



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح جامع مدیریت شهری و روستایی»**

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۹۶

مقدمه

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

سجاد طاهری جلیلی

ناظر علمی:

علیرضا رهایی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی



دفتر مطالعات زیربنایی

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۸۴۴۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۶/۲۷



مدیریت شهر و روستا، به واسطه ارتباط مستقیم با زندگی روزمره مردم، از اهمیت بسیاری در حکمرانی کشور برخوردار است. کلیه امور افراد یک کشور، در شهر یا در روستا جاری می‌شود و کیفیت آن تحت تأثیر نحوه مدیریت و برنامه‌ریزی شهرها و روستاهاست. به عبارت دیگر ساختار مدیریتی شهر و روستا اولین سطح تماس شهروندان و حکومت و مواجهه افراد با ساختار حکمرانی کشور است و با وجود سازوکارهای متفاوت انتخاب و تعیین مدیریت شهر و روستا و ماهیت محلی و مدیران بومی، باز هم رضایت یا نارضایتی از ارائه خدمات جامع شهری و روستایی تأثیر مستقیم و بارزی در رضایت یا عدم رضایت از کل ساختار حکمروایی ایجاد می‌کند.

کیفیت سطح تماس مذکور، نقشی مهم و اساسی در رضایت مردم از عملکرد کلی حکومت دارد. میزان رضایتمندی افرادی که برای کوچک‌ترین بخش امور روزمره خود، برای مدتی طولانی در پیچ‌وخم بوروکراسی ادارات گرفتار می‌شوند، با میزان رضایتمندی افرادی که آموزشان در کوتاه‌ترین زمان ممکن به نتیجه می‌رسد، تفاوت آشکار و قابل توجهی دارد. از طرف دیگر تداخل وظایف نهادها و سازمان‌ها در شهرها و روستاها نیز مزید بر علت شده و گاه برای امری ساده مانند جابه‌جایی یک تیر چراغ برق از وسط خیابانی در یک روستا، نیاز به هماهنگی میان ۱۲ نهاد و سازمان است که این کار را دشوار و زمان‌بر و در برخی موارد ناممکن می‌نماید. بنابراین بوروکراسی شدید، ترکیب مدیریت متمرکز و تداخل وظایف دستگاه‌ها و نهادها سبب عدم برنامه‌ریزی یا محقق نشدن برنامه‌ها، کم شدن تبعات فساد مالی و اداری و معطل ماندن امور و باعث افزایش مشکلات و آسیب‌ها شده است. بخشی از مهم‌ترین چالش‌های جدی در مدیریت فعلی شهرها و روستاهای کشور عبارتند از:

- تمرکز اختیارات و قدرت در دست وزارتخانه‌ها و ارگان‌های اجرایی مستقر در پایتخت،
- تقلیل مدیریت شهری به مدیریت خدمات شهری و اختیار محدود برای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی،
- کندی انجام امور، وجود تشریفات دیوان‌سالاری، پراکندگی خدمات‌رسانی شهری و در نتیجه مراجعه مردم به چندین دستگاه و نارضایتی مردم،
- عدم برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری به موقع جهت انجام امور در راستای پیشرفت کشور،
- فقدان نگاه کلان‌مقیاس و علت‌محور به مسائل و مشکلات موجود (غلبه نگاه خردمقیاس و معلول‌محور)،
- مشکلات مرتبط با عملکرد شوراهای اسلامی شهر و روستا و ارتباط آن با شهرداری‌ها و دهیاری‌ها،
- چالش‌های مرتبط با ساختار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها،
- رشد حاشیه‌نشینی و افزایش اسکان غیررسمی و بافت ناکارآمد شهری و تخریب بافت تاریخی و ارزشمند،
- عدم مدیریت بافت ناکارآمد شهری و تخریب بیش از پیش بافت فرسوده،
- افزایش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی و شدت یافتن شکاف‌ها و تبعیض‌ها و نابرابری‌ها بین محلات شهری به خصوص به واسطه تأمین مالی ناپایدار وابسته که تمایل و منفعت توسعه بیشتر در مناطق گران‌قیمت به توسعه‌نیافتگی و حاشیه‌ای شدن مناطق محروم دامن می‌زند.
- کاهش فرصت‌های رشد اقتصادی ملی، به واسطه بوروکراسی دست‌وپاگیر چندگانه شهری که توسعه‌بخش خدمات به‌عنوان بزرگ‌ترین بخش اقتصاد و اشتغال کشور را محدود می‌سازد.

- موانع توسعه کسب و کار بخش خصوصی و بنگاه‌های خرد و سمن‌ها،

- کاهش سرمایه اجتماعی در نقاط مختلف کشور به خصوص روستاها و مناطق کم‌برخوردار.

شهرداری‌ها به‌عنوان اهرم‌های اداره امور کشور و ارائه‌دهنده خدمات عمومی و مدیریت شهری، نقش مهمی در مشارکت اجتماعی و ایجاد همبستگی کشور ایفا می‌کنند. همچنین مفاد «۲» و «۳» بند «ب» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، بر افزایش سازمان‌یافته سهم مردم در امور کشور و اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاستگذاری و حاکمیتی تأکید دارند.

## کلیات

از مهم‌ترین نتایج مرکز پژوهش‌های مجلس پیرامون این موضوع می‌توان به این موارد اشاره کرد:

• با توجه به مسائل خاص روستا و شهر و تفاوت‌های ذاتی آنها با یکدیگر، باید مدیریت محلی این دو جدا از یکدیگر دیده شود، کما اینکه این مهم در مدل مطالعاتی مرکز پژوهش‌ها نیز در نظر گرفته شده است.

• تأکیدات مستمر و مکرر مجموعه سیاست‌های کلی نظام و قوانین و اسناد بالادستی در کوچک و چابک‌سازی دولت و تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای با رعایت تمرکز امور حاکمیتی و سیاستگذاری را می‌توان پیش از هر چیز در تحول مدیریت شهری و پذیرش نقش‌های اجرایی و روزمره و غیرحاکمیتی جستجو کرد.

• مدیریت امور اجرایی نظیر توزیع برق، آب، گاز و غیره توسط دولت مرکزی، چیزی جز افزایش بی‌رویه سازمان‌های دولتی و متورم شدن آنها براساس صلاحیت شخصی مدیران نداشته است. این تمرکزگرایی علاوه بر افزایش هزینه‌های جاری دولت باعث افزایش مدت زمان، بوروکراسی زیاد و پیچیده فرایند صدور مجوزها و بلا تکلیفی مردم در مراجعه به سازمان‌های مختلف و درنهایت ضمن ایجاد هزینه‌های اضافی برای مردم، سبب افزایش نارضایتی عمومی و ایجاد فساد اداری و مالی گسترده‌ای نیز شده است، در حالی که دولت مرکزی باید به جای امور روزمره محلی، به سیاستگذاری و تبیین مسیر کلان کشور بپردازد که با وجود تعدد وظایف این امر تاحدی ناممکن شده است. البته تفویض امور اجرایی به شهرداری‌ها و اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری به شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌تواند مغایر اصول (۱۰۰) و (۶۰) قانون اساسی ارزیابی گردد و ممکن است توسط شورای نگهبان مورد ایراد قرار گیرد.

• تعدد مراجع تصمیم‌گیری در شهر و روستا و عدم هماهنگی مابین آنها نیز از دیگر معضلات گریبان‌گیر کشور است. یکی از رایج‌ترین نمونه‌ها در این حوزه، عدم هماهنگی بین شهرداری، اداره برق، شرکت آب و فاضلاب و دیگر سازمان‌های متولی امور زیربنایی است. به‌عنوان مثال در یک روز، اداره برق زمینی را برای کاری حفاری می‌کند؛ چندین روز بازسازی آن قطعه به‌طول می‌انجامد؛ مدتی بعد شرکت آب و فاضلاب دوباره همان نقطه را حفاری کرده، که طبیعتاً نیازمند هزینه‌های بازسازی دوباره و اصلاحات آن قطعه خواهد بود. این در حالی است که در صورتی که هماهنگی بین مدیران مربوطه این بخش‌ها وجود داشت، کارهایی که بین این سازمان‌ها هم‌پوشانی دارد، می‌تواند در یک مقطع زمانی صورت گیرد، تا هم از اتلاف هزینه‌ها جلوگیری شود و هم نارضایتی مردم، ناشی از چندبار مسدود شدن یک معبر، قطعی انشعابات و غیره کاهش پیدا کند. این مورد حتی در حوزه مأموریت‌های اجتماعی و فرهنگی نیز مشهود است. براساس بررسی‌های به‌عمل آمده در قوانین و مقررات و وظایف دستگاه‌های اجرایی، در حال حاضر حدود ۲۰ سازمان و نهاد مستقل در حوزه فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی در ایران فعالیت دارند.

• عدم هماهنگی مناسب بین دستگاه‌های فعال در توسعه روستایی با دهیاری‌ها کاملاً مشهود است. در این مورد، برای حدود ۱۶ وزارتخانه و دستگاه در امور روستاها وظایفی تعریف شده که این دستگاه‌ها بدون کمترین نظارت، هماهنگی و بدون سیاست‌ها، چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص و هماهنگ‌ساز در حال فعالیت هستند. حتی در مواردی این وظایف با یکدیگر تداخل دارد و مردم نیز در رفت‌وآمد مابین این دستگاه‌ها پاسخ روشنی دریافت نمی‌کنند. نتیجه این ناهماهنگی‌ها نیز کاهش رضایت مردم از زندگی در روستا و در نتیجه افزایش نرخ مهاجرت از روستا به شهر، کاهش جمعیت روستا و عدم تمایل به کارآفرینی و تولید شده که می‌تواند منجر به تهدیدات جدی در جهت از بین رفتن کانون تولید و به‌خطر افتادن امنیت غذایی کشور گردد.

• یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که به‌خصوص کلان‌شهرها با آن روبرو هستند، تناقضات و تعارضات منافع شهرداری و فرمانداری است. در حال حاضر که شهرداری‌ها دارای اختیارات محدودتری نسبت به طرح پیشنهادی هستند، بسیار مشاهده می‌شود که شهرداری و فرمانداری دچار تعارض و درگیری‌های متعدد با یکدیگر هستند. حال اگر بسیاری از امور شهر به شهرداری سپرده شود، بدیهی است این تناقضات و تعارضات

تشدید خواهد شد و به جای آنکه رفاه و کیفیت زندگی مردم بیشتر شود، ممکن است شرایط از وضعیت موجود نیز بحرانی تر گردد. لذا تبیین حدود و وظایف هر یک از این دو باید به صورت دقیق صورت گیرد.

بنابراین با توجه به این مبانی، طبیعی و غیرقابل اجتناب است که ساختار حکمرانی کشور با تصویب این قانون دستخوش تغییرات جدی می شود و به همین دلیل این مرکز نحوه واگذاری امور اجرایی وزارتخانه‌ها به دستگاه‌های محلی را نیز مورد بررسی و کنکاش دقیق قرار داده است. به عنوان نمونه یکی از اقدامات بسیار مؤثر، می تواند کاهش شرح خدمات اجرایی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های زیرمجموعه ریاست جمهوری و واگذاری امور اجرایی به سازمان‌های استانی و محلی در جهت بهبود خدمت‌رسانی به مردم و افزایش کیفیت زندگی و رضایت مردم باشد و از طرفی باعث کوچک شدن بدنه دولت مرکزی نیز خواهد شد. باید دقت نمود نکته‌ای که مورد تأکید است، تفویض امور محلی و استانی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های زیرمجموعه ریاست جمهوری به سازمان‌های استانی و محلی است و سیاستگذاری‌های کلان، اقدامات ملی، روابط بین‌الملل (در همه امور اقتصادی، اجتماعی و غیره)، نظارت بر امور استانی و مسائل راهبردی همچنان بر دوش دولت، به عنوان نهاد بالاسری بر تمام دستگاه‌های استانی خواهد بود.

در نهایت باید بیان کرد که تغییر سیستم مدیریت شهر و روستا امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است که باید با رویکرد به کارگیری مشارکت مردم در اداره امور کشور، افزایش شفافیت عملکردهای حکومت و نهادهای مربوطه، توزیع مناسب‌تر منابع کشور بین مردم، ارتقای مسئولیت‌پذیری مردم و مسئولین باشد. به عبارت دیگر، کاهش تمرکز و حرکت به سوی تمرکززدایی از مهم‌ترین نکات این طرح باید باشد.

متأسفانه علی‌رغم اهمیت و سابقه موضوع، باید بیان کرد عدم تکیه بر چارچوب نظری متقن، نادیده گرفتن تفاوت بین ابعاد و عملکرد شهرها، واگذاری بدون پشتوانه انبوهی از وظایف دستگاه‌های متعدد به شهرداری‌ها بدون در نظر گرفتن ساختار مناسب آن، نادیده گرفتن محدوده پیرامونی شهرها و روستاها و در نهایت عدم واگذاری مناسب بخشی از اداره کشور به مردم که از اهداف اصلی طرح بوده، از مهم‌ترین کاستی‌های «طرح جامع مدیریت شهری و روستایی» تهیه شده توسط مجلس محترم بوده است. ضمن آنکه در مواردی طرح پیشنهادی مخالف اصول قانون اساسی است:

• در طرح پیشنهادی علاوه بر تفویض اختیارات دستگاه‌های استانی و وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی به شوراهای اسلامی شهر و روستا که نیازمند ایجاد زیرساخت‌ها و بسترهای مناسب است، مواد متعدد این طرح به دلیل اینکه وظایف و صلاحیت‌هایی زائد بر امر نظارت، برای شوراهای شهر و روستا در نظر گرفته شده است، بر اساس رویه شورای نگهبان مغایر اصل (۱۰۰) قانون اساسی است.<sup>۱</sup>

• همچنین در مواد متعددی مانند ماده (۲۴) که تصویب مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را به هیئت وزیران سپرده است، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. چنانچه این موضوع در «لایحه دوفوریتی درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» نیز آمده بوده که شورای نگهبان در نظر شماره ۱۰۲/۲۸۱۷۳ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۲ آن را مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی اعلام کرد.

• در ماده آخر طرح پیشنهادی، به قوانینی که به موجب این طرح نسخ خواهند شد، اشاره شده است. در حالی که تغییرات اساسی این مصوبه بسیاری از قوانین شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها، اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت را اصلاح کرده و نسخ می‌کند، اما در این ماده دیده نشده است. همچنین مواد دیگر قوانین مانند قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن نیز به درستی دیده نشده است. لذا مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری در خصوص رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و در نتیجه مغایر اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌طور که بوضوح مشخص است، طرح جامع مدیریت شهری و روستایی، یک طرح بسیار بااهمیت و زیربنایی برای کشور است که سیستم حکمرانی محلی را دچار تغییر و تحول اساسی خواهد کرد. البته با توجه به اهمیت بسیار بالای طرح و تأثیر فراوانی که می‌تواند بر کیفیت ارائه خدمات به مردم داشته باشد، مسلماً باید از همه جنبه‌ها و ابعاد، به اثرات اجرای آن دقت شود و در صورت تصویب، در سطح کلان نیز همه قوای کشور برای اجرای موفق آن بسیج شوند. فلذا با توجه به اینکه پیش‌نویس طرح بعد از بررسی‌های گسترده کارشناسی و نظرخواهی از گروه‌های دانشگاهی و اجرائی از طرف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه و به کمیسیون محترم مربوطه در مجلس شورای اسلامی تحویل شده است، انتظار می‌رود مشخصه‌های طرح در کمیسیون و صحن مجلس بررسی و سپس تصمیم‌نهایی متناسب با مصالح کشور اتخاذ گردد.

۱. به عنوان نمونه می‌توان به نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۹۵۰ مورخ ۹۸/۱۰/۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۸ در خصوص «لایحه دوفوریتی درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» و شماره ۹۹/۱۰۲/۱۹۱۰۶ مورخ ۹۹/۱۰/۲۰ مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۰ در خصوص «لایحه مالیات بر ارزش افزوده» و شماره ۹۴/۱۰۲/۵۱۰۸ مورخ ۹۴/۱۰/۲۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» اشاره کرد.