



ارزیابی پیش نویس طرح حکمرانی یکپارچه شهری

شماره: ۱۵۱-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۴/۶/۸

گزارش ۲۰۷-۵-۱۰



RCTBZ.TABRIZ.IR



RCTABRIZ_IR



RCTABRIZ



RCTABRIZ



RCTABRIZ



RCTABRIZ

متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی rctbz.tabriz.ir قابل دریافت است.
آدرس: بزرگراه پاسداران، ورودی فرشته جنوبی، ساختمان شورا، ضلع شرقی طبقه اول



عنوان اصلی: ارزیابی پیش‌نویس طرح حکمرانی یکپارچه شهری

عنوان فرعی:

پدیدآور: محمد جام کسری

ناظر: معاونت پژوهشی مرکز

نوع و شماره گزارش: یادداشت (۱۰-۵-۲۰۷)

شماره: ۱۵۱-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۴/۶/۸

متن (PDF) از طریق سایت مرکز قابل دریافت است

این متن در پرتال جامع مطالعات شهری ایران بارگذاری شده است

دریافت نظر و پیشنهاد: rctc@tabriz.ir | ۰۴۱-۲۱۰۴۰۹۰۰

آدرس: بزرگراه پاسداران، ورودی فرشته جنوبی، ساختمان شورا، ضلع شرقی طبقه اول



ارزیابی پیش‌نویس طرح حکمرانی یکپارچه شهری

شماره: ۱۵۱-۶/م/پ

تاریخ: ۱۴۰۴/۶/۸

حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز پژوهش‌های شورای شهر تبریز است.
متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی rctbz.tabriz.ir قابل دریافت است.
آدرس: بزرگراه پاسداران، ورودی فرشته جنوبی، ساختمان شورا، ضلع شرقی طبقه اول

مقدمه

حوزه مدیریت شهری در ایران با برخورداری از پیشینه قریب به ۱۱۷ ساله (از زمان تصویب اولین قانون بلدیه در سال ۱۲۸۶) از جمله حوزه‌های مناقشه برانگیزی است که به شدت نیازمند تحول و دگرگونی اساسی است. امروزه مشکلاتی مانند «بهنگام نبودن قانون شهرداری‌ها»، «نبود قوانین ویژه برای اداره کلانشهرها»، «فقدان قوانین حمایتی از شهرهای میانی و کوچک»، «مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی از محلی»، «عدم شفافیت»، «فربه شدن دولت و کم‌توجهی به رفع مسائل مدیریتی شهرها»، «افزایش مسائل حاد اجتماعی»، «سطح پایین مشارکت عمومی در اداره امور شهرها» و از همه مهم‌تر «فقدان منابع درآمدی پایدار» موجب ناکارآمدی نظام موجود مدیریت شهری در ایران شده است. از این رو، ضرورت کاربست رویکرد تحولی به بازآرایی و تقویت نهادی این حوزه و لزوم دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری برای اداره بهتر شهرها را اجتناب‌ناپذیر نموده است. در این رابطه، آخرین اقدام متأخر «طرح حکمرانی یکپارچه شهری» است که اخیراً توسط شورای عالی استانها در دستور کار قرار گرفته است.

این گزارش در دو بخش تهیه و تدوین شده است. بخش اول به بررسی دیدگاه‌های حاکم و ضرورت‌ها، الزامات و اختیارات ناشی از افزایش دامنه اختیارات و وظایف شهرداری‌ها در راستای گذار به مدیریت یکپارچه شهری پرداخته است. در بخش دوم نیز ابهامات و نارسایی‌های پیش‌نویس طرح حکمرانی یکپارچه شهری مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته است.

تاریخچه طرح مدیریت یکپارچه شهری در ایران

با در نظر گرفتن مسائل و چالش‌های وضعیت موجود نظام موجود مدیریت شهری و ضرورت کاربست رویکرد تحولی به بازآرایی و تقویت نهادی این حوزه، در دهه‌های اخیر موضوع قانون جدید مدیریت شهری و افزایش اختیارات شهرداری‌ها

در دستور کار قرار گرفته است. اولین اقدام در این رابطه ماده ۱۳۶ قانون برنامه توسعه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) است که در آن «به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، به شهرداری‌ها واگذار نماید». بر اساس این برنامه، ابتدا ۲۳ وظیفه قابل واگذاری به شهرداری‌ها تعیین شد و سپس اولویت واگذاری پنج وظیفه به تصویب شورای عالی اداری رسید، اما اقدام عملی در این رابطه صورت نگرفت (برک‌پور و کیوانی، ۱۳۹۸؛ ایمانی و دیگران، ۱۳۹۲). موضوع واگذاری وظایف در قانون برنامه توسعه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴) نیز تنفیذ گردید (اسدی و برک‌پور، ۱۳۹۹، ص ۱۸). در ادامه، دولت در ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) مجاز شد «در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقاء جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به عمل آورد». به دنبال این موضوع، قانون جامع مدیریت شهری و روستایی مورد توجه شورای عالی استانها، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و شهرداری تهران قرار گرفت، تا اینکه سرانجام با اهتمام مجلس یازدهم، پیش‌نویس «طرح جامع مدیریت شهری» نهایی و آماده طی مراحل تصویب شد. اما در نهایت گزارش یک شوری در جلسه علنی در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۳۱ رد شد. پس از رد طرح مذکور، مجلس یازدهم، طرح «مردمی‌سازی حکمرانی» که در گذشته تحت عنوان «مدیریت شهری یکپارچه» شناخته شده بود را در راستای حصول تحقق وحدت و یکپارچگی حداکثری مدیریتی در

کنار گذاشته شدن تدریجی شهرداری‌ها از عرصه مدیریت عمومی جامعه شهری، موجب فاصله گرفتن از اصل وحدت فرماندهی در مدیریت شهر، به دلیل ایجاد بستر قانونی برای ورود و دخالت مستقیم ده‌ها وزارتخانه، سازمان، نهاد دولتی و غیردولتی در اداره امور شهر شده است (ناظمی و دیگران، ۱۳۸۸، ص ۱۴). اکنون دو نیروی ذهنی و عینی معکوس بر تجدید حیات و نقش قاهر و مسلط شهرداری‌ها در نظام مدیریت شهری تأکید و اصرار دارند (ستاری‌فر و دیگران، ۱۳۹۲، صص ۱۵۵-۱۵۴):

الف- نیروهای ذهنی جامعه متشکل از صاحب‌نظران و کارشناسان امور شهری، با اتکا بر مجموعه یافته‌های علمی و تجربی خود، بر نارسایی و ناکارآمدی شرایط کنونی و ضرورت ارتقاء جایگاه شهرداری‌ها تا سطح هسته اصلی و نیروی پیشران نظام مدیریت شهری از طریق اصلاحات ماهوی و عملکرد آنها تأکید دارند. از جمله اساسی‌ترین اصلاحات، ارتقاء مسئولیت‌ها، اختیارات و وظایف شهرداری‌ها در سطح محلی (به عنوان عنصر اجرایی نظام حکمرانی یکپارچه شهری و مکمل عنصر سیاست‌گذاری و نظارت آن یعنی شورای شهر) است.

ب- از سوی دیگر، شرایط عینی حاکم بر جامعه و دولت به ویژه شرایط اقتصادی و اقتصاد سیاسی به تدریج به گونه‌ای تغییر کرده که دولت مرکزی دیگر نمی‌تواند نقش گذشته خود را به عنوان تقسیم‌کننده درآمدهای برونزای حاصل از صادرات نفت، در میان بخش‌های مختلف نیازمند بودجه ادامه دهد و با تکیه بر قدرت پشتیبانی مالی به عامل اقتدار و سیاست‌های مورد نظر خود بر این بخش‌ها بپردازد. از این رو، شرایط و الزام‌های ناشی از محدودیت درآمدهای نفتی از یک سو و تحول نگرش‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حاکم بر دولت از سوی دیگر، حرکت به سمت تفویض مسئولیت و واگذاری نقش بیشتر به نهادها و سازمانهای محلی و مردمی در عرصه مدیریت امور عمومی را به سیاست استراتژیک دولت

مدیریت امور محلی با تمرکز بر مدیریت شهری طرح نموده و در جلسات متعدد کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس شورای اسلامی و همچنین کمیته‌های مرتبط و مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بررسی، بازنگری و اصلاح قرار گرفت. نهایی‌ترین نسخه از این طرح با ۲۶۷ ماده در مهر ماه ۱۴۰۱ به صورت یک شوری در کمیسیون به تصویب رسیده است. طرح «مردمی‌سازی حکمرانی» تلاش نموده است تا تمامی شئون مدیریت شهرها و روستاها را مورد توجه قرار داده و به نوعی سطح وظایف و اختیارات حکومت محلی (استانداری و شهرداری) را افزایش دهد. در بند ۴-۳ ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۷-۱۴۰۳) نیز «دولت موظف شده نسبت به شناسایی و انتقال آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری از لحاظ قانونی و اجرایی به شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت خط مشی‌گذاری، هماهنگی، تسهیل‌گری و نظارتی دولت با پیشنهاد شورای عالی استان‌ها اقدام نماید». با این حال، شواهد حاکی از آن است که این تلاش‌ها و سیاست‌گذاری‌ها برای تحقق یکپارچگی در مدیریت شهری تاکنون سرانجامی نیافته‌اند (اسدی و برک‌پور، ۱۳۹۹، ص ۱۸). آخرین اقدام متأخر در این زمینه، «طرح حکمرانی یکپارچه شهری» است که اخیراً توسط شورای عالی استان‌ها در دستور کار قرار گرفته که در ۱۰ فصل و ۶۶ ماده تدوین شده است. با این وجود این طرح نیز با ابهامات و نارسایی‌های جدی و متعددی مواجه است که در این گزارش مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته است.

دیدگاه‌های حاکم بر حکمرانی یکپارچه شهری

در حالی که وظایف شهرداری‌ها در جهان روز به روز گسترده‌تر می‌شود و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی نشأت گرفته از خواست عمومی وظایف بیشتری را برعهده می‌گیرند (آخوندی، ۱۳۸۷، ص ۱۵۳)، در ایران پس از تصویب قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴ و انتزاع مداوم وظایف و

مسئولیت‌ها و وظایف مربوطه است. در این شرایط اولویت اقدامات، نه با افزایش سرائع بار مسئولیت و وظایف شهرداری‌ها، بلکه با توانمندسازی آنها از طریق مجموعه اقدام‌های هماهنگ قانونی، تشکیلاتی و مالی است. تدوین و اصلاح شرح وظایف شهرداری‌ها مطابق با مسئولیت‌ها، اختیارات و امکانات آنها در قالب یک نظام جامع تقسیم کار و امکانات بین نهادهای دولت مرکزی و نهادهای محلی فقط یکی از سیاست‌های لازم برای این توانمندسازی است. در واقع در این شرایط، دولت مرکزی شانه از زیر بار مسئولیت‌های ماهوی خود خالی نکرده و همه چیز را به نهادهای محلی واگذار نمی‌کند، بلکه در عین حفظ اقتدار و مسئولیت‌های خود، جایگاه و نقش واقعی مسئولیت‌ها، اختیارات و به تبع آنها وظایف نهادهای محلی، از جمله شهرداری را در چارچوب نظام مذکور به رسمیت شناخته و می‌پذیرد. پذیرش این رویکرد منجر به پذیرش اصل «بالایش وظایف شهرداری‌ها» و جایگزینی آن با افزایش وظایف شهرداری‌ها می‌شود (همان منبع، صص ۱۵۵-۱۵۶).

طرح حکمرانی یکپارچه شهری؛ تحلیل و بررسی

۱) عنوان طرح ارسالی، «طرح حکمرانی یکپارچه شهری» است. به نظر می‌رسد مهمترین ابهام و چالش ناشی از فهم ناقص در گزینش صحیح عنوان طرح باشد. چرا که؛

الف- اصلی‌ترین پیش شرط دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری، شیفت پارادایم و گذار از «حکمرانی» به «حکمرروایی» است. چرا که به لحاظ ترمینولوژی و از منظر ادبیات تئوریک و مباحث نظری برنامه‌ریزی شهری، حکمرروایی (Governance) مفهومی فراتر و گسترده‌تر از حکمرانی (Government) قلمداد شده است.

ب- برخلاف حکمرانی شهری که الگویی دولت محور است و مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای رسمی حاکمیتی اداره شهر را در بر می‌گیرد، حکمرروایی شهری یک گام فراتر

تبدیل کرده است. اما علی‌رغم این نتیجه‌گیری، غلبه هر یک از دو نیروی فوق در عرصه مدیریت یکپارچه شهری می‌تواند پیامدهای کاملاً متفاوتی داشته باشد. پیامدهایی که ناشی از اجبار یا اختیار نیروها و نهادهای تفویض‌کننده است.

حکمرانی یکپارچه شهری؛ ضرورت یا اختیار

در حال حاضر شهرداری‌های ایران بسیاری از وظایف اولیه و ماهوی خود را از دست داده است. از این رو ضرورت و اجبار تفویض مسئولیت به علت تنگناهای مالی دولت مرکزی باعث می‌شود که دولت و نهادهای وابسته به آن، افزایش اختیارات و وظایف شهرداری‌ها به عنوان مهمترین عنصر اجرایی نظام حکمرانی یکپارچه شهری را اقدامی مقطعی تلقی نمایند که تحت شرایط اضطراب صورت می‌گیرد. نتیجه این تلقی، تلاش برای انتقال هر چه بیشتر وظایف به نهادهای محلی، خصوصاً شهرداری‌ها با حداقل اختیارات و ابزارها است که در آن تلاش می‌شود ابزارهای نظارت و کنترل آنها کاملاً در اختیار دولت مرکزی باقی بماند و دولت بتواند با اقتدار کامل به نظارت و تحکم خود ادامه دهد، تا در صورت ضرورت (و احیاناً رفع شرایط اضطراب) نسبت به بازپس‌گیری مسئولیت‌های تفویض شده اقدام نماید. روشن است که در چنین شرایطی امکان نهادینه شدن حکمرانی یکپارچه شهری اندک خواهد بود. فرایندی که طی بیش از یک قرن مدیریت شهری در ایران بارها تکرار شده است.

در مقابل، احساس اختیار و انتخاب آگاهانه در مسئولیت‌دهی به سازمان‌های محلی و مردمی به علت الزام‌های ناشی از ضرورت تسریع و تعمیق توسعه همه جانبه کشور و جلب حضور مؤثر شهروندان در این فرایند، سبب می‌شود تا دولت در برنامه‌های خود این اقدام را یک استراتژی پایدار تلقی نماید که می‌بایست به طور فزاینده گسترده و تعمیق شود. نتیجه این تلقی تلاش برای افزایش هر چه بیشتر اختیارات نهادهای محلی از جمله شهرداری‌ها و تأمین ابزارها و منابع لازم برای استفاده از این اختیارات و در نتیجه ایفای

۳) در ماده یک، به اصولی از قانون اساسی جهت دستیابی به نظام یکپارچه و بسامان اداره امور شهرها اشاره شده است. حال آنکه، این ماده عیناً در ماده یک پیش‌نویس طرح جامع مدیریت شهری و روستایی نیز ارائه شده و تکراری می‌باشد.

۴) در ماده دوم به اصول حاکم بر حکمرانی یکپارچه شهری اشاره شده است. حال آنکه؛

الف- این ماده نیز عیناً در ماده دو پیش‌نویس طرح جامع مدیریت شهری و روستایی ارائه شده و تکراری می‌باشد.

ب- در بند دو این ماده به تفکیک امور محلی از ملی اشاره شده است. حال آنکه در نظام بخشی و ساختار سیاسی و قوانین موجود، ساز و کار تفکیک امور پیش‌بینی نشده است.

پ- در بند چهار به یکپارچگی و هماهنگی در مدیریت شهری بصورت کلی و مبهم اشاره شده است. حال آنکه در ساختار دستگاه‌های خدمات‌رسان و ذی‌مدخل در مدیریت شهری، به دلیل تعارض منافع موجود نه ساز و کار این یکپارچگی و هماهنگی پیش‌بینی شده و نه این دستگاه‌ها اراده‌ای برای هماهنگی و رفتن زیر بیرق مدیریت واحد و یکپارچه شهری در خود احساس می‌کنند.

ت- در بند (۵)، تأکید بر مفاهیمی همچون شفافیت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و گسترش کارکردهای شهرداری و جداسازی امور ملی از محلی، هر چند از جمله نقاط قوت طرح است؛ اما پرداختن به این مفاهیم و جاری کردن آن‌ها در متن قانون آن‌طور که باید دقیق صورت نگرفته و مابه‌ازای قانونی آن‌ها ضعیف ارزیابی می‌شود.

۵) در بند (ص) ماده سه به عنوان «مهمترشهر» اشاره شده است. حال آنکه در ادبیات رایج و رسمی نظام برنامه‌ریزی شهری واژه‌ای تحت عنوان مهتر شهر وجود خارجی ندارد.

۶) در تبصره ذیل ماده (۴)، به صورت سطحی مدیریت مجموعه شهری مناطق کلانشهری و اختیار نظارت عالی بر حریم سکونتگاه‌های واقع در آن بر عهده شهردار کلانشهر

از حکمرانی بوده که در یک فرایند تعاملی، نهاد رسمی حکومت و همه کنشگران دخیل در امر مدیریت شهری یعنی سازمان‌های رسمی، نهادهای بخش خصوصی و سرمایه اجتماعی شهروندان را در بر می‌گیرد.

ج- حکمروایی شیوه‌ای از الگوی اداره جوامع شهری در مقابل الگوی مدیریت شهری سنتی متمرکز، آمرانه و دولت‌محور است که به دنبال ناکارآمدی و قطع رابطه حکومت‌های شهری و محلی با سازمانهای مدنی، مردم و اقشار اجتماعی مطرح شده و به نوعی تأکید بر گذار از نقش قاهر ساختارهای رسمی به عنوان محور تصمیم‌گیری به سوی نقش یابی جامعه مدنی در اعمال حقوق دموکراتیک و انجام وظایف می‌باشد.

د- حکمروایی روش بکارگیری توانایی و قدرت مردم به معنی سیاست‌سازی و عمل به سیاست‌ها و تصمیم‌گیری عمومی بوده و در پی آن است تا نقش دولت را در حد هماهنگ کننده و پاسدار قوانین محدود و از دخالت مستقیم آن در تصمیم‌گیری‌ها، اداره و اجرای امور مربوط به زندگی روزمره مردم بکاهد.

بر این اساس، عنوان ارائه شده با روح حاکم بر طرح تفاوت بنیادین داشته و نیازمند بازنگری و اصلاح است.

۲) در ابتدای طرح، دو ماده (مواد ۱ و ۲)، به هدف و ضرورت این طرح و اصول حاکم بر مدیریت شهری پرداخته است. این بخش تلاش دارد جهت کلی طرح را نشان دهند اما طرح از فقدان یک مبانی نظری و چارچوب مفهومی مشخص و منسجم رنج می‌برد. چرا که نسبت آن با سیاست‌های کلی و آرمان‌های کشور مانند تمدن نوین اسلامی، بیانیه گام دوم انقلاب، تحقق هویت اسلامی-ایرانی و... ترسیم نشده و اساساً مشخص نیست طرح حاضر با وجود تغییرات گسترده و بنیادینی که قرار است در نظام مدیریت شهری ایجاد کند آیا نگاهی به این افق‌ها دارد یا خیر؟

آنها تعیین تکلیف شود، سپس مدیریت آنها در دستور کار قرار گیرد که این ماده پیشنهادی فاقد چنین رویکردی است. (۷) در ماده ۴۲ به شهرها و روستاهای داخل حریم کلانشهرها اشاره شده است. در توضیح دلایل و نقائص ساختاری این ماده خاطر نشان می‌سازد که؛

الف- عین همین ماده در ماده ۶۷ پیش‌نویس طرح جامع مدیریت شهری و روستایی ارائه شده و تکراری می‌باشد.

ب- در این ماده دو تناقض اساسی با مواد ۲ و ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم مصوب (۱۳۸۴) وجود دارد:

۱- در قسمت اول ماده اشاره شده که «شهرها و روستاهای داخل حریم کلانشهر بدون الزام به رعایت مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش، صرفاً دارای محدوده‌اند» حال آنکه در ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم، صراحتاً عنوان شده که: «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بالفصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید»

۲- در قسمت دوم ماده اشاره شده که «شهرها و روستاهای واقع در حریم کلانشهر فاقد حریم می‌شوند». این در حالی است که در تبصره یک ماده ۳ قانون صدارالاشاره صراحتاً عنوان شده که «روستاهایی که در حریم شهرها واقع میشوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد».

بنابراین این تناقض ساختاری بایستی مورد بازبینی و اصلاح گردد.

(۸) در مواد ۴۷ (امور اجتماعی، فرهنگی، آموزشی و پژوهشی)، ماده ۴۹ (نمایشگاه‌های تخصصی و بین المللی)،

گذاشته شده است. حال آنکه این ماده به دلایل زیر تناقض ساختار و نارسایی جدید با روح حاکم بر قوانین موجود دارد؛

الف- قوانین موجود در زمینه نظام مدیریت کلانشهرها در سلسله مراتب نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ایران نه تنها بسیار ناقص‌اند، بلکه ابعاد مدیریتی آنها در قوانین موجود نیز بطور مطلق مورد بی‌توجهی قرار گرفته است.

ب- در ساختار کلان نظام برنامه‌ریزی ایران، مدیریت مناطق کلانشهری به عنوان یک «تاسیس حقوقی» دارای هویت واحد و یکپارچه تشخیص داده نشده است و لذا ساختار، نهاد و روابط بین سازمانی لازم برای مدیریت یکپارچه و منسجم آن نیز فاقد دلیل و توجه وجودی تلقی شده است. این نقص ساختاری و ریشه‌ای موجب شده است تا روال موجود اداره مناطق کلانشهری در موضع انفعال نسبت به قوانین، ساختارهای اداری- اجرایی، نهادها و روابط سازمانی موجود قرار گیرد و از امکان تعامل و تاثیرگذاری جدی آنها به شدت کاسته شود.

ج- مهمترین خصیصه فضایی-کالبدی حاکم بر مناطق کلانشهری در ایران «تشتت و تفرق مدیریتی» است. این تفرق سیاسی و فقدان هویت سازمانی مشخص، نه تنها مدیریت یکپارچه مناطق کلانشهری را با چالش مواجه ساخته، بلکه به دلیل ماهیت بین بخشی و تعدد نهادهای مدیریتی و مدیران مجزا و مستقل و عدم هماهنگی بین آنها، چه به لحاظ قانونی و چه به لحاظ ضمانت اجرایی، مدیریت یکپارچه این مناطق را به محاق برده است.

د- غلبه بر مسائل و مشکلات مناطق کلانشهری مستلزم اتخاذ نگرش‌هایی واقع‌نگر و تدوین چارچوب و نظامی مبتنی بر ظرفیت‌های قانونی و نهادی موجود در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی سرزمینی در کشور است. فلذا ابتدا بایستی جایگاه قانونی مناطق کلانشهری تعریف و سازو کار مدیریت یکپارچه

هستند، اما غالب شهرداریها امکانات و نیروی انسانی کمی در اختیار دارند و این اشخاص بعضاً از سطوح علمی و تحصیلاتی قابل قبولی برخوردار نیستند. با این وجود در این قانون وظایف بسیار گسترده و فراوانی در امور مختلف معماری، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و غیره به این نهادها بار شده است

و- نتیجه این کار از دو حالت خارج نیست؛ در حالت نخست نهادهای مذکور قادر به اجرای اهداف قانونگذار به خصوص در حوزه شفافیت و سامانه و تارنما نخواهند بود و عملاً با اجرای ناقص قانون مشکلات فراوانی در کشور ایجاد خواهد شد. در حالت دوم، نهادهای مذکور اقدام به جذب نیروی انسانی خواهند کرد که در این صورت نیاز به منابع مالی افزون شده و با توجه به عدم وجود درآمد پایدار برای شهرداریها و دهیاریها اقدامات خلافی نظیر شهرفروشی، تراکم فروشی، زمین خواری و تغییر کاربری اراضی برای جبران هزینه‌ها گسترش خواهد یافت. بنابراین، با توجه به این مبانی، طبیعی و غیرقابل اجتناب است که ساختار حکمرانی کشور با تصویب این طرح دستخوش تغییرات جدی خواهد شد.

طرح حکمرانی شهری؛ ابهامات و نارسایی‌ها

مهمترین ابهامات و نارسایی‌هایی «طرح حکمرانی یکپارچه شهری» را می‌توان در موارد زیر صورت‌بندی کرد:

(۱) همپوشانی و تکراری بودن بسیاری از مفاد مواد مندرج در طرح با متن پیش‌نویس طرح جامع مدیریت شهری و روستایی (این طرح به نوعی نسخه ساده و تلخیص یافته طرح جامع مدیریت شهری و روستایی است). این در حالی است که نسخه نهایی پیش‌نویس طرح جامع مدیریت شهری و روستایی که سالهاست بین دولت و مجلس دست‌به‌دست می‌شود، تعیین تکلیف نشده است.

(۲) عدم تناسب و پاسخگویی طرح حکمرانی یکپارچه شهری با نظام پیچیده مسائل مدیریت شهری در ایران.

ماده ۵۱ (امور مربوط به ثبت احوال)، ماده ۵۳ (ورزشگاه‌ها و میادین ورزشی)، ماده ۵۶ (شرکتهای آب و فاضلاب)، ماده ۶۱ (لایروبی انهار، رودخانه‌ها، مسیل‌ها و قنوات)، ماده ۶۲ (شرکتهای برق)، ماده ۶۳ (شرکتهای گاز)، ماده ۶۵ (شبکه‌های پست و مخابرات و فناوری اطلاعات)، مدیریت و اداره سازمان‌ها و شرکت‌های مزبور بر عهده شهرداری گذاشته شده است. حال آنکه؛

الف- عین متن این مواد در پیش‌نویس «طرح جامع مدیریت شهری و روستایی» ارائه شده و تکراری می‌باشد

ب- در مفاد این مواد طیف گسترده‌ای از وظایف در حوزه‌های مختلف برای شهرداریها در نظر گرفته شده است؛ اما هیچ توضیحی در خصوص نحوه اجرای این وظایف بیان نشده است. کلی بودن مواد طرح در این خصوص یادآور قانون اساسی کشور است

ج- بسط قابل توجه حوزه اختیارات و وظایف شهرداریها و تبدیل آن به «حکومت شهری» بی‌توجه به ظرفیت‌های انسانی - اجرائی شهرداریها و تداخل این وظایف پیشنهادی با سایر دستگاه‌ها از جمله چالش‌های اساسی طرح ارسالی است

د- حتی با فرض پذیرش نظر تدوین‌کنندگان طرح مبنی بر واگذاری گسترده امور اجرایی در حوزه مدیریت شهری به شهرداریها، نیاز است تا دولت ابزار الزم برای تنظیم رفتار شهرداریها در راستای سیاست‌های کلان اجرایی کشور را در اختیار داشته باشد؛ اما در این طرح هیچگونه ارتباطی بین شهرداریها با دولت در نظر گرفته نشده است و نهادهای مذکور از هر حیث مستقل از دولت هستند

ه- یکی از نکات مغفول در این طرح توجه نکردن به ظرفیت‌های متفاوت شهرداری‌ها است. اگرچه شهرداری کلانشهرها از امکانات و نیروی انسانی گسترده‌ای برخوردار بوده و بعضاً از برخی وزارتخانه‌ها نیز از این حیث توانمندتر

ساماندهی و انتظام‌بخشی به قوانین استخدام و به کارگیری نیروهای جدید.

۱۲) عدم تمرکز بر شناسایی و حل گلوگاه‌های فساد در شهرداری‌ها (نظارت ساختمانی، مناقصات، شفافیت، بروکراسی آزاردهنده و ...). به بیان دیگر، در شرایطی که وظایف و اختیارات نهادی افزایش می‌یابد، متناظر با آن نیز بایستی نهادهای نظارتی که مانع بروز فساد گردند نیز در سطوح مختلف ترسیم شوند. با وجود آنکه در طرح بر تفویض اختیارات به شهرداری‌ها و ... پرداخته شده اما آن طور که باید نهادهای نظارتی مؤثر و قدرتمندی که بر عملکرد اجرایی و مالی نظارت کافی و کارا داشته باشند، دیده نشده است.

۱۳) عدم نهادینه‌سازی برنامه محوری و ضرورت پایبندی و همپیوندی اسناد مدیریت شهری به سلسله مراتب اسناد توسعه سرزمینی از سطح ملی (سند ملی آمایش سرزمین، تا سطح محلی (سند آمایش استان و طرح جامع شهری).

۱۴) عدم ارائه پیشنهادات روشن برای تقویت «نظارت» بر بودجه شهرداری‌ها و عملکرد آن از جمله تأکید بر ضرورت تشکیل دیوان محاسبات شهری.

۱۵) عدم پیش‌بینی و تعبیه بسترهای تصمیم‌گیری و اجرایی یکپارچه برای حل معضلاتی چون آلودگی هوا، حفاظت از محیط زیست و ...

۱۶) غفلت از پرداختن به ضرورت اخذ هزینه‌های پایتختی و مرکز استانی به عنوان مراکز اداری-سیاسی کشور از دولتها توسط شهرداری‌ها.

۱۷) ابهام در مکفی بودن ردیف‌های پیشنهادی درآمد پایدار و تحقق‌پذیری آنها در چارچوب رویه‌ها و مناسبات کنونی.

۱۸) سطحی‌نگری، کلی‌نگری و توجه نداشتن به جزئیات.

۱۹) نبود ضمانت‌های اجرایی کافی برای عملی شدن طرح.

۲۰) غلبه دیدگاه تئوریک صرف بر عملی و عدم توجه به مقتضیات اجرایی طرح.

۳) واگذاری بدون پشتوانه انبوهی از وظایف دستگاه‌های متعدد و بسط قابل حوزه اختیارات و وظایف شهرداری‌ها و تبدیل آن به «حکومت شهری» بدون توجه به ظرفیتهای انسانی-اجرایی شهرداری‌ها و تداخل این وظایف پیشنهادی با سایر دستگاه‌ها.

۴) قراردادن نقطه عزیمت اصلاح نظام مدیریت شهری در گسترش حوزه اختیارات «شوراها» و تبدیل آنها از «شورای شهرداری» به «شورای شهر» بدون توجه به ظرفیتهای واقعی شوراها.

۵) تعیین تکلیف نشدن وضعیت قوانین متکثر و احیاناً متعارض موجود در حوزه مدیریت شهری با تصویب این طرح.

۶) بی‌توجهی به ضرورت و چگونگی ارتقای نهادی و عملکردی شوراها به منظور ایفای نقش به عنوان شورای شهر (نه شورای شهرداری) و تحول بنیادین در انتخابات، وظایف و اختیارات.

۷) ساده‌انگاری حل معضل تفرق سیاستی-عملکردی در اداره امور شهری با افزایش تسری دامنه اختیارات شوراها و شهر بدون توجه به آسیب‌ها و ناکارآمدی‌های موجود.

۸) بی‌توجهی به موضوع حل تعارض منافع دست‌اندرکاران اداره امور شهر با یکدیگر و با مردم و عدم ارائه پیشنهادات مشخص برای مدیریت آن.

۹) کم‌توجهی به متفاوت بودن شرایط و اقتضائات نظام مدیریت شهری در کلانشهرها و شهرهای بزرگ با شهرهای کوچک.

۱۰) عدم تنظیم اثربخش رابطه شورا با شهرداری و دستگاه‌های اجرایی (در چارچوب نظام حکمرانی بخشی و متمرکز موجود) و افزودن بر حجم تعارضات، پیچیدگی‌ها و تودرتویی اداری-نهادی.

۱۱) کم‌توجهی به مقوله مدیریت منابع انسانی شهرداری‌ها از جمله معضل تورم شدید کادر اداری مدیریت شهری و

وظایف و اختیارات شهرداری‌ها و گذار به مدیریت یکپارچه شهری، بر اتخاذ «رویکرد پالایش وظایف شهرداری‌ها» به جای «رویکرد افزایش وظایف شهرداری‌ها» تأکید دارد تا با حداقل نیاز به تغییرات ساختاری و بنیادین، حداکثر اهداف تحقق مدیریت یکپارچه شهری را پوشش دهد.

به نظر می‌رسد پیش‌نویس طرح حکمرانی یکپارچه شهری که نسخه موازی و تلخیص یافته طرح جامع مدیریت شهری است، به سیاق سلف خود بدون توجه به نظام پیچیده و در هم‌تنیدگی مسائل مدیریت شهری، عمدتاً حدیث آرزومندی تدوین‌کنندگان طرح در راستای شانه خالی کردن دولت از زیر بار مسئولیت‌های ماهوی خود است. بر این اساس، واگذاری بدون پشتوانه انبوهی از وظایف دستگاه‌های متعدد و بسط قابل حوزه اختیارات و وظایف شهرداری‌ها و تبدیل آن به «حکومت شهری» بدون توجه به ظرفیت‌های انسانی و اجرائی شهرداری‌ها، در کنار تعدد عناصر و کنشگران مختلف و در نتیجه تفرق و تشتت مدیریتی و تداخل این وظایف پیشنهادی با سایر دستگاه‌ها و موضوع حل تعارض منافع دست‌اندرکاران اداره امور شهر با یکدیگر و با مردم و عدم ارائه پیشنهادات مشخص برای مدیریت آن و بی‌توجهی به وضعیت قوانین متکثر و احياناً متعارض موجود در حوزه مدیریت شهری از جمله چالش‌ها و نارسائی‌های طرح به شمار می‌رود. در عین حال، علی‌رغم در نظر گرفتن انبوهی از وظایف برای شهرداری‌ها و به تبع آن اعمال تغییرات گسترده در نظام اجرایی کشور، ضمانت‌های در نظر گرفته شده برای اجرای احکام قانون به هیچ‌وجه پاسخگوی چنین تغییرات گسترده و بنیادین نیست. بنابراین با توجه به این مبانی، طبیعی و غیرقابل اجتناب است که با تصویب این طرح ساختار حکمرانی کشور بطور عام و نظام مدیریت شهری بطور خاص دستخوش تغییرات جدی و بنیادین خواهد شد. از این رو، بایستی همه جنبه‌ها، ابعاد و اثرات اجرای آن مورد بازبینی و واکاوی قرار گیرد.

(۲۱) عدم جرم‌انگاری مفاسد در شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و شوراها.

(۲۲) عدم پیش‌بینی ساز و کار نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی شهر.

(۲۳) ابهام در خصوص نحوه مدیریت حریم خصوصاً در کلانشهر.

(۲۴) اتکای شوراها به منابع مالی شهرداری‌ها و عدم تعیین تکلیف آن.

(۲۵) عدم ریل‌گذاری و طراحی درست ساختارهای واگذاری اختیارات دولتی به شهرداری‌ها.

(۲۶) عدم پیش‌بینی ساز و کار نظارت در واگذاری بی حد و حصر و تفویض اختیارات به شهرداری‌ها.

(۲۷) عدم تمایل و مقاومت دولت در تفویض و کاهش اختیارات خود به نهاد شهرداری به عنوان حکومت محلی.

کلام آخر

در حال حاضر، وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در ایران فاقد جامعیت، صراحت و ترکیب مناسب و ضروری برای ایفای نقش کامل در راستای تحقق حکمرانی مطلوب و یکپارچه شهری است. اما این نقص نباید منجر به افراط و اتخاذ رویکرد افزایش مطلق در وظایف و اختیارات شهرداری‌ها شود؛ چرا که واگذاری وظیفه بدون پشتوانه و بسط وظایف بدون تأمین امکانات و توانایی‌های لازم و تفویض اختیارات مناسب، اولین گام در شکست و اضمحلال شهرداری‌ها خواهد بود. در وضعیت فعلی، نیروهای ذهنی جامعه متشکل از صاحب‌نظران و کارشناسان امور شهری، با اتکا بر مجموعه یافته‌های علمی و تجربی خود، بر نارسایی و ناکارآمدی شرایط کنونی و ضرورت ارتقاء جایگاه شهرداری‌ها به عنوان هسته اصلی و نیروی پیشران نظام مدیریت یکپارچه شهری از طریق اصلاحات ماهوی و عملکردی آنها تأکید دارند. بر این اساس، اساسی‌ترین اصل مورد پذیرش در رابطه با افزایش نقش،

منابع

شهری، دو فصلنامه شورای اسلامی شهر مشهد، سال اول، شماره ۲، انتشارات شهرداری مشهد.

- ۱- آخوندی، عباس و دیگران (۱۳۸۷)؛ آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۲- اسدی، ایرج و ناصر برک‌پور (۱۳۹۹)؛ سازمان رهبر، مدل متناسب مدیریت شهری یکپارچه در ایران، نشریه هنرهای زیبا، دوره ۲۵، شماره ۴، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۳- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۹)؛ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ۴- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)؛ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ۵- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۹)؛ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ۶- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۹)؛ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ۷- سازمان برنامه و بودجه (۱۴۰۳)؛ قانون برنامه هفتم پیشرفت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ۸- ستاری‌فر، محمد و همکاران (۱۳۹۲)؛ بازآرایی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها، جلد دوم، انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- ۹- سعیدی رضوانی، نوید و غلامرضا کاظمیان (۱۳۸۴)؛ امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- ۱۰- شورای عالی استان‌ها (۱۴۰۳)؛ طرح حکمرانی یکپارچه شهری، کمیسیون حقوقی، نظارت و بازرسی.
- ۱۱- ناظمی و دیگران (۱۳۸۸)؛ بررسی امکان‌سنجی استقرار مدیریت یکپارچه شهری در ایران، مجله تخصصی مدیریت

بر کسی پوشیده نیست که نظام موجود مدیریت شهری در ایران فاقد کارآمدی لازم است و این مسئله، ضرورت کاربست رویکرد تحولی به بازآرایی و تقویت نهادی این حوزه و لزوم دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری برای اداره بهتر شهرها را اجتناب‌ناپذیر نموده است. آخرین اقدام تقنینی در این رابطه، «طرح حکمرانی یکپارچه شهری» است که چندی‌ست پیش‌نویس آن توسط شورای عالی استانها در دستور کار قرار گرفته است. در این گزارش تلاش شده تا متن طرح مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. بخش اول گزارش به بررسی دیدگاه‌های حاکم و ضرورت‌ها، الزامات و اختیارات ناشی از افزایش دامنه اختیارات و وظایف شهرداری‌ها در راستای گذار به مدیریت یکپارچه شهری و بخش دوم آن نیز ابهامات و نارسایی‌های پیش‌نویس طرح حکمرانی یکپارچه شهری را مورد بررسی و واکاوی قرار داده و در نهایت مسائل پیش روی آن صورت‌بندی شده است. در هر حال باید توجه داشت که عدم توفیقاتی که در خصوص مدیریت یکپارچه در وضعیت موجود با آن مواجهیم، نباید منجر به افراط و اتخاذ رویکرد افزایش مطلق در وظایف و اختیارات شهرداری‌ها شود؛ چرا که واگذاری وظیفه بدون پشتوانه و بسط وظایف بدون تأمین امکانات و توانایی‌های لازم و تفویض اختیارات مناسب، اولین گام در شکست و اضمحلال ایده مدیریت یکپارچه شهری خواهد بود.



نظر رسمی	اظهارنظر رسمی مرکز در موارد ارجاعی از طرف شورای اسلامی شهر یا شهرداری تبریز
دیدگاه	دیدگاه مرکز در موارد جاری شهری و نقد عملکرد و فعالیت‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی
گزارش تخصصی	گزارش تخصصی مستخرج از کمیته‌ها، گروه‌های کانونی یا نشست‌ها
انتقال دانش	ارسال مطالب گزیده شده یا چکیده مطالب و گزارش‌های سایر مراکز پژوهشی یا نشست‌های خارج از مرکز
یادداشت	اظهارنظر کارشناسی توسط افراد خبره که لزوماً مورد تأیید مرکز نیست
انعکاس	تبیین پیشنهاد، انتظار یا مطالبه کارشناسی یا مردمی
خلاصه مدیریت	خلاصه مدیریتی طرح‌های مطالعاتی انجام شده در مرکز
افکارسنجی	گزارش مستخرج از افکارسنجی عمومی یا موردی
داده‌کاوی	گزارش تولید شده با استفاده از ظرفیت‌های هوش مصنوعی
تجربه مدیریت	گزارش تجربیات حوزه مدیریت شهری سایر شهرهای داخل و خارج کشور یا گزارش تجربه‌نگاری مدیریت شهری
پرسمان	بیان مسئله یا طرح سؤالاتی در خصوص مسائل جاری شهر از مدیریت شهری و درخواست پاسخگویی
شناخت شهر	گزارش شناخت وضع موجود در قالب متن نقشه یا اینفوگرافی
اسناد مرکز	آیین‌نامه‌ها، فرم‌ها، دفترچه‌های راهنما و سایر مستندات مربوط به شیوه فعالیت مرکز

با توجه به هزینه‌های زیست‌محیطی استفاده از کاغذ، متن کلیه اسناد گزارش‌ها و طرح‌های پژوهشی تهیه شده در مرکز به نشانی: rctbz.tabriz.ir قابل دسترسی است.