

# مدیریت شهری و برنامه هفتم توسعه



علی نوذریور  
معاون پیشین سازمان شهرداری‌ها و  
دهیاری‌های وزارت کشور

همواره در قوانین برنامه‌های توسعه میان مدت کشور، احکامی در خصوص مدیریت شهری ذکر می‌شد که برای پنج سال جهت‌گیری‌ها و استراتژی‌های این حوزه را روشن کرده و بودجه‌های سنواتی و اقدامات و فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و عمومی غیردولتی را تحت تأثیر قرار می‌داد و در مواردی موجبات تدوین قوانین موضوعی برای رفع مشکلات اساسی شهرها می‌شد.

در این زمینه می‌توان به قانون درآمدهای پایدار و هزینه‌های شهرداری‌ها اشاره کرد که متأثر از حکمی در برنامه پنج‌ساله پنجم کشور در دستور کار وزارت کشور قرار گرفت و توانست بخشی از منابع درآمدی پایدار را برای سال‌های پیش‌رو تأمین کند و موارد دیگری چون لزوم تدوین قانون جامع شهرسازی و یا مدیریت شهری که در عمل با موفقیت مواجه نشدند.

از این‌رو بررسی احکام لایحه هفتم - که در حال حاضر در مرحله تصویب کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی است - قبل از تبدیل به قانون شدن، از اهمیت و ضرورت ویژه‌ای برخوردار است که در این یادداشت سعی می‌شود به برخی از موارد مهم لایحه یادشده پرداخته شود. البته لازم به یادآوری است که لایحه اساسا در حوزه مدیریت شهری حرفی برای گفتن نداشت و احکام مورد اشاره احکامی است که در کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی به لایحه اضافه شده است:

۱. در ماده الحاقی ۲ - مدیریت شهری به شرح ذیل آمده است: «به منظور توسعه همکاری بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها، انتقال تجربه‌ها و تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی و بررسی مسائل و مشکلات شهرداری‌ها، ارائه راه‌حل‌ها و پیشنهادهای مناسب و ارتباط بیشتر شهرداری‌ها با قوای سه‌گانه و پیگیری امور صنفی، اتحادیه شهرداری‌های کل کشور با عضویت تمام شهرداری‌های کشور در قالب یک تشکل صنفی و غیردولتی بدون تحمیل هیچ‌گونه بار مالی به دولت ایجاد می‌گردد.»

اتحادیه شهرداری‌های کشور اتحادیه‌ای است که از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۹ فعالیت داشته است و شورای انقلاب اسلامی براساس درخواست وزیر وقت کشور رای به انحلال آن داد. اتحادیه‌ای که در اجرای پروژه

۱۱۳ منبعت از اصل ۴ ترومن و برای پاسخ‌گویی به نیازهای جمعیت رو به تزاید شهرها ایجاد شد و برای رفع مشکلات شهرداری‌ها و بهبود وضعیت شهرها بسیار مؤثر و تعیین‌کننده بود و ضرورت شکل‌گیری اتحادیه بارها از سوی جامعه شهرداران مورد تأکید قرار گرفته است و در دهه‌های گذشته در زمان تصدی دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور و معاونت سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها این موضوع را پیگیری کردم. لیکن وزرای وقت کشور و معاونت‌های عمرانی وزارتخانه یادشده چندان با این موضوع موافق نبودند.

لذا ضمن ارزیابی مثبت شکل‌گیری مجدد اتحادیه شهرداری‌های کشور، نکاتی در اصلاح حکم اعلام می‌شود:

الف) کلمه دهیاری‌ها سهوا در متن حکم آمده است و می‌باید حذف شود. هرچند پیشنهاد می‌شود مشابه اتحادیه شهرداری‌ها، اتحادیه‌ای برای قریب ۴۰ هزار دهیاری کشور با وظایفی چون انتقال تجربه، آموزش و پژوهش و پیگیری مسائل مختلف دهیاران و دهیاری‌ها

در حکمی جداگانه آورده شد.

ب) دولت می‌تواند کمک‌های خود را برای بهبود وضعیت شهرداری‌ها در اختیار اتحادیه شهرداری‌ها قرار دهد. از این‌رو عبارت «بار مالی به دولت» در حکم حذف شود.

۲. در بند ۳ از ماده الحاقی ۲ - مدیریت شهری به شرح ذیل آمده است:

«به منظور افزایش مشارکت اجتماعی و واگذاری مناسب‌تر اداره امور محلی به مردم» به شورای اسلامی شهرها اجازه داده می‌شود با نظارت وزارت کشور و با کسب نظر و جلب آراء مردم، معتمدین محله را به عنوان شوراییار به مدت چهار سال انتخاب نمایند. صدور مجوز و نحوه فعالیت شوراییارها به‌عنوان سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در زمینه‌های مرتبط با مدیریت شهری در این شهرها، توسط شوراهای اسلامی شهرها امکان‌پذیر است. شوراییارها تشکلی صنفی و مردمی هستند و هیچ‌گونه بار مالی برای دولت نخواهند داشت. نحوه انتخاب شوراییارها به تصویب شورای عالی استان‌ها می‌رسد.»

با اصلاح یبایی قانون شوراهای اسلامی کشوری و حذف «شورای محله» در قانون کنونی شوراهای، نظام شورایی به‌صورت ناقص شکل گرفت. فلذا شورای شهر دوره اول پایتخت تصمیم گرفت جای خالی شورای محله را با شکل‌دهی شوراییار محله پر کند، امری که صرفا در تهران انجام شد و در سایر شهرها اساسا شکل نگرفت. همین حضور حداقلی شوراییارها در انجام امور محله‌ای هم به مذاق سازمان بازرسی کشور خوش نیامد و در شکایت به دیوان عدالت اداری، این حضور را به‌درستی غیرقانونی اعلام کرد. حال کمیسیون تلفیق، مجددا تصویب کرده است که این موجود ناقص الخلقه در تمامی شهرها به وجود آید. امری که قاعدا وافی به مقصود نخواهد بود؛ چراکه

۱. شورای محله به موجب قانون شوراهای و نیز قانون انتخابات می‌تواند به عنوان مادر نظام شورایی در شهرها شکل یابد و عدم ذکر انتخابات شوراییارها در قانون انتخابات، وزارت کشور را در همراهی با این انتخابات ناتوان خواهد کرد.

۲. شوراییاری، نه سازمان مردم‌نهاد است و نه تشکل صنفی و در معنای صحیح آن صرفا می‌تواند انجمن اجتماعی باشد که موجب بند ۷ ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی کشوری تشکیل می‌شود.

۳. انتخابات از وظایف وزارت کشور است فلذا ذکر شورای عالی استان‌ها به عنوان تصویب‌کننده نحوه انتخاب شوراییارها با نظام انتخابات کشور همخوانی ندارد.

۴. شوراییاری‌ها اگر توسط شورای اسلامی شهر مستقر شکل گیرند،

صرفا تا پایان همان دوره از شورا مشروعیت دارند و شورای اسلامی شهر در دوره بعد مجددا می‌باید شوراییاری‌ها را تشکیل دهد بنابراین ذکر چهار سال برای مدت عمر شوراییاری‌ها درست نیست.

۳. در بند ۴ از ماده الحاقی ۲ - مدیریت شهرها نیز آمده است: «دولت موظف است از سال اول برنامه در کلانشهرهای دارای جمعیت بالای یک میلیون نفر و سال دوم برنامه در کلیه مراکز استان‌ها، برای ایجاد نظام یکپارچه مدیریت شهری با محوریت شهرداری، از طریق واگذاری اختیارات و منابع مالی لازم، اقدامات قانونی به عمل آورد. کمیسیون ویژه‌ای با مسئولیت معاون اول رئیس‌جمهور و دستگاه‌های اجرایی ذیربط، رئیس شورای عالی استان‌ها، دبیر اتحادیه شهرداران کل کشور و یک نفر از اعضای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی (به عنوان ناظر) تشکیل می‌شد تا امور محلی و حاکمیتی و تصدی‌های قابل واگذاری به شهرداری‌ها و شوراهای محلی و حاکمیتی و تصدی‌های قابل واگذاری به شهرداری‌ها و شوراهای محلی و خدمات عمومی و شهری به شهروندان و کاهش هزینه‌های عمومی شود را ظرف مدت شش ماه احصاء و تدوین کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.»

بعد از اینکه در چند قانون پنج‌ساله کشور (از دوم تا پنجم) به موضوع مدیریت واحد شهری پرداخته شد و دولت‌ها در اجرای آن ناتوان بودند، دولت رئیسی خیال همه را از این بابت راحت کرد؛ چراکه اساسا به این موضوع در لایحه نپرداخت. لیکن کمیسیون تلفیق با تعدیل احکام برنامه‌های قبلی، حکمی را به شرح یادشده آورده است که چند نکته دارد: نکته اول؛ نظام یکپارچه مدیریت شهری به معنایی که کمیسیون تلفیق مراد کرده، یعنی نظام مدیریت شهری که در آن وظایف به شهرداری منتقل نمی‌شود بلکه دستگاه‌های اجرایی متولی ارائه خدمات شهری با شهرداری هماهنگ و یکپارچه عمل می‌کنند. اگر مراد قانون‌گذار همین معنا باشد، آنگاه به واگذاری اختیارات و منابع مالی به شهرداری‌ها نیازی نیست. درحالی‌که در متن ماده پیشنهادی، ذکر شده است. به عبارت دیگر کمیسیون تلفیق در میانه دو مفهوم مدیریت واحد شهری و مدیریت یکپارچه شهری مردد و سرگردان به نظر می‌رسد.

نکته دوم؛ برای واگذاری تصدی‌ها، کمیسیون ویژه‌ای در دولت تشکیل می‌شود که یکی از اعضای آن «دبیر اتحادیه شهرداران کل کشور» ذکر شده است و این کمیسیون در سال اول تکالیف دارد و وظایف قابل واگذاری به شهرداری‌های کلانشهرها را در سال اول برنامه هفتم مشخص سازد؛ درحالی‌که در سال اول اساسا امکان تشکیل اتحادیه مذکور میسر نخواهد بود. نکته تصحیحی دیگر اینکه اتحادیه شهرداران نیست بلکه همان‌طور که در بند یک از ماده الحاقی ۲ آمده، اتحادیه شهرداری‌ها درست است.

نکته سوم؛ اگر بنا به واگذاری وظایف از جنس امور محلی به شهرداری‌ها باشد، این وظایف نمی‌تواند هم‌زمان حاکمیتی و تصدی‌گرایانه باشد. و قاعدتا تصدی‌های قابل واگذاری به شهرداری‌ها منظور است.

نکته چهارم؛ اینکه واگذاری وظایف، مستلزم کاهش ساختار دولت و در نتیجه تغییر در وظایف و ساختار وزارتخانه‌ها است که نیازمند تصویب در مجلس شورای اسلامی است و هیئت وزیران در این خصوص فاقد اختیارات قانونی است.

نکته پنجم؛ همان‌گونه که قریب ۳۰ سال است دولت‌ها در احصاء وظایف قابل واگذاری به شهرداری‌ها ناتوان بوده‌اند، قاعدتا دولت رئیسی

در شش ماه قادر به انجام این مهم نخواهد بود. در پایان یادآور می‌شود احکام اضافه‌شده در کمیسیون تلفیق با اصلاحات در صحن علنی مجلس شورای اسلامی، قوانینی خوب و مؤثر در بهبود وضعیت مدیریت شهری در کشور خواهند شد.



تأسیسات  
کلی  
حداثی