



دومین همایش ملی  
شهر آینده حکمرانی یکپارچه شهری



کد اختصاصی ISC :  
۰۳۲۴۰-۴۵۲۳۵



دانشگاه آزاد

به نام خدا

دومین همایش ملی

# شهر آینده

حکمرانی یکپارچه شهری

۱۴۰۳-۱۴۰۴



## (۱) مقدمه

مدیریت یکپارچه شهری به معنای مدیریت همه جانبه و یکپارچه امور شهری است که شامل برنامه‌ریزی، توسعه، اجرا، نظارت و ارزیابی سیستم‌ها و خدمات شهری می‌شود. این نوع مدیریت شامل مدیریت حمل و نقل عمومی، توسعه شهری، مسکن، محیط زیست، امور اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سایر امور شهری است. هدف اصلی این نوع مدیریت، بهبود کیفیت زندگی شهروندان و ارتقاء عملکرد شهری است. تاکنون تلاش‌های متعددی برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران صورت پذیرفته که از جمله مهمترین آن‌ها، بررسی طرح مدیریت یکپارچه شهری و روستایی در مجلس دهم بوده که سرانجام پس از دو سال بررسی تخصصی در کمیسیون‌های مختلف مجلس و دریافت نظرات صاحب نظران، در جلسه علنی مجلس در سال ۱۳۹۷ رد شد. پس از آن، طرح «مردمی‌سازی حکمرانی» که در گذشته تحت عنوان «مدیریت شهری یکپارچه» شناخته شده بود در راستای حصول تحقق وحدت و یکپارچگی حداکثری مدیریتی در مدیریت امور محلی با تمرکز بر مدیریت شهری، در جلسات متعدد کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس شورای اسلامی و همچنین کمیته‌های مرتبط و مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بررسی، بازنگری و اصلاح قرار گرفته است. نهایی‌ترین نسخه از این طرح با ۲۶۷ ماده در مهر ماه ۱۴۰۱ به صورت یک شوری در کمیسیون به تصویب رسیده است. با این وجود، به دلیل ضرورت و اهمیت مدیریت یکپارچه شهری، می‌بایستی تلاش برای تحقق آن ادامه یابد.

حکمرانی یکپارچه شهری یکی از ضرورت‌های تحقق شهر آینده در افق تمدنی ایران اسلامی است. امروزه رشد سریع شهرها و تشدید عدم هماهنگی آنها با ارزش‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و محیطی جوامع ضرورت حکمرانی یکپارچه شهرهای آینده را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. لازمه برنامه‌ریزی برای شهر آینده پی‌جویی ویژگی‌ها و معیارهای شهرهای آینده است تا با استخراج ویژگی‌ها و خصوصیات و عوامل موثر در شکل‌گیری این شهرها، بتواند مسیر دستیابی به آنها را هموار نمود. تمامی این چاره‌اندیشی‌ها در قالب حکمرانی یکپارچه شهری بستری برای اجرا می‌یابد. بنابراین این همایش قصد دارد تا با تبیین مفهوم شهر آینده، ضمن توجه به واقعیت، پویایی و تحرک، به سمت حقیقت و کمال قدم بردارد و زمینه‌سیاستی، حقوقی و قانونی لازم برای تدوین اسناد بالادستی در این حوزه را واکاوی کند و ذیل این نگاه کلان، ابرچالش‌های زمینه‌ای در حکمروایی، قانونگذاری و سیاستگذاری شهر آینده را متناسب با شهرسازی امروز ایران و تبیین شهر آینده از منظر اندیشه اسلامی ایرانی در جهت برون‌رفت از وضعیت یاد شده مورد مذاکره قرار دهد.



## ۲) تاریخچه طرح مدیریت یکپارچه شهری در ایران

با در نظر گرفتن مسائل و چالش‌های وضعیت موجود نظام موجود مدیریت شهری و ضرورت کاربست رویکرد تحولی به بازآرایی و تقویت نهادی این حوزه، در یک دهه اخیر موضوع قانون جدید مدیریت شهری با عناوین مختلفی از جمله قانون مدیریت یکپارچه شهری (ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه)<sup>۱</sup> یا قانون جامع مدیریت شهری و روستایی مورد توجه شورای عالی استان‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و شهرداری تهران بوده است. تا اینکه در سال ۱۳۹۵، طرح جامع مدیریت شهری و روستایی در مجلس دهم اعلام وصول شد. گزارش یک شوری با اصلاحاتی در تاریخ ۹۷/۱۱/۳ در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها در ۱۰ بخش و ۱۶۰ ماده تصویب شد. اما در نهایت گزارش یک شوری در جلسه علنی در تاریخ ۹۸/۲/۳۱ رد شد. پس از رد طرح مذکور، مجلس یازدهم، طرح «مردمی‌سازی حکمرانی» که در گذشته تحت عنوان «مدیریت شهری یکپارچه» شناخته شده بود در راستای حصول تحقق وحدت و یکپارچگی حداکثری مدیریتی در مدیریت امور محلی با تمرکز بر مدیریت شهری را طرح نموده و در جلسات متعدد کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس شورای اسلامی و همچنین کمیته‌های مرتبط و مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بررسی، بازنگری و اصلاح قرار گرفته است. نهایی‌ترین نسخه از این طرح با ۲۶۷ ماده در مهر ماه ۱۴۰۱ به صورت یک شوری در کمیسیون به تصویب رسیده است.

طرح «مردمی‌سازی حکمرانی» تلاش نموده است تا تمامی شئون مدیریت شهرها و روستاها را مورد توجه قرار داده و به نوعی سطح وظایف و اختیارات حکومت محلی (استانداری و شهرداری) را افزایش دهد. آخرین مصوبه کمیسیون امور داخلی و شوراها در این موضوع دارای ۲۰ فصل در حوزه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، طبیعی، محیط زیستی، شهری و ... است.

## ۳) ضرورت‌های مدیریت یکپارچه شهری

- بخشی از مهم‌ترین چالش‌های جدی در مدیریت فعلی شهرها و روستاهای کشور عبارت‌اند از:
- تمرکز اختیارات و قدرت در دست وزارتخانه‌ها و ترجمان‌های 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،

<sup>۱</sup> ماده ۱۷۳- دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدیقات دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداریها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداریها و ارتقاء جایگاه شهرداریها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به‌عمل آورد.



- فقدان نگاه کلان‌مقیاس و علت محور به مسائل و مشکلات موجود (غلبه نگاه خردمقیاس و معلول محور)،
- 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 بیش‌ازپیش بافت فرسوده،
- افزایش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی و شدت یافتن شکاف‌ها و تبعیض‌ها و نابرابری‌ها بین محلات شهری
- به‌خصوص به‌واسطه 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، به‌واسطه بوروکراسی دست و پاگیر چندگانه شهری که توسعه بخش خدمات به‌عنوان بزرگ‌ترین بخش اقتصاد و اشتغال کشور را محدود می‌سازد.
- موانع توسعه کسب‌وکار بخش خصوصی و بنگاه‌های خرد و سمن‌ها
- کاهش سرمایه اجتماعی در نقاط مختلف کشور به‌خصوص روستاها و مناطق کم‌برخوردار.
- عدم دسترسی به منابع پایدار مالی
- عدم هماهنگی بین دستگاهی و عدم تعریف روابط بین دستگاه‌ها
- تداخل وظیفه دستگاه‌ها
- فقدان ساختار و سازمانی برای نظارت و دیوان محاسبات شهری

#### ۴) آسیب‌شناسی طرح مدیریت یکپارچه شهری و روستایی

- مهمترین تلاش برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری، ارائه طرح مدیریت یکپارچه شهری در مجلس دهم است که در سال ۱۳۹۸ در صحن علنی مجلس رد شد. از جمله مهمترین دلایل رد این طرح در مجلس عبارتند از:
- مغایرت بسیاری از مواد مطرحه در طرح با قانون اساسی
  - تداخل وظایف دستگاه‌های اجرایی، طرح را رد نمود.
  - ایجاد هزینه و بار مالی برای دولت
  - ارائه نسخه واحد برای تمام شهرها
  - تمرکز تمام تصدی‌گری‌ها در یک نهاد و ایجاد منشا فساد



## ۵) راهبردهای پرداختن به موضوع حکمرانی یکپارچه شهری

با توجه به مجموعه مسائل و چالش های مطرح شده در خصوص لوايح و طرح های گذشته، لزوم تعیین مسیر برای آینده اهمیت دوچندان پیدا می کند. سوالی که مطرح است این است که آیا با توجه به مجموعه نقدها و چالش های اجرایی که برای طرح و لایحه های گذشته مدیریت یکپارچه شهری مطرح است، آیا می بایستی مجدداً به دنبال تدوین طرح جدید با همان میزان جامع نگری و اثرگذاری بر بسیاری از قوانین و مقررات موجود بود و یا اینکه مسیرهای جایگزین دیگری را انتخاب نمود؟ به نظر می رسد راهبردهای جایگزین دیگری نظیر تنظیم سیاست کلی و بازنگری مجموعه قوانین مصوب مرتبط با موضوع می تواند یکی از مسیرهای جایگزین برای تحقق هدف یکپارچگی حکمرانی شهری باشد. مسیر دیگر نیز می تواند تعریف میز مشترک میان ارکان سیاسی و تصمیم گیر ملی و محلی به تولی گری نمایندگان مردم باشد و می تواند وحدت و یکپارچگی تصمیم گیری را به جای تعریف یک صندلی برای جلوس شخص تصمیم گیر جایگزین و خروجی مناسبی اخذ کند.

در حال حاضر و با توجه به تجربیات شکست خورده قبلی در راستای مدیریت یکپارچه شهری، می توان سه مسیر را برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری متصور شد:

- سطوح پایینی: در این سطح، می بایستی دستگاه های اجرایی ذیربط به منظور هماهنگی و هم افزایی در خدمت رسانی، بدون ورود به حوزه وظایف دستگاه های دیگر، با تشکیل میزهای مشترک خدمت رسانی، هدف نهایی مدیریت یکپارچه شهری را محقق نمایند.
- سطح میانی: در این سطح می بایستی هدایت و راهبری دستگاه های اجرایی در سطح شهری برعهده یک نهاد بالادستی نظیر استانداری یا شهرداری قرار گرفته و کلیه دستگاه های اجرایی در سطح شهر، از این نهاد بالادستی تبعیت کنند. تجربه شکست خورده طرح مدیریت یکپارچه شهری و روستایی، نشان می دهد که تحقق این سطح، با چالش جدی مواجه است.
- سطح کلان: بسیاری از مسائل و چالش های توسعه کشور بویژه مسائلی که مرتبط با حوزه وظایف دستگاه های اجرایی متعدد است، از طریق تدوین سیاست های کلی و ابلاغ آن توسط مقام معظم رهبری برطرف شده و یا به حداقل رسیده است. به عنوان مثال، سیاست خصوصی سازی و واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی و تعاونی، سالها مورد اختلاف بین دستگاه های اجرایی متعدد بود که سرانجام با تدوین سیاست های کلی اصل ۴۴ و ابلاغ آن، مسیر برای واگذاری شرکت های دولتی هموار شد. در حوزه مدیریت یکپارچه شهری نیز به نظر می رسد، طی نمودن مسیرهای شکست خورده قبلی نمی تواند راهگشا باشد و سطح کلان حاکمیت می بایستی در راستای خدمت رسانی بهتر به مردم و افزایش سرمایه اجتماعی، به مسئله ورود نموده و با آسیب شناسی وضعیت موجود و همچنین آسیب شناسی طرح ها و لوايح گذشته، نسبت به تدوین پیش نویس "سیاست های کلی حکمرانی یکپارچه شهری" اقدام نماید.



بنابراین، راه حل مسئله مدیریت واحد شهری یک راه حل فرآیندی است که مشتمل بر قانون گذاری، تنقیح، نظارت، شفاف سازی، مشارکت ذی نفعان و ذی نفوذان و هوشمندسازی است. این فرآیند شامل اقدامات سیاستی، سیاست‌های کلی نظام، تدبیر تعامل و هم افزایی بین دستگاهی، اقدامات قانونی، اسناد برنامه های توسعه، اقدامات ساختاری، میز یکپارچه شهری، اقدامات اجرایی و همچنین برگزاری همایش و نشست هم اندیشی با خبرگان و صاحب نظران و کارشناسان دستگاه های اجرایی ذیربط می شود که می تواند در مجموع، هدف نهایی طرح و یا لایحه مدیریت یکپارچه شهری را با کمترین چالش، محقق نماید.

## ۶) اهداف برگزاری همایش:

هدف از برگزاری همایش در گام نخست ایجاد فضای گفتمانی جهت گسترش مفهوم حکمرانی یکپارچه شهری و دستیابی به راهکارها برای تحقق آن با در نظر گرفتن همه جوانب و بررسی آن ها از طریق تبیین مفهوم شهرآینده و تمییز دادن این مفهوم با سایر مفاهیم در حوزه های مختلف (حقوقی، مدیریتی، شهرسازی، جامعه شناسی، جغرافیا، اقتصاد، سلامت، تعلیم و تربیت، مهندسی، مدیریت، فناوری، حمل و نقل و محیط زیست و ...) است. در مسیر برگزاری همایش از حداکثر ظرفیت های ملی نخبگانی در کمیته علمی همایش بهره برده و نیز تصمیم دارد با برگزاری پیش همایش و پیش نشست های متعدد با رویکرد علمی به تبیین چیرستی شهر آینده در تمدن نوین اسلامی پرداخته شود. همچنین این همایش در صدد آن است که از خلال همکاری با بدنه اندیشه ورزان و تصمیم سازان، زمینه لازم را برای طرح و پیگیری ایده حکمرانی یکپارچه شهری در سطح حاکمیت بوسیله هم اندیشی پیرامون قانون مدیریت یکپارچه شهری فراهم آورد.