



برنامه عملیاتی میان مدت سرمایه ای شهرداری ها؛ حلقه حقوقی برنامه های توسعه شهری در ایران^۱

سید منان هاشمی^۲، حبیب الله طاهر خانی^۳، هادی سعیدی رضوانی^۴، میثم بصیرت^۵
hataherkhan@yahoo.com
hadisaeedi@ut.ac.ir
mbasirat@ut.ac.ir

چکیده

ارتباط هم پیوند برنامه های بلندمدت توسعه شهری (که مهم ترین آن ها سند طرح جامع شهر می باشد) با برنامه کوتاه مدت شهرداری (= بودجه سالانه) موضوعی است که در کشور ما کمتر به آن پرداخته شده است و همین امر موجب گردیده که طرح های توسعه شهری، به بین چشم انداز و راهبردهای توسعه شهری بپردازند و بودجه های سالانه شهرداری ها، پروژه هایی را تعریف نمایند که یا ارتباط وثیقی با احکام و رهنمودهای طرح های بلند مدت ندارند یا ارتباط آن ها مبهم است در مقاله حاضر تلاش می شود با مرور و بازخوانی تجارب سایر شهرداری های جهان در زمینه تهیه برنامه هلی میان مدت توسعه شهری و آسیب شناسی روندهای موجود در ایران به رهنمودهایی برای پیاده سازی الگوی «برنامه میان مدت شهرداری با رویکرد سرمایه ای در ایران» نائل شویم. الگوی برنامه سرطیهای شهر، برنامه ای چند ساله (معمولاً ۵ ساله) است که به ارائه پروژه های سرمایه ای (عمرانی)، اولویت این پروژه ها، برنامه زمان بندی اجرایی، هزینه های سالیانه آن ها و روش های پیشنهادی تأمین مالی آن ها می پردازد. این برنامه لازم است هر سال مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته و بودجه سالانه بر پایه آن ارائه گردد.

واژه کلیدی: برنامه سرمایه ای شهر، برنامه عملیاتی میان مدت شهرداری ها، قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷)

^۱ این مقاله مبتنی بر یافته ها و نتایج مطالعات تدوین «نظام نامه برنامه عملیاتی شهرداری تهران» است که در سال ۱۳۸۹ توسط نویسندگان مقاله برای «مجله نوبت برنامه ریزی و توسعه شهری شهرداری تهران» انجام شده است.

^۲ پژوهشگر دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

^۳ کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه ای، دانشکده شهید بهشتی، تهران، ایران

^۴ پژوهشگر دوره دکتری شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران

^۵ پژوهشگر دوره دکتری شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران





۱. مقدمه

برنامه‌های میان مدت شهری، 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. بررسی و مرور تجارب جهانی در این زمینه، حاکی از اهمیت تدوین برنامه سرمایه ای شهر^۱ (CIP) ۶، به عنوان مهم‌ترین برنامه میان مدت شهر و شهرداری است.

مقاله حاضر تلاش می‌نماید، به پرسش‌های اساسی زیر پاسخ دهد:

۱. مفهوم، اهمیت و کاربرد برنامه سرمایه ای شهر چیست؟

۲. چرا تهیه برنامه عملیاتی میان مدت شهرداری‌ها، با رویکرد تدوین برنامه سرمایه ای در شهرداری‌های ایران

ضرورت دارد؟

مقاله حاضر پس از مرور ابعاد نظری موضوع، به تجارب جهان و ایران در حوزه تدوین برنامه عملیاتی میان مدت شهرداری‌ها اشاره می‌نماید و ضمن آسیب شناسی گذرای شرایط شهرداری‌های ایران در این حوزه، به ارائه پیشنهاداتی در این حوزه می‌پردازد.

در مطالعه حاضر را در بخش مبانی نظری و تجارب ایران و جهان، از روش تحلیل داده‌های ثانویه^۱ و تحقیق اسنادی استفاده شده است.

۲- فرایند تدوین برنامه عملیاتی میان مدت سرمایه ای شهرداری‌ها

در منابع مختلف، فرایندها و چارچوب‌های متنوع اما مشابهی در حوزه تدوین برنامه سرمایه ای ارائه و تدوین شده است. در یک چارچوب کلی، تدوین یک برنامه سرمایه ای از چارچوب کلی زیر تبعیت می‌کند (Conway and Purdy, ۱۹۹۹):

- گام ۱: آغاز به کار فرایند برنامه سرمایه‌ای، شامل طراحی فرایند برنامه سرمایه‌ای و تدوین سیاست‌های برنامه سرمایه‌ای
- گام ۲: شناسایی پروژه‌های محتمل برنامه سرمایه ای شامل: ۱-سنجش تقاضا کنونی و آتی برای خدمات، ۲- سنجش سایر نیازهای سرمایه‌ای و ۳- مرور پروژه‌هایی که قبلاً به تصویب رسیده است
- گام ۳: شناسایی تمامی منابع تأمین مالی بالقوه برای برنامه
- گام ۴: رتبه بندی و اولویت بندی پروژه‌ها شامل: ۱- روش شناسی، ۲- فرایند اولویت بندی و ۳- آماده سازی و تهیه برنامه سرمایه‌ای چندساله
- گام ۵: فرایند نظارت

^۱ Capital investment plan





در سطح حکومت‌های محلی ایالت ماساچوست آمریکا نیز فرآیندی در ده گام به شرح کادر نوشت شماره ۱ پیگیری می‌شود:

- کادر نوشت شماره ۱: فرایند تهیه برنامه سرمایه‌ای در ایالت ماساچوست (آمریکا)
- در ایالت ماساچوست آمریکا، CIP در قالب برنامه بهسازی سرمایه‌ای متداول و دارای جایگاه قانونی است. بر اساس نظام نامه تهیه CIP که برای اجرا در سطوح محلی ایالت ماساچوست تهیه شده است، گام‌های زیر در تهیه این برنامه پیش بینی شده است:
- گام یکم: تصویب آیین نامه و انتصاب کمیته تدوین CIP
 - گام دوم: تهیه فهرست امکانات و تسهیلات شهری موجود
 - گام سوم: تعیین وضعیت پروژه های مصوب پیشین
 - گام چهارم: ارزیابی ظرفیت مالی شهر
 - گام پنجم: استعلام، تدوین و ارزیابی درخواست‌های پروژه
 - گام ششم: شناسایی اولویت پروژه
 - گام هفتم: تدوین طرح تأمین مالی CIP
 - گام هشتم: تصویب برنامه (CIP)
 - گام نهم: نظارت بر پروژه های مصوب
 - گام دهم: به روز آوری برنامه بهسازی سرمایه‌ای
- منبع: (Municipal Data Management and Technical Assistance Bureau , ۱۹۹۷)

در یکی از جامع‌ترین چارچوب‌های ارائه شده در زمینه تدوین برنامه سرمایه‌ای شهر (CIP)، می‌توان به الگوی مرکز اسکان بشر ملل متحد (UN-Habitat)، اشاره کرد که در آن مراحل^{۱۱} و گام‌های^{۱۱} مندرج در نمودار و جدول زیر پیش بینی شده است:





جدول شماره ۱: پیرامون مراحل و گام های برنامه سرمایه های شهری (الگوی مرکز اسکان بشهر ملل متحد)

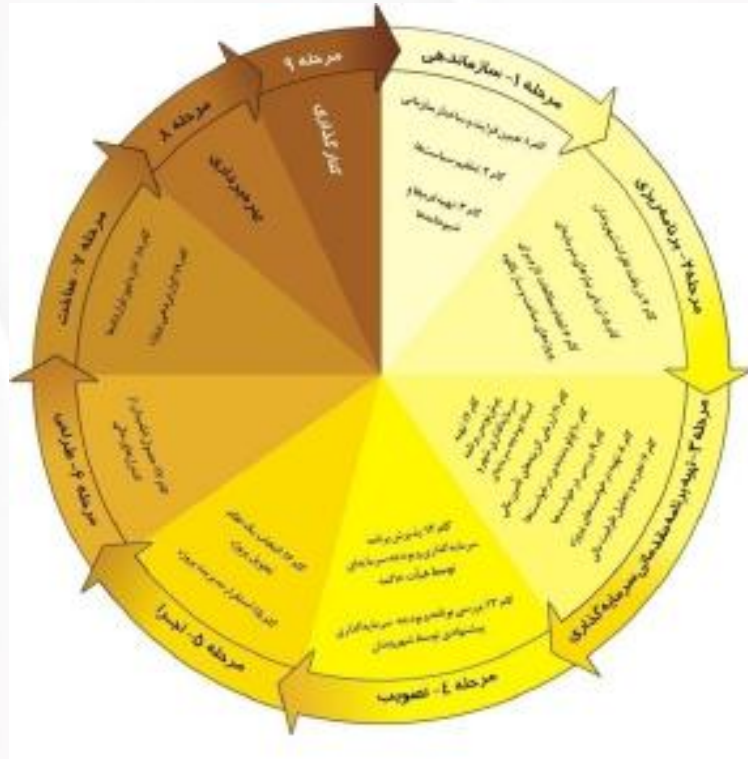
مراحل	گام ها
مرحله ۱: استراتژی ها	گام ۱: تمیق فرایند و ساختن سازمانی
	گام ۲: تنظیم سیاستها
	گام ۳: تهیه فرجه ها و شیوه نامه ها
مرحله ۲: برنامه ریزی	گام ۴: دریافت نظرات شهروندان
	گام ۵: ارزیابی نیازهای سرمایه ای
	گام ۶: انجام مطالعات لازم برای پروژه های ساخت و ساز باقوه
	گام ۷: تجزیه و تحلیل ظرفیت مالی
مرحله ۳: تهیه برنامه های سرمایه گذاری	گام ۸: تهیه درخواست های پروژه
	گام ۹: بررسی درخواست های پروژه های سرمایه گذاری
	گام ۱۰: اولویت بندی درخواست های پروژه
	گام ۱۱: ارزیابی گزینه های تامین مالی
	گام ۱۲: تهیه پیش نویس برنامه سرمایه گذاری شهر و اسناد بودجه سرمایه ای
مرحله ۴: استواری	گام ۱۳: بررسی برنامه و بودجه سرمایه گذاری پیشنهادی توسط شهروندان
	گام ۱۴: پذیرش برنامه سرمایه گذاری و بودجه سرمایه ای توسط هیأت حاکم
مرحله ۵: اجرا	گام ۱۵: استقرار مدیریت پروژه
مرحله ۶: نظارت	گام ۱۶: انتخاب یک نظام تحویل پروژه
	گام ۱۷: حصول اطمینان از کنترل های مالی
مرحله ۷: ماندگاری	گام ۱۸: اداره امور قراردادها
	گام ۱۹: گزارش دهی پروژه
مرحله ۸: پیرو برداری	
مرحله ۹: کلان کاری	

منبع: (UN-Habitat, ۲۰۰۷).





نمودار شماره ۱، نمایش شماتیک چرخه مراحل و گام‌های برنامه سرمایه‌ای شهر



منبع: (UN-Habitat, ۲۰۰۷).

۳- پیشینه و تجارب موضوع در ایران و جهان ۳-۱ تجارب جهانی

مرور گذرا بر عناوین طرح‌ها و برنامه‌های مشابه در سطح شهرهای دیگر کشورهای جهان از قبیل برنامه پنج ساله (۵-Year Plan)، برنامه مالی پنج ساله (Five Year Financial Plan)، برنامه عملیاتی پنج ساله (Five-Year Action Plan)، برنامه یکپارچه پنج ساله (Five-Year Consolidated Plan)، برنامه راهبردی پنج ساله (Five Year Strategic Plan)، برنامه کسب و کار پنج ساله (Five Year Business Plan) و از این قبیل، نشانگر به رسمیت شناخته شدن موضوع برنامه ریزی میان مدت در سطح حکومت محلی در سایر کشورها است، اگرچه با توجه به تنوع نظام‌های برنامه ریزی و سیستم‌های حکمروایی محلی، تفاوت و تنوع قابل توجهی در این زمینه دیده می‌شود. در این نوشتار با مرور گذرای تعدادی از شهرهای جهان، وجود یا عدم وجود چنین سیستمی در نظام برنامه ریزی این شهرها مورد بررسی قرار گرفت که منجر به تدوین سیاهه اولیه ای از شهرهای برخوردار از برنامه عملیاتی





میلن مدت مدیریت شهری شد. در گام بعدی و پس از انتخاب پنج کلان شهر نمونه کیپ تلون (آفریقای جنوبی)، فیلادلفیا (ایالات متحده)، تورنتو (کانادا)، نیویورک (ایالات متحده) و لندن (انگلستان)، تلاش شد تا ضمن شناسایی برنامه های عملیاتی میان مدت توسعه شهری در این نمونه ها، ساختار و سلسله مراتب برنامه های میان مدت شهر و مدیریت شهری در هر یک از نمونه ها، محتوا، ماهیت و فرآیندهای تهیه و تصویب این طرح ها و برنامه ها در حدود بضاعت اطلاعات موجود مورد بررسی قرار گیرد. مهم ترین یافته های این بررسی را می توان به شرح جدول شماره ۲ ارائه نمود:

جدول شماره ۲: جمع بندی تجارب پنج کلانشهر نمونه در ارتباط با نظام تدوین برنامه عملیاتی میان مدت

ردیف	نام شهر	مهم ترین اسناد	تاریخ اسناد
۱	فیلادلفیا	<ul style="list-style-type: none"> - Philadelphia Plan شامل ارزش ها، مأموریت و اهداف - برنامه پنج ساله مالی و استراتژیک - برنامه سرمایه ای (شش ساله) - برنامه مالی پنج ساله - بودجه سرمایه ای ۵ ساله - بودجه هزینه ای ۵ ساله 	<ul style="list-style-type: none"> - ایجاد دفتر برنامه سرمایه ای (CPO) - جایگاه قانونی برنامه پنج ساله در قانون نهاد همکاری های بین دولتی پنسیلوانیا - ایجاد سیستم بودجه سرمایه ای (CBS)
۲	تورنتو	<ul style="list-style-type: none"> - طرح استراتژیک شورای تورنتو - طرح رسمی تورنتو به عنوان طرح راهبردی کلان توسعه شهر (سی ساله) - برنامه مالی بلند مدت - گزارش مالی سالانه - بودجه سالانه - برنامه و بودجه سرمایه ای ده ساله 	<ul style="list-style-type: none"> - نقش شورای تورنتو و تشریح مساعی آن در تهیه اسناد فوق
۲	نیویورک	<ul style="list-style-type: none"> - استراتژی سرمایه ای ده ساله - بودجه سرمایه ای - برنامه تعهدات سرمایه ای - پنج ساله - برنامه مالی - پنج ساله - گزارش های ملی سالانه 	<ul style="list-style-type: none"> - تکلیف قانونی مندرج در منشور قانونی شهر (City Charter) - دفتر مدیریت و بودجه نیویورک OMB - نقش دپارتمان برنامه ریزی شهری نیویورک در تهیه اسناد فوق - تعدد دوره های بروز رسانی و انتشار هر یک از اسناد
۴	لندن	<ul style="list-style-type: none"> - استراتژی های شهردار - سند راهبردی مشترک شهردار و پارلمان لندن - برنامه هزینه کرد سرمایه ای شهردار لندن 	<ul style="list-style-type: none"> - برخورداری از اسناد استراتژیک مختلف در موضوعات متنوع و متعدد
۵	کیپ تلون	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه یکپارچه توسعه (IDP) - برنامه اجرایی خدمات رسانی و بودجه (SDBIPs) - بودجه سالانه - بودجه سرمایه ای سه ساله - طرح کسب و کار واحدهای تابعه 	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه یکپارچه توسعه کیپ تلون که بر پایه قانون نظام شهرداری های ۲۰۰۰ اولویت های راهبردی و بودجه ای شهر - ساختار نسبتاً منسجم ازباز آرای و ایجاد ارتباط میان اسناد مختلف برنامه ریزی مالی و توسعه شهری در کنار یکدیگر

منبع: نگارندگان





یافته های حاصل از بررسی تجارب جهانی در زمینه تهیه برنامه های عملیاتی میان مدت شهرداری ها به شرح زیر قابل ارائه است:

۱) برنامه های میان مدت؛ بخشی از چارچوب کلان برنامه ریزی و مدیریت شهرها محسوب می شوند که به عنوان ابزاری برای پیوند میان برنامه های بلند مدت (طرح های توسعه شهری و برنامه های راهبردی) با بودجه های سالانه مورد استفاده قرار می گیرند. فقدان این سطح از نظام برنامه ریزی به معنی قطع ارتباط سطوح برنامه ریزی بلند مدت و کوتاه مدت (سالانه) قابل تلقی است.

۲) اتصال با برنامه مالی بلند مدت شهرها از یکسو و بودجه سرمایه ای (Capital Budget) سالیانه از سوی دیگر یکی از ویژگی های این گونه طرح ها است. به بیان دیگر، برنامه های فوق، دارای کارکرد ایجاد پیوند میان برنامه بلند مدت شهرها (از قبیل طرح های کاربری زمین، برنامه های استراتژیک یا راهبردی شهر و ...) با برنامه های سالانه و به ویژه بودجه سالیانه هستند.

۳) اهمیت ایجاد سیستم های گزارش دهی سالیانه (به ویژه به منظور ارزیابی تحقق اهداف CIP) یکی از موضوعات دیگری است که باید مورد توجه قرار گیرد. بدان معنا که به نظر نمی رسد صرف وجود برنامه های میان مدت بدون وجود روش های کنترل عملکرد مبتنی بر اهداف کمی بتواند نتایج درخوری در سیستم مدیریت شهری به همراه آورد.

۴) پیش بینی دوره های بازنگری سالیانه و ارائه ویرایش جدید در فصل بودجه یکی از مواردی است که باید در فرآیند برنامه ریزی و اجرای برنامه های میان مدت مورد توجه قرار گیرد این موضوع سبب خواهد شد که با توجه به سطح تحقق اهداف برنامه میان مدت، امکان پیش بینی چارچوب هایی برخوردار از کارآمدی بیشتر و اهداف دقیق تر در آن ممکن گردد.

۵) اگرچه تمرکز این گونه برنامه ها عمدتاً در محور برنامه سرمایه ای CIP است اما وجود تجاری از تهیه برنامه میانه مدت در قالب برنامه راهبردی شهر و شهرداری نشان دهنده این موضوع است که صرف تهیه برنامه میان مدت شهر در قالب CIP به عنوان برنامه راهبردی میان مدت شهرداری کافی نخواهد بود. چرا که همواره مدیریت شهری به چارچوبی از اهداف استراتژیک میان مدت خود نیز نیاز دارد که بر اساس مجموعه ای از شاخص ها و فراتر از موضوع سرمایه گذاری تدوین گردد. از این رو ضروری است تا برنامه ریزی میان مدت شهر در قالب چارچوب ها و عناوین متنوع دیگری نیز پیگیری شود.





۲-۲-۲- تجارب ایران در تدوین برنامه عملیاتی میان مدت شهرداری‌ها

۳-۱- دستورالعمل وزارت کشور دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه فرسازي عمران و توسعه شهر (برنامه میان مدت عمرانی شهرداری)

در سال ۱۳۷۹ دستورالعمل 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 دستورالعمل فوق، هنوز نسبت به تهیه این برنامه اقدامی ننموده‌اند با این حال چندین تجربه مبتنی بر این دستورالعمل در کشور وجود دارد.

بررسی متن دستورالعمل فوق نشان می‌دهد، مفاهیم اصلی مورد کاربرد این دستورالعمل شامل ۱. هدف، ۲. استراتژی، ۳. سیلست، 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 جمع‌آوری و پردازش پیشنهادهای معلونتها 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 کمیته‌های برنامه ریزی به وجود آیند تا برنامه ریزی از پشتوانه مطالعاتی لازم برخوردار باشد (مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹)». در این دستورالعمل فرآیند تدوین برنامه میان مدت در شهرداری‌ها، در ده مرحله و مطابق با کادر نوشت شماره ۲ تنظیم شده است:»

کادر نوشت شماره ۱: فرآیند برنامه ریزی میان مدت در شهرداری‌ها مطابق با دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه نوسازی، عمران و توسعه شهر (برنامه میان مدت عمرانی شهرداری) - ۱۳۷۹

شناسایی وضع موجود: در اولین مرحله فرآیند برنامه ریزی، ضروری است نسبت به وضعیت کونی اقصای، اجتماعی، کالبدی و ... شهر یک شناخت اجمالی بدست آید تا بتوان برای سال افق برنامه (پنج سال بعد) با توجه به وضعیت کونی و طرح‌های توسعه در دست اجرا شهر، پیش‌بینی‌های لازم به عمل آید. علاوه بر این در این مرحله توان شهرداری از نظر تأمین منابع درآمد و روند هزینه‌های جاری طی پنج سال آینده مورد بررسی قرار می‌گیرد. پیش‌بینی درآمد به تفکیک منابع مختلف در طول برنامه در قالب جدول شماره ۱ این دستورالعمل به عمل می‌آید. پیشنهاد می‌شود برای پیش‌بینی درآمد در صورت وجود امکانات و اطلاعات لازم با استفاده از جدول تفصیلی پیوست برآورد لرقام حقیق شود.

و تکیه بر اعتبارات عمرانی پنج ساله: بر اساس سهم اعتبارات جاری و عمرانی از درآمدهای مختلف، منبع تأمین اعتبار عمرانی تعیین و به زیر برنامه و طرح‌های مختلف اختصاص می‌یابد.

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

تعیین لتراترانی اصلی برنامه میان مدت شهرداری: در مرحله تعیین استراتژی خط مشی یا خط مشی‌های کلی که هدف‌های نهایی برنامه را تحقق می‌بخشد تعیین می‌گردد. به عنوان مثال اصلاح ساختار اداری شهرداری یا تأمین منابع مالی جدید برای شهرداری را می‌توان نمونه‌ای از استراتژی‌های اصلی شهرداری دانست.





تعیین اهداف کلی زیر برنامه های سند 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 تأسیسات حفاظتی شهری، بهبود محیط شهری، ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری، هدایت و دفع آب های سطحی داخل شهری، ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، فرهنگی و توریستی و ایجاد تأسیسات درآمدزا

در مرحله پنجم، اهداف کلی هر یک از این زیر برنامه ها بر مبنای هدف یا اهداف نهایی برنامه تعیین می شود. به عنوان مثال، تقویت حمل و نقل عمومی درون شهری هدف کلی زیر برنامه بهبود عبور و مرور شهری به شمار می رود.

تعیین سیاست های برنامه های سند شهرداری در این مرحله سیاست هایی که اتخاذ آن ها موجب تسهیل 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 های سند شهرداری اهداف کمی یا اهداف قابل اندازه گیری، بر مبنای اهداف کلی و سیاست ها 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 بلقفل 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 های سند شهرداری در این مرحله طرح های مورد نظر در هر زیر برنامه مشخص می شود.

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

تصویب پس از تهیه برنامه زمان بندی اجرا، 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 اجرا 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 فهرستوار 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 پروژه ها در نظر گرفته نشده است.
۳. دامنه منابع تأمین مالی پروژه ها بسیار محدود فرض شده و دسترسی به بازارهای مالی برای تأمین مالی پروژه های 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 درآمدزا) 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 در سه زیر برنامه فوق از واژه «تأسیسات» استفاده شده است. به نظر می‌رسد سه زیر برنامه «ایجاد سایر تأسیسات حفاظتی شهری»، «ایجاد تأسیسات و تسهیلات شهری»، «هدایت و دفع آب‌های سطحی داخل شهری» قابل ادغام هستند.

۳-۳- برنامه میان مدت شهرداری اصفهان

شهرداری اصفهان تا کنون سه برنامه پنج ساله تهیه کرده است که عبارتند از:

- برنامه پنج ساله اول شهرداری اصفهان با عنوان «اصفهان + ۲۲» برای سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۹
 - برنامه پنج ساله دوم شهرداری اصفهان با عنوان «اصفهان ۸۵» برای سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴
 - برنامه پنج ساله سوم شهرداری اصفهان با عنوان «اصفهان ۹۰» برای سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۹
- برنامه‌های فوق، عمدتاً متناسب با دستورالعمل وزارت کشور تهیه شده و نهایتاً پروژه‌هایی برای ۵ سال برنامه پیشنهاد داده است.

به عنوان نمونه، برنامه اصفهان ۸۵ در ۱۰ سرفصل به شرح زیر ارائه شده است:

۱. نوسازی و بهسازی بافت قدیم و احیاء بافت تاریخی شهر
۲. توسعه پایدار شهر
۳. حفاظت و احیاء محیط زیست و بهبود محیط شهری
۴. ارتقاء سطح فرهنگی و نهادینه کردن حقوق شهروندان
۵. توسعه صنعت گردشگری و ارتباطات بین‌الملل
۶. مدیریت و بهبود شبکه عبور و مرور شهری
۷. ساماندهی و توسعه ناوگان حمل و نقل شهری
۸. گسترش خلعات و فضاهای ورزشی
۹. توسعه تسهیلات و تجهیزات شهری
۱۰. بهینه سازی ساختار اداری و بهبود روش‌ها

به این ترتیب در برنامه اصفهان ۸۵، معادل ۸۲ طرح و ۷۴۷ پروژه تعریف شده است.^۷

برنامه اصفهان ۹۰ نیز از فرآیند و الگوی تهیه زیر تبعیت کرده است: ۱. ارزیابی عملکرد برنامه‌های گذشته: اصفهان+۲۲ و اصفهان ۸۵، ۲. سازمان اجرایی تهیه برنامه (شورای عالی برنامه ریزی، کمیته های تخصصی و تلفیق، زیر کمیته های تخصصی)، ۳. تعیین اهداف و سیلست گذاری کلان، ۴. ارائه طرح‌های اجرایی، ۵. تعریف پروژه‌های عملیاتی، ۶. مستند سازی. این الگو منجر به انجام ۲۰ مرحله فعالیت به شرح جدول آتی شده است:





جدول شماره ۲: فعالیت‌های مرتبط با تهیه برنامه اصفهان ۹۰

ردیف	عنوان فعالیت	ردیف	عنوان فعالیت
۱۱	تصویب اهداف کلان برنامه به تعداد ۸ عدد	۱	راه اندازی کمیته برنامه ریزی اصفهان ۹۰ در مدیریت برنامه ریزی پژوهش
۱۲	پیشنهاد اهداف میانی برنامه به تعداد ۱۲۶ عدد	۲	ارزیابی عملکرد برنامه پنج ساله نوم «اصفهان ۸۵»
۱۳	تصویب اهداف میانی برنامه به تعداد ۳۷ عدد	۳	تهیه پیش نویس نظام برنامه «اصفهان ۹۰»
۱۴	تعیین اعتبار کل برنامه به میزان ۱۷,۰۲۵ میلیارد ریال	۴	نظر سنجی از مدیران و کارشناسان شهرداری
۱۵	پیشنهاد طرح‌های برنامه به تعداد ۳۳۳ عدد	۵	نظر سنجی از ارگان‌ها و متخصصین شهر
۱۶	تصویب طرح‌های برنامه به تعداد ۱۶۶ عدد	۶	استخراج موارد مرتبط با شهرداری‌ها از اسناد فرا دستی
۱۷	مشخص کردن ساختار درختی برنامه (مشخص کردن ارتباط بین اهداف عالی، اهداف میانی، طرح‌ها)	۷	تعیین و شروع به کار شورای عالی برنامه ریزی
۱۸	پیشنهاد ۲۷۵۳ پروژه توسط کمیته‌های تخصصی	۸	تصویب نظام نامه برنامه اصفهان ۹۰ توسط شورای عالی برنامه ریزی
۱۹	تهیه نظام نامه کنترل بر برنامه	۹	تعیین و شروع به کار کمیته‌های تخصصی برنامه توسط شورای عالی برنامه ریزی
۲۰	تهیه برنامه در ۴ جلد و تقدیم به شورای اسلامی شهر	۱۰	پیشنهاد اهداف کلان به تعداد ۱۷ عدد

۳-۳- برنامه پنج ساله شهرداری تهران

برنامه پنج ساله شهرداری تهران (۱۳۹۲-۱۳۸۸)، در قالب یک ماده واحده و چهارده تبصره، در سال ۱۳۸۸ به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسید. این برنامه، تلاش می‌کند تا اجرایی شدن چشم انداز طرح جامع تهران (۱۳۸۶) و راهبردهای هفده گانه آن را پیگیری نماید. از این رو، این برنامه تلاش نموده است تا ذیل هر یک از راهبردهای مزبور، اقدام به معرفی مجموعه‌ای از برنامه‌ها و طرح‌های موضعی و موضوعی نماید. آسیب شناسی برنامه ۵ ساله مصوب کنونی تهران حاکی از موارد زیر است:

- عدم تطابق برنامه تهیه شده با دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه عملیات نوسازی، عمران و توسعه شهر (برنامه میان مدت عمرانی شهرداری) ابلاغی وزارت کشور
- عدم پیشنهاد طرح و پروژه برای توسعه شهر در ۵ سال آتی با توجه به اهداف کلان شهر
- عدم برخورداری از ویژگی زمانی و ارائه زمان بندی دقیق و روشن برای برنامه های تکلیفی زمان بندی
- بی توجهی برنامه به نحوه تأمین مالی برنامه های پیشنهادی و میزان نیاز به اعتبارات داخلی شهرداری و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه نیاز برای اجرای برنامه
- عدم تعیین سهم سرمایه گذاری بخش خصوصی در اجرای برنامه





- کلی بودن برخی از احکام برنامه و ماهیت راهبردی آن‌ها (از این رو نمی‌توانند به عنوان خروجی برنامه پنج ساله قلمداد شوند).

- فقدان توجه به اهداف کمی (Quantitative Targets) که امکان ارزیابی عملکرد در ساله ای اجرای برنامه را غیر ممکن می‌سازد.

شاید همین نکات باشد که شهرداری تهران را مطابق با بند «ر» برنامه پنج ساله شهرداری تهران (مصوب شورای اسلامی شهر تهران در سال ۱۳۸۸) مجدداً موظف به تهیه برنامه ۵ ساله کلیه واحدهای اجرایی و مناطق شهری تهران و ارائه آن به شورای اسلامی شهر تهران جهت تصویب نموده است. ضمن آنکه تبصره ۳۸ بودجه سال ۱۳۹۰ شهرداری نیز شهرداری تهران را موظف به اقدام در زمینه «تهیه برنامه عملیاتی شهرداری شامل اهداف کمی، سیاست‌ها و اقدامات لاسی در سطوح مرکزی، منطقه ای، ناحیه ای و محله ای» نموده است که حاکی از خلأهای موجود در برنامه تدوین شده پیشین است

۴- جمع بندی و نتیجه گیری

مفاهیم مرتبط با برنامه میان مدت شهرداری‌ها، دارای تنوع قابل توجهی هستند. به نظر می‌رسد علت این امر را باید در تفاوت‌ها در محیط سیاسی و قانونی کشورهای مختلف و نیز تفاوت‌ها در شیوه‌های اداره امور محلی و بودجه ریزی بخش عمومی جستجو کرد. از این رو ضروری است بر پایه انتظارات موجود از برنامه عملیاتی شهرداری‌ها، به سراغ نزدیک‌ترین و روشن‌ترین مفهوم موجود رفت. این مفهوم را باید در الگوی برنامه سرمایه ای شهر (CIP) جستجو کرد که به طور خلاصه می‌توان آن را برنامه ای چند ساله (معمولاً پنج ساله) دانست که به ارائه پروژه های سرمایه گذاری، اولویت‌های آن‌ها، برنامه زمان بندی اجرایی، هزینه های سالیانه‌شان و روش‌های پیشنهادی تأمین مالی آن‌ها می‌پردازد. این برنامه لازم است تا هر سال مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته و بودجه سالانه بر پایه آن ارائه گردد. بدین ترتیب مهم‌ترین ضرورت‌های تدوین برنامه عملیاتی میان مدت شهرداری‌ها در ایران را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود

- امکان پذیر نمودن استقرار رویکرد واقعی بودجه ریزی عملکردی (performance budgeting) در شهرداری‌ها
- انتظام بخشی به کلیه فعالیت‌های شهرداری‌ها اعم از سرمایه ای و هزینه ای
- ایجاد پیوند میان طرح توسعه شهری (به ویژه طرح‌های جامع و تفصیلی) و بودجه های سنواتی
- پیگیری اجرای پروژه های عمرانی یا سرمایه ای شهر بر پایه اولویت‌های اصلی شهر و ترجیحات شهروندان آن
- تبیین ساز و کارهای تأمین مالی طرح‌ها (روش‌های تأمین سرمایه)
- عمل به تکالیف قانونی (به ویژه ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری)





○ نظم بخشی به کلیه فعالیتها و برنامه های معاونت های شهرداری، مناطق، شرکتها و سازمان های تابعه
○ نیاز به تصویر و برآورد نسبتاً دقیق از وضعیت شهر و طرحها و پروژه های مورد نیاز شهر در میان مدت
ممکن شدن تدوین و اجرای برنامه عملیاتی شهرداریها در ایران، نیازمند انجام پیگیری برخی فرآیندها و نیز پاره
ای اصلاحات نهادی و قانونی در حوزه مدیریت و برنامه ریزی شهرها است که در ادامه به صورت فهرست وار بدانها
اشاره می شود:

- بازنگری در دستورالعمل وزارت کشور (۱۳۷۹) با رویکرد تدوین برنامه سرمایه ای شهر (CIP) و ایجاد اتصال میان بودجه و طرح جامع
- تکمیل سلسله مراتب طرح های شهری به ویژه طرح جمع و طرح تفصیلی
- پیش بینی ساز و کار ارتباط شورای اسلامی شهر با شهرداریها در تدوین، تصویب، اجرای و پایش
- نحوه ایجاد ساز و کار نهادی در شهرداریها به منظور پایش و بازنگری سالیانه برنامه
- تدارک اتصال برنامه با بودجه سنواتی شهرداریها، به ویژه پیگیری رویکرد بودجه ریزی عملیاتی
(مبتنی بر عملکرد) VI





• فهرست منابع

۱. اصغر پور، محمد جواد (۱۳۸۹)، «تصمیم‌گیری‌های چند معیاره»، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
۲. بصیرت، میثم (۱۳۸۵)، «تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلان‌شهری، آموزه‌هایی برای ایران»، فصلنامه مدیریت شهری، سال پنجم شماره ۱۸، پاییز ۱۳۸۵.
۳. بیکر، تزل ال (۱۳۷۷). «نحوه انجام تحقیقات اجتماعی»، ترجمه هوشنگ نایی، انتشارات روش، تهران.
۴. پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس (۱۳۸۹)، «چشم انداز ۲۰ ساله و برنامه استراتژیک ۵ ساله اول شهرداری خمین»، شهرداری خمین.
۵. حجتی اشرفی، غلامرضا، (۱۳۸۲)، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، انتشارات کتابخانه گنج دانش، تهران.
۶. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۴)، «مستندات سیلست‌های کلی آمایش سرزمین»، دفتر اول.
۷. سبزه پور، مجید (۱۳۸۹)، «مرجع کاربردی مدیریت پروژه»، انتشارات ترمه، تهران
۸. شورای شهر تهران (۱۳۸۹) سیلست‌های تدوین بودجه سال ۱۳۹۰ شهرداری تهران، مصوب شورای شهر تهران در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۱۴.
۹. شهرداری اصفهان (۱۳۷۵)، «برنامه اصفهان + ۲۲»، مدیریت برنامه ریزی و پژوهش شهرداری اصفهان.
۱۰. شهرداری اصفهان (۱۳۸۰)، «برنامه اصفهان ۸۵»، مدیریت برنامه ریزی و پژوهش شهرداری اصفهان.
۱۱. شهرداری اصفهان (۱۳۸۵)، «برنامه اصفهان ۹۰»، مدیریت برنامه ریزی و پژوهش شهرداری اصفهان.
۱۲. گل کار، کورش (۱۳۸۴)، «چشم انداز شهر/محلّه؛ پیشنهاد یک چارچوب مفهومی برای صورت بندی بیانیه چشم انداز»، فصلنامه هنرهای زیبا، شماره ۲۴.
۱۳. مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور (۱۳۷۹) «دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه عملیات نوسازی، عمران و توسعه شهر (برنامه میان مدت عمرانی شهرداری)»
۱۴. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۸۴)، «طرح بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان‌شهر تهران»، مجری طرح: شرکت خدمات مدیریت ایرانیان.
۱۵. منصور، جهانگیر، (۱۳۸۳)، قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، نشر دیدار، تهران.
۱۶. Bauer, Kurt W. (۲۰۱۰) *City Planning for Civil Engineers, Environmental Engineers and Surveyors*, CRC Press, Taylor and Francis Group, New York.
۱۷. *City of Toronto (۱۹۹۸) Council's Strategic Plan*, www.toronto.ca/strategic_plan/index.htm





- ۱۸ CNSIS (Canada-Nova Scotia Infrastructure Secretariat) (۲۰۱۱) Capital Investment Plan (CIP), available at: <http://www.nsinfrastucture.ca/pages/Capital-Investment-Plan.aspx>
- ۱۹ Conway, Francis J. and Purdy, Bruce (۱۹۹۹) 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/PNACJ۷۰۰.pdf.
۲۰. MACA (Department of Municipal and Community Affairs) (۲۰۱۰) The Capital Planning Process, www.maca.gov.nt.ca/toolkit/infrastructure_plan
۲۱. Municipal Data Management and Technical Assistance Bureau (۱۹۹۷) Developing a Capital Improvements Program; A Manual for Massachusetts Communities Prepared by the Municipal Data Management and Technical Assistance Bureau, March ۱۹۹۷.
۲۲. NDPA (North Dakota Planning Association) (۲۰۰۵) Capital improvement Plan, In North Dakota Planning Handbook, www.ndplanning.org/HandBook/ChapterVIII.pdf
۲۳. SMRPC (Southern Maine Regional Planning Commission) (۲۰۰۳) , Article ۳ – Definitions, available at: www.smrpc.org/landuse/subord/New%۲۰Subdivision%۲۰Model%۲۰۲۰۰۶%۲۰-%۲۰Ord%۲۰Language%۲۰in%۲۰Word/Art۳.doc
۲۴. The City of New York (۲۰۰۹) Ten-Year Capital Strategy; Fiscal Years ۲۰۱۰–۲۰۱۹, www.nyc.gov/html/omb/downloads/pdf/typ۵_۰۹.pdf.
۲۵. Toronto Urban Development Services (۲۰۰۲) Toronto Official Plan, www.toronto.ca/planning/official_plan/pdf.../chapters۱_۵_oct۲۰۰۹.pdf
۲۶. Toronto Urban Development Services (۲۰۰۲) Toronto Official Plan, www.toronto.ca/planning/official_plan/pdf.../chapters۱_۵_oct۲۰۰۹.pdf
۲۷. TOWN OF ALFRED (۲۰۰۲) COMPREHENSIVE PLAN, VOLUME ۳: CAPITAL INVESTMENT, available at: <http://www.alfredme.us/vertical/Sites/%BF۷D۲۱۷F۱-C۱DB-۴۱C۴-BED۲-EDDDBC۲B۹FD۲%MD/uploads/%BE۲F۲۷۱F۰-۲۵۷۸-۴۲B۲-A۲E۲-EB۰۲B۲E۰۱۵DD%۷D.PDF> PLAN
۲۸. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (۲۰۰۷) , “Financial Management for Local Government; Volume ۳: Managing the Capital Investment Plan”, Earthscan, London. ISBN: ۹۷۸-۱-۸۴۴۰-۷۴۰۲-۰

• یہی نوشتہ ہے:

ⁱ - Secondary Analysis





ii Phases
iii Steps

iv همچنین مطابق با دستورالعمل فوق؛ در خلال تهیه برنامه توسط شهرداریها، دفاتر امور شهری و روستایی استانداریها موظفند راهنماییها و کمکهای کارشناسی لازم را در اختیار شهرداریها قرار دهند به نحوی که مفاد دستورالعمل حاضر به دقت مورد عمل قرار گیرد. بعد از تهیه برنامه و تصویب شورای اسلامی شهر تهران برنامه به استانداردی ارسال می‌شود.

۱ این برنامه، مطابق دستورالعمل وزارت کشور در هشت زیر برنامه تهیه شده تعداد طرحها و پروژههای هر یک به شرح زیر است:

- ۱- زیر برنامه "برنامه ریزی توسعه شهری" شامل ۳ طرح و ۱۲۰ پروژه
- ۲- زیر برنامه "بهبود عبور و مرور شهری" شامل ۱۰ طرح و ۱۴۳ پروژه
- ۳- زیر برنامه "ایجاد تأسیسات حفاظت شهری" شامل ۲ طرح و ۱۷ پروژه
- ۴- زیر برنامه "بهبود محیط شهری" شامل ۵ طرح و ۲۰۷ پروژه
- ۵- زیر برنامه "ایجاد سایر تأسیسات و تسهیلات شهری" شامل ۵ طرح و ۱۸ پروژه
- ۶- زیر برنامه "هایت و دفع آبهای سطحی داخل شهری" شامل ۳ طرح و ۳ پروژه
- ۷- زیر برنامه "ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، فرهنگی و توریستی" شامل ۴ طرح و ۱۶۰ پروژه
- ۸- زیر برنامه "ایجاد تأسیسات درآمدزا" شامل ۳ طرح و ۲۳ پروژه
- ۹- ارائه زیر ساختها و الزامات مورد نیاز جهت تحقق اهداف برنامه و مباحث مالی شامل پیش بینی (۷۵-۷۹)، تفکیک سهم اعتبارات -درآمدها و منابع تأمین اعتبار بر اساس روند پنج ساله عمل کرد جاری و عمرانی از کل درآمدها و منابع تأمین اعتبار

vi Performance Based Budgeting



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.