

تشریح ابعاد تعارض منافع و شهرفروشی از طریق مصوبات موردی کمیسیون ماده ۵ شهر تهران

چگونه شهرفروشی قانونی، زیست شهری ما را به بازی می‌گیرد



علی اعطا

عضو هیئت‌رئیس و سخنگوی شورای پنجم پایتخت

پنجشنبه گذشته در همین صفحه یادداشتی نوشته بودم با عنوان «تعارض منافع و شهرفروشی قانونی در کمیسیون ماده ۵ تهران». دوستی که از شهرداران پیشین مناطق در تهران بود، پیام داد که یادداشت را خوانده است و از نظر او در این یادداشت به مسئله مهمی پرداخته شده، طرح مسئله خوب و دقیق اما نتیجه‌گیری شتاب‌زده و ناتمام است. از دوستان دیگری کسب نظر کردم. برداشت مشابهی داشتند. تصمیم گرفتم جنبه‌هایی از موضوع را که نیازمند تحلیل و تأمل بیشتری است، با تفصیل بیشتر مطرح کنم. چنان‌که در پیشانی یادداشت هفته گذشته آمده، انگیزه‌ام از تحریر یادداشت، ارائه پیشنهاد به نمایندگان مجلس برای اصلاح برخی کژکارکردهای قوانین توسعه شهری در طرح مردمی‌سازی حکمرانی بوده است. «طرح مردمی‌سازی حکمرانی» در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است. در کمیسیون داخلی و امور شوراها به تصویب رسیده و در دستور صحن قرار گرفته است. در آن یادداشت توضیح داده بودم چرا و چگونه کمیسیون ماده ۵ شهر تهران، زمینه‌ساز تعارض منافع بوده و نیز چگونه شهرفروشی قانونی در این نهاد، رویه‌ای مألوف است.

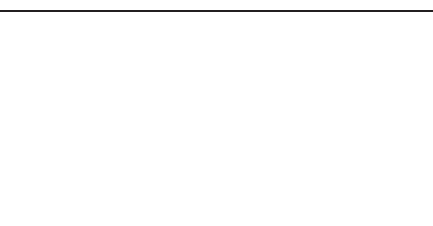
شهر پدید آمده است. مردم پیش از گذشته به حقوق شهروندی خود آگاه شده‌اند و از زندگی در شهر، مطالبه کیفیت می‌کنند. مردم، کیفیت زندگی در شهر را از مدیریت شهری مطالبه می‌کنند و به همین مناسبت است که نسبت به امور نامتعارفی که به تنزل کیفیت زندگی در شهر دامن می‌زند، سؤال می‌کنند و نسبت به آن حساسیت نشان می‌دهند. شاید به همین دلیل باشد که امروز در صفحات شهری و اجتماعی رسانه‌ها، اخبار مجوزها و پروانه‌های ساختمانی غیرمتعارفی که توسط شهرداری‌ها صادر شده است، مورد توجه قرار می‌گیرد. مردم می‌خواهند ببینند چرا و چگونه شهرداری فلان شهر، در باغی کهن مجوز ساختمان‌سازی صادر کرده است. می‌خواهند بدانند شهرداری‌ها بر اساس کدام مناسبت و در توافق با کدام سرمایه‌گذاران یا نهادهای قدرت و ثروت، اجازه داده‌اند در میانه بافت مسکونی میان‌مرتبه و کوتاه‌مرتبه، مجوزی برای احداث برجی با ۱۵ یا ۲۰ طبقه صادر شود.

چند سال پیش که عضو شورای پنجم پایتخت بودم، در جلسه‌ای با حضور تعدادی از مدیران شهری و دولتی، درباره منابع تأمین مالی برای شهرداری تهران صحبت می‌کردیم. صحبت از کاهش درآمدها و محدودیت منابع مالی بود. یکی از مدیران ارشد و باسابقه گفت ما باید با استفاده از ظرفیت‌های قانونی در حوزه شهرسازی درآمدهای صدور پروانه را افزایش دهیم. پرسیدم منظور شما از استفاده از ظرفیت‌های قانونی

چیست؟ گفت از طریق صدور مجوزهای قانونی در کمیسیون ماده پنج. و ادامه داد در کمیسیون ماده ۵ می‌شود مجوزهای موردی بیشتری صادر کرد و منابع مالی خوبی برای شهرداری جذب کرد. گفتم می‌دانید معنی این کار چیست؟ این کار، همان شهرفروشی است، اما شهرفروشی قانونی. روشن است که وقتی کسی در جایگاه مدیریت یک سازمان قرار می‌گیرد، می‌خواهد از تمامی ظرفیت‌های قانونی موجود برای اداره سازمان استفاده کند. در شهرداری‌ها، بخش مهمی از اداره سازمان، به مسئله تأمین مالی گره خورده است. در برخی ماه‌ها درآمد و هزینه شهرداری‌ها به گونه‌ای است که شهرداری در آستانه بحران قرار می‌گیرد. گاه البته، بحران هم پدید می‌آید. وقتی از کمیسیون ماده ۵ به عنوان زمینه‌ساز تعارض منافع سخن می‌گوییم، توضیح روشن‌تری از ماجرا می‌شود ارائه داد. کمیسیون ماده ۵، مرجع تصویب طرح تفصیلی است. طرح تفصیلی بر اساس آنچه در طرح جامع مقرر شده، تهیه می‌شود. جهت‌گیری‌های آن همان جهت‌گیری طرح جامع است. وقتی شما در مقام شهردار تهران، ریاست کمیسیون ماده ۵ را بر عهده دارید و در این نهاد، طرح تفصیلی را تصویب می‌کنید، هدف شما چیزی جز تصویب ضوابط و مقرراتی برای افزایش کیفیت زیست شهری نیست. یا بهتر است بگوییم، نباید باشد. اما وقتی در همان کمیسیون، در موارد مختلف، قطعه‌زمین‌های بزرگی در شهر را از همان طرح تفصیلی

چند سال پیش که عضو شورای پنجم پایتخت بودم، در جلسه‌ای با حضور تعدادی از مدیران صحبت محدودیت منابع مالی بود. یکی از مدیران ارشد گفت ما باید با استفاده از ظرفیت‌های قانونی در حوزه شهرسازی درآمدهای صدور پروانه را افزایش دهیم. پرسیدم منظور شما از استفاده از ظرفیت‌های قانونی چیست؟ گفت صدور مجوز در کمیسیون ماده پنج. و ادامه داد می‌شود مجوزهای موردی بیشتری صادر و منابع مالی خوبی برای شهرداری جذب کرد. گفتم می‌دانید معنی این کار چیست؟ این کار، همان شهرفروشی است، اما شهرفروشی قانونی.

مستثنا می‌کنید و هدف شما تأمین مالی برای شهرداری است؛ این موقعیت، اگر تعارض منافع نباشد، پس چیست؟ و اگر بستر شکل‌گیری این تعارض، کمیسیون ماده ۵ بر اساس ساختار قانونی فعلی نباشد، پس چیست؟ آنچه بر اساس این روال و رویه – البته – قانونی، در شهرهای ما و به ویژه در پایتخت، ناهنجاری‌های شهری و شهرسازی پدید می‌آورد، این‌گونه شکل می‌گیرد و تفاوتی نمی‌کند شهردار کیست. تنها شاید، شخصی به عنوان شهردار، به لحاظ دانش و بینش و تجربه، اندکی بهتر از دیگری عمل کند.



نیست به جای انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم. انتخاب استانداران به رای مردم گذاشته شود و شهرداران کماکان با انتخاب شورا، اداره امور اجرایی را بر عهده بگیرند و فرمانداران از شورای اسلامی شهرستان رای اعتماد بگیرند؟ نکته مهم دیگری که در تبصره ۲ ذیل ماده ۱۴ فصل دوم به آن اشاره شده است «در صورتی که نسبت ۲۰ درصد افراد واجد شرایط رای‌دهی در شهر نسبت به عملکرد شهردار معترض باشند، شورای اسلامی شهر موظف است موضوع استیضاح شهردار را در دستور کار قرار دهد» و بعد از آن در تبصره ۲ ابلاغ آیین‌نامه اجرایی آن به آینده موکول شده و مقرر شده است که شورای عالی استان‌ها، آیین‌نامه مذکور را تدوین و جهت تصویب هیئت وزیران ارسال کند، در اینجا این سؤال قابل طرح است که آیا نقد عملکرد کارگزاران حکمرانی محلی صرفا باید منحصر به شهردار باشد و آیا بهتر نیست این مهم، به استاندار، فرماندار، بخشدار و دهیار هم تسری یابد تا از رهگذر این اقدام افراد منصوب در مصادر فوق در طول ایام خدمت، خود را در معرض قضاوت و ارزیابی آحاد شهروندان احساس کنند؟

نقد و بررسی فصل سوم با عنوان سازمانی ومقررات استخدامی شهرداری‌ها

یکی از ایرادات مشهود پیش‌نویس طرح مردمی‌سازی حکمرانی در این بخش، این است که بیکاره از مواد ۱۷ تا ۲۳، به جزئیات امور اداری و استخدامی و کارگزینی شهرداری‌ها پرداخته شده است؛ این در حالی است که از منظر مبانی علمی سازماندهی، اساسا باید بین طراحی ساختارها در بخش‌های دولتی و غیردولتی تفاوت قائل شد؛ با امکان نظر به اینکه در نظام حقوقی ایران، شهرداری‌ها نهاد عمومی غیردولتی هستند، طبیعی است که در قواعد اداری و استخدامی بنا به سازوکارهای منفی خاص خود عمل کنند نه از الزاما از قواعد دولتی.

فایده چنین دیدگاهی این است که شهرداری‌ها در استفاده از منابع انسانی و مالی می‌توانند با سهولت و بهره‌وری بیشتری اقدام کنند و به تبع آن در همکاری با دیگر بازیگران عرصه حکمرانی محلی مانند بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد با سهولت بیشتری عمل خواهند کرد. بنا به آنچه گفته شد به طراحان و تصمیم‌گیران لایحه مذکور پیشنهاد می‌شود ارکان اداری و استخدامی استانداردها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها را کماکان ذیل مقررات دولت تنظیم کنند؛ اما درمورد شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، ضوابط تشکیلاتی خاصی را در شورای عالی استان‌ها تدوین و از طریق ارسال لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

بررسی فصول اول تا سوم پیش‌نویس طرح مردمی‌سازی حکمرانی این ذهنیت را متبادر می‌کند که تدوین‌کنندگان آن بیشتر بر بازتنظیم وظایف جاری سازمان‌های محلی با رویکرد متمرکز تأکید داشته‌اند و این احتمالا به پیچیدگی مضاعف در همکاری‌های نهاد‌های رسمی منجر خواهد شد. به باور این قلم، تدوین قوانین جدید تنها زمانی مفید است که به بهره‌برداری از ظرفیت‌های نهفته همکاری جامعه و حاکمیت بینجامد.

بدیهی است اگر دیگر اصول پیش‌نویس قانون مردم‌سازی حکمرانی توسط متخصصین امر واکاوی و بنا به خرد جمعی الایش شود، احتمالا از انسجام و ماندگاری بیشتری برخوردار خواهد بود و انربخشی بیشتری در جلب رضایت و مشارکت مردم به دنبال خواهد داشت.

دیدگاه

نقدی بر ایده انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم در طرح «مردمی‌سازی حکمرانی»

نشاندن شهردار در برج عاج بانعل وارونه مردمی‌سازی



مجید فراهانی

رئیس کمیته‌ی پودجه شورای پنجم تهران

مدتی است شاهدیم طرحی با عنوان «مردمی‌سازی حکمرانی» در کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس به تصویب رسیده است و از اواخر آبان ۱۴۰۱ در دستور کار بررسی صحن مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و موجب مباحث متعددی در محافل کارشناسی و رسانه‌ای شده است و صاحب‌نظران با نگرانی درخصوص تبعات متعدد آن بحث می‌کنند. طرح مردمی‌سازی حکمرانی که در ۲۰ فصل و ۲۶۷ ماده، در ساختاری ناهمگون، به مسائل متعدد و متنوعی همچون ساختار و تشکیلات و سطوح زمانی و استخدامی مدیریت امور محلی، واحدهای تقسیمات شهری، وظایف و اختیارات شهرداری‌ها، نظارت مالی، حوزه روستایی، شوراهای اسلامی و... می‌پردازد از زوایای متعدد و متنوعی قابل نقد و بررسی است و نگارنده تلاش می‌کند صرفا به یکی از مسائل مطرح در این طرح که همانا سازوکار نظارت و استیضاح شهردار است بپردازد.

در ماده ۱۴-این طرح آمده است: چنانچه عضو یا اعضای شورای اسلامی شهر به عملکرد شهردار یا شهرداری ایراد یا اعتراضی داشته باشند، می‌توانند به شهردار تذکر دهند و طرح سؤال از شهردار را به رئیس شورا ارائه کنند که در این صورت رئیس شورای شهر سؤال را به طور کتبی به شهردار اطلاع می‌دهد و حداکثر ظرف ۱۰ روز پس از ابلاغ، شهردار مکلف به پاسخ نامه است.

در صورتی که نمایندگان شورا از جواب شهردار اقعان نشوند، رئیس شورا سؤال را در دستور کار اولین جلسه شورا قرار می‌دهد و شهردار موظف به حضور در جلسات بررسی سؤال و ارائه پاسخ است. مگر آنکه به صورت رسمی و با عذر موجه (به تشخیص شورا) تقاضای مهلت حداکثر برای ۱۰ روز دیگر داشته باشد. پس از توضیحات شهرداری درخصوص آن رای‌گیری شده و در صورتی که پاسخ رد شود یا شهردار از حضور در جلسه و ارائه پاسخ استکاف ورزد، سؤال به ترتیب زیر قابلیت طرح به صورت استیضاح را دارد. چنانچه رد پاسخ شهردار یا عدم پاسخ‌گویی وی به طرح سؤال اعضای شورا در یک دوره قانونی فعالیتش سه بار تکرار شود و یا یک‌سوم به علاوه یک نفر از اعضای شورا طرح استیضاح را به صورت مکتوب تهیه و به رئیس شورا ارائه کنند، شهردار در معرض استیضاح قرار خواهد گرفت. در این صورت حداکثر ظرف ۱۰ روز کاری از تاریخ دریافت طرح استیضاح یا گذشت ۱۰ روز از تاریخ سومین جلسه طرح سؤال مردود، استیضاح شهردار در دستور کار جلسه عادی یا فوق‌العاده شورا قرار خواهد گرفت و شهردار موظف به حضور در جلسه و ارائه توضیحات و دفاعیات لازم است.



در شهرهای بیشتر از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت در صورتی که شورا با اکثریت سه چهارم کل اعضا رای عدم اعتماد دهد، یک همه‌پرسی برای عزل شهردار در شهر برگزار می‌شود و در صورت رای اکثریت مردم، شهردار برکنار خواهد شد. ملاحظه می‌فرمایید که با این سازوکار استیضاح و برکناری شهردار در شهرها تقریبا بلاموضوع و نشدنی خواهد شد چراکه این استیضاح باید از هفت خان رستم بگذرد. ابتدا باید رد پاسخ شهردار یا عدم پاسخ‌گویی وی به طرح سؤال اعضای شورا در یک دوره قانونی فعالیتش سه بار تکرار شود، سپس طرح استیضاح در صحن مطرح شود و تنها در صورتی که اکثریت سه چهارم کل اعضای شورای شهر رای عدم اعتماد دهند، استیضاح زمینه طرح به عنوان همه‌پرسی توسط مردم را پیدا می‌کند؛ یعنی در شهری مثل شهر تهران بیش از ۱۶ نفر از ۲۱ عضو باید با استیضاح و برکناری موافق باشند تا امکان برگزاری همه‌پرسی عمومی برای بررسی برکناری یا ابقای شهردار فراهم شود که با سازوکار موجود تعلیق به محال خواهد بود.

طرح موجود با خارج‌کردن شهردار از دایره نظارت اعضای شورای شهر عملا راه را برای یکماتزی شهرداران در شهرها خواهد گشود و راهی که قانون اساسی مصوب شورایای شهر را به شوراهایی فرمایشی و بی‌خاصیت بدل می‌کند که شهرداران و مدیران منصوب وی را به بی‌اعتنایی و شاید تعارض با نمایندگان مردم خواهد کشاند و سوگمندهان کید گفت این تجدید مردم‌سالاری و ازبین‌بردن نظارت مردم در این طرح پارلمان به اسم مردمی‌سازی صورت می‌پذیرد.

نقد و بررسی فصول اول، دوم و سوم پیش‌نویس مصوبه کمیسیون داخلی و امور شوراهای مجلس

پیشنهادهایی برای ارتقا و مطلوبیت طرح مردمی‌سازی حکمرانی



سجاد احمدوند

رئیس پیشین مرکز تحول ونوسازی شهرداری تهران

یادداشت قبلی این قلم به شرحی کلی از نقاط ضعف و قوت پیش‌نویس قانون مردمی‌سازی حکمرانی اختصاص یافت اما با توجه به اهمیت موضوع و تأثیر آن بر آینده مدیریت امور محلی کشور، به نظر می‌رسد لازم است فصول مختلف متن مذکور را به‌صورت جداگانه و تفصیلی مورد واکاوی قرار دهیم. با این مقدمه نوشتار حاضر را به نقد و بررسی دقیق تر فصول اول تا سوم اختصاص داده‌ام.

نقد و بررسی فصل اول با عنوان کلیات وتعاریف

در این فصل کلیات و تعاریف طرح مردمی‌سازی حکمرانی اصول حاکم بر مدیریت شهری و روستایی از منظر حکمرانی مطلوب مد نظر طراحان بوده است این فصل با ارجاع به قانون اساسی و الزامات سیاست‌های کلی نظام در باب توسعه پایدار و همه‌جانبه امور شهر و روستا آغاز شده است، پس از آن اصول حاکم بر مدیریت شهری و روستایی دسته‌بندی و در ادامه فصل، تعاریف عملیاتی لازم برای پیکربندی قانون جدید ارائه شده است.

در این بخش نگارندگان بیشتر بر تفکیک و جوه تولی و تصدی وظایف دولت تمرکز کرده‌اند و درعین‌حال تنها نقویض امور تصدی‌گرایانه به مدیریت محلی را مد نظر قرار دادند؛ حال آنکه بررسی دقیق متون جهانی و تجارب مستندشده در زمینه حکمرانی مطلوب محلی، ما را به این نتیجه می‌رساند که ورای دوگانه تولی-تصدی، نیازمند زاویه نگاه جدیدی به مسائل حقوقی امور محلی هستیم؛ چراکه ساکنان هر محل حق و درعین‌حال مسئولیت دارند که درباره مسائلی که مستقیم بر آنها تأثیر می‌گذارد، تصمیم بگیرند و این معنای واقعی مردم‌سالاری است. واضح است که گزینه‌هایی مانند امور دفاعی، سیاست خارجی و امنیت ملی، به‌صورت مستقیم بر شهروندان تأثیر می‌گذارد اما تدبیر این موضوعات عموما پیچیده‌تر از آن است که بتوان در مقیاس شهری به اداره آنها پرداخت؛ از سوی دیگر نباید از این اصل غفلت کرد که کلیدوازه حکمرانی محلی، اصل عدم تمرکز است؛ بنابراین حرکت به سمت الگوهای مشارکتی در مدیریت امور محلی از یک‌سو نیازمند هماهنگی و تسهیلگری حاکمیت به منظور ایجاد یا تقویت زیرساخت همکاری‌های محلی است؛ از سوی دیگر لزوم تقویت نهاد‌های نمایندگی برای درک واقع‌بینانه نسبت به نیاز و خواست شهروندان واقعیتی غیرقابل‌انکار است.

یکی از نتایج چنین رویکردی کشف الگوی بومی روابط بین جوه ملی و محلی خواهد بود و یک نظام تقسیم وظیفه جدید را در حدود ظرفیت‌های قانونی موجود پایه‌گذاری می‌کند. برای مثال مگر می‌شود لزوم امنیت شهر و پیشگیری از جرائم و خشونت‌های