

## تدبیر چارچوب مدیریت دانش برای سیاست‌گذاری یکپارچه در کلان‌شهر تهران\*

زهره عبدی دانشپور<sup>۱</sup>، وحیده ابراهیم‌نیا<sup>۲</sup>، نسرین محمودپور<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup>استاد گروه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

<sup>۲</sup>دانشجوی دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، گروه شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

<sup>۲</sup>دانشجوی دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، گروه شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

(تاریخ دریافت مقاله: ۹۲/۵/۳، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۲/۱۲/۲۴)

### چکیده

توجیه ضرورت سیاست‌گذاری یکپارچه در شهرها، وجود عرصه‌های موضوعی سیاست‌گذاری و نیز سیاست‌گذاران چندگانه درگیر در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کلان‌شهری و تولید سیاست‌های غیریکپارچه و ناهماهنگ است. چنین سیاست‌هایی به عناصر و مسیرهایی غیریکپارچه و چندپاره، ناهماهنگ، متناقض و رقابتی می‌انجامند. منبعی مهم برای تنظیم سازوکارهای مناسب برای دستیابی به یکپارچگی و به پیامدهای مثبت آن، دانش و مدیریت دانش است، با این توجه که یک چالش اصلی سیاست‌گذاری کلان‌شهری، نبود اطلاعات مناسب، کامل، در دسترس و یکپارچه و وجود نامعلومی‌هایی است که سیستم مورد تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری را احاطه می‌کند. هدف این مقاله، ردیابی ابعاد یکپارچگی در سیاست‌گذاری کلان‌شهر تهران، به منظور کمک به تدبیر چارچوبی انگاشتی برای تسهیل اثر مدیریت دانش در دستیابی به سیاست‌گذاری یکپارچه - در برابر سیاست‌گذاری بخشی، پاره‌پاره و غیریکپارچه است و برای دستیابی به آن روشی با مسیر دوگانه توصیفی-تحلیلی با ردیابی چگونگی یکپارچگی در سیاست‌گذاری و تحلیلی-تجویزی به منظور ارتقای یکپارچگی اطلاعات، دانش و سیاست‌گذاری، اختیار شده است. ارزش این مقاله، کوشش در پرداختن به و به‌کارگیری هر دو انگاشت اصلی این مقاله، یعنی "مدیریت دانش" و "سیاست‌گذاری یکپارچه" و نیز اتصال این دو در برنامه‌ریزی کلان‌شهرهایی چون کلان‌شهر تهران که پیشینه‌ای - چه پژوهشی و چه سیاست‌گذاری - در این زمینه ندارند، است.

### واژه‌های کلیدی

چارچوب مدیریت دانش، سیاست‌گذاری یکپارچه، سیاست‌گذاری دانش - پایه، سیاست‌گذاری کلان‌شهری، رهیافت‌های فضایی و یکپارچه برنامه‌ریزی، کلان‌شهر تهران.

\* این مقاله مبتنی بر فصل مشترک رساله‌های دکتری نگارنده دوم (با عنوان سیاست‌گذاری یکپارچه در چارچوب برنامه‌ریزی بزرگ شهری تهران) و نگارنده سوم (با عنوان چارچوب انگاشتی برنامه‌ریزی توسعه شهری دانش-پایه در شهر تهران) در رشته برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دانشگاه شهید بهشتی (و با سهم مساوی در تدوین این مقاله)، به راهنمایی نگارنده اول است.

\*\* نویسنده مسئول: تلفن: ۰۹۱۲۳۸۷۷۹۹۰، شماره: ۰۲۱-۲۲۴۳۱۶۴۰، E-mail: v\_ebrahimia@sbu.ac.ir

## مقدمه

نشان از نیاز تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار به هماهنگی بیشتر بین اهداف و سیاست‌های گوناگون دارد. چالش ناشی از این سه دسته نامعلومی به این معنی است که تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، نیازمند افزایش میل به اشتراک‌گذاشتن دانش شهری میان تصمیم‌سازان، تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران است تا چنان سیستم‌های پشتیبان تصمیم‌گیری یکپارچه‌ای ایجاد شوند که امکان سیاست‌گذاری یکپارچه فراهم آید. چالش و بازدارنده مهم و اصلی دیگر در فرایندهای سیاست‌گذاری، نبود چارچوب مدیریت دانش شامل اطلاعات درست، در دسترس و یکپارچه است به ویژه در "برنامه‌ریزی کلان‌شهری" و در تنش میان "یکپارچگی کارکردی" و چندپارگی سیاستی و بیشتر به دلیل وجود ساختار حکمرانی (شامل مراجع محلی) چندگانه و چندپاره.

سطح تحلیل مورد نظر این مقاله از نظر جغرافیایی-اداری، کلان‌شهر تهران است، هرچند با توجه به "بین-وابستگی‌های کارکردی"<sup>۴</sup> میان این کلان‌شهر و نواحی شهری و غیرشهری پیرامون آن در منطقه کلان‌شهری<sup>۵</sup>، نمی‌توان چنین روابط تودرتو و بینابین سطوح گوناگون جغرافیایی-اداری را نادیده انگاشت. کلان‌شهر تهران با عوامل تصمیم‌گیری یا سیاست‌گذاری بسیار و زمینه‌ها و عرصه‌های سیاست‌گذاری چندگانه مرتبط با برنامه‌ریزی و مدیریت تغییر و توسعه شهری یا آن‌چه برنامه‌ریزی فضایی نامیده شده است، با وضعیتی روبه‌رو است که هر یک از عوامل تصمیم‌گیری یا سیاست‌گذاری دارای اهداف و تصمیم‌های متفاوت و پاسخگو به دانش، اهداف و امیال متفاوت فردی، گروهی و سازمانی خود هستند و در نتیجه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، فرایندهایی پاره‌پاره و بخشی یافته‌اند. این چندگانگی به صورت پیوسته موجب تولید سیاست‌های غیریکپارچه، ناهماهنگ، متضاد و گاه مولد مشکلات جدید و گشوده‌ناشدنی در این کلان‌شهر شده است. برای چیره‌شدن بر چنین وضعیت‌های ناهماهنگ و غیریکپارچه در کلان‌شهر تهران است که نیاز به تدبیر چارچوبی انگاشتی برای تسهیل اثر مدیریت دانش در دستیابی به سیاست‌گذاری یکپارچه مطرح می‌شود. پذیرش و اجرای رهیافتی یکپارچه، جامع و فضایی برای برنامه‌ریزی کلان‌شهری و راه‌اندازی سازوکار و سیستم پشتیبان متناسب با آن، می‌تواند نه فقط کوشش در گشودن مشکلات کلان‌شهر تهران، بلکه زمینه‌ای برای دستیابی به و یا ارتقای یکپارچگی اطلاعات، دانش و سیاست‌گذاری در این کلان‌شهر نیز باشد.

توجیه ضرورت یکپارچگی و سیاست‌گذاری یکپارچه در شهرها یا آن‌چه "برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه کلان‌شهری"<sup>۳</sup> نامیده شده (Kidd, 2007, 161; Meijers & Stead, 2009, 317)، وجود زمینه‌ها و عرصه‌های گوناگون سیاست‌گذاری و نیز سیاست‌گذاران چندگانه درگیر در فرایندهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کلان‌شهری است که هرکدام دارای اهداف، تصمیم‌ها و سیاست‌های متفاوت و گاه متضاد در پاسخ به چشم‌اندازها، دستورکارها و ماموریت‌های نهادی خود هستند. نتیجه، تولید سیاست‌هایی غیریکپارچه و ناهماهنگ است که مشکلات پیچیده (مشکلاتی با عناصر، روابط متقابل بسیار و نیازمند تصمیم‌های چندگانه و چندبُعدی) و گاه گشوده‌ناشدنی مرتبط با مدیریت دانش، ارتباط و انتقال دانش و اطلاعات را به نمایش می‌گذارد: یعنی تصمیم‌سازان، تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران بی‌اطلاع از اهداف، تصمیم‌ها و سیاست‌های دیگران باقی می‌مانند. چنین اهداف و سیاست‌هایی، که فرایند یکپارچه‌شدن را نپیموده‌اند، به جای پیشروی به سوی مسیرهایی یکپارچه، هماهنگ، همکارانه و مشارکتی، از مسیرهایی غیریکپارچه و چندپاره، ناهماهنگ و متناقض و حتی رقابتی می‌گذرند. چرایی غیریکپارچگی، بخشی بودن و چندپارگی سیاست‌ها و سیاست‌گذاری در شهرها، ناآگاهی از ضرورت این امر و نبود خواست و عزم تصمیم‌سازان، تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران - به دلایل گوناگون فردی، نهادی، گروهی و جمعی - در به اشتراک‌گذاشتن و شفاف‌سازی سیاست‌ها و فعالیت‌های سیاست‌گذاری خود و نیز نبود سازوکارهای حقوقی لازمی است که یکپارچگی را به دستورکاری با ضمانت حقوقی تبدیل کند. منبعی مهم برای تنظیم سازوکار دستیابی به یکپارچگی و نیز دست‌یافتن به پیامدهای مثبت ناشی از آن را دانش و مدیریت دانش شمرده‌اند و این در حالی است که چالش اصلی فرایندهای سیاست‌گذاری کلان‌شهری، وجود نامعلومی‌هایی است که سیستم مورد تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری را احاطه می‌کند، یعنی نخست نامعلومی در مورد محیط مورد برنامه‌ریزی یا نامعلومی اطلاعاتی و نبود اطلاعات مناسب، در شرایطی که تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار نیاز به اطلاعات بیشتر، کامل‌تر، در دسترس و یکپارچه دارد، دوم نامعلومی در مورد ارزش‌های هدایت‌کننده تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی (یعنی نیاز تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار به اهداف و مقررات روشن‌تر و کامل‌تر) و سوم نامعلومی در مورد تصمیم‌های مرتبط است که

## هدف

چارچوب روش‌شناسی تغییریافته و متشکل از سیستم‌های دانش شهری منطبق بر اصول مدیریت دانش و سیاست‌گذاری یکپارچه دانش-پایه را مورد بحث و هدف خود قرار داده است.

این مقاله اهمیت تغییر تأکید از برنامه‌ریزی شهری سنتی به برنامه‌ریزی شهری فضایی و نیز دگرگونی پایه دانشی متکی بر به‌کارگیری اطلاعات رسمی دانش تخصصی به سوی یک

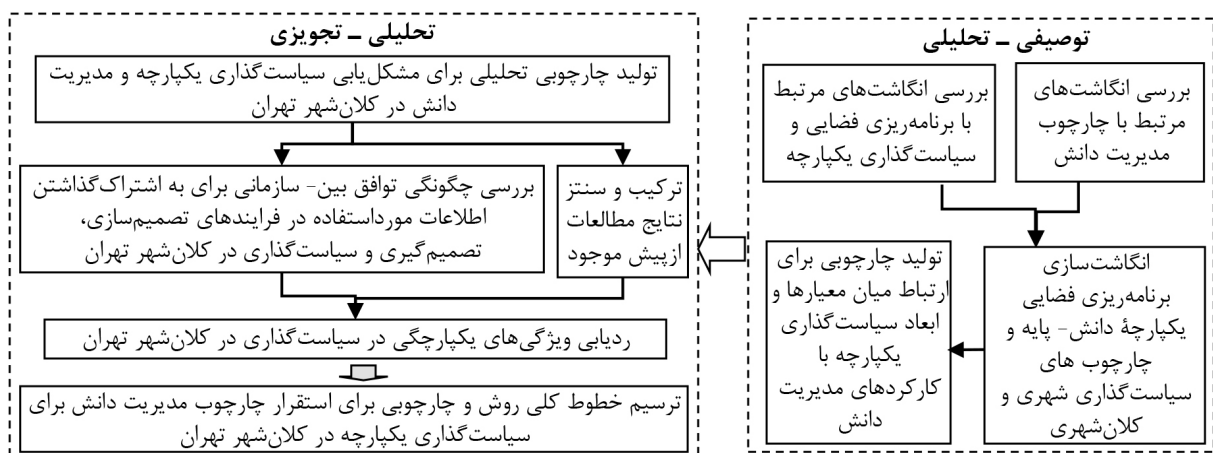
## روش کار

یکپارچگی اطلاعات، دانش و سیاست‌گذاری در این کلان‌شهر در چارچوب یک سیستم برنامه‌ریزی فضایی، فراهم گردد (نمودار ۱). دو دسته روش در چارچوب فرایند پیشنهادی این مقاله، برای گردآوری، پردازش و تحلیل اطلاعات به کاررفته‌اند: (نخست) گردآوری و پردازش اطلاعات در دو زمینه (الف) اطلاعات ثانویه مربوط به چارچوب‌های انگاشتی و نظری مرتبط با موضوع و دستورکار این مقاله با مراجعه به متون و پژوهش‌های مرتبط جهانی و (ب) اطلاعات اولیه مربوط به فرایندهای تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران از طریق رجوع به و بازبینی اسناد سیاستی و برنامه‌های شهری و (دوم) تحلیل اطلاعات: اختیار روش تحلیل متن کیفی (ن. ک. به: ۳-۳-۱) برای ترکیب و سنتز نتایج مطالعات شامل اسناد سیاستی و برنامه‌های شهری موجود و پژوهش‌های پراکنده‌ای که مورد نظر بند نخست است و مرتبط با موضوع و دستورکار این مقاله به‌شمار آمده‌اند.

## ۱- چارچوب انگاشتی مدیریت دانش با هدف سیاست‌گذاری یکپارچه در کلان‌شهرها

سرجمع تعریف‌های گوناگون از یکپارچه‌کردن (Briassoulis, 2005, 21; Briassoulis, 2004, 9; Underdal, 1980, 159) هماهنگ‌کردن یا ترکیب‌کردن در یک کل کارکردی، عمل آمیختن، ترکیب یا اضافه‌کردن بخش‌هایی برای ایجاد یک یکپارچه بر پایه سه عنصر ضروری مشترک است: وجود یک وضعیت نخستین غیریکپارچه، یک وضعیت یکپارچه نهایی و یک فرایند یکپارچگی واسطه. براساس این تعریف و تفسیرها، یکپارچگی هم می‌تواند به‌عنوان یک فرایند و هم به‌عنوان محصول و یا وضعیت یکپارچه‌شده اجزای پیش از این جدا از هم، انگاشت‌سازی شود. یکپارچگی سیاست‌ها یا یکپارچگی در سیاست‌گذاری، شامل یکپارچگی افقی، عمودی و سازمانی (ن. ک. به بند ۱-۲) به هماهنگی فعالیت‌های سیاستی مجزا برای مدیریت بین-وابستگی‌ها اشاره دارد. پژوهشگرانی (چون Briassoulis, Peters, 1994 2004 و Stead & Meijers, 2009) که

برای دستیابی به هدف این مقاله، جنبه‌های مختلف و ویژگی‌های یکپارچگی در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کلان‌شهر تهران که بر پایه تعاریف یکپارچگی در برنامه‌ریزی فضایی کلان‌شهری و همچنین پیشنهاد معیارهای تشخیص یکپارچگی در برابر عدم یکپارچگی بر پایه تجارب و نظریات موجود جهانی (که در بند ۱ این مقاله معرفی می‌شوند)، قرارداد، توصیف و تحلیل شده و چارچوبی ارایه می‌شود که در پی تسهیل ابعاد مجزای یکپارچگی (که در بند ۱-۲ این مقاله معرفی می‌شوند)، مرتبط با به‌اشتراک‌گذاری دانش میان سیاست‌گذاران و مشارکت‌کنندگان است. روش اختیارشده در این مقاله مبتنی است بر یک مسیر دوگانه توصیفی-تحلیلی و تحلیلی-تجویزی که در مسیر نخست از یک سو به بررسی نظریه‌ها، انگاشت‌ها و تجربه‌های جهانی مرتبط با موضوع و دستورکار این مقاله و از دیگر سو به ویژگی‌های سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران از منظرهای دوگانه یکپارچگی و مدیریت دانش پرداخته شده است. در مسیر دوم، در دستیابی به هدف کلی تدبیر و ساخت چارچوبی انگاشتی برای تسهیل اثر مدیریت دانش در دستیابی به سیاست‌گذاری یکپارچه، چارچوبی برای تحلیل یکپارچگی سیاست در کلان‌شهر تهران- به ویژه از منظر یکپارچگی دانش و مدیریت دانش- پیشنهاد و سپس به‌کارگرفته می‌شود. این امر با یک بررسی اولیه از چگونگی توافق بین-سازمانی برای به‌اشتراک‌گذاشتن اطلاعات مورد استفاده در فرایندهای تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و تحلیل، ترکیب و سنتز نتایج مطالعات از پیش موجود (شامل تعدادی از اسناد سیاستی و برنامه‌های شهری موجود) انجام شده است تا بتوان ویژگی‌های یکپارچگی در سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران را با اختیار معیارهای تحلیل برآمده از مطالعات نظری انجام‌شده در این مقاله، ردیابی نمود. قصد بر این است که بر پایه این تحلیل و در دستیابی به هدف مقاله، چارچوبی در استقرار مدیریت دانش برای سیاست‌گذاری یکپارچه ترسیم شده و به تصویر درآید که در صورت پیمودن آن و آماده‌کردن سیستم پشتیبان لازم، زمینه‌ی مناسب دستیابی به ارتقای



\* روش کار تفصیلی بخش تحلیلی-تجویزی در بند ۴ این مقاله تشریح شده است.

نمودار- روش کار اختیارشده برای دستیابی به اهداف مقاله.

سیاست‌گذاری که بدون دلیل پیچیده باشد، راه‌حل‌هایی سازمان‌نیافته و بی‌حاصل تولید می‌کند که خود به ایجاد مشکلاتی جدید می‌انجامد (Briassoulis, 2004, 2; Briassoulis, 2005, 9). جست‌وجو برای یکپارچگی سیاست به‌ویژه با چیرگی رهیافت‌هایی در مدیریت بخش عمومی<sup>۷</sup> که به فزونی سازمان‌های نیمه‌عمومی - نیمه‌خصوصی در سیاست‌گذاری ناشی از واگذاری مسئولیت‌ها یا تمرکززدایی کارکردهای بخش عمومی و دورشدن از انگاشت و کاربست حکومت رفاه<sup>۸</sup> و یا محدودشدن آن انجامیدند و بخش عمومی را چندپاره‌تر کردند (Pollitt & Bouckaer, 2011, 9-11; Peters, 1998a, 296; Ling, 2002, 617-618). همچون راه‌حل کاستی‌های سازمانی و فراهم‌کردن امکان دستیابی به توسعه پایدار مطرح شده است (ن. ک. به Stead & Meijers, 2009, 319 و Kidd, 2007, 163-164).

## ۱-۲- یکپارچگی سیاست و سیاست‌گذاری برای برنامه‌ریزی فضایی کلان‌شهری

بحث مرتبط با یکپارچگی سیاست همواره با آشفتگی، تعریف‌های شُست، تفاوت در معنی، تفسیرهای چندگانه و بدتفسیری روبه‌رو بوده است (Briassoulis, 2004, 9). هرچند تعاریفی گویا نیز قابل استناد است: از یک نظر (Thomas, 2003, 202-203) یکپارچگی سیاست، مدیریت نکته‌های میان‌برش در سیاست‌گذاری<sup>۹</sup> که از مرزهای وضع‌شده برای حوزه‌های سیاستی جداگانه فراتر می‌روند و به مسئولیت‌های نهادی، اهداف خُرد و سیاست‌های نهادهایی منفرد - که در مجموع بخش عمومی را تشکیل می‌دهند - پاسخگو نیستند و از دیگر سو یکپارچگی به عنوان «سازگاری درون یک چارچوب» با هدف روابط سازگار بین اهداف کلان بخشی درون یک چارچوب فراگیر که در آن امکان مصالحه بر سر برخی موارد وجود دارد، تعریف شده است

موضوع یکپارچگی در سیاست‌گذاری را دنبال کرده‌اند، مقصود اصلی یکپارچگی سیاست را کمینه‌کردن هزینه‌های بیرونی منفی سیاست‌های بخشی یا درون-بخشی<sup>۶</sup> بر یکدیگر دانسته‌اند. مدیریت دانش قرار است در ایجاد چارچوب انگاشتی بر پایه رهیافت‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فضایی دانش - پایه، در گستره‌ای از عرصه‌های سیاست‌گذاری شهری یکپارچه، نقش داشته باشد. چارچوب نظری و انگاشتی مرتبط با موضوع و مشکل مورد پژوهش مقاله، به بحث در موارد مرتبط با یکپارچگی سیاست و ارتباط بین دانش و مدیریت دانش با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری، می‌پردازد.

## ۱-۱- فرایند سیاست‌گذاری در بخش عمومی

سیاست عمومی، مسیر عملی آگاهانه و دربرگیرنده مجموعه‌های گسترده‌ای از فعالیت‌های نسبتاً مرتبط که دولت‌ها (به عنوان عنصری از حکومت یا بخش عمومی) برای دستیابی به اهداف مربوط به یک مشکل، عرصه یا زمینه سیاست‌گذاری و به قصد تولید نتایج مشخص، پی‌گیری می‌کنند، تعریف شده است (Briassoulis, 2004, 21). فرایند یا چرخه سیاست با اجرای یک یا مجموعه‌ای تصمیم یا سیاست تکمیل می‌شود. مشکلاتی که سیاست عمومی برای گشودن آنها تولید شده و به اجرا می‌رسد، متشکل از موضوع‌های پیچیده، بین-بخشی، اجتماعی - اقتصادی و اجتماعی - محیطی هستند که در ترکیب با شرایط محیطی، اجتماعی - اقتصادی و سیاسی در حال تغییر و دست‌ورکار گسترده «پایداری»، تقاضاهای جدیدی را برای سیاست‌گذاری ایجاد می‌کنند. چنین تقاضاهایی در پاسخ به این مشکل مطرح می‌شوند که بازار سیاست، ترتیبات رضایت‌آمیزی را برای رویارویی با این مشکلات پیچیده و شرایط تغییر یافته عرضه نمی‌کند: سیاست‌ها همپوشانی دارند، دارای کشمکش هستند و سیستم

جدول ۱- ماتریس نشان‌دهنده برابرنهادهای گونه‌بندی‌های پاسخ‌گویی سیاست‌گذاری و یکپارچگی در سیاست‌گذاری.

تعریف یکپارچگی در هر گونه سیاست‌گذاری	گونه‌های یکپارچگی پاسخگو به گونه‌های سیاست‌گذاری	گونه سیاست‌گذاری
یکپارچگی عرصه‌های متفاوت سیاست عمومی*	یکپارچگی بین-بخشی	سیاست‌گذاری بخشی یا درون-بخشی و یا سیاست‌گذاری سازمانی
یکپارچگی فعالیت‌های بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلب*	یکپارچگی بین-سازمانی	سیاست‌گذاری جغرافیایی-اداری یا سیاست‌گذاری مربوط به مقیاس‌های سرزمین و یکپارچگی آن‌ها
یکپارچگی میان مقیاس‌های فضایی متفاوت در برنامه‌ریزی فضایی	یکپارچگی عمودی	سیاست‌گذاری راهبردی شامل درون-راهبردی و بین-راهبردی
یکپارچگی فعالیت برنامه‌ریزی فضایی میان محدوده‌های مجاور یا محدوده‌هایی با منفعت‌هایی مشترک	یکپارچگی افقی	سیاست‌گذاری در سطح اجتماع / گروه
یکپارچگی راهبردهای برنامه‌ریزی فضایی با دیگر راهبردها (چه نافضایی و چه بخشی)*	یکپارچگی راهبردی	سیاست‌گذاری کارکردی
یکپارچگی تاکتیک‌ها (عملیات) و نیز سازوکارهای تحقق راهبردهای برنامه‌ریزی فضایی با تاکتیک‌های دیگر نهادهای دارای مسئولیت*	یکپارچگی تاکتیکی (عملیاتی)	
یکپارچگی اهداف و سیاست‌های گوناگون در سطح گروه یا اجتماع	یکپارچگی در سطح گروه یا اجتماع	
یکپارچگی کاربردها و فعالیت‌های دارای میانکنش در یک راهبرد	یکپارچگی کارکردی سیاست‌ها: درون-کارکردی و بین-کارکردی	

\* در هر محدوده جغرافیایی-اداری

ماخذ: (نگارندگان، ۱۳۹۲، بر پایه Kidd, 2007, 164-167; Cowell & Martin, 2003, 161-163; Stead & Meijers, 2009, 320-321; Stead & Meijers, 2004, 3)

و (Underdal (1980, 160)، سیاستی را یکپارچه می‌داند که پیامدهای آن به‌عنوان مقدمات «تصمیم» تشخیص داده شده در یک فرایند کلی ارزیابی تجمیع شده و در تمام سطوح سیاستی و نهاد‌های دولتی درگیر گنجانده شود. در تدقیق تعریف و مقابله با آشفتگی‌های شناختی یکپارچگی سیاست، وی سه پیش شرط مهم زیر را برای توصیف سیاست‌های یکپارچه یا بین-بخشی (در برابر سیاست‌های بخشی یا درون-بخشی) برمی‌شمرد: (نخست) جامعیت: به رسمیت شناختن و تشخیص پیامدهای هر سیاست در دامنه‌ای گسترده‌تر از جنبه‌ی زمان، فضا و عوامل درگیر در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها، (دوم) انبوهش: ارزش‌گذاری گزینه‌های سیاستی از دورنمایی کلی و (سوم) یکدست بودن: هم‌نوایی منطقی در سیاست‌گذاری و رسوخ سیاست در تمام سطوح سیاستی و در روابط میان نهاد‌های گوناگون بخش عمومی. در تکمیل تعاریف پیش‌گفته، Shannon (2002, 17) & Schmidt، یکپارچگی سیاست در زمینه‌های سیاست‌گذاری گوناگون را به‌عنوان فعالیت اتصال عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست، سازمان‌ها و شبکه‌های سیاستی (یعنی مجموعه‌ای از عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری که دارای منافع یا سهمی در یک بخش سیاستی مورد نظر هستند و می‌توانند در موفقیت یا شکست یک سیاست اثر بگذارند (Peterson & Bomberg, 1999, 8)، در نظر می‌گیرند. پژوهشگرانی دیگر نیز با بین ابعاد و جنبه‌های متفاوت یکپارچگی سیاست که پیچیدگی یکپارچگی سیاست‌ها و سیاست‌گذاری «بین-بخشی» را افزایش می‌دهد، تمایز قائل می‌شوند (Stead & Meijers, 2009, 320-321; Kidd, 2007, 164-167) و یا همه‌ی این ابعاد یکپارچگی سیاست بخشی یا درون-بخشی<sup>۸</sup> را ترکیب می‌کنند (Cowell & Martin, 2003, 161-163).

### ۱-۳-۳- ارتباط بین دانش و مدیریت دانش با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فضایی کلان‌شهری

دانش را می‌توان اطلاعات کاربردی که وظایف اجرا، مشکل‌گشایی و تصمیم‌سازی را هدایت می‌کند (Rubenstein - Montano, 2000, 163) تعریف نمود و اگر دانش متفاوت - اما مرتبط با - داده و اطلاعات مورد توجه قرار گیرد (Pfeffer et al., 2001, 2)، آن‌گاه اطلاعاتی است که به چیزی قابل درک و قابل به‌کارگیری برای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، مشکل‌گشایی و تصمیم‌سازی شهری، سازمان یافته و تغییر شکل داده شده است.

### ۱-۳-۱- ارتباط دانش با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری

دیدگاه‌هایی متفاوت و گاه متضاد در مورد اتصال دانش با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شهری وجود دارد. دو مکتب فکری، دیدگاه‌های متفاوتی از دانش در برنامه‌ریزی را معرفی می‌کنند (Rubenstein - Montano, 2000, 156): (نخست) فعالیت برنامه‌ریزی، دانش یا اطلاعات موجود را برای افزایش درک از دنیای پیرامون مورد استفاده قرار می‌دهد که برآمد چنین درکی، توانایی بیشتر در دستیابی به اهداف تنظیم شده برای جامعه است و (دوم) برنامه‌ریزی اشاره به مجموعه‌ای از فعالیت‌ها دارد که به تولید دانش یا اطلاعات منجر می‌شود: اطلاعات تولید می‌شود و برای پشتیبانی تصمیم‌های گرفته شده توسط تصمیم‌سازان، پردازش و به‌کار می‌رود. یک مشکل زیرکار سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، تبدیل اطلاعات به دانش و در دسترس کردن آن به‌عنوان دانش است؛ دانشی که در نهایت بتواند تصمیم‌سازی را تحت تاثیر قرار دهد و آن را به عمل ترجمه کند (Rubenstein - Montano et al, 2001, 6; Montano, 2000).

### ۱-۳-۲- ارتباط مدیریت دانش با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری

مدیریت دانش، زمینه تغییر تمرکز از انگاشت اطلاعات را به انگاشت دانش، سیستم‌های دانش شهری فراهم می‌کند. پس مدیریت دانش، مجموعه‌ای از روندکارها، زیرساخت‌ها، ابزارهای مدیریتی و فنی طراحی شده برای ایجاد، به‌اشتراک‌گذاری و به‌کارگیری اطلاعات و دانش نه فقط در درون و پیرامون یک سازمان (Rubenstein - Montano et al (2001, 6) مدیریت دانش برای دربرگرفتن یک روش‌شناسی کامل که شامل محیط سیستم، فرهنگ، دانش‌های صریح و ضمنی<sup>۱۱</sup> باشد و از یک سیستم فنی فراتر رود، مطرح شده است و این‌که نیاز برنامه‌ریزی به دانش - به علت ماهیت

و (Underdal (1980, 160)، سیاستی را یکپارچه می‌داند که پیامدهای آن به‌عنوان مقدمات «تصمیم» تشخیص داده شده در یک فرایند کلی ارزیابی تجمیع شده و در تمام سطوح سیاستی و نهاد‌های دولتی درگیر گنجانده شود. در تدقیق تعریف و مقابله با آشفتگی‌های شناختی یکپارچگی سیاست، وی سه پیش شرط مهم زیر را برای توصیف سیاست‌های یکپارچه یا بین-بخشی (در برابر سیاست‌های بخشی یا درون-بخشی) برمی‌شمرد: (نخست) جامعیت: به رسمیت شناختن و تشخیص پیامدهای هر سیاست در دامنه‌ای گسترده‌تر از جنبه‌ی زمان، فضا و عوامل درگیر در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها، (دوم) انبوهش: ارزش‌گذاری گزینه‌های سیاستی از دورنمایی کلی و (سوم) یکدست بودن: هم‌نوایی منطقی در سیاست‌گذاری و رسوخ سیاست در تمام سطوح سیاستی و در روابط میان نهاد‌های گوناگون بخش عمومی. در تکمیل تعاریف پیش‌گفته، Shannon (2002, 17) & Schmidt، یکپارچگی سیاست در زمینه‌های سیاست‌گذاری گوناگون را به‌عنوان فعالیت اتصال عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست، سازمان‌ها و شبکه‌های سیاستی (یعنی مجموعه‌ای از عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری که دارای منافع یا سهمی در یک بخش سیاستی مورد نظر هستند و می‌توانند در موفقیت یا شکست یک سیاست اثر بگذارند (Peterson & Bomberg, 1999, 8)، در نظر می‌گیرند. پژوهشگرانی دیگر نیز با بین ابعاد و جنبه‌های متفاوت یکپارچگی سیاست که پیچیدگی یکپارچگی سیاست‌ها و سیاست‌گذاری «بین-بخشی» را افزایش می‌دهد، تمایز قائل می‌شوند (Stead & Meijers, 2009, 320-321; Kidd, 2007, 164-167) و یا همه‌ی این ابعاد یکپارچگی سیاست بخشی یا درون-بخشی<sup>۸</sup> را ترکیب می‌کنند (Cowell & Martin, 2003, 161-163).

منطقه کلان‌شهری از نظر کارکردی یک واحد یکپارچه فضایی را شکل می‌دهد که می‌تواند تا محدوده‌های اداری در منطقه کلان‌شهری و یا پیرامون آن که دارای مراجع تصمیم‌گیری بسیاری است، گسترده شود (Ambruosi, Baldinelli, Cappuccini, & Migliardi, 2010, 321-322). این ویژگی مهم است زیرا نشان از تنش میان یکپارچگی و چندپارگی دارد که حاصل «یکپارچگی کارکردی» و به‌طور همزمان «چندپارگی سیاسی»<sup>۹</sup> ناشی از وجود دولت‌ها و یا مراجع محلی چندگانه است (Diamond, 1997, 7-8). برنامه‌ریزی کلان‌شهری در واکنش به مشکلات ناشی از نادیده‌گرفتن بین-وابستگی‌های درونی و بینابینی شهرها یا کلان‌شهرها و پس‌کرانه آنها - که با تغییرهایی چون دگرگونی مقیاس و الگوی رشد شهری، گسترش شهری و رابطه‌های فزاینده میان این فضاها ایجاد شده (Wakstein, 1972, 285)، شکل می‌گیرد. در برنامه‌ریزی کلان‌شهری، فرایندهای ساختاری که این نواحی را به هم گره می‌زنند، به رسمیت شناخته می‌شوند، یعنی مرزهای سیستم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری نه بر پایه مرزهای اداری میان نواحی شهری، حومه‌ای و روستایی، بلکه براساس روابط اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی که جمعیت ساکن را در یک منطقه مجزا می‌کنند، تعیین می‌شود

### ۳- معرفی و به‌کارگیری فرایند پیشنهادی تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران

فرایند پیشنهادی این مقاله برای تحلیل یکپارچگی سیاست در کلان‌شهر تهران، برآمد مسیر نخستی است که در این مقاله پیموده شده است. با تأکید بر نقش یکپارچه‌کننده مدیریت دانش (بر پایه تعریف برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه دانش - پایه و چارچوب‌های سیاست‌گذاری شهری و کلان‌شهری در بند ۲) و یافتن کاستی‌های چنین چارچوبی در سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران، چنین فرایندی متشکل از مراحل و گام‌های زیر است:

**مرحله نخست** - ردیابی پیشینه پژوهش پیرامون تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری از منظر مدیریت دانش در کلان‌شهر تهران.

**مرحله دوم** - ردیابی و مصورنمودن فرایند تولید سیاست و یا سیاست‌گذاری و ردیابی اسناد سیاستی در کلان‌شهر تهران.

**مرحله سوم** - معرفی روش تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری از منظر مدیریت دانش در کلان‌شهر تهران، شامل: گام نخست - معرفی روش ترکیب و سنتز بیانیه‌های سیاستی برای تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران.

گام دوم - معرفی معیار سنجش پیشنهادی: ترکیب دو دسته معیارهای یکپارچگی سیاست‌گذاری و مدیریت دانش.

**مرحله چهارم** - به‌کارگیری روش تحلیل یکپارچگی سیاست‌گذاری در چارچوب مدیریت دانش در کلان‌شهر تهران، شامل:

گام نخست: تحلیل متن اسناد برنامه‌ریزی شهری از نظر پاسخگویی به معیارهای ترکیبی.

گام دوم: ردیابی و تفسیر مشکل نبود یکپارچگی در سیاست‌گذاری کلان‌شهر تهران.

گام سوم: به‌کارگیری چارچوب مدیریت دانش در تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری کلان‌شهر تهران.

گام چهارم: ترسیم خطوط کلی تجویز چارچوب مدیریت دانش برای سیاست‌گذاری یکپارچه دانش پایه در کلان‌شهر تهران.

### ۳-۱- مرحله نخست - ردیابی پیشینه پژوهش در مورد تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری از منظر مدیریت دانش در کلان‌شهر تهران

پژوهش‌های اندک موجود در زمینه به‌کارگیری مدیریت دانش در فرایندهای سیاست‌گذاری شهری و کلان‌شهری بر ضرورت وجود سازوکار و چارچوب مدیریت دانش تأکید نموده ولی به چگونگی تحلیل آن نپرداخته‌اند. در پژوهشی که به صورت ضمنی به نقش مدیریت دانش در بهبود فرایندهای سیاست‌گذاری شهری اشاره شده (کاظمیان و میرعبادینی، ۱۳۹۰)، به زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی به‌عنوان یکی از عوامل موثر بر یکپارچگی سیاست‌گذاری اشاره شده اما نیازهای اطلاعاتی و دانش شهر معرفی نشده‌اند. پژوهشی دیگر (شریف

فضایی و به‌ویژه ماهیت سیاسی برنامه‌ریزی - با سیستم‌های اطلاعاتی ساده، مناسبت ندارد (Klosterman, 1997, 48). تصدیق جنبه‌های فضایی موضوع‌های برنامه‌ریزی (چون جنبه‌های سیاسی، همکارانه و فرهنگی)، استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی را به "مدیریت دانش" در برنامه‌ریزی شهری و از زمینه فنی صرف، به زمینه‌ای گسترده‌تر تغییر می‌دهد و برنامه‌ریزی را قادر می‌کند که به شیوه‌ای پیش‌رود که ماهیت فضایی را نادیده نگیرد و بتواند مهار لازم را به‌کار برد (Rubenstein-Montano, 2000, 163).

### ۳-۳-۱- فرایند مدیریت دانش

فرایند مدیریت دانش که بتواند در عین متصل شدن به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شهری، به توان یکپارچگی نیز یاری رساند، در چهار مرحله اصلی به صورت زیر معرفی شده است (Anand & Singh, 2011, 934-935; Otim, 2006, 599-600):

**مرحله نخست** - تولید دانش: فرایند شناسایی، گرفتن، اکتساب و ایجاد دانش با دریافت دانش بیرونی یا با ایجاد دانش در فرایندهای یادگیری.

**مرحله دوم** - سازماندهی و نگهداشت دانش: فرایند مدون کردن دانش صریح و تبدیل دانش ضمنی به یک شکل قابل درک به همراه فرایند ذخیره دانش و امکان بازیابی و نگهداری آن به صورتی که در دسترس مصرف‌کنندگان باشد.

**مرحله سوم** - به‌اشتراک‌گذاری و انتشار دانش با فرایندی در دو شکل دانش ضمنی و دانش صریح: دانش نیازمند دسته‌بندی و ذخیره شدن در چارچوب استاندارد برای باز-استفاده است.

**مرحله چهارم** - استفاده و به‌کارگیری دانش<sup>۱۲</sup>: فرایند این مرحله با سه فرایند دیگر دانش در ارتباط بوده و به آنها یاری می‌رساند.

### ۲- بررسی رابطه برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه دانش - پایه و چارچوب‌های سیاست‌گذاری شهری و کلان‌شهری

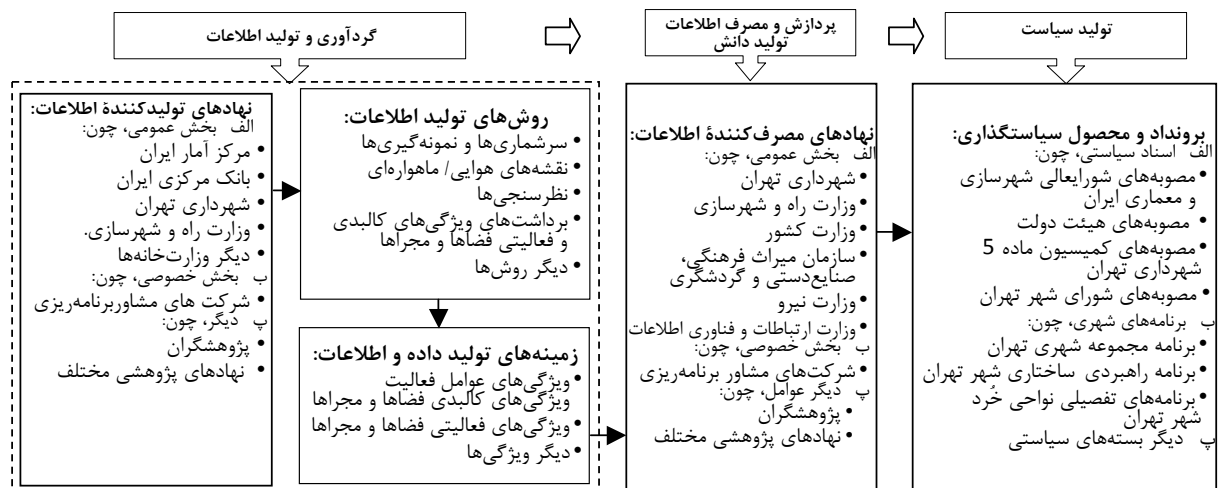
در هریک از ابعاد و گونه‌های سیاست‌گذاری یکپارچه (که در بند ۱-۲ مقاله تشریح شد)، مدیریت دانش فعال است: در پایین‌ترین سطح از هماهنگی و یکپارچگی، عوامل تصمیم‌گیری فقط درباره فعالیت سایرین اطلاع دارند و برای اجتناب از دوباره‌کاری یا مداخله در تصمیم‌های دیگر عوامل تصمیم‌گیری تلاش می‌کنند (Peters, 1998b, 7)، در سطوح بالاتر، فرایندهای مدیریت دانش و یادگیری از تسلط عقلانیت فنی و شکست در یادگیری و تجربه به سوی سازوکاری حرکت می‌کنند تا سیستم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری از آن گونه‌های دانش که ظرفیت یادگیری پیوسته را ایجاد می‌کنند، بهره‌برند (Holden, 2012, 313-314). فرایندهای یادگیری در تأمین محتوای کافی برای توسعه شبکه‌های همیاری، چارچوب‌های انگاشتی مشترکی را فراهم می‌کنند که هم برای یکپارچگی در «فرایند سیاست‌گذاری» و هم برای یکپارچگی در «دانش سیاست‌گذاری»<sup>۱۳</sup> توسط برخی (Tsekos, 2003, 4) از پیش نیازهایی ضروری به‌شمار آمده‌اند.

کلان شهر تهران با تاکید بر مدیریت دانش به منظور تسهیل اثر مدیریت دانش در دستیابی به سیاست‌گذاری یکپارچه را ابتدا پیشنهاد کرده و سپس به کارگیرد. به منظور یافتن مصادیق بود یا نبود یکپارچگی، روش به کار گرفته شده در مرحله چهارم به ترکیب و سنتز نتایج مطالعات اسناد سیاستی و یا سیاست‌گذاری موجود در کلان شهر تهران (مندرج در ستون نخست در نمودار ۲) با استفاده از ترکیب دو دسته معیار تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری و حضور چارچوب مدیریت دانش در کلان شهر تهران با استفاده از روشی که در مرحله سوم معرفی شده است، می‌پردازد.

**۲-۳- مرحله دوم- ردیابی و مصورنمودن فرایند تولید سیاست و یا سیاست‌گذاری و ردیابی اسناد سیاستی در کلان شهر تهران**  
فرایند تولید سیاست و یا سیاست‌گذاری و اسناد سیاستی در کلان شهر تهران را می‌توان در پیوستاری از تولید اطلاعات، مصرف اطلاعات و تولید سیاست معرفی کرد (نمودار ۲). نهادهای تولید اطلاعات، اطلاعات مورد نیاز را گردآوری و پردازش کرده و به تولید اسناد لازم می‌پردازند. اسناد تولید شده در اختیار نهادهای مصرف‌کننده اطلاعات قرار گرفته و اسناد و اطلاعات جدید تولید و در اختیار سیاست‌گذاران و یا نهادهای تولید سیاست قرار می‌گیرد. چندانگی و پیچیدگی عوامل سیاست‌گذار، روابط و ارتباطات متقابل نهادهای تولید و مصرف اطلاعات، نشان از پیچیدگی فرایند تولید سیاست و نیز فرایند بسیار پیچیده‌تر اجرای سیاست دارد.

**۳-۳- مرحله سوم - معرفی روش تحلیل یکپارچگی سیاست‌گذاری از منظر مدیریت دانش در کلان شهر تهران**  
تحلیل یکپارچگی سیاست در کلان شهر تهران، از منظری برمی‌خیزد که دو دسته معیار "تحلیل یکپارچگی سیاست" و "تحلیل چارچوب مدیریت دانش در سیاست‌گذاری" را با هم ترکیب می‌کند. این منظر دوگانه بر ارزش‌ها، اهداف کلان، نظریه‌های مرتبط با مشکل (یعنی پیوستاری از مشکلات

مطوف، ۱۳۸۹)، نیاز به سازوکار مدیریت اطلاعات و دانش شهر و نیز دانش-پایه بودن میانکنش میان عوامل تصمیم‌گیری شهری را مطرح می‌کند. در پژوهشی دیگر (حسینی، ۱۳۹۰)، اهمیت دانش ضمنی و استفاده و به اشتراک‌گذاری آن در میان عوامل تصمیم‌گیری در شهر تهران با تأکید بر جنبه‌های سازمانی مدیریت دانش، تشریح شده است. در این پژوهش عوامل چندانگانه درگیر در سیاست‌گذاری شهر تهران در نظر گرفته نشده و فقط اهمیت به کارگیری مدیریت دانش در شهرداری تهران به عنوان یک سازمان مستقل، ردیابی شده است. در زمینه اجرایی، در نهادهای درگیر در تولید سیاست، چارچوب مدیریت دانش در فرایند تولید و مصرف اسناد سیاستی چون مصوبه‌های شورایی عالی شهرسازی و معماری، مصوبه‌های هیئت دولت، مصوبه‌های کمیسیون ماده ۵ و برنامه‌های شهری چون برنامه مجموعه شهری تهران، برنامه راهبردی-ساختاری شهر تهران، برنامه‌های تفصیلی نواحی خرد شهر تهران و دیگر بسته‌های سیاستی به کار گرفته نشده‌ای که زمینه‌ای برای سیاست‌گذاری یکپارچه در این کلان شهر فراهم آورده‌اند، مطرح شده است. با این وجود تلاش‌هایی در کلان شهر تهران چون راه‌اندازی پایگاه داده‌های مکانی در شهرداری تهران و ایجاد رصدخانه شهر تهران - که با تکیه بر فناوری اطلاعات در تلاش برای رفع کمبود اطلاعاتی، بستری برای گردآوری داده‌های مختلف شهری در ابعاد و بازه‌های زمانی متفاوت است، انجام شده که با وجود ضرورت چنین پایگاه‌های داده‌ای برای راه‌اندازی مدیریت دانش، به دلیل نبود چارچوب و سازوکاری مناسب، هماهنگ و یکپارچه، فرایند لازم برای ارتقای داده‌ها به اطلاعات و در مرحله بعد دانش شهری پیموده نشده است. در نبود چنین چارچوب، سازوکار و فرایندی، امکان باز-استفاده از دانش و یادگیری از تجارب گذشته برای سیاست‌گذاری یکپارچه در فرایندهای سیاست‌گذاری شهری در کلان شهر تهران، فراهم نشده است. این مقاله می‌کوشد - در پاسخ به چنین نارسایی‌های پژوهشی و عملیاتی - روشی برای تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری



نمودار ۲- فرایند تولید سیاست، عوامل سیاست‌گذاری و روابط کارکردی میان عوامل و سیاست‌ها در کلان شهر تهران.

دستورکار، با در نظر گرفتن سه جنبه مهم گونه‌های مختلف روش تحلیل محتوای کیفی بوده است: (الف) بررسی محتوای آشکار متون، (ب) بررسی محتوای نهان متون و (پ) بررسی آن چه که در متون مطرح نشده اما ضرورت آن توسط پژوهشگر به تشخیص درمی‌آید، به قصد رویارویی با چنین مشکلاتی بوده است. روش ترکیب و سنتز اسناد سیاستی و برنامه‌های شهری تهران در این مقاله بر پایه ردیابی دوگانگی یکپارچگی / عدم یکپارچگی در سیاست‌های پیشنهادی برنامه‌ها و اثرات در نظر آمده برای مدیریت دانش در برنامه‌ریزی این کلان‌شهر قرار گرفته است. معیارهای تحلیل این مقاله شامل دو دسته معیار پیشنهادی برای سنجش وضعیت سیاست‌گذاری کلان‌شهر تهران از نظر دوگانگی یکپارچگی / عدم یکپارچگی و تحلیل چارچوب مدیریت دانش در این کلان‌شهر تهران است. نتایج ترکیب و سنتز معیارها و ترکیب و سنتز اطلاعات، با به‌کارگیری روش تحلیل یکپارچگی سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران با استفاده از چارچوب تحلیل مدیریت دانش در گام سوم همین مرحله معرفی شده است.

**۳-۲-۳- گام دوم- معیار سنجش پیشنهادی: ترکیب دو دسته معیارهای یکپارچگی سیاست‌گذاری و مدیریت دانش**  
ردیابی و یافتن مشکل نبود یکپارچگی در کلان‌شهر تهران (که در مرحله چهارم فرایند پیشنهادی تحلیل یکپارچگی سیاست در کلان‌شهر تهران در این مقاله انجام شده است)، نیازمند یافتن ابعاد چندپارگی و یا نبود یکپارچگی در این کلان‌شهر است. بر پایه مطالعات انجام شده در مورد کارهای، Underdal, 1980, 160-162, Kidd, 2007, 167, Stead & Meijers, 2009, 320-31, Briassoulis, 2005, 29-31, و Bornemann, 2007, 6-8, 321, در پژوهش پایه این مقاله، فهرستی از معیارهای سنجش وضعیت یکپارچگی در سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران تعیین شده که در سه زمینه اصلی و ابعاد فرعی آنها قرارداد شده است.<sup>۱۱</sup> ترکیب دو دسته معیار پیشنهادی تحلیل یکپارچگی سیاست‌ها و معیارهای حضور مدیریت دانش در کلان‌شهر تهران (که بر پایه چارچوب‌های نظری هدایت‌کننده این دو مسیر تحلیل موازی در این مقاله قراردادند)، در جدول ۲ معرفی شده است.

**۳-۴- مرحله چهارم- به‌کارگیری روش تحلیل یکپارچگی سیاست‌گذاری در چارچوب مدیریت دانش در کلان‌شهر تهران**  
روش به‌کارگیری چارچوب پیشنهادی تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری کلان‌شهر تهران در این مقاله با "روش ترکیب و سنتز اسناد سیاست‌گذاری" با به‌کارگیری معیارهای دوگانه تحلیل یکپارچگی و حضور مدیریت دانش در برنامه‌های شهری اثرگذار بر ساختار فضایی و فعالیت‌ها و فرایندها و روابط کارکردی میان عوامل سیاست‌گذاری در این کلان‌شهر، در سه سطح به‌صورتی که در جدول ۳ معرفی شده، در نظر آمده است.<sup>۱۲</sup> (نخست) در سطح روابط کارکردی میان کلان‌شهر تهران با سکونت‌گاه‌های پیرامونی آن: برنامه مجموعه شهری تهران، سال ۱۳۸۲، (دوم) در سطح کلان‌شهر تهران: برنامه راهبردی - ساختاری شهر

سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها)، منابع، توانمندی‌های مدیریت دانش و عضویت چندگانه عوامل سیاست‌گذاری و اجرا، وظایف و دستورکارهای آنها در موقعیت‌های عمل ویژه و شیوه‌های متفاوتی که آنها منافع خود را پی‌گیری می‌کنند، تأکید دارد. برای تحلیل وضعیت یکپارچگی سیاست در کلان‌شهر تهران، روش تحلیل چارچوب مدیریت دانش در سیستم سیاست‌گذاری کلان‌شهر تهران (یعنی سیاست‌گذاری یکپارچه دانش-پایه)، بر پایه تعریف و انتخاب مجموعه‌ای از معیارهای مناسب منتج از مطالعات پایه و نظری این مقاله، قرارداد.

### ۳-۳-۱- گام نخست- معرفی روش ترکیب و سنتز بیانیه‌های سیاستی برای تحلیل یکپارچگی در سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران

برای تحلیل اطلاعات، نتایج مطالعات از پیش موجود (شامل اسناد سیاستی و برنامه‌های شهری) کلان‌شهر تهران، ترکیب و سنتز شده‌اند. از میان اسناد سیاستی و برنامه‌های شهری مرتبط با موضوع و دستورکار این مقاله، تکیه اصلی بر برنامه‌های شهری اصلی (یعنی برنامه مجموعه شهری تهران، سال ۱۳۸۲، برنامه راهبردی-ساختاری شهر تهران، سال ۱۳۸۶ و برنامه‌های تفصیلی نواحی خرد شهر تهران، سال‌های ۱۳۸۴ و پس از آن) است. این امر با به‌کارگیری روش تحلیل محتوای کیفی<sup>۱۳</sup> و اختیار معیارهایی انجام یافته که در پژوهش پایه این مقاله برای سنجش وضعیت سیاست‌گذاری کلان‌شهر تهران از نظر دوگانگی یکپارچگی / عدم یکپارچگی و حضور / عدم حضور مدیریت دانش مبتنی بر مطالعات گسترده مسیر نخست مقاله پیشنهاد شده و در جدول ۲ به‌صورتی فشرده معرفی شده‌اند. روش تحلیل محتوای کیفی در پی یافتن بیانیه‌های محتوایی است (Gillham, 2000, 13-18, Kohlbacher, 2006, 29-33)؛ و در پژوهش روشی است برای توصیف هدفمند و سیستماتیک محتوای متون یا پژوهش‌های از پیش موجود. با توجه به این که بسیاری از روش‌های موجود ترکیب و سنتز پژوهش‌های موجود میل به حرکت از کمی بودن به سوی کیفی بودن دارند، اما این امر و نیز اصل کلی استفاده سیستماتیک از این‌گونه روش‌ها، دارای قیود و بازدارنده‌هایی چند نیز هست. یک بازدارنده اصلی در به‌کارگیری این روش‌ها - در هر دو جنبه کیفی و کمی - در پژوهش پایه این مقاله، پیروی نمودن اسناد سیاستی و برنامه‌های شهری موجود تهران (چه برنامه‌های شهری که به صورتی مستقیم در تحلیل به‌کاررفته و چه آن دسته که غیرمستقیم و فقط بعنوان اطلاعات پشتیبان و شهودی نویسندگان) به‌کار گرفته شده‌اند، از اصول پژوهشی است که مورد نظر چنین روش‌های پژوهشی قرارداد. این نکته، تا حدی امکان‌پذیری به‌کارگیری چنین روش‌های آماری را مخدوش می‌کند مگر آن که کوششی در راستای مناسب‌سازی این روش‌ها با ویژگی‌های اسناد سیاستی موجود تهران بشود که در پژوهش‌های مرتبط با این مقاله به این امر پرداخته شده است.<sup>۱۴</sup> در واقع، انتخاب اسناد سیاستی برای انجام فرایند اصلی ترکیب و سنتز و نیز وارد کردن نتایج بررسی اسناد پراکنده ولی مرتبط با این



تدبیر چارچوب مدیریت دانش برای سیاست‌گذاری یکپارچه در کلان‌شهر تهران

جدول ۲- ماتریس ترکیب دو دسته معیارهای مرتبط با سیاست‌گذاری یکپارچه و مدیریت دانش مناسب به‌کارگیری در کلانشهر تهران.

سیاست‌گذاری یکپارچه	ترکیب دو دسته معیار: ارتباط سیاست‌گذاری یکپارچه و مدیریت دانش	
	تعریف	ابعاد
<ul style="list-style-type: none"> <li>پذیرش دیدگاهی بلندمدت: ارزش‌گذاری سیاست‌های گزینه، هم بر پایه منافع کوتاه مدت و هم پیامدهای بلند مدت.</li> <li>یکپارچگی عرصه‌های سیاست عمومی*.</li> <li>یکپارچگی سیاست*.</li> <li>یکپارچگی سیاست میان نهادهای بخش عمومی در محدوده‌های مجاور یا دارای منافع مشترک.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>وجود یک پایه دانش در مورد پیامدهای تصمیم‌ها در گذشته برای آینده‌نگری پیامدهای تصمیم‌ها در آینده.</li> <li>تغذیه پایه دانش از داده‌ها و دانش تولیدشده در عملیات روزانه برای بهبود پیوسته پایه دانش.</li> </ul>	زمان
	<ul style="list-style-type: none"> <li>تبادل دانش، اطلاعات و داده میان بخش‌های سیاست‌گذاری؛ آگاهی سیاست‌گذاران از مشکلات، تصمیم‌ها و سیاست‌ها در بخش‌های مختلف.</li> <li>ایجاد پایه دانش مشترک یا مکمل که مواردی چون انگاشت‌ها و معیارهای ارزش‌گذاری را ترکیب و یکسان‌سازی می‌کند.</li> <li>وجود تجارب گسترده.</li> <li>وجود پایه دانش در مورد منافع همه عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست در زمینه‌های گوناگون سیاست‌گذاری.</li> <li>وجود پایه دانش فراگیر دربرگیرنده دانش بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلب.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ایجاد فرایندی یکپارچه برای تصمیم‌سازی دانش-پایه برای همه زمینه‌های سیاستی.</li> <li>ایجاد ساختارهای داده‌ای قابل استفاده (از نظر همخوانی واحدهای تولید و تحلیل داده، دوره‌های زمانی تولید و بروزرسانی داده) برای همه عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست.</li> <li>ایجاد سازوکاری برای تبادل دانش بین تمام سطوح حکمرانی یا جغرافیایی-اداری.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>یکپارچگی میان عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های بخشی یا درون-بخشی (شامل یکپارچگی بین-سازمانی و درون-سازمانی).</li> <li>یکپارچگی افقی میان عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست*.</li> <li>یکپارچگی درون-بخشی و بین-بخشی میان حوزه‌های سیاستی گوناگون.</li> <li>یکپارچگی در سطوح راهبردی و تاکتیکی (عملیاتی).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تولید معیارهای یکپارچه ارزش‌گذاری.</li> <li>توجه به ظرفیت‌های یادگیری برای توسعه شبکه‌های همیاری.</li> <li>استفاده گروه‌های کاری متشکل از عوامل سیاست‌گذاری از یک پایه دانش مشترک برای ارزیابی، تحلیل و بازطراحی جنبه‌های ساختاری و کارکردی سازوکارهای سیاست‌گذاری خود.</li> </ul>	فعالان
	<ul style="list-style-type: none"> <li>تولید معیارهای یکپارچه ارزش‌گذاری.</li> <li>توجه به ظرفیت‌های یادگیری برای توسعه شبکه‌های همیاری.</li> <li>استفاده گروه‌های کاری متشکل از عوامل سیاست‌گذاری از یک پایه دانش مشترک برای ارزیابی، تحلیل و بازطراحی جنبه‌های ساختاری و کارکردی سازوکارهای سیاست‌گذاری خود.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>یکپارچگی درون-بخشی و بین-بخشی میان حوزه‌های سیاستی گوناگون.</li> <li>یکپارچگی در سطوح راهبردی و تاکتیکی (عملیاتی).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>یکپارچگی در تولید معیارهای یکپارچه ارزش‌گذاری.</li> <li>توجه به ظرفیت‌های یادگیری برای توسعه شبکه‌های همیاری.</li> <li>استفاده گروه‌های کاری متشکل از عوامل سیاست‌گذاری از یک پایه دانش مشترک برای ارزیابی، تحلیل و بازطراحی جنبه‌های ساختاری و کارکردی سازوکارهای سیاست‌گذاری خود.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>وارد کردن درون‌دادها و برون‌دادهای سیاست‌گذاری در پایه دانش برای ارزش‌گذاری ساختارها و فرایندها در برابر اهداف عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست.</li> <li>وارد کردن معیارهای ارزیابی فرایندهای اجرای سیاست (شامل پی‌گیری اهداف کلان، خرد و راهبردهای تدوین‌شده) در پایه دانش مورد استفاده عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست.</li> </ul>	ارزیابی گزینه‌های سیاستی از دیدگاه تمام عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست
	<ul style="list-style-type: none"> <li>یکپارچگی در تولید معیارهای یکپارچه ارزش‌گذاری.</li> <li>توجه به ظرفیت‌های یادگیری برای توسعه شبکه‌های همیاری.</li> <li>استفاده گروه‌های کاری متشکل از عوامل سیاست‌گذاری از یک پایه دانش مشترک برای ارزیابی، تحلیل و بازطراحی جنبه‌های ساختاری و کارکردی سازوکارهای سیاست‌گذاری خود.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>یکپارچگی در تولید معیارهای یکپارچه ارزش‌گذاری.</li> <li>توجه به ظرفیت‌های یادگیری برای توسعه شبکه‌های همیاری.</li> <li>استفاده گروه‌های کاری متشکل از عوامل سیاست‌گذاری از یک پایه دانش مشترک برای ارزیابی، تحلیل و بازطراحی جنبه‌های ساختاری و کارکردی سازوکارهای سیاست‌گذاری خود.</li> </ul>

\* در تمام سطوح حکمرانی یا در محدوده‌های جغرافیایی-اداری مختلف

جدول ۳- ماتریس تحلیل محتوای برنامه‌های شهری تهران برحسب معیارهای ترکیبی یکپارچگی مدیریت دانش.

زمینه‌های دوگانه تحلیل متن	کلان‌معیارهای تحلیل*	متون مورد تحلیل			
		معیارهای خرد تحلیل: الف- یکپارچگی ب- مدیریت دانش	برنامه مجموعه شهری تهران (۱۳۸۲)	برنامه راهبردی- ساختاری شهر تهران (۱۳۸۶)	برنامه‌های تفصیلی نواحی خرد شهر تهران (۱۳۸۴ و بعد)
یکپارچگی در سیاست‌گذاری	جامعیت	یکپارچگی پهنه‌های سیاست عمومی برای تقسیم‌های سرزمینی	کار شده	کم کار شده	بسیار کم کار شده
		یکپارچگی فعالیت‌های بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلب در هر محدوده جغرافیایی	بسیار کم کار شده	بسیار کم کار شده	کار نشده
		انسجام سیاستی میان تمام مقیاس‌ها و سطوح حکمرانی یا جغرافیایی-اداری	بسیار کم کار شده	کم کار شده	کار نشده
	تجمع	انسجام سیاستی میان مراجع همجوار در نواحی با دارای منافع مشترک	کم کار شده / قابل پی‌گیری نبوده	کم کار شده	کار نشده
		یکپارچگی ارزش‌ها: تولید معیارهای یکپارچه ارزش‌گذاری	کم کار شده / قابل پی‌گیری نبوده	کار نشده	کار نشده
		یکپارچگی در سطح عملیاتی میان عوامل سیاست‌گذاری در تمام سطوح حکمرانی یا جغرافیایی-اداری	کار نشده / قابل پی‌گیری نبوده	کار نشده	کار نشده
همخوانی	یکپارچگی فرایندهای تدوین و اجرای سیاست	کار نشده / قابل پی‌گیری نبوده	کار نشده	کمی کار نشده	

زمینه های دوگانه تحلیل متن	کلان تحلیل * معیارهای	متون مورد تحلیل	برنامه مجموعه شهری تهران (۱۳۸۲)	برنامه راهبردی- ساختاری شهر تهران (۱۳۸۶)	برنامه های تفصیلی نواحی خرد شهر تهران (۱۳۸۴ و بعد)
مدیریت دانش	تولید دانش	وجود یک پایه دانش در مورد پیامدهای تصمیم ها در گذشته برای آینده نگری پیامدهای تصمیم ها در آینده	بسیار کم کار شده	کم کار شده	بسیار کم کار شده
	سازماندهی و نگهداری دانش	تغذیه پایه دانش از داده ها و دانش تولید شده در عملیات روزانه برای بهبود پیوسته پایه دانش	بسیار کم کار شده	کم کار شده	کم کار شده
		وجود سازوکار تبادل دانش بین تمام سطوح حکمرانی یا جغرافیایی-اداری	کم کار شده	کم کار شده	کم کار شده
		استفاده عوامل سیاست گذاری از یک پایه دانش مشترک برای سازوکارهای سیاست گذاری خود	کار نشده	کار نشده	کار نشده
	تبادل / انتشار دانش	تدارک برای تبادل دانش، اطلاعات و داده میان بخش های سیاست گذاری	کار نشده	بسیار کم کار شده	کار نشده
		وجود پایه دانش مشترک / مکمل که انگاشت ها و معیارهای ارزش گذاری را ترکیب و یکسان سازی کند	کار نشده	کار نشده	کار نشده
		وجود پایه دانش فراگیر دربرگیرنده دانش بخش های عمومی، خصوصی و داوطلب	کار نشده	کار نشده	کار نشده
	استفاده و به کاربردن باز استفاده از دانش	توجه به ظرفیت های یادگیری برای توسعه شبکه های همیاری	کار نشده	بسیار کم کار شده	کار نشده
		وارد کردن برون داده ها و برآمدهای سیاست گذاری در پایه دانش	کار نشده	بسیار کم کار شده	کار نشده
			وارد کردن درون داده ها و برون داده های سیاست گذاری در پایه دانش برای ارزش گذاری ساختارها و فرایندها در برابر اهداف عوامل سیاست گذاری و اجرای سیاست	کار نشده	بسیار کم کار شده

### ۳-۴-۲- گام دوم: ردیابی و تفسیر عرصه های مشکل نبود

#### یکپارچگی در سیاست گذاری کلان شهر تهران

در کلان شهر تهران که مرکز تمام فعالیت های ملی و استقرار نهاد های حکومتی افزون بر فعالیت های سطح محلی است، تصمیم گیری ملی و محلی - که به معنای سیاست گذاری و سیاست گزاران چندگانه و گوناگون درگیر در برنامه ریزی و مدیریت این کلان شهر است - درهم آمیخته است. این امر، هماهنگی و یکپارچگی اهداف، سیاست ها و تصمیم های عوامل سیاست گذاری و اجرای سیاست (در هر دو بخش عمومی و خصوصی) در کلان شهر تهران را در عین ضرورت تبدیل به امری پیچیده نموده است. تحلیل یکپارچگی در سیاست گذاری، نیازمند ردیابی و یافتن مشکل نبود یکپارچگی و ابعاد چندپارگی در کلان شهر تهران است. مشکل نبود یکپارچگی در سیاست گذاری در کلان شهر تهران با به کارگیری معیارهای ترکیبی پیشنهادی این مقاله برای سنجش دوگانگی یکپارچگی / عدم یکپارچگی در این کلان شهر از منظر مدیریت دانش (جدول ۲)، با تحلیل برنامه های شهری و اسناد سیاستی تدوین شده از سوی عوامل تصمیم گیری یا سیاست گزاران بسیار و زمینه های سیاست گذاری چندگانه در این کلان شهر بر اساس این معیارها، شناسایی و تحلیل شده است. در معرفی برون داد این تحلیل،

تهران، سال ۱۳۸۶ و (سوم) در سطح نواحی خرد: برنامه های تفصیلی مناطق ۲۲ گانه تهران از سال ۱۳۸۴ به بعد. در این مرحله برای تحلیل، ترکیب و سنتز اسناد سیاست گذاری، چهار گام زیر پیموده شده اند: (گام نخست) تحلیل متن اسناد برنامه ریزی شهری از نظر پاسخگویی به معیارهای ترکیبی، (گام دوم) ردیابی و تفسیر مشکل نبود یکپارچگی در سیاست گذاری کلان شهر تهران، (گام سوم) به کارگیری چارچوب مدیریت دانش در تحلیل یکپارچگی در سیاست گذاری کلان شهر تهران و (گام چهارم) ترسیم خطوط کلی تجویز چارچوب مدیریت دانش برای سیاست گذاری یکپارچه دانش-پایه در کلان شهر تهران.

### ۳-۴-۱- گام نخست: تحلیل متن اسناد برنامه ریزی شهری از

#### نظر پاسخگویی به معیارهای ترکیبی

ردیابی هریک از معیارهای ترکیب شده، در متن سه سند برنامه ریزی شهر تهران، زمینه شناسایی مشکل نبود یکپارچگی در سیاست گذاری (در گام دوم همین مرحله) و تحلیل چارچوب مدیریت دانش در سیاست گذاری کلان شهر تهران (در گام چهارم این مرحله) را فراهم نمود. در جدول ۳، تحلیل محتوای برنامه های شهری تهران بر حسب معیارهای ترکیبی یکپارچگی و مدیریت دانش معرفی شده است.<sup>۱۶</sup>

اثر نقش و کارکرد برنامه‌ریزی در سطوح ملی و محلی بر این سطح برنامه‌ریزی، در سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران نادیده‌گرفته شده است. این واقعیت بر اختیار مستدل یک رهیافت برنامه‌ریزی یکپارچه و شفاف (یعنی رهیافتی که توسط سازوکارهای پشتیبان برنامه‌ریزی تحکیم شده باشد و دارای مناسبت با شرایط حکمرانی کشور ایران و کلان‌شهر تهران باشد) و نیز آگاهی پیش‌رونده در این مورد که برنامه‌ریزی فرایندی است پیوسته، سازش‌پذیر و دانش-پایه و نه فعالیتی که فقط به تولید برنامه برای وضعیت پایانی سیستم مورد برنامه‌ریزی، تأکید دارد. این عرصه مشکل خود نشان از تناقض بین رفتار سیاسی و سیاست‌گذاری نیز دارد، یعنی اختیار التقاطی کاربری برنامه‌ریزی در تهران، بدون هرگونه تفکر منطقی و عقلانی در مورد شرایط حکمرانی کشور ایران و کلان‌شهر تهران و نیز سیستم‌های پشتیبان مناسب است.

### ۳-۴-۳- گام سوم: به‌کارگیری چارچوب مدیریت دانش برای تحلیل یکپارچگی سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران

با تعریف چارچوب مدیریت دانش و معیارهای پیشنهاد شده برای سنجش آن، وضعیت به‌کارگیری چارچوب مدیریت دانش در کلان‌شهر تهران به‌عنوان یکی از پایه‌های سیاست‌گذاری یکپارچه با بررسی تحلیلی برنامه‌های شهری و اسناد سیاستی تدوین شده توسط نهادهای درگیر در سیاست‌گذاری و روندکارهای تولید و اجرای سیاست در کلان‌شهر تهران ردیابی و تحلیل شده<sup>۱۷</sup> که جدول ۴ نتایج این تحلیل را نشان می‌دهد.

### ۳-۴-۴- گام چهارم: ترسیم خطوط کلی تجویز چارچوب مدیریت دانش برای سیاست‌گذاری یکپارچه دانش-پایه در کلان‌شهر تهران

برای دستیابی به سیاست‌گذاری یکپارچه دانش-پایه در کلان‌شهر تهران - بر پایه پژوهش‌های نظری و نتایج به‌کارگیری چارچوب تحلیل مدیریت دانش در فرایند سیاست‌گذاری در کلان‌شهر تهران - با استفاده از نتایج تحلیل، ترکیب و سنتز متن اسناد سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری، با ردیابی و به‌کارگیری روندکارهای تولید و مصرف اطلاعات در نهادهای درگیر در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست و نیز با استناد به شناسایی موانع و کمبودهای چارچوب مدیریت دانش در سیاست‌گذاری به عنوان شالوده یکپارچگی سیاست در کلان‌شهر و منطقه کلان‌شهری تهران فرایند چهار مرحله‌ای زیر پیشنهاد می‌شود:

**نخست-** ایجاد یک پایه دانش یکپارچه و ساختار داده قابل انطباق برای گونه‌های متفاوت دانش برای زمینه‌های سیاست‌گذاری چندگانه و گوناگون و اجرای سیاست‌ها.

**دوم-** ایجاد یک سیستم یکپارچه پشتیبان برنامه‌ریزی (به عنوان نتیجه کوشش مشترک نهادها و سازمان‌های تولیدکننده اطلاعات شهری) برای هماهنگ نمودن کوشش‌های برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شهری.

**سوم-** تدبیر یک رهیافت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری فضایی

جنبه‌های مختلف نبود هماهنگی و یکپارچگی در کلان‌شهر تهران را چنین می‌توان بیان نمود:

### نخست- نبود هماهنگی بین تصمیم‌های عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست در بخش‌های گوناگون:

در بخش عمومی در سطح ملی، چندگانگی تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیرانی که سیاست‌ها را تولید کرده، در مورد آنها تصمیم می‌گیرند و آنها را اجرا می‌کنند، وجود دارد. این عوامل از یک سو وظایف جداگانه‌ای را بر عهده دارند، و از سوی دیگر در حوزه خاصی دارای قدرت بوده و به عمل می‌پردازند. یعنی برای رویارویی با مشکلات بخشی یا درون-بخشی خود، بر پایه دستورکاری که تقسیم کار و برنامه‌های ملی برای آنها تعیین کرده است، به سیاست‌گذاری و اجرای آن در شهرها، به ویژه در کلان‌شهر تهران به عنوان پایتخت کشور می‌پردازند. در حالی که به جز این دستورکار بخشی یا درون-بخشی، دغدغه دیگری در موارد مرتبط نداشته و در نتیجه ناسازگاری و ناهماهنگی بین سیاست‌های آنها و هم‌چنین پیامدهای کوتاه‌مدت و بلندمدت آنها بر یکدیگر و نیز بر ساختار فضایی کلان‌شهر تهران، نادیده گرفته می‌شود. عرصه مشکلی که در اینجا تعریف می‌شود، نبود هرگونه سازوکار برای همکاری، ارتباط و همیاری عوامل درگیر در تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و اجرای سیاست و نیز نبود سیاست‌های فضایی یکپارچه است. این ناهماهنگی در میان تصمیم‌های مراجع برنامه‌ریزی در سطوح جغرافیایی-اداری هم‌جوار شهر در منطقه کلان‌شهری نیز پیامدهای ساختار فضایی نابرابر و شدت یافتن گسترش کالبدی کلان‌شهر تهران را به همراه داشته است.<sup>۱۶</sup>

### دوم- نبود هماهنگی بین تصمیم‌ها و سیاست‌های محلی

**و ملی اثرگذار بر کلان‌شهر تهران:** کلان‌شهر تهران به عنوان پایتخت و شهر نخست کشور در معرض سیاست‌های ملی و حتی بین‌المللی قرار دارد. این درحالی است که تقاضاهای سکونت‌گاه‌های شهری، روستایی و نیمه شهری در منطقه کلان‌شهری تهران، نیازمند سیاست‌گذاری ویژه برای نیازها، تقاضاها و قیود داخلی در سطح محلی هستند. در نبود یک سازوکار سازمانی رسمی برنامه‌ریزی و مدیریت در کلان‌شهر تهران و منطقه کلان‌شهری دربرگیرنده آن، تناقض و نبود هماهنگی بین سیاست‌های سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی ایجاد شده است. این مشکل بر پایه این وضعیت در شهر تهران معرفی می‌شود که تصمیم‌های شورای شهر تهران (به عنوان تنها عامل سیاست‌گذار بخش عمومی که منتخب شهروندان این شهر است)، فقط پس از تأیید فرمانداری شهر تهران قابلیت اجرا شدن را پیدا می‌کنند اما سازوکاری برای هماهنگی تصمیم‌های فرمانداری شهر تهران و استانداری استان تهران (که از سازوکار برنامه‌ریزی در سطح ملی پیروی می‌کنند) و شهرداری این کلان‌شهر و نواحی فرا و فرو شهری آن در حوزه‌های سیاست‌گذاری محلی در کلان‌شهر تهران، تدبیر و به‌کارگرفته نمی‌شود.

### سوم- سستی رهیافت برنامه‌ریزی اختیارشده: جنبه‌های

نظری برنامه‌ریزی به‌ویژه در سطح کلان‌شهری و با توجه به

و راهبردی یکپارچه دانش-پایه مناسب شرایط کلان شهر تهران<sup>۱۸</sup> چارچوب مدیریت دانش در سیاست‌گذاری و مناسب شرایط کلان شهر تهران<sup>۱۸</sup> برای مراحل گوناگون برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری.

جدول ۴- ماتریس تحلیل فرایند مدیریت دانش در فرایند سیاست‌گذاری در کلانشهر تهران.

تحلیل فرایند مدیریت دانش در فرایند سیاست‌گذاری در کلان شهر تهران		فرایند مدیریت دانش
ویژگی‌های محتوایی	ویژگی‌های روندکاری	
<ul style="list-style-type: none"> <li>تکیه بر دانش تخصصی و صریح و نادیده گرفتن دانش ضمنی.</li> <li>کمبود و نبود اطلاعات معتبر و هماهنگ.</li> <li>نبود پایه دانش یکپارچه با ساختار مشترک و یکی شده</li> <li>تبدیل نشدن اطلاعات موجود به دانش مورد نیاز</li> <li>سیاست‌گذاری ناهماهنگی داده‌های تولید شده با نیازهای عوامل تولید و اجرای سیاست.</li> <li>نبود پایه دانش دربرگیرنده تجربه‌های پیشین برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و اجرا.</li> <li>بهره نگرستن از همه ظرفیت‌های اطلاعاتی موجود.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>نبود دستورکارها و ابزار یکپارچه‌کننده تولید اطلاعات و دانش.</li> <li>عدم هماهنگی تمام عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست در تولید پایه دانش (از نظر همخوانی واحدهای جغرافیایی تحلیل، دوره‌های زمانی تولید و بروزرسانی داده).</li> <li>نبود سیستم پشتیبان برای هماهنگ کردن و یکی‌سازی اطلاعات و دانش تولید شده.</li> <li>نبود سازوکاری سیستماتیک برای ورود ارزش‌های زمینه‌ای به فرایند سیاست‌گذاری.</li> <li>درگیر نشدن تمام عوامل تولید و اجرای سیاست در تولید و تبادل دانش.</li> <li>وجود مشکلات و موانع مالی و فنی عوامل تولید و اجرای سیاست در برآورده کردن نیازهای اطلاعاتی لازم برای سیاست‌گذاری شهری.</li> </ul>	تولید دانش*
<ul style="list-style-type: none"> <li>نبود پایه دانش ویژه سیاست‌گذاری (منطبق بر نیازهای سیاست‌گذاری) به عنوان پایه کار همه عوامل تولید و اجرای سیاست.</li> <li>وجود دوباره‌کاری در تولید داده‌ها و اطلاعات (چون اطلاعات کلیدی، فعالیتی به دلیل به اشتراک‌گذاری نشده آن‌ها.</li> <li>نبود سازوکار سنجش اعتبار و درستی داده‌های تولید شده و هماهنگ کردن آنها.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>نبود پایه دانش با ظرفیت به‌روزرسانی پیوسته.</li> <li>نبود سیستم‌های فرایندی و ارزیابی پایه دانش برای پی‌گیری اهداف سیاست‌گذاری.</li> <li>تکیه بر دانش و تخصصی و در نظر گرفتن دانش ضمنی.</li> </ul>	سازماندهی و نگهداشت دانش*
<ul style="list-style-type: none"> <li>در نظر گرفتن پیش شرط‌های مورد نیاز به اشتراک‌گذاری و تبادل دانش (شامل شناسایی گونه‌های مختلف دانش، فرایند مشارکتی و زیر ساخت فنی).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>نبود دستورکار قانونی الزام آور و مشترک برای به اشتراک‌گذاری دانش.</li> <li>مشخص نبودن گونه و گستره دانش به اشتراک‌گذاری شده میان عوامل سیاست‌گذاری و اجرای سیاست و سهم هر نهاد در تولید دانش.</li> <li>نبود زیرساخت‌ها سیستم‌های پشتیبان برای به اشتراک‌گذاری و تبادل اطلاعات.</li> </ul>	به اشتراک‌گذاری و انتشار دانش*
<ul style="list-style-type: none"> <li>وجود سیاست‌های غیریکپارچه و ناهماهنگ و گاهی در رقابت با یکدیگر.</li> </ul>	**	استفاده و بازاستفاده از دانش*

\* در کلانشهر تهران \*\* ترکیب ویژگی‌های روندکاری سه مرحله پیشین فرایند مدیریت دانش

## نتیجه

پیشنهادی این مقاله - یعنی تحلیل چارچوب مدیریت دانش در فرایند سیاست‌گذاری در کلان شهر تهران - فراهم شد. به‌کارگیری این چارچوب کاستی‌ها و موانع فرایند سیاست‌گذاری در کلان شهر تهران را در به‌کارگیری چارچوب مدیریت دانش و دستیابی به سیستم سیاست‌گذاری یکپارچه دانش-پایه مشخص می‌کند که بر پایه آن، در این مقاله فرایندی برای استقرار سیستم سیاست‌گذاری یکپارچه دانش پایه در کلان شهر تهران معرفی شد که این را می‌توان کوششی در راستای پرداختن به و به‌کارگیری هر یک از دو انگاشت اصلی این مقاله، یعنی «مدیریت دانش» و «سیاست‌گذاری یکپارچه» و نیز اتصال این دو انگاشت در برنامه‌ریزی کلان‌شهرهایی چون کلان شهر تهران که پیشینه‌ای - چه پژوهشی و چه سیاست‌گذاری - در این زمینه ندارند، به‌شمار آورد.

این مقاله پس از بیان اهمیت تغییر تأکید از برنامه‌ریزی شهری سنتی به برنامه‌ریزی کلان شهری فضایی، اهمیت رعایت نقش مدیریت دانش در استقرار و به‌کارگیری یک سیستم سیاست‌گذاری یکپارچه دانش-پایه را مورد بحث قرار داد. این تغییر، رهیافت برنامه‌ریزی سنتی به برنامه‌ریزی فضایی کلان شهری را به صورتی گسترش می‌دهد که سیستم‌های دانش شهری سازگار با اصول مدیریت دانش و سیاست‌گذاری دانش-پایه نیازمند آن است. برپایه تعریف انگاشت یکپارچگی در برنامه‌ریزی فضایی کلان شهری و همچنین معیارهای تشخیص یکپارچگی در برابر عدم یکپارچگی از یک سو و چارچوب مدیریت دانش از سوی دیگر، چارچوبی برای ردیابی یکپارچگی در سیاست‌گذاری و پایه دانش موجود در سیاست‌گذاری کلان شهر تهران بر پایه چارچوب تحلیل

## فهرست منابع

## پی نوشت‌ها

- احسن، م (۱۳۸۲)، مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، تهران.
- اداره کل راه و شهرسازی استان تهران (بی تا)، پایگاه داده‌ای طرح‌ها و برنامه‌های شهری، وزارت راه و شهرسازی، [www.trudo.ir](http://www.trudo.ir) (available at: [www.trudo.ir](http://www.trudo.ir), accessed in December 10, 2013).
- ایسنا (۱۳۸۵)، گزارش‌های تفصیلی اولین کارگاه متقدم محتوای طرح جامع تهران در ایسنا (۱۳۸۵)، [www.isna.ir](http://www.isna.ir) (available at: [www.isna.ir](http://www.isna.ir), accessed in December 13, 2013).
- حسینی، ز (۱۳۹۰)، امکان‌سنجی استقرار مدیریت دانش از نظر وضعیت زیرساخت‌های لازم در شهرداری منطقه ۸ تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شاهد.
- دبیرخانه شورای عالی شهرسازی معماری ایران (۱۳۷۸)، مقررات شهرسازی و معماری و طرح‌های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.
- کاظمیان، غلامرضا و میرعابدینی، زهره (۱۳۹۰)، آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری، هنرهای زیبا، شماره ۴۶، صص ۲۷-۳۸.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (بی تا)، سامانه قوانین و مقررات (available at: <http://rc.majlis.ir/fa/law>, accessed in December 13, 2013).
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، نهاد مشترک مسئول تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران (۱۳۸۶)، طرح راهبردی- ساختاری (جامع) تهران.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، نهاد مشترک مسئول تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران (۱۳۸۵-۱۳۸۴)، الگوی توسعه و طرح تفصیلی مناطق ۲۲ گانه شهر تهران.
- مطوف، شریف (۱۳۸۹)، مدیریت یکپارچه شهری و نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران، منظر، شماره ۶، صص ۲۴-۳۷.
- Ambroosi, Claudia Silvia, Baldinelli, Maria Baldinelli, Cappuccini, Emanuela, Migliardi, Federica (2010), Metropolitan Governance: Which Policies for Globalizing Cities, *Transit Study Review* (17), 320-331.
- Anand, Apurva, Singh, Mandeep (2011), Understanding Knowledge Management: a Literature Review, *International Journal of Engineering Science and Technology*, 3 (2), 926-939.
- Bornemann, Basil (2007), *Sustainable Development and Policy Integration - Some Conceptual Clarifications*, Paper presented at the 2007 Marie Curie Summer School on Earth System Governance, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Briassoulis, Helen (2005), *Complex Environmental Problems and the Quest for Policy Integration*, *Policy Integration for Complex Environmental Problems*, Briassoulis, H. (ed), Aldershot, Lonon, Asggate.
- Briassoulis, Helen (2004), *Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How*, Paper presented at the 2004 Berlin Conference "Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration".
- Bunker, Raymond, Searle, Glen, (2009), Theory and Practice in Metropolitan Strategy: Situating Recent Australian Planning, *Urban Policy and Research*, 27 (2), 101-116.
- Cowell, Richard, Martin, Steve (2003), The Joy of Joining up: Modes of Integrating the Local Government Modernization Agenda, *Environment and Planning Government and Policy*, 21, 159-79.
- Diamond, Derek R (1997), *Metropolitan Governance: Its Contemporary Transformation*, the Floersheimer Institute for Policy Studies, Jerusalem.
- Gillham, Bill (2000), *case study research methods*, Continuum, London.
- Holden, Meg (2012), Is Integrated Planning Any More than the Sum

- ۱ در این مقاله، سیاست (یا خط مشی) برابر با policy و متفاوت با politics، سیاست‌گذاری برابر با policy-making، سیاست‌گذاران برابر با policy-makers و سیاست عمومی برابر با public policy قرار گرفته است.
- ۲ در این مقاله "کلان شهر" برابر با واژه انگلیسی metropolis و مترادف واژه فارسی "بزرگ شهر" و "برنامه‌ریزی کلان شهری" / برنامه‌ریزی بزرگ شهری " برابر با واژه انگلیسی metropolitan planning در نظر آمده است (در دو رساله دکتری که این مقاله فصل مشترک آنها است، واژگان فارسی "بزرگ شهر" و برنامه‌ریزی بزرگ شهری" به کار رفته است).
- 3 Functional Integration.
- 4 Functional Interdependencies.
- ۵ در این مقاله «منطقه کلان شهری» برابر با واژه انگلیسی metropolitan region و مترادف با «منطقه بزرگ شهری»، متشکل از انباشتگی شهری (urban agglomeration) و نواحی پیرامونی (یعنی محیط پیرا-شهری یا peri-urban environment) آن شامل فضاهای طبیعی و فضاهای طبیعی، دربرگیرنده فعالیت‌های کشاورزی، مسکونی صنعتی و جز آن و دیگر فعالیت‌های مکان یافته همراه با انواع زیرساخت‌ها، در نظر آمده است.
- ۶ سیاست‌گذاری بخشی یا درون-بخشی (sectoral or inter-sectoral policy-making) و سیاست‌های بخشی یا درون-بخشی (sectoral policies) که به معنای بیانیه‌های هدایت‌کننده اهداف و احکام نهاد‌های بخشی است و در برابر سیاست‌ها و سیاست‌گذاری یکپارچه و یا به بیانی دیگر سیاست‌گذاری بین-بخشی (inter-sectoral policy-making) قرار دارد.
- ۷ چون رهیافت مدیریت عمومی جدید (new public management) در بسیاری از کشورهای بیشتر توسعه یافته جهان پس از دهه ۱۹۸۰ میلادی 8 Welfare State.
- ۹ cross-cutting issues in policy-making یعنی موضوع‌هایی که سیاست‌گذاری درباره آنها بر دیگر موضوع‌ها تأثیرگذار است و موجب وابستگی زیرسیستم‌های مختلف می‌شود.
- 10 Political Fragmentation.
- ۱۱ دانش صریح (explicit knowledge) و دانش ضمنی (tacit knowledge) تعریف و گونه‌بندی دانش - به عنوان اطلاعات کارپردی - که در این مقاله در نظر گرفته شده عبارت است از: (نخست) دانش صریح (که می‌تواند آرایه، ذخیره، به اشتراک و به صورت کارآمد به کار گرفته شود) در برابر دانش ضمنی (که گسترش اطلاعات غیررسمی و دانشی را در برمی‌گیرد که بیان، آرایه و برقراری ارتباط با آن دشوار است) (Rubenstein-Montano, ۲۰۰۰) و (دوم) دانش فضایی (spatial knowledge) (مجموعه‌ای از اطلاعات با اشاره به مکان جغرافیایی و درک جامع از واقعیت‌ها، وابستگی‌های درونی، ارتباطات و پویایی‌ها، که قابلیت درک و به اشتراک گذاشته شدن توسط فرد یا گروه را دارد) در برابر دانش نافضایی (aspatial knowledge).
- 12 Knowledge Utilization.
- 13 Policy-Making Knowledge.
- ۱۴ qualitative content analysis methods و متفاوت با روش‌هایی با عنوان فرا-تحلیل (meta-analysis methods) با تکیه بیشتر بر اطلاعات کمی.
- ۱۵ مسلم است که چنین کاری نیاز به انجام پژوهش‌هایی پیشرفته و یا به زبانی دیگر هوشمندسازی دارد که از دست‌ورکار این مقاله فراتر می‌رود.
- ۱۶ به‌ویژه ناشی از افزایش پیوسته قیمت‌های زمین و فضای ساخته شده در نواحی درونی و بیرونی کلان شهر تهران و نیز گرایش (ظاهراً همیشگی) برای ویران کردن و از نو ساختن فضاهای ساخته شده (بیشتر مسکونی) برای تبدیل به ترکیبی از کاربردهای مسکونی و غیرمسکونی (بیشتر تجاری و اداری).
- ۱۷ نخست آن‌که به‌کارگیری چنین روشی در مواردی که جامعه آماری (چون اسناد سیاستی) هیچ‌گونه تطابقی با اصول پایه چنین روش‌هایی ندارند، بیشتر متکی بر عقل سلیم (common sense) است تا استفاده از آرایه از روش‌های آماری (چه کمی و چه کیفی)، هرچند کوششی در راستای مناسب‌سازی روش با شرایط موجود شده است. دوم آن‌که به دلیل حجم زیاد، مطالب مربوط به معیارهای دوگانه از مقاله حذف شده‌اند و تنها معیارهای ترکیبی گنجانده شده است.
- ۱۸ که تعیین این مناسبت در نتیجه انجام پژوهش‌های موردی و کارپردی می‌تواند مشخص شود.

Rubenstein-Montano, Bonnie (2000), a Survey of Knowledge-Based Information Systems for Urban Planning: Moving Towards Knowledge Management, *Computers, Environment and Urban Systems*, 24, 155-172.

Rubenstein-Montano, B., Liebowitz, J., Buchwalter, J., McCaw, D., Newman, B., Rebeck, K. (2001), A Systems Thinking Framework for Knowledge Management, *Decision Support Systems*, 31, 5-16.

Shannon, Margaret A., Schmidt, Christine (2002), Theoretical Approaches to Understanding Inter-sectoral Policy Integration, in: Tikkanen, Ilpo, Gluck, Peter, Pajujoja, Heikki. (eds.), *Cross-sectoral Policy Impacts on Forests*, Savonnila, Finland, European Forest Institute Proceedings, 46.

Stead, Dominic, Meijers, Evert (2009), Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors, *Planning Theory & Practice*, 10(3): 317-22.

Stead, Dominic, Meijers, Evert (2004), *Policy Integration in Practice: Some Experiences of Integrating Transport, Land Use Planning and Environmental Policies in Local Government*. Paper Presented at the Conference on the Human Dimensions of Global Environmental: Greening of Policies - inter-linkages and Policy Integration.

Thomas, Emry, V. (2003), Sustainable development, Market Paradigms and Policy Integration, *Journal of Environmental Policy and Planning*, 5(2), 201-16.

Tsekos, Theodore (2003), Towards Integrated Policy Making: Remediating the Public Action Dichotomy through Information and Communication Technologies and Learning", in: Rosenbaum, Allan, Gajdosova, Ludmila (eds.), *State Modernization and Decentralization, Implications for Education and Training*, Proceedings of the Joint Conference, International Association of Administration Worldwide.

Underdal, Arild (1980), Integrated Marine Policy -What? Why? How? *Marine Policy*, 4 (3): 159-69.

Wakstein, M. Allen (1972), Boston's Search for a Metropolitan Solution, *Journal of the American Institute of Planners*, 38(5), 285-296.

of Its Parts? Considerations for Planning Sustainable Cities, *Journal Of Planning Education and Research*, 32 (3), 305-318.

Kidd, Sue (2007), Towards a Framework of Integration in Spatial Planning: An Exploration from a Health Perspective, *Planning Theory & Practice*, 2 (8), 161-81.

Klosterman, Richard. (1997), Planning Support Systems: A New Perspective on Computer-Aided Planning, *Urban Studies* 17(1), 45-54.

Kohlbacher, Florian (2006), The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research, *Forum: Qualitative Social Research*, 7(1), Art. 21: 29-33. available at: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0601211>, accessed in May 20, 2014.

Ling, Tom (2002), Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems, *Public Administration*, 80(4), 615-42.

Needham, Andrew, Dieterich-Ward, Allen (2009), Beyond the Metropolis: Metropolitan Growth and Regional Transformation in Postwar America, *Journal of Urban History*, 35 (7), 943-969.

Otim, Samuel. (2006), *A Case-Based Knowledge Management System for Disaster Management: Fundamental Concepts*, Proceedings of the 3rd International ISCRAM Conference: 598-604.

Peters, B. Guy (1998a), Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination, *Public Administration*, 6 (76): 295-311.

Peters, B. Guy (1998b), *Managing Horizontal Government, the Politics of Coordination*, Canadian Centre for Management Development, Canada.

Peterson, John, Bomberg, Elizabeth (1999), *Decision-making in the European Union*, Basingstoke and Palgrave, New York.

Pfeffer, Karin, Baud. Isa., Denis. Eric, Scott, Dianne, Sydenstricker-Neto, John (2001), *Spatial Knowledge Management Tools in Urban Development*, N-AERUS: Urban Knowledge in Cities of the South.

Pollitt, Christopher, Bouckaer, Geert. (2011), *Public Management Reform - A Comparative Analysis*, New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, 3rd ed., Oxford, England, Oxford University Press.