

Agenda Setting Models in City Councils, the Role of Policy Makers and Executives

Original Article

Seyed Hamed Rastegar^{1*}

1- Ph. D graduated in public policy, the University of Tehran, Tehran, Iran

ARTICLE INFO

Article History

Received: 2024-02-19

Revised: 2024-04-23

Accepted: 2024-05-29

Keywords

Agenda Setting

Constructivist Grounded Theory

Hermeneutics

Local Government

Policy Making

ABSTRACT

Introduction

Although agenda setting deeply influences all other stages of the policy cycle such as tools and solutions choice and policy implementation, it is vague how actors in the urban policy-making process set the agenda. Problem-finding is normative and value-based, but problem-solving is a technical activity that presumes the problem [1]. Objectivist and technical views on the nature of the issues in public policy cannot explain why various policymakers, stakeholders, and agenda-setters interpret a unique reality differently. Various definitions and interpretations are often made around a single information about a problem. Agenda setting is choosing an issue to be decided and who decides to choose those problems to be dealt with. Deciding what will be the problems is even more important than deciding what will be the solutions [2]. This research aims to answer how an issue finds a chance to be put on the table in city council meetings and how solutions are made.

Materials and Methods

Hermeneutic phenomenology and observation as Phenomenological hermeneutics are methods that are applied to this research. Constructivist grounded theory is based on hermeneutic phenomenology, while it is inevitable to use phenomenological hermeneutics to a better understanding of agenda setting. Constructivist grounded theory starts with gathering data [28], then initial and focused coding is executed. Observation and text analysis are used here. Attendance in city council commissions and meetings made it possible for us to closely encounter the process of structuring problems that are likely to be set on the agenda. So, the behavior of actors in different commissions is analyzed by observation as well as bills drafts, and proposals. Seeing what people do directly, gives the researcher a great amount of simplicity that cannot be derived from asking them to describe what they do. Here, the researcher is a pure observer and avoids any intervention to preserve the real circumstances of research and concerns about attendance in commissions.

Findings

This research makes a distinction between two major actors in the agenda-setting process: executives (municipal officers) and policymakers (city council members). Findings show that each of them plays a different role in agenda setting according to various issues. While executives pay attention to technical and economic requirements, cultural and political ones are more important to

* Corresponding author: hamedrastegar@ut.ac.ir

policy-makers. They also focused on target groups. Issues supported by executives are differently set on the agenda from those supported by policy-makers. This is the first important feature in the agenda-setting realm. Bills and proposals supported by the municipality are posed by technical and economic argumentation. In respective issues, the municipality or corresponding organization delegate focuses on technical and economic justifications of bills or proposals, debates on target groups, and cultural or political requirements are expelled from debates. In contrast, most of the non-technical and non-economic disputes around issues on the agenda are posed and focused by policy-makers. National rules and regulations are important to both executives and policy-makers in the agenda-setting process. Results from the actor's behavior observation show that these two actors are distinct. Using the IPA model as a core of observation analysis, it explains a kind of behavior rooted in individual character and ability of actors. Different actors show different behaviors in the agenda-setting process. This can put them in separate taxonomies. Although executive delegates are not the same individuals in all commissions they show smooth and stable behavior, following a clear and definite pattern. They are actively task-oriented in the scope of issues that are based on technical and economic requirements. In reverse, they are passive task-oriented ones in political and cultural realms. Policy-makers' behavior fluctuates and according to their knowledge and expertise, they might accept each of the 4 roles. In other terms, executives who have technical and practical knowledge show task orientation behavior that might be passive or active due to the issue agenda and its requirements. The behavior of policy-

makers is more socio-emotional and is influenced by target groups to be positive or negative.

Conclusion

The prevailing agenda-setting model in Mashhad city council is a combination of power relations in the second dimension and agenda-setting barriers approach. On the one hand, executives (municipality delegates) are highly influential in commissions due to their knowledge and experience. In commissions and agendas based on technical and economic requirements or affected clearly by comprehensive and upper-level laws, executives can change decisions to non-decisions and put issues aside from the agenda-setting process. Policy-maker's actions can also be analyzed in this framework. Issues including economic and technical impediments and confined by upper-level laws are placed in a bounded rationality framework and reduce policy maker's role in agenda setting. On the other hand, according to the second dimension of power, policy-makers take issues into consideration that encompass political and cultural requirements and focus on target groups. Individualism is the salient trait of this model. Individualism in agenda setting is presented as both ignoring documents and political independence. It is supposed that executives focus on document-based agendas and policy-makers concentrate on value-based judgments through agenda-setting processes that are not in the same direction as technical and scientific documents [31]. However, such a presumption is not functional in this model and individualism casts a shadow on agenda setting.

COPYRIGHTS

©2022 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.



HOW TO CITE THIS ARTICLE

Rastegar S. H. Agenda Setting Models in City Councils, the Role of Policy Makers and Executives. Urban Economics and Planning Vol 5(1):74-88. [In Persian]

DOI: 10.22034/UEP.2024.444784.1465



الگوهای تعیین دستور کار در شوراهای شهر، نقش مجریان و سیاست گذاران

مقاله پژوهشی

سید حامد رستگار^{۱*}

۱- دانش آموخته دکتری خطمشی گذاری و تصمیم گیری در بخش عمومی و دولتی- دانشگاه تهران

چکیده

مقدمه

با اینکه تعیین مسائل در دستور کار و شیوه دستور گذاری بر همه مراحل تصمیم گیری و سیاست گذاری از جمله انتخاب راه حل ها و ابزارها و اجرای خطمشی اثر می گذارد، اما نحوه عملکرد بازیگران در سیاست گذاری شهری برای دستور قرار دادن مسائل و مشکلات در پرده ای از ابهام قرار دارد. مسئله یابی امری هنجاری و ارزشی است، در حالی که رویکرد حل مسئله، با مفروض دانستن مشکل، یک امر فنی به شمار می رود [۱]. دیدگاه عینی گرایانه و فنی در خصوص ماهیت مسائل در سیاست گذاری عمومی نمی تواند توضیح دهد که چرا یک واقعیت واحد، اغلب به اشکال متفاوتی توسط ذی نفعان خطمشی و سیاست گذاران و دستور گذاران مختلف تعبیر و تفسیر می شود. غالباً چنین است که از اطلاعات واحد در خصوص یک مشکل، تعاریف و تفاسیر مختلفی ارائه می شود. دستور گذاری به معنای تصمیم گیری در خصوص این است که درباره چه مسائلی تصمیم گرفته شود و چه کسانی تصمیم می گیرند که درباره چه مشکلاتی اتخاذ تصمیم شود؟ تصمیم گیری برای اینکه چه چیزی «مسئله» است مهم تر از تصمیم گیری درباره راه حل مسئله خواهد بود [۲]. هدف پژوهش پاسخ به این پرسش است که چگونه یک مسئله این شانس را خواهد داشت که در صحن علنی شورای شهر بررسی شده و برای آن تصمیم گیری شود؟

مواد و روش ها

پدیدارشناسی هرمنوتیکی و مشاهده به عنوان هرمنوتیک پدیدارشناختی به عنوان روش در آن پژوهش استفاده شده اند. در حالی که نظریه داده بنیاد ساخت گرا ریشه در پدیدارشناسی هرمنوتیکی دارد، در عین حال برای دستیابی به فهم بهتر پدیده دستور گذاری، ناگزیر هستیم که از هرمنوتیک پدیدارشناختی استفاده کنیم. نظریه داده بنیاد ساخت گرا با جمع آوری داده ها آغاز شد [۲۸] و سپس از کدگذاری اولیه و متمرکز استفاده شد. در این پژوهش از مشاهده و تحلیل متن استفاده شد. حضور در کمیسیون های تخصصی شورای شهر و جلسات شورا به پژوهشگر امکان داد تا در مواجهه نزدیک با ساختار بندی مسائل و مشکلاتی که به صورت احتمالی در دستور کار شورا خواهند بود قرار گیرد. پس علاوه بر تحلیل متن گفت و گوها و پیش نویس لوایح و طرح های پیشنهادی، رفتار بازیگران هم در قالب مشاهده در کمیسیون های مختلف مورد بررسی قرار گرفت. مشاهده آنچه افراد در حین یک کار انجام می دهند غنا و بی آلاشی فراوانی را در اختیار محقق می گذارد که با پرسش از آن ها درباره توصیف آنچه انجام می دهند حاصل نمی شود. در این پژوهش محقق مشاهده کننده محض بوده است و به علت شرایط خاص حضور در کمیسیون ها و لزوم حفظ شرایط واقعی محیط پژوهش، از هرگونه مداخله اجتناب ورزیده است.

اطلاعات مقاله

تاریخ های مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۳۰

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۲/۰۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۰۹

کلمات کلیدی

دستور گذاری

حکومت محلی

سیاست گذاری

نظریه داده بنیاد ساخت گرا

هرمنوتیک

یافته‌ها

این پژوهش تفکیک و تمایزی میان دو بازیگر عمده فرایند تعیین دستور کارها (Agenda Setting) در شوراهای شهر را به دست آورد: سیاست‌گذاران و مجریان. یافته‌های حاصل از تحقیق نشان داد هر یک از این دو کنشگر حول موضوعات و مسائل متفاوتی نقش خود را در دستورگذاری بازی می‌کردند، در حالی که در روند تعیین دستور کارها توجه مجریان به الزامات فنی و الزامات اقتصادی معطوف بود، سیاست‌گذاران برای دستورگذاری الزامات فرهنگی و سیاسی را مهم‌تر دانسته و توجهی خاص به جامعه هدف داشتند. اولین موضوع مهمی که در عرصه دستورگذاری دیده می‌شد، تفاوت میان نحوه دستورگذاری مسائل مورد حمایت مجری (شهرداری) و سیاست‌گذار (شورای شهر) بود. طرح‌ها و لوایح مورد حمایت شهرداری به صورت متکی بر استدلالات فنی و اقتصادی مطرح می‌شدند. در موضوعات مرتبط، عملکرد نماینده شهرداری و یا سازمان متبوعه مبتنی بر دفاع از توجیهات اقتصادی و فنی طرح یا لایحه متمرکز می‌شد و مباحثی همچون جامعه هدف، الزامات فرهنگی یا سیاسی و ... از چارچوب‌های مباحث حتی‌الامکان خارج می‌شد. به‌عکس، بخش بزرگی از جنبه‌های غیر فنی و اقتصادی مباحث و مناقشات پیرامون مسائلی که قرار بود در دستور کار قرار گیرند توسط بدنه سیاست‌گذار مطرح می‌شد و در کانون توجه قرار می‌گرفت. اسناد بالادستی اثرگذار بر مسئله، طی فرایند دستورگذاری در هر دو گروه مهم قلمداد می‌شد.

نتایج حاصل از مشاهده رفتار بازیگران نیز نشان از تمایز میان این دو بازیگر داشت. استفاده از الگوی IPA به عنوان هسته اصلی تحلیل مشاهدات، مبین نوع رفتار مبتنی بر خصوصیات و توانایی فردی بازیگران بود. بازیگران مختلف هنگام دستورگذاری رفتارهای متفاوتی از خود بروز می‌دهند که بر اساس آن می‌توان آن‌ها را در دسته‌بندی‌های مختلفی جای داد. رفتار نمایندگان مجری به‌رغم تغییر فردی آن‌ها در کمیسیون‌های مختلف، تقریباً بدون نوسان و یکنواخت و تابعی از یک الگوی مشخص بود. این افراد در حوزه مسائل مبتنی بر الزامات فنی و یا الزامات اقتصادی غالباً نقش وظیفه‌پذیر فعال داشتند و به‌عکس در زمینه مسائل حول الزامات سیاسی و فرهنگی وظیفه‌پذیر غیرفعال بودند، اما رفتار سیاست‌گذاران پرنوسان بود و

بر حسب دانش و آگاهی و تجربه عضو شورا ممکن بود هر یک از نقش‌های ۴ گانه را بپذیرد. به بیان دیگر، مجریان با در اختیار داشتن دانش فنی و اجرایی رفتاری وظیفه‌پذیر از خود بروز می‌دادند که بر حسب موضوع در دستور کار و الزامات مرتبط با آن به وظیفه‌پذیر فعال یا غیرفعال بدل می‌شدند. رفتار سیاست‌گذاران بیشتر جنبه عاطفی اجتماعی داشت که جنبه مثبت یا منفی آن غالباً تحت تأثیر جامعه هدف قرار می‌گرفت.

نتیجه‌گیری

الگوی غالب دستورگذاری در شورای شهر مشهد ترکیبی از دو رویکرد توجه به محدودیت‌های دستورگذاری و مناسبات قدرت در بعد دوم است. از یک سو برای تعیین دستور کار صحن شورا، مجریان (نمایندگان شهرداری در کمیسیون‌ها) به علت دانش تخصصی و تجربه، قدرت تأثیرگذاری بالایی در کمیسیون‌ها دارند. در کمیسیون‌ها و دستور کارهایی که متکی بر الزامات فنی و اقتصادی است و یا اسناد بالادستی اثر محسوس بر آن‌ها می‌تواند داشته باشد، مجریان قادر هستند تصمیمات را به عدم تصمیمات (non-decision) تبدیل کرده و مسائل را از دستور کار خارج کنند. عملکرد سیاست‌گذاران نیز در همین چارچوب قابل تحلیل است. مسائلی که متضمن الزامات اقتصادی و فنی و محدودیت‌های اسناد بالادستی هستند، در قالب عقلانیت محدود قرار می‌گیرد و نقش آن‌ها را در دستورگذاری کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، در دستور کارهای مبتنی بر الزامات فرهنگی و سیاسی و متمرکز بر جامعه هدف، سیاست‌گذاران با تکیه بر بعد دوم قدرت تصمیمات را به کانون توجه می‌آورند و یا از آن خارج می‌کنند. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های این الگو، فردگرا بودن آن است. فردگرایی در فرایند دستورگذاری هم به صورت عدم وابستگی سیاسی و گروهی دیده می‌شد و هم به صورت بی‌توجهی به مستندات. انتظار می‌رفت که توجه مجریان به دستور کارهای مبتنی بر مستندات بوده و تمرکز سیاست‌گذاران بر قضاوت‌های ارزش‌محور در فرایند دستورگذاری باشد که الزاماً هم‌راستا با مستندات علمی و فنی نیستند [۳۱]. اما در الگوی موجود چنین پیش‌فرضی کارایی نداشت و فردگرایی بر تعیین دستور کارها کاملاً سایه افکنده بود.

مقدمه

کنشگران مختلف در تعیین دستور کارهای محلی کمرنگ‌تر است. برای ارتباط بین دستورگذاری در سطح ملی و محلی و واگرایی و همگرایی آن‌ها دو فرضیه وجود دارد. فرضیه اول بیانگر آن است که احزاب محلی بر اساس دغدغه‌های محلی عمل می‌کنند و اولویت‌بندی دستور کارها بر اساس اختلاف میان آن‌ها شکل می‌گیرد. فرضیه دوم متکی بر تقسیم کار میان سطوح ملی و محلی است و نشان‌دهنده تفاوت بین توزیع توجهات به مسائل میان دولت ملی و محلی است [۴]. بر این اساس در کشور هلند ترکیب سیاسی ائتلاف‌های اجرایی به تفاوت میان دستور کارهای ملی و محلی نمی‌انجامد و ماهیت سیاست‌های محلی بیشتر جنبه عملگراییانه و مشکل‌محور دارد [۴]. همچنین تمرکززدایی و نحوه تعامل میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی نقش مهمی در دستورگذاری در هلند بازی می‌کند. به این ترتیب دستورگذاری محلی در هلند تا حدودی تابعی از دستورگذاری در سطح ملی است و بازیگران در آن فعال می‌باشند.

حکومت‌های محلی در دانمارک و تأثیر بوروکرات‌ها بر تعیین دستور کار

گرچه تأثیر بوروکراسی بر خط‌مشی‌گذاری پذیرفته شده است، اما بیشتر تحقیقات این حوزه بر اجرای خط‌مشی‌ها و مداخله بوروکرات‌ها در آن متمرکز بودند یا حوزه معینی از خط‌مشی‌ها را از لحاظ نقش بوروکراسی بر آن بررسی می‌کردند. پژوهشی در دانمارک که برای حدود ۱۰۰ شهرداری انجام شد، نشان داده است که مدیران حرفه‌ای در بوروکراسی نقش مثبتی در تعداد دستور کارها و ترکیب آن‌ها در شوراهای محلی دارند [۵]. بوروکرات‌ها می‌توانند با تمرکز بیشتر بر مسئله، کاستی‌های ناشی از سیستم تنگ و محدود کمیسیون‌ها و نیز کمبود زمان اعضای شورا برای بررسی مسئله مورد نظر جهت دستورگذاری را جبران کنند. در عین حال با حرفه‌ای شدن خط‌مشی‌گذاران، تأثیر بوروکرات‌ها رنگ می‌بازد.

دستورگذاری در شهرداری‌های نروژ: اثر تقلید بر دستورگذاری

دانویگ در پژوهشی نشان می‌دهد سبک زندگی فردگرا میان بازیگران اصلی دستورگذاری باعث می‌شود تا برخی موضوعات مهم (مثل تغییرات اقلیمی) در دستور کار قرار نگیرند، زیرا معمولاً خط‌مشی‌گذاران از دانش کافی در آن زمینه‌ها برخوردار نیستند یا از موضوعات مورد علاقه ایشان به حساب نمی‌آید [۶]. از این منظر، ارتباط میان متخصصان و خط‌مشی‌گذاران و ترجمان زبان علمی برای بازیگران دستورگذاری نقش مهمی را برای در دستور کار گرفتن یک مسئله بازی می‌کند. این پژوهش بر نقش فرد و سبک زندگی در دستورگذاری تأکید می‌ورزد و آن را بر اقدامات گروهی و مبتنی بر ائتلاف اولویت می‌بخشد.

پیشینه پژوهش در مطالعات داخلی

در ایران پژوهش «فهم فرایند سیاست‌گذاری مالیاتی در ایران: عوامل مؤثر بر دستورگذاری مالیاتی در سطح ملی و بازیگران آن» نزدیک‌ترین تحقیق به پژوهش حاضر است. طبق یافته‌های این پژوهش عوامل تأثیرگذار بر فرایند دستورگذاری مالیاتی به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند: عواملی که به مسئله مربوط هستند، عواملی که سیاسی هستند و عواملی که به سیاست یا راه‌حل پیشنهادی مرتبط‌اند. همچنین مهم‌ترین بازیگران فرایند سیاست‌گذاری مالیاتی که طی تحلیل‌ها شناسایی شدند را می‌توان در دو دسته جای داد. بازیگران درون حکومتی عبارت‌اند از: سازمان امور مالیاتی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مجلس شورای اسلامی، هیئت دولت، رئیس‌جمهور، کمیسیون اقتصادی مجلس، مرکز پژوهش‌های مجلس، وزارت صنعت، معدن و تجارت، کمیسیون صنایع و معادن مجلس، و کمیسیون تلفیق بودجه مجلس. بازیگران شناسایی شده بیرون از حکومت که بر دستور کار تأثیرگذارند نیز عبارت‌اند از: مؤدیان مالیاتی (شامل افراد، اصناف و تولیدکنندگان عمده) و گروه‌های ذی‌نفع [۷].

در پژوهش دیگری که با عنوان «اولویت‌بندی مسائل در تدوین دستور کار برای خط‌مشی‌گذاری عمومی» انجام شد، پژوهشگران به این نتیجه رسیدند که خط‌مشی‌گذاران هنگام شناسایی مسائل عمومی و تدوین خط‌مشی تحت

تعیین دستور کار به نوعی کلیدی‌ترین و مهم‌ترین بخش از فرایند سیاست‌گذاری است. در حوزه سیاست‌گذاری بسیاری افراد معتقدند مشکلات و مسائل دارای شرايطی عینی و ملموس هستند که وجود آن‌ها با تعیین «واقعیت» در یک مورد خاص تحقق می‌یابد. این دیدگاه خام در خصوص ماهیت مسائل در سیاست‌گذاری عمومی نمی‌تواند توضیح دهد که چرا یک واقعیت واحد، اغلب به اشکال متفاوتی توسط ذی‌نفعان خط‌مشی و سیاست‌گذاران و دستورگذاران مختلف تعبیر و تفسیر می‌شود. غالباً چنین است که از اطلاعات واحد در خصوص یک مشکل، تعاریف و تفاسیر مختلفی ارائه می‌شود. این امر عمدتاً نه به آن علت است که حقایق مربوط به موضوع با یکدیگر در تضاد هستند، بلکه ناشی از متناقض بودن مفروضات تحلیلگران، سیاست‌گذاران و دیگر بازیگران خط‌مشی عمومی در خصوص دولت، ماهیت بشر و شیوه‌های ایجاد تحولات اجتماعی (به وسیله اقدامات جمعی) است که به صورت‌بندی مختلف از مسئله و به تبع آن، پیشنهاد راه‌حل‌های متفاوت و گاهی متضاد برای حل یک مسئله واحد منجر خواهد شد.

دستورگذاری در عمل به معنای فرایند مسئله‌یابی است. چه چیزی مسئله است و باید در دستور کار قرار گیرد؟ در واقع حل مشکل در برابر مشکل‌یابی قرار می‌گیرد. «مسئله‌یابی» عملی مفهومی و تئوریک است. سؤال اصلی در اینجا ماهیت مشکلات است و نه حوزه‌های عملی و دستیابی به راه‌حل برای آن‌ها. چقدر توانسته‌ایم مشکل و مسئله را خوب درک کنیم؟ آیا مقاصد و اهداف را درست تشخیص داده‌ایم؟ در عوض، «حل مشکل» با اجرا و اداره یک رشته اقدامات طی زمان مرتبط است. حل مشکل غالباً یک فعالیت عملی است که هدف اولیه آن، انتخاب یک اقدام (راه‌حل) است و در واقع به ماهیت مشکلات کاری ندارد. مسئله‌یابی امری هنجاری و ارزشی است، در حالی که رویکرد حل مسئله، با مفروض دانستن مشکل، یک امر فنی به شمار می‌رود [۱].

دستورگذاری به معنای تصمیم‌گیری در خصوص این است که درباره چه مسائلی تصمیم گرفته شود. چه کسانی تصمیم می‌گیرند که درباره چه مشکلاتی اتخاذ تصمیم شود؟ تصمیم‌گیری برای اینکه چه چیزی «مسئله» است مهم‌تر از تصمیم‌گیری درباره راه حل مسئله خواهد بود [۲]. نباید از نظر دور داشت که حل مشکل ارتباط وثیقی با تعریف آن و نحوه در دستور کار قرار گرفتن آن دارد. در حالی که پژوهش‌های فراوانی به رویکردهای حل مسئله توجه داشته‌اند، فرایند مسئله‌یابی یا همان در دستور کار قرار گرفتن مسائل مورد غفلت قرار گرفته است. توجه به نحوه تعیین دستور کار در حوزه محلی می‌تواند به آشکارسازی فرضیات مکتوم، تشخیص علت‌ها، بازنمایی اهداف ممکن، ترکیب نظرات متضاد و طرح انتخاب‌های سیاست‌های شهری جدید کمک کند.

پیشینه پژوهش

در یکی از پژوهش‌های صورت‌گرفته (Agenda Setting and Decision Making in the EU: The case of GALILEO) در زمینه نقش بازیگران در تعیین دستور کار، نحوه دستورگذاری در اتحادیه اروپا بررسی شده است. طبق این گزارش، تعیین دستور کار در سطح اتحادیه اروپا دو گونه است: نوع اول توسط سیاست‌مداران انجام می‌شود و مبتنی بر یک دغدغه سیاسی مشترک است و معمولاً با یک رویداد سمبلیک که چیزی شبیه به رویداد کانونی (Focusing event) در مدل جریان‌های چندگانه (Multiple stream) کینگ‌دان است همراه می‌شود. نوع دوم به وسیله کمیسیون‌های تخصصی انجام می‌شود و جنبه فن‌سالارانه دارد. تفاوت عمده این دو روش، در سرعت عمل و نحوه اقیاع دیگر ذی‌نفعان در پذیرفتن موضوع مدنظر به عنوان مسئله‌ای است که باید در دستور کار قرار گیرد [۳].

دستورگذاری محلی در هلند و ارتباط میان دولت ملی و محلی

یکی از دیدگاه‌های مطرح در زمینه دستورگذاری حکومت‌های محلی، اثرپذیری و ارتباط آن با سطح ملی است. هرچه تأثیرپذیری حکومت محلی از حکومت مرکزی در دستورگذاری بیشتر باشد، به همین میزان نقش بازیگران و

و ال‌در دستور کار را مجموعه‌ای از مناقشات سیاسی می‌دانند که در بردارنده دامن‌های از دغدغه‌های مشروع و قانونی است که مورد توجه عرصه سیاسی قرار می‌گیرد [۱۱]. همچنین دستور کار را می‌توان لیستی از چیزهایی دانست که توسط نهادها، رسانه‌ها و یا عموم جامعه مورد بحث قرار گرفته و گاهی در دست اقدام قرار می‌گیرند [۱۲]. برای دستور کارها می‌توان ۴ سطح در نظر گرفت: سطح نخست شامل همه ایده‌ها و نظراتی است که می‌تواند در یک جامعه وجود داشته باشد. گرچه ممکن است در هر جامعه‌ای بر حسب هنجارها و ارزش‌های پذیرفته شده، این ایده‌ها و نظرات محدود شده باشند. دستور کارهای سیستماتیک بخشی از اقیانوس دستور کارها هستند که بر حسب قدرت و اختیارات قانونی و مشروع حکومت، در سیستم سیاسی قابل پذیرش هستند. سطح بعدی، دستور کارهای نهادی هستند که از میان تعدادی دستور کارهای سیستماتیک انتخاب شده‌اند. این دستور کارها آن‌هایی هستند که توانسته‌اند توجه تصمیم‌گیران را به خود معطوف کنند. دستور کار نهادی شامل مشکلاتی است که قانون‌گذاران و مقامات رسمی به این نتیجه رسیده‌اند که باید در مورد آن‌ها فکر شود. برخی مواقع یک مسئله گرچه در کانون توجه شدید افکار عمومی است، ولی نمی‌تواند به دستور کار نهادی تبدیل شود. به‌عکس ممکن است سالیان سال مسئله‌ای وجود داشته باشد، ولی ناگهان در دستور کار قرار گیرد [۱۳]. آخرین سطح مربوط به دستور کارهای تصمیم‌گیری است و به مواردی مربوط می‌شود که برای اتخاذ تصمیم و انتخاب راه‌حل‌ها به مرجع نهایی (مثلاً صحن مجلس یا شورای شهر) ارجاع می‌شود [۱۲].

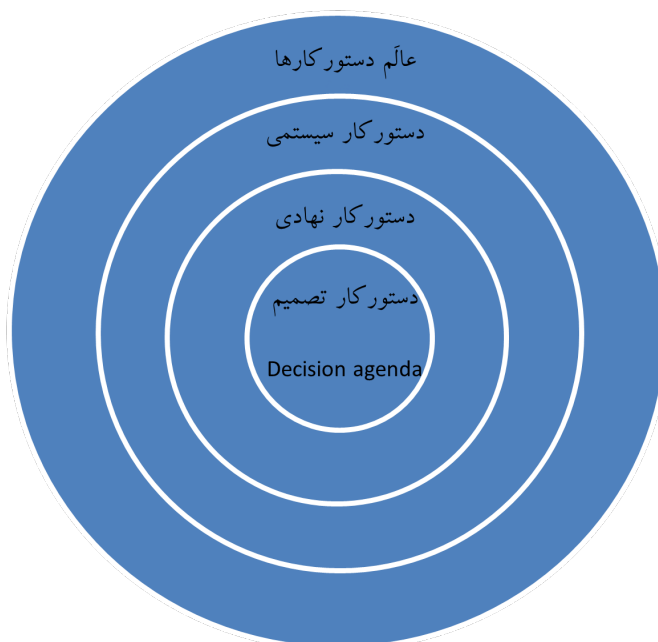
تأثیر ذهنیت‌ها و چارچوب‌های ذهنی خویش هستند و امکان شناسایی مسائل اجتماعی بدون استفاده از عقل جمعی که منبع دانش جمعی است غیرممکن است. ضمن اینکه تعدد زیاد مسائل عمومی، پیچیدگی مسائل و سازوکارهای جمعی، محدودیت شناختی خطمشی‌گذاران و نیز احساس تعلق به ایده‌ها و گروه‌ها، عوامل مهم انحراف از شناخت واقعی مسائل اصلی قلمداد می‌شود. افراد تحت مطالعه نیز تحت تأثیر واقعیت جایگاه خود قرار داشته‌اند، به گونه‌ای که کسانی که در جایگاه خطمشی‌گذاری بوده‌اند مباحث را متفاوت از اساتید خطمشی و ناظران اجرای خطمشی درک کرده و غالب سؤال‌ها را متفاوت از دو دسته دیگر پاسخ داده‌اند [۸].

«تبیین تغییر خطمشی با استفاده از نظریه کینگدان؛ مطالعه موردی تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» عنوان پژوهش دیگری است که در بخش‌هایی از آن به موضوع دستور‌گذاری پرداخته شده است. پژوهشگران در این تحقیق به این نتیجه رسیده‌اند که نقش کارآفرینان خطمشی در دستور قرار گرفتن این مسئله بسیار مهم بود و تغییرات سیاسی در بدنه دولت و مجلس به یک عامل اصلی برای رسمیت‌بخشی به مسئله مورد نظر تبدیل شد [۹].

■ مبانی نظری

دستور کار: گونه‌شناسی و مدل‌ها

در حوزه خطمشی عمومی واژه دستور کار (agenda) اولین بار در سال ۱۹۷۱ توسط کاب و ال‌در در ادبیات سیاست‌گذاری مورد استفاده قرار گرفت [۱۰]. کاب



شکل ۱. سلسله‌مراتب دستور کارها، [۱۳]

دستور کار سازمانی و یا نهادی دارای ۴ مرحله است: طرح مسائل و موضوعات، مشخص شدن راه‌حل‌ها، افزایش حمایت از مسائل مطرح و وجود حمایت کافی برای قرار گرفتن در دستور کار نهادی [۱۵]. از زاویه دیگر، عوامل مؤثر برای در دستور کار گرفتن یک مسئله عبارت‌اند از: برجستگی مسئله و سطح تضاد. اگر سطح تضاد زیاد و مشکل برجسته نباشد، احتمال در دستور کار قرار گرفتن موضوع کم است؛ اما اگر مشکل برجسته بوده و سطح تضاد اندک باشد، بیشترین شانس برای در دستور کار قرار گرفتن مسئله وجود دارد [۱۲]. اینکه چه کسی بتواند یک موضوع را در دستور کار قرار دهد

احتمال آنکه یک مسئله بتواند در دستور کار قرار گیرد فقط به ارزش ذاتی و عینی آن وابسته نیست و در عوض بسته به توانایی بازیگران خطمشی است که چگونه آن را تعریف کرده و در قالب یک مسئله مهم سیاستی آن را تبدیل کنند. سیاسی‌سازی موضوعات و مسائل مبتنی بر استدلال، بستگی به معنای متناظر با آن‌ها دارد که توسط گروه‌های اجتماعی رقیب به ایشان داده شده است. همچنین ارتباط وثیقی با استدلال درباره علل مشکلات، افراد مسئول و پاسخ‌گو برای آن و مقامات دولتی که وظیفه حل آن را به عهده دارند، دارد [۱۴]. به این ترتیب تبدیل یک مسئله به مشکل عمومی و راه‌یابی آن به

می‌دهد. در این مدل سلسله‌مراتب قدرت همچون هرم است که در رأس آن نخبگان قرار گرفته‌اند. دیدگاه‌های بدبینانه به مدل نخبه‌گرا، دستورگذاری را حاصل منافع نخبگان می‌دانند. آن‌ها به اهمیت مسائل نزد عموم مردم ارزشی قائل نیستند، بلکه اولویت را به مسائلی می‌دهند که بیشتر در خدمت منافعشان باشد [۱۷]. در مدل تکثرگرا تفاوتی میان توده‌ها و نخبگان وجود ندارد گرچه ممکن است طی یک سلسله‌مراتب خاص، نخبگان برخی دستور کارهای نهادی را کنترل کنند. تبدیل شدن دستور کارها به دستور کارهای نهادی منکی بر قابلیت‌های گروه‌های فعال مدنی است که آن را هواداری می‌کنند [۱۷].

و یا از آن خارج کند، سبب می‌شود دو گونه مختلف از نحوه دخالت‌ها شناسایی شود. گروهی که نظریه‌های تقاضامحور دستورگذاری را نمایندگی می‌کنند اعتقاد دارند که سیاست‌گذاران دستور کارهای نهادی را در پاسخ به تقاضای گسترده عمومی مشخص می‌کنند. به‌عکس گروهی دیگر که دیدگاهی عرضه‌محور دارند اعتقادشان بر این است قدرتی که عامل دستورگذاری است در رأس سلسله‌مراتب سیاسی و اقتصادی قرار دارد. گروه اول تکثرگرایان و گروه دوم نخبه‌گرایان هستند [۱۶].

در مدل نخبه‌گرا، سؤال اصلی حول چگونگی توجه به مسئله عمومی نیست، بلکه در مورد این است که چه کسی مسئله عمومی را در دستور کار قرار

جدول ۱. تفاوت مدل‌های تکثرگرا و نخبه‌گرا در دستورگذاری، [۱۸]

مدل نخبه‌گرا	مدل کثرت‌گرا	
متمرکز در دستان افراد معدود	بر مبنای اندازه گروه و دسترسی آن به منابع	قدرت
معدود	متعدد	مراکز قدرت
توافق اصلی میان نخبگان، تفاوت میان ارزش‌های نخبگان و مردم	تقسیم‌شده میان توده‌ها و نخبگان	ارزش‌ها
اندک، توده‌ها از حداقل تأثیر بر نخبگان برخوردارند	بالا، نخبگان در تصمیم‌گیری نظر توده‌ها را لحاظ می‌کنند	تحرك اجتماعی
نخبگان کاملاً جدا از توده‌ها هستند و از آن‌ها متأثر نمی‌شوند	افراد می‌توانند بر نخبه‌ها تأثیر گذارند	نحوه اثرگذاری
حاصل هدایت خط‌مشی توسط نخبگان از بالا به پایین و در خدمت منافع ایشان	محصول مصالحه میان گروه‌های رقیب	نتیجه (دستورگذاری)

کار سیاست‌گذاری خارج کنند و یا اساساً پیش‌فرض‌های ذهنی افراد و نهادها را تحت تأثیر قرار دهند و شکل مسائل را عوض کنند. بخش بزرگی از مدل‌های دستورگذاری منکی بر گونه‌های خاصی از معرفت نسبت به قدرت هستند. در این راستا سه نگرش کلی به قدرت سیاسی را در چارچوب کثرت‌گرایی (دیدگاه تک‌بعدی)، اصلاح‌طلبانه (دیدگاه دوجانبه) و نگرش رادیکال (بنیادین) یا دیدگاه سه‌بعدی از قدرت می‌توان دید که توسط لوکس مطرح شده است. طرفداران رویکرد تکثرگرا روی تصمیم‌گیری متمرکز می‌شوند، چراکه تصمیمات خروجی رفتارهای واقعی هستند و هر کس که در تصمیم‌گیری غالب باشد، همان است که قدرت بیشتری دارد [۲۲]. بعد دوم قدرت درباره تغییر دادن خواسته‌ها و عقاید است و به این سؤال نمی‌پردازد که چه کسی قانون را می‌سازد و چه کسانی دارای قدرت هستند، بلکه به بسیج توجهات و سوگیری‌ها (حول یک موضوع خاص) اشاره دارد. لوکس فراتر می‌رود و از بعد سوم قدرت سخن می‌گوید که در آن ممکن است در مواردی از اعمال قدرت، قربانیان حتی موفق به درک این مسئله نشوند که منافع واقعی‌شان در خطر است و در نتیجه، هیچ‌گونه تلاشی برای دفاع از این منافع به عمل نیاورند.

محور دوم حول عقلانیت محدود شکل می‌گیرد و بیانگر این است که سیاست‌گذاران منابع محدودی دارند؛ مثلاً زمان کمی برای تحقیق دارند، اطلاعات کمی برای تصمیم‌گیری در اختیارشان است و قادر نیستند به موضوعات به طور کامل و دقیق توجه کنند. پس توانایی پردازش کامل و جامع مسائل را ندارند. این مشکلات سبب می‌شود که عدم قطعیت برای ایشان به وجود آید و همین دلیل موجب می‌شود به برخی افراد اعتماد کنند و برخی اطلاعات را برای استفاده‌گزینه‌شان کنند تا کمترین ریسک را داشته باشد [۱۰]. در واقع محور اول همان ابعاد ۳ گانه قدرت و محور دوم محدودیت‌ها و مرزهای دستورگذاری است. همه مدل‌ها و نظریه‌های این حوزه ذیل این دو محور قرار می‌گیرند. در ادامه به بررسی نظریات مطرح در عرصه خط‌مشی عمومی و مساهمت آن‌ها در تعیین دستور کار می‌پردازیم.

یکی از نظریات مهم سیاست‌گذاری عمومی، نظریه ائتلاف مدافع است. مهم‌ترین دستاورد مرتبط با حوزه دستورگذاری در این نظریه توجه به

به طور خاص، بسیاری از تحلیل‌های خط‌مشی امروزه بر وجه مختلف زبان و نقش آن در معنای ارتباطی متمرکز شده‌اند. تحلیل تفسیری خط‌مشی شامل تحلیل گفت‌وگو، تحلیل استدلال و تحلیل روایت است. این روش‌ها از داستان و داستان‌سرایی به عنوان مدخل تحلیلی برای ورود به تجربه زیسته مرتبط با خط‌مشی استفاده می‌کنند و به استعاره‌های سیاسی می‌پردازند [۱۹]. بخش بزرگی از این تحلیل‌ها ریشه در رویکردی دارند که گفت‌وگو را فقط به عنوان انعکاس حقیقت که شکل تقلیل‌یافته تفسیر است نمی‌داند، بلکه ابزاری است برای شکل دادن به آن حقیقت. بنابراین زبان فقط وسیله‌ای به منظور توانمند ساختن تعامل نیست، بلکه ابزار قدرت تلقی می‌شود. به این ترتیب، شبیه‌های استدلالی در زمینه بررسی شیوه تعیین دستور کار از آن جهت جالب توجه‌اند که علاوه بر جنبه توصیفی موقعیت‌ها، می‌توانند آن‌ها را بازتعریف کنند.

از آنجا که دستورگذاری یک عمل هنجاری و ارزشی است، انتظار می‌رود نوع عملکرد سیاست‌گذاران محلی و مجریان در انتخاب دستور کارها و عوامل و الزامات مؤثر بر تصمیم آن‌ها با یکدیگر تفاوت داشته باشد. به عنوان مثال بررسی دستور کارها در استرالیا نشان داد دستور کارهای مدنظر مجریان و قانون‌گذاران همسان نیستند [۲۰]. اینکه کدام دستور کار مورد توجه سیاست‌گذار و یا مجری قرار می‌گیرد به سه عامل بستگی دارد [۲۱]: نخست جهت‌گیری ذهنی و سنت‌های بازیگران است. دوم اهمیت و لزوم پرداختن به مسئله نزد هر یک از آن‌ها است. مجریان با مسائل اجرایی و عملی درگیر هستند در حالی که دغدغه سیاست‌گذار مسائل سیاسی و بیشتر هنجاری است. سومین عامل قدرت بازیگر است که می‌تواند در قالب قدرت سیاسی، قدرت نمادین و یا مادی (دسترس به منابع، اطلاعات و...) باشد. به عنوان مثال گرچه قدرت سیاسی سیاست‌گذاران از مجریان بیشتر است، اما در عوض مجریان از دانش فنی گسترده‌تر حول مسائل برخوردارند.

دستورگذاری در نظریه‌های خط‌مشی عمومی

ادبیات موضوع دستورگذاری حول دو محور مختلف شکل گرفته است. محور اول مطالعات کلاسیک درباره قدرت است که نشان می‌دهد چگونه بازیگران تلاش می‌کنند مناقشات مهم را برنده شوند، تعارض‌های مهمی را از دستور

رویکرد استفاده از مدل‌های تعیین دستور کار در سطح دولت ملی، بیش از همه متکی بر نظریه جریان‌های چندگانه کینگدان و تعادل گسسته بوده‌اند. به‌عکس رویکرد قبلی، پژوهش‌های متکی بر دستورگذاری در سطح ملی به تغییر در ختم‌مشی‌ها طی زمان توجه دارند. یکی از مشکلات این رویکرد، تطابق سنجیده و روش‌های مورد استفاده در دستورگذاری سطح ملی با پژوهش‌های سطح محلی است. در سطح ملی سنجیده‌های استاندارد شده‌ای وجود دارد که می‌توان آن‌ها را در زمان‌های مختلف و میان کشورهای متفاوت مقایسه کرد، در حالی که ممکن است داده‌های کافی در شهرها و شهرداری‌ها وجود نداشته باشد. مشکل دیگر آنکه مدل‌های دستورگذاری در سطح ملی بیشتر حول کنگره آمریکا شکل گرفته‌اند و بسیاری از عناصر تشکیل دهنده آن‌ها را در سطح محلی نمی‌توان دید [۲۷].

الگوهای موجود در حوزه تعیین دستور کار برای تحلیل چگونگی فرایند مرتبط با آن، مبتنی بر ساختارها و نهادهایی هستند که اصولاً یا در کشور ما وجود ندارند و یا دارای ماهیت متفاوتی هستند. استفاده از این الگوها و مدل‌ها کمک شایانی به فهم دستورگذاری در شوراهای شهر در ایران نخواهد کرد. ماهیت دستورگذاری و نحوه اثرگذاری بازیگران مختلف در شوراهای شهر پوشیده است و مشخص نیست چه کسانی و چگونه موضوعات و مسائل را برای تصمیم‌گیری به صحن شورا می‌رسانند. همین عامل سبب می‌شود تا بسیاری از مسائلی که در دستور کار قرار گرفته‌اند با تصمیماتی عجین شوند که پس از تبدیل به قانون و اجرایی شدن، در کوتاه‌مدت منسوخ یا متروک شده و یا به حل مسئله مورد نظر نینجامند. از این‌لازم است تا الگوی موجود و حاضر در حکومت‌های محلی ایران در حوزه تعیین دستور کار شناسایی شود تا ضعف‌ها و کاستی‌های آن احصا شود.

روش‌شناسی

هسته اصلی پژوهش حاضر پدیدارشناسی هرمنوتیکی است. در پدیدارشناسی دریافت بی‌واسطه پدیده نقش مهمی دارد. ترکیب کمیسیون‌های تخصصی متشکل از برخی اعضای شورای شهر و نمایندگان شهرداری است که برحسب نوع موضوع و مسئله تحت بررسی، از صحن جلسه خارج و یا به آن وارد می‌شوند. نمایندگان شهرداری و سایر افراد بنا به تشخیص رئیس کمیسیون و با ارسال دعوت‌نامه حق حضور در جلسات را دارند. از این حیث، کمیسیون‌های تخصصی جنبه واقعی‌تر و ملموس‌تری از دینامیک موجود در مباحثات و مناقشات را باز می‌کنند.

نظریه داده‌بنیاد ساختگرا

در این نظریه کار با جمع‌آوری داده‌ها آغاز می‌شود [۲۸]. در این پژوهش از مشاهده و تحلیل متن استفاده می‌شود. حضور در کمیسیون‌های تخصصی شورای شهر و جلسات شورا به پژوهشگر امکان می‌دهد تا در مواجهه نزدیک با ساختار بندی مسائل و مشکلاتی که به صورت احتمالی در دستور کار شورا خواهند بود قرار گیرد. تحلیل متون شامل بررسی نگارش‌های اولیه متن‌های مربوط به لوایح و طرح‌ها، مباحثات نظری و دفاعیات افراد در جلسات کمیسیون‌ها و صحن علنی شورا است. گام بعدی کدگذاری است. کدگذاری به معنای برچسب‌زنی به داده‌هاست که هم‌زمان آن‌ها را طبقه‌بندی و خلاصه می‌کند و پژوهشگر را به ورای گزاره‌های مجرد موجود در داده‌ها می‌برد [۲۸]. در این پژوهش بنا به تجربه قبلی محقق، داده‌ها به شکل متنی هستند که از گفت‌وگوها در وقایع حقیقی برآمده‌اند. در این پژوهش از کدگذاری اولیه و متمرکز استفاده شد.

مشاهده، راهی برای امتزاج افق‌ها

در حالی که نظریه داده‌بنیاد ساختگرا ریشه در پدیدارشناسی هرمنوتیکی دارد، در عین حال برای دستیابی به فهم بهتر پدیده دستورگذاری، ناگزیر هستیم که از هرمنوتیک پدیدارشناسی استفاده کنیم. امتزاج افق‌ها میسر نمی‌شود مگر به مدد تکرار در مشاهده رفتار سوژه مورد مطالعه (بازخوانی مکرر از متن)، بخش

زیرسیستم سیاست‌گذاری است. طبق این نظریه، در حوزه دستورگذاری افکار نخبگان مسلط است. بنابراین درک تغییر سیاست‌ها در برابر چالش‌ها در بازه‌های زمانی بلندمدت ممکن خواهد بود [۱۶]. کاب و دیگران نیز با الهام از انتقادهای شات‌اشنایدر از رویکرد تکثرگرا به قدرت، الگویی برای دستورگذاری طراحی کردند که مبتنی بر نظام سیاسی و شکل حکومت بود. بر این اساس، ۳ روش برای دستورگذاری قابل تشخیص هستند: بسیج عمومی، ابداع درونی و ابداع بیرونی [۱۱]. سومین نظریه، نظریه تعادل مقطعی است که ارتباط بین چارچوب‌بندی و نهادهای بخش مهم دستورگذاری در این مدل است. «تصویر خط‌مشی» وجوه مختلفی است که از یک مسئله عرضه می‌شود. در دوره تعادل یک تصویر خاص بر دیگر تعابیر غلبه دارد و زمانی که تعابیر دیگر از آن مسئله برجسته شوند، تصویر دیگری ظاهر می‌شود و اولی را به چالش می‌کشد. در دستور قرار گرفتن موضوعات سیاسی جدید نیازمند تغییر اساسی در تصویر سیاستی پشتیبان است. زمانی که مسئله باز تعریف شود یا ابعاد دیگری از آن مورد توجه قرار گیرد، بازیگران دیگری که قبلاً خارج از انحصار خط‌مشی بودند به بازی گرفته خواهند شد [۲۳]. برجسته‌ترین و شناخته‌شده‌ترین نظریه و مدل در حوزه دستورگذاری، جریان‌های چندگانه کینگدان است. او جریان‌های ۳ گانه مسائل، خط‌مشی و سیاسی را شناسایی می‌کند و هم‌راستی و هم‌زمانی این جریان‌ها و تلاقی‌شان با یکدیگر را منجر به گشوده شدن دریچه یا پنجره خط‌مشی می‌داند. مدل دیگر ساخت اجتماعی طبقات هدف است. این نظریه به ساخت اجتماعی طبقات اشاره دارد که نقش مثبت در رفاه جامعه دارند و محقق قلمداد می‌شوند یا ارزش کمتری دارند و باری بر دوش جامعه به شمار می‌آیند. بر اساس میزان استحقاق و در اختیار داشتن قدرت، ۴ گروه اجتماعی از هم تفکیک می‌شوند که عبارت‌اند از: گروه‌های ذی‌حق، مدعیان، وابسته‌ها و منصرفان [۲۴]. رسیدن مسائل به سطح تصمیم‌گیری متأثر از جامعه هدف آن‌ها است. الگوی دیگری هم وجود دارد که از آن به عنوان مدل احتجاجی یاد می‌شود. این الگو بیشتر بر تحلیل سیاست‌ها تأکید دارد. تمرکز و توجه مدل احتجاجی بر این موضوع است که سیاست‌گذاران از زبان معمول و استدلال برای برقراری ارتباط استفاده می‌کنند [۲۵]. تمرکز این مدل بر نقش زبان در مباحثات جهانی است و از این منظر برای توصیف یک مسئله، روش شکل‌گیری مباحثات پیرامون آن نیز باید مورد توجه قرار گیرد [۲۶]. مدل احتجاجی مبارزه برای قدرت را در مبارزه برای تنظیم بحث‌هایی می‌داند که ضمن آن، یک مسئله چارچوب‌بندی می‌شود.

تعیین دستور کار و حکومت‌های محلی

به طور کلی در دهه‌های اخیر دو تحول اصلی در زمینه دستورگذاری در حکومت‌های محلی را می‌توان بازساخت. گروه نخست از مطالعات دستورگذاری محلی از نظریه سیاست‌گذاری شهری برای فهم نمونه‌های مشخصی از تعیین دستور کار در حکومت‌های محلی استفاده می‌کنند. شاخه دوم برگرفته از تحولات خط‌مشی عمومی در سطح ملی است و بر اساس مدل‌های موجود همچون جریان‌های چندگانه، تعادل گسسته و ... شکل گرفته است.

رویکردهای مبتنی بر نظریه شهری بیشتر با سیاست‌ها و رژیم‌های شهری پیوند دارند تا با ادبیات سیاست‌گذاری. یکی از وجوه برجسته پژوهش‌های صورت‌گرفته در زمینه دستورگذاری محلی که برخاسته از ادبیات حوزه سیاست‌های شهری است، توجه به افراد دخیل در فرایند سیاست‌گذاری و میزان اثرگذاری آن‌هاست. نظریه رژیم‌ها بر نحوه اثرگذاری ساختارهای محلی و ائتلاف‌های دولتی - خصوصی بر فرایند دستورگذاری محلی تأکید ویژه دارد. چنین نگاهی به مشخصات و ویژگی‌های ثابت خط‌مشی‌گذاری محلی به مطرح ساختن فرایندهایی منجر می‌شود که وجه شاخص آن‌ها ثبات و پایداری طی زمان است. ضعف دیگر این رویکرد در قیاس با نگاه خط‌مشی‌گذارانه به دستورگذاری، توجه غالب به مسئله توسعه اقتصادی است که موجب غفلت از سایر مسائل خارج‌شده از دستور کار و بی‌توجهی به ریز سازوکارهای دستورگذاری می‌شود.

هرگونه مداخله اجتناب ورزیده است.

گونه‌شناسی رفتارهای بازیگران دستورگذاری

یکی از روش‌های مرسوم در طبقه‌بندی رفتار در گروه‌های حل مسئله بدون رهبر، تحلیل فرایند تعاملی (Interaction Process Analysis or IPA) است. در این سیستم ۱۲ مقوله وجود دارد که در ۶ دسته جای می‌گیرند: مسائل مربوط به جمع‌آوری اطلاعات (تعیین جهت یا پرسش از آن)، ارزیابی اطلاعات (پرسش از عقاید دیگران یا ابراز عقاید)، کنترل (ارائه پیشنهاد یا درخواست پیشنهاد)، تصمیم‌گیری (موافقت یا مخالفت)، مدیریت تنش (تخلیه تنش یا ابراز آن) و در نهایت وجه اجتماعی و عاطفی (دوستانه و غیردوستانه). جدول ۲ نشان‌دهنده این طبقه‌بندی است.

جدول ۲. دسته‌بندی رفتارها در الگوی IPA

وجه اجتماعی عاطفی		مدیریت تنش		ارزیابی اطلاعات		جمع‌آوری اطلاعات		تصمیم‌گیری		کنترل	
نقش منفی اجتماعی		نقش مثبت اجتماعی		وظیفه‌پذیر غیرفعال		وظیفه‌پذیر فعال		دسته اصلی		دسته فرعی	
مخالف	ابراز تنش	رفتار غیردوستانه	موافق	کاهش تنش	رفتار دوستانه	جهت‌پذیر	تأثیرپذیر	پیشنهادپذیر	جهت‌دهنده	تأثیرگذار	پیشنهاددهنده

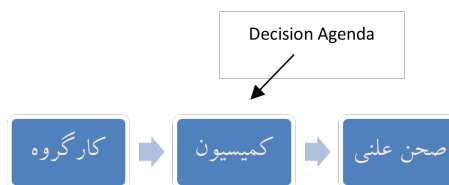
اندک بر بازیگران اصلی دستورگذاری از چارچوب پژوهش خارج شدند. به این ترتیب درونی‌ترین لایه دستور کارها یعنی دستور کار تصمیم انتخاب شد. این دستور کارها آن‌هایی هستند که آماده پذیرش برای اتخاذ تصمیم‌اند و در صورت تأیید در کمیسیون‌های تخصصی باید در سطح شورای شهر مطرح شده تا مورد تصویب یا رد قرار گیرند. حضور پژوهشگر در کمیسیون‌های تخصصی شورای شهر، یعنی جایی که خبرنگاران و افکار عمومی را به آن دسترسی نیست و ماهیت خط‌مشی‌گذاران، بازیگران و ذی‌نفعان^{۱۱} به «خود» حقیقی‌شان نزدیک‌تر است، به معنای برخورد بی‌واسطه و نزدیک با ساختار بندی مسائل و مشکلاتی است که به صورت احتمالی در دستور کار شورا خواهند بود. شکل ۲ نشان‌دهنده موقعیت پژوهش در ساختار نهاد تصمیم‌گیری شورای شهر است.

عمده تلاش محقق در این پژوهش معطوف به درک مستقیم و بلاواسطه دستورگذاری و عوامل مؤثر بر آن در سطح حکومت‌های محلی بود. پس علاوه بر تحلیل متن گفت‌وگوها و پیش‌نویس لوایح و طرح‌های پیشنهادی، رفتار بازیگران هم در قالب مشاهده در کمیسیون‌های مختلف^{۱۲} مورد بررسی قرار گرفت. مشاهده آنچه افراد طی یک کار انجام می‌دهند غنا و بی‌آلایشی فراوانی را در اختیار محقق می‌گذارد که با پرسش از آن‌ها درباره توصیف آنچه انجام می‌دهند حاصل نمی‌شود. به طور کلی ۴ دسته مشاهده‌کننده می‌توان تعریف کرد. مشاهده‌کننده محض، مشاهده‌کننده به عنوان مشارکت‌کننده، مشارکت‌کننده به عنوان مشاهده‌گر و در نهایت، مشارکت‌کننده محض [۲۹]. در این پژوهش محقق مشاهده‌کننده محض بوده است و به علت شرایط خاص حضور در کمیسیون‌ها و لزوم حفظ شرایط واقعی محیط پژوهش، از

استفاده از الگوی IPA به عنوان هسته اصلی تحلیل مشاهدات، مبین نوع رفتار مبتنی بر خصوصیات و توانایی فردی بازیگران بود. بازیگران مختلف هنگام دستورگذاری رفتارهای متفاوتی از خود بروز می‌دهند که بر اساس آن می‌توان آن‌ها را در دسته‌بندی‌های مختلفی جای داد.

یافته‌ها

اولین مسئله انتخاب محل درست برای اجرای پژوهش بود. در صحن علنی شورای شهر بعد اول قدرت حاکم است و تمرکز بر تصمیم‌گیری است و نه دستورگذاری. از سوی دیگر به علت علنی بودن، رفتار بازیگران ممکن است تصنعی باشد. در لایه‌های زیرین هم کارگروه‌ها هستند که به‌رغم نزدیکی به بعد سوم قدرت، به علت تعداد زیاد، گستردگی کار، کمبود منابع و تأثیرگذاری



شکل ۲. موقعیت دستور کار تصمیم برای اجرای پژوهش

صورت منطقه‌ای، محله‌ای و موضعی بودند. از این حیث باید حضور پژوهشگر در کمیسیون فنی و عمران بیش از کمیسیون خدمات شهری می‌بود. کدگذاری مرحله اول به صورت هم‌زمان و در جلسات کمیسیون‌ها انجام می‌شد. با توجه به تفاوت ماهیت موضوعات در کمیسیون‌ها و غنا و حجم داده‌های مستخرج از هر کمیسیون، روند اشباع برای هر کمیسویی متفاوت از بقیه بود و از این لحاظ نیز میان کمیسیون‌ها اختلاف وجود داشت. در کمیسیون خدمات شهری پایداری الگوها زودتر از بقیه کمیسیون‌ها حاصل شد که البته بخشی از آن نیز به علت تقدم زمانی حضور در سایر کمیسیون‌ها نسبت به این کمیسیون بود. به این ترتیب بیشترین بررسی‌ها در کمیسیون برنامه و بودجه، مشارکت‌های اقتصادی و فنی و عمران انجام شد. پس از حضور در ۲۲ جلسه کمیسیون‌های مختلف، اشباع نظری در این پژوهش حاصل آمد و داده‌ها و کدهای جدید، به خلق مقولاتی متفاوت از آنچه وجود داشت نمی‌انجامیدند.

استفاده از نظریه داده‌بنیاد ساخت‌گرا و مشاهده به دو یافته مهم منتهی شد. نخست، تفکیک میان بازیگران دستورگذاری محلی و جهت‌گیری آن‌ها در تعیین انواع دستور کارها است. با شکل‌گیری زیرمقولات، جلسات کمیسیون‌ها (برای حضور پژوهشگر) برحسب موضوع طرح انتخاب می‌شدند. برخی کمیسیون‌ها طیف‌های متنوعی از موضوعات را برای دستور کار بررسی می‌کردند، در حالی که بعضی دیگر از چنین تنوع و گوناگونی برخوردار نبودند. مثلاً در کمیسیون برنامه و بودجه نوع موضوعات بسیار ناهمگون بود، اما در کمیسیون فرهنگی مشابَهت‌های زیادی میان موضوعات در دست بررسی دیده می‌شد. بر این اساس، داده‌های غنی‌تری از کمیسیون برنامه و بودجه استخراج می‌شد و به همین دلیل، حضور پژوهشگر در آن بیشتر از کمیسیون فرهنگی بود. مسئله مهم دیگر در انتخاب کمیسیون، گستره عمومی بودن مسائلی است که جهت رسیدن به دستور کار مطرح می‌شدند. در کمیسیون فنی و عمران، بسیاری از مسائل مورد بررسی تقریباً به تمام حوزه جغرافیایی شهر مشهود مربوط می‌شد. در همین حال بعضی طرح‌های کمیسیون خدمات شهری به

جدول ۳. تعداد دفعات حضور پژوهشگر در کمیسیون‌ها

نام کمیسیون	حمل و نقل و ترافیک	خدمات شهری	فنی و عمران	برنامه و بودجه	فرهنگی	امور اقتصادی و مشارکت‌ها
تعداد جلسات حضور	۳	۲	۴	۵	۳	۵

کدگذاری اولیه و متمرکز و ایجاد زیرمقولات و مقولات اصلی از طریق پیاده‌سازی متن مباحث و گفت‌وگوهای میان اعضای کمیسیون‌های تخصصی با استفاده نرم‌افزار MAXQDA انجام گرفت. جدول ۴ نمونه‌ای از نحوه

جدول ۴. نمونه‌ای از شکل‌گیری مقولات و مفاهیم حول مفهوم عوامل اجرایی در مقوله الزامات اقتصادی در MAXQDA

Coded segments			
کمیسیون	متن مباحث مربوطه	کد	مسئله برای دستور کار
حمل و نقل و ترافیک ۱۴ آذر	چه نیازی به سرمایه‌گذاری و صرف هزینه برای تولید کارت‌های جدید است؟ چرا از همان کارت بانک شهر برای تجمیع خدمات شهروندی استفاده نمی‌شود؟	عوامل اجرایی الزامات اقتصادی \ محدودیت بودجه \ عدم توجه اقتصادی	مشهد کارت
حمل و نقل ترافیک ۲۹ آبان	دریافت بهای نقد احتیاج به رسید الکترونیک دارد که هزینه‌بر است	عوامل اجرایی \ الزامات اقتصادی \ محدودیت بودجه \ نبود	بهای اتوبوسرانی
حمل و نقل ترافیک ۲۹ آبان	مردم باید قیمت واقعی خدمات را پرداخت کنند	عوامل اجرایی \ الزامات اقتصادی \ رفتار اقتصادی شهروندان \ واقعی سازی قیمت خدمات	بهای اتوبوسرانی
حمل و نقل و ترافیک ۱۴ آذر	باید به زائران عرب‌زبان کمک کرد تا گردشگری رونق بیشتری بگیرد	عوامل اجرایی \ الزامات اقتصادی \ امکان کسب درآمد کمک به گردشگری	درج معابر به زبان عربی
برنامه و بودجه ۷ آذر	مبلغ مطرح‌شده برای جریمه زیاد است	عوامل اجرایی \ الزامات اقتصادی \ امکان کسب درآمد \ پرداخت نشدن حقوق شهرداری	جریمه پیشروی در پیاده‌رو
کمیسیون عمران ۱۵ آذر	برای شهرداری درآمد چندانی بابت تخلف و جرایم نخواهند داشت	عوامل اجرایی \ الزامات اقتصادی \ امکان کسب درآمد \ امکان کسب درآمد	آرای قلع بنا کمیسیون ماده ۱۰۰
کمیسیون برنامه و بودجه ۷ آذر	در صورت تقسیط، بحث پرداخت نقدی و استفاده از تخفیفات متنی خواهد شد	عوامل اجرایی \ الزامات اقتصادی \ رفتار اقتصادی شهروندان \ نبود توجهات اقتصادی	اخذ جریمه تغییر کاربری
کمیسیون برنامه و بودجه ۷ آذر	تخفیف‌های در حد ۲۴ درصد هم جذابیت اقتصادی نداشته است و طرح باید مسکوت بماند	عوامل اجرایی \ الزامات اقتصادی \ رفتار اقتصادی شهروندان \ لزوم توجه به منطبق اقتصادی در طرح‌ها و لایح	اخذ جریمه تغییر کاربری
کمیسیون برنامه و بودجه ۷ آذر	جریمه باید به صورت مستمر توسط صاحب ملک پرداخت شود	عوامل اجرایی \ الزامات اقتصادی \ امکان کسب درآمد \ درآمدزایی مستمر برای شهرداری	جریمه پیشروی در پیاده‌رو

بازیگر اصلی خواهد بود: نمایندگان شهرداری حاضر در کمیسیون و اعضای شورای شهر که هر یک ذیل یک مفهوم نقش خود را بازی می‌کنند. گرچه بر حسب موضوعات مختلف افراد متفاوتی به غیر از دو گروه پیش‌گفته ممکن بود در هر کمیسیون حضور پیدا کنند، اما عمده اثرگذاری بر تعیین دستور کارها در کمیسیون‌های شورای شهر توسط نمایندگان شهرداری و اعضای کمیسیون بود. در این مرحله کدگذاری‌ها انجام شده و مقولات اصلی و فرعی حول دو مفهوم عوامل اجرایی سیاست‌ها (مجریان) و عوامل اتخاذ تصمیمات سیاسی (سیاست‌گذاران) شکل گرفتند. جدول ۳ مقولات و زیرمقولات و مفاهیم مرتبط را به همراه تعداد کدهای اولیه نشان می‌دهد.

به این ترتیب پس از کدگذاری اولیه تعداد ۱۳ زیرمقوله استخراج شدند. سپس با ادامه روند کدگذاری و اشباع مقولات، این زیرمقولات به ۶ مقوله اصلی تقسیم شدند که عبارت‌اند از: الزامات فنی، الزامات اقتصادی، اسناد بالادستی، جامعه هدف، الزامات فرهنگی و الزامات سیاسی. نکته قابل توجه میزان تکرار الگوی کدهای مربوط به هر مقوله میان بازیگران بود، به نحوی که برخی مقولات از تکرار بسیار زیاد بین نمایندگان شهرداری در کمیسیون برخوردار بودند و بعضی بیشتر توسط اعضای شورای شهر به کار برده می‌شدند. بر این اساس با تقسیم‌بندی مقولات، دو مفهوم عمده شناسایی شدند: عوامل اجرایی و عوامل تصمیم‌گیرنده. پس توجه کانونی در این پژوهش نیز بر شناسایی دو

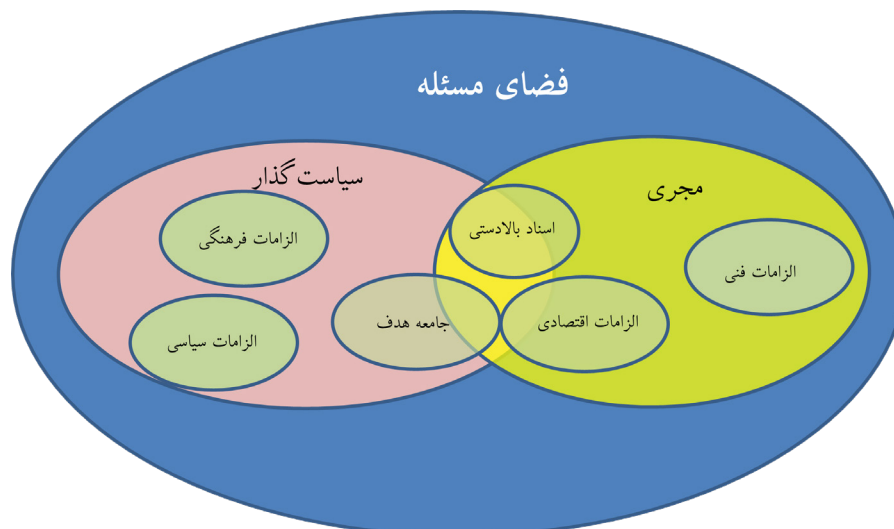
جدول ۵. مفاهیم، مقولات و زیرمقولات

مفاهیم	مقولات	زیرمقولات	تعداد کدهای اولیه
عوامل اجرایی (مجریان)	الزامات فنی	امکان‌سنجی فنی	۱۲
		ارزیابی پیامدها	۱۰

مفاهیم	مقولات	زیرمقولات	تعداد کدهای اولیه
عوامل اجرایی (مجریان)	الزامات اقتصادی	محدودیت بودجه	۱۵
		امکان کسب درآمد	۱۴
		رفتار اقتصادی شهروندان	۱۱
	اسناد بالادستی	-----	۱۶
عوامل تصمیم‌گیرنده (سیاست‌گذاران)	جامعه هدف	نقش در انتخابات	۹
		وضعیت اقتصادی جامعه هدف	۶
		تطابق فرهنگی با جامعه هدف	۷
	الزامات فرهنگی	فرهنگ غالب	۹
		توجه به سایر ذی‌نفعان	۶
	الزامات سیاسی	تطبیق و هماهنگی با سایر نهادهای محلی	۱۳
		احتمال کسب رأی در دوره بعد انتخابات	۷
		تطابق با خواست و نظر دولت	۶

اولین موضوع مهمی که در عرصه دستورگذاری دیده می‌شد، تفاوت میان نحوه دستورگذاری مسائل مورد حمایت مجری (شهرداری) و سیاست‌گذار (شورای شهر) بود. طرح‌ها و لوایح مورد حمایت شهرداری به صورت متکی بر استدلال‌های فنی و اقتصادی مطرح می‌شدند. در موضوعات مرتبط، عملکرد نماینده شهرداری و یا سازمان متبوعه مبتنی بر دفاع از توجیهات اقتصادی و فنی طرح یا لایحه متمرکز می‌شد و مباحثی همچون جامعه هدف، الزامات فرهنگی یا سیاسی و ... از چارچوب‌های مباحث حتی‌الامکان خارج می‌شد. به‌عکس، بخش بزرگی از جنبه‌های غیر فنی و اقتصادی مباحث و مناقشات پیرامون مسائلی که قرار بود در دستور کار قرار گیرند توسط بدنه سیاست‌گذار مطرح می‌شد و در کانون توجه قرار می‌گرفت. در این موارد، نماینده دستگاه اجرایی معمولاً از موضع انفعال و عدم ورود به بحث با مسئله برخورد می‌کرد. فراوانی کدها در مقوله اسناد بالادستی از پراکنش تقریباً برابر میان مجریان و سیاست‌گذاران برخوردار بود و توجه به اسناد بالادستی توسط هر دو بازیگر انجام می‌شد. مجریان نگران عدم امکان‌پذیری اجرای سیاست‌ها بودند و سیاست‌گذاران دغدغه و توو و رد خط‌مشی‌ها و تصمیمات اتخاذشده توسط نمایندگان دولت را داشتند. توزیع زیرمقولات نشان می‌داد بررسی جامعه هدف و ذی‌نفعان خط‌مشی نیز کم‌وبیش مد نظر هر دو گروه بود اگرچه

سیاست‌گذاران توجه بیشتری به آن داشتند. مقوله الزامات اقتصادی هم اگرچه به طور برجسته‌ای در حوزه مجریان قرار می‌گرفت اما موارد مختلفی از توجه به آن در میان سیاست‌گذاران دیده می‌شد. در لوایح ارسالی از سوی سازمان اجرایی (شهرداری) چند مورد برجسته نسبت به طرح‌های اعضای شورا به چشم می‌خورد. نخست آنکه در لوایح اشراف و تسلط بیشتر حامیان مسئله به‌وضوح دیده می‌شد. ماهیت مسئله بهتر شناخت شده و زوایای بیشتری از آن در نظر گرفته شده بود. حدود و ثغور مسئله واضح‌تر بوده و مرزهای آن شفاف‌تر بود. لوایح در مقایسه با طرح‌ها از ظرافت و ریزه‌کاری‌های بیشتری برخوردار بوده و نسبتاً جامع‌تر بودند. دوم، دغدغه بیشتر سازمان اجرایی در رساندن مسائل به میز دستور کار شورا است. تلاش نمایندگان سازمان اجرایی برای اقناع اعضای کمیسیون به منظور پذیرفتن یک مسئله در قالب دستور کار، به مراتب بیش از تلاشی است که اعضای کمیسیون برای به ثمر رساندن طرح‌های خود به کار می‌برند. به نظر می‌رسد درگیری با مشکلات واقعی و ملموس و حضور در فضای عینی، موجب شده تا مجری جدیت بیشتری برای تدوین مسائل در دستور کار داشته باشد. شکل ۳ مدل حاصل از نظریه داده‌بنیاد و نشان‌دهنده کانون‌های توجه و نقش بازیگران است.



شکل ۳. کانون‌های توجه در حوزه دستورگذاری با تأکید بر تفکیک مجری و سیاست‌گذار

نوع رفتار مبتنی بر خصوصیات و توانایی فردی بازیگران هم بود. بازیگران مختلف هنگام دستورگذاری رفتارهای متفاوتی از خود بروز می دادند. در هر کمیسیونی، یک سری افراد اثرگذار بودند. افراد اثرگذار دارای دانش در مورد مسئله بوده و توانایی تغییر در آرای کمیسیون مبنی بر پذیرش یا رد یک موضوع به عنوان مسئله عمومی را داشتند. مثلاً در کمیسیون مشارکت های اقتصادی، عضو دارای تحصیلات حقوقی به نسبت سایر بازیگران از توانایی بیشتری برای جهت دهی به مباحث مطرح شده برخوردار بود. از این نظر، اعضای که تجربه و سابقه عضویت در شورا را داشتند و نیز نمایندگان شهرداری کاملاً متمایز از سایر بازیگران ختم شده بودند. در واقع شکلی از قدرت مبتنی بر بعد اول را در کمیسیون به کار می بردند.

همچنین مشاهده رفتار، الگوی دیگری از توانایی بازیگران دستورگذاری را نشان می داد. برخی بازیگران برای قرار دادن یک مسئله در دستور کار، از تهییج احساسات سایرین و مهارت های کلامی خود بهره می گرفتند. این اشخاص برون گرا بودند. افراد برون گرا الزاماً دارای دانش و تجربه کافی برای اثرگذاری بر دیگر بازیگران برخوردار نبودند، اما با تکیه بر مهارت های فردی و یا بده بستن های متقابل، از قدرت قابل توجهی برای به رسمیت شناختن مسائل بهره مند بودند. در مقابل دسته ای دیگر از بازیگران درون گرا بودند و در قبال مباحث و مناقشات حالت خشنی داشتند. پارهای اوقات اهمیت یک مسئله برای یک بازیگر در چارچوب هنجارهای فکری وی، باعث می شد تا یک بازیگر درون گرا به برون گرا تبدیل شود و به عکس. بعد وظیفه پذیری در کمیسیون ها به صورتی کاملاً برجسته دیده می شد. با این حال یک عضو وظیفه پذیر فعال ممکن بود نقش منفی عاطفی اجتماعی داشته باشد. به همین شکل نقش فعال نبودن یک عضو می توانست همراه با نقش مثبت عاطفی وی همراه شود. بنابراین لازم بود تا الگوی بازسازی شده از IPA مورد استفاده قرار گیرد تا امکان تفکیک میان بازیگران به وجود آید. بنابراین با کمک مشاهدات انجام شده طی زمان، الگوی اصلی بر اساس تأثیرگذاری و باز نمودهای هیجانی بازیگران بنا شد که ترکیب آن ها با یکدیگر به یکی از ۴ دسته اصلی الگوی IPA شبیه خواهد بود. جدول ۶ ترکیب یافته های حاصل از نظریه داده بنیاد ساخت گرا و الگوی IPA است.

دوم، نقش و اثر این بازیگران در دستور کارها است. داده های کسب شده از طریق مشاهده در این پژوهش شامل داده های غیر کلامی بودند چون داده های کلامی از طریق نظریه داده بنیاد ساختگرا در قالب اسناد متنی تحلیل شد. داده های کلامی همان مباحث شکل گرفته حول موضوع مورد بررسی برای قرار گرفتن در دستور کار و داده های غیر کلامی شامل رفتار افراد و کنش های آنان، سرعت بیان، پافشاری و هیجانات فردی و ... بودند.

داده های ضبط شده هنگام مشاهده را باید به صورت گزارش درآورد که یادداشت های میدانی نامیده شده و توصیفی یا تأملی هستند. یادداشت های توصیفی به وقایع، اعمال و وضع ظاهری و زمینه اختصاص دارند. یادداشت های تأملی به اندیشه های فردی مشاهده گر بستگی دارد که طی مشاهده و حول موضوع مورد مشاهده شکل می گیرند [۲۰]. در این پژوهش یادداشت ها از نوع دوم بودند تا با ایده ها و تم های ظاهر شده در خلال استفاده از نظریه داده بنیاد ساختگرا مرتبط شود.

در اینجا پژوهشگر با تفکیک میان «معنا» (Bedeutung) و «معنا برای» (Bedeutung) تلاش کرده است تا به فهم به عنوان توافق برسد. معنای عمل ختم شوی گذار برای خود او و یا پژوهشگر چیست؟ مثلاً معنای واژه عدالت که توسط اعضای شورای شهر همواره در کمیسیون ها استفاده می شود کدام است؟ معنای این واژه برای پژوهشگر وقتی از زبان یک عضو خارج می شد متفاوت از معنایی بود که عضو دیگری بیان می کرد. با اینکه هر دو نفر یک واژه را مورد استفاده قرار می دادند و علی الاصول با استفاده از ابزار روش، نتیجه یکسانی از رفتار این دو باید به دست می آمد، اما این گونه نبود و یکی عدالت را در چارچوب مثبت (ایجابی) می دید و دیگری منفی (سلبی). در یک معنا عدالت اجرای قانون را داشت که در عین حال به درآمد بیشتر برای شهرداری منتهی می شد و در معنای دیگر، تساهل و مدارا بود که برای حفظ رضایت گروه های اجتماعی خاصی به کار می رفت. چنین دو گانه های به وفور در رفتار ختم شوی گذاران دیده می شد و در صورت اغماض، یافته های منتج از روش را دچار خدشه می کرد. علاوه بر این، نوعی گونه شناسی از خصوصیات فردی ختم شوی گذار و مجری را هم به دست داد که با دانش، تجربه و اطلاعات بازیگران دستورگذاری هم ارتباط پیدا می کرد. در کنار این فهم از معنای دستورگذاری نزد بازیگران ختم شوی، مشاهده مبین

جدول ۶. تلفیق نظریه داده بنیاد و الگوی IPA

مقولات		سیاست گذار (اعضای شورا)		مجری (نمایندگان شهرداری)	
الزامات فنی	وظیفه پذیر غیرفعال	نقش مثبت عاطفی اجتماعی	اثرپذیر درون گرا	نقش مثبت-منفی عاطفی اجتماعی	اثرگذار برون گرا
	وظیفه پذیر غیرفعال	نقش مثبت عاطفی اجتماعی		نقش مثبت-منفی عاطفی اجتماعی	
الزامات اقتصادی	وظیفه پذیر غیرفعال	نقش مثبت عاطفی اجتماعی	اثرگذار درون گرا	نقش مثبت عاطفی اجتماعی	اثرگذار درون گرا
اسناد بالادستی	وظیفه پذیر فعال	نقش مثبت عاطفی اجتماعی	اثرگذار درون-برون گرا	نقش مثبت عاطفی اجتماعی	اثرپذیر درون گرا
جامعه هدف	وظیفه پذیر فعال	نقش مثبت-منفی عاطفی اجتماعی		نقش مثبت عاطفی اجتماعی	اثرپذیر درون گرا
الزامات فرهنگی	وظیفه پذیر فعال	نقش مثبت-منفی عاطفی اجتماعی		نقش مثبت عاطفی اجتماعی	اثرپذیر درون گرا
الزامات سیاسی	وظیفه پذیر فعال	نقش مثبت-منفی عاطفی اجتماعی		نقش مثبت عاطفی اجتماعی	اثرپذیر درون گرا

این افراد در حوزه مسائل مبتنی بر الزامات فنی و یا الزامات اقتصادی غالباً نقش وظیفه پذیر فعال داشتند و به عکس در زمینه مسائل حول الزامات سیاسی و فرهنگی وظیفه پذیر غیرفعال بودند، اما رفتار سیاست گذاران پر نوسان بود و

نتایج حاصل از مشاهده رفتار بازیگران نیز نشان از تمایز میان این دو بازیگر داشت. رفتار نمایندگان مجری به رغم تغییر فردی آن ها در کمیسیون های مختلف، تقریباً بدون نوسان و یکنواخت و تابعی از یک الگوی مشخص بود.

مرجع تهیه‌کننده ارجاع شده تا روی آن بازبینی و مذاقه بیشتری شود. این الگو در زمینه‌های مختلف دارای تفاوت‌ها و شباهت‌هایی با سایر مدل‌های دستورگذاری است. اگرچه مدل ساخت اجتماعی طبقات هدف از لحاظ نخبه‌گرایی و توجه به جامعه هدف به این مدل کمی شبیه است، اما در مدل مورد اشاره، جامعه هدف تنها عامل اثرگذار بر دستورگذاری است، در حالی که در مدل پیشنهادی پژوهش فقط یکی از عوامل مهم در دستورگذاری جامعه هدف قلمداد می‌شود. مدل جریان‌های چندگانه اختلافات و تفاوت‌های فاحشی با این مدل دارد. کینگدان بر کثرت‌گرایی و وجود هم‌زمان جریان‌های سیاسی، جریان مسئله و جریان خطمشی و باز شدن پنجره سیاسی و رویداد کانونی برای دستورگذاری تأکید می‌ورزد، در حالی که تقریباً هیچ‌یک از این موارد با نتایج پژوهش همخوانی ندارد. نباید فراموش کرد که مدل جریان‌های چندگانه کینگدان در محیط‌های خطمشی‌گذاری خاصی مورد آزمون قرار گرفته که با شرایط حکومت‌های محلی در ایران تفاوت‌های بنیادین دارند. مفهوم انحصار خطمشی در نظریه تعادل گسسته را می‌توان به صورت اثرگذاری گسترده مجریان بر دستور کارهای متضمن الزامات فنی، اقتصادی و اسنادبالادستی و سیاست‌گذاران بر الزامات فرهنگی و سیاسی و جامعه هدف تعبیر کرد. با این وجود مفهوم بازخورد به آن شکل که در نظریه تعادل گسسته مطرح است در اینجا دیده نمی‌شود. به‌رغم اینکه مدل کاب و راس در سطح حکومت مرکزی ارائه شده و متناسب با ساختارهای سیاسی بوده است، با این حال می‌توان گفت که مقایسه آن با الگوی فعلی نشان‌دهنده آن است که مدل پیشنهادی با ابداع درونی در مدل کاب و راس مشابهت بیشتری دارد. تأکید بر نقش دانش و آگاهی در دستورگذاری و استفاده از زبان غیرخشی برای وارد کردن یا خارج کردن یک مسئله از دستور کار، وجه مشترک الگوی فعلی و مدل احتجاجی است، اما باید توجه داشت که مدل احتجاجی بر بعد سوم قدرت متمرکز است و محل اعمال آن را در مرحله‌ای پیش از دستور کار تصمیم می‌داند.

یکی از ویژگی‌های مهم این الگو، فردگرا بودن آن است. فردگرایی در فرایند دستورگذاری هم به صورت عدم وابستگی سیاسی و گروهی دیده می‌شود و هم به صورت بی‌توجهی به مستندات. انتظار می‌رفت که توجه مجریان به دستور کارهای مبتنی بر مستندات بوده و تمرکز سیاست‌گذاران بر قضاوت‌های ارزش‌محور در فرایند دستورگذاری باشد که الزاماً هم‌راستا با مستندات علمی و فنی نیستند [۳۱]. اما در الگوی موجود چنین پیش‌فرضی کارایی نداشت و فردگرایی بر تعیین دستور کارها کاملاً سایه افکنده بود. برخی دستور کارها که با هنجارها و ارزش‌های فرهنگی و سیاسی سیاست‌گذاران در تطابق بودند با مخالفت فردی آن‌ها کنار گذاشته می‌شدند و برخی مسائل دیگر که در ظاهر با نظام ارزشی بازیگران زاویه داشتند، در دستور کار قرار می‌گرفتند و به صحن شورا فرستاده می‌شدند. جدول ۵ خلاصه نتایج به‌دست‌آمده و تفاوت الگوی دستورگذاری در شورای شهر مشهد با مدل‌های موجود را به دست می‌دهد.

بر حسب دانش و آگاهی و تجربه عضو شورا ممکن بود هر یک از نقش‌های ۴ گانه را بپذیرد. در واقع در هر کمیسیونی، یک سری افراد متکی بر قدرت ناشی از آگاهی، دارای اثرگذاری بودند. به این ترتیب الگوی رفتاری اعضای شورا بیش از آنکه متأثر از جایگاه آنان باشد، برخاسته از ویژگی‌های فردی است. در هر یک از کمیسیون‌های تخصصی شورای شهر و بر حسب مسئله‌ای که قرار است در دستور کار شورا قرار گیرد قسمت‌هایی از این الگوی کلی برجسته می‌شود. مثلاً در کمیسیون فنی و عمران نقش پررنگ نماینده شهرداری در رسیدن طرح‌ها و لوایح به صحن علنی شورا مشهود بود، اما در کمیسیون فرهنگی اثرگذاری کمتری داشت. یا در مورد جایگاه جامعه هدف در کمیسیون فرهنگی از عوامل تأثیرگذار در دستورگذاری مسائل به حساب می‌رفت، در حالی که در کمیسیون مشارکت‌های اقتصادی به این عامل توجه کمتری می‌شد. در کمیسیون برنامه و بودجه آثار رفتاری بازیگران (الزامات سیاسی و فرهنگی) بر رد یا پذیرش یک مسئله برای دستور کار شورا مشهود بود، ولی در کمیسیون حمل‌ونقل چنین رفتاری به‌ندرت دیده شد. بنابراین در هر کمیسیونی ترکیب این موارد دستخوش تغییر می‌شد و یک سازوکار ثابت و همانند در همه کمیسیون‌ها دیده نمی‌شد.

نتیجه‌گیری

الگوی غالب دستورگذاری در شورای شهر مشهد ترکیبی از دو رویکرد توجه به محدودیت‌های دستورگذاری و مناسبات قدرت در بعد دوم است. از یک سو برای تعیین دستور کار صحن شورا، مجریان (نمایندگان شهرداری در کمیسیون‌ها) به علت دانش تخصصی و تجربه، قدرت تأثیرگذاری بالایی در کمیسیون‌ها دارند. البته این اثرگذاری بیشتر در کمیسیون‌هایی دیده می‌شود که مسائل مطروحه در آن‌ها برای دستورگذاری کمتر مبتنی بر الزامات فرهنگی و سیاسی بوده و توجه به جامعه هدف خیلی پررنگ نباشد. به‌عکس در کمیسیون‌ها و دستور کارهایی که متکی بر الزامات فنی و اقتصادی است و یا اسناد بالادستی اثر محسوسی بر آن‌ها می‌تواند داشته باشد، مجریان قادر هستند تصمیمات را به عدم تصمیمات (non-decision) تبدیل کرده و مسائل را از دستور کار خارج کنند. عملکرد سیاست‌گذاران نیز در همین چارچوب قابل تحلیل است. مسائلی که متضمن الزامات اقتصادی و فنی و محدودیت‌های اسناد بالادستی هستند، در قالب عقلانیت محدود قرار گرفته و نقش آن‌ها را در دستورگذاری کاهش می‌دهد. به‌عکس، در دستور کارهای مبتنی بر الزامات فرهنگی و سیاسی و متمرکز بر جامعه هدف، سیاست‌گذاران با تکیه بر بعد دوم قدرت تصمیمات را به کانون توجه می‌آورند و یا از آن خارج می‌کنند. همچنین نخبه‌گرایی در این الگو وجهی برجسته دارد. در موارد اندکی گروه‌ها و ذی‌نفعان مختلف این شانس را داشتند که در کمیسیون‌ها حاضر شوند یا مستندات خود را به بازیگران دستورگذاری ارائه دهند. بسته بودن فرایند دستورگذاری به روی بخش قابل توجهی از کنش‌گران و ذی‌نفعان موجب می‌شد بسیاری از مسائل مورد بحث برای قرار گرفتن در دستور کار، به

جدول ۷. تطبیق مدل‌های موجود با یافته‌های پژوهش

الگوی دستورگذاری	موضوع الگو	سطح تحلیل	قدرت	بازیگران	پرسش‌ها
ساخت اجتماعی طبقات هدف	سیاست (ساختار سیاسی) ایدئولوژی (ساختار ایدئولوژی) جبرگرایی اقتصادی و فناوری (ساختار اقتصادی)	بسترها	بعد دوم	نخبه‌گرا	چگونه سلطه ساختار ایدئولوژی در روند دستورگذاری تأثیر می‌گذارد؟
مدل احتجاجی	نقش دانش و آگاهی	درون خطمشی	بعد سوم	نخبه‌گرا	نقش حرفه‌ای‌ها و متخصصین در دستورگذاری چیست؟
جریان‌های چندگانه	تحلیل ذینفعان و کنشگران		بعد اول	تکثرگرا	ذینفعان چه عملکردی در دستورگذاری دارند؟
تعادل گسسته	تغییر ساختار چارچوب		بعد اول	تکثرگرا	کدام عوامل اصلی سبب تغییرات در خطمشی می‌گردند؟

الگوی دستور گذاری	موضوع الگو	سطح تحلیل	قدرت	بازیگران	پرسش‌ها
مدل کاب و راس	مدیریت منازعه	واسط	بعد اول و دوم	تکثرگرا- نخبه‌گرا	چگونه با مدیریت کردن یک منازعه می‌توان موضوعات را در دستور قرار داد یا از آن خارج کرد؟
الگوی دستور گذاری در شورای شهر	تحلیل بازیگران	درون خطامشی	بعد دوم	نخبه‌گرا	نقش بازیگران اصلی در فرایند دستور گذاری چیست و کانون توجه آنها برای تعیین دستور کار کدام است؟

مشارکت نویسندگان

سید حامد رستگار (۱۰۰٪)

تشکر و قدردانی

این پژوهش منافع تجاری نداشته است و در قبال ارائه اثر خود وجهی دریافت نکرده و مقاله حامی مادی و معنوی ندارد.

تعارض منافع

هیچ‌گونه تعارض منافی توسط نویسندگان بیان نشده است. نویسنده در رابطه با انتشار مقاله ارائه شده به طور کامل به اصول اخلاقی نشر پایبند بوده است.

یادداشت‌ها

۱ عضویت اعضای شورای شهر و یا حضور نمایندگان شهرداری در کمیسیونهای مختلف همپوشانی دارد و هر نفر ممکن است در چند کمیسیون حضور داشته باشد. بررسی رفتار یک نفر در کمیسیونهای مختلف الگوی رفتاری وی را در برخورد با مسائل مختلف مشخص می‌کند.
۲ در اینجا توجه به تفاوت بازیگر و ذینفع مهم است. بازیگران الزاماً از مواهب در دستور کار قرار گرفتن یک مسئله یا اجرای یک خطامشی بهره‌مند نمی‌شوند.

- منابع ■
- [1] Dunn W. Public policy analysis, an integrated approach. 2018. Routledge
- [2] Dye T. Understanding public policy. 2017. Prentice Hall
- [3] Meyerhöfer F. Agenda Setting and Decision Making in the European Union: The Case of GALILEO. 2009. Thesis in the EMPM Program of the Hertie School of Governance, Berlin, Germany.
- [4] Breeman G. Scholten P. Immermans A. Analyzing Local Policy Agendas: How Dutch Municipal Executive Coalitions Allocate Attention. *Local Government Studies* 2014; 41(1): 20-43. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.930024>
- [5] Bækgaard M. Mortensen P. Seeberg H. The Bureaucracy and the Policy Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2018; 28(2): 239-253. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux045>
- [6] Dannevig H. Agenda-setting the unknown: A study of local and regional governance of adaptation in Norway. 2016. Aalborg Universitetsforlag. (Ph.d.-serien for Det Teknisk-Naturvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet)
- [7] Mirzamany A. Akhavan alavi H. Amiri A. Esmaili H. Understanding Tax Policy-making Process in Iran: Factors Affecting Tax Agenda setting Process at the National Level and its actors. *Journal of Tax Research* 2019; 25 (36) :211-249 [In Persian]. <http://taxjournal.ir/article-1-1328-fa.html>
- [8] Pourezzat A. Bigdeli S. Sadabadi A. The Prioritizing of Problems in The Agenda-Setting Stage of Public Policies. *Political Knowledge* 2013; 9(2): 5-28 [In Persian]. [10.30497/PK.2014.1682](https://doi.org/10.30497/PK.2014.1682)
- [9] Abbasi T. Danaee Fard H. Azar A. Alvani M. Explaining Policy Change using Kingdon's Multiple Streams, the law of the Duties and Organization of Iran's Ministry of Science, Research and Technology. *Science and technology policy* 2010; 3(1): 82-98[In Persian]. [20.1001.1.20080840.1389.3.1.7.7](https://doi.org/10.1001.1.20080840.1389.3.1.7.7)
- [10] Cairney P. Zahariadis N. Multiple streams approach: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In Zahariadis N, editor. *The Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar; 2016. P. 87-106 <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00014>
- [11] Cobb R. Ross J. Ross M. Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review* 1976; 70(1): 126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- [12] Birkland T. An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making. 2020. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315292335>
- [13] Kraft M. Furlong S. Public Policy, Politics, Analysis and Alternatives. 2018. Sage
- [14] Durnova A. Zittoun P. Discursive Approaches to Public Policy. *Revue française de science politique* 2013; 63(3-4): 85-94 DOI: [10.3917/rfsp.633.0569](https://doi.org/10.3917/rfsp.633.0569).
- [15] Howlett M. Ramesh M. Perl A. Studying Public policy, principles and processes. 2020
- [16] Peters G. Advanced introduction to public policy. 2021. Edward Elgar
- [17] Gholipur R. Faghihi M. Policy making and public policy analysis. 2013. Mahkame [In Persian]
- [18] Gupta D. Analyzing public policy: concepts, tools, and techniques. 2011. CQ press
- [19] Yanow D. Interpretation in policy analysis: On methods and practice. *Critical Policy Analysis* 2010;1(1) :110-122. <https://doi.org/10.1080/19460171.2007.9518511>
- [20] Dowding K. Martin A. Policy agendas in Australia. 2017. Palgrave Macmillan
- [21] Cairney P. Understanding Public policy, Theories and issues. 2020. Macmillan
- [22] Lukes S. Power, a radical view. 2005 Palgrave
- [23] Baumgartner F. R. Jones B. D. Mortensen P. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In Sabatier P, editor. *Theories of the policy process*. Routledge. 2018. P. 55-103. DOI: [10.4324/9780429494284-3](https://doi.org/10.4324/9780429494284-3)
- [24] Sabatier P. and Weible C. *Theories of the policy process*. 2014 Routledge
- [25] Durnova A. Fischer F. Zittoun P. Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. In Peters G. Zittoun P. editors. *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. Palgrave. Macmillan; 2016. P. 35-56. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_3
- [26] Parsons D. W. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. 2023 (Malekmohammady, H., Trans). Tehran: Research institute of strategic studies [in Persian]
- [27] Eissler R. Mortensen P. Russell A. Local government agenda setting. In Zahariadis N, editor. *The Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar; 2016. P. 297-314 <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00026>
- [28] Charmaz K. Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis. 2006. Sage
- [29] Easterby S. Thorpe R. Paul R. Jackson P. Management and business research. 2015. Sage
- [30] Plano Clark V. Creswell J. Understanding research. A consumers' guide. 2015. Pearson
- [31] Karch A. Bromley R. Salience, Scientific Uncertainty, and the Agenda-Setting Power of Science. *Policy Studies Journal* 2021; 49(4): 992-1018. <https://doi.org/10.1111/psj.12373>

