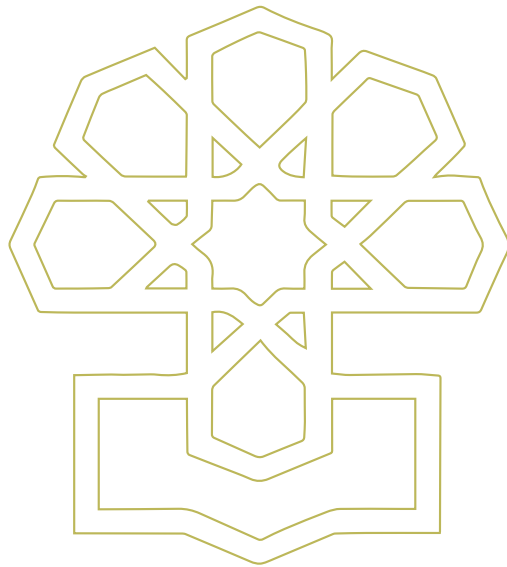




تحلیل تحولات حوزه مدیریت شهری و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جنگ رمضان و ارائه توصیه‌های سیاستی

علی فرنام

Doi: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21672>

چکیده

باتوجه به شرایط ویژه و حساس کشور و آسیب‌های وارده در خلال جنگ رمضان، گزارش پیش‌رو به‌طور موجز به تحلیل و ارائه توصیه سیاستی در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای، حین و پس از جنگ رمضان پرداخته است. حوزه‌های موضوعی مورد بحث در حوزه مدیریت شهری شامل این موارد است: کاهش درآمد شهرداری‌ها، تأمین هزینه‌های بازسازی مناطق شهری، مدیریت یکپارچه شهری و امهال و تقسیط عوارض و مالیات‌ها، درخصوص توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین نیز مشتمل بر تشکیل صندوق بازسازی و توسعه خلیج فارس، توجه ویژه به مناطق و جزایر جنوبی کشور، لزوم توسعه محور شرق، بازآرایی و سامان‌دهی سرزمینی، برآورد جغرافیایی و فضایی آسیب‌ها، اهمیت خانه و اقامتگاه‌های دوم، بایستگی پدافند غیرعامل و اولویت‌بندی و غربالگری پروژه‌های عمرانی.

میشم پبله‌فروش، حبیب‌اله ظفریان ریگی (ناظران علمی)؛ علی فرنام (مدیر مطالعه)؛ فرید اکبری (همکار)؛ محمدهادی عامری شهرابی «دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن»؛ علی صابری «دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن» (اظهاری نظر کنندگان)؛ حمیده سادات وفایی (صفحه‌آرا)؛ اکرم وحدانی‌فر (ویراستار ادبی).



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات زیربنایی

گروه برنامه‌ریزی شهری و
منطقه‌ای

نوع گزارش:

- ☐ طرح/لایحه
- ☒ راهبردی
- ☐ نظارتی
- ☐ پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۱۶۷۲

تاریخ شروع مطالعه

۱۴۰۵/۰۱/۲۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۴/۹



جنایت و تجاوز گسترده دشمن صهیونیستی و آمریکا در ماه مبارک رمضان، اگرچه خسارت‌های معنوی و مادی گسترده‌ای به‌جا گذاشت، اما به اذعان دوست و دشمن، مقاومت و تاب‌آوری ملت بزرگ ایران و در صدر آن نیروهای مسلح جان‌برکف در مواجهه با مجهزترین ارتش جهان، درسی تاریخی به متجاوزان داده و ورای تأثیرات سترگ نظامی، جایگاه هژمونی آمریکا در نظام تک‌قطبی جهان را عمیقاً به چالش کشیده است و بی‌اغراق سرچشمه‌های تحولات کلان ژئوپلیتیک در بلوک‌های قدرت بین‌المللی و منطقه‌ای تا تغییرات پیوندهای منطقه‌ای، کریدورها و سیاستگذاری انرژی خواهد بود. در امتداد این عملکرد درخشان، انتظار می‌رود برنامه‌ریزان و سیاستگذاران حوزه‌های مختلف قانونگذاری، اجرایی و نظارتی نیز متناسب با چنین آرایش جنگی به بررسی و ارزیابی شرایط کشور با تأکید خاص بر رفع گلوگاه‌ها، گره‌های آسیب‌پذیر و ارتقای تاب‌آوری در شرایط جنگی و بازسازمان‌دهی و ارتقای عملکرد خود برای فردای جنگ بپردازند. گزارش حاضر به‌طور موجز و مؤثر با آرایش متناظر این ایام، در چهارده بند به تحلیل و ارائه توصیه سیاستی در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای، حین و پس از جنگ رمضان می‌پردازد.

۲. تحلیل وضعیت

مبتنی بر تجربه جنگ تحمیلی ۱۲ روزه در پیشگامی شهرداری تهران برای تقبل وظیفه و هزینه بازسازی خسارت جنگ، در جنگ تحمیلی رمضان این موضوع به سایر کلان‌شهرها نیز بسط داده شد. آخرین اراده قانونی دولت درخصوص سازوکارهای مدیریت، ارزیابی و جبران خسارت وارده به بخش‌های مختلف ناشی از جنگ آمریکایی - صهیونی (جنگ رمضان) در مصوبه واپسین روزهای سال ۱۴۰۴ (تاریخ ۱۴۰۴/۱۲/۲۸) سه مسئولیت ذیل را به‌عهده شهرداری‌های کلان‌شهرها نهاده و تأکید شده که مدیریت و راهبری این تکالیف نیازمند منابع لازم و فوری است [۱]:

- مسئولیت ارزیابی خسارت وارده به واحدهای مسکونی، تجاری و اداری خصوصی در کلان‌شهرها؛

- اسکان اضطراری و موقت در کلان‌شهرهای کشور؛

- تعمیرات جزئی ساختمان‌های حادثه‌دیده در کلان‌شهرها.

همان‌گونه که دستگاه‌های مختلف شامل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شهرداری‌ها، وزارت راه و شهرسازی، سازمان نظام‌مهندسی ساختمان و استانداری‌ها در ارزیابی و برآورد خسارت‌ها، هم‌زمان با تداوم حملات جنگی از نقاط قوت مثال‌زدنی تاب‌آوری و پیوند حکمروایی ملی و محلی بود. جبران سریع خسارات جزئی و گسترده، نظیر تعویض بازشو و شیشه‌های ساختمانی، با تجمیع امکانات و پیوند با حرکت‌های داوطلبانه و جهادی، جلوه‌هایی کم‌نظیر از وحدت و همدلی آفرید؛ به‌گونه‌ای که به یکی از نقاط قوت و سرمایه اجتماعی مبدل شد.

لیکن باید توجه داشت عمده خسارات وارده ناشی از جنگ در شهرها، به‌خصوص کلان‌شهرهای کشور است و در حال حاضر شهرداری‌ها با ناترازی در بودجه روبه‌رو شده‌اند. همچنین با توجه به تنش تأمین منابع مالی در شهرداری‌ها به‌خصوص در کلان‌شهرها و رکود ساخت‌وساز (منبع عمده تأمین منابع در شهرداری کلان‌شهرها) در زمان جنگ، چاره‌جویی درخصوص نظام تأمین منابع شهرداری‌ها ضروری است تا از محل کسری منابع و تشدید احتمالی فشار کسب منابع مالی ناپایدار، نارضایتی عمومی رخ ندهد.

۳. ارائه راهکار و توصیه‌های سیاستی

۳-۱. مدیریت شهری

۱. همانند دوران جنگ تحمیلی هشت‌ساله، که جبران هزینه‌های ملی بازسازی در قالب اعتبارات و بودجه ملی لحاظ شد، بودجه بازسازی مناطق شهری در اصلاح «[قانون بودجه سال ۱۴۰۵](#)» لحاظ شود تا تشدید وابستگی شهرداری‌ها به فروش تراکم مازاد و چشم‌پوشی از تخلفات ساختمانی و در نتیجه پیامدها و هزینه‌های مضاعف در توسعه شهری و نیز نارضایتی عمومی پدیدار نشود.

۲. افت درآمدهای شهرداری عمدتاً ناشی از محل عوارض ساخت‌وساز و کسب و پیشه است که خود منتج از تعطیلی یا تعدیل و کاهش درآمد کسب‌وکارهاست. در این میان، این احتمال وجود دارد که به دلیل فشار بر بودجه عمومی و منابع دولتی، کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها کاهش پیدا کند. افزایش هزینه‌ها نیز ناشی از بازسازی و نوسازی آسیب‌های ناشی از جنگ در حوزه زیرساختی و عمومی است که در کلان‌شهرها سهم بیشتری را دربرمی‌گیرد.

۳. ناظر به وابستگی درآمد شهرداری‌های کشور به عوارض ساخت‌وساز، احتمال عدم تأمین بودجه مصوب شهرداری‌ها در سال جاری وجود دارد. در همین راستا احتمال نگرانی از تشدید گرایش بیشتر به درآمدهای ناپایدار مواد (۱۰۰) و (۵) نیز قابل انتظار خواهد بود؛ بنابراین ضرورت دارد وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی با تعریف بسته‌های حمایتی و تشویقی در موضوع پروانه‌های ساختمانی و مانع‌زدایی از تولید مسکن، هم در حفظ و افزایش ظرفیت تولید مسکن و هم حفظ منابع درآمدی پایدار شهرداری گام مؤثری بردارند. همچنین پیشنهاد می‌شود با سنجش ریسک وضعیت موجود، مجموعه شهرداری‌ها و شوراهای شهر در این خصوص تمهیدات لازم را بیندیشند و سناریوهای مختلفی را تعریف کنند تا در صورت ضرورت، خلأهای بودجه‌ای و درآمدی پوشش داده شود.

۴. در راستای حمایت از شهروندان، عدم اعمال هرگونه افزایش هزینه پروانه ساختمانی و سایر عوارض ساختمانی و عوارض کسب و پیشه از اسفند سال ۱۴۰۴ لغایت سه ماه پس از خاتمه جنگ کمک‌کننده و اثرگذار خواهد بود.

۵. یکی از نقاط ضعفی که پیش از این بارها بر آن تأکید شده و در جنگ رمضان نیز مجدداً مشهود بود، فقدان مدیریت یکپارچه شهری است. تسریع در تعیین تکلیف طرح مدیریت جامع شهری از حیث ضرورت فرماندهی واحد و مدیریت اثربخش و پاسخ‌گوی شهرداری در مواجهه با شرایط جنگی جزء مهم‌ترین اقدامات اولویت‌دار برای نظام مدیریت شهری کشور محسوب می‌شود. همان‌گونه که در میدان عمل و حین جنگ مشاهده شد، مدیریت شهری ذی‌صلاح‌ترین جایگاه را برای فرماندهی فرایند بازسازی شهری دارد و از قضا، گواهی بر ضرورت مدیریت جامع شهری نیز است.

۲-۳. توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین

یکی از هشدارها و درس‌آموخته‌های مهم جنگ تحمیلی رمضان، توجه و تأکید بر اصول آمایش سرزمین، توسعه دریامحور و پدافند غیرعامل است؛ موضوعاتی که در سه عنوان از سیاست‌های کلی نظام قرار دارند و شاید شکست دشمن در مرحله دوم جنگ و حصر دریایی را بتوان ناشی از موقعیت ممتاز ژئوپلی‌نومیک ایران و در کنار آن تلاش‌های انجام شده در پیاده‌سازی این سیاست‌ها تلقی کرد و البته التزام و اجرای کامل این سیاست‌ها می‌توانست شدت خسارت‌ها را کاهش داده و تاب‌آوری را به‌طور مضاعف بیفزاید.

۱. نظر به ضرورت اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی، غربالگری سخت‌گیرانه و تخصیص اعتبار صرفاً به طرح‌های عمرانی راهبردی در زمینه‌های ارتقای تاب‌آوری، تکمیل مؤثر کریدورها یا ارزش‌آفرینی، درآمدزایی و توسعه صادرات در کوتاه‌مدت (توزیع هدفمند و هوشمند اعتبار طرح‌های عمرانی به‌جای توزیع رایج فراگیر و چانه‌زنی‌های محلی) توصیه می‌شود.

۲. باتوجه‌به اینکه گستره خلیج فارس و پیرو آن جزایر جنوب کشور صحنه عملیات نظامی بوده و تهدیدات و تعرضاتی نیز در این خصوص از جانب دشمنان صورت گرفته است، ساکنین جزایر و فعالان اقتصادی که به انحای مختلف از جمله صیادی، تجارت، گردشگری و غیره کسب درآمد می‌کردند، دچار چالش‌های جدی شده‌اند. لذا تهیه بسته حمایتی از ساکنین جزایر کشور، به‌خصوص در موضوع بیمه بیکاری، تردد پایدار به سرزمین اصلی، امهال وام‌ها و اقساط و حمایت از مستأجران باید مدنظر قرار گیرد.

۳. باتوجه‌به شرایط پیش‌آمده پس‌انگ رمضان و تحولات تنگه هرمز و همچنین ضرورت توسعه کریدورهای ترانزیتی کشور، برنامه‌ریزی برای توسعه شرق کشور، که سابقه‌ای بیش از چهار دهه دارد، اهمیت مضاعفی یافته است. گزارش‌های متعددی در این خصوص تهیه شده است که توسعه شرق کشور را به دلیل ظرفیت‌های بی‌بدیل امری ضروری می‌داند. درخصوص محدودیت‌هایی که پیرامون کریدورهای دریایی در این جنگ مطرح شده، ضرورت توسعه شرق کشور دوچندان نیز شده است. لذا پیشنهاد می‌شود به‌صورت فوری، برنامه‌ریزی کوتاه‌مدتی درخصوص تکمیل کریدورهای ریلی و جاده‌ای،



خطوط انتقال نفت و گاز و توسعه مبادی مرزی صورت پذیرد. همچنین باید علاوه بر مبدأ آغازین محور شرق در مکران و چابهار، باتوجه به تجربه محاصره دریایی، ارتباط این محور با مرز پاکستان در انشعابات جاده‌ای و ریلی تا بنادر و کریدورهای مهم این کشور نظیر سیپک مدنظر قرار گیرد.

۴. اصل پراکندگی، راهبردی پابرجا در سیاست‌های پدافند غیرعامل است. تمرکز زیرساخت‌ها با ظرفیت‌های بالا در نقاط خاص جغرافیایی سبب آسیب‌پذیری آنها و تحمیل ضرر اقتصادی می‌شود. به همین دلیل تمرکززدایی ملی و محلی زیرساخت‌ها به عنوان راهبردی پابرجا در مکان‌یابی و جانمایی باید مدنظر قرار گیرد. انتظار می‌رود هزینه‌های اقتصادی ناشی از پراکندگی قابل توجه باشد که در قبال تاب‌آوری در مواقع بحران از لحاظ هزینه - فایده ارزشمند خواهد بود.

۵. بحث درخصوص مکان‌یابی صنایع بزرگ در مناطق مرکزی ایران و آسیب‌های ناشی از آن بارها مطرح شده است. آسیب به برخی از این صنایع در جنگ رمضان علی‌رغم زبان‌های اقتصادی، فرصت‌هایی را از لحاظ آمایشی رقم زده است. علاوه بر این، با پیشرفت فناوری و تغییر ماهیت جنگ‌های امروزی، وزن ظرفیت‌های سرزمینی از ملاحظات امنیتی بیشتر شده است و باید مکان‌یابی صنایع با ملاحظات آمایشی صورت پذیرد. در این راستا پیشنهاد می‌شود با سنجش جوانب امر، درخصوص جانمایی جدید صنایع بزرگ بازنگری جدی صورت پذیرد.

۶. برآورد جغرافیایی - فضایی از آسیب‌های جنگ تحمیلی به مناطق خاص و به‌طور مشخص کانون‌های صنعتی و انرژی مبارکه، عسلویه و ماهشهر و برخی کارخانجات و شهرک‌های صنعتی می‌تواند دو اثر مهم داشته باشد: اثر این اقدام در مناطق کارگرنشین و حاشیه برخی شهرها ممکن است باعث تعدیل، بیکاری و در پی آن جابه‌جایی ناشی از نبود توان پرداخت هزینه‌های مسکن و استیجاری شود و پدیده حاشیه‌نشینی را تشدید کند. در این راستا انتظار می‌رود فارغ از برنامه‌های بازسازی صنعتی، در محل تمرکز جغرافیایی آسیب‌ها، جبران زنجیره فعالیت‌های مرتبط دیده شود و از مشاغل و خدمات تبعی و پشتیبان حمایت ویژه صورت پذیرد.

۷. شرایط ویژه استان هرمزگان؛ اگرچه در جنگ رمضان قریب به اتفاق مناطق مسکونی کشور عزیزمان از تجاوز و حمله وحشیانه آمریکا و دشمن صهیونیستی در میناب تا مریوان در امان نماند و دامنه جنایت‌ها به آب‌های آزاد اقیانوس هند و ناو دنا نیز گسترده شد، اما دامنه خسارت‌ها در سطح کشور متفاوت بود. پایتخت و برخی کلان‌شهرها نظیر اصفهان، شیراز، تبریز و کرج متحمل خسارت‌های شهری، مسکونی و صنعتی عمده‌ای شدند و همچنین سایت‌های معظم پتروشیمی ماهشهر و پالایشگاه‌های گازی عسلویه در استان بوشهر خسارات عمده‌ای دیدند؛ اما استان هرمزگان به واسطه حساسیت بسیار بالای منطقه تنگه هرمز تا به امروز در شرایط ویژه‌ای قرار دارد و وابستگی کسب و کارها و مشاغل به دریا، حمل و نقل و ترانزیت، تجارت و بازرگانی و خدمات گمرکی و ارتباط با ساحل جنوبی خلیج فارس، گردشگری، صیادی و شیلات، آسیبی ویران‌گر سایر استان‌ها، هم از حیث تنوع مشاغل و هم طول زمانی، متصور است و در دوران پساجنگ باید تمهیدات عاجلی برای جبران خسارت‌های و شرایط تثبیت جمعیت و بازگشت رونق به کسب و کارها و مشاغل مدنظر قرار گیرد.

۸. پیشنهاد می‌شود صندوق بازسازی و توسعه پایدار خلیج فارس با هدف بازسازی و جبران آسیب‌های زیرساختی و غیرنظامی کشورهای عضو با تأمین مالی منصفانه از محل اخذ هزینه ارائه خدمات و پشتیبانی مشخص از تمام شناورها و کشتی‌ها، بابت تردد ایمن و پایدار و مدیریت تردد و ازدحام و جلوگیری از آلودگی در تنگه هرمز در محل بنادر مقصد با سهام‌داری ایران، عمان، عربستان سعودی، امارات، قطر، عراق، کویت و بحرین تأسیس شود.

۹. باتوجه به خروج مردم از مراکز شهری و تجربیات و درس‌آموخته‌های ناشی از جنگ ۱۲ روزه و جنگ رمضان، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری خانه و اقامتگاه‌های دوم ضروری به نظر می‌رسد. در این راستا تسهیل شرایط صدور مجوز و اعطای زمین برای احداث شهرها و شهرک‌های اقامتی خصوصی با هدف کاهش فشار بر مقاصد متراکم با رعایت ملاحظات معمول مکان‌یابی و امکان‌سنجی باید مدنظر قرار گیرد. همچنین تأکید بر سهولت دسترسی و خروج اضطراری شهری در مواقع بحران امری ضروری است.





[۱] مصوبه ابلاغی دولت، بر مبنای اصل یکصد و سی و هشتم «[قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران](#)»، (۱۴۰۴/۱۲/۲۸).



گزیده سیاستی

با توجه به کاهش درآمدهای شهرداری‌ها (به دلیل وابستگی به ساخت‌وسازها) و احتمال کاهش کمک‌های انتقالی دولت و افزایش قابل ملاحظه هزینه‌ها (ناشی از بازسازی و نوسازی آسیب‌های جنگ)، لازم است بودجه بازسازی مناطق شهری در اصلاح «قانون بودجه سال ۱۴۰۵» لحاظ گردد.

