

تدوین چارچوب برنامه عملیاتی سرمایه‌ای شهرداری‌ها در راستای طرح‌های توسعه شهری؛ نمونه موردی: کلانشهر تهران

سید مناف هاشمی - دکترای جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.
حبیب اله طاهرخانی* - کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
هادی سعیدی رضوانی - دکترای شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
میثم بصیرت - دکترای شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Formulating a framework for Municipality capital action plan according to urban development plans; Case study: Tehran

Multiyear urban programs are part of the overall framework of city planning and managing. These kind of programs are working as the means of linking the long term urban development plans and municipality annual budget. Coherent linkage between different kinds of urban plans guarantees the successful outcomes. In Iran, according to the Urban Development and Renovation Law, article 15 (approved in 1969), all municipalities have to prepare a five year plan for conducting the development and renovation operations in accordance to the city master plan. Based on these explanations, this paper tries to explore the necessities and different methods of mid-term city programs in the world and Iran with focus on case of Tehran Municipality. The article demonstrates that preparing mid-term program for municipality of Tehran with reference to Capital Investment Program approach can be appropriate for Tehran. This kind of plan can make linkage between newly approved city master plan and annual budget and illustrate a clear image of Tehran Municipality in future, besides the financial resources of capital projects.

Keywords: Capital Investment Plan, Municipality mod-term plan, Tehran

چکیده

برنامه‌های میان مدت، بخشی از چارچوب کلان برنامه ریزی و مدیریت شهرها محسوب می‌شوند که به عنوان ابزاری برای پیوند میان برنامه‌های بلند مدت (طرح‌های توسعه شهری و برنامه‌های راهبردی) با بودجه‌های سالانه مورد استفاده قرار می‌گیرند. در واقع ارتباط هم پیوند و مستحکم برنامه‌های توسعه شهری یکی از عواملی است که موجب توفیق این برنامه‌ها در عرصه عمل می‌گردد. در ایران، مطابق باماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷)، شهرداریها موظف به تهیه برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر برای مدت پنج سال بر اساس طرح جامع شهر و اجرای آن پس از تصویب آن توسط شورای اسلامی شهر شده‌اند. بر همین اساس مقاله حاضر تلاش می‌نماید ضمن بررسی ضرورتها و شیوه‌های متداول برنامه ریزی میان مدت در جهان و ایران، به ارائه الگوی تدوین برنامه میان مدت شهرداری‌ها در ایران با تمرکز بر نمونه موردی تهران بپردازد. این مقاله نشان می‌دهد پیگیری تدوین برنامه میان مدت شهرداری تهران با تاکید بر رویکرد برنامه سرمایه‌ای شهر (CIP) در تهران می‌تواند ضمن تامین انتظارات از برنامه، میان بودجه سنواتی شهرداری تهران و طرح‌های فرادست توسعه و عمران شهر (طرح جامع و تفصیلی) پیوند لازم را برقرار سازد، فعالیت کلیه واحدهای شهرداری تهران را در برگیرد و تصویر روشنی از نیازهای توسعه شهری به همراه شیوه‌های تامین مالی آنها ارائه نماید.

واژگان کلیدی: برنامه میان مدت شهرداریها، تهران، برنامه سرمایه‌ای شهر.

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس: ۰۹۱۲۳۳۸۸۳۶۶؛ رایانامه: hataherkhani@yahoo.com

این مقاله مبتنی بر یافته‌ها و نتایج مطالعات تدوین «نظام نامه برنامه عملیاتی شهرداری تهران» است که در سال ۱۳۸۹ توسط نویسندگان مقاله در «معاونت برنامه ریزی و توسعه شهری شهرداری تهران» انجام شده است.

۱- مقدمه

کشورهای پیشرو در امر برنامه ریزی، سالها است که اقدام به استقرار زنجیره‌ای از برنامه‌های هم پیوند در مقیاس‌های زمانی بلندمدت تا کوتاه مدت نموده‌اند. بدین ترتیب این کشورها می‌کوشند آرمان‌ها و راهبردهای بلندمدت توسعه شهری خود را با استفاده از برنامه‌های میان مدت به بودجه‌های سنواتی متصل کنند. در کشور ما نیز مطابق ماده ۱۵ قانون نوسازی شهری (مصوب سال ۱۳۴۷) «شهرداری‌ها مکلفند با راهنمایی وزارت کشور، برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت پنج سال بر اساس نقشه جامع شهر و در صورتی که فاقد نقشه جامع باشند بر اساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آن‌ها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری تنظیم کرده و پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور، طرح‌های مربوط را بر اساس آن اجرا کنند». اما در عمل بسیاری از شهرداری‌های کشور فاقد برنامه میان مدت پنج ساله هستند. در حالی که تمامی شهرهای بزرگ کشور دارای طرح جامع شهر (برنامه بلند مدت توسعه شهری) و بودجه‌های سالانه می‌باشند. به این ترتیب در زنجیره نظام برنامه‌ریزی کشور، حلقه میانی برنامه‌ریزی یا همان «برنامه میان مدت شهرداری» در بسیاری از شهرها دچار ضعف است و در برخی موارد اساساً وجود ندارد. در مقاله حاضر تلاش می‌گردد با استفاده از ادبیات نظری موضوع و با اتکا به رویکرد برنامه سرمایه‌ای شهر به عنوان «رویکرد مرجع» در این زمینه و نیز بهره‌گیری از تجارب داخلی و خارجی مرتبط با برنامه‌ریزی میان مدت، چارچوبی برای برنامه میان مدت شهرداری تهران پیشنهاد گردد. این مقاله دارای چهار بخش است. در بخش اول، ادبیات نظری موضوع مورد بررسی قرار گرفته و مفهوم شناسی مرتبط با برنامه ریزی میان مدت انجام خواهد پذیرفت. در بخش دوم «الگوی برنامه سرمایه‌ای شهر» به عنوان متداول‌ترین الگوی برنامه ریزی میان مدت در بین شهرداری‌های مختلف جهان معرفی شده و ویژگی‌های آن شناسایی می‌گردد. در بخش سوم، «الگوی برنامه

میان مدت شهرداری تهران» بر اساس مبانی نظری فوق ارائه خواهد شد و در بخش چهارم، جمع بندی و نتیجه گیری بحث صورت خواهد پذیرفت. در این مقاله تلاش می‌گردد که به پرسش‌های زیر پاسخ داده شود:

۱- ضرورت‌های وجود برنامه میان مدت شهرداری چیست؟

۲- الگوهای متداول برنامه میان مدت شهرداری در جهان کدام است؟

۳- چه ساختاری برای برنامه‌ریزی میان مدت در شهرداری تهران مناسب است؟

بر اساس پرسش‌های فوق، فرضیات زیر قابل ارائه هستند:

۱- وجود برنامه میان مدت شهرداری با رویکرد عملیاتی که به پروژه‌های مشخصی منتهی شود برای اتصال برنامه‌های بلند مدت توسعه شهری به بودجه‌های سالانه ضروری است.

۲- الگوی متداول برنامه میان مدت شهرداری در اغلب شهرداری‌های جهان، الگوی برنامه سرمایه‌ای شهر است.

۳- در شهرداری تهران به تناسب ساختار تشکیلاتی و اداری آن، کارگروه‌هایی به منظور بررسی و تأیید برنامه عملیاتی شکل خواهد گرفت.

مواد و روشها

در مقاله حاضر در بخش مرور ادبیات نظری از روش تحقیق اسنادی استفاده شده است. همچنین این تحقیق از نظر برخورداری از نمونه موردی تحقیق جزو مطالعات میدانی محسوب می‌گردد. روش‌های مورد استفاده برای فنون تحلیل ساختار سازمانی و پیشنهاد تشکیلات مورد نیاز برای تهیه طرح از سایر روش‌های خاص مورد استفاده در این مقاله است. همچنین با پیشنهاد فرم‌هایی برای پیشنهاد پروژه‌های جدید و درخواست اعتبار برای آن‌ها و نیز اولویت بندی آن‌ها، روش پرسشنامه و ارزیابی چند متغیره^۱ نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین با توجه به استفاده از داده‌های و اسناد برنامه‌ای موجود روش «تحلیل ثانویه» و نیز با توجه به

۶- برای کسب اطلاع بیشتر از روش‌های ارزیابی چند متغیره بنگرید به: اصغرپور، محمد جواد (۱۳۸۹)، «تصمیم‌گیری‌های چندمعیاره»، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.

تشکیل گروه‌های بحث گروهی در کارگروه‌ها، از روش «گروه‌های بحث متمرکز» استفاده شده است.

۲. مفهوم شناسی

شهرها برای دستیابی به اهداف خود به اخذ تصمیمات راهبردی و اجرای اقدامات عملیاتی میان مدت نیاز دارند. این موضوع در کنار گستردگی نیازهای سرمایه‌ای وسیع شهرها در مقابل محدودیت منابع مالی و اجرایی شهرداری‌ها، حرکت حول محور برنامه میان مدت عملیاتی در شهرداریها را که بتواند ضمن شناخت و برنامه ریزی برای تامین نیازهای شهر، به ارائه شیوه‌های تامین مالی و سرمایه‌ای نیازهای شهر بپردازد را ضروری می‌نماید. شهرها نیازمند آن هستند که با اتکاء به طرح‌های توسعه شهری و به منظور ارتقاء کیفیت زندگی شهری، افزایش سطح رقابت پذیری شهری و ارتقاء سطح رضایتمندی شهروندان از خدمات شهری، به شناسایی پروژه‌های سرمایه‌ای و زیرساختی خود پرداخته و با ایجاد پیوند میان طرح‌های توسعه شهری (بلند مدت) و بودجه سنواتی (سالانه/ کوتاه مدت) به ارائه جهات اصلی بودجه بندی سرمایه‌ای و هزینه‌ای شهر (Capital Budget/Operating Budget) بپردازند. در مرور پیرامون مفاهیم اصلی هم پیوند با مقوله برنامه میان مدت شهرداری‌ها، تعداد قابل توجهی از مفاهیم مرتبط قابل شناسایی هستند که مهمترین آنها را می‌توان به شرح زیر فهرست نمود:

۱- برنامه اجرایی مالی

Financial Operating Plan (FOP)؛

۲- برنامه بهسازی سرمایه‌ای

Capital Improvement Program)؛

۳- برنامه پنج ساله (۵-Year Plan)؛

۴- برنامه راهبردی پنج ساله

5 Year Strategic Plan)؛

۵- برنامه سرمایه‌ای

Capital Investment Plan (CIP))؛

۶- برنامه سرمایه گذاری شهر

(City Investment Plan)؛

۷- برنامه عملیاتی پنج ساله

(Five-Year Action Plan)؛

۸- برنامه کسب و کار پنج ساله

(Five Year Business Plan)؛

۹- برنامه مالی پنج ساله

(Five Year Financial Plan) و؛

۱۰- برنامه یکپارچه پنج ساله

(Five-Year Consolidated Plan).

با توجه به بررسی مفاهیم فوق و نیز با تاکید بر انتظاراتی که از برنامه عملیاتی پنج ساله شهر تهران وجود دارد، تاکید بخش حاضر عمدتاً حول مفهوم برنامه سرمایه‌ای شهر (CIP) شکل می‌گیرد که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۳. برنامه سرمایه‌ای شهر (CIP) / برنامه بهسازی سرمایه‌ای

۳.۱. ویژگی‌های برنامه سرمایه‌ای شهر / برنامه بهسازی سرمایه‌ای

برنامه سرمایه‌ای شهر (CIP)^۱، یک برنامه‌ی چندساله است که در آن تمام پروژه‌های زیرساختی شهر که شهرداری (دولت محلی) باید کامل کند، مدنظر قرار گرفته است. این طرح یک برنامه‌ی عملیاتی است که دستیابی به اهداف توسعه‌ی شهر را ممکن می‌سازد. «برنامه سرمایه‌ای ارائه دهنده جزئیات سرمایه‌گذاری‌های مورد پیش بینی در زمینه دارایی‌های ثابت سرمایه‌ای است. این دارایی‌ها شامل تسهیلات و تجهیزات اصلی، خدمات و تاسیساتی است که برای جامعه محلی ضروری است. مانند پلها، راهها و سیستم‌های تصفیه آب و جمع آوری آب‌های سطحی» (CNSIS، ۲۰۱۱). کانوی و پوردی (۱۹۹۹)، برنامه سرمایه‌ای (CIP) را یک برنامه چندساله - عموماً چهار یا پنج ساله - فرض می‌کنند که توسط حکومت محلی تدوین می‌شود و پروژه‌های سرمایه‌ای را که می‌باید در طول این دوره زمانی تامین سرمایه شوند را شناسایی می‌نماید. CIP در ارتباط با هریک از دارایی‌های سرمایه‌ای نیازمند بهسازی، نوسازی و یا احداث، سال آغاز احداث آنها، میزان هزینه‌های مورد



انتظار و روشهای تامین مالی هزینه ها را پیشنهاد می دهد. این اطلاعات باید در قالب فرمتی خلاصه، شامل هزینه های سرمایه ای هر سال، تفصیل برنامه در قالب بخشهای اصلی و یا منابع تامین سرمایه ارائه شوند. معمولاً انتظار می رود که برنامه سرمایه ای، توسط شورای شهر به تصویب برسد. بدین ترتیب، برنامه سرمایه ای شهر، به طور کلی به شناسایی تسهیلات عمومی جدید و یا توسعه تسهیلات موجود، بر حسب نیاز می پردازد و اولویت های اصلی سرمایه گذاری را تنظیم می نماید. از این رو برنامه سرمایه ای شهر، باید شامل موارد زیر باشد (TOWN OF ALFRED, 2002):

۱. فهرستی از نیازهای سرمایه ای اصلی؛
۲. برآورد هزینه های تقریبی پروژه ها؛
۳. تنظیم اولویتهای عمومی؛
۴. منابع مالی احتمالی؛ و
۵. برنامه زمان بندی اجرایی.

بدین ترتیب، برنامه سرمایه ای را بخشی از طرح جامع دانسته اند که پروژه هایی را با در نظر گرفتن هماهنگی و یکپارچگی با برنامه بهسازی سرمایه ای^۱ به همراه مقادیر هزینه های هر پروژه ارائه می نماید (SMRPC 2003). هدف از CIP را می توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- ارائه دورنمایی جامع از نیازها و امکانات لازم برای جامعه محلی
- ایجاد یک ابزار مدیریت مالی
- عمل به عنوان یک سند گزارش دهی^۲
- برنامه سرمایه ای نباید با بودجه سرمایه ای^۳ اشتباه گرفته شود. بودجه سرمایه ای نشان دهنده یک سال از برنامه سرمایه ای است و زمینه اجرای پروژه ها خاص و منابع مالی ویژه آنها را فراهم می کند. بودجه سرمایه ای، باید در تطابق و هماهنگی با بودجه هزینه ای^۴ حکومت محلی تهیه شود و امکان پرداختن آنها به پروژه های خاص فراهم سازد (Conway and Purdy, 1999).
- بدین ترتیب می توان اینگونه جمع بندی نمود که برنامه سرمایه ای شهر، دربرگیرنده طیفی از پروژه هایی است که در طرح جامع ضروری یا مطلوب شناسایی شده اند تا

کادر نوشت ۱. مروری بر مفهوم برنامه بهسازی سرمایه ای

شاید بتوان برنامه بهسازی سرمایه ای را برنامه های زمانی مالی^۵ برای سرمایه گذاری شهر در بخش تسهیلات اجتماعی دانست. این تسهیلات معمولاً نیازمند یک بار سرمایه گذاری^۶ هستند، اگرچه گاهی نیازمند بازسازی یا جایگزینی در چند دهه بعد خواهند بود. بهسازی های سرمایه ای معمولاً شامل خطوط آبرسانی و جمع آوری فاضلاب، راهها، تجهیزات آتش نشانی و اعمال قانون، ساختمانهای دولتی، پارکها و تسهیلات تفریحی، تصفیه آب و فاضلاب هستند. برنامه های بهسازی سرمایه ای، ابزارهای بودجه ای به منظور کمک به یک جامعه محلی در زمینه برنامه ریزی سرمایه گذاری های اصلی است به گونه ای که با درآمدهای اصلی جامعه محلی مطابقت داشته باشد. علاوه بر این، CIP در زمینه برنامه ریزی، نظم دهی و زمان بندی که طی آنها تسهیلاتی باید ساخته شود، به عنوان ابزارهایی برای مدیریت ساخت و ساز محسوب می شوند. برنامه بهسازی سرمایه ای در واقع یک ترازنامه است که هزینه های پیشنهادی را به تفصیل پروژه ها و سال و درآمدهای قابل پیش بینی را به تفکیک منابع و سال ارائه می دهد. اما کلیدهای یک فرآیند CIP مطلوب و موفق، پیشنهادها خوب برای هریک از پروژه ها و پیشنهادهای دقیق در مورد درآمدها

1- Capital Improvement Program 2- Reporting Document 3- capital investment budget
۴- در اینجا بودجه هزینه ای در معنای operating budget است و نباید با PERFORMANCE BUDGETING اشتباه گرفته شود.
5- capital improvements program 6- capital investment plan 8- One-time Investments
121 (CIP) 7- Financial Timetables

های جدید مورد بازنگری قرار می گیرد. برنامه بهسازی سرمایه ای معمولاً می باید شامل موضوعات نگهداری، تعمیرات و بهسازی زیرساختهای موجود و نیز ساخت زیرساختهای جدید باشد.

منبع: (North Dakota Planning Association, 2005)

۲.۳. ضرورت تهیه برنامه سرمایه ای

این سوال مطرح است که برنامه سرمایه ای شهر (که دربردارنده پروژه های سرمایه گذاری است) چرا باید جدا از بودجه هزینه ای تهیه شود؟ در این زمینه موارد زیر را می توان مطرح نمود:

- پروژه های سرمایه گذاری به علت هزینه بر بودن و احتمال مدت طراحی و ساخت بیش از یک سال به هزینه های چندساله نیاز دارند.

- این پروژه ها به منابع متعدد تأمین مالی مانند اعتبارات جاری، دیون، ذخایر و کمک ها نیاز دارند که باید به طور جداگانه مدنظر قرار گیرند.

- این پروژه ها بر بودجه هزینه ای آتی تأثیر می گذارند و به برنامه ریزی دقیق نیاز دارند.

- منابع مالی پروژه های سرمایه گذاری محدود هستند، بنابراین باید بررسی و تخصیص آنها به صورت سیستماتیک انجام شود (UN-habitat, 2007: 73).

۳.۳. مزایای برنامه سرمایه ای شهر

منافع متعددی در زمینه تهیه و بهره برداری CIP ذکر شده است. جلب توجهات به اهداف، نیازها و ظرفیت های حکومت محلی، شناسایی روشهای مناسبتر برای تأمین سرمایه مورد نیاز، ایجاد توازن میان نیازها با توان مالی، کمک به ثبات مالی و اقتصادی، ایجاد آگاهی عمومی، تقویت همکاری و تشریک مساعی میان نیروهای حکومت محلی و جلوگیری از اشتباهات هزینه بر توسط حکومت محلی در عرصه زیرساختها (Conway and Purdy, 1999) تنها بخشی از این منافع به شمار می آیند. برخی از مهمترین مزایای برنامه سرمایه ای شهر عبارتند از:

است. پیشنهادهای مربوط به هریک از پروژه ها ممکن است عناصر مختلف متعددی را در برگیرند. اما معمولاً شامل موارد زیر هستند.

۱. بیان موقعیت و محدوده پروژه ها

۲. ارتباط با سایر پروژه های وابسته

۳. زمان پیش بینی برای شروع و طول پروژه

۴. جزییات در زمینه فعالیتهایی که باید انجام شود (به طور دقیق و واقعی).

۵. برآورد هزینه ها

پیش بینی درآمدها باید شامل همه منابع موجود درآمدی برای پروژه های سرمایه ای و ظرفیت استقراض (اوراق قرضه) باشد. منابع ممکن برای درآمد شامل موارد زیر هستند:

- درآمدهای حاصل از مالیات بر اموال

- درآمدهای صندوق سرمایه گذاری^۲

- منابع ذخیره

- درآمدهای حاصل از پروژه های توسعه

- مالیات بر فروش

برنامه بهسازی سرمایه ای معمولاً شامل موارد زیر است:

۱. مرور فرآیند CIP و منافع حاصل از این فرآیندها

۲. ارائه اطلاعات و داده های مالی از درآمدها و هزینه ها

۳. فهرست پروژه ها (که باید نشان دهد که پروژه های پیشنهادی چگونه با طرح جامع اتصال دارند و چگونه تأمین مالی خواهند شد).

در مجموع برنامه بهسازی سرمایه ای^۳ در بسیاری از متون معمولاً به اختصار CIP هم خوانده می شود و برنامه ای چندساله است که پروژه های سرمایه ای را که نیاز به تأمین مالی دارند در طول دوره برنامه ریزی شناسایی می کند. برنامه بهسازی سرمایه ای برای هر پروژه سرمایه ای، زمان آغاز و اجرای پروژه، تخصیص منابع، میزان منابع مالی اختصاص یافته در هر سال و روش تأمین هزینه ها را مشخص می کند. برنامه بهسازی سرمایه ای یک سند ایستا و غیر قابل تغییر نیست بلکه هر سال به منظور انعکاس تحولات در اولویت ها، اتفاقات پیش بینی نشده و نیز فرصت



به عنوان ابزار اصلی ارتباط دهی سیستم‌های

برنامه ریزی و بودجه ریزی عمل می‌کند. این

عملکرد توسعه کالبدی شهری در حکومت‌های محلی، برنامه ریزی راهبردی، حمل و نقل، پارک‌ها و اوقات فراغت، پسماند، آب، فاضلاب و سایر برنامه‌ها را دربر می‌گیرد. این ابزار، فرایندی را برای هماهنگی برنامه ریزی کالبدی و مالی فراهم می‌آورد. همچنین تسهیلات عمومی^۱ را با سایر برنامه‌های توسعه سازمان‌های دولتی و خصوصی مرتبط می‌سازد و به یکپارچه سازی برنامه‌های سرمایه‌ای و بودجه هزینه‌ای^۲ کمک می‌کند.

– کانون توجهات را بر اهداف جامعه محلی و

قابلیت‌های مالی معطوف می‌دارد^۳. این برنامه،

فرصتی برای ورود نظرات جامعه محلی در مراحل مختلف فرایند برنامه سرمایه‌ای شهر را فراهم می‌آورد. همچنین به اولویت بندی نیازهای کنونی و آتی سرمایه‌ای کمک کرده و به برقراری تعادل میان نیازهای شناسایی شده و توانایی هزینه کرد حکومت محلی یاری می‌رساند. برنامه سرمایه‌ای شهر و بودجه ریزی سرمایه‌ای، فرصتی برای افزایش آگاهی عمومی نسبت به نیازها و پروژه‌های سرمایه‌ای فراهم آورده و در جلب حمایت عمومی از این پروژه‌ها اثر مثبت دارد. این برنامه ریزی به حکومت محلی فرصت می‌دهد تا در درازمدت تعهد خود نسبت به پروژه‌های شهری را حفظ نماید.

– فعالیت‌های سایر دستگاه‌های خصوصی و

عمومی را هماهنگ می‌سازد. برنامه سرمایه‌ای

شهر، فرایندی مرکزی به جهت هدایت در برنامه ریزی پروژه، تهیه جداول زمان بندی، تأمین مالی و ساخت و ساز عرضه می‌کند که موجب کاهش دوباره کاری‌ها، تضادها و هزینه‌ها می‌گردد.

– ارائه کننده مدیریت اجرایی خوب است^۴.

این مسأله اعتبار حکومت محلی را نزد شهروندان ارتقاء بخشیده و پایداری درآمدی آن را به واسطه کنترل نرخ‌های مالیاتی، پیشگیری از استقراض پیش بینی نشده و پیش رو گذاشتن حداکثر گزینه‌های تأمین مالی، تضمین می‌نماید. علاوه بر این، فرایند CIP به عنوان اثربخش‌ترین و اقتصادی‌ترین ابزار تأمین مالی

پروژه‌های سرمایه‌ای شناخته می‌شود و فرصت‌های کسب اعتبار مالی از سطوح بالادست دولت یا منابع خصوصی را افزایش می‌دهد (UN-Habitat, 2007): (88).

۳.۴. مراحل عمومی برنامه ریزی سرمایه‌ای

بررسی منابع مختلف در زمینه برنامه ریزی سرمایه‌ای نشان می‌دهد، مراحل اصلی برنامه ریزی سرمایه‌ای (capital planning) معمولاً به شرح زیر ارائه شده است (MACA, 2010):

۱. شناسایی نیازهای جامعه محلی؛
۲. شناسایی دارایی‌های سرمایه‌ای جامعه محلی؛
۳. ارزیابی طول عمر مفید زیرساخت‌های موجود؛
۴. شناسایی نیازهای حداقلی جامعه محلی؛
۵. اطمینان از تطابق با پروژه‌های برنامه ریزی شده و زیرساخت‌های موجود؛
۶. تهیه تخمین هزینه‌های سرمایه‌ای؛
۷. تهیه برنامه‌های سرمایه‌ای اولیه (یک ساله/پنج ساله)؛
۸. شناسایی تأثیرات نیازهای پیشنهادی در برنامه بر زیرساخت‌های موجود؛
۹. شناسایی منابع تأمین مالی؛
۱۰. اولویت بندی پروژه‌ها؛
۱۱. تصویب طرح به صورت آزمایشی؛ و
۱۲. نظارت و پایش و در صورت لزوم بازنگری و به روز رسانی.

۳.۳. طراحی الگوی برنامه ریزی میان مدت برای

شهرداری تهران

۳.۱. بررسی تجارب پیشین در تدوین برنامه

عملیاتی میان مدت شهرداری‌ها

بر اساس ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری، شهرداری‌ها موظفند برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت پنج سال بر اساس طرح جامع شهر، تهیه و پس از تصویب شورای اسلامی شهر، اجرا نمایند. شهرداری‌های مشمول ماده ۲ این قانون مکلفند با راهنمایی وزارت کشور، برنامه عملیات نوسازی

1- Public facilities

2- Operating budget

3- Focuses attention on community objectives and financial capabilities

4- Demonstrate good administration

جدول ۱. برنامه سرمایه‌های شهر در یک نگاه

برنامه سرمایه‌های شهر	
گزاره‌های اصلی	<ul style="list-style-type: none"> - ارائه فهرستی از نیازهای سرمایه‌های اصلی شهر - برآورد هزینه‌های تقریبی اجرای پروژه‌های سرمایه‌ای - اولویت بندی پروژه‌های سرمایه‌ای - منابع مالی بالقوه بالقوه و مراجع تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌ای - برنامه زمان بندی اجرایی طرح‌ها
ابزارهای مورد استفاده	<ul style="list-style-type: none"> - تهیه فهرستی از پروژه‌های در حال اجرا و مصوب (inventory list) - تهیه فرم‌های درخواست اعتبار برای پروژه - تهیه فرم‌های اولویت بندی پروژه‌ها - چک لیست اطلاعات توجیه پروژه - اتصال پروژه‌ها به چشم‌اندازها و راهبردهای کلان توسعه شهری با استفاده از درختواره‌های برنامه ریزی - روش‌های برآورد منابع مالی و منابع تأمین اعتبار پروژه‌ها
ارتباط با سایر اسناد توسعه شهری	<ul style="list-style-type: none"> - نقش آفرینی به عنوان حلقه اتصال برنامه‌های بلندمدت توسعه شهری و بودجه‌های سالانه
خروجی سند برنامه	<ul style="list-style-type: none"> - تشریح موضوعات و روندهای کلیدی که بر برنامه اثرگذار بوده است، مانند: احکام و فرامین و شرایط مالی - توصیف فرایند تهیه برنامه و تعاریف واژگان مورد استفاده - تشریح سیاست‌های سرمایه‌ای - عواملی که در اولویت بندی لحاظ گردیده است - ارائه فهرست پروژه‌های سرمایه‌ای دارای اولویت - سهم پروژه‌های هر دسته از اولویت‌ها - منابع تأمین مالی شامل درصد هر کدام از منابع، منابع جدید و محدودیت‌ها - تأثیر بر بودجه هزینه‌ای - تقسیم پروژه‌ها بر اساس هدف، اعتبار و سال

و عمران و اصلاحات شهر را بر اساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آن‌ها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری تنظیم کرده و پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور، طرح‌های مربوط را بر اساس آن اجرا کنند.

دستور العمل وزارت کشور: دستور العمل تهیه و تنظیم برنامه نوسازی، عمران و توسعه شهر (برنامه میان مدت عمرانی شهرداری)

در سال ۱۳۷۹ دستور العمل تهیه و تنظیم برنامه نوسازی، عمران و توسعه شهر (برنامه میان مدت عمرانی شهرداری) توسط مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور به کلیه شهرداری‌های کشور ابلاغ گردید. هر چند که بسیاری از شهرداری‌ها، با گذشت بیش از ۱۰ سال از ابلاغ دستور العمل فوق، هنوز نسبت به تهیه این برنامه اقدامی ننموده‌اند با این حال چندین تجربه مبتنی بر این دستور العمل در کشور وجود دارد.

بررسی متن دستور العمل فوق نشان می دهد، مفاهیم اصلی مورد کاربرد این دستورالعمل شامل ۱. هدف، ۲. استراتژی، ۳. سیاست، ۴. طرح، ۵. پروژه، ۶. اولویت، ۷. اعتبار (۱-۷- اعتبار جاری و ۲-۷- اعتبار عمرانی) است و از منظر سازماندهی برنامه ریزی در شهرداریها، این امر بر عهده کمیته برنامه ریزی شهرداریها نهاده شده است و این کمیته به مثابه دبیرخانه برنامه ریزی شهرداری نقش هماهنگی در تدوین برنامه را با جمع آوری و پردازش پیشنهادهای معاونتها یا قسمتهای مختلف شهرداری به عهده دارد. برای تقویت کمیته برنامه ریزی لازم است از کارشناسان برنامه ریزی شهری استفاده شود. همچنین مقتضی است در شهرهای بالاتر از صد هزار نفر جمعیت، گروهها یا مراکز تحقیقاتی در کنار کمیته های برنامه ریزی به وجود آیند تا برنامه ریزی از پشتوانه مطالعاتی لازم برخوردار باشد (مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹).^۱ در این دستورالعمل فرآیند تدوین برنامه میان مدت در شهرداریها، در ده مرحله و مطابق با کادرنوشت و نمودار آتی تنظیم شده است:

۲. کادرنوشت در شهرداریها مطابق با دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه نوسازی، عمران و توسعه شهر (برنامه میان مدت عمرانی شهرداری) - ۱۳۷۹
شناخت وضع موجود: در اولین مرحله فرآیند برنامه ریزی، ضروری است نسبت به وضعیت کنونی اقتصادی، اجتماعی، کالبدی شهر یک شناخت اجمالی بدست آید تا بتوان برای سال افق برنامه (پنجسال بعد) با توجه به وضعیت کنونی و طرح های توسعه در دست اجرا شهر، پیش بینی های لازم به عمل آید. علاوه بر این در این مرحله توان شهرداری از نظر تامین منابع درآمد و روند هزینه های جاری طی پنج سال آینده مورد بررسی قرار می گیرد. پیش بینی درآمد به تفکیک منابع مختلف در طول برنامه در قالب جدول شماره ۱ این دستورالعمل به عمل می آید. پیشنهاد می شود برای پیش بینی درآمد در صورت وجود امکانات و اطلاعات لازم با استفاده از جدول تفصیلی پیوست برآورد ارقام تدقیق شود.

پیش بینی اعتبارات عمرانی پنجساله: براساس

سهم اعتبارات جاری و عمرانی از درآمدهای مختلف، منابع تامین اعتبار عمرانی تعیین و به زیربرنامه و طرحهای مختلف اختصاص می یابد.

تعیین اهداف نهایی برنامه میان مدت شهرداری: در این مرحله، اهداف اصلی برنامه میان مدت شهرداری مشخص می شود. تعیین اهداف بر مبنای نتایج مطالعات انجام شده در طرحهای کالبدی توسعه شهری (جامع و هادی) انجام می پذیرد و در صورتیکه مطالعات دیگری مستقلاً توسط شهرداری انجام شده باشد، نتایج این مطالعات باید تکمیل کننده مطالعات طرحهای جامع و هادی باشد و در تقابل با آن قرار نگیرد. اهداف نهایی برنامه، زیربنا و پایه برنامه میان مدت شهرداری محسوب می شود و از این رو مقتضی است با دقت بسیار تدوین گردد.

تعیین استراتژی اصلی برنامه میان مدت شهرداری: در مرحله تعیین استراتژی خط مشی یا خط مشی های کلی که هدفهای نهایی برنامه را تحقق می بخشند تعیین می گردد. به عنوان مثال اصلاح ساختار اداری شهرداری یا تامین منابع مالی جدید برای شهرداری را می توان نمونه ای از استراتژیهای اصلی شهرداری دانست.

تعیین اهداف کلی زیربرنامه های میان مدت شهرداری: برنامه میان مدت شهرداری از هشت زیر برنامه به شرح زیر تشکیل می شود: برنامه ریزی توسعه شهری، بهبود عبور و مرور شهری، ایجاد تاسیسات حفاظتی شهری، بهبود محیط شهری، ایجاد سایر تاسیسات و تسهیلات شهری، هدایت و دفع آبهای سطحی داخل شهری، ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، فرهنگی و توریستی و ایجاد تاسیسات درآمدزا در مرحله پنجم، اهداف کلی هر یک از این زیربرنامه ها بر مبنای هدف یا اهداف نهایی برنامه تعیین می شود. به عنوان مثال، تقویت حمل و نقل عمومی درون شهری هدف کلی زیربرنامه بهبود عبور و مرور شهری به شمار میرود.

تعیین سیاستهای برنامه میان مدت شهرداری: در این مرحله سیاستهایی که اتخاذ آنها موجب تسهیل

۱- همچنین مطابق با دستورالعمل فوق؛ در خلال تهیه برنامه توسط شهرداریها، دفاتر امور شهری و روستایی استانداریها موظفند راهنماییها و کمک های کارشناسی لازم را در اختیار شهرداریها قرار دهند به نحوی که مفاد دستورالعمل حاضر بدقت مورد عمل قرار گیرد. بعد از تهیه برنامه و تصویب شورای اسلامی شهر تهران برنامه به استانداری ارسال می شود».

در تحقق اهداف کلی می گردد به تفکیک هر زیر برنامه مشخص می شود. به عنوان مثال، اگر یکی از اهداف کلی زیر برنامه بهبود محیط شهری، کاهش آلودگی هوا باشد، ممکن است سیاست گاز سوز کردن خودروهای عمومی برای تحقق این هدف اتخاذ گردد.

تعیین اهداف کمی برنامه میان مدت شهرداری: اهداف کمی یا اهداف قابل اندازه گیری، بر مبنای اهداف کلی و سیاستها تعیین می شوند. در تعیین این اهداف، امکانات و منابع شهرداری مورد توجه قرار می گیرد. لذا لازم است شهرداری وضع موجود از حیث امکانات و منابع مالی بالفعل و بالقوه ای که در آینده حاصل می آید را نیز تخمین زند تا برنامه اجرایی، واقع بینانه و در حد مقدرات شهرداری تدوین شود. به عنوان نمونه، اگر در زمینه کاهش آلودگی هوا سیاست گسترش فضای سبز اتخاذ شود، هدف کمی می تواند افزایش یک میلیون متر مربع فضای سبز عمومی باشد.

تعیین طرح های برنامه میان مدت شهرداری: در این مرحله طرح های مورد نظر در هر زیر برنامه مشخص می شود.

تعیین پروژه های برنامه میان مدت شهرداری: در این مرحله پروژه های عمرانی پنج سال آتی در چارچوب طرحها تعیین می شود. به عنوان مثال، احداث پارک سی هکتاری در حاشیه شهر، پروژه های عمرانی در اجرای طرح احداث کمربند سبز و در امتداد هدف کلی افزودن یک میلیون متر مربع فضای سبز عمومی می باشد.

تصویب: پس از تهیه برنامه زمانبندی اجراء، سند تهیه شده می بایست از طرف شهردار پیش از شروع هر سال جهت تأیید و تصویب به شورای اسلامی شهر و متعاقباً استانداری مربوطه ارجاع گردد. شورای اسلامی شهر و استانداری هر کدام حداکثر تا پانزده روز پس از وصول سند برنامه اعلام نظر خواهند کرد. در هر استان کمیته های برنامه ریزی مرجع بررسی برنامه ها از سوی استانداری خواهند بود و پس از تصویب توسط استاندار به قائم مقامی وزارت کشور، به شهرداری جهت اجراء ابلاغ خواهد شد.

منبع: مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور (۱۳۷۹)

بررسی دقیق تر دستورالعمل فوق چندین نکته را نمایان می سازد که به صورت فهرست وار در ادامه ذکر می شود:

۱. سطح بندی مشخصی برای شهرداری ها در نظر گرفته نشده است. مطمئناً مشخصات و ویژگی های برنامه عمرانی پنج ساله شهرداری های کوچک با شهرهای بزرگ متفاوت است.

۲. روش مشخصی برای اولویت بندی پروژهها در نظر گرفته نشده است.

۳. دامنه منابع تأمین مالی پروژهها بسیار محدود فرض شده و دسترسی به بازارهای مالی برای تأمین مالی پروژههای شهرداری به عنوان یک متغیر مهم اقتصادی مورد غفلت واقع شده است.

۴. اتصال برنامه به طرح های فرادست از جمله طرح جامع شهر مشخص نیست.

۵. هشت زیر برنامه تعریف شده برای برنامه پنج ساله شهرداری (برنامه ریزی توسعه شهری، بهبود عبور و مرور شهری، ایجاد تأسیسات حفاظتی شهری، بهبود محیط شهری، ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری، هدایت و دفع آب های سطحی، ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، فرهنگی و توریستی و ایجاد تأسیسات درآمد زا) در بر دارنده تمام فعالیت های عمرانی مرتبط با فعالیت های شهرداری نیست و موضوعاتی مانند امور مالی و حقوقی، آموزش، پژوهش و طرح های مرتبط با فناوری اطلاعات در هیچ یک از زیر برنامه ها نمی گنجد.

۶. همه زیر برنامه ها از نظر شمول موضوعات در یک سطح نیستند. برخی از زیر برنامه ها مانند برنامه ریزی توسعه شهری و بهبود عبور و مرور شهری از عمومیت بیشتری برخوردارند و برخی از زیر برنامه ها مانند «هدایت و دفع آب های سطحی داخل شهری» دامنه شمول بسیار محدودتری دارند و فقط به یکی از فعالیت های حوزه خدمات شهری اشاره دارد.

۷. در سه زیر برنامه فوق از واژه «تأسیسات» استفاده شده است. به نظر می رسد سه زیر برنامه «ایجاد سایر تأسیسات حفاظتی شهری»، «ایجاد تأسیسات و

تسهیلات شهری»، «هدایت و دفع آب‌های سطحی داخل شهری» قابل ادغام هستند.

۲.۳. ویژگی‌های مورد انتظار از برنامه میان مدت شهرداری تهران

با توجه به توضیحاتی که در بخش مفهوم شناسی و برنامه سرمایه‌ای ارائه شد، از برنامه میان مدت شهرداری تهران انتظار می‌رود که دارای ویژگی‌های زیر باشد.

۱. این برنامه حلقه واسط برنامه های بلند مدت توسعه شهری (طرح جامع) و بودجه های سنواتی است و باید بتواند مفاهیم و اهداف برنامه ریزی را در چارچوب بودجه منعکس گرداند.

۲. قادر باشد طرح‌های فرادست از جمله طرح جامع و تفصیلی و طرح‌های بخشی معاونت‌ها/سازمان‌ها را به زبان قابل فهم بودجه تبیین نماید.

۳. دربرگیرنده کلیه فعالیت‌ها و برنامه‌های معاونت‌های شهرداری، مناطق، شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه باشد و همه فعالیت‌ها را هم راستا و در رسیدن به اهداف تعیین شده هماهنگ نماید.

۴. پوشش دهنده کلیه فعالیت‌های عمرانی و سرمایه‌ای شهرداری باشد.

۵. دارای زبان قابل فهم برای بازارهای مالی باشد.

۶. برآورد نسبتاً دقیقی برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها ارائه نموده و منابع تامین مالی طرح‌ها را به درستی و به دقت تعیین نماید.

۷. اولویت‌های اصلی شهر و شهرداری را مشخص نموده و آن را در تقسیم منابع منعکس نماید.

۸. مبتنی بر چارچوب‌های قانونی موجود در زمینه تدوین برنامه‌ها از جمله قوانین موضوعه کشور، دستورالعمل‌های ابلاغی وزارت کشور و مصوبات شورای اسلامی شهر تهران باشد.

۹. از اسناد و برنامه‌های موجود حداکثر استفاده به عمل آورده و از دوباره کاری پرهیز نماید.

۱۰. از تجارب جهانی و مبانی نظری تدوین برنامه‌های میان مدت شهرداری‌ها استفاده کند.

۳.۳. سطوح برنامه

بر اساس مطالعات مرتبط با ادبیات نظری برنامه‌ریزی میان مدت با تمرکز بر رویکرد «برنامه سرمایه‌ای شهر» و سطوح مفاهیمی که در طرح جامع تهران (مصوب ۱۳۸۶) مورد استفاده قرار گرفته است، سطوح مفاهیم برنامه میان مدت شهرداری تهران عبارت خواهند بود از: (۱) چشم انداز، (۲) راهبرد، (۳) سیاست، (۴) طرح و (۵) پروژه. این نکته حائز اهمیت است که تعریف چشم اندازها، راهبردها و سیاست‌ها عمدتاً با استفاده از طرح‌های فرادست میسر خواهد بود و پروژه باید به گونه‌ای تعریف شود که قابل اتصال به بودجه بوده و در سند بودجه برای آن اعتبار اختصاص داده شود.

«چشم انداز»^۱: توصیف روشن و فشرده‌ای است از سیمایی که شهر در آینده و پس از به فعلیت درآمدن کلیه ظرفیت‌های بالقوه‌اش پیدا می‌کند. سه ویژگی عمده چشم انداز عبارتند از: روشن و فشرده بودن، معطوف به آینده بودن و به فعلیت در آوردن تمامی توان‌های بالقوه شهر /منطقه/ محله/ سازمان^۲. چشم انداز تلاش دارد تا پاسخ این سؤال را فراهم آورد که «این شهر/منطقه/محله/سازمان تا سال توان بالقوه چه چیزی شدن را دارد؟» مانند: «تهران؛ شهری سرسبز و زیبا، شاداب و سرزنده با فضاهای عمومی متنوع و گسترده». چشم انداز با آرمان^۳ متفاوت است. آرمان خواسته‌های همیشگی و آرزوهای غایی یک ملت است که از نظر عموم اعضای جامعه/شهر عین خوشبختی تلقی می‌شود. آرمان‌های یک ملت در اصول کلی قانون اساسی و گفتار رهبران جامعه تبلور می‌یابد. آرمان، بی‌زمان بوده و خواست همیشگی اعضای یک جامعه تلقی می‌شود، اما چشم انداز، برای افق زمانی مشخصی تعریف می‌شود. در مورد توسعه شهری تهران آرمان‌هایی مانند: «بهبود مستمر کیفیت زندگی شهری در تهران» و «شکوفایی ظرفیت‌های بالقوه مادی و معنوی شهروندان و شهر تهران» قابل تصورند. در برنامه عملیاتی پنج ساله شهرداری تهران، فرض می‌شود که آرمان‌ها در چشم اندازهای مصوب طرح جامع مستتر است و به طور مستقل مورد بحث قرار نمی‌گیرد. تفکیک آرمان از چشم

1-Vision

۲- بنگرید به: گل کار، کورش (۱۳۸۴)، «چشم انداز شهر/محله؛ پیشنهاد یک چارچوب مفهومی برای صورت بندی بیانیه چشم انداز»، فصلنامه هنرهای زیبا، شماره ۲۴.

3- Ideal

۴- برای کسب اطلاعات بیشتر بنگرید به: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۴)، «مستندات سیاست‌های کلی آمایش سرزمین»، دفتر اول.

و سیاست «تبدیل باغات مسکونی به باغات فرهنگی» برای تحقق راهبرد «حفاظت از محیط زیست شهری» قابل تعریف است.

«طرح»^۲: مجموعه عملیات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی و اجتماعی توسعه شهر انجام می‌شود و طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به یک یا چند سیاست برنامه عملیاتی پنج ساله شهرداری اجرا می‌شود. هر طرح از یک یا چند پروژه تشکیل می‌شود. مثلاً طرح «بهره‌گیری از سیستم‌های خورشیدی جهت روشنایی بوستان‌ها» و «استفاده از چراغ‌های LED جهت روشنایی بوستان‌ها» برای تحقق سیاست «استفاده از انرژی‌ها و فناوری نو برای روشنایی بوستان‌ها» در نظر گرفته می‌شود.

«پروژه»^۳: پروژه عبارت است از فعالیت‌هایی زمان مند برای تحقق یک تعهد، ایجاد یک محصول یا ارائه خدمات مشخص^۴. پروژه دارای ۶ ویژگی اصلی است:

۱. یک کار منحصر به فرد، جدید و غیرتکراری است.
۲. برای تحقق یک نتیجه عینی انجام می‌شود. بعد از تکمیل پروژه، این نتیجه در قالب یک محصول، ارائه یک خدمت یا تعهد باید به طور ملموس قابل تحویل^۵ باشد.

۳. زمان مند است. یک نقطه شروع و پایان مشخص داشته و مدت زمان انجام آن محدود است.
۴. باید بتوان آن را به «فعالیت‌ها» یا «بسته‌های کاری» مشخصی تقسیم نمود و هر یک از آن‌ها دارای زمانی محدود بوده و وابستگی خاصی بین آن‌ها برقرار است.
۵. هر یک از این فعالیت‌ها یا بسته‌های کاری نیازمند منابع مالی، انسانی و مصرفی مختلفی هستند.
۶. بودجه آن محدود و قابل پیش بینی است^۶.

خروجی اجرای هر پروژه یک محصول (کالا یا خدمت) است که زیرمجموعه یک طرح تلقی شده و بخشی از سیاست‌های برنامه عملیاتی پنج ساله را محقق می‌کند. مثلاً پروژه «نصب ۲۰۰ چراغ LED در بوستان رازی» برای طرح «استفاده از چراغ‌های LED برای روشنایی بوستان‌ها».

انداز در این جا، صرفاً به منظور توجه دادن به تمایز این دو مفهوم و پرهیز از به کارگیری یکی به جای دیگری است. تدوین چشم‌انداز برای یک شهر و منطقه درحقیقت به مفهوم ارائه هدفی به شهروندان برای کلیه تلاش‌هایشان و توصیف چیزی است که احتمالاً در آینده به آن نایل خواهند شد. چشم‌انداز، تصویری فراسوی آینده قابل پیش‌بینی فراهم می‌سازد و بازتاب فهم استراتژیک مشترک جامعه از اهداف توسعه خویش است. به طور کلی چشم‌انداز تلاش می‌کند تا به این پرسش جواب دهد. «این شهر یا منطقه توان بالقوه چه چیزی شدن را دارد» (Cities Alliance, 13) به نقل از مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، (۱۳۸۴).

«راهبرد»^۱: به مجموعه خط‌مشی‌های کلی که راه رسیدن به چشم‌انداز را مشخص می‌سازد، راهبرد می‌گویند. به عبارت دیگر راهبرد عبارت است از انتخاب یک مسیر از بین کلیه مسیرهایی که فراروی مدیریت نظام قرار دارد برای حصول به اهداف اصلی. بدین ترتیب راهبرد عبارت است از الگو یا طرحی که اهداف، سیاست‌ها و زنجیره‌های عملیاتی یک سازمان را در قالب یک کل به هم پیوسته با یکدیگر ترکیب می‌کند. تعیین راهبرد یعنی این‌که آنچه ممکن است در آینده روی دهد را پیش بینی کنیم، شرایط احتمالی آینده را مشخص نمائیم و تصمیمی که باید در آن شرایط گرفته شود را برگزینیم. مثلاً: «حفاظت از محیط زیست شهری» و «بهبود و ساماندهی کالبدی شهر تهران» به عنوان راهبردهای تحقق چشم‌انداز «تهران؛ شهری سرسبز و زیبا، شاداب و سرزنده با فضاهای عمومی متنوع و گسترده» تلقی می‌شوند.

«سیاست»^{۲۵}: سیاست‌ها عبارتند از مجموعه تصمیماتی که از سوی نظام مدیریت برای هموارسازی اجرای راهبرد و در راه حصول به اهداف کمی اتخاذ می‌شود. بدین ترتیب سیاست مجموعه‌ای از تدابیر قانونی، فنی، اجرایی و مالی است که اتخاذ آنها تسهیلات لازم جهت تحقق راهبردها را فراهم می‌سازد (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۸۴). مثلاً سیاست «استفاده از انرژی‌ها و فناوری‌های نو برای روشنایی بوستان‌ها»

1- Strategy

2- Policy

3- Program

4- Project

6- Deliverable

۵- تعریف مؤسسه مدیریت پروژه (PMI Project Management Institute)

۴.۳. مفاهیم برنامه

«هدف کمی» (مقصد): عبارت است از شاخص‌هایی

که به صورت ملموس و کمی قابل اندازه‌گیری بوده و برای افق زمانی مشخصی عدد خاصی برای شاخص، به عنوان هدف تعیین می‌شود. اهداف کمی سه کارکرد عمده دارند:

- نمایش نیت بلندمدت مراجع برنامه‌ریزی؛
 - ارائه راهنمایی روشن برای توسعه و ارزیابی سیاست‌ها؛
 - عملکرد به عنوان معیاری برای اندازه‌گیری موفقیت سیاست‌ها و خدمات‌های پیشنهادی
- اهداف کمی در سه زمینه قابل تعریف است: (۱) ستاندها (خروجی‌ها)؛ و (۲) کارایی؛ و (۳) نتایج (پیامدها).

«اهداف کمی در زمینه خروجی‌ها»: عبارتست از کمیت خدمات و محصولات تولید شده؛ مانند کیلومتر راه توسعه شده، مترمربع پیاده رو سنگ‌فرش شده، تعداد پروانه ساختمانی صادر شده، تعداد درخواست پاسخ داده شده و مانند آن‌ها.

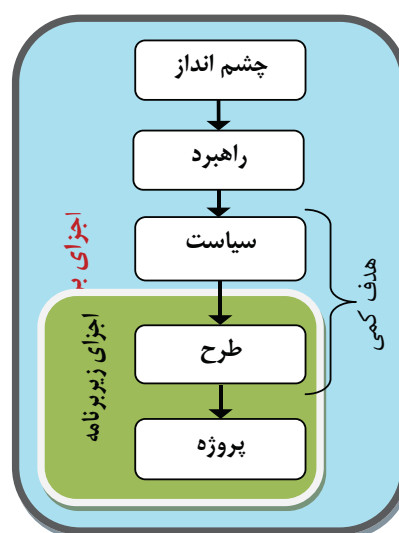
«اهداف کمی در زمینه کارایی»: عبارتست از نسبت ستاندها (خروجی‌ها) به داده‌ها یا نسبت واحدهای محصول نهایی به واحدهای سرمایه‌گذاری صورت گرفته (پول، منابع انسانی، زمان و تجهیزات). اهداف کمی در زمینه کارایی عمدتاً ناظر بر هزینه هر واحد خدمات می‌باشد؛ مانند هزینه جمع‌آوری هر تن زباله، هزینه احداث هر کیلومتر مترو، هزینه پاسخگویی به هر مراجع خدمات آتش‌نشانی، هزینه جا به جایی هر مسافر با اتوبوس، هزینه احداث یک متر مربع فضای سبز، هزینه هر مترمربع رفت و روب معابر، هزینه نگهداری یک متر مربع فضای سبز و مانند آن‌ها.

«اهداف کمی در زمینه نتایج»: ناظر بر پیامدهای کیفی متعاقب هر برنامه و خدمت است. به عبارت دیگر اهداف کمی ناظر بر نتایج عبارتست از نسبت ستاندها به استانداردها. مانند: کاهش در تلفات و صدمات ناشی از آتش‌سوزی.

۵.۳. فرایند برنامه

اجزای فرایند برنامه در سه سطح مراحل^۲، گام‌ها^۳ و اقدامات^۴ پیش‌بینی شده است که کلیت آن در نمودار

«برنامه»: عبارت است از مجموعه‌ای از راهکارها و ساز و کارهای معین برای تحقق چشم‌انداز و راهبردهای تعیین شده توسط مراجع فرادست در بازه زمانی معین و بودجه مشخص. در این نظام نامه، منظور از برنامه، «برنامه میان مدت شهرداری تهران» است. ممکن است سایر معاونت‌ها و واحدهای شهرداری، برنامه‌های بخشی مربوط به خود داشته باشند؛ مانند «برنامه حمل و نقل و ترافیک شهر تهران»، «برنامه توسعه فضاهای فرهنگی شهر تهران» یا «برنامه مدیریت پسماندها در شهر تهران»^۲.



نمودار ۱. ارتباط همپایوند اجزای برنامه؛ ماخذ: نگارندگان



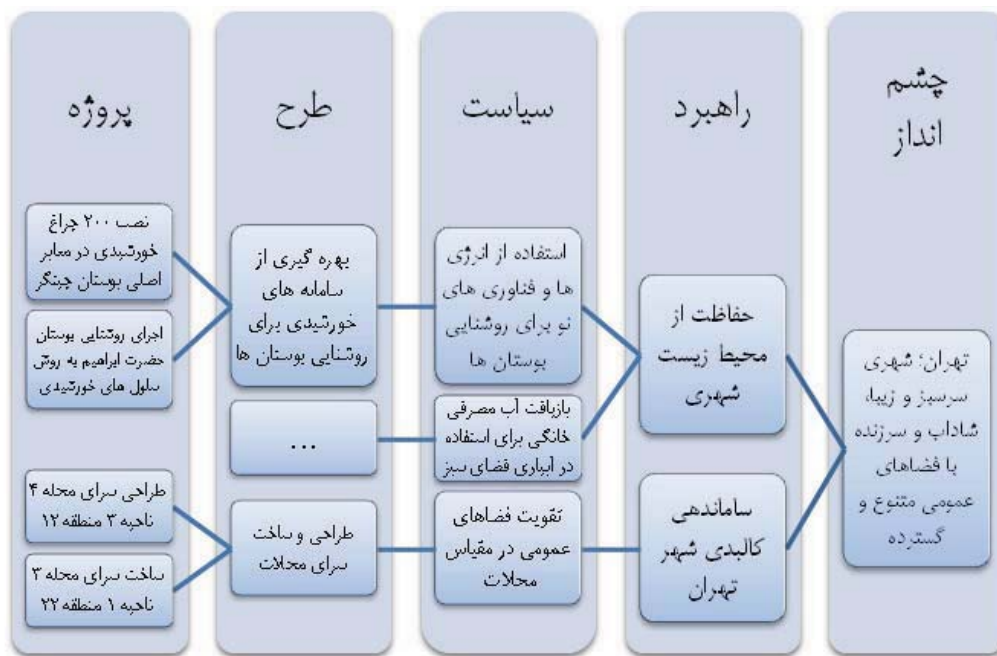
نمودار ۲. سلسله مراتب اجزای برنامه از کلی به جزئی؛ ماخذ: نگارندگان.

۱- برای کسب اطلاعات بیشتر بنگرید به: سبزه پرور، مجید (۱۳۸۹)، «مرجع کاربردی مدیریت پروژه»، انتشارات ترمه، تهران، صص ۲۱ و ۲۵.
2- Plan

۳- مفهوم «برنامه» در این جا متناظر است با سطح سوم برنامه‌ها در مضمون «تعیین سلسله مراتب و فرایند نظام برنامه ریزی و طرح‌های توسعه شهری» شورای اسلامی شهر تهران به شماره ۸۶/۳/۵۹/۳ مورخ ۱۳۸۶/۹/۱۳ تحت عنوان «برنامه عملیاتی دستگاه‌های مسوول در حوزه مدیریتی شهر تهران».

4- Phases

5- Steps



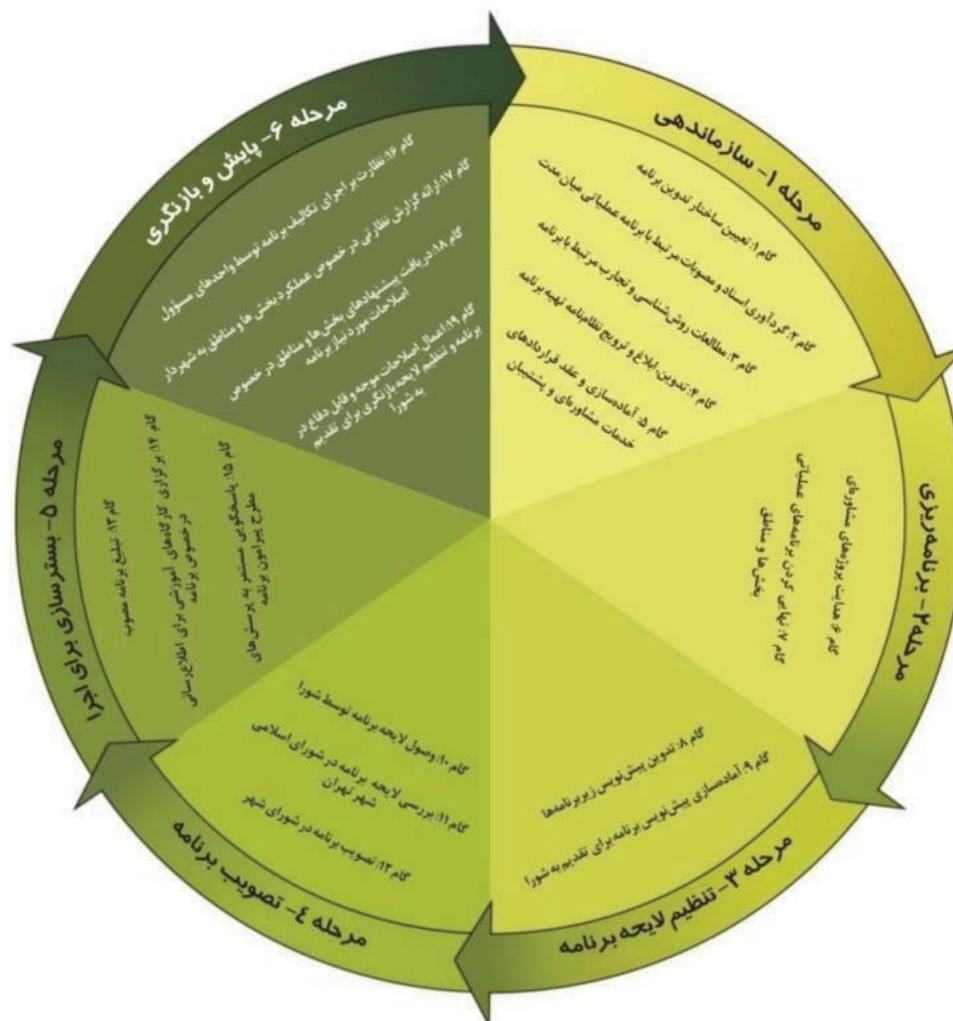
نمودار ۳. نمودار درختی نمونه برای اجزای برنامه

شماره ۵ منعکس گردیده است. همچنین در تدوین برنامه به منظور استانداردسازی اخذ اطلاعات از همه بخش های شهرداری و پرهیز از پراکنده کاری و تسهیل مرحله جمع بندی فرم هایی با عناوین ذیل تکمیل خواهد شد که روند تدوین برنامه را در بخش های مختلف شهرداری میسر خواهد ساخت:

الف) فرم مشخصات پروژه، ب) فرم مشخصات طرح، پ) درختواره چشم انداز تا پروژه، ت) فرم اولویت بندی پروژه ها، ث) لیست پروژه ها به ترتیب اولویت و اعتبار مورد نیاز به تفکیک سالهای برنامه، ج) لیست پروژه های هر یک از طرح ها و کل اعتبار مورد نیاز هر طرح

۴. جمع بندی و نتیجه گیری
در پاسخ به پرسش اول تحقیق می توان گفت وجود برنامه میان مدت شهرداری هم دارای توجیه علمی و هم دارای توجیه قانونی است. از بعد علمی، اتصال برنامه های بلند مدت توسعه شهری (طرح جامع شهر) به برنامه های کوتاه مدت (بودجه های سالانه) امری ضروری است و تجارب جهانی مؤید آن است که نه تنها برنامه های میان مدت در اغلب شهرهای بزرگ جهان، تهیه می شود، بلکه در برخی موارد چندین نوع سند برنامه میان مدت با عناوینی چون برنامه پنج ساله، برنامه مالی پنج ساله، برنامه عملیاتی پنج ساله، برنامه یکپارچه پنج ساله، برنامه راهبردی پنج ساله و از این قبیل در بازه های زمانی معمولاً سه تا پنج ساله تدوین می شود. به عنوان نمونه، در کیپ تاون آفریقای جنوبی، اسناد برنامه ریزی مختلفی با عناوین برنامه یکپارچه توسعه (IDP)، برنامه اجرایی خدمات رسانی و

در فرایند تدوین برنامه، اهداف کمی در سه نوع «خروجی» (output)، «کارایی» (efficiency) و «نتیجه» (output) برای سطوح سیاست و طرح ارائه گردیده و به این ترتیب میزان تحقق اهداف برنامه به طور مرتب قابل اندازه گیری خواهد بود. تعریف اهداف کمی از این لحاظ حائز اهمیت است که مجموعه مدیریت شهری را در قبال عملکرد خود به شهروندان وادار به پاسخگویی صریح، دقیق و شفاف می کند و در ارزیابی عملکرد شهرداری



نمودار ۴. چرخه مراحل و گام‌های برنامه میان مدت شهرداری تهران

رغم تنوع برنامه‌های میان مدت توسعه شهری در سطح شهرهای جهان، اما در اغلب شهرداری‌های بزرگ جهان مفهوم «برنامه سرمایه‌ای شهر»^۲، مفهومی شناخته شده است و جایگاه قانونی دارد. از این رو به نظر می‌رسد که الگوی برنامه سرمایه‌ای شهر - که بیان‌گر پروژه‌های اصلی عمرانی شهر در طی مدت ۵ سال به ترتیب اولویت و اعتبار مورد نیاز و منابع تأمین اعتبار است - الگوی متداول برنامه‌های میان مدت شهرداری‌ها محسوب می‌شود. با توضیحات فوق، فرضیه دوم تحقیق نیز مورد تأیید قرار می‌گیرد. ساختاری که برای برنامه میان مدت شهرداری تهران پیشنهاد شد با توجه به مفاهیم

بودجه (SDBIPs)، بودجه سرمایه‌ای سه ساله و یا در فیلادلفیای امریکا، اسناد مختلفی چون برنامه فیلادلفیا^۱ (شامل ارزشها، مأموریت و اهداف)، برنامه پنج ساله مالی و استراتژیک، برنامه سرمایه‌ای (شش ساله)، برنامه مالی پنج ساله، بودجه سرمایه‌ای ۵ ساله و بودجه هزینه‌ای ۵ ساله تهیه و تدوین می‌شوند. از بعد قانونی نیز مطابق ماده ۱۵ قانون نوسازی شهری (مصوب سال ۱۳۴۷ مجلس شورای ملی) شهرداری‌ها در ایران موظف به تهیه برنامه نوسازی و عمران شهر برای مدت پنج سال هستند. به این ترتیب فرضیه اول تحقیق مورد تأیید قرار می‌گیرد. در پاسخ به پرسش دوم مقاله باید گفت علی

1- Philadelphia Plan

2- Capital Investment Plan

مرتبط با برنامه ریزی راهبردی و ادبیات مورد استفاده در برنامه‌های میان مدت شهرداری‌های جهان و نیز مفاهیم مندرج در طرح جامع شهر تهران (مصوب ۱۳۸۶ شورای عالی شهرسازی و معماری کشور) و نیز تشکیلات اداری و سازمانی شهرداری تهران ارائه گردیده است. در جدول زیر اجزای این الگو به طور خلاصه نمایش داده شده است.

جدول ۲. الگوی پیشنهادی برنامه میان مدت شهرداری تهران

الگوی برنامه میان مدت شهرداری تهران	
مراحل اصلی	۱- سازماندهی؛ ۲- برنامه ریزی؛ ۳- تنظیم لایحه برنامه؛ ۴- تصویب برنامه؛ ۵- بسترسازی برای اجرا؛ ۶- پایش و بازنگری.
سطوح برنامه	۱- چشم انداز؛ ۲- راهبرد؛ ۳- سیاست؛ ۴- طرح؛ ۵- پروژه.
ابزارهای مورد استفاده	۱- برآورد منابع مالی مورد نیاز پروژه‌ها و مراجع تأمین اعتبار آن‌ها؛ ۲- اولویت بندی پروژه‌ها با استفاده از روش ارزیابی چند معیاره؛ ۳- فرم‌های استاندارد تعریف و توجیه پروژه.
خروجی‌ها	۱- پروژه‌های برنامه به تفکیک اولویت و منابع تأمین اعتبار؛ ۲- ارائه درختواره پروژه‌ها، طرح‌ها، سیاست‌ها، راهبردها و چشم‌انداز؛ ۳- تعیین اهداف کمی برای سیاست‌ها و طرح‌ها؛ ۴- ارائه تصویری روشن از جایگاه شهر تهران از نظر شاخص‌های اصلی توسعه در ۵ سال آینده.

منابع و ماخذ

۱. اصغرپور، محمد جواد (۱۳۸۹)، «تصمیم‌گیری‌های چندمعیاره»، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
۲. بیکر، ترز ال (۱۳۷۷). «نحوه انجام تحقیقات اجتماعی»، ترجمه هوشنگ نایبی، انتشارات روش، تهران.
۳. حجتی اشرفی، غلامرضا، (۱۳۸۲)، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، انتشارات کتابخانه گنج دانش، تهران.
۴. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۴)، «مستندات سیاست‌های کلی آمایش سرزمین»، دفتر اول.
۵. سبزه پرور، مجید (۱۳۸۹)، «مرجع کاربردی مدیریت پروژه»، انتشارات ترمه، تهران.
۶. شورای شهر تهران (۱۳۸۹) سیاست‌های تدوین بودجه سال ۱۳۹۰ شهرداری تهران، مصوب شورای شهر تهران در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۱۴.
۷. گل کار، کورش (۱۳۸۴)، «چشم انداز شهر/محلّه؛ پیشنهاد یک چارچوب مفهومی برای صورت بندی بیانیه چشم انداز»، فصلنامه هنرهای زیبا، شماره ۲۴.
۸. مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور (۱۳۷۹) «دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه عملیات نوسازی، عمران و توسعه شهر (برنامه میان مدت عمرانی شهرداری)»
۹. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۸۴)،

al for Massachusetts Communities Prepared by the Municipal Data Management and Technical Assistance Bureau, March 1997.

17. North Dakota Planning Association (2005) Capital improvement Plan, In North Dakota Planning Handbook, www.ndplanning.org/HandBook/ChapterVIII.pdf

18. SMRPC(Southern Maine Regional Planning Commission)(2003), Article 3 – Definitions, available at: www.smrpc.org/landuse/subord/New%20Subdivision%20Model%202006%20-%20Ord%20Language%20in%20Word/Art3.doc

19. The City of New York (2009) Ten-Year Capital Strategy; Fiscal Years 2010-2019, www.nyc.gov/html/omb/downloads/pdf/typ5_09.pdf.

20. Toronto Urban Development Services (2002) Toronto Official Plan, www.toronto.ca/planning/official_plan/pdf...5/chapters1_5_oct2009.pdf

21. TOWN OF ALFRED (2002) COMPREHENSIVE PLAN, VOLUME 3: CAPITAL INVESTMENT, available at: <http://www.alfredme.us/vertical/Sites/%7BF7D217F1-C1DB-41C4-BED2-EDDDBC2B9FD2%7D/uploads/%7BE3F371F0-2578-43B2-A4E2-EB02B2E015DD%7D.PDF> PLAN

22. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2007), “Financial Management for Local Government; Volume 3: Managing the Capital Investment

» طرح بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان‌شهر تهران»، مجری طرح: شرکت خدمات مدیریت ایرانیان.

۱۰. منصور، جهانگیر، (۱۳۸۳)، قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، نشر دیدار، تهران.

11. CNSIS (Canada-Nova Scotia Infrastructure Secretariat)(2011) Capital Investment Plan (CIP), available at: <http://www.nsinfrastructure.ca/pages/Capital-Investment-Plan.aspx>

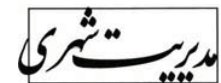
12. Conway, Francis J. and Purdy, Bruce (1999) Romania: Capital Investment Planning: A Self Study Guide, East European Regional Housing Sector Assistance Project, Prepared for U.S. Agency for International Development, THE URBAN INSTITUTE, Available in: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACJ700.pdf.

13. European Road Safety Observatory (2006) Quantitative road safety targets, retrieved February 13, 2008 available at www.erso.eu

14. MACA (Department of Municipal and Community Affairs), (2010) The Capital Planning Process, ww.maca.gov.nt.ca/toolkit/infrastructure_plan

15. Miller, Geraldj, (2006), “Incentives, Certification an Targets in Performance Budgeting”, Rutgers University

16. Municipal Data Management and Technical Assistance Bureau (1997) Developing a Capital Improvements Program; A Manu-



فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۲ پاییز ۹۲
No.32 Autumn 2013

Plan”, Earthscan, London. ISBN: 978-1-84407-402-0



فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۲ پاییز ۹۲
No.32 Autumn 2013

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری

Urban Management

شماره ۳۲ پاییز ۹۲

No.32 Autumn 2013

■ ۴۰ ■