانی شبکه‌ای ایجاد شده افزایش اهمیت شبکه‌ها در فرایند تدوین سیاست‌ها، پیاده‌سازی و هماهنگی برنامه‌های خط‌مشی‌گذاری در ارائه خدمات عمومی می‌باشد (Jacobsen, 2015). به گونه‌ای که تعاملات آنلاین، رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی ساختار شبکه‌ای میان بازیگران شبکه را ایجاد می‌نمایند (Chen & Lee, 2018, Hayes & Scott, 2018) و زمینه را برای دسترسی و به اشتراک‌گذاری اطلاعات و منابع با مشارکت و هماهنگی بیشتر میان بازیگران شبکه فراهم آورده‌اند (Schulz et al., 2018). استقرار و توسعه حکمرانی شبکه‌ای در بسیاری از سازمان‌های دولتی می‌تواند ساختار و عملیات آن‌ها را متحول ساخته و منشأ نوآوری در سازمان گردد و سرعت پاسخگویی دولت‌ها را به انواع تقاضاهای داخلی و خارجی ارتقا دهد و دسترسی افراد به اطلاعات و خدمات را افزایش دهد (Danaiefard, 2013). در مدیریت شهری تهران الگویی برای تدوین خط‌مشی‌های عمومی در چارچوب حکمرانی شبکه‌ای وجود ندارد که متناسب با زمینه و شرایط شهر تهران باشد و حال آنکه نیاز به چنین الگویی در مدیریت شهری تهران ضروری است و این پژوهش به دنبال دستیابی به آن می‌باشد. با توجه به آنکه این الگو باید برای یکی از مسائل اصلی شهر تهران مطرح شود بنابراین چالش‌های مختلف در مدیریت شهری تهران مورد بررسی قرار گرفت و موضوع حمل و نقل عمومی شهر تهران به عنوان مورد خاص این پژوهش در نظر گرفته شد چراکه می‌تواند مناسب بودن حمل و نقل عمومی شهری به دلیل تاثیر آن بر ترافیک و مشکل همزادش یعنی آلودگی هوا را به عنوان یکی از بزرگترین چالش‌های شهر تهران در نظر گرفت. عدم تدوین مناسب خط‌مشی‌ها در این حوزه به دلیل عدم هماهنگی و همکاری نهادها، موازی‌کاری نهادها، پیروی نکردن نهادها از یک ساختار منسجم و یکپارچه و .... منجر به ضعف حمل و نقل عمومی شهر تهران در شاخص‌های ملموسی نظیر قابلیت دسترسی، ظرفیت دسترسی، ارتباط مناسب مدهای حمل و نقلی، نوسازی ناوگان، فراوانی خدمات و فاصله زمانی ارائه خدمات شده است و به همین سبب جذابیت استفاده از آن کاهش یافته و شهروندان ترجیح می‌دهند از وسایل نقلیه شخصی خود علی‌رغم ایجاد مسائلی چون ترافیک و آلودگی هوا استفاده نمایند. با به کارگیری حکمرانی شبکه‌ای در خط‌مشی‌گذاری حمل و نقل عمومی شهری تهران می‌توان ضمن ایجاد یک ساختار شبکه‌ای منسجم میان ذینفعان، منجر به مشارکت آن‌ها، بهره‌گیری از منابع و توانمندی آن‌ها، ایجاد اقدام جمعی و یکپارچگی آن‌ها شد و در نهایت شاخص‌های حمل و نقل عمومی شهری را با تدوین مناسب خط‌مشی‌های ارتقا داد و در نتیجه جذابیت استفاده از آن را در میان شهروندان ارتقا بخشید. از

این رو پژوهش حاضر به دنبال ارائه الگوی تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران با رویکرد حکمرانی شبکه‌ای می‌باشد.

## مبانی نظری

خط‌مشی‌گذاری، تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌ها و اهداف است و باید بر بهترین راه حل‌ها برای حل مشکلات یا جلوگیری از آن‌ها متمرکز شود (Marsal & Segal, 2017). خط‌مشی‌گذاری را علم دولت در عمل و شاخه‌ای نوین از علم سیاست می‌دانند که با توجه به عرصه عمومی آن و چندوجهی بودن مسائلی که خط‌مشی‌ها برای حل آن‌ها تدوین می‌شوند از علومی همچون حقوق، اقتصاد، جامعه‌شناسی و روان‌شناسی به تناوب و تناسب بهره‌مند می‌گردد (Howlett & Mukherjee, 2017). باید توجه نمود که در شرایط کنونی دولت تنها بازیگر صحنه کشور نمی‌باشد و با حرکت از حکومت به حکمرانی و افول سلسله‌مراتب دیگر خط‌مشی‌گذاری تنها حاصل عمل او نمی‌باشد بلکه دولت، بخش خصوصی، تشکل‌های غیردولتی، گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های مذهبی، رسانه‌ها و در برخی جوامع نیروی انتظامی در این امر مشارکت دارند (Alwani, 2009). از جمله راه‌هایی است که می‌توان از آن در حل مسائل پیچیده جوامع کنونی که ساختار رسمی قادر به حل و پاسخگویی به آنها نبوده‌اند، بهره‌جست و مسیر را برای حل مسائل امکان‌پذیر نمود استفاده از شبکه‌های خط‌مشی است (Kamli & Alwani, 2010). استفاده از مفهوم شبکه در علم خط‌مشی‌گذاری به دهه ۱۹۷۰ برمی‌گردد و به گونه‌های متفاوتی از آن برداشت شده اما علی‌رغم این تفاوت‌ها، بسیاری از تعاریف استاندارد از شبکه‌ها بر تعاملات رسمی و غیر رسمی که میان بازیگران دولتی و خصوصی وابسته به یکدیگر برای رسیدن به اهداف خط‌مشی وجود دارد، اشاره دارند (Daugbjerg & Fawcett, 2017). حکمرانی شبکه‌ای به عنوان یکی از شیوه‌های مطلوب حکمرانی به معنای افزایش قابلیت حل مسائل پایدار در زمینه‌های سیستم‌های اجتماعی مطرح گردیده است. این حکمرانی با همکاری میان ذینفعان مختلف در حکومت، بهبود مشارکت، افزایش ادغام منابع مختلف، بهره‌گیری از قابلیت‌های ذینفعان مختلف و حمایت از اقدام جمعی صورت می‌پذیرد (Pittman & Armitage, 2017). از تغییرات بسیار مهمی که توسط حکمرانی شبکه‌ای ایجاد شده است افزایش اهمیت شبکه در فرایند فرمول‌بندی سیاست‌ها، پیاده‌سازی و هماهنگی برنامه‌های سیاست‌گذاری و ارائه خدمات عمومی است. دو بعد اصلی حکمرانی شبکه‌ای ساختار و بازیگران شبکه می‌باشند. بازیگران شبکه برای هدایت یک برنامه مشخص در راستا با هدف شبکه تعیین می‌شوند و با یکدیگر همکاری می‌نمایند (Lo et al., 2018). ساختار شبکه به دو صورت در حکمرانی شبکه‌ای مطرح

می شود. ساختار حکمرانی شبکه ای واسطه ای<sup>۱</sup> که بسیار متمرکز است و یک بازیگر میان سایر بازیگران قرار گرفته است و هماهنگ کننده اکثریت تعاملات و فعالیت های شبکه است. واسطه-ای که در مرکز این تعاملات قرار گرفته می تواند نسبت به جامعه خارجی باشد یا سازمانی باشد که درون جامعه جای گرفته است. ساختار حکمرانی شبکه ای غیر متمرکز<sup>۲</sup> که در آن تعاملات میان همه بازیگران وجود دارد و تراکم در این حکمرانی بالاست و مسئولیت شبکه میان بازیگران زیادی تقسیم شده است (Rudnick et al., 2019). بر این اساس سه ویژگی منحصر به فرد حکمرانی شبکه ای شامل موارد ذیل می باشد (Den Ouden, 2015):

- حکمرانی شبکه ای از بازیگران مستقل اما وابسته به یکدیگر تشکیل شده است. این نکته کلیدی است چراکه بازیگران حکمرانی شبکه ای باید بدانند همه آن ها نمی توانند به تنهایی یک مشکل را حل کنند و به یکدیگر احتیاج دارند.
- همکاری میان بازیگران درون یک ساختار اتفاق می افتد. ابتدا که بازیگران به سمت هم می آیند این ساختار وجود ندارد که در آن تعاملات رخ دهد اما زمانی که آن ها با یکدیگر تعامل دارند به تدریج ساختاری توسعه می یابد و تعاملات ادامه می یابد.
- حکمرانی شبکه ای برای حل مشکلات اجتماعی پیچیده ایجاد می شود، بازیگران برای یک نگرانی مشترک جمع می شوند و از طریق هماهنگی مشترک بازیگران تلاش می کنند به سمت یک راه حل بروند.

با توجه به موارد مطرح شده می توان بیان نمود ادغام مفهوم شبکه و حکمرانی فهمی از حکمرانی شبکه به عنوان حکمرانی با و از طریق شبکه ها ایجاد می کند (Den Ouden, 2015). با توجه به اینکه در این پژوهش به طراحی الگوی تدوین خط مشی عمومی در حکمرانی شبکه ای پرداخته می شود می بایست عناصر کلیدی برای ایجاد حکمرانی شبکه ای شناسایی شوند به همین سبب در این پژوهش عوامل کلیدی در پژوهش های مختلف بررسی گردید که به صورت جمع بندی شده در جدول ۱ ملاحظه می شود.

1 - Brokered Network Governance  
2 - Shared Network Governance

جدول ۱ - بررسی تطبیقی عناصر کلیدی در ایجاد حکمرانی شبکه‌ای

عناصر مدل حکمرانی شبکه‌ای	سال	محقق	
رهبر و بازیگران اصلی - ساختار شبکه شامل نوع ساختار و ابعاد آن (اندازه شبکه، تراکم، درجه تمرکز، عناصر و فاصله)	2019	رادنیک و همکاران	۱
بررسی و شناسایی الزامات شبکه - طراحی شبکه - مشارکت و فعالسازی شبکه - توسعه شبکه	2019	دقتی و همکاران	۲
ظرفیت‌سازی شبکه - ایجاد انگیزه در بازیگران شبکه - بازیگران اصلی شبکه - تدوین قوانین و اجرا	2018	لو و همکاران	۳
استراتژی شبکه - ساختار شبکه (طراحی، ارتباطات، پاسخگویی، منابع انسانی)	2018	اوجو و ملولی	۴
اعتماد بالا و تعهد بازیگران - اشتراک اطلاعات میان بازیگران	2017	عالیخانی و همکاران	۵
رهبری شبکه - بازیگران شبکه - تعهد بالا و اعتماد بازیگران شبکه به یکدیگر - اندازه شبکه - توافق اعضای شبکه بر اهداف	2016	دال مولین و ماسلا	۶
ساختار مناسب - هماهنگی سازمان‌ها - اعتماد بازیگران - هم راستایی استراتژی بازیگران	2016	مو و دجونگ	۷
رهبری شبکه - بازیگران شبکه - تعهد بالا و اعتماد بازیگران شبکه به یکدیگر - اندازه شبکه - توافق اعضای شبکه بر اهداف	2016	دال مولین و ماسلا	۸
مشارکت بازیگران مختلف - ارتباطات مناسب و تبادل اطلاعات میان بازیگران - ائتلاف بازیگران در جهت منافع مشترک - توازن قدرت میان سطوح مختلف	2016	دوری و دکوایل	۹
سیاست‌های کلان، طراحی و فعال‌سازی شبکه، مدیریت شبکه، توانمندسازی و مشارکت، ارزیابی عملکرد، آمادگی درون و برون سازمانی، شرایط فناورانه، شرایط مالی، اقتصادی و قانونی	2016	قوچانی و همکاران	۱۰
ساختار شبکه - اشتراک داده‌ها در کل شبکه - سرمایه اجتماعی شبکه	2014	آفازاده و همکاران	۱۱
تدوین استراتژی شبکه - شبکه‌ای کردن شبکه - طراحی شبکه - انتخاب شرکا مناسب	2012	دانایی فرد	۱۲
طراحی شبکه - شکل‌گیری شبکه - مدیریت شبکه - مشارکت شبکه	2009	سورنسن و ترفینگ	۱۳
تدوین استراتژی شبکه - طراحی و فعالسازی شبکه - یکپارچه‌سازی شبکه - سرمایه انسانی شبکه - ارزیابی عملکرد شبکه	2004	گلداسمیت و ایگرز	۱۴

با بررسی ادبیات پژوهش و دریافت نقطه نظرات صاحب‌نظران حوزه خط‌مشی گذاری و حمل و نقل عمومی شهری آنچه به عنوان عناصر کلیدی در ایجاد حکمرانی شبکه ای در شهر تهران اهمیت دارد؛ شامل شناسایی بازیگران شبکه، تعیین ساختار شبکه، فعالسازی شبکه و ارزیابی شبکه می باشد.

### پیشینه پژوهش

با بررسی های صورت گرفته در پیشینه مرتبط با موضوع پژوهش، مطالعات زیادی در رابطه با حکمرانی شبکه ای صورت گرفته است که در ادامه به برخی از این پژوهش ها که در سال های اخیر و در ارتباط با موضوع این پژوهش است اشاره می گردد: رود (2019) در پژوهشی به بررسی چگونگی یکپارچگی برنامه ریزی شهری و سیاست های حمل و نقل در دو شهر لندن و برلین از حدود دهه ۱۹۹۰ پرداخت. همچنین در این مطالعه به بررسی میزانی از سلسله مراتب و حکمرانی شبکه ای که در این شهرها در ارتباط با یکپارچگی وجود دارد، پرداخته است. این پژوهش به روش کیفی و از طریق مصاحبه با نخبگان سیاستگذاری و برنامه ریزی شهری انجام شد. نتایج حاصل از این پژوهش نشان می دهد در هر دو شهر تغییرات ساختاری در جهت تسهیل یکپارچگی سیاستگذاری و برنامه ریزی ایجاد شده است و ترکیبی از حکمرانی سلسله مراتب در سطح ملی جهت ایجاد تمرکز در تصمیم گیری و حمایت دولت مرکزی از دولت محلی و حکمرانی شبکه ای در سطح محلی جهت استقلال بیشتر دولت محلی منجر به یکپارچگی و هماهنگی قدرت می شود. تبتی تلامالی و باونی (2018) در مطالعه ای ایجاد حکمرانی در سیاستگذاری حمل و نقل عمومی را مورد بررسی قرار دادند. در این پژوهش شهر الجزیره به عنوان مورد خاص انتخاب شد و پژوهش به صورت کیفی انجام شد. نتایج این مطالعه نشان داد برای رسیدن به حکمرانی و ایجاد یکپارچگی در سیاستگذاری حمل و نقل عمومی، هماهنگی میان نهادهای موثر لازم است و برای ایجاد هماهنگی میان آن ها ایجاد چارچوب قانونی و نهادی جهت تعیین نقش و مسئولیت آن ها و جمع آوری، تحلیل و توزیع اطلاعات حمل و نقل عمومی میان آن ها ضروری است. همچنین اتخاذ استراتژی های مناسب جهت تضمین ثبات و پایداری مالی و مشارکت بخش خصوصی و همکاری آن با دولت در تامین مالی زیرساخت ها و هزینه های عملیاتی لازم است. وینمن و مولی (2018) در مطالعه ای به بررسی تاثیر حکمرانی چند سطحی در حمل و نقل عمومی پرداخته اند. این پژوهش به شیوه کیفی انجام شده است و نتایج حاصل از آن نشان می دهد با وجودی که دولت مرکزی بیشتری منابع مالی را در اختیار دارد اما نباید خط‌مشی گذاری حمل و نقل عمومی به تنهایی تعیین نماید و ضرورت



مذاکره سطوح مختلف ملی، منطقه ای و محلی در ارتباط با تعیین خط‌مشی های حمل و نقل عمومی وجود دارد و دولت مرکزی باید از دولت محلی در خصوص حمل و نقل عمومی شهری حمایت مالی نماید. دوری و دکوایل (2016) در مطالعه ای به بررسی حکمرانی شبکه‌ای و شبکه های سیاستگذاری در حمل و نقل لوکزامبورگ پرداختند. این پژوهش به صورت ترکیبی شامل تحلیل شبکه به صورت کمی و بررسی کیفی جهت مشخص نمودن مفاهیم ساختاری روابط شبکه ای سیاستگذاری حمل و نقل صورت گرفت. یافته های این پژوهش مبنی بر آنست که تمرکز قدرت در دولت مرکزی و عدم تناسب قدرت میان بازیگران دولت مرکزی و محلی مانع ایجاد حکمرانی شبکه ای است. برای ایجاد حکمرانی شبکه ای نیاز به ایجاد چشم انداز مشترک، مشارکت، تبادل اطلاعات، ارتباط منظم، توازن قدرت و ائتلاف در جهت منافع مشترک میان بازیگران سطوح مختلف وجود دارد. مو و دجونگ (2016) در پژوهشی به بررسی رویکرد حکمرانی شبکه ای در توسعه حمل و نقل و ایجاد یکپارچگی در سیاست های حمل و نقل شهری و کاربری زمین در شهر ارومکی چین پرداخته اند. نتایج حاصل از این مطالعه نشان می دهد برای ایجاد حکمرانی شبکه ای نیاز به هماهنگی میان سازمان‌ها، همراستایی استراتژی بازیگران مختلف، طراحی ساختار مناسب و ایجاد اعتماد میان بازیگران موثر جهت ایجاد یکپارچگی وجود دارد. دقتی و همکاران (2019) به ارائه الگوی توسعه حکمرانی شبکه ای با استفاده از رویکرد فراترکیب پرداخته اند. برای این منظور، ۲۹۷ پژوهش در این حوزه ارزیابی گردید و ۱۳۲ پژوهش انتخاب و با روش فراترکیب ابعاد و کدهای مربوطه استخراج و میزان اهمیت و اولویت هرکدام با استفاده از آنروپی شانون مشخص و در نهایت چهار مرحله برای رسیدن به الگو مطرح شد که شامل بررسی و شناسایی الزامات شبکه، طراحی شبکه، مشارکت و فعالسازی شبکه و توسعه شبکه می باشد. منوریان و همکاران (2019) به طراحی مدل حکمرانی شبکه ای در شهرداری تهران با روش کیفی و استراتژی داده بنیاد با رویکرد استراوس و کوربین پرداختند و عوامل علی موثر بر حکمرانی شبکه ای؛ شامل فرهنگ مشارکت، قدرت های سیاسی، تشکل های مردمی و قوانین بالادستی و عوامل زمینه ای زیرساختهای فرهنگی و قانونی، اعتمادسازی، حمایت های دولت، آموزش های رفتاری، ظرفیت های تیمی و زیرساخت های شبکه سازی شناسایی شدند. موانع مدیریتی، موانع فرهنگی و اجتماعی، موانع سازمانی، معضلات راهبردی و قانونی به عنوان عوامل مداخله گر و توسعه کانال های ارتباطی و پویای محیطی، تقویت زیرساخت های تحقیق و توسعه، توسعه شبکه همکاری جهت ارزیابی و انتخاب طرح ها، برون سپاری و توسعه مشارکت های شهروندی در تصمیم گیری ها بیان شدند و پیامدهای حکمرانی شبکه ای نیز شامل کارآمدی اقتصادی، توسعه استراتژیک خدمات شهری و اثربخشی

سازمانی در نظر گرفته شد. عالیخانی و همکاران (2018) در پژوهشی با عنوان تاثیرگذاری فاکتورهای کلیدی بر مدل حکمرانی شبکه ای مطلوب در نظام سلامت با رویکرد مدلسازی معادلات ساختاری، فاکتورهای رفتار فرصت طلبانه، اعتماد، تعهد و اشتراک گذاری اطلاعات و دانش را به عنوان عوامل کلیدی موثر بر مدل حکمرانی شبکه ای بیان نمودند و تعهد و اشتراک گذاری اطلاعات را دارای بیشترین تاثیر مستقیم بر آن معرفی نمودند و رفتار فرصت طلبانه را به عنوان عاملی که اثر منفی و شدیدی بر اعتماد در شبکه دارد، مطرح کردند. قوچانی و همکاران (2017) در پژوهشی مدل حکمرانی شبکه ای در توسعه فرایندهای نوآوری باز در نهادهای تحقیقاتی امنیت سایبری با استفاده از روش نظریه داده بنیاد را با توجه به شرایط بومی ایران به دست آوردند. یافته های این تحقیق نشان می دهد مولفه های این مدل شامل سیاست های کلان، طراحی و فعال سازی شبکه، مدیریت شبکه، توانمند سازی و مشارکت، ارزیابی عملکرد، آمادگی درون و برون سازمانی، شرایط فناورانه، شرایط مالی، اقتصادی و قانونی می باشد. آقازاده و همکاران (2015) طراحی مدل فرایندی تدوین استراتژی های سازمان های دولتی در شرایط عدم قطعیت و مبتنی بر پارادایم حکمرانی شبکه ای را با استفاده از روش کیفی انجام داد. در این پژوهش مشخص گردید، وجود داده ها در کل شبکه و وجود سرمایه اجتماعی به بهبود عملکرد شبکه منجر می گردد و مشخص گردید ساختار شبکه بسیار بر نتایج حکمرانی شبکه ای اثرگذار است به صورتی که در صورت نبودن مدیران شبکه، ویژگی های ساختاری بر تعامل میان بازیگران و در نتیجه اثربخشی آن ها در رسیدن به اهداف حکمرانی شبکه ای اثر گذار هستند.

## روش تحقیق

این پژوهش از لحاظ هدف توسعه ای و کاربردی است. توسعه ای به دلیل اینکه به ارائه الگوی تدوین خطمشی در حکمرانی شبکه ای از ادبیات موجود، مطالعات تطبیقی و پژوهش کیفی برای مدیریت حمل و نقل عمومی شهر تهران پرداخته است و کاربردی به آن دلیل که منجر به شناسایی و ارائه رهنمودهای تدوین خطمشی در حمل و نقل عمومی شهری تهران که نیازمند راه حل های خاص خود می باشد، گردیده است. این پژوهش مبتنی بر پارادایم تفسیری است و رویکرد استقرایی دارد. به دلیل آنکه این پژوهش به دنبال رسیدن به الگو می باشد بنابراین استراژی آن کیفی می باشد. روش تحلیل مضمون برای شناسایی، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده های کیفی استفاده شده است. تحلیل مضمون برای تحلیل داده های متنی می باشد و داده های پراکنده و متنوع را به داده های غنی و تفصیلی تبدیل می نماید (Braun & Clarke, 2006) در واقع تحلیل مضمون فرایندی است که در اکثر روش

های کیفی امکان کاربرد دارد (Boyatzis, 1998). در این پژوهش شیوه اصلی گردآوری داده‌ها مصاحبه با خبرگان می‌باشد که مشخصات آن‌ها در جدول ۲ آورده شده است. این مصاحبه به صورت نیمه ساختاریافته است که به عنوان یکی از اصلی‌ترین و رایج‌ترین شیوه‌های گردآوری داده در پژوهش‌های کیفی می‌باشد. علاوه بر مصاحبه، مطالعه اسناد بالادستی، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های اجرایی در حوزه مربوط مورد توجه و بررسی قرار گرفت تا مبنای توصیه‌های تقنینی قرار گیرند.

جدول ۲ - پراکنش مصاحبه‌شوندگان

تعداد مصاحبه	مصاحبه‌شوندگان	نهاد
۶	مشاور معاون حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران	شهرداری تهران
	مدیر سازمان کنترل ترافیک	
	مدیر مرکز مطالعات حمل و نقل و ترافیک	
	معاون حمل و نقل و ترافیک شهرداری منطقه ۴	
	معاون حمل و نقل و ترافیک شهرداری منطقه ۲۲	
	مدیر سابق اتوبوسرانی شهرداری تهران	
۱	مدیر طرح‌های موضعی معاونت معماری و شهرسازی و مدیر پروژ	
۱	مشاور کمیسیون حمل و نقل و ترافیک	شورای شهر
۱	دبیر کمیسیون حمل و نقل و ترافیک	مجلس شورای اسلامی
۲	رئیس پلیس راهور سابق تهران	پلیس راهور
	رئیس پلیس راهور ناجا	
۱	دبیر شورای عالی هماهنگی ترافیک	وزارت کشور
۱	عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی	دانشگاه
۱	عضو هیئت علمی دانشگاه تهران	
۱	عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس	
۱	دانش آموخته دانشگاه تهران	جامعه مدنی
۱۶	جمع نفرات مصاحبه‌شونده	

قابلیت اعتماد<sup>۱</sup> و روایی نتایج تحقیق از مهمترین مسائل در پژوهش‌های کیفی است که برای سنجش قابلیت اعتماد این پژوهش از روش «توافق میان کدگذاران»<sup>۲</sup> استفاده گردید که در

1 - Trustworthiness

2 - Inter Coder Agreement

این روش داده های مشابه توسط دو یا تعداد بیشتری کدگذار، کدگذاری می شود و سپس درصد توافق کدگذاران محاسبه می گردد (Kirilenko & Stepchenkova, 2016). در خصوص حجم نمونه برای محاسبه قابلیت اعتماد میان محققان مختلف اختلاف نظر وجود دارد و بین ۱۰ تا ۲۰ درصد متن را کافی دانسته اند (Vaezi & Aslipour, 2018). بر این اساس در این پژوهش ۲۰ درصد از حجم نمونه که شامل ۳ مصاحبه می شود مورد بررسی قرار گرفت. نتایج حاصل از «توافق میان کدگذاران» حاصل از نرم افزار مکس کیودی ای مطابق جدول ۳ حاصل شد که بر مبنای آن میانگین درصد توافق مشاهده شده میان کدگذاران معادل ۹۰ درصد و میانگین همبستگی ۶۸,۶ می باشد که قابل پذیرش است (حداقل درصد توافق ۸۰ و حداقل همبستگی مورد قبول ۵۰ درصد می باشد).

جدول ۳ - درصد توافق و همبستگی میان کدگذاران

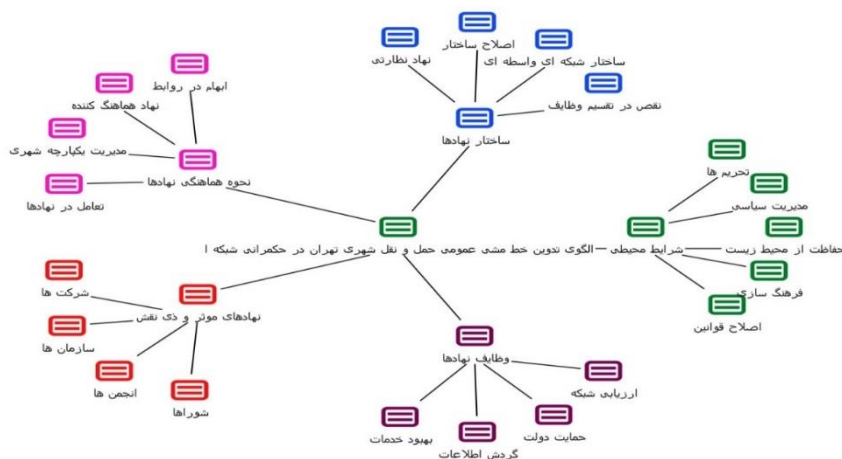
نام مصاحبه	همبستگی	درصد توافق
PA	۷۴	۸۴٪
PC	۷۲	۹۴٪
PG	۶۰	۹۲٪
میانگین	۶۸,۶	۹۰٪

با استفاده از استراتژی تحلیل مضمون از محتوای حاصل از مصاحبه ها الگوی اولیه تدوین خط مشی عمومی در حکمرانی شبکه برای حمل و نقل عمومی شهر تهران به دست می آید اما ممکن است تمام زیربنای طراحی الگوی نهادی در ذهن مصاحبه شوندگان وجود نداشته باشد و یا به دلایل مختلفی مانند جدید بودن موضوع، عدم آگاهی از تمام ابعاد موضوع، فقدان نگاه جامع به موضوع و نگاه از دید منافع شخصی یا نهادی برخی از ابعاد آن دیده نشود. بنابراین این مصاحبه ها به نوعی تنها نشان دهنده شواهد تجربی مدیران و فعالان این حوزه است که در این سال ها در پی اهداف فردی و یا سازمانی خود بوده اند، بنابراین مصاحبه شرط لازم برای ارائه الگو می باشد اما کافی نیست. به عبارت دیگر اگر طراحی الگوی تدوین خط مشی عمومی در حکمرانی شبکه ای برای حمل و نقل عمومی شهر تهران را کشف رابطه صحیح و بهینه بین نهادها بدانیم، برای این طراحی ناگزیر از تبیین کلیه زیربنای خواهیم بود که علاوه بر انجام مصاحبه ها نیاز به بررسی الگوی سایر کشورها در نتیجه مطالعات تطبیقی دارد. نظر به آنکه مطالعه و تحلیل تطبیقی از ابزارهای مهم در برنامه ریزی برای مدیریت شهری است و در فرایندهای سیاستگذاری و برنامه ریزی استفاده از تجربیات دیگر کشورها می تواند ابزاری اثربخش جهت بهبود و ارتقای عملکرد باشد (Kazemian et al., 2014)، بنابراین ضرورت انجام

مطالعات تطبیقی به منظور بررسی چگونگی مدیریت حمل و نقل عمومی شهرهای برتر در این زمینه از جمله سنگاپور، سئول، شانگهای و ... و نیز شهرهایی که در سال‌های اخیر در این زمینه رشد چشمگیری داشته‌اند مانند استانبول جهت ارائه الگوی مناسب برای شهر تهران وجود دارد. در این روش موضوع یا مسئله به اجزای قابل بررسی طبقه‌بندی می‌شود و مورد تحلیل و مقایسه تطبیقی قرار خواهد گرفت.

### یافته‌های حاصل از پژوهش

تحلیل مضامین حاصل از مصاحبه‌ها در دو سطح مضامین سازمان‌دهنده و مضامین اصلی با استفاده از کدگذاری توصیفی به وسیله نرم‌افزار مکس کیودی ای ۱۰ انجام گردید و در نهایت شبکه مضامین ارائه شد، شبکه مضامین منجر به نظام مند شدن مضامین می‌گردد. برای ترسیم شبکه مضامین ابتدا متن به قسمت‌های کوچکتر تفکیک گردید و با کدگذاری ویژگی‌های جالب داده‌ها استخراج گردید سپس تطبیق کدها با مضامین انجام شد و پس از آن مضامین از بخش‌های کدگذاری شده استخراج گردید. باید در نظر داشت که این امر پس از انجام هر مصاحبه صورت پذیرفت و به طور دائم مقایسه و پالایش مضامین پایه مستخرج انجام می‌گردد. پس از اشیاع نظری و اتمام مصاحبه‌ها، کلیه مضامین مورد نظر قرار گرفت و مضامین اصلی، سازمان‌دهنده و مضمون فراگیر شبکه انتخاب شد. شکل ۱ شبکه مضامین حاصل شده از نرم‌افزار مکس کیودی آ می باشد که مستخرج از داده‌های مصاحبه‌ها می‌باشد. در این شکل مربع‌های میانی مضامین سازمان‌دهنده و مربع‌های بیرونی نشان‌دهنده مضامین پایه می‌باشد.



شکل ۱ - شبکه مضامین حاصل شده از نرم‌افزار Max qda

نتایج حاصل از تحلیل کدها در نرم افزار مکس کیو دی ای را می توان در جدول ۴ ملاحظه نمود. بر اساس تحلیل حاصل از code-code segment model می توان بیشترین تاکید خبرگان بر اساس تاکید مصاحبه شوندگان ملاحظه نمود.

جدول ۴ - مضامین سازمان دهنده، مضامین اصلی و کدهای پرتکرار

مضامین سازمان دهنده	مضامین اصلی	کدهای پرتکرار بر اساس تحلیل (code- subcode-segment)
نهادهای و سازمان-های ذی نقش	انجمنها	نیاز به مشارکت شهروندان آگاه
	سازمانها	نیاز به حضور پررنگ تر سازمان محیط زیست
	شرکتها	مشارکت بخش خصوصی
	شوراها	عدم اثربخشی شورای عالی ترافیک در هماهنگی نهادهای
ساختار نهادها	نقص در تقسیم وظایف	نیاز به تدقیق در شرح وظایف و تقسیم صحیح وظایف
	اصلاح ساختار	لزوم اصلاح موازی کاری نهادها
		عدم نیاز به نهادسازی
	ساختار شبکه‌ای واسطه‌ای	نیاز به ساختار شبکه‌ای واسطه‌ای
		نقش واسطه‌گری شهرداری تهران
نهاد نظارتی	نیاز به نهاد نظارتی مقتدر	
نحوه هماهنگی نهادها	تعامل در نهادها	نیاز به تعامل نهادها
		نیاز به تعامل داخلی در شهرداری تهران
	ابهام در روابط	نیاز به نهاد هماهنگ کننده
		رفع دیدگاه جزیره‌ای در نهادها
	نهاد هماهنگ کننده	نیاز به نهاد هماهنگ کننده
		نیاز به رهبری قوی
		نیاز به مدیریت یکپارچه شهری
مدیریت یکپارچه شهری	شهرداری به عنوان متولی اصلی	
وظایف نهادها	گردش اطلاعات	نیاز به گردش اطلاعات میان نهادها
		ضعف آمار و اطلاعات
	بهبود خدمات	نیاز به نوسازی و یکپارچه سازی خدمات حمل و نقل
		نیاز به برنامه ریزی مناسب

نیاز به حمایت مالی دولت	حمایت دولت	شرایط محیطی
نیاز به همراهی دولت با شهرداری تهران		
نیاز به ارزیابی شبکه با شاخص های فنی	ارزیابی شبکه	
نیاز به ارزیابی شهروندان از شبکه		
عدم استفاده مناسب از فناوری اطلاعات	نقش فناوری اطلاعات	
نیاز به اصلاح و ایجاد قوانین در جهت حمایت از حکمرانی شبکه ای	اصلاح قوانین	
اثرگذاری تحریم ها بر حمل و نقل	تحریم ها	
قائم به فرد بودن سازمان ها و فردگرایی	فرهنگ سازی	
نیاز به حفاظت از محیط زیست با ارتقای حمل و نقل عمومی و سوخت مصرفی	حفاظت از محیط زیست	
مدیریت سیاسی شهر تهران	مدیریت سیاسی	

در مطالعات تطبیقی صورت گرفته، برخی از مدل های موجود در زمینه حمل و نقل عمومی مورد مطالعه قرار گرفت. بررسی ساختار خط‌مشی گذاری در سایر شهرهای دنیا هم از منظر تدوین الگوی مناسب برای تهران و هم از منظر بررسی فعالیت شهرهای موفق در این امر، از اهمیت ویژه ای برخوردار است. نگاهی جامع به نهادهای موثر در حوزه حمل و نقل عمومی شهری در شهرهای بررسی شده می تواند در ارائه الگوی تدوین خط‌مشی عمومی در حکمرانی شبکه ای حمل و نقل عمومی شهر تهران، کمک زیادی کند. در جدول ۵، نهادهای موثر در هر کشور در حوزه حمل و نقل عمومی شهری احصا شده اند و در مقابل نقاط قوت عمده ای که در ادبیات موجود برای هر کشوری برجسته شده است، ذکر شده اند.

جدول ۵ - بررسی تطبیقی نهادهای موثر و نقاط قوت حمل و نقل عمومی شهری

ردیف	نام شهر	منابع	نهادهای موثر	خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری
۱	استانبول	(باتور و کوک، ۲۰۱۷ و گرک و دمیر ۲۰۰۸)	<ul style="list-style-type: none"> <li>وزارت حمل و نقل ترکیه</li> <li>سازمان برنامه‌ریزی دولت</li> <li>شهرداری کلان شهر استانبول</li> <li>شهرداری‌های مناطق ۳۲گانه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مدیریت یکپارچه حمل و نقل عمومی شهری</li> <li>یکپارچگی در ارائه خدمات حمل و نقل</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ارائه بهترین خدمات حمل و نقل عمومی در مقایسه با سایر شهرهای کشورها در حال توسعه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• گروه‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات حمل و نقل</li> <li>• مرکز هماهنگی حمل و نقل</li> <li>• مرکز هماهنگی زیرساخت‌ها</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• بهره‌گیری از حکمرانی در اتخاذ خط‌مشی‌های حمل‌ونقل عمومی شهری</li> <li>• مدیریت یکپارچه حمل‌ونقل عمومی شهری</li> <li>• ارائه خدمات حمل و نقل عمومی شهری یکپارچه</li> <li>• هوشمندسازی، جامعیت و حفاظت از محیط زیست (حمل و نقل پایدار)</li> <li>• مشارکت شهروندان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت ترابری سنگاپور</li> <li>• وزارت توسعه ملی سنگاپور</li> <li>• اداره توسعه مجدد شهر</li> <li>• اداره حمل و نقل زمینی سنگاپور</li> <li>• شهروندان</li> <li>• اپراتورهای خصوصی</li> </ul>	<p>(دیائو، ۲۰۱۹، بارتتر و دوسان، ۲۰۱۳)</p>	سنگاپور	۲
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مدیریت یکپارچه حمل و نقل عمومی شهری از طریق SMG</li> <li>• مشارکت شهروندان</li> <li>• ارتقای حمل و نقل عمومی به گونه ای که استفاده از خودروی شخصی را غیر ضروری ساخته</li> <li>• کنترل کارآمد بر استفاده از وسایل نقلیه شخصی</li> <li>• هوشمندسازی و حمل و نقل سبز</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت زمین، زیرساخت و حمل و نقل کره جنوبی</li> <li>• سیستم مدیریت اتوبوس</li> <li>• سیستم کارت حمل و نقل سئول</li> <li>• خدمات اطلاعات و اپراتور سئول</li> <li>• شهروندان</li> <li>• بخش خصوصی</li> </ul>	<p>(استرادا، ۲۰۱۹)</p>	سئول	۳
<ul style="list-style-type: none"> <li>• اولویت به حمل و نقل عمومی شهری در تدوین سیاست‌های شهری</li> <li>• وحدت در مدیریت حمل و نقل عمومی شهری از طریق اولویت به طرح جامع شهری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وزارت حفاظت از محیط زیست</li> <li>• وزارت مالی</li> <li>• وزارت مسکن و توسعه شهر و روستا</li> <li>• کمیسیون اصلاح و توسعه ملی</li> <li>• شهرداری شانگهای</li> <li>• اداره برنامه‌ریزی شهرداری شانگهای</li> </ul>	<p>ژومینگ، ۲۰۱۱ و چن، ۲۰۱۸)</p>	شانگهای	۴



<ul style="list-style-type: none"> <li>• یکپارچگی در ارائه خدمات حمل و نقل عمومی شهری</li> <li>• کنترل استفاده از وسایل نقلیه موتوری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مرکز ارتباطات شهری</li> <li>• شهرداری شانگهای</li> <li>• اداره برنامه ریزی و حمل و نقل منطقه‌ای</li> <li>• اپراتورهای خصوصی</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ارتقای حمل و نقل عمومی شهری و اعمال محدودیت در استفاده از خودروی شخصی</li> <li>• ارائه خدمات حمل و نقل عمومی شهری به صورت یکپارچه</li> <li>• افزایش استفاده از حمل و نقل سبز</li> <li>• مشارکت شهروندان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• دولت فدرال</li> <li>• دولت ایالتی</li> <li>• دولت محلی (شهرداری)</li> <li>• سازمان حمل و نقل عمومی</li> <li>• اپراتورهای خصوصی</li> <li>• شهروندان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(گورتر و کانست، ۲۰۱۷ و بوهلر و همکاران، ۲۰۱۶)</li> </ul>	برلین	۵

با مطالعه تطبیقی صورت گرفته می‌توان بیان داشت شهرهای موفق در حمل و نقل عمومی شهری بر مشارکت سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی تاکید دارند و شیوه مدیریت یکپارچه را اعمال نموده‌اند و در جهت ارائه خدمات حمل و نقل عمومی مناسب، یکپارچگی در ارائه خدمات را در نظر گرفته‌اند. در این شهرها اولویت به حمل و نقل عمومی شهری در تدوین خط‌مشی های شهری مورد توجه قرار گرفته است و با ارتقای آن، محدودیت در خصوص استفاده از خودروی شخصی اعمال گردیده است. حمل و نقل سبز نیز از دیگر موارد مهمی است که این شهرها به آن توجه داشته‌اند.

## بحث

برای ارائه الگوی تدوین خط‌مشی های حمل و نقل عمومی شهر تهران با رویکرد حکمرانی شبکه بر اساس نتایج حاصل از تحلیل محتوای مصاحبه های صورت گرفته با خبرگان علمی و اجرایی، مهمترین نکات مورد تاکید مصاحبه شوندگان را می‌توان مطابق جدول ۶ نشان داد.

جدول ۶ - مؤلفه‌های حکمرانی شبکه‌ای در تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری بر اساس مصاحبه با خبرگان

ردیف	مؤلفه‌های حکمرانی شبکه‌ای
۱	نیاز به ساختار شبکه‌ای واسطه‌ای
۲	نیاز به مدیریت یکپارچه شهری
۳	مشارکت بخش خصوصی آکادمیک
۴	نیاز به حمایت مالی دولت
۵	نیاز به مشارکت شهروندان آگاه (NGO های تخصصی)
۶	نیاز به تعامل نهادها
۷	نیاز به همراهی دولت با شهرداری تهران
۸	نیاز به گردش اطلاعات میان نهادها
۹	نیاز به اصلاح و ایجاد قوانین در جهت حمایت از حکمرانی شبکه‌ای
۱۰	نیاز به رفع قائم به فرد بودن سازمان‌ها و فردگرایی
۱۱	نقش واسطه‌گری شهرداری تهران
۱۲	شهرداری به عنوان متولی اصلی
۱۳	عدم اثربخشی شورای عالی هماهنگی ترافیک کشور در هماهنگی نهادها

همچنین نتایج حاصل از مطالعات تطبیقی نیز نشان می‌دهد که در تمامی شهرهای مورد بررسی مشارکت سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی در تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل وجود دارد. اتخاذ مدیریت یکپارچه شهری نوعی توافق و هماهنگی خاص میان نهادهای موثر بر حمل و نقل عمومی به وجود آورده است. در بیشتر شهرهای مورد بررسی سازمانی برای ایجاد هماهنگی در امور حمل و نقل شهری وجود دارد یا به صورت مستقیم تحت نظارت دولت فعالیت می‌کنند و یا در شهرداری ایجاد شده است و به ایجاد هماهنگی میان نهادهای اثرگذار بر حمل و نقل و امور مربوط به آن می‌پردازند و این همان مسئله‌ای است که در شهر تهران به آن توجهی نشده است و یک سازمان به عنوان متولی اصلی در تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران وجود ندارد و منجر به ضعف و ناکارآمدی در شهر تهران گردیده است. همان‌طور که در بررسی ادبیات پژوهش نیز مشخص گردید مهمترین مؤلفه‌های ایجاد حکمرانی شبکه‌ای شناسایی بازیگران شبکه، تعیین ساختار شبکه، فعالسازی شبکه و ارزیابی شبکه می‌باشد. بنابراین برای طراحی الگو این چهار گام در این پژوهش صورت پذیرفت. در گام اول

بازیگران مشخص شدند و بر اساس یافته‌های حاصل از این پژوهش بازیگران این حوزه در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی به صورت جدول ۷ می‌باشند.

جدول ۷ - بازیگران و نهادهای موثر در تدوین خط‌مشی عمومی حمل و نقل عمومی شهر تهران

بازیگران	کلان (ملی)	منطقه‌ای (استانی)	محلی (شهری)
بازیگران نظارتی	وزارت کشور (شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور) سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	استانداری تهران (شورای هماهنگی ترافیک استان تهران)	
بازیگران تقنینی	مجلس شورای اسلامی (کمیسیون عمران)		شورای شهر تهران (کمیسیون حمل و نقل و ترافیک)
بازیگران اجرایی	- وزارت نفت - وزارت راه و شهرسازی - وزارت صنعت، معدن و تجارت - وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - سازمان برنامه و بودجه - سازمان حفاظت از محیط زیست		- شهرداری تهران (معاونت حمل و نقل ترافیک، معاونت شهرسازی و معماری، معاونت فنی و عمرانی) - پلیس راهور تهران
بازیگران قضایی	سازمان بازرسی کل کشور دیوان عدالت اداری	دادگستری کل استان تهران	مجتمع‌های قضایی و دادگاه‌های شهر تهران
بازیگران مستقل			- NGO های تخصصی - عموم شهروندان - نهادهای علمی و تخصصی

در گام دوم یافته‌های حاصل از تحلیل مصاحبه‌های این پژوهش نشان می‌دهد ساختار حکمرانی شبکه‌ای واسطه‌ای و با نقش واسطه‌گری شهرداری تهران مناسب تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل شهر تهران می‌باشد و با ایجاد چنین الگویی می‌توان به هماهنگی، تعامل و ساختار منسجم و یکپارچه موجود در دیگر شهرهای دنیا رسید. قرارداد شهرداری تهران به عنوان نهاد واسطه‌ای و در مرکز الگو مستلزم اصلاح و تعدیل نظام قدرت و تصمیم‌گیری شهری به نفع نهادهای محلی می‌باشد که این امر نیاز به اعتماد دولت مرکزی به نهادهای محلی دارد و تا زمانی که این اعتماد حاصل نشود یکپارچگی در مدیریت شهری حاصل نمی‌شود. بررسی اسناد بالادستی از جمله برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (برنامه پنج‌ساله پنجم، چهارم و سوم) نشان می‌دهد که به دولت اختیار و وظایفی در رابطه با واگذاری برخی امور شهری به سطوح محلی داده شده است و آنچه در عمل مشاهده می‌شود آن است که این اتفاق رخ نداده و همواره سطح ملی و محلی در این کلان‌شهر وظایف خود را بیشتر بر پایه تضاد و رقابت می‌بینند. در طراحی ساختار این الگو زمانی که شهرداری تهران به صورت

رسمی به عنوان نهاد واسطه ای پذیرفته شود پلیس راهور نیز به عنوان نهادی که سهم بسیاری در مدیریت حمل و نقل در سطح شهر دارد باید هماهنگ با شهرداری تهران عمل نماید و در این صورت انسجام بیشتری میان این دو نهاد مشاهده می گردد. طبق قانون الحاق ۳ تبصره به بند (۱۲) ماده (۴) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی الزام تبعیت پلیس از شهرداری مورد توجه قرار گرفته است اما مشاهده می شود این هماهنگی در بسیاری از موارد وجود ندارد و حتی گاهی این دو نهاد در مقابل یکدیگر قرار می گیرند. در ساختار این الگو شورای شهر تهران به عنوان دیگر نهاد محلی در نظر گرفته شده است این نهاد باید در کنار شهرداری تهران قرار گیرد چراکه مدیریت شهری بدون شورای شهر و شهروندان تبدیل به نوع دیگری از دولت متمرکز در سطح محلی می شود، ارتباط این نهاد با عموم شهروندان امکان پاسخگویی مدیریت شهری را در صورتی که جایگاه حقوقی شوراها پائین دستی شورای شهر (شورایاری ها) در تصمیم گیری تقویت شود، افزایش می دهد. لازم است ساز و کارهای مشارکت شهروندان در تدوین خط مشی گذاری و آموزش آن ها جهت مشارکت از مسائل فراهم گردد و به ویژه از استفاده نمودن از NGOهای موجود در این زمینه و یا ایجاد آن ها به منظور مشارکت در تدوین خط مشی های حمل و نقل عمومی شهر تهران لازم است. همچنین توجه به بخش خصوصی علمی و آکادمیک و حضور آن ها در تدوین مناسب خط مشی های حمل و نقل عمومی شهر تهران ضروری است و در صورت استقرار چنین ساختاری لازم است شهرداری تهران زمینه های مشارکت آن ها را فراهم نماید. در گام سوم استقرار چنین شبکه ای نیازمند فعالسازی شبکه است. این امر نیازمند بهره گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات میان نهادهای موثر می باشد و همانگونه که از یافته های پژوهش حاصل شده است گردش اطلاعات صحیح، به موقع و کافی میان نهادهای موثر بسیار حائز اهمیت است. ایجاد چنین بستری می تواند به تقویت ساختار حکمرانی شبکه ای در بین نهادها در تدوین خط مشی های حمل و نقل عمومی شهر تهران منجر گردد. گام چهارم ارزیابی این مدل حکمرانی شبکه ای است که باید توسط شاخص های فنی توسط بازیگران نظارتی صورت پذیر و همچنین از شهروندان در خصوص ارزیابی شاخص های اجتماعی نظیر سهولت دسترسی، عدالت دسترسی و ... بهره مند شد. با در نظر داشتن این موارد الگوی تدوین خط مشی های عمومی حمل و نقل عمومی شهر تهران با رویکرد حکمرانی شبکه مطابق شکل ۲ ارائه گردید.

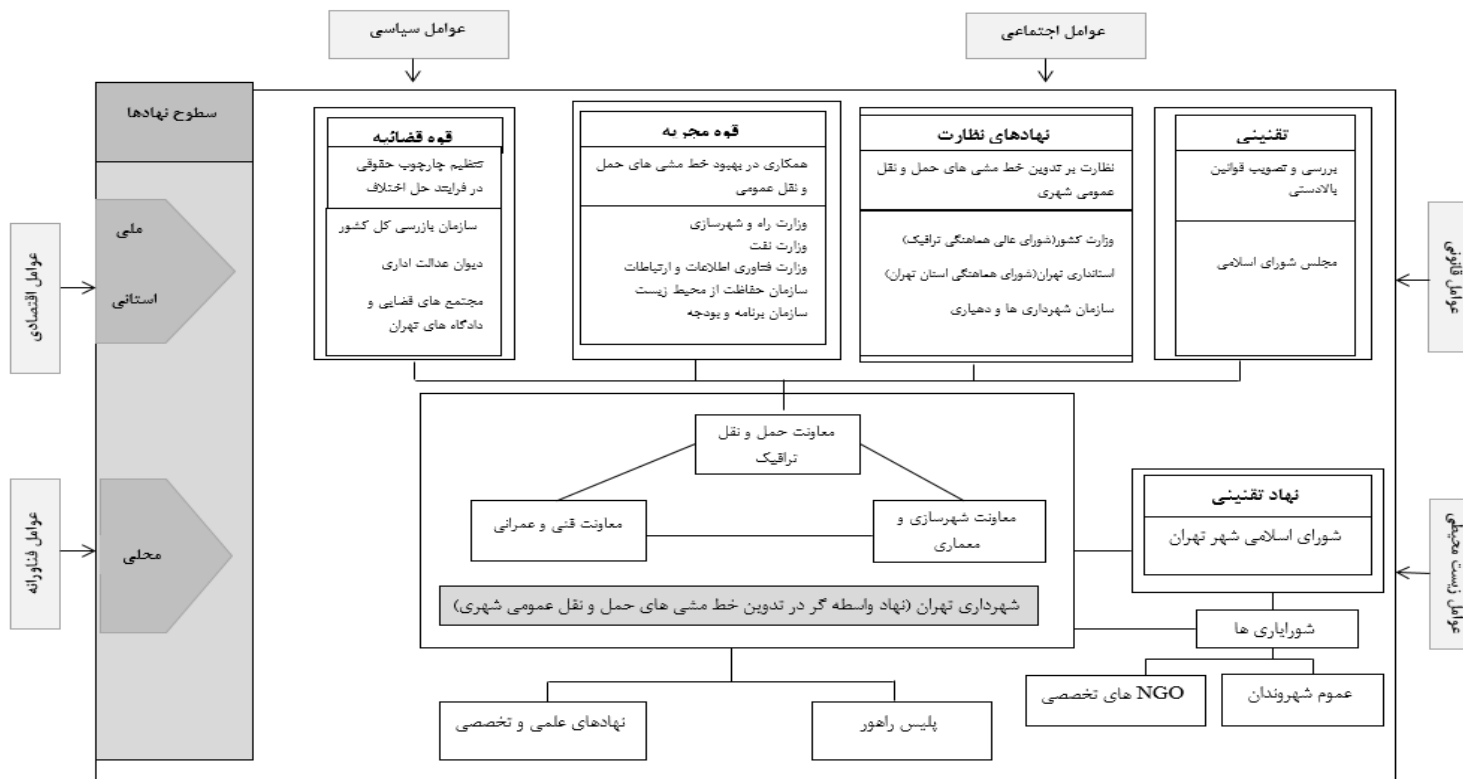
### توصیه‌های سیاستی

- از دولت انتظار می‌رود با واگذاری وظایف محلی، اختیارات و منابع مالی متناسب به آن جایگاه مدیریت شهری را تقویت و مدیریت شهری نیز ضمن تجدید ساختار درونی و ایجاد شکل بهینه از ساختار و سازمان متناسب با وظایف و اختیارات در حوزه حمل و نقل عمومی شهری با نمایندگان دولت در شهر به منظور یکپارچگی و انسجام اجرایی و عملکردی هماهنگ عمل نماید. تناسب قدرت و اختیارات شهرداری تهران با مسئولیت‌های آن مشکلات بسیاری نظیر حمل و نقل عمومی شهری را در مدیریت شهری حل می‌نماید و برای تحقق این امر ضمن اعتماد دولت مرکزی به آن، تدوین نظام جامع حقوقی و قانونی که مشروعیت مدیریت شهری را به عنوان مهمترین سطح تعریف شده سازمانی، مدیریتی و حاکمیتی به رسمیت بشناسد، ضروری است.

- ایجاد سازوکارهای قانونی (قوانین تشویقی و تنبیهی) صریح، شفاف و لازم‌الاجرا برای حمایت از ساختار شبکه‌ای واسطه‌با واسطه‌گری شهرداری تهران در تدوین خط‌مشی‌های شهری ضروری می‌باشد. در واقع اجرای این طرح و در نتیجه آن ایجاد هماهنگی، همکاری و مشارکت سازمان‌های موثر در تدوین خط‌مشی‌های شهر از جمله حمل و نقل عمومی شهر تهران بدون وجود سازوکار قانونی امکان‌پذیر نمی‌باشد.

- افزایش مشارکت شهروندان در تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران نیاز به ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد جدید و یا بهره‌گیری از سازمان‌های مردم‌نهاد موجود و افزایش آگاهی و تخصص آن‌ها در خصوص مسائل مرتبط با حمل و نقل عمومی شهری دارد، درگیر نمودن شهروندان آگاه در تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری ضمانت اجرای آن‌ها را افزایش می‌دهد.

- با توجه به آنکه گام نخست تدوین مناسب خط‌مشی در هر حوزه‌ای، داشتن نقشه کامل از وضعیت موجود آن می‌باشد و این نقشه بدون بهره‌گیری از آمار دقیق فراهم نمی‌گردد بنابراین نیاز به وجود آمار دقیق، به موقع و کامل از حمل و نقل عمومی شهر تهران کاملاً مشهود است و در حال حاضر چنین آماری وجود ندارد و همین امر مشکلات بسیاری را در تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری ایجاد نموده است. ایجاد مرکز ارائه آمار حمل و نقل عمومی شهر تهران یکی از مسایل کلیدی است که می‌بایست در جهت ارتقای حمل و نقل عمومی شهر تهران مورد توجه خط‌مشی‌گذاران قرار گیرد.



شکل ۲- الگوی تدوین خط مشی های حمل و نقل عمومی شهر تهران در حکمرانی شبکه ای.

## References:

- 1- Aghazadeh, Asgari, Shahi, Adele and Farhamand (2015). Designing a process model for formulating the strategy of governance organizations based on the network governance paradigm. *Quarterly of Government Organizations Management*, 4, 29-52 [in Persian].
- 2- Alikhani, Rasoul and Ahmadi, Ali. (2018). The influence of key factors on the optimal network governance model in the health system: a structural equation modeling approach. *Health Management*, 21(74), 19-34 [in Persian].
- 3- Alwani Seyed Mehdi, Sharifzadeh Fattah. (2015). *Public Policymaking Process*, Allameh Tabatabai University Publications [in Persian].
- 4- Alwani. (2009). Network Good governance by civil society activists, *Development and Transformation Management Quarterly*, 2018 (first issue), 1-6 [in Persian].
- 5- Barter, P., & Dotson, E. (2013). *Urban transport institutions and governance and integrated land use and transport, singapore. Case Study Prepared for Global Report on Human Settlements*.
- 6- Batur, İ., & Koç, M. (2017). Travel Demand Management (TDM) case study for social behavioral change towards sustainable urban transportation in Istanbul. *Cities*, 69, 20-35.
- 7- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. sage.
- 8- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology. Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101
- 9- Buehler, R., Lukacs, K., & Zimmerman, M. (2016). *Regional coordination in public transportation: Lessons from Germany, Austria, and Switzerland (No. VT 2013-04)*.
- 10- Chen, C. L. (2018). Tram development and urban transport integration in Chinese cities: A case study of Suzhou. *Economics of Transportation*, 15, 16-31.
- 11- Chen, Y. C., & Lee, J. (2018). Collaborative data networks for public service: governance, management, and performance. *Public Management Review*, 20(5), 672-690.
- 12- Daghati, Adele, Yagoubi, Noor Mohammad, Kamalian, Amin Reza, Dehghani, Masoud. (2019). Presenting a stepwise development model of network governance using a hybrid approach. *Public Administration*, 11(2), 203-230 [in Persian].
- 13- Dal Molin, M., & Masella, C. (2016). From fragmentation to comprehensiveness in network governance. *Public organization review*, 16(4), 493-508
- 14- Danaeifard Hasan. (2013). *Network public management in Iran: theoretical-scientific rationale and implications, management researches in Iran, volume 17, number 2* [in Persian].
- 15- Daugbjerg, C., & Fawcett, P. (2017). Metagovernance, network structure, and legitimacy: Developing a heuristic for comparative governance analysis. *Administration & Society*, 49(9), 1223-1245.
- 16- Den Ouden, T. (2015). *A contribution to the understanding and strengthening of network governance*.
- 17- Denhart, Robert P., (2017). *Theories of government organizations*, translated by Seyed Mahdi Alwani and Hassan Danaeifard. Tehran, Saffar Press [in Persian].
- 18- Diao, M. (2019). *Towards sustainable urban transport in Singapore: Policy instruments and mobility trends*. *Transport Policy*, 81, 320-330.
- 19- Dörry, S., & Decoville, A. (2016). Governance and transportation policy networks in the cross-border metropolitan region of Luxembourg: A social network analysis. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 69-85.
- 20- Estrada D G.(2019). *SEOUL: urban development, Iglus quarterly innovative governance of large urban system, Vol 4, pp 26-45*
- 21- Gerçek, H., & Demir, O. (2008). *Urban mobility in istanbul*. French Development Agency.
- 22- Goldsmith & Eggers, W.(2004). *Governing by network: the new shape of public sector, in challenge of the network mode*
- 23- Gorter M, Kunst F.(2017). *Public transport in Germany organization, Regulation and financing, Transport and climate change week 2017*
- 24- Hayes, A. L., & Scott, T. A. (2018). *Multiplex Network Analysis for Complex Governance Systems Using Surveys and Online Behavior*. *Policy Studies Journal*, 46(2), 327-353.
- 25- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2017). *Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process*. In *Handbook of policy formulation*. Edward Elgar Publishing.

- 26- Jacobsen, D. I. (2015). Regional governance networks: filling in or hollowing Out?. *Scandinavian Political Studies*, 38(2), 115-136.
- 27- Jacobson, D. D. (2016). How and why network governance evolves: evidence from a public safety network. *Electronic Markets*, 26(1), 43-54.
- 28- Kamli Mohammad Javad, Alwani Seyed Mahdi (2010). *Networks and public policy*, first edition [in Persian].
- 29- Kazemian, Gholamreza, Salehi, Ismail, Ayazi, Seyed Mohammad Hadi, Nozarpour, Ali, Imani Jajerumi, Hossein, Saidi Rezvani, Navid, Abdulahi, Majid. (2014). *Urban management*, second edition, Tisa PPress, first volume [in Persian].
- 30- Khodashahi, Ali, Rahmani, Mohammad Taghi and Modiri, Mehdi. (2019). Strategic analysis of management challenges of Tehran metropolis with integrated urban management approach. *New Attitudes in Human Geography (Human Geography)*, 11(2), 217-238. [in Persian].
- 31- Kirilenko, A. P, Stepchenkova, S. (2016). Inter-coder agreement in one-to-many classification: fuzzy kappa. *PLoS one*, 11(3).
- 32- Lo, A. Y., Mai, L. Q., Lee, A. K. Y., Francesch-Huidobro, M., Pei, Q., Cong, R., & Chen, K. (2018). Towards network governance? The case of emission trading in Guangdong, China. *Land Use Policy*, 75, 538-548.
- 33- Marsal-Llacuna, M. L., & Segal, M. E. (2017). The Intelligent Method (II) for "smarter" urban policy-making and regulation drafting. *Cities*, 61, 83-95.
- 34- Moghadspour, Saeed, Danaiefard, Hassan and Kordnaji, Asadullah. (2013). The investigation of the key factors in the failure of some public policies in I.R.Iran: study of the country's tax policies. *Management of organizational culture*, 11(1), 33-68. [in Persian].
- 35- Monavarian, Nargesian and Hosseini Makarem. (2019). Designing a network governance model in Tehran Municipality, *Quarterly of Economics and Urban Management*, 7(27), 76-85 [in Persian].
- 36- Mu, R., & de Jong, M. (2016). A network governance approach to transit-oriented development: Integrating urban transport and land use policies in Urumqi, China. *Transport Policy*, 52, 55-63.
- 37- Ojo, A., & Mellouli, S. (2018). Deploying governance networks for societal challenges. *Government Information Quarterly*, 35(4), S106-S112.
- 38- Pittman, J., & Armitage, D. (2017). How does network governance affect social-ecological fit across the land-sea interface? An empirical assessment from the Lesser Antilles. *Ecology and Society*, 22(4).
- 39- Qochani, Mohammad Mehdi, Hosseinpour, Davood, Mahmoodzadeh, Ebrahim, Alwani, Seyed Mehdi and Firozabadi, Seyed Abolhasan. (2016). A network governance model with an emphasis on the development of open innovation processes in cyber security research institutions, *Quarterly of management Improvement Journal*, 11, 56-38 [in Persian].
- 40- Rode, P. (2019). Urban planning and transport policy integration: The role of governance hierarchies and networks in London and Berlin. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 39-63.
- 41- Rudnick, J., Niles, M., Lubell, M., & Cramer, L. (2019). A comparative analysis of governance and leadership in agricultural development policy networks. *World Development*, 117, 112-126.
- 42- Schulz, T., Lieberherr, E., & Zabel, A. (2018). Network governance in national Swiss forest policy: Balancing effectiveness and legitimacy. *Forest Policy and Economics*, 89, 42-53.
- 43- Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- 44- Stewart Jr, J., Hedge, D. M., & Lester, J. P. (2007). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Cengage Learning.
- 45- Tabti-Talamali, A., & Baouni, T. (2018). Public transportation in Algiers: Towards a new governance approach. *Case Studies on Transport Policy*, 6(4), 706-715.
- 46- Vaezi, Chegin and Aslipour, Hossein. (2018). Policy challenges in Iran's health tourism based on content analysis approach. *Tourism Management Studies*, 13(41), 1-40 [in Persian].
- 47- Veeneman, W., & Mulley, C. (2018). Multi-level governance in public transport: Governmental layering and its influence on public transport service solutions. *Research in Transportation Economics*, 69, 430-437.
- 48- Xueming, C. H. E. N. (2011). Managing mega-city transportation planning system: case study of new yourk and shanghai. *Management Research & Practice*, 3(4).