

چکیده

در این مقاله برنامه‌ریزی استراتژیک به مثابه تلاشی منظم و سازمان یافته در جهت تصمیمات و مبادرت به اقدامات بنیادی تعریف شده است، که به موجب آن مشخص می‌شود که سازمان‌ها چیستند، چه می‌کنند و چه اموری را انجام می‌دهند.

کل مقاله به دو قسمت تقسیم می‌شود: قسمت اول، تحت عنوان لزوم برنامه‌ریزی استراتژیک در نظام مدیریت شهری، به این مسئله می‌پردازد که نقش مدیریت شهری در چارچوب تلاش برای برطرف کردن نیازهای فعلی و آینده شهر و شهروندان، تحقق اهداف استراتژیکی است که برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از: عقلانی کردن اقدامات، برقراری تعادل بین عرضه و تقاضا، گسترش دامنه انتخاب و ایجاد مصالحه بین منافع جامعه.

در بخش بعدی این مقاله، تحت عنوان تحلیل کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران، هریک از شرایط و مؤلفه‌های مذکور در حیطه نظام مدیریت شهری در ایران مورد بررسی قرار گرفته است. مهم‌ترین بحث این بخش ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۷ آذر ۱۳۴۷ است که در نظام مدیریت شهری حاضر تنها منبع قانونی است که نظام مدیریت شهری را مکلف به تهیه برنامه کرده است. با این حال، نظام مدیریت شهری کشور تاکنون از بهره‌مندی مطلوب از این نظام محروم بوده است. هرچند که عوامل مختلفی در این زمینه نقش داشته‌اند، لیکن این تنها مرجع قانونی نیز به دلایلی که در این قسمت به آنها پرداخته شده است، برای تأمین چنین بستری ناکارآمد ارزیابی شده است.

کلیدواژه‌ها: استراتژی، برنامه‌ریزی استراتژیک، مدیریت شهری، نیازهای شهری، قانون نوسازی و عمران شهری (ماده ۱۵)

تحلیل استراتژیک کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری

اسماعیل صالحی
دکتر در شهرسازی
E-mail: Salehi_es@yahoo.com

مقدمه

جان ام. برایسون برنامه استراتژیک را تلاشی منظم و سازمان یافته در جهت اتخاذ تصمیمات و مبادرت به اقدامات بنیادی تعریف می کند که به موجب آنها مشخص می گردد که: سازمان چیست؟ چه می کند؟ چه اموری را انجام می دهد؟ برنامه ریزی استراتژیک در بهترین شکل خود نیازمند جمع آوری و تحلیل اطلاعات، جست و جوی گزینه های مختلف و تأکید بر مدل های آینده تصمیماتی که امروز اتخاذ می شوند، خواهد بود. برنامه ریزی استراتژیک، ارتباطات و مشارکت را سهولت می بخشد، علائق و ارزش های ناهمگرا را با یکدیگر همسو و منطبق می سازد، و تصمیم گیری منظم برای اجرای موفقیت آمیز را ترویج و تشویق می کند. اگر استراتژی به درستی تنظیم یافته باشد، در تخصیص و هدایت منابع سازمانی به صورتی یگانه و بالنده و بر پایه توانمندی ها و نارسایی های نسبی درون سازمانی، دگرگونی های محیطی پیش بینی شده و حرکت های اقتصادی عوامل هوشمند، مؤثر خواهد بود.

۱- لزوم برنامه ریزی استراتژیک در نظام مدیریت شهری

در مورد نظام مدیریت شهری، این سؤال مطرح می شود که: آیا اساساً نظام مدیریت شهری به استراتژی نیاز دارد؟ به تعبیر دیگر، آیا تدوین استراتژی برای این حوزه لازم است؟

به اعتقاد ایگور انزاف، "مفید بودن تدوین استراتژی را می بایست به صورت نوعی ابزار مدیریت مورد بررسی قرارداد... (براین کوبین و همکاران، ۱۳۷۳، ص ۲۹)؛ چرا که در صورت فقدان استراتژی، هیچ نوع دستور عملی برای کاوش فرصت های تازه وجود ندارد - چه در داخل سازمان مدیریت شهری چه در خارج آن و محیط شهر.

بررسی نقش مدیریت شهری را در دنیای معاصر می توان مرتبط با مفهوم، ضرورت و نقش برنامه ریزی استراتژیک بررسی کرد. اساساً مدیریت شهری کارآمد خود ماهیتاً سازوکار برنامه ریزی مبتنی بر استراتژی است. از این دیدگاه، "شهرسازی نیز آن بخش از فرایند این برنامه ریزی را تشکیل می دهد که با کیفیت کالبدی محیط سروکار دارد... (Shirvani, 1985, P. 11)."

لذا نقش مدیریت شهری تلاش برای برطرف کردن نیازهای فعلی و آینده - اعم از نیازهای کیفی و کمی - شهر و شهروندان و تحقق اهداف استراتژیکی است که برخی از مهم ترین آنها عبارتند از:

۱- کارآمدی و عقلانی کردن اقدامات: تخصیص بهینه منابع محدود به صورتی کارآمد و براساس ارجحیت ها و اولویت ها، به صورتی که هر چه بیشتر بتواند به اهداف مدنظر جامعه در تأمین نیازها نزدیک تر شود).

۲- برقراری تعادل بین عرضه و تقاضا (به منظور تأمین عادلانه تر نیازها) ۳- گسترش دامنه انتخاب: مدیریت استراتژیک می تواند دامنه انتخاب را گسترش دهد و متناسب با هدف های نهایی، راه حل های متفاوت و مفاهیم برنامه ریزی به آن جهت بخشد. به عبارت دیگر، با داشتن ابتکار عمل و حق انتخاب،

این امکان را می دهد که بتوان به استقبال از حوادث رفت و آینده شهر را ساخت و در صورت لزوم سرنوشت آن را تغییر داد. ۴- ایجاد مصالحه بین نفع جامعه و منافع گروه های خاص: در فرایند مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک امکان سازگاری و مصالحه و هماهنگی بین منافع متباین فراهم می گردد و هنر برنامه ریزی این است که بتواند تعامل و تعادلی بین همه گروه های ذی نفع ایجاد کند (Davidoff and Riner, 1962, P. 105).

قدر مسلم هنرمند این جریان، مدیریت استراتژیک شهری است.

عمده اهداف و ابزارهای حوزه مدیریت شهری برای جامعه مقبولیت زیادی دارد. برخی از فیلسوفان به مانند مانهایم، مامفورد، هایک [۱] و پوپر جذابیت این موضوع را در مقبولیت شدید ایدئولوژیک آن می دانند و هدف های زیر را برای آن قائل اند (Friedman, 1987, 105):

- **اصلاح اجتماعی:** این به ویژه برای آنهایی جالب است که آگاهی بسیار زیادی از مسائل اجتماعی و مسائل ناشی از فقر و نابرابری دارند. آنها می خواهند جامعه از وضعیت و پیامدهای ناشی از آسیب های اجتماعی همچون حاشیه نشینی و فقر شهری، جرایم، بیکاری و سست شدن بنیاد خانواده به وسیله برنامه ریزی عمومی رهایی یابد. عواملی چون سیاست های رشد اقتصادی، اشتغال، حفظ منابع، مسکن و جز اینها سبب می شوند تا این اطمینان حاصل آید که برنامه ریزی روشی مؤثر- و شاید تنها روش - برای دست یافتن به پیشرفت هایی در اعمال نظم اجتماعی است.

- **تفکر آرمانی:** دقیقاً با جنبه اصلاح گرایانه ایدئولوژی مرتبط است، شامل تمایل به رهایی از قالب های موجود تفکر و ترسیم وضعیت آینده به شکل بنیادی و با مفاهیمی متفاوت از ارزش های اجتماعی فعلی.

- **هنجارگرایی:** به نظر می رسد از این طریق امکان تعیین هنجارها برای جامعه یا نظام های اجتماعی فراهم می شود. در این دیدگاه "برنامه ریزی استراتژیک" ضرورتاً فرایندی هنجاری است.

- **بسط دامنه عقلانیت:** برنامه ریزی استراتژیک شکلی از عقلانیت اجتماعی است. به هر دلیلی، اعتقاد بر این است که

ماده ۱۵ قانون نوسازی
و عمران به عنوان تنها
مرجع ملاک عمل برای
ایجاد فرهنگ
برنامه ریزی در
شهرداری ها ناکارآمد
ارزیابی می شود

تصمیم‌ها و اقدام‌ها باید عقلانی باشند. برای معتقدان به این ایدئولوژی، برنامه‌ریزی شهری نیرویی واقعاً عقلانی در قبال بی‌نظمی و بی‌منطقی زمانه است.

- **نظم در جامعه:** برنامه‌ریزی شهری می‌تواند به عنوان سازمان دهنده محیط اجتماعی و نیز انسان در نظر گرفته شود، و این مفهومی است که به عنوان نظم فضایی یا توسعه منطقه‌ای تبیین می‌گردد.

- **سهیم شدن در قدرت:** یکی از جاذبه‌های برنامه‌ریزی، نزدیکی آن به مراکز تصمیم‌گیری است و این تصور را به وجود می‌آورد که قدرت بالقوه انسان در اقدام‌های دیگران میسر است. با دید نیچه‌ای می‌توان گفت: میل زیاد برای فرمان راندن بر دیگران طمع برانگیز است. تعیین نیروهای اجتماعی بزرگ مقیاس به منظور ایجاد منافع نهایی برای بشریت، این جرئت را به برنامه‌ریز و مدیر شهری می‌دهد تا خود را هم جزء تصمیم‌گیران و قدرتمندان سیاسی جامعه بداند. (ibid)

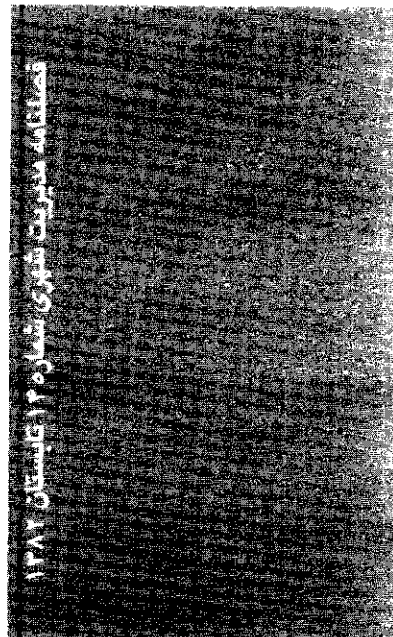
با این شرایط، می‌توان نقش و فلسفه مدیریت شهری را تنظیم و برنامه‌ریزی شرایط کمی و کیفی فعالیت‌های شهری تعبیر کرد. این تنظیم و برنامه‌ریزی روابط کالبدی-فضایی و عملکردی، پس از شکل‌گیری شهر به منظور استمرار حیات آن ضروری است. لیکن سازوکار و شرایط آن در هر برهه زمانی و مکانی باتوجه به شرایط اجتماعی، طبیعی و اقتصادی می‌تواند تا حدودی متفاوت باشد.

لایه زیرین ضرورت برقراری چنین نظم "نیاز" است؛ به طوری که برخی از فیلسوفان کلاسیک از جمله ارسطو و افلاطون با تأکید بر اینکه انسان برای تأمین کثرت حوائج خود به شهر می‌پیوندد، بر این موضوع تأکید می‌کنند. این نیاز می‌تواند ابعاد مختلف بیولوژیکی، اجتماعی، فرهنگی و مذهبی، اقتصادی، سیاسی، نظامی و جز اینها داشته باشد.

در جدول شماره یک گونه‌شناسی نیازهای شهری ارائه شده است. براساس این تقسیم‌بندی، از طرفی نیازهای فیزیولوژیک با تأمین محل سکونت، کالاهای اساسی و جز آنها تأمین می‌شوند؛ و از طرف دیگر - و در مرتبه بالاتر - نیازهای مربوط به شناخت از طریق فراهم کردن تسهیلات آموزشی و فرهنگی برآورده می‌گردند (Walmsley, 1990, P.5). همه این موارد در عرصه شهر می‌توانند از جمله اهداف استراتژیک مدیریت شهری محسوب شوند.

جدول شماره ۱ - گونه‌شناسی نیازهای شهری

نیاز	توضیح	نمونه‌هایی از محیط شهری مرتبط با تأمین نیازها
۱- فیزیولوژیکی	تهیه غذا، پناهگاه و مراقبت بهداشتی (سلامت)	- نظام‌های عمده‌فروشی: توزیع غذا، لباس و ملزومات بهداشتی
۲- ایمنی، امنیت	- محافظت از آسیب فیزیکی و مزاحمت‌ها - خلوت و عدم ازدحام - محافظت از اموال	- خدمات حمایتی / حفاظتی، پلیس و آتش‌نشانی - ایمنی جاده - فقدان عناصر زیان‌آور محیطی - تأمین مناسب نواحی مسکونی و خلوت، عدم اشراف
۳- دلبستگی، تعلق	- ارتباطات سازگار با دیگر اعضای جامعه - تناسلی در گروه‌ها و پذیرش با آنها در درون جامعه	- امکان عضویت در سازمان‌ها و تشکیلات اجتماعی (مکان‌های اجتماع) - جاذبایی فیزیکی محله‌ها، به طوری که همکاری و ارتباطات درون بستگان سازگار را پرورش دهد - هویت فیزیکی - محله‌ها
۴- احترام	- شناسایی قدر و منزلت به وسیله دیگران در جامعه	- فرصت‌های مالکیت خانه - اعتبار محله‌ها
۵- خودشناسی (اعتماد به نفس)	- ایفای نقش در تعامل با دیگران - درک توانایی فردی - خلاقیت / بیان شخصی	- شرایط مساعد (امکانات) خلاقیت و بیان شخصی در محیط مصنوع فرصت‌های شغلی و اجتماعی - سازمان‌هایی که شکل‌گیری توسعه مهارت‌ها را مقدور می‌سازند
۶- شناختی (آموزشی)	- تهیه (پیش‌بینی) تجربه آموزشی، انگیزش معنوی و تجربیات - جلب احساسات زیبایی‌شناسی رویدادها و پدیده‌ها	- امکانات آموزشی و فرهنگی - امکانات تفریحی - کاربرد زیبایی‌شناسی مصنوع و محیط طبیعی



با وجود این، تأمین چنین وضعیت مطلوبی مستلزم تأمین شرایط زیر است:

۱- یکپارچگی و انسجام نظام مدیریت شهری؛

۲- لزوم وجود دیدگاه‌های بلندمدت [۲] (ثبات در فرایند برنامه‌ریزی)؛ ۳- وجود نظام جمع‌آوری اطلاعات و بهینه‌سازی آمار؛

۴- لزوم وجود تعامل پایدار دستگاه برنامه‌ریزی و محیط (اعم از شهروندان).

در بخش بعدی این مقاله تحت عنوان «تحلیل کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران» هریک از شرایط و مؤلفه‌های مذکور، با توجه به نظام مدیریت شهری در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲- تحلیل کارآمدی ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران

در نظام مدیریت شهری حاضر کشور، تنها منبع قانونی که نظام مذکور را مکلف به تهیه برنامه کرده است، ماده ۱۵

قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۷ آذر ۱۳۴۷ است. براین اساس، شهرداری‌های مشمول ماده ۲ این قانون مکلف‌اند با راهنمایی وزارت کشور برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت پنج سال، براساس نقشه جامع شهر و در صورتی که فاقد نقشه جامع باشند براساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آنها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری، تنظیم کنند و پس از تصویب شورای شهر و تأیید وزارت کشور طرح‌های مربوط را براساس آن به اجرا درآورند.

با این حال، نظام مدیریت شهری کشور تاکنون از بهره‌مندی مطلوب از این نظام محروم بوده است. با آنکه عوامل مختلفی در این زمینه نقش داشته‌اند، لیکن این تنها مرجع قانونی نیز به دلایل زیر برای تأمین چنین بستری ناکارآمد ارزیابی می‌شود:

۱- هرچند که طبق ماده ۱ قانون پیش گفته، نوسازی، عمران و اصلاحات اساسی و تأمین

نیازمندی‌های شهری... از وظایف اساسی شهرداری‌ها تلقی می‌گردد و شهرداری‌ها برای این وظایف مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی شده‌اند [۳]... «ولی در زمان حاضر تهیه نقشه‌ها (طرح‌های) جامع براساس قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن برعهده وزارت مسکن و شهرسازی است و شهرداری، سازمان مسئول اجرایی و نظارتی طرح جامع و تفصیلی مصوب و ضوابط و مقررات شهرسازی به شمار می‌رود. از این رو، طرح‌های توسعه شهری به همراه ضوابط و مقررات اجرایی آنها پس از تصویب به شهرداری ابلاغ می‌شوند [۴] این در حالی است که به استناد مصوبه مورخ ۷/۴/۱ شورای عالی شهرسازی و معماری، نظر دستگاه اجرایی در بررسی و تصویب ضوابط و مقررات اجرایی طرح‌ها نادیده انگاشته شده و صراحتاً به آن اشاره نگردیده است.

حال آنکه «...تعداد ضوابط و استانداردهای حاکم بر ساخت و سازهای شهری به اندازه‌ای است که تمرکز در سازمان آدارتی متصدی این کار را ضروری می‌سازد. از آنجا که امر ساختمان جزء ابتدایی‌ترین امور شهری است، طبیعی است که شهرداری مهم‌ترین و اصلی‌ترین نهادی است که می‌تواند این مسئولیت را برعهده گیرد. این وظیفه شهرداری محدود به مرحله احداث نمی‌شود و به مراقبت در حفظ کاربری مصوب زمین قبل از احداث و پس از آن نیز ادامه می‌یابد...» (مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، ۱۳۸۰، ص ۱۱۲).

بنابراین، شهرداری با این فلسفه و ترتیب، نهاد اجرایی و نظارتی ضوابط کلی طرح توسعه شهری مصوب و ضوابط و مقررات اجرایی آنهاست. با وجود این، هرچند که طرح‌ها و ضوابط و مقررات مذکور مربوط به کل مجموعه شهر است و تکلیف فضایی و کالبدی شهر را به صورت یکپارچه تعیین می‌کند، ولی وظایف و اختیارات شهرداری در مدیریت شهری محدود است. در زمان حاضر در نظام مدیریت شهری سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری و دولتی متعددی با وظایف بخشی خود عهده‌دار بخشی از وظایف مدیریت شهری هستند. در واقع نظام مدیریت شهری موجود متشکل از نظامی یکپارچه نیست. به عنوان نمونه، بخش مسکن، آب، فاضلاب، برق و برخی دیگر در زمره وظایف شهرداری قرار ندارند.

اختیار شهرداری از بعد فضایی و قلمرو نیز، به‌سان جزیره‌ای محدود به داخل حریم شهری است. این در حالی است که همه شهرها از جمله شهر تهران - نظامات و روابط چشم‌نپوشیدنی با محیط بلافصل به‌ویژه با مجتمع‌های زیستی و شهرهای اقماری خود دارند، و هرگونه سیاست و اجرای هر نوع ضابطه و مقرراتی در شهر تهران، مناطق مجاور و بلافصل این شهر را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. در زمان حاضر شهر تهران و تعداد زیادی از مجتمع‌های زیستی و شهرهای اقماری اطراف این شهر مجموعاً از نظر اقتصادی، اجتماعی، محیطی و حتی فرهنگی مجموعه‌ای واحد تلقی می‌شوند؛ به طوری که دیگر نمی‌توان عرصه شهر تهران را فقط محدوده قانونی فعلی آن دانست، بلکه تهران امروز مجموعه‌ای است از ده‌ها شهر و کانون جمعیتی بزرگ و نزدیک به هم که دارای ارتباط روزمره و متقابل و سرنوشت مشترک هستند و جملگی اجزای مجموعه‌ای واحد را تشکیل می‌دهند. اما توسعه و رشد این مجموعه، جز در برخی از نقاط آن، که دارای طرح جامع بوده، تابع هیچ نوع سیاست و راهبرد و برنامه‌ای نبوده است (مرکز

نظام مدیریت شهری موجود انسجام و یکپارچگی لازم را برای تهیه و اجرای برنامه جامع استراتژیک ندارد و به هر شیوه و روشی که چنین برنامه‌ای تدوین گردد، تابع مؤلفه‌هایی می‌گردد که چه از نظر محدوده وظایف و یا قلمرو فضایی در حوزه اختیارات نظام مدیریت شهری قرار نمی‌گیرد

مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۹، ص ۵).

از دیگر تنگناها و محدودیت‌های دستگاه اجرایی، محدودیت‌های مالی است، چرا که شهرداری می‌بایست به استناد ماده ۹۶ قانون شهرداری برای احداث تأسیسات مورد نیاز همگانی اقدام به تحصیل اراضی (از طریق پرداخت بهای زمین به مالک) کند. در این خصوص، بر طبق قانون زمین شهری، کلیه زمین‌های موات شهری در اختیار دولت قرار دارد (ن.ک. قانون زمین شهری، مصوب شهریور ماه ۱۳۶۶)؛ حال آنکه «زمین شهری» کالایی محلی است و قدر مسلم می‌بایست در اختیار حکومت محلی و یا به تعبیر بهتر در اختیار شهرداری قرار داشته باشد. از طرف دیگر، «زمین» مهم‌ترین و اساسی‌ترین منبع هدایت توسعه شهری تلقی می‌شود که با این ترتیب در اختیار دستگاه اجرایی طرح‌های توسعه شهری و ضوابط و مقررات قرار ندارد و شهرداری به منظور تحصیل آن ناچار است برای اجرای مقررات در برابر زمین‌های دایره‌متعلق به مردم و چه زمین‌های موات متعلق به دولت، بهای زمین را پرداخت کند.

زمینه‌های موجود در نظام مدیریت شهری برای ایجاد تلاشی منظم و سازمان یافته در جهت اتخاذ تصمیمات و مبادرت به اقدامات بنیادی کافی نیست

همچنین به استناد بندهای ۱ و ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری، و ماده ۱ «قانون نوسازی و عمران»، تقریباً بخش اعظم اجرای طرح‌های توسعه شهری مصوب که خود بخشی از ضوابط و مقررات محسوب می‌شوند و ماهیت حقوقی دارند، در زمره وظایف شهرداری محسوب می‌شود. چنین وظیفه‌ای عملاً بار مالی بسیار سنگینی را بر این نهاد تحمیل می‌کند. از طرفی، «... قانون تعیین تکلیف املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ مقرر داشته است که شهرداری می‌بایست ظرف مدت ۱۸ ماه پس از اعلام وجود طرح، نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض ملک اقدام کند و چنانچه اجرای طرح تا پنج سال انجام نشد، باید پروانه ساخت داده شود و مالک از کلیه حقوق مالکانه خود

بهره‌مند گردد. اجرای این قانون در بیشتر موارد ناممکن است، زیرا محدودیت بودجه شهرداری چنین امکانی را نمی‌دهد.

این در حالی است که شهرداری‌های سوازی وظایف اجرایی و عمرانی، به استناد ماده ۵۵ «قانون شهرداری» دارای وظایف متنوع و گسترده خدمات شهری نیز هست. لیکن منابع مالی شهرداری برای اجرای همه این وظایف بسیار محدود و ناکافی است.

بنابراین، اساساً اختیارات نظام مدیریت شهری موجود انسجام و یکپارچگی لازم را برای تهیه و اجرای برنامه جامع استراتژیک ندارد و به هر شیوه و روشی که تدوین گردد، هر یک از مؤلفه‌های آن تابع مؤلفه‌هایی می‌گردد که چه از نظر محدوده وظایف و یا قلمرو فضایی در حوزه اختیارات نظام مدیریت شهری قرار نمی‌گیرد ولی به لحاظ سیستمی با آن مؤلفه‌ها مرتبط می‌گردد و در نتیجه نظام اجرایی بر نامه با تنگنا و محدودیت مواجه می‌شود از حرکت باز می‌ماند.

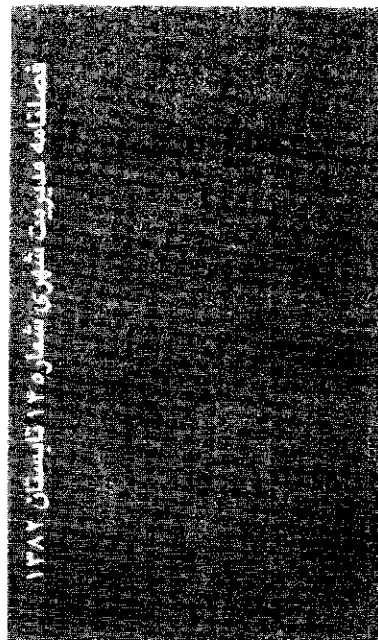
۲- نارسایی دیگر در این زمینه، نبود تأکید لازم بر دیدگاه‌های بلندمدت در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است؛ حال آنکه اساساً وجود دیدگاه‌های بلند مدت برای تدوین برنامه‌ریزی استراتژیک بسیار اهمیت دارد. این امر موجب شکل‌گیری نوعی ثبات در نظام برنامه‌ریزی می‌گردد که بر آن اساس برنامه‌های میان مدت و کوتاه مدت را می‌توان تهیه کرد و به اجرا گذاشت.

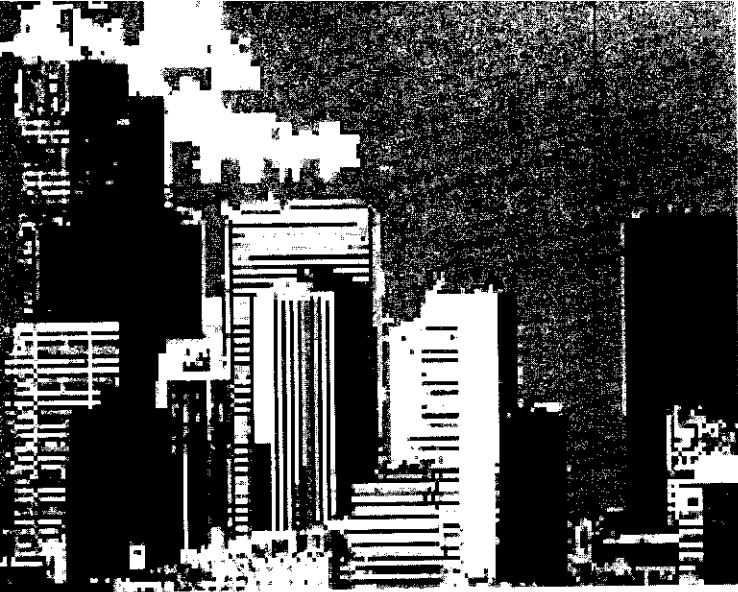
ماده ۱۵ قانون نوسازی صرفاً به تهیه برنامه پنج‌ساله اشاره دارد، حال آنکه همین امر نیز با مدت مذکور در طول دوره چهار ساله انتخاب شهردار و شوراهای اسلامی انطباق ندارد.

در عمل آنچه که تاکنون صورت گرفته، برنامه یک ساله است، آن هم در قالب نظام بودجه‌ریزی شهرداری‌ها با تقریباً معدود برنامه‌های تهیه شده پنج‌ساله نیز (از جمله در شهر تهران، تحت عنوان «تهران ۸۰» و برخی دیگر) به دلیل تغییر مدیریت کمتر مورد توجه واقع گردیده است. این گونه است که زمینه‌های موجود در نظام مدیریت شهری برای ایجاد تلاشی منظم و سازمان یافته در جهت اتخاذ تصمیمات و مبادرت به اقدامات بنیادی فراهم نمی‌آید؛ بلکه نظام برنامه‌ریزی موجود در عرصه مدیریت شهری به لحاظ مشکلات اشاره شده نظام برنامه‌ریزی نامنظمی را به وجود آورده است که نمی‌توان با توسل به آن به اقدامات بنیادی پرداخت.

۳- همان‌طور که در تعریف برنامه‌ریزی استراتژیک اشاره شد، برنامه‌ریزی استراتژیک در بهترین شکل خود نیازمند جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات داده‌ها و روندهاست. حال آنکه نظام مدیریت شهری در ایران فاقد نظام کارآمد جمع‌آوری، بهینه‌سازی و تحلیل اطلاعات است. این موضوع حتی در کلان‌شهرها و شهری همچون تهران نیز کاملاً محرز است، به طوری که غالباً اطلاعات موجود به لحاظ بهنگام نبودن و نیز عدم انسجام در گردآوری داده‌های اولیه، تصویر کاملی را از وضع موجود و نیز پیش‌بینی روندها ارائه نمی‌کند.

۴- نارسایی دیگر در این زمینه مربوط به عدم پیش‌بینی سازوکارهای مشارکت است. همان‌طور که ذکر شد، می‌بایست ارتباطات و مشارکت در برنامه‌ریزی استراتژیک تسهیل شده باشد؛ حال آنکه در هیچ یک از قوانین مملکت عمل از جمله قانون نوسازی و عمران شهری و قانون شهرداری سازوکار کارآمدی برای ارتباط و مشارکت شهروندان پیش‌بینی نشده است. در این زمینه یافته‌های پژوهشی و تحلیلی موجود حاکی از آن است که در همه قوانین مملکت عمل از جمله قانون نوسازی و عمران شهری (به عنوان مرجع اصلی مکلف‌کننده تهیه برنامه در نظام مدیریت شهری) ارتباط و تعامل پایدار دستگاه برنامه‌ریزی و محیط آن، به ویژه شهروندان، پیش‌بینی نشده است.





قانون مذکور و محتوای کلی آن راجع به فرایند توسعه شهری و نحوه کنترل و نظارت شهرداری‌ها بر ساخت و سازهای شهری (به ویژه) و تصدیقات قانون پیش بینی شده برای رسیدگی به تخلفات ساخت و سازهای شهری، نحوه پرداخت عوارض نوسازی و عمران شهری به شهرداری‌ها و مانند آن است. در این قانون به شکل منطقی می‌بایست به حقوق و نقش شهروندان در حوزه‌های مختلف از جمله در حوزه برنامه‌ریزی تصریحاً اشاره می‌شد. اما بررسی محتوایی این قانون چنین چیزی را نشان نمی‌دهد. آنچه قانون مذکور باز می‌تاباند، به طور کلی شامل موارد زیر است:

الف - تنظیم حقوقی رابطه افراد و شهرداری‌ها به صورت رابطه اقتصادی صرف که با استفاده از واژه مؤدی مالیاتی - عوارضی بیان شده است.

ب - وظیفه مؤدی عوارض شهری و شهرداری‌ها به ترتیب پرداخت عوارض، تقسیط و دریافت عوارض است.

ج - مفصل بندی حقوقی در این قانون به صورت رابطه میان مؤدیان، مالکان زمین‌ها، متصرفان زمین‌ها، مأموران وصول عوارض، میزان، صادرکنندگان اجرائیه‌های حقوقی، متولیان موقوفه‌های شهری، ارزیابان، اعضای کمیسیون ماده ۸ (رسیدگی به اعتراضات راجع به ممیزی املاک و زمین‌های شهری) و مانند آن است.

د - روح گفتمان حقوقی مذکور در حیطه موضوع شهروندی بدین صورت است که شهرداری دریافت کننده عوارض (حقوق شهرداری) و مؤدی پرداخت کننده عوارض (وظایف افراد در قبال شهرداری) است. در مجموع این قانون مهم هماهنگی و همخوانی لازم را با روح شهروندی ندارد... (تجارتی حسینی، ۱۳۸۰، ۷۹) و بنابراین نمی‌توان به ایجاد زمینه‌های تعامل پایدار دستگاه برنامه‌ریزی (نظام مدیریت شهری) و محیط اعم از شهروندان در شهر خوشبین بود.

علاوه بر کلیه موارد ذکر شده (در بندهای ۱ تا ۴)، وزارت کشور نیز در ایفای نقشی که قانون در این زمینه برای آن پیش بینی کرده تا شهرداری‌ها با راهنمایی این دستگاه نسبت به تهیه برنامه اقدام کند، به نحو کافی و مؤثر عمل نکرده است.

اقدام وزارت کشور در این زمینه محدود است به تهیه دو دستورالعمل تهیه برنامه میان مدت و ابلاغ آن به شهرداری‌ها، هرچند که اهمیت موضوع و ضرورت تهیه و اجرای برنامه‌های استراتژیک در نظام مدیریت شهری از سوی هیچ یک از مسئولان نادیده گرفته نمی‌شود ولیکن با وجود این، نحوه عمل و پیگیری‌های انجام شده در این زمینه تاکنون مؤثر واقع نشده است.

تحت این شرایط انتظار می‌رود که با تشکیل سازمان شهرداری‌ها، فرصت و مجال بیشتری برای ایفای نقش پیش بینی شده در ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران ایجاد شود و از این طریق تهیه و اجرای برنامه استراتژیک در نظام مدیریت شهری به فرهنگی عدول ناپذیر تبدیل گردد.

۳- نتیجه گیری

با توجه به مطالب مذکور، می‌توان چنین نتیجه گرفت:

۱- برنامه‌ریزی استراتژیک برای نظام مدیریت شهری ضرورتی اجتناب ناپذیر محسوب می‌شود.

۲- ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران به عنوان تنها مرجع ملاک عمل برای ایجاد فرهنگ برنامه‌ریزی در شهرداری‌ها ناکارآمد ارزیابی می‌شود.

بنابراین پیشنهاد می‌شود:

۱- قانون نوسازی و عمران مورد بازنگری قرارگیرد و قانون جامعی برای برنامه‌ریزی در نظام مدیریت شهری به تصویب برسد، به نحوی که تلاشی منظم و سازمان یافته را در نظام مدیریت شهری برای تهیه و اجرای برنامه‌ریزی استراتژیک فراهم سازد.

۲- قانون شهرداری و سایر قوانین مرتبط از جمله قانون شوراهای اسلامی در جهت انطباق با نظام برنامه‌ریزی مطلوب مورد بازنگری قرار گیرد.

۳- سازمان شهرداری‌ها به عنوان نهاد پشتیبانی شهرداری‌ها، حاکم ساختن فرهنگ برنامه‌ریزی را در نظام مدیریت شهری به عنوان هدفی استراتژیک در اولویت قرار دهد، به نحوی که کلیه وجوه در اختیار صرفاً در قالب برنامه‌های توسعه شهری و منطقه‌ای توزیع شود.

منابع

- برايسون، جازن، ام. برنامه‌ریزی استراتژیک برای سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی، ترجمه عیس مؤریان. مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۱.
- براین کوپین و همکاران: مدیریت استراتژیک، (فرایند استراتژی)، ترجمه محمد صالحی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۳.
- صالحی، اسماعیل: تحلیل کارآمدی ضوابط و مقررات شهرداری‌های ماک عمل، رساله نامیه دکتری شهرداری. دانشکده هنرهای زیبا، ۱۳۸۲.
- حسینی، سیدمجتهد: مباحث و تحقیقات اختصای دانشکده تهران، بررسی قانون شهرداری، ۱۳۷۶.
- تجاتی حسینی، سیدمجتهد: بررسی مفهومی و جایگاه شهروندی در قانون شهرداری، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، ۱۳۸۰.
- پیر و ریاضیون، برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک، ترجمه سهراب خلیلی، فناوری کتاب، ۱۳۷۷.
- حاجتی: مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری، انتشارات فروری، ۱۳۷۸.

- 1- Davidoff and Riner: A Choice Theory of Planning, I.A. 1962
- 2- Friedmann: Planning in the Public Domain, from Knowledge to Action, Princeton University Press, 1987.
- 3- Nagamien, H: Human Needs and Regional Development, Maruzen, Asia, Nagoya, 1981.
- 4- Wainlsley, D.: Urban Living the Individual in the City, Longman Group, Hong Kong, 1990.

پانویس

- ۱- Hiteck
- ۲- برنامه‌ریزی استراتژیک چیست که مبتنی بر دیدگاه‌های بلندمدت است و نوعاً از برنامه‌ریزی بلندمدت متمایز است. با آنکه هر دو برنامه‌ریزی بر آنچه سازمان برای بهبود عملکرد خود باید انجام دهد تاکید دارند ولی برنامه‌ریزی استراتژیک بیشتر بر تشخیص رفیع و بلندمدت در عرصه‌های کلان برنامه‌ریزی بلندمدت بیشتر بر مشخص کردن اهداف و مقاصد تبدیل آنها به بودجه و برنامه‌های کاری جاری تاکید می‌کند (برایسون، ۲۰۰۷، ص ۲).
- ۳- طبق ماده ۱ قانون نوسازی و عمران (مصوب ۱۳۲۷)، نوسازی، عمران و اصلاحات اساسی بناهای شهری و احداث، اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارکها و بازیکنها، سدیها و حفظ و نگهداری پارکها، با نفعی عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی، نوسازی محله‌ها و مراکز در رشد متناهی و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌هاست. شهرداری‌ها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقش‌های جامع هستند (حاجتی، ۱۳۷۷، ص ۱۰۱).
- ۴- نظام مدیریت شهری تهران بر این بررسی به عنوان نمون شاگرد اشاره فرار گرفته است.