



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۸) : مدیریت شهری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۲۳۸
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۶/۸

عنوان گزارش:
بررسی لایحه برنامه هفتم (۷۸):
مدیریت شهری

نام دفتر:
مطالعات زیربنایی

مدیر مطالعه:
علی فرنام

تهیه و تدوین کنندگان:
سمیه جلیلی صدرآباد، محمدرضا عبدلی، نوید پاک‌نژاد (گروه عمران و شهرسازی)

ناظر علمی:
محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان:
سیدمحسن علوی منش (دفتر مطالعات اقتصادی)

تاریخ شروع:
۱۴۰۲/۳/۱

تاریخ خاتمه:
۱۴۰۲/۶/۱

ویراستار ادبی:
زهرة عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:
آذر مهمان نواز

واژه‌های کلیدی:
۱. برنامه هفتم
۲. مدیریت شهری
۳. مشارکت
۴. تمرکززدایی



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه پژوهشی و تقنین
۹	۳. بررسی سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در موضوعات مرتبط با مدیریت شهری
۱۰	۴. بررسی مدیریت شهری در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور
۱۲	۵. احکام مرتبط با حوزه مدیریت شهری در برنامه هفتم
۱۳	۶. بررسی تفصیلی اهم مواد، تبصره و بندها در موضوعات مرتبط با مدیریت شهری
۱۶	۷. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای الحاقی در موضوعات مرتبط با مدیریت شهری
۱۸	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۹	جدول ۱. سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری مرتبط با موضوع مدیریت شهری، امور محلی و تمرکززدایی اداری
۱۰	جدول ۲. اهم احکام مدیریت شهری در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۱۲	جدول ۳. تحلیل واژگان مرتبط با حوزه مدیریت شهری
۱۳	جدول ۴. بررسی تفصیلی اهم مواد مرتبط با مدیریت شهری



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۸): مدیریت شهری

چکیده



و تصمیم‌گیری به‌موقع جهت انجام امور پیشرفت کشور گردیده و با وجود دلالت ۷ اصل قانون اساسی کشور به ابعاد مختلف موضوع مدیریت شهری (شورها، شهرداری، امور محلی) و در نظر گرفتن این امر از برنامه سوم توسعه تاکنون و نیز برخی از مواد قوانین جاری کشور، متأسفانه این مهم محقق نشده است. بنابراین به‌رغم اهمیت موضوع بازتنظیم و سازماندهی مدیریت شهری یکپارچه در کشور، همسو با کشورهای توسعه یافته به‌منظور افزایش مشارکت مردم در اداره شهرها منطبق با اصل هفتم قانون اساسی، متأسفانه در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز مورد توجه نبوده به‌نحوی که تنها به‌عنوان یک جزء از ماده (۱۰۵) لایحه پیشنهاد شده است. انتظار می‌رود در امتداد تأکیدات سیاستگذاری در تمرکززدایی اداری، کوچک‌سازی دولت، جدایی امور محلی و ملی و ایفای نقش بیشتر مردمی در امور محلی و جلب مشارکت مردمی به‌نحو مؤثری به مدیریت شهری در برنامه هفتم توسعه پرداخته شود.

شهر به‌عنوان یک منبع توسعه مطرح است و مدیریت شهری در روند توسعه شهر و بهبود سکونتگاه‌های شهری جایگاه بسیار مهم و تعیین‌کننده دارد. توسعه ملی هر کشور بیش از هر چیز به مشارکت، وفاق اجتماعی و احساس مسئولیت افراد جامعه در اداره آن وابسته است. در این راستا حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها به‌عنوان اهرم‌های اداره امور کشور و ارائه‌دهنده خدمات عمومی و مدیریت شهری، نقش مهمی در این مشارکت اجتماعی و ایجاد هم‌بستگی کشور ایفا می‌کنند. در حالی که شاید نگاه صرف خدمات‌رسان به مجموعه مدیریت شهری عملاً سبب از دست رفتن فرصت‌های مؤثر نقش‌آفرینی مدیریت شهری در پیشرفت کشور شده است.

یکی از چالش‌های جدی نظام اجرایی کشور، تمرکز امور محلی در ساختار دولتی، تمرکز اختیارات و قدرت در دست وزارتخانه‌ها و ارگان‌های اجرایی است که منجر به کندی انجام امور و چالاک نبودن دولت، تشریفات دیوان‌سالاری و فساد، نارضایتی مردم، عدم برنامه‌ریزی

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

در میان انبوه اقداماتی که هر مجلس در دوره قانونی خود انجام می‌دهد، شاید بتوان بررسی و تصویب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور را مهم‌ترین آنها بر شمرد. برنامه‌های تاکتیکی که مهم‌ترین سند هم‌افزایی و هم‌گرایی برنامه‌های عملیاتی هستند و به‌عنوان مفصلی بین راهبردهای آرمانی اسناد فرادست و فنون پیاده شده در برنامه‌های کوتاه‌مدت نقش ایفا می‌کنند. همچنین اهمیت برنامه‌های توسعه به دلیل فراگیری و جامعیت موضوعی از یک سو و سنجش‌پذیری ماهوی آنها از سوی دیگر است. از این رو شایسته است برنامه‌های توسعه، تمامی حوزه‌های کاری را در همه انواع و سطوح حکمرانی در بر گرفته و برای تخمین تعالی آتی در هر یک از آنها، شاخص‌ها و معیارهای کیفی و کمی تعریف شود که قابلیت محاسبه دارد. اکنون که برنامه هفتم توسعه در حالی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده که افزون بر ۲ سال از موعد تدوین و ارائه آن گذشته، اما همچنان سخنی از مباحث مربوط به مدیریت شهری در آن به چشم نمی‌خورد؛ این در شرایطی است که رویکرد صحیح به مقوله توسعه شهری همانا نگاهی راهبردی، جامع‌نگر، آمایشی و مکان‌محور با هدف مردمی‌سازی حکمرانی و سپردن امور محلی به مدیریت‌های محلی برای شکل دادن به بهترین روند توسعه ممکن است. از این رو در این نوشتار سعی شده است تا ضمن خوانش سیر احکام ارائه شده در برنامه‌های پیشین توسعه، ملاحظات و الزامات خط‌مشی‌گذاری در حوزه مدیریت شهری تبیین شده و در ادامه پیشنهادهایی برای نیل به وضعیت مطلوب ارائه گردد.

نقاط قوت و ضعف لایحه

با وجود چالش‌های عدیده در اداره شهرهای کشور و به‌هنگام نبودن قوانین و مقررات ملاک عمل، همچنان ضرورت و لزوم بازنگری اساسی در نظام مدیریت شهری محسوس نبوده و در دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی و همچنین روی کار آمدن دولت‌های متفاوت، با وجود اینکه مفاهیمی همچون مدیریت واحد شهری، مدیریت جامع شهری و مدیریت یکپارچه شهری مورد بحث قرار داشته و احکام مختلفی در این خصوص در برنامه‌های توسعه پیشین تبیین شده است؛ اما همچنان اصلاح جزئی‌ها و تبصره‌ها و حتی بندهای قانون شهرداری، اصلاح مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و در دوره اخیر تنقیح و تنسیخ قوانین پیشین در دستور کار قرار گرفته است؛ در حالی که از رویکردهایی همچون بازنگری در جایگاه دولت و تحول‌ساختاری آن در ارتباط با مدیریت شهری، تبدیل شهرداری‌ها به یک نهاد فرابخشی، تقویت و توسعه شوراهای اسلامی شهر، افزایش نقش سازمان‌های مردم‌نهاد و گسترش دایره فعالیت نهادهای محلی و تحصیل واقعی منابع پایدار در آمدی، چشم‌پوشی شده است. مدیریت شهری در لایحه برنامه هفتم مورد توجه جدی قرار نگرفته و فقط در یک جزء از ماده (۱۰۵) اشاره‌ای به آن شده است.

پیشنهادات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

با عنایت به اینکه شایسته است در راستای نیل به الگوی حکمروایی مطلوب شهری ضمن پرهیز از تکرار احکام پیشین که زمینه تحقق آنها با توجه به شرایط موجود فراهم نیست و از سوی دیگر برخی از تنگناها و مشکلات به سبب تغییرات شرایط اقتصادی و اجتماعی و همچنین زیست‌محیطی از اهمیت بالاتری نسبت به گذشته برخوردار هستند، راهکارهایی در مقوله مصرف‌انرژی در ساختمان، توسعه فضای سبز و کمربند سبز، تسهیل شرایط سرمایه‌گذاری و بهبود فرایندهای ساخت‌وساز با ایجاد پنجره واحد صدور مجوزهای احداث و عرضه ساختمان و مسکن و تدقیق شرایط و مقررات اداری و استخدامی در راستای واگذاری بخشی از امور تصدی‌گری به شهرداری‌ها ارائه شود. همچنین پیشنهادات الحاقی جهت افزایش نقش مدیریت شهری در بخش جمع‌بندی و پیشنهادات ارائه شده است.



۱. مقدمه

بررسی‌ها نشان می‌دهد مشخصات و ساختار نهادهای قانونی اداره‌کننده شهرها از کشورهای به کشور دیگر متفاوت است و هر جامعه‌ای با توجه به عوامل اقتصادی، مؤلفه‌های فرهنگی-اجتماعی و سیاسی خود تلقی ویژه‌ای از مدیریت شهری دارد. امروزه شهرها از دو جنبه اهمیت یافته‌اند؛ نخست به‌عنوان مرکز تجمع گروه عظیمی از مردم و دیگری به‌عنوان عمده‌ترین بازیگر نقش خدماتی-تولیدی، در اقتصاد محلی، منطقه‌ای و حتی ملی مطرح هستند؛ از این رو، توجه به مسائل و مشکلات آنها، توجه بیشتر و دقیق‌تری را می‌طلبد. در حالی که برنامه‌ریزی مطلوب و بهینه، سبب رشد اقتصادی، تثبیت سیاسی و افزایش مشارکت شهروندان در امور شهرها می‌گردد، ناکامی در حل مشکلات و مسائل شهری، سبب رکود اقتصادی، نارضایتی‌های اجتماعی و تخریب محیط زیست خواهد شد.

در کشور ما با گذشت بیش از ۱۱۵ سال از استقرار بلدیة به‌عنوان نخستین نحله مدیریت شهری و پیشرو بودن قوه مقننه در وضع قوانین اداره شهرها، همچنان شاهد تشتت سیاستگذاری و نابسامانی عملکردها در حوزه مدیریت شهری هستیم. امروزه مشکلاتی مانند دیرینگی و به‌هنگام نبودن قانون شهرداری (گذشت نزدیک به ۷ دهه از تصویب قانون مزبور)، عمومی بودن روح قانون و نبود مقررات ویژه برای اداره کلان‌شهرها، فقدان نگرش حمایتی به شهرهای میانی و کوچک، مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی از وظایف محلی و وجود تناقضات متعدد، عدم شفافیت و تعیین تکلیف امور تصدی‌گری و امور حاکمیتی و حدود اختیارات و مسئولیت‌ها بین ارکان اداره امور محلی، فربه شدن دولت و کم‌توجهی به رفع مسائل و مشکلات جدید شهرها، افزایش مسائل حاد اجتماعی-رفتاری، سطح پایین مشارکت عمومی در اداره امور شهرها، عمر کوتاه دوره‌های مدیریت شهری (متوسط کمتر از ۲ سال) و از همه مهم‌تر فقدان منابع درآمدی پایدار موجب شده تا در عمل عدم تمایل به اتخاذ راهبرد مشخص در زمینه مدیریت شهری متبادر گردد.

با عنایت به اینکه مدیریت شهری نقشی اساسی در ثبات، توسعه و عمران شهرها دارد، از این رو توفیق در این زمینه ایجاب می‌نماید تا شرایطی فراهم گردد که ضمن اعطای اختیار و مسئولیت، توانایی تأمین منابع مالی پایدار و مشارکت عمومی شهروندان را نیز داشته باشد. مذاقه در تجارب موفق جهانی نشان می‌دهد، در اغلب موارد مدیریت شهری در قالب یک سیستم ویژه و نسبتاً مستقل تعریف می‌شود. تحولات جهانی طی دهه‌های اخیر همگام با گرایش دولت‌ها به واگذاری امور محلی به نهادهای منطقه‌ای و محلی، سبب شده تا در فقدان مدیریت یکپارچه شهری، نابسامانی، ناهماهنگی، اتلاف منابع انسانی و مادی و بالاخره نارضایتی فزاینده شهروندان گریزناپذیر باشد. به‌لحاظ سبقه قانونی، با وجود اینکه از سال ۱۳۶۲ مطابق با بند «ب» ماده (۵۲) قانون بودجه، شهرداری‌ها خودکفا اعلام شدند و وزارت کشور مکلف شد تا ظرف ۶ ماه لایحه نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها را تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند، ولی در عمل تنها سهم دولت در بودجه شهرداری‌های کشور به تدریج کاسته شد؛ اما به‌رغم یادآوری‌هایی که در لایه‌های قوانین و مقررات کشور شد، از جمله در سند پیوست فصل عمران شهری برنامه پنج‌ساله دوم توسعه کشور، این تکلیف با گذشت افزون بر سه دهه منجر به ارائه لایحه‌ای تحت عنوان لایحه «درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» شد که پس از کش و قوس‌های فراوان و تعدیل‌هایی که در آن صورت گرفت، ضمن در نظر گرفتن برخی از سازوکارهای مالی و مشارکتی بازار و ابزارهای جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طرح‌های شهری، در عمل تنها نقطه عطف آن به الزام دولت به پرداخت سهم شهرداری‌ها از مالیات‌های مستقیم و مالیات بر نقل و انتقال قطعی املاک باز می‌گردد.

۲. پیشینه پژوهشی و تقنین

پژوهشی هم باید در ارتباط با تغییر ساختار نظام مدیریت شهری مقالاتی همچون «گام‌هایی برای دستیابی به مدیریت شهری جامع در ایران» [۵]، «الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در نظام مدیریتی ایران» [۶]، «چالش‌های مدیریت یکپارچه و غلبه برنامه‌ریزی شهری بر مدیریت شهری» [۷] را تبیین نمود.

پیشینه تقنین در حوزه مدیریت شهری به‌طور عمده به احکام مندرج در برنامه‌های ۵ساله توسعه بازمی‌گردد که منجر به تدوین طرح جامع مدیریت شهری شد و پس از عدم توفیق در کسب رأی تصویب کلیات آن در مجلس دهم، با انجام اصلاحات مختصر و دربرگرفتن اختیاراتی برای دهیاری‌ها، تحت عنوان طرح جامع مدیریت شهری و روستایی مجدداً در مجلس یازدهم اعلام وصول و پس از دو نوبت تصحیح و تکمیل، هم‌اکنون در نوبت بررسی در صحن علنی مجلس شورای اسلامی است.

عمده مطالعات پژوهشی صورت گرفته در حوزه مدیریت شهری در ارتباط با بررسی تنگناها و چالش‌های شهرداری‌ها به‌ویژه ضرورت اصلاح برخی از مواد و بندهای قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴)، ناکارآمدی شوراهای اسلامی و ایجاد افزایش اختیارات آن و همچنین اظهار نظر در خصوص طرح‌هایی است که به موضوع مدیریت واحد شهری یا مدیریت یکپارچه شهری می‌پردازد. از جمله گزارش‌هایی که در مرکز پژوهش‌ها با محوریت مقوله‌های مزبور تدوین شده می‌توان به اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح جامع مدیریت شهری» (بخش کلیات) [۱]، اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح قانون شهرداری» [۲]، «راهبرد مجلس دهم مسائل اساسی بخش مسکن و شهرسازی، مدیریت شهری و نقش مجلس شورای اسلامی» [۳] و اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح جامع مدیریت شهری و روستایی» [۴]، اشاره کرد. از سوی دیگر در میان مقالات انتشار یافته در نشریات معتبر علمی -

۳. بررسی سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در موضوعات مرتبط با مدیریت شهری

مرتبط با مدیریت شهری در سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، شهرسازی و نظام اداری است که انتظار می‌رود به‌نحو مقتضی در محتوا و یا فحوای احکام هفتم مدنظر قرار گیرد.

موضوع تفویض اختیارات به سطوح محلی، عدم تمرکز اداری و افزایش سهم مردم در امور کشور و به‌طور خاص تأکید بر منابع پایدار برای توسعه، عمران، مدیریت شهری و روستایی از جمله موضوعات مؤثر

جدول ۱. سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری مرتبط با موضوع مدیریت شهری، امور محلی و تمرکززدایی اداری

سیاست‌های کلی	عناوین و بندهای مرتبط
سیاست‌های کلی «آمایش سرزمین» مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۱	ب «۲» - تنظیم اثر بخش رابطه دولت و مردم و افزایش سازمان یافته سهم مردم در امور کشور با توجه به سیاست‌های کلی مصوب در بخش «وحدت و هم‌بستگی ملی»، «امنیت ملی» و «اقوام و مذاهب».
سیاست‌های کلی «آمایش سرزمین» مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۱	ب «۳» - تعامل سازنده میان ارزش‌ها و مزیت‌های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت‌های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و انگیزه‌های ملی و اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاست‌گذاری و حاکمیتی.
سیاست‌های کلی «نظام اداری» مصوب ۱۳۸۹/۰۱/۳۱	«۱۱» - انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثر بخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری.
سیاست‌های کلی «نظام اداری» مصوب ۱۳۸۹/۰۱/۳۱	«۱۹» - زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری.
سیاست‌های کلی «شهرسازی» مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۹	«۳» - هماهنگ‌سازی مقررات و ایجاد هماهنگی در نظام مدیریت تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی.
سیاست‌های کلی «شهرسازی» مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۹	«۴» - تأمین منابع پایدار برای توسعه، عمران، مدیریت شهری و روستایی با تأکید بر نظام درآمد - هزینه‌ای و در چارچوب طرح‌های مصوب.



۴. بررسی مدیریت شهری در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

مدیریت واحد شهری و عوامل دیگر مانع از تحقق این برنامه‌ها شد، به همین دلیل در برنامه پنجم توسعه ماده (۱۷۳) جایگزین و به جای مطرح کردن مدیریت واحد شهری بحث «مدیریت هماهنگ شهری» گنجانده شد. همچنین در برنامه پنجم توسعه و در ماده (۷۵) ذیل پیشنهاد شورای گفت و گوی بخش خصوصی و دولت، عضویت شهردار تهران را پیشنهاد داده است.

از سوی دیگر در برنامه پنجم توسعه مجدداً بحث نظام درآمدی پایدار مطرح شده و در این راستا در قالب ماده (۱۷۴) سیاست‌هایی مقرر شده است.

همچنین در برنامه ششم توسعه [۱۱] با چشم‌پوشی از ذکر دقیق مباحث مربوط به تغییر ساختار نظام مدیریت شهری در قالب احکام نظام اداری و ذیل ماده (۲۸) به این مسئله اشاره شده است.

با این وجود مذاقه در برنامه ششم توسعه حاکی است موضوعاتی همچون سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده، توسعه مسکن و ساماندهی بافت‌های فرسوده، پسماندهای شهری، مسجدمحوری محلات و توسعه فرهنگی و انتقال زندان‌ها به خارج از محدوده شهری در ارتباط با وظایف و اختیارات شهرداری‌ها مطرح شده است.

در این بخش از گزارش سعی شده است که جایگاه مدیریت شهری در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیشین به عنوان عالی‌ترین سند فرادست توسعه‌ای در میان مدت که سمت‌وسو و جهت‌گیری کشور را در یک دوره پنج‌ساله مشخص نموده‌اند؛ بررسی شود.

بررسی‌ها نشان می‌دهد کلیدی‌ترین مسئله‌ای که همواره در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در ارتباط با مدیریت شهری مدنظر قرار داشته است، موضوع واگذاری وظایف تصدی‌گری دولت به شهرداری‌ها و شکل‌گیری مدیریت جامع یا یکپارچه شهری بوده که تقریباً در تمام برنامه‌های توسعه به نحوی تبیین شده است.

گفتنی است در ماده (۱۳۶) برنامه سوم توسعه [۸] به دولت اجازه داده شده بود تا بخشی از تصدی‌ها را به شهرداری‌ها واگذار کند و نیز در ماده (۱۳۷) برنامه چهارم توسعه نیز این امر همراه با منابع مالی گوش‌زد شده است.

از سوی دیگر در ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم [۹] توسعه نیز تدوین برنامه جامع مدیریت شهری توسط دولت مجدداً مورد تأکید قرار گرفت؛ در واقع برداشت از قوانین برنامه سوم و چهارم [۱۰] توسعه، مدیریت واحد شهری بوده است؛ اما متأسفانه مقاومت تعدادی از دستگاه‌های اجرایی و آماده نبودن زیرساخت‌های لازم در شهرداری‌ها برای تحقق

جدول ۲. اهم احکام مدیریت شهری در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

نام برنامه توسعه	شماره ماده	متن ماده
سوم	(۱)	ب-۵) شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیر ضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر.
سوم	(۲)	.. به منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم...
سوم	(۱۳۶)	به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار کند.
چهارم	(۱۳۷)	الف) دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثر بخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیر کارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و با کفایت، اثربخش و غیر متمرکز طراحی نماید و لایحه ذی‌ربط را ۶ ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد. ب) آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، با تصویب هیئت وزیران همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود.

نام بر نامه توسعه	شماره ماده	متن ماده
	(۷۵)	... شهرداری تهران به‌عنوان یکی از اعضای شور ای گفت‌وگوی بخش خصوصی و دولت...
	(۱۷۳)	«دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور 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 تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهر داری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقا جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به‌عمل آورد.»
پنجم	(۱۷۴)	«شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظفند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدی پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نمایند: الف) کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌بردار از واحدهای احداث این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش افزوده ارضی و املک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری؛ ب) تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل‌ونقل؛ ج) تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات؛ د) تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها؛ ه) افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیر مشجر با سطح اشغال بیشتر؛ و) تقویت ساز و کارهای مدیریت و نظارت بر هزینه‌کرد شهرداری؛ ز) برون‌سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به‌سمت هزینه‌کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آنها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرایی»
	(۶)	به‌منظور تحقق صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، اصلاح نظام درآمدی دولت و همچنین قطع وابستگی بودجه به نفت تا پایان اجرای قانون برنامه ششم: ب) عوارض موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و بندهای آن و نیز عوارض آلاینده‌گی موضوع تبصره «۱» ماده مذکور و عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره‌گذاری خودروها به‌شرح زیر در مورد بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده مذکور توسط سازمان امور مالیاتی کشور توزیع می‌گردد: ۱. عوارض وصولی بند «الف» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، با رعایت ترتیبات قانونی و پس از کسر وجوه مقرر در قانون مذکور و اریز به حساب تمرکز وجوه آن استان نزد خزانه‌داری کل کشور از طریق حساب رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد، به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرها و سی درصد (۳۰٪) روستاها و مناطق عشایری و بر اساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و اریز می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری به حساب فرمانداری‌های شهرستان مربوط و اریز می‌گردد تا با مشارکت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در همان روستاها و مناطق عشایری هزینه شود. تبصره عوارض وصولی موضوع این جز، نیاز به طی مراحل تخصیص نداشته و حداکثر تا پانزدهم ماه بعد با تخصیص صددرصد (۱۰۰٪) به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و اریز می‌گردد. ۲. عوارض موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده و همچنین عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی موضوع قانون مذکور و عوارض شماره‌گذاری خودروها و موضوع بند «ج» ماده (۴۳) قانون مذکور به حساب تمرکز وجوه به نام سازمان امور مالیاتی کشور نزد خزانه‌داری کل کشور و اریز می‌شود. وجوه مذکور حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به نسبت دوازده درصد (۱۲٪) سهم کلان‌شهرها، پنجاه و سه درصد (۵۳٪) سایر شهرها و سی و پنج درصدی (۳۵٪) روستاها و مناطق عشایری بر اساس شاخص‌هایی که به‌موجب دستور العملی که توسط سازمان و وزارت کشور ابلاغ می‌شود، محاسبه و بین تمام شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مناطق عشایری توزیع می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری، به حساب فرمانداری شهرستان مربوط و اریز خواهد شد تا حسب مقررات و مصوبات کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان صرف امور عمران و آبادانی همان روستاها و مناطق عشایری شود. ۳. عوارض آلاینده‌گی واحدهای تولیدی موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (برای روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری) همان شهرستان توزیع می‌گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی بر اساس سیاست‌های اعلامی سازمان به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان استان و فرماندار آن شهرستان‌های ذی‌ربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود.
	(۶۰)	به‌منظور مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف به‌ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن اقدامات زیر انجام گردد: الف) شهرداری‌ها مکلفند نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی اقدام نمایند. صدور پایان کار برای واحدهای احداث شده بر مبنای این پروانه‌ها، منوط به رعایت کامل این مقررات است.
	(۶۲)	طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی توسط شهرداری‌ها با مشارکت دولت در قالب بودجه سنواتی
	(۱۱۳)	پ) سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمین و تربیتی کشور مکلف است در راستای اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم، موضوع بهبود بخشیدن به وضعیت زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها، اقدامات لازم برای تسریع در انتقال بیست زندان داخل محدوده شهرها با اولویت کلان‌شهرها به خارج از شهرها را از طریق زیر انجام دهد: ۱. فروش زندان‌های داخل شهرها و اموال مازاد بر نیاز به‌روش مذاکره و توافق به شهرداری‌ها و دیگر سازمان‌های عمومی غیردولتی و سایر نهاد‌های عمومی بدون الزام به رعایت مقررات و قوانین مربوط به مزایده به صورت نقد حداقل به قیمت کارشناسی یا فروش زندان‌های داخل شهرها و اموال مازاد بر نیاز به اشخاص حقیقی و حقوقی (به استثنای اشخاص ذکر شده در صدر این جز) با رعایت کلیه قوانین و مقررات مربوط



۵. احکام مرتبط با حوزه مدیریت شهری در برنامه هفتم

مستثنا شدن بهای محصول پروژه در قرارداد سرمایه‌گذاری و مشارکت از شمول تعرفه‌گذاری و همچنین ماده (۳۸) بند «ج» و تکلیف وزارت نیرو به اعلام موقعیت نقاط گلوگاه فاقد آبگذری لازم برای عبور سیلاب جهت رفع انسداد به وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی و تکلیف این وزارتخانه‌ها به اولویت‌بندی و تصویب برنامه عملیاتی رفع انسداد و تکلیف شهرداری‌ها به اجرای طرح‌ها براساس اعلام برنامه وزارت کشور از محل منابع داخلی خود، ماده (۵۰) بند «ب» تبصره «۱» با موضوع بازنگری در طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها و افزایش محدوده در صورت عدم وجود زمین برای واگذاری، ماده (۵۰) بند «ب» تبصره «۳» مجاز نبودن دریافت عوارض ناشی از ارزش افزوده تغییر کاربری زمین یا الحاق به محدوده توسط شهرداری در اجرای پروژه‌های حمایتی مسکن موضوع قانون جهش تولید مسکن، مواد (۵۱، ۵۲، ۵۳ و ۵۵) از جمله مفاد مرتبط می‌باشند. از دیگر موارد مرتبط با این حیطه می‌توان به ماده (۱۰۲) بند «ج» با موضوع مولدسازی پادگان‌ها، ماده (۱۰۵) بند «الف» جزء «۳» با عنوان واگذاری بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های اجرایی، با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی، تسهیل‌گری و نظارتی دولت با تصویب شورای عالی اداری، به شهرداری‌ها، ماده (۱۰۵) بند «ب» با موضوع منع هرگونه استخدام در دستگاه‌های اجرایی و کاهش اختیار دستگاه‌های اجرایی در جذب نیرو. از مواد دیگری که مرتبط با این حوزه است می‌توان به ماده (۱۱۶) بند «الف» با موضوع انتقال زندان‌ها به خارج از شهرها با تغییر کاربری اشاره نمود.

برنامه هفتم توسعه در قالب ۱۱۷ ماده و ۲۴ فصل تهیه شده و متأسفانه در آن به موضوع شوراها و مدیریت شهری اشاره‌ای نشده است. این برنامه نیز مانند قانون درآمدهای پایدار و هزینه‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که اختیار شوراها در وضع عوارض و تعریف عنوان‌ها و ترکیب عوارض از آن سلب شده و حتی در برخی موارد تکالیف بدون بودجه و یا تخفیف‌ها و معافیت‌هایی نسبت به همین منابع درآمدی معدود شهرداری‌ها پیشنهاد شده است؛ متأسفانه به سمت تمرکزگرایی حرکت می‌کند. آنچه در برنامه هفتم توسعه در خصوص شهرداری‌ها ذکر شده صرفاً مرتبط با وظیفه اجرایی آنها و بحث واگذاری وظایف است و در مورد جایگاه شهرداری و شوراها اقدامی صورت نپذیرفته است. در حالی که یکی از چالش‌های جدی نظام اجرایی کشور، تمرکز امور محلی در ساختار دولتی است که به‌رغم چهار قانون برنامه گذشته و برخی از مواد قوانین جاری کشور، متأسفانه این مهم محقق نشده است.

حدود ۳۴ ماده که ۲۰ ماده به‌طور مستقیم و ۱۴ ماده به‌طور غیرمستقیم در لایحه برنامه هفتم توسعه مرتبط با امور شهرداری‌ها و بحث مدیریت شهری می‌باشد. این مفاد شامل مواردی همچون ماده (۵) با موضوع عدم واگذاری اموال و دارایی‌های دولت به نهادهای عمومی، ماده (۱۷) بند «الف» و «ب» با موضوع واریز جرائم کمیسیون‌های شبه قضایی به خزانه دولت و ممنوعیت ایجاد درآمد اختصاصی جدید، ماده (۱۸) بند «ب» با موضوع مجاز بودن دولت و اعطای هرگونه کمک به بخش غیردولتی مشروط بر اینکه در راستای مأموریت‌ها و وظایف دولت یا الزام قانون و متناسب با قیمت تمام شده باشد، ماده (۲۰) بند «الف» و «ح» با موضوع

جدول ۳. تحلیل واژگان مرتبط با حوزه مدیریت شهری

ردیف	ارتباط مواد	شماره مواد
۱	ارتباط مستقیم مخاطب شهرداری یا مدیریت شهری	ماده (۵) بند «الف»، بند «ب» و بند «پ»، ماده (۱۳) بند «پ» جزء «۱» و «۲» و بند «ت»، ماده (۱۷) بند «الف» و بند «ب»، ماده (۱۸) بند «الف»، بند «ب»، بند «پ»، بند «ت»، ماده (۱۹) بند «الف» و بند «پ»، ماده (۲۰) بند «الف»، ماده (۲۱)، ماده (۲۲) بند «الف» و بند «ب»، ماده (۲۷) بند «ج»، ماده (۳۸) بند «ج»، ماده (۴۰) بند «ب»، ماده (۴۱)، ماده (۴۸) بند «خ» و بند «د»، ماده (۵۰) بند «ب»، بند «پ» و تبصره «۱» و «۳» آن و بند «ت»، ماده (۵۱)، ماده (۵۳) بند «ت»، بند «ج» و بند «ث»، ماده (۵۵) بند «ب» و بند «پ»، ماده (۶۵) بند «پ»، ماده (۱۰۵) بند «الف» جزء «۳» و بند «ب»، ماده (۱۰۹)
۲	مواد دارای ارتباط غیرمستقیم	ماده (۲۷) بند «پ»، ماده (۳۶) بند «الف»، ماده (۳۹) بند «ب»، ماده (۴۶) بند «الف»، ماده (۵۲) تبصره «ماده (۵۳) بند «الف»، ماده (۶۳) بند «الف»، ماده (۷۰) بند «ج» جزء «۳» تبصره «۱»، ماده (۷۵) بند «ج»، ماده (۸۳) بند «ث»، بند «ج»، بند «خ» و بند «د»، ماده (۸۵) بند «پ»، بند «ج»، بند «ح»، بند «خ»، بند «د»، ماده (۱۰۲) بند «ج»، ماده (۱۰۳) بند «ح»، ماده (۱۰۵) بند «الف» جزء «۶»، جزء «۸»، ماده (۱۱۶) بند «الف» و بند «ت».

۶. بررسی تفصیلی اهم مواد، تبصره و بندها در موضوعات مرتبط با مدیریت شهری

جدول ۴. بررسی تفصیلی اهم مواد مرتبط با مدیریت شهری

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۱۷)	الف) تمامی وجوهی که به موجب قوانین به عنوان جزای نقدی یا جریمه نقدی بابت جرائم و تخلفات توسط مراجع قضایی، شبه قضایی، انتظامی و اداری و شرکت های دولتی اخذ و به خزانه داری کل کشور واریز می شود، به عنوان درآمد عمومی دولت تلقی می گردند و دستگاه های وصول کننده این درآمدها حق استفاده مستقیم از آن درآمدها را به عنوان درآمد اختصاصی یا درآمد-هزینه ندارند. دولت مکلف است نیازمندی اعتباری دستگاه های مذکور را متناسب با ارقام و اعتبارات موجود و در حدود درآمدهای وصولی دولت در قوانین بودجه سنواتی از محل اعتبارات عمومی کشور پیش بینی نماید.	در این بند مراجع شبه قضایی شهرداری ها به واسطه ماهیت عمومی باید به نحوی تعیین تکلیف شود. اگر ذیل این ماده گنجانده می شوند به نحو مقتضی به شهرداری ها تخصیص یابد. در عین حالی که ساز و کار گردش خزانه سبب شفافیت و نظارت بودجه ای و تا حدی از تعارض منافع جنبه درآمدی جرائم و تخلفات شهری می گاهد.	
ماده (۲۷)	پ) از ابتدای اولین دوره مالیاتی، موضوع ماده (۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰)، در سال دوم، نرخ موضوع ماده (۷) قانون مذکور، به عنوان مالیات سهم دولت هر سال یک واحد درصد تا سقف برنامه سیزده درصد (۱۳٪) اضافه می شود. هم زمان با افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، هر سال یک واحد درصد (۱٪) نرخ مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی کاهش می یابد.	انتظار می رود متناظر با ساختار قانون مالیات بر ارزش افزوده تناسب بین سهم دولت و شهرداری ها برقرار گردد.	
ماده (۴۰)	ب) تأمین آبیاری فضای سبز با استفاده از آب شرب در کلیه اماکن عمومی و دولتی ممنوع است. شهرداری ها و سایر متولیان اماکن عمومی و دولتی مکلفند نسبت به احداث شبکه های مستقل آبیاری فضای سبز و جداسازی آن از آب شرب و استفاده از پساب و سایر آب های غیر متعارف اقدام نمایند. اولویت استفاده از پساب شهرها، آبیاری فضای سبز و باغات شهری و پیشگیری از فرورنشست شهرهاست. سال اول برنامه کلان شهرهای با بارش متوسط کمتر از ۲۰۰ میلی متر تا پوشش ۵۰ درصد تا انتهای برنامه. سال دوم برنامه سایر مراکز استان ها با بارش متوسط کمتر از ۲۰۰ میلی متر تا پوشش ۳۰ درصد تا انتهای برنامه. سال سوم برنامه شهرهای بیش از ۱۰۰ هزار نفر تا پوشش ۲۰ درصد در انتهای برنامه.	توان اجرایی شهرداری ها در شهرهای کوچک و متوسط نیز باید در نظر گرفته شود. یا به نحوی ماده اصلاح شود که این شهرها تکلیف کمتری در این بخش داشته باشند. می توان از ظرفیت برنامه برای تعیین زمان بندی برای گسترش پوشش: الف) شبکه آبرسانی دویل (شرب و خام) در مناطق پرتراکم و پر مصرف شهری و توسعه های شهری جدید ب) جداسازی ورود و یا تجمع آب های سطحی با فاضلاب استفاده کرد. از سویی منابع جایگزین بایستی توسط وزارت نیرو مشخص و تعیین گردد و نمی توان تنها در این زمینه برای دستگاه ها ممنوعیت قائل شد.	



شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۴۸)	د) به منظور نظارت بر رعایت حریم‌های ساخت و ساز و بررسی میزان تخلفات ساخت و ساز و نقض حریم‌ها در اراضی با کاربری صنعتی، فسخ و خلع ید از اراضی و قراردادهای غیر فعال، تعیین جریمه ساخت و سازهای غیر مجاز و رسیدگی و تعیین تکلیف وضعیت واحدهای تولیدی را کد، در هر استان کارگروه میبانت از اراضی با کاربری صنعتی متشکل از نماینده سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، نماینده استاندار و نماینده رئیس کل دادگستری استان (قاضی) تشکیل می‌شود. احکام این کارگروه‌ها قابل اعتراض در محاکم قضایی نخواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	بهموجب قانون، مسئول اجرای طرح‌های توسعه شهری و نظارت بر هرگونه ساخت و ساز در محدوده و حریم شهرها شهرداری‌هاست. بنابراین ضروری است در ترکیب فوق شهرداری نیز اضافه شود.	در حریم شهرها نماینده شهردار به عنوان عضو مطلع به اعضا کارگروه اضافه گردد.
ماده (۵۳)	الف) وزارت راه و شهرسازی موظف است تا پایان سال اول برنامه، نسبت به تکمیل رقوم‌سازی اطلاعات تمامی طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها در سامانه طرح‌های جامع و تفصیلی و همچنین الکترونیکی نمودن فرایند اخذ مجوزهای مربوط به شورای عالی معماری و شهرسازی ایران و کمیسیون‌های استانی ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، اقدام نماید. از زمان راه‌اندازی این سامانه، کلیه مصوبات شورا و کمیسیون‌های فوق‌الذکر به صورت برخط و آنی در سامانه مزبور بارگذاری و اعلام عمومی می‌شود و صرفاً پس از بارگذاری در سامانه مذکور قابل اجراست. نحوه اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی از طریق این سامانه به صورت دوره‌ای رصد و پایش می‌شود و گزارش عملکرد آن با اولویت کلان‌شهرها به صورت عمومی منتشر می‌گردد.	با توجه به اینکه دبیرخانه کمیسیون ماده (۵) در شهر تهران در شهرداری مستقر است باید در قالب تبصره‌ای شهرداری تهران نیز موظف به این امر شود.	این جمله اضافه شود: وزارت راه و شهرسازی و نیز شهرداری تهران موظف است
ماده (۵۳)	ت) سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و مراجع صادرکننده گواهی پایان کار ساختمانی مکلفند در صورتی که صدور گواهی پایان کار برای ساختمانی، بنا بر حکم کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها یا سایر مراجع ذیصلاح صرفاً منوط به پرداخت جریمه یا بدهی باشد، برای هر یک از واحدهای آن ساختمان که جریمه قسمت‌های اختصاصی تعیین شده توسط کمیسیون‌های موضوع مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها و سهم واحد ساختمانی از جریمه قسمت‌های مشترک (به نسبت مساحت اختصاصی) تعیین شده توسط کمیسیون‌های مذکور را پرداخت کرده باشند، گواهی پایان کار ساختمانی آن واحد، صورت مجلس تفکیک آپارتمان‌ها (اعیانی) و سند تفکیکی مالکیت را صادر نمایند.	ماهیت غیربرنامه و جزئی دارد. با توجه به محتوای تخلفات ساختمانی باید حذف گردد تا از شکل‌گیری مشکلات جدید در این حوزه جلوگیری شود.	حذف

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی	
ماده (۵۳)	چ) شهرداری‌های مراکز استان‌ها مکلفند با استفاده از حداقل پنجاه درصد از منابع عوارض موضوع ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده و تلفیق منابع فوق با سایر منابع حسب مورد اعم از منابع مالی، تسهیلات قابل تأمین و زمین‌های در اختیار وزارت راه و شهرسازی با عقد تفاهم‌نامه با شرکت بازآفرینی شهری نسبت به بازآفرینی محلات هدف با اولویت بافت میانی و حاشیه‌ای در جهت حصول به حداقل سرانه‌های طرح تفصیلی شهر اقدام نمایند.	تکلیف اختصاص ۵۰٪ منابع عوارض شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده به طرح‌های بازآفرینی شهری در شرایطی که بسیاری از شهرداری‌های کشور دارای کسری بودجه بوده و نیز احیای بافت‌های فرسوده از تکالیف قانونی وزارت راه و شهرسازی است؛ بسیاری از شهرداری‌ها را با چالش مواجه می‌نماید، مگر اینکه برخی شهرداری‌هایی که دارای درآمد بوده تنها شامل این بند شوند.	حذف	
ماده (۵۵)	پ) وزارت کشور موظف است با همکاری وزارت راه و شهرسازی، ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ برنامه، اقدامات قانونی لازم را برای ساماندهی و اصلاح ترکیب اعضای کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها انجام دهد.	موضوع اصلی در این حوزه اضافه شدن نماینده وزارت راه و شهرسازی به ترکیب اعضای کمیسیون ماده (۱۰۰) است که پیشنهاد منطقی است ولی منطبق و ماهیت برنامه‌ای ندارد و هم‌اکنون اصلاح قانون ماده (۱۰۰) در نوبت بررسی صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرار دارد.	حذف	
ماده (۶۵)	پ) دستگاه‌های اجرایی مکلفند با اعلام وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مجوز استفاده از ابنیه و زیرساخت‌های خود از قبیل تیرهای انتقال، مسیرهای ارتباطی زمینی و زیرزمینی، مجرا (داکت) ها و فضاهای مناسب شامل فضاهای دولتی، عمومی، تفریحی و... جهت نصب تجهیزات ارتباطی را وفق تعرفه‌های مصوب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در اختیار کارور (اپراتور) های مخابراتی قرار دهند.	ضروری است وزارت کشور نیز طی ابلاغیه‌ای، شهرداری‌های کشور را مکلف به همکاری در جهت توسعه زیرساخت‌های شبکه اطلاعات نماید و نیز در خصوص اراضی شهری این امر به پیشنهاد کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و تصویب شورای اسلامی آن شهر باشد. هماهنگی با مدیریت شهری نیز مورد نیاز است.	پیشنهاد می‌شود جمله اصلاح شود: تعرفه‌های پیشنهادی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و مصوب شورای اسلامی شهر	
ماده (۱۰۹)	مراجع غیر قضایی که نتیجه تصمیمات، آراء و دستورالعمل‌شان مطابق قوانین یا باید به ذی‌نفع ابلاغ شوند، از قبیل شعب سازمان تعزیرات حکومتی، هیئت حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی، هیئت تشخیص و هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون‌های موضوع مواد (۹۹) و (۱۰۰)، کمیسیون‌های موضوع بند «۲۰» ماده (۵۵) و ماده (۷۷) قانون شهرداری‌ها و کمیسیون ماده (۱۲) قانون زمین شهری موظفند از ابتدای سال دوم برنامه، ابلاغ‌های خود را در صورتی که شخص ذی‌نفع در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه دارای حساب کاربری باشند، از طریق سامانه مذکور ارسال نمایند. در صورتی که شخص در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه دارای حساب کاربری نباشد، ابلاغیه باید به طرق سابق به ذی‌نفع ارسال شود. ابلاغ قانونی مراجع موضوع این ماده مستلزم ابلاغ از طریق ذکر شده در این حکم است.	باتوجه به این امر که بر اساس قانون شهرداری، علاوه بر کمیسیون‌های مواد (۹۹) و (۱۰۰)، کمیسیون‌های موضوع بند «۲۰» ماده (۵۵) و ماده (۷۷) قانون شهرداری نیز مبادرت به صدور رای می‌نمایند، بنابراین پیشنهاد می‌شود موارد مذکور به ماده (۱۰۹) اضافه شود.	مراجع غیر قضایی که نتیجه تصمیمات، آراء و دستورالعمل‌شان مطابق قوانین یا باید به ذی‌نفع ابلاغ شوند، از قبیل شعب سازمان تعزیرات حکومتی، هیئت حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی، هیئت تشخیص و هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون‌های موضوع مواد (۹۹) و (۱۰۰)، کمیسیون‌های موضوع بند «۲۰» ماده (۵۵) و ماده (۷۷) قانون شهرداری‌ها و کمیسیون ماده (۱۲) قانون زمین شهری موظفند از ابتدای سال دوم برنامه، ابلاغ‌های خود را در صورتی که شخص ذی‌نفع در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه دارای حساب کاربری باشند، از طریق سامانه مذکور ارسال نمایند. در صورتی که شخص در سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه دارای حساب کاربری نباشد، ابلاغیه باید به طرق سابق به ذی‌نفع ارسال شود. ابلاغ قانونی مراجع موضوع این ماده مستلزم ابلاغ از طریق ذکر شده در این حکم است.	



۷. جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد های الحاقی در موضوعات مرتبط با مدیریت شهری

ماده (۷۷) و عدم امکان چاره‌اندیشی درباره اختلافات و تعارض های شهروندان و شهرداری (قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن)، بلا تکلیفی فعالیت سازمان‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت مردمی (قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن)، عدم امکان احقاق حقوق ملکی املاک و مستغلات (قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن) اشاره کرد.

از سویی در راستای شکل‌دهی به مدیریت یکپارچه شهری موارد ذیل پیشنهاد می‌شود:

ماده الحاقی (۱) - وزارت کشور مکلف است با همکاری وزارت راه و شهرسازی در سال نخست اجرای برنامه، آیین‌نامه اجرایی تعیین مصادیق امور تصدی‌گری قابل واگذاری به شهرداری‌ها را تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند و تا پایان برنامه‌ترتیبی اتخاذ نماید تا در تمامی شهرهای بالای ۱۰۰ هزار جمعیت براساس زمان‌بندی سال‌های برنامه زیر اجرایی گردد:

در بین مؤسسات عمومی غیردولتی، شهرداری‌ها تنها دستگاه اجرایی هستند که بودجه سالیانه آنها مستقل از بودجه عمومی کشور و براساس (درآمد هزینه) تأمین و امور مالی معاملاتی آنها نیز براساس مقررات قانون آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها انجام می‌شود. نظر به اینکه به موجب ماده (۱)، احکام لایحه برنامه به کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی تسری دارد؛ بنابراین با توجه به اینکه در بسیاری از مواد لایحه برنامه از جمله مواد (۵)، ۱۳، ۱۷، ۲۰ و ۲۲ (... به صورت عام اشاره به دستگاه‌های اجرایی دارد و تسری آنها به شهرداری، نظام مالی و اجرایی شهرداری‌ها را با چالش و مشکلات جدی مواجه می‌نماید. از جمله این چالش‌ها باید به بروز تشکیک در تشخیص و وصول درآمد (ملاک عمل قانون‌نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن)، وقفه در تحصیل عوارض و اخذ بهای خدمات (ملاک عمل قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب ۱۴۰۱)، اخلال و بلا تکلیفی در مدیریت متمرکز منابع مالی، تخصیص اعتبارات براساس نوع مصارف و بلا تکلیفی خزانه شهرداری (ملاک عمل قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶)، از حیز انتفاع ساقط شدن کمیسیون

شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر جمعیت			سایر مراکز استان‌ها			سایر کلان‌شهرها			تهران، مشهد و اصفهان			طبقه‌بندی شهرها
۵	۴	۳	۵	۴	۲	۵	۴	۲	۴	۳	۲	زمان اجرا در سال‌های برنامه
		*			*			*			*	امور شهرسازی و عمرانی
		*			*			*			*	امور حمل‌ونقل و ترافیک
		*			*			*			*	امور خدمات و تجهیزات شهری
	*			*			*			*		امور زیربنایی
	*			*			*			*		امور فرهنگی و اجتماعی
*				*			*			*		امور آموزشی و فناوری
*			*			*				*		امور محیط زیست و منابع طبیعی
*			*			*			*			امور اقتصادی و تولیدی
*			*			*			*			امور بهداشت و سلامت

دستگاه‌های صدور مجوز، نسبت به شناسایی و حذف ارائه اسناد فیزیکی، حذف مراحل تکراری و غیر ضرور، حذف اظهار نظرهای سلیقه‌ای ممیز محور، الزام به پاسخ‌گویی صریح و تعیین زمان و هزینه هر یک از گردش‌های کاری در فرایند صدور مجوزهای احداث و عرضه مسکن اقدام نماید.

ماده الحاقی (۳) - وزارت کشور مکلف است توسعه فضای سبز و کمربند سبز را با اولویت کلان‌شهرهای با آلودگی بالا و افزایش پلکانی سرانه فضای سبز را از طریق سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها برنامه‌ریزی و با همکاری شهرداری‌ها پیاده‌سازی نماید.

سال اول برنامه: اهواز، تهران، کرج، اراک و اصفهان؛
سال دوم برنامه: مشهد، کرمان، زابل، خرمشهر، آبادان، مهران، دهلران و قصر شیرین؛

سال سوم برنامه: سایر مراکز استان‌ها؛
و تا پایان برنامه تمامی شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر جمعیت.

ماده الحاقی (۴) - وزارت کشور مکلف است در سال نخست اجرای برنامه با همکاری وزارت راه و شهرسازی، لایحه «توسعه و عمران شهری» را با در نظر گرفتن ضرورت ساماندهی و اصلاح رویه‌ها و فرایندهای کمیته‌ها، شوراهای کمیسیون‌های تخصصی (از جمله کمیسیون ماده (۱۰۰)، کمیسیون ماده (۹۹)، کمیسیون ماده (۱۲)، کمیسیون ماده (۷)، کمیسیون ماده (۵)، کمیسیون ماده (۸)، کمیسیون بند «۲۰» ماده (۵۵)، کمیته نما، شورای معماری مناطق و ...) تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

ماده الحاقی (۵) - مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌های کشور، سازمان‌ها و مؤسسات وابسته (به جز شهرداری تهران)، با رویکرد ساماندهی نیروی انسانی و اصلاح نظام جبران خدمت و سایر موارد مرتبط با فرایند مدیریت منابع انسانی در شهرداری‌ها، به‌موجب آیین‌نامه‌های خواهد بود که در سال نخست برنامه توسط وزارت کشور تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده الحاقی (۲) - وزارت کشور مکلف است تا پایان سال نخست اجرای برنامه، با همکاری وزارت راه و شهرسازی، سازمان نظام مهندسی ساختمان و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به‌منظور هماهنگی، مدیریت یکپارچه و جلوگیری از انجام اقدام‌های موازی در روند صدور و تمدید پروانه‌های ساختمانی (احداث بنا، تخریب و نوسازی، توسعه بنا و سایر موارد)، گواهی‌های ساختمان (عدم خلاف، پایان کار و سایر موارد)، شناسنامه فنی - ملکی ساختمان، صورت‌مجلس تفکیکی و اسناد مالکیت، نسبت به «ایجاد پنجره واحد صدور مجوزهای احداث و عرضه ساختمان و مسکن» در راستای تبدیل فرایندهای آن به‌صورت هوشمند، برخط و شفاف اقدام نماید.

تبصره «۱» - شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، بخش‌داری‌ها، سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و سایر مراجع صدور پروانه‌های ساختمانی و گواهی‌های ساختمان مکلف هستند تا پایان برنامه تمامی مراحل صدور مجوزهای ساخت، عرضه و بهره‌برداری مسکن و ساختمان را تنها در قالب پنجره واحد انجام دهند و حداکثر زمان دریافت مجوزها را به ۶۰ روز کاهش دهند.

تبصره «۲» - دستگاه‌های فرعی صدور و نظارت بر هر نوع اجازه الکترونیکی و غیرالکترونیکی در برگیرنده مجوز، پروانه، گواهی، نشان، پاسخ به استعلام، موافقت، تأییدیه یا مصوبه در امر ساخت و عرضه مسکن شامل وزارت نیرو و شرکت‌های توزیع نیروی برق نواحی بزرگ و استان‌ها و شرکت‌های آب و فاضلاب نواحی بزرگ و استان‌ها، وزارت نفت (شرکت‌های گاز استان‌ها)، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان ملی استاندارد ایران، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، شورای عالی کارشناسان رسمی دادگستری و کانون سردفتران و دفتریاران، مکلف هستند نسبت به ارائه خدمات از طریق اتصال مستمر در سامانه‌ای که بدین منظور ایجاد خواهد شد، اقدام و همکاری لازم را به عمل آورند.

تبصره «۳» - وزارت کشور مکلف است در راستای افزایش ارائه خدمات به‌صورت غیر حضوری و با حداقل زمان و هزینه ممکن با همکاری سایر



منابع و مأخذ

۱. شماره مسلسل ۱۵۵۸۳ مورخ ۱۳۹۶/۹/۸.
۲. شماره مسلسل ۱۵۶۰۰ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۰.
۳. شماره مسلسل ۱۴۸۸۰ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۹.
۴. شماره مسلسل ۱۸۴۴۳ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۷.
۵. کامروا، سیدمحمدعلی و سیدمصطفی جلیلی (۱۳۹۱)؛ «گام‌هایی برای دستیابی به مدیریت شهری جامع در ایران»؛ فصلنامه مطالعات شهر ایرانی اسلامی، شماره پیاپی ۸، ص ۱۹.
۶. کاظمیان، غلامرضا و دیگران (۱۳۹۸)؛ «الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در نظام مدیریتی ایران»؛ فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۱۱، شماره ۲.
۷. سعیدنیا، احمد و حسین ایمانی جاجرمی (۱۳۹۳)؛ «چالش‌های مدیریت یکپارچه و غلبه برنامه‌ریزی شهری بر مدیریت شهری»؛ فصلنامه نقد کتاب علوم اجتماعی، شماره پیاپی ۲.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۷۸-۱۳۷۴»، تهران.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۹۴-۱۳۹۰»، تهران.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۸۸-۱۳۸۴»، تهران.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۴۰۰-۱۳۹۶»، تهران.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir