

آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجساله توسعه شهر تهران با استفاده از الگوی جامع آسیب‌شناسی (FPSS)

ارسطو یاری حصار*^۱ - سعید زنگنه شهرکی^۲ - اصغر پاشازاده^۳ - شیوا فتاحی^۴

۱- دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری و روستایی دانشگاه محقق اردبیلی

۲- دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری و روستایی دانشگاه تهران

۳- دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری-دانشگاه محقق اردبیلی

۴- دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه تربیت مدرس

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۰۲

چکیده

امروزه در پی مشکلات ناشی از رشد و تحول سریع شهرها؛ تهیه و اجرای طرح‌های شهری مورد تاکید است. طرح‌هایی که در اکثر موارد نتوانستند در مسیر توسعه برنامه‌ریزی شده شهرها به رغم برخی جنبه‌های مثبت، موفق عمل کنند. طرح‌های توسعه شهر تهران، بویژه برنامه‌های پنجساله آن (به عنوان نمونه مطالعاتی این تحقیق) نیز از این قاعده مستثنی نیست. یکی از اقداماتی که می‌تواند در جریان اصلاح روندهای نادرست و مشکلات برنامه‌های توسعه شهری مورد توجه قرار گیرد، آسیب‌شناسی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری است از همین رو، هدف اصلی این پژوهش آسیب‌شناسی فرایند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت برنامه‌های پنجساله شهر تهران با استفاده از الگوی جامع آسیب‌شناسی (FPSS) است. این پژوهش به لحاظ هدف در زمره پژوهش‌های کاربردی و به لحاظ ماهیت در زمره پژوهش‌های توصیفی-تحلیلی قرار دارد. اطلاعات مورد نیاز به روش‌های اسنادی-کتابخانه‌ای و میدانی (مصاحبه و پرسشنامه) جمع‌آوری شده است. در راستای شناسایی آسیب‌ها با ۱۵ کارشناس مصاحبه شده و از نظرات ۴۳ کارشناس دیگر (به روش انتخابی و گلوله‌برفی) در قالب پرسشنامه، آسیب‌ها مورد ارزیابی (درجه اهمیت) قرار گرفته است. نتایج تحقیق بیانگر این امر است که در برنامه‌های پنجساله اول تا سوم توسعه شهر تهران تعداد ۳۵ آسیب در ادوار مربوطه مشترک بودند. بلحاظ مراحل تدوین بیشترین آسیب مربوط به حوزه‌های اجرایی و نظارتی بوده و بلحاظ محتوایی نیز آسیب‌های محتوایی، کارکردی و سیستمی بیش از آسیب‌های ساختاری و فرایندی بوده است. اتخاذ رویکردها غیر نخبه‌گرایانه در تدوین برنامه، تدوین نظامات پایش و نظارت سیستماتیک و ارتباط طول و افقی با اسناد و برنامه‌های فرادست و موازی از جمله پیشنهادات لازم برای بهبود سیستم برنامه‌های میان مدت توسعه شهر تهران می‌باشد.

واژه‌گان کلیدی: آسیب‌شناسی، طرح‌های توسعه شهری، برنامه‌های پنجساله، شهر تهران.

رشد و تحول سریع شهرها در قرن اخیر و به خصوص در چند دهه اخیر باعث رواج طرح‌های شهری برای موزون ساختن توسعه‌های شهری شد و کشورهای صنعتی و پیشرفته به عنوان اولین کشورها اقدام به طرح‌ریزی برای شهرهای خود نمودند. در ایران نیز رشد و توسعه شهری هر چند با تاخیر شروع شد اما در عمل در برگیرنده همان مشکلاتی است که شهرهای غربی با آن روبرو بودند. در واقع تحولات شهرسازی ۲۰۰ سال اخیر جهان صنعتی و ۱۰۰ سال گذشته ایران تفاوتی جز تفاوت زمان و مکان ندارد. مشکل اصلی هر دو تاخیر در ادراک ضرورت، واقعیات و خامی در تدبیر و اندیشه‌های برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی است (شارمند، ۱۳۸۲: ۱۱).

از شروع تهیه طرح‌های شهری در ایران بیش از شش دهه می‌گذرد. اما با وجود کسب تجارب فراوان تهیه کنندگان و مجریان امور شهری، در عمل این طرح‌ها نتوانستند در مسیر توسعه برنامه‌ریزی شده شهرها به رغم برخی جنبه‌های مثبت، موفق باشند. یکی از اقداماتی که می‌تواند در جریان اصلاح روندهای نادرست و مشکلات برنامه‌های توسعه شهری مورد توجه قرار گیرد، آسیب‌شناسی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری است زیرا با نگاهی نقادانه به چگونگی تهیه، اجراء و محتوای طرح‌ها می‌توان مسائل و مشکلات را شناخت و راهکارهایی را برای جلوگیری از شدت یافتن مسائل تدارک دید. شهر یک سیستم اجتماعی پویا و باز است که در آن سه سطح از حرکت مکانیکی، زیستی و اجتماعی در هم آمیخته و با انواع فراسیستم‌ها و زیر سیستم‌های متعدد در ارتباط است. بنابراین برنامه‌ریزی شهری مستلزم ایجاد یک نظام یکپارچه از سطوح مختلف برنامه‌ریزی است که نحوه پیوستگی و هماهنگی میان سیستم‌های فرادست و فرودست را نشان دهد (مهدی‌زاده، ۱۳۸۲: ۸۰-۸۱). توجه به این نکته نیز ضروری است که کل نظام مداخله در امور شهرها بر طرح‌های جامع و برنامه‌های توسعه شهری متکی است. به عبارت دیگر اجزاء نظام یعنی قوانین و مقررات، تشکیلات و روش‌ها با این فرض شکل گرفته‌اند که برنامه‌های توسعه ابزار قانونی و فنی مداخله در امور شهرهاست. بنابراین وجود نارسایی‌ها در برنامه‌های توسعه شهری، کل نظام مداخله در امور شهرها را مختل می‌کند (غمامی، ۱۳۷۳: ۲۹) بر این اساس اهمیت ارزیابی مداوم طرح‌ها در جهت کارآمد کردن مدیریت اداره شهرها در انطباق با نیازهای جامع از طریق تغذیه اطلاعاتی مسئولین و برنامه‌ریزان در زمینه امور شهری و مسائل و مشکلات موجود و همچنین نقش طرح‌های توسعه شهری در هماهنگ کردن برنامه‌های بخشی نهادها و سازمان‌های مسئول در اداره امور شهر، ضرورت توجه به طرح‌های توسعه شهری، شناخت و اصلاح نارسایی‌ها را دو چندان می‌کند.

نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران در دهه‌های گذشته با گرت‌برداری از الگوهای رایج و یکنواخت، نسخه درمان واحدی هم چون مدرنیزاسیون را در دستور کار خویش قرار داده که نتایجی چون توسعه ناموزون شهر، شکاف‌های طبقاتی عمیق، بی‌هویتی و نابودی محلات دارای هویت را در برداشته، منجر به ایجاد بحران مشارکت، انفعال شهروندان و دیگر مسائل شده است. شهر تهران نیز از این قاعده مستثنی نیست، برنامه‌ریزی در شهرداری تهران به عنوان راس مدیریت اجرایی شهر، در حال حاضر با سه دسته نقد جدی روبرو است: "ابهام در مفهوم توسعه در ساختار مدیریت شهری"، "ضعف‌های فرایند برنامه‌ریزی" (سلماسی، ۱۴۰۱؛ خمیس‌آبادی و همکاران، ۱۴۰۱، Brinkley, 2018) و "ضعف‌های فرایند اجرای برنامه‌های توسعه‌ای". به‌طور کلی در تدوین سه برنامه پنج ساله توسعه شهر تهران، مسیرهای متفاوتی طی شده است که گاهاً در تقابل با هم قرار داشته و برخی احکام برنامه‌ها به لیستی از آرزوها تبدیل شده‌اند. به علاوه، فرآیند تدوین، تصویب و اجرای برنامه‌های میان مدت شهری و شرح کامل وظایف هر حوزه از مدیریت شهری با توجه به شرایط و ساز و کار قانونی وضع موجود، نیاز به شفاف‌سازی و تدقیق بیشتری دارد.

به طور کلی، عوامل درونی و بیرونی موثر بر آسیب‌های برنامه‌های میان مدت فهرست بلندی از عوامل را شامل می‌شود که از آن جمله می‌توان به مواردی از قبیل عدم چینش مناسب تیم تدوین برنامه، آسیب‌ها و چالش‌های طرح جامع شهر تهران به عنوان سند فرادست و مرجع برنامه‌های میان مدت و عدم بازنگری محتوای چشم اندازها و راهبردهای آن پس از تصویب، ارجحیت برنامه‌های پیشنهادی شهرداران تهران در اداره شهر بر برنامه‌های میان مدت، چالش‌های مرتبط با ارتباطات و تعامل بین ارکان اجرایی (شهرداری) و سیاستگذاری شهر (شورای اسلامی شهر تهران)، دخالت‌ها و تغییرات متن برنامه‌های پیشنهادی در صحن شورا و خارج از روال کارشناسی، عدم اتصال برنامه‌های پنجساله با برنامه‌های فرادست (طرح جامع شهر تهران) و فرودست (برنامه و بودجه‌های سالیانه)، فقدان منابع مالی برای اجرای برنامه‌ها، فقدان وجود شاخص‌ها و چارچوب‌های نظارت و ارزیابی برنامه‌ها، عدم التزام مدیریت‌های جدید شهری به اجرای برنامه‌های تصویب شده در ادوار قبلی، تغییر مجریان تدوین برنامه در زمان تدوین، فقدان وجود مدیریت یکپارچه شهری، عدم توجه به نظرات و رویکردهای مشارکتی متخصصان و نهادهای داخل و خارج از بدنه مدیریت شهری، تاثیر تحریم‌های بین‌المللی، نقش مولفه‌های سیاسی و ده‌ها کلان مساله دیگر اشاره کرد. از طرف دیگر با مطرح شدن مباحث جدید در حوزه برنامه‌ریزی شهری در دهه اخیر، فرآیند تهیه برنامه میان‌مدت شهرداری به طور جدی نیازمند بازنگری و اصلاح است؛ به گونه‌ای که منجر به تهیه برنامه توسعه شهری و حصول نتایج عملیاتی برای شهرداری تهران باشد.

موضوع دیگری که در این ارتباط از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است رویکردهای حاکم بر تهیه برنامه‌های میان مدت توسعه چه به لحاظ نظری و چه از منظر ساز و کار تهیه و اجرا و نظارت پس از اجرا می‌باشد. تجربه سه برنامه پنج ساله توسعه شهرداری تهران نشان می‌دهد که اولاً در هر کدام از برنامه‌های فوق‌الذکر به دلیل تفاوت در این رویکردها و نگاه حاکم بر آنها محتوی برنامه‌ها و چارچوب‌های ساختاری آنها نیز از هم متفاوت بوده‌اند؛ به طور مثال برنامه پنجساله اول شهر تهران مشتمل بر حوزه‌های ماموریتی شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی دولتی بود. برنامه دوم با هدف رفع این ایراد و پس از معرفی آسیب‌ها و عوامل موثر بر عدم اجرایی شدن بندها و احکام برنامه اول، با نگاه و رویکرد شهرداری تدوین گردید و برای نخستین بار حوزه‌های ماموریتی شهرداری را از سایر حوزه‌های ماموریتی جدا نمود. در برنامه پنجساله سوم، علاوه بر ادامه رویه برنامه دوم در محتوی برنامه (تاکید بر روی حوزه‌های ماموریتی شهرداری) تلاش شد تا رویکرد مساله شناسانه حای رویکرد جامع را بگیرد و علاوه بر آن به گفته تیم تدوین کننده از رویکردهای مشارکتی نیز بهره گرفته شد اما در عمل و در زمینه تاثیر بر توسعه شهری و درصد عملیاتی شدن احکام و مدرجات برنامه تفاوت چندانی با برنامه‌های قبلی نداشت که میزان اجرایی شدن آن کمتر از قبل شد.

با توجه به آنچه گفته شد، آسیب‌شناسی برنامه‌های اول تا سوم به روش تطبیقی در مقایسه عملکرد آنها کمک شایانی در تدوین چارچوب نظام نامه برنامه‌های میان مدت برای شهر تهران خواهد کرد. حال سوال این است که چگونه می‌توان با کاستن از موانع فراروی برنامه‌های پنجساله توسعه شهر تهران بر ظرفیت‌ها و میزان دستیابی به اهداف متصور در آنها افزود؟ گام اول در این راه آسیب شناسی محتوی، فرایند و اجرای برنامه‌های توسعه شهر تهران است. نتایج این آسیب‌شناسی کمک خواهد کرد تا چارچوب‌های لازم برای آلترناتیوها که مهمترین آنها برنامه‌های میان مدت شهری است شناسایی شوند. در واقع هدف اصلی این پژوهش، تلاش برای آسیب شناسی فرایند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت برنامه‌های پنجساله است.

پوراحمد و همکاران (۱۳۸۵)، در پژوهشی با عنوان "آسیب شناسی طرح‌های توسعه شهری کشور" با رویکردی سیستمی به شهر، آسیب شناسی طرح‌های توسعه شهری به عنوان تنها مرجع هدایت برنامه ریزی ها مورد بررسی قرار داده‌اند و پیشنهاد کرده‌اند که طرح‌های شهری هم از نقطه نظر فرا سیستمی و دیدن شهر به عنوان جزئی از سیستم (نظام) برنامه‌ریزی کشور و هم از نقطه نظر زیرسیستمی و توجه به طرح‌های توسعه با عنوان جزئی از سیستم شهر و سایر متغیرهای دخیل در توسعه شهرها مورد بازبینی قرار گیرد و در نهایت به ارائه پیشنهادهایی جهت اصلاح روندهای ناصحیح اقدام گردد. رهنمایی و همکاران (۱۳۸۶)، در پژوهشی با عنوان "آسیب‌شناسی حقوقی طرح‌های توسعه شهری از تدوین تا اجرا" بر ابعاد حقوقی تهیه طرح‌های توسعه شهری تاکید دارند. مداخلات مختلف و اصطکاک میان دستگاه‌های اجرایی و نظارتی و چالش‌های ایجاد شده نکته اصلی مورد تاکید در این مقاله می‌باشد و راهکارهایی برای این چالش‌ها با تاکید بر ابعاد حقوقی و قوانین فرادست پیشنهاد می‌دهد. عسگری و رحیمی (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان "بررسی تطبیقی برنامه‌های میان مدت پنج ساله شهرداری‌ها (مطالعه موردی: کلانشهرهای قم و ژوهانسبورگ)" به بررسی و مقایسه محتوی برنامه‌های میان مدت شهرهای ایران و آفریقا پرداخته‌اند. یافته‌های این مطالعه، نشان دهنده اشکال‌های بنیادین نظام برنامه‌ریزی ایرانی در مقایسه با کشور مورد مطالعه است که خود دارای مختصات خاصی از جمله؛ فقر شهری می‌باشد. یکپارچگی اسناد برنامه‌های هدایت‌گر و نظام مدیریت واحد شهری، کمی‌گرایی در کنار توجه به کیفیت طرح در قالب سیستم مدیریت عملکرد و از همه مهمتر؛ نگاه فراتر از طرح، انتظار پیامد و اثر از برنامه‌های مصوب در سطح شهر از جمله برنامه راهبردی پنج ساله توسعه شهر، مهمترین مزیت‌های رویکردی کلانشهر ژوهانسبورگ، نسبت به کلانشهر قم در تدوین این گونه از برنامه‌ریزی میان مدت شهری می‌باشد. از سوی دیگر، زمینه‌های ضعف محتوایی به نسبت فرم شکلی برنامه، در نمونه ایرانی جلوه بارزتری دارد. زنوز (۱۳۹۵) در پژوهشی با "عنوان ارزیابی تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در ایران" علت تحقق پایین اجرای برنامه‌های توسعه شهری را به کیفیت پایین مدیریت و حکمرانی شهری نسبت می‌دهد که در ابهام قلمرو حقوقی مقامات محلی، نارسایی موجود در نظام مالی شهرداری‌ها و فقدان اثربخشی، پاسخ‌گویی و مشارکت در مدیریت شهری متجلی می‌شود. فاضل و دریاباری (۱۳۹۷) در پژوهشی با عنوان "ارزیابی معیارهای تهیه طرح جامع کلان شهر تهران" به این نتیجه رسیده‌اند که عدم مشارکت و فرایندهای ناقص نظارت و عدم هماهنگی میان سازمان‌ها و ارگان‌ها مهمترین دلایل عدم موفقیت طرح جامع شهر تهران می‌باشد. پاکدامن کلتی و همکاران (۱۳۹۸) در پژوهشی با عنوان "آسیب‌شناسی مردم‌نگر در اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری مطالعه‌ی موردی شهر ساری" طرح‌های توسعه شهری را مورد نقد و بررسی قرار داده‌اند. در این مطالعه تاکید شده است که طرح‌های توسعه‌ی شهری در ایران غالباً با تأکید بر جنبه‌های کالبدی تهیه می‌شود و این شیوه موجب شده تا شالوده‌ی اصلی شهرهای ما به سمت نامناسب حرکت کند و بسیاری از عناصر و اجزایی که در بستر تاریخی شهر و متناسب با نیازهای اقتصادی و اجتماعی و ... شکل گرفته بود به حال خود رها شده و ابزار تسلط بر شهر سوداگری و دلالتی زمین و ساختمان باشد. هدف از مقاله‌ی حاضر آسیب‌شناسی اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری از نگاه مردم شهر است. احمدی و عابدینی (۱۳۹۸) در پژوهشی با عنوان "واکاوی فرایند سیاستگذاری عمومی در مدیریت شهری تهران (۱۳۹۳-۱۳۹۷)" ضمن بررسی فرایندها و نحوه تدوین برنامه‌های میان مدت دوم شهر تهران به بررسی محدودیت‌ها و کژکارکردی‌های آن پرداخته‌اند؛ بر اساس نتیجه‌ی این مطالعه، سازوکارهای پیش‌بینی شده به صورت نسبی به انجام سیده و در نهایت برنامه تولیدشده قابلیت و ظرفیت سیاستی کافی برای حل مسائل شهرداری تهران را نداشته است. شهرداری تهران (۱۴۰۱) در پژوهشی با عنوان "گزارش آسیب‌شناسی برنامه پنجساله سوم شهر تهران" ضمن بررسی و آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجساله اول تا سوم شهر تهران، چالش‌های برنامه سوم را در حوزه‌های مختلف شناسایی کرده است. ضعف در برآورد منابع لازم، ضعف ساختاری و عدم

پیروی از الگوی مشخص، عدم شناسایی مخاطرات پیش‌روی شهرداری تهران و دخالت آنها در فرایند تدوین برنامه، کم‌توجهی به هوشمندسازی، عدم ارائه تصویر شفاف از نتایج اجرای برنامه، کم‌توجهی به ابعاد اجتماعی، عدم پاسخگویی به مشلات زیست محیطی شهر تهران و کم‌توجهی به جنبه های مالی، اعتباری و زمان‌بندی از جمله اشکالات وارده بر برنامه سوم عنوان شده است. بررسی نتایج حاصل از مجموعه مطالعات و پژوهش‌های قبلی نشان می‌دهد که مهمترین دلایل موثر بر عملکرد ضعیف برنامه های میان مدت و بلند مدت توسعه شهر تهران را موارد زیر تشکیل می‌دهد:

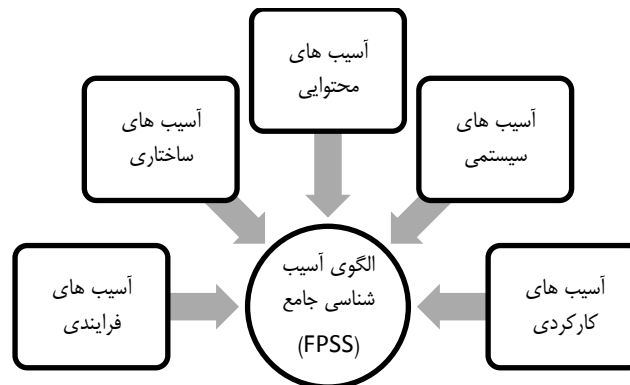
عدم اجرایی شدن برنامه‌های پنجساله شهر تهران؛ فقدان مدیریت یکپارچه شهری؛ فقدان مشارکت مردمی و درگیر نبودن مردم در تهیه برنامه؛ تغییر رویکرد تهیه برنامه در اواخر دوران تهیه برنامه ناشی از تغییر گروه تهیه کننده؛ تأثیرپذیری از منویات غیرواقع‌گرایانه گروه‌های فشار در تدوین برنامه‌های پیشنهادی؛ ابهام در تعاریف سطوح برنامه و سلسله مراتب و بهینگی میان آنها؛ نارسایی موجود در نظام مالی شهرداری‌ها؛ فرایندهای ناقص نظارت و عدم هماهنگی میان سازمان‌ها و ارگان‌ها؛ ضعف در برآورد منابع لازم؛ ضعف ساختاری و عدم پیروی از الگوی مشخص در تدوین برنامه‌ها؛ عدم شناسایی مخاطرات پیش‌روی شهرداری تهران و دخالت آنها در فرایند تدوین برنامه؛ کم‌توجهی به هوشمندسازی در فرایند و محتوی برنامه‌های تهیه شده؛ عدم ارائه تصویر شفاف از نتایج اجرای برنامه؛ کم‌توجهی به ابعاد اجتماعی در تهیه برنامه‌ها؛ عدم پاسخگویی به مشکلات زیست محیطی شهر تهران؛ کم‌توجهی به جنبه‌های مالی، اعتباری و زمان‌بندی برنامه‌های عملیاتی؛ عدم هماهنگی میان بخش‌های برنامه؛ عدم وجود آمارها و داده‌های متقن؛ عدم ارتباط بین برنامه و بودجه؛ عدم ارتباط و انطباق قوانین و برنامه‌های توسعه شهری ایران با اصول حکمروایی خوب شهری؛ ایرادات مربوط به شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی؛ حاکمیت رویکردهای کالبدی بر تهیه طرح‌های توسعه شهری؛ ضعف محتوایی برنامه‌های توسعه؛ عدم انطباق پیشنهادات و پروژه‌های اجرایی با واقعیت‌های موجود بر بستر شهر؛ مداخلات مختلف و اصطکاک میان دستگاه‌های اجرایی و نظارتی و چالش‌های ایجاد شده.

همچنین بررسی مطالعات مرتبط نشان می‌دهد که هیچ مطالعه‌ای در خصوص آسیب‌شناسی، نقد و بررسی نظام نامه‌های تدوین برنامه انجام نشده است و لذا می‌توان این مطالعات را نخستین مطالعات در حوزه تدوین نظام نامه برنامه‌های میان مدت توسعه شهر تهران قلمداد کرد و از این حیث این پژوهش دارای جنبه نوآورانه می‌باشد.

روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش به لحاظ هدف در زمره پژوهش‌های کاربردی و به لحاظ ماهیت در زمره پژوهش‌های توصیفی-تحلیلی قرار دارد. رویکرد پایه‌ای این مطالعه، رویکرد آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه شهری است. این رویکرد اصولاً به دنبال یافتن خاستگاه‌های نظری-عملی اصلی مساله‌ساز در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و عارضه‌شناسی مسائل بروز یافته ناشی از این خاستگاه‌ها در فرایندهای آغازین (تفکر تهیه برنامه)، طراحی برنامه، تهیه برنامه، تصویب برنامه، اجرای برنامه و ارزیابی و نظارت اجرای برنامه است. این بررسی بر اساس اسناد و ادراک افراد از فرآیند و محتوای برنامه‌های پیشین به عنوان مواد خام تاریخی پنهان، شرح جامعی از آنها به شکلی که بتواند به تولید دانش برنامه‌ریزی درون‌زا کمک کند، ارائه شده است؛ در واقع پژوهش حاضر، ضمن آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجساله شهر تهران، در پی مطالعه چگونگی شکل‌گیری و دگرگونی فرآیند و فرآورده‌های برنامه‌ریزی در شهرداری تهران با تمرکز روی برنامه‌های میان‌مدت است تا از این طریق روش‌هایی را برای پوشش نقاط ضعف روش

شناسی تدوین برنامه های قبلی از طریق تدوین یک نظام نامه جامع ارائه دهد. بدین منظور «الگوی جامع آسیب شناسی» (FPSS)^۲ از میان انواع روش ها و مدل های آسیب شناسی انتخاب شد. این مدل مخفف مدل آسیب شناسی ساختاری و سیستماتیک عملکردها و فرایندها می باشد و در بین الگوهای محتوایی و فرایندی، الگوی FPSS، الگویی ترکیبی است که با نگرش جامع به آسیب های برنامه ریزی توجه می کند. الگوی مذکور یک الگوی چندسطحی است که مبنای شناخت آسیب های برنامه هاست و عبارتند از: آسیب های محتوایی (شناسایی محتوی برنامه ها)؛ آسیب های کارکردی (شناسایی و تعیین کارکردهای برنامه)؛ آسیب های فرایندی (شناسایی و تعیین فرایندهای برنامه)؛ آسیب های ارتباط سیستمی (الگوی مطلوب روابط برنامه با اسناد فرادست و فرودست)؛ آسیب های ساختاری (شناسایی عوامل ساختاری موثر بر آسیب های برنامه).



شکل ۱: چارچوب آسیب شناسی بر مبنای الگوی آسیب شناسی جامع

در این بررسی به منظور تدوین الزامات و دستورالعمل تدوین برنامه های میان مدت شهر تهران اطلاعات مورد نیاز به روش های اسنادی-کتابخانه ای و میدانی جمع آوری شده است. در بررسی اسنادی تمام متون و اسناد مرتبط با تدوین و تصویب برنامه ها (مشمول بر دستورالعمل های ابلاغی، نظام نامه تدوین برنامه های پنجساله شهر تهران و سیاست های تدوین برنامه و مصوبات شورای اسلامی شهر تهران)، آسیب شناسی برنامه های پنجساله شهر تهران و روش ها و فرایندهای تهیه برنامه بعلاوه اسناد پشتیبان برنامه ها و لوایح مصوب شورای شهر تهران که سیاست های کلی تدوین برنامه ها را مشخص می نماید؛ بررسی شده است. همچنین گزارش های عملکرد برنامه از اداره کل برنامه و بودجه اخذ شده و با بررسی آنها نقاط ضعف و قوت برنامه ها نیز تعیین شده است. سپس با بررسی محتوایی این اسناد و گزارش ها شاخص های موثر بر تدوین برنامه ها، نوع رویکرد اتخاذ شده و سیاست های اصلی و نوع ارتباط آنها با اسناد فرادست و ضوابط و مقررات قانونی نیز کشف و مورد بررسی محتوایی قرار گرفته است. در گام بعدی با کشف این شاخص ها مجموعه ای از سنجها و پرسش ها به منظور تدوین الگوی برنامه های میان مدت شهر تهران در قالب پرسشنامه طراحی شده است و در اختیار کارشناسان، متخصصان، برنامه ریزان و مدیران مجموعه شهرداری تهران و سایر دستگاه ها و ارگان های مرتبط قرار گرفته است.

روش گردآوری اطلاعات میدانی به صورت پرسشنامه بسته و در مواردی به شکل مصاحبه نیمه ساخت یافته می باشد. جامعه نمونه در این تحقیق که به منظور تکمیل پرسشنامه و مصاحبه انتخاب شده اند مشتمل بر ۱۳۴ نفر از نخبگان، متخصصان، اعضای سابق شورای شهر تهران، دبیران کمیسیون های شورا، مدیران ستادی و سازمانی و شهرداران ادوار مناطق ۲۲ گانه شهر تهران، اساتید دانشگاه و کارشناسان می باشد. پراکندگی نمونه های انتخاب شده که به روش انتخابی و گلوله برفی بوده است مشتمل بر افرادیست که در

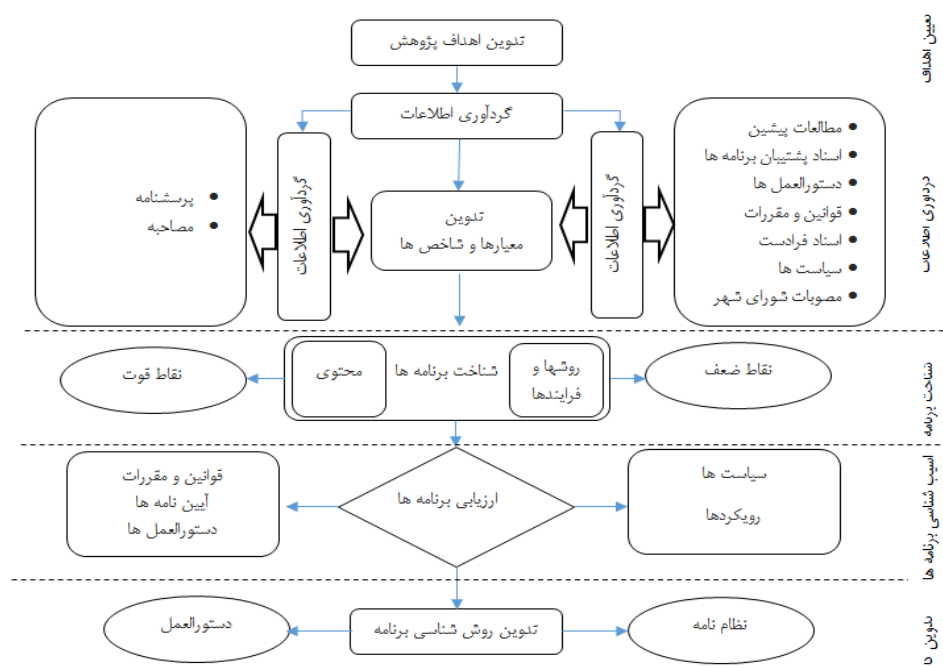
^۲ - Function , Process , Systematic & Structural pathology Model

مراحل مختلف تدوین برنامه، تصویب برنامه، اجرای برنامه و ارزیابی آن دخالت داشته‌اند. جدول زیر تعداد جامعه نمونه را نشان می‌دهد.

جدول ۱: ترکیب جامعه نمونه به منظور تکمیل پرسشنامه و مصاحبه در پژوهش حاضر

جامعه نمونه	مدیران ستادی	اعضای سابق شورای شهر	شهرداران ادوار مناطق	مدیران سازمانی ادوار	کارشناسان شهرداری و شورا	اساتید دانشگاه	نخبگان برنامه ریزی	مجموع
تعداد ارسال شده	۱۸	۹	۱۴	۲۱	۲۹	۱۵	۲۸	۱۳۴
تعداد پرسشنامه	۴	۲	۶	۲	۸	۹	۱۲	۴۳
تعداد مصاحبه	۱	۲	۰	۱	۷	۰	۴	۱۵

در گام نخست با تعداد ۱۵ نفر از متخصصان و مدیران شهرداری در دوره‌های مختلف مصاحبه نیمه‌ساخت یافته انجام شد و نتایج حاصل از این مصاحبه و مطالعات اسنادی به شکل گویه‌ها و شاخص‌های اولیه برای تدوین نظام‌نامه و آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجساله اول تا سوم تدوین شد. لازم بذکر است که از مجموع پرسشنامه‌های توزیع شده، تعداد ۴۳ مورد تکمیل و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت.



شکل ۲: گام‌ها و مراحل انجام پژوهش

یافته‌های تحقیق

در پی مطالعه برنامه‌های پنجساله اول تا سوم شهر تهران (و البته مطالعه طرح‌های توسعه شهری و سوابق مطالعاتی) و انجام مصاحبه با ۱۵ کارشناس مربوطه؛ مهمترین چالش‌ها/آسیب‌های برنامه‌های پنجساله شهر تهران احصاء شد. سپس با توجه به نظرات/امتیازات کارشناسی در مرحله پرسشنامه، میزان اهمیت آسیب‌ها در چهار دسته آسیب‌های تدوین برنامه، تصویب برنامه، اجرای برنامه و نظارت بر برنامه (برای برنامه‌های پنجساله اول تا سوم شهر تهران) به دست آمد (جدول ۲-۴).

جدول ۲: آسیب‌شناسی برنامه پنجساله اول شهر تهران بتفکیک مراحل

تدوین	ضریب اهمیت	تصویب	ضریب اهمیت
تدوین با تاخیر دو ساله تهیه برنامه با رویکرد ایده آلیستی و آرمانگرایانه کاملاً وفادار به طرح جامع عدم تفکیک برنامه های شهر و شهرداری عدم تعیین مسئولیت اجرای برنامه های پیشنهادی روش نبودن منابع و ملاک ارائه بیشتر شاخص ها، استانداردها و داده های وضع موجود که به احکام قانونی انجامیده اند. فقدان زمان بندی پروژه ها برای طرح ها و برنامه ها عدم تعیین منابع و هزینه ها در نتیجه، عدم امکان اتصال با بودجه سالانه. فقدان مشارکت مردمی در تهیه برنامه عدم ارتباط ارگانیک بین بخش های مختلف برنامه فقدان دیدگاه سیستماتیک و کل نگر بر برنامه متصل نبودن به بودجه سالیانه سنجش ناپذیری برنامه	۰/۷۴ ۰/۳۶ ۰/۱۵ ۰/۱۳ ۰/۸۱ ۰/۶۹ ۰/۷۱ ۰/۷۴ ۰/۸۷ ۰/۵۹ ۰/۴۸ ۰/۸۳ ۰/۷۷	بی توجهی به بندهای برنامه در مرحله اجرا فاصله و شکاف بین اقدامات اجرایی و برنامه های پیش بینی شده عدم انطباق برنامه ها با نیازهای واقعی شهر تهران عدم پیش بینی واقع بینانه منابع و مصارف مالی	۰/۹۱ ۰/۸۲ ۰/۶۶ ۰/۷۴
اجرا	ضریب اهمیت	نظارت	ضریب اهمیت
عدم همکاری سازمانهای دولتی با شهرداری عدم اجرای وظایف مرتبط توسط سازمانها و دستگاههای دولتی تقابل و تضاد رویکرد برنامه با رویکردهای شهردار وقت به کنار نهادن برنامه در سال دوم عدم اجرایی شدن برنامه	۰/۸۵ ۰/۹۱ ۰/۳۵ ۰/۷۹ ۰/۹۳	عدم وجود اهداف کمی تاکید بر اهداف کیفی عدم تعریف چارچوب سنجش اهداف کمی عدم تعریف شاخص های نظارت فقدان وجود چشم انداز برای بخشهای مختلف موضوعی جهت سنجش	۰/۸۷ ۰/۵۳ ۰/۶۷ ۰/۷۵ ۰/۵۹

باتوجه به جدول شماره ۲ می توان چنین بیان کرد که برای برنامه اول توسعه شهر تهران، تعداد ۲۷ آسیب شناسایی شده است. از این بین، تعداد ۱۳ آسیب مربوط به مرحله تدوین برنامه (مهمترین آسیب های مرحله تدوین برنامه: متصل نبودن به بودجه سالیانه (۰/۸۳)؛ عدم تعیین مسئولیت اجرای برنامه های پیشنهادی (۰/۸۱) و سنجش ناپذیری برنامه (۰/۷۷))؛ تعداد ۴ آسیب مربوط به مرحله تصویب برنامه (مهمترین آسیب های مرحله تصویب برنامه: بی توجهی به بندهای برنامه در مرحله اجرا (۰/۹۱) و فاصله و شکاف بین اقدامات اجرایی و برنامه های پیش بینی شده (۰/۸۲))؛ تعداد ۵ آسیب مربوط به مرحله اجرای برنامه (مهمترین آسیب های مرحله اجرای برنامه: عدم اجرای وظایف مرتبط توسط سازمانها و دستگاههای دولتی (۰/۹۱) و عدم اجرایی شدن برنامه (۰/۹۳)) و تعداد ۵ آسیب دیگر مربوط به مرحله نظارت بر برنامه پنجساله توسعه شهر تهران (مهمترین آسیب های مرحله نظارت بر برنامه: عدم وجود اهداف کمی (۰/۸۷) و عدم تعریف شاخص های نظارت (۰/۷۵)) است.

جدول ۳: آسیب‌شناسی برنامه پنجساله دوم شهر تهران بتفکیک مراحل

تدوین	ضرب اهمیت	تصویب	ضرب اهمیت
ناکارآمدی فضای سیاسی در حوزه شهر عدم وجود ظرفیت علمی و کارشناسی کافی در بدنه شهرداری عدم اولویت بندی اهداف و برنامه ها عدم استفاده از آمارهای به روز و مبنا برای تهیه برنامه غیرمشارکتی بودن فرایند تدوین برنامه تغییر تیم تدوین برنامه تاکید روی بودجه غیرنقدی برای تامین مالی برنامه های پیشنهادی ضعف در بکارگیری چارچوب های نظری و مفهومی استفاده ناکافی از ابزارها، روش ها و فنون برنامه ریزی پیش بینی ضمانت اجرایی ناکافی برای سیاست ها و برنامه ها	۰/۵۱ ۰/۵۹ ۰/۴۷ ۰/۶۳ ۰/۸۲ ۰/۶۳ ۰/۵۸ ۰/۴۷ ۰/۳۸ ۰/۷۳	تغییر در احکام و برنامه ها در مرحله تصویب افزودن برنامه ها توسط اعضای شورا بدون تکیه بر واقع بینی تدوین برنامه های سلیقه ای توسط اعضای شورا عدم انطباق برنامه با سیاست های ابلاغ شده توسط شورا	۰/۹۲ ۰/۸۷ ۰/۷۴ ۰/۷۹
اجرا	ضرب اهمیت	نظارت	ضرب اهمیت
عدم تعهد شهرداری به اجرای برنامه تناقضات فراوان بین برنامه دوم و برنامه ارائه شده شهردار منتخب اولویت تحقق برنامه های شهردار منتخب بر برنامه پنجساله عدم اجرایی شدن بخش زیادی از بندهای برنامه اولویت بخشی به تکالیف و ماموریت های غیربرنامه ای تهیه و تدوین انتزاعی و غیرواقع بینانه برنامه در بسیاری از حوزه های ماموریتی عدم پیش بینی واقع بینانه منابع و مصارف مالی	۰/۸۸ ۰/۶۲ ۰/۹۳ ۰/۸۹ ۰/۷۵ ۰/۷۹ ۰/۷۱	عدم تعریف شاخص های اهداف عملیاتی در پایان برنامه عدم وجود فرایندهای نظارتی محدود شدن نظارت به تهیه گزارش های عملکرد برنامه ضعف در تدوین گزارش عملکرد برنامه فقدان تعریف مسئول و متولی نظارت فقدان تکیه گزارش های نظارتی به آمار کیفی بودن گزارش های نظارتی (بر خلاف ماهیت برنامه ها که کمی بودند)	۰/۸۳ ۰/۹۳ ۰/۷۹ ۰/۶۹ ۰/۹۴ ۰/۸۹ ۰/۸۸

باتوجه به جدول شماره ۳ می توان چنین بیان کرد که برای برنامه دوم توسعه شهر تهران، تعداد ۲۸ آسیب شناسایی شده است. از این بین، تعداد ۱۰ آسیب مربوط به مرحله تدوین برنامه (مهمترین آسیب های مرحله تدوین برنامه: عدم استفاده از آمارهای به روز و مبنا برای تهیه برنامه (۰/۶۳)؛ غیرمشارکتی بودن فرایند تدوین برنامه (۰/۸۲) و پیش بینی ضمانت اجرایی ناکافی برای سیاست ها و برنامه ها (۰/۷۳))؛ تعداد ۴ آسیب مربوط به مرحله تصویب برنامه (مهمترین آسیب های مرحله تصویب برنامه: تغییر در احکام و برنامه ها در مرحله تصویب (۰/۹۲) و افزودن برنامه ها توسط اعضای شورا بدون تکیه بر واقع بینی (۰/۸۷))؛ تعداد ۷ آسیب مربوط به مرحله اجرای برنامه (مهمترین آسیب های مرحله اجرای برنامه: اولویت تحقق برنامه های شهردار منتخب بر برنامه پنجساله (۰/۹۳) و عدم اجرایی شدن بخش زیادی از بندهای برنامه (۰/۸۹)) و تعداد ۷ آسیب دیگر مربوط به مرحله نظارت بر برنامه پنجساله توسعه شهر تهران (مهمترین آسیب های مرحله نظارت بر برنامه: عدم وجود فرایندهای نظارتی (۰/۹۳) و فقدان تعریف مسئول و متولی نظارت (۰/۹۴)) است.

جدول ۴: آسیب‌شناسی برنامه پنجساله سوم شهر تهران در مراحل تدوین و تصویب

ضریب اهمیت	تصویب	ضریب اهمیت	تدوین
۰/۷۲	تغییرات متعدد محتوی و احکام برنامه توسط شورا	۰/۶۹	تاکید بر برنامه ریزی مساله محور اما تهیه برنامه با رویکرد جامع
۰/۶۸	وقوع بحران های اقتصادی، تحریم و شیوع ویروس کرونا و عدم پیش بینی آلترناتیوها	۰/۸۷	تهیه برنامه به روش غیرمشارکتی به رغم شعار مشارکت محوری
۰/۵۱	عدم تغییر محتوی برنامه، اولویت ها و منابع برنامه به رغم تحولات مهم ملی و جهانی	۰/۳۵	افزایش حوزه های ماموریتی
۰/۷۹	دخالت شورا در جزییات تدوین سیاسی کاری در بررسی و تصویب برنامه	۰/۵۸	عدم تناسب حوزه های ماموریتی افزوده شده با نیازهای شهر
۰/۸۱	تغییرات مدیریت شهری	۰/۶۱	تهیه برنامه با روش شناسی ناقص الگوی برنامه ریزی راهبردی
۰/۶۵	ضعف در زمان بندی برنامه کم توجهی به نتایج در فرآیند تصویب	۰/۷۳	گنجانیدن برنامه های نگهداشت شهر و وظایف مستمر در محتوی برنامه
۰/۷۴		۰/۶۶	عدم تعیین مسائل اصلی شهر به رغم شعار رویکرد مساله محوری
۰/۷۸		۰/۶۴	ادامه الگوی برنامه های قبلی
		۰/۵۸	ترسیم چشم اندازهای کمی بدون وجود آمارهای کمی برای برنامه های و اهداف کمی
		۰/۴۹	عدم ارائه تصویر شفاف از نتایج کم توجهی به احکام متضمن ایجاد خروجی مانند بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد
		۰/۵۹	تدوین بسیار ایده آل گرایانه برنامه و فاصله از واقع گرایی و مسائل موجود شهر
		۰/۷۱	فقدان مبنا و پایه اطلاعاتی در خصوص حوزه های ماموریتی
		۰/۵۵	عدم ایفای نقش برنامه سوم به عنوان برش میان مدت طرح جامع شهر تهران و حلقه واسط طرح تفصیلی شهر و فعالیت های شهرداری تهران
		۰/۶۸	عدم پیش بینی سازوکار همکاری مشترک با سایر دستگاه های خدمات رسان در امور شهری
		۰/۷۵	ابهام در نحوه اتصال سطوح سه گانه برنامه با بودجه
		۰/۶۷	

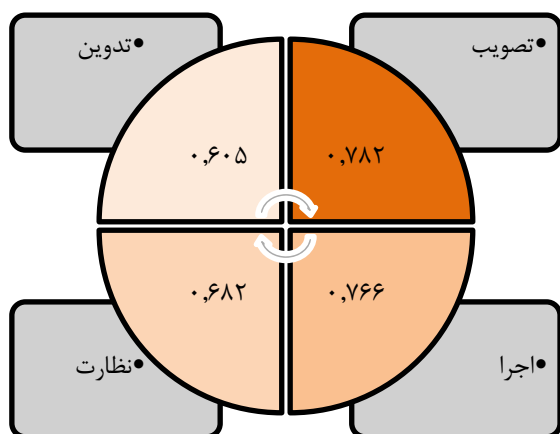
باتوجه به جدول شماره ۴ می‌توان چنین بیان کرد که برای برنامه سوم توسعه شهر تهران، تعداد ۴۵ آسیب شناسایی شده است. از این بین، تعداد ۱۶ آسیب مربوط به مرحله تدوین برنامه (مهمترین آسیب‌های مرحله تدوین برنامه: تهیه برنامه به روش غیرمشارکتی به رغم شعار مشارکت محوری (۰/۸۷)؛ عدم پیش بینی سازوکار همکاری مشترک با سایر دستگاه‌های خدمات رسان در امور شهری (۰/۷۵) و تاکید بر برنامه ریزی مساله محور اما تهیه برنامه با رویکرد جامع (۰/۶۹)) و تعداد ۸ آسیب نیز مربوط به مرحله تصویب برنامه (مهمترین آسیب‌های مرحله تصویب برنامه: دخالت شورا در جزییات تدوین (۰/۷۹) و سیاسی کاری در بررسی و تصویب برنامه (۰/۸۱)) می باشد (جدول ۴)

جدول ۵: آسیب‌شناسی برنامه پنجساله سوم شهر تهران در مراحل اجرا و نظارت

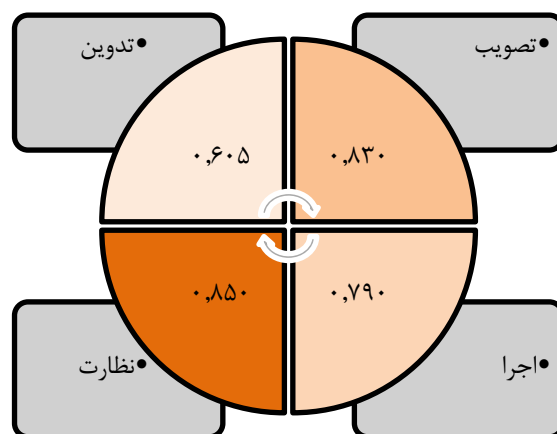
ضریب اهمیت	نظارت	ضریب اهمیت	اجرا
۰/۸۶	عدم امکان محاسبه و سنجش شاخص های پایش	۰/۸۹	اجرایی نشدن بیش از ۷۵ درصد از اهداف مندرج در برنامه
۰/۸۸	عدم وجود آمارهای پایه در خصوص بسیاری از شاخص ها	۰/۹۷	رها شدن برنامه در سال های سوم و چهارم
۰/۵۸	فقدان وجود گزارش نظارت بر برنامه	۰/۸۲	فقدان منابع لازم برای اجرای برنامه ها
۰/۷۲	عدم وجود ساختارهای لازم برای نظارت	۰/۷۹	عدم تعیین ضمانت های اجرایی برای برنامه های اجرایی مرتبط
۰/۶۹	عدم وجود روش شناسی نظارت بر برنامه	۰/۶۶	با نهادهای غیر از شهرداری
۰/۶۲	محدود شدن نظارت به گزارش های عملکرد اداره کل برنامه و بودجه	۰/۷۵	فقدان پیش بینی روندها و مکانیزم های لازم برای جبران کاهش درآمدهای شهرداری ناشی از توقف تراکم فروشی در برنامه
۰/۵۳		۰/۸۷	

۰/۶۹	ضعف روش شناختی در گزارش عملکرد برنامه	۰/۳۷	تناقضات فراوان بین برنامه دوم و برنامه ارائه شده شهردار
۰/۷۶	عدم پوشش بسیاری از احکام برنامه در شاخص های ارزیابی و	۰/۶۹	منتخب بلحاظ محتوی و اهداف
۰/۶۹	پایش برنامه و به فراموشی سپردن بسیاری از احکام در شاخص	۰/۷۸	اولویت تحقق برنامه های شهردار منتخب بر برنامه پنجساله
۰/۷۷	های ارزیابی برنامه		فقدان تناسب زمانی با دوره مدیریت شهری
	نبود ساز و کار اصلاحی جهت بروزرسانی برنامه		قرارگیری بخش اصلی چارچوب زمانی برنامه در دوره مدیریت
	فقدان بانک های مطالعاتی لازم		ششم
	ستنی بودن شیوه های نظارت		عدم هر گونه بازنگری در طول برنامه سوم

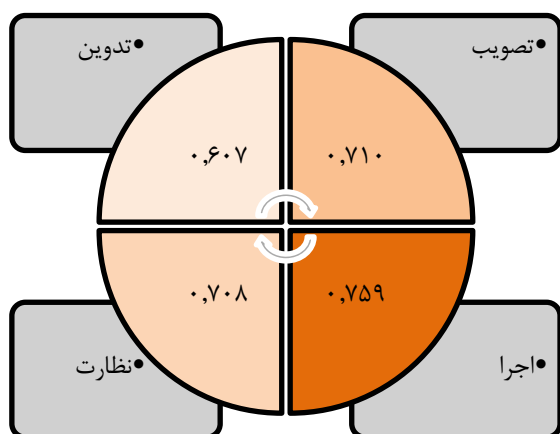
همچنین تعداد ۱۰ آسیب در برنامه سوم مربوط به مرحله اجرای برنامه (رها شدن برنامه در سال های سوم و چهارم (۰/۹۷) و اجرایی نشدن بیش از ۷۵ درصد از برنامه ها و اهداف مندرج در برنامه (۰/۸۹)) و تعداد ۱۱ آسیب دیگر مربوط به مرحله نظارت بر برنامه (عدم وجود آمارهای پایه در خصوص بسیاری از شاخص ها (۰/۸۸) و عدم امکان محاسبه و سنجش شاخص های پایش (۰/۸۶)) است. (جدول ۵) در ادامه آسیب های مرحله ای برنامه های پنجساله تهران بتفکیک و بر اساس تحلیل نظرات کارشناسان بر اساس مدل FPSS اولویت بندی شده است.



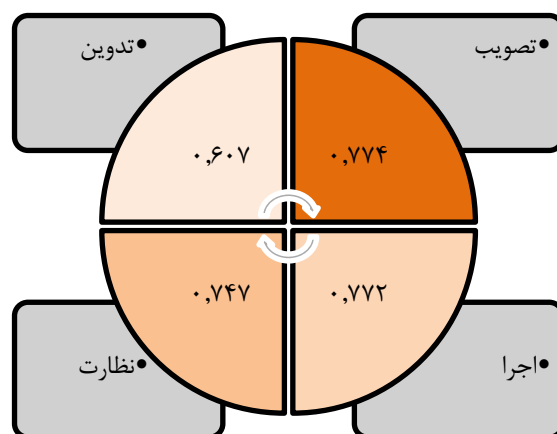
شکل: اولویت بندی آسیب های برنامه پنجساله اول



شکل: اولویت بندی آسیب های برنامه پنجساله دوم



شکل: اولویت بندی آسیب های برنامه پنجساله سوم



شکل: اولویت بندی آسیب های برنامه پنجساله چهارم

همانطور که ملاحظه می گردد؛ در برنامه های پنجساله شهر تهران در هر دوره آسیب های خاصی خودنمایی می کند که عمدتاً متأثر از رویکرد گروههای حاکم بر مدیریت شهری تهران است. جدول زیر ضریب آسیب های مراحل برنامه را نشان می دهد (جدول ۵)

جدول ۵: اولویت بندی آسیب های برنامه های پنجساله شهر تهران به تفکیک مراحل و فرایند

برنامه ها/مراحل	تدوین	تصویب	اجرا	نظارت
برنامه پنجساله اول	۰/۶۰۵	۰/۷۶۲	۰/۷۸۶	۰/۶۸۲
برنامه پنجساله دوم	۰/۵۸۱	۰/۸۳۰	۰/۷۹۰	۰/۸۵۰
برنامه پنجساله سوم	۰/۶۳۴	۰/۷۱۰	۰/۷۵۹	۰/۷۰۸
کل برنامه ها	۰/۶۰۷	۰/۷۷۴	۰/۷۷۲	۰/۷۴۷

همانطور که ملاحظه می گردد بیشترین ضعف برنامه پنجساله اول شهر تهران در حوزه اجرا بوده و نقطه قوت آن نیز در حوزه تدوین است. نکته قابل توجه در این برنامه تدوین برنامه بر اساس اصل وفاداری به طرح جامع شهر تهران و با رویکرد برنامه ای برای شهر تهران و نه شهرداری تهران بود. لذا برنامه نخست شهر تهران بلحاظ محتوایی را می توان در زمره بهترین برنامه های پنجساله قرار داد. مشکل اما در اجرایی شدن آن بود زیرا بر اساس نتایج بررسی ها، بخش بزرگی از سازمانها و نهادهای دخیل در اداره شهر که خارج از شهرداری بوده و مدتها ذیل وزارتخانه های دولتی فعالیت میکنند حاضر به همکاری و اجرای محتوی برنامه نبودند. این رویه در برنامه دوم رفع شد و رویکرد برنامه دوم شهر تهران برنامه ای برای شهرداری تهران بود و لذا آسیب های اجرایی از اولویت خارج شد اما در این برنامه آسیب های نظارتی در اولویت قرار دارند. در برنامه سوم شهر تهران نیز حوزه تصویب و نظارت بیشترین آسیب ها را به خود اختصاص داده است و در هر چهار برنامه حوزه تدوین کمترین آسیب را شامل میشود. علاوه بر آنچه گفته شد؛ مجموعه ای از آسیب های مشترک در بین برنامه های سه گانه به رغم تفاوت های ماهوی، قابل مشاهده است. جدول زیر آسیب های مشترک برنامه ها را نشان می دهد.

جدول ۶: آسیب‌های مشترک برنامه‌های میان مدت توسعه تهران

تدوین	ضریب اهمیت	تصویب	ضریب اهمیت
مشخص نبودن اینکه برنامه چه برشی از طرح جامع است عدم ارتباط ارگانیک با برنامه های قبلی عدم توجه به گزارش عملکرد برنامه های قبلی تدوین برنامه با رویکرد جامع عدم تعیین ابرمسائل اصلی شهر گنجانیدن نگهداشت شهر و وظایف مستمر در برنامه با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده عدم توجه به روش شناسی مساله شناسانه به رغم تاکید بر تهیه برنامه به روش مساله شناسانه عدم توجه نظام برنامه ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست ها شکاف بین محتوی برنامه با مسائل شهر و شهروندان عدم تغییر در نظام نامه های تدوین برنامه ها اجتناب از تصمیم گیری معطوف به اولویت های ذینفعان اصلی ضعف بدنه کارشناسی به لحاظ کمیت و کیفیت در امر تهیه برنامه ها بی توجهی به ظرفیتهای نهادهای سازمانهای مجری و توان و نیاز مخاطبان عدم نگاه آینده نگرا نه در فرایند و محتوی برنامه	۰/۸۵ ۰/۸۶ ۰/۸۹ ۰/۶۴ ۰/۷۲ ۰/۷۷ ۰/۶۹ ۰/۶۲ ۰/۵۱ ۰/۷۹ ۰/۷۴ ۰/۶۹ ۰/۶۲ ۰/۸۲ ۰/۷۵	تغییر بسیاری از بندهای برنامه در صحن اعمال تغییرات غیرکارشناسی در مرحله تصویب برنامه عدم ارتباط تیم تدوین و تیم کارشناسی شورای شهر تهران عدم اتکای تغییرات برنامه بر آمار و اطلاعات عدم اطلاع اعضای شورا از وضعیت موجود حوزه های مختلف عدم تلاش برای همراه سازی نهادهای بالاسری ضعف تیم کارشناسی کمیسیون های تخصصی شورای شهر تهران	۰/۷۱ ۰/۷۴ ۰/۶۹ ۰/۸۹ ۰/۷۳ ۰/۵۹ ۰/۶۵
اجرا	ضریب اهمیت	نظارت	ضریب اهمیت
مشکلات مالی در اجرای برنامه عدم اتصال طولی و افقی برنامه پیش بینی ضمانت اجرایی ناکافی برای برنامه ها عدم اعتقاد مدیران به برنامه محوری عدم تعیین محورهای فعالیت بتفکیک سازمان ها و مناطق تغییر مداوم مدیران اجرایی اولویت بخشی برنامه های شهرداران بر برنامه های میان مدت عدم اتصال بین برنامه های سالیانه و برنامه های میان مدت	۰/۸۹ ۰/۷۹ ۰/۷۷ ۰/۷۶ ۰/۸۱ ۰/۸۳ ۰/۶۹ ۰/۸۴	نظارت ناپذیری برنامه ها عدم تعریف شاخص های نظارت عدم تعریف روش شناسی نظارت ناکارآمدی نهاد متولی نظارت بر برنامه عدم امکان بازنگری بر مبنای گزارش های نظارتی	۰/۸۲ ۰/۶۳ ۰/۷۴ ۰/۸۶ ۰/۶۱

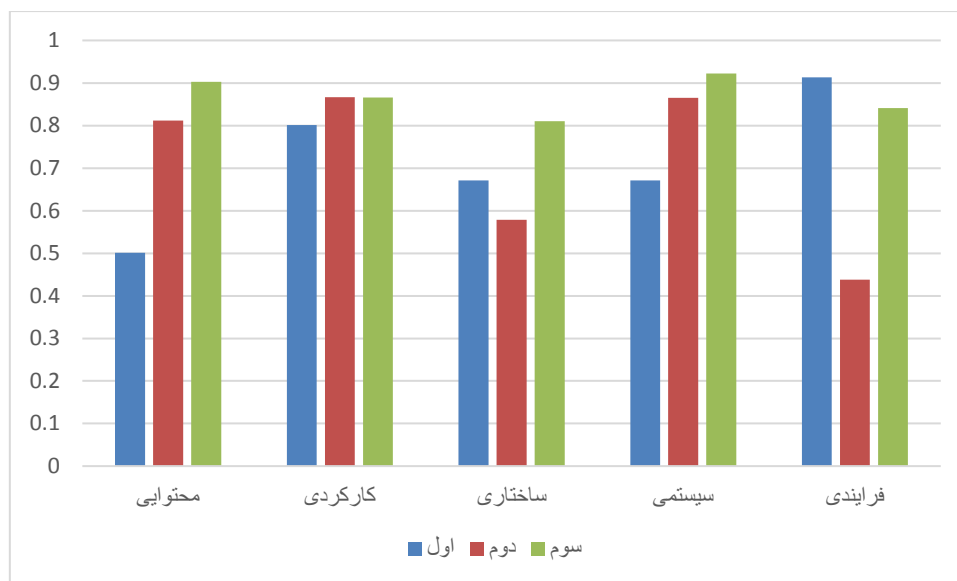
مطابق با نتایج جدول شماره ۶ می توان چنین ادعا نمود که آسیب مشترک برنامه های پنجساله اول تا سوم شهر تهران ۳۵ مورد است که ۱۵ مورد آن به مرحله تدوین برنامه، ۷ مورد مرحله تصویب برنامه، ۸ مورد مرحله اجرای برنامه و ۵ مورد دیگر هم مرحله نظارت بر برنامه مربوط است.

عدم ارتباط ارگانیک با برنامه های قبلی و عدم توجه به گزارش عملکرد برنامه های قبلی (تدوین برنامه)، اعمال تغییرات غیرکارشناسی در مرحله تصویب برنامه و عدم اتکای تغییرات برنامه بر آمار و اطلاعات (تصویب برنامه)، مشکلات مالی در اجرای برنامه و عدم اتصال بین برنامه های سالیانه و برنامه های میان مدت (اجرای برنامه) و نظارت ناپذیری برنامه ها و ناکارآمدی نهاد متولی نظارت بر برنامه (نظارت بر برنامه)؛ از مهمترین آسیب های مشترک مربوط به مراحل چهارگانه مورد بررسی می باشند. جدول زیر ضریب آسیب های برنامه های پنجساله اول تا سوم شهر تهران را بر اساس مدل FPSS نشان می دهد. (جدول ۷)

جدول ۷: ضریب اهمیت انواع آسیب‌های برنامه‌های پنجساله شهر تهران بر اساس مدل FPSS

ردیف	برنامه	محتوایی	کارکردی	ساختاری	سیستمی	فرایندی
۱	اول	۰/۵۰۱	۰/۸۰۱	۰/۶۷۱	۰/۶۷۱	۰/۹۱۳
۲	دوم	۰/۸۱۲	۰/۸۶۷	۰/۵۷۹	۰/۸۶۵	۰/۴۳۸
۳	سوم	۰/۹۰۳	۰/۸۶۶	۰/۸۱۰	۰/۹۲۲	۰/۸۴۱

همانطور که در جدول فوق ملاحظه می‌گردد، بیشترین آسیب در برنامه اول مربوط به آسیب‌های فرایندی و کارکردی بوده و کمترین ضریب آسیب هم به آسیب‌های محتوایی تعلق دارد. در برنامه دوم شهر تهران آسیب‌های کارکردی، سیستمی و محتوایی در اولویت هستند و کمترین آسیب نیز مربوط به حوزه‌های ساختاری و فرایندی است. در برنامه سوم اما مطابق داده‌های گردآوری شده ضریب آسیب‌های برنامه فراتر از آستانه‌های تعریف شده است و تمام مراحل و حوزه‌های برنامه ضریب آسیب بالایی دارند؛ اما حوزه‌های محتوایی و سیستمی دارای ضریب بالاتری هستند. نمودار زیر ضریب‌های آسیب برنامه‌ها را نمایش می‌دهد.



شکل ۴: نمودار آسیب‌شناسی برنامه‌های میان مدت شهر تهران بر اساس مدل FPSS

نتیجه‌گیری

تهیه و تدوین برنامه میان مدت توسعه شهر تهران مستلزم توجه به مجموعه‌ای از بایدها و نبایدهاست که زمینه را برای تحقق‌پذیری اهداف برنامه و حرکت بر مدار واقع‌نگری برنامه فراهم می‌کند. آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجساله اول تا سوم و بررسی عوامل موثر بر ناکارآمدی‌ها و تحقق‌ناپذیری آنها نشان می‌دهد که عدم توجه به این الزامات نقش و سهم موثری داشته است در برنامه‌های پنجساله اول تا سوم توسعه شهر تهران به ترتیب تعداد ۲۷، ۲۸ و ۴۵ آسیب توسط کارشناسان شناسایی شده است از این تعداد، ۳۵ آسیب در ادوار مربوطه مشترک بودند و بیشترین افزایش در حوزه آسیب‌های نظارتی بوده است (از ۵ مورد در برنامه اول به ۱۱ مورد در برنامه سوم). مطابق بررسی‌های انجام شده و نیز با عنایت به نتایج حاصل از پژوهش حاضر؛ به منظور حذف آسیب‌ها و تحقق‌پذیری برنامه‌ها توجه به مجموعه‌ای از عوامل لازم و ضروری است که در جدول زیر معرفی شده است.

جدول ۸: الزامات تدوین برنامه‌های میان مدت توسعه شهر تهران

حوزه	الزامات
ویژگی‌های مورد انتظار	- این برنامه حلقه واسط برنامه های بلند مدت توسعه شهری (طرح جامع) و بودجه های سنواتی است - قادر باشد طرح های فرادست از جمله طرح جامع و تفصیلی و طرح های بخشی معاونت ها/سازمان ها را به زبان قابل فهم بودجه تبیین نماید. - دربگیرنده کلیه فعالیت ها و برنامه های معاونت های شهرداری، مناطق، شرکت ها و سازمان های تابعه باشد - پوشش دهنده کلیه فعالیت های عمرانی و سرمایه ای شهرداری باشد. - از اسناد و برنامه های موجود حداکثر استفاده به عمل آورده - دارای زبان قابل فهم برای بازارهای مالی باشد.
الزامات اجرایی برنامه‌های میان مدت توسعه شهر تهران	- بهره‌گیری از نتایج پایش برنامه پنج ساله قبلی شهرداری تهران و تدقیق عملکردها و میزان پیشرفت شاخص‌ها و احکام آن - استفاده حداکثری از ظرفیت‌های سازمانی و کارشناسی در تدوین برنامه - حرکت در راستای نهادهای سازی نظام برنامه ریزی در شهرداری تهران - درک درست زمان در تدوین برنامه ها - درک درست و پیش بینی فرایندها و تغییرات سیاسی و اقتصادی موثر بر بر اجرای نامه - اتخاذ رویکردهای مشارکتی - الزام به تهیه گزارش آسیب شناسی اجرای برنامه ها در پایان هر دوره - تدوین احکام بر مبنای نتایج نظرسنجی از مردم - در انتهای هر برنامه باید امکان گزارش گیری و چارچوبی برای میزان عملیاتی شدن برنامه ها فراهم شود - حذف پروژه ها و وظایف مستمر شهرداری و بخش های مرتبط با نگهداشت شهر از احکام برنامه - شناسایی ابرچالش ها و ابرمسائل شهر تهران و تدوین احکام برنامه معطوف به آنها - تاکید بر تناظر محتوایی و طولی برنامه ها، فصول و احکام برنامه ها - تاکید بر مطالعات امکان سنجی اجرای برنامه های پیشنهادی و حذف برنامه های بلندپروازانه و غیر ممکن در برنامه - دوری گزینی از تدوین احکام آرمان گرایانه و تاکید بر واقعیت نگاری در تدوین احکام و برنامه ها
پیش شرط‌های موثر بر اجرایی شدن برنامه‌ها	- وجود و تکمیل بانک های اطلاعاتی در تمام بخشهای مرتبط با برنامه - تعیین اولویت بندی برنامه ها در تمامی سطوح بویژه در سطوح عملیاتی - تهیه زیرساخت های دخالت شهروندان در فرایند تهیه برنامه - بکارگیری تکنیک آینده نگاری - تاکید بر تدوین برنامه به روش های مساله محور - بازنگری طرح جامع شهر تهران - بهره‌مندی موثر از تجارب ملی و بین‌المللی بویژه کلان‌شهرهای اسلامی
	- مشارکت گسترده متخصصان و برنامه ریزان شهری - الزام برای تعریف آلترناتیوها و یا سناریوهای جایگزین - تناسب بین بخشهای برنامه و توان مالی شهرداری - پیش‌بینی منابع درآمدی

• شناسایی عوامل موثر بر عدم تحقق در مرحله بررسی عملکردهای برنامه و بسترسازی برای رفع این موانع در برنامه های آتی	• احضا نتایج آسیب شناسی برنامه های پنجساله دوره های گذشته • احضا نقاط ضعف و قوت برنامه ها • شناسایی و معرفی عوامل موثر بر عدم تحقق و یا تحقق برنامه ها و طرح های توسعه ای در بخش های مختلف • هدف گذاری های مناسب، واقع گرایانه، دقیق و قابل سنجش به منظور تحقق برنامه مصوب بر اساس وضع موجود.	
--	--	--

حال باتوجه به الزامات بیان شده، راهکارهای جلوگیری از برنامه گریزی در مدیریت شهری تهران به شرح ذیل پیشنهاد می شود:

- ۱) تعریف نماگرهای کنترل برای اجرای فعالیت ها و فرایندهای اجرای برنامه ها؛
- ۲) توجه به آسیب های فرایندهای اجرا و تلاش برای شناسایی و رفع موانعی که مرتبط با فرایندهای اجرای برنامه ها هستند؛
- ۳) الزام مدیران به اولویت بخشی به برنامه ها بر سایر عوامل؛
- ۴) حذف برنامه های متعدد موازی؛
- ۵) حل مشکلات و موانع متعدد مالی و اقتصادی و تعریف راهکارهای آلترناتیو؛
- ۶) الزام دولت به اجرای قانون مدیریت یکپارچه شهری؛
- ۷) الزام دستگاه های دولتی به اجرای برنامه های عملیاتی مندرج در برنامه های توسعه مدیریت شهری؛
- ۸) ایجاد سازوکارهای پیوستگی برنامه های مدیریت شهری با برنامه های بخش دولتی؛
- ۹) حذف موازی کاری ها و تداخل متعدد برنامه ای و سردرگمی نهادهای اجرایی برای انتخاب آنها؛
- ۱۰) تعریف و تعیین مسئولیت بندها و احکام برنامه های تدوین شده؛
- ۱۱) تعریف اهداف کمی برای تمامی برنامه های عملیاتی؛
- ۱۲) الزام به ایجاد اتصال بین برنامه ها و بودجه های سالیانه؛
- ۱۳) جلوگیری از ازمپاشیدگی تیم تدوین برنامه بعد از تصویب برنامه و بکارگیری آنها در فرایندهای نظارتی و ارزیابی برنامه ها.

منابع

- پاکدامن کلتی، رستمعلی؛ محمدی، محمود و مسعود، محمد (۱۳۹۸). "آسیب شناسی مردم نگر در اجرای طرح های توسعه ی شهری مطالعه ی موردی شهر ساری"، مطالعات توسعه اجتماعی فرهنگی، شماره ۲، صص ۱۲۱-۱۴۷.
- پوراحمد، احمد و حاتمی نژاد، حسین (۱۳۸۵). "آسیب شناسی طرح های توسعه شهری کشور"، پژوهش های جغرافیایی، شماره ۵۸، صص ۱۸۰-۱۶۷.
- رهنمایی محمدتقی؛ احمدپور، صابر و اسکندری چوبقلو، حافظ (۱۳۸۶). "آسیب شناسی حقوقی طرح های توسعه شهری از تدوین تا اجرا" علوم جغرافیایی، سال دوم، شماره ۵، صص ۸-۲۱.
- زنوز، هادی (۱۳۹۵). "ارزیابی تحقق پذیری طرح های شهری در ایران" شهرسازی و معماری هفت شهر، شماره ۵۳، صص ۸-۳۵.
- شهرداری تهران (۱۴۰۱). "گزارش آسیب شناسی برنامه پنجساله سوم شهر تهران". اداره کل برنامه و بودجه شهرداری تهران.
- عسگری، محسن و رحیمی، محمود (۱۳۹۵). "بررسی تطبیقی برنامه های میان مدت پنج ساله شهرداریها (مطالعه موردی: کلانشهرهای قم و ژوهانسبورگ)"، مطالعات برنامه ریزی سکونتگاه های انسانی، شماره ۳۵، صص ۳۳-۵۰.

- علی‌احمدی، علیرضا و عابدینی، سیده زهره (۱۳۹۸). "واکاوی فرایند سیاستگذاری عمومی در مدیریت شهری تهران (۱۳۹۳-۱۳۹۷)", سیاست‌گذاری عمومی، شماره ۱، صص ۷۵-۹۸.
- غمامی، مجید (۱۳۷۱). "بررسی و نقد اجمالی طرح‌های جامع شهری"، آبادی، سال دوم، شماره ۷، صص ۱-۱۰.
- فاضل، اسد و دریاباری، جمال‌الدین (۱۳۹۷). "ارزیابی معیارهای تهیه طرح جامع کلان شهر تهران"، مدیریت شهری و روستایی، شماره ۵۰، صص ۳۷۰-۳۸۳.
- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۲). "برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری"، مرکز تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- مهندسین مشاور شارمند (۱۳۸۲). "شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری در ایران"، جلد اول، سازمان شهرداری‌های کشور.