

آسیب شناسی برنامه دوم توسعه شهر تهران وبازخوانی احکام مصوب

اسناد پشتیبان برنامه سوم
توسعه شهر تهران





اسناد پشتیبان برنامه سوم توسعه شهر تهران

نشریه شماره ۶

آسیب شناسی برنامه دوم
توسعه شهر تهران
و بازخوانی احکام مصوب

تابستان ۱۳۹۲





شهرداری تهران

معاونت برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا

آسیب‌شناسی برنامه دوم توسعه شهر تهران

راهبری پروژه: مدیریت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی راهبردی

پژوهشگر: وهاب کریمی

ناظر علمی: طاهاربانی، مهدی رادمهر

ناظر فنی و چاپ: احسان قلمچی

ویراستاری: فاطمه میرزایی

صفحه‌آرایی: حسین توکلی

سال چاپ: تابستان ۱۳۹۷ تیراژ: ۳۰۰ نسخه

آدرس: خیابان حافظ، خیابان بهشت، ساختمان شهرداری تهران، طبقه سوم

تلفن: ۵۵۶۳۱۱۰۹ - ۰۲۱

plan3.tehrran.ir udpd.tehran.ir

فهرست مطالب:

۱۰	۱- مروری بر ادبیات برنامه‌ریزی
۱۰	۱-۱- تعریف برنامه‌ریزی
۱۰	۲-۱- مراحل برنامه‌ریزی
۱۱	۳-۱- نظام برنامه‌ریزی
۱۱	۴-۱- اصول و ویژگی‌های کارشناسی برنامه‌ریزی توسعه
۱۱	۵-۱- آینده‌نگری
۱۱	۶-۱- رویکرد سیستمی
۱۲	۷-۱- اصل مشارکت
۱۲	۸-۱- اصل هماهنگی
۱۳	۹-۱- استمرار
۱۳	۱۰-۱- ارزیابی برنامه
۱۳	۲- چالش‌های برنامه‌ریزی در سطوح ملی و شهرداری در ایران
۱۵	۳- نحوه تهیه، فرآیند و ساختار برنامه
۲۰	۴- جهت‌گیری‌ها و رویکردهای برنامه
۲۳	۵- محتوا و مضامین برنامه
۲۴	۶- حوزه‌های مأموریتی شهرداری در برنامه
۲۵	۶-۱- حوزه حمل‌ونقل و ترافیک
۳۰	۶-۲- حوزه مأموریتی محیط زیست و خدمات شهری
۳۴	۶-۳- احکام حوزه مأموریتی ایمنی و مدیریت بحران
۳۸	۶-۴- حوزه مأموریتی شهرسازی و معماری
۴۳	۶-۵- حوزه مأموریتی اجتماعی و فرهنگی
۴۹	۶-۶- حوزه مأموریتی مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری
۵۶	۶-۷- منابع و مصارف برنامه
۵۹	۶-۸- پایش و نظارت بر حسن اجرای برنامه
۶۰	۷- خلاصه و جمع‌بندی
۶۳	۸- بررسی و تحلیل میزان تحقق‌پذیری احکام برنامه دوم و امکان تنفیذ آنها در برنامه سوم
۶۳	۸-۱- تغییرات حوزه‌های مأموریتی احکام برنامه سوم نسبت به برنامه دوم
۶۸	۸-۲- تحلیل میزان تحقق‌پذیری مواد زیربندها و تبصره‌های برنامه دوم شهرداری تهران
۶۸	۸-۳- تحلیل میزان تحقق‌پذیری مواد، بندها و تبصره‌ها به تفکیک هر کدام از حوزه‌های مأموریتی
۷۵	۸-۴- نظر خبرگان کمیته‌های تخصصی و دبیرخانه پایش برنامه دوم درباره مواد هر حوزه مأموریتی



پیش‌گفتار

برنامه‌ریزی به‌معنای تهیه یک برنامه برای تنظیم و هدایت فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی یک جامعه، با به‌کارگیری مشارکت آگاهانه و با انگیزه مردم برای انجام مراحل منظم به‌سوی اهداف متعالی و البته قابل تحقق است. رسالت اصلی برنامه‌ریزی، جبران شکاف توسعه میان وضع موجود و وضع مطلوب است و هدف اصلی آن سنجش نیازها و چالش‌ها و استفاده از ظرفیت‌ها و فرصت‌های پیش روی برای دستیابی به توسعه پایدار است. کارویژه اساسی هر برنامه‌ای، در هر سطحی، ایجاد تغییر در کژکارکردهای سیستم است. اطمینان از هزینه‌کرد مطلوب و نیل به مقاصد توسعه، برون‌داد ایده‌آل هر برنامه‌ای به‌شمار می‌رود. این امر مستلزم آن است که سیاست‌ها بر اساس مطالعه دقیق وضع موجود، پایه‌ریزی شوند و نقش ارزیابی‌ها و آسیب‌شناسی‌ها نیز در این میان حیاتی است. برنامه‌ریزی در شکل عقلایی واجد ویژگی استمرار و چرخه‌ای بودن است. به‌عبارت دیگر در رویکرد سیستمی در فرآیند برنامه‌ریزی بدون کسب بازخوردی از نتایج و تأثیرات برنامه‌های قبل، نمی‌توان مبادرت به تدوین برنامه جدیدی نمود و به‌زبان روشن‌تر خروجی نتایج، پیامدها و دستاوردهای هر برنامه، ورودی اصلی برنامه بعدی بشمار می‌رود. تحلیل واقع‌بینانه از وضعیت موجود، مستلزم اتخاذ رویکردی است که مسیر طی شده را رصد، پایش و مورد ارزیابی مستمر قرار دهد.

گزارش حاضر به صورت تفصیلی در پاسخ به همان الزام فرآیند برنامه‌ریزی است؛ یعنی بازخوانی، آسیب‌شناسی و ارزیابی نتایج برنامه‌های پیشین. آسیب‌شناسی واجد ابعاد چندگانه‌ایست که از یک طرف می‌توان به ارزیابی تأثیرات اجتماعی و اقتصادی پروژه‌های تعریف شده در ذیل برنامه اشاره نمود و از سوی دیگر می‌توان به این واقعیت توجه نمود که برنامه‌های پیشین تا چه حد توانسته مسأله‌های شهری را برطرف نماید؛ مسأله‌هایی که عموماً در قالب چالش‌ها و تهدیدهای فضای شهری در پیشانی برنامه تعریف و تعیین می‌شوند.

یکی از شیوه‌های ارزیابی برنامه، آسیب‌شناسی فرآیند تدوین برنامه، ساختار و محتوای آن است. در این روش تک‌تک احکام از حیث

اجراپذیری، عقلانیت مندرج در آن و قابلیت تنفیذ در برنامه آتی، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. برای نمونه در چندین جای متن برنامه دوم احکام و مفادی وجود دارد که از جنس آرمان و یا آرزوهای یک نظام ملی بشمار می‌رود و تحقق‌پذیری آن‌ها نه در پنج سال که در ۵۰ سال آینده نیز امکان‌پذیر نیست. به‌علاوه این مفاد نه فقط از حیث زمانی بلکه از جهت ساختار سازمانی از عهده مدیریت شهری، با امکانات محدود و اختیارات اندکی که قانون اساسی به آن تفویض نموده، خارج است.

به منظور آسیب‌شناسی جامع و چندجانبه از دست‌آوردهای برنامه دوم، معاونت برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا مبادرت به ایجاد کارگروه‌های تخصصی متشکل از نخبگان، اساتید دانشگاه و فعالان سازمان‌های غیردولتی در حوزه‌های مختلف نموده است تا این بازخوانی از وثاقت، اصالت و اعتبار علمی برخوردار باشد.

در فرآیند تدوین برنامه سوم توسعه شهرداری و شهر تهران سعی شده، حداکثر پیوستگی با برنامه دوم توسعه برقرار شود. از این رو تک‌تک احکام برنامه در حوزه‌های مأموریتی مختلف، توسط کارگروه‌های تخصصی هر حوزه مورد ارزیابی قرار گرفته و میزان تحقق‌پذیری هر کدام از احکام و قابلیت تنفیذ آن‌ها تعیین شده است. همچنین پاره‌ای از موضوعاتی که به‌لحاظ زمانی موضوعیت خود را از دست داده، حذف شده است.

اصولاً پاره‌ای از موضوعات مانند ترافیک، آلودگی هوا، بازیافت و... از جمله مسائل انباشته‌ای هستند که هر برنامه توسعه‌ای باید نسبت به تعدیل و تخفیف آن‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های خاصی را تعریف کند. از این جهت پاره‌ای از احکام برنامه دوم قابلیت تنفیذ در برنامه سوم را دارند. اما برخی از موضوعات دارای خصیصه فرامأموریتی هستند که ورود شهرداری و برنامه سوم به آن‌ها ضرورتی ندارد، چه آنکه این موضوعات در اثر گذر زمان مسأله محوری شهروندان و شهرداری به‌شمار نمی‌رود.

حجت‌اله میرزایی

معاون برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا
شهرداری تهران

بخش اول:

حکمروایی شهری
(تعاریف، مفاهیم و شاخص‌ها)

۱- مروری بر ادبیات برنامه‌ریزی ۱-۱- تعریف برنامه‌ریزی^۱

دو دسته تعریف محدود و گسترده از برنامه‌ریزی در ادبیات و متون کلاسیک ارائه شده است؛ در تعریف محدود (اقلی)، به عناصر عقلانیت و هماهنگی توجه ویژه است. این دسته از تعاریف ضمن تأکید بر اصالت بازار، برنامه‌ریزی را فرایندی می‌دانند که پذیرش آن مستلزم ترک سازوکارهای بازار نباشد؛ به عبارت دیگر برنامه‌ریزی به عنوان یک روش بهینه سازی مقید، مکمل بازار به شمار می‌رود. عناصر مهم این تعاریف، عقلانیت، هماهنگی و در صورت لزوم هدایت متغیرهای اقتصادی است. در دسته دوم از تعاریف که آن را می‌توان تعاریف گسترده (اکثری) از برنامه‌ریزی دانست، تأکید بر اصالت مدیریت متمرکز در تصمیم‌گیری و تخصیص منابع است و قلمرو اختیارات برنامه‌ریزان بسیار گسترده است. در این دسته از تعاریف، پاسخگویی به سؤالات اساسی علم اقتصاد توسط مکانیسم برنامه‌ریزی انجام می‌شود.

دسته سوم از تعاریف، به اقتصادهای مختلط متکی بر برنامه‌ریزی معطوف است. مایکل تودارو، تلاش کرده است با تعریفی جامع، سازوکار برنامه‌ریزی موجود در قالب اقتصادهای مختلط را معرفی کند. بر اساس تعریف او «برنامه‌ریزی اقتصادی را می‌توان تلاش آگاهانه یک سازمان مرکزی برای تحت تأثیر قرار دادن، جهت‌دادن یا در مواردی حتی کنترل تغییراتی که در متغیرهای اصلی اقتصادی (مانند محصول ناخالص داخلی، مصرف، سرمایه‌گذاری، پس‌انداز و...) یک کشور یا منطقه

معین در طول زمان و بر طبق مجموعه هدف‌های از پیش تعیین شده صورت می‌گیرد، توصیف کرد»^۲.

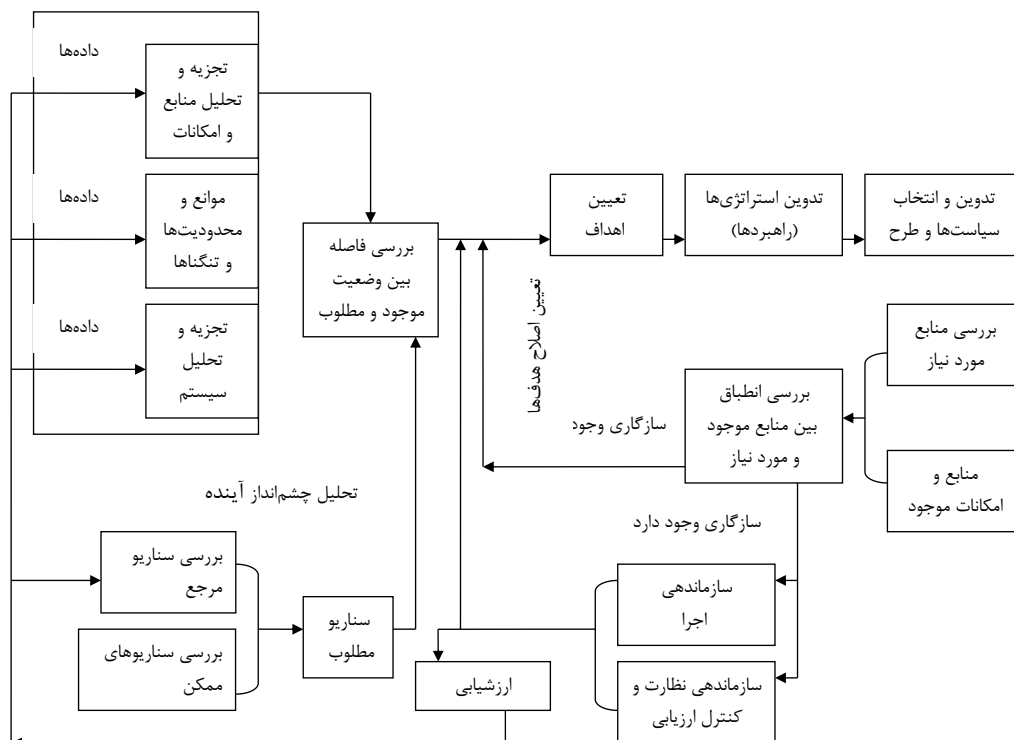
به طور کلی در مقایسه وجوه مشترک تعاریف و برداشت‌های ارائه شده از برنامه‌ریزی، چهار مفهوم محوری وجود دارد که می‌توان آنها را عناصر اصلی برنامه‌ریزی دانست و از سوی دیگر این مفاهیم می‌توانند به عنوان معیارهایی برای ارزیابی میزان توفیق در انجام کارکردهای مورد انتظار تلقی شود. این مفاهیم عبارت‌اند از:

- ۱- پیش‌بینی و هدف‌گذاری متعهدانه
- ۲- عقلانیت ابزاری در دستیابی به اهداف معین
- ۳- هماهنگ‌سازی و هم‌نوآوری اقدام‌های اجرایی
- ۴- تحول و تغییر از وضعیت موجود در نظام برای دستیابی به اهداف مشخص

۲-۱- مراحل برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی به‌طور منطقی، فرایندی چندمرحله‌ای است که از مطالعات و بررسی‌های اولیه برای تحلیل وضع موجود و سناریوهای مختلف برای آینده آغاز می‌شود و با هدف‌گذاری، تعیین راهبردها، انتخاب سیاست‌ها، تخصیص منابع، سازماندهی اجرا و نظارت و ارزیابی ادامه می‌یابد؛ و به‌صورت دایره‌وار به همین فرایند در برنامه‌های بعدی متصل می‌شود. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی یک فرایند مستمر و دائمی است که نقطه عزیمت آن، ارزشیابی عملکرد برنامه‌ها و سیاست‌های

نمودار ۱- مراحل برنامه‌ریزی



۱- در تنظیم این بخش، از گزارش زیر استفاده فراوان شده است: ارزیابی ساختار و کارکرد نظام برنامه‌ریزی توسعه و عوامل و موانع تحقق اهداف برنامه‌های توسعه در ایران، ۱۳۹۰، عباس شاکری، فرهنگستان علوم (گزارش پژوهشی) ۲- مایکل تودارو، ۱۳۷۰، «برنامه‌ریزی توسعه، مدل‌ها و روش‌ها»، ترجمه غلامعلی فرجادی، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ص ۱۵

این مهم به صورت زنجیروار تا سطح عملیات ادامه می‌یابد. با تمام این مسائل، و فارغ از مباحث نظری و تکنیکی، اصولی در برنامه‌ریزی با عنوان اصول کارشناسی قابل طرح و بررسی است که فقدان آنها فرایند برنامه‌ریزی را ناقص و حتی ناشدنی خواهد کرد. به بیان دیگر، درک و فهم این اصول و رعایت آنها در تمام مراحل برنامه‌ریزی و فراتر از آن، استقرار سازوکاری برای تجلی واقعی این اصول در فرایند برنامه‌ریزی، زمینه تحقق و توفیق برنامه‌ریزی را رقم خواهد زد. این اصول عبارت‌اند از: آینده‌نگری، رویکرد سیستمی، هماهنگی، مشارکت عمومی و استمرار^۱.

۱-۵-۵- آینده‌نگری

هدف‌گذاری و پیش‌بینی دقیق وضعیت مطلوب، به‌عنوان غایت و مقصد برنامه، مستلزم دستیابی به شناخت دقیقی از آینده است. هر چه سرعت تغییرات بیشتر و محتوای آنها پیچیده‌تر باشد، امکان کنترل کاهش یافته و در نتیجه ضرورت تدوین چشم‌انداز بیشتر و اهمیت انتخاب دقیق آشکارتر خواهد شد. بر همین اساس هدف‌گذاری در برنامه‌های میان‌مدت فقط بر اساس آینده‌نگری میان‌مدت امکان‌پذیر نیست، بلکه این اهداف خود باید در افق بلندمدت و چشم‌اندازی طولانی تدوین شوند تا به حداکثر ممکن تحولات پیش‌بینی شود. مهمترین اقداماتی که در آینده‌نگری باید انجام شود، به شرح زیر است:

- بررسی و شناخت مهمترین روندهای گذشته
- پیش‌بینی آینده در صورت تداوم روندهای موجود (سناریو مرجع)
- کشف و تحلیل قانونمندی‌های حاکم بر روندهای گذشته
- کشف عوامل تسریع‌کننده، ترمزکننده و طبقه‌بندی عوامل مثبت و منفی و ارزیابی آنها
- بررسی تأثیرات و پیامدهای تداوم روندها بر ساختارهای مختلف جامعه
- بررسی و تحلیل سایر سناریوها و طرح‌های متحمل و ممکن برای آینده و پیامدهای هر یک
- گزینش سناریو مطلوب از میان سناریوهای ممکن
- شناسایی اقدامات و گام‌های لازم در مقاطع مختلف زمانی الزام مهم در رعایت این اصل، آن است که هدف‌گذاری از بلندمدت شروع شده و به افق‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت کشیده می‌شود و نه بر خلاف آن.

۱-۶-۶- رویکرد سیستمی

رویکرد سیستمی، رویکرد مسلط نیمه دوم قرن بیستم در تحلیل پدیده‌هاست. پیچیدگی، شتاب و کاهش امکان کنترل، سه مشخصه مهم تغییرات در دنیای جدید هستند که کارآمدی روش‌های سنتی و متداول (مکانیکی) را به شدت کاهش داده است.^۲ به عبارت دیگر «سیستم»، واژه دیگری برای تئوری یا الگویی است که می‌توان با آن حوادث، وقایع و امور دنیای واقعی را پیش‌بینی کرد. رویکرد مکانیکی که در مقابل رویکرد سیستمی است، یک رویکرد تجزیه‌گرا و مکانیکی است و بر اساس فروض و روابط علت و معلولی بسیار ساده و مکانیکی، ساختار و کارکرد اجزای مختلف یک پدیده را تجزیه کرده و در تلفیقی کاملاً مکانیکی و غیر ارگانیک، به تجزیه و تحلیل کل پدیده می‌رسد. نتایج این رویکرد، غلبه دید مکانیکی، جبرانگاری و ساده‌انگاری ناشی از ساده‌سازی مفرط است. در این رویکرد هر جزء را می‌توان بدون

پیشین است. با این همه و در بیانی کلی، برنامه‌ریزی را می‌توان در سه مقطع یا سه گام کلی خلاصه کرد: تهیه، اجرا و نظارت. اگرچه این سه مرحله، بیانی ساده از برنامه‌ریزی است، اما هم‌زمان با سادگی، یکی از مهمترین ویژگی‌های برنامه‌ریزی مبنی بر «سیاست‌ها و اقدامات از پیش اندیشیده‌شده» را در کنار مفهوم سست‌تر تغییر و در نهایت چرخه نظارت و ارزیابی را در کنار هم گذارده است. شکل زیر مراحل برنامه‌ریزی و الزام‌های آن را نشان می‌دهد.

۱-۳-۳- نظام برنامه‌ریزی

در بیانی محدود، نظام برنامه‌ریزی در برگیرنده سازمان، تشکیلات و گردش کار تولید برنامه است که تعریفی بسیار محدود و بیشتر انعکاس محیط عملیاتی در نظام برنامه‌ریزی است؛ اما در تعریف گسترده و واقع‌بینانه‌تر، نظام برنامه‌ریزی در برگیرنده مبانی نظری و فضای معرفتی اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی، نظام حقوقی و مقررات، سازماندهی و تشکیلات، روش‌ها، فعالیت‌ها و اقداماتی است که برای توسعه ملی از طریق تهیه، تدوین، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه انجام می‌شود. بر اساس این تعریف، نظام برنامه‌ریزی، سیستمی است که به طراحی، اجرا و نظارت برنامه‌های توسعه می‌پردازد و محصول هماهنگی عمودی (نسل‌های مختلف یک جامعه) و افقی (اجزای مختلف یک نظام اجتماعی) است. به بیانی ساده، مراد از نظام برنامه‌ریزی، ماشین تولید برنامه است.

اما این نظام فقط دستگاه یا سازوکار متصلی نیست که ورودی‌ها را به خروجی تبدیل می‌کند. بلکه به سبب پیوندی که نظام برنامه‌ریزی با لایه‌های کیفی و محتوایی برنامه دارد و نیز به سبب نقش یگانه‌ای که در شکل‌دهی به برنامه دارد، برای شناخت یک برنامه، توجه به شناخت نظام تولید آن، لازم و ضروری است. به‌عبارت دیگر، بسیاری از نکات و معیارهایی که با استفاده از آنها می‌توان به نقد و ارزیابی یک برنامه اقدام کرد، در واقع مباحثی هستند که در سطح نظام برنامه‌ریزی مطرح می‌شوند. از این منظر، نظام برنامه‌ریزی فراتر از دستورالعمل تولید برنامه بوده و تعیین‌کننده نکات مهمی به شرح زیر است:

- درجه جامعیت و حد تفضیل برنامه
- درجه تمرکز و نحوه مشارکت مناطق، بخش‌ها و نهادهای غیر دولتی در مراحل مختلف برنامه‌ریزی
- چگونگی و فرایند تلفیق برنامه
- نظارت و ارزیابی و ضمانت‌های مربوط به اجرای برنامه‌ها
- تقسیم کار میان سطوح مختلف حاکمیت سیاسی برای تهیه برنامه‌ها
- تقسیم کار میان حاکمیت سیاسی، نهادهای مدنی و نهادهای کارشناسی

۱-۴-۴- اصول و ویژگی‌های کارشناسی برنامه‌ریزی توسعه

در کنار روش‌ها، تکنیک‌ها و مباحث نظری برنامه‌ریزی، می‌توان از اصولی سخن گفت که نشان‌دهنده جهت‌گیری و رویکرد حاکم بر فرایند برنامه‌ریزی بوده و چگونگی و شیوه پاسخ به بسیاری از پرسش‌های کلیدی در برنامه را مشخص می‌کند. برنامه‌ریزی بنا به تعریف، تغییر وضع موجود به وضع مطلوب از طریق سیاست‌های از پیش اندیشیده‌شده است؛ بنابراین در هر یک از مقاطع یادشده (وضع موجود، وضع مطلوب و سیاست‌ها)، پرسش‌های مهم و جهت‌دهنده ای در میان است که پاسخ به آنها، سمت‌وسوی کلی برنامه را تعیین کرده و

۱- ایکاف، راسل. برنامه‌ریزی تعاملی. ترجمه سهراب خلیلی شورینی. انتشارات کتاب‌ماد. تهران: ۱۳۷۵. صص ۶۰-۸۸.
۲- همان. ص ۹.



توجه به رابطه آن با سایر اجزا تغییر داد یا چنین تلقی می‌کند که بدون توجه به ارتباط درونی اجزا، با بهینه‌کردن یک‌یک اجزا، کارکرد کل نیز بهینه خواهد شد.

اما همان‌طور که گفته شد، این اتکالی مفرط به روابط علت و معلولی و ساده‌سازی افراطی، در تحلیل بسیاری از پدیده‌ها و تغییرات آنها عاجز است. بر همین اساس در تحلیل سیستمی، تحلیل محیط عملیاتی و محیط زمینه ضروری است. این رویکرد بر اصول زیر متکی است:

اولاً، اگر هر جزء سیستم به‌صورت مجزا تا حد امکان عملکردی کارآمد داشته باشد، عملکرد سیستم کل، لزوماً تا حد ممکن کارآمد نخواهد بود؛ چراکه عملکرد سیستم، بیشتر به تعامل اجزای آن بستگی دارد تا فعالیت مستقل از هر یک از آنها.

ثانیاً، هر بخشی از سیستم، خواص و ویژگی‌هایی دارد که اگر از سیستم جدا شود، ممکن است از دست برود و نیز هر سیستم خواص و ویژگی‌هایی دارد که الزاماً بخش‌ها واجد آن نیستند و در نتیجه با تجزیه سیستم، از بین می‌روند.

ثالثاً، عملکرد و کارآمدی سیستم بر اساس میزان دستیابی کل پدیده به اهداف مورد نظر امکان‌پذیر است، نه ارزیابی کارآمدی اجزا.

اصل رویکرد سیستمی به‌عنوان یک اصل مسلط در همه مراحل تدوین، اصلاح و تلفیق برنامه مورد توجه قرار می‌گیرد و در هر ویرایش از هر کدام از اجزا مانند اهداف، سیاست‌ها و منابع باید به‌دقت رعایت شود؛ در غیر این صورت، از ریخت‌افتادگی صوری و ناهم‌فازی اجرائی در برنامه کاملاً مشهود خواهد بود.

۱-۷-۷- اصل مشارکت

اصل مشارکت در برنامه‌ریزی، هم‌زمان با تکامل و اصلاح نگرش به مفهوم توسعه، جایگاه بیشتری یافته است؛ به‌عبارت دیگر، تأکید بر اصل مشارکت در برنامه‌ریزی از این روست که توسعه بیش از همه به انگیزش و یادگیری نیازمند است و در بهبود و کفایت مستمر توانایی‌های درونی تجلی می‌یابد.^۱ بر همین اساس برنامه‌ریزی توسعه به‌طور جدی به دموکراسی در اهداف و روش‌ها وابسته خواهد بود. برنامه‌های ملی، مسئولیت مشترک سازمان‌ها و کارگزاران بسیاری است که بر یکدیگر اثر می‌گذارند. از سوی دیگر هر چه مشارکت شهروندان عادی و گروه‌های ذی‌نفع از قبیل نهادهای صنفی یا احزاب سیاسی در تهیه و اجرای برنامه‌ها افزایش یابد، برنامه برای آنها معنادارتر است.

نظام برنامه‌ریزی باید به گونه‌ای طراحی شود که حجم گسترده‌ای از مشارکت را در تمامی سطوح و برش‌های مختلف در پی داشته باشد. مشارکت مورد نظر فقط به دوره طراحی برنامه خاتمه نمی‌یابد، بلکه همه مراحل مطالعه، هدف‌گذاری، سیاست‌گذاری، ارزیابی و تأمین منابع، اجرا، نظارت و ارزشیابی را در بر خواهد داشت. از سوی دیگر بسیاری از خطوط راهبردی در خلاقیت‌های سنت‌شناسانه تجلی خواهد یافت که شناسایی و طرح آنها نیز در سازماندهی آمرانه، متمرکز و غیردموکراتیک، بسیار نادر و پرهزینه خواهد بود. بر این اساس تأکید بر مشارکت فقط تأکید بر یک روش مطلوب نیست، بلکه پیمودن تنها روش ممکن برای تضمین عقلانیت و کارایی برنامه‌هاست.

به‌طور خلاصه مهمترین پیامدهای برنامه‌ریزی مشارکتی و

دموکراتیک را به شرح زیر می‌توان بر شمرد:^۲
۱- مشارکت، امکان دستیابی به اطلاعات و داده‌های کمی واقعی‌تر را فراهم می‌کند.

۲- مشارکت زمینه‌ساز دستیابی و تحلیل اطلاعات کیفی پیرامون خواست‌ها، تمایلات و مسائل اساسی اجتماعی خواهد بود.

۳- پیشنهادها و تحلیل‌های نهاد برنامه‌ریزی در شیوه‌های مشارکتی در فرایند نقد و ارزشیابی کارشناسان تکمیل و اصلاح خواهد شد.

۴- مشارکت گسترده امکان هدف‌گذاری واقعی برنامه‌ها متناسب با منابع واقعاً موجود و خواست‌های عمومی را فراهم می‌کند.

۵- در روش‌های مشارکتی با بررسی واقعی‌تر امکان‌پذیری سیاست‌ها و وسیله‌ها، عقلانیت در انتخاب آنها افزایش می‌یابد.

۶- مشارکت کارشناسان و مدیران اجرائی، التزام و اجرای متعهدانه سیاست‌ها و اقدامات اجرائی برنامه‌ها در بخش‌ها و مناطق را افزایش می‌دهد.

۷- در نظام‌های مشارکتی، با افزایش ارزشیابی و نظارت عمومی، بازخوردهای اجرای طرح‌ها و سیاست‌ها تقویت و بهبود می‌یابد.

۸- در فرایند مشارکت عمومی، با تسهیل اطلاع‌رسانی، اهداف، الزامات و سیاست‌های برنامه‌ها، هزینه‌های بخش کاهش خواهد یافت.

۹- مشارکت گسترده ضمن امکان‌پذیرتر کردن فهم عمومی سیاست‌های مناسب، حمایت عمومی را تقویت کرده، آسیب‌پذیری برنامه‌ها را در شرایط عدم اطمینان افزایش خواهد داد.

۱۰- مشارکت، ضامن شناسایی و جلب منابع مادی و انسانی جامعه در اجرای برنامه‌ها خواهد بود.

۱۱- در نظام‌های برنامه‌ریزی مشارکت‌جویانه، امکان تأثیرگذاری بر محافل مهم علمی و حرفه‌ای و از آن طریق نفوذ و تأثیرگذاری بر افکار عمومی فراهم می‌شود.

۱-۸-۱- اصل هماهنگی

هماهنگی به معنی برقراری رابطه مناسب بین قسمت‌های مختلف، همخوان کردن تقسیم‌ها، فراهم آوردن وسایل لازم برای وحدت عمل، به‌کاربردن شیوه یکپارچه و متعادل برای حل مسائل یا هم‌ساز کردن سیاست‌ها و فعالیت‌ها به‌منظور نیل به هدف‌های مطلوب است.^۳ از آنجا که برنامه، سندی از هدفمندی و عقلانیت تلقی می‌شود، هماهنگ‌سازی باید از سطوح بالای برنامه آغاز شود. هماهنگی در سطح پایین‌تر بیش از همه به میزان تعهد و التزام عملی مدیران عالی‌رتبه و رؤسای قوای سه‌گانه به برنامه‌ها و اعمال تدابیر لازم برای هماهنگ‌سازی بستگی دارد.

اظهارنظرهای مختلف و حتی متضاد که در مرحله تدوین و انتخاب اهداف و گزینش سیاست‌ها از روش‌های مشارکت‌جویانه انجام می‌شود، در مراحل بعدی، به‌ویژه بعد از تصویب برنامه‌ها باید جای خود را به هماهنگی و حمایت عمومی بدهد.^۴ این امر مستلزم آن است که عقلانیت و هدفمندی برنامه‌ها در مراحل مختلف، به‌ویژه در مرحله تصویب، دچار آسیب جدی نشود. در غیر این صورت برنامه فقط سندی قانونی و اداری خواهد بود، اما قابلیت اجرائی و امکان‌پذیری آنها به‌شدت کاهش خواهد یافت.

هماهنگ‌سازی در برنامه مستلزم وجود انعطاف در نظام برنامه‌ریزی است. انعطاف‌ناپذیری در سازماندهی، روش‌ها و اصول، امکان رعایت

۱- ایکاف راسل، ص ۷۷.

۲- سازمان ملل متحد، «نظام‌های سازمانی برای برنامه‌ریزی ملی». ترجمه قهرمان قدرت‌نیا. مرکز مدارک اقتصادی و اجتماعی و انتشارات سازمان برنامه و بودجه. تهران: ۱۳۶۶.

۳- همان، ص ۱۶.

۴- ویدا و سکی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در کشورهای فقیر. ترجمه علی پارسائیان. انتشارات دانشکده علامه طباطبائی. تهران: ۱۳۷۱.

حین اجرا و پس از اجرا.

ب) معیارهای ارزیابی

نکته مهم دیگر آن است که پیش از انجام ارزیابی باید «معیار» آن مشخص شود. این مهم تا جایی اهمیت دارد که گزینش درست آن، بخش بزرگی از ارزیابی را رقم می‌زند. در این چارچوب می‌توان افزود که پرسش محوری در ارزیابی پیش از اجرا، در کلیدواژه‌هایی مانند «امکان‌پذیری در سه حوزه فنی، مالی و اجتماعی»، «روایی اهداف»، «انطباق با قوانین»، «کارایی» و «سازگاری در سطوح درونی و بیرونی» نهفته است. ارزیابی حین اجرا نیز بر تحقق اهداف تا مقطع انجام ارزیابی و بررسی پیشرفت برنامه در کنار کارایی به انجام می‌رسد. در چارچوب ارزیابی پس از اجرا نیز، مهمترین معیارها «انطباق با قوانین» (که در جست‌وجوی بررسی تطبیق برنامه با قوانین و مقررات) است. «کارایی»؛ در صدد سنجش انجام امور با کمترین هزینه است، «اثربخشی»؛ در صدد اندازه‌گیری تحقق اهداف برنامه است و «سازگاری» که پی یافتن انسجام درونی و بیرونی برنامه است.

۲- چالش‌های برنامه‌ریزی در سطوح ملی و شهرداری در ایران

غیرمشارکتی بودن برنامه: یکی از مهمترین ویژگی‌های مورد انتظار یک برنامه، مشارکت کسانی است که از برنامه متأثر می‌شوند. این ویژگی به حدی برجسته و تعیین‌کننده است که هم در فرآیند تولید و هم در محتوای برنامه باید رعایت شود. ادبیات برنامه‌ریزی توسعه پس از تجربه چندین دهه، امروزه حتی برنامه‌های کلان و ملی را نیز با این ویژگی ارزیابی می‌کند. در این چارچوب وقتی سخن از برنامه‌ها و برنامه‌ریزی شهری در میان باشد، رعایت ویژگی مشارکت نه تنها یک ضرورت بلکه یکی از کانون‌های اصلی و جهت‌دهنده خواهد بود که بدون آن، تمامیت فرآیند برنامه‌ریزی و برنامه حاصل شده، بر آن تکیه خواهد داشت. برنامه دوم شهرداری تهران با وجود آنکه «رویکرد مشارکت‌مدار» را یکی از ویژگی‌های اصلی برنامه معرفی کرده و گزاره‌های معنادار و مهمی در این باره دارد، اما نشان و گواهی از رعایت این مهم در آن، در حد و اندازه بایسته مشاهده نمی‌شود. همه برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت در شهر از جمله طرح‌های جامع، تفصیلی و پنج‌ساله عموماً در بیرون ساختار تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی شهر تهیه و تدوین شده‌اند. در واقع با وجود آنکه دست‌اندرکاران برنامه متوجه این اهمیت و ضرورت مشارکت، و حتی بالاتر از آن مدعی رعایت این مهم بوده‌اند، اما به نظر می‌رسد در فرآیند برنامه‌ریزی و آنچه با عنوان «نظام برنامه‌ریزی» شناخته می‌شود، ساز و کار و امکان تجلی مشارکت مشاهده نمی‌شود. گردش کار تولید برنامه دوم (آنچه در بالا آمد) با وجود اذعان اولیه، نشان و گواهی از رعایت این ویژگی بنیادین ندارد. شاید برای نگارندگان برنامه دوم، کسانی که گزاره‌هایی بس کلیدی در ضرورت رعایت این ویژگی در سند برنامه نگاشته‌اند، نیازی به یادآوری نباشد که برنامه توسعه اجتماعی، ثمره برنامه‌ریزی مشارکتی - اجتماعی است. بنابراین اصرار و تأکید بر این مهم، باید از سطح «ادعا و طرح اولیه» فراتر رفته و در گام‌ها و ایستگاه‌های برنامه‌ریزی، امکان و شیوه تجلی و تحقق مشارکت فراهم شده باشد. می‌توان ادعا کرد برون‌سپاری تدوین برنامه دوم توسعه شهرداری تهران، در عمل احساس تعلق خاطر مدیران و کارکنان شهرداری به این برنامه را کم‌رنگ کرده و گویی یک بار اضافی بر دوش آنها نهاده شده است. مضافاً اینکه اغلب کارگزاران و مجریان، به این دلیل که در جریان گردش کار قرار نمی‌گیرند، با مفاهیم

اصل هماهنگی را از بین خواهد برد. به‌طور خلاصه برنامه‌ریزی مستلزم حداقل هماهنگی‌هایی در سطوح و موارد زیر است:

- ۱- هماهنگی میان رهبران عالی‌رتبه در شاخه‌های اجرائی، قانون‌گذاری و قضائی
- ۲- هماهنگی بین بخش‌ها و زیربخش‌های هم‌سطح
- ۳- هماهنگی بین مناطق و هماهنگی بین آنها و بخش‌ها
- ۴- هماهنگی بین مناطق مختلف با رده‌های فرابخشی مانند سیاست‌گذاری پولی، مالی، اداری و جمعیتی
- ۵- هماهنگی سطوح فوق با سیاست‌ها و اهداف کلان
- ۶- هماهنگی بین برنامه‌ریزی اداری و منابع انسانی، برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی
- ۷- هماهنگی میان بودجه‌های سالانه با برنامه‌های میان‌مدت و هر دو با برنامه‌های بلندمدت
- ۸- هماهنگی (ثبات رویه) میان سیاست‌ها و اقدامات در دوره‌های مختلف زمانی
- ۹- انعطاف‌پذیری سازمانی و ظرفیت‌سازی لازم
- ۱۰- هماهنگی میان نهاد برنامه‌ریزی و نهادهای سیاست‌گذاری پولی و مالی.

۱-۹- استمرار

برنامه‌ریزی در هیچ دوره‌ای یکبار و برای همیشه اتفاق نمی‌افتد. بلکه همچون مفهوم توسعه، یک فرآیند مستمر است که از طریق هدف‌گذاری دقیق و قابل اندازه‌گیری و اقدامات مرحله‌به‌مرحله و گام‌به‌گام قابل دستیابی است.^۱ از این‌رو وظیفه مهم نظام برنامه‌ریزی پس از تدوین و تصویب، مراقبت و نظارت جدی بر حسن اجرای سیاست‌ها و در صورت لزوم اصلاح روش‌ها، سیاست‌ها یا تعدیل اهدافی است که ممکن است از ابتدا درست انتخاب نشده باشند. از سوی دیگر حتی در صورتی که برنامه کاملاً درست طراحی شده باشد، وجود رویدادهای غیرقابل تعدیل و پیش‌بینی مناسب برنامه را ضروری می‌کند. ضرورت دیگر اصلاح برنامه‌ها، توجه به ماهیت متغیر ارزش‌ها و خواست‌های عمومی است که اگر نه هر سال، حداقل در دوره‌های میان‌مدت تعدیل برنامه را ضروری می‌کند.

۱-۱۰- ارزیابی برنامه

همان‌طور که گفته شد، برنامه‌ریزی یک فرآیند است، نه یک روند. مراد از تأکید بر مفهوم فرآیند، تأکید بر ویژگی استمرار در برنامه‌ریزی است. به بیان دیگر برنامه‌ریزی در نقطه و مقطعی پایان نمی‌پذیرد و با ساز و کار و شیوه‌ای، به‌طور مستمر تداوم می‌یابد. آنچه سبب استمرار برنامه‌ریزی می‌شود، «نظارت و ارزیابی» است و مرحله ارزیابی همان ساز و کاری است که منجر به استمرار برنامه‌ریزی شده و آن را از روند به فرآیند تبدیل می‌کند؛ چراکه باید توجه داشت برنامه‌ریزی یک فرآیند سیال و تاریخی است و مهمتر آنکه ارزیابی دائمی از برنامه‌ها، بخشی تفکیک‌ناپذیر از این فرآیند تلقی می‌شود. در خصوص این گام (مرحله) مهم در برنامه‌ریزی حداقل دو مورد زیر قابل توجه و تأمل است:

الف) مقاطع ارزیابی

از مهمترین نکات در زمینه ارزیابی یک برنامه، زمان انجام آن است. بنا بر نسبتی که زمان انجام ارزیابی با زمان بندی (مدت) برنامه دارد، می‌توان ارزیابی را در سه مقطع به این شرح تفکیک کرد؛ پیش از اجرا،

۱- حجابیان، سعید؛ «تصدیق، تکامل توسعه: تحول گفتمان ترقی در اندیشه روشنفکران دینی» اطلاعات سیاسی، اقتصادی، سال یازدهم، شماره ۱۱۴-۱۱۳، بهمن و اسفند ۷۵.



و تکالیف تعیین شده کمترین آشنایی لازم را دارند. آنچه تاکنون شاهد بوده ایم، این است که همه واحدهای اجرائی، برنامه را از ردیف‌های بودجه‌ای آن می‌شناسند که معمولاً پس از برنامه، در ردیف‌هایی به قانون بودجه اضافه می‌شوند؛ زیرا عملاً از این طریق منافع و مطالباتی تعریف می‌شوند و در نتیجه قابل پیگیری اند. البته قابل انکار نیست که تاکنون ماهیت شهرداری، خدماتی بوده و بدنه نیروی انسانی آن نیز برای خود، مسئولیت خدماتی قائل بوده است. از همین رو تمامی واحدهای ستادی و اجرائی در شهرداری، یک رویکرد همگن، همسو و همدل در حیطه وظایف و مسئولیت‌های خود احساس نمی‌کنند و بخش‌ها و مناطق عموماً جزایر جدا از هم و در واقع بخشی‌نگرند. به علاوه در سال‌های اخیر که اگر چه تا حدی ساختار نیروی انسانی رفته‌رفته دستخوش تغییراتی از حیث سطح سواد و تحصیلات شده، ولی عملاً آنها در نگرش خود نسبت به مسئولیت‌های تعریف شده جدید احساس بیگانگی می‌کنند و هنوز اثری از بهبود اوضاع اجرائی شهر مشاهده نمی‌شود. از این رو باید توجه داشت که تنها جایی که می‌توان این تغییر نگرش و احساس مسئولیت را فراهم کرد، در برنامه‌های میان مدت است.

فقدان ارتباط ارگانیک برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی: در تدوین برنامه دوم پنج‌ساله دوم شهرداری تهران، سلسله مراتب برنامه‌ریزی به درستی طی نشد؛ بدین معنی که در حالی که برنامه عملیاتی شهرداری تهران (بدون تدوین سطح راهبردی) در یک بازه زمانی حدوداً دوساله توسط پیمانکار با همکاری حوزه‌های عملکردی تدوین شده و آماده تحویل به شورای اسلامی شهر تهران بود، برنامه‌ای در سطح راهبردی با عنوان «برنامه توسعه اجتماعی شهر تهران» و بدون ارتباط ارگانیک با برنامه عملیاتی یادشده، با طی فرآیندی مجزا توسط گروه مشاوران شهردار تدوین و در جلسه انتخاب شهردار در شورای اسلامی شهر تهران ارائه شد. پس از انتخاب مجدد شهردار وقت، برنامه عملیاتی که از منظر زمان بندی پیش از برنامه راهبردی تهیه شده بود (از منظر سلسله مراتبی ابتدا می‌بایست برنامه راهبردی و سپس عملیاتی تهیه می‌شد که این فرآیند برعکس طی شده بود)، پیش از تحویل به شورا، بر اساس برنامه راهبردی مورد بازنگری قرار گرفت. این بازنگری که شامل تغییر عناوین فصول و اضافه کردن موادی به برنامه پنج‌ساله بود، عملاً روح حاکم بر برنامه عملیاتی را دچار خدشه کرد، بدون آنکه بتواند حتی رویکرد حاکم بر برنامه راهبردی را عملاً بر آن اعمال کند؛ بنابراین برنامه نهایی ارائه شده به شورای شهر با رویکرد مختلط و غیریکپارچه نهایی شد که نبود رویکرد واحد به مسائل شهری در آن کاملاً مشهود است. بدیهی است این شرایط، تفسیر صحیح از برنامه و اجرای آن را با چالش‌های بالقوه‌ای مواجه خواهد کرد که در ارزیابی عملکرد برنامه دوم کاملاً بالفعل و مشخص است.

فقدان انسجام در برنامه: فرآیند تصویب برنامه پنج‌ساله دوم توسعه شهرداری تهران ۱۸۵ روز به طول انجامید. در این دوره بسیاری از بخش‌های مهم برنامه دچار تغییرات بنیادین شد. در واقع فقدان هم‌زمانی میان تدوین کنندگان برنامه و شورای شهر، عملاً هم انسجام برنامه را مخدوش کرده و هم از برنامه و مأموریت محوری آن به شدت کاسته است و مضافاً، سازگاری منطقی و پیوند مباحث در آن دستخوش ملاحظاتی از جمله کلی‌گویی‌ها و جنبه‌های تبلیغاتی و رقابت‌های سیاسی در سطح کلان ملی قرار گرفته است.

مبهم بودن مفهوم توسعه: گام اول در تدوین راهبردهای هر برنامه، شناخت وضع موجود است که در این مرحله ژرف‌کاوی در باب مسائل بنیادین صورت می‌گیرد که در ادبیات نظری به آن فاز صفر برنامه گفته

می‌شود. پس از تبیین وضع موجود، نوبت به تعریف وضع مطلوب می‌رسد. این مرحله نیازمند این است که تلقی واحد از توسعه وجود داشته باشد. بر حسب هر تغییری که در نگرش نسبت به توسعه پدید می‌آید، هم رویکرد نسبت به برنامه‌ریزی توسعه و هم اولویت‌ها و هم ابزارهایی که نیاز داریم، تغییر می‌کند. یکی از جدی‌ترین نقدهایی که به برنامه پنج‌ساله دوم توسعه شهرداری تهران وارد است، این که فاز صفر برنامه به‌طور دقیق مورد تحلیل قرار نگرفته، وضع مطلوب مورد نظر برنامه‌ریزان مبهم است و در نتیجه در این برنامه فقدان یک رویکرد نظری مشخص برای پر کردن شکاف توسعه احساس می‌شود.

عدم رعایت حد تفصیل برنامه: همان‌طور که در بخش سوم بیان شد، یکی از مشکلات برنامه‌ریزی در ایران عدم رعایت حد تفصیل برنامه است. در برنامه دوم توسعه شهرداری تهران، خطوط کلی برنامه، هدف‌های کمی و کیفی، سیاست‌ها و شاخص‌های ذی‌ربط، تعریف و ارائه شده‌اند، ولی اغلب به جزئی‌ترین اجزای برنامه ورود شده است. هر چه برنامه‌ریزی جزئی‌تر و گسترده‌تر دیده شود، عملاً ابتکار و نوآوری و اختیار مجریان سلب می‌شود. برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران، ۱۶۶ ماده و ۷۱ تبصره، ۱۰۱ سیاست اجرائی، ۱۵۰ هدف عملیاتی و ۲۶۰ شاخص هدف کمی دارد. همچنین برای دستیابی به اهداف برنامه ۹۰۰ حکم و ۲۴۲ آیین‌نامه، لایحه و دستورالعمل نیاز است. وقتی شاخص‌های برنامه در این حد جزئی است، عملاً ارزیابی برنامه از منظر توسعه‌ای بودن آن غیرممکن می‌شود. چه بسا بسیاری از اهداف جزئی محقق شوند، اما توسعه رخ ندهد. انتظار می‌رود، تمرکز برنامه بر شاخص‌های قابل سنجش در سطح کلان و توسعه‌ای باشد. آنچه در ایران تجربه شده، این است که برنامه برای عده‌ای از کارگزاران به مثابه ابزار یا بهانه‌ای است که به واسطه آن ردیف‌های بودجه‌ای مورد نظر خود را مطالبه کنند و به همین ترتیب ماهیت برنامه را به ماهیت بودجه‌ای تبدیل می‌کنند و این امر درست همان چیزی است که تاکنون در ایران در همه سطوح از برنامه‌های ملی و شهری تجربه شده و عملاً برنامه به تابعیت بودجه در آمده است. بنابراین عملاً هیچ‌یک از کارگزاران و بدنه کارشناسی که مجری برنامه مربوط هستند، نمی‌توانند گزارش عملکرد سالانه با ماهیت برنامه‌ای ارائه کنند؛ زیرا گزارش عملکرد برنامه در واقع همان گزارش عملکرد بودجه سالانه می‌شود. اینجاست که کارگزاران و مدیران بخش‌ها دچار تناقض می‌شوند که چگونه قادر خواهند بود در هر سال گزارش‌های عملکردی ارائه کنند که یکی دارای ماهیت برنامه‌ای و دیگری ماهیت بودجه‌ای باشد. در حالی که این تناقض، برآمده از نحوه برنامه‌نویسی و شیوه نگرش به تدوین برنامه است، مصادیق چنین امری را در همین برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری می‌توان به وضوح مشاهده کرد.

برنامه به مثابه فهرست آرزوها: برنامه‌ریزی به‌ویژه درباره برنامه‌های میان مدت پنج‌ساله، یک مفهوم خاص تلقی می‌شود که برخی از مدیران و کارگزاران در سطوح مختلف بدون توجه به فرآیند برنامه‌ریزی، رؤیاهای خود را (کمال‌گرایانه) در آن جست‌وجو می‌کنند و عملاً توجه ندارند که برنامه فرآیندی است که در آن هدف‌ها، روش‌ها و مسیرهای دستیابی به آنها تعریف و مشخص می‌شوند. همچنین بی‌توجهی برخی از بخش‌ها در شهرداری تهران به‌ویژه در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی در برنامه دوم شهرداری تهران کاملاً مشهود است. به علاوه، در این رویکرد نیز توجه چندانی به محدودیت‌ها، منابع، ظرفیت‌ها و شرایط اجرای برنامه نشده است، بلکه هر کدام از این بخش‌ها به نوبه خود فرصت را غنیمت دانسته تا آرزوهایشان را در برنامه اعمال کنند و در پرتو آن به مقاصد دست یابند که چنانچه از فرصت‌ها استفاده نکنند، ممکن است بخش‌های دیگر از ظرفیت‌ها و منابع استفاده کنند. بر این

دیده نمی‌شود. برای مثال با فرض باثبات بودن شرایط در همه این گونه برنامه‌ها جدول (SWOT) در نظر گرفته می‌شود. در حالی که کاربرد عمده این رویکرد در برنامه (فرصت‌ها، تهدیدها، قوت‌ها و ضعف‌ها) در نظام‌های بسته و قابل کنترل کاربرد دارند، نه در سیستم‌ها یا محل‌هایی مثل تهران پایتخت که تحت تأثیر مداوم عوامل مختلف بیرونی و درونی و سایر عوامل پیچیده قرار دارند. علاوه بر این، در بعضی از برنامه‌ها و از جمله برنامه دوم شهرداری تهران، جداول متعددی حاوی اهداف، سیاست‌های اجرایی و شاخص‌های ذی‌ربط با بلندپروازی‌هایی تهیه و پیش‌بینی شده‌اند، غافل از اینکه ظرفیت‌های اجرایی، منابع محدود (دانش، مهارت و اطلاعات/داده‌ها و مالی) و کارشناسی هنوز در حدی نیستند که بتوانند در ظرف زمانی پنج‌ساله همه مسائل شهری را حل یا تدارک ببینند.

فقدان سازگاری در تدوین برنامه: برای تنظیم، تهیه و تصویب برنامه در مدیریت شهری هر دو نهاد شورای اسلامی شهر و شهرداری مسئولیت جدی دارند؛ زیرا هر دو باید در تهیه برنامه همسو و نسبت به مفاهیم، هدف‌ها و دستاوردهای برنامه اتفاق نظر داشته باشند. به این دلیل که اگر این سازگاری وجود نداشته باشد، عملاً برنامه کمترین کارایی را نخواهد داشت. به علاوه، اگر به این مهم توجه لازم و کافی نشود، شهر همان مسیری را خواهد رفت که در خوش‌بینانه‌ترین حالت، سیر حوادث را می‌پیماید و در نتیجه آنچه به بار خواهد آمد، چیزی جز یأس و بی‌آیندگی این کلان‌شهر بی‌در و پیکر نخواهد بود؛ بنابراین همدلی، همسویی و همدردی نسبت به شهر فقط در کیفیت این برنامه می‌تواند تبلور یابد و تنها از این طریق است که می‌توان میثاقی به نام توسعه پنج‌ساله را به عمل آورد و پای اجرای آن ایستاد نه آنکه مجموعه‌ای تهیه شود که عملاً به کشتکولی ماند که هیچ دستاورد توسعه‌ای در آن حاصل نمی‌شود. از این‌رو چنانچه این اتفاق نیفتد از این حیث برنامه نیز دچار آسیب‌پذیری جدی است.

رویکرد برنامه‌ریزی جامع: در مجموع برنامه‌های توسعه میان‌مدت شهرداری تهران خصوصاً برنامه دوم، ملامت از مباحث گسترده و متنوع از هر موضوعی است و شاید صدها مسئله در آن مطرح شده و همه انتظار داشته‌اند که در ظرف زمانی پنج‌ساله حل و فصل شوند، ولی به جز مواردی که جنبه فیزیکی و عمرانی و فنی داشته‌اند، سایر موارد نه‌تنها قابل اجرا نبوده، بلکه قابل سنجش نیز نیستند و از همین رو برنامه به‌شدت آسیب‌پذیر است. به علاوه در بیشتر مواد و بندهای ذیل هر حوزه اجرایی در این برنامه تداخل جدی و شدیدی بین وظایف ذاتی شهرداری و تکالیف برنامه‌ای دیده می‌شود. حال برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری در چند سطح مورد نقد و آسیب‌شناسی قرار می‌گیرد.

۳- نحوه تهیه، فرآیند و ساختار برنامه

۳-۱- تهیه برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران مثل هر نوع برنامه دیگری با درک زمینه‌ها، عوامل و تجهیز منابع شروع شد؛ طوری که متخصصان برنامه‌ریزی شهری، اقتصاددانان و سایر متخصصان فراخوانده شدند و به تنظیم و تهیه آن پرداختند. این برنامه‌ریزی از زمانی شروع شد که به ظاهر برنامه پنج‌ساله اول شهرداری ۹۲-۱۳۸۸ در حال اجرا بود، ولی از سال سوم اجرای این برنامه طرح دیگری به نام برنامه عملیاتی میان‌مدت شهرداری به تصویب رسید. این تیم برنامه‌ریزی ملزم شد دو برنامه فوق را در دستور کار خود قرار دهد و با توجه به سایر برنامه‌های بالادستی مثل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برنامه چشم‌انداز در افق ۱۴۰۴، برنامه پنجم توسعه کشور، طرح

اساس، همان‌طور که بعداً نشان خواهیم داد، در سراسر متن برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری، جای پای از چنین آرزوها و فرصت‌یابی‌هایی مشاهده می‌شود. به همین دلیل است که رفته‌رفته به‌خصوص هنگام تنظیم برنامه چانه‌زنی‌ها بر سر افزایش بندها و اجزا و تبصره‌ها فزونی پیدا می‌کند و به‌تبع ایجاد ردیف‌های بودجه‌ای در قانون بودجه سالانه شهرداری نتیجه منطقی آن خواهد بود. در حالی که اگر پیش از برنامه و تنظیم احکام، این اجماع نظر و توافق و تعهد نظری ایجاد شود که قرار نیست در طول یک برنامه پنج‌ساله همه مشکلات حل شوند بلکه برنامه به مثابه میثاقی است میان عوامل، کارگزاران و سیاست‌گذاران شهر تا بر سر مسائل عمده شهر توافق کنند، کلیت شهر را و نه هر بخش خاص یا حوزه مربوطه دیگری را بدون در نظر گرفتن تمامیت شهر ببینند؛ تا هم فرصت‌ها و ظرفیت‌ها دریافت شود و هم ظرفیت‌سازی و امکان‌سنجی صورت بگیرد تا در یک بازه زمانی مشخص با توجه به شرایط و محیط اطراف و با استعانت از توان و دانش سازمانی مسائل و مشکلات گذشته و حال شناخته و برای توسعه آینده شهر اقداماتی انجام شود و پس از اجرا مستمراً باید این وضعیت پایش و ارزیابی شود. با این اوصاف به‌طور خلاصه تاکنون برنامه‌ها در سطوح مختلف ملی و محلی (شهرداری) همواره از این حیث در معرض آسیب بوده و عملاً فقط شاهد نام و عنوانی از آنها بوده‌ایم.

فقدان مطالعات آینده‌پژوهی: نکته دیگری که باز در دو سطح ملی و شهرداری‌ها همواره شاهد بوده‌ایم، این است که اگرچه برنامه‌های میان‌مدت با هزینه‌ها و زحمات زیادی تهیه و تنظیم می‌شوند، ولی عموماً در ایران به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی همواره شاهد بی‌توجهی به مضامین و محتوای برنامه و تعهداتی بوده‌ایم که در برنامه‌ها قید می‌شوند. برای مثال در سطح ملی در زمان‌هایی که برنامه مصوب در حال اجرا بوده، یک‌باره خارج از چارچوب برنامه مصوب، طرح‌ها و برنامه‌های دیگری پیشنهاد و ارائه می‌شوند که عملاً برنامه رسمی و مصوب را به حاشیه می‌رانند؛ از جمله این موارد، می‌توان اشاره کرد که در برنامه چهارم توسعه کشور چندین طرح مانند طرح اشتغال‌زودبازده، طرح مسکن مهر، طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، طرح سهام عدالت، و در برنامه پنجم توسعه نیز طرح‌هایی مانند طرح تحول سلامت و طرح اقتصاد مقاومتی عرضه شدند و عملاً در هر دوره برنامه اصلی را تحت‌الشعاع قرار داده‌اند. متأسفانه همین امر در برنامه‌های شهرداری به وقوع پیوسته است. برای مثال، در حالی که برنامه پنج‌ساله اول شهرداری (۹۲-۱۳۸۸) مکلف به اجرا بوده، هنوز دو سال از اجرای آن نگذشته بود که طرح دوساله‌ای با عنوان «اولین برنامه عملیاتی میان‌مدت شهرداری (۹۲-۱۳۹۰)» به منصفه ظهور رسید و به این ترتیب عملاً برنامه اول محو شد و هیچ اثری از سرنوشت آن باقی نماند. بنابر این تجارب در زمان تهیه برنامه لاجرم باید شرایط آینده به‌خوبی پیش‌بینی و انعطاف‌های لازم در برنامه اعمال شود تا مجریان بتوانند با شرایط احتمالی خاص یا پیش‌بینی نشده سازگار شوند، نه آنکه همه زحمات و هزینه‌های انجام‌شده را نادیده انگارند و طوری وانمود شود که بود و نبود برنامه هیچ تأثیری در سرنوشت شهر و به‌ویژه توسعه آن نداشته است. بر این اساس این اتفاقات در ایران تاکنون هم اعتماد به برنامه‌ها را کاهش داده و هم آسیب‌پذیری آنها را به‌شدت افزایش داده است.

عدم شناخت فرصت‌ها، تهدیدها، نقاط قوت و ضعف: درباره آسیب‌شناسی برنامه و خاصه برنامه‌ریزی در ایران در سطح برنامه‌ریزی شهری باید به این نکته اشاره کرد که اگرچه تلاش بر این بوده که حتی‌المقدور شرایط محیطی و فضاهای ملی، منطقه‌ای و جهانی تأثیرگذار بر برنامه دیده شوند، ولی عملاً و در نهایت اثری از آنها در برنامه

یا مسئله‌محورند. نکته دیگر این است که در فرآیند برنامه‌ریزی مشخص نیست که آیا هدف یکپارچه‌سازی برنامه در حوزه‌های مأموریتی شش‌گانه و مناطق ۲۲گانه شهر تهران چگونه قابل تحقق است؟ آنچه از فرآیند تهیه برنامه قابل درک بوده، این است که برنامه تا زمان تصویب در شورا چند مرحله دست‌به‌دست شد و در هر مرحله ملاحظاتی مورد توجه قرار گرفت که عملاً هم انسجام برنامه را مخدوش کرد و هم از برنامه و مأموریت محوری آن به شدت کاسته است و مضافاً، سازگاری منطقی و پیوند مباحث در آن دستخوش ملاحظاتی از جمله کل‌گویی‌ها و جنبه‌های تبلیغاتی و رقابت‌های سیاسی در سطح کلان ملی قرار گرفته است. به علاوه این برنامه عملاً در یک فضای ابهام تهیه و تصویب شده است که در جای خود از آن بحث خواهد شد.

ناگفته نماند که ادعا شده این برنامه برخلاف برنامه‌ریزی‌های سنتی که به شیوه خطی انجام می‌شوند و در آن نخست چشم‌اندازهای توسعه آتی شهر و سپس تحقق چشم‌اندازها (به ترتیب اهداف راهبردی، راهبردها، سیاست‌ها، اهداف عملیاتی و اهداف کمی) تعیین می‌شوند، فراتر رفته و به طریق ماتریسی (در جداول چندبُعدی) عمل شده است. به این تعبیر که با توجه به چشم‌اندازهای برنامه، به سطح «راهبردی» و «عملیاتی» حرکت کرده و به هدف‌های راهبردی و سیاست‌های اجرایی و به دنبال آن هدف‌های کمی رسیده است؛ اما آنچه از این توضیحات در مقدمه سند برنامه برمی‌آید، معلوم و مشخص نیست که در عمل چه تفاوتی بین این دو رویکرد (از لحاظ دستاوردها) وجود دارد. شاهد مثال جدول ۱ همین سند است که ما در اینجا آن را با تغییراتی به شکل نمودارهایی تحت عنوان ساختار برنامه نمایش می‌دهیم.

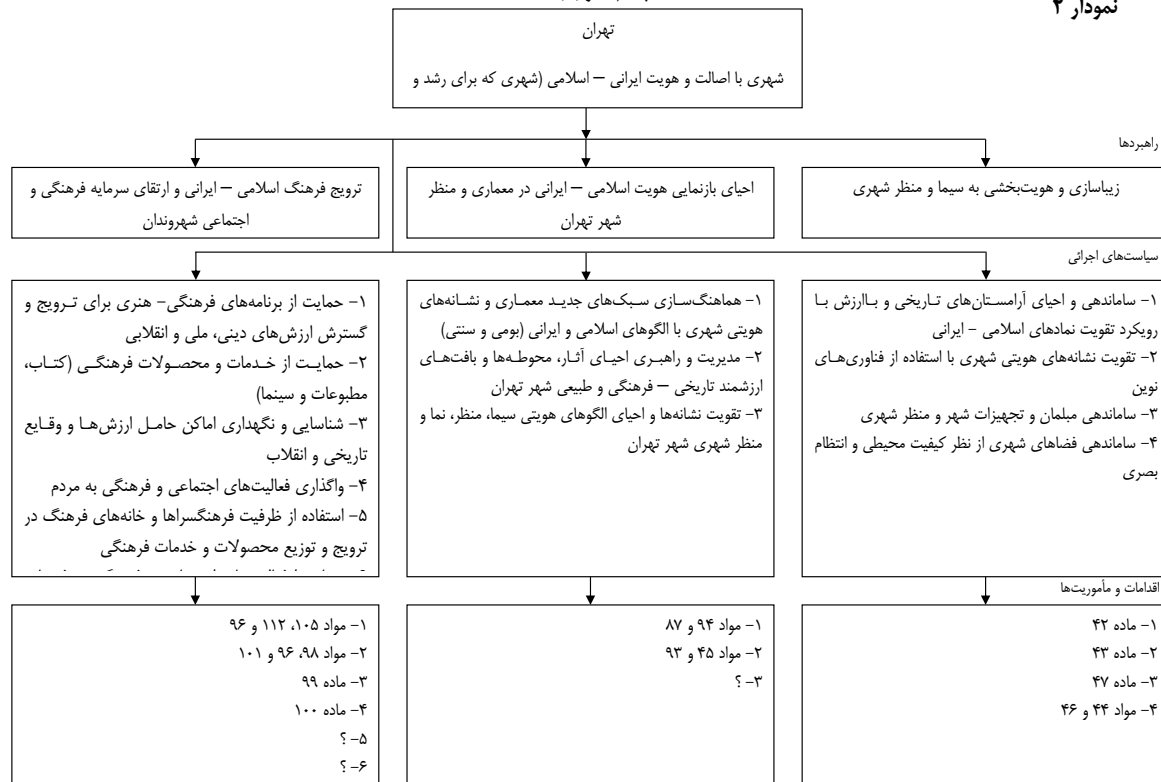
به این ترتیب، این برنامه آن‌طور که دست‌اندرکاران تدوین و تهیه آن گزارش کرده‌اند، برای درک و شناسایی مشکلات و مسائل شهر از طریق انجام مطالعه و پژوهش مستقیم عمل نکرده‌اند، بلکه ابتدا به شناسایی

مجموعه شهری تهران، طرح تفصیلی مناطق، طرح‌های بخشی مصوب شورای شهر، برنامه راهبردی شهرداری تهران و از همه مهمتر طرح جامعه شهر تهران را سرلوحه برنامه قرار داده و تمهیدات لازم را به عمل آوردند. در واقع به گفته دست‌اندرکاران امر، برنامه دوم در راستای تحقق چشم‌اندازها، اهداف و راهبردهای مندرج در طرح جامع شهر تهران از یک‌سو، و با رویکرد جدید و تلفیقی از ویژگی‌های برنامه پنج‌ساله اول شهرداری و برنامه‌ریزی عملیاتی دوساله از سوی دیگر، تنظیم شد. در حقیقت برنامه دوم حلقه واسط طرح‌های بلندمدت جامع و تفصیلی شهر و فعالیت‌های شهرداری تهران تعریف شده است. علاوه بر حسب توضیحات ارائه شده، برنامه پنج‌ساله دوم با توجه به دو سطح ملی و استانی تهیه شد که در آن تمامی اسناد و قوانین بالادستی مزبور مورد توجه قرار گرفتند.

۲-۳- فرآیند برنامه‌ریزی برای آینده شهر، با این تصویر شروع شد که تهران، کلان‌شهری است، پایتخت و ام‌القرای جهان اسلام؛ از این رو محور و رویکرد آن توسعه اجتماعی تعریف شد. اما این نکته قابل ذکر است که برای رسیدن به توسعه اجتماعی مباحث زیادی در آن خلط شدند؛ زیرا از آنجا که محور توسعه شهر، توسعه اجتماعی تعریف شد، لاجرم می‌بایست ابعاد و جوانب برنامه‌ریزی حول همین محور دور می‌زد و در همان حال همه بخش‌ها در یک سازگاری درونی با هم پیوند منطقی می‌داشتند. ولی آن‌طور که از محتوای برنامه برمی‌آید (بعدها در جای خود بحث خواهد شد) این سازگاری درونی مشاهده نمی‌شود. به علاوه رویکرد برنامه برای نیل به توسعه اجتماعی با تعریف مسائل و پروژه‌ها و کلی‌گویی‌های مختلف حاصل نمی‌شود، بلکه باید با رویکرد دیگری از جمله درک صحیح مفاهیم توسعه این اتفاق روی دهد؛ در حالی که نه‌تنها این رویکرد مورد توجه قرار نگرفته، بلکه در هر حوزه از فعالیت‌ها تکالیف و مأموریت‌هایی عنوان شده‌اند که عملاً پروژه محور

چشم‌انداز (۱)

نمودار ۲



که چشم‌اندازها جنبه ایده‌آل و آرمانی ندارند، بلکه باید در این برنامه، برنامه‌ریزان چشم‌اندازهایی را تعیین کنند که پس از پنج سال به آنها دست یابند. این چشم‌اندازها باید در راستای چشم‌اندازهای طرح جامع باشند نه عین آنها.

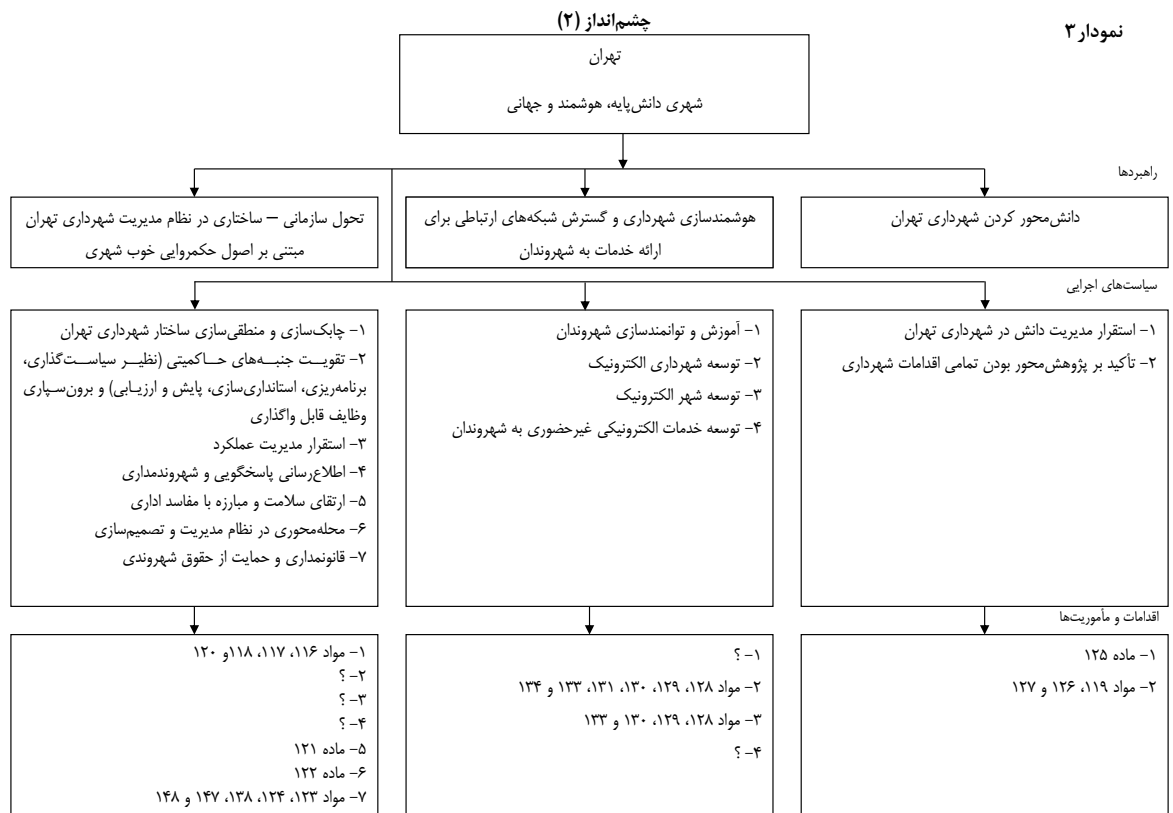
نکته جالب توجه دیگر اینکه در تدوین این برنامه از درختواره اهداف، درختواره اقدام و اهداف کمی طرح‌ها نام برده شده ولی برخلاف توضیحاتی که ارائه شده، هیچ اثری از آنها در حوزه‌های مورد بحث در برنامه مشاهده نمی‌شود.

در پایان، اگرچه درباره منابع تهیه و تدوین برنامه، اشاره شده که این برنامه با تکیه بر بررسی‌ها، طرح‌ها، گزارش‌ها و آمارنامه‌های موجود انجام شده، ولی لازم است تأکید شود که مطلقاً از نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ که به‌روزترین داده‌های آماری قبل از تدوین این برنامه بود، استفاده نشده است. اگرچه دست‌اندرکاران تهیه برنامه گفته‌اند عدم دسترسی به نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ در سطح مناطق ۲۲گانه تهران یکی از مهم‌ترین چالش‌های برنامه بوده است، ولی این اظهار نظر نمی‌تواند چندان موجه باشد زیرا در سال ۱۳۹۱ تمامی آمار و نتایج سرشماری سال ۹۰ به تفکیک استان‌ها و مناطق و در سطح ملی قابل دسترس بود.

۳-۴- ساختار برنامه (در نمودارهای ۱ تا ۷) حاکی از این است که همه اجزای برنامه اعم از چشم‌اندازها، راهبردها و سیاست‌های اجرایی با کدهایی معرفی و تعریف شده‌اند؛ به این منظور که مخاطب با مطالعه متن برنامه و با توجه به کدها بتواند جایگاه مواد و اجزا (احکام و تکالیف برنامه) را در ارتباط با چشم‌اندازها، راهبردها و سیاست‌های اجرایی در هر حوزه مأموریتی در یابد؛ اما نکته اینجاست که مخاطب یا مجریان برنامه بدون وجود چنین کدها و جداولی که بیش از ۵۰ صفحه از سند را به خود اختصاص داده‌اند نیز به خوبی متوجه متن برنامه می‌شود.

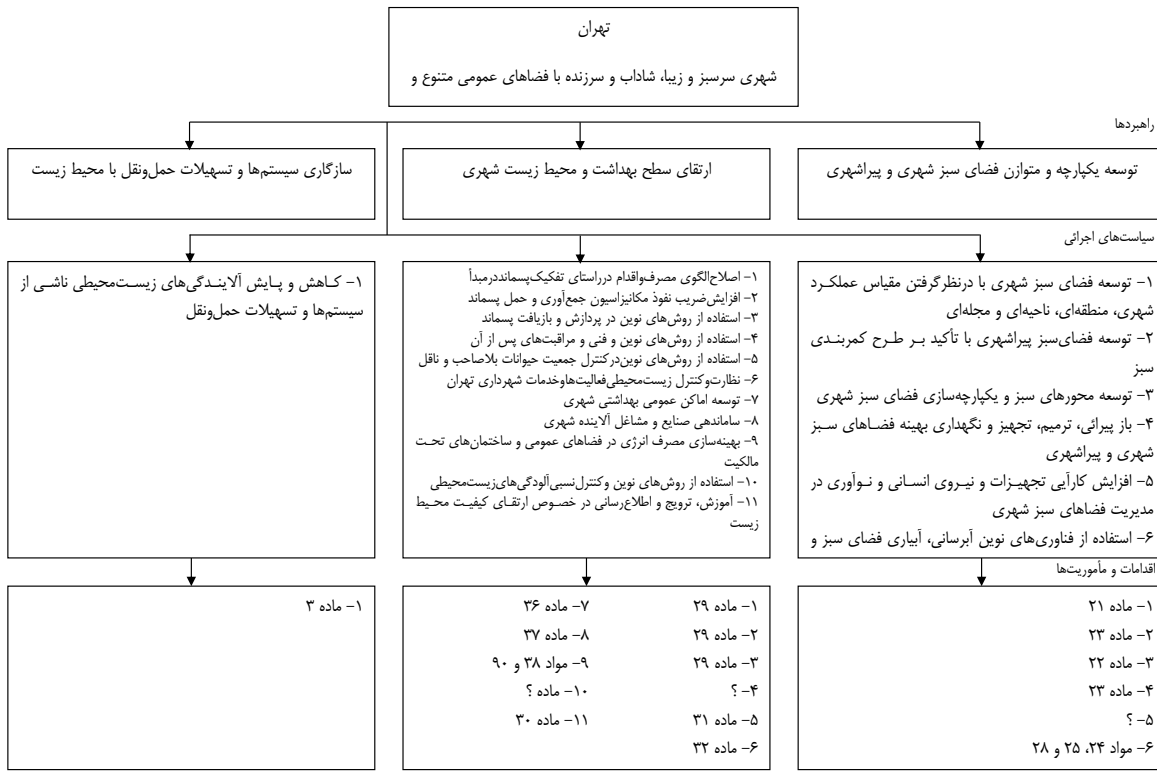
و گردآوری تمامی اسناد، مدارک، طرح‌ها، برنامه‌ها، گزارش‌ها، قوانین، مصوبات و ... موجود مرتبط با برنامه در حوزه‌های مأموریتی شش‌گانه اقدام شده است؛ سپس چشم‌اندازهای برنامه یک‌جا و مستقیم از طرح جامع تهران گرفته شده و هدف‌ها، راهبردها، سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های موضعی و موضوعی مندرج در هر یک از این اسناد، دسته‌بندی و مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

از آنجا که در گزارش تهیه و تدوین برنامه عنوان شده که نتایج فوق حاصل طرح ساختاری-راهبردی (جامع) شهر تهران، تجارب جهانی بررسی شده، مبانی نظری و علمی موجود در کشور، و همچنین تجربیات برنامه عملیاتی پیشین، و منابع تدوین سند راهبردی شهر و شهرداری تهران است، این سؤال عمده مطرح می‌شود که منظور از مبانی نظری و علمی موجود در کشور چیست؟ در این گزارش بایستی قید می‌شد که این مبانی چه خصوصیتی دارد، به اعتبار کدام نظریه، تجربه و با چه روش یا روش‌هایی شناخته می‌شود. به علاوه، آشکار است که در برنامه‌ریزی و تدوین برنامه راهبردی هر چه مستندات شفاف‌تر و در دسترس‌تر باشد، به اعتبار کار افزوده می‌شود. از آن گذشته معمولاً در آستانه تدوین برنامه باید مسائل روز و وضع موجود شهر شناسایی و برای حل مشکلات و مسائل شناخته شده برنامه‌ریزی کرد. به بیان درست‌تر، ضمن اینکه توجه به اسناد، مدارک، مقررات و قوانین ضروری است و استفاده از طرح جامع شهر نیز قطعاً باید مورد استفاده قرار گیرد و برنامه بایستی در چارچوب طرح جامع تعریف و تدارک دیده شود، ولی با توجه به اینکه آخرین طرح جامع بیش از پنج سال قبل از تهیه این برنامه تدوین شده و بخش زیادی از مسائل و موضوعات آن کهنه شده‌اند، ضرورت ایجاد می‌کند در این دوره نیازمندی‌های جدید شهر شناسایی و حتی المقدور نسبت به مباحث مندرج در طرح جامع تجدید نظر شود. گذشته از این، در این چشم‌اندازهای برگرفته از طرح جامع، باید به این نکته توجه داشت



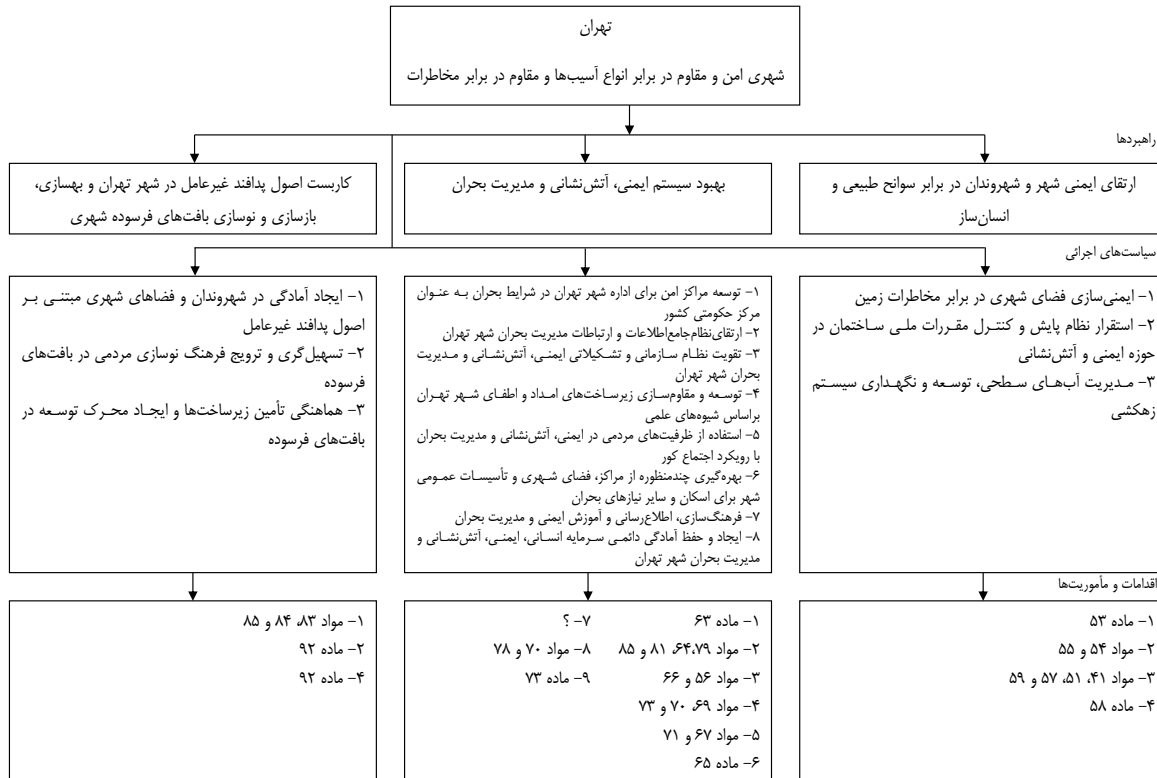
نمودار ۴

چشم‌انداز (۳)

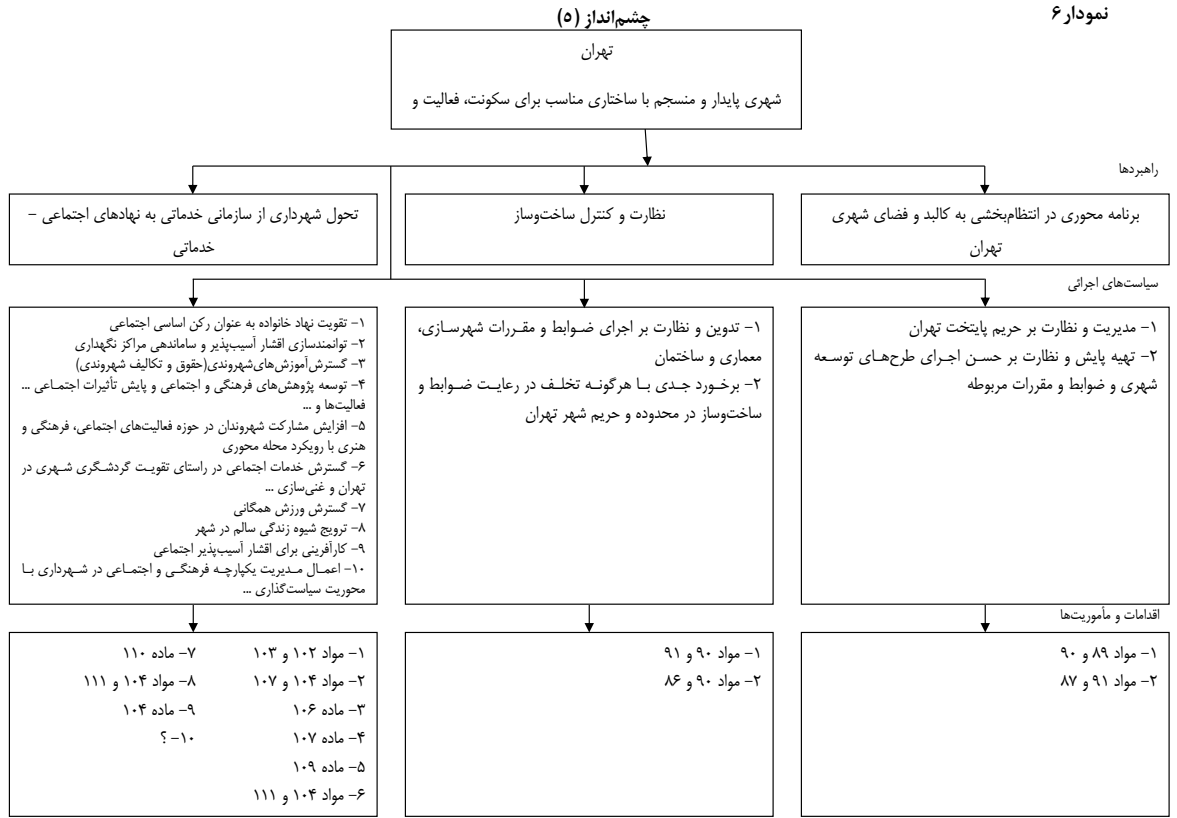


چشم‌انداز (۴)

نمودار ۵



نمودار ۶



نمودار ۷



چشم انداز (۷)



عمومی متنوع و گسترده» با هدف «ساماندهی و ارتقای کیفیت محیط زیست» در ادامه منعکس شده است.

۴- جهت‌گیری‌ها و رویکردهای برنامه

قانون برنامه دوم توسعه شهر تهران به‌طور کلی شامل سه قسمت مختلف است و همان‌طور که گفته شد، در مجموع ساختار برنامه را تشکیل می‌دهند؛ شامل نخست، چشم‌اندازها، راهبردها، سیاست‌های اجرائی و ...؛ دوم، حوزه‌های مأموریتی فعالیت شهرداری به انضمام احکام ذی‌ربط، و سوم، قوانین بالادستی و مآخذ این برنامه می‌شود. در قسمت نخست، از دو قانون یا مآخذ عمده نام برده شده؛ یکی سند چشم‌انداز ج.ا.ا. در آفریق ۱۴۰۴ ه. ش، راهبردهای توسعه شهر تهران براساس طرح راهبردی-ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران). ولی در مورد منبع دوم یعنی راهبردها به تفصیل بحث شده است. در ذیل منبع دوم، به ساماندهی و صیانت از حریم شهر، توسعه اجتماعی و اقتصادی شهر، بهبود وضعیت شبکه‌های ارتباطی شهر، حفاظت از محیط زیست، بهبود و ساماندهی کالبدی شهر و توسعه فضاها، بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهر بحث به میان آمده است. در قسمت دوم، ابتدا به رویکردهای مؤثر بر تدوین برنامه و همچنین اصول حاکم بر آن اشاره شده، سپس علاوه بر پیش‌بینی و برآورد منابع درآمدی و خط‌مشی‌های مالی شهرداری تهران در دوره پنج‌ساله دوم توسعه، به پیش و نظارت بر حسن اجرای برنامه پرداخته شده است. در همین قسمت قانون برنامه در ۹ فصل، ۲۹ بخش، ۱۶۶ ماده و ۷۱ تبصره تدوین شده و دست‌اندرکاران در تلاش بوده‌اند تا همه حوزه‌های فعالیت در شهرداری را در تهیه این برنامه درگیر کرده تا متناسب با سهم خود در برنامه‌ریزی مشارکت و اقدام کنند.

بنابراین می‌توان گفت این قسمت از برنامه زائده می‌نماید؛ زیرا هیچ مطلب نو، اضافی یا تکمیلی به دست نمی‌دهد.

با ملاحظه این نمودارها مشاهده می‌شود که رابطه چشم‌اندازهای برنامه تا مرحله مواد مندرج در قانون چگونه تعریف شده است. به‌علاوه، در جدول ۲ و ۳ سند برنامه (از صفحه ۷۴ تا صفحه ۹۳) تلاش شده تا شاخص‌های وضع موجود (سال اول برنامه) تحت عنوان «شاخص‌های اهداف عملیاتی» در ابتدا و به‌طور مشابه در پایان برنامه نشان داده شود. شاخص‌های وضع موجود در سال اول در این جداول درج شده‌اند، ولی شاخص‌های مذکور برای پایان برنامه به عهده مجریان برنامه گذاشته شده است؛ غافل از اینکه اگر چه در برنامه‌ریزی مدرن چنین سیاستی موضوعیت دارد، ولی با توجه به ماشینی‌سازی شهرداری تهران و ساختار بوروکراتیک آن از یک طرف و تنوع ذی‌نفعان نسبت به هر یک از مواد قانونی از طرف دیگر، مانع اجرای چنین هدف‌های عملیاتی خواهند شد. خلاصه این دو جدول نیز بدون ذکر شاخص‌های اهداف عملیاتی ابتدا و انتهای برنامه در زیر (جدول ۱) منعکس شده است. اما چالش اصلی در ساختار این برنامه از مقایسه نمودارها و جدول ۱ مزبور آشکار می‌شود؛ زیرا همان‌طور که نمودارها نشان می‌دهند، راهبردها و سیاست‌های اجرائی در ذیل هر یک از چشم‌اندازهای شهر تعریف شده‌اند و مجریان برنامه از همین مسیر باید تکالیف و مأموریت‌های مقرر در برنامه را به انجام برسانند، در حالی که جدول ۱ (تصویری از جداول ۲ و ۳ سند برنامه) از مسیر دیگری (چشم‌انداز، هدف راهبردی، هدف عملیاتی و شاخص هدف عملیاتی) اجرای تکلیف فوق را تعریف کرده است و این دو مسیر اگر چه تا اندازه‌ای وجوه مشترک دارند، ولی به‌سختی می‌توان آنها را در یک مدل منطقی، منسجم و واحد تعریف کرد. به‌عنوان مثال، این وضعیت در نمودار مربوط به چشم‌انداز «تهران شهری سرسبز و زیبا، شاداب و سرزنده با فضاهای



جدول ۱ - چشم‌اندازها و هدف‌های راهبردی و عملیاتی از ابتدا تا انتهای برنامه

چشم‌اندازها	هدف‌های راهبردی	هدف‌های عملیاتی
تهران؛ شهری سرسبز و زیبا، شاداب و سرزنده با فضاهای عمومی متنوع و گسترده	ساماندهی و ارتقای کیفیت محیط زیست	کاهش آلودگی هوا و صدا افزایش سرانه فضای سبز شهری و پیراشهری بهبود کیفیت فضای سبز شهری
تهران؛ شهری روان با رفاه عمومی و زیرساخت‌های مناسب، همراه با تعدیل نابرابری‌ها	بهبود نظام حمل‌ونقل ترافیک بهبود و گسترش تأسیسات تجهیزات خدمات شهری	افزایش مهم وسایل نقلیه عمومی از تعداد سفرهای سواره افزایش سهم سفرهای غیرموتوری (پیاده و دوچرخه) افزایش ایمنی سیستم‌ها و تسهیلات حمل‌ونقل تعدیل نرخ تقاضای سفر بهبود کردن میزان عرضه سیستم‌ها و تسهیلات حمل‌ونقل بهبود و ارتقای تحرک، دسترسی، مطلوبیت و بهره‌وری حمل‌ونقل ارتقای دانش و فرهنگ ترافیک
تهران؛ با اصالت و هویت ایرانی اسلامی	احیا و حفاظت فعال از میراث طبیعی، تاریخی و فرهنگی شهر تهران ساماندهی و ارتقای هویت سیما و منظر شهری	بهبود آرامستان‌های تاریخی بهبود کیفیت بصری محیط شهری حفظ و احیای بافت‌ها و آثار و فضاهای ارزشمند تاریخی، فرهنگی و طبیعی
تهران؛ شهری امن و مقاوم در برابر انواع آسیب‌ها و مقاوم در برابر مخاطرات و سوانح	ارتقای ایمنی شهر و شهروندان در برابر سوانح طبیعی و انسان‌ساز	ارتقای ایمنی شهر و شهروندان در برابر آتش‌سوزی ارتقای ایمنی شهر در برابر حوادث افشان‌ساز افزایش ایمنی در برابر مخاطرات زمین ارتقای آگاهی و مشارکت مردم در ایمنی و آتش‌نشانی و مدیریت بحران ارتقای کیفیت پدافند غیرعامل شهر تهران کاهش و حذف عرصه‌ها و بافت‌های فرسوده شهر
تهران؛ کلان‌شهری با عملکردهای ملی و جهانی و با اقتصادی مدرن و مرکزیت امور فرهنگی پژوهشی و سیاسی در سطح کشور	تبدیل توان به مرکزی، برای رخدادهای فرهنگی، بین‌المللی و یکی از قطب‌های جهانی محصولات و صنایع فرهنگی ارتقای نقش و جایگاه ملی و بین‌المللی شهر تهران	ارتقای مشارکت و سرمایه‌گذاری شهروندان در توسعه شهر تهران افزایش سهم درآمد‌های پایدار به کل درآمد شهرداری افزایش نقش آفرینی فعال در حوزه دیپلماتی شهری ارتقای تراز جهانی شهرداری تهران متناسب‌سازی بودجه جاری و عمرانی
تهران؛ شهری پایدار و منسجم با ساختاری مناسب برای سکونت، فعالیت و فراغت	انسجام فضایی کالبدی شهر تهران	ارتقای کیفیت طراحی، ساخت، نظارت و نگهداری ساختمان در شهر تهران
تهران؛ شهری دانش‌پایه و هوشمند و جهانی	توسعه شهر دانش‌پایه، توسعه شهرداری الکترونیک و هوشمند تحقق حکمروایی خوب شهری	افزایش سهم دانش و پژوهش در مدیریت شهرداری ارتقای سیستم‌های نرم‌افزار درون سازمانی شهرداری بهبود وضعیت بهره‌گیری از امکانات سخت‌افزاری ارتقای خدمات الکترونیکی ارائه‌شده به شهروندان ارتقای سطح پاسخگویی به شهروندان افزایش قانون‌مداری پذیرش وظایف واگذار شده از سوی دولت

این برنامه عیناً و البته با کمی تعدیل چشم‌اندازهای هفت‌گانه به شرح زیر در طرح جامع شهر تهران را به‌عنوان چشم‌اندازهای برنامه پنج‌ساله دوم شهر تهران (به شرحی که در نمودارهای فوق آمده) مورد توجه قرار می‌دهد:

- ۱- تهران؛ شهری با اصالت و هویت ایرانی - اسلامی
- ۲- تهران؛ شهری دانش‌پایه، هوشمند و جهانی
- ۳- تهران؛ شهری سرسبز و زیبا، شاداب و سازنده؛ با فضاهای عمومی متنوع و گسترده
- ۴- تهران؛ شهری امن و مقاوم در برابر انواع آسیب‌ها و مقاوم در برابر

- مخاطرات و سوانح
- ۵- تهران؛ شهری پایدار و منسجم با ساختاری مناسب برای سکونت، فعالیت و فراغت
 - ۶- تهران؛ شهری روان با رفاه عمومی و زیرساخت‌های مناسب، همراه با تعدیل نابرابری‌ها و تأمین عادلانه تمامی حقوق شهروندی
 - ۷- تهران؛ کلان‌شهری با عملکردهای ملی و جهانی و با اقتصادی مدرن و مرکزیت امور فرهنگی - پژوهشی و سیاسی در سطح کشوری و حداقل یکی از سه اثر مهم و برتر منطقه آسیای جنوب غربی.
- این عبارت‌ها عیناً از طرح جامع ۲۰ ساله تهران گرفته شده است.



اشتباه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در این مجموعه، این است که چشم‌انداز برنامه را یک امر آرمانی تلقی کرده‌اند، در حالی که طبق تعریف، در برنامه‌های میان‌مدت، باید به صورت ملموس و واقع‌بینانه پیش‌بینی کنند که در پایان پنج‌ساله برنامه به چه مرحله یا نقطه‌ای از برنامه ۲۰ ساله خواهند رسید. به عبارت دیگر، چشم‌انداز این برنامه باید با توجه به موارد هفت‌گانه مزبور تعریف شود. از این رو، این اشتباه در مفهوم‌سازی عبارات، سبب شده تا در تمامی فصول و بخش‌ها نگاهی آرمان‌خواهانه از شهر داشته باشند؛ به همین دلیل روح کلی این متن از این حیث بر وفور عبارات‌های نامشخص، مبهم و ناقد اولویت در برنامه دلاله دارد.

مزید بر این امر، در مقدمه همین برنامه ذکر شده که برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری اولین برنامه‌ای است که در چارچوب طرح جامع تهران تهیه شده؛ با این هدف که بستر لازم برای تحقق چشم‌اندازهای طرح جامع تهران باشد. حال اگر هدف این برنامه ایجاد بستر لازم برای چشم‌اندازهای مزبور است، پس باید تصریح کند که وضعیت شهر از لحاظ توسعه در پایان برنامه چه تفاوتی با سال اول برنامه خواهد داشت؟ به عبارت دیگر برنامه باید تصویری از وضع مطلوب ارائه کند.

در طول این برنامه با بیان راهبردهایی برای توسعه شهر به برنامه‌های عمده‌ای توجه شده که عناوین آنها به شرح زیر است:

- ساماندهی و صیانت از محدوده و جلوگیری از هرگونه گسترش شهر
- ساماندهی و صیانت از حریم پایتخت
- ارتقای نقش و جایگاه شهر تهران در سطوح فراملی، ملی و منطقه‌ای
- توسعه اجتماعی و ساماندهی اسکان جمعیت
- توسعه اقتصادی و رونق فعالیت شهر تهران
- بهبود وضعیت شبکه‌های ارتباطی و نظام حمل‌ونقل و ترافیک
- حفاظت از محیط زیست
- ایمن‌سازی در برابر سوانح طبیعی
- بهبود سیستم مدیریت بحران و ارتقای کیفیت دفاع غیر عامل شهر تهران
- تأمین آب مورد نیاز و توسعه و تجهیز شبکه و تأسیسات آب و فاضلاب ...
- و ساماندهی حریم و بستر رودخانه‌ها و مسیل‌ها
- بهبود و ارتقای وضعیت و ساماندهی کالبدی شهر تهران (سازمان فضایی شهر)
- ارتقای کیفیت کارایی محیط شهری
- احیا و حفاظت فعال از میراث طبیعی، تاریخی و فرهنگی شهر تهران
- ساماندهی و ارتقای هویت سیما و منظر شهری
- توسعه فضای سبز عمومی
- تأمین نیازها و ساماندهی خدمات شهری تهران
- بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران.

راهبردهای فوق از یک طرف، و ابلاغیه این برنامه توسط شهردار وقت تهران در لایحه تقدیمی به شورای شهر با رویکرد «توسعه اجتماعی» در راستای ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و تبدیل تهران به «شهر زندگی، شهری: با شهروندان مسئول، فضای مناسب زندگی و مدیریتی شهروندمدار، با تأکید بر توسعه فرهنگ قرآنی و ارتقای فرهنگ ترفیکی و با حرکت شهرداری به سوی تبدیل شدن به نهادی اجتماعی تدوین و تنظیم شد»، از طرف دیگر در تعارض است. زیرا برنامه‌ها و مأموریت‌های فوق و همچنین هدف‌های راهبردی در جدول ۱ نشان می‌دهند که برخلاف رویکرد ابلاغی توسعه اجتماعی، کمترین جایگاهی از انسان و شهروند در آنها دیده نمی‌شود، بلکه برعکس رویکرد برنامه همچنان با تأکید بر کالدهای فیزیکی، فضاهای شهری، احیا و حفاظت از میراث فرهنگی، ارتقای نقش و جایگاه ملی و بین‌المللی شهر و غیره

دور می‌زند.

در ادامه همین ابلاغیه، شهردار تهران نیز اعلام می‌کند که لایحه تصویری توسط شورای شهر با تأکید بر جهت‌گیری‌های راهبردی زیر انجام شده است:

بهبود شاخص‌های کیفیت محیط زیست در مدیریت شهری، کمک به تبیین و گسترش هویت اسلامی - ایرانی، توانمندسازی، چابک‌سازی، کاهش تصدیی‌گری و حاکمیت مدیریت کارفرمانی، افزایش کارآمدی، پاسخگویی، عدالت‌محوری، اثربخشی و شفافیت در تحول سازمانی - ساختاری نظام مدیریت شهری تهران، تأکید بر نظارت و ارزیابی برنامه و اقدامات، نیل به پایدارسازی درآمدهای شهرداری، بهره‌گیری از الزامات لازم برای جهانی شدن شهر تهران، برنامه‌محوری و تبعیت از چارچوب‌های برنامه و تحقق شهر و شهرداری الکترونیک.

درواقع تأکید این برنامه در بر مواردی به شرح زیر است:

۱- کلان‌شهر تهران، پایتخت جمهوری اسلامی ایران و ام‌القرا جهان اسلام با برخورداری از جمعیتی بالغ بر ۹ میلیون نفر و مساحتی قریب ۶۴۰ کیلومتر مربع، هفتمین کلان‌شهر بزرگ و شانزدهمین کلان‌شهر پر جمعیت جهان.

۲- در نظام مدیریت شهری تهران، شهرداری‌ها مسئول بلافصل و مستقیم نظارت، کنترل، هدایت و توسعه فضایی شهرها در راستای اهداف طرح‌های جامع و تفصیلی هستند.

۳- با تحولاتی که از ابتدای دهه ۸۰ در شهر تهران روی داد، اقداماتی انجام شد از جمله تهیه «بررسی مسائل توسعه شهری» و تهیه «الگوی توسعه» که بر همین مبنا شهر تهران در راستای تهیه طرح جامع و تفصیلی گام برداشت. در نتیجه، ابلاغ و اجرائی شدن «طرح تفصیلی یکپارچه جدید شهر تهران» در سال ۱۳۹۱ که بر مبنای طرح ساختاری - راهبردی (جامع) تهیه شد، مقرر بوده زنجیره نظام برنامه‌ریزی بلندمدت را با اسناد و مطالعات دیگری مثل سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، سند آمایش استان تهران و طرح مجموعه شهری تهران و غیره در تهران تکمیل کند.

۴- برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری برای افق زمانی ۹۷ - ۱۳۹۳ با رویکردی جدید که در واقع تلفیقی از ویژگی‌های برنامه پنج‌ساله شهرداری و برنامه‌ریزی عملیاتی است، تهیه شده است. این برنامه در واقع، حلقه واسط طرح‌های بلندمدت جامع و تفصیلی شهر و فعالیت‌های شهرداری تهران است.

با توجه به نکات مزبور، تأکید بر این نکته نیز ضروری است که طبق اسناد بالادستی، قانون برنامه دوم پنج‌ساله شهرداری تهران از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام تقسیمات کشوری در سطوح ملی، استانی، شهری و روستایی تعریف شده است.

با این مقدمات، ویژگی‌های این برنامه به شرح زیر عنوان شده است: توسعه اجتماعی به مثابه محور و رویکرد اصلی برنامه تبیین یکپارچه طرح‌های فرادست از جمله طرح جامع و تفصیلی شهر تهران و طرح‌های بخشی معاونت‌ها و سازمان‌های شهرداری در قالب اهداف کمی و نزدیک به زبان بوده

اتخاذ رویکرد راهبردی و بلندمدت در شناسایی و تعیین اولویت برنامه‌ها و پروژه‌های اصلی شهر

حداکثر استفاده از اسناد و برنامه‌های موجود و پرهیز از دوباره‌کاری استفاده از تجارب جهان و مبانی نظری تدوین برنامه‌های میان‌مدت شهرداری‌ها.

دست‌اندرکاران تهیه این برنامه وجه تمایز این برنامه را با برنامه پنج‌ساله اول شهرداری در تهیه سندی جدید با عنوان «سند راهبردی

سلامت و بهداشت محیط، حمل و نقل و ترافیک و به تعبیر بهتر نیازهای زیستی و کالبدی شهر و شهروندان معطوف شده است. این در حالی است که رفع نیازهای روانی و غیر مادی که عموماً آسایش مردمان را افزایش و در نتیجه سعادت و رضایت را به ارمغان می‌آورد، تا حدود زیادی در این برنامه مفقود است.

ثانیاً، باید به این امر توجه جدی داشت که وقتی برنامه‌ریزان هدف‌ها و سیاست‌ها را خود تعیین می‌کنند، چگونه می‌توانند مدعی باشند که دقیقاً و به‌طور واقعی به نیازها و خواسته‌های مردم توجه دارند؟ درک نیازها و خواسته‌های مردم بر اساس چه منابع و با چه روش‌هایی انجام شده است؟ آیا برای نیل به این مقصود، نظر نخبگان، کارشناسان و... در نظر گرفته شده یا از طریق نظرسنجی شناسایی شده‌اند؟ ضمن اینکه این اقدامات باید در پیوسته‌های برنامه قید شده باشند (مثلاً در پیش و حین و پس از برنامه) تا عملکرد مدیریت شهر قابل سنجش و رصد باشد. در حالی که هیچ سند یا شواهدی در این زمینه در دسترس نیست یا وجود ندارد.

۵- محتوا و مضامین برنامه

در بررسی احکام برنامه در همه فصول و بخش‌ها که در ادامه بحث می‌شود، نشان خواهیم داد که آنچه در این برنامه مفقود است، بی‌توجهی به سعادت و خوشبختی شهروندان یا همان شهر زندگی است. شهری که با وجود هزینه‌های سنگینی که برای آن می‌شود، در یک سیکل بسته و معیوب قرار دارد و حداکثر اقداماتی که انجام می‌شود بیشتر معطوف به ایجاد تسهیلات زندگی آن هم نه به نسبت جمعیت بلکه بدون یک چشم‌انداز توسعه‌ای روشن از فضاهای کالبدی شهر، بدون توجه به پیامدهای این نوع برنامه‌ریزی‌ها و نیز بدون توجه به احساس ناامنی و نااطمینانی مردم نسبت به آینده و اندازه ظرفیت زیست در شهر است. به عبارت دیگر کمترین توجهی به سرمایه‌های علمی، اجتماعی، فرهنگی و نمادین و همچنین نیازهای روانی، فرهنگی نمی‌شود. از این‌رو آینده این شهر و ناهماهنگی‌های موجود در آن بدون راه حل باقی مانده و این در حالی است که انتظار می‌رود در این برنامه به صورت ملموس و واقع‌گرایانه به آنها توجه و پرداخته می‌شد و در عین حال سازوکارهای عملی و خط‌مشی‌های لازم ارائه می‌شد. گذشته از این امر، این قانون یا برنامه دارای مشکلاتی است که به شرح مختصری از آنها اشاره می‌شود:

- فصل اول کتاب قانون برنامه با عنوان کلیات (از صص ۶۴ تا ۷۲) به منظور هماهنگی بین برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت جدولی با عناوین چشم‌انداز، راهبرد و سیاست اجرایی درج شده و تأکید می‌کند که چشم‌انداز این برنامه با «چشم‌انداز طرح جامع شهر تهران» منطبق است؛ از این‌رو شهرداری موظف است برنامه‌های پایین‌دست، برنامه‌های اجرایی و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و در نهایت بودجه‌های سنواری خود را به نحوی تهیه کند که با درختواره (چشم‌انداز، راهبرد و سیاست اجرایی) این برنامه قابل پیوند باشد.

سؤال این است که چرا و به چه منظور این جدول با عناوین سطرها و ستون‌های مختلف طراحی و تنظیم شده است، مگر حاوی چه ویژگی‌هایی است؟ احتمالاً به این دلایل که اولاً، چشم‌انداز برنامه با چشم‌انداز طرح جامع منطبق و یکسان دیده شده است، در حالی که بر عکس انتظار می‌رود در برنامه پنج‌ساله چشم‌انداز (vision) به صورت واقع‌بینانه و قابل سنجش و ارزیابی و به‌عنوان بخشی از برنامه ۲۰ ساله مزبور (طرح جامع) دیده و تعریف شود. همچنین، چشم‌انداز در برنامه‌های توسعه شهری / محلی یا حتی ملی به معنای آرمان و ایده‌آل

میان‌مدت شهر و شهرداری تهران» می‌دانند که هدف آن یکپارچه‌سازی برنامه حوزه‌های مأموریتی چندگانه (شش‌گانه) و مناطق ۲۲‌گانه، مبنای تهیه برنامه عملیاتی این برنامه است.

همچنین یادآور شده‌اند که این سند به منظور تدقیق اهداف راهبردی و راهبردهای میان‌مدت شهر و شهرداری تهران در سال‌های برنامه و فراهم‌سازی بستر لازم برای تحقق چشم‌انداز طرح جامع تهران تهیه شده است.

اما نکته اول این است که دست‌اندرکاران این برنامه ادعا می‌کنند: «در این سند با تغییر ساختار سطوح برنامه از خطی به ماتریسی، راهبردها، سایت‌ها و طرح‌ها در راستای دستیابی به اهداف عملیاتی و اهداف راهبردی، و نهایتاً تحقق بخشی از چشم‌انداز شهر تهران در سال‌های برنامه تدوین شده است».

سپس در باب ویژگی چنین برنامه‌ریزی راهبردی می‌گویند: «این سند مجموعه‌ای از چشم‌اندازها، اهداف کلان و عملیاتی یا کمی از یک‌سو، و استراتژی‌ها، سیاست‌ها، پروژه‌ها و فعالیت‌ها از سوی دیگر است که همگی برای نیل به آن چشم‌اندازها تنظیم شده‌اند».

همچنین، اضافه می‌کنند که یک بخش از هر نوع برنامه راهبردی، اهداف و مقاصد تهیه‌کنندگان است و بخش دیگر راه‌ها و روش‌ها و مسیرهای رسیدن به آن اهداف و مقاصد را در برمی‌گیرد و در ضمن، در نظام برنامه‌ریزی راهبردی به شیوه خطی، ابتدا چشم‌اندازهای توسعه‌آتی تعیین و سپس برای تحقق این چشم‌اندازها، به ترتیب اهداف راهبردی، راهبردها، سیاست‌ها، اهداف عملیاتی و اهداف کمی مشخص می‌شوند. در حالی که در برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری، ابتدا اجزای برنامه در قالب دو سطح راهبردی و عملیاتی تقسیم‌بندی شده و آنگاه مفاهیم و ارکان اصلی برنامه در ارتباط و پیوند با یکدیگر تعریف شده‌اند.

توضیح اینکه این موارد نشان می‌دهند که ادعایی بیش نیستند؛ زیرا عملاً شیوه برنامه‌ریزی و برنامه تهیه‌شده درست به همان شکل سنتی بوده و در هر فصل (حوزه فعالیت شهرداری) احکامی صادر شده‌اند که هیچ تفاوتی با برنامه‌های خطی ندارند.

همان‌طور که در ابلاغیه این برنامه توسط شهردار تهران ذکر شده، رویکرد این برنامه توسعه اجتماعی است. در انتهای قانون برنامه نیز آمده است که در تدوین این برنامه، توسعه اجتماعی محوری‌ترین رویکرد هدایت‌کننده در راستای ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و تبدیل تهران به «شهر زندگی» است. توسعه اجتماعی به مثابه یک کل یکپارچه مشتمل بر ابعادی مانند توسعه مدیریتی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، زیست‌محیطی و غیره است که به گفتمان اصلی نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهر و شهرداری تهران تبدیل می‌شود. همچنین «شهر زندگی» ناظر بر شاخص‌های لازم برای کسب شادی، رضایت، خشنودی، خوشبختی و سعادت است. عناصر اصلی این شهر متشکل از شهر، شهروند و مدیریت شهری است که در تلاش برای برآورده کردن نیازهای زیستی، روانی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی شهروندان و برای نیل به سعادت و خوشبختی آنان حرکت می‌کند. «شهر زندگی» بر اساس مطلوبیت‌های اساسی هویت اسلامی - ایرانی و انقلابی از طریق قرار گرفتن در سازه‌های نهادی توسعه اجتماعی، قابلیت شکل‌گیری، تعمیق و تداوم پیدا می‌کند. (ص ۵۲)

با وجود این اشارات و توضیحات، جهت‌گیری برنامه نشان نمی‌دهد که اولاً، آیا این برنامه در جهت خوشبختی یا سعادت شهروندان حرکت می‌کند یا خیر. زیرا در تمامی زمینه‌های مورد بحث، بیشتر توجهات به موانع است تا رفع آنها؛ به مشکلات معماری و شهرسازی، محیط زیست،

نیست، بلکه دورنمایی است که باید در بازه زمانی پنج‌ساله برنامه با تعریف اقداماتی به آن دست یافت. ثانیاً، شهر به هیچ وجه در هیچ کجای دنیا برای رشد و تعالی انسان و حیات طیبه تعریف و شکل نگرفته است و چنین منطقی نیز در سطح واقعیت‌ها فاقد جاهد است، زیرا همراه با زندگی شهری همواره مشکلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... وجود دارد. گرچه شهر باید به گونه‌ای تعریف و طراحی شود که محیطی امن، آرام و توأم با رضایت خاطر و آسایش برای سکنه آن باشد. بنابراین چنین شهری می‌تواند نمادهای مختلف متناسب با ساختار فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی خود را داشته باشد. مثلاً در تهران با نمادهای فرهنگ ملی و اسلامی. ثالثاً، وقتی تهران شهری با اصالت و هویت ایرانی - اسلامی (شهری که برای رشد و تعالی انسان و حیات طیبه) تعریف و سامان می‌یابد، پس راهبردهای تعریف‌شده آن نیز بایستی معطوف به چنین شهری شود. اما آیا سه راهبرد به شرح زیر چنین ویژگی و کفایتی را نشان می‌دهند؟

- زیباسازی و هویت‌بخشی به سیما و منظر شهری
- احیا و بازنمایی هویت اسلامی - ایرانی در معماری و منظر شهر تهران
- ترویج فرهنگ اسلامی - ایرانی و ارتقای سرمایه فرهنگی و اجتماعی شهروندان.
- رابعاً، اقداماتی که با عنوان سیاست‌های اجرایی تعریف شده‌اند، باید این راهبردها را به تفکیک پوشش دهند. مثلاً برای زیباسازی و هویت‌بخشی به سیما و منظر شهری طبق سیاست‌های تعریف‌شده مندرج در جدول مزبور بایستی چهار اقدام انجام شود:
- ساماندهی و احیای آرامستان‌های تاریخی و ارزشی با رویکرد تقویت نهادهای اسلامی - ایرانی؛
- تقویت نشانه‌های هویتی شهری با استفاده از فناوری‌های نوین
- ساماندهی مبلمان و تجهیزات شهر و منظر شهری
- ساماندهی فضاهای شهری از نظر کیفیت محیطی و انتظام بصری. در واقع انجام این موارد به معنای این خواهد بود که به نحو شایسته‌ای شهری با اصالت و هویت ایرانی - اسلامی سامان خواهد یافت؛ اما آیا چنین است یا هر مدیریت شهری برای زیباسازی شهر اقداماتی این‌گونه را انجام خواهد داد؛ وانگهی این موارد چه ربطی به شهری با اصالت ایرانی - اسلامی دارد.
- بخش دوم این پازل علی‌القاعده «برای احیای بازنمایی هویت اسلامی - ایرانی در معماری و منظر شهر تهران» باید با راهبردها و سیاست‌های اجرایی زیر حاصل شود:
- هماهنگ‌سازی سبک‌های جدید معماری و نشانه‌های هویتی شهری با الگوهای اسلامی - ایرانی (بومی و سنتی)
- مدیریت و راهبری احیای آثار محوطه‌ها و بافت‌های ارزشمند تاریخی - فرهنگی و طبیعی شهر تهران

- تقویت نشانه‌ها و احیای الگوهای هویتی سیما، نما و منظر شهری در شهر تهران.

- اما آیا با اجرای این سیاست‌ها احیای بازنمایی هویت اسلامی - ایرانی در معماری و منظر شهر تهران روی خواهد داد یا بازی با کلمات و تا حدی یک کار تبلیغاتی است؟

بر اساس نوشته‌های مندرج در این جدول، برای تکمیل پازل «تهران؛ شهری با اصالت و هویت ایرانی - اسلامی» لازم است راهبرد ترویج فرهنگ اسلامی - ایرانی و ارتقای سرمایه فرهنگی و اجتماعی شهروندان در نظر گرفته شود. به علاوه، برای اجرای این راهبرد لازم است سیاست‌های اجرایی به شرح زیر اعمال شوند:

- حمایت از برنامه‌های فرهنگی - هنری برای ترویج و گسترش ارزش‌های دینی، ملی و انقلابی
- حمایت از خدمات و محصولات فرهنگی (کتاب، مطبوعات و سینما)
- شناسایی، بازسازی و نگهداری اماکن حامل ارزش‌ها و وقایع تاریخی و انقلاب
- واگذاری فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی به مردم
- استفاده از ظرفیت فرهنگسراها و خانه‌های فرهنگ در ترویج و توزیع محصولات و خدمات فرهنگی
- حمایت از فعالیت‌های اجتماعی، فرهنگی در فضای مجازی.
- شایان ذکر است که اغلب این سیاست‌های اجرایی به منظور ترویج فرهنگ اسلامی - ایرانی انجام می‌شود، ولی برای ارتقای سرمایه اجتماعی و سرمایه فرهنگی اقدامات و سیاست‌های دیگری باید اعمال شود. به‌عبارت دیگر، سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی در سطوح مختلف به اعتماد، وفاق اجتماعی و... بستگی دارد که دست‌اندرکاران برنامه نتوانسته‌اند به خوبی اینها را تعریف و متناظر با آنها شاخص‌های این نوع سرمایه‌ها را ارائه کنند.

۶- حوزه‌های مأموریتی شهرداری در برنامه

این برنامه با دامنه بسیار وسیع تدوین و تصویب شده است که در بسیاری از موارد غیرقابل اجرا و مفاد آنها غیر قابل سنجش و ارزیابی است. در جدول مذکور همچنین می‌توان به موارد متعددی اشاره کرد که سیاست‌های اجرایی متناظر و پوشش‌دهنده راهبردهای ذی‌ربط نیستند و در همان حال ارتباط بسیار ناچیزی با چشم‌انداز تعریف‌شده دارند. به‌عنوان مثال در ادامه فصل اول، در ماده ۲ این برنامه، شهرداری مکلف شده که برای نیل به چشم‌اندازهای مصوب طرح جامع شهر تهران و تحقق بخشیدن به اهداف عملیاتی برنامه طبق جدولی با مشخصات تعریف‌شده به تحقق اهداف تعیین‌شده اقدام کند. در حالی که معمولاً این‌گونه تکالیف برای شهرداری به دلایلی چند از جمله فقدان نظام ثبت اطلاعات، عدم مسئولیت اجتماعی از سوی شرکت‌ها، عدم رعایت قوانین و مقررات توسط شهروندان و ذی‌نفعان در

جدول شماره ۲، سند برنامه (شاخص‌های اهداف عملیاتی تکمیل نشده)

چشم‌انداز	اهداف راهبردی	اهداف عملیاتی	شاخص‌های اهداف عملیاتی	واحد سنجش	وضع موجود شش‌ماهه نخست ۱۳۹۲	پایان برنامه ۱۳۹۷

سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و در نهایت بودجه‌های سنواتی را به نحوی تهیه کند که به درختواره، چشم‌انداز، راهبرد و سیاست اجرایی این برنامه قابل پیوند باشد. همچنین اجزای اصلی برنامه در این درختواره عبارت‌اند از: چشم‌انداز، راهبرد، و سیاست اجرایی که مقرر شده تمامی بندهای مربوط به چشم‌انداز با بندهای چشم‌انداز طرح جامع شهر تهران منطبق شود. در این ماده نیز جدولی ارائه شده که به ترتیب در چند ستون چشم‌اندازها، راهبردها و سیاست‌های اجرایی درج شده‌اند، با این هدف که شهرداری هریک از چشم‌اندازها را با راهبردها و سیاست‌های اجرایی ذی‌ربط متناظر کند، اما مسئله این است که نه تنها کمتر موردی را در این جدول نمی‌توان یافت که این تناظر برقرار شود، بلکه چندان هم روشن و واضح نیست که چگونه شهرداری باید برنامه‌ها و بودجه‌های سالانه واحدها، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه را تهیه کند که قابل تطبیق با بندهای چشم‌اندازهای طرح جامع تهران شود.

به نظر می‌رسد این جدول بیشتر جنبه تشریفاتی دارد و عملاً هیچ نسبتی با ساختار احکام برنامه ندارد و چنانچه حذف شود، هیچ خسارتی به برنامه وارد نمی‌شود.

همان‌طور که ذکر شد، در ماده ۲ این قانون، شهرداری تهران مکلف شده که برای نیل به چشم‌اندازهای مصوب طرح جامع به انجام اقداماتی بپردازد که هدف‌های عملیات برنامه محقق شود. این هدف‌های عملیات در جدول شماره ۲ قانون درج شده است؛ اما نکته اصلی در این باره این است که این جدول در چند ستون به ترتیب با عناوین چشم‌انداز، اهداف راهبردی، اهداف عملیاتی، شاخص‌های اهداف عملیاتی درج شده و شهرداری مکلف شده است تا به تحقق شاخص‌های تعریف شده تا پایان برنامه اقدام کند. در حالی که شاخص‌های تعریف شده برای واحدهای اجرائی در شهرداری چندان قابل فهم نیست که چگونه به صورت کمی تبدیل شوند؛ زیرا مبنای نظری این شاخص‌ها معلوم نیست بر حسب تحقیق و مطالعه بوده یا صرفاً با حدس و گمان؟ ضمن اینکه انجام بسیاری از این تکالیف با بار مالی بسیار سنگینی برای شهرداری مواجه خواهد بود.

نکته قابل ذکر علاوه بر توضیحاتی که گفته شد، این است که تکمیل جدول شماره ۳ آن‌طور که قانون مذکور تکلیف کرده، با شرایط و ظرفیت‌هایی که شهرداری دارد، چگونه و با کدام تجربه و انباشت دانش و ابزارها می‌تواند آن را در شش ماهه سال اول برنامه تکمیل کند؟ به علاوه لازم است هر کدام از شاخص‌های اهداف عملیاتی ذکر شده بر حسب نتایج مطالعاتی محاسبه شود که علی‌الاصول این توان با توجه به زیرساخت‌های موجود سازمان شهرداری تهران نه آنچنان مقدور است و نه بدون صرف هزینه سرمایه‌های مالی سنگین ممکن. ضمن اینکه شاخص‌های اهداف عملیاتی تعریف شده که برای به دست آوردن مقادیر کمی آنها باید هزینه‌های بسیار سنگینی صرف شود، با توجه به اولویت‌های دیگر شهرداری، نمی‌توان همه این موارد را در بازه زمانی کوتاه مدت به سرانجام رساند.

۱-۶- حوزه حمل و نقل و ترافیک

فصل دوم این قانون شامل «احکام حوزه مأموریتی حمل و نقل و ترافیک» است؛ ولی در واقع آنچه در این فصل ارائه شده، مربوط به دو معاونت حمل و نقل و ترافیک (ستاد و مناطق) و معاونت فنی و عمرانی شهرداری است. در این فصل برای درک موضوع در ابتدا شرح وظایف هریک از این دو معاونت ارائه شده، سپس جهت‌گیری‌های راهبردی که مبنای تهیه برنامه در هریک از این دو حوزه کلی است، آمده‌اند. راهبردهای مطرح شده در این حوزه، بر اساس اسناد فرادستی

شهر و عدم مدیریت یکپارچه شهری و به‌طور کلی، نبود زیرساخت‌های شهری، نه امکان گزارش‌دهی صحیح و قابل اعتبار وجود دارد و نه رصد عملکرد شهرداری در این زمینه ممکن می‌شود. زیرا به تجربه آموخته‌ایم که در چنین مواردی معمولاً واحدهای اجرایی برای رفع تکلیف دست به عدساز می‌زنند.

همچنین، در ذیل تبصره ماده ۲ همین قانون، شهرداری موظف شده تا متناظر با چشم‌اندازها، اهداف راهبردی و عملیاتی، به اختیار شاخص‌های اهداف عملیاتی را برای ابتدا و انتهای برنامه تکمیل کند (طبق جدول ذیل). این گونه تعیین وظیفه برای شهرداری تداعی کننده این است که نهاد برنامه‌ریزی از خود رفع مسئولیت کرده یا خوش‌بینانه‌تر اینکه به دلیل فقدان داده‌های کمی ناگزیر به چنین امری شده است، ولی در هر دو حالت، چنین رویکردی نشان‌دهنده بی‌کفایتی و تناقضات در این برنامه است.

از طرف دیگر، اگر شهرداری بخواهد جدول شماره ۳ را تکمیل کند، با مشکلاتی مواجه است از جمله اینکه اولاً بسیاری از شاخص‌های تعریف شده قابل سنجش و اندازه‌گیری نیستند و اگر شهرداری (واحدهای ذی‌ربط) بخواهد چنین اقدامی کند، باید با هزینه‌های بسیار سنگینی دست به مطالعات گسترده بزند که نه در ظرف شش ماه مقرر مقدور خواهد بود و نه تأمین مالی آن به سهولت امکان‌پذیر است و نه ظرفیت‌های موجود اجازه تحقیق و بررسی‌های لازم را می‌دهند. به‌عنوان مثال، درباره میزان پای‌بندی به قانون و سنت‌های مقبول شرعی و عرفی و شیوه‌های ارتقای اجتماعی بهنجار، تعداد افراد مبتلا به آسیب‌های اجتماعی شهر تهران نسبت به جمعیت سالم شهر، میزان اعتماد مردم به یکدیگر، نهادها، اقوام، دولت و میزان مشارکت مردم، میزان کمک شهروندان به افراد ناشناس و تهیدستان (هبه)، میزان سلامت روانی و اجتماعی شهروندان، میزان پایبندی به فرهنگ اسلامی - ایرانی و موارد مشابه. با این توضیح به چند آسیب جدی در مأموریت‌های این برنامه اشاره می‌شود.

۱- این برنامه بسیار انتزاعی و غیر واقع‌بینانه تهیه و تدوین شده است.
۲- اسناد و مدارکی که بر مبنای یافته‌های تحقیقاتی به‌روز درباره وضع موجود و علی‌القاعده در چارچوب طرح جامع تهران انجام شده باشد، وجود ندارد.

۳- یک سردرگمی عجیبی در طراحی، نحوه تدوین و محتوای برنامه مشاهده می‌شود؛ زیرا دست‌اندرکاران برنامه بدون توجه به نتایج کار خود مبادرت به توضیح نحوه تدوین و تهیه برنامه کرده‌اند و از این‌رو، خواننده را بیش از آنکه توجیه کنند، دچار مسئله می‌کنند.

۴- جداول تنظیم شده مزبور، در ذیل مواد ۱ و ۲ قانون برنامه زائد و بدون ارتباط با فصول بعدی این قانون هستند و معلوم نیست بر مبنای چه اصول و قواعدی چنین موضوعاتی مطرح شده است.

۵- مبانی نظری و نقشه راه تدوین این برنامه کاملاً مبهم و بدون استدلال و استناد است (منظور اینکه مشخص نیست به دنبال چه مدل شهری است).

۶- مباحثی که جزء جزء در مقدمه این قانون آمده، مرتبط و راهنمای قانون برنامه نیست؛ زیرا این دو مبحث کاملاً با یکدیگر تناقض دارند و گویی توسط دو نهاد یا دو مجموعه تهیه و تدوین شده‌اند.

برای آسیب‌شناسی دقیق‌تر این برنامه، از فصل دوم به بعد، همه احکام برنامه جزء جزء بررسی و بازخوانی می‌شود و هریک از مواد، بندها و تبصره‌ها از نظر شکلی و محتوایی مورد نقد و ارزیابی قرار می‌گیرد.

فصل نخست برنامه حاوی دو ماده است؛ در ماده اول، شهرداری تهران موظف شده تمامی برنامه‌های پایین‌دست، برنامه واحدهای اجرایی و

جدول ۳- حوزه حمل و نقل و ترافیک و امور عمرانی و فنی

حوزه	وظایف و مأموریتها	منابع و مآخذ قانونی	جهت‌گیری‌ها
معاونت حمل و نقل و ترافیک	سیاست‌گذاری، اولویت‌بندی انجام پروژه‌های ترافیکی، هماهنگی، برنامه‌ریزی، مدیریت تسهیلات و تقاضای سفر، آموزش و ارتقای فرهنگ ترافیک و بسترسازی اجرا و کنترل حمل و نقل و ترافیک، ایجاد سیستم یکپارچه و توسعه حمل و نقل عمومی، افزایش ایمنی و مطلوبیت سیستم‌های حمل و نقل، سازگاری سیستم‌ها و تسهیلات حمل و نقل با محیط زیست انسان محور کردن نظام حمل و نقل و ترافیک، ایجاد هماهنگی میان کاربری زمین و حمل و نقل، استفاده از سیستم‌های هوشمند در مدیریت و روان‌سازی جریان ترافیک	مطالعات طرح جامع حمل و نقل و ترافیک شهر تهران قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت قانون برنامه پنجم توسعه کشور قانون حمایت از سامانه‌های ریلی شهری و حومه قانون هدفمندی یارانه‌ها	استقرار سامانه‌های حمل و نقل یکپارچه در دسترس، مطمئن، روان، ایمن، پاک و ... توسعه سیستم حمل و نقل عمومی اولویت تخصیص منابع در توسعه تسهیلات حمل و نقل عمومی افزایش سازگاری سیستم‌ها و تسهیلات حمل و نقل با محیط زیست روان‌سازی جریان ترافیک مدیریت تقاضای سفر ارتقای فرهنگ و رفتار ترافیکی شهروندان تقویت زندگی شهری بسط و گسترش هوشمندسازی سیستم‌های حمل و نقل ارجحیت منابع عمومی بر خصوصی تقویت زندگی شهری با تمرکز بر شهر انسان‌محور استفاده حداکثری از اعتبارات و تسهیلات دولتی نگهداشت دارایی‌های زیرساخت عمران شهری انجام مطالعات مهندسی ارزش و برنامه‌ریزی ارزش استقرار و توسعه نظام ارزشیابی عوامل اجرایی در پروژه‌های عمرانی پیاده‌سازی نظام ارزیابی پروژه‌ها استفاده از تکنولوژی و روش‌های نوین اجرایی
معاونت عمران و فنی	انجام مطالعات فنی (به جز مطالعات ترافیکی)، اجرای تمامی پروژه‌های عمرانی مرتبط با زیرساخت معابر شهری (احداث، بهسازی، نگهداری بزرگراه‌ها و تقاطع‌های غیر همسطح) با توجه به نیازهای تعیین‌شده در اسناد فرادستی	سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران	



در بخش اول این فصل، تکالیفی برای شهرداری تعیین شده است که برخی از آنها با توجه به شرایط و موقعیت اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی شهر به سهولت و آن هم ظرف مدت یک تا پنج سال امکان‌پذیر نیست؛ از جمله طرح جداسازی «معاینه فنی» از «معاینه زیست‌محیطی». به این دلیل که امکانات و زیرساخت‌های اجرایی شهر و ساختار اداری و اجرایی در وضعیت چندان مناسب و مطلوبی برای نیل به این منظور قرار ندارد یا همه عوامل ذی‌مدخل در اجرای این امر در اختیار حوزه حمل و نقل شهرداری تهران نیست. از این رو دست‌اندرکاران این قانون باید ابتدا توجه خود را معطوف به ایجاد شرایط و زیرساخت‌های لازم می‌کردند و پس از تأمین این زیرساخت‌ها و به‌وجود آمدن شرایط مناسب اجرایی تکلیف مزبور را مقرر می‌کردند. در این قانون، شهرداری نیز موظف به تنظیم لایحه‌ای در خصوص اجرائی کردن اخذ عوارض آلودگی هوا متناسب با میزان آلاینده‌ها، زمان، مکان و نوع تردد از خودروها شده که به نظر می‌رسد تحقق این امر نیز با تردید جدی مواجه است (بند ج ماده ۳).

همچنین از شهرداری خواسته شده تا نسبت به کاهش سهم حمل و نقل با موتورسیکلت و نیز ممنوعیت تردد موتورسیکلت‌های بنزینی در محدوده طرح ترافیک از طریق ارائه لایحه به شورا طی سال‌های برنامه اقدام کند (بند ج ماده ۳). اما با توجه به شرایط حمل و نقل عمومی و خصوصی در تهران و آن هم در محدوده پرتردد طرح ترافیک، این تکلیف یک امر بسیار دشوار و با توجه به شرایط موجود ناممکن به نظر می‌رسد.

نکته قابل ذکر دیگر در همین بخش از فصل دوم این است که احکام ارائه‌شده از لحاظ شکلی چندان مورد ویرایش و اصلاحات لازم قرار نگرفته‌اند؛ طوری که برخی از جملات و عبارات برای خواننده کاملاً

یعنی مطالعات طرح جامع حمل و نقل و ترافیک شهر تهران، قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، قانون برنامه پنجم توسعه کشور، قانون حمایت از سامانه‌های ریلی شهری و حومه، قانون هدفمندی یارانه‌ها و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران تعیین شده‌اند (جدول ۲).

در مقدمه احکام مربوط به حوزه حمل و نقل و ترافیک جهت‌گیری‌های عمده راهبردی، به شرح زیر آمده است:

- ۱- ارتقای فرهنگ، روان‌سازی و هوشمندسازی سیستم‌های حمل و نقل
- ۲- ایجاد هماهنگی و سازگاری سیستم حمل و نقل با محیط زیست، زمین و استفاده از روش‌های نوین اجرایی
- ۳- تأمین اعتبارات مالی و اولویت تخصیص منابع برای توسعه حمل و نقل
- ۴- تقویت زندگی شهری، ارجحیت منافع عمومی بر خصوصی و تأمین عادلانه امکانات حمل و نقل برای همه اقشار جامعه و مدیریت تقاضای سفر

۵- انجام مطالعات، توسعه ارزشیابی و پیاده‌سازی نظام ارزیابی پروژه. به علاوه، براساس جهت‌گیری‌های راهبردی مندرج در مقدمه احکام این حوزه از برنامه و همان‌طور که در جدول مزبور منعکس شده، شهرداری موظف شده در طول سال‌های برنامه پنج‌ساله اقداماتی را برای حل مشکلات، کاهش آلاینده‌ها، روان‌سازی و تأمین و تخصیص بودجه و همچنین روان‌سازی و ترافیک و مدیریت شهری در تهران، در چارچوب برنامه انجام دهد (نمودار زیر).

برای نیل به این هدف، تکالیف مربوط در فصل دوم در هفت بخش تعیین شده‌اند:



نامفهوم، گنگ و مبهم‌اند.

هستند. مضافاً اینکه با توجه به ظرفیت‌های اجرایی و امکانات و منابع مالی قابل دستیابی در شهرداری، پیش‌بینی‌ها کمتر قابل تحقق هستند. از جمله احداث خطوط ریلی درون‌شهری که با توجه به منابع و روش‌های تأمین مالی مورد نظر امکان تحقق آنها در حد پیش‌بینی بسیار کمتر خواهد بود (بندهای الف و ب و تبصره ذیل آن در ماده ۶ و ...).

بخش چهارم این فصل از برنامه مربوط به انسان‌محور کردن نظام حمل‌ونقل و ترافیک است. برای تحقق چنین امری موارد زیر مورد توجه قرار گرفته‌اند:

- انجام مطالعه

- گسترش و توسعه شبکه معابر ایمنی دوچرخه و تسهیلات مربوطه
- انجام پیگیری‌های لازم در زمینه برقی کردن دوچرخه و موتورسیکلت در سطح شهر تهران

- تهیه دستورالعمل جامع استفاده از دوچرخه در شهر تهران
- بهینه‌کردن تسهیلات و سیستم‌های حمل‌ونقل برای روان‌سازی، ایمن‌سازی و تسهیل دسترسی و استفاده عابران، معلولان و سالمندان
- احداث مسیرهای پیاده‌رو
- افزایش قابلیت پیاده‌روی در معابر شهری (از طریق انجام مطالعات امکان‌سنجی)

- اقدامات اجرایی در خصوص تجهیز معابر به تجهیزات و تسهیلات نوین ایمن‌سازی و روان‌سازی حرکت پیاده در معابر شهر تهران
- مناسب‌سازی و ایمن‌سازی مسیرهای ویژه تردد عابران پیاده، پل‌های عابر پیاده و زیرگذرهای عابر پیاده

- شناسایی، اولویت‌بندی، بازدیدهای دوره‌ای و رفع نقاط حادثه‌خیز شبکه معابر، اصلاح هندسی معابر و تقاطع‌ها، حذف و اصلاح گرهِ‌های ترافیکی

- اجرای طرح‌های آرام‌سازی ترافیک در معابر

- نصب چراغ‌های راهنمایی

- اجرای علائم افقی و عمودی ترافیکی و راهنمای مسیر

بخش دوم همین فصل، به الزامات لازم برای جلب مشارکت شهروندان، اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر نهادها و دستگاه‌های مرتبط در حوزه حمل‌ونقل تهران اختصاص یافته است و در عین حال، دستورات و احکامی را برای شهرداری صادر کرده که علی‌الاصول از وظایف جاری شهرداری محسوب می‌شوند، یا دستور همکاری با دستگاه‌هایی را صادر کرده که ممکن است این دستگاه‌ها از همکاری سر باز بزنند یا نحوه همکاری با آن دستگاه‌ها به خوبی تعریف نشده است (از جمله آموزش و ترویج فرهنگ ترافیک از طریق برگزاری برنامه‌های دیداری، نوشتاری، شنیداری، ارائه برنامه‌های آموزشی و ... (بند الف ماده ۴). یا طرح موضوع ارائه تخفیف به دانش‌آموزان و دانشجویان و سایر گروه‌های هدف برای استفاده از سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی (بند پ ماده ۴) برای دستیابی به توسعه پایدار شهری که البته با تدابیری هم انجام شده و هم ادامه دارد.

در ادامه در دو ماده ۴ و ۵ از یک طرف، شهرداری موظف شده تا از تمامی ظرفیت‌های پلیس راهنمایی و رانندگی شهر تهران برای اعمال مقررات راهنمایی و رانندگی استفاده کند (بند ت ماده ۴)، از طرف دیگر، به جای اینکه پلیس راهنمایی و رانندگی شهر تهران بر حسب قوانین و مقررات خود موظف باشد تمامی اقدامات خود را در زمینه امور راهنمایی و رانندگی در راستای سیاست‌ها و برنامه‌های شهرداری به کار گیرد، قید کرده که ضروری است پلیس مزبور در چارچوب قوانین و مقررات عمل کند (تبصره ذیل بند الف ماده ۵). در تبصره ۳ ذیل بند الف ماده ۵ هم به جای اینکه گفته شود این قانون، گفته این لایحه.

در بخش سوم، در باب توسعه حمل‌ونقل عمومی نکاتی آمده که لازم است درباره برخی از آنها به چند نکته اشاره شود. اگرچه در این بخش طبق شاخص‌های کمی ارائه‌شده، شهرداری موظف به اقداماتی شده است، ولی این اقدامات نیازمند آماده‌بودن برخی از زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل عمومی و فرهنگ‌سازی در استفاده از حمل‌ونقل عمومی

- نصب گاردریل و حفاظ‌های ایمنی معابر
 - اقدامات اجرائی لازم در خصوص سیستم‌های ایمن به منظور جلوگیری از برخورد مسافر با قطارهای شهری
 - راه‌اندازی سامانه ثبت آمار و تحلیل اطلاعات تصادفات در شهر تهران. ملاحظه می‌شود این موارد در خصوص انسان‌محور کردن حمل‌ونقل اگر چه بسیار مفید و حائز اهمیت اند، ولی با توجه به توپولوژی شهر تهران و بی‌کفایتی وسایل نقلیه غیر موتوری برای تردد در مسیرهای بلند و طولانی، این مباحث در قالب احکام برنامه جز یک امر ایده‌آل و آرمانی محسوب نمی‌شوند. برخی از موارد هم مانند شناسایی نقاط حادثه‌خیز، ایمن‌سازی مسیرها، مطالعات امکان‌سنجی و ... از تحقق‌پذیرترین مواردی اند که شهرداری باید در بازه زمانی تعیین شده اقدام کند.

بخش پنجم با عنوان «مدیریت عرضه تسهیلات و تقاضای سفر» است که شهرداری موظف به انجام اقداماتی در همین زمینه در طول سال‌های برنامه شده که برخی از موارد مذکور قابل تحقق و منطقی اند، ولی برخی از آنها در صورتی قابل اجرا خواهند بود که یک مدیریت یکپارچه و واحد بر اساس منافع ملی و حقوق شهروندی در مدیریت شهری بین همه دست‌اندرکاران ایجاد شود. بر این اساس نقاط آسیب‌پذیر این بخش از برنامه را می‌توان به شرح زیر توضیح داد؛ اما پیش از آن به مواردی که امکان تحقق آنها توسط شهرداری وجود دارد، اشاره می‌شود:

الف - ارائه و اجرای طرح‌های به‌کارگیری و کاربرد فناوری اطلاعات در حوزه‌های عملکردی برای کاهش تقاضای سفر
 ب - مطالعه درباره اجرای طرح‌های متفاوت‌سازی ساعات آغاز و پایان کار ادارات، نهادهای سازمان‌ها
 ث - اعمال سیاست‌های محدودیتی تردد خودروهای شخصی به منظور افزایش مطلوبیت و جذابیت استفاده از سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی
 - متناسب‌سازی و ساماندهی وضعیت پارکینگ‌های حاشیه‌ای مناطق ۲۲گانه (بند الف - ماده ۱۱)
 - محدود کردن فضای پارکینگ غیر حاشیه‌ای و افزایش قیمت فضای پارک در مناطق مرکزی شهر (بند ب - ماده ۱۱)
 - ایجاد بستر لازم برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در احداث، تجهیز و افزایش ظرفیت پارکینگ‌های طبقاتی مکانیزه و غیر مکانیزه ... (بند ت - ماده ۱۱)
 - اصلاح سازوکار صدور گواهی پایان کار ساختمان‌ها (بند ث - ماده ۱۱)
 - مطالعات لازم در زمینه ساماندهی فضای پارکینگ‌های مورد نیاز ساختمان‌های احداثی و تهیه لایحه آن (تبصره ۲ بند ث - ماده ۱۱)
 - احداث، توسعه، ساماندهی، تجهیز، نگهداری پایانه‌ها و پارک‌سوارهای برون‌شهری (بند الف - ماده ۱۲)
 - احداث، توسعه، ساماندهی، تجهیز و نگهداری پایانه‌ها و پارک‌سوارهای درون‌شهری (ب - ماده ۱۲)
 - مدیریت در راهبری پایانه‌های درون و برون‌شهری (بند پ - ماده ۱۲)
 - مدیریت و بهره‌برداری از سیستم‌ها و تسهیلات حمل‌ونقل عمومی و نیمه‌عمومی (بند الف - ماده ۱۳)
 - خصوصی‌سازی سیستم حمل‌ونقل اتوبوسرانی (بند ب - ماده ۱۳)
 - توسعه و ساماندهی مجتمع‌های ایستگاهی (بند ت - ماده ۱۳)
 - مطالعات بازنگری طرح جامع حمل‌ونقل و ترافیک شهر تهران (تبصره ۲ - ماده ۱۴)
 - تعیین اولویت‌های احداث معابر جدید با تشکیل کارگروهی در معاونت حمل‌ونقل و ترافیک و معاونت فنی و عمرانی قبل از مطالعات بازنگری طرح جامع حمل‌ونقل و ترافیک شهر تهران، پیاده‌سازی نظام تعمیر و نگهداری، با تأکید بر افزایش عمر مؤثر شبکه معابر و ابنیه فنی معابر و کاهش هزینه‌های

نگهداشت از طریق انجام تعمیرات پیشگیرانه و تمهیدات لازم (تبصره ۳ - ماده ۱۴). با وجود احکام مزبور، احکام دیگری نیز وجود دارد که به نظر می‌رسد میزان تحقق‌پذیری آنها در شهر تهران بسیار کم خواهد بود از جمله، احداث خطوط تردد وسایل نقلیه پرسرنشین (HOV) و خطوط ویژه اتوبوسرانی متناسب با نتایج مصوب مطالعات بازنگری طرح جامع حمل‌ونقل و ترافیک تهران (بند ت - ماده ۱۰).

نکته قابل ذکر این است که در بسیاری از خطوط تردد که خط ویژه اتوبوسرانی تعبیه شده، ترافیک‌های سنگینی به وجود آمده و در عمل هزینه‌های سنگینی را تحمیل کرده است. در حالی که لازم است قبل از موظف کردن شهرداری به این نوع اقدامات، مطالعه‌ای جامع در مورد پیامدهای این گونه تصمیمات گرفته شود؛ بنابراین به این تعبیر نمی‌توان گفت که این حکم قانونی مؤثر، مفید و اثربخش یا حتی به صورت مطلوب قابل اجرا باشد.

درباره «تدوین سازوکار لازم برای اصلاح رویه‌های موجود در صدور مجوز طرح ترافیک متناسب با ساعات اوج و غیر اوج ترافیک، مدت زمان حضور در محدوده طرح ترافیک» (تبصره ماده ۱۰)، باید گفت اگر چه این تبصره قابل اجرا می‌نماید، ولی تحمیل صرف هزینه‌های سنگین بر مردم چندان قابل توجیه نیست. اگر هدف این است که در محدوده ترافیک، بار ترافیک و حجم آلودگی‌ها کاهش یابد، شایسته است به شیوه‌های مطلوب‌تری اندیشید نه آنکه به جای حل ریشه‌ای مسئله، به راه‌حل‌های کسب درآمد برای شهرداری فکر شود.

همچنین درباره امر پیگیری لازم برای قیمت‌گذاری مناسب سوخت (بند ث ماده ۱۲) این سؤال مطرح است که منظور از پیگیری چیست؟ و اساساً در عمل چگونه قابل اجرا و ارزیابی خواهد بود. منظور از افزایش کیفیت تردد ذکر شده (بند پ ماده ۱۳) نامشخص است؛ زیرا برای افزایش کیفیت تردد بایستی شاخص‌هایی تعریف شود تا قابلیت ارزیابی و سنجش پیدا کنند.

از طرف دیگر، دو تبصره ۱ و ۲ ماده ۱۴ در تناقض با یکدیگر قرار دارند؛ زیرا در تبصره ۱ گفته شده شهرداری موظف است در بودجه‌بندی سالانه به گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که ایجاد و بهره‌برداری از تمامی خطوط قطار شهری، اتوبوسرانی و سامانه‌های اتوبوس تندرو پیشنهاد مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل و ترافیک ... در اولویت اول تخصیص قرار گیرد. در حالی که در تبصره ۲ همین ماده عنوان شده که «شهرداری موظف است مطالعات بازنگری طرح جامع حمل‌ونقل و ترافیک شهر تهران را تهیه نماید». به عبارت دیگر چنانچه به فرض این طرح، تهیه (ذکر شده در تبصره ۱) و مورد تجدید نظر قرار گیرد یا اولویت آن حذف شود، طبق کدام منطق باید در بودجه‌بندی سالانه خطوط قطار شهری و ... در اولویت اول قرار گیرد؟

بخش ششم فصل مذکور درباره «ایجاد هماهنگی میان کاربری زمین و حمل‌ونقل» (الف ماده ۱۶) است. در این بخش چند تکلیف ذکر شده که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از:

- برای ایجاد هماهنگی مطالعات و طرح‌های توسعه شهری با مطالعات و طرح‌های حمل‌ونقل ترافیک، اولاً «نسبت به پیش و به‌هنگام‌سازی مطالعات جامع حمل‌ونقل و ترافیک با بهره‌گیری از مطالعات توسعه شهری اقدام شود. ثانیاً، چارچوب و ساختار مدون و منسجمی برای هماهنگی و همکاری معاونت‌های مختلف شهرداری در تهیه طرح‌های جامع و کلان توسعه شهری ایجاد شود (الف - ماده ۱۶). ثالثاً، برای رفع کمبود تسهیلاتی که کاربرد و آثار عمده در حوزه حمل‌ونقل و ترافیک شهر تهران دارند؛ مطالعه، شناسایی و مکان‌یابی صورت گیرد (بند ب ماده ۱۶). رابعاً، برای کاربری‌های خاص که منجر به آثار عمده

جدول شماره ۴: کامیابی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه حمل‌ونقل و ترافیک

ردیف	کامیابی
۱	برنامه‌ریزی بر مبنای مطالعات صحیح، قابل اجرا و واقع‌بینانه در خصوص اهداف «سطح پوشش خطوط دارای سیستم پایس، زمان‌بندی سفر، سهم ناوگان خصوصی از کل ناوگان اتوبوسرانی، سیستم نظارت تصویری شهر تهران، مکانیزاسیون محدوده زوج و فرد تهران»
۲	برنامه‌ریزی بر مبنای مطالعات صحیح، قابل اجرا و واقع‌بینانه در زمینه ارتقای دانش و فرهنگ ترافیک
۳	اجرای مناسب سیاست‌ها مطابق اهداف برنامه در خصوص هدف «مجموع ناوگان تاکسیرانی»
۴	سیاست‌گذاری صحیح مدیریت شهری در خصوص هدف «طول خطوط اتوبوسرانی تندرو و ویژه»

جدول شماره ۵: ناکامی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه حمل‌ونقل و ترافیک

ردیف	ناکامی
۱	عدم وجود ارتباط سیستمی و معنادار بین چشم‌انداز، راهبردها و سیاست‌ها با مواد و احکام برنامه
۲	عدم استفاده از تحلیل‌های SWOT تهیه‌شده طبق اسناد پشتیبان در راهبردها و سیاست‌های برنامه
۳	عدم وجود اولویت‌بندی اقدام و جهت‌گیری استراتژیک
۴	دقت پایین برآوردهای مالی جدول منابع و مصارف برنامه و عدم وجود انعطاف برای تأمین هزینه‌های اجرای برنامه در مقابل تغییرات پیش‌آمده در محیط اقتصادی و مالی کشور و شهرداری تهران
۵	عدم انطباق بودجه‌های سنواتی شهرداری تهران با منابع پیش‌بینی‌شده در برنامه
۶	عدم اولویت‌بندی پروژه‌های کلان و مهم شهر مطابق احکام برنامه
۷	وجود برخی احکام انتزاعی، غیر واقع‌بینانه و ایده‌آل‌گرایانه در برنامه
۸	بی‌توجهی به برخی از وظایف و عملکردهای ذاتی شهرداری تهران
۹	تراکم وظایف پیش‌بینی‌شده در احکام برنامه در سال‌های اول و دوم
۱۰	پیش‌بینی وظایف اجرایی برای نهادها و دستگاه‌های اجرایی خارج از شهرداری تهران در برخی از احکام برنامه بدون وجود سازوکار و پشتوانه قانونی
۱۱	عدم اجرای تعهدات دولت در پرداخت سهم شهرداری از جرایم رانندگی
۱۲	تغییر در سیاست‌های اجرایی در شهرداری (برای مثال در خصوص طول زیرساخت فیبرنوری)
۱۳	هدف‌گذاری‌های غیر واقع‌بینانه در برخی از اهداف کمی و مطالعاتی
۱۴	فقدان سیاست‌های مشخص در خصوص «فضای پارک حاشیه‌ای تحت پوشش دستگاه خودپرداز پارک»
۱۵	فقدان مطالعات منسجم برای اجرای هدف «احداث پایانه‌های برون‌شهری نیمه‌متمرکز و غیر متمرکز»
۱۶	عدم استقبال بخش خصوصی با توجه به نرخ پارکینگ‌ها و نبود سیاست واحد و نهاد متولی در شهرداری تهران در زمینه فضای پارک تأمین‌شده با مشارکت بخش خصوصی
۱۷	فقدان زیرساخت‌های دوچرخه‌سواری در کشور
۱۸	عدم حمایت دولت و کمبود منابع مالی شهرداری در زمینه گسترش شبکه حمل‌ونقل ریلی
۱۹	کمبود زمین و قیمت بالای تملک برای احداث پارک‌های آموزش ترافیک
۲۰	عدم همکاری فرازمانی در خصوص تحقق هدف «مجموع ناوگان مینی‌بوس‌رانی»
۲۱	عدم توجه به فقدان تولیدکنندگان موتورسیکلت برقی در کشور و عدم استقبال شهروندان به دلیل هزینه بالا
۲۲	فقدان زیرساخت‌های لازم برای بهره‌برداری از موتورسیکلت برقی
۲۳	عدم حمایت دولت و وزارت صنایع از طرح‌های مربوط به موتورسیکلت برقی
۲۴	فقدان قوانین بازدارنده در خصوص کاهش سهم سفرهای انجام‌شده با موتورسیکلت



ترافیکی خواهند شد، انجام مطالعات عارضه‌سنجی ترافیکی الزامی است (بند پ ماده ۱۶). اگرچه موارد فوق جزو احکامی هستند که هر مدیر شهری باید توجه جدی به اجرای آنها داشته باشد و در اصل از ضرورت‌های هر اقدام شهری در حوزه حمل‌ونقل شهری هستند، ولی در همین بخش در ماده ۱۷ گفته شده برای هماهنگی میان سرمایه‌گذاری در بخش حمل‌ونقل همگانی با الگوهای کاربری زمین بایستی نسبت به انجام مطالعه و توسعه شهر مبتنی بر حمل‌ونقل عمومی اقدام شود. در حالی که با تحقق مضمون این حکم قانونی اولاً، هیچ برداشت و درک شفاف و مفهومی از آن نمی‌شود و ثانیاً، معلوم نیست قانون‌گذار از بیان این ماده قانونی می‌خواهد چه نتیجه‌ای بگیرد.

بخش هفتم همین فصل با عنوان «استفاده از سیستم‌های هوشمند در مدیریت و روان‌سازی جریان ترافیک» آمده است و چند حکم ضروری به شرح زیر را مورد توجه قرار می‌دهد:

- اعمال «مدیریت، کنترل و نظارت بر عملکرد جابه‌جایی بار و کالا در شهر تهران» با در اختیار داشتن فناوری‌های روز و پیشرفته
- تأمین وسایل متحرک مورد نیاز برای توزین وسایل نقلیه سنگین در سطح شهر تهران به‌ویژه در مبادی ورودی شهر (الف ماده ۱۸)

- مکانیزاسیون سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی و نیمه‌عمومی (بند الف - ۱۹)

- توسعه و مراکز کنترل ترافیک و زیرساخت‌ها و سامانه‌های سیستم‌ها و تسهیلات حمل‌ونقل یعنی؛

- نصب دوربین‌های ثبت تخلف سرعت در بزرگراه‌ها
- نصب دوربین ثبت تخلف مکانیزه تعرض خودروهای غیر مجاز به مسیرهای ویژه

- نصب دوربین‌های ثبت مختلف عبور از چراغ‌های راهنمایی و رانندگی

- افزایش ظرفیت ذخیره‌سازی اطلاعات مرکز داده مرکز کنترل ترافیک تهران

- افزایش زیرساخت‌های فیبر نوری در شهر تهران
- نصب و توسعه دوربین‌های نظارت تصویری در سطح شهر تهران.

با وجود این احکام مفید و مؤثر (در ماده ۲۰ این قانون)، عنوان شده که تمهیدات لازم در راستای ساماندهی حمل‌ونقل مسافر و بار با وسایل نقلیه شخصی و جابه‌جایی موتورسیکلت در شهر تهران صورت گیرد. در حالی که معلوم نیست منظور از این تمهیدات چیست؛ زیرا بار مفهومی این ماده از قانون بایستی جنس و نوع تمهیدات را تصریح کند تا مجری به‌صورت دقیق و شفاف و بدون تفسیرپذیری به انجام آنها اقدام کند.

در مجموع، آسیب‌پذیری این بخش از برنامه ناشی از عدم اختیار شهرداری تهران، عدم راه‌اندازی سامانه ثبت تصادفات و نبود انسجام در اطلاعات دستگاه‌های ذی‌ربط، کمبود زمین و قیمت بالای تملک برای پارک‌های آموزش ترافیک، عدم توجیه اقتصادی برای مشارکت بخش خصوصی، عدم همکاری فراسازمانی، عدم استقبال شهروندان از برقی کردن موتورسیکلت‌ها به دلیل نرخ بالا و فقدان سیاست‌های مشخص در خصوص پارک حاشیه‌ای تحت پوشش است که سیاست‌گذاران در تدوین و ارائه این برنامه توجه واقع‌گرایانه به آنها نداشته‌اند.

در مجموع کامیابی و ناکامی‌های حوزه حمل‌ونقل و ترافیک در برنامه دوم شهرداری تهران، نقاط قوت و ضعف عملکرد سالانه مواد، احکام و اهداف کمی و عملیاتی این برنامه در سال پایه (سال ۱۳۹۲) و پایان شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۶ به شرح زیر است.

۲-۶- حوزه مأموریتی محیط زیست و خدمات شهری

در این فصل (سوم) از قانون علاوه بر شرح وظایف و مأموریت‌های محیط زیست و خدمات شهری، جهت‌گیری‌های راهبردی این حوزه از فعالیت‌های شهرداری مورد بحث و توجه قرار گرفته‌اند.

مأموریت‌های ذکر شده در این حوزه عبارت‌اند از:

- توسعه و نگهداری انواع فضاهای سبز شهری

- مدیریت پسماندها

- مدیریت آرامستان‌ها و ساماندهی گلزار مطهر شهدا

- مدیریت مبادین میوه و تره‌بار

- ساماندهی صنایع و مشاغل شهری

- زیباسازی شهری

- مدیریت فروشگاه‌های شهروند

با توجه به این تکالیف و مأموریت‌ها، جهت‌گیری‌های راهبردی این حوزه از فعالیت‌های شهرداری در برنامه عنوان شده است. در چارچوب جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های راهبردی تعریف‌شده، احکام برنامه به تفکیک در قالب چهار برنامه ارائه شده است.

- توسعه یکپارچه و متوازن فضای سبز شهری و پیراشهری

- ارتقاء سطح سلامت، بهداشت و محیط زیست شهری

- زیباسازی و هویت‌بخشی سیما و منظر شهری

- تأمین مناسب نیازهای شهروندان در زمینه خدمات شهری

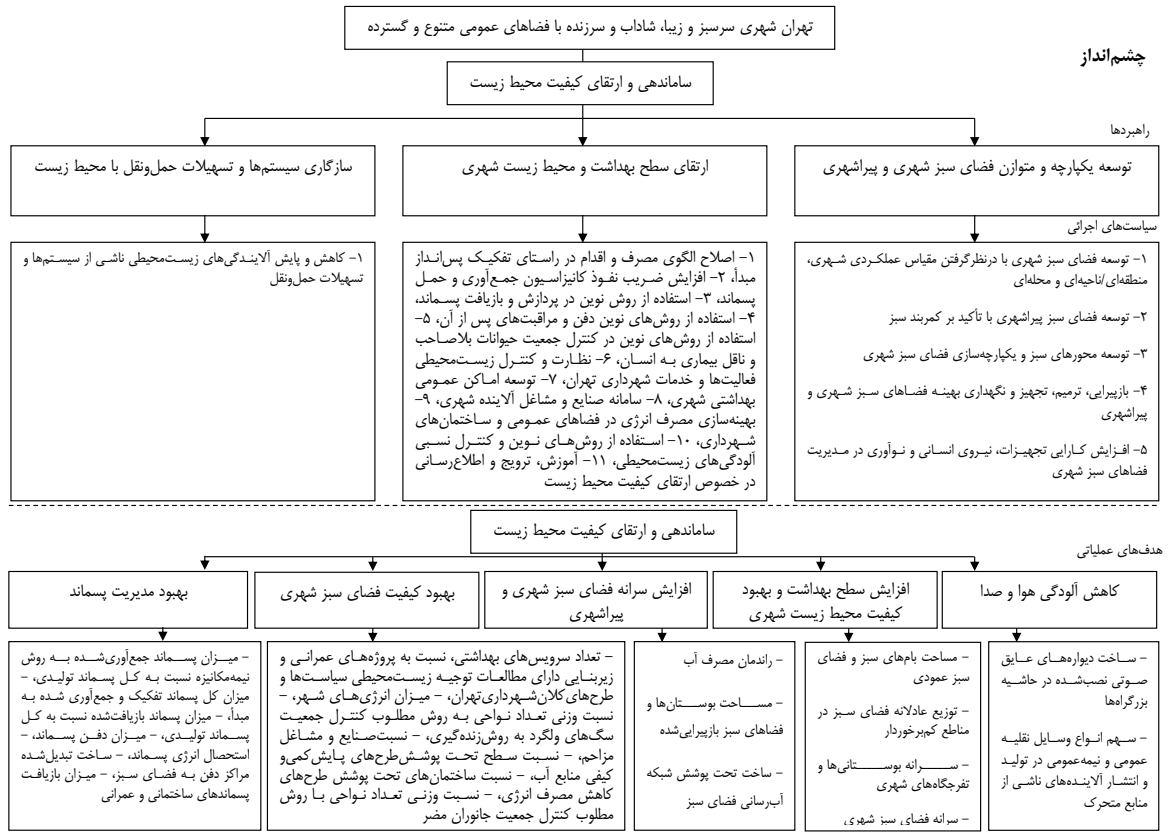
حال برای شناخت نقاط قوت و ضعف این برنامه یا آسیب‌شناسی آن، هر کدام از بخش‌ها مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرند.

بخش اول این فصل با عنوان «توسعه یکپارچه و متوازن فضای سبز شهری و فرابخشی» حاوی هشت ماده و ۹ بند و شش تبصره است.

در بند الف - ماده ۲۱ آمده است که شهرداری موظف است، عرصه‌های جدید و توسعه کمی و کیفی فضاهای سبز شهری در شهر تهران را با تأکید بر بسترسازی لازم برای آموزش و جلب مشارکت شهروندان شناسایی و نسبت به توزیع متوازن بوستان‌ها و تفرجگاه‌ها در سطوح مختلف عملکردی محله‌ای و منطقه‌ای اقدام کند؛ طوری که سرانه کل فضاهای سبز شهری از ۱۴/۴ متر مربع کنونی به ۱۷ متر مربع، سرانه بوستان‌ها و تفرجگاه‌های شهری از ۵/۵ متر مربع کنونی به ۶/۷ متر مربع و همچنین سرانه فضای سبز در مناطق کمتر برخوردار به حداقل شش متر مربع در پایان برنامه افزایش یابد.

درباره این بند از ماده قانونی مذکور، چند نکته قابل ذکر است؛ اول اینکه گفته شده شهرداری باید برای عرصه‌های جدید و توسعه کمی و کیفی فضاهای سبز شهری در تهران برای آموزش و نیز جلب مشارکت شهروندان بسترسازی کند، دچار ابهام است؛ هم از لحاظ مفهومی و هم اجرایی. به عبارت دیگر، از یک‌سو، منظور این قانون از توسعه کمی و کیفی فضاهای سبز شهری که باید آموزش بسترسازی صورت بگیرد، نامشخص است؟ و از سوی دیگر معلوم نمی‌کند که آیا منظور از مشارکت شهروندان از حیث سرمایه‌گذاری مالی و فیزیکی است یا اجتماعی و فرهنگی؟ دوم، ظرف پنج‌سال چگونه با توجه به کمبود منابع و ظرفیت‌های اجتماعی، اقتصادی و حتی اجرائی می‌توان فضاهای بوستان‌ها و تفرجگاه‌ها و فضای سبز را در شهر با توجه به شاخص‌های تعریف‌شده به منصفه اجرا در آورد؟

به نظر می‌رسد تدوین و تصویب‌کنندگان این برنامه باید در ابتدای بند ب ماده ۲۱ مبنی بر تدوین طرح موضوعی ساماندهی پارک‌ها و فضاهای سبز شهری تهران در مقیاس‌های مختلف، نحوه و چگونگی تأمین اراضی مورد نیاز فضاهای سبز و پارک‌ها را می‌آوردند و سپس با توجه به کمبودها و شرایط و مقتضیات جامعه شهری بند الف ماده



همچنین در مواد ۲۳ و ۲۴ برای شهرداری در حوزه توسعه فضاهای سبز و استفاده از منابع آبی تکالیفی عنوان شده است که اگر چه مطلوب و لازم هستند، ولی تمامی آنها در مدت‌زمان برنامه نمی‌توانند اجرا شوند، زیرا در بسیاری از نقاط شهر با کمبود نزولات آسمانی در این سال‌ها مواجه خواهیم بود.

در برخی از تکالیف مندرج در مواد قانون برنامه، گاه مأموریت‌هایی به شهرداری سپرده شده که باید در طول یک برنامه پنج‌ساله صدرصد اقدامات مورد نظر را به اجرا درآورد در حالی که در طول فعالیت‌های شهرداری، طی سال‌های متمادی اقدام مورد نظر زیر ۱۰ درصد به انجام رسیده است (ماده ۲۵). از این رو مشخص نیست بر مبنای چه شاخص‌ها و ظرفیت‌های اجرایی شهرداری می‌تواند پوشش برنامه پایش کیفی منابع آب موجود (چاه و قنات) را از میزان هشت درصد فعلی به ۱۰۰ درصد تا پایان برنامه برساند.

در بخش اول این فصل در مواد ۲۶، ۲۷ و ۲۸ نیز چند وظیفه برای شهرداری تهران در نظر گرفته شده است. این وظایف به ترتیب به شرح ذیل اند:

- احداث تصفیه‌خانه‌های استاندارد از جمله نصب و راه اندازی سیستم‌های کوچک تصفیه، از میزان ۱۵ هزار متر مکعب فعلی به میزان یک میلیون و ۷۵۰ هزار متر مکعب تا پایان برنامه

- تهیه برنامه نحوه همکاری شهرداری با سایر دستگاه‌ها در شهر تهران برای ارتقای بهداشت عمومی و سلامت شهروندان جهت جلوگیری از آبیاری اراضی زراعی دشت جنوب تهران با پساب‌های آلوده

- تهیه طرح عملیاتی «استفاده از آب خام و احیای قنات و سایر منابع آبی با اتخاذ روش‌های نوین علمی در زمینه آبیاری فضای سبز»

موارد و تکالیف مزبور اگر چه از جمله مسائل شهر تهران هستند که می‌بایستی مورد حل و فصل قرار گیرند، ولی اقداماتی که علی‌الاصول

مزبور عنوان می‌شود؛ کما اینکه در بند پ همین ماده، تا حدی به بررسی جامع راهکارهای شناسایی و تملک اراضی برای توسعه متوازن فضای سبز در مناطق کم‌برخورد تحت عنوان تهیه طرح «توزیع متوازن فضای سبز شهر تهران در سطوح عملکردی مختلف» اشاره شده است. اما در انتهای بند پ فوق‌الذکر به گسترش فضاهای سبز عمودی، کشاورزی و باغ‌سبزه‌ها به ویژه در مناطقی که با کمبود عرصه برای توسعه فضای سبز مواجه است، اشاره می‌کند که جا دارد توجه کنیم که نه تنها این امر در سال اول برنامه ممکن نیست، بلکه ابتدا بایستی در این زمینه فرهنگ‌سازی و بستری لازم فراهم شود.

علاوه بر موارد مذکور، صرف‌نظر از مضامین مطلوب و مناسب در بندهای ت و ث ماده ۲۱، در بند ج همین ماده به استانداردهای پارک‌های موضوعی ویژه معلولان، در راستای بهبود کیفیت فضای سبز و پاسخگویی به نیازهای روحی، آموزشی و تحقیقاتی به ویژه گروه‌های سنی و جنسی تکلیف شده که بیشتر جنبه رویکردی و نظری دارد تا یک کارکرد اجرایی. یا در بند چ، تدوین کنندگان و قانون‌گذاران وارد جزئیات و نوع گیاهان در توسعه فضای سبز شهری شده‌اند که نه ذکر چنین احکامی مرسوم است و نه لازم که تا این حد وارد جزئیات مسائل اجرایی شوند. به عبارت دیگر تمامی مواردی که در بندهای ج، ح، و خ ماده ۲۱ با آن همه طول و تفصیل ارائه شده، لازم نبوده و در یک جمله می‌شود شهرداری را به توسعه فضای سبز متناسب با شرایط و مقتضیات آب و هوایی، کالبدی و غیره در شهر تهران مکلف کرد.

گذشته از ماده ۲۲ که اگر چه مأموریت تعیین‌شده در آن لازم است، ولی هدف‌های کمی بیان شده در آن با توجه به ظرفیت‌ها و شرایط اجرایی و مالی شهرداری تهران بیشتر آرمانی تلقی می‌شوند و بعید به نظر می‌رسد هدف‌های مزبور ظرف پنج سال برنامه تحقق پیدا کنند.

جدول شماره ۶: کامیابی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه محیط زیست و خدمات شهری

ردیف	کامیابی
۱	توجه به رعایت ضوابط و استانداردهای مناسب‌سازی فضاهای شهری در بوستان‌های مناطق مختلف
۲	تدوین سند همکاری شهرداری تهران با ارگان‌های مختلف (جلوگیری از آبیاری اراضی زراعی دشت جنوب تهران با پساب‌های آلوده) و ارسال به شورای اسلامی شهر تهران برای بررسی و تصویب
۳	توجه به آموزش شهروندان در زمینه تفکیک پسماند در مبدأ
۴	تدوین دستورالعمل حفاظت، تقویت ارتباطات و پیوستگی اکوسیستم و کریدورهای اکولوژیکی شهر
۵	تدوین شاخص‌های ارزیابی تنوع زیستی شهر تهران
۶	اجرای ساختمان انرژی در مناطق شهرداری
۷	ارزیابی پروژه بزرگ و کوچک‌مقیاس و مشمول مطالعات ارزیابی محیط زیستی

جدول شماره ۷: ناکامی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه محیط زیست و خدمات شهری

ردیف	ناکامی
۱	مبانی نظری و نقشه راه تدوین برنامه دوم مبهم و بدون استدلال و استناد
۲	بی‌توجهی به پیامدها و نتایج اجرای برنامه بر رضایت‌مندی شهروندان
۳	عدم وجود نگرش سیستمی در تدوین برنامه
۴	ارتباط چشم‌اندازها به سیاست‌ها، راهبردها و مواد برنامه به شکل صوری
۵	نبود راهبردها و سیاست‌های برنامه منتج از تحلیل‌های SWOT تهیه‌شده در اسناد پشتیبان برنامه
۶	فقدان اولویت‌بندی اقدام و جهت‌گیری استراتژیک در برنامه
۷	دقیق و واقعی نبودن برآوردهای مالی جدول منابع و مصارف برنامه (در مقابل تغییرات پیش‌آمده در محیط اقتصادی و مالی کشور، و شهرداری تهران از انعطاف اجرائی لازم برای تأمین هزینه‌های برنامه برخوردار نیست)
۸	عدم معرفی پروژه‌های کلان و مهم شهر در طول پنج سال برنامه
۹	انتزاعی، غیر واقع‌بینانه و ایده‌آل‌گرایانه بودن برخی از احکام برنامه
۱۰	بی‌توجهی به برخی از وظایف و عملکردهای ذاتی شهرداری تهران
۱۱	مشکل اعتبارات و تملک عرصه‌های مورد نیاز در خصوص توسعه فضای سبز درون‌شهری
۱۲	عدم تحویل عرصه از سوی بخش‌های عمرانی در خصوص توسعه فضای سبز درون‌شهری
۱۳	رشد ارزش افزوده زمین در کلان‌شهر تهران در زمینه توسعه فضای سبز درون‌شهری
۱۴	باقت و تراکم جمعیتی و ساختمانی در مناطق کم‌برخوردار در خصوص توسعه فضای سبز درون‌شهری
۱۵	کاستی در همکاری از سوی نهادهای ذی‌ربط از جمله سازمان جنگل‌ها و مراتع در خصوص تخصیص اراضی مستعد جنگل‌کاری و بلامعارض در زمینه توسعه فضای پیراشهری با تأکید بر طرح کمربند سبز
۱۶	ارزش افزوده زمین و تبدیل‌شدن آن به ارزش مبادلاتی در خصوص میبانت و حفاظت از باغات
۱۷	هزینه سنگین نگهداری از باغات توسط مالکین و بهره‌برداران و عدم امکان کسب درآمد مناسب در خصوص میبانت و حفاظت از باغات
۱۸	تخریب منابع آبی پایدار باغات مانند تخریب قنوات به دلیل عملیات عمرانی در شهر (همچون ساخت بزرگراه‌ها و پروژه‌های بزرگ) و افت سفره‌های آب زیرزمینی و کاهش آب چاه‌ها و عدم اجازه کف‌شکنی چاه‌ها توسط سازمان آب در خصوص میبانت و حفاظت از باغات
۱۹	فوت صاحبان اصلی تعداد زیادی از باغات و انتقال آنها به وراثت که منجر به تعدد مالکان و به دنبال آن اختلاف و توجه ناکافی به باغات می‌شود.
۲۰	ارزش افزوده زمین و تبدیل‌شدن آن به ارزش مبادلاتی در خصوص میبانت و حفاظت از باغات
۲۱	هزینه سنگین نگهداری از باغات توسط مالکین و بهره‌برداران و عدم امکان کسب درآمد مناسب در خصوص میبانت و حفاظت از باغات

- اقدام به عملیات برفروبی با استفاده از فناوری های نو
با نگاهی به این موضوعات و بعضاً دیگر مسائل در شهر تهران،
ملاحظه می شود که در این بخش از برنامه هیچ گونه اولویت بندی ای
برای حل و فصل و حتی برنامه ریزی نشده است، بلکه انجام همه این
موضوعات و مسائل به صورت یکسان تکلیف شده است. اگر چه اغلب
این موضوعات جنبه مطالعاتی، برنامه ریزی، ارائه برنامه، تهیه طرح
یا ساماندهی و ... دارند، ولی این نوع مأموریت ها باید طبق اهداف
تعریف شده و سیاست های مرحله بندی شده و در یک بازه زمانی
مشخص داده شود، تا هم مسئولین در شهرداری بر اساس منابع مالی،
ظرفیت های اجرائی و کارشناسی خود بتوانند به گونه ای مطلوب عمل
کنند و هم سیاست گذاران و قانون گذاران بتوانند بر اساس شاخص های
مشخص و معین اقدامات انجام شده را مورد ارزیابی و سنجش قرار دهند.
نکته دیگر قابل ذکر در باره مفاد و مضامین مواد مندرج در این بخش
این است که به نظر می رسد شرح وظایف و مأموریت های این حوزه
از فعالیت شهرداری به طور کامل یک به یک به صورت احکام برنامه
در آمده اند و در واقع از هیچ فرمول یا قاعده برنامه ریزی پیروی نکرده
است. به علاوه، این بخش با سایر موارد مذکور در بخش های فصل سوم،
مقایسه، اصلاح و تلفیق نشده تا موارد تکراری حذف یا تلفیق شوند.
بخش سوم فصل سوم با عنوان «زیباسازی و هویت بخشی سیما و
منظر شهری» است.

این بخش حاوی شش ماده قانونی است و در مجموع چند موضوع یا
مسئله را در شهر تهران مورد بحث قرار داده و شهرداری تهران را موظف
به حل و فصل آنها کرده است. این موضوعات که عمدتاً به زیباسازی شهر
مربوط می شوند، عبارت اند از:

- ارتقای کیفی هنرهای محیطی با اولویت هنرهای شهری ماندگار و
بهره گیری از آموزه های اسلامی - ایرانی

- طرح نورپردازی شهر تهران

- تقویت خاطرهای جمعی به منظور ارتقای هویت شهری

- تمرکز بر شهر پیاده مدار به منظور تقویت زندگی شهری

- تهیه برنامه عملیاتی زیباسازی شهر تهران

- ساماندهی وضعیت گورستان های متروکه و فعال

- زیباسازی شهر

ملاحظه می شود که این بخش مانند بخش دوم از هیچ اولویت بندی ای
بر خوردار نیست و فقط به صورت انتزاعی بر خی از پارامترهای سیاسی
شهری اسلامی - ایرانی مورد توجه قرار گرفته اند. اگر چه با انجام دقیق
و ساماندهی هر یک از موارد مذکور در این بخش نمی توان مدعی شد
که یک سیمای شهری اسلامی - ایرانی حاصل خواهد شد؛ زیرا هیچ
ساختار جدیدی ایجاد نمی شود، تحول عملکردی یا سیاست گذاری
جدیدی نیز به وجود نمی آید و در عمل روح جدیدی در کالبد شهر
دمیده نخواهد شد، بلکه بر یک سری فعالیت های ظاهری و فرمالیستی
تأکید شده است. در واقع عدم ذکر این گونه مسائل و درج مواد تکلیفی
در برنامه با این مضامین هیچ آسیبی به وظایف و تکالیف ذاتی شهرداری
نمی رساند، بلکه حجم مطالب را دوچندان کرده است. به عبارت دیگر
بود و نبود آنها یکی است.

بخش چهارم از فصل سوم «به تأمین مناسب نیازهای شهروندان در
زمینه خدمات شهری» اختصاص یافته است و در پنج ماده قانونی وظایفی
برای شهرداری تهران به منظور رفع مسائل و مشکلات موجود در شهر در
نظر گرفته شده است. اهم اقدامات ذکر شده در این بخش عبارت اند از:

- توسعه مراکز تهیه و توزیع کالاهای مصرفی خانوار با رویکرد
محله محوری

باید در یک بازه زمانی طولانی تر و یک برنامه اولویت بندی شده، صورت
گیرند در طول یک برنامه پنج ساله منظور شده اند و به نظر می رسد این
هدف در این مدت کوتاه محقق نشود؛ زیرا هم منابع مالی محدود است
و هم ظرفیت های اجرائی در شهرداری و هم عدم هماهنگی با سایر
دستگاه های اجرائی این اهداف را با تأخیر مواجه می کند.

بنابراین، چنین تکالیف یا مأموریت هایی مستلزم وجود گزارش های
مبنی بر تحلیل و تبیین وضع موجود است که در آن تحلیل وضع موجود،
سطح مشکلات و راه حل های رفع آنها را نشان دهد. در حالی که اولاً، اسناد
و شواهد مکتوب در این زمینه در دسترس نیست که این وضعیت را نشان
دهد، در ثانی معلوم نیست اولویت این مسائل تا چه حدی است و برای
رتق و فتق آنها شهرداری از چه امکانات و ظرفیت هایی برخوردار است؟

بخش دوم از فصل سوم قانون برنامه پنج ساله دوم شهرداری تحت عنوان
«ارتقای سطح سلامت، بهداشت و محیط زیست شهری» است. این بخش
به چند مسئله یا موضوع مبتلا به شهری اختصاص یافته است، از جمله:

- ارائه برنامه عملیاتی و تفصیلی مدیریت پسماند

- تهیه برنامه اجرائی طرح آموزش، فرهنگ سازی شهروندان و تفکیک
از مبدأ، با هدف اصلاح الگوی مصرف و حفظ منابع و سرمایه های
طبیعی

- انجام مطالعات جامع و بهره گیری از توان کارشناسان مجرب داخلی
و خارجی برای شناسایی تکنولوژی های مناسب به منظور بازیافت
پسماندها و تولید گودهای کمپوست

- ساماندهی و کنترل گازهای گلخانه ای ناشی از دفن پسماند با انجام
مطالعات لازم و استفاده از پتانسیل های قانونی

- تهیه برنامه عملیاتی مدیریت پسماندهای ساخته و عمرانی

- تأمین منابع مالی پایدار و بهبود عملکرد در تمامی بخش های
مدیریت پسماند

- تهیه طرح توجیه فنی و اقتصادی برای پروژه های مدیریت پسماند با
پیش بینی نحوه تأمین منابع مالی

- استحصال انرژی از پسماند با استفاده از روش های نوین و سازگار با
محیط زیست و تأمین مالی مورد نیاز از پسماندهای تولیدی و محل های
دفن

- تهیه برنامه اجرائی و عملیاتی کنترل جمعیت بلاصاحب و ناقل
بیماری به انسان

- ایجاد سازوکارهای مناسب جهت پیش و ارزیابی تأثیر پروژه های
عمرانی شهر (قبل، حین و بعد) از نظر شاخص های سلامت، ایمنی و
زیست محیطی

- حفاظت از تنوع زیستی و میراث طبیعی شهر و شناسایی و ثبت آثار
طبیعی تهران

- تدوین برنامه عملیاتی ارتقای کیفیت محیط زیست شهر تهران

- تدوین معیارها و شاخص های زیست محیطی و توسعه پایدار شهری
- افزایش تعداد سرویس های عمومی

- ساماندهی اصولی صنایع و مشاغل آلاینده شهری

- بهسازی مشاغل و صنوف و تدوین شاخص ها

- ساماندهی جایگاهی عرضه مطبوعات

- بهینه سازی مصرف منابع پایه شامل آب، برق، گاز و مواد اولیه

- کاهش تولید پسماند

- انجام بستر سازی لازم برای استفاده حداکثری از انرژی های
تجدیدپذیر

- ارائه ساختار سازمانی مناسب واحد محیط زیست و توسعه پایدار شهر
- اقدام به پایش سالانه محیط زیست



- افزایش تعداد میادین و بازارهای شهرداری
 - آموزش، بیمه، احراز هویت، شناسنامه‌دار کردن کارگران و تکریم مراجعان
 - جایگزین کیسه‌های پارچه‌ای، نایلکس تجزیه‌پذیر در تمامی فروشگاه‌های زنجیره‌ای
 - مطالعه و امکان‌سنجی ایجاد میادین میوه و تره‌بار و فروشگاه‌های بزرگ و جامع شهروند
 - انجام مطالعات لازم و تملک ظرفیت‌های شناسایی شده و گزینه‌های موجود برای آرامستان‌های جدید
 - استفاده از مصالح در روش‌های نوین زه‌کشی و دفع آب‌های سطحی در معابر و پیاده‌روها
 - تکمیل مطالعات و احداث طرح پایلوت تونل مشترک تأسیسات شهری مطابق با اولویت‌های طرح جامع شبکه تونل‌های مشترک تأسیسات شهری
 گرچه هریک از این تکالیف با جزئیات بیشتر در بندها و تبصره‌های مختلفی مورد توجه قرار گرفته است، ولی کل این مواد و بندهای ذی‌ربط آنها را می‌توان در سه گروه عمده طبقه‌بندی کرد:
 اول، عرضه محصولات کشاورزی و مواد غذایی. دوم، مطالعه و ساماندهی خدمات پژوهشی و تملک ظرفیت‌های شناسایی شده برای آرامستان‌ها و فعالیت‌های فرهنگی و اجرای طرح پایلوت. سوم، ارائه خدمات برای تأمین رضایت‌مندی زائران بهشت زهرا و اصلاح و تکمیل سیستم زه‌کشی معابر.
 با این اوصاف ناگفته نماند که از نظر آسپ‌شناختی این بخش از برنامه، هیچ‌گونه اولویت و مرحله‌بندی در اجرای فعالیت‌ها انجام نشده و هر آنچه برای رفع نیازهای شهر تهران لازم و ضروری به نظر می‌رسد، مطرح نکرده‌اند. در حالی که تأمین این‌گونه خدمات اگرچه مفید و مناسب برای شهروندان تلقی می‌شوند، ولی دارای پیامدهای متعددی است. از جمله به خودی خود سبک زندگی جدیدی با فرهنگ روزمره برای مردم ایجاد می‌کند؛ در حالی که در همین برنامه آهنگ کلی و درون‌مایه اصلی برنامه، توسعه اجتماعی و سبک زندگی ایرانی-اسلامی تعریف شده است. به عبارت دیگر، این گروه از خدمات به نحوی که ذکر شده، با رویکرد انتزاعی سبک زندگی ایرانی-اسلامی در تناقض آشکار است.
 به‌علاوه، طبق بند و ماده ۴۸ این قانون، شهرداری موظف شده کیسه‌های پارچه‌ای و نایلکس تجزیه‌پذیر در تمام فروشگاه‌های شهروند و میادین تره‌بار جایگزین کند. اما باید توجه داشت که اگر چه چنین الزامی، گاهی درست و در راستای سیاست‌های حفظ محیط زیست است، ولی باید ملاحظه کرد که این اقدامات یک امر تدریجی است و محدود به یک برنامه پنج‌ساله نمی‌شود؛ زیرا کارخانجات متعددی با سرمایه‌های زیادی هم‌اکنون به تولید کیسه‌های پلاستیکی مشغول‌اند و تغییر این خط تولید نه تنها مستلزم صرف سرمایه‌های عظیم بیشتری است، بلکه یک اراده همه‌جانبه و عزم راسخ در فرهنگ‌سازی و زمینه‌سازی اجتماعی در همه حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی را می‌طلبد. در حال حاضر با توجه به فضای فرهنگی و ضعف فرهنگ‌سازی، تحقق امر مذکور در این دوره از برنامه‌ریزی مقدور و شدنی نخواهد بود.
 از سوی دیگر، برخی از احکام مندرج در بندهای ذیل ماده ۴۸، بیشتر جنبه توصیه‌ای، شعاری و تبلیغاتی دارند؛ زیرا در جامعه شهری تهران، یک جامعه مدنی قوی (اجتماعات مسئولیت‌پذیر، انجمن‌های صنفی قوی، اجتماعات مستقل مدنی و نهادهای حقوقی و علمی مستقل) که بتواند از حقوق مردم حمایت کند و با کمک برنامه‌ریزی و

مدیریت ملی و شهری راه‌های خلق رانت، رانت‌خواری، گران‌فروشی و فروش کالا و خدمات بی‌کیفیت را بگیرد، وجود ندارد. بنابراین، تأکید بر حفظ رویکرد خدمات‌رسانی ارزان و سهیل‌الوصول چندان کارآمد و اثربخش نخواهد بود. به‌علاوه در جامعه ایران و بالطبع جامعه شهری همچون تهران که هزینه مبادله بسیار بالاست، تأکید بر موارد مذکور یک امر توصیه‌ای بی‌خاصیت به نظر می‌رسد.
 به هر ترتیب، برای کمک به اقتصاد خانواده و خدمات‌رسانی ارزان و سهیل‌الوصول باید سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی از یک‌سو و سیاست‌ها و برنامه‌های شهری از سوی دیگر، به‌طور مطلوب و واقع‌گرایانه ایجاد شود و در سطوح مختلف به صورت تدریجی دست‌اندرکاران به‌طور هماهنگ اقدام به برنامه‌ریزی‌های لازم برای ایجاد زمینه‌سازی‌های مطلوب و غیره کنند.
 نکته آخر درباره مفاد و مواد این بخش از برنامه این است که اشاره به افزایش ظرفیت دقیق دفن اموات در شهر تهران، و انجام مطالعات مربوطه در این زمینه اگرچه تا حدی مختص خدمات شهری است، ولی با توجه به جنس و نوع اقدامات مربوط به نیازمندی‌های شهری شهروندان در این بخش با دو موضوع دیگر فعالیت‌های مندرج در آن همخوانی و سازگاری ندارد.
 در پایان، به این نکته باید اشاره کرد که در دو مسیری که در حوزه مأموریتی محیط زیست و خدمات شهری در این برنامه با چشم‌انداز «تهران شهری سرسبز و زیبا، شاداب و سرزنده با فضاهای عمومی متنوع و گسترده» تعریف و ترسیم شده، نمی‌توان یک سازگاری منطقی دریافت کرد و این نمونه‌ای از ناسازگاری منطقی در این برنامه است که در همه حوزه‌های مأموریتی این برنامه صدق می‌کند.
 در مجموع کامیابی و ناکامی‌های حوزه محیط زیست و خدمات شهری در برنامه دوم شهرداری تهران، نقاط قوت و ضعف عملکرد سالانه مواد، احکام و اهداف کمی و عملیاتی این برنامه در سال پایه (سال ۱۳۹۲) و پایان شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۶ به شرح زیر است.

۳-۶- احکام حوزه مأموریتی ایمنی و مدیریت بحران
 فصل چهارم این برنامه نیز با ذکر مقدمه‌ای آغاز شده است. در این مقدمه به اختصار شرحی از وظایف و مأموریت‌های این حوزه از فعالیت شهرداری آمده و سپس ضمن بیان این امر که شهرداری تهران در زمینه مدیریت بحران بیشتر نقش هماهنگ‌کننده فعالیت دستگاه‌های اجرائی اعم از محلی و واحدهای تابعه را دارد و در زمینه ایمنی و آتش‌نشانی و تمامی فرآیندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، امور اجرائی، عملیاتی و نظارت نیز به‌عنوان مجری ایفای نقش می‌کند. برنامه توسعه و مدیریت شبکه آب‌های سطحی و ایمن‌سازی شهر در برابر سیلاب را نیز مدیریت می‌کند. با توجه به این وظایف، مأموریت‌ها و نیز جهت‌گیری‌های راهبردی این فصل از برنامه‌ها، مأموریت‌ها و اقدامات را مقرر کرده است:

- توسعه شبکه زیرساخت‌های مناسب و رویکردهای پیشگیرانه
- کاربست اصول پدافند غیر عامل در شهر تهران
- ارتقای نقش شهروندان در مدیریت بحران
- ایمن‌سازی زیرساخت‌ها و شریان‌های حیاتی، حساس و مهم شهری
- ایجاد نظام مدیریت واحد برای هماهنگی و یکپارچگی در امور مدیریت بحران
- برنامه‌ریزی و اعمال مدیریت بحران اجتماع‌محور و نهادگرا از طریق نهادسازی محلی؛ توانمندسازی قابلیت واکنش اضطراری ... و
- تشکیل‌های محله‌ای

ورود برنامه در این بخش، تشکیل همین کارگروه است که می‌توان گفت تحقق وظایف مزبور با کمک این کارگروه ماهیت برنامه‌ای پیدا می‌کند و گرنه در صورت نبود برنامه، شهرداری باید مأموریت‌های (اقدامات) مزبور را در حیطه وظایف شهری انجام می‌داد.

همچنین در مواد ۵۴ و ۵۵ به سازوکارهای لازم برای اجرای شیوه‌نامه فنی گودبرداری‌های ساختمانی، ارائه لایحه ارتقای سطح ایمنی ساختمان و فضاهای شهری، ارتقای فرهنگ ایمنی و آموزش شهروندان تهرانی اشاره شده است. البته در بندهای ذیل ماده ۵۵ به نظام بازرسی ایمنی و آتش‌نشانی با اولویت تمامی ساختمان‌ها و فضاهای شهری پرخطر (بند پ)، تمهیدات لازم و مکانیزم‌های تشویقی و مشارکت در تأمین تجهیزات اولیه ایمنی و آتش‌نشانی اماکن عمومی (بند ت) و گسترش مقاوم‌سازی عناصر غیر سازه‌ای (بند ث) شده است که همگی طبق قانون جزو وظایف شهرداری‌ها محسوب می‌شوند و قانون برنامه پنج‌ساله دوم مجدداً متناسب با شرایط جدید شهری بر آنها تأکید کرده است و می‌توان گفت همه این موارد ماهیت برنامه‌ای دارند.

در ماده ۵۶ همین قانون علاوه بر موارد فوق در حیطه ساخت‌وسازها، بر برنامه‌ریزی و بازبینی و اصلاح فرآیند صدور پروانه و گواهی‌های تمامی ساختمان‌ها تأکید و شهرداری را موظف کرده برای تدوین ضوابط و استانداردهای به‌روز و بومی‌شده لایحه‌ای را ارائه دهد.

همچنین در مواد ۵۷ الی ۶۰، این قانون وارد محیط و مسائل آب و مدیریت آب‌های سطحی، خطرپذیری سیلاب شهر و احیای رودخانه‌ها و پساب‌ها شده است. نکته قابل ذکر در این حیطه از مباحث این است که برنامه به جزئیات فعالیت‌ها و تک‌تک و مورد به مورد مسائل آب‌های سطحی و غیره وارد شده است که به نظر می‌رسد برای مدیریت شهری در عمل چالش‌هایی را ایجاد می‌کند. ضمن اینکه قانون نه‌تنها در انجام این امور اولویت‌بندی نکرده بلکه به همه جزئیات و مسائل ذکر شده پرداخته و شهرداری را موظف به اجرائی کردن همه آنها کرده است.

بر پایه این توضیحات، احکام برنامه در این فصل در چند بخش ارائه و به زیور قانون درآمده است؛ اما نکته حائز اهمیت این است که در مقدمه این فصل، دو نکته مبهم و نامفهوم وجود دارد: یکی بیان عبارت‌های بلند و نامفهوم از نظر محتوا و دیگری استفاده از واژگان و اصطلاحاتی که نیازمند توضیح و تعریف‌اند، از جمله «مدیریت بحران اجتماع محور و نهادگرا» که سازوکار چنین مدیریتی تعریف نشده است.

با این اوصاف، این فصل شامل سه بخش است که تکالیف و مأموریت‌های مذکور در این حوزه از فعالیت شهرداری به شرح زیر تعریف و تعیین شده‌اند:

۱- ایمن‌سازی شهر در برابر سوانح طبیعی و انسان‌ساز (بخش دوازدهم)

۲- بهبود سیستم ایمنی و مدیریت بحران (بخش سیزدهم)

۳- کاربست اصول پدافند غیر عامل در شهر تهران (بخش چهاردهم) در بخش اول فصل یعنی ایمن‌سازی شهر در برابر سوانح طبیعی و انسان‌ساز با هدف افزایش ضریب ایمنی ساخت‌وسازها در شهر تهران چند وظیفه عمده برای شهرداری (ماده ۵۳) تعیین شده است که عبارت‌اند از:

- به‌روزرسانی و تدقیق و یکپارچه‌سازی مکانی و سازوکارهای رفتاری گسل‌های شهر تهران و شناسایی محدوده‌های گسلی

- تهیه نقشه پهنه‌بندی خطر لغزش زمین برای شهر تهران و ایمن‌سازی پهنه‌های با خطر بسیار زیاد

از آنجا که تمامی این مأموریت‌ها جزو وظایف ذاتی مدیریت شهری است و عملاً برای تحقق چنین وظایفی یک حوزه خاص نمی‌تواند آنها را عملی کند؛ از این‌رو، این قانون در تبصره‌ای کارگروهی متشکل از معاونت شهرداری و معماری، سازمان پیشگیری و مدیریت بحران، معاونت خدمات شهری، معاونت فنی و عمرانی را برای هماهنگی و انجام وظایف و مأموریت‌های تعیین‌شده تعریف کرده است. در واقع شأن

جدول شماره ۸: کامیابی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه ایمنی و مدیریت بحران

ردیف	کامیابی
۱	تشکیل و آموزش کارگروه‌ها و خانه‌های دوام و ایمنی
۲	آموزش‌های همگانی مدیریت بحران در سطح مدیریت محله
۳	تشکیل بیش از ۲۰۰۰ گروه مدیریت بحران اماکن
۴	برقراری نسبی همکاری‌های بین‌المللی با نهادها و انجمن‌های جهانی
۵	بهبود زمان پاسخگویی به حریق
۶	تهیه نقشه گسل‌ها و پهنه‌های گسلی شهر تهران
۷	تکمیل و ارائه ویرایش اولیه نقشه‌های تخلیه امن شهر تهران
۸	تهیه، تصویب و تکمیل نقشه راه‌های اضطراری
۹	شکل‌گیری و توسعه پایگاه‌های پشتیبانی مدیریت بحران
۱۰	رشد کمی مناسب ایستگاه‌های آتش‌نشانی
۱۱	شکل‌گیری برنامه‌های مناسب در فاز پیشگیری و کاهش خطرپذیری و فاز آمادگی

جدول شماره ۹: ناکامی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه ایمنی و مدیریت بحران

ردیف	ناکامی
۱	فقدان ابزارهای بررسی اثربخشی آموزش‌های شهروندی و بهره‌برداری از آن
۲	نقصان تطابق برنامه‌های آموزش شهروندان با اهداف کمی و کیفی برنامه
۳	درک غیر مشترک یا ابهام در مفاهیم و شاخص‌های مندرج در برنامه
۴	نامشخص بودن متولیان بندهای برنامه یا وجود متولیان چندگانه و مشترک
۶	فقدان ارتباط مشخص بین سیاست‌ها، راهبردها، برنامه‌ها و پروژه‌ها
۷	انعطاف‌ناپذیری و عدم ایجاد تغییرات لازم در برنامه طی سال‌های اجرای آن
۸	عدم موفقیت در طرح آتش‌نشان داوطلب
۹	عدم تطابق بودجه‌های سالانه با اهداف و مفاد برنامه (نظام بودجه‌بندی سالانه بدون توجه به برنامه تدوین، تصویب، ابلاغ و پرداخت شده است)
۱۰	فقدان توسعه و آموزش مهارتی پرسنل مدیریت بحران و آتش‌نشانی در برنامه
۱۱	عدم توجه به مسائل حرایم در شهر تهران
۱۲	به نتیجه نرسیدن لایحه مدیریت بحران کشور در مجلس شورای اسلامی
۱۳	عدم واگذاری بهره‌برداری و مدیریت کامل پایگاه‌های پشتیبانی مدیریت بحران توسط سازمان و برقراری کاربری‌های غیر بحرانی
۱۴	کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های غیر رسمی و بافت‌های فرسوده شهری
۱۵	عدم تدوین برنامه‌ها و ساختار پدافند غیرعامل شهرداری تهران
۱۶	ناهماهنگی و به نتیجه نرسیدن برنامه‌های مشترک بین فاوا و مدیریت بحران
۱۷	به نتیجه نرسیدن برقراری تجهیزات مخابراتی و ارتباطی برنامه در حوزه مدیریت بحران و آتش‌نشانی
۱۸	مکان‌گزینی نامناسب ایستگاه‌های آتش‌نشانی
۱۹	شکل‌نگرفتن مرکز آموزش مدیریت بحران
۲۰	عدم تکمیل ایستگاه‌های شتاب‌نگاری و زلزله‌نگاری
۲۱	فقدان کمی و کیفی برنامه در فاز بازسازی و بازتوانی
۲۲	نقصان برنامه‌های فاز آمادگی



محسوب می‌شوند، ولی مجدداً این وظایف به زیور قانون درآمده‌اند. اگرچه تا حدی این امر به دلیل تحول و تغییرات ایجادشده در شرایط قابل قبول است، ولی برای کاهش و مدیریت بحران‌های مذکور بایستی برنامه‌ریزی، اولویت‌بندی و فعالیت‌های زیربنایی و زمینه‌ای صورت بگیرد تا در عمل کمتر با چالش‌های اجرایی مواجه شود؛ زیرا، قانون برنامه باید نحوه و سازوکارهای همکاری و مشارکت دستگاه‌های اجرایی و ذی‌نفعان در امور شهری را بیان کند، نه اینکه در اکثر موارد به این عبارت بسنده شود که «شهرداری موظف است براساس ظرفیت‌های قانونی با دستگاه‌های اجرایی همکاری نماید».

در بخش دوم این فصل به بهبود سیستم ایمنی و مدیریت بحران (بخش سیزدهم قانون برنامه) پرداخته شده است. این بخش یکی از معضلت‌ترین بخش‌ها در این فصل است و حاوی ۱۹ ماده قانونی و ۲۹ بند و ۲ تبصره می‌شود. با این توصیف، این بخش

در مجموع علاوه بر موارد مزبور، در این بخش بر انجام مطالعات میدانی و تهیه جداول و نقشه‌ها درباره آب‌های سطحی، و تدوین طرح جامع کاهش خطرپذیری سیلاب شهر، جمع‌آوری و هدایت آب‌های سطحی متمرکز شده است. مطالعات به دو گروه از مسائل یکی، تهیه شناسنامه فنی طراحی و اجرای شبکه پایش، تعمیرات موردی، برنامه جامع احیاء و سازماندهی رودخانه‌ها، احداث دریاچه‌های مصنوعی و دیگری، برنامه عملیاتی رعایت حرایم شبکه‌های برق، لوله‌های انتقال سوخت و سایر تأسیسات مهم شهر و نیز تهیه گزارش عملکرد ماده ۶۲ این قانون در مورد وقوع حوادث مربوط پرداخته و برای انجام آنها شهرداری را موظف به انجام آنها کرده است.

با این وجود، با عنایت به این وظایف در حیطه‌ها و موضوعات یادشده، چنین باید گفت که اغلب این موارد متأسفانه جنبه توصیه‌ای به خود گرفته‌اند و در عین حال که جزو وظایف اساسی و ذاتی شهرداری

اتکایی و جبرانی انواع پوشش‌های حمایتی بیمه‌ای و حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی به منظور پیشگیری و جبران خسارت احتمالی حوادث برای شهر و شهروندان از طریق نهادهای ذی‌ربط فراهم کند. در حالی که در مضمون این مأموریت چند ابهام آشکار وجود دارد؛ اول آنکه، آشکار نیست منظور از دستگاه‌های ذی‌ربط کدام‌اند؟ دوم، قرار است این همکاری چگونه و با چه سازوکارهایی انجام شود؟ سوم، منظور از تمهیدات لازم کدام‌اند؟ و نهایتاً اینکه آیا فراهم کردن زمینه و اقدامات اولیه به معنای پیشگیری است یا یک اقدام عملی برای انجام دوروش مذکور و مورد نظر؟ به نظر می‌رسد همین ابهامات و نیز عدم پیش‌بینی یک دستورالعمل اجرایی یا آیین‌نامه همکاری سبب عدم امکان تحقق مضامین مزبور خواهند شد.

۵- در ماده ۷۶ بخش مزبور به اقدامات متعددی در حوزه سلامت، ایمنی و محیط زیست اشاره شده است که در عمل با چالش‌ها و مشکلاتی مواجه خواهند بود؛ زیرا اولاً، معلوم نکرده شهرداری چگونه با دستگاه‌ها و نهادهای مسئول نسبت به نهادینه‌سازی الزامات در حوزه فوق در تمامی فعالیت‌های مدیریت شهری برای صیانت از حقوق شهروندی عمل کند. ثانیاً، وقتی شهرداری مکلف شده تا برنامه عملیاتی آموزش و فرهنگ‌سازی حوزه سلامت، ایمنی و محیط زیست HSE را با هدف پیشگیری و کاهش حوادث شهری و ارتقای ضریب ایمنی در سال اول برنامه تدوین کند (بند ب ماده ۷۶)، بر مبنای کدام سازوکارها و در چارچوب کدام آیین‌نامه‌ای پیش‌بینی چنین اقدامی شده است؟ ثالثاً، برای شهرداری این اقدام یا مأموریت تعیین شده (بند پ ماده ۷۶) که باید با یکپارچگی و تجمیع سیستم‌های مدیریتی مرتبط با حوزه HSE تا پایان سال اول برنامه اقدام کند، چگونه ممکن خواهد بود؟

دستیابی به این هدف، مستلزم انجام اقدامات زمینه‌ای و اولیه‌ای است که تا آن موارد انجام نشود، دستیابی به آن ناممکن است؛ بنابراین نه تنها در یک سال اول برنامه این عمل نمی‌تواند صورت بگیرد بلکه در طول پنج‌ساله برنامه هم با چالش‌ها و مشکلات زیادی مواجه خواهد بود. در نتیجه باید گفت این ماده قانونی در عمل به صورت مطلوب محقق نخواهد شد. قطعاً با توجه به ضرورت اهداف درج‌شده در بندهای این ماده قانونی در برنامه‌های بعدی موضوعیت خواهند داشت و دنبال خواهد شد.

نکته قابل اشاره دیگر، در مورد ماده ۷۶ و بند ج آن درباره ارائه گزارش عملکرد سالانه اجرای برنامه‌های پیشگیرانه HSE این است که وظایف تعیین‌شده در ماده مزبور شامل همکاری دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در راستای صیانت از حقوق شهروندی، تهیه و تدوین برنامه عملیاتی آموزش و فرهنگ‌سازی حوزه سلامت، ایمنی و محیط زیست HSE توسط شهرداری، یکپارچه‌سازی و تجمیع سیستم‌های مدیریت مرتبط با حوزه HSE، تا پایان سال اول برنامه، تدوین شیوه‌نامه و ایجاد نظام مدیریت، بازرسی و نظارت بر عملکرد فعالیت تمامی پیمانکاران شهرداری توسط شهرداری و نهایتاً شناسایی، ارزیابی و بازنگری مستمر خطرات حوزه سلامت، ایمنی و محیط زیست شهرداری است. در حالی که در بند ج ماده مذکور ارائه گزارش عملکرد سالانه اجرایی برنامه‌های پیشگیرانه HSE توسط شهرداری تقلیل به برآورد محاسبات هزینه‌های اجتماعی حوزه سلامت، ایمنی و محیط زیست، آن هم برای آگاه‌سازی و پشتیبانی تصمیم‌گیری مدیران و اعضای شورای شهر شده است.

۶- در دو ماده ۷۷ و ۷۸، شهرداری موظف به تقویت همکاری منطقه‌ای، بین‌المللی و تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی مؤسسات و نهادهای بین‌المللی در حوزه مدیریت بحران، آتش‌نشانی و خدمات ایمنی (ماده ۷۷) شده است. همچنین، طبق ماده ۷۸ شهرداری موظف به ایجاد مراکز آموزش حرفه‌ای مطابق استانداردها

به‌طور کلی بر چند موضوع اصلی در شهر متمرکز شده که به‌طور فشرده عبارت‌اند از:

- مدیریت بحران با استفاده از تجارت جهانی
- تأمین و پیش‌بینی مکان‌های مناسب برای تخلیه امن اضطراری شهروندان
- افزایش چابکی، هوشمندی و سرعت عمل جهت امدادسانی
- استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی تأمین مالی برای مقاومت‌سازی
- تدوین برنامه عملیاتی آموزش و فرهنگ‌سازی حوزه سلامت، ایمنی و محیط زیست
- تدوین شیوه‌نامه بازرسی و نظارت بر عملکرد و فعالیت تمامی پیمانکاران و شهرداری
- شناسایی و عضویت در نهادها و مجامع بین‌المللی صاحب تجربه
- ارائه طرح جامع مدیریت بحران
- با توجه به دامنه گسترده مباحث در این بخش، چند مسئله آسیب‌پذیر از برنامه مشاهده می‌شود:

۱- اگرچه همه مباحث و جزئیات مذکور مثل مکان‌یابی، طراحی و ساخت، بازنگری و کاربست دستورالعمل بهره‌برداری و نگهداری از پایگاه‌های پشتیبانی در مدیریت بحران بسیار ضروری و حیاتی‌اند و اجرای همه اینها در دوره پنج‌ساله برنامه تا حد زیادی از توان اجرایی مدیریت شهری، با توجه به زیرساخت‌ها، ناهماهنگی‌های اجرایی، تنوع مشکلات و ... خارج است؛ بنابراین پیش از توقع به اجرای تک‌تک این موارد باید سیاست‌گذاری توسعه زیرساخت‌ها و تغییر در بنیان‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری شهری انجام شود. زیرا بیان این موارد در بند ب ماده ۶۳ بیشتر ایده‌آلی تلقی می‌شوند تا یک امر واقع‌بینانه.

۲- مسئله «هوشمندسازی شهر و نهادهای مدیریت شهری و ایجاد یک نظام یکپارچه اطلاعات و ارتباطات مدیریت بحران، اورژانس، آتش‌نشانی و ایمنی شهر تهران»، هرچند با سازوکارهایی تعریف شده‌اند، ولی وضعیت کنونی اورژانس، آتش‌نشانی و سایر نهادها و عوامل دست‌اندرکار نسبت به شرایط مطلوب فاصله بسیار زیادی دارند؛ زیرا نیل به این هدف با وسایل و روش‌های پیش‌بینی شده هم مستلزم صرف هزینه‌های بسیار سنگین، وجود نیروهای انسانی ورزیده و با مهارت و هم دسترسی به تجهیزات پیشرفته و امکان هماهنگی مناسب آنهاست.

به‌ویژه با توجه به اینکه این برنامه هدف‌های کمی را بسیار بلندپروازانه دیده است (تهیه نقشه تخلیه امن اضطراری از ۴۰ مورد فعلی به ۲۸۶ محله شهر تا پایان سال دوم برنامه و ۳۷۴ محله شهر تا پایان برنامه)، تردیدها نسبت به عملیاتی کردن این هدف‌های کمی افزایش خواهد یافت.

۳- اجرایی کردن تمامی مأموریت‌های وضع‌شده در مواد ۶۶، ۶۷، ۶۸ و ... به یک انقلاب گسترده در مدیریت شهر تهران نیازمند است؛ چراکه بیشتر فعالیت‌های مدیریت شهری مثل سایر موارد مشابه در سطح ملی سیر حوادث را دنبال می‌کنند و معمولاً پس از وقوع حوادث نسبت به رفع و رجوع آنها تصمیم‌گیری می‌شود؛ بنابراین هنوز فرهنگ برنامه‌ریزی، برنامه‌پذیری و وحدت رویه در این شهر مشاهده نمی‌شود. در نتیجه، بیشتر موارد مذکور چون در مواد قانونی این بخش بلندپروازانه دیده شده، در عمل با چالش‌های نظری و عملی مواجه خواهند شد.

۴- در برخی از مواد مندرج در این بخش، مسائلی در حوزه ایمنی، سلامت و محیط زیست مورد توجه قرار گرفته‌اند که نیازمند توجه جدی‌تر برای تحقق پیش‌بینی‌های صورت گرفته است. به‌عنوان مثال، طبق ماده ۷۵، شهرداری موظف شده تا تمهیدات لازم را به روش‌های



و رویدادهای معمول بین الملل شده تا بدین وسیله جایگاه شهر در نظام بین الملل ارتقا و توانمندی و تربیت نیروهای حرفه‌ای نظام مدیریت بحران و ... افزایش یابد. هر چند این حرکت در جهت تقویت و عضویت شهرداری تهران در مجامع بین المللی سودمند خواهد بود و قانون گذار (شورای شهر) گام بلندی در باره این مهم برداشته است، ولی با توجه به ساختار تصمیم گیری و نظام اجرایی کشور و مدیریت شهری در تهران بعید به نظر می‌رسد در عمل همه خواسته‌های شورای شهر به منصه ظهور برسد؛ زیرا قوانین و مقررات مرزها و باید‌ها و نبایدهای فراوانی را ایجاد می‌کنند.

۷- دو ماده ۷۹ و ۸۰ قانون برنامه پنج‌ساله شهرداری به ترتیب شهرداری را اولاً، موظف به تقویت و اعمال مدیریت واحد و یکپارچه در نظام مدیریت بحران کرده است، ولی این اقدام را شهرداری باید با هماهنگی دستگاه‌های مسئول انجام دهد و در ضمن به ایجاد سامانه واحد ثبت، گزارش دهی تحلیل و مدیریت حوادث شهری مبادرت کند. ثانیاً، شهرداری موظف شده تا تمهیدات لازم برای تسهیلات و تجهیزات اضطراری پایه را اعم از آب، برق و شبکه مطمئن و قابل جایگزینی از طریق سازمان‌های مسئول فراهم کند.

نکته قابل اشاره درباره مضامین این دو ماده این است که اگر چه قانون گذار (شورای شهر) چنین وظایفی را برای شهرداری به تصویب رسانده، ولی با توجه به مشکلات عدیده و دغدغه‌های فراوانی که نسبت به بروز این حوادث احتمالی وجود دارد، مقامات مسئول و شورای شهر احساس دین می‌کنند که مدیریت شهر را مداوماً در حالت آماده باش قرار دهند. با توجه به ساختارهای موجود در شهر که باعث پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه و بدبینانه نسبت به حوادث احتمالی در تهران می‌شود، عملاً مدیریت شهر و به‌ویژه در حوزه فعالیت‌های مزبور در شهر تهران، اقدامات پیش‌بینی شده هیچ‌گاه انجام نمی‌شوند، بلکه اگر هم در دستور کار شهرداری قرار گیرند، چندان به‌صورت دقیق و همه‌جانبه به آنها پرداخته نمی‌شود. به علاوه، اقدامات تکلیفی پیش‌بینی شده بدون اولویت یا مرحله‌بندی مورد توجه قرار گرفته‌اند و این امر سبب بروز ابهام و تناقض در این بخش از برنامه شده است. از جمله اینکه در یک جا، تمهیدات در حین و پس از بحران مورد توجه قرار گرفته (ماده ۸۰) و از سوی دیگر، شهرداری را مکلف به ایجاد ظرفیت و تأمین تجهیزات اضطراری تا پایان سال دوم برنامه (تبصره ذیل ماده ۸۰) کرده است.

در هر حال، توجه به حوادث و بحران‌های احتمالی در شهر تهران حیاتی، بسیار مهم و حائز اهمیت است، ولی به دلایلی که گفته شده مدیریت شهری در حد یک احتمال به آنها می‌نگرد؛ بنابراین این مسئله به صورت یک دغدغه جاری باقی خواهد ماند و در عمل همه اقدامات پیش‌بینی شده انجام نمی‌شود.

سومین بخش از فصل چهارم مربوط به کاربست اصول پدافند غیر عامل در شهر تهران است. در این بخش به‌طور کلی چهار موضوع به شرح زیر مورد توجه قرار گرفته‌اند:

- تهیه طرح پدافند غیرعامل شهر تهران
- رعایت پیوست‌های ایمنی و مدیریت بحران، الزامات کاهش خطرپذیری و شاخص‌های پدافند غیر عامل شهر و تهیه تفاهم‌نامه‌های همکاری مشترک
- بسترسازی و ارتقای توانمندی‌های سخت‌افزاری
- نکته حائز اهمیتی که درباره این مأموریت‌ها می‌توان اشاره کرد، این است که اگر چه شهرداری می‌تواند به مأموریت‌های تعیین شده بپردازد، ولی با توجه به اینکه همه حوادث و بحران‌های احتمالی، بر

حسب احتمالات مورد توجه قرار می‌گیرند، در عمل اقدامات تکالیفی مقرر انجام نمی‌شود. ضمن اینکه در اینجا قانون گذار می‌بایست بحران را اهم و مهم می‌کرد تا شهرداری بر حسب اولویت‌ها عمل کند. به عبارت دیگر، شهر تهران با توجه به پیش‌بینی‌هایی که انجام می‌شود، باید در برابر بحران‌ها و رخداد‌های احتمالی همواره در حالت آماده باش باشد، ولی مشکل اساسی این است که شهرداری آن چنان اقتداری ندارد تا وظایف سازمان‌ها و نهادهای مؤثر در مدیریت بحران، ایمنی و پدافند غیر عامل شهر را تعیین کند.

به‌طور کلی باید از نظر آسیب‌شناسی این برنامه به مواردی همچون عدم آموزش کامل جمعیت بالغ شهری؛ عدم ارزیابی مستمر آموزش دیدگان، عدم به‌روزرسانی سرفصل‌های آموزشی؛ نامشخص بودن جامعه هدف در این برنامه، نامشخص بودن سهم و میزان مشارکت معاونت‌های فرهنگی و اجتماعی، سازمان پیشگیری و مدیریت بحران و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی؛ بی‌توجهی به مقوله مدیریت بحران امکان؛ غیر واقعی برآورد کردن هدف‌های کمی، عدم واگذاری بودجه تصویبی به مدیریت بحران در زمان بحران، عدم تصویب طرح بیمه شهروندان، عدم همکاری مناسب سازمان‌های مسئول و مدیریت بحران و هماهنگی مناسب در این زمینه؛ عدم تدوین برنامه کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده شهری؛ عدم ایجاد ساختار پدافند غیرعامل در واحدهای شهرداری و سایر نهادها؛ عدم تهیه نقشه‌های گسلی برای کل شهر تهران؛ عدم تهیه طرح ایجاد سامانه اعلام وضعیت اضطراری و آماده باش اشاره کرد که عملاً این بخش را دچار ناکامی کرده است.

در مجموع کامیابی و ناکامی‌های حوزه ایمنی و مدیریت بحران در برنامه دوم شهرداری تهران، نقاط قوت و ضعف عملکرد سالانه مواد، احکام و اهداف کمی و عملیاتی این برنامه در سال پایه (سال ۱۳۹۲) و پایان شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۶ به شرح زیر است.

۴-۶- حوزه مأموریتی شهرسازی و معماری

در فصل پنجم در ذیل مقدمه‌ای که حاوی شرح وظایف و مأموریت‌های قانونی و جهت‌گیری‌های راهبردی این حوزه در برنامه مزبور است، احکامی درج شده که شهرداری بایستی طی پنج سال برنامه به اجرای آنها اقدام کند. در شرح وظایف این حوزه از فعالیت شهرداری به مواردی همچون تهیه و نظارت راهبردی طرح‌های توسعه شهری، بازنگری طرح تفصیلی یکپارچه، تهیه طرح‌های موضعی و موضوعی توسعه شهری، ساماندهی نماد و سیمای شهر، ساماندهی حریم شهر، بافت‌های تاریخی و پهنه‌های طبیعی واجد ارزش شهر تهران و نیز نوسازی بافت فرسوده اشاره شده است. همچنین در چارچوب جهت‌گیری‌های راهبردی، پنج بخش به شرح زیر مورد توجه قرار گرفته و احکام ذی‌ربط در همین چارچوب برای اجرا به تصویب رسیده‌اند.

- ۱- برنامه‌محوری در انتظام‌بخشی به کالبد و فضای شهری تهران (بخش پانزدهم)
 - ۲- نظارت و کنترل ساخت‌وساز در شهر و حریم تهران (بخش شانزدهم)
 - ۳- بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری (بخش هفدهم)
 - ۴- احیاء و بازنمایی هویت ایرانی - اسلامی در منظر شهر تهران (بخش هجدهم)
 - ۵- توسعه عرصه‌های عمومی و فضاهای فرهنگی - اقتصادی شهر تهران در ابعاد شهری، ملی و جهانی (بخش نوزدهم)
- در هر یک از این بخش‌ها شهرداری موظف شده تا طبق احکام برنامه

یک تا پنج ساله، میسر است؟ آیا نهاد تصویب‌کننده این برنامه توجهی به ظرفیت‌های راهبردی و اجرائی شهرداری کرده است؟

با توجه به این مسائل انتظار می‌رود همه این موارد کلی طی یک برنامه پنج‌ساله به منصفه ظهور برسد. در حالی که سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان هستند که باید طرح‌ها و برنامه‌های پیش‌بینی شده را اولویت‌بندی کنند و در قالب یک برنامه راهبردی و سیاست شهری جامع تکالیفی را برای شهرداری تعیین کنند.

ماده ۸۷ این قانون، شهرداری را به انجام و تهیه و تصویب طرح‌های مبادی ورودی شهر تهران با لحاظ اصول و ضوابط معماری اسلامی-ایرانی تا پایان سال اول برنامه موظف کرده است. در حالی که منظور از طرح‌های مبادی و همچنین اصول و ضوابط معماری اسلامی-ایرانی را مشخص نکرده که حاوی چه ویژگی‌هایی باید باشند. آیا تاکنون معیارها یا مبانی نظری مشخصی تعریف شده که معلوم کند منظور از اصول و ضوابط معماری اسلامی-ایرانی چیست؟ پس از آن، بر اساس چه مطالعات و نتایجی از تحقیقات می‌توان بخش خصوصی را برای سرمایه‌گذاری و با ارائه تعریف بسته‌های سرمایه‌گذاری مناسب، این طرح‌ها را عملیاتی کرد؟

ماده ۸۹ به پیگیری، تصویب و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های مهم در حریم شهر تهران اشاره کرده است. با اینکه مفاد تکلیفی مندرج در این ماده قانونی به همه جزئیات اشاره دارد و لازم‌الاجراست؛ به نظر می‌رسد از توان اجرائی شهرداری در این مدت تعیین شده خارج است و اگر هم صورت بگیرد معمولاً با تأخیر و فراتر از یک تا پنج سال برنامه انجام خواهد شد. از این گذشته، برنامه، بایستی در خصوص اجرای تکالیف تعیین‌شده در ابتدا اصلاح تشکیلات و بهبود فرآیندهای مدیریت حریم شهر تهران را مورد توجه و تأکید قرار دهد و سپس بر پایه اصلاحات اعمال‌شده انتظار پیگیری تصویب و اجرای طرح‌ها و پروژه حریم تهران را داشته باشد.

بخش دوم از فصل پنجم تحت عنوان «نظارت و کنترل ساخت‌وساز در شهر و حریم تهران» که در واقع بخش شانزدهم قانون برنامه را تشکیل می‌دهد، شامل دو ماده و ۱۵ بند است. گرچه این بخش محدود به دو ماده قانونی شده ولی هر یک از این مواد به دامنه وسیعی از موضوعات در حوزه ساخت‌وساز در شهر و حریم تهران معطوف شده‌اند. اجمالاً به مواردی از آنها اشاره و نسبت به درجه و میزان تحقق آنها در طول برنامه اشاراتی می‌شود. ماده ۹۰ این قانون درباره نظارت و کنترل ساخت‌وساز است. به همین منظور مأموریت‌ها و تکالیفی را برای شهرداری در نظر گرفته است از جمله:

- ارزیابی عوامل مؤثر بر تحولات قیمت و اجاره‌بهای زمین و ساختمان در شهر تهران

- اصلاح ساختار عملیاتی و سازمانی

- تدوین، بازبینی، پایش و اصلاح ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری

- همکاری و تفاهم با سازمان نظام‌مهندسی ساختمان

- تدوین سازوکارهای صدور پروانه و گواهی پایان کار ساختمانی

- مطالبه شناسنامه فنی و ملکی ساختمان از متقاضی برای تمامی

ساختمان‌های احداثی شهر تهران

- استقرار سازوکارهای نظارتی ویژه بر سیما و منظر تمامی

ساخت‌وسازهای انجام‌شده

- تدوین ضوابط ساختمان‌های بادوام و برقراری سازوکارهای اخذ

عوارض مضاعف به منظور جلوگیری از تخریب ساختمان‌های بادوام در

شهر تهران

اقداماتی را انجام دهد. در اینجا سعی می‌شود با اشاره به هر یک از موضوعات مورد بحث، ارزیابی‌ها و آسیب‌های این موارد را مورد بحث و شناسایی قرار دهیم.

در بخش نخست (بخش پانزدهم برنامه) این فصل، احکام برنامه در ۴ ماده و ۱۷ بند و دو تبصره ارائه شده‌اند.

آنچه در ماده ۸۶ این قانون آمده حاکی از این است که شهرداری تهران موظف است، طرح‌های موضعی و موضوعی ذیل طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران را مطابق زمان‌بندی به شرح ذیل انجام دهد:

- در شش ماه اول برنامه پالایش و اولویت‌بندی تهیه طرح‌های موضعی و موضعی مناطق شهر تهران تدوین شوند؛ به طوری که ۵۰ درصد از طرح‌ها تا پایان سال اول، و ۵۰ درصد سایر طرح‌ها تا پایان سال دوم برنامه تهیه شوند؛

- پیگیری تصویب و اجرای تمامی طرح‌های موضعی و موضعی مذکور - نظارت و مدیریت و راهبری تمامی طرح‌های تکلیفی مذکور مصوب مراجع ذیصلاح در طول سال‌های برنامه

- اصلاح رابطه ساخت‌وساز با نظم درآمدی شهرداری و تدوین شیوه‌های درآمدی نوین و پایدار برای شهرداری

- ارائه راهکارهایی مبتنی بر عدم اتکاء به فروش و تأکید بر اجاره اراضی و املاک و ارائه نظام‌نامه

- دریافت و پردازش بازخوردهای طرح جامع و تفصیلی

- دریافت تأییدیه حمل‌ونقل برای پروژه‌های بزرگ مقیاس شهرسازی و بالعکس (تهیه ضوابط پروژه‌های بزرگ مقیاس شهرسازی و حمل‌ونقل)

- ایجاد تسهیلات تشویقی برای ترغیب خروج پادگان‌ها و اراضی نظامی از شهر تهران

- تدوین و بازنگری در ضوابط معماری و شهرسازی

- پیگیری تصویب و اجرای طرح تدقیق مکان‌یابی پهنه‌های بلندمرتبه‌سازی در شهر تهران

- تأکید بر توسعه امکانات و زیرساخت‌های حرکت افراد پیاده، معلولان، کودکان و سالمندان در تمامی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری

- پیگیری احیای نهاد تهیه طرح‌های موضعی و موضعی و نظارت و حسن اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران

ملاحظه می‌شود که تمامی تکالیف و برنامه‌های مورد اجرا و پیش‌بینی شده در طرح‌های تفصیلی و جامع شهر تهران اعم از موضعی و موضعی در طول این برنامه بایستی پیگیری، تصویب و اجرا، نظارت و مدیریت شده، و رابطه ساخت‌وسازها با نظام درآمدی شهرداری اصلاح شود.

بازخوردهای طرح‌های مذکور دریافت و پردازش شود، تمامی ضوابط معماری و شهرسازی بازنگری و ضوابط ذی‌ربط تدوین شود، نسبت به مکان‌یابی پهنه‌های بلندمرتبه‌سازی در شهر پیگیری‌های لازم صورت بگیرد و مورد تصویب و اجرا قرار گیرد. بر توسعه امکانات و زیرساخت‌های حرکت افراد پیاده، معلمان، کودکان و سالمندان در

تمامی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری تأکید شود.

همچنین احیای نهاد تهیه طرح‌های موضعی و موضعی پیگیری و بر حسن اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران نظارت شود.

اما آیا همه این تکالیف که علی‌القاعده باید در یک برنامه درازمدت مثلاً ۲۰ ساله انجام شود، طی یک برنامه پنج‌ساله امکان‌پذیر است؟ در

عین حال چگونه می‌توان تمامی طرح‌های موضعی و ناظر بر اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی را مورد توجه و پیگیری قرار داد؟ آیا پیگیری چنین نهادی ماهیت برنامه‌ای دارد و آیا با توجه به اینکه همه مشکلات و مسائل شهری که همه لازم‌الاجرا و مهم هستند، در یک بازه زمانی

جدول شماره ۱۰: کامیابی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه معماری و شهرسازی

ردیف	کامیابی
۱	تهیه بودجه‌های سنواتی و پیشنهاد آن به شورا براساس برش‌های بودجه
۲	تعیین اولین گام‌های نظام برنامه‌ریزی در شهرداری تهران در قالب برنامه دوم
۳	ایجاد و ابلاغ مأموریت و وظایف هر بخش
۴	ایجاد امکان پایش عملکرد هر بخش براساس وظایف
۵	هدفمند و برنامه‌محور شدن بخش‌های ذی‌ربط
۶	موظف‌شدن هر بخش به انجام فعالیت در راستای اهداف تعیین‌شده
۷	تعریف چشم‌انداز و راهبردهای آتی شهر
۸	ایجاد انگیزه و هدف در عملکردهای بخش‌های مختلف حوزه
۹	ایجاد نظام برنامه‌ریزی مدون در شهرداری تهران

جدول شماره ۱۱: ناکامی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه معماری و شهرسازی

ردیف	ناکامی
۱	مشخص نبودن مکانیزم‌های تصویب، کنترل، نظارت و اجرا در برخی از احکام
۲	هم‌جنس نبودن و هم‌وزن نبودن احکام ذیل بندهای مواد
۳	عدم ارتباط با مأموریت‌های شهرداری یا حوزه شهرسازی و معماری
۴	نبود توجه به امکان‌سنجی طرح‌ها و اولویت‌بندی مناسب آنها برای اقدام
۵	عدم تعیین نقش سازمان‌های درگیر و وظایف هر یک به‌طور جداگانه
۶	نبود توجه به مشارکت تمامی کنش‌گران در فرایند تحقق برنامه
۷	فراهم نبودن امکان سنجش میزان تغییرات کیفی
۸	وجود خلأ قانونی در برخی از بندها
۹	تحقق‌پذیر نبودن برنامه (به دلیل زمان‌بندی نادرست و عدم تخصیص بودجه طرح‌ها و غیره)
۱۰	عدم انطباق ضوابط و مقررات پیشنهادی با وضعیت موجود در طرح تفصیلی
۱۱	نبود همکاری و هماهنگی بین نهادی و تحقق مدیریت یکپارچه شهری
۱۲	تسریع در روند تصویب دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها در ارتباط با اسناد فرادست
۱۳	اصلاح برنامه‌ها و پروژه‌های پیشنهادی براساس واقعیت موجود
۱۴	عدم تعیین اهداف و برنامه‌ها در بخش‌های مختلف حوزه شهرسازی براساس واقعیت وضع موجود
۱۵	عدم تأمین اعتبار و نقدینگی کافی برای تحقق برنامه‌ها (عدم آمایش بودجه‌ریزی در برنامه‌ها)
۱۶	ایجاد تناسب بین اعتبارات ابلاغی و برنامه‌های پیش‌بینی‌شده در بخش‌های مختلف (نبود آمایش بودجه‌ریزی)
۱۷	نبود ضمانت اجرائی برنامه‌های پیشنهادی
۱۸	عدم ثبات مدیریت شهری و تغییر اولویت‌های برنامه
۱۹	نداشتن چارچوب مشخص در برنامه‌ریزی برای جلوگیری از سلیقه‌گرایی مدیریتی

مرغوب و فناوری نوین و تکنولوژی برتر
 - تهیه سازوکارهای مربوط به آموزش ضوابط شهرسازی و معماری به شهروندان در شهرداری‌های مناطق قبل از ارائه گواهی‌های ساختمانی
 - تدوین سازوکارهای استفاده از انرژی‌های نودر ساختمان‌های شهر تهران
 - بهبود فرآیند و هوشمندسازی صدور انواع پروانه و گواهی

- تکمیل، بازنگری و اصلاح قوانین و شرح وظایف جاری در راستای شفاف‌سازی وظایف و تعاملات میان شهرداری تهران و سازمان نظام‌مهندسی ساختمان
 - افزایش طول عمر مفید ساختمان‌های احداثی از طریق تعبیه سازوکارهای نظارتی لازم برای الزام سازندگان به بهره‌گیری از مصالح

ساخت‌وسازها و فضای سبز و خدمات هفت‌گانه مذکور به شرط اینکه از روش‌ها و نرم‌افزارهای کارآمد استفاده شود، تا حدود زیادی رصدپذیر خواهند بود. ولی نکته اینجاست که آیا اقدامات و زیرساخت‌های دیجیتال در شهر در حد مطلوب ایجاد شده و دست‌اندرکاران و بهره‌برداران نیز از چنان قابلیت‌هایی برخوردار هستند که از نتایج چنین پایش‌ها و ارزیابی‌ها استفاده کنند. واقع امر این است که در حوزه‌های هفت‌گانه یادشده یا درمورد ساخت‌وسازها و فضاهای سبز در شهر تهران هنوز اطلس جغرافیایی و شناسنامه آنها تدوین و به‌روز شده در اختیار نیست. پس چگونه قانون‌گذار درحالی که خلأهای قانونی نیز وجود دارد، شهرداری و عوامل آن را موظف می‌کند تا اقدامات ذیل ماده ۹۱ را به انجام رسانند؟ اینجاست که باید گفت این نوع تکالیف به دور از یک سیاست‌گذاری یا برنامه‌ریزی واقع‌بینانه است. در عین حال باید افزود که از مفاد این ماده قانونی بر نمی‌آید که اقدامات مورد انتظار ماهیت برنامه‌ای داشته باشند و از همه مهمتر اینکه باید افزود که این تکالیف صرفاً براساس مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران صورت گرفته و درواقع پژوهش و مطالعه‌ای دقیق و به‌روز انجام نشده که این نوع مسائل شناسایی و برآمده از آنها باشند. در نتیجه به نظر می‌رسد اگر چه در شهرداری اقدام به انجام چنین وظایفی کنند، ولی شرایط و ظرفیت‌های موجود از جمله عدم امکان سنجی و اولویت‌بندی مناسب مأموریت‌های تکلیفی در شهر و نیز ضعف در توان اجرایی و نیز ساختار اداری و اقتصادی کشور و شهر تهران اقتضا نمی‌کند که تمامی مفاد و مضامین فوق عملی شود.

در بخش سوم از فصل پنجم «با عنوان بهسازی و نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری» آمده که اختصاصاً معطوف به بافت‌های فرسوده شهری است. این بخش که درواقع بخش هفدهم قانون برنامه محسوب می‌شود، حاوی یک ماده و ۱۰ بند است. هدف این بخش تحقق تسهیل‌گری و تسریع فرآیند نوسازی با جلب مشارکت سرمایه‌گذاران، مالکان و ساکنان، فروش املاک یا تملک مستقیم در صورت عدم مشارکت مالکان، استفاده از ابزارها و راه‌اندازی نهادهای تأمین مالی و با مشارکت و مساعدت شهرداری در پرداخت عوارض و مطالبات و درخواست به ادارات ثبت جهت انجام عملیات ثبتی است. از این‌رو برای دستیابی به این هدف، قانون‌گذار وظایفی را به عهده شهرداری گذاشته تا در طول سال‌های برنامه انجام دهد. خلاصه این وظایف به شرح زیر عنوان شده است:

- احیا و نوسازی سالانه ۱۰ درصد از بافت‌های فرسوده مصوب شهری
- بازنگری و به‌روزروی دوره‌ای ضوابط تشویقی نوسازی بافت‌های فرسوده و ناپایدار

- تدقیق محدوده‌های جدید بافت فرسوده و ناپایدار و ارائه به مراجع قانونی
- جذب سرمایه‌های بخش خصوصی و مردمی و ظرفیت‌های بین‌المللی تأمین مالی در بافت فرسوده

- تأمین و ارتقای کمی و کیفی خدمات و تأمین زیرساخت‌ها
- تسهیل اجرای پروژه‌های ارزش‌افزا و محرک توسعه در بافت‌های فرسوده

- برنامه‌ریزی، طراحی و به‌بهره‌برداری رساندن اراضی ذخیره نوسازی مصوب طرح جامع شهر تهران جهت تأمین سرانه‌های خدماتی انتفاعی و غیر انتفاعی مورد نیاز محلات شهر تهران
- تدوین ضوابط و شیوه‌های مدیریتی متنوع مداخله در انواع مختلف بافت‌های فرسوده شهری

- طراحی سازوکار همکاری بین دولت و شهرداری به منظور بهره‌مندی از تخفیفات عوارض با راه‌اندازی صندوق‌های توسعه محلی

ساختمانی.

ملاحظه می‌شود که برای نظارت و کنترل بر ساخت‌وسازهای انجام‌شده، و در حال انجام و آن مواردی که در آینده ساخته خواهند شد، چه اقداماتی باید انجام شود.

اما درمورد آسیب‌شناسی این ماده از قانون باید گفت اولاً، وظیفه‌ای را که تصویب‌کنندگان قانون در بند الف ماده ۹۰ تعیین کرده‌اند تا شهرداری عوامل مؤثر بر تحولات قیمت و اجراء بهای زمین و ساختمان در شهر تهران را ارزیابی و نیز تمهیدات لازم برای کنترل و هدایت این تأثیرات را اتخاذ کند، عملاً از عهده شهرداری خارج است و اگر هم بتواند چنین ارزیابی‌ای به عمل آورد، به دلیل تأخیر عوامل ذی‌ربط و پیچیدگی موضوع نمی‌تواند چندان مؤثر و کارآمد باشد؛ زیرا سازوکارهای تصویب، کنترل، نظارت و اجرای برخی از احکام نامشخص‌اند. ثانیاً، مواردی که قانون‌گذار در بندهای ب و ر همین ماده قانونی مبتنی بر اقدامات مؤثر بر نظارت و کنترل ساخت‌وساز تکلیف کرده تا شهرداری انجام دهد. در صورتی که همه موارد به شکل مطلوب انجام شوند، باز پیش‌بینی می‌شود که به‌طور دقیق نظارت و کنترل بر ساخت‌وسازها صورت نخواهد گرفت؛ زیرا عوامل بسیار متعددی در ساخت‌وسازهای شهر وجود دارد که همه مربوط به قوانین نمی‌شود، بلکه عوامل دیگری مثل ضعف اراده در کنترل و مدیریت و فساد اداری، ناتوانی نهادها و عوامل نظارتی، عوامل ذی‌نفوذ قدرت و ثروت و... وجود دارد که تا این عوامل کنترل نشوند، ضوابط و مقررات پیش‌بینی شده چندان کارآمد نخواهند بود. بنابراین قانون‌گذار تا حد محدودی باید انتظار کنترل و نظارت بر ساخت‌وسازها را داشته باشد. از آن گذشته اجرای همه موارد مذکور در یک دوره زمانی پنج‌ساله امکان‌پذیر نیست و در همان حال دستگاه‌ها نیز به سهولت برای اجرای وظایف مزبور هماهنگ نمی‌شوند. مضافاً، در انجام این وظایف لازم است مرحله‌به‌مرحله و قدم‌به‌قدم نظارت و کنترل بر ساخت‌وسازها صورت بگیرد؛ به این تعبیر که در نظارت و کنترل بر ساخت‌وسازها مهمترین موضوع شناسایی اهم مسائل و اولویت‌بندی آنهاست.

در ماده ۹۱، تأکید بر کنترل و پایش هوشمند تحولات کلیدی و ساخت‌وساز در شهر تهران شده و در همان حال باید گزارش‌های اداری با استفاده از امکانات رصدخانه شهر تهران با تولی‌گری شورای عالی نظارت بر توسعه شهر تهران انجام شود. بنابراین برای دستیابی به این هدف‌ها مقرر شده تا اقدامات به شرح ذیل انجام شوند:

- استقرار سامانه سیانت و رصد هوشمند تغییرات سرانه فضاهای سبز و خدمات هفت‌گانه (آموزشی، درمانی، مذهبی، ورزشی، تفریحی، گردشگری و فرهنگی) شهر تهران

- ارائه گزارش‌های عملکرد سالانه شهرداری در خصوص روندهای ساخت‌وساز و میزان رعایت ضوابط و مقررات در ساخت‌وسازهای شهر تهران
- نظارت بر تغییرات کمی و کیفی باغات و فضاهای سبز شهر تهران
- گزارش تغییرات کمی و کیفی خدمات هفت‌گانه مزبور و میزان انطباق آن با طرح جامع و تفصیلی شهر تهران

- انطباق مفاد پروانه‌های ساختمانی و گواهی‌های پایان کار صادره با مفاد طرح تفصیلی و ضوابط و مقررات مرتبط

- انطباق و انعکاس مجموعه تغییرات مصوب مراجع ذی‌صلاح در طرح تفصیلی و طرح جامع شهر تهران

- کاهش میزان تخلفات ساختمانی در مناطق شهرداری تهران
- استفاده از اراضی ذخیره توسعه نوسازی شهر تهران و کاربری آنها
- انطباق ظرفیت جمعیت‌پذیری با مفاد طرح تفصیلی و طرح جامع شهر تهران.

با یک نگاه واقع‌بینانه می‌توان گفت با توجه به پیشرفت‌های فناوری



(صندوق‌های بهسازی و نوسازی)

- فراهم کردن بستر قانونی لازم و تشکیل کارگروهی با حضور نمایندگان همه دستگاه‌های نظارتی و اجرایی در موضوع نوسازی بافت فرسوده

- آگاهی‌رسانی و ترویج فرهنگ نوسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران از طرق مختلف از جمله دفاتر توسعه و تسهیل‌گیری نوسازی محلات - شناسایی و حمایت از طرح‌های انبوه مسکن در بافت فرسوده و ناپایدار در شهر تهران.

همان‌طور که از مضمون و جهت‌گیری‌های این مجموعه از وظایف برمی‌آید، قانون‌گذار در حوزه بافت‌های فرسوده موردی را از قلم نینداخته و سعی کرده به همه مسائل و موضوعات بافت‌های فرسوده بپردازد و شهرداری را موظف کرده تا در جهت بهسازی، نوسازی و رفع مشکلات احیاء آنها و نیز تأمین مالی و سایر مسائل گام بردارد. اما از نظر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در محدوده زمانی برنامه پنج‌ساله علی‌القاعده همه این موارد اگر چه تا حدی دارای هویت برنامه‌ای هستند، ولی از نظر ظرفیت اجرا و محقق شدن همه آنها با تردید جدی روبه‌روست. بنابراین این نوع برنامه‌ریزی و تکالیف تعیین شده از چارچوب یک برنامه اجرایی خارج است و قطعاً با توجه به موانع و مشکلات و وضعیت جغرافیایی شهر، وضع مالکیت‌ها، عدم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و از همه مهمتر مسئله دانه‌بندی بافت‌های فرسوده امکان احیاء نوسازی و بهسازی در این حد پیش‌بینی شده میسر نخواهد بود. در نتیجه باید گفت در این بخش از برنامه، وظایف و تکالیف تعیین شده بسیار فراتر از توان اجرایی و شرایط و مقتضیات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی موجود در شهر دیده شده و در مجموع می‌توان گفت برنامه‌های تعریف شده بسیار بلندپروازانه، آرمان‌گرایانه و در عمل بسیاری از موارد تحقق‌پذیر نخواهد بود.

بخش چهارم از فصل پنجم به «احیاء و بازنمایی هویت ایرانی-اسلامی در منظر شهر تهران» اختصاص یافته است. این بخش که بخش هجدهم از کل برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری است، مشتمل بر دو ماده و ۱۵ بند و دو تبصره است. البته در این فصل در چند قسمت مختلف از احیاء و بازنمایی هویت ایرانی-اسلامی صحبت شده است، ولی در این بخش اساساً به بازنمایی این هویت توجه شده و شهرداری نیز موظف شده برای تحقق آن طبق این قانون اقداماتی را انجام دهد.

نکته‌ای که در همین ابتدای بحث بخش چهارم لازم است بدان اشاره شود، این است که در متن ماده ۹۳ در این بخش، هویت ایرانی-اسلامی را معادل حفظ و احیاء آثار ارزشمند تاریخی-فرهنگی و طبیعی شهر تهران قلمداد کرده است؛ بنابراین در دو ماده مندرج در این بخش که هرکدام شامل بندهای متعددی هستند، راه‌های نیل به این هدف را تعیین و تکلیف کرده است. شرح مختصر این بندهای تکلیفی به شرح زیر است:

- همکاری و هماهنگی شهرداری تهران با سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری برای شناسایی و ثبت ۱۰۰ درصدی آثار و محوطه‌های تاریخی-فرهنگی و طبیعی شهر تهران
- تسهیل، جذب و تشویق سرمایه‌های بخش خصوصی، عمومی و دولتی
- ایجاد بستر مدیریتی لازم جهت مشارکت، هماهنگی و یکپارچگی همه دستگاه‌های مربوطه اعم از خصوصی و دولتی
- ارائه «سند جامع مدیریت و حفاظت بافت‌ها و بناهای تاریخی-فرهنگی و طبیعی شهر تهران» با همکاری سازمان میراث فرهنگی و گردشگری
- تملک، مرمت و بهره‌برداری محوطه‌ها و آثار تاریخی در شهر تهران

به شکل مردمی

- حمایت از تشکل‌های حرفه‌ای در حوزه حفاظت از بافت‌ها و بناهای تاریخی
- برقراری سازوکارهای آموزشی، رسانه‌ای و تشویقی لازم برای مشارکت ساکنان در راستای احیاء بافت‌های تاریخی شهر تهران.

باید گفت که با ملاحظه اقدامات پیش‌بینی شده که طبق قانون مزبور، شهرداری بایستی انجام دهد، اولاً این اقدامات چه ارتباطی با بازنمایی هویت ایرانی-اسلامی دارند؟ مگر با این پیش‌فرض که آثار فرهنگی و گردشگری مستقر در شهر تهران همگی از آثار ایرانی-اسلامی هستند، در این صورت این سؤال نیز مطرح می‌شود که اگر یک مدیریت شهری و یک دولت غیراسلامی، ولی ملی سر کار بود، غیر از این اقدامات انجام می‌شد؟ گذشته از این، آیا تحقق تک‌تک موارد مزبور با توجه به ظرفیت‌ها، امکانات و منابع انسانی و مالی شهرداری و مشکلات همکاری و هماهنگی با دستگاه‌های ذی‌ربط مثل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، در بازه زمانی پنج‌ساله برنامه همه این اقدامات شدنی است؟ در حالی که نقش سازمان‌های دیگر در این مهم و وظایف هر یک به‌طور جداگانه تعیین نشده است.

مع الوصف، به نظر می‌رسد با توجه به جمیع شرایط و مقتضیات موجود در مدیریت شهری، همه موارد پیش‌بینی شده قابل تحقق نباشند. به‌عنوان مثال تکلیف تعیین شده در بند پ ماده ۹۳ دایر به «ایجاد بستر مدیریتی لازم جهت مشارکت، هماهنگی و یکپارچگی همه دستگاه‌های مربوطه و...» با موانع و مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهد بود. بنابراین اگر شهرداری با همه امکانات و ظرفیت‌های خود بتواند در این بازه زمانی پنج‌ساله برنامه، «سند جامع مدیریت و حفاظت بافت‌ها و بناهای تاریخی-فرهنگی و طبیعی شهر تهران» را تهیه و به تصویب برساند، بسیاری از تکالیف مقرر در این ماده قانونی انجام خواهد شد. ولی از آنجا که در این قانون در هیچ‌یک از مواد، بندها و تبصره‌ها سازوکار همکاری شهرداری با سایر دستگاه‌ها و نهادهای دیگر در قالب آیین‌نامه اجرایی، منشور یا دستورالعمل تعریف نشده، عملاً اجرای این وظایف با مشکلات فراوانی روبه‌رو خواهد شد.

همچنین طبق ماده ۹۴ این قانون شهرداری موظف شده مجموعه‌ای از اقدامات زیر را برای نیل به ساماندهی و ارتقای هویت اسلامی-ایرانی در معماری ابنیه-فضای شهری و سیما و منظر شهر تهران انجام دهد:

- تقویت و تبدیل ظرفیت برای عملیاتی‌شدن پژوهش، برنامه‌ریزی، طراحی و تدوین دستورالعمل‌ها، ضوابط و مقررات لازم برای ارتقای هویت اسلامی-ایرانی در معماری ابنیه، فضای شهری و سیما و منظر شهر تهران
- تهیه طرح و دستورالعمل‌های جامع طراحی، اجرا و نظارت بر سیما و منظر شهر تهران با عنوان «برنامه راهبردی طراحی شهری و مدیریت منظر شهری تهران (تدوین استانداردها و شاخص‌ها و چارچوب‌های طراحی شهری، سیما و منظر شهری و نحوه اجرای آنها)»

- طراحی و انتشار سالانه حداقل ۱۰ الگوی متنوع شهرسازی معماری

اسلامی-ایرانی در مقیاس‌های فضایی شهری گوناگون

- در نظر گرفتن سازوکارهای تشویقی کارآمد برای رعایت ضوابط

اسلامی-ایرانی سیما در ساختمان‌های شهر تهران و ارائه لایحه

پیش‌بینی جایگاه و بررسی و تأیید معماری نماهای ساختمانی

و نورپردازی‌های مربوطه در فرآیند سیستمی صدور گواهی‌های

ساختمانی به هنگام صدور پروانه و نیز تأیید اجرای نما در عملیات

ساختمانی موقع صدور گواهی پایان کار

- تهیه برنامه عملیاتی جامع منظر شبانه شهر تهران در راستای

ساماندهی برنامه‌ریزی و نورپردازی مکان‌های شهری برای توسعه

گردشگری شبانه

- تهیه و پایش و اجرای الگوهای ساماندهی نما و سیما، پوسته و جداره‌ها و فضاهای شهری تهران.
همان‌طور که ملاحظه می‌شود، این وظایف در ذیل ماده ۹۴ قانون برنامه به منظر شهر تهران، ولی با سوگیری نما و هویت ایرانی-اسلامی اختصاص یافته است. در حالی که برای بازنمایی این هویت، توجه به شاخص‌های مربوط نشده است و در واقع از این اصطلاح به صورت کلیشه‌ای استفاده شده و از جمله گفته شده که سازوکارهای تشویقی در این زمینه با رعایت ضوابط اسلامی-ایرانی سیما و منظر در ساختمان‌های شهر تهران باشد. به علاوه در هیچ کجای این برنامه این ضوابط تعریف نشده یا مأخذی در این ارتباط معرفی نشده است. گذشته از این مسئله، بندهای ذیل ماده ۹۴ که حاوی وظایف محوله به شهرداری است، با عبارت‌های بلند و تا حدی مبهم بیان شده‌اند که برای اجرائی کردن آنها هیچ‌گونه اولویت‌بندی و مرحله‌بندی اجرائی در نظر گرفته نشده است. همچنین ذکر این موارد بیشتر جنبه توصیه‌ای و با رعایت ملاحظات است؛ یعنی هویت برنامه‌ای در آنها دیده نمی‌شود. البته همان‌طور که در ماده ۹۳ همین بخش دیده می‌شود، در اینجا نیز این مسئله وجود دارد که هیچ‌یک از موارد مذکور به منظور بازنمایی هویت اسلامی-ایرانی نیستند و بیشتر جنبه شعاری، قشری و تبلیغاتی پیدا کرده‌اند.

- اقدام به طراحی و تصویب طرح مرسوم به «اراضی پادگان قلعه‌مرغی» مرکز و حاشیه بوستان ولایت در راستای تحقق‌پذیری و ارتقای نقش و جایگاه شهر تهران در مقیاس فراملی، ملی و منطقه‌ای و افزایش سهم اقتصاد مدرن با رویکرد تبدیل شهر تهران به شهری دانش‌پایه و تأمین فضا و زیرساخت‌ها و ارتباطات لازم برای ارتقای فعالیت‌پذیری در سطح جهانی و منطقه‌ای.
ملاحظه می‌شود وظایف تعیین شده برای شهرداری در چرخه فعالیت و آن هم علاوه بر طراحی و تصویب احداث بناهای پیش‌بینی شده، با چه معضلات و چالش‌هایی مواجه می‌شود. به‌ویژه زمان‌های تعیین شده برای وظایف مذکور در این بخش به هیچ وجه واقع‌بینانه نیستند و انجام چنین اعمالی در بازه‌های زمانی تعیین شده برای حل این مشکلات ساختاری، اجرائی و کارکردی امکان‌پذیر نیست.
همچنین نظر خبرگان کمیته تخصصی شهرسازی و معماری برنامه سوم توسعه شهری تهران در مورد کامیابی و ناکامی‌های این حوزه در برنامه دوم شهرداری تهران، نقاط قوت و ضعف عملکرد سالانه مواد، احکام و اهداف کمی و عملیاتی این برنامه در سال پایه (سال ۱۳۹۲) و پایان شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۶ به شرح زیر است.

۵-۶- حوزه مأموریتی اجتماعی و فرهنگی

این فصل یکی از گسترده‌ترین فصول این برنامه است و بسیاری از آرزوها و دغدغه‌های دست‌اندرکاران در بخش‌های مختلف در آن گنجانده شده است. غافل از اینکه ماهیت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اجرائی اقتضا می‌کند که از مباحث و ایده‌آل‌ها پر هیز کرده و آنچه عملی خواهد بود و در صحنه عمل امکان اجرای آنها وجود دارد، دستگاه‌ها و عوامل اجرائی موظف به اجرای آن شوند.
مع الوصف، این فصل مانند سایر فصول، با ذکر مقدمه‌ای مشتمل بر مأموریت‌های کلی حوزه اجتماعی و فرهنگی و مهمترین جهت‌گیری‌های راهبردی به مأموریت‌های این حوزه از فعالیت شهرداری تهران به برنامه‌ریزی، سازماندهی اجرائی و هماهنگی، کنترل و بهینه‌سازی فعالیت‌های حوزه مزبور اشاره کرده است، ولی در مبحث جهت‌گیری‌های راهبردی به تفصیل به مواردی اشاره شده که دامنه بسیار مبسوطی دارند و در این طیف گسترده از جهت‌گیری‌ها، هیچ مسئله عمده‌ای در اولویت قرار نگرفته، بلکه در ارتباط با هر یک از این محورها احکام و وظایف شهرداری به صورت ذهنی و تحلیلی در طول پنج‌ساله برنامه تکلیف شده‌اند. در حالی که در چارچوب یک برنامه اجرائی باید اولاً، حد تفصیل فعالیت‌ها روشن و تصریح شود. ثانیاً، مسائل عمده بخش شناسایی و در فرآیند پنج سال برنامه حل شوند. ثالثاً، برنامه باید به گونه‌ای انعطاف‌پذیر، این امکان را ایجاد کند که هر کجا در طول اجرای برنامه لازم باشد، در احکام و وظایف

- در تبصره ذیل ماده ۹۴، شهرداری مکلف به تهیه طرح تمامی پروژه‌ها اعم از عمرانی، حمل‌ونقل و احداث ساختمان‌های زیرمجموعه شهرداری است و باید تمامی ضوابط و منظر شهری را رعایت کند، ولی مشخص نکرده که منظور از ضوابط سیما و منظر چیست و اساساً چگونه شهرداری این همه وظایف را باید انجام دهد؟ این چه مدل از برنامه‌ریزی است که کنشکولی از مواد و بندها و تبصره‌های متعددی در آن عنوان می‌شود که عملاً دستگاه مجری و زیرمجموعه‌های اجرائی آن در یک دوره زمانی حداکثر پنج‌ساله قادر نباشند حداقلی از آنها را عملی کنند؟ با این وصف، به‌طور خلاصه باید گفت وظایف و اقدامات پیش‌بینی شده با احیاء و بازنمایی هویت ایرانی-اسلامی در منظر شهر همخوانی ندارند.

بخش چهارم این فصل (بخش نوزدهم قانون برنامه) که تحت عنوان «توسعه عرصه‌های عمومی و فضاهای فرهنگی-اقتصادی شهر تهران در ابعاد شهری، ملی و جهانی» مطرح شده، از یک ماده و ۵ بند و سه تبصره تشکیل شده است که در مجموع یک‌سری از فعالیت‌های گسترده با هدف ایجاد و تقویت عرصه‌های عمومی و نیمه‌عمومی ملی و جهانی به‌عنوان فضاهایی برای معرفی رویدادهای اجتماعی و هویتی معرف کشور معرفی شده‌اند. در این بخش ملاحظه خواهیم کرد که شهرداری به انجام اموری موظف شده که نه‌تنها از توان اجرائی آن به دور است، بلکه سال‌های بسیاری است که انجام این وظایف با چالش‌ها و هزینه‌های مالی سنگینی روبه‌رو بوده و تصور می‌شود این وضع در سال‌های آتی نیز پابرجا باشد. به‌عبارت دیگر بخش اعظم اقدامات پیش‌بینی شده به دلیل نبود هماهنگی و وحدت رویه و همچنین فقدان اراده واحد نسبت به حل مسائل و مشکلات شهری و کمبود منابع و نبود اولویت در برنامه‌ها (و تا حد زیادی نظام و ساختار ناکارآمد اداری) معطل مانده و مرتباً در همه برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها به شکل یک دغدغه جدی شهری درآمده‌اند (یک نمونه بارز این امر عدم تحقق یکپارچگی اراضی عباس‌آباد و عدم مدیریت واحد آن است).

در این بخش به‌طور خلاصه وظایف زیر به عهده شهرداری گذاشته شده است:

- طراحی و احداث بناها و محوطه‌های عمومی و یادمانی در



تجدید نظر و اصلاحات لازم اعمال شود. رابعاً، برنامه این اجازه را بدهد که پیامدها و ظرفیت‌های اجرایی برنامه بازنشاسی و مورد توجه قرار گیرند و از همه مهمتر، همه وظایف تعریف شده جزء جزء قابل ارزیابی و سنجش باشند. در حالی که در این فصل خواهیم دید که بسیاری از مباحث مطروحه با تکالیف تعیین شده با کلی گویی، پراکنده گویی و غیره واقع‌گرایانه بیان شده‌اند که قطعاً همه آنها در مدت زمان پنج‌ساله برنامه تحقق‌پذیر نیستند و حل هر مسئله یا موضوعی منوط به حل دیگر مسائل شده است. بنابراین، ناگزیر برای اثبات این موضوع، مواد این فصل را در هر بخش مورد بررسی و آسیب‌شناسی قرار داده و به صورت شکلی و محتوایی به آنها اشاره می‌شود.

در این فصل احکام و مأموریت‌های تعیین شده در برنامه در سه بخش به شرح زیر ارائه شده‌اند:

- ارتقای سرمایه فرهنگی و اجتماعی شهروندان از طریق ترویج و اشاعه فرهنگ در چارچوب اسناد بالادستی
- توسعه عرصه‌های عمومی و فضاهای فرهنگی، ورزشی و هنری شهر تهران در ابعاد بین‌المللی، ملی و شهری.

در مجموع این فصل شامل ۱۷ ماده، ۱۵۶ بند و ۹ تبصره است که به تفکیک در هر بخشی از موارد بندها و تبصره‌های ذی‌ربط به طیف گسترده‌ای از مباحث و موضوعات اختصاص یافته‌اند.

در بخش نخست این فصل (بخش بیستم برنامه) به مباحثی مانند توسعه فرهنگ قرآنی، ارتقای آگاهی‌های عمومی، برگزاری جشنواره‌ها و اشاعه فرهنگ نماز، کمک‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری نسبت به احداث، تجهیز، نوسازی و بهسازی مساجد و... برنامه‌های فرهنگی، آموزشی و هنری، حفظ یاد و خاطره شهدا، حمایت از یادواره‌ها، همگرایی فرهنگی و مفاخر و آفرینش‌های دینی و فرهنگی، فرهنگ عمومی جامعه، ترویج سنت و وقف، مسئولیت‌پذیری اجتماعی بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی، شیوه‌های مشارکت و برنامه جامع مسئولیت‌پذیری اجتماعی، توسعه بسترهای به‌روز خلاقیت و پاسخگویی به نیازهای جدید، عرضه محصولات و خدمات فرهنگی و اطلاع‌رسانی مناسب در خصوص برنامه‌ها، محصولات و خدمات فرهنگی پرداخته شده است.

در این بخش نسبت به هر یک از این موضوعات احکامی صادر شده و شهرداری موظف به انجام آنها شده است. به عبارت دیگر در هر یک از این موارد شهرداری موظف شده تا اقداماتی را در راستای توسعه مثلاً فرهنگ قرآنی، اشاعه و ترویج شعایر دینی و فرهنگی (بندهای الف و ب ماده ۹۶)، گرامیداشت مناسبت‌های دینی، آیینی و انقلابی و تقویت هویت اسلامی- ایرانی (بند پ)، بهره‌گیری از رویکردهای محله‌محوری و شهروندمداری در ارتقای سرمایه‌های اجتماعی (بند ث)، اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌های دینی و ملی، توسعه فرهنگ کتابخوانی (بند ث ماده ۹۶) و با جزییات و وظایف متعدد به انجام رساند.

آنچه از مفاد این ماده و بندهای ذیل آن بر می‌آید، حاکی از این است که در اغلب احکام بیان شده کمتر هدف‌های کمی یا شاخص‌های معینی تعریف و ارائه شده‌اند، بلکه اکثر این وظایف تکلیف شده جنبه حمایتی دارند و بنابراین در این موارد سنجش و ارزیابی برنامه کمتر قابل انجام و گزارش‌دهی است؛ زیرا مجری یا شهرداری در فعالیت‌های روزانه خود می‌تواند بدون چنین احکامی در فرآیند مسئولیت‌های خود به این‌گونه اقدامات بپردازد. بر این اساس، این جنبه از تکالیف تعیین شده اغلب جنبه تأکیدی و تبلیغاتی و نه توسعه‌ای دارند؛ به عبارت دیگر، وظایف تعیین شده در ماده ۹۶ و بندهای ذیل آن در صورتی که انجام شوند، نمی‌توانند به ارتقاء سرمایه فرهنگی و اجتماعی شهروندان بینجامد زیرا

شاخص‌های سرمایه‌های فرهنگی و اجتماعی، بسیار متفاوت از این دست از اقداماتی هستند که در مجموعه این ماده قانونی ذکر شده‌اند. به‌عنوان مثال، در این ماده چنین آمده که در راستای ارتقاء سرمایه‌های اجتماعی باید مفاخر و آفرینش‌های دینی، فرهنگی و هنری و... شناسایی و انتخاب شهروند نمونه بر اساس ضوابط و معیارهای مصوب شورا صورت بگیرد و برنامه‌ها و فعالیت‌های دینی و ملی و برپایی جشنواره‌های دینی به اجرا درآیند. در حالی که سرمایه‌های اجتماعی، به شاخص‌هایی مانند اعتماد مردم به همدیگر و احساس رضایت در زندگی و به عملکرد دولت، همبستگی و انسجام ملی، محلی و خانوادگی، کاهش جرم و آسیب‌های اجتماعی و مواردی از این دست بستگی دارد.

در ماده ۹۷ این قانون نیز شهرداری موظف شده تا به منظور مسئولیت‌پذیری اجتماعی بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی، آنها را در راستای کاهش آسیب‌های اجتماعی ترغیب و تشویق کند. در حالی که به نظر می‌رسد، اگر چه چنین امری در بسیاری از کشورهای پیشرفته و شهرهای بزرگ دنیا مرسوم است، ولی در آن جوامع زیرساخت‌های لازم، نهادهای مدنی قوی و شهروندان مسئولیت‌پذیر وجود دارد و در مجموع دولت و ملت نوعی احساس مسئولیت مشترک در پاک‌نگه‌داشتن شهر خود دارند (چون هم مدیریت شهر در انجام وظایف و خدمات‌رسانی خود خوب عمل می‌کند و هم شهروندان متقابلاً مسئولیت‌پذیرند). بنابراین اگر چه توجه به این اصول بجا و مطلوب است، ولی شهری با ویژگی‌های تهران به‌عنوان پایتخت، با گوناگونی فرهنگی، تحرک و جابه‌جایی جمعیتی و ضعف احساس تعلق به مکان و... ایجاد چنین مسئولیتی در آن نیازمند یک محیط سالم و بهداشتی و با ضریب امنیت اجتماعی و روانی بالاست (وجود حکمرانی خوب). لذا با ارائه و تدوین یک «برنامه جامع مسئولیت‌پذیری اجتماعی» با رویکرد مشارکت‌پذیری، حل مشکلات شهری، اخلاق و فرهنگ زیست‌محیطی نمی‌توان توقع تحقق آن را در ظرف یک دوره پنج‌ساله داشت؛ زیرا مسئولیت‌پذیری‌های مزبور یک تلاش مستمر و دائمی در فرآیند زندگی است و با یک کار دستوری ممکن نمی‌شود. ضمن اینکه این سؤال نیز مطرح می‌شود که شهرداری چگونه و بر مبنای چه منشوری، دستورالعملی و با مشارکت نمایندگان کدام گروه یا گروه‌های اجتماعی یا نهادهای دیگر باید اقدام به این مهم کند؟ اینجاست که به نظر می‌رسد همه این وظایف تعیین شده روی کاغذ می‌مانند و هیچ‌گاه به این طریق به منصف ظهور نمی‌رسند.

نکته دیگر که می‌توان در خصوص این بخش از برنامه ذکر کرد، مربوط به تکالیف و وظایف تعیین شده در ماده ۹۸ و بندهای ذیل آن است. در این ماده هدف ارتقای سطح فرهنگ عمومی جامعه و افزایش آگاهی‌های اجتماعی شهروندان عنوان شده است، سپس به اقداماتی اشاره شده که نهایتاً این هدف تأمین شود. در حالی که اقدامات ذکر شده لزوماً منجر به تأمین هدف‌های مذکور نمی‌شود زیرا اقدامات مطروح به شرح ذیل بیشتر در راستای بهبود فضای کسب‌وکار، رونق اقتصادی و تشویق تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان خدمات و محصولات فرهنگی است تا افزایش آگاهی‌های اجتماعی شهروندان و ارتقای سطح فرهنگ جامعه:

- بسترسازی در راستای تشکیل کانون‌های آموزشی، فرهنگی، هنری، ادبی و علمی در فرهنگسراها و سرای محلات
- جهت‌دهی به تولیدات و خدمات فرهنگی، آموزشی و آثار هنری و...
- حمایت از آثار فاخر موسیقایی با محوریت زندگی شهری و هنرهای تجسمی
- حمایت از ناشران، موزعان و کتاب‌فروشان و نیز تجهیز کتابخانه‌های

و ابسته به شهرداری
- توسعه بسترهای به روز، خلاقیت و پاسخگویی به نیازهای جدید، بهبود فضای کسب و کار و وضعیت اقتصادی محله
- برپایی مجموعه جشنواره‌ها
- حمایت از تشکل‌های دینی، فرهنگی، هنری و ورزشی
- اشتراک‌گذاری محصولات و جلوگیری از موازی‌کاری در حوزه‌های فرهنگی و اجتماعی

این بخش از برنامه شامل ۱۲ ماده (از ماده ۱۰۲ تا ۱۱۳) و ۱۲۴ بند و ۹ تبصره است. برای اینکه این بخش از برنامه از نظر آسیب‌شناختی مورد بررسی قرار گیرد، ابتدا هدف‌های منظور در هر یک از مواد ۱۲ گانه فوق‌الذکر مورد توجه قرار می‌گیرند تا ببینیم آیا این هدف‌ها، عنوان کلی این بخش را پوشش می‌دهند یا خیر. سپس هر یک از مواد مزبور مورد به مورد ارزیابی و بررسی و توضیحاتی ارائه می‌شود.
برنامه‌ها و مأموریت‌های مقرر در این بخش عبارت‌اند از:

- تکمیل و اعتلای بنیاد خانواده و جایگاه زن، ارتقای سطح فعالیت‌های بانوان و استیفای حقوق شرعی و قانونی آنها در همه عرصه‌ها، پیشگیری از بروز هنجارهای اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی بانوان ساکن در تهران، توانمندسازی زنان با اولویت زنان آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر، صیانت از حریم حقوق شهروندی برای حضور زنان
- توسعه رفاه اجتماعی، مهار و کاهش آسیب‌های اجتماعی، ساماندهی کارگران فصلی و ساختمانی، گروه‌های آسیب‌پذیر
- ارتقا و ترویج فرهنگ و نهادینه کردن حقوق و تکالیف شهروندی
- اتخاذ جهت‌گیری‌های صحیح برای ارزیابی بهبود کیفیت زندگی شهروندان

- افزایش مشارکت شهروندان در حوزه فعالیت‌های آموزشی، اجتماعی، فرهنگی و هنری
- بهبود کیفیت گذران اوقات فراغت در میان خانواده‌های تهرانی
- توسعه ورزش همگانی و همگانی کردن ورزش شهروندی و گسترش ورزش‌های تفریحی
- ارتقاء سلامت شهری (بهداشت و سلامت عمومی و ترویج شیوه زندگی سالم در سطح شهر)

- نگهداشت و بهره‌برداری از تمامی اماکن و مراکز فرهنگی، اجتماعی، دینی، هنری و ورزشی منطقه‌ای و فرا منطقه‌ای و ...
- اعمال مدیریت یکپارچه فرهنگی و اجتماعی در سطح مناطق، معاونت‌ها.

در واقع در اینجا قانون‌گذار تأکید کرده تا شهرداری از سازمانی خدماتی به نهادی مدنی، فرهنگی و اجتماعی در چارچوب اسناد بالادستی ارتقا یابد. سازوکار این تحول در وظایف مقرر در ذیل هر یک از مواد ۱۲ گانه (مندرج در بخش دوم فصل ششم) تعریف شده است.

حال باید دید آیا مواد ۱۲ گانه مزبور در ذیل این بخش به هدف مزبور ختم می‌شود؟ برای این منظور، باید دید که اولاً، یک سازمان خدماتی با یک سازمان مدنی، فرهنگی و اجتماعی چه تفاوت‌هایی دارد. در این بخش از برنامه، موارد مذکور به‌عنوان مؤلفه‌های یک نهاد مدنی تعریف شده؛ یعنی اگر شهرداری بتواند به هر یک از این هدف‌ها دست یابد در مجموع یک نهاد فرهنگی و اجتماعی تجسم خواهد شد.

ثانیاً، آیا شهرداری در سایر حوزه‌ها از جمله حمل‌ونقل و ترافیک، محیط زیست و خدمات شهری، ایمنی و مدیریت بحران، شهرسازی و معماری و... یک سازمان خدماتی تلقی می‌شود یا یک نهاد مدنی، فرهنگی و اجتماعی؟ به عبارت دیگر، شهرداری طبق این تعریف باید در مجموع و به‌طور کلی یک نهاد مدنی، فرهنگی و اجتماعی باشد نه اینکه فقط در یک حوزه مشخص! از طرف دیگر، شهرداری با هر تعبیری که نام برده شود، چه نقشی می‌تواند در تکمیل و اعتلای بنیاد خانواده

حالا با توجه به اقدامات مزبور سؤال این است که چگونه می‌توان مدعی شد که با انجام این اقدامات و وظایف توسط شهرداری تهران، هم سطح فرهنگ عمومی جامعه ارتقا می‌یابد و هم آگاهی‌های اجتماعی شهروندان افزایش پیدا می‌کند؟ به عبارت دیگر، چنانچه چنین اقداماتی در طول سال‌های برنامه انجام شود، در خوش‌بینانه‌ترین حالت چه اتفاقی خواهد افتاد؟ آگاهی‌های اجتماعی بالا می‌رود؟ سطح فرهنگ عمومی افزایش می‌یابد؟ یا به واسطه این اقدامات فعالیت‌های فرهنگی و محصولات و خدمات مربوط گسترش پیدا خواهند کرد که به‌طور غیر مستقیم و بعضاً مستقیم منجر به رشد و توسعه آگاهی‌های اجتماعی و افزایش سطح فرهنگ عمومی خواهد شد. بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که هم تهیه‌کنندگان و هم تصویب‌کنندگان برنامه به مجموعه مباحثی پرداخته‌اند که با روح و هویت برنامه بیگانه‌اند یا شاید این عادت دست‌اندرکاران این برنامه بوده که بیشتر موارد بر این امر مصر بوده‌اند که به همه جزئیات و مباحث نظری بپردازند؛ در حالی که برنامه‌ریزان باید در فرآیند برنامه‌ریزی با دقت از کلی‌گویی بپرهیزند، به جنبه‌های اجرایی و تحقق‌پذیر توجه کنند، شرایط زمینه‌ای و ابزارها، امکانات و ظرفیت‌های اجرایی و منابع مالی هر فعالیتی را مد نظر داشته باشند و با یک افق روشن و یک چشم‌انداز دقیق و واقع‌بینانه، تکالیف و احکام را مقرر کنند.

متأسفانه برخلاف سنت برنامه‌ریزی، به همین سیاق در ماده ۱۰۱ این قانون تکالیف و وظایفی تعیین شده که از نظر ماهیت با موارد مشابه در ماده ۹۸ تفاوت چندانی ندارد. هدف تعیین شده در ماده ۱۰۱ تقویت اقتصاد فرهنگ و هنر عنوان شده است. در حالی که برای تحقق این منظور به اقداماتی اشاره شده که معمولاً جزو اختیارات ذاتی مدیریت شهری است و اصولاً شهرداری باید به انتخاب و بر اساس امکانات و ظرفیت‌های موجود در شهر روش‌های تحقق تقویت اقتصاد فرهنگ و هنر را بیابد نه اینکه در قانون برنامه به همه این جزئیات اشاره شود.
- حمایت از عرضه محصولات و خدمات فرهنگی، هنری و آموزشی در سرای محلات و مراکز فرهنگی

- حمایت از راه‌اندازی غرفه‌ها و نمایشگاه‌های فصلی محصولات فرهنگی و هنری توسط بخش خصوصی در فرهنگسراها و سرای محلات
- حمایت از برگزاری کلاس‌های آموزشی دینی، هنری، فرهنگی و کارآفرینی
- اطلاع‌رسانی مناسب در خصوص برنامه‌ها، محصولات و خدمات فرهنگی، هنری و آموزشی.

گذشته از این موارد، در دو ماده ۹۹ و ۱۰۰ همین بخش، شهرداری نیز موظف به اقداماتی شده که اساساً ماهیت برنامه‌ای ندارند و



و آن هم جایگاه زن داشته باشد. آیا بنیاد خانواده به جایگاه زن، بهبود کیفیت زندگی بانوان و غیره مربوط می‌شود؟

به هر روی، در این بخش از برنامه چند پارامتر برای تحول یک سازمان خدماتی به یک نهاد مدنی، فرهنگی و اجتماعی در نظر گرفته شده که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از: تحکیم و اعتلای بنیاد خانواده، صیانت از حقوق شهروندی، توسعه و رفاه اجتماعی، افزایش مشارکت شهروندان، بهبود کیفیت گذران اوقات فراغت، توسعه ورزش همگانی، ارتقای مساعدت شهری و اعمال مدیریت یکپارچه فرهنگی و اجتماعی. در حالی که به‌جرت و با تأکید نمی‌توان گفت که این عوامل، مشخصه‌های یک نهاد مدنی، فرهنگی و اجتماعی هستند؛ زیرا یک سازمان خدماتی می‌تواند در کنار ارائه خدمات به این مؤلفه‌ها و خصوصیات اهمیت دهد. از آن گذشته، شهرداری طبق قانون شهرداری‌ها یک سازمان خدماتی است ولی نمی‌تواند بی‌توجه به مؤلفه‌های مذکور باشد؛ زیرا اگر شهرداری در فرایند تأمین زیرساخت‌ها، خدمات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی به نحو مطلوب عمل کند و سطح رفاه عمومی را افزایش دهد، وسایل و امکانات آسایش عمومی را فراهم کند، میزان آلاینده‌های مختلف را کاهش دهد، تراکم جمعیت را متوازن و ساختار کالبدی شهر را متعادل و به نحوه مطلوبی مهندسی کند، در نهایت محیط زندگی شهری را سالم و واکنش‌پذیر کند، در آن صورت به یک نهاد مدنی تحول خواهد یافت.

با این توضیح و با مروری بر تک‌تک مواد و بندهای ذی‌ربط در این بخش می‌توان دریافت که این برنامه در این حوزه تا چه حدی آسیب‌پذیر است. به‌عنوان مثال به موارد زیر اشاره می‌شود:

۱- در ماده ۱۰۲ این قانون در ذیل «تکمیل و اعتلای بنیاد خانواده و جایگاه زن و استیلاهای حقوق شرعی و قانونی آنها» وظایف متعددی تعریف شده‌اند که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از:

- ایجاد گسترش کانون‌ها و گروه‌های محلی بانوان به منظور توانمندی آنها
- آموزش مهارت‌های زندگی
- اجرای برنامه‌های آموزشی خانواده و مهارت‌های پیش از ازدواج
- ترویج سبک زندگی اسلامی-ایرانی (با تأکید بر فرهنگ عفاف و حجاب ...)

- راه‌اندازی شبکه‌های نهاد حامی خانواده
- اجرای برنامه‌های توانمندسازی اجتماعی بانوان
- حمایت از نوآوری‌ها و برنامه‌های کارآفرینی
- برگزاری جشنواره‌های فرهنگی، ورزشی و هنری ویژه بانوان
- فعالیت‌ها و برنامه‌های فرهنگی، هنری، تفریحی و ورزشی ویژه کودکان

- تجلیل و تکریم از دختران، همسران و مادران نمونه و موفق
- تدوین و ارائه سند جامع حمایت، تحکیم و اعتلای بنیان خانواده.
- به نظر می‌رسد اولاً ورود شهرداری به این نوع فعالیت‌ها، اگر چه بسیار مفید و حائز اهمیت است، ولی انجام چنین اقدامات و وظایفی به خواست عموم شهروندان بدون تنازل به قشر یا گروهی از شهروندان بستگی دارد. به علاوه، شهرداری باید چنین اقداماتی را با هدف ایجاد سلامت عمومی، افزایش رضایت و احساس خوشبختی در زندگی شهری و افزایش همبستگی میان شهروندان انجام دهد؛ به‌طوری که با وظایف دیگر دستگاه‌های اجرایی تداخل پیدا نکند. ثانیاً، شهرداری باید مهارت‌های زندگی را به شهروندان خود آموزش دهد، از جمله محیط شهری و ارتقای زندگی سالم در آن، فرهنگ آبارتمان‌نشینی، مشارکت در فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی در شهر، مهارت و نحوه رانندگی و رعایت حقوق دیگران، آموزش حقوق شهروندان و حقوق

مدیریت شهری به‌طور متقابل. درحالی‌که در بندهای ذیل ماده ۱۰۲ این قانون به اقدامات و فعالیت‌هایی اشاره شده که بار ایدئولوژیک و مداخله‌گرانه به خود گرفته‌اند (بند ت و ث)؛ ثانیاً، مفهوم سبک زندگی اسلامی-ایرانی نباید تقلیل به نحوه پوشش، نوع گذران اوقات فراغت و برنامه‌هایی از این دست شود؛ بلکه لازم است سبک زندگی اسلامی-ایرانی در جامعه شهری تهران و سایر سبک‌های زندگی از قبیل نحوه و نوع غذاها یا رژیم‌های غذایی مردم در محیط شهری، تفریحات مردم نحوه تردد و آمد و شد مردم در بافت شهری و سایر مناسبات اجتماعی و فرهنگی آنها سازگار باشد، نه آنکه در تناقض. در بقیه وظایف مطروحه مثل حمایت از راه‌اندازی و شبکه‌های نهاد حامی خانواده، برنامه‌های توانمندسازی اجتماعی بانوان، حمایت از نوآوری‌ها و برنامه‌های کارآفرینی و... هیچ‌کدام اقدام خاص برنامه‌ای نیستند و بنابراین به‌عنوان تکالیف مقرر یا سیاست ذکر نشده‌اند. در این صورت نه ضمانت اجرایی دارند و نه قابل ارزیابی و سنجش هستند.

همچنین ماده ۱۰۳ در این قانون به صیانت از حریم حقوق شهروندی اختصاص یافته که بر اساس مفاد این ماده و بندهای ذیل آن، شهرداری موظف به توسعه زیرساخت‌ها و اختصاص مکان‌های ویژه بانوان و دختران برای حضور و ارائه خدمات فرهنگی، هنری، اجتماعی، آموزشی، تفریحی و ورزشی شده است؛ اما نکته اینجاست که قانون‌گذار تأکید کرده این حمایت‌ها با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط و با کمک بخش خصوصی صورت بگیرد. درحالی‌که سازوکار چنین اقداماتی مشخص نشده و بخش خصوصی چندان مایل به سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها نیست. در صورت انجام چنین اقداماتی هزینه‌های سنگینی برای شهرداری در بر خواهد داشت و از آنجا که شهرداری با کمبود منابع مالی مواجه است، عملاً این‌گونه وظایف بدون نتیجه خواهد ماند؛ چراکه شورای شهر و عوامل برنامه‌ریزی به صورت واقع‌بینانه و متناسب با شرایط و امکانات و قابلیت‌های اجرایی هدف‌ها وسایل نیل به آنها را تعریف نکرده‌اند.

در ماده ۱۰۴ که به توسعه رفاه اجتماعی اختصاص یافته، اقداماتی بر عهده شهرداری گذاشته شده که از این طریق منجر به مهار و کاهش آسیب‌های اجتماعی، ساماندهی کارگران فصلی و ساختمانی، گروه‌های آسیب‌پذیر کم‌توان و معلول و... شود. اما با نگاهی به این اقدامات و وظایف تعیین‌شده از جمله تقویت و توسعه زیرساخت‌های نرم‌افزاری (بند ب)، ایجاد بانک اطلاعات (بند پ)، ارائه خدمات اجتماعی با کیفیت در مراکز خدمات اجتماعی (بند ث)، استفاده از ظرفیت سازمان‌های غیردولتی (بند ث)، مددکاری اجتماعی و ارائه خدمات مشاوره‌ای صلاحیت‌دار (بند ث)، حمایت از گسترش آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و اقدامات دیگر از این دست در خواهیم یافت که اولاً، تا این حد گسترده از ارائه خدمات یا حمایت لزوماً به توسعه رفاه اجتماعی منجر نخواهد شد و ضرورتاً نیز به کاهش آسیب‌های اجتماعی نخواهد انجامید. ثانیاً، ارائه این نوع خدمات، با اصل تبدیل شهرداری به نهادی مدنی در تناقض قرار خواهد گرفت که در واقع شهرداری در این صورت به همان سازمان خدماتی تقلیل پیدا خواهد کرد. ثالثاً، اگر چه ارائه چنین خدمات و فعالیت‌هایی از جنس اجتماعی و فرهنگی و بیشتر غیر انتفاعی‌اند، ولی باید متوجه بود که با مجموعه فعالیت‌های شهرداری به‌عنوان یک سازمان خدماتی بیشتر سازگار است تا یک نهاد مدنی، فرهنگی و اجتماعی؛ زیرا این مجموعه اقدامات و فعالیت‌ها که در حوزه اجتماعی و فرهنگی شهرداری انجام می‌شود، بخشی از فعالیت‌های تعریف‌شده سازمان شهرداری است. گذشته از همه این‌ها، مجموعه این تعداد از وظایف تعریف‌شده در ذیل ماده ۱۰۴،

اجرای برنامه و... داشته‌اند و عملاً به‌صورت قشری و ساده‌لوحانه از این اصطلاحات استفاده و یک کشکول بسیار حجم و گسترده تدوین و تصویب کرده‌اند، بدون توجه به اینکه به سازوکار اجرائی آن توجه داشته باشند؛ بنابراین باید گفت این ماده قانونی همچون بسیاری دیگر از مواد قانونی مندرج در این برنامه، ناقد شأن اجرائی است. ضمن اینکه اغلب وظایف مقرر تفسیرپذیرند و عملاً توجیه اجرائی ندارند. گذشته از این موارد، برخی از وظایف مقرر در ذیل ماده مزبور به اقداماتی اختصاص دارد که کاملاً مبهم، تعریف نشده‌اند و در نتیجه نمی‌توان یک شاخص نمونه یا تیپ ایده‌آل از آنها به دست داد. از جمله، شناسایی و معرفی الگویی موفق در اجرای سبک زندگی اسلامی- ایرانی یا تقویت اعتماد اجتماعی در سطوح بین فردی و گروهی طبق نظریه‌ها و تجارب موجود در کشور و دنیا به هیچ وجه کار ساده‌ای نیست بلکه نیازمند فعالیت‌های زمینه‌ای و توسعه سرمایه اجتماعی در کشور و در شهر است که در طول یک دوره تاریخی ذخیره می‌شود.

در ماده ۱۰۶ در خصوص ارتقا و ترویج فرهنگ و نهادینه کردن حقوق و تکالیف شهروندی آمده است که برای تحقق آن وظایفی به عهده شهرداری گذاشته شده است. از جمله ارائه و اجرای نظام‌نامه شهروندی، اطلاع‌رسانی و ارتقای سطح شهروندان نسبت به چشم‌انداز، اهداف و وظایف نوین شهرداری، برگزاری کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی با موضوعات دینی، حقوق و تکالیف شهروندی، مسئولیت‌پذیری اجتماعی، احساس تعلق به شهر، قانون‌مداری، جامعه‌پذیری، انسجام و وفای اجتماعی و... که برای تحقق بخشیدن به این وظایف بعضاً سازوکارهایی پیشنهاد شده است که باید به چند نکته درباره همین وظایف و سازوکارهای پیشنهادی اشاره شود:

اولاً، شایسته نیست که شهروندان یک‌طرفه به حقوق و تکالیف خود عمل کنند؛ زیرا تکالیف دوطرفه است، یعنی شهروندان در ازای انجام وظایف خود حقوقی دارند و این مدیریت شهر است که بایستی حقوق فردی، اجتماعی و گروهی آنها را به رسمیت بشناسد و آنها را تأمین کند و این همان چیزی است که متأسفانه در این قانون مفقود است. ثانیاً، سازوکارهای پیشنهادی عملاً انجام‌شدنی نیستند؛ در کجای نظام ملی و آموزشی کشور تعریف شده که شهرداری می‌تواند پیشنهاد و پیگیری گنجاندن محتوای درس آموزش شهروندی را به آموزش‌وپرورش ارائه دهد؟ بی‌تردید اگر چه چنین اقدامی مهم و حائز اهمیت است، ولی نیازمند زیرساخت‌ها و تفاهمات دوجانبه و چندجانبه در کشور است. ثالثاً، سایر موارد نام‌برده و مقرر در بندهای ذیل ماده ۱۰۶، به سهولت قابل انجام نیستند بلکه باید به درجه عملی و تحقق‌پذیری آنها توجه کرد؛ زیرا اکثر این موارد در اختیار مستقیم شهرداری نیستند که به اجرای آنها همت گمارد.

رابعاً، این ماده قانونی و بندهای ذیل آن، برای اجرا اولویت‌بندی نشده‌اند و معلوم نشده که در فرآیند اجرا کدام‌یک از موارد در اولویت قرار دارند. به‌علاوه، منابع اجرائی آنها نامشخص است؛ زیرا برای اجرای هر یک از این وظایف شهرداری باید از منابع بودجه‌ای خود استفاده کند، درحالی‌که قانون‌گذار بایستی برای اجرای هر یک از این وظایف، منابع مالی آنها را معرفی کند.

بنابراین، این ماده قانونی به دلایل مزبور و سایر مسائل به نظر می‌رسد عملکرد مطلوبی نداشته باشد.

مضافاً، در موارد ذکر شده در بندهای ذیل ماده ۱۰۷، شهرداری موظف شده تا به منظور جهت‌گیری‌های صحیح برای ارزیابی بهبود کیفیت زندگی شهروندان در موارد زیر اقدام به پژوهش و مطالعه کند:

- میزان مصرف کالا و خدمات فرهنگی در شهر تهران

اکثراً بار حمایتی، خدماتی و اجرائی دارند که با ماهیت برنامه در تعارض قرار می‌گیرد؛ زیرا بسیاری از این فعالیت‌ها جزو فعالیت‌های ذاتی شهرداری هستند که چنانچه چنین برنامه‌ای هم وجود نداشت، سازمان شهرداری موظف به انجام حداقل عمده‌ترین آنها بود و از همه مهمتر، بیان جزء‌به‌جزء این همه وظایف از وزانت و ماهیت برنامه کاسته است و برنامه را از سطح تهیه نقشه و طرح و برنامه دور کرده و عملاً شهرداری را مبدل به یک دستگاه تحت فرمان و عامل اجرائی صرف تقلیل داده است که در صحنه عمل، بسیاری از این موارد به منصف ظهور نمی‌رسد و در نتیجه فاقد گزارش عملکرد خواهند بود. مزید بر همه اینها، قانون‌گذار اگر به جای این همه وظیفه برای توسعه رفاه اجتماعی که عملاً به یک شعار تبلیغاتی می‌ماند تا شاخص توسعه اجتماعی در شهر، در یک دوره پنج‌ساله به صورت منطقی، انسانی و بشر‌دوستانه به پاک‌سازی جمعیت آسیب‌دیده معاندان، زنان و کودکان که در گوشه و کنار شهر، به‌ویژه در محل‌های دارای سقف یا در حاشیه دره‌ها و مسیل‌ها یا زیر پل‌ها پراکنده شده‌اند، می‌پرداخت یا در یک اقدام مناسب از این عده یک بانک اطلاعاتی تهیه می‌کرد که به سر و سامان بخشیدن آنها کمک می‌شد به مراتب مثمر ثمرتر، کارآمدتر و با ماهیت برنامه سازگارتر بود تا بیان تفصیلی این همه وظیفه که عملاً هیچ عملکردی از آن بیرون نخواهد آمد. به هر روی، با نگاهی به تک‌تک هر کدام از این وظایف چنین دریافت می‌شود که چنانچه هدف، تحقق همه آنها باشد و شهرداری تهران لازم است تا همه منابع انسانی و مالی خود را معطوف به تحقق آنها کند، باز هم دچار محدودیت منابع اجرائی و هم با کمبود منابع مالی روبه‌رو می‌شود و در عین حال در یک دوره پنج‌ساله قادر نخواهد بود همه آنها را به سرانجام برساند، ضمن آنکه بسیاری از این موارد نیازمند اقدامات اولیه، هماهنگی و همکاری با سایر دستگاه‌های ذی‌ربط هستند و عملاً به‌تنهایی از عهده شهرداری بر نمی‌آید.

نکته قابل ذکر دیگر این است که در ماده ۱۰۵، علاوه بر وظایف و اقداماتی که در این برنامه برای تحقق سبک زندگی اسلامی- ایرانی آمده، برای بهبود کیفیت زندگی و سبک زندگی اسلامی- ایرانی وظایف جدیدی را مقرر کرده است از جمله:

- برگزاری میزگردها و نشست‌های مشاوره در فرهنگسراها، سرای محلات، زمینه‌سازی برای ترویج فرهنگ اسلامی- ایرانی، از طریق تبلیغات شهری- محیطی، تعامل و همکاری با قوه قضائیه و سایر نهادها و سازمان‌های متولی مسائل فرهنگی- اجتماعی، شناسایی و معرفی الگوهای موفق در اجرای سبک زندگی اسلامی- ایرانی، تقویت اعتماد اجتماعی و بین فردی و گروهی، ترویج فرهنگ امر به معروف و نهی از منکر و سایر مواردی که در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ آمده، تدوین الگوها و ترویج شیوه‌های روزآمد برای گسترش فرهنگ وقف و امور خیریه، نذر فرهنگی و مواردی از این دست.

در اینجا، باید به این نکته توجه داشت که یکی از عمده‌ترین مشکلات این برنامه که در همه مفاد و مضامین این قانون قابل مشاهده است، فقدان تعریف واژگان و اصطلاحات به‌کاررفته در آن است. ظاهراً، تدوین و تصویب‌کنندگان این برنامه بدون توجه به بار معنایی این اصطلاحات و واژگان کلیدی عمده به صورت کلیشه‌ای از واژگان استفاده کرده‌اند که تحقق آنها کاری بسیار دشوار و درازمدت است؛ از جمله سبک زندگی اسلامی- ایرانی، بهبود کیفیت زندگی، فرهنگ وقف و امور خیریه و نذر، ترویج روحیه ایثار، تعاون، ظلم‌ستیزی، قانون‌گرایی، انضباط‌پذیری، درست‌کاری، رعایت حلال و حرام، دوری از تجمّل‌گرایی و غیره. به نظر می‌رسد این عوامل دست‌اندرکار تولید برنامه ذهنی ساده‌انگاران، بی‌توجه به مفهوم طرح و برنامه، برنامه‌ریزی، شرایط و مقتضیات



- شناسایی و معرفی سبک زندگی اسلامی- ایرانی
- مطالعه و بررسی شاخص‌های توسعه فرهنگی توسعه اجتماعی
- نوع و میزان آسیب‌های فرهنگی و اجتماعی از جمله خشونت و عوامل تأثیرگذار بر آن در شهر تهران
- ارزیابی رضایت‌مندی عمومی و تغییرات آن بر اثر عملکرد مدیریت شهری
- مطالعه و بررسی راهکارهای کاهش احساس محرومیت نسبی، تنش‌ها و تبعات ناشی از آن در جامعه
- انجام مطالعات پیوسته اجتماعی و فرهنگی پروژه‌های شهری به صورت دوره‌ای در طول سال‌های برنامه
- رصد نوسانات کیفیت زندگی شهری (سرمایه فرهنگی و اجتماعی، هنری، روند تحولات سبک زندگی شهری) شامل گردآوری، پیش، تحلیل، فراتحلیل جامع اطلاعات فرهنگی، هنری و اجتماعی و...
- افزایش تعامل و ارتباط با شبکه‌های اجتماعی، مراکز پژوهشی محله‌ای و هم‌افزایی فرصت‌های پژوهشی محله‌محور
- سنجش اثربخشی برنامه‌های اجرا شده فرهنگی و اجتماعی و تدوین اتمام (ارزیابی تأثیرات اجتماعی و فرهنگی) برای تمامی فعالیت‌ها، پروژه‌ها و برنامه‌های مدیریت شهری
- برپایی همایش‌های علمی در حوزه اجتماعی و فرهنگی با رویکرد مدیریت شهری
- حمایت از تألیف و ترجمه کتب و آثار پژوهشی و پایان‌نامه‌های دانشجویی
- مطالعه و بررسی ساختار جمعیتی مناطق تهران بر اساس گروه‌های سنی و نوع آسیب‌پذیری اجتماعی به‌ویژه مناطق حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی.

یکی از قسمت‌های مهم این برنامه مفاد همین ماده فوق است که شهرداری را موظف کرده تا اولاً بازخورد هرگونه فعالیت خود را رصد کرده و نتایج آنها را بررسی و مطالعه کند. ثانیاً، شهرداری موظف شده تا هرگونه اقدام یا فعالیتی را بر پایه مطالعه و بررسی انجام دهد. اما باید توجه داشت که علی‌رغم این توجه به سنجش‌ها و ارزیابی‌های عملکرد، قانون‌گذار و دست‌اندرکاران برنامه بایستی به این نکته توجه داشته باشند که هزینه انجام چنین مطالعاتی به‌ویژه وقتی مطالعات پیمایشی باشند؛ یعنی داده‌ها و اطلاعات باید در میدان تحقیق جمع‌آوری شوند، معمولاً پرهزینه هستند. از طرف دیگر، دست‌اندرکاران این برنامه باید پیش از هر اقدام یا تکالیفی که در سایر مواد این قانون پیش‌بینی شده، به نتایج این مطالعات توجه کرده باشند. به عبارت دیگر، همان‌طور که در برخی از موارد فوق‌الذکر آمده است، در برنامه‌ریزی این مطالعات در اولویت قرار دارند. به علاوه اگر قرار است که مجموعه این مطالعات در شهر تهران انجام شود، ابتدا باید مشخص شود که کدام یک از این موارد در اولویت قرار دارند، دوم مشخص شود که آیا هر ساله باید انجام شود یا به صورت دوره‌ای. در هر حال، انجام این مطالعات اگر چه لازم و مفید هستند، ولی پرهزینه‌اند و علی‌القاعده باید منابع مالی آنها پیش‌بینی شود. بنابراین تحقق این موارد، در سال‌های برنامه به دلایل مختلف از جمله فرآیندهای اجرائی و کمبود منابع ممکن است به صورت کامل انجام نشوند.

طبق مفاد ماده ۱۰۸ این قانون، شهرداری موظف شده تا مشارکت شهروندان را در حوزه‌های آموزشی، اجتماعی، فرهنگی و هنری در راستای توسعه اجتماعی از طرق مختلف افزایش دهد. برخی از این روش‌ها به شرح زیر مقرر شده است:

- از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد
- از طریق تشکلهای صنفی حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، انجمن‌های علمی و مراکز پژوهشی
- قاعده‌مند کردن و ارتقای اثربخشی نظام مشارکت‌های مردمی در اداره شهر

- استفاده از توانمندی‌های کانون‌های فرهنگی، هنری، مردمی محلی و استفاده از توانمندی‌های آنان در برگزاری مراسم و فعالیت‌های فرهنگی و هنری محلی.

هر چند شورای شهر تهران روش‌های افزایش مشارکت شهروندان در حوزه فعالیت‌های آموزشی، اجتماعی و فرهنگی و هنری را در این ماده از قانون ذکر کرده است، ولی به دلیل تداخل و ناهماهنگی ساختارهای شورایی‌ها و سراهای محلات در ساختار مدیریت بورکراتیک شهرداری از یک‌سو، و نامشخص بودن تعریف قانون از سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکلهای صنفی و نحوه مشارکت آنها در مدیریت محله، عملاً مفاد این ماده به صورت کامل و در حد انتظار عملی نخواهد شد. آنچه از مفاد و مضمون این ماده، بندها و تبصره‌های ذیل آنها درک می‌شود، این است که شورای شهر تهران خواسته نقش نهادهای اجتماعی، مستقل و نیمه‌مستقل را در اداره امور شهر تقویت کند، ولی به دلیل فوق و نیز نبود زیرساخت‌های اجرائی و همچنین فقدان قانون اداره شهر به صورت محلی که در آن می‌بایست شهر در چند لایه اداره شود و مضافاً ناهماهنگی‌های موجود در حیطه وظایف شورای شهر و قانون شهرداری‌ها اجرای این ماده قانونی را در عمل با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو خواهد کرد؛ زیرا قابل سنجش و ارزیابی نبوده و فاقد سازوکارهای اثرسنجی هستند و نظراً و عملاً، کارکرد یا عملکردی نخواهد داشت.

طبق ماده ۱۱۱، شهرداری تهران موظف شده تا در راستای ارتقای سلامت شهری، بهداشت و سلامت عمومی و ترویج شیوه زندگی سالم در سطح شهر، با همکاری تمامی نهادهای دولتی، عمومی و مدنی ذی‌ربط، اقداماتی را انجام دهد. خلاصه این اقدامات عبارت‌اند از:

- برنامه‌ریزی برای ارائه خدمات ترویجی و آموزش حضوری و غیر حضوری به عموم شهروندان، توسعه آموزش‌های مجازی، افزایش میزان دانش سلامت شهروندان تهرانی در خصوص بهبود شیوه زندگی و کاهش رفتارهای تهدیدکننده سلامت نسبت به سال پایه
- ساماندهی و توسعه واحدهای آموزش و مشاوره روان‌شناسی در تمامی خانه‌های سلامت و سراهای محله، فرهنگسراها و خانه‌های فرهنگ

- انجام معاینات دوره‌ای و تشکیل شناسنامه الکترونیک سلامت برای کارکنان رسمی و قراردادی و خانواده‌های آنان
- راه‌اندازی سامانه الکترونیک اطلاعات سلامت شهر تهران
- تشکیل شورای سلامت در محلات شهر تهران

- طراحی و استقرار ایستگاه‌های سلامت در اماکن عمومی شهر تهران از طریق مشارکت با بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و انجمن‌های علمی
- مطالعه، طراحی و احداث حداقل پنج شهرک سلامت در شهر تهران از طریق بخش خصوصی.

این اقدامات و برخی از اقدامات دیگر مندرج در ذیل این ماده از برنامه، دارای ماهیت برنامه‌ای هستند و در واقع در حیطه فعالیت‌هایی قرار دارند که شهرداری موظف به انجام آنها شده است، اما آنچه مضمون و محتوای این وظیفه را آسیب‌پذیر کرده این است که شورای شهر اولاً اولویت‌ها را در راستای ارتقای سلامت شهر معین نکرده و ثانیاً، نحوه همکاری و سازوکارهای فعالیت‌های شهرداری را با نهادهای ذی‌ربط

- از طریق شورایی‌ها
- توسعه کمی و کیفی سرای محلات

وظایف و فعالیت‌هایی را بر عهده شهرداری گذاشته‌اند. هر دو موضوع فوق برآمده از طرحی است که توسط معاونت اجتماعی شهرداری تهران تحت عنوان «طرح جامع توسعه فضاهای فرهنگی» انجام شده است، بنابراین اقدامات و وظایف تعیین شده به پیشنهاد شهرداری بوده و در نتیجه در طول سال‌های برنامه باید اقدامات پیش‌بینی شده به سرانجام برسند و از این‌رو در صورت تأمین مالی پروژه‌ها از طریق سازوکارهای تعیین شده باید موارد پیش‌بینی شده محقق شوند.

در مجموع این فصل از برنامه دارای مشکلات فراوانی است که اجمالاً به اهم آنها به این شرح اشاره می‌شود: عدم قابلیت بازنگری اصلاح تکالیف مقرر، عدم وجود اهداف کمی، توجه ناکافی به الزامات اجرای برنامه، چند متولی‌گری و هم‌پوشانی واحدهای مجری احکام برنامه، موازی‌کاری برخی از فعالیت‌های این حوزه از شهرداری با نهادهایی مثل وزارت ارشاد، سازمان تبلیغات اسلامی و... اجرای برنامه و پروژه‌های عملیاتی به جای برنامه‌های راهبردی، هدف‌گذاری‌های غیرواقع‌بینانه راجع به تعداد مساجد، فقدان شاخص‌سازی در این حوزه، نامشخص بودن حیطه اختیارات شهرداری، بی‌توجهی به ضمانت‌اجرائی تفاهم‌نامه‌ها و الزامات اجرائی برخی از بندها، نبود پشتوانه قانونی برای تحقق برخی از احکام، پررنگ دیده‌نشدن بحث مدیریت محله.

همچنین نظر خبرگان کمیته تخصصی اجتماعی و فرهنگی برنامه سوم توسعه شهری تهران در مورد کامیابی و ناکامی‌های این حوزه در برنامه دوم شهرداری تهران، نقاط قوت و ضعف عملکرد سالانه مواد، احکام و اهداف کمی و عملیاتی این برنامه در سال پایه (سال ۱۳۹۲) و پایان شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۶ به شرح زیر است.

۶-۶- حوزه مأموریتی مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری

این فصل از قانون برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران به این منظور تدوین و تصویب شده است که بسترسازی‌های لازم را برای تحقق برنامه‌ها و فعالیت‌های شهرداری به عمل آورد و خدمات مشورتی شهرداری در

دولتی، خصوصی و نهادهای مدنی تعریف نکرده و حتی آیین‌نامه یا دستورالعمل اجرائی برای این مهم پیش‌بینی نشده است. البته به این نکته باید اشاره شود که اگر چه دست‌اندرکاران تهیه و تصویب این برنامه شهرداری را موظف کرده‌اند درباره احداث پنج شهرک سلامت در شهر تهران مطالعه و طراحی کند، ولی انجام این وظیفه صرف‌نظر از زمان‌بر بودن، پرهزینه است و مشارکت بخش خصوصی در این مورد با دشواری‌هایی مواجه خواهد شد. بنابراین پیش‌بینی می‌شود به دلیل نبود زمینه‌ها و زیرساخت‌های آن به سهولت انجام نخواهد شد یا با موانع متعددی مواجه می‌شود و شهرداری نیز آن را در اولویت قرار نمی‌دهد. - دو ماده ۱۱۲ و ۱۱۳ واقع‌بینانه دیده شده‌اند و انتظار می‌رود شهرداری بتواند عملکرد مطلوبی در این موارد داشته باشد. اگر چه مواردی که در ذیل ماده ۱۱۳ مقرر و پیش‌بینی شده است، در عمل با مشکلاتی روبه‌رو خواهد بود از جمله بندت مبنی بر بررسی و اولویت‌بندی نیازهای فرهنگی و اجتماعی طرح‌ها و برنامه‌های فرامنطقه‌ای کلان‌شهر تهران؛ که معلوم نکرده چه کسی این نیازها را تعریف می‌کند و دامنه این نیازها تا چه حدی است (مضافاً به اینکه سایر مسائل مشابه نیز سبب می‌شوند تا این قسمت از قانون یا با تأخیر انجام شود یا عملاً تحقق نیابد).

بخش سوم این فصل یا بخش بیست‌ودوم این قانون با عنوان «توسعه عرصه‌های عمومی و فضاهای فرهنگی، ورزشی و هنری شهر تهران در ابعاد بین‌المللی، ملی و شهری»، آخرین بخش از فصل ششم است و شامل دو ماده و ۱۳ بند و یک تبصره می‌شود.

در این بخش شهرداری موظف شده تا اولاً، سرانه فضاهای فرهنگی، هنری را در سطح و گستره شهر تهران با سیاست حمایت و کمک به شکل‌گیری خوشه‌ها و راسته‌های فرهنگی، هنری و نیز ایجاد و گسترش این فضاها توسط بخش خصوصی و تعاونی‌ها با تمهیداتی پیش‌بینی کند (ماده ۱۱۴). ثانیاً، زیرساخت‌های اجتماعی و فرهنگی را با تشویق و مشارکت بخش خصوصی، تشکیل‌های صنفی حوزه فرهنگی و هنری و هماهنگی و همکاری با سایر دستگاه‌های اجرائی توسعه دهد (ماده ۱۱۵)، هر یک از این دو ماده به تفکیک برای تحقق هدف‌های مزبور

جدول شماره ۱۲: کامیابی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه اجتماعی و فرهنگی

ردیف	کامیابی
۱	پوشش‌دادن حداکثری مأموریت‌های سازمان‌ها و ادارات زیرمجموعه معاونت اجتماعی و فرهنگی
۲	توجه و توسعه به موضوعات هوشمندسازی
۳	تأکید بر بحث‌های ارزیابی تأثیرات اجتماعی (اتاف)
۴	تأکید بر توسعه کمی و کیفی سراهای محله
۵	تدوین سند راهبردی آموزش شهروندی
۶	تغییر ساختار اداره آموزش شهروندی به سمت ساختار آموزش‌محور
۷	ورود به بحث آموزش شهروندی از گروه‌های سنی کم
۸	پرداختن به موضوع سلامت شهر و شهروندان
۹	شکل‌گیری تعاملات مناسب میان شهروندان و مراکز دینی
۱۰	شکل‌گیری ارتباط شهرداری تهران با سایر شهرداری‌های ایران از طریق تشکیل دبیرخانه کلان‌شهرها

جدول شماره ۱۳: ناکامی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه اجتماعی و فرهنگی

ردیف	ناکامی
۱	ضعف در انسجام مدیریتی: عدم انسجام، تداوم بخشی‌نگری، موازی‌کاری و دوباره‌کاری در حوزه مدیریت اجتماعی و فرهنگی شهر و در نتیجه اتلاف منابع
۲	فرسایش سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی (ضعف مسئولیت‌پذیری اجتماعی، ضعف در فرهنگ و اخلاق شهروندی و...): تداوم و تشدید و تعمیق فرسایش سرمایه اجتماعی و فرهنگی
۳	تضعیف نهاد خانواده: ناکارآمدی اقدامات در خصوص تحکیم و پایداری بنیان خانواده به‌رغم وجود ماده مستقل برنامه‌ای و اعتبارات تخصیص‌یافته شهرداری تهران در این زمینه، به چشم می‌خورد.
۴	عدم توجه به گردشگری شهری: فقدان تمرکز راهبردی و برنامه عملیاتی اثرگذار در این عرصه گردشگری، بی‌توجهی به ظرفیت‌های گردشگری موجود در شهر برخلاف تشکیل ستاد مستقل گردشگری
۵	تخریب هویت شهری و محله‌ای (احیای اماکن، میادین و خیابان‌هایی حامل ارزش‌ها و وقایع تاریخی و انقلاب اسلامی و بهره‌مندی از رویکرد محله‌محوری): ادامه تخریب و قهر با نشانه‌های فرهنگ، طبیعت و هویت شهری و محله‌ای (تخریب ظرفیت‌های تاریخی مانند خانه‌های تاریخی و واجد ارزش و رهاشدگی آنها، تخریب پتانسیل‌های طبیعی مانند قنات‌ها، رود دره‌ها، باغات و درختان کهنسال، اصرار بر مداخلات مخرب از طریق فعالیت‌های عمرانی بدون ملاحظات اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی) و کاهش حس تعلق و هویت محلی
۶	افزایش سطح آسیب‌های اجتماعی: با وجود نقش غیرمستقیم شهرداری تهران در ساماندهی مسائل اجتماعی شهر و نقش همکار با سازمان‌های متولی، و اقدامات و تلاش‌های صورت‌گرفته، دامنه و عمق آسیب‌های اجتماعی رو به افزایش است.
۷	نامناسب بودن و ناکافی بودن عرصه‌های عمومی و فضاهای اجتماعی، فرهنگی، ورزشی و هنری شهر تهران: وضعیت نامناسب و ناکافی عرصه‌های عمومی به تناسب گروه‌های جمعیتی و ناکافی بودن سرانه فضاهای اجتماعی، فرهنگی، ورزشی و هنری شهر تهران به نسبت رشد جمعیت به قوت خود باقی است.
۸	پایین بودن کیفیت زندگی، سلامت شهری و ناهمگون بودن سبک زندگی: تنوع و عدم تجانس در سبک‌های زندگی شهروندان، تعارض‌ها و فرسایش سرمایه اجتماعی، ساعات طولانی ترافیک، آلودگی‌های زیست‌محیطی، توسعه نامتوازن شهری، نابرابری در اختصاص امکانات شهری و... از عواملی هستند که سلامت روان و جسم شهروندان تهرانی را به مخاطره انداخته است.
۹	ضعف در اقتصاد فرهنگ و هنر: فقدان برنامه مؤثر و در نتیجه ضعف در اقتصاد فرهنگ و هنر همچنان به قوت خود باقی است.
۱۰	بالا بودن مخاطرات و پایین بودن فرصت‌های زنان در کلان‌شهر تهران: با توجه به رشد آسیب‌های اجتماعی، فضاهای بی‌دفاع و نقاط کور در سطح شهر، مخاطرات زندگی شهری برای زنان افزایش یافته است که به تبع آن دسترسی به فرصت‌های توانمندساز برای زنان دشوارتر می‌نماید.
۱۱	ضعف در بهره‌گیری از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی: چنین به نظر می‌رسد، علی‌رغم فعالیت تعداد قابل توجه سازمان‌های مردم‌نهاد با رسالت اجتماعی و فرهنگی در شهر تهران، مدیریت شهری آن‌طورکه باید نتوانسته از توانایی‌های این سازمان‌ها بهره‌مند شود.
۱۲	ضعف در برخورداری و پایبندی به حقوق و تکالیف شهروندی: در سال‌های اخیر تلاش‌های متعددی در راستای آموزش‌های شهروندی انجام شده است، اما شواهد نشان‌دهنده این است که تا نهادینه‌کردن آموزش‌های هدفمند و مؤثر راه طولانی در پیش است و باید با نیازسنجی، اثرسنجی این آموزش‌ها نیز مورد توجه قرار گیرد.
چالش‌ها و ناکامی‌های زیر از طریق جلسه هم‌اندیشی با اکثریت ادارات و سازمان‌های معاونت امور اجتماعی و فرهنگی جلسه کارگاهی در خصوص تحلیل محتوای برنامه پنج‌ساله دوم احصا شده است:	
۱۳	عدم قابلیت بازنگری و اصلاح برنامه پنج‌ساله دوم
۱۴	نبود اهداف کمی در حوزه اجتماعی و فرهنگی در برنامه پنج‌ساله دوم
۱۵	فقدان مکانیسم‌های اثرسنجی (برای مثال پایبندی به دین و میزان دینداری شهروندان قابل سنجش نیست)
۱۶	توجه ناکافی به الزامات اجرای برنامه از قبیل منابع مالی و اصلاح ساختار سازمانی
۱۷	چندمتولی‌گری و هم‌پوشانی واحدهای مجری در انجام احکام و مواد برنامه پنج‌ساله دوم



ردیف	ناکامی
۱۸	موازی‌کاری برخی از فعالیت‌های معاونت اجتماعی با نهادهای دولتی مانند سازمان تبلیغات، وزارت ارشاد و ائمه جمعه
۱۹	کلان‌گویی و پراکنده‌گویی در احکام برنامه پنج‌ساله دوم
۲۰	پیاده‌سازی برنامه عملیاتی به جای برنامه استراتژی
۲۱	تعیین پروژه در برنامه استراتژیک پنج‌ساله دوم (مانند ماده ۱۰۷)
۲۲	هدف‌گذاری‌های غیرواقع‌بینانه راجع به تعداد مساجد، پایگاه‌های خدمات اجتماعی
۲۳	نبود مکانیسم اجرایی در برخی از احکام برنامه پنج‌ساله دوم
۲۴	فقدان شاخص‌سازی در حوزه مأموریتی اجتماعی و فرهنگی
۲۵	نامشخص‌بودن حیطه اختیارات شهرداری
۲۶	در نظرنگرفتن ضمانت اجرایی تفاهم‌نامه‌ها و الزامات اجرایی برخی از بندها (مانند ماده ۱۱۴)
۲۷	نبود مفاد و پشتوانه قانونی برای تحقق برخی از احکام (مانند جمع‌آوری کودکان کار و کودکان اتباع خارجی)
۲۸	پررنگ دیده‌نشدن بحث مدیریت محله به جای مباحث مرتبط با شوراباری‌ها
۲۹	حذف ماتریس اجتماعی و فرهنگی مصوب سال ۱۳۸۹ در برنامه پنج‌ساله دوم

نشده؛ به طوری که نشان دهند کدام‌یک از مسائل مورد نظر در اولویت نخست قرار دارند، بلکه بدون توجه به این مسئله، مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و وظایف به دوش شهرداری گذاشته شده که طی سال‌های این برنامه به اجرا درآیند. حال با این توضیح مواد این فصل از برنامه را به تفکیک هر بخش مورد به مورد بررسی و آسیب‌شناسی می‌کنیم. در ضمن، شایان ذکر است که این فصل همچون سایر فصول این برنامه علاوه بر ذکر وظایف و مأموریت‌های این حوزه از فعالیت‌های شهرداری در هفت بخش با عناوینی به شرح زیر تنظیم شده است:

- ۱- تحول ساختاری- سازمانی در شهرداری تهران به منظور تبدیل به یک نهاد اجتماعی
- ۲- دانش‌محور کردن شهرداری تهران
- ۳- هوشمندسازی سازمان شهرداری و گسترش شبکه‌های ارتباطی برای ارائه خدمات به شهروندان
- ۴- توسعه اقتصاد شهری
- ۵- مدیریت بهینه تأمین و تخصیص اعتبارات
- ۶- توسعه دیپلماسی شهری و تحقق شهری در تراز جهانی
- ۷- اجرای نظام فنی و اجرایی در تمامی حوزه‌های مأموریتی شهرداری. در ذیل هر یک از این بخش‌ها، مواد، بندها و تبصره‌هایی آمده است که علی‌القاعده مقرر شده تا مسائل و موضوعات ذی‌ربط بخش مربوط را پوشش دهند؛ از این رو این فصل در مجموع دارای ۳۵ ماده و ۴۶ بند و ۶ تبصره است. ماده ۱۱۶ در اولین بخش از این فصل، به تحقق حکمروایی خوب شهری و تبدیل شدن به یک نهاد اجتماعی اختصاص دارد و بر این اساس، شهرداری موظف شده تا رویه‌ها و فرآیندهای برنامه‌ریزی و مدیریت را اصلاح کند و در نیروی انسانی و ساختار سازمانی شهرداری تحول ایجاد کرده و به کاهش تصدی‌گری و توسعه فناوری اطلاعات دست بزند. همه این اقدامات بایستی از طرق زیر انجام شود:
- طراحی و استقرار مدل مدیریت کارفرمایی به جای مدل استقرار یافته تصدی‌گرایانه
- اصلاح و ساماندهی ساختار، وظایف، بهبود فرآیندها و رویه‌ها و تهیه لایحه جامع تحول ساختاری مربوط

زمینه‌های حقوقی، قضائی و ثبتی به تمامی واحدها و سازمان‌ها ارائه شود و در همان حال از حقوق، منافع و مصالح سازمان شهرداری در مراجع و محاکم مختلف و از مدیریت درآمد و هزینه‌ها، مدیریت ساماندهی امور مربوط به نیروی انسانی شهرداری و... دفاع شود. بنابراین دست‌اندرکاران این حوزه از برنامه با ارائه احکام و سیاست‌گذاری‌هایی سعی کرده‌اند تا از طریق معاونت امور مالی و اداری، به ظرفیت‌سازی، تجهیز نیروی انسانی، تحول اداری، برنامه‌ریزی و نظارت، بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد واحدهای شهرداری بپردازند و فعالیت‌های مناطق را متمرکز و هماهنگ کنند و شهرداری و از جمله فعالیت‌ها و اقدامات این حوزه از فعالیت‌های شهرداری را مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری را راهبری کنند. به همین دلیل در این برنامه جهت‌گیری‌های راهبردی متعددی تعریف شده‌اند که اهم آنها عبارت‌اند از:

- چابک‌سازی، کاهش تصدی‌گری و حاکمیت مدیریت کارفرمایی
- هوشمندسازی شهر و سازمان شهرداری
- بهره‌مندی از بخش خصوصی و نهادهای مردمی
- توانمندسازی شهروندان برای ایجاد نهادهای مردمی
- تأکید بر نظارت و ارزیابی برنامه و اقدامات
- جذب و نگهداری نیروی انسانی در فضای رقابتی
- پیگیری و بازنگری، تصویب و تثبیت قوانین و مقررات
- نیل به پایدارسازی درآمدهای شهرداری و تأمین هزینه‌های توسعه و مدیریت شهر توسط شهروندان
- حضور فعال در فضاهای رقابتی کلان‌شهری جهانی و ارتقای شاخص‌های عملکرد شهر و شهرداری
- توسعه دیپلماسی شهری و تقویت جایگاه کلان‌شهر تهران در مجامع بین‌المللی و رسیدن به تراز مطلوب جهانی.
- با توجه به این سیاست‌های راهبردی، احکام چندی در این فصل از برنامه تنظیم و تصویب شده‌اند. نکته جالب توجه در این زمینه این است که بسیاری از احکام مصوب و وظایف تعیین شده گویای انتظارات آرمان‌خواهانه‌ای هستند که حتی از درون مدیریت شهری برخاسته است؛ غافل از اینکه در تنظیم این موارد هیچ‌گونه اولویت‌بندی‌ای

- تهیه برنامه عملیاتی برای برون سپاری فعالیت‌ها
- تحول و بهبود فرآیندها و رویه‌های ساختاری - سازمانی موجود
- توسعه و تکمیل نظام جامع مدیریت عملکرد و نظام ارزیابی عملکرد واحدهای سازمانی و نیروی انسانی
- استقرار نظام نظارت و کنترل بر تحقق اهداف، سازمان، تدابیر و راهبردهای شهرداری به روش مکانیزه
- ارتقای کیفی شیوه نظارت و بازرسی
- استقرار نظام پرداختی مبتنی بر نتایج حاصل از مدیریت عملکرد و کارایی و بهره‌وری کارکنان و مدیران
- استقرار نظام سازمانی الکترونیک در شهرداری
- افزایش توانمندی و مهارت شغلی کارکنان و مدیران شهری
- تربیت نیروهای متعدد، اخلاق‌گرا و ارزش‌مدار
- ارتقای سطح تسهیلات رفاهی ارائه‌شده به کارکنان شهرداری.
آنچه می‌توان درباره این ماده قانونی و هدف‌های مورد نظر و روش‌های تحقق آنها گفت، این است که طبق مفهوم و تعاریفی که از حکمروایی خوب شده، دستگاه شهرداری باید مسیری را طی کند که با شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری توأم باشد؛ لذا برای نیل به این مسائل باید دید آیا اقدامات فوق‌الذکر وافی به مقصود هستند؟ با مرور و تمرکز بر این اقدامات، مشاهده می‌شود که همه این اقدامات در واقع باید پوری باشند تا یک سازمان منظم با ساختار و وظایف دقیق و تعریف‌شده‌ای ایجاد شود و تا رسیدن به سازمانی به مثابه حکمروایی خوب راه‌های متعدد دیگری باید پیموده شود. از آن گذشته، به نظر نمی‌رسد تحولات و اصلاحات یادشده در راستای این حکمروایی خوب به سهولت قابل انجام باشند، بلکه شیوه‌های مذکور هر کدام تا حدی قابل اجرا و تحقق‌پذیر خواهند بود؛ بنابراین باید گفت بیشتر این موارد به صورت ایده‌آل نوشته شده و یک برنامه میان‌مدت مثل برنامه پنج‌ساله باید قدم‌به‌قدم و با اولویت‌بندی و به‌صورت واقع‌بینانه این فرآیند تحول را پیمایند. در ضمن برای اینکه این وظایف محقق شود باید دست‌اندرکاران برنامه شاخص‌ها و هدف‌های کمی چنین برنامه‌ای را ارائه می‌کردند و در عین حال منظور خود را از تحول کیفی یا ارتقاء کیفی و موارد مشابه توضیح می‌دادند.
ماده ۱۱۷ با هدف استقرار نظام شایسته‌سالاری و ثبات در چرخه فرآیند مدیریت منابع انسانی در مجموعه شهرداری عنوان شده است، بنابراین برای نیل به این منظور اقدامات و وظایفی بر عهده شهرداری گذاشته شده که خلاصه آنها به شرح زیر است:
- اصلاح، بازنگری و به‌روزرسانی مستمر مقررات استخدامی در چارچوب قوانین و مقررات فرادستی در طول برنامه
- تقویت روحیه تعلق، تعهد و فرهنگ سازمانی بین کارکنان
- جذب نیروهای متخصص و نخبه
- پیش‌بینی و ایجاد تسهیلات لازم برای خروج از خدمت کارکنان
- مزاد بر نیاز شهرداری با سازوکارهای تعریف و بیان شده
- توانمندسازی و فراهم‌کردن زمینه‌های ارتقای نقش بانوان در سیاست‌گذاری‌ها و مدیریت شهرداری
- یکپارچه‌سازی سیستم‌های فرآیند رسیدگی و بررسی شکایات
- توسعه و تقویت طرح جانشینی و جایگزینی و استقرار نظام شایسته‌سالاری
- توسعه و تقویت نظام جامع برنامه‌ریزی و مدیریت منابع انسانی و سامانه جامع اطلاعات منابع انسانی.
بدیهی است، استقرار نظام شایسته‌سالاری در یک سازمانی مثل شهرداری تهران، به شرایط، ایده‌ها و اراده‌های انجام کار و نظام و

تشکیلات اجرایی و تا حدی به نظام حقوقی، هنجارها و سایر عوامل بستگی دارد. بنابراین تمامی مواردی که برای نیل به این مقصود عنوان شده است، نه تنها نیازمند تعریف مفهومی و عملیاتی از هر یک از واژگان و اصطلاحات به کار رفته است، بلکه باید شاخص‌های کمی و کیفی آنها مشخص و تعریف شوند.
بنابراین، فقدان چنین تعاریف و شاخص‌های کمی مربوط به این ماده و موارد ذیل آن برنامه‌ها و مأموریت مصوب را آسیب‌پذیر و با مشکلات جدی مواجه می‌کند و در عمل نتیجه خاصی عاید نخواهد شد.
- در ماده ۱۱۸ این قانون نیز به ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف سازمان بازنشستگی نسبت به اصلاح ساختار این سازمان و کاهش تدریجی وابستگی این سازمان به کمک از محل بودجه عمومی شهرداری اختصاص یافته است. هر چند این مأموریت‌ها برای شهرداری تهران یک امر بسیار مناسب و مطلوب است و چنانچه شهرداری بتواند در این دوره محدود برنامه پنج‌ساله، اقدام شایسته‌ای در این خصوص انجام دهد، یک الگوی اجرایی بسیار مناسب و ارزنده در کل ساختار اداری و اجرایی کشور خواهد بود. ولی به نظر می‌رسد با توجه به ساختار اداری و اجرایی کشور و خاصه شهرداری این امر چندان امکان‌پذیر نیست.
- در ماده ۱۱۹ و ۱۲۰ این قانون به موارد معین و هدف‌های مشخصی اشاره شده که چنانچه عملی شود، آثار مطلوب و ارزنده‌ای به بار خواهند آورد.
- ماده ۱۲۱، برای ارتقای سلامت اداری و استقرار سیستم نظارت و بازرسی در ادارات، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه تدوین شده است که هدف بسیار مناسب و مطلوبی است، ولی با توجه به ساختار اداری و اجرایی کشور، نمی‌توان صرفاً از طریق منشور اخلاقی و نیز استقرار سیستم نظارت و بازرسی عمل کرد؛ زیرا فساد اداری و روابط فاقد اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌های اداری و اجرایی نهادینه شده و باید در پی راه حل‌های ساختاری در این رابطه بود. بنابراین رفع و اصلاح این مشکلات به اراده‌های بزرگ و باورمندانه نیاز دارد که در یک برنامه اصلاحی بلندمدت و اصلاح و بهبود در روابط و مناسبات کل کشور و بر حسب شرایط خاصی امکان‌پذیر خواهد بود.
- ماده ۱۲۲ به توسعه اطلاع‌رسانی و شفاف‌سازی، پاسخگویی و شهروندمداری که از جمله مؤلفه‌های یک حکمروایی خوب است، اشاره می‌کند. در این ماده قانونی راه حل رسیدن به این مقصود در مواردی به شرح زیر عنوان شده که شهرداری طی این برنامه موظف به اجرای آنها است:
- استقرار مدیریت کیفیت و مدیریت بهره‌وری در تمامی واحدهای سازمانی
- تهیه گزارش‌های شش‌ماهه سطح رضایت‌مندی شهروندان از خدمات شهرداری
- توسعه ارتباط و تعامل بین شهرداری و شهروندان و اجرای طرح تکریم ارباب‌رجوع برای پاسخگویی و شهروندمداری
- انتشار گزارش‌های مالی به صورت شش‌ماهه و...
ملاحظه می‌شود که نسبت به تأمین مؤلفه‌های یک حکمروایی خوب چه سازوکارهایی تعریف شده است. حال اگر به‌صورت واقع‌بینانه به این موضوعات و مأموریت‌ها توجه شود، آیا می‌توان باور پیدا کرد که در مقام اجرایی چنین مأموریت‌هایی محقق شوند؟ به نظر می‌رسد این گونه مأموریت‌دادن به سازمان شهرداری بیشتر به انشاءنویسی و جنبه‌های تبلیغاتی شباهت دارد.
- در ماده ۱۲۳ قانون مداری و حمایت از حقوق شهروندی مورد توجه

و معلوم نمی‌کند که چنانچه شهرداری وظایف تعیین شده در سه ماده مزبور را انجام دهد، آیا نهایتاً سازمان شهرداری تهران دانش محور خواهد شد؟

بخش سوم این فصل مربوط به «هوشمندسازی سازمان شهرداری و گسترش شبکه‌های ارتباطی برای ارائه خدمات به شهروندان» است. برای دستیابی به این هدف، شهرداری موظف شده تا براساس مواد و بندهای ذیل این بخش، اقداماتی را انجام دهد، این اقدامات در موارد و بندهای ذیل هر یک از این مواد درج شده‌اند از جمله:

- تهیه نظام جامع فناوری اطلاعات و ارتباطات مدیریت شهری تهران
- تهیه نظام جامع آماری شهر و شهرداری تهران
- تهیه زیرساخت‌های مورد نیاز برای ایجاد و توسعه شهر هوشمند
- اقدامات لازم برای کاهش تقاضای سفرهای درون‌شهری و افزایش بهره‌وری و سرعت ارائه خدمات به شهروندان
- ارتقای سطح کمی و کیفی سرویس‌های داخلی
- پیاده‌سازی استانداردهای نوین در راستای ارتقای سطح کیفی سرویس‌های ارائه شده در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات
- فعال‌سازی ظرفیت‌های درآمدی سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات با هدف افزایش بهره‌وری و کارایی.

دست‌اندرکاران و تصویب‌کنندگان برنامه برای دستیابی به هر یک از مقاصد و اهداف مزبور مجموعه اقدامات و وظایفی را به عهده شهرداری گذاشته‌اند که با بررسی هر یک از آنها می‌توان دریافت که آیا اولاً، میزان ظرفیت و قابلیت‌های اجرایی شهرداری چه اندازه است؟ ثانیاً، آیا برای نیل به این هدف‌ها می‌توان بدون توجه به زیرساخت‌های اولیه در این وادی قدم گذاشت؟ ثالثاً، اساساً این هدف‌گذاری‌ها در چارچوب فعالیت‌های شهرداری تهران تا چه حدی واقع‌بینانه است؟ و نهایتاً اینکه، آیا همه این اقدامات و وظایف تعیین شده می‌توانند بر مبنای هوشمندسازی سازمان شهرداری تهران تلقی شوند؟

به هر روی، آنچه می‌توان درباره این بخش از برنامه گفت، این است که اقداماتی از قبیل بسترسازی مناسب آموزشی برای کارکنان، مستندسازی تجارب جهانی و انجام پژوهش‌های کاربردی و تهیه نظام جامع برنامه‌ریزی شهر تهران همگی در فرآیند فعالیت‌های سازمانی شهرداری انجام می‌شده است؛ بنابراین بود و نبود این احکام در برنامه نقش چندانی بر سایر فعالیت‌های فعلی و ذاتی شهرداری ندارند. ضمن اینکه برخی از این وظایف از جمله تهیه نظام جامع برنامه‌ریزی شهر تهران، به‌ویژه تدوین شاخص‌های کنترل و ارزیابی برنامه‌های راهبردی و عملیاتی زمان‌بر بوده و به سهولت و با سرعت قابل انجام نیستند. در عین حال همه فعالیت‌های یادشده ارتباط مستقیم و مؤثری با دانش‌محور شدن شهرداری نخواهند داشت.

چهارمین بخش از فصل هفتم این برنامه به «هوشمندسازی سازمان شهرداری و گسترش شبکه‌های ارتباطی برای ارائه خدمات به شهروندان» اختصاص دارد. این بخش از هفت ماده، ۴۶ بند و یک تبصره تشکیل شده است که علی‌القاعده این مواد مقرر شده‌اند تا موضوع بخش مزبور را پوشش دهند. تأکید شده که رویکرد این برنامه، برنامه‌محور و مأموریت‌محور است، در حالی که از نظر محتوا تا اینجا متوجه شدیم که به‌طور دقیق و تعریف‌شده همه حوزه‌ها و بخش‌های مأموریتی فوق، نه صرفاً برنامه‌محور و نه صرفاً مسئله‌محور بوده‌اند، بلکه در هر یک از این حوزه‌ها برنامه‌ریزان یا دست‌اندرکاران برنامه در اغلب موارد به صورت ارشادی و دستوری شهرداری را موظف یا مکلف کرده‌اند که هر موضوعی را با هدف تعیین شده در بخش ذی‌ربط به صورت وظیفه درآورده و جزو برنامه منظور کنند. بنابراین هر موضوع

قرار گرفته است که سازوکار تحقق آن را بازنگری و اصلاح مجموعه قوانین و مقررات حقوقی، وضع قوانین و تهیه آیین‌نامه و مصوبات جدید به شرح ذیل دانسته است:

- تنظیم آیین‌نامه نحوه ارتباط شهرداری با شورای شهر
- تنظیم و تدوین نحوه تعامل شهرداری با شهروندان
- تنظیم برنامه جامع برای مبارزه با مفاسد مالی.
باید اظهار داشت که قطعاً چنین اقداماتی شدنی است، ولی تحقق این موارد هر چند مهم به نظر می‌رسد با موانع و مشکلات زیادی از جمله عوامل حقوقی، شرایط سیاسی و اجتماعی و فسادهای نهادینه شده در سازمان شهرداری مواجه است.
- ماده ۱۲۴ به تنظیم و تهیه «لایحه قانون اداره یکپارچه پایتخت» اختصاص دارد. بدیهی است در صورتی لایحه قانونی اداره یکپارچه پایتخت تهیه و تنظیم می‌شود که گروه‌های ذی‌نفع سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی از یک سو و تحول در نظام اجرائی و شرایط مدنی در کشور از سوی دیگر به وجود آید. با وجود ضرورت تهیه چنین لایحه‌ای، این قانون (پنج‌ساله شهرداری) سازوکار تهیه آن را مشخص نکرده و آیین‌نامه‌ای برای تهیه آن نیز پیش‌بینی نشده است. درحالی‌که تدوین و تهیه چنین لایحه‌ای مستلزم هماهنگی مدیریت شهری تهران، دولت و سایر نهادهای حکومتی است؛ از این‌رو تدارک چنین اقداماتی در یک پروسه نسبتاً طولانی صورت خواهد گرفت و عملاً در چارچوب زمانی تعیین شده (سال اول برنامه) امکان‌پذیر نیست.

- بخش دوم از فصل هفتم با عنوان «دانش‌محور کردن شهرداری تهران» آمده است. هدف از این بخش شهری دانش‌پایه، هوشمند و جهانی است که شهرداری موظف شده تا به استقرار مدیریت دانش در این شهر همت گمارد. شهرداری برای این منظور باید اقدامات زیر را انجام دهد.

اولاً، نسبت به پایه‌گذاری دوره‌های آموزش عالی و کاربردی در حوزه فعالیت شهرداری و به مستندسازی تجارب جهانی و تجارب موفق شهرداری در تمامی سطح سازمانی شهرداری و تبادل و قابل دسترس کردن آن برای همه دست‌اندرکاران و علاقه‌مندان، اقدام کند؛ ثانیاً، نسبت به انجام پژوهش‌های کاربردی در تمامی حوزه‌های مأموریتی و افزایش میزان کاربست پروژه‌های مطالعاتی با هدف انطباق تمامی فعالیت‌ها و پروژه متناسب با دستاوردهای علمی و پژوهشی همت گمارد (ماده ۱۲۶)؛

ثالثاً، با تهیه نظام جامع برنامه‌ریزی شهر تهران شامل برنامه راهبردی، عملیاتی و سالانه و همچنین تدوین شاخص‌های کنترل و ارزیابی برنامه‌های راهبردی و عملیاتی (ماده ۱۲۷) عمل کند.

ملاحظه می‌شود چنانچه به محتوا و مضمون هر سه ماده ذیل بخش مذکور توجه و تعمق کنیم، متوجه می‌شویم که هر یک از این اقدامات با هدف مدیریت دانش تناظر دارد. از طرف دیگر، برخی از وظایف و اقدامات تعیین‌شده در این بخش از جمله برگزاری دوره‌های آموزش عالی تکراری است؛ زیرا در برخی دیگر از بخش‌ها این اقدام صورت می‌گیرد. همچنین آیا با داشتن یک نظام جامع برنامه‌ریزی برای شهر تهران به منزله دانش‌محور شدن شهرداری خواهد بود؟ یا دست‌اندرکاران برنامه و شورای شهر برای این هدف می‌بایستی اقدامات دیگری از جمله فرآیندسازی، جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات، ذخیره‌سازی اطلاعات و غیره را مورد توجه قرار می‌دادند و به این طریق شهرداری در سال‌های برنامه تمهیدات لازم را برای دانش‌بنیان کردن شهرداری به عمل می‌آورد.

با این توضیحات، بخش مزبور از نظر محتوایی به‌خوبی تعریف نشده



در این برنامه، بدون توجه به مسائل مبتلابه شهرداری، بدون مطالعه دقیق و متناسب با نیازهای اصلی و فرعی و بدون در نظر گرفتن شرایط و قابلیت‌های اجرایی و حتی بدون کمترین ژرف‌اندیشی از منظر اجرایی مبادرت به تنظیم احکام و موضوعات مختلف شده‌اند.

به‌عنوان مثال، همین بخش یک نمونه از میان ۲۹ بخش از این برنامه است که نشان می‌دهد دامنه وظایف تعیین شده تا چه حد گسترده است. حال برای اثبات این موضوع موارد مندرج در این بخش مورد توجه قرار می‌گیرد. شایان ذکر است که برخی از احکام برنامه طوری عنوان شده‌اند که بعضاً دارای جنبه اجرائی بیشتر هستند و شهرداری باور و توان اجرایی آن را دارد؛ در نتیجه در بودجه سالانه شهرداری معمولاً در طول سال‌های برنامه در دستور کار قرار می‌گیرند. از جمله این موارد «تهیه نظام جامع فناوری اطلاعات و ارتباطات مدیریت شهری تهران» (ماده ۱۲۸) است که شهرداری موظف شده با انجام چنین اقدامی لایحه‌ای را در همین زمینه تقدیم شورای شهر کند که نهایتاً منجر به ایجاد بستری شود که حاوی چند موضوع به شرح زیر است:

- شناسایی سرویس‌های الکترونیکی مورد نیاز شهر و شهرداری به تفکیک واحدهای تابعه
- شناسنامه سرویس‌های الکترونیکی شهرداری
- تعیین متولیان سرویس‌های الکترونیکی در سطح شهرداری و تدوین استراتژی سرویس‌ها
- تعیین نقش‌ها و مسئولیت‌های هر یک از واحدهای سازمانی شهرداری

- شناسایی نیازهای سخت‌افزاری برای توسعه زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری

- تهیه برنامه زمان‌بندی کلان و ایجاد و توسعه سرویس‌های الکترونیکی و زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری. به‌تبع، دومین اقدامی که شهرداری در سال اول برنامه باید انجام دهد، تهیه «نظام جامع آماری شهر و شهرداری تهران» (ماده ۱۲۹) است که انجام این مهم بایستی با رویکردهایی به شرح زیر انجام شود:

- انطباق شاخص‌های آماری با نیازهای برنامه‌ریزی در شهرداری
- نیازسنجی آمار و اطلاعات بر حسب استفاده بهره‌برداران از قبیل شهروندان، شورا، سازمان شهرداری و سایر دستگاه‌های مرتبط با مدیریت شهری
- استانداردسازی اقدام آماری برای تمامی حوزه‌های مأموریتی شهرداری

- شناسایی و تدوین چارچوب نظام اطلاعات مکانی مورد نیاز شهر
- تدوین و ارائه دوره‌ای آمار نامه‌های شهر و شهرداری
- فراهم کردن زمینه ثبت سیستمی آمار عملکرد
- پردازش و خلاصه‌سازی داده‌ها
- تمرکز بر یکپارچه‌سازی آمار، اسناد و اطلاعات مکانی مدیریت شهری

- توسعه نرم‌افزاری رصدخانه شهری تهران
- به‌روزرسانی به‌موقع آمار و اطلاعات شهر و شهرداری.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود هر دو حکم در دو ماده ۱۲۸ و ۱۲۹ برنامه جزو وظایفی هستند که شهرداری تهران باید انجام دهد و علی‌القاعده طبق مفاد این برنامه انجام خواهد داد.

صرف‌نظر از دو ماده ۱۳۰ و ۱۳۱ که ماهیت برنامه‌ای دارند، مواد ۱۳۲ و ۱۳۳ جای بحث دارد. طبق ماده ۱۳۲ شهرداری مکلف است، نسبت به ارتقای سطح کمی و کیفی سرویس‌های داخلی خود اقداماتی به شرح زیر انجام دهد:

- ایجاد نظام نظرسنجی از مشتریان سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات برای پایش رضایت کاربران

- سیستمی شدن فرآیندهای دستی موجود در شهرداری

- مدیریت فرآیندهای کسب‌وکار، در شهرداری

- بهبود نظام معماری اطلاعات شهرداری

- توسعه پایگاه اطلاعات مکانی (نقشه دیجیتال) شهر تهران.

وظایف تعیین شده مزبور به جز مورد اول، اقداماتی هستند که با توجه به ظرفیت‌های موجود در صورتی امکان تحقق آنها وجود دارد که در وهله اول، نظام نظرسنجی عملکرد مطلوبی ایجاد کند؛ زیرا بدون سنجش و ارزیابی عملکرد این امر با دشواری روبه‌روست.

طبق ماده ۱۳۳ شهرداری مکلف است استانداردهای نوین را در راستای ارتقای سطح کیفی سرویس‌های ارائه‌شده در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات پیاده‌سازی کند. برای نیل به این هدف چند اقدام به شرح ذیل را باید انجام دهد:

- پیاده‌سازی استانداردهای معتبر در زمینه «مدیریت فناوری اطلاعات و ارتباطات»

- پیاده‌سازی استانداردهای معتبر در زمینه «امنیت اطلاعات»

- اصلاح فرآیندهای داخلی و ساختار سازمانی برای دستیابی به سطح استانداردهای جهانی

- ارتقای سطح دانش ICT کارکنان شهرداری

- به‌کارگیری نیروهای تخصصی در زمینه ICT

در خصوص این اقدامات یادآوری دو نکته ضروری است؛ اولاً، برخی از این موارد تکراری‌اند و در چندین ماده قانونی به ارتقای سطح دانش ICT کارکنان شهرداری اشاره شده است. ثانیاً، سازوکار به‌کارگیری نیروهای متخصص در زمینه ICT مشخص نیست.

- بخش چهارم در این فصل (بخش بیست‌وششم از برنامه) به «توسعه اقتصاد شهر» تعلق دارد. این بخش شامل سه ماده و ۸ بند است. در این بخش هر یک از مواد و بندهای مربوطه در مجموع به توسعه اقتصاد شهری معطوف هستند.

در این بخش ماده ۱۳۵ کمک به بهبود کیفیت زندگی شهروندان را مورد اشاره قرار می‌دهد که برای دستیابی به آن شهرداری موظف شده تا نظام توزیع کالا و تکمیل خوشه‌ها و زنجیره‌های تهیه و توزیع مایحتاج روزمره مردم و نیز کمک به ایجاد نظام خدمات فنی خانگی را اصلاح و بهبود بخشد.

در موارد دیگر این قانون در چندین مورد به بهبود کیفیت زندگی شهروندان اشاره شده است، ولی در اینجا این امر از منظر اقتصاد شهری مورد توجه است. البته ذکر این نکته لازم است که وقتی وظایفی برای شهرداری تعیین می‌شود و در آن هدف‌های کمی یا شاخص‌های معناداری تعریف نشده باشد، دستگاه اجرایی آنها را نوعی توصیه تلقی می‌کند و از این‌رو عملاً عملکرد این موارد چندان قابل سنجش و ارزیابی نخواهد بود. یکی از همین موارد ماده ۱۳۵ مذکور است.

- در ماده ۱۳۶ به راهکارهای بهبود کسب‌وکار و رفع موانع حقوقی و ساده‌سازی فرآیندهای مرتبط با کسب‌وکار اشاره شده که در این ارتباط شهرداری موظف شده تا راهکارهای فوق را تهیه کند و در نتیجه شاخص رقابت‌پذیری شهرداری را ارتقا دهد. برای این منظور بایستی اقداماتی به شرح ذیل انجام دهد:

- شناسایی و معرفی فرصت‌های سرمایه‌گذاری در شهر تهران

- انحصارزدایی و ایجاد فضاهای رقابتی برای سرمایه‌گذاران در حوزه‌های مختلف شهری

- استقرار نظام اطلاعاتی جامع مربوط به استفاده‌کنندگان از کمک‌ها

و حمایت‌های اقتصادی - فراهم کردن شرایط مناسب برای مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در امور زیربنایی و فعالیت‌های بزرگ‌مقیاس شهر تهران - کمک به کاهش هزینه مبادله در اقتصاد شهری - پیگیری سنجش شاخص فضای کسب‌وکار در شهر تهران. موارد مذکور، دقیقاً ماهیت برنامه‌ای دارند، ولی آنچه انجام این وظایف را در عمل خدشه‌دار می‌کند و ضریب آسیب‌پذیری آنها را افزایش می‌دهد، ساختار اجرایی در شهرداری است که اولاً سازوکار مشخص و قانون معینی برای انحصارزدایی در اختیار ندارد و هنوز تعریف مشخصی از انحصارزدایی ارائه نشده است. ثانیاً، هنوز شرایط مناسب برای مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در امور زیربنایی فراهم نیست و اگر چه شهرداری موظف شده تا این شرایط را مهیا کند ولی حد استاندارد و مطلوب آن تعریف نشده و در عمل با مشکلاتی مواجه می‌شود. ثالثاً، هم ارتقاء شاخص‌های اقتصاد و بهره‌وری شهر و هم سنجش شاخص‌های فضای کسب‌وکار در شهر تهران با مشکلات بسیار عدیده‌ای مواجه می‌شود، همچنین شرایط انجام پژوهش و نیروی متخصص کاردان در این زمینه که به نحو مطلوب به انجام آن مشغول شود، وجود ندارد. ضمن اینکه داده‌های آماری و اطلاعات لازم برای سنجش شاخص مزبور در اختیار و در دسترس نیست؛ بنابراین این ماده از قانون در عمل عملکرد قابل قبول و مطلوبی نخواهد داشت.

- ماده ۱۳۷ در همین بخش، تا حدی مرتبط با محیط کسب‌وکار شهری در چارچوب اقتصاد شهری تعریف شده است. بر این اساس شهرداری مجاز شده تا تدارک سازوکار، قوانین، مقررات، تسهیلات و زیرساخت‌های مناسب اقتصادی برای شهر در راستای بهبود کسب‌وکار، توسعه تسهیلات و زیرساخت‌های شهری فراهم کند.

اما این ماده قانونی اگر چه به موارد حائز اهمیتی اشاره کرده ولی شهرداری نه موظف و نه مکلف به چنین اقداماتی نشده بلکه قانون‌گذار او را مجاز دانسته است. بنابراین چنانچه شهرداری در سایر بخش‌ها که برای فعالیت در امور مذکور تکلیف قانونی پیدا کرده که انجام وظیفه کند، عملاً این ماده قانونی در اینجا بلا‌موضوع می‌شود. در نتیجه بود و نبود این ماده قانونی هیچ تأثیری بر فعالیت‌های شهرداری نخواهد گذاشت.

- بخش پنجم از فصل هفتم قانون برنامه پنج‌ساله شهرداری مربوط به موضوع «مدیریت بهینه تأمین و تخصیص اعتبارات» است. در واقع در این بخش به روابط مالی - حقوقی دولت و شهرداری، مطالبات سازمان‌های دولتی و نهادی، کاهش فاصله و شکاف میان مناطق شمال و جنوب شهر تهران، ایجاد خزانه متمرکز غیرنقدی، تثبیت و پیگیری بودجه‌ریزی عملیاتی بر مبنای مشارکت شهروندان با رویکرد محله‌محوری، کنترل و افزایش بهره‌وری هزینه‌های نگهداشت و استفاده از تمامی ظرفیت پروژه‌ها، بهره‌برداری بهینه اعتبارات و درآمدها و منابع و تعیین اولویت مصرف و منابع تخصیص اعتبارات، استقرار نظام مدیریت یکپارچه و تنظیم روابط شهرداری با دولت و لایحه تنظیم مقررات مالی شهرداری اشاره می‌کند.

این وظایف و فعالیت‌ها اولاً، در صورتی محقق می‌شود که هماهنگی‌های لازم میان شهرداری و نهادها و سازمان‌های دیگر در شهر وجود داشته باشد. ثانیاً، نحوه محاسبه هزینه حضور نهادها، ارگان‌ها و دولت در پایتخت یک موضوع پژوهشی و نیازمند صرف هزینه است. بنابراین پس از انجام این بررسی می‌توان برآورد کرد که این هزینه چقدر است؛ و به سهولت قابل تحقق نیست. ثالثاً، کاهش فاصله و شکاف میان مناطق شمالی و جنوبی شهر و متعاقباً، توزیع متعادل و عادلانه منابع درآمدی در بودجه سنواتی نه تنها یک امر پژوهشی و مطالعاتی است،

در بخش ششم از فصل هفتم «توسعه دیپلماسی شهری و تحقق شهری در تراز جهانی» آمده است. اصولاً امروزه توسعه دیپلماسی شهری یک موضوع جدی محسوب می‌شود و عموماً یکی از راه‌های وصول به مدیریت یکپارچه نیز در شهر می‌تواند از همین طریق ممکن شود. از طرف دیگر اگر دیپلماسی شهری در بعد خارجی آن در نظر گرفته شود، از جمله راه‌های مبادله اطلاعات و تجارب با دیگر شهرداری‌های جهان است؛ زیرا در نهایت از این طریق رفته‌رفته در اثر مراودات و تعاملات دوجانبه و چندجانبه، می‌توان خود را در تراز جهانی محقق کرد.

حال با این موضوع توضیح مواد و بندهای ذیل این بخش مورد بررسی و واکاوی قرار می‌گیرد تا دریابیم تا چه حدی و تا چه عمقی به این موضوع توجه شده است.

این بخش مثل سایر بخش‌های مندرج در قانون برنامه از تعدادی ماده، بند و تبصره تشکیل شده است. بر همین اساس این بخش شامل یک ماده و ۹ بند است. در صدر این ماده شهرداری موظف شده تا برای ارتقا و جایگاه تهران در بین کلان‌شهرهای منطقه و جهان و نیز برای دستیابی به شاخص‌های شهر جهانی و نیز پیوستن به شبکه شهرهای جهانی اقداماتی به شرح زیر انجام دهد:

- کمک به ایجاد بسترهای ارائه خدمات در سطح بین‌المللی
- توسعه زیرساخت‌های لازم برای جذب گردشگران بین‌المللی
- بسترسازی برای برگزاری اجلاس‌ها و رویدادهای بین‌المللی
- برجسته‌سازی نهادهای اسلامی و ایرانی تهران در عرصه جهانی
برای ارائه تصویری مناسب از پایتخت ایران اسلامی

- حضور فعال در فضاهای رقابتی کلان‌شهرهای جهانی و ارتقای شاخص‌های عملکردی شهر و شهرداری در مقایسه با دیگران کلان‌شهرها
- اولویت‌بخشی به طرح‌های موضوعی و موضعی با کارکردهای ملی و بین‌المللی

- تهیه نظام جامع دیپلماسی شهری
- توسعه دیپلماسی شهری در سطح جهانی.
این موارد نشان می‌دهند که قانون‌گذار سه دسته فعالیت را برای نیل به دیپلماسی شهری ملی و بین‌المللی مورد توجه قرار داده است:

۱- ایجاد بسترهای لازم
۲- ایجاد جذابیت‌های لازم در شهر و ساخت و توسعه نمادهای ایرانی اسلامی برای گردشگری و معرفی شهر با نمادهای ایرانی - اسلامی
۳- حضور فعال در فضاهای رقابتی و اولویت‌بخشی به طرح‌های موضعی و موضوعی.

جدول شماره ۱۴: کامیابی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری

ردیف	کامیابی
۱	توجه عمده به حوزه مالی زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات
۲	هوشمندسازی سازمان شهرداری و گسترش شبکه‌های ارتباطی برای ارائه خدمات به شهروندان
۳	تجهیز تمام ساختمان‌های شهرداری به شبکه دیتا
۴	راه‌اندازی تعداد ۶۲ سرویس الکترونیکی شهروندی در دفاتر خدمات الکترونیک شهر تا پایان نیمه نخست سال ۹۶
۵	تحقق ۸۲۶۰ میلیارد ریال درآمد برای شهرداری تهران از محل فروش قدرالسهم پروژه‌های مشارکتی تا پایان ۴۲ ماه برنامه

در شهرداری تهران بسیار کند و ناکارآمد است. از این‌رو، تحقق این مأموریت‌ها در ظرف زمانی برنامه پنج‌ساله امکان‌پذیر نیست. ضمن اینکه هنوز از لحاظ فنی و تخصصی کمتر کسی آمادگی انجام برخی از موارد شمول این نظام فنی و اجرایی را به نحو مطلوب دارد.

نکته دیگر اینکه در دو بصره ۱ و ۲ ذیل ماده ۱۵۰ قید شده که شهرداری موظف است اولاً، دفتر نظام فنی و اجرایی تشکیل دهد و ثانیاً، دستورالعمل انجام مطالعات مهندسی ارزش و برنامه‌ریزی ارزش در طرح‌های کلان یا تأثیرگذار عمرانی تدوین کند.

اگر چه احتمالاً هر تغییر یا حذف و اضافه به تسهیلات شهرداری نیازمند مصوبه شورای شهر است، ولی برای مثال، تشکیل دفتر نظام فنی و اجرایی و انجام مطالعات مهندسی ارزش و تهیه دستورالعمل انجام آن در حیطه وظایف شهرداری است.

در مجموع در ارتباط با این حوزه مأموریتی در برنامه چند مسئله جدی وجود دارد که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از: مشخص نبودن جایگاه شهر تهران در رابطه با استان، مشخص نبودن جایگاه سایر شهرها و مسائل آنها در رابطه با شهر تهران، نامعین بودن جایگاه و مفهوم اقتصاد شهری، پرداختن به موضوعات گسترده و متنوع، عدم تمرکز روی موضوعات محوری و خاص، عدم نظارت مؤثر و کارآمد بر کیفیت و بهای تمام‌شده پروژه‌های شهری، عدم استقرار نظام مدیریت دانش در شهرداری، عملیاتی نشدن نظام جامع آماري در شهرداری تهران، عدم تعریف و پیش‌بینی هدف‌های کمی در این حوزه، عدم قابلیت انتصاب تعدادی از احکام به راهبردها و چشم‌اندازهای برنامه و بالاخره عملکرد ناکافی برخی از مواد و بندهای ذیل آنها در این حوزه.

همچنین نظر خبرگان کمیته تخصصی مدیریت، هوشمندسازی و اقتصادی شهری برنامه سوم توسعه شهری تهران در مورد کامیابی و ناکامی‌های این حوزه در برنامه دوم شهرداری تهران، نقاط قوت و ضعف عملکرد سالانه مواد، احکام و اهداف کمی و عملیاتی این برنامه در سال پایه (سال ۱۳۹۲) و پایان شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۶ به شرح زیر است.

۷-۶- منابع و مصارف برنامه

فصل هشتم این برنامه با عنوان منابع و مصارف شامل ۱۳ ماده و ۵ بند و ۲ تبصره است. بخش عمده‌ای از این فصل به روش‌های تأمین مالی شهرداری معطوف شده است که به نظر می‌رسد جای بحث و بررسی دارند.

- طبق ماده ۱۵۱، شهرداری مجاز است که برای تأمین مالی پروژه‌های شهری در چارچوب قوانین و مقررات موضوعه در قالب بودجه‌های مصوب اقدام به انتشار اوراق مشارکت، صکوک و سایر ابزارهای مالی برای پروژه‌های اولویت‌دار کند و منابع حاصل صرفاً

بر اساس آنچه در این بخش آمده، شهرداری بایستی به سمت بین‌المللی شدن حرکت کند و گام‌های اساسی در این زمینه در سه حوزه یادشده بردارد. به نظر می‌رسد، اگر چه وظایف و اقدامات تعیین‌شده برای شهرداری مناسب و مطلوب تلقی می‌شوند، ولی در بیشتر این اقدامات، سازوکارهای اجرایی نامشخص هستند و با توجه به ساختار اداری و اجرایی شهرداری از یک طرف و ساختار مدیریت کلان کشور از دیگر سو، امکان اجرای دقیق این وظیفه را تا حدی ناممکن می‌کند. ضمن اینکه برای نیل به دیپلماسی بین‌المللی در ابتدا باید یک هماهنگی و سازگاری در دیپلماسی داخلی فراهم شود و همه گروه‌های ذی‌نفوذ سیاسی و اقتصادی در شهر برای رسیدن به هدف مزبور تفاهم داشته باشند. بنابراین تا این شرایط فراهم نشود، محتوای این بخش عملاً در حد توصیه و یک پیشنهاد خوب دیده می‌شود و در نتیجه عملکرد مطلوبی نخواهد داشت.

- آخرین بخش از فصل هفتم مربوط به «اجرای نظام فنی و اجرایی در تمامی حوزه‌های مأموریتی شهرداری» است.

یکی از حائز اهمیت‌ترین بخش‌ها در این قانون اجرای نظام فنی و اجرایی در شهرداری تهران است. این بخش از یک ماده و تعدادی بند و ۳ تبصره تشکیل شده و در تلاش است که دستورالعمل‌ها و ضوابط نظام فنی و اجرایی شهرداری تدوین شود. این نظام شامل پیدایش، طراحی، اجرا، نگهداری، بازافت و نظارت بر اجرای صحیح و پیاده‌سازی دقیق آن در چارچوب راهبردهای مقرر در سند راهبردی مصوب نظام و استقرار نظام فنی و اجرایی در حوزه‌های مختلف می‌شود. هدف‌های مدنظر این سند عبارت‌اند از:

- ارتقای کیفیت طرح‌ها از دوره پدیدآوری تا پایان دوره بهره‌برداری
- مدیریت هزینه و بهینه‌سازی اقتصادی طرح‌ها و بهبود نسبت کارکرد به هزینه

- مدیریت زمان در فرآیند طراحی و اجرای طرح‌ها
- همسازسازی، هماهنگ‌سازی، تعیین نقش‌ها و وظایف نهادهای دست‌اندرکار

- رعایت نیازها و الزامات محیطی شامل سلامت، محیط‌زیست، محیط اجتماعی و محیط اقتصادی

- ارزشیابی طرح‌ها و ضوابط و معیارهای فنی به لحاظ اثربخشی و بهره‌وری

- تشکیل دفتر نظام فنی و اجرایی
- تدوین دستورالعمل انجام مطالعات مهندسی ارزش و برنامه‌ریزی ارزش در طرح‌های کلان.

نکته قابل ذکر این است که همه این موارد با ماهیت برنامه‌ای پیشنهاد و تکلیف شده‌اند؛ اما شرایط تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری



جدول شماره ۱۵: ناکامی‌های برنامه دوم شهر تهران در حوزه مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری

ردیف	ناکامی
۱	مشخص نبودن جایگاه تهران در رابطه با استان تهران، شهرداری تهران، دستگاه‌های اجرائی و سازمان‌های شهر تهران، جایگاه ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی (مشخص نبودن نوع نگاه و ابعاد شهر تهران)
۲	مشخص نبودن جایگاه سایر شهرها و مناطق و مسائل آنها در رابطه با شهر تهران
۳	مشخص نبودن جایگاه و مفهوم اقتصاد شهری
۴	پرداختن به موضوعات گسترده و متنوع (دیدگاه برنامه جامع)
۵	عدم تمرکز روی موضوعات محوری و خاص (عدم استفاده از روش برنامه‌ریزی هسته‌ای)
۶	فقدان نظام آماری مناسب و قابل اتکا
۷	عدم استقرار مدیریت دانش
۸	فاصله حوزه توسعه مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری با رویکردهای اقتصادی (حوزه توسعه مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری شامل موضوعات گسترده‌ای مانند ارائه خدمات مشورتی در زمینه‌های حقوقی، قضائی و ثبتی به تمامی واحدها و سازمان‌ها و دفاع از حقوق، منافع و مصالح سازمان در مراجع و محاکم مختلف، مدیریت درآمد و هزینه‌ها، مدیریت و ساماندهی مربوط به نیروی انسانی شهرداری، بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد واحدهای شهرداری، تسهیل، تمرکز و هماهنگی فعالیت‌های مناطق و راهبری شهرداری است).
۹	عدم توجه برنامه دوم شهرداری تهران به موضوع اقتصاد شهر تهران به‌عنوان یک رویکرد خاص (ذیل حوزه مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری مد نظر قرار گرفته است؛ یعنی از یک طرف سه بخش در یک حوزه قرار داده شده‌اند و از طرف دیگر موضوع اقتصاد نیز صرفاً در قالب اقتصاد شهری مورد توجه قرار گرفته است. در این حوزه نیز عمدتاً مسائل مالی شهر تهران مورد توجه و تمرکز واقع شده است. عمده چالش مرتبط در این حوزه «عدم نظارت مؤثر و کارآمد بر کیفیت و بهای تمام‌شده پروژه‌های شهری و ناکارآمدی» عنوان شده که بیشتر گرایش مالی بر آن مترتب است. هرچند در بخش‌های مختلف برنامه دوم شهرداری سیاست‌های مختلف اقتصادی دیده می‌شود ولی برنامه دوم شهرداری تهران از استراتژی یا سیاست‌های خاص و هماهنگ متمرکز در حوزه اقتصاد پیروی نکرده است).
۱۰	عدم تبیین مناسب موضوع «توسعه اقتصاد شهری» به‌عنوان یکی از چالش‌های مهم مطروحه در مدیریت شهر تهران در برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران و نبود سیاست‌گذاری و هدف‌گذاری مشخصی در این زمینه (از جمله به همین دلیل ماده ۱۰۰ با موضوع اصلاح و بهبود نظام توزیع کالا و تکمیل خوشه‌ها و زنجیره‌های تهیه و توزیع مایحتاج روزمره مردم، ماده ۱۰۴ با موضوع فراهم آوردن زمینه‌های اقتصادی شهر تهران و راهکارهای بهبود کسب‌وکار و ماده ۱۰۵ برنامه با موضوع بهبود فضای کسب‌وکار، علی‌رغم گذشت ۱۰ ماه از اجرای برنامه پنج‌ساله دوم عملکرد قابل قبولی ندارد).
۱۱	عدم نظارت مؤثر و کارآمد بر کیفیت و بهای تمام‌شده پروژه‌های شهری و ناکارآمدی (چه در تعریف حوزه اقتصاد و اقتصاد شهری و همچنین چالش‌های آن به مسائل مختلف اقتصادی شهر تهران توجه نشده است و عمده چالش مرتبط «عدم نظارت مؤثر و کارآمد بر کیفیت و بهای تمام‌شده پروژه‌های شهری و ناکارآمدی» مطرح شده که بیشتر گرایش مالی بر آن مترتب است).
۱۲	عدم استقرار نظام مدیریت دانش در شهرداری
۱۳	عملیاتی‌نشدن نظام جامع آماری در شهرداری تهران تا پایان سال سوم برنامه
۱۴	عدم تعریف و پیش‌بینی هدف کمی در این حوزه
۱۵	عدم قابلیت انتصاب تعدادی از احکام به راهبردها و چشم‌اندازهای برنامه
۱۶	عملکرد ناکافی ماده ۱۳۶ با موضوع فراهم آوردن زمینه‌های اقتصادی شهر تهران و راهکارهای بهبود کسب‌وکار

بخش خصوصی و بازارهای داخلی و خارجی در چارچوب قوانین و مقررات اقدام به اخذ وام از بانک‌های داخلی و خارجی کند، مشروط به اینکه میزان تعهدات بازپرداخت اقساط و وام‌های دریافتی از ۱۰ درصد بودجه عمومی شهرداری تجاوز نکند. ملاحظه می‌شود که اولاً، در دو ماده فوق‌الذکر شورای شهر، شهرداری

در پروژه‌های اولویت‌دار که دارای گزارش توجیهی بوده و به تصویب شورا رسیده سرمایه‌گذاری شوند و از محل درآمد همان پروژه‌ها بازپرداخت شوند.

- طبق ماده ۱۵۲ شهرداری مجاز شناخته شده که برای تأمین مالی پروژه‌های نیازمند به اعتبارات ارزی همچنین استفاده از سرمایه‌های



را مجاز به اقدامات معین برای تأمین مالی مورد نیاز کرده است، ولی این امر به معنای وظیفه یا تکلیفی برای او نیست. ثانیاً، هر دو ماده مذکور ماهیت بودجه‌ای دارند و به جای درج در قانون برنامه، شورای شهر می‌توانست این دو ماده را در برنامه سالانه شهرداری بگنجانند.

- طبق مفاد ماده ۱۵۳، شهرداری در راستای دستیابی به توسعه اقتصادی، افزایش درآمدی پایدار به‌ویژه عوارض و وجوه قانونی، موظف شده که علاوه بر بازنگری طرح جامع درآمدهای پایدار تا پایان سال نخست برنامه، درآمدهای پایدار را هر ساله حداقل به میزان ۱۰ درصد افزایش دهد. در اینجا باید گفت علاوه بر اینکه این ماده از برنامه، ماهیت بودجه‌ای دارد، شهرداری در تبصره ذیل همین ماده مکلف شده تا پیشنهاد طرح درآمدهای پایدار را تهیه و در قالب پیشنهاد به دولت و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. در حالی که در موارد متعددی از مواد این قانون در سایر بخش‌ها به درآمد پایدار شهرداری اشاره شده، ولی هیچ‌کجا شهرداری محدودیتی نداشته، اما این تبصره نشان می‌دهد که مفاد این پیشنهاد تفاوت‌هایی با احکام گذشته دارد. بنابراین بایستی مقرر و مشخص می‌کرد که منظور از درآمدهای پایدار و نحوه کسب آنها چیست؟

- در ماده ۱۵۴، شهرداری موظف شده با شناسایی آن دسته از خدماتی که توسط شهرداری ارائه می‌شود، اما جبران هزینه‌های آنها از محل بهای اخذ شده بابت ارائه آن صورت نمی‌گیرد، اقدام کند. همچنین شهرداری باید بهای این موارد را محاسبه و سازوکار دریافت آن را از مصرف‌کنندگان خدمات مذکور به همراه پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی لازم تعیین کرده و برای تصویب شورا ارسال کند. نکته‌ای که درباره این ماده قانونی می‌توان گفت، این است که هر چند در عنوان فصل مورد بحث منابع و مصارف برنامه عنوان شده است، ولی همه این موارد ماهیت برنامه‌ای ندارند؛ زیرا معلوم نیست فعالیت‌هایی که شهرداری باید انجام دهد در ارتباط با برنامه است یا به‌طور کلی، مرتبط با سایر خدمات. از این رو به نظر می‌رسد این‌گونه احکام ماهیت برنامه‌ای ندارند و بایستی سالانه در قانون بودجه شهرداری درج شوند. - طبق ماده ۱۵۵، شهرداری مکلف شده تا در راستای تدوین نظام درآمدهای پایدار و همچنین به‌سوی عدالت اجتماعی تا پایان سال اول برنامه، نسبت به انجام مطالعات و تهیه طرح تدوین سازوکار لازم برای تشخیص میزان ارزش افزوده و آثار اقتصادی بر املاک و اراضی متأثر از اجرای طرح‌های توسعه شهری اقدام کند.

در خصوص این تکلیف اولاً، باید گفت در تبصره ذیل ماده ۱۵۳، شهرداری مکلف به تهیه نظام درآمدهای پایدار شده است. در حالی که در این ماده (۱۵۵) تکلیف شده شهرداری در این خصوص و نیز تهیه طرح، سازوکار لازم به منظور تشخیص ارزش افزوده و آثار اقتصادی بر املاک و اراضی متأثر از اجرای طرح‌های توسعه مطالعات لازم را به عمل آورد. ثانیاً، چنین امری اگر چه شدنی است، ولی کار بسیار سختی است و عملاً شهرداری با توجه به متغیرهای متعدد به‌طور دقیق نمی‌تواند میزان ارزش افزوده و آثار اقتصادی این املاک را برآورد کند.

بر اساس ماده ۱۵۶، شهرداری مکلف شده تا به منظور استفاده حداکثری از توان‌های درآمدی موجود شهرداری طرح ساماندهی املاک، املاک و مستغلات استیجاری و قابل استیجار متعلق به خود و موجود در شهر تهران را با توجه به موارد به شرح زیر تهیه کند:

۱- تشکیل بانک اطلاعات مکانی املاک، املاک و مستغلات استیجاری و قابل استیجار (مکان، شرایط خصوصی قراردادها، گزارش کارشناسان رسمی، مساحت، زیربنا، ارزش جاری با توجه به نوع کاربری و موارد مرتبط)

۲- تشخیص مستأجران دارای پرداخت‌های معوق و تعیین میزان

بدهی و جریمه ایشان
۳- تشخیص مستأجرانی که مهلت قراردشان منقضی شده و الزام ایشان به تخلیه یا تمدید قرارداد است.

۴- شناسایی تمامی املاک، املاک و مستغلاتی که قابلیت استقرار کاربری‌های خصوصی و دریافت اجاره را دارند.

۵- شناسایی تمامی املاک، املاک و مستغلاتی که طبق قراردادهای موجود ملزم به پرداخت اجاره به شهرداری هستند. در واقع، چنانچه همه این موارد توسط شهرداری انجام شوند، علاوه بر اینکه بانک اطلاعاتی مفید و مطلوبی ایجاد خواهد شد، بخشی از مشکلات درآمدی شهرداری برطرف می‌شود. اما نکته قابل ذکر اینجاست که حل و فصل همه این موارد جزو مشکلات و گرفتارهای شهرداری است که همه این موارد ریشه تاریخی پیدا کرده و بنابراین به نظر می‌رسد همه این اقدامات به صورت صددرصد تحقق‌پذیر، آن هم در چارچوب زمانی پنج‌ساله، شدنی نخواهد بود.

در مواد ۱۵۷ و ۱۵۸ به ترتیب شهرداری موظف شده تا در راستای افزایش درآمدهای پایدار خود اقداماتی را به انجام رساند. طبق ماده ۱۵۷ چنین آمده که شهرداری مکلف است ... تلاش لازم را به منظور به‌روزرسانی هر ساله دفترچه ارزش معاملات املاک از طریق شورا در کمیسیون تقویم املاک به عمل آورد. معمولاً چنین عبارتی در احکام برنامه ذکر نمی‌شود، زیرا در عمل نمی‌توان عملکرد دستگاه اجرایی را مورد سنجش و ارزیابی قرار داد. در مورد ماده ۱۵۸، شهرداری موظف شده تا لایحه اخذ هزینه‌های استفاده از زیرساخت‌های حمل‌ونقل درون‌شهری مثل پل‌ها و تونل‌ها را از استفاده‌کنندگان شخصی به شورا ارائه کند و پس از تصویب نسبت به ایجاد سامانه قیمت‌گذاری بزرگراه‌ها، زیرساخت‌های حمل‌ونقل و محدوده طرح ترافیک اقدام کند و درآمد حاصل از این طریق را به منظور توسعه حمل‌ونقل ریلی و پاک استفاده کند.

در مورد این ماده باید گفت، اولاً تمامی پل‌ها و تونل‌هایی که در شهر احداث شده‌اند، جزو شریان‌های اصلی شهر محسوب می‌شوند و با چنین عملی سبب بروز ترافیک شدید و عوارض و پیامدهای بسیار سنگین ناشی از آن خواهد شد. ثانیاً، درآمد حاصل از این اقدام چنانچه در حد متعارف هم باشد، چندان نمی‌تواند درآمد کافی و باکفایتی باشد و هر اندازه که این عوارض باشد، هزینه‌های جانبی آن افزایش خواهد یافت. بنابراین عملاً شهرداری قادر نخواهد بود به چنین اقدامی دست بزند. ضمن اینکه اگر شهرداری بخواهد طبق تبصره ذیل این ماده نیز عمل کند و میزان عوارض را بر اساس زمان ماندگاری در محدوده و دفعات مثلاً محدوده طرح ترافیک دریافت کند، مشکلات بسیار سنگین دیگری ایجاد خواهد کرد که به‌صرفه و صلاح نخواهد بود. بنابراین به نظر می‌رسد چنین ماده قانونی در عمل نه قابل اجراست و نه قابل سنجش و ارزیابی.

طبق ماده ۱۵۹ شهرداری موظف شده بر اساس اطلاعات دریافتی از پلیس راهنمایی و رانندگی شهر تهران به صدور فیش انبوه عوارض سالانه خودرو اقدام کند، ولی به نظر می‌رسد، شرایط چنین امری هنوز در شهر تهران غیر ممکن است؛ زیرا رسیدن به این شرایط نیازمند برطرف کردن مشکلات زیربنایی و تأمین امکانات و تسهیلات اولیه برای مردم است.

برابر ماده ۱۶۰ شهرداری موظف شده ... در راستای کاهش احتمالی تصادفات درون‌شهری برای اخذ مبلغ ۵۰ درصد از صرفه‌جویی ریالی احتمالی حاصل از عدم پرداخت خسارت بیمه بدنه و شخص ثالث، ناشی از اقدامات خود را از شرکت‌های بیمه‌گر اقدام کند. اما در این باره

دستیابی به هدف‌های برنامه است.

- ارائه وزن (میزان اهمیت) چشم‌انداز و راهبردها و سیاست‌های اجرایی برنامه
- ارائه گزارش عملکرد هر یک از این چشم‌اندازها و راهبردها و سیاست‌ها همراه با پیشنهادات جدید
- ایجاد دبیرخانه دائمی برنامه به منظور پایش و ارزیابی مستمر برنامه و ارائه گزارش عملکرد آن.

در این فصل از برنامه قید شده که اهداف کمی مندرج در پیوست ۱ برنامه جزء لاینفک احکام برنامه است و شهرداری موظف است بودجه سنواتی خود را مطابق همین هدف‌های کمی تنظیم کند. ارزیابی و پایش مستمر واحدهای شهرداری مبتنی بر اهداف کمی برنامه براساس شاخص‌های خروجی، نتایج میزان رضایت شهروندان الزام شده است. درباره این ماده باید گفت اگر چه الزامات فوق از مزیت‌های یک نهاد نظارتی است و نهاد نظارتی یعنی شورای شهر باید مستمر عملکرد شهرداری را مطابق احکام و مضامین برنامه رصد کند و خود به همین طریق عملکرد سالانه شهرداری را ارزیابی کند، ولی نکته جالب توجه این است که شورای شهر، تا چه حدی احکام منطقی، واقع‌گرایانه و قابل سنجش و ارزیابی ارائه و به تصویب رسانده است؟ وقتی در همین ماده اظهار می‌کند که شهرداری موظف است عملکرد چشم‌اندازها، سیاست‌ها و برنامه‌ها را ارائه دهد، چگونه شهرداری می‌تواند با توجه به این مجموعه عریض و طویل احکام (به تفکیک در حوزه‌های مختلف) وزن و اهمیت چشم‌اندازها، سیاست‌ها و برنامه‌ها را بسنجد؟ اساساً این چشم‌اندازها که برگرفته از یک برنامه ۲۰ ساله طرح جامع تهران است، چگونه ظرف پنج سال قابل تحقق است؟ از طرف دیگر، تا چه حدی این چشم‌اندازها و همین‌طور سیاست‌ها و برنامه‌ها واقع‌بینانه و تحقق‌پذیر طراحی و ارائه شده‌اند؟ براساس همین ابهامات و سؤالات است که عملیاتی شدن برنامه دچار خدشه و آسیب می‌شود؛ زیرا نه تنها اجرای بسیاری از این مواد و بندها و تبصره‌ها در صحنه عمل و در فرآیند اجرا با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهند شد، بلکه بسیاری از آنها نیازمند اقدامات و فعالیت‌های اولیه و زیربنایی هستند.

طبق ماده ۱۶۵ شهرداری موظف شده به تشکیل «شورای توسعه اجتماعی» اقدام کند. اما صرف نظر از اینکه منظور از توسعه اجتماعی چیست؟ و چه تفاوت یا تفاوت‌هایی با توسعه اقتصادی و شهری دارد، باید توجه کرد که با هر تعبیر یا تفسیر یا مفهوم‌سازی از این مقوله لازم است، در ابتدا شاخص‌ها و مؤلفه‌های اجتماعی احصاء و تعریف شوند و سپس بر پایه این مجموعه از شاخص‌ها به مقوله توسعه اجتماعی توجه کرد. اینکه در بسیاری از بخش‌های این برنامه به این موضوع توجه شده، ولی هیچ‌گاه تأکید بر مؤلفه‌های اجتماعی نشده است. به عبارت دیگر توسعه اجتماعی براساس چه عوامل و مؤلفه‌هایی مورد ارزیابی و سنجش قرار می‌گیرد؟ شهرداری برپایه چه معیارها و هدف‌های کمی از این شورای اجتماعی و توسعه اجتماعی گزارش خواهد داد. آنچه در طول احکام این برنامه در بخش‌های مختلف آمده تا حدی تأکید بر گسترش فعالیت‌های گروه‌ها و انجمن‌های مردم‌نهاد، مشارکت اجتماعی مردم، جذب سرمایه‌های بخش خصوصی، محله‌محور کردن فعالیت‌ها و مشارکت آنها در عرصه‌های مختلف و نیز گسترش و توسعه نهادهای ایرانی-اسلامی و غیره شده است، اما هیچ‌یک از این موارد به معنای واقعی توسعه اجتماعی محسوب نمی‌شوند. حتی مقوله‌بندی این توسعه در این برنامه مخدوش است. به عنوان مثال در چند جا بحث از سرمایه‌های اجتماعی، فرهنگی و هنری شده است، ولی وقتی به جزئیات و برنامه‌های این سرمایه‌ها دقت می‌کنیم، دچار

لازم به ذکر است که اولاً خروجی اقدامات شهرداری در راستای کاهش تصادفات و تأثیر آن بر درآمدهای شرکت‌های بیمه‌ای چگونه قابل محاسبه است؟ آیا در صورت محاسبه که غیرممکن می‌نماید، درگیری شهرداری با شرکت‌های بیمه به صرفه و صلاح است که بتواند به درآمد پایدار شهرداری کمک کند؟ چه تجربه‌ای از دیگر شهرهای دنیا وجود دارد که نشان دهد، چنین سازوکارهایی را می‌توان طراحی و عملی کرد؟ از این رو به نظر می‌رسد عمل به این نوع احکام در شرایط فعلی شهر تهران غیر ممکن است.

- مواد ۱۶۱ و ۱۶۲ از جمله احکامی محسوب می‌شوند که شهرداری باید سازوکارهای اجرایی آنها را بیابد. گرچه مفاد ماده ۱۶۲ دایر بر یک کار مطالعاتی و تهیه طرح تراز از طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران است، این امکان وجود دارد که شهرداری باید گزارش عملکرد خود را نسبت به این وظیفه ارائه دهد، ولی در عمل باید دید تا چه حدی قابل انجام و احصاء است.

براساس ماده ۱۶۳، شهرداری تهران موظف شده بودجه سنواتی خود را مطابق جدول‌های منابع و مصارف پیش‌بینی شده در برنامه اقدام کند، اما همان‌طور که در سه جدول طراحی شده، داده‌ها نشان می‌دهند اصولاً تحقق‌پذیری آنها چندان دقیق نیست. در این راستا دلایل زیر را می‌توان برشمرد:

۱- جدول شماره ۴ منابع حاصل از درآمدهای برنامه پنج‌ساله را نشان می‌دهد. با توجه به ترکیب درآمدی درج شده، نمی‌توان به‌طور دقیق، تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده را واقعی دانست؛ زیرا هر یک از این ردیف‌های درآمدی بستگی به شرایط متغیر اقتصادی در کل کشور و شهرداری دارد. به عبارت دیگر، این درآمدها هر ساله به صورت خطی و با یک ضریب افزایشی ایجاد نمی‌شوند، بلکه تحت تأثیر عوامل و شرایط مختلف‌اند، بنابراین اصولاً چنین برآوردهای کمی ممکن نیست.

۲- جدول شماره ۵، مصارف حوزه‌های مأموریتی برنامه پنج‌ساله شهرداری را نشان می‌دهد. برآوردهای صورت‌گرفته در ردیف‌های هزینه‌ای به تفکیک سرمایه‌ای و هزینه‌ای، کاملاً واقعی نمی‌نمایند؛ زیرا در برخی از حوزه‌ها ممکن است در سال‌های برنامه به صورت تصاعد حسابی رشد نکنند؛ چراکه مثلاً در حوزه هدفمندسازی و اقتصاد شهری یک سال هزینه‌ها افزایش یابند، ولی سال بعد به دلیل وجود زیرساخت‌ها یا تجهیزات باقیمانده از سال‌های قبل هزینه‌ها کاهش یابند یا ممکن است اتفاقاتی در برخی از حوزه‌های فعالیت رخ دهد که یک‌باره هزینه‌ها افزایش چشمگیری پیدا کند، بنابراین این برآوردها با فرض ثابت بودن شرایط انجام شده‌اند که عملاً تحقق پیدا نمی‌کنند.

۳- جدول شماره ۶ با جدول ۵ شباهت دارد؛ با این تفاوت که در این جدول کمک احتمالی منابع دولتی در نظر گرفته شده است. باید گفت اصولاً برآوردهای کمی در هر دو سناریو، بیشتر یک امر تخیلی است و آنچه در صحنه عمل به وقوع می‌پیوندد با آنچه در عالم خیال و احتمالات روی می‌دهد، متفاوت است. در مجموع باید گفت ورود برنامه‌ریزان تا این حد، به مسائل جزئی امروزه دیگر موضوعیت ندارد، بلکه وظیفه سیاست‌گذاران این است که جهت‌ها و راهبردهای برنامه را تصریح کنند.

۸-۶- پایش و نظارت بر حسن اجرای برنامه

آخرین فصل این برنامه (فصل نهم) به پایش و نظارت بر حسن اجرای برنامه اختصاص دارد. این فصل شامل ۳ ماده و ۵ بند و ۵ تبصره است. مضمون این فصل بر گزارش‌های دوره‌ای عملکرد برنامه و اقدامات اجرایی در راستای حسن عملکرد برنامه دلالت دارد. در ماده ۱۶۴، شهرداری موظف به اقداماتی شده که نشان‌دهنده پایش و ارزیابی و

ابهام و سردرگمی می‌شویم که چنین سرمایه‌هایی بر مبنای چه معانی و مفاهیمی تعریف شده‌اند.

۷- خلاصه و جمع‌بندی

طبق تعریف، بررسی وضع موجود برای رسیدن به وضع مطلوب را برنامه‌ریزی می‌گویند. برای پیمودن این مسیر ساز و کار و تدابیری طراحی می‌شود. بدیهی است نیل به وضع مطلوب منوط به داشتن چشم‌انداز در افق آینده و برخورداری از هدف‌هایی است که در این افق در نظر گرفته می‌شود.

در واقع برای نیل به این هدف‌ها راه‌های متعدد و متنوعی وجود دارند، با روش‌ها و با استفاده از تکنیک‌ها و فنونی می‌توان به این هدف‌ها نیل آمد. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی نیز با همین منطق و به همین سیاق صورت می‌گیرد؛ زیرا برای این امر باید هدف‌ها تعریف شوند، راه‌هایی (استراتژی‌ها) برای رسیدن به هدف‌ها انتخاب شوند و اینکه چگونه و با چه وسایلی باید به این هدف‌ها دست یافت نیز باید تعریف شوند. تهدیدها، فرصت‌ها، قوت‌ها و ضعف‌ها پیش‌بینی شوند. بنابراین از این طریق می‌توان آینده‌ای بهتر را ترسیم نمود. در عین حال در برنامه‌ریزی بر این نکته نیز تأکید می‌شود که راه‌های نیل به هدف‌ها، روش‌های قابل استفاده و فراز و نشیب‌های مسیر را طراحی، معرفی و تعریف می‌کنند. اما در این فرآیند ابتکار عمل از مجریان گرفته نمی‌شود، خلاقیت و ابتکار آنها سلب و مخدوش نمی‌شود و بنابراین نوعی انعطاف‌پذیری در برنامه‌منظور می‌شود تا در شرایط غیر قابل پیش‌بینی مجریان برنامه بتوانند تعادل‌های لازم را فراهم سازند تا مبادا مغلوب شرایط شوند.

برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران، ظاهراً خواسته با همین شیوه برنامه‌ریزی کند اما در فرآیند برنامه‌ریزی، تا رسیدن به تصویب آن توسط شورای شهر عوامل متعددی این نگاه و جهت‌گیری را دگرگون کرده و عملاً محصول تولید شده بسیار متفاوت از نگاه اول ارائه شده است. در این مسیر، چند اتفاق روی داده است. نخست گروه برنامه‌ریزی با سعی و تلاش خود، اقداماتی را برای جمع‌آوری منابع و مآخذ از منابع مختلف گردآورده و خواسته بر مبنای آنها برنامه را در سطوح مختلف اجرایی تدوین نماید. پس از سپری شدن مقدمات برنامه، تلفیق و تدوین لایحه به گروه دیگری سپرده می‌شود و آنها صرفاً بر مبنای تخصص خاص خود نه آشنایی با محیط شهری و برنامه‌ریزی شهری، اطلاعات و داده‌های گرد آمده را تدوین و تلفیق می‌نمایند. سپس، متن تلفیقی مجدداً توسط مدیریت شهری با ملاحظاتی بلند پروازانه و در عین حال با افق رسیدن به ریاست جمهوری آینده شهردار وقت تهران ایده‌ها و ملاحظاتی دیگری در برنامه گنجانده می‌شود. در نهایت همین پارادایم در کمیته‌های برنامه‌ریزی شورای شهر مورد توجه قرار می‌گیرد و در این مرحله برنامه‌ای تصویب می‌شود که با همه مراحل سه‌گانه مزبور متفاوت می‌شود. حال با این مقدمه به‌طور خلاصه در خصوص آسیب‌شناسی این برنامه به مواردی اشاره می‌شود:

با توجه به توضیح فوق شکاف‌های مختلف در چند سطح در این برنامه مشاهده می‌شود. اول در نگاه برنامه‌ریزان و دست‌اندرکاران اولیه که متولی طراحی و تدوین برنامه بودند. دوم در گروه تلفیق (دانشکده اقتصاد دانشگاه شریف)، سوم ناهماهنگی در نگاه به اهداف و سیاست‌های برنامه در واحدها و حوزه‌های اجرایی برنامه، چهارم ناآشنایی برخی از مدیران ارشد شهرداری تهران نسبت به حد انتظار و حد تفصیل برنامه. پنجم، گروه تلفیق برنامه و نهایتاً، نگاه‌های غیرمتخصصانه شورای شهر.

در این برنامه مثل هر برنامه دیگر در سطوح کلان ملی یا محلی /

شهرداری، تیم برنامه‌ریزی اولیه با اتکاء به قوانین و مقررات بالادستی (همچون قانون اساسی، سند چشم‌انداز در افق ۱۴۰۴، برنامه پنج‌موسسه، طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران و سایر قوانین بالادستی در شهر تهران) و با توجه به طرح ساماندهی و صیانت از حریم شهر تهران مبادرت به طراحی برنامه نمودند. این عوامل حوزه‌های مورد نظر در این برنامه را معطوف به ساماندهی و صیانت از حریم شهر، توسعه اجتماعی و اقتصادی شهر، بهبود وضعیت شبکه‌های ارتباطی شهر، حفاظت از محیط‌زیست شهری، بهبود و ساماندهی کالبدی شهر، توسعه فضاها، بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهر کرده‌اند. اما علیرغم این نگاه جامع به برنامه در مجموعه تدوین شده این فرآیند مشاهده نمی‌شود و به‌نظر می‌رسد، هم دست به دست شدن برنامه و هم فقدان تجربه عملی و ناآشنایی با فوت و فن برنامه‌ریزی توسط عده‌ای محصول کار بسیار دور از انتظار حتی برنامه‌ریزان اولیه در آمده است. البته یکی از خطاهای خاص همین گروه اولیه این بوده که آنها چشم‌اندازهای ۲۰ ساله طرح جامع را عیناً برای برنامه پنج‌ساله دوم تعریف کرده‌اند. در حالی که علی‌القاعده باید بخشی از چشم‌انداز ۲۰ ساله را در افق پنج‌ساله تعریف میکردند. کما اینکه تصریح شده که این برنامه اولین برنامه در چارچوب طرح جامع تهران بوده و هدف آن تحقق چشم‌اندازهای طرح جامع است.

در این برنامه راهبردهایی برای برنامه تعریف شده‌اند که عیناً در کلیات برنامه با طول و تفصیل بیشتر ذکر شده‌اند. ولی این بار همین اقدامات را تحت عنوان راهبردهای برنامه معرفی می‌کنند که نشان می‌دهد هیچ اولییتی برای آنها در برنامه قابل نیستند و همه را به یکسان در برنامه در نظر گرفته‌اند. به همین سبب هر یک از حوزه‌های ذیربط با تمام جزئیات به مسائل پرداخته‌اند و خواهان آن شده‌اند که در طول برنامه پنج‌ساله به تک تک آنها دست یابند. از طرف دیگر، در لایحه تقدیمی برنامه به شورای شهر وقت تهران چنین ابلاغ می‌شود که این برنامه با رویکرد توسعه اجتماعی و در راستای ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و تبدیل تهران به شهر زندگی ... است. در حالی که پس از تصویب توسط شورای شهر تهران، مجدداً شهردار تهران برنامه را جنین ابلاغ می‌کند که در این برنامه تأکید بر بهبود شاخص‌های کیفیت محیط زیست و مدیریت شهری، گسترش هویت اسلامی ایرانی، توانمندسازی، حاکمیت مدیریت کارفرمایی، عدالت محوری، اثربخشی و شفافیت در تحول سازمانی ساختاری نظام مدیریت شهرداری است.

این برنامه در همه حوزه‌های مأموریتی، در کلیات و در در سراسر متن برنامه مرتب از جهت‌گیری‌ها، راهبردها، احکام و مأموریت‌های ابلاغی به واحدهای اجرایی شهرداری صحبت کرده است. به‌علاوه در هر بخش یا حوزه مأموریتی حد تفصیل برنامه تعریف نشده و هر حوزه به اختیار تا آنجا که توانسته به جزئیات پرداخته و در همه موارد حتی در جزئی‌ترین مسائل ورود کرده به توضیح بدیهیات پرداخته است و در این مجموعه در صدر هر حوزه مأموریتی، به تفصیل شرح وظایف ذایی هر بخش یا واحد اجرایی ذکر شده و همان موارد به زیور قانون درآمده است. در حالی که انتظار می‌رود برنامه در راستای وظایف هر بخش قانوناً اختیارات و وظایفی را تفویض کند تا آن حوزه بتواند در مسیر توسعه، برنامه‌ی متناسب با شرایط و ظرفیت‌های جدید اقداماتی را به انجام برساند.

این برنامه فاقد مبانی نظری، روش شناسی روشن و جهت‌گیری‌های تئوریک در نظام شهری است و معلوم نمی‌کند که نهایتاً پس از سپری شدن ۵ سال از برنامه، شهر چه تفاوتی از لحاظ کمی و کیفی نسبت به ۵ سال قبل آن خواهد داشت. آیا شهر قرار است اسلامی‌تر شود؟ آیا سیما و منظر شهر تغییر خواهد کرد؟ آیا زیرساخت‌های شهر بهبود پیدا

سازمان شهرداری وجود ندارد که چگونه به شاخص‌های کمی بپردازند. به‌علاوه تعریف برخی از شاخص‌ها منوط به انجام مطالعاتی شده که پاره‌ای از آنها تحقق‌پذیر نیستند و برخی دیگر بسیار پرهزینه و عملاً در بازه زمانی ۵ ساله برنامه امکان‌پذیر نخواهند بود.

در حوزه‌های مختلف اجرایی شهرداری از جمله حوزه حمل‌ونقل و ترافیک مأموریت‌هایی در نظر گرفته شده که عملاً بسیاری از آنها در ظرف زمانی ۵ ساله برنامه محقق نخواهند شد و با توجه به مشکلاتی که در این بخش وجود دارد، به سهولت قابل دستیابی به هدف‌های تعیین شده نمی‌باشند؛ زیرا مسائل مبتلابه این بخش از جمله آلاینده‌های مختلف در شهر، انبوهی جمعیت شناور در شهر، تردد خودروهایی بی‌کفایت در شهر و بخصوص موتورسیکلت‌ها که عملاً مولد این مشکلات هستند، از عهده این معاونت به تنهایی بر نمی‌آید و در عمل طرح‌ها و تدابیری که پیشنهاد شده اجرا نخواهند شد. از جمله ممنوعیت تردد موتورسیکلت‌های بنزینی در محدوده طرح ترافیک، جداسازی معاینه فنی زیست‌محیطی از معاینه فنی، اخذ عوارض آلودگی هوا متناسب با میزان آلاینده‌گی. زیرا همگی این موارد معلول شرایط خارج از اختیارات شهرداری و به تبع حوزه حمل‌ونقل و ترافیک شهر تهران می‌باشند. یا حتی توصیه‌هایی که (نه با ماهیت برنامه‌ای) در این بخش شده از جمله استفاده از ظرفیت‌های پلیس راهنمایی و رانندگی شهر برای اعمال مقررات و یا انسان محور نمودن نظام حمل‌ونقل و ترافیک همگی بار انتزاعی زیادی دارند و به نظر می‌رسد نیازمند یک عزم ملی و خارج از چارچوب‌های یک برنامه میان مدت قابل حل و فصل خواهند بود. ضمن اینکه مفاهیم ذکر شده در اکثر عبارات در قالب احکام تفسیرپذیر هستند.

حوزه محیط‌زیست و خدمات شهری، بسیار پر حجم و با مطالب اضافی زیادی که ماهیت برنامه‌ای ندارند، دیده شده است. برای مثال، توسعه کمی و کیفی فضاهای سبز شهری که باید از طریق آموزش بسترسازی شود، به نظر می‌رسد نامفهوم و دچار ابهام است یا مشارکت شهروندان که در این حوزه مورد توجه قرار گرفته، معلوم نساخته که منظور از مشارکت شهروندان چه نوع مشارکتی است؟ لذا اغلب جهت‌گیری‌ها در برخی از احکام و مأموریت‌های ذکر شده نظری و انتزاعی دیده شده‌اند تا اجرایی. برای مثال ذکر جزئیات و نوع گیاهان در توسعه فضای سبز شهری از جمله این موارد است. ضمن اینکه این قسمت از برنامه مشابه سایر حوزه‌ها، فاقد اولویت‌بندی برای حل و فصل مسائل و مشکلات است. هیچ‌گونه شاخصی در نیل به اهداف مذکور در این بخش ارائه نشده یا مورد اشاره قرار نگرفته است. در مجموع این بخش بسیار آرمانگرانه و فرمالیستی تنظیم شده است. مضافاً به اینکه چنانچه موارد مذکور در این بخش از برنامه اجرایی شوند در تعارض جدی با سبک زندگی تعریف شده در حوزه اجتماعی و فرهنگی خواهد بود. از طرف دیگر، سیاست‌های ذکر شده دربار محیط‌زیست و رعایت مواردی که ذکر شده بدون بسترسازی فرهنگی امکان‌پذیر نخواهد بود (از جمله جایگزین کردن کیسه‌های پارچه‌ای) و از همین روی روح کلی این بخش از برنامه دارای جنبه‌های توصیه‌ای، شعاری و تبلیغاتی است.

در حوزه مأموریتی ایمنی و مدیریت بحران دو نکته مبهم و نامفهوم مشاهده می‌شود. اول آنکه از لحاظ شکلی جملات و عبارات‌های مندرج در این قسمت از برنامه نامفهوم و از حیث محتوا اغلب فاقد ماهیت برنامه‌ای هستند و دوم آنکه اغلب اصطلاحات و واژگانی که بکار رفته‌اند، نیازمند توضیح و تعریف هستند از جمله «مدیریت بحران اجتماع محور و نهادگرا». به‌علاوه در این حوزه از برنامه وظایف ذاتی شهرداری در قالب جملات و احکامی ذکر شده‌اند که فاقد اولویت‌بندی و فعالیت‌های زیربنایی و زمینه‌ای هستند و عملاً در فرآیند اجرا مواجه با چالش‌ها و موانع اجرایی

خواهند کرد؟ ضمن اینکه در کل این برنامه به همه این موارد به صورت توصیه‌ای نه برنامه‌ای، به صورت تبلیغاتی نه اجرائی و در حد توان اجرایی شهرداری، اشاره شده و در واقع هیچ سیاست یا برنامه روشنی را ارائه نمی‌کند. بلکه این ادعا را مطرح می‌سازد که این برنامه سند تغییر ساختار برنامه از خطی به ماتریسی و نیز تحقق چشم‌اندازهای طرح جامع شهر تهران است، اما کمتر می‌توان از لابه‌لای این حجم مطالب ذکر شده چنین ادعاهایی را تصدیق نمود.

در این برنامه، به نظر می‌رسد برنامه‌ریزان خود در فضای ابهام به سر می‌برده و مجبور بوده‌اند تا برنامه‌ای آرمانگرانه و توأم با ایده‌آل‌ها و واحدهای اجرایی دریافت نمایند. واحدهای اجرایی نیز، به همین سیاق در فضایی از ابهام پیشنهاداتی را آورده‌اند که نه گروه برنامه‌ریزان و نه گروه تلفیق برنامه، کمترین دخالتی در یک دست کردن و سازگار ساختن آنها به خرج نداده‌اند در نتیجه هر حوزه و بخشی از برنامه ساز خود را کوک کرده و به تفصیل تا جایی که توانسته‌اند پیشنهاداتی را در قالب احکام و مأموریت‌ها ذکر نموده‌اند، در حالی که اکثر آنها چنانچه آورده نمی‌شدند در فرآیند فعالیت واحدهای اجرایی خدشه‌ای هم وارد نمی‌شد؛ زیرا اکثر این موارد جزو وظایف ذاتی بخش‌ها و حوزه‌های حرفه‌ای شهرداری تعریف شده‌اند.

بار احکام (مواد و بندها و تبصره‌ها) بجای برخورداری از ماهیت برنامه‌ای، شکل توصیه‌ای، اخلاقی و آرمانخواهانه و برخی از آنها به خصوص در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی بار تبلیغاتی و شعاری به خود گرفته‌اند.

اصولاً در ارائه هر برنامه یا سیاستی، برنامه‌ریزان باید به جد به هزینه‌های اجرایی برنامه توجه داشته باشند، به‌علاوه باید، ظرفیت‌های اجرایی، موانع و مشکلات اجرایی و ابزارها و امکانات اجرایی را مدنظر قرار داده باشند. این در حالی است که در این برنامه کمتر توجهی به این موارد صورت گرفته است (برای مثال کلیه جداول برنامه)، مضافاً به اینکه جداول مندرج در این برنامه (به شرح مذکور) به چند دلیل زائد هستند (۱) در چنین برنامه‌ای نیاز به ذکر درختواره برنامه وجود ندارد زیرا روح کلی برنامه باید چنین خصوصیتی را تداعی کند (۲) وقتی درختواره به شرحی که آمده در دستور کار قرار می‌گیرد، عملاً هر یک از حوزه‌های اجرایی خود را مکلف می‌دانند تا به سهم خود درختواره‌ای در خصوص برنامه‌های خود ترسیم نمایند و همین امر موجب تفصیل بیشتر برنامه و خارج شدن برنامه از ماهیت واقعی خود می‌شود و به‌علاوه هیچ اولویت‌بندی، مرحله‌بندی، توجه به منابع و هزینه‌ها و ظرفیت‌های اجرایی... نمی‌شود و عملاً برنامه تبدیل به کشکولی از همه چیز از جزء تا کل خواهد شد.

این برنامه همان‌طور که ذکر شد هم فاقد مبانی نظری است و هم از سازگاری درونی برخوردار نمی‌باشد. در بخش‌های مختلف برنامه به ویژه توضیحات تفصیلی در کلیات قانون با محتویات در فصول برنامه سازگاری لازم ندارند و در عین حال در تناقض بوده و عملاً به‌نظر می‌رسد نهادها و گروه‌های مختلف ارائه دهنده برنامه در بخش‌ها و سطوح مختلف با رویکردهای متفاوت مبادرت به تهیه برنامه کرده‌اند؛ طوری که در نهایت خواننده شاهد یک متن سازگار با یک رویکرد واحدی که با یک قلم نگارش شده نیست.

اگرچه این برنامه به شهرداری تهران این مأموریت را سپرده تا هدف‌های برنامه محقق شوند و شاخص‌هایی در هر حوزه و یا بخش متناسب با جنس فعالیت‌های خود تعریف کنند، اما هم هدف‌ها و هم شاخص‌ها به درستی تعریف نشده‌اند و از ماهیت برنامه‌ای برخوردار نمی‌باشند و با توجه به ظرفیت کارشناسی شهرداری، این قابلیت در



جدی خواهند شد. به‌عنوان مثال اگرچه مکان‌یابی، طراحی و ساخت، بازنگری و کاربست دستورالعمل بهره‌برداری و نگهداری از پایگاه‌های پشتیبانی در مدیریت بحران حیاتی و لازم هستند، ولی اجرای این همه در بازه زمانی پنج‌ساله برنامه ناممکن به‌نظر می‌آیند. در واقع تحقق این موارد آرمانخواهانه که در این قسمت از برنامه عنوان و تکلیف شده‌اند مستلزم یک انقلاب گسترده در مدیریت شهری در تهران است؛ زیرا، در شرایط کنونی که شهر، فاقد فرهنگ برنامه‌پذیری و برنامه‌گریزی از یکسو و عدم یکپارچگی مدیریتی در شهر از سوی دیگر است، در عمل با چالش‌های نظری و عملی زیادی روبرو خواهد بود. مضافاً به اینکه این قسمت از برنامه نشان نمی‌دهد که سلامت، ایمنی و محیط‌زیست چگونه حاصل خواهد شد و چگونه شهرداری می‌تواند دستگاهها و نهادهای مسئول را در جهت نهادینه‌سازی الزامات برای صیانت از حقوق شهروندی هماهنگ و همداستان نماید. ضمن اینکه تعریفی که از حقوق شهروندی در این حوزه از برنامه‌ریزی مستفاد می‌شود با حقوق شهروندی که در حوزه اجتماعی و فرهنگی به تکلیف شهروندی فروکاسته شده در تناقض است.

در حوزه اجتماعی و فرهنگی شاهد احکام و مأموریت‌های هستیم که (مثلاً در ماده ۹۶ و بندهای متعدد ذیل آن با ۲۲ بند) مداوماً بر رعایت مناسک، تشریفات، نهادسازی، مسجدسازی، حمایت از یادواره‌ها، توسعه و گسترش نمایشگاه‌های مذهبی و ... اجرای برنامه‌های مذهبی، توسعه فرهنگ وقف و ... تأکید ورزیده در حالی که عملاً در یک پارادایم و ایده‌نولوژی مذهبی حاکم چنین اتفاقاتی در سطوح ملی و محلی رخ می‌دهند و بنابر این موارد در قالب برنامه مطلقاً ماهیت برنامه‌ای ندارند و لذا به جرأت می‌توان تأکید کرد که همه این موارد مذکور در ۲۸ صفحه از قانون برنامه قابل خلاصه شدن حداکثر در دو صفحه می‌باشند. در واقع این بخش از برنامه حکایت از رویاپردازی، تصویب رویاها و آرزوهایی می‌کند که کل برنامه دوم را تحت تأثیر قرار داده است. ضمن اینکه با فراست می‌توان موارد متعددی را یافت که عملاً سیاست تعریف شده را پوشش نمی‌دهند.

در این برنامه مقرر شده که شهرداری از سازمانی خدماتی به نهادی مدنی، فرهنگی و اجتماعی در چارچوب اسناد بالادستی ارتقاء خواهد یافت. اما نکته اینجانب که احکام مذکور در این بخش به وضوح نشان نمی‌دهند که چنین هدفی تحقق‌پذیر خواهد بود یا خیر. زیرا اولاً، هیچ تعریفی از یک نهاد مدنی، فرهنگی و اجتماعی ارائه نشده است و در واقع مشخص نشده که تهران پس از پایان ۵ سال در اثر اجرای برنامه چه تفاوتی از نظر مدیریت اجرایی با ۵ سال قبل آن خواهد داشت. اگرچه پاسخ این سؤال را می‌توان از گزارش عملکرد برنامه نیز دریافت که تقریباً بسیار اندک! ولی این مشکل از درج عبارت‌ها و گزاره‌ها به عنوان مواد و بندهای برنامه به دور از ماهیت برنامه است. همچنین موارد متعددی در این قسمت مورد توجه قرار گرفته‌اند که به نظر می‌رسد که از برنامه انتظاراتی می‌رود که عملاً باید مشکل جهان اسلام را حل نماید! برای مثال مقرر شده تا بنیاد خانواده و مقام زن تحکیم پیدا کند، کیفیت زندگی بهبود یابد، آموزش‌های توانمندسازی زنان ارائه شود، سبک زندگی اسلامی ایرانی ترویج شود، از مراکز فرهنگی، هنری، ورزشی ویژه بانوان با همکاری بخش خصوصی حمایت شود، رفاه اجتماعی توسعه پیدا کند، از آسیب‌های اجتماعی پیشگیری شود، مهارت‌های اجتماعی از طریق آموزش ارتقاء یابد، خدمات مشاوره‌ای ارائه شود، فرصت‌های شغلی برای افراد در معرض آسیب فراهم گردد، از سالمندان تجلیل به عمل آید، ایمن‌سازی ایجاد شود، خدمات هوشمندسازی ارائه شود، خوشه‌های تعاونی‌های کسب و کار ایجاد شود، از پارک‌های علم و فناوری استفاده شود. ملاحظه می‌شود که این موارد در قالب بالغ بر ۱۵۰ بند و تبصره

بیشتر به یک انشاءنویسی شبیه است تا یک برنامه قابل اجرا آن هم در یک بازه زمانی معین، مضافاً به اینکه هیچ تعریف از نهاد مدنی ارائه نشده! هر چند که از فحوا و مضامین بندهای مزبور چنین برمی‌آید که منظور آنها درست یک شهر مقتدر، متمرکز و ایدئولوژیک به تمام معناست.

علاوه بر موارد مذکور، در این برنامه ادعا شده که شهر در جبهتی توسعه پیدا خواهد کرد که مردم به سعادت و خوشبختی یا همان شهر زندگی دست یابند. در حالی که در سراسر متن برنامه اگر معنا کاوی شود متوجه نکاتی می‌شویم که متولیان برنامه‌ریزی و بخصوص کسانی که این موارد را تحت عنوان برنامه ارائه کرده‌اند اساساً از روح برنامه، از تأمین منابع برای اجرای آنها، از ظرفیت‌های اجرایی، از مختصات زمانی و مکانی و حتی از انسان‌های مدرن و ماهیت شهر و آینده آن هیچ تصویر روشنی ارائه نمی‌کنند، بلکه برنامه برای آنان یک بهانه برای پیمودن سیر حوادث است.

در حوزه مأموریتی، هوشمندسازی و اقتصاد شهری در این برنامه تکالیفی آمده که با توجه به شرایط اجرایی و پارادایم‌های حاکم بر برنامه‌ریزی و اجرای آن لازم است، آسیب‌شناسی شود. اول اینکه این بخش از برنامه از همان خلاءها و مشکلاتی که در سایر حوزه‌ها و بخش‌ها وجود دارند رنج می‌برد. از جمله عدم مرحله‌بندی و اولویت‌بندی موضوعات و مسائل شهری، دوم آنکه با وجود آنکه بر حکمرانی خوب شهری تأکید شده اما نسبت به شاخص‌های این حکمرانی از جمله شفافیت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، رعایت قوانین و مقررات در شهر تهران که از دیرباز نوعی بی‌اعتمادی بین شهرداری و شهروندان وجود داشته و نهادینه شده است، اشاره‌ای نکرده که چگونه و با چه ساز و کاری باید در طول برنامه این حکمرانی فراهم شود. سوم آنکه با وجود آنکه در ماده ۱۲۱ این قانون ارتقای سلامت اداری و استقرار سیستم نظارت و بازرسی در ادارات، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه مورد توجه قرار گرفته، ولی با توجه به ساختار اداری و اجرایی ناکارآمد، نمی‌توان صرفاً به منشور اخلاقی و استقرار نظام نظارت و بازرسی تکیه نمود بلکه باید برای رفع فساد اداری، ناکارآمدی و روابط فاقد اخلاق حرفه‌ای در این گونه سازمان‌ها چاره‌ای اندیشید و بجای این همه مواد و بندهای ذیل آنها نخست بر ساز و کارهای ایجاد اعتماد بین مردم و سازمان شهرداری توجه نمود، در نهایت در خصوص این برنامه به‌طور کلی و با تأمل در فصول مختلف آن می‌توان چنین گفت که اولاً، فاقد مبانی نظری است، ثانیاً حد تفصیل آن نامشخص است، ثالثاً، به طور صحیح و دقیق سیاست‌ها تعریف نشده‌اند، و در ذیل هر هدف، مأموریت یا برنامه‌های، ساز و کارهای اجرایی به طور کامل ارائه نشده‌اند، رابعاً، در این متن حواشی غالب بر متن هستند. خامساً، این مجموعه بیشتر شبیه کشکول و توصیه‌نامه‌های اخلاقی و اجرایی است تا یک تعهد و میثاق از سوی شهرداری، سادساً، نگارش برنامه یک دست نیست و با رویکردهای مختلف نوشته شده و به نظر می‌رسد به خوبی تلفیق نشده و نهایتاً اینکه این برنامه محور و هسته‌های مشخصی ندارد و در آن از هر دری سخن رانده شده است.

احکام اصلی برنامه در این شش فصل آورده شده است. در جدول ۱ تعداد مواد هر حوزه مأموریتی آورده شده است.

بررسی حوزه‌های مختلف برنامه دوم توسعه شهر تهران نشان می‌دهد که سه حوزه مأموریتی، «هوشمندسازی و اقتصاد شهری»، «ایمنی و مدیریت بحران» و «محیط زیست و خدمات شهری» به ترتیب دارای بیشترین مواد بوده‌اند. در محور هوشمندسازی و اقتصاد شهری بیشترین مواد ذیل بخش مدیریت بهینه تأمین و تخصیص اعتبارات مطرح شده و در بخش‌های ایمنی و مدیریت بحران و محیط زیست و خدمات شهری به ترتیب بخش‌های بهبود سیستم ایمنی و مدیریت بحران و ارتقای سطح سلامت و بهداشت محیط زیست شهری دارای بیشترین مواد بوده‌اند. با توجه به اینکه احکام هر حوزه در هر کدام از مواد برنامه متفاوت است و گاه بعضی از مواد تا بیش از ۲۰ زیربند و حکم مرتبط دارند، ضروری است تعداد بندها و تبصره‌های برنامه نیز در هر کدام از حوزه‌های مأموریتی مد نظر قرار گیرد. بررسی تعداد بندها و تبصره‌های حوزه‌های مأموریتی بیانگر این است که حوزه اجتماعی فرهنگی بیشترین تعداد بندها و تبصره‌های برنامه را دربر می‌گیرد و حوزه‌های مأموریتی «حمل و نقل و ترافیک» و «مدیریت، هوشمندسازی و اقتصادی شهری» بعد از حوزه اجتماعی دارای سهم بیشتری از بندها و تبصره‌ها در برنامه دوم بوده‌اند. در نمودار زیر تعداد مواد، بندها و تبصره‌ها در هر حوزه مأموریتی نشان داده شده است.

از نظر جمع تعداد مواد، بندها و تبصره‌ها، بیشترین تعداد مربوط به «فصل ششم: حوزه مأموریتی اجتماعی و فرهنگی» و کمترین فراوانی مربوط به «فصل نهم: نظارت و پایش برنامه» است.

۸-۱- تغییرات حوزه‌های مأموریتی احکام برنامه سوم نسبت به برنامه دوم

با توجه به اینکه یکی از این تفاوت‌های رویکرد برنامه سوم با رویکرد

۸- بررسی و تحلیل میزان تحقق‌پذیری احکام برنامه دوم و امکان تنفیذ آنها در برنامه سوم

برنامه‌های پنج‌ساله شهرداری در راستای چشم‌انداز ترسیم‌شده در طرح جامع تهیه شده و هدف نهایی این برنامه‌های میان‌مدت، دستیابی به چشم‌انداز بلندمدت توسعه شهر است؛ از این رو رعایت پیوستگی برنامه‌های پنج‌ساله یک اصل کلیدی محسوب می‌شود و این برنامه‌ها نمی‌تواند کاملاً منفک و منقطع از هم تهیه شوند. در این راستا یکی از گام‌های اساسی در تهیه برنامه سوم توسعه شهر تهران بررسی مواد و احکام برنامه دوم به منظور اطلاع از میزان تحقق‌پذیری و لزوم تنفیذ مواد و احکام آن در برنامه سوم است. به این منظور کارشناسان خبره هر کدام از کمیته‌های تخصصی برنامه سوم، احکام حوزه‌های مأموریتی برنامه دوم را بررسی کرده و قابلیت تنفیذ و لزوم اصلاح مواد و حذف مواد غیرکاربردی در برنامه سوم را تحلیل کرده‌اند. همچنین دبیرخانه پایش و ارزیابی برنامه دوم، گزارش میزان تحقق هر کدام از مواد را ارائه داده و نظر خود را در مورد امکان اصلاح و تنفیذ مواد در برنامه سوم اعلام کرده‌اند. در این گزارش سعی شده با جمع‌بندی بررسی‌های انجام‌شده تاکنون، ضمن شناسایی احکام دائمی، مواد قابل تنفیذ و تحلیل احکام و محورهای با بیشترین تعداد حذف‌شده و محورهایی که بیشتر احکام آن قابل اصلاح و تنفیذ است، تصمیم‌گیری نهایی درباره احکام قابل تنفیذ در برنامه سوم اعمال شود.

قانون برنامه دوم در ۹ فصل، ۲۹ بخش، ۱۶۶ ماده و ۷۱ تبصره، تدوین شده^۱ است و دست‌اندرکاران در تلاش بوده‌اند تا همه حوزه‌های فعالیت در شهرداری را در تهیه این برنامه درگیر کنند تا متناسب با سهم خود در برنامه‌ریزی مشارکت و اقدام کنند.

در بین فصول ۹ گانه فصل اول به کلیات برنامه پرداخته و فصول هشتم و نهم نیز به پایش برنامه و منابع و مصارف آن پرداخته است. سایر فصول حوزه‌های مأموریتی شش‌گانه را دستور کار قرار داده که مواد و

شکل ۱- حجم نمایی تعداد کل مواد، بندها و تبصره‌ها در فصول ۹ گانه برنامه دوم



۱- برنامه مذکور به لحاظ تعداد مواد و احکام در قالب ۹ فصل، ۶ حوزه مأموریتی، ۲۹ بخش، ۱۶۶ ماده، ۷۱ تبصره، ۱۰۱ سیاست اجرایی، ۱۵۰ اهداف عملیاتی، ۲۶۰ هدف کمی است.

جدول ۱۶- تعداد مواد و احکام حوزه‌های مأموریتی شش‌گانه برنامه دوم

تعداد مواد	بخش‌ها	
۱	سازگاری سیستم‌ها و تسهیلات حمل‌ونقل با محیط‌زیست	حوزه حمل و نقل و ترافیک
۲	فراهم‌کردن زمینه‌های مشارکت	
۳	انسان‌محورکردن نظام حمل‌ونقل و ترافیک	
۱	توسعه حمل‌ونقل عمومی	
۶	مدیریت عرضه تسهیلات و تقاضای سفر	
۲	ایجاد هماهنگی میان کاربری زمین و حمل‌ونقل	
۳	استفاده از سیستم‌های هوشمند در مدیریت ترافیک	
۱۸ (۳-۲۰)	جمع	
۸	توسعه متوازن فضای سبز شهری و پیراشهری	محیط زیست و خدمات شهری
۱۳	ارتقای سطح سلامت و بهداشت محیط زیست شهری	
۶	زیباسازی و هویت‌بخشی سیما و منظر شهری	
۵	تامین مناسب نیازهای شهروندان در زمینه خدمات شهری	
۳۲ (۲۱-۵۲)	جمع	
۱۰	ایمن‌سازی شهر در برابر سوانح طبیعی و انسان‌ساز	ایمنی و مدیریت بحران
۲۰	بهبود سیستم ایمنی و مدیریت بحران	
۳	کاربست اصول پدافند غیرعامل در شهر تهران	
۳۳ (۵۳-۸۵)	جمع	
۴	برنامه‌محوری در انتظام‌بخشی به کالبد و فضای شهری تهران	شهرسازی و معماری
۲	نظارت و کنترل ساخت‌وساز در شهر و حریم تهران	
۱	بهبودی، نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری	
۲	احیا و بازنمایی هویت ایرانی- اسلامی در منظر شهر تهران	
۱	توسعه عرصه‌های عمومی و فضاهای فرهنگی- اقتصادی شهر تهران	
۱۰ (۸۶-۹۵)	جمع	
۶	ارتقای سرمایه فرهنگی و اجتماعی شهروندان با تأکید بر فرهنگ قرآنی	اجتماعی و فرهنگی
۱۲	ارتقای شهرداری از سازمان خدماتی به نهادی مدنی، فرهنگی و اجتماعی در چارچوب اسناد بالادستی	
۲	توسعه عرصه‌های عمومی و فضاهای فرهنگی- ورزشی و هنری شهر تهران	
۲۰ (۹۶-۱۱۵)	جمع	



تعداد مواد		بخش‌ها	
۹	تحول ساختاری-سازمانی در شهرداری تهران به منظور تبدیل به یک نهاد اجتماعی		مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری
۳	دانش‌محور کردن شهرداری تهران		
۷	هوشمندسازی سازمان شهرداری و گسترش شبکه‌های ارتباطی برای ارائه خدمات		
۳	توسعه اقتصاد شهری		
۱۱	مدیریت بهینه تأمین و تخصیص اعتبارات		
۱	توسعه دیپلماسی شهری و تحقق شهری در تراز جهانی		
۱	اجرای نظام فنی و اجرایی در تمامی حوزه‌های مأموریتی شهرداری		
۳۵ (۱۱۶-۱۵۰)	جمع		
	تعداد مواد		بخش‌ها
	۱۳ (۱۵۱-۱۶۳)		منابع و مصارف برنامه
	۳ (۱۶۴-۱۶۶)		پایش و نظارت بر حسن اجرای برنامه

جدول ۱۷- حوزه‌های مأموریتی برنامه دوم در مقایسه با برنامه سوم

ردیف	حوزه‌های مأموریتی برنامه دوم	ردیف	حوزه‌های مأموریتی برنامه سوم
۱	حمل‌ونقل و ترافیک	۱	حمل‌ونقل و ترافیک
۲	محیط زیست و خدمات شهری	۲	محیط زیست و خدمات شهری
۳	ایمنی و مدیریت بحران	۳	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
۴	شهرسازی و معماری	۴	شهرسازی و معماری
۵	اجتماعی و فرهنگی	۵	اجتماعی و فرهنگی
۶	مدیریت هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۶	اقتصاد و مالیه شهری
		۷	حکروایی
		۸	هوشمندسازی و نوآوری
		۹	فنی و عمرانی
		۱۰	سرمایه‌سازمانی

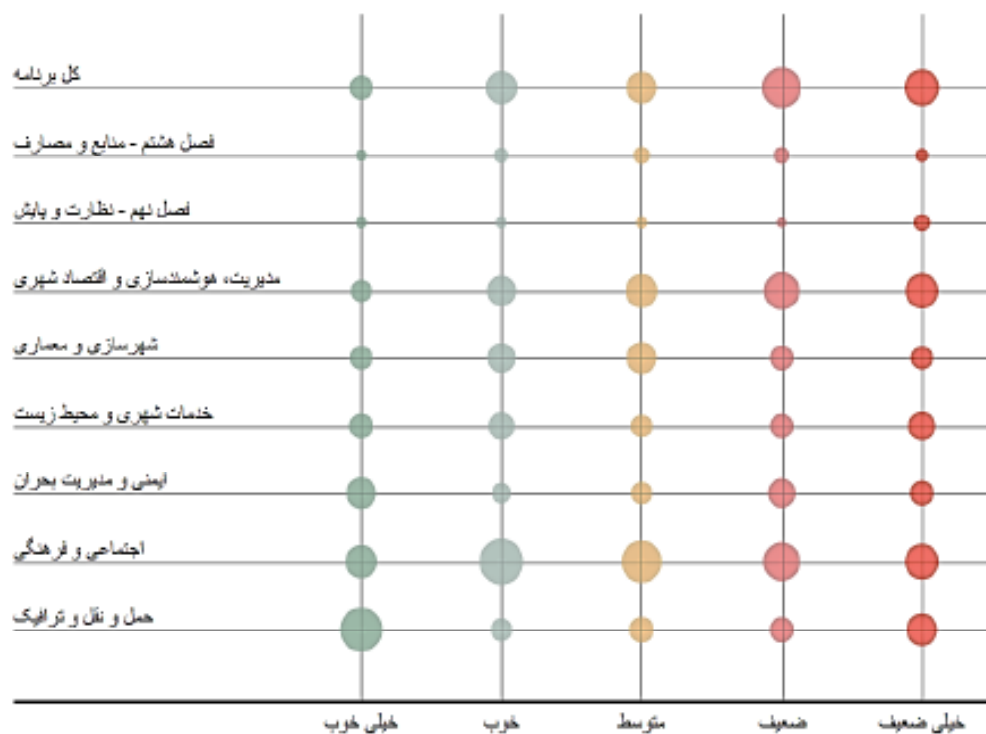
جدول ۱۷ سهم حوزه‌های مأموریتی از مفاد دارای عملکردهای (بسیار خوب، خوب، متوسط، ضعیف، خیلی ضعیف)

عنوان حوزه مأموریتی	خیلی خوب	خوب	متوسط	ضعیف	خیلی ضعیف
حمل و نقل و ترافیک	۳۵ درصد	۸ درصد	۱۱ درصد	۱۱ درصد	۱۸ درصد
اجتماعی و فرهنگی	۱۹ درصد	۳۸ درصد	۳۲ درصد	۲۶ درصد	۲۲ درصد
ایمنی و مدیریت بحران	۱۶ درصد	۶ درصد	۷ درصد	۱۴ درصد	۱۰ درصد
خدمات شهری و محیط زیست	۱۰ درصد	۱۳ درصد	۸ درصد	۱۰ درصد	۱۴ درصد
شهرسازی و معماری	۹ درصد	۱۵ درصد	۱۷ درصد	۱۰ درصد	۸ درصد
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۷ درصد	۱۶ درصد	۲۰ درصد	۲۴ درصد	۲۱ درصد
نظارت و پایش	۲ درصد	۲ درصد	۲ درصد	۱ درصد	۴ درصد
فصل هشتم - منابع و مصارف	۲ درصد	۳ درصد	۴ درصد	۴ درصد	۲ درصد
کل برنامه	۱۰ درصد	۱۹ درصد	۱۸ درصد	۳۰ درصد	۲۴ درصد

آورده شده است. همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، سه حوزه مأموریتی «فنی و عمرانی»، «حکمرانی» و «سرمایه‌سازمانی» به‌عنوان حوزه‌های مأموریتی جدید در برنامه سوم مدنظر قرار گرفته است. همچنین حوزه هوشمندسازی از حوزه اقتصاد جدا شده و

برنامه دوم طبقه‌بندی متفاوت حوزه‌های مأموریتی است، ابتدا باید حوزه‌های مأموریتی این دو به صورت مقایسه‌ای ذکر، سپس احکام جای‌گرفته در هر کدام از این حوزه‌های مأموریتی بررسی شود. در جدول زیر حوزه‌های مأموریتی برنامه دوم و سوم به صورت مقایسه‌ای

شکل ۲- حجم نمای سهم حوزه‌های مأموریتی از مفاد دارای عملکردهای (بسیار خوب، خوب، متوسط، ضعیف، خیلی ضعیف)



جدول ۱۸ میزان تحقق پذیری به تفکیک ماده، بند و تبصره برای همه حوزه‌های مأموریتی

بخش‌ها	تعداد مواد	مواد، بند و تبصره	خیلی خوب	خوب	متوسط	ضعیف	خیلی ضعیف
حوزه حمل‌ونقل و ترافیک	۱۸ (۲۰ تا ۳)	ماده	۰	۴	۲	۸	۴
		بند	۱۷	۷	۷	۷	۲۱
		تبصره	۷	۰	۴	۷	۵
محیط زیست و خدمات شهری	۳۲ (۵۲ تا ۲۱)	ماده	۲	۴	۹	۹	۸
		بند	۴	۱۱	۱	۱۱	۹
		تبصره	۱	۲	۰	۱	۶
ایمنی و مدیریت بحران	۳۳ (۸۵ تا ۵۳)	ماده	۴	۳	۲	۱۷	۷
		بند	۷	۵	۶	۱۱	۷
		تبصره	۰	۰	۲	۰	۲
شهرسازی و معماری	۱۰ (۸۶ تا ۹۵)	ماده	۰	۱	۴	۴	۱
		بند	۵	۱۸	۱۶	۱۶	۹
		تبصره	۱	۱	۱	۱	۴
اجتماعی و فرهنگی	۲۰ (۹۶ تا ۱۱۵)	ماده	۱	۱	۶	۹	۳
		بند	۱۱	۴۸	۳۲	۴۴	۳۰
		تبصره	۱	۲	۱	۲	۴
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۳۵ (۱۶۶ تا ۱۵۰)	ماده	۱	۵	۵	۱۷	۷
		بند	۳	۱۴	۱۹	۳۲	۲۸
		تبصره	۱	۲	۰	۲	۰
منابع و مصارف	۱۳ (۱۵۱ تا ۱۶۳)	ماده	۰	۳	۱	۵	۴
		بند	۰	۰	۴	۱	۰
		تبصره	۱	۱	۰	۲	۰
پایش و نظارت بر حسن اجرای برنامه	۳ (۱۶۴ تا ۱۶۶)	ماده	۰	۰	۰	۲	۱
		بند	۰	۰	۱	۰	۳
		تبصره	۱	۱	۱	۰	۳

مأخذ: گزارش بازخوانی احکام برنامه دوم



نوآوری به عنوان مکمل محور هوشمندسازی اضافه شده است. بر این اساس حوزه هوشمندسازی و نوآوری به عنوان یک حوزه جدید در نظر گرفته شده است. در حوزه مأموریتی ایمنی و مدیریت بحران نیز بخش امنیت اضافه شده است. با جداسدن حوزه اقتصاد از هوشمندسازی، حوزه مالی اضافه شده و حوزه مأموریتی جدید با عنوان «اقتصاد و مالیه شهری» اضافه شده است.

۲-۸- تحلیل میزان تحقق پذیری مواد

زیربندها و تبصره های برنامه دوم شهرداری تهران

در این گزارش ضمن بازخوانی و ارزیابی عملکرد چهارساله برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران^۱ میزان تحقق مواد، بخش ها و حوزه های مأموریتی، صحت سنجی و ارزیابی اثربخشی و کارایی اجرای آن مورد سنجش قرار گرفته است. در ادامه پیشنهادهایی برای اعمال در برنامه پنج ساله سوم شهرداری تهران ارائه خواهد شد. به همین منظور عملکرد مواد بر اساس طیف لیکرت (از ۱ = ضعیف تا ۵ = بسیار خوب) دسته بندی شده و پیشنهادهای مزبور به منظور اصلاح و تنفیذ، حذف، تنفیذ یا درج در احکام دائمی برنامه در برنامه سوم ارائه شده است. آنچه از ارزیابی عملکرد مواد، بندها و تبصره های برنامه دوم بر می آید، حدود ۲۴ درصد از کل برنامه دوم دارای عملکرد خیلی ضعیف و حدود ۳۰ درصد دارای عملکرد ضعیف حدود ۱۷/۶ درصد نیز دارای عملکرد متوسط و حدود ۲۸/۹ درصد دارای عملکرد خوب و بسیار خوب هستند.

حوزه مأموریتی حمل و نقل و ترافیک بیشترین سهم را در مفاد دارای عملکرد خیلی خوب داشته و حوزه مأموریتی اجتماعی و فرهنگی نیز بیشترین سهم را در میان احکام دارای عملکرد خوب دارد. در جدول زیر سهم هر کدام از حوزه های مأموریتی از میزان تحقق پذیری آورده شده است.

مواد حوزه مأموریتی اجتماعی و فرهنگی بیشترین سهم را در بین مواد دارای عملکرد متوسط دارد. حوزه مأموریتی توسعه مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری نیز در جایگاه بعدی قرار دارند. حوزه مأموریتی اجتماعی و فرهنگی بیشترین سهم را از مفاد دارای عملکرد ضعیف داشته اند. همچنین حوزه مأموریتی اجتماعی و فرهنگی بیشترین سهم را در مفاد دارای عملکرد خیلی ضعیف دارد. تحلیل کلی مواد، بندها و تبصره های برنامه دوم دال بر عملکرد ضعیف در حوزه های مأموریتی اجتماعی و فرهنگی است. گرچه درصد محور اجتماعی از مواد با تحقق پذیری خیلی خوب هم بالا است، اما علت آن نسبت بالای احکام و بندهای این حوزه مأموریتی در کل برنامه است که در بخش پیش به آن پرداخته شد. در جدول زیر جزئیات میزان تحقق پذیری به تفکیک ماده، بند و تبصره برای همه حوزه های مأموریتی آورده شده است.

۳-۸- تحلیل میزان تحقق پذیری مواد، بندها و تبصره ها

به تفکیک هر کدام از حوزه های مأموریتی

فصل دوم: حمل و نقل و ترافیک

حوزه مأموریتی حمل و نقل و ترافیک دارای ۷ بخش، ۱۸ ماده، ۵۹ بند و ۲۲ تبصره است. در مجموع می توان گفت حدود ۳۵ درصد از احکام این حوزه عملکرد مطلوب (تحقق خوب و تحقق بسیار خوب) داشته و حدود ۱۳ درصد نیز به طور متوسط محقق شده اند. حدود ۵۲ درصد از مواد این فصل نیز عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف دارد. شایان ذکر است بخش زیادی از منابع مالی و توان سخت افزاری شهرداری

تهران طی سنوات اجرای برنامه، معطوف به حوزه حمل و نقل و ترافیک به ویژه توسعه خطوط مترو بوده که با توجه به نیاز مبرم شهر تهران به مدهای گوناگون حمل و نقل عمومی قابل پذیرش است؛ بنابراین وزن دهی یکسان به عملکرد این ماده در مقایسه با مواد با درجه اهمیت بسیار پایین، نوعی اجحاف به واحدهای اجرایی مرتبط است. از این رو در مجموع اقدامات و فعالیت های حوزه حمل و نقل و ترافیک اعم از توسعه، نگهداشت و... مثبت ارزیابی می شود، اما کفایت اقدامات با توجه به نیازهای روزافزون شهر تهران به حمل و نقل عمومی محل بحث است. در ادامه به تحلیل میزان تحقق بخش های فصل دوم می پردازیم.

بخش اول: سازگاری سیستمها و تسهیلات حمل و نقل با محیط زیست حدود ۴۸/۳ درصد از احکام این بخش دارای عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف و حدود ۴۸/۳ درصد نیز با عملکرد مطلوب (خوب و بسیار خوب) ارزیابی شده است.

بخش دوم: فراهم کردن زمینه ها و انجام اقدامات لازم برای جلب مشارکت فعالانه شهروندان، اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی، سازمان های مردم نهاد و سایر نهادها و دستگاه های مرتبط در حوزه حمل و نقل شهر تهران

حدود ۴۶/۲ درصد از احکام این بخش دارای عملکرد نامطلوب (ضعیف و خیلی ضعیف) و حدود ۳۸/۵ درصد نیز با عملکرد خیلی خوب و ۱۵/۴ درصد نیز متوسط ارزیابی شده است.

بخش سوم: توسعه حمل و نقل عمومی حدود ۵۵/۶ درصد از احکام این بخش دارای عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف است. ۳۳/۳ درصد نیز به طور متوسط محقق شده است. ناکافی بودن اقدامات انجام شده در کنار هدف گذاری اشتباه (همچنین وضع موجود غلط) عملکرد این بخش را ضعیف نشان می دهد. علاوه بر این و با وجود همه تلاش ها برای افزایش ناوگان حمل و نقل عمومی، به دلایلی همچون هجوم افزایش جمعیت شهر تهران و شهرهای حومه ای، افزایش هزینه حمل و نقل خصوصی و... تقاضای سفر با حمل و نقل عمومی به ویژه مترو نیز افزایش پیدا کرده است و ظرفیت کنونی حمل و نقل عمومی پاسخگویی نیازهای شهروندان نیست؛ بنابراین این ماده نیازمند توجه و تقویت جدی در برنامه سوم است.

بخش چهارم: انسان محور کردن نظام حمل و نقل و ترافیک حدود ۶۷ درصد از مواد این بخش عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف داشته و ۲۲ درصد نیز دارای عملکرد متوسط است. بنابراین میزان تحقق اهداف این بخش را نمی توان مطلوب توصیف کرد. کفایت اقدامات انجام شده با توجه به مساحت شهر تهران در کنار فرهنگ سازی موضوع، جای بحث دارد.

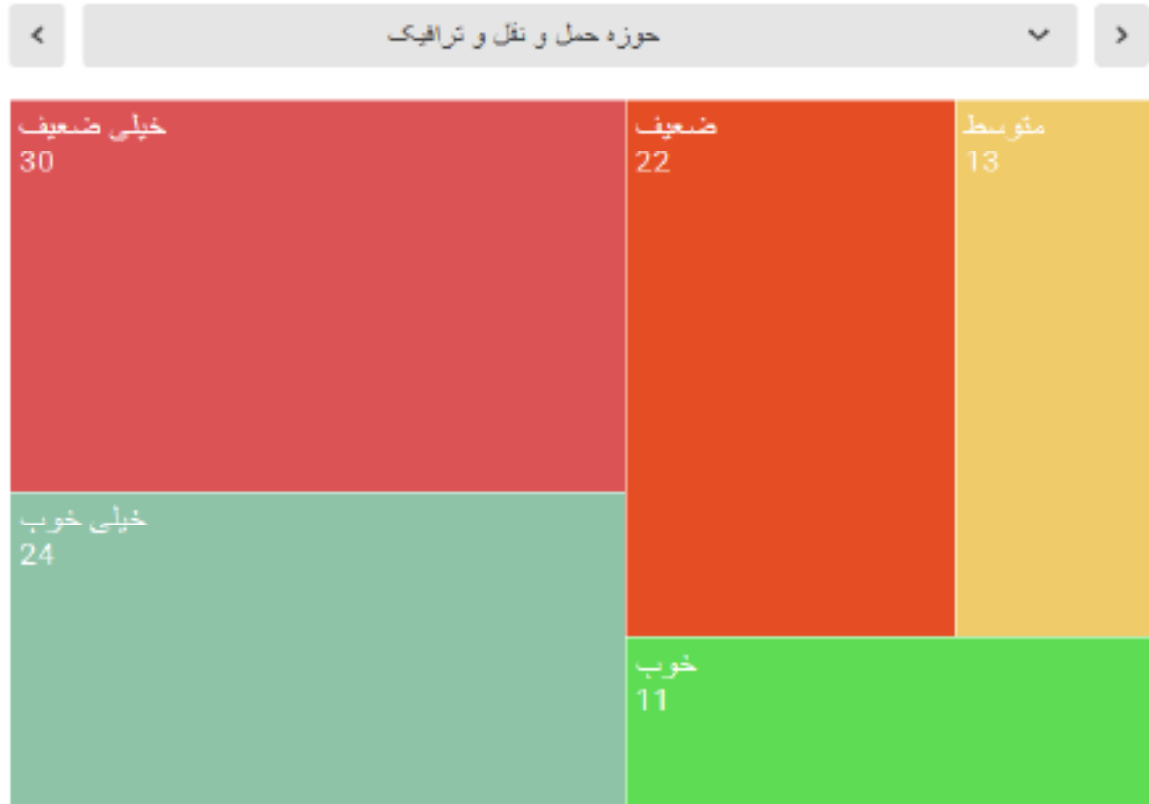
بخش پنجم: مدیریت عرضه تسهیلات و تقاضای سفر حدود ۳۲/۳ درصد از مواد این بخش دارای عملکرد خوب و بسیار خوب بوده و به دلایلی نظیر تک بعدی نگرینستن به موضوعات این بخش و اجرای مقطعی و سلیقه ای آن و همچنین عدم کفایت اقدامات انجام شده، حدود ۵۸/۱ درصد از مواد آن دارای عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف است.

بخش ششم: ایجاد هماهنگی میان کاربری زمین و حمل و نقل تمامی مواد ذیل این بخش به دلیل عدم جدیت و پیگیری واحدهای مجری دارای عملکرد خیلی ضعیف است.

بخش هفتم: استفاده از سیستم های هوشمند در مدیریت و روان سازی جریان ترافیک

حدود ۷۷/۸ درصد از احکام این بخش عملکرد خوب و بسیار خوب

شکل ۳ حجم نمای میزان تحقق مواد، بندها و تبصره‌ها در حوزه حمل‌ونقل و ترافیک



داشته و ۱۱ درصد آن نیز دارای عملکرد ضعیف است.

فصل سوم: محیط زیست و خدمات شهری

حوزه مأموریتی محیط زیست و خدمات شهری چهار بخش، ۳۲ ماده، ۳۶ بند و ۹ تبصره دارد که در مجموع می‌توان گفت حدود ۳۰/۸ درصد از مواد این حوزه دارای عملکرد مطلوب (تحقق خوب و تحقق عالی) بوده و حدود ۱۲/۸ درصد نیز به‌طور متوسط محقق شده‌اند. شایان ذکر است که حدود ۵۶/۴ درصد از مواد این فصل نیز دارای عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف است. در ادامه به تحلیل میزان تحقق بخش‌های فصل سوم پرداخته می‌شود.

بخش هشتم: توسعه یکپارچه و متوازن فضای سبز شهری و پیراشهری

حدود ۳۰/۴ درصد از مواد این بخش دارای عملکرد مطلوب (خوب و خیلی خوب) و ۱۷/۴ درصد نیز به‌طور متوسط محقق شده ارزیابی شده‌اند؛ بنابراین ۵۲/۲ درصد از احکام این بخش دارای عملکرد نامطلوب است.

بخش نهم: ارتقاء سطح سلامت، بهداشت و محیط زیست شهری به دلیل عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف حدود ۶۷/۹ درصد از احکام و عملکرد متوسط حدود هفت درصد از احکام، نمی‌توان تحقق بخش نهم را مطلوب دانست.

بخش دهم: زیباسازی و هویت‌بخشی سیما و منظر شهری با توجه به عملکرد مطلوب حدود ۳۳/۳ درصد از مواد بخش دهم و همچنین عملکرد متوسط حدود ۳۳/۳ درصد از احکام، عملکرد این بخش مطلوب ارزیابی می‌شود.

بخش یازدهم: تأمین مناسب نیازهای شهروندان در زمینه خدمات شهری با توجه به عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف حدود ۵۲/۴ درصد و عملکرد متوسط حدود ۹/۵ درصد از احکام این بخش، تحقق بخش یازدهم نامطلوب ارزیابی می‌شود.

فصل چهارم: ایمنی و مدیریت بحران

حوزه مأموریتی ایمنی و مدیریت بحران، سه بخش، ۳۳ ماده، ۳۶ بند و ۴ تبصره دارد. در مجموع حدود ۲۶ درصد از مواد این حوزه دارای عملکرد مطلوب (تحقق خوب و خیلی خوب) و حدود ۱۲/۳ درصد نیز با عملکرد متوسط ارزیابی شده‌اند. حدود ۶۱/۶ درصد از مواد این فصل نیز دارای عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف است.

عدم توجه به اجرای احکام حوزه مأموریتی ایمنی و مدیریت بحران در برنامه دوم به دلایلی همچون کمبود منابع مالی، پیچیده و چندبُعدی بودن اقدامات، الزام به هماهنگی با سایر دستگاه‌های اجرایی مربوطه و... کاملاً مشهود بوده و نیازمند توجه جدی در برنامه پنج‌ساله سوم شهر تهران و ارائه راه‌حل‌های کاربردی و عملی است. در ادامه به تحلیل میزان تحقق بخش‌های فصل چهارم پرداخته شده است.

بخش دوازدهم: ایمن‌سازی شهر در برابر سوانح طبیعی و انسان‌ساز حدود ۷۲/۷ درصد از احکام این بخش دارای عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف بوده و حدود ۱۰ درصد احکام نیز دارای عملکرد متوسط است. فقط ۱۵/۸ درصد از احکام این بخش عملکرد خوب یا بسیار خوب داشته، بنابراین عملکرد این بخش نامطلوب ارزیابی می‌شود.

بخش سیزدهم: بهبود سیستم ایمنی و مدیریت بحران حدود ۵۸ درصد از مواد این بخش به دلایلی همچون کمبود منابع

شکل ۴ حجم نمای میزان تحقق مواد، بندها و تبصره‌ها در حوزه محیط زیست و خدمات شهری



پرداخته شود. در ادامه به تحلیل میزان تحقق بخش‌های ذیل فصل پنجم پرداخته شده است.

بخش پانزدهم: برنامه‌محوری در انتظام‌بخشی به کالبد و فضای شهری تهران

حدود ۵۰ درصد از احکام این بخش، عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف داشته و حدود ۳۳/۳ درصد دارای عملکرد متوسط ارزیابی شده که نشان‌دهنده عملکرد ضعیف این بخش است.

بخش شانزدهم: نظارت و کنترل ساخت‌وساز در شهر و حریم تهران با توجه به آنکه ۵۲/۹ درصد از احکام این بخش دارای عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف و ۲۹/۴ درصد دارای عملکرد متوسط ارزیابی شده است، بنابراین عملکرد این بخش نامطلوب ارزیابی می‌شود.

بخش هفدهم: بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری حدود ۴۶/۲ درصد از ماده ۹۲ و بندهای ذیل دارای عملکرد خوب و خیلی خوب ارزیابی شده، ولی کفایت اقدامات انجام‌شده محل بحث است؛ از این رو با عنایت به اهمیت موضوع بافت‌های فرسوده، این بخش نیازمند توجه ویژه در برنامه پنج‌ساله سوم شهر تهران است.

بخش هجدهم: احیا و بازنمایی هویت ایرانی - اسلامی در منظر شهر تهران

حدود ۳۶/۸ درصد از احکام این بخش دارای تحقق خوب و بسیار خوب و ۲۶/۳ درصد نیز دارای عملکرد متوسط ارزیابی شده است که در مجموع عملکرد این بخش، نسبتاً خوب ارزیابی می‌شود.

بخش نوزدهم: توسعه عرصه‌های عمومی و فضاهای فرهنگی-اقتصادی شهر تهران در ابعاد شهری، ملی و جهانی حدود یک‌سوم از احکام این بخش، عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف

مالی و عدم توجه دولت دارای عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف بوده و ۱۲ درصد از عملکرد آن نیز به‌طور متوسط ارزیابی شده، بنابراین به نظر می‌رسد اجرای احکام این بخش در فرآیند اجرای برنامه دوم مغفول مانده است.

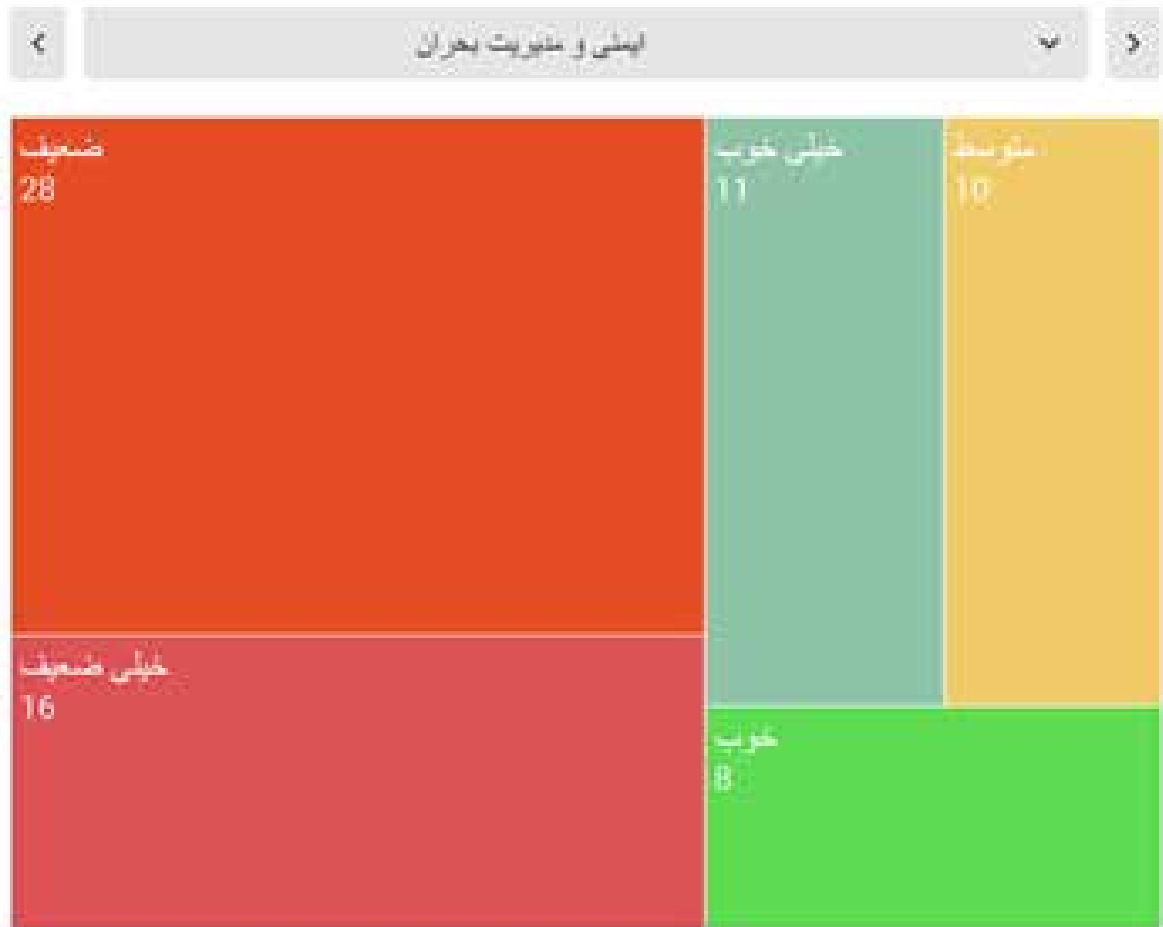
بخش چهاردهم: کاربست اصول پدافند غیر عامل در شهر تهران حدود ۵۰ درصد از مواد این بخش دارای عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف است و ۲۵ درصد نیز عملکرد خوب دارد که به نظر می‌رسد به دلایلی همچون پیچیده و چندبُعدی بودن، احکام این بخش عملکرد مناسب ندارد.

فصل پنجم: شهرسازی و معماری

حوزه مأموریتی شهرسازی و معماری، پنج بخش، ۱۰ ماده، ۶۴ بند و ۸ تبصره دارد که در مجموع می‌توان گفت حدود ۳۱/۷ درصد از احکام این حوزه تحقق بسیار خوب و خوب داشته و حدود ۲۵/۶ درصد نیز عملکرد متوسط دارند. شایان ذکر است حدود ۴۲/۷ درصد از مواد این فصل نیز دارای عملکرد خیلی ضعیف یا ضعیف است؛ بنابراین تحقق اهداف و احکام این حوزه مأموریتی نامطلوب ارزیابی می‌شود.

حوزه مأموریتی شهرسازی و معماری مستقیماً با کالبد شهر در ارتباط بوده و باید اثرات اجرای طرح‌های توسعه شهری را بر سایر ابعاد شهری بسنجد. در برنامه‌ریزی فضایی، الزام اصلی بر بررسی همین اثرات است که متأسفانه در اجرای این برنامه مغفول مانده است. صیانت از محدوده و حریم شهر تهران، توجه ویژه به بازسازی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، توجه به سبک‌های معماری اصیل و در عین حال نوین و... از موضوعاتی است که می‌بایست در فرآیند تدوین برنامه سوم به آن

شکل ۵ حجم نمای میزان تحقق مواد، بندها و تبصره‌ها در حوزه ایمنی و مدیریت بحران



بخش بیست‌ویکم: ارتقاء شهرداری از سازمانی خدماتی به نهادی مدنی، فرهنگی و اجتماعی در چارچوب اسناد بالادستی در مجموع و از آنجایی که حدود ۴۵/۹ درصد از مواد این بخش دارای عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف و حدود ۱۸/۵ درصد آن دارای عملکرد متوسط است، عملکرد این بخش نامطلوب ارزیابی می‌شود. به نظر می‌رسد بخش زیادی از این عدم عملکرد به دلیل عدم شفافیت در تعیین حوزه اختیارات و وظایف شهرداری تهران است.

بخش بیست‌ودوم: توسعه عرصه‌های عمومی و فضاهای فرهنگی، ورزشی و هنری شهر تهران در ابعاد بین‌المللی، ملی و شهری حدود ۶۲/۵ درصد از احکام بخش بیست‌ودوم به دلایلی همچون عدم تأمین مالی دارای عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف است.

فصل هفتم: توسعه مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری

حوزه مأموریتی توسعه مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری دارای هفت بخش، ۳۵ ماده، ۹۶ بند و ۴ تبصره است که در مجموع می‌توان گفت حدود ۱۹/۱ درصد از مواد این حوزه تحقق خوب و بسیار خوب داشته و حدود ۱۷/۶ درصد نیز عملکرد متوسط دارند. شایان ذکر است که حدود ۶۳/۲ درصد از مواد این فصل نیز عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف دارد. بخش عمده‌ای از این عملکرد نامطلوب مربوط به عدم سنخیت احکام با وظایف شهرداری تهران و اجرای سلیقه‌ای احکام

داشته و مابقی با عملکرد خوب و بسیار خوب ارزیابی شده است.

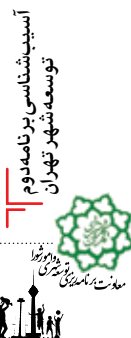
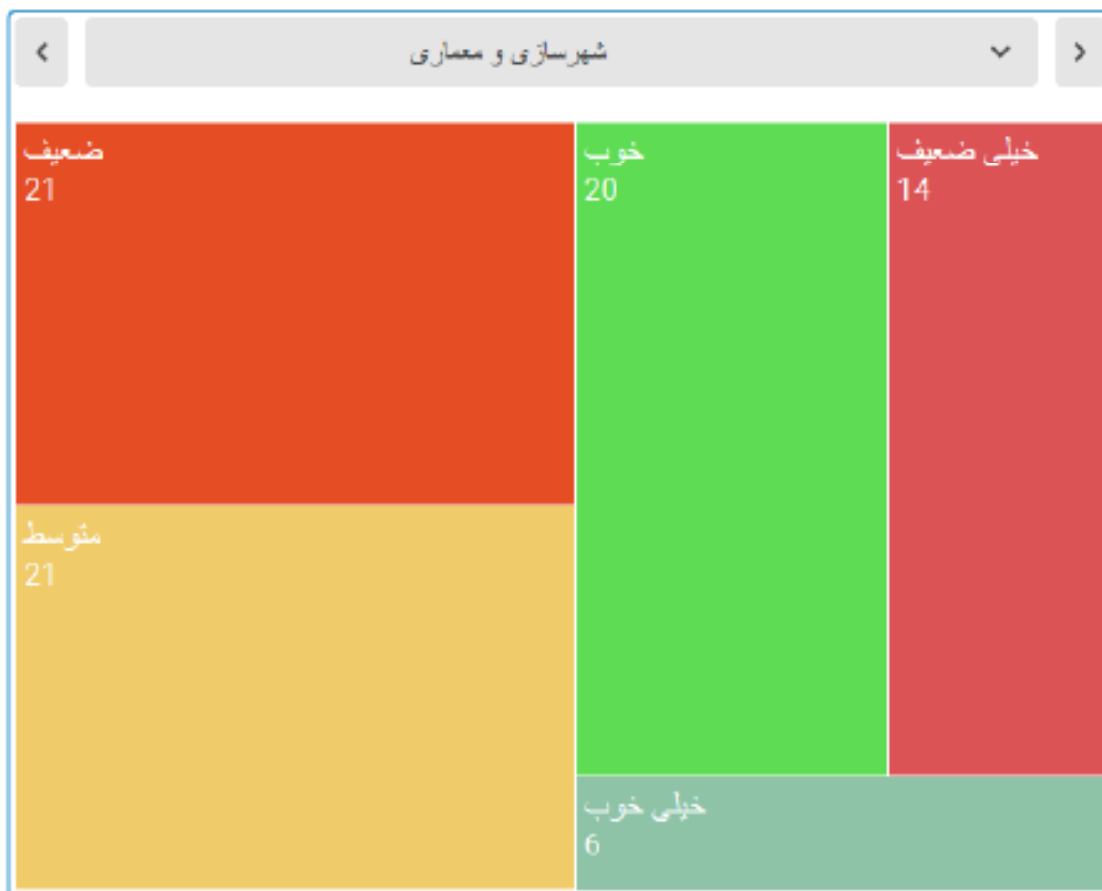
فصل ششم: اجتماعی و فرهنگی

حوزه مأموریتی اجتماعی و فرهنگی، سه بخش، ۲۰ ماده، ۱۶۵ بند و ۹ تبصره دارد که در مجموع می‌توان گفت حدود ۲۰ درصد از احکام آن دارای عملکرد متوسط و حدود ۴۷/۲ درصد از مواد این فصل نیز با عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف ارزیابی شده است. حدود ۳۲/۸ درصد از احکام این حوزه مأموریتی نیز عملکرد خوب و بسیار خوب دارد. وجود مواد و احکامی که به نظر می‌رسد با وظایف ذاتی شهرداری تهران مغایرت داشته و از سوی دیگر نیازمند منابع مالی زیادی هستند، عملکرد این بخش را ضعیف کرده است. از طرف دیگر معیار و سنججه مدونی برای ارزیابی عملکرد احکام این مأموریت وجود نداشته و با توجه به اثربخشی بسیار پایین اقدامات انجام‌شده در سطح جامعه به نظر می‌رسد نیازمند بازنگری ویژه‌ای در فرآیند تدوین برنامه پنج‌ساله سوم باشد. در ادامه، میزان تحقق بخش‌های فصل ششم تحلیل می‌شود.

بخش بیستم: ارتقاء سرمایه فرهنگی و اجتماعی شهروندان از طریق ترویج و اشاعه فرهنگ اسلامی-ایرانی با تأکید ویژه بر آموزه‌های فرهنگ قرآنی

حدود ۴۵/۵ درصد از احکام این بخش دارای عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف و حدود ۲۷/۳ درصد نیز دارای عملکرد متوسط ارزیابی شده است.

شکل ۶ حجم نمای میزان تحقق مواد، بندها و تبصره‌ها در حوزه شهرسازی و معماری



خیلی ضعیف بوده و به دلایلی همچون ابهام در مفاد احکام و عدم ارتباط با وظایف شهرداری تهران، عملکرد این بخش نامطلوب ارزیابی می‌شود.

بخش بیست‌وهفتم: مدیریت بهینه تأمین و تخصیص اعتبارات در مجموع میزان تحقق مواد این بخش با ۶۱/۵ درصد احکام دارای عملکرد ضعیف و خیلی ضعیف بوده و حدود ۷/۷ درصد نیز با عملکرد متوسط ارزیابی می‌شود. به نظر می‌رسد از دلایل عدم تحقق این بخش، وجود احکام دارای ابهام و عدم مرتبط با وظایف شهرداری باشد.

بخش بیست‌وهشتم: توسعه دیپلماسی شهری و تحقق شهری در تراز جهانی

حدود ۸۰ درصد احکام این بخش دارای عملکرد بسیار ضعیف و حدود ۲۰ درصد نیز با عملکرد متوسط ارزیابی شده است.

بخش بیست‌ونهم: اجرای نظام فنی و اجرایی در تمامی حوزه‌های مأموریتی شهرداری

تنها ماده ذیل بخش مزبور با موضوع استقرار نظام فنی و اجرایی دارای عملکرد خوب و بسیار خوب ارزیابی شده است که به دلیل ماهیت مطالعاتی، اجرایی و مستمر مراحل تهیه اسناد تا مرحله ابلاغ و همچنین نظارت بر اجرای نظام مذکور، به نظر می‌رسد باید در تدوین احکام برنامه سوم مورد توجه جدی قرار گیرد.

است. در ادامه به تحلیل میزان تحقق بخش‌های فصل هفتم پرداخته شده است.

بخش بیست‌وسوم: تحول ساختاری-سازمانی در شهرداری تهران به منظور تبدیل به یک نهاد اجتماعی

حدود ۶۱/۵ درصد از مواد این بخش دارای عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف بوده و حدود ۲۳/۱ درصد با عملکرد متوسط ارزیابی شده‌اند. عدم تبیین درست احکام و همچنین منوط‌شدن اجرای آنها به انجام مطالعات از علل عملکرد نامطلوب این بخش است.

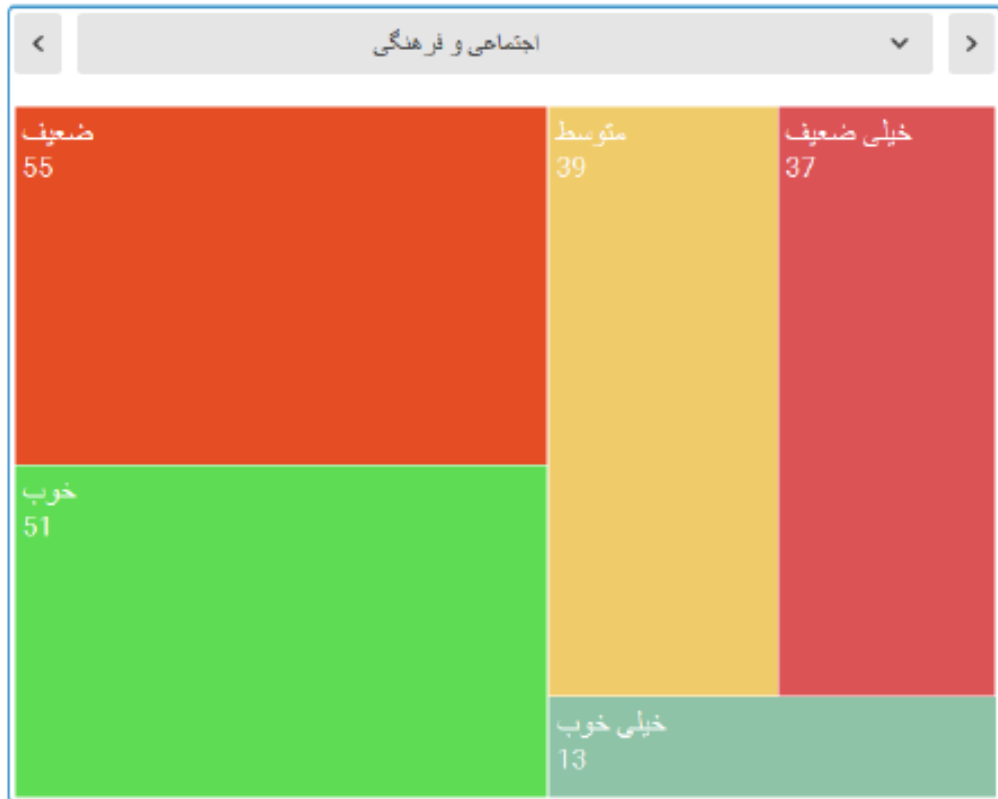
بخش بیست‌وچهارم: دانش محور کردن شهرداری تهران
حدود ۸۰ درصد از احکام این بخش با عملکرد ضعیف و حدود ۲۰ درصد با عملکرد خوب ارزیابی شده‌اند.

بخش بیست‌وپنجم: هوشمندسازی سازمان شهرداری و گسترش شبکه‌های ارتباطی برای ارائه خدمات به شهروندان

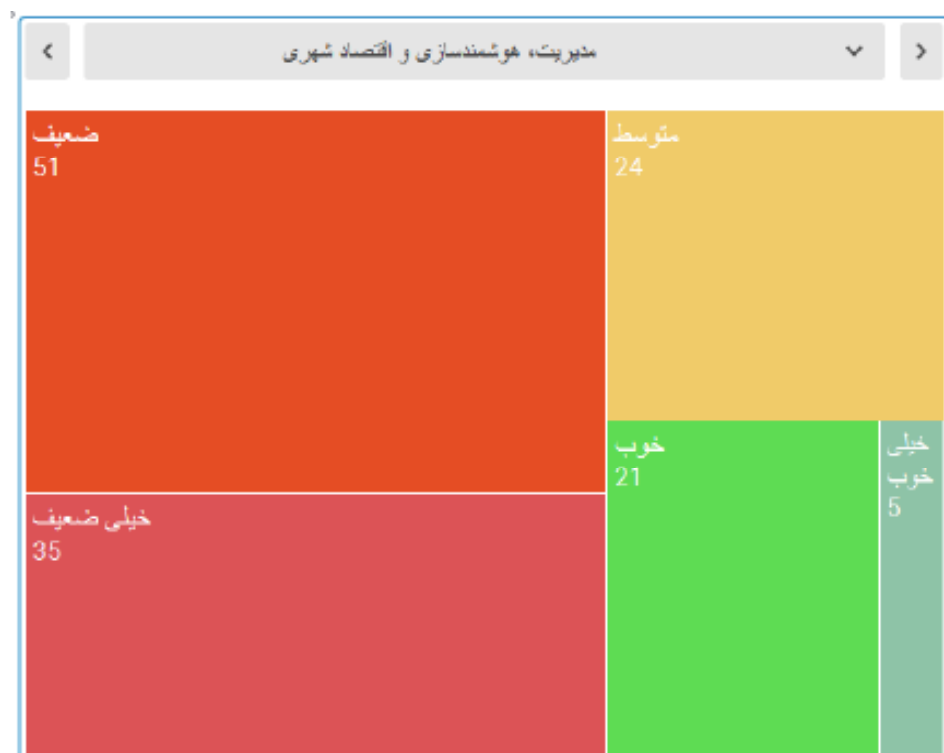
حدود ۱۸/۵ درصد از احکام این بخش با تحقق خوب و بسیار خوب و حدود ۶۱/۱ درصد از این احکام با عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف ارزیابی شده است که نشان‌دهنده عملکرد ناکافی حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران در هوشمندسازی شهر و شهرداری تهران است.

بخش بیست‌وششم: توسعه اقتصاد شهری
در مجموع حدود ۸۱/۱ درصد از عملکرد این بخش ضعیف و

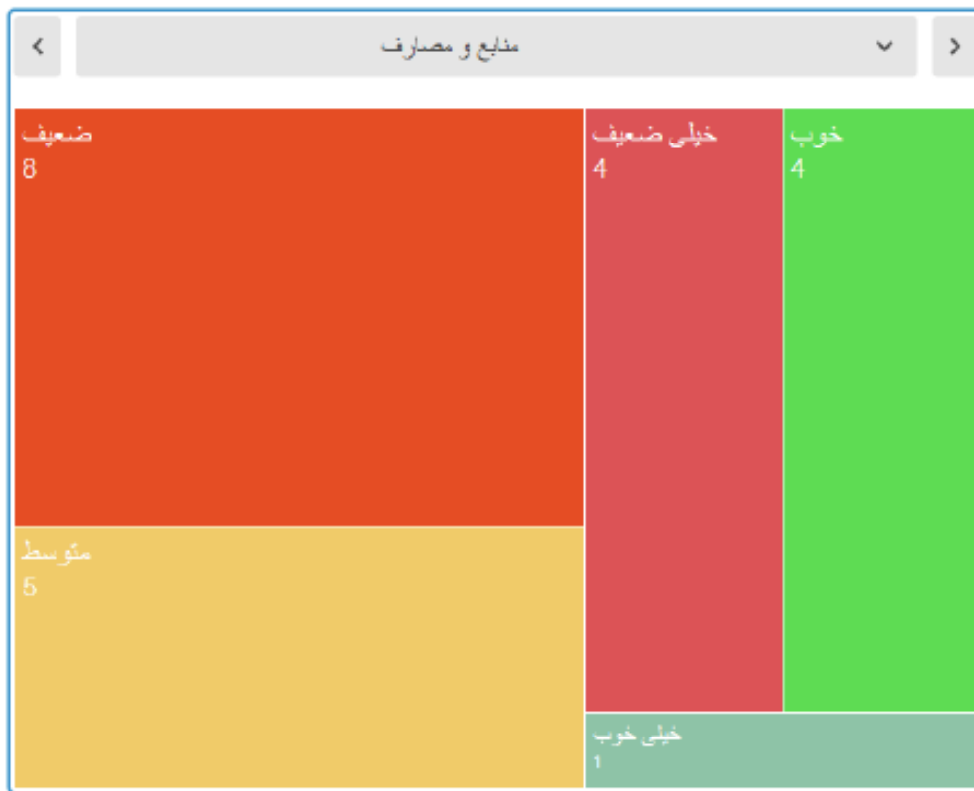
شکل ۷ حجم نمای میزان تحقق مواد، بندها و تبصره‌ها در حوزه اجتماعی و فرهنگی



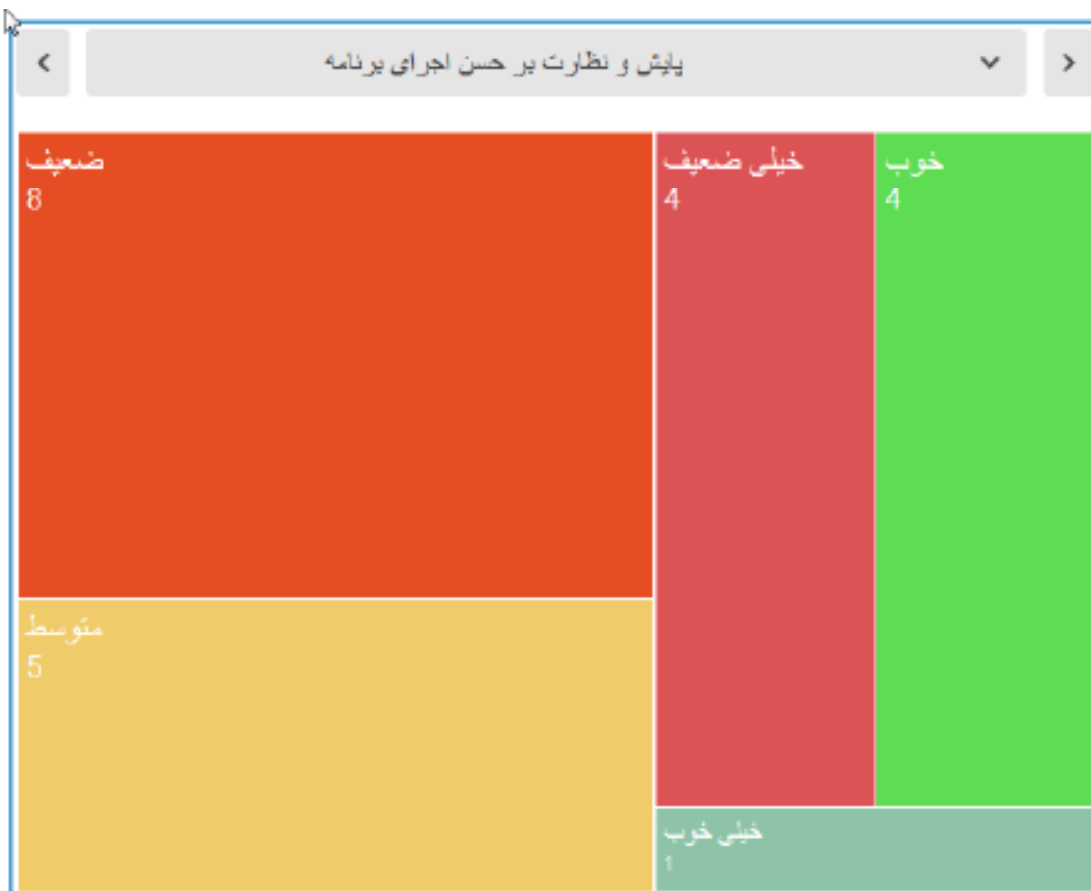
شکل ۸ حجم نمای میزان تحقق مواد، بندها و تبصره‌ها در حوزه مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری



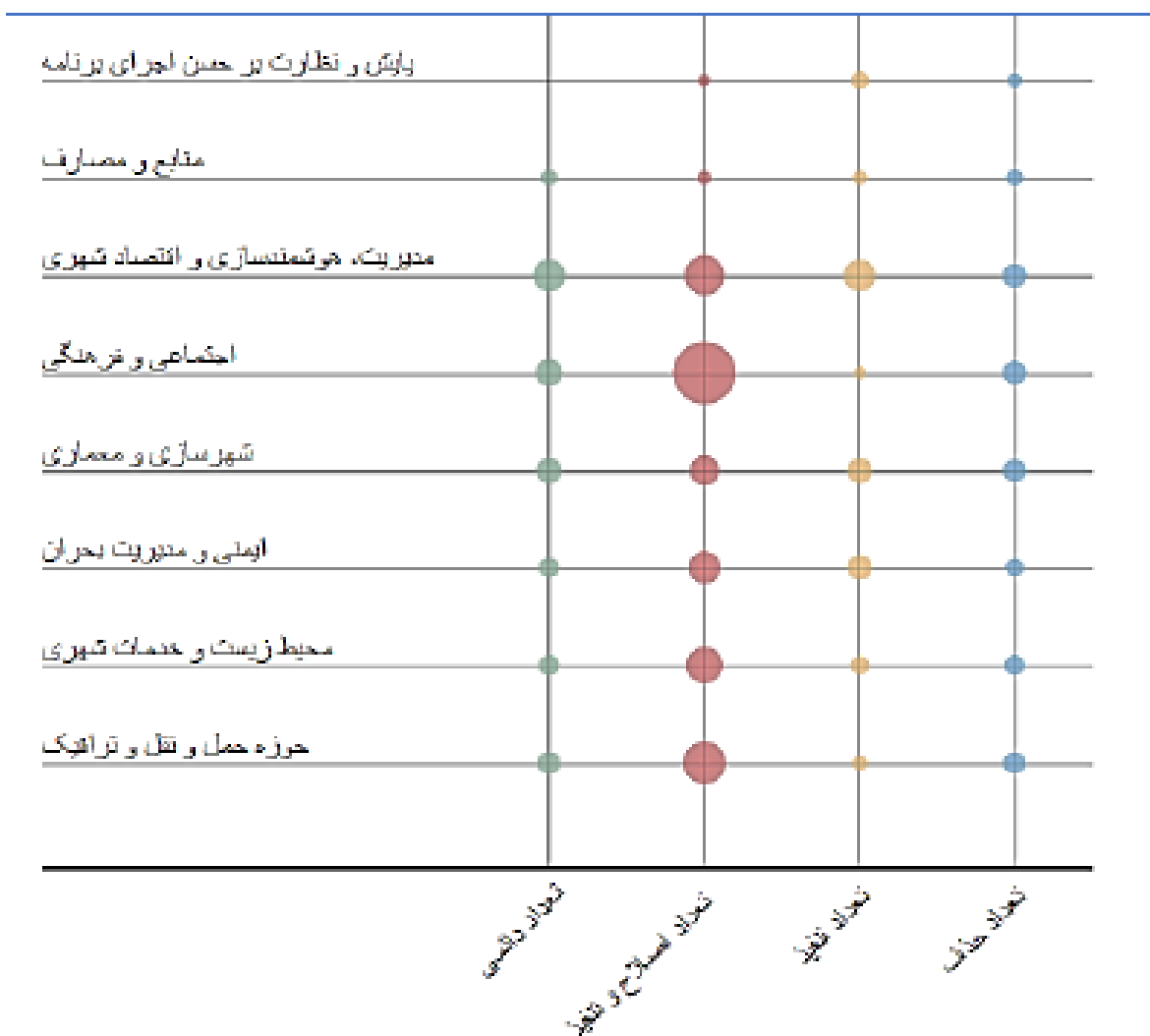
شکل ۹ حجم نمای میزان تحقق مواد، بندها و تبصره‌ها در حوزه منابع و مصارف



شکل ۱۰ حجم نمای میزان تحقق مواد، بندها و تبصره‌ها در حوزه نظارت بر حسن اجرای برنامه دوم



شکل ۱۱ ماتریس وضعیت احکام برنامه دوم برای پیشنهاد در برنامه سوم



۴-۸- نظر خبرگان کمیته‌های تخصصی و دبیرخانه پایش برنامه دوم درباره مواد هر حوزه مأموریتی

یکی از اساسی‌ترین نقدهای مرتبط با برنامه دوم توسعه، برون‌سپاری تهیه برنامه و کمترین مشارکت سازمان شهرداری به‌عنوان اصلی‌ترین مصرف‌کننده برنامه، در تهیه آن بوده است. حال آنکه یکی از اصول اولیه برای جاری‌سازی اقدامات برنامه، مشارکت مدیران و کارکنان شهرداری و ایجاد حس تعلق و هم‌افزایی علمی در زمینه مسائل شهر تهران و نیز ایجاد وفاق و همدلی برای دستیابی به اهداف برنامه است که چنین امری در مسیر تهیه برنامه از طریق مشارکت گسترده کارکنان و مدیران شهرداری میسر می‌شود. علاوه بر این استفاده نکردن از نخبگان و مشارکت اندک متخصصین دانشگاهی و نیز سمن‌ها از دیگر ضعف‌های برنامه دوم است، به این معنی که در فرآیند تهیه برنامه دوم تعداد اندکی جلسات تشکیل شده و نخبگان دانشگاهی و سمن‌ها حضور بسیار کم‌رنگی داشته‌اند. در برنامه

فصل هشتم: منابع و مصارف

حوزه مأموریتی منابع و مصارف ۱۳ ماده، ۵ بند و ۳ تبصره دارد که در مجموع حدود ۲۲/۷ درصد از احکام آن دارای عملکرد خوب و خیلی خوب و حدود ۲۲/۷ درصد از احکام این فصل با عملکرد متوسط ارزیابی شده است. حدود ۵۴/۵ درصد از احکام این فصل نیز دارای عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف است.

فصل نهم: نظارت بر حسن اجرای برنامه دوم

حوزه مأموریتی منابع و مصارف ۳ ماده، ۵ بند و ۶ تبصره دارد که در مجموع حدود ۲۱/۴ درصد از احکام آن دارای عملکرد خوب و خیلی خوب و حدود ۱۴/۳ درصد از احکام این فصل با عملکرد متوسط ارزیابی شده است. حدود ۶۴/۳ درصد از احکام این فصل نیز دارای عملکرد ضعیف یا خیلی ضعیف است.

معماری، اجتماعی و فرهنگی، اقتصاد و مالیه شهری، فنی و عمرانی، حکمروایی هوشمندسازی، مناطق) تشکیل شد. این تیم متشکل از افراد نخبه دانشگاهی، کارشناسان و متخصصین اجرائی مربوطه در شهرداری و دبیران کمیته‌ها بود که وظیفه اصلی شناسایی موانع و مشکلات و ارائه راه حل‌ها را بر اساس مطالعات وضع موجود، پژوهش‌های موجود و نظرات خبرگان و ذی‌نفعان مربوطه به عهده داشت. یکی از فعالیت‌های هر کدام از کمیته‌های تخصصی، بازخوانی احکام برنامه دوم و اظهار نظر در مورد امکان تنفیذ احکام در برنامه سوم بود. در ادامه این بخش نتایج بررسی احکام توسط کمیته‌های تخصصی و دبیرخانه پایش برنامه دوم آورده شده است.

سوم، در نخستین گام کارگروه‌های تخصصی ۱۷ گانه به منظور بهره‌گیری از ظرفیت متخصصین دانشگاهی و استفاده از دانش و تجارب آنان در زمینه مسائل شهر تهران تشکیل شد و در هر کارگروه حداقل ۱۵ نفر از متخصصین برای اظهار نظر و مشارکت علمی دعوت شدند. هدف اصلی تشکیل این کارگروه‌ها ایجاد بستری برای شناسایی چالش‌های کلان‌شهر تهران در حوزه‌های مختلف از منظر متخصصین و نخبگان دانشگاهی و نیز ارائه ایده‌ها و پیشنهادها کلیدی برای حل مسائل کلان‌شهر تهران بوده است. پس از اتمام کارگروه‌های تخصصی از بین افراد مشارکت‌کننده تیم منتخب هر کمیته متناسب با حوزه‌های مأموریتی ۱۰ گانه (حمل و نقل و ترافیک، محیط زیست و خدمات شهری، ایمنی، امنیت و مدیریت بحران، شهرسازی و

جدول ۱۹ خلاصه بررسی مواد، بندها و تبصره‌های هر کدام از حوزه‌های مأموریتی برنامه دوم

بخش‌ها	تعداد مواد	تعداد کل	دائمی	اصلاح و تنفیذ	تنفیذ	حذف
حوزه حمل و نقل و ترافیک	۱۸ (۳ تا ۲۰)	ماده	۱۸	۲	۱۵	۱
		بند	۵۹	۱۰	۳۷	۳
		تبصره	۲۳	۳	۱۴	۱
محیط زیست و خدمات شهری	۳۲ (۲۱ تا ۵۲)	ماده	۳۲	۳	۲۴	۳
		بند	۳۶	۵	۱۹	۴
		تبصره	۱۰	۳	۴	۲
ایمنی و مدیریت بحران	۳۳ (۵۳ تا ۸۵)	ماده	۳۳	۳	۱۸	۹
		بند	۳۶	۷	۱۸	۷
		تبصره	۴	۰	۰	۳
شهرسازی و معماری	۱۰ (۸۶ تا ۹۵)	ماده	۱۰	۰	۱۰	۰
		بند	۶۴	۱۸	۱۸	۱۶
		تبصره	۸	۱	۱	۳
اجتماعی و فرهنگی	۲۰ (۹۶ تا ۱۱۵)	ماده	۲۰	۱	۱۹	۰
		بند	۱۶۵	۱۹	۱۲۸	۲
		تبصره	۱۰	۲	۷	۱
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۳۵ (۱۶۶ تا ۱۵۰)	ماده	۳۵	۳	۲۳	۴
		بند	۹۶	۲۹	۳۱	۲۷
		تبصره	۵	۱	۱	۱
منابع و مصارف		ماده	۱۳	۳	۴	۵
		بند	۵	۲	۰	۰
		تبصره	۴	۱	۰	۰
پایش و نظارت بر حسن اجرای برنامه	۳ (۱۶۴ تا ۱۶۶)	ماده	۳	۰	۱	۱
		بند	۴	۰	۱	۳
		تبصره	۶	۰	۰	۳

مأخذ: گزارش بازخوانی احکام برنامه دوم

ایمنی و مدیریت بحران» بوده است و این موارد در حوزه اجتماعی و فرهنگی در بخش «ارتقای شهرداری از سازمان خدماتی به نهادی مدنی، فرهنگی و اجتماعی در چارچوب اسناد بالادستی» بوده است. گزارش تفصیلی بررسی هرکدام از مواد برنامه دوم در جداول پیوست آورده شده است. همچنین گزارش تفصیلی برای هرکدام از بندها و تبصره‌ها تهیه شده که در گزارش‌های بعدی ارائه خواهد شد.

در جدول زیر خلاصه تعداد مواد قابل تنفیذ، اصلاحی و حذفی به همراه زیرماده‌ها و تبصره‌های آنها آورده شده است. بررسی این جدول نشان می‌دهد بیشترین مواد پیشنهادی برای حذف از برنامه سوم در حوزه ایمنی و مدیریت بحران است، و بیشترین مواد اصلاحی، در حوزه اجتماعی، فرهنگی، ایمنی و مدیریت بحران بوده است. در حوزه ایمنی و مدیریت بحران بیشترین موارد حذف‌شده از بخش «بهبود سیستم

جدول ۲۰ خلاصه گزارش بازخوانی برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشنهاد جهت برنامه سوم
حمل و نقل و ترافیک	۱	ماده ۳	ماده ۳: شهرداری موظف است برای پیش و کاهش آلاینده‌های زیست‌محیطی ناشی از سیستم‌ها و تسهیلات حمل و نقل با کمک دولت و همکاری بخش خصوصی اقدامات ذیل را انجام دهد (۱/۳۳۰):	چون	اصلاح و تنفیذ
حمل و نقل و ترافیک	۲	ماده ۴	ماده ۴: شهرداری موظف است، در راستای دستیابی به توسعه پایدار شهری، با همکاری سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، فرهنگ و ارشاد اسلامی و علوم، تحقیقات و فناوری، سازمان‌های مردم‌نهاد و شورایی‌ها و مدیریتی محلات نسبت به ترویج، ارتقاء و آموزش فرهنگ، رفتار و دانش ترافیکی اقدامات ذیل را انجام دهد (۱/۶۷۰):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
حمل و نقل و ترافیک	۲	ماده ۵	ماده ۵: شهرداری موظف است به منظور ارتقاء و بهبود سطح نظارت و اعمال مقررات راهنمایی و رانندگی، افزایش ایمنی، کاهش تصادفات و کاهش تأخیر در تردد شهروندان و کنترل پرداخت عوارض، نسبت به تجهیز فنی و افزایش ظرفیت‌های مدیریتی پلیس راهنمایی و رانندگی شهر تهران اقدامات ذیل را انجام دهد (۲/۶۷۰):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
حمل و نقل و ترافیک	۳	ماده ۶	ماده ۶: شهرداری موظف است نسبت به گسترش بهینه شبکه، ظرفیت، ناوگان و تسهیلات حمل و نقل عمومی و مدیریت یکپارچه حمل و نقل عمومی با رویکرد حداکثرکردن دسترسی شهروندان اقدام کرده و تا پایان برنامه سهم حمل و نقل عمومی از مجموع جابه‌جایی‌های درون‌شهری را از ۵۶/۱ درصد به ۷۵ درصد برساند؛ به نحوی که سهم حمل و نقل با سیستم اتوبوسرانی در جابه‌جایی‌های درون‌شهری از ۲۰ درصد کنونی به ۲۹/۳ درصد، قطار شهری از ۱۳/۸ درصد کنونی به ۲۵/۷ درصد و تاکسی و ون از ۲۲/۳ درصد کنونی به ۲۰ درصد برسد، در این راستا ضروری است اقدامات ذیل عملیاتی شود (۱/۶۲۰).	متوسط	اصلاح و تنفیذ
حمل و نقل و ترافیک	۴	ماده ۷	ماده ۷: شهرداری موظف است در راستای گسترش سیستم حمل و نقل پایدار شهری و حفظ کرامت انسانی، نسبت به انجام مطالعه، گسترش و توسعه شبکه معابر ایمن دوچرخه و تسهیلات مربوطه و انجام پیگیری‌های لازم در خصوص برقی‌کردن دوچرخه و موتورسیکلت در سطح شهر تهران اقدام کرده و دستورالعمل جامع استفاده از دوچرخه در شهر تهران را ظرف سال اول برنامه تهیه و اجرائی کند. در این راستا لازم است تا پایان برنامه، سهم دوچرخه از مجموع سفرهای درون‌شهری از ۴ درصد کنونی به ۱/۵ درصد و طول شبکه معابر ویژه دوچرخه نیز از ۲۱۵ کیلومتر کنونی به ۳۹۵ کیلومتر برسد (۱/۶۳۰).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ

پیشهاد جهت برنامه سوم	میزان تحقق	شرح	ماده	بخش	مأموریت
تنفیذ	ضعیف	ماده ۸: شهرداری موظف است به منظور ایجاد شهری با رفاه فراگیر برای همه اقشار و ارتقاء کیفیت و کارایی محیط‌های شهری و دستیابی به توسعه پایدار شهری نسبت به بهینه‌کردن تسهیلات و سیستم‌های حمل‌ونقل برای روان‌سازی، ایمن‌سازی و تسهیل دسترسی و استفاده عابران، معلولان و سالمندان اقدام کند که در این راستا اقدامات ذیل ضروری است (۶۳۰۲):	ماده ۸	۴	حمل‌ونقل و ترافیک
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۹: شهرداری موظف است به منظور ارتقای ایمنی معابر و کاهش حوادث و سوانح ترافیکی، با هدف بهبود و ارتقاء ایمنی شبکه معابر و تسهیلات مرتبط، اقدامات ذیل را به انجام برساند (۶۳۰۳):	ماده ۹	۴	حمل‌ونقل و ترافیک
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۱۰: شهرداری موظف است با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی، به منظور کاهش ازدحام ترافیک در معابر و سیستم‌های حمل‌ونقل، با هدف کاهش تقاضای سفر و کاهش سهم استفاده از خودروهای شخصی، در ساعت اوج صبح و عصر در پایان برنامه از ۳۶/۵ درصد کنونی به ۳۱ درصد اقدامات زیر را انجام دهد (۶۴۰۲):	ماده ۱۰	۵	حمل‌ونقل و ترافیک
اصلاح و تنفیذ	خیلی ضعیف	ماده ۱۱: شهرداری موظف است در راستای دستیابی به توسعه پایدار شهری و مدیریت عرضه تسهیلات حمل‌ونقل و ساماندهی فضای پارک خودرو اقدامات ذیل را انجام دهد (۶۴۰۳):	ماده ۱۱	۵	حمل‌ونقل و ترافیک
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۱۲: شهرداری موظف است در راستای مدیریت تقاضای سفر، نسبت به ساماندهی، توسعه، نگهداری و تجهیز پایانه‌ها و پارک‌سوارها اقدامات ذیل را انجام دهد (۶۴۰۴):	ماده ۱۲	۵	حمل‌ونقل و ترافیک
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۱۳: شهرداری موظف است به منظور بهره‌برداری بهینه از منابع موجود، ابتکار عمل و استفاده از تکنیک‌های مناسب مدیریت ترافیک شهر تهران نسبت به استفاده بهینه از منابع و تسهیلات موجود در حوزه حمل‌ونقل و ترافیک اقدامات ذیل را انجام دهد (۶۴۰۵):	ماده ۱۳	۵	حمل‌ونقل و ترافیک
اصلاح و تنفیذ	خوب	ماده ۱۴: شهرداری موظف است به منظور تکمیل و توسعه شبکه زیرساخت‌های مرتبط با حمل‌ونقل شهری، نسبت به تکمیل، احداث و نگهداری شبکه معابر مصوب، با تأکید بر ایجاد سلسله‌مراتبی معابر از سطح محلی تا شریانی [۲] و احداث، توسعه، تکمیل، نگهداری، مرمت و بازرسی فنی دوره‌ای تونل‌ها، تقاطع‌های غیر همسطح و دیوارهای حائل حاشیه معابر و تکمیل رمپ‌ها و لوپ‌های بزرگراهی تمهیدات لازم را به عمل آورد. در این راستا تا پایان برنامه بایستی طول بزرگراه احداث‌شده در شهر تهران از ۵۳۵ کیلومتر کنونی متناسب با نتایج طرح جامع حمل‌ونقل و ترافیک مصوب کنونی، گسترش یابد (۶۴۰۱):	ماده ۱۴	۵	حمل‌ونقل و ترافیک
احکام دائمی	متوسط	ماده ۱۵: شهرداری موظف است به منظور حفظ، نگهداشت و پایش شبکه زیرساخت‌های مرتبط با حمل‌ونقل شهری، تا پایان سال اول برنامه نسبت به پیاده‌سازی نظام تعمیر و نگهداری، با تأکید بر افزایش عمر مؤثر شبکه معابر و ابنیه فنی معابر و کاهش هزینه‌های نگهداشت از طریق انجام تعمیرات پیشگیرانه، تمهیدات لازم را به عمل آورد (۶۴۰۱):	ماده ۱۵	۵	حمل‌ونقل و ترافیک

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشهاد جهت برنامه سوم
حمل و نقل و ترافیک	۶	ماده ۱۶	ماده ۱۶: شهرداری موظف است در راستای ایجاد ارتباط متقابل بین سیستم حمل و نقل و نحوه توزیع فضایی کاربری زمین و توأمان کردن برنامه ریزی حمل و نقل و کاربری زمین نسبت به هماهنگی کاربری زمین و طرح های جامع و تفصیلی شهری با سیاست های حمل و نقل شهری و همچنین هماهنگی طرح ها و الگوهای کاربری زمین متناسب با سلسله مراتب معابر شهری و تسهیلات و سیستم های حمل و نقل شهری اقدامات ذیل را به انجام برساند (۶۵۰۱):	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
حمل و نقل و ترافیک	۶	ماده ۱۷	ماده ۱۷: شهرداری موظف است در راستای هماهنگی میان سرمایه گذاری در بخش حمل و نقل همگانی با الگوهای کاربری زمین نسبت به انجام مطالعه توسعه شهر مبتنی بر حمل و نقل عمومی [۱] TOD اقدام کند (۶۵۰۱).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
حمل و نقل و ترافیک	۷	ماده ۱۸	ماده ۱۸: شهرداری موظف است نسبت به مدیریت توزیع و جابه جایی بار، کالا و مواد خطرناک اقدام کند به نحوی که برای ساماندهی وضعیت حمل و نقل بار و کالا از طریق ایجاد سازوکار نظارتی، تا پایان برنامه «مدیریت، کنترل و نظارت بر عملکرد جابه جایی بار و کالا در شهر تهران» با در اختیار داشتن فناوری های روز و پیشرفته اعمال کند (۶۶۰۱).	خوب	احکام دائمی
حمل و نقل و ترافیک	۷	ماده ۱۹	ماده ۱۹: شهرداری موظف است در راستای افزایش کارایی و بهره وری سیستم ها و تسهیلات حمل و نقل بار و مسافر، نسبت به گسترش و ارتقاء سیستم های حمل و نقل هوشمند اقدامات ذیل را انجام دهد (۶۶۰۲):	خوب	اصلاح و تنفیذ
حمل و نقل و ترافیک	۷	ماده ۲۰	ماده ۲۰: شهرداری موظف است برای افزایش مطلوبیت سیستم ها و تسهیلات حمل و نقل شهری نسبت به بهبود و ارتقاء سیستم های مدیریت، کنترل و نظارت بر این سیستم ها و تسهیلات با توجه ویژه به ساماندهی حمل و نقل مسافر و بار با وسایل نقلیه شخصی و جابه جایی موتورسیکلت در شهر تهران تمهیدات لازم، در قالب ارائه برنامه عملیاتی به شورا در سال اول برنامه، به عمل آورد (۶۶۰۳).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۸	ماده ۲۱	ماده ۲۱: شهرداری موظف است ضمن توجه به بهبود کیفیت فضاهای سبز شهری، نسبت به توسعه متوازن فضای سبز شهری با در نظر گرفتن مقیاس عملکرد شهری، منطقه ای، ناحیه ای و محله ای و موارد ذیل اقدام کند (۳۱۰۱):	متوسط	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۸	ماده ۲۲	ماده ۲۲: شهرداری موظف است نسبت به توسعه محورهای سبز و یکپارچه سازی فضاهای سبز شهری با حفظ ضوابط ایمنی و آبخیزداری در قالب توسعه فضاهای سبز در کوهساران پیرامون شهر تهران، روددره ها و محورهای سبز شهری در چارچوب طرح های ساماندهی محورهای سبز و روددره ها اقدام کند. در این زمینه می بایست احداث بوستان و تفرجگاه در محل روددره های هشت گانه شهر به صورت یکپارچه و هماهنگ در نظر گرفته و مساحت روددره های ساماندهی شده از ۱۵۹ هکتار کنونی به ۳۵۰ هکتار در پایان برنامه افزایش یابد [۱]. (مطابق نقشه شماره ۷۵) (۳۱۰۳)	متوسط	اصلاح و تنفیذ

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشهاد جهت برنامه سوم
خدمات شهری و محیط زیست	۸	ماده ۲۳	ماده ۲۳: شهرداری موظف است [۲]، ضمن توجه به بهبود کیفیت و بازیابایی، ترمیم، تجهیز و نگهداری بهینه فضای سبز پیراشهری، نسبت به توسعه فضای پیراشهری با تاکید بر طرح کمربند سبز به نحوی اقدام کند که این محدوده‌ها از ۳۶۶۱۲ هکتار کنونی به ۴۱۶۱۲ هکتار در پایان برنامه افزایش یابد. همچنین ۵۰۰۰ هکتار از عرصه‌های کاشته‌شده در سال‌های پیشین نیز ترمیم و بازسازی شود. (۳۱۰۲ - ۳۱۰۴) (مطابق نقشه شماره ۸)	خوب	احکام دائمی
خدمات شهری و محیط زیست	۸	ماده ۲۴	ماده ۲۴: شهرداری موظف است با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط با تاکید بر آبخیزداری در ارتفاعات و گسترش روش‌های بازچرخانی آب و استفاده مجدد از پساب ناشی از تصفیه فاضلاب و ذخیره آب‌های سطحی اقدام کرده تا راندمان آب برای آبیاری فضای سبز را از ۴۰ درصد کنونی به ۶۰ درصد و مساحت تحت پوشش شبکه‌های آبرسانی فضای سبز از ۶۱۵۰ هکتار کنونی به ۷۷۰۰ هکتار تا پایان برنامه افزایش یابد (۳۱۰۶).	متوسط	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۸	ماده ۲۵	ماده ۲۵: در راستای استفاده بهینه از منابع آبی در دسترس مورد نیاز شهرداری و استحصال آب سالم جهت مصارف مختلف عمومی غیر شرب در سطح شهر تهران، شهرداری موظف است نسبت به ارتقاء سطح پوشش برنامه پایش کیفی منابع آب موجود (چاه و قنات) از میزان فعلی ۸ درصد تعداد منابع به میزان ۱۰۰ درصد تعداد منابع تا پایان سال دوم برنامه اقدام کرده و تا پایان برنامه نیز نسبت به ارتقاء کیفیت منابع آب مذکور تا سطح استانداردهای کیفی زیست‌محیطی اقدامات لازم را انجام دهد (۳۱۰۶).	متوسط	احکام دائمی
خدمات شهری و محیط زیست	۸	ماده ۲۶	ماده ۲۶: شهرداری موظف است در راستای بازچرخانی و استفاده مجدد از فاضلاب‌ها و پساب‌های تولیدی واحدهای مختلف شهرداری، روان‌سازی آب‌های آلوده سطح شهر و پساب تصفیه‌خانه‌های فاضلاب شهری و صنعتی که در اختیار ارگان‌های دیگر در سطح شهر است، با همکاری سازمان‌های مسئول از جمله شرکت آب منطقه‌ای شهر تهران، شرکت آب و فاضلاب شهر تهران، سازمان جهاد کشاورزی استان تهران و با احداث تصفیه‌خانه‌های استاندارد از جمله نصب و راه‌اندازی سیستم‌های کوچک تصفیه، به فراخور مکان و میزان فاضلاب و استفاده خود، از این منابع آبی مصرفی را از ۱۵۰۰۰ متر مکعب فعلی به میزان ۱۷۵۰۰۰ متر مکعب تا پایان برنامه برساند.	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۸	ماده ۲۷	ماده ۲۷: شهرداری موظف است در سال اول برنامه نحوه همکاری خود را با سازمان جهاد کشاورزی استان تهران، شرکت آب منطقه‌ای شهر تهران، شرکت آب و فاضلاب شهر تهران، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان حفاظت محیط زیست، به منظور ارتقاء بهداشت عمومی و سلامت شهروندان برای جلوگیری از آبیاری اراضی زراعی دشت جنوب تهران با پساب‌های آلوده تهیه و جهت بررسی و تصویب به شورا ارائه دهد.	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۸	ماده ۲۸	ماده ۲۸: به منظور تأمین آب مورد نیاز و افزایش راندمان آبیاری فضای سبز و پارک‌ها، شهرداری موظف است با همکاری و هماهنگی تمامی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط طرح عملیاتی «استفاده از آب خام و احیاء قنات و سایر منابع آبی با اتخاذ روش‌های نوین علمی در زمینه آبیاری فضای سبز» را طی سال اول برنامه تهیه و به شورا ارائه کند (۳۱۰۶).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیش نهاد جهت برنامه سوم
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۲۹	ماده ۲۹: شهرداری موظف است به‌عنوان مدیریت اجرایی پسماندهای عادی و ویژه، ضمن ارائه «برنامه عملیاتی و تفصیلی مدیریت پسماند»، ظرف سه ماه اول برنامه به شورا، نسبت به شناسایی و اجرای فرایند اصولی مدیریت پسماند (کاهش تولید، تفکیک از مبدأ، ذخیره سازی، جمع آوری و حمل، پردازش، بازیافت و دفع اصولی و مراقبت‌های پس از دفع پسماندهای تولیدی) با در نظر گرفتن ویژگی‌ها و پتانسیل‌های شهر و نیز استفاده از فن‌آوری‌های نوین اقدامات ذیل را انجام دهد [۱]. (۳۲۰۱-۳۲۰۲-۳۲۰۳-۳۲۰۴) (مطابق نقشه‌های شماره ۹ و ۱۰)	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۰	ماده ۳۰: شهرداری موظف است در راستای فرهنگ‌سازی و نهادینه‌شدن شاخص‌های توسعه پایدار، ارتقای سطح آگاهی‌های زیست‌محیطی شهروندان، ایجاد الگوی صحیح فرهنگی در حوزه محیط زیست و جلب مشارکت حداکثری شهروندان در راستای بهبود کیفیت محیط زیست شهری، نسبت به تدوین «برنامه عملیاتی آموزش سلامت، ایمنی و زیست‌محیطی شهروندان تهران» در سال اول برنامه با بهره‌گیری از همه پتانسیل‌های موجود از جمله صداوسیما و سایر رسانه‌های دیداری، شنیداری اقدام و به شورا ارائه دهد (۳۲۱۱).	متوسط	تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۱	ماده ۳۱: به منظور حفظ بهداشت و جلوگیری از افزایش جمعیت حیوانات بلاصاحب و ناقل بیماری به انسان در محدوده شهر تهران، شهرداری موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی مسئول و در چارچوب قوانین و مقررات موضوعه با رعایت حقوق حیوانات در سال اول برنامه، «برنامه اجرایی و عملیاتی کنترل جمعیت بلاصاحب و ناقل بیماری به انسان با استفاده از راهکارهای مختلف اعم از عقیم‌سازی، مبارزه بیولوژیک و حذف فیزیکی» تهیه و برای اجرا طی سال‌های برنامه به شورا ارائه کند (۳۲۰۵).	خوب	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۲	ماده ۳۲: شهرداری موظف است ضمن ارتقاء نظام مدیریت محیط زیست نسبت به ایجاد سازوکارهای مناسب جهت پایش و ارزیابی اثرات پروژه‌های عمران شهری (قبل، حین و بعد) از نظر شاخص‌های سلامت، ایمنی و زیست‌محیطی شهر تهران نسبت به تهیه پیوست زیست‌محیطی، سلامت، ایمنی، فرهنگی و اجتماعی همه پروژه‌های شهری اقدام کند (۳۲۰۶).	ضعیف	احکام دائمی
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۳	ماده ۳۳: شهرداری موظف است به منظور حفظ ذخایر زیستی و تقویت شبکه اکولوژیکی کلان‌شهر تهران ضمن حفاظت و جلوگیری از تخریب فضاهای سبز و رودرهای طبیعی و اراضی ارتفاعات جنوبی البرز، نسبت به ایجاد و توسعه فضاهای سبز در شهر تهران اقدام و با همکاری سازمان حفاظت از محیط زیست دستورالعمل لازم در راستای تقویت حفاظت از مناطق حفاظت‌شده و پارک‌های ملی اطراف تهران و افزایش نقش اکولوژیکی این مناطق بر اکوسیستم شهر تهران را در سال اول برنامه تدوین و پس از تأیید شورا به اجرا درآورد.	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۴	ماده ۳۴: شهرداری موظف است ضمن اجرای مصوبه ثبت میراث طبیعی شهر نسبت به حفاظت از تنوع زیستی و میراث طبیعی شهر و همچنین شناسایی و ثبت آثار طبیعی تهران با همکاری سازمان حفاظت از محیط زیست و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط اقدام کند.	ضعیف	اصلاح و تنفیذ

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشنهادهای برنامه سوم
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۵	ماده ۳۵: شهرداری موظف است نسبت به تدوین «برنامه عملیاتی ارتقاء کیفیت محیط زیست شهر تهران» و «تدوین معیارها و شاخص‌های زیست‌محیطی و توسعه پایدار شهری» تا پایان سال اول برنامه و اخذ مصوبه شورا و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط اقدام و در راستای اجرایی‌کردن آن نیز، با همکاری و تعامل با سایر دستگاه‌های دولتی و غیردولتی تا پایان برنامه اقدامات لازم را پیگیری و انجام دهد.	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۶	ماده ۳۶: شهرداری موظف است تعداد سرویس‌های بهداشتی عمومی را به ازای هر ۱۰۰۰ نفر یک چشمه و از ۴۵۰۰ چشمه موجود به ۱۰۰۰۰ چشمه، با تأکید بر الگوی مشخص، توسعه سرویس‌های بهداشتی مکانیزه و سرویس‌های بهداشتی معلولین و مکان‌یابی آنها در معابر و مناطق پر ازدحام شهر، تا پایان برنامه افزایش دهد (۳۲۰۷).	متوسط	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۷	ماده ۳۷: شهرداری موظف است [۴] به منظور جلوگیری از تداخل غیرضروری و نامناسب کاربری‌ها، ارتقاء کیفیت و کارایی محیط شهری و ساماندهی پهنه‌های کار و فعالیت در سطح شهر تهران، با استفاده از ظرفیت‌های تشکلی صنایع و با همکاری سایر دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط، نسبت به ساماندهی اصولی صنایع و مشاغل آلاینده شهری طی برنامه به نحوی اقدام کند که نسبت صنایع و مشاغل مزاحم ساماندهی‌شده به کل صنایع و مشاغل مزاحم و آلاینده شهری شناسایی شده از ۷۰ درصد کنونی به ۹۰ درصد افزایش یابد و اقدامات ذیل را نیز محقق کند (۳۲۰۸).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۸	ماده ۳۸: شهرداری موظف است [۵] نسبت به بهینه‌سازی مصرف منابع پایه شامل آب، برق، گاز و مواد اولیه و همچنین کاهش تولید پسماند و استفاده از وسایل بسته‌بندی و ظروف تجدیدپذیر و سازگار با محیط زیست در فضاهای عمومی شهری و ساختمان‌ها و تأسیسات تحت مالکیت شهرداری و انجام بسترسازی لازم برای استفاده حداکثری از انرژی‌های تجدیدپذیر اقدام کند (۳۲۰۹).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۳۹	ماده ۳۹: شهرداری مکلف است [۶] ظرف سال اول برنامه نسبت به ارائه ساختار سازمانی مناسب واحد محیط زیست و توسعه پایدار شهر با استفاده از امکانات موجود و عدم گسترش تشکیلات و نیروی انسانی جدید اقدام و جهت تأیید به شورا ارائه کند.	خیلی خوب	حذف
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۴۰	ماده ۴۰: شهرداری مجاز است با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست در راستای پایش مستمر انواع آلاینده‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از منابع انتشار آنها و عوامل تخریب محیط زیستی، سالانه نسبت به پایش محیط زیست (هوا، آب، خاک و تنوع زیستی) در شهر تهران اقدام و گزارش پایش را هر شش ماه یکبار به شورا ارائه کند.	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۹	ماده ۴۱	ماده ۴۱: شهرداری موظف است به نحوی اقدام کند که تا پایان برنامه، امکان اجرای عملیات برف‌روبی با استفاده از فناوری‌های نو، مواد و تجهیزات سازگار با محیط زیست و کاهش حداکثری استفاده از نمک و مواد مخرب محیط زیستی از میزان فعلی به میزان ۱۵ درصدی در هر سال عملیاتی کند (۴۱۰۳).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ

پیشنهادهای جهت برنامه سوم	میزان تحقق	شرح	ماده	بخش	مأموریت
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۴۲: شهرداری موظف است به منظور احیاء و صیانت از میراث ارزشمند تاریخی، مذهبی و فرهنگی با همکاری دستگاه‌های اجرائی مسئول و با لحاظ مشارکت در نحوه بهره‌برداری بهینه و مناسب از این اماکن و فضاهای ارزشمند، نسبت به «ساماندهی وضعیت گورستان‌های متروکه و فعال واقع در محدوده شهر تهران» و «ساماندهی و احیاء آرامستان‌ها با رویکرد تقویت نمادهای اسلامی ایرانی»، به نحوی اقدام کند که نسبت آرامستان‌های متروکه، تاریخی و ارزشی ساماندهی و بهسازی شده به کل این آرامستان‌های موجود، از ۳/۷۵ درصد در وضع موجود به ۱۰۰ درصد تا پایان برنامه افزایش یابد (۱۱۰۱).	ماده ۴۲	۱۰	خدمات شهری و محیط زیست
اصلاح و تنفیذ	خیلی خوب	ماده ۴۳: شهرداری موظف است به منظور ارتقاء کیفی هنرهای محیطی با اولویت هنرهای شهری ماندگار و با بهره‌گیری از آموزه‌های اسلامی ایرانی، به نحوی اقدام کند که تعداد آثار حجمی سطح شهر تهران از ۵۷۰ مورد به ۱۱۰۰ مورد و مساحت نقاشی‌های دیواری و گرافیک محیطی ایجادشده از ۱۷۵۰۰۰ متر مربع کنونی به ۲۷۵۰۰۰ متر مربع تا پایان برنامه افزایش یابد (۱۱۰۲).	ماده ۴۳	۱۰	خدمات شهری و محیط زیست
اصلاح و تنفیذ	متوسط	ماده ۴۴: شهرداری موظف است به منظور ارتقاء کیفیت سیما و منظر شهری نسبت به اجرا و تکمیل «طرح نورپردازی شهر تهران» اقدام و مساحت نورپردازی بناهای سطح شهر تهران را از ۲۵۰۰۰ متر مربع کنونی به ۵۰۰۰۰ متر مربع تا پایان برنامه افزایش دهد (۱۱۰۴).	ماده ۴۴	۱۰	خدمات شهری و محیط زیست
اصلاح و تنفیذ	خوب	ماده ۴۵: شهرداری موظف است به منظور ارتقای هویت شهری با تأکید بر تقویت خاطره‌های جمعی به نحوی اقدام کند که مساحت فضاهای مرمت و بازسازی شده با هویت تاریخی ارزشی در شهر تهران از ۱۸۵۰۰ متر مربع کنونی به ۳۰۰۰۰ متر مربع تا پایان برنامه افزایش یابد (۱۲۰۲).	ماده ۴۵	۱۰	خدمات شهری و محیط زیست
اصلاح و تنفیذ	متوسط	ماده ۴۶: شهرداری موظف است به منظور تقویت زندگی شهری با تمرکز بر شهر پیاده‌مدار به نحوی اقدام کند که مساحت میادین و معابر ساماندهی شده در شهر از ۶۰۰۰۰ متر مربع کنونی به ۱۰۰۰۰۰ متر مربع در پایان برنامه افزایش یابد (۱۱۰۴).	ماده ۴۶	۱۰	خدمات شهری و محیط زیست
تنفیذ	ضعیف	ماده ۴۷: با توجه به تأثیر ارتقاء کیفیت سیما و منظر شهری بر رفاه شهروندان و بهبود کیفیت زندگی در شهر، شهرداری موظف است نسبت به تهیه «برنامه عملیاتی زیباسازی شهر تهران» ذیل طرح‌های جامع و تفصیلی و با هماهنگی معاونت شهرسازی و معماری در سال اول برنامه اقدام و برای تأیید به شورا ارائه و نسبت به اجرای آن تا پایان برنامه اقدام کند (۱۱۰۳).	ماده ۴۷	۱۰	خدمات شهری و محیط زیست
اصلاح و تنفیذ	متوسط	ماده ۴۸: شهرداری موظف است به منظور تأمین نیازها و ساماندهی خدمات شهری، در راستای سیاست توزیع متوازن فضاهای خدماتی و تجاری متناسب با نیاز شهروندان، اقدامات زیر را به انجام رساند (۶۱۰۱):	ماده ۴۸	۱۱	خدمات شهری و محیط زیست

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشهاد جهت برنامه سوم
خدمات شهری و محیط زیست	۱۱	ماده ۴۹	ماده ۴۹: شهرداری موظف است طرح موضوعی «ساماندهی و توسعه مراکز عمده فروشی، توزیع مواد غذایی و میادین میوه و تره بار» را حداکثر تا سال اول برنامه تهیه و به شور ا ارائه کند (۶۱۰۱).	ضعیف	تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۱۱	ماده ۵۰	ماده ۵۰: با توجه به کمبود زمین برای افزایش ظرفیت دفن اموات در شهر تهران، شهرداری ضمن انجام اقدامات ذیل موظف است در سال اول برنامه نسبت به انجام مطالعات لازم و تملک ظرفیتهای شناسایی شده و گزینههای موجود برای آرامستانهای جدید به مساحت ۲۵۰ هکتار با همکاری سایر دستگاههای اجرائی، در پیرامون شهر اقدام کند (۶۱۰۱).	خوب	اصلاح و تنفیذ
خدمات شهری و محیط زیست	۱۱	ماده ۵۱	ماده ۵۱: شهرداری موظف است در زمینه اصلاح و تکمیل سیستم زهکشی، جمع آوری و انتقال آبهای سطحی طی سالهای برنامه با استفاده از مصالح و روشهای نوین زهکشی و دفع آبهای سطحی در معابر و پیادهروها اقدام کند (۴۱۰۳).	کیلی ضعیف	حذف
خدمات شهری و محیط زیست	۱۱	ماده ۵۲	ماده ۵۲: شهرداری موظف است [۲] به منظور ایجاد هماهنگی و برنامه ریزی در اجرای پروژههای خدماتی و زیربنایی، رفع مشکلات ترافیکی ناشی از حفاری معابر و کاهش هزینهها و با توجه به پرداخت سهم دولت و هماهنگی دستگاههای خدماتی، نسبت به تکمیل مطالعات و احداث طرح پایلوت تونل مشترک تأسیسات شهری مطابق با اولویتهای «طرح جامع شبکه تونلهای مشترک تأسیسات شهری تهران» اقدام و بدین طریق زمینه تسهیل بهره برداری، نگهداری و مدیریت یکپارچه تأسیسات شهری را بر اساس قوانین و ضوابط مصوب مراجع ذی ربط فراهم کند (۶۱۰۲).	کیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۲	ماده ۵۳	ماده ۵۳: شهرداری موظف است در راستای تحقق افزایش ضریب ایمنی در ساخت وسازهای جدید، ضوابط، مقررات و محدودیتهای ساخت وساز را در عرصه های با شرایط ناپایدار ژئوتکنیکی، مستعد لغزش، شیب بسیار تند و محدوده های گسلی با هماهنگی و همکاری تمامی دستگاههای اجرائی ذی ربط و مراکز علمی مرتبط ظرف سال اول برنامه تدوین و اعمال کند [۱] و در این راستا اقدامات ذیل را انجام دهد: (۴۱۰۱).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۲	ماده ۵۴	ماده ۵۴: شهرداری موظف است در راستای رعایت ضوابط و مقررات ملی ساختمان با همکاری سازمان نظام مهندسی ساختمان و سایر دستگاههای ذی ربط نسبت به برقراری سازوکارهای لازم برای اجرای شیوه نامه فنی گودبرداریهای ساختمانی شهر تهران و نظارت بر آن به عنوان بخش الزام آور فرآیند ساخت وساز [۲] در سال اول برنامه اقدام کند (۴۱۰۲).	ضعیف	احکام دانی
ایمنی و مدیریت بحران	۱۲	ماده ۵۵	ماده ۵۵: شهرداری موظف است به منظور رعایت اصول، ضوابط و مقررات ایمنی در ساخت وساز و فضاهای شهری، ارتقاء ایمنی ساختمانهای شهر و توانمندسازی شهروندان برای مقابله با حوادث احتمالی، تا پایان برنامه اقدامات زیر را انجام دهد (۴۱۰۲).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشهاد جهت برنامه سوم
ایمنی و مدیریت بحران	۱۲	ماده ۵۶	ماده ۵۶: شهرداری موظف است به منظور تأمین و رعایت ضوابط و مقررات ایمنی در برابر آتش‌سوزی و حوادث، تمهیدات و برنامه‌ریزی لازم برای بازبینی و اصلاح فرآیند صدور پروانه و گواهی‌های تمامی ساختمان‌ها، ایجاد بناها و تأسیسات شهری را به گونه‌ای انجام دهد که مقررات ملی ساختمان، پدافند غیر عامل و ضوابط ایمنی آتش‌نشانی به صورت کامل اجرا و سیستم‌ها و فناوری‌های نوین از جمله سیستم‌های ایمنی و آتش‌نشانی هشداردهنده دود، حرارت و گاز و معابر خروج ایمن اعمال شود. در این راستا، لایحه‌ای شامل ضوابط و استانداردهای به‌روز و بومی‌شده را در سال اول برنامه ارائه و پس از تصویب شورا از سال دوم برنامه عملیاتی می‌شود (۴۲۰۳).	خیلی خوب	حذف
ایمنی و مدیریت بحران	۱۲	ماده ۵۷	ماده ۵۷: شهرداری موظف است به منظور مدیریت صحیح آب‌های سطحی شهر، بر اساس شاخص‌های عملکردی مدیریت آب‌های سطحی و نقشه‌های توسعه‌ای (شبکه اصلی جمع‌آوری آب‌های سطحی، آشغال‌گیرهای موجود و پیشنهادی، رفع نقاط گلوگاهی، حوضچه‌های رسوب‌گیر درون‌شهری و حوضچه‌های رسوب‌گیر مدخل شهری (با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط اقدام کند (۴۱۰۳) (مطابق نقشه‌های شماره ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ و ۱۵) و مطابق پیوست شماره ۲ و ۱)	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۲	ماده ۵۸	ماده ۵۸: شهرداری موظف است [۴] «طرح جامع کاهش خطرپذیری سیلاب شهر تهران» را با همکاری وزارت نیرو و سایر نهادهای ذی‌ربط، در سال اول برنامه تدوین و برنامه‌های اجرایی آن را پس از تصویب شورا، مطابق برنامه زمان‌بندی طرح مذکور، در سال‌های برنامه اجرایی کند. (۴۱۰۴).	ضعیف	تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۲	ماده ۵۹	ماده ۵۹: شهرداری موظف است به منظور حفظ کارایی و نگهداشت شبکه جمع‌آوری و هدایت آب‌های سطحی شهر تهران، نسبت به پیاده‌سازی نظام تعمیر و نگهداری با تأکید بر انجام بازدیدهای ادواری مستمر، تهیه شناسنامه فنی، طراحی و اجرای شبکه پایش و انجام تعمیرات موردی یا اساسی و با همکاری وزارت نیرو و سازمان هواشناسی، تمهیدات لازم را به عمل آورد (۴۱۰۳) (نقشه شماره ۱۶).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۲	ماده ۶۰	ماده ۶۰: شهرداری موظف است با هدف توسعه پایدار، ارتقای سطح ایمنی و زیست‌محیطی شهر تهران و در راستای مدیریت جامع احیا و ساماندهی رودخانه‌ها و قنوات شهر تهران، نسبت به تدوین برنامه جامع احیا و ساماندهی رودخانه‌ها مشتمل بر رودخانه‌های کن، وردآورد، درکه، فرحزاد، دربند و دارآباد، با همکاری وزارت نیرو و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط تا ۱۸ ماه پس از ابلاغ برنامه و تا پایان برنامه نسبت به اجرای اولویت‌های آن مشتمل بر احیای رودخانه‌های متروکه، احیا و ساماندهی رودخانه‌های موجود، احداث دریاچه‌های مصنوعی و همچنین پهنه‌های سبز شهری از طریق پساب تصفیه‌خانه‌های محلی فاضلاب، آب‌های سطحی و قنوات اقدام کند.	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۲	ماده ۶۱	ماده ۶۱: شهرداری به منظور کنترل ایمنی تأسیسات و زیرساخت‌های حیاتی و مهم و فضاهای شهری در شهر، از طریق همکاری با دستگاه‌های ذی‌ربط، «برنامه عملیاتی رعایت حرایم شبکه‌های برق، لوله‌های انتقال سوخت و سایر تأسیسات مهم شهری» را در سال اول برنامه تهیه و نسبت به رعایت قوانین موجود اقدام کند.	خیلی ضعیف	تنفیذ

پیشنهاد جهت برنامه سوم	میزان تحقق	شرح	ماده	بخش	مأموریت
دائمی	خیلی خوب	ماده ۶۲: شهردار تهران مجاز است در صورت وقوع حوادث پیش‌بینی‌نشده (سیل، طوفان، زلزله، آتش‌سوزی و موارد مشابه) از سرجمع اعتبارات نگهداشت و سرمایه‌ای حداکثر تا ۴ درصد بودجه نقدی جهت کنترل اوضاع و واکنش اضطراری، هزینه عملیات مربوط را تأمین و پرداخت و گزارش عملکرد این ماده را به همراه تشریح عوامل مؤثر در وقوع حوادث مربوطه حداکثر ظرف مدت شش ماه برای تصویب به شورا ارائه کند.	ماده ۶۲	۱۲	ایمنی و مدیریت بحران
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۶۳: شهرداری موظف است در راستای ایجاد مدیریت واحد برای آمادگی پایدار و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران اقدامات زیر را انجام دهد (۴۲۰۱).	ماده ۶۳	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۶۴: شهرداری موظف است به منظور هوشمندسازی شهر و نهادهای مدیریت شهری، هشدار به موقع، اطلاع‌رسانی دقیق و به‌هنگام در زمان وقوع حادثه و مواجهه مؤثر با بحران‌های طبیعی و غیرطبیعی، «نظام یکپارچه اطلاعات و ارتباطات مدیریت بحران، اورژانس، آتش‌نشانی و ایمنی شهر تهران» را از طریق موارد ذیل عملیاتی کند (۴۲۰۲).	ماده ۶۴	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
اصلاح و تنفیذ	خیلی خوب	ماده ۶۵: شهرداری موظف است با همکاری سایر دستگاه‌ها در راستای بهره‌گیری چندمنظوره از مراکز، فضاهای شهری و تأسیسات عمومی شهر برای اسکان و سایر نیازهای بحران، نسبت به پیش‌بینی مکان‌های مناسب برای تخلیه امن اضطراری شهروندان و راه‌های اضطراری در سطح شهر و ایجاد فضاهایی برخوردار از امکان انتقال و اسکان جمعیت متأثر از بحران در تهران به شرح زیر اقدام کند (۴۲۰۶). (مطابق نقشه شماره ۱۸)	ماده ۶۵	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۶۶: شهرداری موظف است اقدامات لازم را به منظور هماهنگی، تقویت نظام سازمانی، تشکیلاتی و یکپارچگی سیستم ایمنی و مدیریت بحران شهر تهران، در چارچوب سلسله‌مراتب مدیریت بحران کشور و سایر اسناد بالادست [۱] انجام دهد و تا پایان سال اول برنامه لایحه آن را تهیه و به شورا ارائه کند (۴۲۰۳).	ماده ۶۶	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
حذف	خیلی خوب	ماده ۶۷: شهرداری موظف است به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های ارائه خدمات ایمنی و آتش‌نشانی به شهروندان و در راستای تأمین بهینه ایمنی شهر، طرح امکان‌سنجی « اخذ بهای خدمات ایمنی و آتش‌نشانی از واحدهای مسکونی، تجاری، اداری و سایر کاربری‌ها» را تا پایان سال اول برنامه تهیه و لایحه آن را به شورا ارائه کند (۴۲۰۵).	ماده ۶۷	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۶۸: شهرداری موظف است به منظور کاهش تصدیری در انجام فعالیت‌های خدماتی و توانمندسازی و بسط حاکمیت کارفرمایی در اداره شهر، نسبت به انجام طرح امکان‌سنجی «خرید خدمات ایمنی و آتش‌نشانی و زیربخش‌های مربوطه به جای تولید»، تا پایان سال اول برنامه اقدام و لایحه آن را به شورا ارائه کند.	ماده ۶۸	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشنهادهای جهت برنامه سوم
ایمنی و مدیریت بحران	۱۳	ماده ۶۹	ماده ۶۹: شهرداری موظف است نسبت به تهیه طرح پیشگیری از وقوع آتش‌سوزی و برنامه عملیاتی ایمنی شهر در چارچوب اسناد بالادست و قوانین کشور تا پایان سال اول برنامه اقدام و آن را به شورا ارائه کند. یکی از خروجی‌های این اقدام تهیه «اطلس آسیب‌پذیری شهر از آتش‌سوزی» خواهد بود که بعد از تأیید شورا مبنای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد (۴۲۰۴).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۳	ماده ۷۰	ماده ۷۰: شهرداری موظف است به منظور افزایش چابکی، هوشمندی و سرعت عمل امدادسانی مؤثر و کاهش زمان رسیدن به محل آتش‌سوزی و حادثه در محدوده شهر، اقدامات ذیل را انجام دهد (۴۲۰۴-۴۲۰۸).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۳	ماده ۷۱	ماده ۷۱: شهرداری موظف است با هدف توانمندسازی و سازماندهی تشکلهای محله‌ای برای مشارکت به شیوه‌های امکان‌پذیر، ایجاد مدیریت‌های واجد شرایط و نهادسازی برای شرایط مدیریت بحران و اطفاء حریق و امداد و نجات و تجهیز آنها به امکانات اولیه از طریق اقدامات ذیل تا پایان برنامه عمل کند (۴۲۰۵).	خوب	اصلاح و تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۴	ماده ۷۲	ماده ۷۲: شهرداری موظف است [۲] به منظور کاهش آسیب‌پذیری نقاط حاشیه‌ای شهر و سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده شهری، نسبت به تهیه برنامه عملیاتی ایمنی و مدیریت بحران این مراکز سکونتگاهی در برابر حوادث با اولویت سیل، زلزله و آتش‌سوزی تا پایان سال اول برنامه اقدام کند.	خیلی ضعیف	تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۴	ماده ۷۳	ماده ۷۳: شهرداری موظف است به منظور ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیشگیری، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای پل‌ها، ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها و ابنیه مهم و شریان‌های حیاتی و با توجه به پرداخت سهم دولت، امور زیر را با همکاری سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط تدوین و اجرایی کند (۴۲۰۴-۴۲۰۹):	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۴	ماده ۷۴	ماده ۷۴: شهرداری موظف است با همکاری سازمان‌ها و نهادهای مربوطه نسبت به تدوین «برنامه عملیاتی کاهش خطرپذیری لرزه‌ای شهر تهران» [۳] تا سال دوم برنامه اقدام و برای تأیید به شورا ارائه دهد و جهت اجرایی‌کردن آن به نحوی عمل کند که در پایان برنامه مأموریت‌های مدنظر برنامه محقق شده باشد.	ضعیف	تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۳	ماده ۷۵	ماده ۷۵: شهرداری موظف است با استفاده از روش‌های اتکایی و جبرانی انواع پوشش‌های حمایتی بیمه‌ای و حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی برای پیشگیری و جبران خسارات احتمالی حوادث برای شهر و شهروندان از طریق نهادهای ذی‌ربط تمهیدات لازم را به انجام برساند.	خیلی ضعیف	تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۳	ماده ۷۶	ماده ۷۶: شهرداری موظف است به منظور پیشگیری از بروز حوادث مربوط به سلامت، ایمنی و محیط زیست HSE در تمامی فعالیت‌های مدیریت شهری و حقوق شهروندی، از طریق موارد زیر اقدام کند.	ضعیف	اصلاح و تنفیذ

پیشهاد جهت برنامه سوم	میزان تحقق	شرح	ماده	بخش	مأموریت
احکام دائمی	خوب	ماده ۷۷: شهرداری موظف است به منظور تقویت زمینه‌های همکاری منطقه‌ای و بین‌المللی و تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی مؤسسات و نهادهای بین‌المللی در حوزه مدیریت بحران، آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، نسبت به شناسایی و عضویت در نهادها و مجامع بین‌المللی صاحب تجربه اقدام و هماهنگی‌های لازم برای ارتباط مستمر و مؤثر با آنها را با رعایت قوانین و مقررات انجام دهد.	ماده ۷۷	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
تنفیذ	خیلی ضعیف	ماده ۷۸: شهرداری موظف است با هدف ارتقاء جایگاه شهر در نظام بین‌الملل و ارتقاء توانمندی و تربیت نیروهای حرفه‌ای نظام مدیریت بحران و واحدهای آتش‌نشانی شهر تهران، نسبت به ایجاد مراکز آموزش حرفه‌ای مطابق استانداردها و رویه‌های معمول بین‌المللی اقدام کند. به گونه‌ای که تا پایان برنامه یک مرکز آموزش پیشگیری و مدیریت بحران و یک مرکز آموزش ایمنی و آتش‌نشانی فعال در کشور بوده و یکی از مراکز مهم آموزشی در منطقه و خاورمیانه باشند (۴۲۰۸).	ماده ۷۸	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
تنفیذ	متوسط	ماده ۷۹: شهرداری موظف است به منظور تقویت و اعمال مدیریت واحد و یکپارچه در نظام مدیریت بحران و ایمنی شهر تهران، با هماهنگی دستگاه‌های مسئول نسبت به ایجاد «سامانه واحد ثبت، گزارش‌دهی، تحلیل و مدیریت حوادث شهری»، تا پایان سال اول برنامه اقدام و از سال دوم الزامات آن را عملیاتی کند (۴۲۰۲).	ماده ۷۹	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
اصلاح و تنفیذ	خیلی ضعیف	ماده ۸۰: شهرداری موظف است به منظور ایجاد آمادگی و پیش‌بینی‌های لازم برای مقابله با حوادث احتمالی و تمهید نیازهای اولیه و حیاتی حین و پس از بحران توسط دستگاه‌های اجرائی و حسب وظایف قانونی تعریف‌شده در نظام مدیریت بحران کشور، نسبت به ایجاد و راه‌اندازی تسهیلات و تجهیزات اضطراری پایه اعم از آب، برق و شبکه مطمئن و قابل جایگزینی را از طریق سازمان‌های مسئول پیگیری کند.	ماده ۸۰	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
تنفیذ	ضعیف	ماده ۸۱: شهرداری موظف است نسبت به تهیه طرح ایجاد «سامانه اعلام وضعیت اضطراری و آماده‌باش شهر» به شورای عالی مدیریت بحران کشور برای تصویب اقدام کند (۴۲۰۲).	ماده ۸۱	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۸۲: شهردار تهران به‌عنوان رئیس شورای مدیریت بحران شهر تهران موظف است حداکثر تا پایان سال اول برنامه، به استناد طرح‌های جامع و تفصیلی شهر، تمامی طرح‌های پیشنهادی خود را در قالب طرح جامع مدیریت بحران و برای استفاده از ظرفیت نیروهای مسلح جهت تصویب در شورای عالی مدیریت بحران کشور ارائه کند تا موجبات بهره‌گیری از توانمندی‌های نیروهای مسلح در هنگام بروز بحران و شرایط اضطرار و وقوع حوادث احتمالی را فراهم کند.	ماده ۸۲	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران
هدف	خوب	ماده ۸۳: شهرداری موظف است طرح پدافند غیرعامل شهر تهران در سال اول برنامه تهیه و با تصویب شورای عالی فنی به شورا ارائه کند (۴۳۰۱).	ماده ۸۳	۱۳	ایمنی و مدیریت بحران

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشنهادهای جهت برنامه سوم
ایمنی و مدیریت بحران	۱۴	ماده ۸۴	ماده ۸۴: شهرداری موظف است در راستای ظرفیت‌سازی و هم‌افزایی سیستم مدیریت بحران شهر، نسبت به شناسایی و تعیین وظایف سازمان‌ها و نهادهای موثر در مدیریت بحران، ایمنی و پدافند غیرعامل شهر اقدام و تفاهم‌نامه‌های همکاری مشترک را با آنها منعقد کند (۴۳۰۱).	خیلی ضعیف	تنفیذ
ایمنی و مدیریت بحران	۱۴	ماده ۸۵	ماده ۸۵: شهرداری موظف است نسبت به بسترسازی و ارتقاء توانمندی‌های ساخت‌افزایی و نرم‌افزاری به منظور حفظ، نگهداشت و میانت از اطلاعات پایه شهر و شهرداری اقدام کند (۴۳۰۱-۴۲۰۲).	متوسط	اصلاح و تنفیذ
شهرسازی و معماری	۱۵	ماده ۸۶	ماده ۸۶: شهرداری موظف است تهیه و پایش، تکمیل و تحقق طرح‌های توسعه شهری و ضوابط و مقررات زیرمجموعه آنها را متناسب با محتوای برنامه‌ها و طرح‌های مصوب پیگیری کند. در انجام این مهم، پایبندی به بند ۵-۹ مصوبه سند اصلی طرح جامع شهر تهران و مصوبات شورا می‌بایست ملاک عمل قرار گیرد. در این چارچوب اقدامات ذیل در طول سال‌های برنامه ضروری است که عملیاتی شود (۵۱۰۲).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
شهرسازی و معماری	۱۵	ماده ۸۷	ماده ۸۷: شهرداری موظف است نسبت به تهیه و تصویب طرح‌های مبادی ورودی شهر تهران با لحاظ اصول و ضوابط معماری اسلامی- ایرانی تا پایان سال اول برنامه و اجرای آنها بر اساس اولویت تا پایان سال سوم برنامه اقدام کند (۵۱۰۲-۱۲۰۱). (مطابق نقشه شماره ۲۵)	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
شهرسازی و معماری	۱۵	ماده ۸۸	ماده ۸۸: شهرداری موظف است نسبت به تکمیل و تصویب مطالعات طرح توسعه فضاهای زیرسطحی با اولویت ساماندهی میادین مهم شهر تهران (ونک، صادقیه، ولیعصر، چهارراه ولیعصر، هفت‌تیر) در مراجع ذی‌ربط، تا پایان سال اول برنامه و اجرای اولویت‌های اول (میادین ونک، هفت‌تیر، صادقیه) تا پایان سال سوم برنامه اقدام کند (۶۱۰۲). (مطابق نقشه شماره ۲۶)	متوسط	اصلاح و تنفیذ
شهرسازی و معماری	۱۵	ماده ۸۹	ماده ۸۹: شهرداری موظف است در خصوص حفاظت و میانت از حریم تهران اقدامات ذیل را پیگیری کرده و انجام دهد (۵۱۰۱).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
شهرسازی و معماری	۱۶	ماده ۹۰	ماده ۹۰: شهرداری موظف است در خصوص نظارت و کنترل ساخت‌وساز اقدامات زیر را انجام دهد (۵۱۰۱، ۵۲۰۲، ۵۲۰۱، ۵۲۰۹ و ۳۲۰۹).	متوسط	اصلاح و تنفیذ
شهرسازی و معماری	۱۶	ماده ۹۱	ماده ۹۱: شهرداری موظف است برای کنترل و پایش هوشمند تحولات کالبدی و ساخت‌وساز در شهر تهران اقدامات لازم را انجام داده و گزارش‌های ادواری مربوطه را با استفاده از امکانات رصدخانه شهر تهران با تولی‌گری شورای عالی نظارت بر توسعه شهر تهران تهیه و به شورا ارائه دهد (۵۱۰۲ و ۵۲۰۱).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ

پیشهاد جهت برنامه سوم	میزان تحقق	شرح	ماده	بخش	مأموریت
اصلاح و تنفیذ	متوسط	ماده ۹۲: شهرداری موظف است در راستای تحقق تسهیل‌گری و تسریع فرآیند نوسازی مردمی، در خصوص جلب مشارکت سرمایه‌گذاران، مالکان و ساکنان، فروش املاک یا تملک مستقیم در صورت عدم مشارکت مالکان، استفاده از ابزارها و راه‌اندازی نهادهای تأمین مالی، استفاده از مشارکت و مساعدت شهرداری در پرداخت عوارض و مطالبات و درخواست به ادارات ثبت برای انجام عملیات ثبتی، اقدامات ذیل را عملیاتی کند (۱۳۰۲-۴۴۰۲) (۴۴۰۲-۱۳۰۲).	ماده ۹۲	۱۷	شهرسازی و معماری
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۹۳: شهرداری موظف است در راستای پشتیبانی و تسهیل‌گری حفظ و احیای آثار ارزشمند تاریخی- فرهنگی و طبیعی شهر تهران اقدامات زیر را پیگیری کرده و انجام دهد (۱۳۰۲) (مطابق نقشه شماره ۲۸).	ماده ۹۳	۱۸	شهرسازی و معماری
اصلاح و تنفیذ	متوسط	ماده ۹۴: شهرداری موظف است به منظور ساماندهی و ارتقاء هویت اسلامی- ایرانی در معماری ابنیه، فضاهای شهری و سیما و منظر شهر تهران اقدامات زیر را پیگیری و به انجام رساند (۱۳۰۱).	ماده ۹۴	۱۸	شهرسازی و معماری
اصلاح و تنفیذ	خوب	ماده ۹۵: شهرداری موظف است در راستای ایجاد و تقویت عرصه‌های عمومی و نیمه‌عمومی ملی و جهانی به‌عنوان فضاهایی برای معرفی رویدادهای اجتماعی و هویتی معرف کشور ایران که می‌توانند هویت ویژه و شاخص برای شهر تهران به دنبال داشته باشند، اقدامات ذیل را انجام دهد (۷۱۰۳).	ماده ۹۵	۱۹	شهرسازی و معماری
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۹۶: شهرداری موظف است با همکاری سازمان‌ها و دستگاه‌های مربوطه و با استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد ذی‌ربط در راستای ارتقا و اعتلای سرمایه فرهنگی و اجتماعی شهروندان، با بهره‌گیری از فرهنگ غنی اسلامی- ایرانی به منظور تحقق موارد ذیل تمهیدات لازم را لحاظ کند (۱۳۰۲-۱۳۰۱).	ماده ۹۶	۲۰	اجتماعی و فرهنگی
اصلاح و تنفیذ	خیلی خوب	ماده ۹۷: شهرداری موظف است در راستای مسئولیت‌پذیری اجتماعی بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی به منظور کاهش سوء اثرات اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی مرتبط با فعالیت‌های شهری، آنان را برای همکاری و سرمایه‌گذاری در طرح‌های کاهش آسیب‌های اجتماعی تشویق کرده و همچنین مسئولیت‌پذیری اجتماعی را در بخش خصوصی و سازمان‌های دولتی و غیردولتی برای ارائه خدمات عمومی و همکاری در توسعه زیرساخت‌های شهری ترویج و ترغیب کند. در این راستا در سال اول برنامه ضمن شناسایی روش‌ها و شیوه‌های مشارکت، ابتکارات، تجارب بین‌المللی در حوزه مسئولیت اجتماعی سازمان‌ها و شبکه‌های اقتصادی، نسبت به تدوین «برنامه جامع مسئولیت‌پذیری اجتماعی» با رویکرد مشارکت‌پذیری، حل مشکلات شهری، اخلاق و فرهنگ زیست‌محیطی و ارائه به شورا اقدام کند.	ماده ۹۷	۲۰	اجتماعی و فرهنگی
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۹۸: شهرداری موظف است برای ارتقاء سطح فرهنگ عمومی جامعه و افزایش آگاهی‌های اجتماعی شهروندان، از خدمات و محصولات فرهنگی و هنری حمایت کرده و اقدامات زیر را در طول برنامه انجام دهد (۱۳۰۲).	ماده ۹۸	۲۰	اجتماعی و فرهنگی

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشنهادهای جهت برنامه سوم
اجتماعی و فرهنگی	۲۰	ماده ۹۹	ماده ۹۹: شهرداری موظف است با همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌های مسئول نسبت به شناسایی، بازسازی و نگهداری اماکن، میداين و خیابان‌هایی که حامل ارزش‌ها و وقایع تاریخی و انقلاب اسلامی هستند اقدامات لازم را با لحاظ موارد زیر به عمل آورد (۱۳۰۳).	متوسط	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۰	ماده ۱۰۰	ماده ۱۰۰: شهرداری موظف است در راستای استفاده از ظرفیت و توانمندی بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و غیردولتی در حوزه اجتماعی، فرهنگی، هنری، ورزشی و زیست‌محیطی اقدامات زیر را انجام دهد (۱۳۰۴):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۰	ماده ۱۰۱	ماده ۱۰۱: شهرداری موظف است به منظور تقویت اقتصاد فرهنگ و هنر، با اتخاذ سیاست‌های حمایتی و با استفاده از ظرفیت اماکن تحت بهره‌برداری شهرداری، اقدامات لازم را با رعایت موارد زیر انجام دهد (۱۳۰۲):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۰۲	ماده ۱۰۲: شهرداری موظف است در راستای تحکیم و اعتلاء بنیان خانواده و جایگاه زن، ارتقاء سطح فعالیت‌های اجتماعی بانوان و استیفای حقوق شرعی و قانونی آنها در همه عرصه‌ها، پیشگیری از بروز ناهنجاری‌های اجتماعی، بهبود کیفیت زندگی بانوان ساکن شهر تهران و ارائه برنامه جامع آموزش، توانمندسازی و سازماندهی زنان با اولویت زنان آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر با همکاری و مشارکت سایر نهادهای عمومی، دولتی و مدنی ذی‌ربط و در چارچوب قوانین و مقررات موضوعی با لحاظ موارد زیر نسبت به تهیه و ارائه برنامه در این خصوص به شورا تا حداکثر پایان سال اول و اجرای آن تا پایان برنامه اقدام کند (۵۳۰۱).	متوسط	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۰۳	ماده ۱۰۳: شهرداری موظف است به منظور میانیت از حریم حقوق شهروندی برای حضور زنان، نسبت به توسعه زیرساخت‌ها و اختصاص مکان‌های ویژه دختران و بانوان برای حضور و ارائه خدمات فرهنگی، هنری، اجتماعی، آموزشی، تفریحی و ورزشی اقدامات زیر را انجام دهد (۷۱۰۲ و ۵۳۰۱):	خوب	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۰۴	ماده ۱۰۴: شهرداری موظف است [۱] در راستای توسعه رفاه اجتماعی، مهار و کاهش آسیب‌های اجتماعی [۲]، ساماندهی کارگران فصلی و ساختمانی [۳]، گروه‌های آسیب‌پذیر کم‌توان و معلول، ضرورت ساماندهی کودکان آسیب‌دیده [۴]، شهر دوستدار سالمند [۵] و توسعه کارآفرینی در شهر تهران [۶] با همکاری سازمان‌های دولتی، غیردولتی و نهادهای مدنی، اقدامات ذیل را به انجام رساند. (۵۳۰۲، ۵۳۰۸، ۵۳۰۹)	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۰۵	ماده ۱۰۵: شهرداری موظف است به منظور بهبود کیفیت و سبک زندگی اسلامی- ایرانی شهروندان تهرانی اقدامات زیر را انجام دهد (۱۳۰۱):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۰۶	ماده ۱۰۶: شهرداری موظف است به منظور ارتقا و ترویج فرهنگ و نهادینه‌کردن حقوق و تکالیف شهروندی اقدامات ذیل را به عمل آورد [۸] (۵۳۰۳):	متوسط	اصلاح و تنفیذ

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشهاد جهت برنامه سوم
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۰۷	ماده ۱۰۷: شهرداری موظف است در راستای اتخاذ جهت‌گیری‌های صحیح برای ارزیابی بهبود کیفیت زندگی شهروندان، نسبت به پژوهش به‌ویژه در حوزه‌های زیر اقدام و نتایج آن را در برنامه‌ریزی سالانه خود لحاظ کند [۱۰] (۵۳۰۴ - ۵۳۰۲).	متوسط	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۰۸	ماده ۱۰۸: شهرداری موظف است به منظور افزایش مشارکت شهروندان در حوزه فعالیت‌های آموزشی، اجتماعی، فرهنگی و هنری با اتخاذ رویکرد محله‌محوری در راستای توسعه سرمایه اجتماعی شهر و شهروندان تهرانی اقدامات ذیل را انجام دهد (۵۳۰۵).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۰۹	ماده ۱۰۹: شهرداری موظف است در راستای بهبود کیفیت گذران اوقات فراغت در میان خانواده‌های تهرانی و استفاده از فرصت اوقات فراغت برای توسعه آگاهی و تقویت امید، اخلاق، ظرفیت‌های انسانی، اجتماعی و دینی اقدامات ذیل را انجام دهد (۵۳۰۶).	متوسط	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۱۰	ماده ۱۱۰: شهرداری موظف است در راستای توسعه ورزش همگانی نسبت به همگانی‌کردن ورزش شهروندی و گسترش ورزش‌های تفریحی اقدامات زیر را انجام دهد (۵۳۰۷):	متوسط	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۱۱	ماده ۱۱۱: شهرداری موظف است در راستای ارتقاء سلامت شهری، ارتقاء بهداشت و سلامت عمومی و ترویج شیوه زندگی سالم در سطح شهر، با همکاری تمامی نهادهای دولتی، عمومی و مدنی ذی‌ربط، مشارکت آگاهانه مردم و با توجه به زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و فناوری‌های نوین سلامت، در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه مبتنی بر اولویت‌ها و شواهد عینی و علمی، با در نظر گرفتن موارد زیر اقدام کند (۵۳۰۸):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۱۲	ماده ۱۱۲: شهرداری موظف است به منظور نگهداشت و بهره‌برداری از تمامی اماکن و مراکز فرهنگی، اجتماعی، دینی، هنری و ورزشی منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، نظام‌نامه بهره‌برداری از آنها را در سال اول برنامه تدوین و به شورا برای تأیید ارائه کرده و مبنای عمل قرار گیرد (۱۳۰۱).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۱	ماده ۱۱۳	ماده ۱۱۳: شهرداری موظف است به منظور اعمال مدیریت یکپارچه فرهنگی و اجتماعی در سطح مناطق، معاونت‌ها، تمامی سازمان‌های تحت پوشش از قبیل سازمان فرهنگی و هنری شهرداری و شرکت‌های تابعه شهرداری و پیگیری انجام مصوبات شورا نسبت به تشکیل شورای عالی هماهنگی فرهنگی، اجتماعی، هنری، ورزشی با نظارت، هماهنگی و تأیید شورا به شرح زیر اقدام کند (۷۱۰۱):	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
اجتماعی و فرهنگی	۲۲	ماده ۱۱۴	ماده ۱۱۴: شهرداری موظف است به منظور تأمین سرانه فضاهای فرهنگی، هنری در سطح و گستره شهر تهران، با سیاست حمایت و کمک به شکل‌گیری خوشه‌ها و راسته‌های فرهنگی، هنری و نیز ایجاد و گسترش این فضاها توسط بخش خصوصی و تعاونی‌ها به‌ویژه مراکز عرضه و توزیع محصولات و خدمات فرهنگی و هنری، تمهیدات لازم را پیش‌بینی کند. بدین منظور در سال اول برنامه نسبت به ارائه برنامه عملیاتی «حمایت از توسعه و گسترش فضاهای فرهنگی، قرآنی، ورزشی و هنری توسط بخش خصوصی و با رویکرد محلی و منطقه‌ای» با در نظر گرفتن موارد ذیل به شورا ارائه کند (۵۳۰۵ - ۷۱۰۲ - ۷۱۰۳):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ

پیشنهادهای برنامه سوم	میزان تحقق	شرح	ماده	بخش	مأموریت
احکام دائمی	ضعیف	ماده ۱۱۵: شهرداری موظف است نسبت به توسعه زیرساخت‌های اجتماعی و فرهنگی با تشویق و مشارکت بخش خصوصی، تشکلهای منفی حوزه فرهنگی و هنری و هماهنگی و همکاری با سایر دستگاه‌های اجرایی مسئول در سطح شهر تهران و با مقیاس ملی و بین‌المللی نسبت به «اعمال مدیریت یکپارچه به منظور تأمین زیرساخت‌های فرهنگی و اجتماعی و بهره‌برداری مناسب» از آن فضاها اقدامات لازم را با لحاظ موارد زیر انجام دهد: (۷۱۰۱-۵۳۰۵)	ماده ۱۱۵	۲۲	اجتماعی و فرهنگی
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۱۱۶: شهرداری موظف است در راستای تحقق حکمروایی خوب شهری و تبدیل‌شدن به یک نهاد اجتماعی، نسبت به اصلاح رویه‌ها و فرایندهای برنامه‌ریزی و مدیریت، تحول در نیروی انسانی و ساختار سازمانی با رویکردهای چابک‌سازی، کاهش تصدی‌گری و توسعه فناوری اطلاعات اقدامات زیر را انجام دهد (۲۳۰۱).	ماده ۱۱۶	۲۳	مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۱۱۷: شهرداری موظف است به منظور استقرار نظام شایسته‌سالاری و ایجاد ثبات در چرخه فرآیند مدیریت منابع انسانی در مجموعه شهرداری اقدامات زیر را انجام دهد (۲۳۰۱):	ماده ۱۱۷	۲۳	مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری
تنفیذ	خیلی ضعیف	ماده ۱۱۸: به شهرداری اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف سازمان بازنشستگی نسبت به اصلاح ساختار این سازمان و کاهش تدریجی وابستگی این سازمان به کمک از محل بودجه عمومی شهرداری به استثنای سهم قانونی شهرداری در کسور بازنشستگی، در طول برنامه، از طرق مختلف از جمله تنظیم عوامل مؤثر بر منابع و مصارف سازمان بازنشستگی منطبق بر محاسبات بیمه‌ای، کاهش حمایت‌های غیر بیمه‌ای صندوق‌ها و انتقال آن به نهادهای حمایتی، تقویت سازوکارهای وصول به موقع کسور بازنشستگی پایه و تکمیلی و تقویت فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری بر اساس اساسنامه‌ها اقدام قانونی به عمل آورد. (۲۳۰۱)	ماده ۱۱۸	۲۳	مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری
اصلاح و تنفیذ	ضعیف	ماده ۱۱۹: شهرداری موظف است زمینه‌ها و بسترهای موردنیاز برای بهره‌گیری از امضای الکترونیک را در سازمان شهرداری فراهم کند و در طول سال‌های برنامه به فرهنگ‌سازی در این زمینه اقدام کند تا تمامی پرسنل شهرداری آگاهی و آموزش‌های لازم را در این ارتباط کسب کنند (۲۲۰۲).	ماده ۱۱۹	۲۳	مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری
حذف	ضعیف	ماده ۱۲۰: شهرداری موظف است با تلاش برای بازنگری راهبردی و مهندسی مجدد نظام مدیریت اجرایی شهر تهران و تحقق مدیریت یکپارچه، در طول سال‌های برنامه به ظرفیت‌سازی در ساختار شهرداری و اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات و رفع موانع حقوقی مورد نیاز برای پذیرش وظایف مندرج در ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران اقدام و گزارش آن را سالانه به شورا ارائه کند (۲۳۰۱).	ماده ۱۲۰	۲۳	مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری
احکام دائمی	متوسط	ماده ۱۲۱: شهرداری موظف است به منظور ارتقاء سلامت اداری به استقرار سیستم نظارت و بازرسی در ادارات، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه اقدام کرده و منشور اخلاقی کارکنان شهرداری را به صورت جدی پیگیری و گزارش عملکرد در حوزه سلامت - اداری را سالانه به شورا ارائه کند (۲۳۰۵).	ماده ۱۲۱	۲۳	مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری
احکام دائمی	متوسط	ماده ۱۲۲: شهرداری موظف است در راستای توسعه اطلاع‌رسانی، شفاف‌سازی، پاسخگویی و شهروندمداری اقدامات زیر را انجام دهد (۲۳۰۶):	ماده ۱۲۲	۲۳	مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشهاد جهت برنامه سوم
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۳	ماده ۱۲۳	ماده ۱۲۳: شهرداری موظف است به منظور قانونمداری و حمایت از حقوق شهروندی از طریق بازنگری و اصلاح مجموعه قوانین و مقررات حقوقی خود، وضع قوانین، آییننامهها و مصوبه‌های جدید و ارائه گزارش‌های اقدامات انجام‌شده به شورا و همچنین هماهنگی و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات و تدوین ضمانت اجرایی آن در شهرداری تا پایان سال اول برنامه اقدامات ذیل را انجام دهد (۲۳۰۷):	متوسط	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۳	ماده ۱۲۴	ماده ۱۲۴: شهرداری موظف است با توجه به کمبودها و نواقص موجود قانونی و حقوقی در ارتباط با مدیریت شهر تهران به‌عنوان پایتخت و بزرگ‌ترین کلان‌شهر کشور، نسبت به تهیه و تنظیم «لایحه قانون اداره یکپارچه پایتخت» تا پایان سال اول برنامه اقدام و به منظور طی مراحل قانونی به مراجع ذیربط از قبیل شورا و شورای عالی استان‌ها تقدیم کند (۲۳۰۷).	خیلی خوب	حذف
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۴	ماده ۱۲۵	ماده ۱۲۵: به منظور تبدیل شهر تهران به «شهری دانش‌پایه؛ هوشمند و جهانی»، شهرداری موظف به استقرار مدیریت دانش است و همچنین باید اقدامات ذیل را انجام دهد (۲۱۰۱):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۴	ماده ۱۲۶	ماده ۱۲۶: شهرداری موظف است به منظور انطباق همه فعالیت‌ها و پروژه‌ها متناسب با دستاوردهای علمی و پژوهشی، نسبت به انجام پژوهش‌های کاربردی در تمامی حوزه‌های آموریتی و افزایش میزان کاربست پروژه‌های مطالعاتی از ۴۷ درصد در وضع موجود به ۷۰ درصد در پایان برنامه اقدام کند و سهم اعتبارات پژوهش‌های کاربردی از کل بودجه سالانه به دو درصد از کل منابع درآمدی پایدار شهرداری برسد (۲۱۰۲).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۴	ماده ۱۲۷	ماده ۱۲۷: در راستای مبتنی‌کردن همه اقدامات بر اساس مطالعه و برنامه، شهرداری موظف به تهیه «نظام جامع برنامه‌ریزی شهر تهران» شامل برنامه راهبردی، عملیاتی و سالانه در سال اول برنامه و تقدیم آن به شورا است. همچنین در این راستا موظف به تدوین شاخص‌های کنترل و ارزیابی برنامه‌های راهبردی و عملیاتی است (۲۱۰۴).	ضعیف	تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۵	ماده ۱۲۸	ماده ۱۲۸: شهرداری موظف است بر اساس استانداردهای بین‌المللی تا پایان سال اول برنامه نسبت به تهیه «نظام جامع فناوری اطلاعات و ارتباطات مدیریت شهری تهران» (به تفکیک شهر و شهرداری) اقدام و نسبت به ارائه لایحه آن به شورا اقدام کند. این سند باید با رویکردهای ذیل تهیه شود (۲۲۰۲-۲۲۰۳):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۵	ماده ۱۲۹	ماده ۱۲۹: در راستای یکپارچه‌کردن نظام ارائه آمار و اطلاعات و تحقق نظام مدیریت یکپارچه شهری، شهرداری موظف است تا پایان سال اول برنامه «نظام جامع آماری شهر و شهرداری تهران» را با رویکردهای ذیل تهیه و اقدامات لازم را حداکثر تا پایان سال سوم برنامه، عملیاتی کند: (۲۲۰۳-۲۲۰۲)	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۵	ماده ۱۳۰	ماده ۱۳۰: شهرداری موظف است زیرساخت‌های مورد نیاز برای ایجاد و توسعه شهر هوشمند تا پایان برنامه را از طریق اقدامات زیر فراهم کند (۲۲۰۳ و ۲۲۰۲):	خوب	اصلاح و تنفیذ

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشنهادهای جهت برنامه سوم
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۵	ماده ۱۳۱	ماده ۱۳۱: شهرداری موظف است به منظور کاهش تقاضای سفرهای درون‌شهری و افزایش بهره‌وری و سرعت ارائه خدمات به شهروندان، خدمات قابل ارائه خود به شهروندان را از طرق زیر تقویت کند (۲۲۰۲):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۵	ماده ۱۳۲	ماده ۱۳۲: شهرداری مکلف است در راستای تحقق شهرداری الکترونیک تا پایان برنامه نسبت به ارتقا، سطح کمی و کیفی سرویس‌های داخلی خود به شرح زیر اقدام کند (۲۲۰۲):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۵	ماده ۱۳۳	ماده ۱۳۳: شهرداری مکلف به پیاده‌سازی استانداردهای نوین در راستای ارتقا، سطح کیفی سرویس‌های ارائه‌شده در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات، مطابق بندهای ذیل است (۲۲۰۲-۲۲۰۳):	متوسط	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۵	ماده ۱۳۴	ماده ۱۳۴: شهرداری موظف است ضمن حفظ نقش راهبردی، سیاست‌گذاری و نظارت در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات و اجرای پروژه‌های عمومی و بزرگ مقیاس شهری توسط سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات و با هدف افزایش بهره‌وری و کارایی، نسبت به فعال‌سازی ظرفیت‌های درآمدی این سازمان طبق قوانین و مقررات اقدام کرده به نحوی که تا انتهای برنامه ۵/۰ درصد از بودجه سالانه شهرداری از طریق درآمدهای حاصله از این حوزه تامین شود. درآمدهای حاصله باید به خزانه شهرداری واریز و در قالب بودجه‌های سنواتی به این سازمان اختصاص داده شود (۲۲۰۲).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۶	ماده ۱۳۵	ماده ۱۳۵: شهرداری موظف است در راستای کمک به بهبود کیفیت زندگی شهروندان نسبت به اصلاح و بهبود نظام توزیع کالا و تکمیل خوشه‌ها و زنجیره‌های تهیه و توزیع مایحتاج روزمره مردم و همچنین کمک به ایجاد نظام خدمات فنی‌خانگی اقدامات لازم را به انجام رساند (۷۲۰۳).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۶	ماده ۱۳۶	ماده ۱۳۶: شهرداری موظف است به منظور فراهم‌آوردن زمین‌های توسعه اقتصادی شهر تهران، راهکارهای بهبود کسب‌وکار و رفع موانع حقوقی و ساده‌سازی فرآیندهای مرتبط با کسب‌وکار را فراهم کند، به نحوی که شاخص رقابت‌پذیری شهرداری ارتقا یابد و در این راستا اقدامات ذیل را انجام دهد (۷۲۰۳):	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۶	ماده ۱۳۷	ماده ۱۳۷: در راستای کمک به نهادسازی اقتصاد نوین و تشکیل اقتصاد دانش‌بنیان و الکترونیک در مقیاس خرد و کلان با تأکید بر مزیت‌های رقابتی اقتصاد شهری، شهرداری مجاز است تمهیدات مورد نیاز را از طریق تدارک سازوکار، قوانین، مقررات، تسهیلات و زیرساخت‌های مناسب اقتصادی برای شهر در راستای بهبود فضای کسب‌وکار، توسعه تسهیلات و زیرساخت‌های شهری و ارائه بسته‌های حمایتی به منظور تشویق افزایش سرمایه‌گذاری در مناطق کم‌درآمد، ایجاد زیرساخت‌های امنیت تجارت کالا و خدمات و افزایش سرمایه‌گذاری در شهر تهران (تجارت الکترونیک)، فراهم‌آوردن بسترهای لازم برای تشکیل سازمان‌های مشاوره مدیریتی در سطح کلان و ملی، توسعه زیرساخت‌های بازار برای افزایش صادرات و واردات بین شهری و توسعه صنعت توریسم و گردشگری شهری فراهم کند (۷۲۰۲-۷۲۰۳).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشهاد جهت برنامه سوم
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۳۸	ماده ۱۳۸: نظر به وصول بخش عمده‌ای از درآمدهای محلی توسط دولت و ضرورت ارائه خدمات اضافی توسط شهرداری به دستگاه‌های دولتی فعال در تهران و کارکرد فراشهری برخی از پروژه‌های شهرداری [۳]، شهرداری موظف است برای تنظیم روابط مالی حقوقی دولت و شهرداری و اخذ هزینه‌های پایتختی و پرداخت سهم شهروندی دولت، نسبت به تهیه و تنظیم لایحه «روابط مالی دولت و شهرداری تهران» در سال اول برنامه و ارائه به شورا برای طی مراحل قانونی اقدام کند (۲۳۰۷).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۳۹	ماده ۱۳۹: به شهرداری اجازه داده می‌شود به منظور اجرای طرح‌های عمرانی، اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، ترافیکی و شهرسازی در مناطق ۲۲ گانه، مطالبات سازمان‌های دولتی و نهادها و نیروهای مسلح بابت املاک و مستغلات واقع در این طرح‌ها را پس از توافق بر اساس آیین‌نامه تهاتر که به تأیید شهردار تهران می‌رسد، تهاتر کرده و ضمن ثبت عملیات مالی مربوطه در ردیف‌های درآمد و هزینه، مراتب را به صورت سالانه در قالب بودجه سالانه برای تصویب به شورا ارائه کند.	ضعیف	تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۴۰	ماده ۱۴۰: به منظور کاهش فاصله و شکاف میان مناطق شمالی و جنوبی شهر تهران، شهرداری موظف است نسبت به توزیع متعادل و عادلانه منابع درآمدی در بودجه‌های سنواتی در سطح مناطق اقدام و تحقق شهر عدالت‌محور و محرومیت‌زدایی از پهنه جنوب شهر را از طریق توزیع خدمات عمومی شهر بر مبنای عدالت فضایی پیگیری کند، به نحوی که سرانه بودجه تخصیصی به هر شهروند در پهنه جنوب در مقایسه با میانگین سرانه بودجه اختصاصی به هر شهروند در مجموع مناطق ۲۲ گانه متعادل شود.	متوسط	تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۴۱	ماده ۱۴۱: به منظور تمرکز حساب‌های شهرداری و مدیریت منابع غیرنقد، شهرداری موظف است نسبت به ایجاد «خزانه متمرکز غیر نقدی» شهرداری اقدام و تمامی عوارض وصولی به آن خزانه واریز و بر اساس بودجه سالانه هزینه شود.	ضعیف	حذف
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۴۲	ماده ۱۴۲: شهرداری موظف است در تنظیم بودجه‌های سالانه نسبت به تثبیت و پیگیری بودجه‌ریزی عملیاتی بر مبنای مشارکت شهروندان با رویکرد محله‌محوری اقدام کرده به نحوی که از سال دوم برنامه، بودجه‌های سنواتی را بر این اساس به شورا ارائه کند (۷۳۰۲).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۴۳	ماده ۱۴۳: شهرداری موظف است نسبت به استقرار کامل حسابداری تعهدی و تهیه و تنظیم و اخذ مجوز استانداردهای این نوع حسابداری از مراجع ذی‌ربط در سال اول برنامه اقدام کند (۷۳۰۲).	خوب	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۴۴	ماده ۱۴۴: به منظور کنترل و افزایش بهره‌وری هزینه‌های نگهداشت و استفاده از تمام ظرفیت پروژه‌های افتتاح‌شده یا در حال احداث، شهرداری مکلف است اقدامات ذیل را انجام دهد (۷۳۰۲):	ضعیف	اصلاح و تنفیذ

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشهاد جهت برنامه سوم
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۴۵	ماده ۱۴۵: به منظور بهره‌برداری بهینه از اعتبارات و درآمدها و منابع (نقد و غیرنقد) و تعیین اولویت مصرف منابع و تخصیص اعتبارات مبتنی بر ارزیابی پروژه‌ها و فعالیت‌ها، کمیته تخصیص اعتبار با ترکیب ذیل تشکیل می‌شود (۷۳۰۲):	خوب	احکام دائمی
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۴۶	ماده ۱۴۶: سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری موظف به تهیه موافقت‌نامه برای پروژه‌های خود از محل اعتبارات داخلی سازمان و شرکت و مبادله آن با معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری هستند. معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری نیز موظف است نسبت به حسن اجرای موافقت‌نامه‌های مذکور نظارت و گزارش لازم را به شورا ارائه کند (۷۳۰۲).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۴۷	ماده ۱۴۷: شهرداری موظف است به منظور استقرار نظام مدیریت یکپارچه در شهر تهران و تنظیم روابط شهرداری با دولت، لایحه مدیریت شهری شامل نظامات مدیریتی، مالی، برنامه‌ای و بودجه‌ای شهرداری را تدوین و در سال اول برنامه به شورا ارائه کند (۲۳۰۷).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۷	ماده ۱۴۸	ماده ۱۴۸: شهرداری موظف است به منظور ایجاد شفافیت و رفع هرگونه ابهام در ساختار مالی شهرداری، نسبت به تهیه لایحه تنظیم مقررات مالی شهرداری، شامل نظامات حسابداری و حسابرسی، بودجه‌بندی و درآمد در سال اول برنامه اقدام کند (۲۳۰۷).	خوب	حذف
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۸	ماده ۱۴۹	ماده ۱۴۹: شهرداری موظف است برای ارتقاء عملکرد و جایگاه تهران در بین کلان‌شهرهای منطقه و جهان و نیز دستیابی به شاخص‌های شهر جهانی و پیوستن به شبکه شهرهای جهانی اقدامات ذیل را انجام دهد (۷۴۰۲):	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
مدیریت، هوشمندسازی و اقتصاد شهری	۲۹	ماده ۱۵۰	ماده ۱۵۰: شهرداری موظف است [۴] نسبت به تدوین دستورالعمل‌ها و ضوابط نظام فنی و اجرایی شهرداری در دوره عمر طرح شامل پیدایش، طراحی، اجرا، نگهداری، بازیافت و نظارت بر اجرای صحیح و پیاده‌سازی دقیق آن در چارچوب راهبردهای مقرر در سند راهبردی مصوب نظام و استقرار نظام فنی و اجرایی در حوزه‌های عمران و زیرساخت‌های شهری، حمل‌ونقل و ترافیک، امور اجتماعی و فرهنگی، سلامت، محیط زیست و خدمات شهری، ایمنی و مدیریت بحران، معماری و شهرسازی و مالی و اداری ظرف ۱۸ ماه از ابلاغ این سند اقدام و در راستای نیل به اهداف ذیل حرکت شود (۷۴۰۱):		احکام دائمی
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۵۱	ماده ۱۵۱	شهرداری مجاز است پس از کسب مجوز برای تأمین مالی پروژه‌های شهری در چارچوب قوانین و مقررات موضوعه و در قالب بودجه‌های مصوب نسبت به انتشار اوراق مشارکت، صکوک و سایر ابزارهای مالی برای پروژه‌های اولویت‌دار اقدام کند و منابع حاصل صرفاً در پروژه‌های اولویت‌دار که گزارش توجیهی فنی، اقتصادی، فرهنگی، سلامت، ایمنی، زیست‌محیطی و اجتماعی آن بر اساس قانون فنی و اجرایی شهرداری به تصویب شورا رسیده، سرمایه‌گذاری کرده و از محل درآمد همان پروژه‌ها بازپرداخت شود (۷۲۰۱).	خوب	احکام دائمی

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشنهاد جهت برنامه سوم
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۵۲	ماده ۱۵۲	شهرداری مجاز است برای تأمین مالی پروژه‌های نیازمند به اعتبارات ارزی و همچنین استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی و بازارهای مالی داخلی و خارجی در چارچوب قوانین و مقررات به اخذ وام از بانک‌های داخلی و خارجی اقدام کند، مشروط بر اینکه میزان تعهدات بازپرداخت اقساط وام‌های دریافتی از ۱۰ درصد بودجه عمومی شهرداری تجاوز نکند (۷۳۰۲).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۵۳	ماده ۱۵۳	شهرداری موظف است در راستای دستیابی به توسعه اقتصادی، افزایش درآمدهای پایدار به‌ویژه عوارض و وجوه قانونی، ضمن بازنگری طرح جامع درآمدهای پایدار تا پایان سال نخست برنامه، میزان درآمدهای پایدار را هرساله حداقل به میزان ۱۰ درصد افزایش دهد (میانگین نرخ رشد سالانه ۱۰ درصدی برای درآمدهای پایدار) (۷۳۰۱).	ضعیف	اصلاح و تنفیذ
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۵۴	ماده ۱۵۴	شهرداری موظف است تا ۱۸ ماه پس از تصویب برنامه نسبت به شناسایی آن دسته از خدماتی که توسط شهرداری ارائه می‌شود اما جبران هزینه‌های آن از محل بهای اخذشده بابت ارائه آنها صورت نمی‌گیرد، اقدام کرده و ضمن محاسبه بهای آنها سازوکار دریافت آن را از مصرف‌کنندگان خدمات مذکور به همراه پیش‌بینی ضمانت‌های اجرائی لازم تعیین و برای تصویب به شورا و مراجع ذیصلاح ارسال کند (۷۳۰۱).	ضعیف	تنفیذ
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۵۵	ماده ۱۵۵	در راستای تدوین نظام درآمدهای پایدار، و همچنین حرکت به سوی عدالت اجتماعی، شهرداری مکلف است تا پایان سال اول برنامه، نسبت به انجام مطالعات و تهیه طرح تدوین سازوکار لازم به منظور تشخیص میزان ارزش افزوده و اثرات اقتصادی بر املاک و اراضی متأثر از اجرای طرح‌های توسعه شهری اقدام و برای تصویب به شورا ارسال کند [۱] (۷۳۰۱).	ضعیف	تنفیذ
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۵۶	ماده ۱۵۶	شهرداری مکلف است به منظور استفاده بیشینه از توان‌های درآمدی موجود متعلق به شهرداری، تا پایان سال اول برنامه، طرح ساماندهی املاک، املاک و مستغلات استیجاری و قابل استیجار متعلق به خود و موجود در شهر تهران را با تأکید بر موارد زیر تهیه کرده و پس از آن نسبت به انتخاب بهره‌بردار با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی و عقد قرارداد اقدام و گزارش عملکرد سالانه را به شورا ارائه کند (۷۳۰۱):	متوسط	احکام دائمی
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۵۷	ماده ۱۵۷	شهرداری مکلف است در راستای حداکثرکردن درآمدهای پایدار ضمن استفاده از آخرین دفترچه ارزش معاملاتی املاک ابلاغی در محاسبه عوارض‌های مرتبط، تلاش لازم را به منظور به‌روزرسانی هرساله دفترچه ارزش معاملاتی املاک از طریق شورا در کمیسیون تقویم املاک (موضوع ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم) به عمل آورد.	خوب	اصلاح و تنفیذ
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۵۸	ماده ۱۵۸	: شهرداری موظف است به منظور کاهش ازدحام ناشی از تردد وسایل نقلیه شخصی در بزرگراه‌ها، کاهش آلودگی هوای ناشی از تردد بی‌مورد خودروهای شخصی و افزایش اقبال به وسایل حمل‌ونقل عمومی و همچنین دریافت هزینه ساخت زیرساخت‌های حمل‌ونقل درون‌شهری از قبیل پل‌ها و تونل‌ها از استفاده‌کنندگان شخصی آنها، ضمن فراهم‌کردن زیرساخت‌ها و پیش‌بینی سازوکار اجرائی، لایحه اخذ هزینه‌های استفاده از این زیرساخت‌ها را در سال اول برنامه به شورا ارائه و پس از تصویب نسبت به ایجاد سامانه قیمت‌گذاری بزرگراه‌ها، زیرساخت‌های حمل‌ونقل و محدوده طرح ترافیک تا پایان سال دوم برنامه اقدام و درآمد حاصل از این طریق را به منظور توسعه حمل‌ونقل ریلی و پاک استفاده کند (۷۳۰۱).	ضعیف	تنفیذ

مأموریت	بخش	ماده	شرح	میزان تحقق	پیشهاد جهت برنامه سوم
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۵۹	ماده ۱۵۹	شهرداری موظف است، با بهره‌گیری از توان اطلاعاتی پلیس راهنمایی و رانندگی شهر تهران و دریافت مشخصات تمامی وسایل نقلیه دارندگان خودروهای سواری ساکن شهر تهران در مواردی چون نوع خودرو (سواری، وانت دوکابین)، سن و نوع سوخت (گازسوز، بنزینی)، نسبت به صدور فیش انبوه عوارض سالانه خودرو اقدام و اطلاعات قبوض مؤدیان را در پایگاه اینترنتی شهرداری منعکس و امکان پرداخت آن را به شکل اینترنتی فراهم کند.	خوب	احکام دائمی
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۶۰	ماده ۱۶۰	شهرداری موظف است [۲]، مطابق ارزیابی دولت از عملکرد خود در راستای کاهش احتمالی تصادفات درون‌شهری، اقدامات لازم را برای اخذ مبلغ ۵۰ درصد از صرفه‌جویی ریالی احتمالی حاصل از عدم پرداخت خسارات بیمه بدنه و شخص ثالث ناشی از اقدامات خود را از شرکت‌های بیمه‌گر انجام و مبالغ یادشده را در موارد مصرح در قانون مذکور هزینه کند (۷۳۰۱).	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۶۱	ماده ۱۶۱	به منظور کشف ظرفیت‌های جدید درآمدی با اولویت درآمدهای پایدار، تمامی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری مجاز هستند در صورت امکان حصول درآمد مازاد بر ردیف‌های درآمدی موجود، ظرفیت‌های جدید درآمدی را ضمن اخذ مجوزهای لازم پیش‌بینی کرده و ضمن منظور کردن همه درآمدها به حساب خزانه شهرداری عیناً توسط شهرداری در قالب بودجه‌های سنواتی به سازمان‌ها و شرکت‌های مذکور پس از تصویب شورا تخصیص شود.	خیلی ضعیف	تنفیذ
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۶۲	ماده ۱۶۲	شهرداری مکلف است در اجرای آثار طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران بر میزان و ساختار درآمدها و منابع خود در سال‌های آتی، تا پایان سال نخست نسبت به تهیه طرح تراز مالی طرح جامع و تفصیلی شهر تهران اقدام کرده و یافته‌های مذکور را در ارقام بودجه هر سال منعکس و گزارش عملکرد سالانه را به شورا ارائه کنند.	خیلی ضعیف	تنفیذ
فصل هشتم - منابع و مصارف	ماده ۱۶۳	ماده ۱۶۳	شهرداری موظف است نسبت به تدوین بودجه سنواتی بر اساس جدول‌های منابع و مصارف برنامه که در ذیل آمده است، اقدام کند (۷۳۰۱):	ضعیف	حذف
فصل نهم - نظارت و پایش	ماده ۱۶۴	ماده ۱۶۴	شهرداری موظف است به منظور پایش و ارزیابی و دستیابی به اهداف این برنامه، اقدامات ذیل را عملیاتی کند: (۲۳۰۳)	خیلی ضعیف	اصلاح و تنفیذ
فصل نهم - نظارت و پایش	ماده ۱۶۵	ماده ۱۶۵	شهرداری موظف است به منظور هدایت، همسوسازی، پایش و ارزیابی تمامی برنامه‌ها و فعالیت‌های مدیریت شهری و برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری با رویکرد توسعه اجتماعی، نسبت به تشکیل شورای توسعه اجتماعی اقدام کند. ترکیب این شورا عبارت است از:	ضعیف	حذف
فصل نهم - نظارت و پایش	ماده ۱۶۶	ماده ۱۶۶	شهرداری موظف است ظرفیت‌های ساختاری لازم را برای تحقق برنامه حاضر در ساختار شهرداری ایجاد و سازمان اجرایی برنامه شامل شرح وظایف واحدهای تابعه در راستای تحقق همه مفاد برنامه و زمان‌بندی اقدامات در طول برنامه، ظرف سه ماه پس از ابلاغ این سند به شورا تقدیم کند.	ضعیف	تنفیذ

کارویژه اساسی هر برنامه‌ای، در هر سطحی، ایجاد تغییر در کژکار کردهای سیستم است. اطمینان از هزینه‌کرد مطلوب و نیل به مقاصد توسعه، برون‌داد ایده‌آل هر برنامه‌ای به شمار می‌رود. این امر مستلزم آن است که سیاست‌ها بر اساس مطالعه دقیق وضع موجود، پایه‌ریزی شوند و نقش ارزیابی‌ها و آسیب‌شناسی‌ها نیز در این میان حیاتی است.

گزارش حاضر به‌صورت تفصیلی در پاسخ به الزام بازخوردی بودن فرآیند برنامه‌ریزی است؛ یعنی بازخوانی، آسیب‌شناسی و ارزیابی نتایج برنامه‌های پیشین. آسیب‌شناسی واجد ابعاد چندگانه‌ایست که از یک طرف می‌توان به ارزیابی تأثیرات اجتماعی و اقتصادی پروژه‌های تعریف شده در ذیل برنامه اشاره نمود و همچنین از سوی دیگر می‌توان به این واقعیت توجه نمود که برنامه‌های پیشین تا چه حد توانسته مساله‌های شهری را برطرف نماید؛ مساله‌هایی که عموماً در قالب چالش‌ها و تهدیدهای فضای شهری در پیشانی برنامه تعریف و تعیین می‌شوند.

