



گزارش نشست تخصصی

جایگاه مسائل مدیریت شهری در لایحه برنامه هفتم توسعه

شماره: ۷۶-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۳/۱۸

متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی rctbz.tabriz.ir قابل دریافت است.
آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شفیق‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی





گزارش نشست تخصصی

جایگاه مسائل مدیریت شهری در لایحه برنامه هفتم توسعه

شماره: ۷۶-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۳/۱۸

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: خیابان توانیر، اول خیابان شفیع‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی



مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر تبریز

عنوان اصلی: جایگاه مسائل مدیریت شهری در لایحه برنامه هفتم توسعه

استخراج و تلخیص: امیر دهقان

ناظر: معاونت پژوهشی مرکز

نوع و شماره: گزارش تخصصی (۶-۳-۱۶۱)

شماره: ۷۶-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۳/۱۸

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: خیابان توانیر، اول خیابان شفیع‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی

مقدمه

برنامه هفتم توسعه، برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران است که از ابتدای سال ۱۴۰۲ تا پایان سال ۱۴۰۶ اجرا خواهد شد. این برنامه در قالب یک لایحه تدوین شده و شامل ۲۲ فصل و هفت بخش مختلف است که بخش های اقتصادی، زیربنایی، فرهنگی و اجتماعی، علمی، فناوری و آموزشی، سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی، اداری، حقوقی و قضایی را شامل می شود. از جمله اهداف اقتصادی این برنامه، می توان به رشد اقتصادی ۸ درصدی، متوسط رشد صادرات نفتی ۱۲/۴ درصدی، متوسط رشد صادرات غیرنفتی ۲۲/۶ درصدی و متوسط رشد نقدینگی ۲۰/۴ درصدی و در سال پایانی برنامه، رشد ۱۳/۸ درصدی اشاره کرد.

با وجود اهمیت و جایگاه برنامه های پنج ساله، متأسفانه این برنامه ها در مدیریت و برنامه ریزی مسائل کلان کشور مورد توجه قرار نمی گیرد و صاحب نظران و نخبگان در آن مشارکت نمی کنند. این موضوع، یکی از خلأهای نظام برنامه ریزی کشور است و باید در فرایند برنامه ریزی، مشارکت عمومی و مردمی جایگاه ویژه ای داشته باشد. اما مع الاسف، این اتفاق نمی افتد و معمولاً برنامه ها پشت درهای بسته نوشته شده و کارآمدی و تأثیر خود را از دست می دهند.

با یک نگاه سریع به سوابق برنامه های توسعه در قبل و بعد از انقلاب و تعقیب مسائل مدیریت شهری، به این نتیجه و برآیند می رسیم که علی رغم برخی تلاش ها، هنوز به ادبیات منسجمی در حوزه مدیریت شهری نرسیده ایم که بتوانیم این ادبیات را در قالب برنامه های توسعه منعکس کنیم. در برنامه هفتم هم تا جایی که قابل مشاهده است، نگاه منسجم و مستحکمی در این حوزه وجود ندارد. هرچند گاهی در برخی از احکام ردپایی دیده می شود، اما چندان ناظر بر مسائل مدیریت شهری نیست. گویی شهرداری ها در درون مجموعه ای از مسائل تو در تو و گرفتاری های رنگارنگ رها شده اند و برای برون رفت از این وضعیت، تدبیر خاصی و البته تفویض خاص و قابل اعتنایی هم صورت نمی گیرد، تا شهرها لااقل بتوانند خودشان را اداره کنند.

گزارش حاضر که مستخرج از نشست تخصصی «جایگاه مسائل مدیریت شهری در لایحه برنامه هفتم توسعه» است، سعی دارد نقاط ضعف و قوت این لایحه را از منظر مدیریت شهری بررسی کرده و پیشنهاداتی در راستای اصلاح مواد مرتبط به آن ارائه دهد. در تهیه این گزارش، از نظرات کارشناسی دکتر روح الله رشیدی (رئیس مرکز پژوهش های شورای اسلامی کلان شهر تبریز)، دکتر داود بهبودی (استاد دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تبریز)، آقای علی خلیلی (حقوق دان)، مهندس محمدباقر خوشنواز (مدیرکل شهرسازی معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تبریز) و سایر کارشناسان حاضر در نشست مذکور استفاده شده است.

مروری بر برنامه های توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی

اگر شهر را به عنوان منبع توسعه بشناسیم، جایگاه مدیریت شهری در روند توسعه شهر، بی تردید نقشی تعیین کننده است و ما برای رسیدن به یک توسعه قانونمند و پایدار، باید به مدیریت شهری بها دهیم. برنامه های توسعه که اساساً

می‌توانند یکی از پایگاه‌های اصلی شکل‌گیری نظام مدیریت شهری باشند، باید به شهرداری‌ها توجه ویژه داشته باشند، چرا که در حال حاضر بیش از ۷۰ درصد جمعیت کشور، جمعیت شهری است و این توقع وجود دارد که برنامه‌های توسعه، صاحب رویکردی ناظر بر این موضوع باشند.

در این بخش برای بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه، مرور کوتاهی به برنامه‌های توسعه قبلی می‌کنیم.

۱. **برنامه اول قبل از انقلاب (۱۳۲۷ تا ۱۳۳۳):** این برنامه فاقد هیچ اشاره‌ای به موضوع مدیریت شهری است.

۲. **برنامه دوم قبل از انقلاب (۱۳۳۴ تا ۱۳۴۰):** برای اولین بار در این برنامه، به بحث شهرداری و بودجه آن‌ها

اشاره مختصری شده و نقش شهرداری را به عنوان سازمان خدماتی مطرح کرده است. اما مسئله مدیریت شهری یا برنامه‌ریزی شهری موضوعیتی نداشته و شهرداری‌ها عمدتاً به عنوان نهاد مصرف‌گرا و فاقد درآمدزایی مطرح شده‌اند.

۳. **برنامه سوم قبل از انقلاب (۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶):** در این برنامه، ماده‌ای به موضوع مدیریت و عمران شهری

اختصاص پیدا کرده، اما ادامه‌دهنده رویکرد برنامه دوم است و هنوز توجه کافی به مسائل شهری وجود ندارد. همچنان شهرداری‌ها به عنوان سازمان عام‌المنفعه شناخته می‌شوند.

۴. **برنامه چهارم قبل از انقلاب (۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱):** این برنامه بر اصلاح ساختار مدیریت شهری تأکید کرده

است. هرچند برنامه فاقد رویکردهای بلندمدت است، اما به شهرسازی اصولی منطبق بر تحصیلات آکادمیک، اصلاح روش‌های مالی شهرداری‌ها و تهیه طرح جامع برای شهرها تأکید شده است.

۵. **برنامه پنجم قبل از انقلاب (۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶):** بیشترین توجه به مسائل مدیریت شهری در برنامه‌های قبل از

انقلاب در برنامه پنجم بوده است. این برنامه با جزئیات بیشتری به مسائل شهری پرداخته و به صورت روشن‌تری درباره بودجه شهرداری‌ها، آلودگی هوا، حمل‌ونقل، فضای سبز، توسعه متوازن شهرها، توزیع امکانات در محلات، درآمدزایی شهرها و حمل‌ونقل‌های جدید مانند مترو پرداخته است. همچنین، بحران کم‌آبی و حفظ بافت تاریخی شهرها مورد توجه بوده است. مهم‌ترین ضعف این برنامه، عدم توجه به شهرهای کوچک است و عمده برنامه‌ها مختص کلان‌شهرها و تهران بود.

۶. **برنامه ششم قبل از انقلاب (۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱):** این برنامه اجرا نشد.

۷. **برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲):** در این برنامه، عمدتاً تمرکز روی وزارت مسکن و شهرسازی بوده تا

روی کاربری اراضی در شهرها و تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی کار کنند، اما توجه خاصی به مدیریت شهری نداشته است.

۸. **برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸):** برنامه دوم، ادامه برنامه اول است و نظام مدیریت شهری آن‌چنان در آن

مطرح نیست و منابع درآمدی شهرداری‌ها کاملاً مبهم است.

۹. **برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳):** برای اولین بار به مقوله مدیریت شهری به صورت مستقل توجه شده و همچنین موضوع مدیریت واحد شهری باهدف چابکی و حذف بروکراسی در روند اداره شهرها مطرح شده است. اما در موضوع عدم تفکیک وظایف (تداخل وظایف بین فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها) و عدم تعیین زیربنا و الزامات مدیریت واحد شهری ایراداتی به آن وارد است.

در ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه، به بحث مدیریت واحد شهری پرداخته شده و سعی در کاهش بروکراسی حاکم بر نظام مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری دارد. در برنامه سوم، ۲۲ وظیفه در اختیار شهرداری‌ها قرار گرفت. تا به امروز که برنامه ششم به اتمام رسیده، دولت این ۲۲ وظیفه را در اختیار دارد و اعتبارهای لازم را خودش تأمین می‌کند. اگر قرار باشد این وظایف به مدیریت شهری واگذار شود، باید اعتبار آنها نیز در اختیار مدیریت شهری قرار گیرد.

۱۰. **برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸):** این برنامه در زمینه مدیریت شهری به نوعی ادامه برنامه سوم است، اما دارای متن منسجم‌تر و شفاف‌تری است. علی‌رغم تأکید بر مدیریت شهری، تداخل وظایف بین ادارات آب و فاضلاب و برق، فرمانداری، شهرداری و شورای شهر به قوت خود باقی است. در این برنامه، سازمان‌های مردم‌نهاد مورد توجه قرار گرفته است. همچنین در ماده ۱۳۷ این برنامه همانند ماده ۱۳۶ برنامه سوم، به مدیریت جامع و واحد اشاره شده است.

۱۱. **برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴):** در این برنامه با جزئیات بیشتری به مسائل مدیریت شهری پرداخته شده است.

در برنامه پنجم مجموعاً می‌توانیم ۲۳ ماده مرتبط با مدیریت شهری احصا کنیم که یکی از مهم‌ترین بحث‌ها، ماده ۱۱۷ و موضوع تحقق درآمد پایدار شهرداری‌هاست. ماده ۱۲۳ به عوارض وصولی از واحدهای تولیدی، ماده ۱۴۷ به توسعه فضای سبز، ماده ۱۷۲ به موضوع ایجاد کمربند سبز در اطراف شهرها، ماده ۱۹۳ به موضوع مدیریت پسماندها با روش‌های نوین، ماده ۱۷۱ به بافت‌های فرسوده، ماده ۱۷۲ به ارتقای کیفیت زیستی مناطق حاشیه‌نشین و در ماده ۲۱۱ به موضوع تبدیل شهرداری‌ها از یک نهاد خدماتی به نهاد اجتماعی اشاره شده است.

۱۲. **برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰):** احکام و مواد برنامه ششم، عمدتاً تکرار احکام برنامه پنجم است.

تخصیص درآمدهای ناشی از ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده و اصلاح معماری منظر ورودی و خروجی شهرها به عنوان مطالبه مردمی، جزء موضوعات مطروحه در این برنامه است. با مطالعه احکام و مواد این برنامه، متوجه می‌شویم که رویکرد منسجمی در خصوص مدیریت واحد شهری وجود ندارد. ماده ۱۷۰، وزارت راه و شهرسازی را در راستای تحقق توسعه پایدار برای مناطق شهری، موظف به همراهی در بحث تعاملات اجتماعی، اقتصادی و کالبدی شهرهای بیش از ۱۰۰ هزار نفر می‌کند.

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶)

الف. مواد و احکام مربوط به مدیریت شهری در لایحه برنامه هفتم

ساختار این برنامه در هفت بخش طراحی شده است. بخش اول اقتصادی، بخش دوم زیربنایی، بخش سوم فرهنگی و اجتماعی، بخش چهارم علمی، فناوری و آموزشی، بخش پنجم سیاست خارجی، بخش ششم دفاعی و امنیتی و بخش هفتم اداری، حقوقی و قضایی است. در ذیل این بخش‌های هفت‌گانه تیتیری با عنوان و موضوع مدیریت شهری دیده نمی‌شود، اما تلاش می‌کنیم در این بخش، احکام و مواد مرتبط با شهرداری‌ها را استخراج کنیم:

ماده ۲۳. در سال‌های اجرای برنامه، ایجاد هرگونه تعهد مالی برای دولت، شرکت‌های دولتی، صندوق‌های بازنشستگی، شهرداری‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی مازاد بر اعتبارات مصوب، ممنوع است. دولت مکلف است ضمن انعکاس تعهدات سالانه خود در قوانین بودجه سنواتی، بدهی‌های هر سال را با انتشار اوراق و یا سایر روش‌ها در بودجه سنواتی تسویه کند.

ماده ۳۲. دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور، طرح‌های جدید، نیمه‌تمام و آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌ای خود را که قابل مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی است را مشخص و از طریق روش رقابتی و شفاف مناقصه/مزایده اجرا نمایند.

ماده ۴۵. کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ جدید و توسعه‌ای تولیدی، خدماتی و عمرانی دستگاه‌های اجرایی، بخش‌های خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی در پهنه سرزمین، از جمله مناطق آزاد تجاری و صنعتی می‌بایست بر اساس شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای محیط‌زیست که به تصویب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست می‌رسد، توسط مشاوران ذی‌صلاح، مورد ارزیابی اثرات زیست‌محیطی قرار گیرد.

ماده ۵۲. بانک مرکزی، کلیه بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شهرداری‌ها، پلیس راهور فراجا و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف‌اند با راه‌اندازی درگاه اطلاعاتی برخط (وب سرویس)، اطلاعات مورد درخواست سازمان امور مالیاتی کشور را در اختیار این سازمان قرار دهد. مراجع مزبور در صورت تخلف از این حکم بر مسئولیت تضامنی با مؤدی در پرداخت مالیات، مشمول محرومیت ماده ۲۰۲ ق.م.م خواهند بود.

ماده ۱۱۰. به منظور زمینه‌سازی و تسهیل دسترسی به مسکن مناسب به‌ویژه برای فاقدین مسکن و در راستای ارتقای کمی و کیفی سکونت، وزارت راه و شهرسازی مکلف است در اجرای قانون جهش تولید مسکن در طول سال‌های برنامه اقدامات زیر را به عمل آورد:

الف- در قلمروهای فاقد اولویت استقرار جمعیت، بر اساس اسناد آمایش سرزمین از بارگذاری جمعیتی با تراکم بیش از ۵۰ نفر در هکتار اجتناب نماید.

ب- برنامه تولید و عرضه مسکن حمایتی را پس از تأیید در شورای مسکن استان‌ها و سپس تصویب در شورای عالی مسکن با رویکرد حمایت از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی، شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی غیردولتی در چارچوب تفاهم‌نامه‌های فی‌مابین و با استفاده از ابزار اعتبارات حمایتی مصوب عملیاتی نماید.

ماده ۱۱۱. به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده می‌شود در اجرای قانون جهش تولید مسکن و به منظور اجرای پروژه‌های حمایتی مسکن از جمله طرح نهضت ملی، مطابق طرح توجیهی فنی و اقتصادی مورد تأیید، بخشی از اراضی تحت تملک و در اختیار خود را از طریق مزایده و رعایت تشریفات قانونی به سرمایه‌گذاران، توسعه‌گران، انبوه‌سازان و نهادهای عمومی غیردولتی، مشروط به ساخت به صورت فروش یا اجاره یا انتقال مالکیت پس از دوره اجاره زمین واگذار نماید و منابع حاصل را به حساب صندوق ملی مسکن واریز نماید و یا ثمن آن را به صورت واحدهای مسکونی آماده در همان اراضی دریافت نماید.

ماده ۱۱۳. از تاریخ تصویب این قانون نماینده وزارت راه و شهرسازی به اعضای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها اضافه می‌شود.

ماده ۱۱۴. از تاریخ تصویب این قانون دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری در شهر تهران از شهرداری تهران منفک و به وزارت راه و شهرسازی منتقل می‌گردد.

ماده ۱۲۰. شهرداری‌های مراکز استان‌ها مکلف‌اند با استفاده از حداقل ۵۰ درصد از منابع عوارض موضوع ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰، اقدامات زیر را به عمل آورند:

الف- با تلفیق منابع فوق با سایر موارد اعم از منابع مالی، تسهیلات قابل تأمین و زمین‌های در اختیار وزارت راه و شهرسازی، با عقد تفاهم‌نامه با شرکت بازآفرینی شهری نسبت به بازآفرینی محلات هدف با اولویت بافت میانی و حاشیه‌ای در جهت حصول به حداقل سرانه‌های طرح تفصیلی شهر اقدام نماید.

ب- نسبت به توسعه زیرساخت‌ها و تأمین ناوگان حمل‌ونقل عمومی به نحوی اقدام نماید تا در پایان برنامه، سهم حمل‌ونقل عمومی درون شهری نسبت به ابتدای برنامه به میزان حداقل ۵ واحد درصد افزایش یابد.

ماده ۱۲۵. به منظور افزایش بهره‌وری، کاهش ساختار موازی، کاهش هزینه‌های بالاسری و تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی، وزارت نیرو مکلف است حداکثر تا پایان سال دوم برنامه، نسبت به رفع هرگونه تعارض منافع شرکتی در مدیریت منابع آب و همچنین اصلاح ساختار شرکت‌های زیرمجموعه خود در بخش آب اعم از ادغام یا انحلال یا واگذاری بخشی از وظایف آنها به شهرداری‌ها با تصویب شورای عالی اداری اقدام نماید.

ماده ۱۳۲. رهاسازی آب آلوده و آلوده نمودن منابع آب سطحی و زیرزمینی ممنوع است. وزارت نیرو با همکاری شهرداری‌ها، دهیاری‌ها از طریق بخش خصوصی، شرکت‌های صنعتی و کشاورزی، مجتمع‌های تولیدی، صنعتی، نظامی و

سایر واحدهایی که دارای آلایندگی عمده و بیش از حد مجاز هستند، ملزم به جمع آوری، تصفیه، بازچرخانی و مدیریت پساب در فاضلاب تولیدی خود هستند.

ماده ۱۳۴. هرگونه بارگذاری فعالیت و جمعیت و اقدام برای طراحی و ایجاد و توسعه شهرک‌های مسکونی، صنعتی، کشاورزی و خدماتی و واحدهای صنعتی و معدنی، ایجاد شهرهای جدید و نیز گسترش شهرهای کنونی بر اساس اسناد آمایش سرزمین و منوط به اخذ مجوز تأمین آب از وزارت نیرو است.

ماده ۱۳۸. وزارت نیرو مکلف است ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون، موقعیت نقاط گلوگاهی را جهت رفع انسداد، بهسازی و اصلاح شرایط فنی و هندسی سازه‌های مذکور به وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی به ترتیب برای سازه‌های تقاطعی درون‌شهری و برون‌شهری اعلام نماید.

تبصره: تأمین آبیاری فضای سبز با استفاده از آب شرب در کلیه اماکن عمومی و دولتی ممنوع است. شهرداری‌ها مکلف‌اند نسبت به احداث شبکه‌های مستقل آبیاری فضای سبز اقدام نمایند.

ح- شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه‌نشین‌ها

ط- جلوگیری از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت کیفیت زندگی ساکنین

ماده ۲۲۲. تغییر کاربری تأسیسات گردشگری تحت هر عنوان، بدون تأیید وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ممنوع است. مراجع تغییر کاربری مکلف‌اند پیش از موافقت، نسبت به اخذ استعلام از وزارت میراث‌فرهنگی اقدام نمایند.

ماده ۲۷۰. به منظور حذف تشکیلات موازی و غیرضرور و باهدف افزایش بهره‌وری نظام اداری کشور و دستگاه‌های ذی‌ربط با هماهنگی سازمان اداری و استخدامی کشور موظف‌اند اقدامات زیر را از ابتدای برنامه راهبری کنند:

ط- واگذاری حداکثری امور به شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی، تسهیلگری و نظارتی دولت

ی- طراحی الگوی حکمرانی محلی با تأکید بر محله محوری و مسجد محوری

ب. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر حقوق اداری

با بررسی برنامه‌های توسعه قبلی به این یقین می‌رسیم که این برنامه‌ها به کمتر از ۵۰ درصد اهداف خود دست یافته‌اند. دلیل این عدم دستیابی تمایز بین سیاست، مقرر و قانون است. سیاست؛ چاره‌اندیشی بر بستر حفظ، اعمال و جابه‌جایی قدرت و هنجار حقوقی، قالب الزام‌آور سیاست‌هاست. قانون یا هنجار حقوقی نمی‌تواند بلاواسطه واقعیت خارجی ایجاد کند. به طور مثال قانون می‌تواند بگوید نوع خاصی از قراردادها بلااثر است، اما نمی‌تواند بگوید رشد اقتصادی، ۸ درصد شود؛ بنابراین تصویب اهداف در قالب قانون، بیشتر نشان‌دهنده تصویب یک سیاست است نه قانونی که الزام‌آور باشد. به طور مثال با بررسی ماده ۲۷۰ (واگذاری حداکثری امور به شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و طراحی

الگوی حکمرانی محلی با تأکید بر محله محوری و مسجد محوری، متوجه می‌شویم که هر دو بند این ماده، قانون و الزام‌آور نیست، چرا که دقیقاً مشخص نیست چه اموری و با چه ضابطه‌ای باید واگذار شود. در بند (ط) ماده ۲۷۰ هیچ تکلیف مشخصی وجود ندارد. چه اموری واگذار شود؟ ملاک و ضابطه واگذاری چیست؟ بنابراین اینکه متنی را درون یک قالب قانونی قرار دهیم آن را به قانون تبدیل نمی‌کند.

برای بررسی جایگاه مدیریت شهری در لایحه برنامه هفتم توسعه، احکام مرتبط با شهرداری‌ها را در دو بخش اختصاصی و عمومی بررسی می‌کنیم؛ با ذکر این موضوع که نهاد شوراهای شهر در این لایحه دیده نشده و موضوعی ندارند!

۱.۱ احکام اختصاصی

- ماده ۲۳. ممنوعیت ایجاد تعهدات مازاد بر اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه مصوب شهرداری‌ها
- ماده ۵۲. در اختیار قراردادن اطلاعات مورد درخواست سازمان امور مالیاتی
- بند ج تبصره ماده ۵۷. همکاری با بانک مرکزی جهت اصلاح نظام بانکی
- ماده ۹۵. همکاری با سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران جهت استقرار شهرک‌های صنعتی در حریم شهر
- ماده ۱۱۳. اضافه‌شدن نماینده وزارت راه و شهرسازی به کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها
- ماده ۱۲۰. از محل ۵۰ درصد عوارض ماده ۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم، بابت شهری و حمل‌ونقل عمومی بهبود یابد.
- ماده ۱۲۲. عدم صدور پروانه پایان کار برای ساختمان‌های فاقد شناسنامه فنی مورد تأیید سازمان نظام مهندسی
- ماده ۱۲۴. ممنوعیت اخذ عوارض تغییر کاربری و الحاق به محدوده از پروژه‌های طرح اقدام و نهضت ملی مسکن
- ماده ۱۳۲. نقش آفرینی در مدیریت آب
- ماده ۱۳۸. نقش آفرینی در مدیریت سیلاب با دستور وزارت کشور با اعتبارات داخلی شهرداری‌ها
- ماده ۱۶۷. شرطیت تعیین کد پستی در دریافت خدمات از شهرداری‌ها
- ماده ۱۷۲. حمایت از رسانه ملی برای پوشش سراسری
- ماده ۲۳۶. مشارکت در تخصیص اعتبارات حوزه رفع آسیب‌های اجتماعی
- ماده ۲۹۰. تکلیف به پاسخ آنلاین به استعلامات ثبتی از طریق مرکز ملی تبادلات اطلاعات
- ماده ۲۹۲. اخذ برخط و سامانه‌ای تمام درآمدها

۲. احکام عمومی

- ماده ۳۵. شناسایی دارایی، بدهی، درآمد و هزینه شهرداری‌ها توسط وزارت اقتصاد و دارایی که با مبنایی که در مورد نهادهای عمومی غیردولتی وجود دارد، سازگار نیست.
- مواد ۱۵، ۱۶ و ۱۷. حقوق کار و کارگران شهرداری؛ این بندها یک قانون دائمی یعنی قانون کار را در مدت اجرای برنامه یعنی به مدت پنج سال تعلیق می‌کند. تعلیق قانون دائمی توسط قانون موقت! اجرای این مواد که یک سیاست ضداجتماعی است، پیامدهای زیادی برای کشور خواهد داشت، چرا که کاملاً ضد معیشتی است و طبقه پایین جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. شهرداری‌ها و شرکت‌های پیمانکاری طرف قرارداد با شهرداری‌ها، متأثر از این مواد خواهند بود.
- ماده ۲۷۰. استخدام در دستگاه‌های اجرایی از طریق آزمون و با مجوز سازمان امور اداری و استخدامی کشور؛ موضوعی که در این ماده پیش‌بینی شده این است که استخدام رسمی در دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای برنامه ممنوع باشد. این ماده، قانون مدیریت خدمات کشوری را هم در مدت اجرای برنامه معلق کرده است.

ج. جمع‌بندی

با مرور و مطالعه احکام و مواد مرتبط با شهرداری‌ها در لایحه برنامه هفتم توسعه، چند نقطه قوت و ضعف دیده می‌شود که به آن‌ها اشاره می‌شود:

۱. ماده ۱۲۲ تأکید دارد شناسنامه فنی ساختمان، از شروع اخذ پروانه ساخت تا صدور پایان کار به صورت مرحله‌ای تکمیل شود. این در حالی است که سابقاً براین، شناسنامه فنی ملک در قالب یک دفترچه در زمان صدور پایان کار آماده می‌شد و نظارتی بر تهیه آن وجود نداشت.
۲. در تبصره ماده ۱۲۲ آمده است که: از «تاریخ تصویب این قانون، کارکنان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون خدمات کشوری و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، امکان فعالیت به عنوان مجری یا ناظر حقیقی یا نماینده مجری یا ناظر حقوقی در فرایند ساخت و سازها را ندارند». علی‌رغم اینکه این ماده همیشه توسط دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود، اما به دلیل رعایت تعارض منافع، تصمیم درستی به نظر می‌رسد.
۳. در مواد ۲۹۰ و ۲۹۲ به موضوع «برخط» بودن خدمات تأکید شده است که اگر زیرساخت‌های آن فراهم شود، اتفاق ارزشمندی است.
۴. ماده ۱۱۳ این لایحه به موضوع اضافه شدن نماینده وزارت راه و شهرسازی به کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها اشاره می‌کند. این ماده در صورت اجرا، مشکلاتی در پی خواهد داشت. اول اینکه به لحاظ حقوقی تعداد اعضای کمیسیون نمی‌تواند عدد زوج باشد، چرا که در زمان اعلام رأی ممکن است تعداد آرا برابر باشد. دوم اینکه اگر

- قرار باشد وزارت راه و شهرسازی در کمیسیون ماده ۱۰۰ نماینده‌ای داشته باشد، می‌تواند جایگزین نماینده وزارت کشور شود. اصولاً یکی از وظایف وزارت راه، نظارت بر ساخت و سازهای شهرها و روستاهاست.
۵. در آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری مصوب سال ۱۳۹۷، سهم شهرداری‌ها ۳۰ درصد و سهم دولت ۷۰ درصد بود. بر اساس ماده ۱۲۰، سهم شهرداری‌ها به ۱۰۰ درصد رسیده است. درواقع تمامی تکالیف مالی بدون تعریف تأمین منابع پشتوانه حمایتی، برعهده شهرداری‌ها گذاشته شده که یقیناً شهرداری‌ها توان اجرای آن را ندارند.
۶. در ماده ۱۷۲، شهرداری‌ها مکلف شده‌اند زمین و هزینه ساخت ایستگاه‌های رادیویی و تلویزیونی را در اختیار صداوسیما قرار دهند، درحالی‌که منابع آن مشخص نشده است.
۷. در تبصره (ج) ماده ۵۷ اشاره شده است که «کلیه دستگاه‌های اجرایی از جمله شهرداری‌ها موظف‌اند علاوه بر ارائه اطلاعات تسهیل و تسریع در اعطای مجوزها، گواهی پایان کار ساختمان و صدور مفادحساب مالیاتی، با بانک مرکزی همکاری نمایند». جزئیات و مصادیق این موضوع، مشخص نشده و مکانیزم آن معلوم نیست.
۸. ماده ۹۵، شهرداری‌ها را مکلف کرده، با همکاری وزارت صمت و در چارچوب طرح جامع شهری، نسبت به ایجاد مجتمع‌های صنایع خلاق، صنایع دستی و... در داخل حریم شهری اقدام نماید. هرگونه فعالیت عمرانی در حریم شهر ممنوع است.
۹. در ماده ۲۲۲ گفته شده، «تغییر کاربری تأسیسات گردشگری تحت هر عنوان، بدون تأیید وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ممنوع است» و عواید حاصل از تغییر کاربری به وزارتخانه مذکور تعلق می‌گیرد. این در حالی است که استعلامات مربوط به تغییر کاربری و عوارض مربوط به آن متعلق به شهرداری است.
۱۰. تکالیف شهرداری‌ها در این لایحه کاملاً پراکنده است. به نظر می‌رسد با توجه به جمعیت شهری بالای کشور، بایستی احکام جداگانه و مشخصی برای حل مسائل مدیریت شهری اختصاص یابد.
۱۱. جز استثنائاتی مثل ماده ۱۲۰، احکام لایحه در حوزه صلاحیت ذاتی شهرداری‌ها کاملاً کم‌رنگ است.
۱۲. قانون‌گذار خود باید در متن حضور داشته باشد. نویسندگان این برنامه در حوزه مسائل شهری، تخصصی ندارند، یا لااقل سابقه فعالیت در مدیریت شهری نداشته‌اند؛ بنابراین مواد مرتبط با شهرداری‌ها در این لایحه، ایرادات فراوانی دارد.
۱۳. بسیاری از قوانین وزارت کشور در حوزه حمل‌ونقل است، اما در این لایحه به حمل‌ونقل عمومی پرداخت نشده است و جای خالی آن به شدت دیده می‌شود.
۱۴. در برنامه هفتم، علی‌رغم برنامه‌های قبلی، به موضوع محیط‌زیست توجه خاصی نشده است.

۱۵. دولت سعی دارد با برون‌سپاری، از تعهدات خود بکاهد. این موضوع اصل رایگان بودن خدمات عمومی را نقض کرده و بر شهروندان هزینه‌هایی را تحمیل می‌کند.

با توجه به هزینه‌های زیست محیطی استفاده از کاغذ، اسناد مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی فقط در قالب الکترونیک منتشر می‌شوند. متن کلیه اسناد، گزارش‌ها و طرح‌های پژوهشی تهیه شده در مرکز در وبگاه مرکز به نشانی: rctbz.tabriz.ir قابل دسترسی است. همچنین این متن‌ها در پرتال جامع مطالعات شهری ایران به آدرس icpus.tehran.ir بارگذاری شده است. لطفاً شما هم با چاپ نکردن این متن‌ها ما را در این زمینه یاری کنید.

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

