

ارزیابی نقش و جایگاه شورای اسلامی شهرها در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران

یوسف نصیری

دانشجوی دکترای شهرسازی، گروه شهرسازی، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران

سید حسین بحرینی^۱

استاد شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

زهرة داودپور

دانشیار شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۵/۳۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۹/۱۰

چکیده

با گذشت چندین دهه از تبدیل مشارکت عمومی به یکی از اصول مهم گفتمان برنامه‌ریزی، و ظهور نهادهای محلی و مردمی مانند نهاد شورای شهر در ساختار سیاسی و اجتماعی کشور، هنوز نقش و جایگاه واقعی این نهاد در نظام برنامه‌ریزی شهری بطور کامل مشخص نگردیده و با سوالات و ابهامات زیادی مواجه می‌باشد. لذا هدف این تحقیق ارزیابی نقش و جایگاه این نهاد در نظام برنامه‌ریزی شهری است. با استفاده از تحلیل محتوای قوانین و مقررات جاری و نتایج نظر سنجی از شهروندان، اعضای شورای شهر و دانشگاهیان با روش تحلیل کیفی و محتوایی و تفسیر یافته‌ها تجزیه و تحلیل لازم صورت گرفته و در نهایت نتایج تحقیق نشان داد؛ با وجود تعریف نقش و جایگاه متنوع و مستقلی از قوای سه‌گانه (جایگاه تصمیم‌گیر، نظارتی، تقنینی، تسهیلگر و...) برای نهاد شورای شهر توسط قوانین جاری، الزامات قانونی کافی برای تصمیمات این نهاد وجود نداشته و همچنان فرایند تهیه و تصویب طرح‌ها از ساختار تمرکزگرا پیروی نموده و برای نهاد محلی شورای شهر جایگاه موثر و تعیین‌کننده‌ای تعریف نشده است. عواملی همچون؛ محدود بودن اختیارات قانونی، فقدان دانش شهرسازی اعضای شوراها و... موجب تضعیف جایگاه این نهاد در نظام برنامه‌ریزی شهری شده است.

واژگان کلیدی: تمرکززدایی، مشارکت عمومی، مدیریت شهری، نهادهای محلی.

مقدمه

نظام برنامه‌ریزی شهری در آغاز به تبعیت از ساختار کلی نظام متمرکز و اقتدارگرای پادشاهی رویکردی دیکتاتوری و آمرانه داشته و به صورت «برنامه‌ریزی دولتی»، اصولاً بر اعتقاد به «حق حاکمیت انحصاری دولت» و «مشروعیت

دولت» استوار بوده و همه طبقات جامعه و سازمان‌های دولتی و غیر دولتی موظف به تبعیت از اهداف و تصمیمات نظام حاکم در حوزه برنامه ریزی شهری و دیگر حوزه‌ها بوده‌اند. بر این اساس مردم و نهادهای مردمی در این نوع نظام فاقد هر گونه نقش و جایگاهی بوده‌است. این نوع رویکرد، نادیده گرفتن شرایط محلی، حذف مردم و نهادهای محلی از نظام تهیه و اجرای طرح‌ها، ایجاد حس عدم تعلق در آنها، عدم رغبت به مشارکت و در نهایت تشدید عدم تحقق‌پذیری طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی را در پی داشته‌است.

ادامه روند برنامه ریزی متمرکز دولتی و خلأ مشارکت مردم و عدم نقش‌دهی به نهادهای محلی در نظام برنامه ریزی شهری همراه با رشد و گسترش روز افزون شهرها و تشدید مسائل و مشکلات و پیچیدگی آن منجر به ناتوانی و زمین‌گیر شدن روز به روز نظام متمرکز و آمرانه در حل مشکلات شهرها شده و در نهایت موجب انتقادات و اعتراضات فراگیر علیه شرایط نظام حاکم گردیده‌است و حاصل جریان انتقادی به نظام آمرانه، وقوع انقلاب مشروطه و تدوین و تصویب اولین قانون اساسی کشور و ظهور مجلس شورای ملی بعنوان نهادی مردمی و قانونگذار در ساختار نظام سیاسی بود که موجب محدود شدن اختیارات دولت در جامعه مدنی، و بطور خاص محدودیت در مشروعیت و اختیارات آن در امر برنامه ریزی شهری با تصویب قانون تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی توسط مجلس شورای ملی شد و طبق این قانون بخش مهمی از اختیارات و امکانات برنامه ریزی و مدیریت به عهده نهادهای محلی و غیر حکومتی، همچون شوراهای شهر، واگذار و برای اولین بار به نهاد شورای شهر نقش و جایگاهی رسمی و قانونی در نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری داده شد.

تصویب و اجرای قانون شوراها از ابتدا تا کنون با وجود تغییر و تحولات بنیادی در ساختارهای سیاسی و اجتماعی کشور در طول دو انقلاب مشروطه و انقلاب اسلامی، با فراز و فرودهایی مواجه شده و همچنان بعد از گذشت چندین دهه به نظر می‌رسد هنوز الگوهای حاکم بر نظام شهرسازی رویکرد آمرانه و ضد مشارکتی بوده این الگوها مانع از تحقق تمرکززدایی واقعی و مشارکت حقیقی مردم در نظام برنامه ریزی شهری کشور شده‌است.

در این رابطه تحقیقات متعددی تاکنون صورت گرفته‌است؛ بحرینی و همکاران (۱۳۹۷)، در مقاله‌ای با عنوان «واکاوی ابعاد و عوامل مشروعیت نظام شهرسازی» مفهوم مشروعیت نظام شهرسازی را مورد بررسی و تحلیل قرار داده‌است. بر اساس این تحقیق یکی از عوامل مهم مشروعیت نظام شهرسازی، مشارکت فعال مردمی و کیفیت نمایندگی‌ها، احساس اثر گذاری و انعکاس خواست مردم بر تصمیمات و طرح‌ها در نظام شهرسازی است. این امر وابسته به کیفیت شرایط مشارکت ذی‌مدخلان است که می‌تواند در قالب ایجاد شرایط مشارکت مستقیم (مردم سالاری شورایی)^۱ آنها یا نمایندگان منتخبشان در جریان برنامه ریزی و تهیه طرح‌ها به صورت موثر و در تمامی بخش‌های این فرایند حاصل شود (Bahraini et al., 2018: 5). این در حالی است که حبیبی و سعیدی رضوانی (۱۳۸۴)؛ در مقاله‌ای با عنوان «شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران» به بررسی جایگاه مشارکت در نظریه‌های مطرح شهرسازی پرداخته و انگاره‌ای تلفیقی از تطبیق نظریه‌های مورد نظر ارائه نموده و

¹ -Deliberative Democracy

جایگاه ایران را در زمینه شهرسازی مشارکتی مشخص کرده اند. در این پژوهش انگاره تلفیقی به ۳ دسته اصلی تحت عناوین مشارکت شعاری، مشارکت محدود و مشارکت واقعی تقسیم بندی شده است. و سعی شده است موقعیت طرح های شهرسازی کشور که با عنوان طرح های مشارکتی مطرح می شوند در این انگاره تعیین گردد. بر این اساس جایگاه آن چه به عنوان طرح های مشارکتی، در شهرسازی کشور مطرح است، در انگاره تلفیقی ارائه شده کاملاً منطبق با شرایط مشارکت شعاری تشخیص داده شده است و بیشتر معیارهای ارزیابی مطرح شده در انگاره تلفیقی، طرح های مشارکتی کشور را در دسته مشارکت شعاری قرار می دهد. همچنین مقیمی (۱۳۸۲)؛ در کتابی با عنوان اداره حکومت های محلی، به نظام مدیریت شهری پرداخته و موفقیت شوراها را در صورتی محقق می داند که دارای استقلال رأی و خودگردانی قوی باشد. که نقص قانون تشکیلات شوراها و مشخص نبودن مرز دقیق وظایف شوراها و نهادهای دولتی را نقطه ابهام و ضعف جایگاه این نهاد معرفی می نماید. برک پور (۱۳۸۱)؛ در رساله دکترای خود با عنوان «گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران» حکومت شهری و حاکمیت شهری را به عنوان دو رویکرد مقابل هم از نظام تصمیم گیری و اداره امور شهری تلقی می نماید. به اعتقاد وی نظام تصمیم گیری و اداره امور شهری متأثر از ساخت قدرت و نظام سیاسی حاکم است و اساساً جزیی از آن به شمار می آید. شوراها نماینده و نهادی از حضور عرصه عمومی در نظام شهری هستند به دلیل ماهیت متمرکز، اقتدارگرا و خود کامه نظام های سیاسی در ایران هنوز نتوانسته اند نقشی موثر در فعال کردن عرصه عمومی و دخالت دادن شهروندان در حیات شهری ایفا کنند. این امر موجب تسلط الگوی حکومت شهری بر نظام تصمیم گیری و اداره امور شهری می شود. وی در این رساله سعی کرده است یک مفهوم جدید جهانی در ایران با تاکید بر فرایند مشارکتی و مردم سالار در نظام اداره شهرها طرح نماید، در نهایت راه حل گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران را «تقویت عرصه عمومی در فرایند کنترل و هدایت توسعه شهری» معرفی می نماید.

لذا تقریباً همه این تحقیقات مشروعیت نظام شهرسازی را در مشارکت عمومی جستجو می کنند و تاکید بر تغییر شرایط کنونی نظام تهیه و اجرای طرح ها از برنامه ریزی جامع عقلانی به گرایش های جدید مانند؛ برنامه ریزی گام به گام، برنامه ریزی حمایتی، برنامه ریزی فرایندی، به ویژه برنامه ریزی دموکراتیک و برنامه ریزی مشارکتی دارند.

اما بطور اختصاصی در رابطه با ارزیابی نقش و جایگاه شورای اسلامی شهرها در نظام برنامه ریزی شهری کشور بررسی های علمی چندانی صورت نگرفته و جایگاه این نهاد در نظام برنامه ریزی شهری کشور مقفول مانده و دچار ابهامات و سوالات زیادی می باشد.

کاوشی دقیق در ابعاد و سطوح مختلف آن می طلبد تا نقش و جایگاه واقعی نهاد شورای شهر بعنوان نماد مشارکت عمومی، تعیین شده و مشخص گردد که آیا با تشکیل شورای شهر هدف از تشکیل این نهاد محقق شده است یا خیر؟ آیا مولفه های مشارکت واقعی یعنی سهم شدن مردم از طریق نمایندگان آنها (شوراهای شهر) در چرخه تصمیم گیری نظام شهرسازی محقق شده است؟ در صورت عدم تحقق اهداف شکل گیری شوراها، موانع تکوین نظام شورایی و نقش مشارکت دهی موثر مردم در طرح ها و برنامه ها و نظام برنامه ریزی شهری کدامند؟ در این

تحقیق سعی شده است، با استفاده از روش تحلیل کیفی و محتوایی و تفسیر یافته‌ها نقش و جایگاه شوراهای شهر در نظام برنامه ریزی شهری کشور از طریق دو منبع؛ قوانین و مقررات جاری و نتایج نظرسنجی، مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. جمع آوری تمامی داده‌های تحقیق از مطالعات کتابخانه‌ای و میدانی (پرسشنامه) بوده که با انجام تحلیل محتوا به شکل کیفی، مقوله‌های موردنظر بعنوان معیارهای ارزیابی نقش و جایگاه شورای شهر در نظام برنامه ریزی شهری استخراج و درباره آنها بحث شده است.

رویکرد نظری

مفهوم نظام برنامه ریزی بیشتر بر جنبه‌ها و ساختارهای رسمی نظیر ساختار حقوقی و ساختار اجرایی دلالت دارد. آرنولد ویتینگ (۱۹۷۴) برای معرفی نظام برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای کشورهای مختلف، هر نظام را به سه بخش؛ اداره امور و قانونگذاری (مراجع قانونگذاری در سطوح مختلف، نحوه تایید و تصویب قوانین و مقررات)، نظام اجرایی (وظایف و اختیارات حکومت مرکزی و حکومت‌های منطقه‌ای و محلی) و برنامه‌های توسعه دسته‌بندی می‌کند. پیترمن و اندی تورنلی (۱۳۸۷) معتقدند که نظام برنامه ریزی قدرت خود را از قوانین و مقرراتی که بخشی از دستگاه حقوقی یک کشور است، دریافت می‌کند. ماهیت و سبک دستگاه حقوقی می‌تواند رهیافت‌های متفاوت در برنامه ریزی را تحت تاثیر قرار دهد. ساختار حقوقی یک نظام، بسط تاریخی ساختار آن در بستر زمان، اندیشه‌های حقوقی نهفته در آن و در نهایت منابع ایدئولوژیک و حقوقی آن است. همچنین، اجرای برنامه ریزی به واسطه نظام‌های اداری محقق می‌شود که به شکل قابل توجهی در کشورهای مختلف متفاوت است. برای کالینگورس و وینست نادین سه مشخصه اصلی نظام برنامه ریزی را نخست، حدودی که یک نظام برنامه ریزی در چارچوب حقوق مورد حمایت قانون اساسی عمل می‌کند؛ دوم درجه اختیارات یک نظام؛ و سوم اهمیت تاریخ و فرهنگ تعریف می‌کند (Daneshpour et al., 2017: 27).

بدین ترتیب نظام برنامه ریزی شهری شامل سه حوزه مشخص است؛ ۱- قوانین و مقررات ۲- ساختار و تشکیلات اجرایی ۳- طرح‌های توسعه شهری. برای ارزیابی جایگاه شورای شهر در نظام برنامه ریزی شهری باید در این سه حوزه ارزیابی صورت پذیرد.

مشارکت عمومی و شورا

مشارکت عمومی در نظام برنامه ریزی شهری متأثر از نظریه‌های شهرسازی حمایتی و شهرسازی مشارکتی با تکیه بر تئوری انتقادی مکتب فرانفورت و عقاید یورگن هابرماس مطرح شد. پل دیویداف با طرح نظریه شهرسازی حمایتی یا وکالتی معتقد است گروه‌های مختلف اجتماعی باید اجازه داشته باشند که طرح‌ها و برنامه‌های متنوع و متفاوت برای توسعه پیشنهاد دهند و از میان رقابت این طرح‌ها باهم، بهترین طرح یا برنامه برای توسعه انتخاب شود. تنوع و پیچیدگی انواع برنامه ریزی‌ها نشان می‌دهد که برنامه ریزی صرفاً موضوعی تکنوکراتیک و عقلانی نیست که یکسان و واحد باشد بنابراین ارزش‌ها و اولویت‌های مردم با برنامه ریزی بسیار مرتبط است (Davidoff, 1965: 331). مشارکت دموکراتیک در تصمیم‌گیری‌ها، غلبه بر فقر، کاهش فاصله اقشار بالا و پایین، ورود

شهرسازی به عرصه سیاسی برای یافتن قدرت تصمیم‌گیری، تامین منافع و نظرات گروه‌های اصلی و اکثریت جامعه و... رویکردی جهت خارج کردن شهرسازی از انحصار اقشار اقتدارگرا بوده است (Kalhernia, 2012). بدین ترتیب تغییر ماهیت حکومت‌ها از نظام متمرکز و دیکتاتوری به نظامی دموکراتیک و مردمی، زمینه مشارکت عمومی را در طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی فراهم نموده و موجب تبدیل شدن برنامه ریزی دموکراتیک^۱ و مشارکت عمومی به یکی از اصول مهم گفتمان برنامه ریزی و عنصر ارزشمند حقوق شهروندی و تصمیم‌سازی دموکراتیک در جهان دهه‌های پایانی قرن بیستم شده و تاکنون تعاریف مختلفی از آن ارائه شده است؛ «ابلسن» مشارکت همگانی را به عنوان یک فرایند یا رویه‌ای معرفی می‌نماید که بر اساس آن عموم مردم بر تصمیم‌گیری در موضوعات و سیاست‌هایی که بر آنها تاثیر می‌گذارد، مشارکت دارند (Abelson, 2006: 2). «شری آرنشتاین» مفهوم و فرایند مشارکت را بر اساس میزان اثرگذاری به سه دسته تقسیم بندی می‌کند؛ عدم مشارکت، نمایش مشارکت و قدرت شهروندی. از نظر وی در صورت تحقق مرحله «قدرت شهروندی» است که مشارکت واقعی صورت پذیرفته و تفویض قدرت به مردم یا منتخبین آنها در امور محلی اتفاق افتاده و مردم در تصمیم‌گیری‌ها سهیم هستند (Arnestien, 1969). به عبارتی دیگر وقتی امکان تصمیم‌سازی توسط عموم مردم در تصمیماتی که بر امورات آنها تاثیر گذارند، بصورت پایدار و مداوم فراهم بوده و به اندازه کافی در این امور شفافیت و اطلاعات کافی در اختیار عموم گذاشته شده و بین مردم و حکومت موازنه برقرار شود در این حالت می‌توان گفت مولفه‌های مشارکت واقعی محقق شده است (Natkaniec, 2002:8).

جیمز مجیلی (James Midgley, 1986) شیوه رفتار دولت‌ها در قبال مشارکت عمومی مردم را به چهار شیوه تقسیم می‌کند: شیوه ضد مشارکتی، شیوه مشارکت هدایت شده، شیوه مشارکت فزاینده و شیوه مشارکت واقعی.

- شیوه ضد مشارکتی: طرفداران این طرز تفکر معتقد به سرکوب مشارکت توده‌ها هستند. حکومت‌ها اجازه‌ی مداخله و مشارکت همگانی در تدوین سیاست‌ها را نمی‌دهند. مطالعات فرسنگی

- شیوه مشارکت هدایت شده: در این شیوه، دولت از مشارکت اجتماعات محلی با انگیزه‌ها پنهانی، به منظور استفاده ابزاری از مشارکت، برای اجرای طرح‌های عمرانی، کنترل جنبش‌ها و اجتماعات محلی و کسب مشروعیت سیاسی-اجتماعی حمایت می‌کند.

- شیوه مشارکت فزاینده: در این شیوه، دولت در برخورد با مشارکت، به شکلی دوگانه عمل می‌کند؛ به این ترتیب که در موضع‌گیری‌های رسمی از آن حمایت می‌کند، اما عملاً در مسیر تحقق پیشنهادهای مشارکتی اقدام موثری انجام نمی‌دهد.

- شیوه مشارکت واقعی: در این شیوه، دولت، به طور کامل از مشارکت اجتماعی حمایت می‌کند و از طریق ایجاد سازوکارهایی برای ورود موثر اجتماعات محلی در تمامی زمینه‌ها تلاش می‌کند. در این شیوه مشارکتی است که

¹ - Democratic Planning

تمرکززدایی واقعی صورت گرفته و نهادهای محلی از جمله شوراهای شهر نمایندگان واقعی مردم هستند و دارای استقلال جایگاه و نقش موثری در تمام زمینه‌ها به ویژه در حوزه شهرسازی می‌باشند.

ولی عمدتاً در حکومت‌های دارای ساختار متمرکز تحقق مشارکت واقعی مردم با موانع زیادی روبرو می‌گردد. یکی از مهم‌ترین موانع تحقق مشارکت عمومی، در نظام‌های متمرکز مقاومت صاحبان قدرت در برابر توزیع مجدد قدرت است (Arnstein, 1969, 217; Yetano, Royo and Acerete, 2010, 785). به عبارتی دیگر همواره یک تنش غیرقابل انکار میان حق مردم برای مشارکت بیشتر و حق مقام‌های عمومی به عنوان تصمیم‌ساز وجود دارد (King, Feltey and Susel, 1998, 319). برای رفع این تنش‌ها برخی از محققان بر این باورند که شکل‌های برنامه‌ریزی مشارکتی بر پایه مشورت عمومی می‌تواند موجب فرایند تصمیم‌سازی منصفانه‌تر با غلبه بر اختلاف‌های قدرت میان شهروندان و ذی‌نفعان شود (Hopkins, 2010, 55). ذینفعان به گروه‌هایی گفته می‌شود که علاقه یا سهمی در یک مساله دارند یا تحت تاثیر آن مساله قرار خواهند گرفت (Maurel et. 2007, 630-640). از دیدگاه هابرماس مفهوم مشارکت می‌تواند به عنوان پیش‌شرطی برای گفتگویی دیده شود که تا اندازه‌ای توافق اجتماعی را صرفاً برای حل و فصل برخوردهای بین ذینفعان هدف گذاری نماید (Elsaser, 2002, 291-300). بنابراین امکان درگیر نمودن حوزه عمومی در فرایند برنامه‌ریزی و اولویت‌ها و منافع مختلف وجود دارد و می‌توان با هدف دست‌یابی به اصول مشترک از طریق مباحثه و مشارکت غیراجباری عموم مردم به راه‌حل‌های ابداعی و نوآورانه جهت‌گرد هم‌آوردن ذینفعان عمده در موضوعات مختلف و مناقشه برانگیز به نتیجه رسید (Shakeri, 2011: 1). بدین ترتیب در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور ما نیز نظام شورایی (شورای شهر) به منظور تحقق مشارکت عمومی و رویکرد دموکراتیک و سهیم نمودن مردم در امور شهرسازی و مدیریت شهری شکل گرفته است. شوراهای شهر نماد مشارکت عامه مردم در نظام برنامه‌ریزی شهری هستند. تبیین مفهوم مشارکت عمومی تا حدودی اهمیت نقش و جایگاه شوراهای شهر را در نظام برنامه‌ریزی شهری روشن می‌نماید. به همین جهت مشارکت مردم در فرایند امور از اصلی‌ترین اصول و مبنای شکل‌گیری شوراهاست (Chupani Yazdli, 2001: 250).

«شورا» در لغت به معنای «مشورت، مشاورت، رایزنی، کنکاش، سگابش، شور و تبادل فکر و نظر» است (Dekhoda, 1946). در اصطلاح گویند که برای مشورت در امری گرد هم آیند (Moin, 1981: 2/2088). به اعتقاد اندیشمندان یکی از پایه‌های مردم‌سالاری در یک جامعه، دوری از استبداد به رأی و تمسک به عقول و خرد عامه‌ی مردم جامعه است؛ چرا که فرض اولیه و اساسی دموکراسی این بوده است که مردم به دلیل برخورداری از عقل و منطق، شایستگی حکومت بر خویشان را دارند (Mishkat, 2005: 138).

شورا را می‌توان به اجتماع افراد برای بررسی و شور در باب موضوعی، قبل از اتخاذ تصمیم در مورد آن، تعریف نمود. که البته در صورت توجه به حق مدار، بایستی شورا را به حق اجتماع افراد در تصمیم‌گیری‌ها تعریف نمود (Aslani and Sohrabloo, 2015: 407-408).

بر اساس این تعاریف، شورا، سازوکار مناسبی برای تحقق مشارکت سیاسی مردم و مشروعیت نظام سیاسی و تصمیم‌گیری‌های آن می‌باشد. بنابراین می‌توان از این تعاریف و نظریات نتیجه‌گرفت شورا دارای جایگاهی تصمیم‌گیر در نظام سیاسی است و این امر در صورتی محقق خواهد شد که اصل تمرکززدایی از قدرت مرکزی و اعطای اختیارات به نهادهای محلی جزء اصول مهم قوانین کشور باشد.

در منابع معتبر از جمله منابع دینی اسلام نیز بر امر مشارکت و اعتقاد به نظام شورایی جایگاه ویژه‌ای تعریف شده است. به عنوان مثال؛ در قرآن کریم مباحثی مانند؛ بیعت، شورای اجتماعی و سیاسی، مشارکت عمومی در امورات جامعه، نظارت بر امور حکومتی و... در آیه‌های شریفه؛ ۱۵۹ سوره آل عمران، ۳۸ سوره شوری و یا در خطبه‌های نهج البلاغه مضامینی همچون؛ بیعت، امر به معروف و نهی از منکر، ضرورت دسترسی مردم به حاکم و پاسخگو بودن وی به مردم و... تاکید بر ارزش و جایگاه مردم و مشارکت آنان در امورات مختلف سیاسی و اجتماعی است. بدین ترتیب شورای شهر در نظام برنامه‌ریزی شهری دارای نقش و جایگاه مهمی است که در صورت تحقق اهداف شکل‌گیری این نهاد است که مشارکت عمومی به معنای واقعی کلمه تحقق پیدا کرده و ضمن تمرکززدایی از قدرت حکومت مرکزی، اختیارات به نهادهای محلی تفویض شده و به شهرسازی مشارکتی و دموکراتیک جامعه عمل پوشانده شده است.

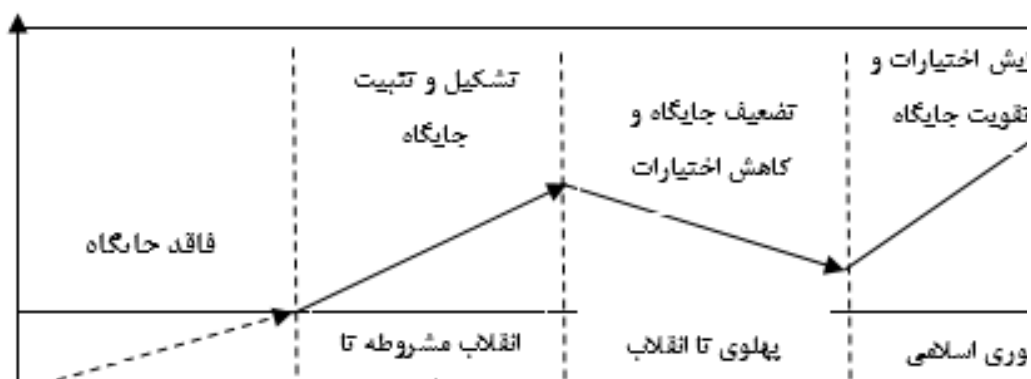
تاریخچه نظام شورایی و فرایند تکوین آن در نظام برنامه‌ریزی شهری

بعد از انقلاب مشروطه در ایران، انجمن‌های محلی به صورت خودجوش از متن جامعه سر برآوردند و مجلس در ماه ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری؛ یعنی در اولین سال فعالیت خود، قانون انجمن‌های بلدی و قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی را تصویب نمود (Harisi Nejad, 2010: 407). بنابراین انقلاب مشروطه نقطه آغاز شکل‌گیری نهاد شورای شهر و آغاز روند تکوین و تکامل جایگاه این نهاد بوده و در طول فرایند تکوینی آن سه دوره مشخص به شرح ذیل طی شده و روند جایگاه‌یابی این نهاد در هر دوره با افت و خیزهایی همراه بوده است.

۱- دوره مشروطیت (۱۳۰۴-۱۲۸۵): بارزترین شکل مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود از طریق به حداقل رساندن قدرت حکومت مرکزی را می‌توان در انجمن‌های ایالتی و ولایتی مشاهده کرد. وظایفی که طبق قانون به انجمن‌ها تفویض شده است؛ شامل وظایف حقوقی، مالی و خدمات عمومی است (Kasravi, 1997: 188-176). در اصل ۲۹ قانون اساسی مشروطه نیز منافع هر ایالت و ولایت و بلوک باید به تصویب انجمن‌های ایالتی و ولایتی برسد. طبق این اصل قانونی منافع هر یک از نواحی کشور خارج از حدود صلاحیت قوای سه‌گانه اعلام و آن را تنها در صلاحیت انجمن‌های ایالتی و ولایتی قرار داده است. تصمیماتی همچون تعیین نرخ ارزاق عمومی، انتخاب و انتصاب مستخدمین امور بلدی، رسیدگی به شکایات امور بلدی و... نشان‌دهنده اختیارات گسترده‌تر شورا در این دوره نسبت به دوره‌های بعدی است. ولی به دلیل آماده نبودن بستر و فضای اجتماعی، با وجود تصویب قوانین انجمن‌های محلی، در عمل از جایگاه قابل‌قبولی برخوردار نگردیدند.

۲- دوره پهلوی (۱۳۵۶-۱۳۰۴): دوره پهلوی اول به دلیل ساختار سیاسی متمرکز حکومت، به بهانه مبارزه با اوضاع ملوک الطوائفی کشور، مشارکت مردم و نهادهای محلی تضعیف شده و انجمن‌های شهر جایگاه خود را از دست دادند. ولی در دوره پهلوی دوم پس از اصلاحات ارضی و تغییر و تحولات اجتماعی و رشد جمعیت شهرها و مشکلات ناشی از آن، از طرفی انتقال ایده‌های نوین مدیریت مشارکتی از غرب به ایران رویکرد نظام حاکم را از تمرکزگرایی صرف به عدم تمرکز و توجه بیشتر به نهادهای محلی و مشارکت مردم معطوف نمود. بنابراین انجمن‌های شهر و شهرداری‌ها به تقلید از جوامع غربی دارای نقش و جایگاه ظاهری بهتری نسبت به دوره پهلوی اول شدند. به استناد قانون شهرداری‌ها، مهمترین وظایف انجمن شهر در دوره پهلوی را می‌توان به چهار حوزه: خدمات عمومی، سازمانی و اداری، مالی و حقوقی تقسیم بندی کرد. ولی به دلیل تقلیدی بودن این ساختار از جوامع غربی و تمرکزگرایی ذاتی حاکمیت، نظام شورایی دستاورد قابل قبولی نداشته و نتوانسته به فلسفه شکل‌گیری این نهاد جامعه عمل بپوشاند.

۳- جمهوری اسلامی (۱۳۵۶-تاکنون): با رشد آگاهی سیاسی و اجتماعی مردم و وقوع انقلاب اسلامی ساختار حکومت وجهه دموکراتیک بیشتری پیدا نموده و فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی شوراهای اسلامی را یکی از مظاهر حق حاکمیت مردم معرفی و برای آن نقش و جایگاه رفیعی نسبت به دو دوره گذشته تعیین نموده است. وظایف و اختیاراتی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی برای شوراها در نظر گرفته شده است نسبت به قوانین نهادهای محلی دوره مشروطیت و پهلوی از اختیارات و استقلال گسترده تری برخوردار است. با استناد به اصل ۱۰۳ و ۱۰۶ قانون اساسی، نه تنها هیچ قدرتی نمی‌تواند شورا را منحل نماید (به جز در شرایط تخلف خود اعضای شورا از قوانین) بلکه استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری موظف به رعایت تصمیم‌های آنها می‌باشند. این در حالی است که در قوانین گذشته، شاه مختار به انحلال انجمن‌ها و نهادهای محلی بود. لذا با نگاهی گذرا به روند تکوین نقش و جایگاه نهاد شورای شهر در این سه دوره می‌توان تغییرات معناداری را مشاهده نمود و بر اساس این تغییرات جایگاه این نهاد را در چهار دوره تاریخی به این شرح دسته بندی نمود؛ ۱- قبل از انقلاب مشروطه: فاقد جایگاه، ۲- از انقلاب مشروطه تا آغاز حکومت پهلوی: تشکیل و تثبیت جایگاه، ۳- حکومت پهلوی: تضعیف جایگاه و ۴- بعد از انقلاب اسلامی تا کنون: تقویت جایگاه.



شکل شماره ۱: روند تکوین نقش و جایگاه شوراهای اسلامی شهر در چهار دوره تاریخی Source: Research Findings, 2020

ارزیابی نقش و جایگاه شورای اسلامی شهرها در نظام برنامه ریزی شهری: نظام برنامه ریزی شهری در ایران شامل سه حوزه؛ قوانین و مقررات شهرسازی، طرح های توسعه شهری؛ و ساختار و تشکیلات لازم برای تهیه، تصویب و اجرای طرح ها می باشد. و هسته اصلی نظام برنامه ریزی شهری، نظام تهیه، تصویب و اجرای طرح های توسعه شهری است. برای ارزیابی نقش و جایگاه شوراها در این نظام از تحلیل محتوای قوانین جاری و نتایج نظر سنجی استفاده شده است. در بخش قوانین به دلیل گستردگی قوانین و مقررات امکان ورود به تمامی قوانین شهرسازی در این تحقیق امکانپذیر نبوده و سعی شده است، از تحلیل مفاد سه قانون (۱- قانون اساسی، ۲- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، ۳- آیین نامه نحوه تهیه و تصویب طرح های توسعه شهری)، که بیشترین ارتباط را با تعیین نقش و جایگاه شوراهای اسلامی شهرها در نظام برنامه ریزی شهری دارند استفاده شود. لذا با بررسی محتوای قوانین فوق می توان نقش و جایگاه نهاد شورای اسلامی شهرها را، در ساختار و تشکلات نظام برنامه ریزی شهری به شرح ذیل ارزیابی نمود:

جایگاه شورای شهر از منظر قوانین

۱- **قانون اساسی:** قانون اساسی برای نظام شورایی به ویژه شورای اسلامی شهرها و روستاها جایگاه خاصی قائل بوده و در چند اصل مهم چهارچوب جایگاه این نهاد را در نظام سیاسی و اجتماعی کشور تعیین نموده است. از اصول مربوطه در قانون

اساسی می توان ویژگی های ذیل را بر جایگاه نهاد شورای شهر متصور شد:

- استقلال از قوای سه گانه: اصل یکصدوسوم کلیه مقامات کشوری از جمله؛ استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری را که از طرف دولت تعیین می شوند، ملزم به رعایت تصمیمات شوراها در حدود اختیارات آنان می داند و این بیانگر تعریف جایگاه مستقل این نهاد نسبت به قوای سه گانه می باشد.

- حق مداخله و تصمیم گیری در امورات متنوع شهر: اصل یکصدوم هدف از تشکیل شوراها را پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم عنوان می کند. بنابراین تنوع و گستردگی نقش شوراها در امور مختلف شهر را نشان می دهد.

- غیر قابل انحلال بودن: بر اساس اصل یکصدوششم نیز انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی غیر ممکن می باشد. بنابراین قانون اساسی برای شوراها جایگاهی مستقل از قوای سه گانه، غیرقابل انحلال و دارای نقشی متنوع و گسترده در سطح شهر تعریف نموده است. و در چندین اصل دیگر نیز به جایگاه شوراها به صورت تلویحی تاکید شده است که امکان ورود به همه اصول در این تحقیق امکانپذیر نبوده و تنها از همین سه اصل فوق می توان به جایگاه مستقل و مستحکم نهاد شورا در نظام سیاسی و اجتماعی کشور پی برد.

۲- **قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران:**

این قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ بوده و دارای پنج فصل و ۹۷ ماده می باشد. فصل سوم آن مربوط به وظایف و اختیارات شوراها است و ماده ۷۶ این فصل با ۳۴ بند به طور اختصاصی به وظایف و اختیارات

شورای اسلامی شهرها پرداخته است. بر اساس این قانون نهاد شورای شهر دارای نقش و جایگاه نسبتاً متنوعی به شرح ذیل می‌باشد:

- نقش تصمیم‌گیر: عزل و نصب شهردار بعنوان کلیدی‌ترین و موثرترین نقش شوراهای اسلامی شهر می‌باشد که می‌تواند در تمامی حوزه‌های مدیریت شهری از جمله حوزه شهرسازی تأثیر عمیقی بگذارد. انتخاب شهردار هم از حیث توانمندی و تخصص شخص منتخب و هم از حیث نفوذ شوراها در امور شهرداری و نقش و وظایف قانونی شهردار در حوزه شهرسازی مانند؛ تهیه، تصویب و اجرای طرح‌ها تأثیر گذار باشد.

- نقش برنامه‌ریز و تصمیم‌ساز: بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسائیهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی شهر از دیگر وظایف شوراها است و بر این اساس شوراها امکان تشخیص ضرورت تهیه طرح‌های شهرسازی یا مداخلات در بافت‌های شهری را از طریق پیگیری اجرای طرح‌های مربوطه دارند.

- نقش نظارتی: نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و حسن اجرای طرح‌های توسعه شهری از جمله؛ ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میادین و فضاهای سبز و تاسیسات عمومی شهر طبق مقررات موضوعه می‌توان به شوراها نقش نظارتی تعریف نمود.

- نقش قانونگذار: تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری، بررسی و تصویب طرح‌های هادی، جامع، تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها، بررسی و تصویب بودجه شهرداری و تعیین نسبت میزان بودجه اختصاص یافته جهت تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی، شورای اسلامی شهر را از نقش و جایگاه قانونگذار محلی در نظام برنامه‌ریزی شهری برخوردار می‌نماید.

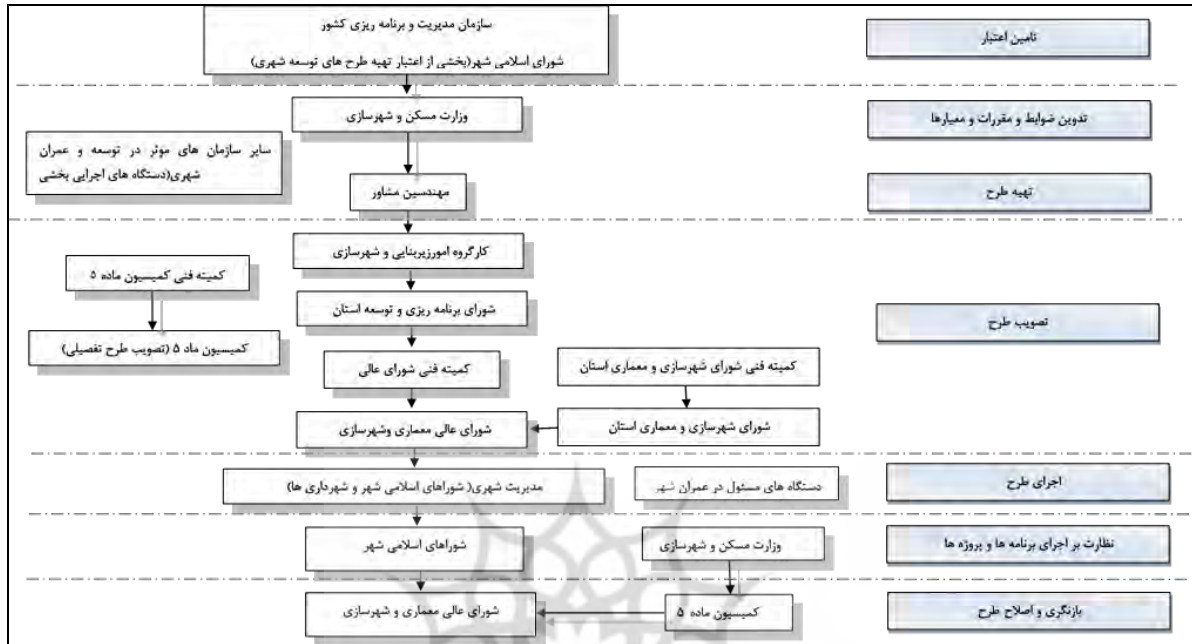
- نقش مجری و تسهیلگر: شوراها در راستای وظیفه ذاتی خود یعنی نمایندگی مردم و انعکاس خواسته‌های آنان در نظام برنامه‌ریزی شهری برنامه‌ریزی و با استفاده از ارتباطی که با مردم دارند می‌توانند با تشویق و ترغیب مردم جهت گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی، انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی مشارکت عمومی را تسهیل نماید و از طریق زمینه‌سازی مشارکت مردم نقش موثر در اجرای موفق طرح‌های مصوب داشته باشد.

۳- آیین‌نامه نحوه تهیه و تصویب طرح‌ها

آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور در سال ۱۳۷۸ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به تصویب هیأت وزیران رسیده و هم‌اکنون فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری نیز از این آیین‌نامه تبعیت می‌کند. بر اساس ماده ۳ این آیین‌نامه مراجع مسئول در نظام برنامه‌ریزی شهری و نقش و جایگاه شورای شهر در هر یک از این مراجع جهت بررسی و تصویب طرح‌ها، به شرح ذیل می‌باشد:

- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: عالی ترین مرجع تصویب طرح های کالبدی ملی و منطقه‌ای، طرحهای ناحیه‌ای، مجموعه‌های شهری و طرحهای جامع شهری است که شورای اسلامی شهرها در مواقع بررسی و تصویب طرح جامع شهر مربوطه به جلسه دعوت شده و بدون حق رأی شرکت می نمایند.
- کمیته فنی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: این کمیته متشکل از نمایندگان شورای عالی خواهد بود که نقش این کمیته بررسی فنی طرح ها و برنامه های شهرسازی و سپس ارسال آن به شورای عالی شهرسازی و معماری جهت تصویب نهایی می باشد. در این کمیته نیز شورای اسلامی شهرها نقش و جایگاهی نداشته و به حضور بدون حق رأی حسب درخواست در جلسات بررسی طرح های شهر مربوطه اکتفا شده است.
- شورای شهرسازی و معماری استان ها: این شورا نیز نقش بررسی و تصویب طرحهای جامع شهرهای زیر دویست هزار نفر به غیر از مرکز استان ها و همچنین طرحهای ناحیه‌ای با جمعیت کمتر از چهار صد هزار (۴۰۰,۰۰۰) نفر که فاقد شهر مرکز استان و شهر با بیش از دویست هزار نفر جمعیت را دارند که در این مرجع نیز حسب مورد از رئیس شورای اسلامی شهر و شهردار مربوطه دعوت به عمل آمده تا بدون حق رأی در جلسات مربوطه شرکت کنند. بنابراین در شورای معماری و شهرسازی استان ها نیز شورای اسلامی شهرها فاقد نقش و جایگاه موثر می باشند.
- کمیته فنی شورای شهرسازی استان ها: نقش این کمیته نیز مشابه نقش کمیته فنی شورای عالی شهرسازی و معماری کشور (در سطح استان) می باشد که شوراهای اسلامی شهر مربوطه نیز حسب مورد در این کمیته بدون حق رأی حضور خواهند داشت.
- کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: این کمیسیون به منظور بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهرها، طرح های بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده شهری، تغییرات جزئی در طرح تفصیلی و... تشکیل می شود که در این مرجع شهردار شهر مربوطه دارای عضویت با حق رأی ولی شورای اسلامی شهر فاقد حق رأی می باشد.
- کمیسیون موضوع ماده (۱۳): این کمیسیون نقش در خصوص استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها تصمیم گیری می نماید و شورای اسلامی شهرها نقش و جایگاهی در آن ندارند.
- شورای برنامه ریزی و توسعه استان: هیات وزیران با تصویب آیین نامه اجرایی ماده ۷۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۹ با هدف حذف شوراها و کمیسیون های دارای اختیارات مشابه و یکسان و تمرکز زدایی و تفویض اختیارات بیشتر به استان ها، ساختار و تکالیف شورای برنامه ریزی و توسعه استان را در چارچوب برنامه ها و خط مشی های کلان کشور تعریف نمودند. این شورا دارای چندین کارگروه تخصصی می باشد که به تصویب هیات وزیران رسیده است. طبق ماده ۸ این آیین نامه کارگروه امور زیربنایی، بخشی از فرایند بررسی و تصویب طرح های توسعه شهری، از جمله؛ طرح های مجموعه شهری، طرح های بهسازی، نوسازی و مرمت بافت های فرسوده و... (خارج از محدوده طرح تفصیلی شهرها) را در نظام برنامه

ریزی شهری کشور بر عهده دارد. در این مرجع بررسی و تصویب طرح‌ها نیز شورای اسلامی شهر مربوطه فاقد حق رأی می‌باشد.



شکل شماره ۲: فرآیند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های توسعه شهری در ایران بر حسب سطوح و موضوع تصمیم‌گیری
Source: Research Findings, 2020

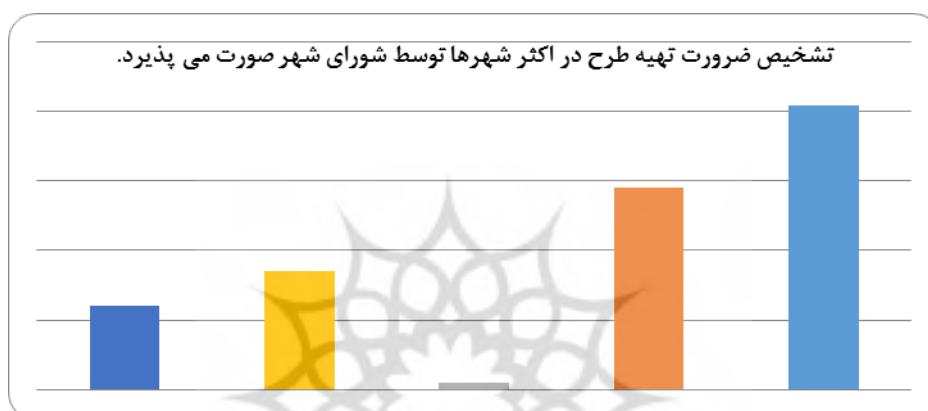
چارت فوق تشکیلات اداری نظام برنامه ریزی شهری را نشان می‌دهد که حوزه عملکردی هرکدام از این تشکیلات در سطوح مختلف، ملی، منطقه‌ای و محلی است، بصورت جداگانه دارای نقش و وظایفی در نظام برنامه ریزی شهری هستند و شوراهای اسلامی شهرها باید به عنوان همکار و واسطه بین مردم و این نهادها موجب تسهیل مشارکت مردم و بهبود روند تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی گردد و در صورت حذف این حلقه ارتباطی و یا ضعف در نقش و جایگاه آن شاهد بروز نقص و اختلال در این نظام خواهیم بود و در نهایت موجب عدم تحقق پذیری طرح‌ها خواهد شد. بنابراین به شورای اسلامی شهرها در کنار تعریف نقش تقنینی، نظارتی یا تصمیم‌گیری باید نقش همکار و واسطه بین مردم و نهادهای نظام برنامه ریزی شهری بر اساس مواد قانونی فوق در نظر گرفت. ارزیابی جایگاه شورای شهر در نظام برنامه ریزی شهری بر اساس قوانین و مقررات موجود در جدول ذیل شرح داده شده است.

جدول ۱: ارزیابی نقش و جایگاه شورای شهر طبق قوانین مربوطه در نظام برنامه ریزی شهری

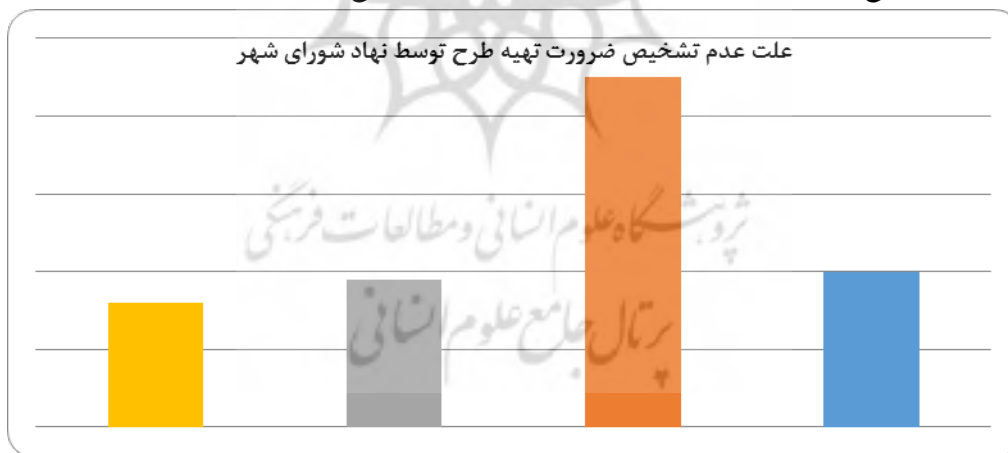
ردیف	مراحل	معیار ارزیابی
۱	تشخیص ضرورت تهیه طرح	نقش و جایگاه شورای شهر طبق قوانین مربوطه
۲	انتخاب مشاور	دارای نقش و جایگاه رسمی (طبق بند ۲ ماده ۷۶ قانون شوراها)
	تعیین محدوده و حریم شهر	فاقد نقش و جایگاه رسمی
۳	تدوین مطالعات و تعیین نظام کاربری‌ها، شبکه معابر پیشنهادی، ضوابط و مقررات طرح و جهات توسعه آینده شهر و تعریف پروژه‌های اجرایی طرح	دارای نقش و جایگاه رسمی
	بررسی‌های اولیه (کارگروه بررسی و تصویب طرح در شهرداری)	(طبق تبصره ۳ ماده ۵ قانون تعیین محدوده و حریم شهرها و روستاها)
		بعنوان سازوکار مشارکت مردم در امور شهرسازی دارای نقش واسطه بین مردم و نظام برنامه ریزی شهری و مشاور طرح (انعکاس خواسته‌های مردم در طرح)

مرحله اول: نقش و جایگاه شورای اسلامی شهر در فرایند تهیه طرح: قبل از شروع روند تهیه طرح مهمترین مسأله تشخیص ضرورت تهیه طرح است. لذا می توان گفت اولین گام در فرایند تهیه طرح تشخیص ضرورت تهیه طرح است.

گام اول: تشخیص ضرورت تهیه طرح: بر اساس نتایج نظر سنجی غالب پاسخگویان اظهار داشته اند که شورای شهر دارای اختیارات قانونی تشخیص و پیگیری ضرورت تهیه طرح ها و برنامه های شهرسازی را دارند ولی به دلیل عدم دانش کافی در حوزه شهرسازی و عدم شناخت عمیق از مسائل و مشکلات شهر در تشخیص ضرورت های شهر ضعیف و کم اثر هستند.



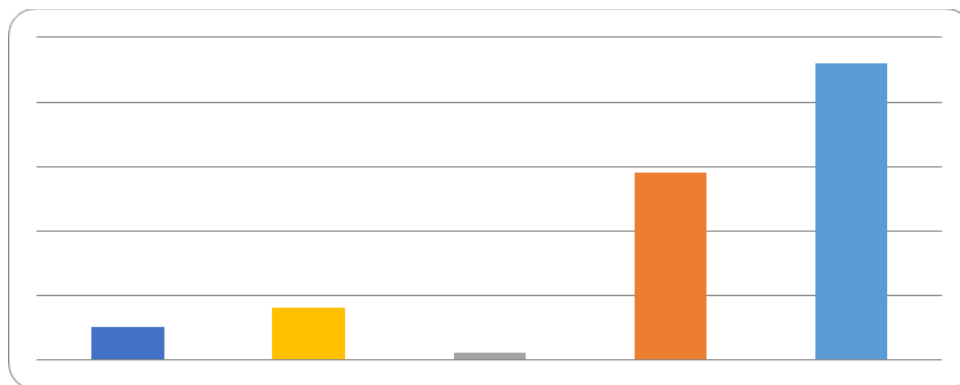
شکل شماره ۴: نتایج نظر سنجی در خصوص نقش شورا در تشخیص ضرورت تهیه طرح 2020, Research Findings, Source:



شکل شماره ۵: علت عدم تشخیص ضرورت تهیه طرح توسط شورای شهر 2020, Research Findings, Source:

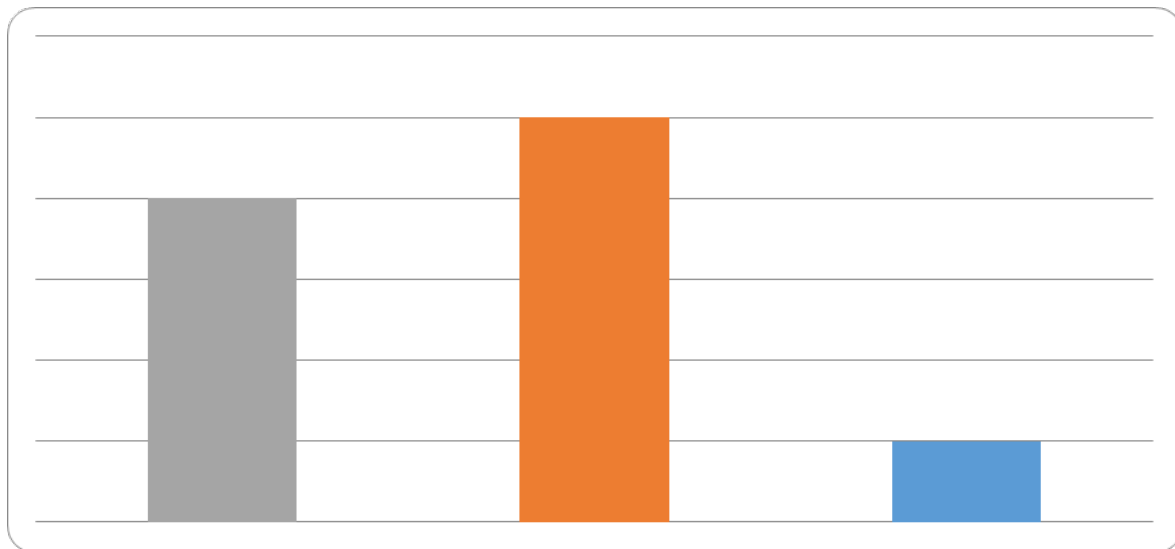
گام دوم: تعیین مشاور طرح: پس از تشخیص ضرورت تهیه طرح، انتخاب مشاور ذیصلاح شهرسازی بخشی از فرآیند تصمیم گیری و هدایت طرح های توسعه شهری است. که در این مرحله سیاست گذاری ها و تصمیم گیری ها غالباً توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، اداره کل راه و شهرسازی استان و... صورت گرفته است. پاسخ دهندگان به این امر اذعان داشته اند که شورای شهر چندان نقشی در این مرحله ندارد و تنها در صورت تهیه طرح توسط شهرداری و نیاز به تأمین اعتبار جهت تهیه طرح، شورای شهر لایحه تأمین اعتبار را مورد بررسی و تصویب قرار خواهد داد.

گام سوم: تعیین محدوده و حریم شهرها: نتایج نظر سنجی نشان می‌دهد قریب به ۵۰٪ پاسخگویان اعتقاد دارند شوراها با وجود دارا بودن جایگاه قانونی در تعیین محدود و حریم شهر به دلیل عدم دانش کافی و شناخت عمیق از نیازهای توسعه آینده شهر فقط نقش تصویب کننده داشته و در خصوص بررسی و اظهار نظر تعیین کننده نیستند.



شکل شماره ۶: نقش شورای شهر در مرحله تدوین مطالعات طرح ها 2020، Source: Research Findings

گام چهارم: تدوین مطالعات و تعریف پروژه های طرح: زمینه های مطالعه و مداخله در سطح شهر شامل نظام کاربری زمین، معیارهای تراکم جمعیتی و ساختمانی، شبکه معابر پیشنهادی، ضوابط و مقررات طرح، جهت و مکان توسعه فیزیکی شهر و تحلیل محدودیت ها و امکانات توسعه شهر است. این مرحله نقطه عطف فعالیت شورای شهر به نمایندگی از مردم در حوزه شهرسازی می باشد. در این مرحله شورای شهر می تواند جلساتی با معتمدین هر محل داشته و با اخذ نظر آنان خواسته ها و دیدگاه های مردم محل را در خصوص تعریف پروژه های طرح، تعیین کاربری های اراضی، شبکه معابر پیشنهادی، جهات توسعه آینده شهر و... جمع آوری نموده و از طریق شهرداری و یا مستقیماً در جلسات مربوطه، به مشاور طرح انعکاس و در طرح اعمال نمایند. این امر در صورت مدیریت صحیح موجب آگاهی و رضایت مردم از نتایج مطالعات طرح و مشارکت آنان در مرحله اجرای طرح خواهد شد. ولی نتایج نظر سنجی نشان می دهد شوراهای شهر در طول تهیه طرح هیچگونه مشارکتی نداشته است و تنها در مرحله تصویب طرح ورود پیدا نموده و در این مرحله علاوه بر عدم آگاهی از جزئیات طرح، امکان بازگشت به مراحل قبل و اصلاح و اعمال نظر نیز به سختی صورت می پذیرد.



شکل شماره ۷: دلایل ضعف نقش و جایگاه شورای شهر در مرحله تدوین مطالعات و تعریف پروژه های طرح Source: Research Findings, 2020

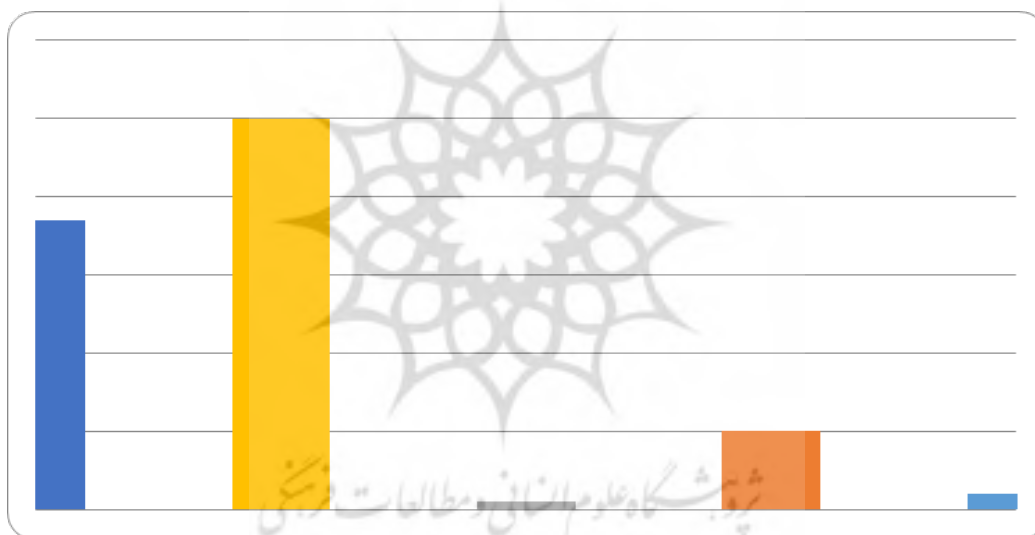
مرحله دوم: جایگاه شورای اسلامی شهرها در فرایند تصویب طرح: در فرایند تصویب طرح های توسعه شهری مراجع مختلف نظام برنامه ریزی شهری دخیل هستند و نقش شورای شهر نسبت به مرحله قبل کم رنگ تر است. **گام اول:** تصویب طرح در شهرداری: قانوناً شهرداری ها مرجع تصویب کننده طرح نیستند، بلکه بعنوان ناظر در مرحله تهیه طرح وظیفه همکاری و ارائه اطلاعات مورد نیاز به مشاور از جمله نقشه های پایه را بر عهده دارد. ولی علاوه بر همراهی شهرداری در فرایند تهیه مطالعات و تدوین پیشنهادات طرح، باید پس از اتمام مطالعات بررسی کاملی از طرح جهت پیشگیری از مغایرت های احتمالی با وضع موجود و پروژه های پیشنهادی خارج از توان فنی، مالی و حقوقی شهرداری و... داشته باشد که این بررسی و تایید به نوعی اعلام اتمام مطالعات طرح بوده و شهرداری طرح تایید شده را بلافاصله جهت بررسی و تصویب به شورای اسلامی شهر منعکس می نماید. در این مرحله نیز شوراهای شهر می توانند از بین اعضاء، نمایندگانی جهت حضور در جلسات بررسی طرح در شهرداری معرفی نمایند.

نتایج نظر سنجی نشان دهنده ایم مطلب است نمایندگان شورا اگر چه در این جلسات حضور یافته اند ولی به دلیل عدم تجربه و دانش کافی فاقد توان راهبری و تاثیر گذاری در تدوین پیشنهادات طرح و انعکاس نظرات مردم در آن بوده اند.

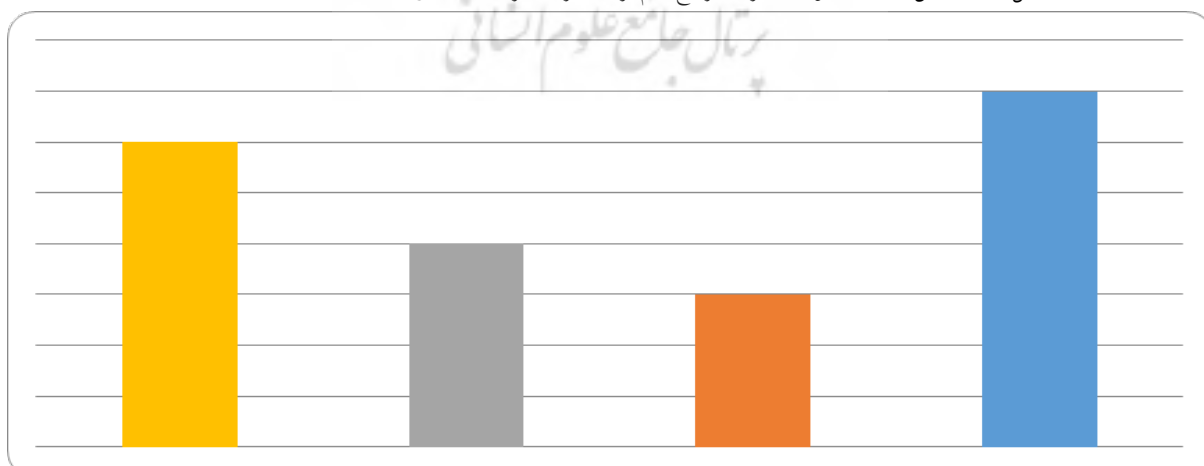
گام دوم: تصویب طرح در شورای اسلامی شهر: این مرحله بدلیل پشتوانه قانونی و جایگاه رسمی شوراها در تصویب طرح ها، می تواند نقطه عطف امکان مشارکت و نقش یابی شوراها در نظام برنامه ریزی شهری باشد ولی نتایج بررسی ها و نظرسنجی صورت گرفته بیانگر آن است که پس از ارسال طرح به شورای اسلامی شهر با وجود بند ۳۴ ماده ۷۶ قانون شوراها که صراحتاً تصویب طرح ها توسط شوراهای شهر را یکی از مراحل مهم فرایند تهیه و تصویب طرح ها بیان نموده است، ولی به دلیل عدم حضور شوراها در مراحل تهیه طرح و فقدان دانش و تجربه کافی از این فرصت قانونی نیز به نحو احسن استفاده نشده و در انعکاس خواسته ها و نیازهای مردم در طرح موفق

نبوده اند و صرفاً نقش تصویب کننده بدون بررسی جامع و اظهار نظر دقیق داشته اند و این شرایط موجب بیگانه شدن مردم با طرح های توسعه شهری شده و در مرحله اجرای آن، مشارکت مردم به حداقل رسیده است و این امر یکی از عوامل اصلی عدم تحقق پذیری طرح ها در کشور شده است.

گام سوم: تصویب طرح در مراجع دولتی نظام برنامه ریزی شهری: طبق بررسی مفاد آیین نامه نحوه تهیه و تصویب طرح ها، شورای شهر در مراجعی که نقش بررسی و تصویب طرح ها را در نظام برنامه ریزی شهری بر عهده دارند دارای عضویت بدون حق رأی بوده و این امر موجب عدم پشتیبانی قانونی و حضور بی اثر شوراها در جلسات مراجع فوق شده است و نتایج نظر سنجی نیز نشان می دهند در این مرحله محدودیت قانونی عامل اصلی تضعیف جایگاه شورا و عدم دانش و تجربه کافی شوراها و عدم توان انعکاس خواسته های مردمی در خصوص مسائل و مشکلات شهرسازی در جلسات تصویب طرح عامل دوم در تضعیف بیشتر جایگاه این نهاد مردمی در نظام برنامه ریزی شهری بوده است.

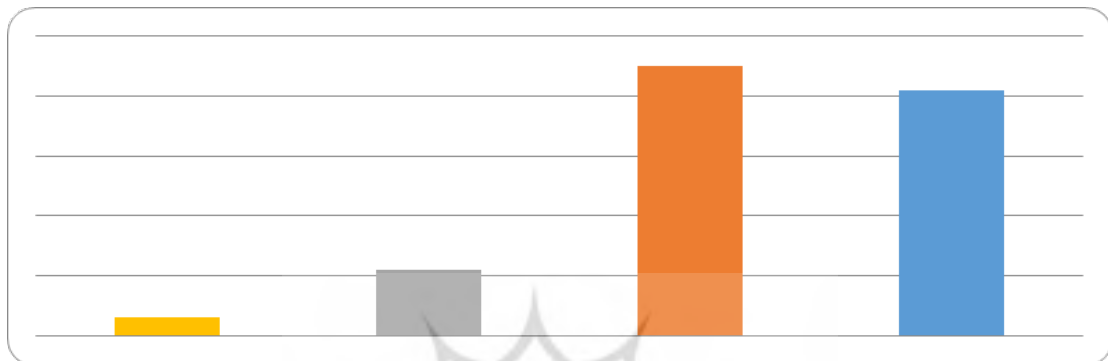


شکل شماره ۸: نقش و جایگاه شورای شهر در مراجع نظام برنامه ریزی شهری (Source: Research Findings, 2020)



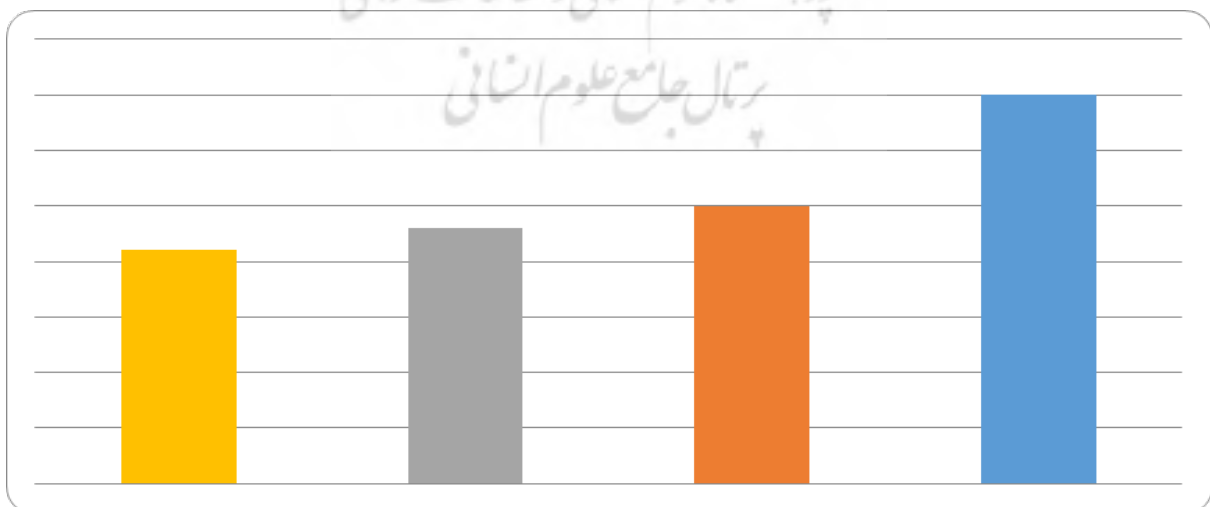
شکل ۹: علت ضعف نقش و جایگاه شورای شهر در مراجع نظام برنامه ریزی شهری (مراجع بررسی و تصویب طرح ها) (Source: Research Findings, 2020)

مرحله سوم: اجرای طرح‌ها: شوراهای شهر در این مرحله بر عکس مراحل قبلی بیشترین و موثرترین نقش را دارند. شوراها به عنوان نمایندگان مردم در نظام برنامه ریزی شهری علاوه بر نظارت، نقش فراهم سازی زمینه مشارکت همگانی مردم بر اجرای کاربری‌ها، شبکه معابر پیشنهادی، ضوابط و مقررات طرح را بر عهده دارند. ولی نتایج نظرسنجی بیانگر این حقیقت است که شورای شهر در فراهم سازی مشارکت مردم جهت اجرای طرح‌های شهرسازی چندان موفق نبوده‌اند.



شکل ۱۰: تاثیر شوراهای شهر بر مشارکت مردم در مرحله اجرای طرح‌ها (Source: Research Findings, 2020)

نتایج نظرسنجی نشان می‌دهد دلایل عمده عدم موفقیت در جلب مشارکت مردم نقش ضعیف این نهاد در مرحله تهیه طرح جهت برنامه ریزی دقیق مالی و تامین اعتبارات و تطبیق آن با پیشنهادات طرح، دور بودن پیشنهادات و پروژه‌های اجرایی طرح از واقعیت‌های توان مالی و اجرایی نهادهای مجری، محدود بودن اختیارات و جایگاه قانونی شوراهای شهر در اعمال تغییرات بر طرح تصویب و ابلاغ شده، و در نهایت ضعف در فراهم سازی مشارکت مردم در در مرحله اجرای طرح بوده است. در این میان ضعف شورای شهر در فراهم سازی مشارکت مردم در مرحله تهیه طرح بیشترین دلیل عدم موفقیت شورا در فراهم سازی مشارکت در مرحله اجرای طرح‌ها عنوان شده است.



شکل ۱۱: دلایل عدم موفقیت شورای شهر در جلب مشارکت مردم در مرحله اجرای طرح‌ها (Source: Research Findings, 2020)

ضعف در ایجاد ارتباط بین مردم و مراجع نظام برنامه ریزی شهری در مرحله تهیه و تصویب طرح موجب دور شدن نتایج مطالعات طرح از واقعیت و توان مردم و مدیریت محلی شده و به تبع آن عدم امکان برنامه ریزی و برآورد مالی و تامین اعتبارات دقیق جهت اجرای طرح را موجب گردیده و در نهایت عدم تحقق پذیری طرح ها را در پی داشته است. اگر شوراها در مرحله تهیه طرح مشارکت مردم را فراهم می نمودند طرح ابلاغ شده به واقعیت محلی نزدیکتر شده و زمینه مشارکت مردم نیز به دلیل مشارکت آنان در مراحل تهیه طرح و همخوانی طرح با شرایط محلی در مرحله اجرا فراهم تر می شد.

نتیجه گیری و دستاورد علمی پژوهشی

در این تحقیق نقش و جایگاه شورای اسلامی شهرها در نظام برنامه ریزی شهری با استفاده از دو مرجع؛ قوانین و مقررات مربوطه و نظرسنجی از یک جامعه آماری ۱۰۰ نفره مورد ارزیابی قرار گرفت. به دلیل گستردگی قوانین و مقررات امکان ورود به تمامی قوانین شهرسازی در این تحقیق امکانپذیر نبوده، ولی با بررسی محتوای قوانین منتخب می توان نتیجه گرفت قوانین اصلی (قانون اساسی) به نهاد شورای شهرها جایگاه مستقلی از قوای سه گانه تعریف نموده و قوانین عادی (قانون شوراها) در ساختار و تشکلات نظام برنامه ریزی شهری نقش و جایگاه متنوعی مانند؛ نظارتی، تقنینی، تصمیم گیر، تصمیم ساز و تسهیلگر تعیین نموده است. در بین نقش های تعیین شده در قوانین، نقش نظارتی و تقنینی محلی نقش غالب شورای اسلامی شهر محسوب می شود. تصویب آیین نامه های پیشنهادی شهرداری از جمله لایحه های مربوط به شهرسازی، تصویب بودجه شهرداری از جمله بودجه اختصاصی به تهیه و اجرای طرح های شهرسازی و نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و حسن اجرای طرح های توسعه شهری، نظارت بر اجرای طرح های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان ها، میداين و فضاهای سبز و تاسیسات عمومی شهر طبق مقررات موضوعه، نقش نظارتی و تقنینی شوراها را برجسته تر می نماید.

آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها مراجع مسئول بررسی و تصویب طرح ها را تعیین نموده و در این مراجع به شوراها شهر جایگاه ظاهری بدون حق رأی تعریف شده است. لذا شورای شهر بر اساس مفاد این آیین نامه در مراجع فرادست فرایند بررسی و تصویب طرح های توسعه شهری فاقد نقش و جایگاه قابل قبولی است. از طرفی قوانین مربوط به نقش و جایگاه شوراها و نهادهای مردمی با وجود در نظر گرفتن جایگاه مستقل و نقش های متنوع، به دلیل نقص ها و نارسایی ها و عدم ضمانت های اجرایی مشخص این نهاد را در ایفای نقش خود بعنوان سازوکار مشارکت مردم در نظام برنامه ریزی شهری کشور چندان یاری نکرده است.

نتایج نتایج نظرسنجی نیز نشان داد شورها نقش و جایگاه موثر در نظام برنامه ریزی شهری ندارند و عوامل متعددی در تضعیف نقش و جایگاه این نهاد در نظام برنامه ریزی شهری تاثیر گذارند. برخی از این عوامل بیرونی و تعدادی درونی هستند. یکی از عوامل بیرونی ابهام و ضعف در قوانین و مقررات موجود در رابطه با تعریف دقیق از نقش و جایگاه شوراها در نظام برنامه ریزی شهری است که نحوه ارتباط و تعامل این نهاد با سایر مراجع نظام برنامه ریزی

شهری را معین نکرده و همچنین ضمانت اجرایی مشخصی برای مصوبات شورای شهر تعریف نشده است. و این یکی از عوامل مهم ناکارآمدی نظام شورایی و ضعف در نقش و جایگاه آن می باشد.

بر اساس نتایج نظرسنجی، از دیگر عوامل تاثیر گذار در ضعف جایگاه نهاد شورا در نظام برنامه ریزی شهری، ضعف درونی شورا یعنی فقدان دانش شهرسازی اعضای شورا و عدم توجه و اهتمام جدی نظام کلان مدیریت کشور به آموزش اعضای شوراها است که ضعف عملکرد این نهاد را در نظام برنامه ریزی شهری به اشکال مختلف از جمله ضعف در انعکاس و توجیه خواسته ها و نیازهای مردمی در مراجع تهیه، تصویب و اجرای طرح های توسعه شهری به نمایش می گذارد. و از دیگر عوامل درونی ضعف شوراها که در اکثر پاسخگویان نیز به آن تاکید کرده اند، عدم شناخت عمیق شوراها از مسائل و مشکلات شهر و به تبع آن عدم امکان انعکاس دقیق و درست نیازهای محلی به مراجع نظام برنامه ریزی شهری است که موجب دور شدن پیشنهادات طرح های توسعه شهری از واقعیت های محلی می شود. همچنین مشارکت و نقش ضعیف این نهاد در مرحله تهیه طرح جهت برنامه ریزی دقیق مالی و تامین اعتبارات و تطبیق آن با پیشنهادات طرح موجب بیگانه شدن پیشنهادات و پروژه های اجرایی طرح از واقعیت های توان مالی و اجرایی نهادهای محلی می گردد و از طرفی ضعف در فراهم سازی مشارکت مردم در مرحله تهیه طرح توسط شوراها و به تبع آن عدم موفقیت در تسهیل مشارکت عمومی در اجرای طرح ها را در پی دارد. و نهایتاً نداشتن اختیارات و جایگاه قانونی در اعمال تغییرات بر طرح در مرحله اجرا، به منظور تطبیق آن با واقعیت های محلی همگام با تغییر و تحولات شرایط محلی ناکارآمدی این نهاد را در فراهم سازی مشارکت موثر مردم در اجرای طرح های شهرسازی را دوچندان می کند.

نتایج نظر سنجی نشان داد شورای شهر در فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح های توسعه شهری دارای نقش غیررسمی، در برخی مراحل فاقد جایگاه یا جایگاه صوری بوده است. جدول ذیل خلاصه نتایج نظر سنجی از جایگاه شورا در فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح های توسعه شهری را نشان می دهد.

جدول شماره ۳: ارزیابی نقش و جایگاه شورای شهر در نظام برنامه ریزی شهری بر اساس نتایج نظرسنجی

ردیف	مراحل	معیار ارزیابی
۱	انتخاب مشاور	نقش و جایگاه شورای شهر (براساس نتایج نظرسنجی)
	تعیین محدوده و حریم شهر	دارای نقش کم اثر و متاثر از نظر نهادهای دیگر(شهرداری، فرمانداری و...)
	تدوین مطالعات و تعیین نظام کاربری ها، شبکه معابر پیشنهادی، ضوابط و مقررات طرح و جهات توسعه	تصویب اعتبار تهیه طرح
	آینده شهر و تعریف پروژه های اجرایی طرح	تصویب کننده
	بررسی های اولیه(کارگروه بررسی و تصویب طرح در شهرداری)	(بدون بررسی و اظهار نظر دقیق و انعکاس نظرات عموم مردم در طرح)
۲	احذ مصوبه شورای شهر	دارای نقش نظارتی و کم اثر
	بررسی و تصویب در کمیته فنی	دارای نقش تصویب کننده
	بررسی و تصویب کمیسیون ماده ۵ یا شورای عالی شهرسازی و معماری	(بدون بررسی جامع و اظهار نظر)
	اجرای معابر پیشنهادی	بدون نقش
	اجرای کاربری های عمومی	بدون نقش
۳		دارای نقش و جایگاه
		(تصمیم گیر، تصمیم ساز و ناظر)
		دارای نقش و جایگاه

(تصمیم گیر، تصمیم ساز و ناظر)
دارای نقش و جایگاه
(تصمیم گیر، تصمیم ساز و ناظر)

اجرای ضوابط و مقررات طرح

Source: Research Findings, 2020

در نهایت می توان نتیجه گرفت با تشکیل نظام شورایی در کشور ما هنوز تمرکززدایی از قدرت مرکزی به معنای واقعی کلمه رخ نداده و هدف از تشکیل شوراهای شهر در نظام برنامه ریزی شهری به دلایل ضعف درونی (فقدان تخصص کافی، فقدان تجربه و...) و شرایط بیرونی (رویکرد غالب نظام برنامه ریزی متمرکز) محقق نشده و مولفه های مشارکت واقعی یعنی نقش دهی به نمایندگان مردم در نظام شهرسازی با اجرای قانون شوراها تحقق پیدا نکرده است و بدلیل جایگاه محدود این نهاد در نظام برنامه ریزی شهری تمرکززدایی و مشارکت واقعی صورت نگرفته و شوراها بعنوان نهادی مردمی در نظام برنامه ریزی شهری کشور هنوز دارای جایگاهی ظاهری و شعاری هستند.

References

- Aslani, Firooz and Ali Sohrabloo (2015), The Functions of the Council in the Iranian Legal System, Quarterly Journal of Public Law Studies, Volume 45, Number 3, Fall 94, Tehran.
- Barakpour, Nasser (2002), The Transition from Urban Government to Urban Sovereignty in Iran, Case Study: Hamedan-Islamshahr, PhD Thesis in Urban Planning, Faculty of Fine Arts, University of Tehran.
- Bahreini, Seyed Hossein, Ebrahim Zargari Marandi and Esfandiar Zabrdast (2015), Analysis of Dimensions and Legitimacy Factors of an Urban Planning System (Relying on Global Theoretical Texts and Analysis of Domestic Experts), Quarterly Journal of Urban Planning Knowledge, Volume 2, Number 3, Fall 97, Tehran .
- Dehkoda, Ali Akbar (1940), Dictionary, Tehran, Institute of Contemporary Culture Publishing.
- Habibi, Seyed Mohsen and Hadi Saeedi Rezvani (2005); Participatory urban planning; Theoretical Exploration in the Conditions of Iran, Journal of Fine Arts, Winter 1984, Tehran.
- Kasravi, Ahmad (1997), History of Iranian Constitution, 17th edition, Tehran, Amirkabir.
- Kalhernia, Bijan (2013), The Development of Theory in the Contemporary Iranian Urban Planning Profession (since 1961), PhD Thesis in Urban Planning, Faculty of Fine Arts, University of Tehran.
- Meshkat, Mohammad (2005), Pathology of Democracy, Journal of the Islamic Revolution (University of Isfahan), Fall and Winter 1984, No. 11 and 12, pp. 133-160, Isfahan.
- Moein, Mohammad (1981), Farhang-e Farsi, Tehran, Amirkabir Publications.
- Moghimi, Seyed Mohammad (2003), Department of Local Government Affairs, Management of Councils and Municipalities, Tehran, Samat.
- Harisi Nejad, Kamaluddin (2010), The evolution of city administration by associations and city councils, Legal and Policy Research, Twelfth Year, No. 28, Spring 89, Tehran.
- Daneshpour Abdolhadi, Mostafa Behzadfar, Naser Barakpour, Marjan Sharafi (2017), Participation Planning Environment; Presenting a Conceptual Model for Analyzing Factors Affecting Citizens' Participation in Planning, Bi-Quarterly Journal of Architecture and Urban Planning, No. 18, Spring and Summer 1996 .
- Newman, Peter and Thornley, Andy (1387). Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Plans (Translator: Aref Eghvami Moghaddam), Tehran, Azarakhsh.
- Arnstein, R. Sherry(1969), A Ladder of citizen Participation, JAIP, Vol 35, No 4, pp 216-224.
- Clayton, A. Peter, O. and Brian, P. 1998. Empowering People: A Guide to Participation, New York: UNDP.
- Ejlali, P. Rafieyan, M. Aasgari, A(2012). Theory of planning: Traditional and Modern Views, 1st edition, Nashr-e Agah.
- Midgley James(1987), Popular participation, Statism and Development, Journal of Social Development in Africa,2,pp 5-15.

- Shakeri, M. (2011). Democratic assessment of collaborative planning practices. Faculty of Geoinformation Science and Earth Observation. University of Twente. Netherlands.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. Journal of the American institute of planning.
- Elsasser, Peter (2002) Rules for participation and negotiation and their possible influence on the content of a national Forest Policy and Economics 4, 291-300.
- maurel, Pierre; Craps, Marc; Cernesson, Flavie; Raymond, Richard; Valkering, Pieter; and Ferrand, Nils (2007) Concepts and Communication tools (IC-tools) in Social Learning processes for River Basin Management, Environmental Modelling and Software Vol. 22, Issue 5, pp630-640.
- Arnstein S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners (JAIP), 35(4), 216-224.
- King, C.S., Feltey, K.M., and Susel, B. O. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. Public Administration Review, 58(4), pp. 317-326.
- Yetao, A., Royo, S., and Acerete, B. (2010). What is driving the increasing Presence of citizen Participation Initiatives? Environment and Planning C: Government and Policy, 28, pp. 783-802, doi: 10.1068/c09110.
- Hopking, D. (2010). The emancipator limits of participation in planning: Equity and power in deliberative plan-making in Perth, Western Australia. TPR, 81(1), pp. 55-81, doi: 10.3828/tpr.2009.24.



Evaluating the role and position of the Islamic Council of Cities in the urban planning system of Iran

Yousef Nasiri

Ph.D. Student in Urban Planning, Urban Planning, Qazvin Branch,
Islamic Azad University, Qazvin, Iran

Seyed Hossein Bahreini*

Professor of Urban Planning, Fine Arts Campus, University of Tehran, Tehran, Iran

Zohreh Davoudpour

Associate Professor of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Qazvin Branch,
Islamic Azad University, Qazvin, Iran

Abstract

After several decades of public participation becoming one of the important principles of planning discourse, and the emergence of local and popular institutions such as the city council in the political and social structure of the country, the real role and position of this institution in the urban planning system It has not been determined and is facing many questions and ambiguities. Therefore, the purpose of this study is to evaluate the role and position of this institution in the urban planning system. Using content analysis of current laws and regulations and the results of surveys of citizens, city council members and academics with the method of qualitative and content analysis and interpretation of the findings, the necessary analysis was done and finally showed the results of the research; Despite the definition of the role and position of various and independent of the three powers (decision-making, supervisory, legislative, facilitator, etc.) for the city council institution by current laws, there are not enough legal requirements for the decisions of this institution and also the process of preparation and The approval of the plans has followed a centralist structure and no effective and decisive position has been defined for the local institution of the city council. Factors such as; Limited legal powers, lack of urban planning knowledge of council members, etc. have weakened the position of this institution in the urban planning system.

Keywords: Decentralization, Public Participation, Urban Management, Local Institutions.

*.(Corresponding Author): hbahrain@ut.ac.ir