پیشنهاد به نمایندگان مجلس برای اصلاح کژکارکردهای قوانین توسعه شهری در طرح «مردمی‌سازی حکمرانی»

تعارض منافع و شهرفروشی قانونی در کمیسیون ماده ۵ تهران

علی اعطا
عضو هیئت‌رئیسه و سخنگوی شورای پنجم پایتخت

عکس: آیدین رهبر

پیش از ایجاد تحولات جدید در شهرهای تاریخی و شکل‌گیری ساختارهای جدید شهری، شهرها عموما بر محور و مدار نظمی تاریخی و تثبیت‌شده، سیر رشد و نمو خود را سپری می‌کردند و کمتر از دگرگونی‌های سریع در شهرها – مگر در مقاطع خاص تاریخی – خبر و اثری بود. در دوران معاصر به دلیل رشد شتابنده شهرنشینی و عوامل نشئت‌گرفته از آن، شهرها دچار تحولات سریع شدند و در مقاطعی خاص بلدیه و بعدها شهرداری مدیریت اداره شهر و توسعه آن را بر عهده گرفت.

وقتی به شهر و رشد و گسترش آن می‌اندیشیم، پیداست که در حوزه برنامه‌ریزی شهری و توسعه کالبدی باید به پرسش‌های مشخصی پاسخ داد. پرسش‌هایی از این قبیل که محدوده شهر تا کجاست؟ ظرفیت‌ها و محدودیت‌های زیست‌محیطی شهر چگونه‌اند؟ منابع تأمین آب چیست و چه ظرفیتی دارد؟ پیش‌بینی ما از رشد جمعیت و انتظار ما از جمعیت‌پذیری این شهر چیست؟ معابر شهر و برنامه تغییرات آنها در آینده چگونه است؟ کجا باید - یا می‌تواند - ساختمان احداث شود و کجا نمی‌تواند؟ کدام بخش‌های شهر و کدام پهنه‌ها به احداث ساختمان‌های مسکونی، تجاری، اداری، صنعتی و... یا ترکیبی از آنها اختصاص دارد؟ کدام عرصه‌ها، فضاهای باز یا سبز است؟ به‌طورکلی منطقه‌بندی و نحوه استفاده از زمین چگونه است؟ اینها پرسش‌هایی است که برای هرگونه برنامه‌ریزی در حوزه رشد و گسترش و توسعه کالبدی شهر، ناگزیر از پاسخ به آنهاییم. وقتی نهاد بلدیه - و بعدها شهرداری - متولی اداره شهر شد، به تدریج مدیریت شهری به سمت تدوین ضوابط و مقررات و طرح و برنامه پیش رفت. تهران در نیمه دهه ۴۰ دارای اولین طرح جامع خود شد و امروز که بیش از ۵۵ سال از آن تاریخ می‌گذرد، سومین طرح جامع تهران که در سال ۱۳۸۶ تصویب شده، راهنمای عمل مدیریت شهری برای مدیریت توسعه کالبدی شهر تهران است.

ساختار دوسطحی طرح‌های توسعه شهری

در حوزه برنامه‌ریزی و توسعه کالبدی در شهرها، با ساختاری دوسطحی مواجه هستیم. در سطح اول یعنی کلان و حاکمیتی، نهادی تحت عنوان شورای عالی شهرسازی و معماری ایران بر مبنای فرایندی نسبتا طولانی، طرح‌های جامع شهرهای کشور را که توسط مهندسان مشاور شهرساز و با نظارت‌های استانی تهیه می‌شود؛ بررسی می‌کند و به تصویب می‌رساند. در سطح دوم یعنی سطح محلی، کمیسیون‌های موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، طرح‌های تفصیلی را که توسط مهندسان مشاور و با نظارت شهرداری‌ها تهیه می‌شود، به تصویب می‌رسانند. طرح تفصیلی چنان‌که از نام آن پیداست، تفصیل طرح جامع است. به عبارتی طرح جامع سند فرادست طرح تفصیلی است و طرح تفصیلی، آن را با جزئیات بیشتری بیان می‌کند. نکته در اینجاست که این ساختار دوسطحی، در تهران به عنوان پایتخت، با سایر استان‌ها تفاوت ظریف اما مهمی دارد که به گمانم، منشأ اصلی تعارض منافع است.

کمیسیون ماده ۵ تهران؛ بستر تعارض منافع

چند سال پیش مجالی پدید آمد تا با یکی از کارشناسان و مدیران پیش‌کسوت که چند دهه قبل بخشی از دوران کاری خود را در ارتباط با شورای عالی شهرسازی سپری کرده بود، گفت‌وگو کنم. صحبت از کمیسیون ماده ۵ بود. می‌گفت ایده اصلی و اولیه ایجاد کمیسیون ماده ۵ این بود که بتواند در راستای طرح جامع مصوب شهر، طرح‌ها و برنامه‌هایی را که درباره آنها خلأ وجود دارد، به تصویب برساند و ابلاغ کند. در صورتی که الان اوضاع برعکس است. کمیسیون ماده ۵ طرح تفصیلی را تصویب می‌کند، بعد دائما از طریق مصوبات موردی، طرح تفصیلی و جهت‌گیری‌های آن را نقض می‌کند.

این حرف، حرف بسیار دقیقی است. وقتی به سوابق مصوبات کمیسیون‌های ماده ۵ نگاه می‌کنیم، درمی‌یابیم بخش قابل‌توجهی از آنها، منطق درآمدی برای شهرداری دارد. مصوبات موردی افزایش تراکم ساختمانی مانند افزایش تعداد طبقات یا تغییر کاربری به درخواست مالکان و عموما با منطق درآمدی به تصویب می‌رسد. اما آنچه در اینجا محل تأمل است و به گمانم منشأ اصلی تعارض منافع در کمیسیون ماده ۵ تهران است، این نکته است که برخلاف سایر استان‌ها که این کمیسیون به ریاست استاندار (و درواقع نماینده دولت) اداره می‌شود، در تهران استثنائا و به دلیل پایتخت‌بودن، ریاست کمیسیون ماده ۵ بر عهده شهردار است. دبیرخانه کمیسیون نیز در شهرداری تهران مستقر است؛ بنابراین شهرداری که خود به لحاظ مالی در این مصوبات ذی‌نفع است، در یک موقعیت دوگانه قرار می‌گیرد. واقعیت این است که دهه‌هاست شهرداری‌های شهرهای بزرگ ما و به‌ویژه تهران، با مسئله کمبود منابع مالی مواجه هستند. این موضوع در مشروح مذاکرات انجمن شهر در سال‌های پیش از انقلاب و نیز در گزارش دبیرخانه شورای نظارت بر گسترش شهر تهران که در سال ۵۶ منتشر شده نیز پیداست. کمبود منابع مالی، از جمله مضامین مهم گزارش اخیر است. در دو، سه دهه اخیر نیز به‌واسطه افزایش شتابان قیمت زمین، ساختمان و مسکن، این عرصه به منبع سهل‌الوصول درآمدی برای شهرداری‌ها تبدیل شده است. اکنون به ساختار دوسطحی که ذکر آن رفت برگردیم. طرح و برنامه توسعه کالبدی شهر یعنی طرح جامع در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (سطح اول؛ سطح کلان و حاکمیتی) به تصویب می‌رسد. طرح‌های تفصیلی - و البته تغییرات آنها - در کمیسیون‌های ماده ۵ (سطح دوم؛ سطح محلی) بررسی و تصویب می‌شود. در تهران، دبیرخانه این کمیسیون در شهرداری و ریاست آن بر عهده شهردار است و طبیعی است که شهردار و شهرداری نقش مهمی در جهت‌دهی به مصوبات خواهند داشت؛ بنابراین اختیار تصویب تغییرات موردی که کمیسیون ماده ۵ آن را دارد، عموما به عنوان محلی برای تأمین مالی پایتخت استفاده شده است و اگر بی‌پروا سخن بگوییم، در کمیسیون ماده ۵ به شکل ساختاری، سوءکارکردی به نام «شهرفروشی قانونی» جریان دارد.

کمیسیون ماده ۵ و طرح مردمی‌سازی حکمرانی

حال که طرح مردمی‌سازی حکمرانی در دستور کار مجلس است، به نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌کنم، نیم‌نگاهی به این وضعیت «شهرفروشی قانونی» و امکان ممانعت از آن در فرایند اصلاح قوانین داشته باشند.

نگاهی به موانع مشارکت مردم و اتکا به آرای عمومی در اداره شهر و روستا

مردمی‌سازی حکمرانی در زمانه فقدان دموکراسی شهری

جمال رشیدی
پژوهشگر سیاست‌گذاری شهری

اصل «مشارکت جدی و فعال مردم و اتکا به آرای عمومی در اداره امور شهر و روستا» درعین‌حال که جذاب و فریبنده است، می‌تواند در هنگامه جامه عمل پوشیدن، به انحراف کشیده شود. مادام که بستر لازم برای تحقق این اصل فراهم نباشد، جز شعاری که مستمسک کوچک‌کردن دولت و واگذاری وظایف به بازیگران نهادی محلی به اقتضای فرار از کسری بودجه، دستاوردی برای مردم نخواهد داشت. زمانی آیزایا برلین (۱۹۰۹-۱۹۹۷) گفته بود که روشنفکران روس، هربار که ایده‌های وارداتی از غرب را اخذ می‌کنند، تبدیل به جزم‌های مطلق می‌شوند. درباره برخی سیاست‌ورزان و کنشگران داخلی اما باید عنوان کرد که هرگاه ایده‌هایی در حوزه حکمرانی اتخاذ می‌کنند، به اموری سطحی، بدل می‌شوند و دیری نمی‌پاید که نسخه‌ای خلاف همان ایده‌های اتخاذی را نمایندگی می‌کنند. از زمانی که ایرانیان سودای اخذ ایده‌های «مترقی» داشته‌اند معمولا به مفروضات درهم‌تنیده با این ایده‌ها و بسترهای احاطه‌کننده آنها، توجه نکرده‌اند. این حکایت چندین قرن برخورد ما با مدرنیته و پدیده‌های برآمده از آن است. مجلس شورا تشکیل می‌دهیم اما اجازه نمی‌دهیم «همه»، شرایط نامزدی داشته باشند. سینما می‌سازیم اما درِ آن را به ظن ارتکاب مفسده، می‌بندیم. آخرین فناوری‌ها در حوزه‌های علوم و فنون را می‌جوییم اما از سکولارشدن بسترهای موجد این فناوری‌ها، هراس داریم. حکایت امروز مجلس شورای اسلامی هم چنین است. به گزارش «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» جلسات متعدد با حضور مسئولان دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط و کارشناسان مرکز پژوهش‌ها برگزار و نهایتا طرحی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است: طرح مردمی‌سازی حکمرانی (به شماره ثبت ۱۹۶ مورخ ۱۴۰۱/۸/۲).

این طرح در اصل به دنبال افزایش اختیارات «شهرداری‌ها» (یا بهتر است بگوییم واگذاری وظایف دولت به شهرداری‌ها بدون انتقال ردیف‌های اعتباری مربوطه در بودجه عمومی کشوری) و به‌اصطلاح، شکل‌گیری «مدیریت یکپارچه شهری» اما در غیاب «دموکراسی شهری متکثر» است. شهردار در شهرهای بالای ۲۰۰ هزار نفر، مستقیم توسط مردم و از طریق انتخابات برگزیده خواهد شد و حکمش را رئیس‌جمهور امضا خواهد کرد. تقریبا می‌توان ادعا کرد که بر اساس طرح وصولی، همه ارگان‌های خدماتی شهری به مجموعه «شهرداری» هر شهر واگذار و تمام خدمات آنها توسط شهرداری همان شهر، بر عهده گرفته خواهد شد. در سه سال اول اجرای این طرح، اعتبار دستگاه‌های مربوطه به شهرداری‌ها داده می‌شود اما هیچ مکانیسم روشنی جهت تعامل مالی-بودجه‌ای بین دولت (سازمان برنامه و بودجه) با شهرداری‌ها پیش کشیده نمی‌شود. هیچ سخنی از بدهی شرکت‌های دولتی و انتقال آنها به شهرداری‌ها به میان نمی‌آید و از هزینه‌های سرسام‌آور تعمیر و بهسازی زیرساخت‌های شهری مانند شبکه آب و فاضلاب، سخنی در میان نیست. ذیل فصل چهاردهم، شهرداری‌ها موظف به «تأمین منابع مالی پایدار جهت توسعه و عمران شهری» هستند اما هیچ سخنی از این مهم به میان نیامده که منابع پایدار شهری در اقتصاد سیاسی رانتی کنونیِ حاکم بر مدیریت شهرها، امکان‌پذیر نیست و این گزاره به یک رتوریک دهان‌پرکن در دهه‌های گذشته در ادبیات مدیریت شهری تبدیل شده است. پرسش اساسی اما این است که مگر بدون وجود بستر دموکراسی شهری متکثر واقعی، می‌توان از تأمین منابع مالی پایدار برای شهرداری‌ها سخن گفت؟ یادمان نرفته که «کرباسچی» شهردار وقت پایتخت، در جریان بازدید «رجب طیب اردوغان»، شهردار وقت استانبول از تهران، با تأکید بر سیاست‌های شهرداری تهران برای جلوگیری از رشد جمعیت عنوان داشته بود که: «مهم‌ترین وسیله برای جلوگیری از مهاجرت، نظام اقتصادی طراحی‌شده در تهران است که هزینه لازم برای اداره شهر از شهروندان دریافت می‌شود» (همشهری، ۵ تیر ۱۳۷۴). اداره شهر توسط شهروندان، اسم رمز پیاده‌سازی حکمرانی شهری نئولیبرالی بود که چشم طمع به منابع شهر و فروش آنها داشت و از آن زمان تاکنون، فروش «تراکم» به مهم‌ترین منبع تأمین مالی شهرداری تهران بدل شده است؛ چراکه پشتوانه مردمی ندارد و نمی‌تواند بر مبنای اعتماد مردم به مدیریت شهری، منابع مالی شهری پایدار را جذب کند. گویا امروز اسم رمز تغییر یافته؛ مردمی‌سازی حکمرانی. اما این‌بار توسط کسی زمزمه می‌شود که در سال‌های ۹۱-۹۵ به‌عنوان شهردار تهران، بیش از ۱۸۰ میلیون مترمربع فقط تراکم مسکونی فروخت (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، تیر ۱۴۰۰) تا پایتخت را اداره کند. این درحالی است که به شهادت رئیس پیشین مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، «ظرفیت برد زیست‌محیطی» ناشی از بارگذاری‌های بیش از حد، تکمیل شده و در «برخی مناطق در آستانه رسیدن به وضعیت بحرانی است». اکنون نیز در ادامه کوچک‌سازی دولت مرکزی و واسپاری بسیاری از «خدمات» به بازیگران محلی، قرار است شهرداری‌ها نقش دولت محلی را ایفا کنند اما اعتباری از دولت مرکزی دریافت نکنند. کافی است نگاهی به «درآمدهای شهرداری‌ها» ذیل فصل پانزدهم بیندازیم: «درآمدهای مالیاتی»، «درآمدهای ناشی از انواع عوارض»، «درآمدهای حاصل از مالکیت شهرداری‌ها»، «درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات»، «درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات»، «کمک‌های اشخاص دولتی و غیردولتی» و «سایر درآمدها». حال چرا ردیف اعتباری در بودجه عمومی کل کشور در میانه موارد مذکور به چشم نمی‌خورد؟ چون گمان بر آن است دارایی‌هایی در شهر وجود دارد که در صورت شناسایی کامل، می‌تواند کل هزینه اداره شهر را تأمین کند. طرح «مردمی‌سازی حکمرانی» در برخی موارد بسیار جزئی و در حد «آیین‌نامه اجرائی» به اموری جزئی ورود می‌کند و درعین‌حال، نوعی تشویش در سرهم‌بندی آن وجود دارد و برخی مفروضات را اصلا نادیده گرفته است. برای نمونه در «ماده ۶-۶: وظایف شهرداری در محدوده و حریم شهرها برای حوزه اجتماعی» مقرر شده که شهرداری‌ها، «ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین» را عهده‌دار شوند. طراحان این سطر آگاهی ندارند که «آمایش سرزمین» خود منوط به اتخاذ سیاست‌های کلان بازتوزیع امکان‌ها و فرصت‌ها در پهنه‌های منطقه‌ای در سطح کلان کشوری است که در چهار دهه گذشته، حتی «دولت» هم از تحقق آن عاجز بوده چه رسد به شهرداری‌ها؟ ترویج مهاجرت معکوس هم دربردارنده مفروضات انسان‌شناختی ناراستی است. به‌زعم باورمندان بدین گزاره، انسان «ایرانی» قابل فروکاست به فردی در جست‌وجوی فرصت‌های اشتغال و صرفا اقتصادگراست و پس از چندین سال سکونت در یک شهر یا محلی دور از زادگاهش، توانایی تشکیل شبکه روابط جدید را ندارد و بدان‌ها علقه‌ای پیدا نخواهد کرد. امکان «فردیت» یافتن در کلانشهرها نه برای خودش مهم است نه برای نسل‌های بعدی و بسیاری مفروضات اشتباه دیگر. تنها مفروض انسان‌شناختی‌شان این است که با ایجاد چند فرصت توسعه‌ای در استان‌های مهاجرفرست، همه «مهاجران» به زادگاه‌شان بازخواهند گشت. همین دست تحلیل‌گران‌اند که با «گران»شدن هزینه زندگی در کلانشهرها در سال‌های گذشته و سکنی‌گزینی اجباری فقرای شهری در سکونتگاه‌های کم‌برخوردار اقماری شهرهای بزرگ، سخن از «مهاجرت معکوس» می‌رانند. از سوی دیگر، مشاوران قانون‌گذاران در مجلس هنوز به حوزه اختیاراتی که قرار است به شهرداری واگذار شود، اشراف ندارند هیچ، که مفروضاتی را بدان‌ها تحمیل می‌کنند که اساسا محل تشکیک است. در همان ماده، برداشتی کاملا مکانیکی از مسائل اجتماعی مانند فقر، بی‌کاری، فساد، فحشا، حاشیه‌نشینی و... مکنون است که انگار با برخی اقدامات «مدیریتی» و عمدتا از نوع «جمع‌آوری» و بدون ارجاع به تعیین‌کننده‌های بنیادین نابرابری ساختاری، می‌توان آنها را برطرف کرد و شهرداری‌ها موظف شده‌اند این عمل خطیر را عهده‌دار شوند. حتی قرار است «توسعه کسب و کارهای کوچک و مشاغل خانگی» را نیز حمایت و «بازماندگی تحصیلی» را هم ریشه‌کن کنند. بسیاری وظایف دیگر نیز اشاره شده که در این مقال نمی‌گنجد. اما نکته حائز اهمیت اینکه قرار است شهرداری‌ها «به‌منظور افزایش مشارکت اجتماعی مستقیم شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری و مدیریت شهری» برنامه‌ریزی کنند. حال پرسش اینجاست که چنین گزاره فانتزی‌ای بر چه بستر سیاسی شهری‌ای استوار خواهد بود؟ با کدام مکانیسم‌ها و نهادهای دموکراتیک واقعا موجود، چنین امر خطیری محقق خواهد شد؟ جامعه‌ای توده‌ای شده، نتیجه چندین دهه ایجاد محدودیت بر سر راه اعمال اراده مردم، تنها دستاورد مدیریت کنونی است. همه راه‌های نمایندگی کردن/شدن جامعه در زمینه «تشخیص مسئله» و «تعریف دستورکارهای» شهری، مسدود شده و آن را به جامعه‌ای توده‌ای تبدیل کرده است. سازمان‌های مردم‌نهاد با نگاه‌های امنیتی روبه‌رو هستند و کلی بازدارنده برای فعالیت‌های داوطلبانه بر سر راه آنها وجود دارد. اقتصاد سیاسی شهر به‌گونه‌ای شکل گرفته که همه دست به دامان صاحبان سرمایه در حوزه املاک و مستغلات شده‌اند که چرخ اقتصاد کلانشهرها را با «صدور پروانه» و «ساخت‌وساز»، به حرکت درآورند و به همین دلیل هم به بزرگ‌ترین منتفع اقتصاد شهر تبدیل شده‌اند. فقرای شهری هرروز حاشیه‌تر می‌شوند و گروه‌های آسیب‌پذیر، گسترده‌تر. آیا تنها راه چاره، انتخاب شهردار توسط مردم است؟ اگر دموکراسی نمایندگی قرار بود مؤثر بیفتد که در چهار دهه گذشته، با چنین مشکلاتی مواجه نمی‌شدیم. با وجود چنین مکانیسم‌هایی، چه تضمینی وجود دارد که «شهردارِ» منتخب، واقعا همانی باشد که مردم می‌خواهند «انتخاب» کنند؟ در شرایطی که مکانیسمی برای «شفافیت» و «پاسخ‌گویی» وجود ندارد، آیا صرف ایجاد «دیوان محاسبات شهر» (ذیل فصل شانزدهم: نظارت مالی)، از وقوع فساد جلوگیری خواهد کرد؟ مادام که نهادهای نظارتی، به شتابزدگیِ فروش تراکم توسط شهردار تهران در شش‌ماه پیش از انتخابات ۹۲ و ۹۶ (که شهردار وقت تهران یکی از نامزدهای ریاست‌جمهوری بود) و فروکش‌کردن بلافاصله آن پس از انتخابات هر دو دوره، ورود نکرد چه انتظاری از «دیوان محاسبات شهر» می‌رود؟ آیا می‌شود مردم را در تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت شهر سهیم کرد اما بسترهای دموکراسی شهری را فراهم نکرد؟ آنها را در قدرت سهیم نکرد؟ و فقط به رأی‌دهندگانی مطیع فروکاسته شوند که وظیفه خطیر در انتخابات را به جای آورند. اگر دستاوردهای قابلی در اداره شهرهای موفق (در تراز جهانی بر اساس مشارکت مردم)، مشاهده می‌شود، نه از بذل توجه مدیران شهری به جلب مشارکت مردم که مرهون وجود پیشینی بستر دموکراسی شهری متکثر است که شهردار منتخب بر خود لازم می‌داند تا چنان بر اساس نیازها و سلایق و علایق اکثر شهروندان عمل کند که در دوره‌های بعد نیز بتواند رأی آنها را کسب کند، یا بهتر بگوییم مردم را قانع کند که قدرت/اختیار را به او تفویض کنند. مردم در این‌گونه جوامع دموکراتیک، در اداره شهر «جلب مشارکت» نمی‌شوند بلکه اختیارات قانونی خود را از طریق مکانیسم انتخابات، به جمعی از بوروکرات‌های متخصص واگذار می‌کنند تا شهر بر اساس خواسته‌ها و منویات مردم اداره شود و هرگاه مردم اراده کردند، این اختیار را از بوروکرات‌ها می‌گیرند. چون شهر را از آن خود می‌دانند، آن را شکل می‌دهند و نیازی به جلب مشارکت‌شان نیست. استفاده از عبارت «جلب مشارکت مردم» نمایانگر شکست چند دهه سیاست‌گذاری شهری در جامعه‌ای توده‌ای است که مردم، سال‌هاست از مدیریت شهری حذف شده‌اند و با سپردن مقدار معتنابهی از اختیارات دولت مرکزی به «شهرداری‌ها» نمی‌توان اداره «مردمی» شهرها را صرفا از طریق انتخاب «شهردار توسط مردم»، محقق کرد. ظن من است که با رمز «مردمی‌سازی حکمرانی»، قرار است دولت، کوچک‌تر شده و منابع شهرها که عمدتا «فضاهای شهری» هستند، به کالایی مبادله‌ای برای تأمین مالی وظایف جدید بدل شوند که مشتریان این کالای دل‌انگیز و جذاب، برای فراهم‌شدن زمینه‌های بازگشت سرسام‌آور ارزش افزوده سرمایه‌شان از طریق سرمایه‌گذاری روی این کالا، لحظه‌شماری می‌کنند. با تصویب این طرح و تأمین‌نشدن منابع لازم متناسب با وظایف واگذاری جدید ازسوی دولت مرکزی، دوران جدیدی از «شهرفروشی» را تجربه خواهیم کرد.

دیدگاه

نقدی بر طرح «مردمی سازی حکمرانی» در مجلس شورای اسلامی

طرح جامع مدیریت شهری و روستایی؛ ابهام در تعاریف و مفاهیم

علی نوذرپور
معاون پیشین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

یکی از ویژگی‌های مهم طرح جامع مدیریت شهری و روستایی ارائه تعاریف و مفاهیم در ماده ۳ طرح یادشده است. از جمله تعاریف و اصطلاحات طرح عبارت‌اند از امور حاکمیتی، امور تصدی‌گری، امور محلی، مدیریت یکپارچه و تعاریف مربوط به دسته‌بندی شهرها تحت عنوان کلان‌شهر، شهر بزرگ، شهر میانی و شهر کوچک و درنهایت تعاریفی جدید از شهر جدید، شهرک، حریم پایتخت و حریم کلان‌شهر.

بررسی و تدقیق در تعاریف و اصطلاحات مندرج در طرح، ابهامات و سؤالاتی را پیشاروی مخاطبان و علاقه‌مندان حوزه مدیریت شهری قرار می‌دهد. از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. در ماده ۴ طرح، ساختار نظام مدیریت امور محلی مشتمل بر استانداری، فرمانداری، بخشداری، شهرداری و دهیاری تعریف شده است و در ماده ۳ طرح یادشده در تعریف امور محلی آمده است: «آن دسته از وظایفی که در محدوده و حریم شهرها و حریم روستاها، در ارتباط با خدمات‌رسانی مستقیم به ساکنان است و به استثنای امور امنیتی، دفاعی و قضائی و...» (سایر امور را در بر می‌گیرد). درحالی‌که اساسا استانداران، فرمانداران و بخشداران مقامات کشوری تلقی شده و وظایف امنیتی بر عهده دارند.

برای مثال، فرماندار مسئولیت برقراری و حفظ نظم و امنیت در شهرستان را بر عهده دارد و همین معنا نیز در محدوده استان و بخش بر عهده استانداران و بخشداران است؛ ازاین‌رو ماده ۴ باید اصلاح شود و مقامات کشوری حذف شوند و ساختار نظام امور مدیریت محلی محدود به شهرداران و دهیاران شود یا اینکه تمامی لوازم و تبعات محلی‌بودن را برای مقامات یادشده پذیرفت، از جمله اینکه مقامات مذکور منتخب مردم باشند و به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم توسط شوراهای بخش، شهرستان و استان انتخاب شوند. این ابهام در ماده ۵ نیز در «انتخاب فرمانداران از طریق مشورت با شورای شهرستان» تکرار شده و فرمانداران را موقعیتی ملی - محلی بخشیده است.

۲. در بند ت از ماده ۳ طرح «مدیریت یکپارچه» به شرح ذیل تعریف شده است: «در این الگو اداره امور شهر و روستا مستلزم دربرگرفتن طیفی از نهادهای دولتی، عمومی و بخش خصوصی است. وظایف و عملکردهای مدیریت شهری و روستایی می‌تواند توسط سازمان‌های مختلفی انجام گیرد و این سازمان‌ها باید با هم هماهنگ بوده و با همکاری و مشارکت در راستای توسعه شهر یا روستا گام بردارند».

درخصوص تعریف یادشده نکاتی به شرح ذیل قابل طرح است:

الگوی پذیرفته در این طرح، «الگوی مدیریت واحد شهری» است نه الگوی «مدیریت یکپارچه»؛ بنابراین باید تعریف مدیریت واحد شهری جایگزین مدیریت یکپارچه شهری شود. در الگوی مدیریت واحد شهری همه امور شهرسازی و عمرانی، زیربنایی، فرهنگی و اجتماعی، حمل‌ونقل و ترافیک، محیط زیست و منابع طبیعی و مانند اینها از دولت منتزع شده و به شهرداری‌ها واگذار می‌شود و درواقع آنچه این طرح در موارد مختلف دنبال کرده است، پیاده‌کردن الگوی مدیریت واحد شهری است.

۳. در بند الف ذیل ماده ۳ امور حاکمیتی به شرح ذیل تعریف شده است: «آن دسته از اموری که با استناد به ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه است و مشتمل بر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت، پایش، هدایت و راهبری است که باید توسط دولت و سایر دستگاه‌های اجرائی انجام شود».

به نظر می‌رسد امور حاکمیتی در تقابل با امور محلی تعریف شده است. به این معنا که امور حاکمیتی توسط دولت مرکزی انجام شود و امور محلی توسط مدیران امور محلی، یعنی شهرداران و دهیاران. اما نکته قابل‌تأمل اینکه برخی از وظایف کنونی شهرداری‌ها از جنس امور حاکمیتی است. برای مثال جلوگیری از دست‌فروشی و رفع سد معبر به معنای محروم‌کردن بخشی از شهروندان در بهره‌برداری از فضای عمومی (پیاده‌روها) است و شهرداری این حق حاکمیتی را به موجب قانون دارد یا اینکه به موجب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، جلوگیری از ساخت‌وسازهای بدون پروانه ساختمانی از وظایف شهرداری‌هاست و حتی در صورت صدور رأی تخریب توسط کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون، شهرداری می‌تواند تخلفات احداثی را قلع و تخریب کند و این نیز به‌معنای محروم‌کردن شهروندان از حق بهره‌برداری از فضای بالای زمین تحت مالکیت آنهاست که این نیز جزء امور حاکمیتی است؛ بنابراین امور محلی از وظایف دولت مرکزی نیست و باید به مدیران امور محلی واگذار شود ولی امور حاکمیتی در انحصار دولت مرکزی نیست و مدیران امور محلی نیز برخی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند.

نکته دیگری که درباره این تعریف در طرح می‌توان یادآوری کرد، این است که بهتر بود طراحان در تعریف امور حاکمیتی صرفا به ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری ارجاع می‌دادند؛ چراکه تعریف مندرج در طرح قسمتی از تعریف امور حاکمیتی در ماده ۸ قانون یادشده به‌صورت ناقص است و اینکه تکرار ماده قانون یادشده در طرح مجلس نادرست است.

۴. در بند ب از ماده ۳ نیز «امور تصدی‌گری» تعریف شده است. با این هدف که امور تصدی‌گری قابل واگذاری از دولت به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی است ولی به مواد ۱۳ تا ۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ارجاع داده شده و هم اینکه مجددا در این طرح امور یادشده تعریف شده که بهتر است صرفا به قانون مدیریت خدمات کشوری ارجاع داده شود.

۵. در بند ع ماده ۳ حریم پایتخت تعریف شده است و محدوده آن مستند به سند اصلی طرح جامع شهر تهران مصوب ۱۳۸۶/۹/۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران عنوان شده است. درحالی‌که ارجاع قانون‌گذار به طرحی که افق آن درسال ۱۴۰۵ است، صحیح نیست و پیشنهاد می‌شود با حذف تاریخ صرفا به طرح جامع پایتخت اشاره شود.

۶. ذکر مجدد برخی از تعاریف و اصطلاحاتی مانند شهر جدید، شهرک، منظومه روستایی، طرح هادی روستایی و مرکز خدمات کشاورزی و روستایی و عشایری که قبل‌تر در قوانین مرتبط آمده است، ضرورتی نداشته و در صورت لزوم، ارجاع به قوانین یادشده کافی است و نیازی به تکرار نیست.

۷. در برخی از مواد طرح تعاریف جدیدی از مفاهیم قابل استفاده در نظام مدیریت شهری و روستایی ارائه شده که قابل بررسی و تحلیل است و در یادداشت دیگری می‌توان به آن پرداخت از جمله تعاریفی چون روستا، آبادی، حریم کلان‌شهر، واحدهای تقسیمات شهری مانند محله، برزن، ناحیه و منطقه شهرداری.