

بررسی تطبیقی برنامه‌های میان مدت پنج ساله شهرداری‌ها (مطالعه موردی: کلانشهرهای قم و ژوهانسبورگ)

محسن عسکری^۱ - باشگاه پژوهشگران جوان و نخبگان، واحد شهر قدس، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
محمود رحیمی - استادیار، گروه شهرسازی، واحد شهر قدس، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۵/۰۶/۲۴

تاریخ دریافت: ۹۴/۰۳/۱۳

چکیده

بررسی نظری و سنجش قابلیت‌های نظام‌های برنامه‌ریزی کشورهای مختلف در اجرای برنامه‌های توسعه شهری و در قالب پژوهش‌های تطبیقی، می‌تواند دستاوردهای عملی خوبی را برای شهرها مهیا نماید. هدف این مطالعه، بررسی شکلی و محتوایی برنامه‌های میان مدت پنج ساله شهرداری‌ها در ایران با سایر کشورهای مشترک در استفاده از این اسناد هدایتگر، به کمک ارزیابی فرآیند محور و بررسی زمینه‌های اجرایی آن‌ها با یکدیگر می‌باشد. مطالعات مقایسه محور در مورد الگوی نظام‌های برنامه‌ریزی و تدوین طرح و برنامه، دارای جایگاه ویژه‌ای در مطالعات شهری است. با این وجود، توجه به برنامه‌های مالی - عمرانی خرد، کمتر مورد مذاقه محققین در ایران قرار گرفته است. در این مطالعه؛ برنامه‌های تهیه شده و مصوب اخیر پنج ساله شهرداری‌ها در دو کلانشهر قم در ایران و کلانشهر ژوهانسبورگ در آفریقای جنوبی، مورد استناد و کاوش قرار گرفته است. نمونه داخلی در سال ۱۳۹۲ شمسی تهیه و برنامه "IDP" نمونه خارجی در سال ۲۰۱۳ میلادی تدوین شده است. روش تحقیق مطالعه نیز، دارای راهبرد تحقیق تطبیقی و الگوی کیفی است. یافته‌های مطالعه، نشان دهنده اشکال‌های بنیادین نظام برنامه‌ریزی ایرانی در مقایسه با کشور مورد مطالعه است که خود دارای مختصات خاصی از جمله؛ فقر شهری می‌باشد. یکپارچگی اسناد برنامه‌های هدایتگر و نظام مدیریت واحد شهری، کمی‌گرایی در کنار توجه به کیفیت طرح در قالب سیستم مدیریت عملکرد و از همه مهمتر؛ نگاه فراتر از طرح، انتظار پیامد و اثر از برنامه‌های مصوب در سطح شهر از جمله برنامه راهبردی پنج ساله توسعه شهر، مهمترین مزیت‌های رویکردی کلانشهر ژوهانسبورگ، نسبت به کلانشهر قم در تدوین این گونه از برنامه‌ریزی میان مدت شهری می‌باشد. از سوی دیگر، زمینه‌های ضعف محتوایی به نسبت فرم شکلی برنامه، در نمونه ایرانی جلوه بارزتری دارد.

واژه‌گان کلیدی: برنامه پنج ساله شهرداری‌ها، بررسی تطبیقی، کلانشهر قم، کلانشهر ژوهانسبورگ

مقدمه

طرح‌ها و برنامه‌های شهری، یکی از ارکان اصلی نظام مدیریت شهری در دوره مدرن محسوب می‌شود. برنامه‌ها، سیاست‌هایی^۱ برای هدایت اقدامات بخش عمومی و خصوصی بوده که در آینده یک حوزه توسعه تأثیر گذار هستند (استانداردهای برنامه‌ریزی شهری آمریکا، ۱۳۹۱:۳). در واقع، برنامه؛ سندی است که ابزارها و چگونگی هدایت سامانه، مطابق با اهداف برنامه‌ریزی در آن تنظیم شده باشد. مدت زمان اجرای برنامه‌های میان مدت، ۳ الی ۷ سال و گاه تا به ۱۰ سال هم می‌رسد (بهزادفر، ۱۳۹۰:۲۷). سیر تکوین رویکردهای نظری و عملی پیدایش طرح‌ها و برنامه‌های شهری در ایران و جهان نشان می‌دهد که میل به عملیاتی شدن و عبور از تنگناهای اجرایی، یکی از دغدغه‌های اصلی و شاید مهمترین چالش آن باشد. از بُعد عملیاتی نیز در داخل کشور، شهر تهران به عنوان پایتخت ایران؛ طرح‌ریزی و برنامه‌سازی در آن به نوعی پیچیده تر از سایر شهرهای مراکز استان‌ها و به عبارت دقیق تر، سایر کلانشهرهای کشور می‌باشد. اگرچه از آغاز دهه ۱۳۷۰ شمسی، تدوین برنامه پنجساله عمرانی شهر در دستور کار شهر تهران قرار گرفته است؛ ولی سابقه عملیاتی آن برای اولین بار به برنامه تهران ۸۰ با افق زمانی پنج ساله ۱۳۸۰-۱۳۷۶ باز می‌گردد (معینی، ۱۳۹۲:۳۴۲). سایر کلانشهرها در ایران نیز در دهه اخیر به تبع از کلانشهر تهران، به سوی این برنامه‌سازی قدم برداشته‌اند. مروری بر متون مرتبط، نشانگر اهمیت موضوع شهرنشینی و سطح توسعه یافتگی ملل به عنوان شرایط و بسترهای این برنامه‌ها هستند. در کشورهای کمتر توسعه یافته و یا در حال توسعه؛ رشد سریع جمعیت شهرنشین، بحران‌های اقتصادی و ضعف نهادهای برنامه‌ریزی و مدیریت از مهمترین عواملی هستند که با ماهیت برنامه‌ریزی یعنی آینده نگری و نظم بخشی در تضاد قرار دارند (مهدیزاده و همکاران، ۱۳۹۲:۲۲۹). در نگاهی دیگر به این موضوع، پدیده "برنامه‌های بدون برنامه‌ریزی"^۲ مشکل جدی کشورهای جهان سوم در این زمینه می‌باشد (عندلیب، ۱۳۸۸:۲۷).

با در نظر گرفتن این محدودیت‌ها و موانع می‌توان این پرسش را مطرح ساخت که تجارب اخیر تهیه برنامه‌های پنج ساله شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران و کشورهای مشترک در استفاده از آن، بر اساس چه نوع جهت‌گیری فکری پایه‌ریزی شده‌اند و دامنه دید و سطوح اجرایی آن‌ها چگونه سازماندهی گردیده است. نکته بسیار مهم در خصوص این اسناد، وجود رویکردهای سه گانه برنامه‌ریزی در تدوین کلیت سند، مالی در تخصیص بودجه و مدیریتی در اجرا می‌باشد. این لایه‌های سه گانه در یک برنامه؛ به پیچیدگی سند و اهمیت مطالعاتی آن به ویژه در سطح اجرایی کلانشهرها می‌افزاید. نوین بودن استفاده از این رویکرد برنامه‌ریزی میان مدت در داخل کشور و عدم وجود ارزیابی‌های جدی از برنامه‌های تهیه شده، نبود مطالعات قبلی در کنار سیمای محدود تعریف شده درون سازمانی از این اسناد و عدم توجه بنیادین دانشگاهی به تجارب جهانی در استفاده از این نوع برنامه‌ریزی، خود یک مسئله پژوهش می‌باشد. این مهم را می‌توان با نگاه تطبیقی و از دریچه شباهت‌ها و تفاوت‌ها، مورد کند و کاو قرار داد تا ضمن پُر کردن خلاء مطالعاتی در این زمینه؛ زوایای پنهان و آشکار آن برای استفاده بهینه مورد بازبینی قرار گیرد.

نظام‌های برنامه‌ریزی در هر کشور؛ متأثر از ویژگی‌هایی همچون نوع و چارچوب نظام حکومتی، درجه تمرکز، ساختار، گستره و سطوح آن می‌باشند (پیرزاده، امین ناصری، رحمت آبادی، کمالی، پوستی، ۱۳۸۷:۲۰۲). از حیث ادبیات نظری، برنامه میان مدت شهرداری‌ها، نوعی از برنامه‌ریزی شهری است که از یک سو، دارای ویژگی‌های خاص خود در سطح خرد و از سوی دیگر دارای ارتباطات سلسله مراتبی با سایر برنامه‌های میان مدت و یا بلند مدت شهری است. از لحاظ جایگاه نیز، این گونه برنامه‌ها، معمولاً بخشی از چارچوب کلان توسعه و مدیریت شهری شهرها و به ویژه کلانشهرها محسوب می‌گردند. بررسی و مرور تجارب جهانی در این زمینه حاکی از اهمیت تدوین برنامه سرمایه‌ای شهر^۴ (CIP) به

1. Plan
2. Policy
3. Plans without Planning
4. Capital Investment Plan

عنوان مهمترین برنامه میان مدت شهر و شهرداری می‌باشد (مناف هاشمی و همکاران، ۱۳۹۱: ۲). از جمله رویکردهای ناظر به این موضوع نیز می‌توان به برنامه‌های پنج ساله راهبردی، برنامه پنج ساله مالی و یا برنامه‌های عملیاتی اشاره داشت. این نوع برنامه‌ها در شهرهای آفریقایی با عنوان برنامه‌های یکپارچه شهری^۱ یا "IDP" شناخته شده و با زیر مجموعه برنامه‌های سرمایه‌ای شهر^۲، برنامه خدمات رسانی شهری^۳ و بودجه بندی‌های عملیاتی^۴ همراه می‌باشند. ریچارد گولی و همکاران؛ سه ویژگی اصلی فرآیند "IDP" در کشور آفریقای جنوبی را مشورتی بودن^۵ به معنای ایجاد یک محل تبادل نظر توسط شهروندان، مسئولین محلی، نمایندگان دولتی و جامعه مدنی، راهبردی^۶ و اجرا محور^۷ ذکر نموده است (Gueli et al, 2007:102-103). صرف نظر از این ابعاد نظری، در بخش مقایسه نظام‌های برنامه‌ریزی هر دو کشور؛ به مؤلفه‌هایی همانند ساختار و شکل تهیه این برنامه‌ها نیز پرداخته می‌شود.

مطالعات مقایسه محور در مورد الگوی نظام‌های برنامه‌ریزی در جهان و الگوهای تدوین طرح و برنامه، دارای جایگاه ویژه‌ای در پژوهش‌های شهری است (نک. به: احمدی، ۱۳۷۸) (نک. به: حبیبی، ۱۳۸۹) (نک. به: قریب، ۱۳۹۰) (نک. به: همافر و سعیدی رضوانی، ۱۳۹۳). بر خلاف این جریان، روند مطالعات در حوزه‌های اسناد توسعه شهری در سازمان‌های اجرایی همانند شهرداری‌ها متفاوت است. بررسی‌های مقدماتی و مقالات محدود موجود در این زمینه نشان می‌دهد؛ تاکنون این موضوع به نسبت سایر موضوعات در مطالعات تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از توجه کمتری برخوردار بوده است. سنت غالب مطالعات در ابعاد خرد نظام تدوین برنامه‌های شهری نیز، بیشتر با رویکرد اقتصاد شهری و تقویت ساختارهای نظام‌های مالی در نهادهای عمومی همانند شهرداری‌ها می‌باشد. بدین وجه است که ارتباط ما بین تامین درآمد مالی در شهرداری‌ها با برنامه‌های مصوبی از جمله "برنامه‌های پنج ساله" نیز مد نظر و مطالعه قرار می‌گیرند (نک. به: نثاری و همکاران، ۱۳۹۴). اندک بودن تعداد مقالات و پژوهش‌های منتشر شده، خود نخستین گواه بر این ادعا در این زمینه می‌باشد. در واقع، نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران نگاه غالب خود را ابتدا بر برنامه‌های ده ساله جامع و سپس برنامه تفصیلی در سطح شهرها چه از بعد تهیه و چه از زاویه ارزیابی قرار داده است. همچنین ارتباطات این سطح میانی از برنامه‌ریزی با سطوح بالاتر نیز کمتر مورد توجه بوده است. به عنوان مثال؛ مناف هاشمی و همکاران، در این خصوص به نبود ارتباط هم پیوند طرح جامع شهری به عنوان مهمترین برنامه‌های بلندمدت توسعه شهری با برنامه کوتاه مدت شهرداری اشاره کرده‌اند (مناف هاشمی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱). معینی نیز، در خصوص برنامه‌های پنج ساله شهر تهران اظهار می‌دارد که با وجود برنامه‌های پنج ساله به عنوان یک سابقه مثبت تشکیلاتی و ابزاری در مجموعه اسناد هدایت و کنترل کلانشهر تهران، در عمل؛ هیچ گونه ارتباط علمی، فنی و محتوایی به طور سیستماتیک تاکنون در تهیه این برنامه‌ها و طرح‌های بالادست و پایین دست به طور کامل و هماهنگ به کارگیری نشده است و تهیه این برنامه‌ها براساس سلیقه و نیازهای کارشناسی صورت گرفته است (معینی، ۱۳۹۲: ۳۴۲). در پژوهشی دیگر، برنامه‌های توسعه شهری شهر تهران از جمله برنامه پنج ساله شهرداری تهران با اصول حکمراوی خوب مورد توجه قرار گرفته است. مطابق آن پژوهش، بیشترین سطح ارتباط برنامه پنج ساله شهر تهران طی سال‌های ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۲ مربوط به شاخص برابری و با زیرمعیارهایی همانند برخورداری از منشور شهروندی بوده است (کمانرودی کجوری و بیگدلی، ۱۳۹۳). در پژوهش اخیر صورت گرفته دیگر در کلانشهر شیراز موضوع تخصیص بودجه در برنامه پنج ساله کلانشهر شیراز از زاویه حمل و نقل درون شهری مورد مطالعه قرار گرفته است. تحلیل مقایسه‌ای در این زمینه، نشانگر اختصاص

1. Integrated Development Plans
2. Business Plan
3. Service Delivery
4. Budget Implementation Plans
5. Consultative
6. Strategic
7. Implementation-Oriented

هزینه کلان برای توسعه شبکه معابر سواره و تقاطع غیر هم سطح در کنار توجه اندک به زیرساخت‌های حمل و نقل عمومی و غیر موتوری بوده است (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱). مطالعات خارجی در این حوزه از دانش در کشور آفریقای جنوبی نیز، به تعداد محدود و بیشتر در قالب ارزیابی‌هایی از برنامه "IDP" بوده‌اند (q.v.: Harrison, 2001) (q.v.: Todes, 2004).

روش پژوهش

یکی از راه‌های مناسب برای شناخت مکانیسم نحوه تهیه و اجرای این برنامه‌های میان مدت، و بررسی میزان صحت گمانه‌های فعلی ولو اندک موجود، دسترسی مستقیم به متن برنامه‌های تهیه شده در شهرهای مختلف جهان، به صورت تطبیقی و با در نظر گرفتن شرایط حاکم بر آن شهرها می‌باشد. پژوهش تطبیقی، یکی از راهبردهای^۱ روش پژوهش کیفی در علوم اجتماعی و یک اصطلاح گسترده است که در آن به ارزیابی شباهت‌ها، تفاوت‌ها و پیوندهای هستارها^۲ استناد شده و در قالب‌های متفاوتی از جمله مقایسه‌های موردی، استفاده و مورد توجه قرار می‌گیرد (Given, 2008:100). در واقع به کمک این راهبرد است که ویژگی یک مفهوم یا موضوع در بستر مطالعه، مورد ارزیابی دو سویه قرار می‌گیرد. استفاده از این راهبرد در مطالعات علوم اجتماعی و به ویژه در بررسی توصیفی-تحلیلی و سنجش قابلیت‌های متفاوت نظام‌های برنامه‌ریزی کشورهای مختلف، پذیرفته شده و سودمند می‌باشد. همچنین در این مطالعه، نوع ارزیابی تطبیقی در قالب بررسی فرآیند تدوین برنامه‌ها دنبال شده است. بررسی نظام مند فرآیندهای تهیه این برنامه‌ها با یکدیگر، نقاط قوت و ضعف محتوایی خود و هم چنین شباهت‌ها و تفاوت‌های این دو الگوی مختلف را در محصول نهایی؛ یعنی «برنامه» نیز نشان می‌دهد. در خصوص انطباق نمونه‌ها با یکدیگر، ذکر این نکته لازم است که روش تدوین برنامه‌های یکپارچه در کشور آفریقای جنوبی به عنوان یک الگوی تهیه از الگوهای تدوین برنامه پنج ساله شهرداری‌ها در سطح جهانی مد نظر بوده است. همچنین در جهت انطباق سازی آن با فضای ایران؛ بررسی یک نمونه از اسناد تهیه شده بر اساس الگوی تیپ ابلاغی تهیه برنامه‌های پنج ساله در کلانشهرهای ایران، مکمل انتخاب موضوع بوده است. سند تهیه شده کلانشهر قم؛ بدین منظور و به عنوان یک نمونه متقابل داخلی، بر اساس این شرح خدمات است. در مقابل نیز، الگوی «IDP» در کلانشهر ژوهانسبورگ، برای مقایسه انتخاب شده است.

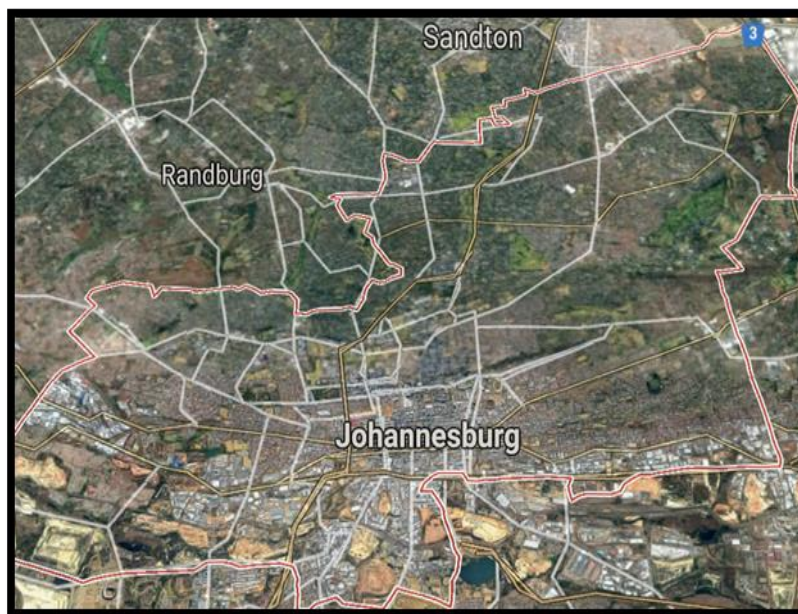
مواد تطبیقی و محدوده‌های مطالعه

مطابق روش تحقیق مطالعه و الزام آن بر شناسایی نقاط مشترک و غیر مشترک محدوده‌های مورد مطالعه؛ محدودیت سکنی‌گزینی مردم در شهرها تا قبل از پایان دوره آپارتاید استعمار (Todes et al, 2010:332) و وجود پدیده فقر شهری (Wallis, 2000:129) از جمله تفاوت‌ها است. از سوی دیگر مطالعات اندک انجام گرفته در خصوص برنامه‌های «IDP» (Cash & Swatuk, 2011:54) و تلاش برای احیاء نظام طرح‌ریزی شهری تکنوکراتیک گرا و بخشی نگر نظام برنامه‌ریزی این کشور (Sowman & Brown, 2006:698,708) در کنار ویژگی در حال توسعه بودن نظام اقتصادی؛ شباهت‌های کشور آفریقای جنوبی با کشور ایران در این مقایسه تطبیقی می‌باشند. از سوی دیگر هر دو کشور در حال تجربه تهیه برنامه‌های پنج ساله شهرداری‌ها و در یک دوره گذار کیفی تحول برنامه‌سازی شهری در یک بازه زمانی بیست ساله هستند. ایران از سال ۱۳۷۶ شمسی به بعد (مهدیزاده و همکاران، ۱۳۹۲: ۴۵۴) و آفریقای جنوبی از سال ۱۹۹۴ میلادی به بعد (Sowman & Brown, 2006:695) به این امر مبادرت ورزیده‌اند. در الگوی

کلان و نظام‌های برنامه‌ریزی این دو کشور، اقتباس از کشورهای پیشرو در زمینه طرح‌ریزی همانند ایالات متحده و انگلستان در هر دو کشور دیده می‌شود. به طور ویژه از کشور آلمان نیز در کشور آفریقای جنوبی در نظام سازی الگوهای برنامه‌ریزی استفاده شده است (Harrison, 2006:188). در ادامه، با تطبیق نظام‌مند الگوی شکلی کلان و همچنین الگوی خرد نحوه تدوین متون اسناد مصوب شده، در قالب ارزیابی فرآیند محور به پرسش‌های این مطالعه پاسخ داده می‌شود.



شکل ۱. موقعیت مکانی کلانشهر قم در Google Earth



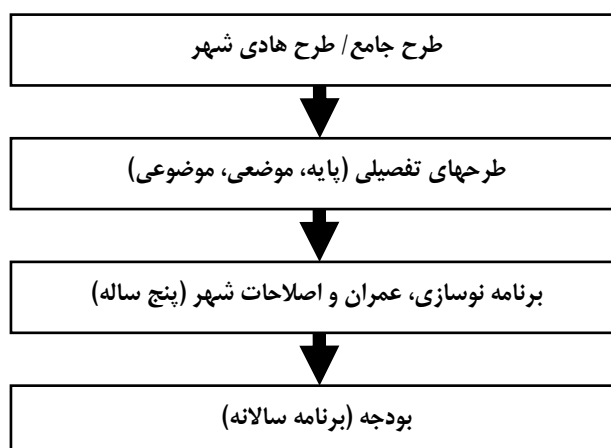
شکل ۲. موقعیت مکانی کلانشهر ژوهانسبورگ در Google Earth

یافته‌ها و بحث

نظام برنامه‌ریزی کشور ایران

– ساختار و الزامات قانونی

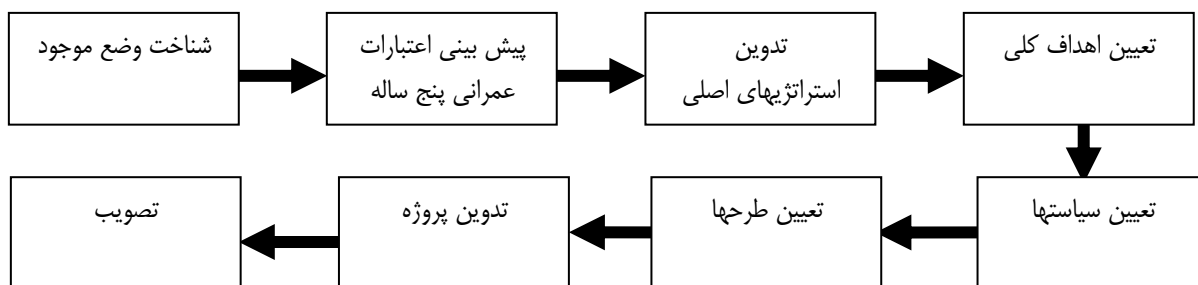
در ایران، برنامه‌های پنج ساله توسعه شهری؛ حلقه واسط برنامه‌های بلندمدت جامع و تفصیلی شهر و فعالیت‌های شهرداری در عمل می‌باشد. در واقع، برنامه‌های نوسازی پنج ساله و برنامه‌های سالانه در قالب یک نگاه سلسله‌مراتبی؛ پس از برنامه‌های جامع و تفصیلی قرار دارند. الزامات قانونی تدوین برنامه پنج ساله شهرداری‌ها در ایران بدو ماده ۲۵ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۴۶ بر می‌گردد که بودجه شهرداری‌ها می‌بایست بر اساس برنامه‌ها، وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه هر یک از آن‌ها تنظیم گردد (آیین نامه مالی شهرداری‌ها، ۱۳۴۶). همچنین ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری، شهرداری‌های مشمول ماده ۲ قانون نوسازی مصوب سال ۱۳۴۷ نیز بر این امر تاکید دارد که برنامه عملیات نوسازی، عمران و اصلاحات شهر برای مدت پنج سال بر اساس نقشه جامع شهر و در صورتی که شهرها فاقد نقشه جامع باشند؛ بر اساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آن‌ها در حدود منابع مالی مقرر تهیه و تنظیم گردند (قانون نوسازی و عمران شهری، ۱۳۴۷).



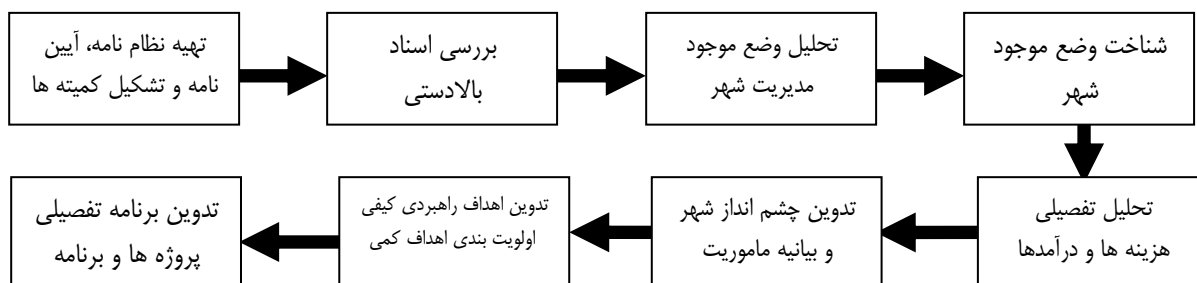
شکل ۳. سلسله مراتب قانونی برنامه توسعه شهری در ایران
(منبع: پیرزاده و همکاران، ۱۳۸۷: ۲۶۴)

– شکل تهیه برنامه

در ایران، سابقه نحوه تهیه برنامه‌های میان مدت شهرداری‌ها تا کنون به دو شکل دنبال گردیده است. نخست؛ بر اساس دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه عملیات نوسازی، عمران و توسعه شهر (برنامه میان مدت عمرانی شهرداری) ابلاغی وزارت کشور در سال ۱۳۷۹ و دوم؛ شرح خدمات و چارچوب تدوین برنامه‌ریزی راهبردی و سند برنامه پنج ساله شهرداری‌ها، که از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در سال ۱۳۹۲ ابلاغ گردیده است. نگاهی بر دو شرح خدمات مصوب فوق‌الذکر برای تهیه برنامه‌های پنج ساله نشان می‌دهد که؛ در شرح خدمات اصلاح شده، تکیه بیشتری بر شناخت و تحلیل بیشتر وضع موجود شهر، مدیریت شهر و استفاده از اصول برنامه‌ریزی راهبردی همچون چشم انداز و راهبرد وجود دارد.



شکل ۴. فرآیند تهیه و تنظیم برنامه های پنج ساله شهرداری، ابلاغی وزارت کشور ۱۳۷۹



شکل ۵. فرآیند تدوین برنامه راهبردی سند برنامه پنج ساله شهرداریها، ابلاغی سازمان شهرداریها ۱۳۹۲

نظام برنامه‌ریزی کشور آفریقای جنوبی

- تعاریف، ساختار و شکل تهیه برنامه‌ها

در این کشور، معرفی اولیه "IDP"، به سال‌های ۱۹۹۶ و الزام قانونی آن به سال ۱۹۹۸ میلادی بر می‌گردد (Harrison, 2006:192). "IDP"، در کشور آفریقای جنوبی، یکی از پیامدهای فرآیند حکمرانی سیاست محور می‌باشد که در سطح بین‌المللی در دهه ۱۹۹۰ میلادی به بعد رخ داده است (Ibid: 187). در یک تعریف به اجماع گذاشته شده از این نوع برنامه‌ریزی، با عنوان برنامه‌ریزی یکپارچه توسعه در سال ۱۹۹۵ این گونه ذکر شده است: رویکردی مشارکتی، برای یکپارچه سازی راهبردی، اقتصادی، بخشی، فضایی، اجتماعی، سازمانی، محیط زیستی و مالی جهت تخصیص منابع نامحدود در بین نواحی جغرافیایی و جمعیت به شکلی که متضمن توسعه پایدار، عدالت و توانمندسازی فقیران و حاشیه نشینان گردد (IDP, A Practical Guide, 2001:2). مطابق قانون دولت‌های محلی این کشور، برنامه یکپارچه توسعه شهر؛ ابزار اصلی برنامه‌ریزی راهبردی شهر است که بر همه ابعاد برنامه‌ریزی توسعه شهر، جنبه راهنما و اطلاع دهنده داشته و ماهیت برنامه‌ریزی توسعه محور دارد (Municipal Systems Act, 2000:44). در این پیوند و اتصال است که وظیفه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی برای مقامات محلی و شهرداری‌ها نیز به کمک این ابزار برای یک بازه زمانی پنج ساله صورت می‌گیرد (Retief & Rossouw, 2007:301). در این کشور، برنامه‌های "IDP"، برنامه‌هایی میان مدت هستند که با خود برنامه ریزی کوتاه مدت را یدک کشیده و همزمان مشوق

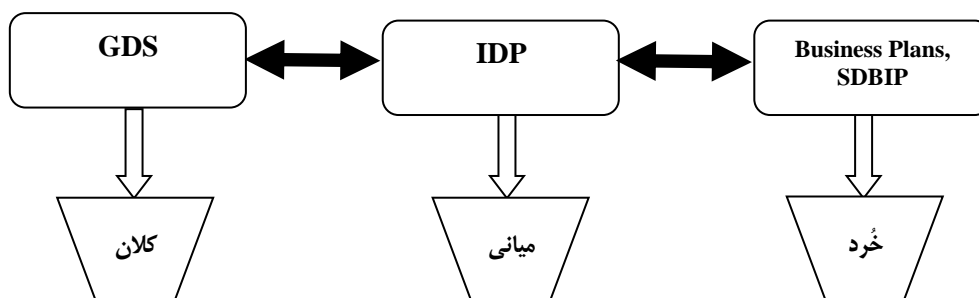
دستیابی به برنامه‌های بلند مدت شهر^۱ نیز می‌باشند. در واقع، برنامه سازی میان مدت شهری در این کشور و شهر مورد بررسی، با زنجیره‌ای از برنامه‌ها همراه می‌باشد.

جدول ۱. ویژگی‌ها و الزامات برنامه‌ریزی یکپارچه توسعه شهری یا "IDP"

ردیف	ویژگی	معادل لاتین واژه در برنامه سازی
۱	مدیریت تمرکز محور بر مسائل و حوزه خاص همراه با رویکرد پیشگیرانه	Focused, Proactive
۲	طرح دارای تحلیل سازمانی باشد	Institutional Analysis
۳	تطبیق منابع با نیازها، در آن رعایت گردد	Matches Resources To Needs
۴	مدیریت پروژه به شکل سیستماتیک، در برنامه نهادینه گردد	Project Management Oriented
۵	مدیریت اجرایی طرح و اهداف آن با تدوین شاخص‌های کلیدی اجرایی بررسی گردد	Performance Management Key Performance Indicators
۶	برنامه‌ریزی نهایی، با وجود آرمان‌های مشتق شده از تفکر راهبردی طرح، واقع گرا باشد	Realistic Planning
۷	برنامه، زمینه ایجاد فرصت سازی، هوشیارسازی، و هم رای سازی را برای شهروندان مهیا کند	Unification And Consensus Building
۸	توانمندسازی خانوارها مد نظر قرار گیرد	Empowerment Of Stakeholders
۹	نظام بودجه‌ریزی، متمرکز محور باشد	Focused Budgeting
۱۰	برنامه‌ریزی انعطاف پذیر، برای تغییرات پیش رو مد نظر قرار گیرد	Change Agent

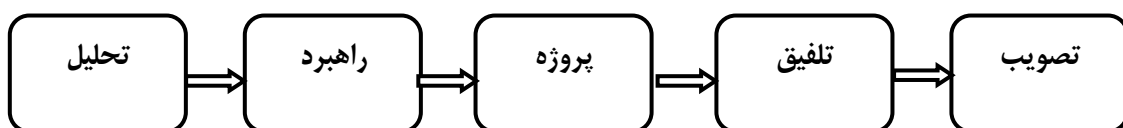
منبع: IDP Guide و نگارندگان.

نکته بسیار مهم در مبانی نظری این برنامه‌ها، آن است که علاوه بر این جهت گیری سطوح تهیه برنامه‌ها و رویکردها، نتایج نهایی و دستاوردهای این طرح‌ها برای شهر نیز، در قالب یک دسته پنج بُعدی طبقه بندی گردیده‌اند که به وضوح در بخش ارزیابی کلی برنامه‌ها و طرح‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند. این موارد؛ شامل ورودی‌ها، فعالیت‌ها و ستاده‌ها در برنامه‌های کوتاه مدت و انتظار پیامد^۲ و اثرات^۳ در برنامه‌های میان مدت و بلند مدت می‌باشد.

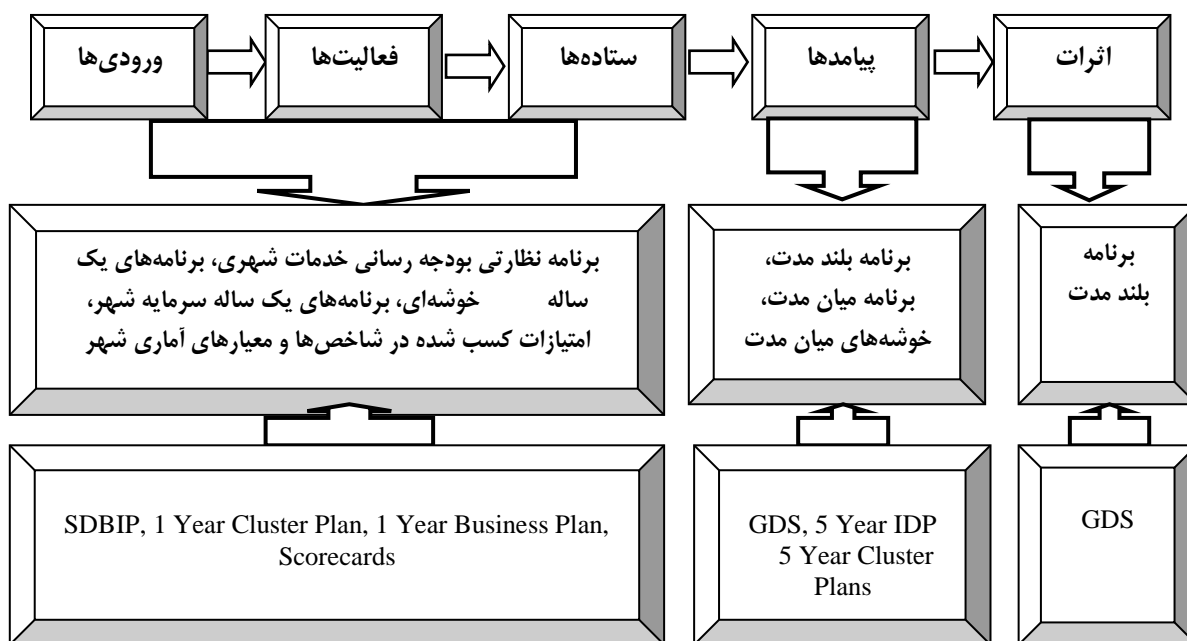


شکل ۶. سطوح سه گانه برنامه‌ریزی شهری در کشور آفریقای جنوبی

1. Growth and Development Strategy (GDS)
2. Outcomes
3. Impacts



شکل ۷. مراحل پنج گانه طرح‌های یکپارچه توسعه شهری (IDP)
(منبع: نگارندگان و IDP Guide)



شکل ۸. سطح برنامه ریزی و سطوح معیارهای اجرایی برنامه‌های شهری در آفریقای جنوبی
(منبع: نگارندگان و The City of Johannesburg's Monitoring And Evaluation Framework, 2012:25)

تحلیل تطبیقی برنامه‌های پنج ساله

-تحلیل متن سند: کلانشهر قم

بر طبق آمار موجود، جمعیت شهر قم به عنوان مرکز استان، معادل تقریبی یک میلیون و صد و پنجاه هزار نفر در سال ۱۳۹۰ گزارش شده است (سالنامه آماری استان قم، ۱۳۹۰). نخستین برنامه میان مدت پنج ساله کلانشهر قم نیز در سال ۱۳۹۲ تهیه گردیده است و افق دوره آن تا سال ۱۳۹۶ می‌باشد. بررسی یازده فصل سند راهبردی پنجساله شهرداری قم به خوبی و از نزدیک مکانیزم تهیه این گونه از طرح‌ها را نشان می‌دهد. برای تدوین این برنامه، از شرح خدمات ابلاغی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها استفاده شده است. نگاهی اجمالی بر ساختار این برنامه به ما نشان می‌دهد که این برنامه، علاوه بر اسناد فرادست؛ خود به دنبال ارائه یک چشم‌انداز بوده که برای تهیه آن از گزاره‌های اسناد بالادستی نیز استفاده می‌نماید. پُر واضح است که در صورت مغایرت و گسست این دو چشم‌انداز با یکدیگر، مسیر هر دو برنامه در اجراء دچار انحراف می‌گردد. جداول زیر، چند نمونه از اهداف متعدد در یک برنامه محلی و اسناد بالادستی را به طور همزمان نشان می‌دهد.

جدول ۲. مسائل عمده شهر در سند توسعه ملی استان قم

اولویت	سند توسعه ملی استان قم. مسائل عمده شهر	ردیف
۱	عدم تناسب نیاز شهر و درآمد شهرداری	۱
۲	کمبود امکانات رفاهی، فرهنگی، هنری و ورزشی	۲
۳	قلمرو جغرافیایی و بارگذاری مناسب جمعیتی و خدمات	۳
۴	کمبود تاسیسات رفاهی زائران	۴
۵	کمبود زیرساختهای لازم جهت خدمات اجتماعی، آموزشی و درمانی	۵

منبع: سند راهبردی شهرداری کلانشهر قم و سند پنجساله شهرداری قم، ۱۳۹۲: ۴۵-۴۴

جدول ۳. راهبردهای بلند مدت در سند ملی توسعه استان قم

اولویت	سند توسعه ملی استان قم. راهبردهای بلند مدت	ردیف
۱	توسعه زیرساختهای گردشگری، تجهیز قطب تفریحی	۱
۲	ساماندهی حاشیه نشینی	۲
۳	توسعه آموزش عالی	۳
۴	انتقال آب از حوزه آبریز مجاور	۴
۵	ساماندهی مراکز سکونتی برای جذب سرریز جمعیت	۵

منبع: سند راهبردی شهرداری کلانشهر قم و سند پنجساله شهرداری قم، ۱۳۹۲: ۴۷

جدول ۴. مسائل راهبردی مهم در سند راهبردی شهرداری قم

اولویت	سند راهبردی شهرداری قم. اولویت بندی مسائل راهبردی	ردیف
۱	ساماندهی مطالعات مدیریت شهری	۱
۲	افزایش درآمد پایدار شهرداری	۲
۳	توسعه عمران شهری (ایجاد تعریض معابر، تکمیل شبکه دفع آب سطحی، پل و زیرگذر)	۳
۴	جلب مشارکت مردمی (تسهیلات بانکی) در اداره امور شهر	۴
۷	توسعه و گسترش زیرساختهای حمل و نقل	۵
۱۰	ساماندهی بافت فرسوده و سکونتگاه غیر رسمی	۶
۲۰	توسعه زیرساختهای مدیریت بحران	۷
۱۸	ایجاد مدیریت یکپارچه شهری	۸

منبع: سند راهبردی شهرداری کلانشهر قم و سند پنجساله شهرداری قم، ۱۳۹۲: ۵۱

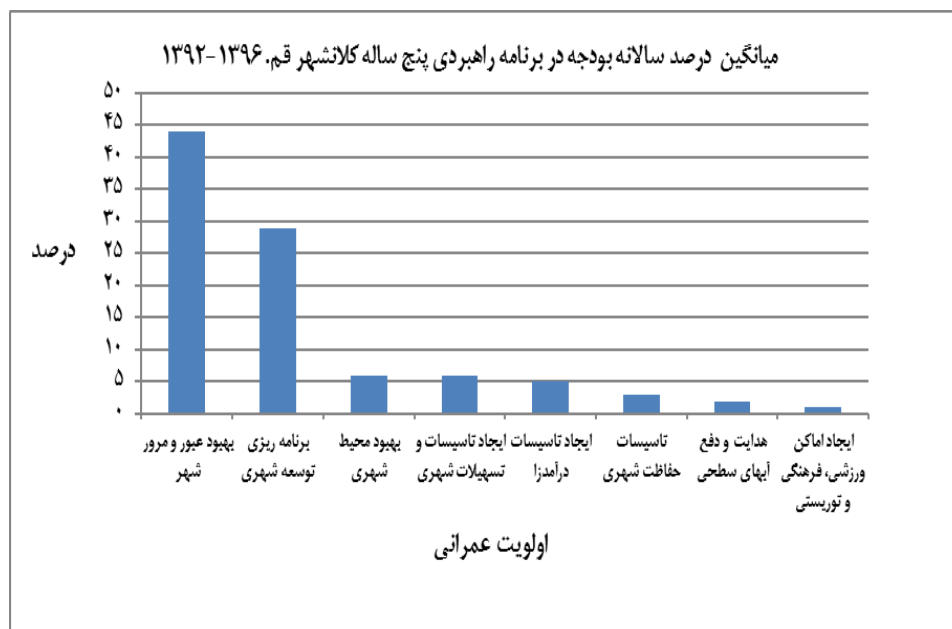
بررسی به عمل آمده از مطالعه سند راهبردی کلانشهر قم، نشانگر هشت اشکال محتوایی در آن می‌باشد که عبارتند از:

۱. اولویت بندی مجدد اسناد بالادستی جهت تطبیق با نیازهای شهرداری و نیازهای شهر.

۲. عدم پیروی اسناد میانی از اسناد بالادستی.

۳. عدم یکسانی اولویت طرح‌ها و اهداف در نظر گرفته شده در متن سند با یکدیگر.

۴. مغایرت لیست پروژه‌های نهایی سند راهبردی و سهم بودجه‌های تخصیصی با اهداف کیفی و چشم‌انداز شهر.
۵. محدودسازی مشکلات زیربنایی شهری مورد توجه شهروندان صرفاً به مسائل ترافیکی و حمل و نقل شهری در بودجه بندی نهایی.
۶. وجود معیارهای سطحی علمی و تنزل مفهومی در تدوین چشم‌انداز شهری و نادیده گرفتن شدن توأمان آن در عمل
۷. تبدیل برنامه پنج ساله شهرداری به وظایف محدوده شهرداری و نه بستر کل شهر و در نتیجه فاصله گرفتن آن با مفاهیم ارزشی موجود در سند.
۸. تاکید صرف بر ابعاد زیربنایی شهر به شکل طرح‌های تدوینی سرفصل‌های مصوب سند راهبردی و در قالب احداث فیزیکی، که در ادامه مقاله به آن‌ها اشاره می‌شود.
- عدم توجه به اسناد بالادست و طبقه بندی مجدد اولویت‌های این اسناد و در نتیجه، جابجاسازی آن‌ها با یکدیگر؛ سبب ساز تغییر رویه، انحراف بودجه و مسیر اجرایی آن در عمل خواهد شد. موضوعی که به وضوح جایگاه کلان این اسناد را از یک سو از بین برده و عملاً این اقدام با روح برنامه‌ریزی و اصول برنامه‌ریزی نیز از سوی دیگر مغایرت دارد. نکته بسیار جالب در این سند میان مدت، وجود چنین روندی در مسیر تکوین آن بوده و باز هم مشتقات دیگر در قالب نیازها و اولویت‌های جدید، باعث تدوین اهداف و چشم‌اندازهای متفاوتی دیگر برای شهر گردیده است. صرف نظر از تعدد این خواسته‌ها و مطالبات از شهر و شهرداری در قالب یک برنامه میان مدت، جهت گیری نهایی هر کدام از این سیاست‌های برنامه‌ریزی در عمل نیز به وضوح تعیین نگردیده است. این موارد عبارتند از: سند ملی توسعه استان قم، سند راهبردی شهرداری قم، سنخش مشکلات زیربنایی و عملیاتی شهر از دید شهروندان و مدیران، تدوین چشم انداز شهر قم و اهداف کیفی اولویت بندی شده شهر در سند راهبردی پنج ساله شهر قم. لازم به ذکر است که به این طرز تهیه طرح و سیاست‌گذاری به عنوان مزیت سند نیز نگریسته شده است (سند راهبردی پنج‌ساله شهرداری کلانشهر قم، ۱۳۹۲: ۲۷۴). در واقع تعدد جهت گیری و عدم اشاره به علل انتخاب نهایی طرح‌های سند و در نتیجه تطبیق سازی بودجه بر اساس آن، به وضوح در این برنامه میان مدت و جهت گیری بودجه تخصیصی مشاهده می‌شود.



شکل ۹. اولویت بندی بودجه پروژه های عمرانی سند پنجساله شهرداری کلانشهر قم

جدول ۵. مغایرت‌های سیاست‌های متعدد برنامه میان مدت پنج ساله شهرداری کلانشهر قم

نام سیاست	اولویت در سند توسعه ملی استان	رتبه میانگین سهم بودجه سالانه	رتبه در سند راهبردی شهرداری	اولویت در اهداف کیفی شهر	رتبه در مشکلات زیربنایی شهری از دید سند پنج ساله	تعداد پروژه پیش بینی شده
ایجاد درآمد پایدار در شهرداری	عدم اشاره	۵	۲	۱	عدم اشاره	۳۲
توسعه عمران شهری با تاکید بر زیرساخت‌های حمل و نقل	۲	۱	۷	۱۱	۴	۲۳۹
بازسازی بافت فرسوده	۳	نبود سرفصل بودجه	۱۰	۲	۱	۱
توسعه زیرساخت‌های مدیریت بحران	عدم اشاره	نبود سرفصل بودجه	۲۰	۶	عدم اشاره	۶
کمبود پارکینگ	عدم اشاره	نبود سرفصل بودجه	۲۱	عدم اشاره	۲	۱
کمبود اماکن ورزشی، فرهنگی	عدم اشاره	۹	۲۱	۴	عدم اشاره	۴۴

مطابق با استنادها و تحلیل‌های فوق، در حالی که جهت‌گیری نهایی شهر در این سند برنامه‌ریزی، جهت تخصیص عمده بودجه سالانه شهر، به موارد ملموسی از جمله مسائل حمل و نقل و ترافیک موتوری و زیرساخت‌های الزامی آن میل می‌کند؛ چشم‌اندازهای مشابه و متفاوت دیگری نیز در سند برنامه مشاهده می‌شود. چشم‌انداز "شهر پاک" با معیار "بررسی نظافت شهر، نخاله ساختمانی و آلودگی‌های زیست محیطی" با اولویت نخست، "شهر سبز" با معیار "توسعه مبلمان و فضای سبز" در اولویت دوم و "شهر ایمن" با شاخص کلی "ایمنی و مقاومت در برابر سوانح طبیعی" در اولویت ششم (سند راهبردی پنج‌ساله شهرداری کلانشهر قم، ۱۳۹۲: ۳۱۸) از نمونه‌های این تناقضات می‌باشند. همچنین سند، نسبت به چرایی یکسان‌نگری نهایی رویکردهای یاد شده در چشم‌انداز نهایی پاسخی ارائه نکرده است. از سوی دیگر کلیت طرح نیز در زمینه تخصیص بودجه توجه چندانی به اهمیت این چشم‌انداز و توالی اولویت‌های مد نظر قرار گرفته در آن‌ها نداشته است. در همین راستا، دقیقاً مشخص نمی‌گردد که چگونه می‌توان به واسطه این سند، انتظار شهروندانی شاداب، مشارکت جو و مسئولیت پذیر به عنوان یکی از بخش‌های چشم‌انداز سند، از آن داشت. به عبارت دیگر مطالعه این سند؛ یادآور نوعی برنامه‌ریزی بخشی است که از یک طرف نیاز به مدیریت یکپارچه شهری را در اولویت‌های انتهایی کار خود قرار داده (سند راهبردی پنج‌ساله شهرداری کلانشهر قم، ۱۳۹۲: ۳۵۹-۳۵۸) و همزمان ضمن توجه به مشکلات و مسائل متعدد موجود در شهر، در تلاش است که با روش‌های تحلیلی همانند SWOT، QSPM و انجام نیازسنجی و اخذ نظرات شهروندان در همین زمینه، نوعی تعامل بین نیازهای مختلف را با اولویت‌بندی مجدد و براساس نیازهای مرجح شهرداری به شهر و شهروندان پیاده سازی نماید. به طوری که سمت و سوی بودجه‌های تخصیصی نیز در همین راستا بتواند نسبت به تامین خدمات شهری با رویکرد غالب عمرانی و احداث محور سند (سند راهبردی پنج‌ساله شهرداری کلانشهر قم، ۱۳۹۲: ۳۷۷-۳۷۹)، همراهی لازم را داشته باشد.

– تحلیل برنامه یکپارچه توسعه کلانشهر ژوهانسبورگ

بر طبق سرشماری صورت گرفته در این کشور در سال ۲۰۱۱، جمعیت ژوهانسبورگ^۱ معادل تقریبی ۴/۴ میلیون نفر ذکر شده است (IDP, 2013:10). ژوهانسبورگ بزرگترین شهر آفریقای جنوبی، واقع در استان گائوتینگ^۲، مرکز اقتصادی کشور همراه با ارتباطات قوی داخلی و بین‌المللی در زمینه‌های مالی و تجاری می‌باشد (Todes, 2012: 158-159). همان گونه که اشاره شد، برنامه‌های سالانه توسعه یکپارچه شهری، نمونه تجلی یافته برنامه‌های پنج ساله "IDP" هستند که برای هر سال بروز رسانی شده و تدوین می‌گردند. مرور دو برنامه "IDP" سال ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ میلادی این شهر به وضوح تفاوت‌های مذکور را با یکدیگر نشان می‌دهند. عناوین هر برنامه سالانه و جهت گیری جزئی آن از یکدیگر در هر سال متفاوت است. سیاست‌های تدوین کلی برنامه در هر سال با یکدیگر شباهت داشته و بر اساس قانون نظام‌های شهری مصوب سال ۲۰۰۰ این کشور می‌باشد. با این حال، در این مطالعه تطبیقی، برنامه "IDP" سال ۲۰۱۳ این شهر مورد بررسی تفصیلی قرار می‌گیرد.

مطابق راهبرد سال ۲۰۴۰، ژوهانسبورگ یک شهر آفریقایی در سطح جهانی، سرزنده، عدالت محور، تقویت شده با تنوع محیط زیست، حمایت کننده کیفیت محیط، زمینه‌ساز پایداری برای شهروندان، جامعه‌ای انطباق پذیر و تاب آور، "شهر من، آینده ما" تعریف شده است. مطابق این جهت گیری، برنامه "IDP" سال ۲۰۱۳، همانند برنامه سال قبل از آن (IDP, 2012: q.v.)، استخوان بندی طرح را بر اساس آن قرار داده است. جدول زیر، پنج نمونه جهت گیری این سند فرادست و تعداد برنامه بندی‌های مربوطه "IDP" این شهر را برای یک دوره پنج ساله نشان می‌دهد.

جدول ۶. اولویت‌ها و برنامه بندی‌های راهبرد ژوهانسبورگ ۲۰۴۰ و برنامه میان مدت شهر در سال ۲۰۱۳

ردیف	نام اولویت	تعداد برنامه های اجرایی در برنامه میان مدت پنج ساله	منبع
۱	پایداری مالی و تاب آوری	۱۰	IDP,2013:71-73
۲	امنیت غذایی و کشاورزی	۴	IDP,2013:76-78
۳	سکونتگاه‌های انسانی پایدار	۶	IDP,2013:81-86
۴	شهروند گرایی فعال و مشارکت جو	۱۶	IDP,2013:88-97
۵	تاب‌آوری منابع محیطی در شهر	۶	IDP,2013:101-103

منبع: IDP,2013:49-50

در بخش بیان وضع موجود شهر از این برنامه، ضمن اشاره به برنامه "IDP" سال ۲۰۱۲، به دو برنامه دیگر؛ بررسی کیفیت محیط شهر در سال ۲۰۱۲ و برنامه سرشماری سال ۲۰۱۱ شهر اشاره شده که برای مطالعات وضع موجود مورد استفاده واقع شده است. این بخش؛ شامل اطلاعات جمعیتی، توسعه اجتماعی و انسانی، توسعه و رشد اقتصادی، سرویس‌ها و خدمات شهری پایدار و حکمرانی می‌باشد (IDP, 2013:10-32). در ادامه این برنامه، ضمن اشاره به بخش چارچوب توسعه فضایی شهر^۳ (SDF) و اشاره بر نقش مهم آن برای یک دهه در شکل دهی به راهبردهای توسعه و راهنمای سیاست‌گذاری شکل شهر؛ به هفت استراتژی بنیادی توسعه شهر، به عنوان یکی از اجزای این سند منطقه‌ای، اشاره می‌گردد. لازم به ذکر است در کنار این راهبردها، ابزارها و اسناد دیگری نیز همانند راهبرد مدیریت رشد شهر^۴، چارچوب توسعه فضایی منطقه‌ای^۵، چارچوب سرمایه‌گذاری سرمایه شهر^۱ و نقش آن بر بودجه بندی برنامه "IDP"، برنامه

1. Johannesburg
2. Gauteng
3. Spatial Development Framework
4. Growth Management Strategy
5. Regional spatial Development Framework

شهرنشینی شهر^۲، برنامه تنوع زیست منطقه‌ای شهر^۳ نیز مورد اشاره واقع شده‌اند. در هر حال، سه هدف اصلی کارآیی، پایداری و دسترسی، هدایت کننده تمامی این اسناد منطقه‌ای و شهری برای تحقق‌پذیری این موارد در سطح شهر می‌باشند. در ادامه سند، برای هر یک از ده اولویت تعیین شده در شهر و همچنین اسناد دیگر از جمله هفت راهبرد فضایی شهر، برنامه بندیهایی^۴ مجزا و با سرفصل‌هایی همانند دپارتمان پیشرو^۵، سال شروع، مقاصد قابل دسترس^۶، اهداف تجمیعی چند ساله^۷، معیار اجرایی کلیدی^۸ موفقیت در دستیابی به اهداف همانند نسبت‌ها و نرخ‌ها مشاهده می‌شود. این امر، به وضوح بر دو بعد ضمانت اجرایی سند و ردیابی میزان موفقیت و دستیابی به آن از یک سو و حضور ملموس آمار در شهر به عنوان یک ابزار کمی و اعتنا به آن، جهت اعتباردهی به محتوای کیفی سند از سوی دیگر به شدت تأکید شده است. این توضیحات؛ به خوبی نشانگر وجود مجموعه‌ای همبسته از چارچوب‌های برنامه‌ریزی پشتیبان در کنار برنامه "IDP" جهت نظم و سیاق دهی معیارمحور در بستر شهر است. جدول زیر نمونه‌هایی از اهداف عملیاتی شهر در بازه زمانی پنج ساله می‌باشد که تأکیدات اشاره شده در بالا را با خود یدک می‌کشد.

جدول ۷. نمونه برنامه بندی‌های شهر ژوهانسبورگ در برنامه یکپارچه توسعه شهر

اولویت کلان برنامه شهر	نام برنامه بندی	شاخص اندازه گیری اجرایی	هدف عملیاتی	دپارتمان مسئول
پایداری و تاب آوری منابع مالی	رقابت پذیری درآمدی	نرخ جمع آوری درآمدی	۹۷ درصد	درآمدی و مالی
امنیت غذایی	تاب آوری غذا	تعداد خانه های ترکیبی زندگی و کشاورزی	۳۴۰۰۰ مسکن ترکیبی	مسکن
سکونتگاه پایدار انسانی	احداث BRT	تعداد مسافر جابجا شده	۴۵۰۰۰ نفر	حمل و نقل
شهروندگاری فعال و مشارکت جو	برنامه ریزی ویژه برای افراد فقیر و آسیب پذیر شهری	کاهش شرایط زندگی و کار خیابانی	۶۰۰۰ نفر	-
تاب آوری منابع محیطی	مدیریت آب شهری	کاهش موثر شاخص مقداری آب به حساب نیامده ^۹	۷٫۵ درصد	دپارتمان مسئول

منبع: IDP, 2013:71-117

بایستی اشاره داشت که علاوه بر این ابعاد، این سند دارای یک برنامه مدیریت ریسک و نظارت نیز می‌باشد که به ارزیابی و پالایش تهدیدات اجرایی اهداف کلان و عملیاتی شهر می‌پردازد. همچنین این روش برنامه‌سازی با برنامه خردتر تخصیص بودجه و تأمین خدمات شهری^{۱۰} (SDBIP) همراه می‌باشد. در این برنامه، بر خلاف برنامه توسعه یکپارچه (IDP)، اهداف بدون معیاربندی و شاخص سازی موفقیت اجرایی و صرفاً با هدف تخصیص بودجه و با رویکرد تأمین خدمات شهری و توأمأً منطبق با بودجه پیش بینی شده و بودجه تخصیصی و با جهت گیری‌هایی از جمله تعمیرات، بهبودها، ترمیم ها، ارتقاء، احداث، نگهداری، ساخت و سازهای جدید و.... می‌باشند.

1. Capital Investment Framework
2. Urbanisation Plan
3. Bio-Regional Diversity Plan
4. Programme
5. Lead Department
6. Target
7. Cumulative performance Targets
8. Key Performance Indicator
9. Unaccounted-For Water
10. Service Delivery and Budget Implementation Plan

تحلیل تلفیقی و تطبیقی

تجربه جدید برنامه‌ریزی و تهیه برنامه میان مدت پنج ساله مدل ایرانی و کشور آفریقای جنوبی را می‌توان بر اساس ساختار مطالعه، در جدول زیر به شکل مقایسه‌ای مورد توجه قرار داد. این مستندات، از تحلیل متن برنامه‌های پنج ساله مصوب شهرداری این دو کلانشهر استخراج شده است.

جدول ۸. ارزیابی مقایسه‌ای برنامه‌های میان مدت شهری در کشور ایران و آفریقای جنوبی

نام معیار ارزیابی	تجربه مدل ایرانی: کلانشهر قم	تجربه مدل آفریقای جنوبی: کلانشهر ژوهانسبورگ
وجود قانون پشتیبان تدوین سند	بلی	بلی
کلیات تهیه و تدوین سند	ساده	پیچیده
الگوی تدوین سند	گسترده	جامع
الگوی ساماندهی سازمانی	متفرق	یکپارچه
الگوی ارائه ارزیابی از سند	سنتی	نظام مند
نحوه ارزیابی سند	تشکیل جلسه ماهیانه	ارائه گزارش سالانه
التزام قانونی به ارزیابی سند	خیر	بلی
الگوی دستیابی به اهداف اجرایی	غیر آماری و تخمین گرا	آمارگرا و معیارمحور
تطابق با اسناد فرادست	پراکنده	هماهنگ
تعداد اهداف و آرمان‌ها	متعدد	به اندازه کافی
پیوستگی اهداف و آرمان‌ها	خیر	بلی
رویکرد طرح‌ریزی و برنامه‌سازی	محصول محور	فرآیند محور
روش هدایتگر سند و اهداف	کیفی	کیفی و پشتیبانی همزمان کمی
نظام تفکر طرح ریزی	چند بعدی (کالبدی، مدیریتی، اجرایی)	چند بعدی (کالبدی، مدیریتی، اجرایی)
نظام تولید سند	دفعی، یکباره و آنی در یک سند	چند مرحله‌ای و با چند سند
زمینه انطباق پذیری سند در عمل	اندک	زیاد
نوع رویکرد به اسناد فرادست	باز	بسته
نظام تفکر به شهر و تحول جامعه	ایستا	پویا
منطق توالی تفکر در تعدد اسناد هدایتگر شهری	غیر منسجم	همبسته و منسجم
نظام تفکیک بودجه‌ریزی و تدوین سند	همزمان و گسسته	مجزا و یکپارچه
خروجی نهایی سند برای شهر	تامین خدمات شهری و شهرداری	خروجی‌ها، پیامدها و اثرات، مطابق با اهداف پیش بینی شده هم برای شهر و هم برای شهرداری

نتیجه‌گیری

با وجود سابقه تاریخی چهل و شش ساله ضرورت تدوین برنامه‌های پنج ساله شهرداری‌ها و تجربه عملی الهام گرفته از الگوی برنامه‌ریزی راهبردی پانزده سال اخیر کشور ایران؛ مقایسه ویژگی‌های کیفی شکل و محتوای برنامه میان مدت مورد مطالعه داخلی با کشور در حال توسعه‌ای همچون آفریقای جنوبی؛ نشانگر ضعف‌های محتوایی و ایرادات بنیادین شکلی برنامه مدون شده نمونه ایرانی می‌باشد. هر دو کشور از سلسله مراتبی منطقی از طرح‌ریزی شهری در سطوح

مختلف و اسناد فرادست بهره‌مند هستند. با این حال در کشور مورد مطالعه نمونه خارجی، استقرار نظام مدیریت واحد شهری جهت عبور از بخشی نگری، در کنار انسجام و یکپارچگی برنامه‌های مصوب مختلف با رویکردهای سه گانه برنامه‌ریزی شهری، فضایی و منطقه‌ای؛ مشوق جهت‌گیری نهایی برنامه‌های پنج ساله شهرداری‌ها در تعیین اهداف کلان و عملیاتی آنان بوده است. این برنامه‌های میان مدت با نگاهی اجرا محور، در قالب استقرار نظام عملکرد برنامه همراه با مد نظر قرار دادن شاخص‌های کلیدی اجرایی، نهایتاً خروجی‌ها، پیامدها و اثرات مورد انتظار تعریف شده در برنامه‌های متفاوت را با یکدیگر به صورت زنجیروار در سطوح شهرها محقق می‌گردانند. این فاصله کیفی و مواردی از جمله تعدد مسائل خرد و راهبردهای کلان، تناقض در جهت‌گیری نهایی چشم‌اندازها و اعمال سلیقه در جمع بندی نهایی اهداف برنامه، به وضوح در نمونه داخلی بررسی شده قابل ردیابی است. مدل توزیع بودجه نیز بر همین اساس، دچار تقلیل گرایی و عدم یکپارچگی با دیگر ارکان سند برنامه است. الگوی تلفیقی ارائه شده در بخش پایانی مطالعه نیز به شکلی گسترده تر، این موارد را انعکاس می‌دهد. پیچیدگی تدوین این اسناد، لزوم پیوستگی تدوین آن با اسناد مصوب در سطوح منطقه‌ای و نگاه همزمان کیفی و کمی به این سند در نمونه خارجی؛ نشانگر جایگاه و اعتبار آن است. این ویژگی‌ها، به وضوح روش تهیه درون سازمانی این اسناد را در کنار چارچوب گسترده حاکم بر آن مورد تأکید قرار می‌دهند. انجام تحقیقات تکمیلی دیگر در این زمینه و شناسایی راه‌های استفاده از تجارب این کشور و کشورهای دیگر الزامی است. اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر نظام طرح‌ریزی این گونه از برنامه‌های میان مدت و رفع محدودیت‌ها و الزامات فعلی در کنار ایجاد تغییرات محتوایی تدوین برنامه‌های یاد شده، به خوبی می‌تواند کاستی‌ها و اشکالات موجود در تجربه جوان کشور در این زمینه از تدوین اسناد هدایتگر شهری را تدریجاً شناسایی و برطرف نماید.

منابع

۱. احمدی، حسن. (۱۳۷۸). *نگرشی به الگوهای برنامه‌ریزی شهری در جهان*. چاپ اول، انتشارات مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران.
۲. انجمن برنامه‌ریزان آمریکا. (۱۳۹۱). *استانداردهای برنامه‌ریزی و طراحی شهری انجمن شهرسازی آمریکا*. جلد اول: تهیه طرح و انواع طرح‌ها. ترجمه گیتی اعتماد، مصطفی بهزادفر، مجتبی رفیعیان، غلامرضا کاظمیان، چاپ دوم، تهران: آذرخش.
۳. بهزادفر، مصطفی. (۱۳۹۰). *طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی*. چاپ دوم، تهران: شهر.
۴. پیرزاده، حسین؛ امین ناصری، آراز؛ رحمت آبادی، الهام؛ کمالی، مهرک و پوستی، سید عبدالرسول. (۱۳۸۷). *اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران بر اساس رویکرد راهبردی*. چاپ اول، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
۵. حبیبی، سارا. (۱۳۸۹). *مروری بر تجارب برنامه‌ریزی شهری در اسپانیا. آمایش سرزمین*، سال دوم، شماره ۳، ۱۰۱-۱۲۲.
۶. سلطانی، علی. (۱۳۹۳). *تحلیلی بر جایگاه حمل و نقل پایدار در برنامه‌های عمرانی شهرداری‌ها؛ مطالعه موردی شهرداری شیراز*. پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال پنجم، شماره ۱۵، ۱-۱۸.
۷. شهرداری قم. (۱۳۹۲). *سند راهبردی شهرداری کلانشهر قم و سند پنج‌ساله شهرداری قم ۱۳۹۶-۱۳۹۲*. گروه مشاوران تدبیرگران.
۸. عندلیب، علیرضا. (۱۳۸۸). *نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهر تهران، گذشته، حال و آینده*. *مجله منظر*، دوره اول، شماره ۱، ۲۵-۳۳.
۹. قریب، فریدون. (۱۳۹۰). *بررسی تطبیقی نظام‌های شهرسازی (هلند، نروژ، فنلاند، سوئد و دانمارک)*. چاپ دوم، تهران: دانشگاه تهران.
۱۰. کمانرودی کجوری، موسی و بیگدلی، محمد. (۱۳۹۳). *بررسی تطبیقی قوانین و برنامه‌های توسعه شهری با اصول حکمراوی خوب مطالعه موردی: برنامه‌های توسعه شهری تهران*. *مطالعات شهری*، دوره ۳، شماره ۱۱، ۳۹-۵.
۱۱. مرکز آمار ایران. (۱۳۹۰). *سالنامه آماری استان قم*.

۱۲. معینی، سید مهدی. (۱۳۹۲). فرآیندهای توسعه شهری، طرح‌ها و برنامه‌ها با تأکید بر طرح‌های تهران. چاپ اول، تهران: آذرخش.
۱۳. مهدیزاده، جواد؛ پیرزاده نهوجی، محمدحسین؛ امیری، مهین‌دوخت؛ جهانشاهی، محمدحسین؛ مطلق، محمدتقی و صراف‌زاده، هاید. (۱۳۹۲). برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران. چاپ سوم، تهران: آرمانشهر.
۱۴. وزارت کشور. (۱۳۴۶). آیین نامه مالی شهرداری‌ها.
۱۵. وزارت کشور. (۱۳۴۷). قانون نوسازی و عمران شهری.
۱۶. نتاری، رضا؛ منتظری، رسول و حسین‌زاده، نعمت. (۱۳۹۴). راهبردهای تأمین منابع مالی پایدار شهرداری تهران در برنامه پنج ساله، با تأکید بر سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی. *اقتصاد و مدیریت شهری*، سال ۳، شماره ۱۱، ۹۹-۱۱۶.
۱۷. هاشمی، سیدمناف؛ طاهرخانی، حبیب‌الله؛ سعیدی‌رضوانی، هادی و بصیرت، میثم. (۱۳۹۱). برنامه عملیاتی میان‌مدت سرمایه‌ای شهرداری‌ها، حلقه مفقوده برنامه‌های توسعه شهری در ایران. چهارمین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری.
۱۸. همافر، میلاد و سعیدی رضوانی، نوید. (۱۳۹۳). تحلیل تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی و مدیریت مناطق شهری؛ مطالعه موردی: تهران، سیدنی، تورنتو. *مطالعات شهری*، شماره ۱۲، صص ۷۳-۸۵.
19. Cash, C., & Swatuk, L. (2011). *Integrated development planning in South Africa: lessons from the Dwars River Valley*. In *Urban forum*, Vol. 22, No. 1, 53-73.
20. Given, L. M. (Ed.). (2008). *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
21. Gueli, R., Liebenberg, S., & van Huyssteen, E. (2007). Integrated Development Planning in South Africa: Lessons for International Peacebuilding? *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 7, no. 1, 89-112.
22. Harrison, P. (2006). *Integrated development plans in third world politics*. In U. Pillay, R. Tomlinson, J. du Toit (Eds.), *Democracy and delivery: Urban policy in South Africa*. Cape Town: HSRC Press.
23. Harrison, P. (2001). *The genealogy of South Africa's integrated development plan*. *Third World Planning Review*, 23(2), 175-193.
24. Johannesburg council. (2013). *Integrated development plan*. Implementing the Joburg 2040 Strategy.
25. Johannesburg council. (2012). *Integrated development plan*. Committing to a promising future.
26. Johannesburg council. (2012). *The City of Johannesburg's Monitoring and Evaluation Framework*. Johannesburg.
27. Republic of South Africa. (2000). *Municipal Systems Act, Act 32 of 2000*, Pretoria: Government Printers.
28. Retief, F., & Rossouw, N. (2007). *Urban Environmental Policy in Africa: The Real Story*. IN Geyer, H. S. (Ed.). (2007). *International Handbook of Urban Policy: Contentious Global Issues (Vol. 1)*. Edward Elgar Publishing.
29. South African Local Government Association (SALGA) (2001). *Integrated Development Planning: A Practical Guide To Municipalities: Supplementary to the IDP Guide Pack of the Department of Provincial and Local Government*.
30. Sowman, M., & Brown, A.L. (2006). Mainstreaming environmental sustainability into South Africa's integrated development planning process, *Journal of Environmental Planning and Management*. 49:5, 695-712.
31. Todes, A. (2004). Regional planning and sustainability: limits and potentials of South Africa's integrated development plans. *Journal of environmental planning and management*, 47(6), 843-861.

32. Todes, A. (2012). *Urban growth and strategic spatial planning in Johannesburg*. South Africa, *Cities*, 25, 158–165.
33. Todes, A., Kok, P., Wentzel, M., van Zyl, M., & Cross, C. (2010). Contemporary South African urbanisation dynamics. *Urban Forum*, 21, 331-348.
34. Wallis, M. (2000). *Development planning in South Africa: legacies and current trends in public health*. *Public Administration and Development*, 20, 129 - 139.