



**Analysis of Factors Affecting the Success Policies  
Formulation of Tehran Urban Management**

**Fatemeh Gheytasivand**

Corresponding Author: Ph.D Candidate, Department of Public Management, University of Allameh Tabataba'i, Tehran, Iran. E-mali: f.gheitasvand@atu.ac.ir

**Fatah Sharifzadeh**

Professor, Department of Public Management, University of Allameh Tabataba'i, Tehran, Iran. E-mali: sharifzadeh-f@atu.ac.ir

**Davod Hoseinpour**

Associate Professor, Department of Public Management, University of Allameh Tabataba'i, Tehran, Iran. E-mali: dhp748@gmail.com

**Gholamreza Kazemian**

Associate Professor, Department of Public Management, University of Allameh Tabataba'i, Tehran, Iran. E-mali: kazemian1344@gmail.com

**Abstract**

Urban public policy-making is one of the most important tasks of urban management and is a process that leads to decisions made by high society officials to address urban issues. The formulation stage is one of the most important stages of this process. In this study, the factors affecting the success of public policy formulation in urban management have been studied and urban public transportation has been considered as a special case of this research. This research has been done in a combined (qualitative-quantitative) way. The qualitative part of the research was analyzed using content analysis strategy and the quantitative part was analyzed by SPSS and Smart PLS software. The results of confirmatory factor analysis with PLS software while confirming the findings of the qualitative section showed how to coordinate institutions with a factor load of 86%, environmental conditions with a factor load of 81%, tasks of institutions with a factor load of 73% and the structure of institutions with a factor load 58% are the most important factors influencing the successful formulation of public transportation policies in Tehran, respectively.

**Keywords:** Urban Management, Policy Making, Formative Public Policy, Urban Public Transport.

**Citation:** Gheytasivand, F., Sharifzadeh, F., Hoseinpour, D & Kazemian, G. (2020). "Analysis of Factors Affecting the Success Policies Formulation of Tehran Urban Management". *Public Organizations Management*, 8(4), 43-56. (in Persian)

(DOI): 10.30473/ipom.2020.52617.4077

-----  
**Received:** (18/Ari/2020)  
**Accepted:** (21/July/2020)

## واکاوی عوامل مؤثر بر موفقیت تدوین خط‌مشی‌های عمومی مدیریت شهری تهران

### فاطمه قیطاسی‌وند

\*نویسنده مسئول: دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

E-mali: f.gheitasvand@atu.ac.ir

### فتاح شریف‌زاده

استاد، گروه مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

E-mali: sharifzadeh-f@atu.ac.ir

### داود حسین‌پور

دانشیار، گروه مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

E-mali: dhp748@gmail.com

### غلامرضا کاظمیان

دانشیار، گروه مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

E-mali: kazemian1344@gmail.com

### چکیده

خط‌مشی‌گذاری عمومی شهری یکی از مهم‌ترین وظایف مدیریت شهری است و عبارت است از فرایندی که منجر به اتخاذ تصمیم‌هایی از سوی مقامات بالای جامعه در جهت رفع مسائل شهری می‌گردد. مرحله تدوین یکی از مهم‌ترین مراحل این فرایند است که در این پژوهش به بررسی عوامل مؤثر بر موفقیت تدوین خط‌مشی‌های عمومی در مدیریت شهری پرداخته شده است و حمل و نقل عمومی شهری به‌عنوان مورد خاص این پژوهش در نظر گرفته شده است. این پژوهش به صورت ترکیبی (کیفی-کمی) انجام شده است. بخش کیفی پژوهش با استفاده از استراتژی تحلیل مضمون و بخش کمی با از طریق نرم‌افزار اس. پی. اس. اس. و اسمارت پی. ال. اس. مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. نتایج حاصل از تحلیل عاملی تأییدی با نرم‌افزار PLS ضمن تأیید یافته‌های حاصل از بخش کیفی نشان داد نحوه هماهنگی نهادها با بار عاملی ۸۶٪، شرایط محیطی با بار عاملی ۸۱٪، وظایف نهادها با بار عاملی ۷۳٪ و ساختار نهادها با بار عاملی ۵۸٪ به ترتیب مهم‌ترین عوامل مؤثر بر تدوین موفق خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران هستند.

**واژه‌های کلیدی:** مدیریت شهری، خط‌مشی‌گذاری، تدوین خط‌مشی عمومی، حمل و نقل عمومی شهری.

**استناد:** قیطاسی‌وند، فاطمه؛ شریف‌زاده، فتاح؛ حسین‌پور، داود و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۹۹). «واکاوی عوامل مؤثر بر موفقیت تدوین خط‌مشی‌های عمومی مدیریت شهری تهران». *مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۸(۴)، ۵۶-۴۳.

(DOI): 10.30473/ipom.2020.52617.4077

تاریخ دریافت: (۱۳۹۹/۰۱/۳۰)

تاریخ پذیرش: (۱۳۹۹/۰۴/۳۱)

## مقدمه

خطمشی‌های شهر تهران مشخص شد تعداد نهادها و دستگاه‌های مختلف در این امر منجر به مشکلات عدیده‌ای در این شهر شده است که به دلیل عدم هماهنگی نهادها، موازی کاری، نداشتن ساختار منسجم، نداشتن وظایف و اهداف مشخص میان آن‌ها است. در میان مسائل گوناگون موجود در شهر تهران، حمل و نقل عمومی شهر تهران به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین مسائل این شهر است. حمل و نقل عمومی شهری تهران تأثیر مستقیم بر دو معضل اساسی کنونی شهر تهران یعنی آلودگی هوا و ترافیک دارد. حمل و نقل عمومی شهر تهران حوزه عمده‌ای در خطمشی‌گذاری شهری است و خطمشی‌های آن باید به‌گونه‌ای تدوین شود که امکان سهولت دسترسی به نقاط مختلف شهر را برای اشخاص فراهم سازد و با ایجاد جذابیت در استفاده از حمل و نقل عمومی شهری منجر به کاهش استفاده از وسایل نقلیه شخصی و در نتیجه کاهش ترافیک و آلودگی هوای شهر تهران گردد. اما در شرایط کنونی تدوین نامناسب خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران منجر به ضعف در مسائلی نظیر قابلیت دسترسی، ظرفیت دسترسی، نوسازی ناوگان، فراوانی و فاصله زمانی ارائه خدمات حمل و نقل، زیرساخت و ناوگان مناسب، ارتباط مناسب میان مدهای مختلف حمل و نقل، به‌کارگیری مناسب خطوط مترو و قطار شهری، شبکه‌های اتوبوس و تاکسی کارآمد و... شده است. با توجه به مباحث مطرح شده می‌توان ادعان داشت مدیریت شهری تهران در حوزه حمل و نقل عمومی شهری نیازمند موفقیت در تدوین خطمشی‌ها است و در همین راستا این پژوهش به دنبال پاسخ به این سؤال است: «عوامل کلیدی در موفقیت تدوین خطمشی‌های عمومی مدیریت شهری تهران در حمل و نقل عمومی شهری چیست؟». نحوه هماهنگی و رابطه میان نهادها، ساختار آن‌ها، وظایف و نقش آن‌ها. نقش شرایط محیطی (شامل مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، فناورانه و زیست‌محیطی) در تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران بخشی از مسائل این حوزه است که در این پژوهش تلاش خواهد شد به آن پرداخته شود.

## مبانی نظری

شهر عرصه‌ای است اجتماعی در قلمرو عرصه‌های طبیعی یک واحد جغرافیایی که در آن شاخص‌های حیاتی و عملکردهای زیستی انسان به شکل تبلور یافته و نظام‌مند کرد می‌یابد. شهر، محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود است. به طوری که اکثریت

مدیریت شهری تمامی وظایف تعریف شده مدیریتی اعم از خطمشی‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، رهبری و کنترل را در بر می‌گیرد. این کارکردها در طیف گسترده‌ای از موضوعات شامل کاربری زمین، توسعه شهری، سرمایه‌گذاری مالی و اقتصاد شهری، حمل و نقل و ترافیک، محیط‌زیست شهری، ارائه خدمات رفاهی و اجتماعی و ... بر اساس نوع تقسیم وظایف میان حکومت مرکزی و حکومت محلی قرار می‌گیرد. خطمشی‌گذاری شهری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین وظایف مدیریت شهری است (کاظمیان، میر عابدینی، ۱۳۹۰). خطمشی‌های عمومی جهت‌گیری کلی می‌باشند که چگونگی عمل سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را در آینده مشخص می‌نمایند و برای مقابله با یک مشکل و مسئله عمومی و به‌منظور حل آن پدید می‌آید (استوارت و هدج، ۲۰۰۷). امروزه بیش از گذشته این نکته مورد تأکید قرار گرفته است که خطمشی‌گذاری کارآمد، مؤثر و یکپارچه میان مؤسسات، نهادها و سازمان‌های مسئول ضروری است (خداشاهی، ۱۳۹۷). خطمشی‌گذاری فرایندی است که شامل مراحل شناسایی مسئله یا مشکل عمومی، تدوین خطمشی، مشروعیت بخشی به خطمشی، اجرا و ارزیابی آن است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴). مرحله تدوین خطمشی یکی از مهم‌ترین مراحل این فرایند است به‌گونه‌ای که پریمن و ویلداوسکی بیان کرده‌اند بزرگ‌ترین مشکل در عدم اجرای خطمشی بی‌توجهی به تمهیدات خاص ایجاد موفقیت در مرحله تدوین است (دنهارت، ۱۳۹۷).

دولت‌ها از جمله دولت‌های محلی برای انجام وظایف خود در قبال شهروندان و ایجاد رضایت در آن‌ها می‌بایست فعالیت‌های خود را به‌خوبی انجام دهند که تدوین خطمشی‌های مناسب برای انجام صحیح این فعالیت‌ها ضروری است و اجرای صحیح آن‌ها منجر به رضایت عمومی شهروندان و افزایش سطح رفاه و قدرتمند شدن آن دولت می‌شود و عدم اجرای صحیح می‌تواند نارضایتی عمومی، کاهش سطح رفاه، تضعیف دولت را منجر شود (مقدس‌پور و دیگران، ۱۳۹۲). شهر تهران به‌عنوان پایتخت و کلان‌شهر ایران نیازمند تدوین مناسب خطمشی‌ها برای رفع مسائل و مشکلات شهری است و حال آنکه تدوین نامناسب خطمشی‌های شهری تهران باعث ایجاد مسائل و مشکلات بسیاری در این شهر گردیده است. با بررسی شرایط کنونی و مطالعات صورت گرفته در زمینه تدوین

مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شوند، بلکه به صورت فرآیندی پویا و دارای ارتباط چندسویه با هم‌شکل می‌گیرند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴). همان‌گونه که مطرح شد مدیریت شهری پیچیده است و ابعاد مختلفی را در بر می‌گیرد، در مدیریت شهری در جهت رفاه شهروندان می‌بایست در خصوص موضوعات مختلفی به خطمشی‌گذاری پرداخت و یکی از مهم‌ترین موضوعات شهری کلان‌شهر تهران حمل و نقل عمومی است. حمل و نقل عمومی تمامی سیستم‌های حمل و نقل را در بر می‌گیرد که مسافران در ماشین مالکیتی خود سفر نکنند، سفر به صورت جمعی انجام شود نه انحصاری و حرکت وسایل نقلیه بر اساس زمان‌بندی بسیار دقیق انجام شود (مسی جسکی<sup>۳</sup>، ۲۰۱۷). بخش مکمل حمل و نقل عمومی سیستم حمل و نقل نیمه عمومی است و مشخصات آن شبیه حمل و نقل عمومی است، اما ظرفیت آن کمتر است مثلاً مینی‌بوس و ون جزء حمل و نقل نیمه عمومی هستند. در اکثر کشورها حمل و نقل نیمه عمومی از مسیرها و برنامه زمان‌بندی خاصی تبعیت نمی‌کند و در سطح شهر گردش می‌کند. تاکسی‌هایی که به صورت مشارکتی مورد استفاده قرار می‌گیرند جزء این سیستم محسوب می‌گردند. البته در کشورهای بسیاری تاکسی از حمل و نقل نیمه عمومی نیز خارج شده و به‌عنوان حمل و نقل لوکس محسوب می‌گردد (استوجانوسکی<sup>۴</sup>، ۲۰۲۰).

به کارگیری حمل و نقل عمومی در شهرها در قالب نظام جامع حمل و نقل عمومی در شهر و با استفاده از سیستم‌های متنوع حمل و نقل عمومی به صورت مجموعه‌ای مکمل است. از این رو، موفقیت به کارگیری حمل و نقل عمومی در شهرهای توسعه یافته ناشی از استفاده از نوع خاصی از حمل و نقل عمومی به صورت تک‌بعدی نبوده، بلکه ناشی از نظام یکپارچه و هماهنگ از سیستم‌های حمل و نقل عمومی است که یکدیگر را پشتیبانی کرده و مکمل یکدیگرند. مزیت و نتایج مفید حمل و نقل عمومی در شهرها برآیندی از بهینه تمامی سیستم‌های سنتی و نوین حمل و نقل عمومی در کنار یکدیگر است (شن و دیگران<sup>۵</sup>، ۲۰۱۸).

ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال دارند، درزمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار است و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود به شمار می‌آید (خداشاهی و دیگران، ۱۳۹۸). مدیریت شهری به برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی فعالیت‌هایی برای شهر می‌پردازد و بر آن‌ها نظارت دارد و حتی برای انجام بهینه آن‌ها ایجاد انگیزه می‌نماید (شادی و شکاری، ۱۳۹۲). اصطلاح مدیریت شهری تنوع مفهومی گسترده‌ای دارد و تاکنون تعریف مشخص و ثابتی در رابطه با مفهوم مدیریت شهری ارائه نگردیده است (فلورانگ<sup>۱</sup> و دیگران، ۲۰۱۷). واژه مدیریت شهری برای نخستین بار در سال ۱۹۸۶، توسط سازمان بین‌المللی برنامه مدیریت شهری و به توصیه بانک جهانی برای اسکان بشر و برنامه توسعه سازمان ملل، جهت بهبود مدیریت رشد شهرها در کشورهای در حال توسعه مطرح شد (آیینی و دیگران، ۱۳۹۷). شالوده مدیریت شهری عبارت است از گرفتن نقش فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ‌سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه شهری (بابایی و ابراهیمی، ۱۳۹۵). مدیریت شهری از پیچیدگی بالایی برخوردار است که علت این پیچیدگی تأثیرپذیری گسترده و اجتناب‌ناپذیر از ویژگی‌های اجتماعی و سیاسی است (خداشاهی و دیگران، ۱۳۹۷). برای اعمال صحیح مدیریت شهری باید خطمشی‌گذاری مناسب صورت پذیرد. خطمشی‌گذاری تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌ها و اهداف است و باید بر بهترین راه‌حل‌ها برای حل مشکلات یا جلوگیری از آن‌ها متمرکز شود (مارسال و سگال<sup>۲</sup>، ۲۰۱۷). ویلیام جنکینز خطمشی‌گذاری را چنین تعریف می‌کند: «مجموعه تصمیم‌های متعامل بازیگر یا گروهی از بازیگران سیاسی در مورد انتخاب اهداف و ابزار دستیابی به آن‌ها در شرایط مشخص به شرط آنکه این تصمیم‌ها قانوناً در چارچوب اختیارات بازیگران اتخاذ شده باشد.» (هاولت و رامش، ۱۳۹۴). باید در نظر داشت که خطمشی‌گذاری صرفاً اتخاذ تصمیم نیست بلکه فرآیندی است که شامل مراحل شناخت، درک و بیان مسئله یا مشکل، ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌های عمومی، شکل‌گیری، تهیه و تدوین خطمشی، قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خطمشی، ابلاغ و اجرای خطمشی عمومی، ارزیابی خطمشی اجرا شده و کسب اطلاعات از بازتاب عملیات اجرا شده است. بدیهی است این مراحل به‌طور

3. Maciejewski

4. Stojanovski

5. Shen &amp; et al

1. Furlong &amp; et al

2. Marsal &amp; Segal

## پیشینه‌های پژوهش

## پژوهش‌های داخلی

خداشاهی و دیگران (۱۳۹۷) در پژوهش «تحلیل راهبردی چالش‌های مدیریتی کلان‌شهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری»، با استفاده از روش دلفی به این نتایج دست یافتند که جهت موفقیت در مدیریت شهری تهران می‌بایست بازنگری راهبردها صورت پذیرد و نقاط ضعف درونی مدیریت یکپارچه در کلان‌شهر تهران کاهش داده شود و از فرصت‌های بیرونی استفاده شود. برخی از راهبردهای بازنگری را حرکت به سمت تمرکززدایی از قدرت و سازمان‌های دولتی و ساختارهای بوروکراتیک و واگذاری اختیارات به حکومت‌های محلی و مدیریت شهری و همچنین واگذاری اختیار تهیه طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای به نهادهای محلی بیان کردند.

حسین طلا (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «شناسایی و تحلیل سیستماتیک چالش‌های مدیریت شهری تهران با روش ترکیبی»، ده چالش اصلی مدیریت شهری تهران را احصاء کرد که عبارت‌اند از عدم نظارت مناسب بر امور اجرایی، عدم تناسب اختیارات و وظایف و ابزارها (تشکیلات و میزان ارائه خدمات)، هماهنگی پائین بین دستگاه‌ها، سایه انداختن دستگاه‌های مرکزی در حوزه وظایف و عملکرد دستگاه‌های محلی، نبود تقسیمات کوچک‌تر دستگاه‌های اجرایی، تداخل بین شهر و شهرستان در استان تهران، ضعف استفاده از خرد جمعی و نبود همراهی لازم بین مدیران در حل معضلات تهران، کمبود شناخت مدیران از مدیران و کمبود شناخت مردم از مدیران.

در پایان‌نامه میکائیلی نمین (۱۳۹۲) با عنوان «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران با تأکید بر شهر تهران»، جهت بررسی چالش موجود بر سر راه مدیریت شهری محقق با استفاده از الگوی حکمرانی شهری و مؤلفه‌های آن به استخراج مؤلفه‌ها مطابق با شرایط جامعه خود پرداخته و نتایج پژوهش نشان می‌دهد برای اجتناب از چالش‌های موجود بهترین روش این است که در انتخاب اعضای شورا فارغ از تعلق سیاسی آنان و جنسیتشان صرفاً به کارنامه اجرایی و نوع تخصص آن‌ها با توجه به نیازهای مدیریتی، اجتماعی و فرهنگی شهر دقت و تأمل شود.

کازمیان و میر عابدینی (۱۳۹۰) در پژوهش «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری»، با روش کمی عوامل مؤثر بر یکپارچگی مدیریت شهری در سطح سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در نمونه موردی تهران را شناسایی کرده‌اند. یافته‌های حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد که ۳ عامل: ۱- تعداد عناصر و

کنشگران ذی‌ربط و در نتیجه روابط متفرق سازمانی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری ۲- ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذی‌ربط تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری ۳- عوامل مرتبط با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در خصوص تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شامل قوانین و مقررات موجود شهری، زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی و توانمندی مالی مدیریت شهری از جمله عوامل مؤثر بر عدم یکپارچگی سیاست‌گذاری در مدیریت شهری هستند که از نظر پاسخگویان در صورت اصلاح نظام و روابط قدرت میان بازیگران عرصه شهری، امکان یکپارچگی فرایند سیاست‌گذاری در مدیریت شهر تهران فراهم می‌شود.

## پژوهش‌های خارجی

نادی و غمخوار<sup>۱</sup> (۲۰۱۳) در پژوهش «چالش‌های شهری در هند: مروری بر اقدامات سیاسی اخیر»، بررسی چالش‌های مدیریت شهری در هند با توجه به سیاست‌گذاری دهه اخیر در آن پرداخته‌اند که نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد عدم تمرکززدایی و تفویض اختیار ناکافی از دولت مرکزی به دولت شهری منجر به ایجاد چالش‌های مدیریت شهری شده است و ارزیابی سیاست‌ها نشان می‌دهد عوامل اقتصادی، سیاسی و ظرفیت ناکافی مدیریت به‌عنوان چالش‌های اساسی نهادی نیاز به اصلاح در مدیریت شهری دارند.

پندی و جمیل<sup>۲</sup> (۲۰۱۱) در مقاله «چالش‌های هماهنگی اجرای سیاست‌های شهری: تجربه بنگلادش» به تجزیه و تحلیل علل ناهماهنگی در اجرای سیاست‌های شهری پرداخته‌اند که نتایج حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد قوانین و مقررات سازمانی ناکافی و سیستم مدیریت مالی مبهم منجر به نارضایتی مقامات و ناهماهنگی درونی و بیرونی میان سازمان‌ها می‌شود. به‌علاوه نوع ارتباط محلی- مرکزی، واحدهای اجرایی متفاوت و روش‌ها و الگوهای مختلف پاسخگویی مانعی برای ایجاد روابط کاری میان مدیریت شهری و دیگر بخش‌های دولت ایجاد می‌کند.

راکدی<sup>۳</sup> (۲۰۰۳) در پژوهشی با عنوان «سیاست و عملکرد: کاربرد حکمرانی نوظهور در مدیریت شهری و سیستم‌های اطلاعاتی»، به بررسی چالش‌های رویکردهای سنتی در بخش عمومی که بر جنبه‌های مختلف مدیریت شامل فرایندهای

1. Nandi &amp; Gamkhar

2. Panday &amp; Jamil

3. Rakodi

خطمشی‌ها پرداخته شد و به این منظور از روش تحلیل عاملی تأییدی استفاده شد چرا که هدف از تحلیل عاملی تأییدی اطمینان از یک ساختار عاملی منظم است و زمانی که برای عوامل اصلی پژوهش گویه‌هایی شناسایی شده است برای اطمینان از ساختار عاملی موجود از تحلیل عاملی تأییدی استفاده می‌شود (رسولی و دیگران، ۱۳۹۷). در بخش کمی برای تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده از نرم‌افزار اسمارت پی. ال. اس. استفاده شد.

این پژوهش در دو فاز صورت پذیرفت، در فاز اول پس از ارائه طرح پژوهش، مطالعه مقدماتی مبانی نظری مرتبط با پژوهش در حوزه تدوین خطمشی‌های عمومی صورت پذیرفت و عوامل مؤثر بر موفقیت خطمشی‌های عمومی که در ادبیات پیشین وجود داشت، مشخص و ارائه شد. آنگاه به منظور بومی‌سازی، خبرگان علمی و اجرایی حوزه خطمشی‌گذاری (شامل استادان دانشگاهی، خطمشی‌گذاران اعم از اعضای شورای شهر تهران و شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ترافیک کشور و مدیران و مجریان شاغل در حوزه حمل و نقل عمومی شهر تهران) شناسایی شدند و از طریق مصاحبه حضوری، در مجموع نظرات ۱۶ نفر از آن‌ها مدون گردید. این امر منجر به احصای عوامل اولیه مؤثر بر موفقیت تدوین خطمشی‌های عمومی در مدیریت شهری در دهه‌های اخیر تهران شد.

در فاز دوم، پرسشنامه پژوهش با هدف تأیید عوامل احصاء شده به صورت کمی و نیز رتبه‌بندی اثرگذاری آن‌ها تدوین شد و در میان ۶۰ نفر از مدیران اجرایی حوزه حمل و نقل عمومی شهر تهران توزیع و پاسخ‌ها جمع‌آوری گردید و در نهایت با توجه به تجزیه و تحلیل اطلاعات گزارش نهایی پژوهش ارائه شد.

در این پژوهش برای گردآوری داده‌های اولیه روش مصاحبه نیمه ساختاریافته با خبرگان علمی و اجرایی استفاده شد و در مرحله بعد برای اولویت‌بندی آن‌ها تنها از پرسشنامه استفاده شد. به این صورت که ابتدا از طریق مصاحبه‌ها عوامل مؤثر بر تدوین خطمشی‌های عمومی شهر تهران مورد بررسی قرار گرفت و منجر به احصای عوامل دخیل بر موفقیت آن‌ها شد و سپس پرسشنامه طراحی گردید که در این پرسشنامه ۱۶ آیتم احصاء شده مورد بررسی قرار گرفت و پس از تأیید آن‌ها مورد رتبه‌بندی قرار گرفت.

با توجه به اینکه این پژوهش به صورت ترکیبی صورت گرفته بنابراین در هر دو فاز می‌بایست روایی و پایایی ابزار جمع‌آوری داده‌های پژوهش مورد ارزیابی قرار گیرد. در فاز کیفی پژوهش با توجه به اینکه قابلیت اعتماد و روایی نتایج

تصمیم‌گیری، مسئولیت‌پذیری، تخصیص نقش و مسئولیت بین ادارات و سایر نهادهای مؤثر تأثیر داشته است، پرداخته است و با بررسی ده شهر مختلف مهم‌ترین چالش موجود برای اداره شهر را به رسمیت نشناختن گردش اطلاعات میان همه دستگاه‌های فعال در اداره شهر دریافت کرده است.

## روش‌شناسی پژوهش

مبنای فلسفی این پژوهش پراگماتیسم و رویکرد آن استقرایی-قیاسی است. هدف این پژوهش کاربردی است به این دلیل که منجر به شناسایی و ارائه رهنمودهای تدوین خطمشی در حمل و نقل عمومی شهر تهران که نیازمند راه‌حل‌های خاص خود است، گردیده است. صبغه پژوهش آمیخته (کیفی-کمی) بوده و به صورت میدانی صورت پذیرفته است. استراتژی این پژوهش در بخش کیفی تحلیل مضمون است که برای انتخاب این استراتژی ادبیات پژوهش بررسی گردید و بر این اساس و با توجه به چالش‌های حوزه حمل و نقل عمومی شهری از دیدگاه مسئولین ذی‌ربط به نظر رسید نیاز به بررسی وضع موجود، نحوه هماهنگی و تعامل نهادها و بررسی ساختار و کارکرد آن‌ها وجود دارد که این امر از طریق مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته با خبرگان علمی و اجرایی صورت می‌پذیرد و داده‌های کیفی حاصل می‌گردد و برای تحلیل داده‌های کیفی استفاده از فن تحلیل مضمون که روشی است برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی مناسب است (تری<sup>۱</sup> و دیگران، ۲۰۱۷). در واقع تحلیل مضمون فرایندی است که در اکثر روش‌های کیفی (اگر نگوئیم همه روش‌های کیفی) به کار می‌رود (بویاتزیس<sup>۲</sup>، ۱۹۹۸). در این پژوهش در تحلیل مضمون از روش شبکه مضامین آتراید-استرلینگ<sup>۳</sup> (۲۰۰۱) استفاده شد. این شبکه بر اساس روندی مشخص مضامین پایه (کدها و نکات کلیدی)، مضامین سازمان دهنده (مضامین به دست آمده از ترکیب و تلخیص مضامین پایه) و مضامین فراگیر (مضامین در برگیرنده اصول حاکم بر متن به مثابه کل) را نظام‌مند می‌کند (استرلینگ، ۲۰۰۱). در بخش کیفی برای تحلیل داده‌ها از نرم‌افزار مکس. کیو. دی. ای. بهره برده شد. پس از طراحی شبکه مضامین برای رسیدن به اهداف پژوهش به وسیله پژوهش‌میدانی و جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات به وسیله توزیع پرسشنامه میان خبرگان به رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر تدوین

1. Terry
2. Boyatzis
3. Attride-Stirling



در حوزه خطمشی‌گذاری و حمل و نقل عمومی شهر تهران است که با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند و گلوله برفی انتخاب شدند و پس از رسیدن به اشباع نظری مصاحبه‌ها پایان یافت و به این ترتیب تعداد ۱۶ مصاحبه (۷ نفر خبره علمی و ۹ نفر خبره اجرایی) اشباع نظری حاصل گردید. در فاز کمی جامعه آماری بنا به توصیه استادان آماری خبره شامل مدیران حوزه حمل و نقل عمومی شهر تهران است که در این پژوهش مدیران این حوزه در شهرداری تهران انتخاب شدند که ۶۰ نفر می‌باشند و با استفاده از فرمول کوکران حجم نمونه ۵۲ تعیین شد که پس از توزیع پرسشنامه‌ها تعداد ۴۷ پرسشنامه دریافت گردید.

### یافته‌های پژوهش

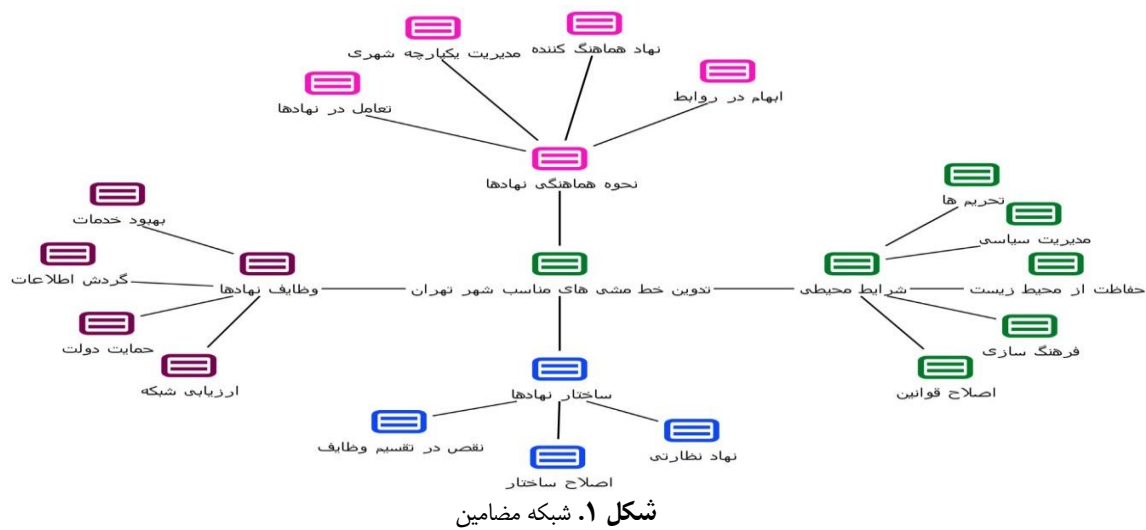
بر اساس نتایج حاصل از بخش کیفی پژوهش، با استفاده از کدگذاری توصیفی و تحلیل توسط نرم‌افزار مکس کیو دی‌ای، تعداد ۱۶ مضمون پایه، ۴ مضمون سازمان دهنده و یک مضمون فراگیر حاصل شد و در نهایت شبکه مضامین شکل گرفت که در شکل ۱ ملاحظه می‌شود. بر این اساس مضامین سازمان دهنده به‌عنوان عوامل کلیدی مؤثر در موفقیت تدوین خطمشی‌های شهر تهران حاصل شد و شامل وظایف نهادها، نحوه هماهنگی نهادها، ساختار نهادها و شرایط محیطی است. بر این اساس می‌توان بیان کرد نقص در تقسیم وظایف، اصلاح ساختار و نهاد نظارتی به‌عنوان مضامین پایه در مضمون سازمان دهنده ساختار نهادها مطرح است، ارزیابی شبکه، حمایت دولت، گردش اطلاعات و بهبود خدمات به‌عنوان مضامین پایه در مضمون سازمان‌دهنده وظایف نهادها مطرح است، ابهام در روابط، نهاد هماهنگ‌کننده، مدیریت یکپارچه شهری و تعامل در نهادها به‌عنوان مضامین پایه در مضمون سازمان‌دهنده نحوه هماهنگی نهادها مطرح است، تحریم‌ها، مدیریت سیاسی، حفاظت از محیط‌زیست، فرهنگ‌سازی و اصلاح قوانین به‌عنوان مضامین پایه در مضمون سازمان‌دهنده شرایط محیطی مطرح است. با پایان کار تحلیل بخش کیفی پژوهش شبکه مضامین به صورت شکل ۱ ایجاد گردید.

تحقیق از مهم‌ترین مسائل در پژوهش‌های کیفی است که برای سنجش قابلیت اعتماد این پژوهش از روش «توافق میان کدگذاران» استفاده گردید که در این روش داده‌های مشابه توسط دو یا تعداد بیشتری کدگذار، کدگذاری می‌شود و سپس درصد توافق کدگذاران محاسبه می‌گردد (کریلنکو، ۲۰۱۶). در خصوص حجم نمونه برای محاسبه قابلیت اعتماد میان محققان مختلف اختلاف‌نظر وجود دارد و بین ۱۰ تا ۲۰ درصد متن را کافی دانسته‌اند (واعظی و دیگران، ۱۳۹۷)، بر این اساس در این پژوهش ۲۰ درصد از حجم نمونه که شامل ۳ مصاحبه می‌شود مورد بررسی قرار گرفت. در این روش یک فرد با تحصیلات مرتبط به‌عنوان همکار پژوهش قرار داده شد و از او درخواست شد کدگذاری را با توجه به موضوع پژوهش انجام دهد. نکته قابل توجه آن است که هیچ‌کدام از کدگذاران نباید کدگذاری دیگری را ملاحظه نماید (کریلنکو، ۲۰۱۶). در این پژوهش از یک فرد دانش‌آموخته در رشته مدیریت دولتی به‌عنوان همکار پژوهش کمک گرفته شد و نتایج حاصل از «توافق میان کدگذاران» حاصل از نرم‌افزار مکس کیو دی‌ای. مطابق جدول ۱ حاصل شد که بر مبنای آن میانگین درصد توافق مشاهده شده میان کدگذاران معادل ۹۰ درصد و میانگین همبستگی ۰٫۶۸۸ است که قابل‌پذیرش است (حداقل درصد توافق ۸۰ و حداقل همبستگی موردقبول درصد است). در فاز کمی پژوهش برای آزمون روایی پرسشنامه از روش «روایی محتوا» بهره برده شد و بدین‌منظور از نظرات تعدادی از استادان خبره دانشگاهی در حوزه خطمشی‌گذاری استفاده شد و پرسشنامه تهیه شده پس از اصلاحات مورد نظر به تأیید آن‌ها رسیده شد. برای آزمون پایایی نیز از روش آلفای کرونباخ استفاده شد که معادل ۰٫۸۶٪ محاسبه گردید که چون بیش از ۷۰ درصد بود پایایی ابزار جمع‌آوری پژوهش مورد تأیید قرار گرفت.

جدول ۱. قابلیت اعتماد در بخش کیفی پژوهش

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

با توجه به اینکه رویکرد این پژوهش آمیخته است در فاز نخست کیفی، جامعه آماری شامل نخبگان علمی و اجرایی



قبل از آنکه فرضیه‌های این پژوهش مورد بررسی قرار گیرد، شاخص‌های برازش مدل به جهت اطمینان از صحیح بودن مدل تعیین شد. برای تعیین برازش مدل از ضریب تعیین استفاده شد. ضریب تعیین به‌عنوان یکی از معیارهای مهم در بررسی مدل ساختاری است و نشان‌دهنده تأثیر یک متغیر برون‌زا بر یک متغیر درون‌زا است و سه مقدار ۰،۱۹، ۰،۳۳ و ۰،۶۷ به‌عنوان مقدار ملاک برای مقادیر ضعیف، متوسط و قوی در نظر گرفته می‌شود. زمانی که ضریب تعیین از ۰،۳۳ بیشتر باشد می‌توان بیان کرد که مدل از برازش خوبی برخوردار است (رسولی و دیگران، ۱۳۹۷). بر این اساس ضریب تعیین در این پژوهش برای متغیر ساختار نهادها معادل ۰،۵۸، متغیر شرایط محیطی معادل ۰،۸۱، متغیر نحوه هماهنگی نهادها مساوی ۰،۸۶ و متغیر وظایف نهادها معادل ۰،۷۳ حاصل شده است که در جدول ۲ نشان داده شده است.

در بخش کمی پژوهش به بررسی تأیید یا رد نتایج حاصل از بخش کیفی و نیز محاسبه ضریب تأثیر عوامل مؤثر بر تدوین خط‌مشی‌ها در بخش حمل و نقل عمومی شهر تهران با استفاده از نرم‌افزار PLS پرداخته شد. بر اساس یافته‌های بخش کیفی پژوهش می‌توان فرضیات ذیل را در خصوص عوامل مؤثر بر موفقیت تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی مطرح کرد:

- وظایف نهادها بر موفقیت تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران مؤثر است.
- نحوه هماهنگی نهادها بر موفقیت تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران مؤثر است.
- ساختار نهادها بر موفقیت تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران مؤثر است.
- شرایط محیطی بر موفقیت تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران مؤثر است.

جدول ۲. ضریب تعیین در تعیین برازش مدل پژوهش

متغیر	R square	R square adjust
ساختار نهادها	۰/۵۸	۰/۵۷
شرایط محیطی	۰/۸۱	۰/۸۰
نحوه هماهنگی نهادها	۰/۸۶	۰/۸۶
وظایف نهادها	۰/۷۳	۰/۷۳

ملاحظه می‌شود می‌توان در خصوص فرضیه‌های این پژوهش بیان کرد:

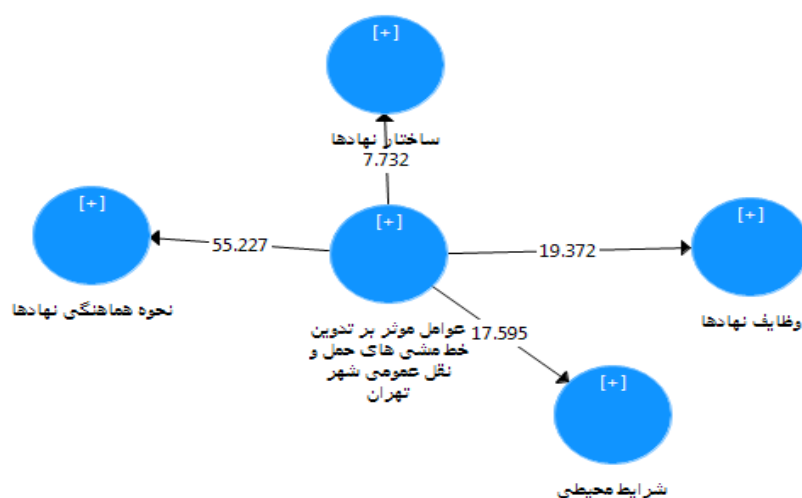
**فرض اول.** پژوهش مبنی بر تأثیرگذاری وظایف نهادها بر تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران با

پس از تأیید برازش مدل فرضیه‌های پژوهش مورد بررسی قرار گرفت. نتایج حاصل از تحلیل PLS در خصوص تأیید و یا عدم تأیید فرضیات پژوهش با استفاده از نرم‌افزار PLS در شکل ۲ و جدول ۳ نشان داده شده است. همان‌گونه که



**فرض چهارم.** پژوهش مبنی بر تأثیرگذاری شرایط محیطی بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران با محاسبه آماره T معادل ۱۷،۵۹ در سطح اطمینان ۹۹ درصد مورد تأیید قرار گرفته است. بنابراین، می‌توان بیان کرد در موفقیت تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران نحوه هماهنگی نهادها، ساختار نهادها، وظایف نهادها و شرایط محیطی تأثیرگذار است.

توجه با آنکه مقدار آماره T در آن معادل ۱۹،۳۷ است در سطح اطمینان ۹۹ درصد مورد تأیید قرار گرفته است. **فرض دوم.** پژوهش مبنی بر تأثیرگذاری نحوه هماهنگی نهادها بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران با محاسبه آماره T معادل ۵۵،۲۲ در سطح اطمینان ۹۹ درصد مورد تأیید قرار گرفته است. **فرض سوم.** پژوهش مبنی بر تأثیرگذاری ساختار نهادها بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران با محاسبه آماره T معادل ۵،۵۶۹ در سطح اطمینان ۹۹ درصد مورد تأیید قرار گرفته است.



شکل ۲. نتایج حاصل از تحلیل PLS در خصوص تأیید و یا عدم تأیید فرضیات پژوهش

جدول ۳. آماره T و سطح معنی‌داری عوامل مؤثر بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران

ابعاد مدل	آماره T	سطح معنی‌داری
وظایف نهادها	۱۹/۳۷	۰/۰۰۰
نحوه هماهنگی نهادها	۵۵/۲۲	۰/۰۰۰
ساختار نهادها	۷/۷۳	۰/۰۰۰
شرایط محیطی	۱۷/۵۹	۰/۰۰۰

ساختار نهادها با ضریب مسیر ۰،۷۶۱ دارد. نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای متغیرهای اصلی، در سطح ابعاد مدل مؤثر بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران در جدول ۵ قابل مشاهده است و نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای هرکدام از متغیرهای اصلی مدل در جداول ۶، ۷، ۸ و ۹ قابل مشاهده است.

برای تعیین تأثیرگذاری هرکدام از این مؤلفه‌ها و اینکه تأثیر کدام‌یک از مؤلفه‌ها نسبت به سایر مؤلفه‌ها اثرگذارتر بر موفقیت تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی است از ضریب مسیر استفاده شد و نتایج حاصل به صورت جدول ۴ نشان داده شده است. بر این اساس می‌توان بیان کرد نحوه هماهنگی نهادها با ضریب مسیر ۰،۹۳۱ تأثیر بیشتری نسبت شرایط محیطی با ضریب مسیر ۰،۹۰۱، وظایف نهادها با ضریب مسیر ۰،۸۵۹ و

**جدول ۴.** ضریب مسیر عوامل مؤثر بر تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران

ضریب مسیر	ابعاد مدل
۰/۸۵۹	وظایف نهادها
۰/۹۳۱	نحوه هماهنگی نهادها
۰/۷۶۱	ساختار نهادها
۰/۹۰۱	شرایط محیطی

**جدول ۵.** نتایج تحلیل عاملی تأییدی ابعاد مدل عوامل مؤثر بر تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران

متغیر	شاخص	بار عاملی
عوامل مؤثر بر تدوین	وظایف نهادها	۰/۷۳
خط‌مشی‌های حمل و نقل	نحوه هماهنگی نهادها	۰/۸۶
عمومی شهر تهران	ساختار نهادها	۰/۵۸
	شرایط محیطی	۰/۸۱

با توجه به بار عاملی گزارش شده تحلیل عاملی تأییدی برای ابعاد اصلی مدل قابل‌پذیرش است. بنابراین، هر چهار مؤلفه وظایف نهادها، نحوه هماهنگی نهادها، ساختار نهادها و شرایط محیطی بر تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران مؤثر هستند.

**جدول ۶.** نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای متغیر وظایف نهادها

متغیر	شاخص	بار عاملی
وظایف نهادها	ارزیابی شبکه	۰/۵۱
	بهبود خدمات	۰/۷۵
	حمایت دولت	۰/۵۴
	گردش اطلاعات	۰/۵۶

با توجه به مقادیر بار عاملی گزارش شده تحلیل عاملی تأییدی برای متغیر وظایف نهادها قابل‌پذیرش است.

**جدول ۷.** نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای متغیر نحوه هماهنگی نهادها

متغیر	شاخص	بار عاملی
نحوه هماهنگی نهادها	ابهام در روابط	۰/۷۲
	تعامل نهادها	۰/۶۳
	مدیریت یکپارچه شهری	۰/۶۸
	نهاد هماهنگ‌کننده	۰/۷۴

با توجه به مقادیر بار عاملی گزارش شده تحلیل عاملی تأییدی برای متغیر نحوه هماهنگی نهادها قابل‌پذیرش است.

**جدول ۸.** نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای متغیر ساختار نهادها

متغیر	شاخص	بار عاملی
ساختار نهادها	نهاد نظارتی	۰/۸۲
	نقص در تقسیم وظایف	۰/۵۷
	اصلاح ساختار	۰/۶۵

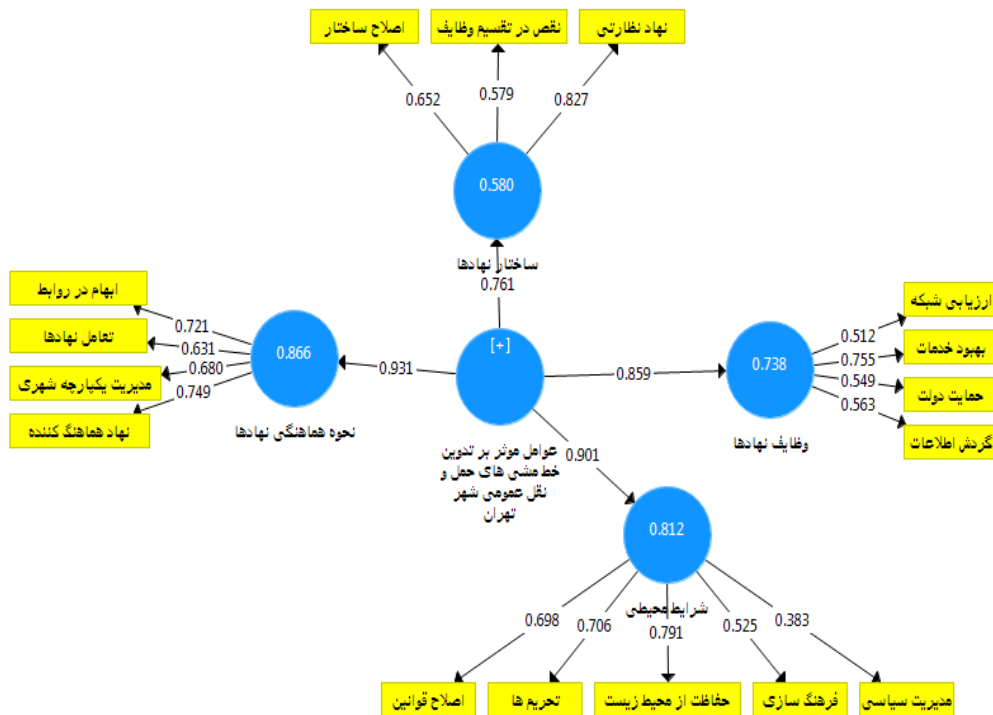
با توجه به مقادیر بار عاملی گزارش شده تحلیل عاملی تأییدی برای متغیر ساختار نهادها قابل پذیرش است.

جدول ۹. نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای شرایط محیطی

منغیر	شاخص	بار عاملی
شرایط محیطی	مدیریت سیاسی	۰/۳۸
	فرهنگ‌سازی	۰/۵۲
	حفاظت از محیط‌زیست	۰/۷۹
	تحریم‌ها	۰/۷۰
	اصلاح قوانین	۰/۶۹

اهمیت است، در ابعاد هماهنگی میان نهادها بعد نهاد هماهنگ‌کننده بیشترین اهمیت را دارد، در ابعاد ساختار نهادها بعد نهاد نظارتی بیشترین اهمیت را دارد و در ابعاد شرایط محیطی بعد حفاظت از محیط‌زیست بیشترین اهمیت را دارد. شکل ۳ آزمون بار عاملی با رویه بوت استرپ و تحلیل عاملی تأییدی مدل نهایی را نشان می‌دهد.

با توجه به مقادیر بار عاملی گزارش شده تحلیل عاملی تأییدی برای متغیر شرایط محیطی قابل پذیرش است. نتایج تحلیل عاملی مدل عوامل مؤثر بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران نشان داد که تمامی ابعاد مدل و کلیه اعداد و پارامترهای مدل معنی‌دار است. از میان ابعاد وظایف نهادها بعد بهبود خدمات دارای بیشترین



شکل ۳. تحلیل عاملی تأییدی با رویه بوت استرپ

اندیشمندان این حوزه بزرگ‌ترین مشکل در اجرای خطمشی را عدم توجه به تمهیدات خاص در مرحله تدوین آن می‌دانند (دنهارت، ۱۳۹۷). اهمیت تدوین موفق خطمشی‌ها زمانی که سازمان‌ها و نهادهای متعددی بر آن تأثیرگذار هستند دوچندان

### بحث و نتیجه‌گیری

فرایند خطمشی‌گذاری عمومی از مهم‌ترین مباحث مطرح در حوزه اداره امور عمومی است، در این فرایند مرحله تدوین خطمشی از اهمیت بسیاری برخوردار است و بسیاری از

است و خدشاهی و دیگران نیز در پژوهش خود در سال ۱۳۹۷ عدم تمرکززدایی از قدرت و واگذاری قدرت به حکومت‌های محلی و مدیریت شهری را به‌عنوان چالشی در موفقیت مدیریت مناسب شهری در نظر گرفته‌اند و نادى و غمخور (۲۰۱۳) نیز عدم تمرکززدایی و تفویض اختیار ناکافی از دولت مرکزی به دولت‌شهری را منجر به ایجاد چالش‌های مدیریت شهری می‌دانند. بنابراین، می‌توان اذعان داشت زمانی که دولت مرکزی به نهادهای محلی اعتماد کند و ایجاد مدیریت شهری یکپارچه را ممکن سازد می‌توان نسبت به حل بسیاری از مسائل کنونی شهر تهران با تدوین موفق خطمشی‌ها امیدوار بود.

شرایط محیطی به‌عنوان دومین بعد مؤثر بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران مطرح شد و بر اساس تحلیل عاملی تأییدی برای شاخص‌های این مؤلفه پنج مورد حفاظت از محیط‌زیست، تحریم‌ها، اصلاح قوانین، فرهنگ‌سازی و مدیریت سیاسی به ترتیب اهمیت مورد پذیرش قرار گرفتند. بر این اساس می‌توان بیان کرد در موفقیت تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران توجه به مسائل زیست‌محیطی با توجه به شرایط کنونی شهر تهران به لحاظ آلودگی هوا و اثرات بلندمدت آن بر محیط‌زیست و سلامت شهروندان بسیار مهم است و به‌عنوان مهم‌ترین شاخص مؤلفه شرایط محیطی می‌بایست به آن توجه کرد. همچنین لزوم توجه به تحریم‌ها به‌عنوان دیگر عامل زمینه‌ای در تدوین مناسب خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران مطرح است. قوانین و مقررات موجود بسیار بر تصمیم‌گیری و خطمشی‌گذاری مدیریت شهری اثرگذار هستند و در پژوهش کاظمیان و میر عابدینی (۱۳۹۰) نیز این مسئله مورد توجه قرار گرفته است و پندی و جمیل (۲۰۱۱) نیز قوانین و مقررات نامناسب را علت ایجاد چالش‌های مدیریت شهری می‌دانند. لزوم فرهنگ‌سازی به‌عنوان شاخص کلیدی دیگر در شرایط محیطی مطرح گردید که در ایران و به‌تبع آن در شهر تهران وجود فرهنگ فردگرا مشکلات بسیاری را ایجاد می‌نماید و همان‌گونه که حسین طلا (۱۳۹۶) نیز در پژوهش خود مطرح کرده است ضعف استفاده از خرد جمعی و نبود همراهی لازم بین مدیران که نشان از فرهنگ فردگرا در مدیریت ما است منجر به سیاست‌گذاری نامناسب می‌گردد. مدیریت سیاسی نیز به‌عنوان یکی دیگر از شاخص‌های محیطی مطرح گردید که در پایان‌نامه میکائیلی یمین (۱۳۹۲) نیز لزوم توجه به این امر در مدیریت شهری و به‌ویژه در انتخاب اعضای شورای شهر ضروری است و نادى و غمخور (۲۰۱۳) نیز عامل سیاسی را به‌عنوان چالش اساسی در مدیریت شهری مطرح کرده‌اند.

می‌شود که مدیریت شهری از جمله این موارد است و در مجموع مباحث حائز اهمیت در مدیریت شهری، حمل و نقل عمومی شهری به دلیل اثر فزاینده بر رضایت شهروندان و سطح رفاه اجتماعی در شهر است و در این پژوهش در جهت شناسایی عوامل مؤثر بر تدوین خطمشی‌های شهر تهران به ارائه مدل پرداخته شده است. این مدل می‌تواند پایه و مبنای تدوین مناسب و موفق خطمشی‌ها برای همه ذی‌نفعان و ذی‌ربط‌های سازمانی باشد و همچنین منجر به ایجاد رضایت در شهروندان و داشتن شهری مناسب و با رفاه اجتماعی بالا گردد. در این پژوهش با استفاده از شبکه مضامین استخراجی از تحلیل مضمون به ارائه چهار فرضیه در بخش کمی پرداخته شد که با استفاده از نرم‌افزار پی. ال. اس. مورد تحلیل قرار گرفته شد و هر چهار مورد فرضیه تأیید شدند. سپس ساختار عاملی مؤلفه‌ها و متغیرهای مدل عوامل مؤثر بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران از دیدگاه روسا و معاونان معاونت حمل و نقل عمومی شهری تهران مورد بررسی قرار گرفت. در تحلیل عاملی، صحت و سقم ساختار عاملی مجموعه متغیرهای مشاهده شده مورد آزمون قرار گرفت و نتایج تحقیق نشان از تأیید تمامی ابعاد و مؤلفه‌های مدل دارد. بر اساس یافته‌های این پژوهش می‌توان بیان کرد برای تدوین موفق خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران می‌بایست به چهار عامل مؤثر و مهم توجه کرد که بر اساس ضریب مسیر حاصل از تحلیل پی. ال. اس. می‌توان آن‌ها را به ترتیب اثرگذاری بیشتر شامل نحوه هماهنگی نهادها با ضریب مسیر ۰،۹۳۱، شرایط محیطی با ضریب مسیر ۰،۹۰۱، وظایف نهادها با ضریب مسیر ۰،۸۵۹ و ساختار نهادها با ضریب مسیر ۰،۷۶۱ در نظر گرفت.

اثرگذارترین بعد مدل بر ایجاد هماهنگی میان نهادهای مؤثر بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی تأکید دارد، در پژوهش حسین طلا در سال ۱۳۹۶ نیز هماهنگی پائین میان دستگاه‌ها به‌عنوان یکی از چالش‌های اصلی مدیریت شهری مطرح شده است. بر اساس تحلیل عاملی تأییدی انجام شده برای شاخص‌های مؤلفه هماهنگی نهادها، چهار شاخص نهاد هماهنگ‌کننده، ابهام در روابط، مدیریت یکپارچه شهری و تعامل نهادها به ترتیب اهمیت آن‌ها مطرح شد. بنابراین، می‌توان اذعان داشت در راستای تدوین مناسب خطمشی‌ها مهم‌ترین عامل ایجاد هماهنگی میان نهادها از طریق یک‌نهاد هماهنگ‌کننده است و می‌بایست ابهام در روابط را از بین برد. همچنین ضرورت وجود مدیریت یکپارچه شهری امر بسیار قابل توجه است همان‌گونه که کاظمیان و میر عابدینی (۱۳۹۰) در پژوهش خود مطرح می‌نمایند آنچه مدیریت شهری را تضعیف می‌کند عدم اعتماد دولت مرکزی به نهادهای محلی

شاخص‌های این مؤلفه با استفاده از تحلیل عاملی تأییدی شامل نهاد نظارتی، نقص در تقسیم وظایف و اصلاح ساختار به ترتیب اهمیت مورد پذیرش قرار گرفت. با توجه به اینکه در یک بعد از مدل به ایجاد مدیریت یکپارچه شهری تأکید شد در این بعد به وجود نهاد نظارتی تأکید گردیده است که بر این اساس می‌توان بیان کرد با واگذاری قدرت از دولت مرکزی به نهادهای محلی به‌منظور تدوین خطمشی‌های مناسب شهری وجود نهاد نظارتی در سطوح بالاتر ضروری است. همچنین می‌بایست تقسیم وظایف میان نهادهای مختلف اثرگذار در تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران صورت پذیرد و از دیگر شاخص‌های مهم در این مؤلفه این است که ساختار مناسب طراحی گردد و نحوه توزیع قدرت میان نهادهای مؤثر بر تدوین خطمشی‌ها با در نظر گرفتن مدیریت یکپارچه شهری معین شود که در پژوهش کاظمیان و میر عابدینی (۱۳۹۰) نیز مشخص نبودن ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذی‌ربط تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری را در سیاست‌گذاری مناسب شهری ضروری دانسته‌اند.

در پایان بر اساس یافته‌های حاصل از این پژوهش پیشنهاد

زیر مطرح می‌گردد:

- برای رسیدن به مدیریت یکپارچه شهری، لازم است دولت مرکزی ضمن اعتماد به نهادهای محلی، وظایف محلی، اختیارات و منابع مالی متناسب به آن را به آن واگذار نماید و بدین صورت جایگاه مدیریت شهری را تقویت کند 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 به‌منظور یکپارچگی و انسجام اجرایی و عملکردی هماهنگ عمل نماید.

- ایجاد سازوکارهای قانونی (قوانین تشویقی و تنبیهی) صریح، شفاف و لازم‌الاجرا برای حمایت از مدیریت یکپارچه شهری لازم است و بدون وجود آن این مهم تحقق نمی‌یابد. بنابراین، تدوین نظام جامع حقوقی و قانونی که مشروعیت مدیریت شهری را به‌عنوان مهم‌ترین سطح تعریف شده سازمانی، مدیریتی و حاکمیتی به رسمیت بشناسد، ضروری است.

- با توجه به آنکه گام نخست خطمشی‌گذاری و برنامه‌ریزی در هر حوزه‌ای، داشتن نقشه کامل از وضعیت موجود آن است و این نقشه بدون بهره‌گیری از آمار دقیق فراهم نمی‌گردد بنابراین نیاز به وجود آمار دقیق، به‌موقع و کامل از حمل و نقل عمومی شهر تهران کاملاً مشهود است. بنابراین، ایجاد مرکز ارائه آمار حمل و نقل عمومی شهر تهران و به دنبال آن ایجاد یک شبکه اینترنتی جهت گردش اطلاعات در سطوح مختلف سازمانی و دسترسی سازمان‌ها به اطلاعات و برقراری سریع

در این پژوهش وظایف نهادها به‌عنوان سومین مؤلفه مؤثر بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران مطرح شد و شاخص‌های این مؤلفه با استفاده از تحلیل عاملی تأییدی شامل بهبود خدمات، گردش اطلاعات، حمایت دولت و ارزیابی شبکه است. بهبود خدمات به‌عنوان مهم‌ترین شاخص در مؤلفه‌های وظایف نهادهای مؤثر در موفقیت تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهری به این نکته اشاره دارد که کلیه نهادهای مؤثر و ذی‌نقش می‌بایست به تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهری در جهت بهبود خدمات بپردازند و به این وسیله جذابیت حمل و نقل عمومی شهری را افزایش دهند و منجر شوند شهروندان در سفرهای درون‌شهری خود به میزان بیشتری از آن استفاده نمایند و در نهایت مدیریت شهری و شهروندان از آثار مثبت آن از قبیل کاهش ترافیک شهری و مشکل همزاد آن یعنی آلودگی هوا بهره‌مند گردند. گردش اطلاعات به‌عنوان دومین شاخص مهم مطرح گردیده است که با توجه به آنکه اطلاعات پایه و اساس خطمشی‌گذاری مناسب است نمی‌توان انتظار داشت بدون داشتن اطلاعات مناسب بتوان خطمشی‌های موفقیت‌آمیزی تدوین کرد. لذا، ضروری است نهادهای مؤثر بر تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران به این مهم توجه نمایند و امکان گردش اطلاعات میان آن‌ها برقرار گردد، در پژوهش راکدی (۲۰۰۳) نیز مهم‌ترین چالش در اداره مناسب شهر به رسمیت شناختن گردش اطلاعات میان همه دستگاه‌های فعال در اداره شهر است.

حمایت دولت به‌عنوان سومین شاخص در مؤلفه وظایف نهادهای مؤثر در تدوین خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران مطرح شده که بر اساس مصاحبه‌های صورت گرفته با خبرگان علمی و اجرایی در بخش کیفی می‌توان حمایت دولت را در اعطای قدرت به نهادهای محلی در اداره شهر و حمایت مالی از نهادهای محلی بیان کرد. ارزیابی شبکه حمل و نقل نیز از دیگر شاخص‌های مهم در مؤلفه وظایف نهادها در تدوین مناسب خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهری تهران است که بر اساس نتایج بخش کیفی این پژوهش شامل ارزیابی فنی و اجتماعی است. ارزیابی فنی توسط واحدهای متخصص در حمل و نقل عمومی می‌بایست صورت بگیرد و ارزیابی اجتماعی توسط عموم شهروندان در خصوص خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران می‌بایست انجام شود که در دو سطح قبل از اجرای خطمشی‌ها و پس از اجرای آن‌ها قابل تنظیم است.

آخرین مؤلفه مهم اثرگذار بر تدوین موفق خطمشی‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران ساختار نهادها است و

شهر تهران به نظر لازم می‌رسد و در این راستا می‌توان از برگزاری جلسات گفتگو و نشست‌هایی با حضور مدیران رده بالای سازمان‌های ذی‌نفع و اثرگذار بهره جست و نیز از ایجاد تفاهم‌نامه‌هایی میان آن سازمان‌ها در راستای تحقق همکاری‌ها استفاده کرد.

ارتباط میان نهادهای مؤثر بر حمل و نقل عمومی شهری یکی از مسائل کلیدی است که می‌بایست در جهت ارتقای حمل و نقل عمومی شهر تهران مورد توجه است.  
- ترویج فرهنگ مشارکت، همکاری و هماهنگی میان سازمان‌های مؤثر بر تدوین خط‌مشی‌های حمل و نقل عمومی

## منابع

- الوانی سید مهدی و شریف‌زاده فتاح (۱۳۹۴). *فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- آیینی، محمد؛ ذبیحی، حسین و سعیده زرآبادی، زهراسادات. (۲۰۱۹). «بررسی چالش‌های نظام مدیریت شهری در شهرهای جدید ایرانی». *فصلنامه علمی اقتصاد و مدیریت شهری*، ۷(۲۷)، ۱-۱۵.
- بابایی، مهناز و ابراهیمی، سعید (۱۳۹۵). «مطالعه و بررسی مؤلفه‌های مدیریت یکپارچه در شهر اصفهان». *اقتصاد شهری*، ۱(۱)، ۱۷-۳۶.
- خداشاهی، علیرضا؛ رهنمایی، محمدتقی و مدیری، مهدی (۱۳۹۸). «تحلیل راهبردی چالش‌های مدیریتی کلان‌شهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری». *نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی (جغرافیای انسانی)*، ۱۱(۲)، ۲۱۷-۲۳۸.
- دنه‌پارت، رابرت پی. (۱۳۹۷). *تئوری‌های سازمان‌های دولتی*، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، ویرایش جدید، تهران: انتشارات صفار.
- رسولی، نسرين؛ ترابی، محمدامین و محی‌الدین رسولی (۱۳۹۷). *گام‌به‌گام با SMART - PLS*، تهران: انتشارات مؤلفین طلایی.
- شادی، برات و غلام عباس شکاری (۱۳۹۲). نقش مدیریت شهری در ارتقای فرهنگ و اخلاق شهروندی. *نخستین همایش ملی مدیریت یکپارچه شهری و نقش آن در توسعه پایدار*، سندج، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سندج
- طلا، حسین (۱۳۹۶). «شناسایی و تحلیل سیستماتیک چالش‌های مدیریت شهری تهران». *مدیریت شهری*، ۱۶(۴۷)، ۵۵۷-۵۶۸.
- کاظمیان، غلامرضا و میر عابدینی، زهره (۱۳۹۰). «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری». *نشریه هنرهای زیبا-معماری و شهرسازی*، ۳(۴۶)، ۲۷-۳۸.
- مقدس‌پور، سعید؛ دانایی‌فرد، حسن و کردنائیج، اسدالله (۱۳۹۲). «واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ج. ا. ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور». *مدیریت فرهنگ سازمانی*، ۱۱(۱)، ۳۳-۶۸.
- میکائیلی نمین، سارا (۱۳۹۲). *آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران (با تأکید بر شهر تهران)*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی
- واعظی، رضا؛ چکین، میثم و اصلی پور، حسین (۱۳۹۷). «چالش‌های سیاست‌گذاری در حوزه گردشگری سلامت ایران مبتنی بر رویکرد تحلیل مضمون». *مطالعات مدیریت گردشگری*، ۱۳(۴۱)، ۱-۴۰.
- Attride-Stirling, J. (2001). "Thematic networks: an analytic tool for qualitative research". *Qualitative research*, 1(3), 385-405
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. sage.
- Furlong, C., Brotchie, R., Considine, R., Finlayson, G., & Guthrie, L. (2017). "Key concepts for integrated urban water management infrastructure planning: lessons from Melbourne". *Utilities Policy*, 45, 84-96.
- Maciejewski, M., Bischoff, J., Hörl, S., & Nagel, K. (2017, June). *Towards a testbed for dynamic vehicle routing algorithms*. In International Conference on Practical Applications of Agents and Multi-Agent Systems (pp. 69-79). Springer, Cham.
- Marsal-Llacuna, M. L., & Segal, M. E. (2017). The Intelligent Method (II) for "smarter" urban policy-making and regulation drafting. *Cities*, 61, 83-95.
- Nandi, S., & Gamkhar, S. (2013). "Urban challenges in India: A review of recent policy measures". *Habitat International*, 39, 55-61.
- Panday, P. K., & Jamil, I. (2011). "Challenges of coordination in implementing urban



- policy: the Bangladesh experience". *Public organization review*, 11(2), 155-176.
- Kirilenko, A. P., & Stepchenkova, S. (2016). "Inter-coder agreement in one-to-many classification: fuzzy kappa". *PloS one*, 11(3), e0149787.
- Rakodi, C. (2003). "Politics and performance: the implications of emerging governance arrangements for urban management approaches and information systems". *Habitat international*, 27(4), 523-547.
- Stojanovski, T. (2020). "Urban design and public transportation—public spaces, visual proximity and Transit-Oriented Development (TOD)". *Journal of Urban Design*, 25(1), 134-154.
- Shen, Y., Zhang, H., & Zhao, J. (2018). "Integrating shared autonomous vehicle in public transportation system: A supply-side simulation of the first-mile service in Singapore". *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 113, 125-136.
- Stewart Jr, J., Hedge, D. M., & Lester, J. P. (2007). *Public policy: An evolutionary approach*. Nelson Education.
- Terry, G., Hayfield, N., Clarke, V., & Braun, V. (2017). Thematic analysis. *The Sage handbook of qualitative research in psychology*, 17-37.