



## نقش آفرینی شوراها در مدیریت شهری با تأکید بر آسیب شناسی شوراهای گذشته

سینا رزاقی اصل

دانشجوی کارشناسی ارشد طراحی شهری دانشگاه علم و صنعت ایران  
الهام سوری  
کارشناس شهرسازی دانشگاه مازندران

### مقدمه

پیچیدگی مسائل شهری و پدیده‌های جاری در آن به حدی است که مدیریت این مجموعه در هم تنیده نیازمند برنامه‌ریزی و تشکیل سازمان‌های مسئول می‌باشد. مدیریت شهری به عبارتی یک "سازمان گسترده متشکل از تمام عناصر و اجزای رسمی و غیررسمی ذیربط و مؤثر در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهر با هدف اداره، هدایت، کنترل و توسعه همه‌جانبه و پایدار شهر مربوطه" است که از بخش‌ها و نهادهای مختلفی تشکیل می‌شود. یکی از مهم‌ترین ارکان این نظام، شوراهای شهر می‌باشند که نهادی کاملاً مردمی محسوب شده و عهده‌دار بحث، بررسی و تصمیم‌گیری درباره مسائل روزمره و امور مردم هستند. مطابق قانون اساسی و قانون مصوب شوراهای اسلامی<sup>(۱)</sup>، مورخ یکم خرداد ۱۳۷۵، وظیفه اصلی مدیریت شهری بر عهده شوراهای اسلامی شهر، که نمایندگان از طرف مردم انتخاب شده‌اند و تعیین‌کننده شهردار می‌باشند، گذاشته شده است. چنانچه در اصل یکصدم قانون اساسی بر شرح وظایف و لزوم شکل‌گیری شوراهای به صورت زیر تأکید شده است:

"برای پیشبرد سریع برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، شورای بخش، شهر و شهرستان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محله انتخاب می‌کنند" [نوروزی، ۱۳۷۸: ۳۲].

دیگر رکن مسئول در نظام شهری، شهرداری‌ها هستند که انتصاب شخص شهردار از جمله وظایف شوراهای شهر است. بدین ترتیب، همه برنامه‌ها و تصمیم‌های شهرداری باید با هماهنگی و نظارت این شوراها انجام پذیرد.

این نوشتار به بررسی جایگاه حقوقی شوراها، آسیب‌شناسی شوراهای گذشته و ارائه پیشنهادات و ذکر مواردی می‌پردازد که تحقق آنها در زمینه امور شهری بسیاری از مشکلات موجود را برطرف می‌کند. در گام اول، ماهیت شوراها، شامل هدف و عملکرد آنها، مورد بررسی قرار می‌گیرد. در گام بعدی مهم‌ترین آسیب‌هایی که در شوراهای گذشته شهر به چشم می‌خورد، شناسایی می‌شود و در انتها با توجه به شناخت و آسیب‌شناسی شوراهای پیشین، توصیه‌ها و راهکارهایی اجرایی برای تحقق هرچه بهتر نظام شورایی در سطح شهرها ارائه می‌گردد.

### هدف از تشکیل شوراها چیست؟

هدف از تشکیل شوراها، همان طور که در بخش نخست به آن پرداخته شد، دستیابی به "شهر مطلوب"<sup>(۲)</sup> است. در چنین شهری، شهروندان احساس آرامش، راحتی، لذت و امنیت می‌کنند و به لحاظ اقتصادی و معیشتی در رفاه هستند. شهر مطلوب دارای دو ویژگی کیفیت محیطی و کارایی است [غمای، ۱۳۸۰: ۳۳]. منظور از کیفیت محیطی<sup>(۳)</sup> آن است که مجموعه شهری نه تنها به هویت کالبدی و فضایی مطلوب برسد، بلکه از شهریت، ویژگی و مرکزیت نیز برخوردار شود. مقصود از کارایی<sup>(۴)</sup> ایجاد سازمان فضایی و عملکردی مناسب در مکان‌گیری فعالیت‌ها و همچنین

تأمین ارتباطات لازم بین عملکردها و استفاده‌کنندگان برای ارتقای کارآمدی در کارکردهای شهری است [سعیدنیا، ۱۳۸۲: ۵۵].

### عملکرد شوراهای بر اساس قانون چگونه است؟

در قانون شوراهای چهار مسئولیت و وظیفه عمده بر عهده شوراهاست که عبارتند از:

۱. بررسی و شناخت کمبودها و نارسایی‌های گوناگون محلی (نیازسنجی)
۲. انتخاب شهردار
۳. برنامه‌ریزی و وضع عوارض
۴. تصویب طرح‌های پیشنهادی شهرداری و نظارت بر حسن اجرای آنها.

از این میان وظایف دوم، سوم و چهارم صرفاً مربوط به امور شهرداری‌هاست و وظیفه اول نیازسنجی کلیه امور شهری را شامل می‌شود [پیرمؤذن، ۱۳۸۱: ۴۰]. طبق قانون اساسی و قانون شوراهای اسلامی، نقش اصلی در مدیریت شهری بر عهده شوراهای اسلامی شهر گذاشته شده است. همه برنامه‌ها و تصمیم‌های شهرداری باید با هماهنگی و نظارت این شوراهای انجام پذیرد [سعیدنیا، ۱۳۷۹: ۶۹].

اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. این قانون از پنج فصل، نود و چهار ماده و پنجاه و یک تبصره تشکیل شده است. فصل اول این قانون به بیان تشکیلات شوراهای و معیارهای لازم برای تشکیل آن پرداخته است؛ فصل دوم با عنوان "انتخابات، چگونگی انجام انتخابات و شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان" بیان شده است؛ فصل سوم در مورد "وظایف شوراهای" است؛ فصل چهارم این قانون با عنوان "ترتیب رسیدگی به تخلفات" راهکارهای رسیدگی به شکایات از شوراهای را بیان کرده است و در فصل پنجم با عنوان "سایر مقررات" مواردی مانند تکلیف سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران برای بخش برنامه‌های آموزشی انتخابات و کلیه اعلامیه‌ها و اطلاعیه‌های مربوط به آن و نظایر آن، شرح داده شده است [سعیدنیا، ۱۳۷۹: ۱۳۵].

### آسیب‌شناسی شوراهای گذشته شهر شامل چه مواردی است؟

از آنجا که به لحاظ عملکردی شورای شهر از عناصر مهم مدیریت شهری است، موفقیت در انجام این نقش مستلزم بررسی، تحلیل و آسیب‌شناسی آن در ادوار مختلف زمانی می‌باشد. از این منظر شناخت و تحلیل شوراهای در فرایند تصمیم‌گیری تا اجرا موضوع حائز اهمیتی است که نباید هرگز به دست فراموشی سپرده



تصویر ۱. تراکم جمعیت و نارسایی خدمات شهری. محله باغ شاطر دربند، تهران

شود.

با توجه به بررسی‌های انجام‌شده در مورد شوراهای شهر به شناخت مسائل و مشکلاتی می‌پردازیم که این شوراهای با آن روبه‌رو بوده‌اند. بدیهی است شناخت این عوامل وسیعی در تکمیل و اصلاح آنها، نقش اساسی در پیشبرد هرچه بهتر عملکرد آتی شوراهای خواهد داشت.

### قانون شوراهای شامل چه مواردی است؟

قانون "تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران" در جلسه روز شنبه اول خرداد سال ۱۳۷۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی و سپس تأیید شورای نگهبان رسید و در تاریخ ۱۱/۴/۷۵ از طرف رئیس‌جمهور برای



آسیب‌ها و مسائل شوراهای شهر در پنج دسته قابل تقسیم‌بندی است:

#### الف) شوراهای و مشکلات قانونی و حقوقی

مشکلات قانونی شوراهای عبارتند از:

۱. برداشت‌های مختلف از قانون اساسی در زمینه اهداف شورا برای نظارت و اجرا
۲. قانون شوراهای در مورد ارتباط با سایر سازمان‌های مشغول در سطح شهر با نواقص فراوانی روبه‌روست و خط‌مشی شفافی در این زمینه ندارد؛
۳. جایگاهی برای شوراهای در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در نظر گرفته نشده است؛
۴. شوراهای در کمیسیون ماده ۵، نماینده ندارند؛
۵. اجرای ناقص و نامتعادل قانون شوراهای در سطوح مختلف؛
۶. در قانون شوراهای، شوراهای استان‌ها و شورای عالی استان‌ها، که طبق قانون اساسی حق ارائه طرح به دولت و مجلس



تصویر ۲. فقدان سیستم فاضلاب شهری در محله باغ شاطر دربند، تهران

شورای اسلامی را دارند، در قانون توجه قرار نگرفته‌اند.

۷. در فرایند تهیه و تصویب طرح‌های شهری، شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی که در واقع مجری طرح‌های شهری هستند، کمترین نقش را دارند.

#### ب) شوراهای و مشکلات اجتماعی و فرهنگی

این دسته از مشکلات در ارتباط با مردم به عنوان انتخاب‌کننده و اعضای شورای شهر به عنوان انتخاب‌شونده می‌باشد:

۱. رویکرد سیاسی اعضای شوراهای به مسائل فنی و اجرایی و در نتیجه تضییع حقوق شهروندان
۲. مردم، اعضا و مسئولان اجرایی دریافتی روشن و مطابق با قانون از وظایف و عملکرد شوراهای ندارند.
۳. مشارکت اندک افراد در اداره امور شهری

۴. برخورد‌های غیرعلمی و دیدگاه‌های سنتی اعضای شوراهای در رویارویی با مشکلات شهروندان.

#### ج) شوراهای و مشکلات اقتصادی و مالی

حذف درآمدهای نفتی از منابع مالی مورد نیاز بخش عمران شهری و واگذاری عمده وظایف این بخش به سازمان‌های محلی و مردم و در نتیجه، عدم اطلاعات کافی در مورد وضع اقتصادی و مالی شهروندان از یک طرف و ناشناخته بودن روش‌های مناسب و درخور شرایط اقتصادی شهرها از طرف دیگر، این امر را با پیچیدگی و مشکلات خاصی روبه‌رو ساخته است.

#### د) شوراهای و مشکل تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی

۱. فقدان مدیریت شهری واحد یکپارچه در سطح شهرهای کشور.
۲. همکاری و هماهنگی اندک سازمان‌های محلی در شهرها با شوراهای شهر.
۳. فقدان شوراهای مکمل همچون شورای اسلامی بخش و شهرستان.
۴. نظام برنامه‌ریزی متمرکز ۵ در سطح کشور و عدم هماهنگی و همخوانی با مسائل محلی در سطح شهر
۵. فقدان نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری شورایی [کوچه، ۱۳۸۳: ۵۳-۴۹].

#### ه) شوراهای و مسائل جاری در سطح شهر

روند رو به رشد و شتابان شهرنشینی، موجبات گسترش شهرها، رشد روزافزون جمعیت و مسائل و مشکلات شهری را فراهم کرده است که این امر بار مسؤلیت‌های نظام مدیریت شهری به طور عام و شورای شهر به عنوان نهادهای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی مدیریت شهری را دوجندان و در عین حال حساس نموده است. این مشکلات که در این نوشتار از آنها تحت عنوان "مسائل جاری" نام برده می‌شود، به این قرار است:

۱) مسائل جمعیت و خدمات: افزایش بی‌رویه جمعیت و تراکم جمعیت در شهرها، موجبات تشدید مستمر کمبودها در زمینه خدمات و تسهیلات شهری را فراهم نموده است. از طرف دیگر، جابجایی جمعیت در قلمرو شهر، سبب افزایش اسکان‌های خودانگیخته و مسکن زاغه در سطح شهر شده است. علاوه بر اینها، بروز آسیب‌های اجتماعی فراوان در اثر توزیع نابرابر امکانات و خدمات در شهر و نظایر آن نیز از جمله مهم‌ترین معضلاتی است که نظام شورایی بایستی در پی چاره‌اندیشی برای آن باشد.

۲) آب و فاضلاب: محدودیت منابع آب برای تأمین آب شرب سالم و بهداشتی در بسیاری از شهرها، افزایش هزینه‌های تأمین آب، فقدان شبکه‌های فاضلاب شهری در بسیاری از استان‌های کشور و ... مهم‌ترین نارسایی‌ها و معضلات مطرح در این بخش می‌باشند که بایستی در صدر دستورات و مصوبات شوراهای شهر قرار گیرند.





۳) محیط زیست و آلودگی: کاهش کیفیت محیطی ناشی از منابع آلاینده، تعریف منابع محیطی، فقدان ضوابط و مقررات زیست محیطی مناسب و قابل اجرا و... مهم ترین آسیب های ناشی از بی توجهی به محیط زیست و تصویب مقررات فاقد ویژگی های زیست محیطی می باشد.



تصویر ۳. ضرورت اتخاذ تدابیر مناسب برای حل مشکلات ترافیک در کلانشهرها. میدان گل ها، تهران.

۴) سوانح طبیعی: استقرار کشور ایران بر روی پهنه زلزله خیز جهان، لزوم توجه به تصویب آیین نامه ها، مقررات و اقدامات معماری و شهرسازی را برای پیش بینی و جلوگیری از وقوع مخاطرات فراوان و غیر قابل جبران، توسط نظام مدیریت شهری، به خصوص شورای شهر، آشکار می کند. همچنین، احتمال بروز سیل با توجه به تغییرات در الگوی جریان های سطحی و شرایط

بی نوشت:

۱. رک. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران، مصوب: ۱/۴/۱۳۷۵
- 2-Pleasant City
- 3-Environmental Qualities
- 4-Efficiency
- 5-Concentrated Planning System
- 6-People Participation

منابع و مآخذ

۱. بوم سازگان، مهندسان مشاور. طرح جامع تهران، تهران، ۱۳۸۵.
۲. بیرمؤذن، کمال الدین. جایگاه مهم شوراهای مدیریت شهری، ماهنامه شهرداریها، ش ۳۸، تیر ۱۳۸۱.
۳. سعیدنیا، احمد. شهرسازی، مجموعه کتب سبز شهرداری، ج ۱، تهران، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۸۲.
۴. سعیدنیا، احمد. مدیریت شهری، مجموعه کتب سبز شهرداری، ج ۱۱، تهران، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۷۹.
۵. غمami، مجید. جایگاه شوراهای برنامه ریزی شهری، ماهنامه شهرداریها، ش ۲۷، مرداد ۱۳۸۰.
۶. کوچی، حسین. آسیب شناسی شوراهای گذشته شهر، ماهنامه راه و ساختمان، تیر ۱۳۸۲: ۵۲-۴۹.
۷. نوروزی، کامبیز. مقدمه ای بر مباحث حقوق اساسی شوراهای اسلامی کشور، ماهنامه شهرداریها، ش ۱، ۱۳۷۸.

تصویر ۴. توسعه های کالبدی جدید و فقدان هویت اجتماعی و مکانی. شهرکرد.

طبیعی رودها و آبراه ها در بسیاری از شهرهای کشور، نیازمند تصمیمات جدی و مشخص در این زمینه توسط مدیریت شهری است.

۵) ترافیک: افزایش بی رویه جمعیت و تولید بالای وسایل

نقلیه شخصی برای پاسخگویی به نیاز شهروندان از سویی و فقدان کارایی شبکه معابر سطح شهرها به لحاظ انتقال حجم بالای عبور و مرور و وسایل نقلیه از سویی دیگر، مشکلات عدیده ای برای تردد خودروهای درون شهری فراهم آورده است.

سهم نسبتاً پائین حمل و نقل عمومی در جابجایی های درون شهری، ارتباط نامناسب بین کاربری های مختلف و یا تغییرات دائمی کاربری ها و شبکه معابر، عدم تکمیل شبکه ارتباطی و به خصوص شبکه بزرگراهی و تداوم شبکه به صورت منقطع و ناپیوسته، نگهداری نامطلوب شبکه معابر شهر و استفاده محدود از فناوری های نوین، مهم ترین موارد آسیب شناسی ناشی از عملکرد ضعیف و بی توجه نظام مدیریت شهری در سطح شهرهاست [بوم سازگان، ۱۳۸۵: ۲۰].

۶) عدم هدایت و کنترل تحولات کلیدی: گسترش بی رویه مرز و محدوده شهرها، نابسامانی و هرج و مرج در نحوه استفاده از زمین، نابسامانی و اغتشاش در سیما و منظر شهری، بی توجهی به میراث و ارزش های طبیعی، تاریخی و فرهنگی، فرسودگی های بافت شهری و نظایر آن، از مهم ترین آسیب های موجود در شهرهای کشور هستند که لزوم تدوین نظام های جامع برنامه ریزی و نظارت را در نهادهای مسئول اداره شهر از قبیل شوراهای شهرداری ها تبیین می کند.

### نتیجه گیری

با مطالعه و شناخت مهم ترین آسیب های موجود در شوراهای گذشته شهر، پیشنهادات و راهکارهایی در جهت تحقق هرچه بهتر مفهوم نظام شورایی و ارتقای نقش و عملکرد آنها در نظام مدیریت شهری ارائه می شود. در این میان "مشارکت مردمی"<sup>(۶)</sup>، "برنامه ریزی متمرکز اداری" و "ارتباط با سایر ارکان مدیریت شهری" از مهم ترین مفاهیمی هستند که در ارتباط با آسیب شناسی شوراهای مطرح می باشند. برخی از مهم ترین پیشنهادات برای تحقق هرچه بهتر نظام شورایی به شرح زیر است: (۱) اصلاح و تکمیل قانون شوراهای به منظور به روز نمودن قانون شوراهای، تشکیلات فرودست و فرادست

- ۲) پیش بینی و برقراری منابع درآمدی برای شوراهای شهری
- ۳) تشکیل کمیته تخصصی و علمی برای رفع مسائل و مشکلات شهرها در داخل شوراهای شهری
- ۴) تلاش شوراهای برای کاهش شکاف میان برنامه و واقعیت در برنامه ریزی و تصمیم سازی های دولتی
- ۵) لزوم نگرش "برنامه ریزی با مردم" به جای "برنامه ریزی برای مردم"
- ۶) تقویت مشارکت تنگاتنگ مردم، شوراهای، مجلس و دولت و دست یافتن به توسعه پایدار شهری
- ۷) تبدیل ذهنیت اجرایی شهرداری ها به ذهنیت برنامه ریز و مشارکت شوراهای در این خصوص با شهرداری ها
- ۸) اعطای اختیارات کامل به شوراهای و عدم تمرکز واقعی اداری

به طور کامل

۹) ایجاد سیستم اطلاع رسانی شورایی برای شناسایی شورا به مردم

۱۰) ایجاد مدیریت یکپارچه در سطح شهر

