

## گزارش

«**چالش قانون» سیاست‌های کلی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام (۶۶) را معرفی، نقد و بررسی می‌کند**

## ناکارآمدی مدیریت شهری و روستایی بر طبق سیاست های کلی بخش شهرسازی!؟



محتوای چشم انداز به ادبیات برنامه ریزی کلان کشور از طریق سیاست های کلی است و با وضع موجود نقش آفرینی سیاست های کلی، عملیاتی شدن چشم انداز برابر زمان تعیین شده، دور از انتظار است.

- آشفنگی اولویت بندی در بین مواد سیاست های کلی معمولا مواد سیاست های کلی از نظر محتوا دارای اولویت بندی اند که بر اساس آن در بدنه آن در قالب سلسله مراتبی قرار می گیرند. وجود آشفنگی در تدوین و تصویب سیاست های کلی، نظام اولویت های موجود بین بندهای مختلف را مختل می کند و مجریان سیاست های کلی در قیوای سسه گانه نمی توانند از حداکثر توانمندی خود در راستای اجرای سیاست های کلی استفاده بهینه کنند. گو اینکه در مجموعه سیاست های کلی اولویت بندی خاصی نیز اعلام نشده است و بنظر نمی رسد که تدوین مواد ابتدایی نسبت به مواد انتهایی دارای اهمیت بیشتری اند که باید مورد توجه قرار گیرد.

- محدود بودن زمان کاربرد سیاست های کلی در بازه زمانی خاص اجرای دایمی سیاست های کلی وابسته به تصمیم گیری های قاطعی است که اگر مبتنی بر داده های نادرست یا با احتمال خطا همراه باشد می تواند آثار و نتایج ناگواری در جامعه بر جای بگذارد. قید زمانی در سیاست های کلی موجب می شود تا بررسی های تکمیلی در زمان اجرای آن انجام شود و در صورت تایید یا عدم تایید قانون برای دایمی شدن آن تصمیم گیری مناسب انجام شود و از این طریق آثار ناگوار تداوم نیابند. تاثیر زمان و مقتضیات آن بر اندیشه تدوین کنندگان و تصویب کنندگان سیاست های کلی قطعی است و با تغییر آن ضروری است که سیاست های کلی نیز هماهنگ با آن تغییر کند.

- توجه به کارآمدی سیاست های کلی قبل از تصویب دایمی آنها
قوانین آزمایشی برای تبدیل شدن به قوانین دایمی نیازمند اثبات کارآمدی خود در بازه زمانی و مکانی مورد نظر قانونگذاران هستند. اصولا قوانین کارآمد بصورت قوانین دایمی مصوب و اجرا می شوند و دوران آزمایشی زمانی برای اثبات همین ادعاست. البته قانونگذاران در تشخیص کارآمدی قوانین، دارای مشکلات متعددی هستند اما با وجود این مشکلات، آزمایشی بودن سیاست های کلی در فهم بهتر و تصمیم گیری بهتر قوانین دایمی کمک شایانی می کند. متأسفانه در تشخیص کارآمدی سیاست های کلی اعم از دائمی و آزمایشی، مشکلاتی در قانونگذاری کشور وجود دارد که معمولا ناشی از عدم دسترسی به داده ها و یافته ها و شواهد میدانی ناشی از اجرای سیاست های کلی است.

- عدم رعایت ارزش رتبه ای مطالب مندرج در

### اجرای دایمی سیاست های کلی وابسته به تصمیم گیری های قاطعی است که اگر مبتنی بر داده های نادرست یا با احتمال خطا همراه باشد می تواند آثار و نتایج ناگواری در جامعه بر جای بگذارد.

قوانین آزمایشی برای تبدیل شدن به قوانین دایمی نیازمند اثبات کارآمدی خود در بازه زمانی و مکانی مورد نظر قانونگذاران هستند. اصولا قوانین کارآمد بصورت قوانین دایمی مصوب و اجرا می شوند و دوران آزمایشی زمانی برای اثبات همین ادعاست. البته قانونگذاران در تشخیص کارآمدی قوانین، دارای مشکلات متعددی هستند اما با وجود این مشکلات، آزمایشی بودن سیاست های کلی در فهم بهتر و تصمیم گیری بهتر قوانین دایمی کمک شایانی می کند. متأسفانه در تشخیص کارآمدی سیاست های کلی اعم از دائمی و آزمایشی، مشکلاتی در قانونگذاری کشور وجود دارد که معمولا ناشی از عدم دسترسی به داده ها و یافته ها و شواهد میدانی ناشی از اجرای سیاست های کلی است.

- ترتب سازی سلسله مراتب و لایه های سیاست های کلی

اصولا بخش های گوناگون هر قانون یا متن قانونی دارای ارزش محتوایی یکسانی نیست. برخی از موضوعات بر بعضی دیگر دارای ارجحیت هستند. در واقع مطالب مندرج در یک قانون از نظر میزان تاثیرگذاری بر اجرای صحیح قانون دارای وزن های متفاوتی هستند. برای نظم بخشی بین مطالب دارای ارزش یکسان در یک بسته یا قسمت خاص، کل مطلب قانون بصورت رتبه ای عنوان گذاری و از یکدیگر جدا می شوند. ارزش گذاری واحد به محتوای دارای عنوان واحد به وزن دهی متناسب در کل محتوای مندرج در یک قانون می انجامد که در نوع خود با قانون بدون ارزش گذاری رتبه ای محتوا کاملا متفاوت است. البته در این روش مطالب مهم تر بر مطالب کم اهمیت تر دارای تقدم اند.

- ترتب سازی سلسله مراتب و لایه های سیاست های کلی
موضوعات مرتبط با یک پدیده که بناسند در قالب سیاست های کلی صورت بندی شود بصورت لایه های سلسله مراتبی در سرنوشت پدیده دخالت دارند. به منظور مرتب سازی لایه های محتوایی مرتبط با یک پدیده سیاست های کلی، جداسازی لایه ها و عنوان بندی آنها در جمع مواد کاری مطلوب است که می تواند مطالب مرتبط با یک لایه را کنار هم قرار داده تا مخاطبان در درک و اجرای سیاست های کلی به راحتی عمل نمایند. عنوان بندی مطالب در سیاست های کلی موجب می شود که مطالب و لایه های کم اهمیت حذف و لایه های مهم نیز بصورت مرتب سده‌ای‌شوند.

- وارد شدن آسیب جدی به ثبات و نظم نظام حقوقی
قدرت قانونگذاری در جامعه در صورت وجود مراکز قانونگذاری متعدد، به بردارهای کوچکتر تقسیم می شود و نهایتا در جزئی ترین مولفه های قانونی از یادها می روند. وجود مراجع گوناگون تقنینی با مقرره گذاری غیرقابل کنترل و نظارت شده، قطعاً به بی ثباتی و بی نظمی در نظام حقوقی جامعه منجر می شود که ناشی از فقدان اهداف بلندمدت و میان مدت متناسب برای آن است. با خلاء وجود اهداف کارآمد نمی توان به ثبات قانون و نظم بخشی به نظام حقوقی امید داشت. سیاست های کلی ناکارآمد می تواند به عنوان اسناد تفهیم کننده سیاست های کلی و نظم نظام حقوقی کشور را با مشکل مواجه سازد.

مانند شورای نگهبان وجود ندارد که همچون مصوبات مجلس شورای اسلامی، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت را بر اساس شرع و قانون اساسی بسنجد و مغایرت های آن را مشخص سازد. از این رو این اشکال و همیشه وجود دارد که تامین کننده وجه شرعی و تناسب دهنده با قانون اساسی در مصوبات مجمع چیست؟ شاید یکی از دلایل منتقدان سیاست های کلی نظام نیز اشاره به همین موضوع است. دناهماهنگی سیاست های کلی با شرع و قانون اساسی، جایگاه اجتماعی هر سه را با مخاطره مواجه ساخته است.

- غلبه نگاه بخشی در مصوبات مجمع

یکی از ضعف های کاملا قابل ملاحظه در سیاست های کلی بخش شهرسازی، محدود کردن آنها به روابط بخشی است در حالی که حیات سیاست ها آن هم از نوع کلی آن، وابسته به نگاه بین بخشی و فرابخشی آن است. جزیره انگاری کارکردهای اجتماعی می تواند سیاست های کلی نظام را در موضوعات خاص تاحد سیاست‌گذاری اجرایی در سطح یا اداره و سازمان با نزول شان نظری و عملی مواجه کند. به نظر می رسد که تدوین کنندگان و تصویب کنندگان سیاست های کلی برای یک وزارتخانه یا یک سازمان سیاست گذاری کرده اند و نه برای پدیده ای اجتماعی و فراگیر و دل سایر پدیده های جامعه در بازه زمانی چشم اندازی بیست ساله.

- عدم پاسخگویی دستگاه های مجری به مجمع
بررسی عملکرد قوای سه گانه نشان می دهد که گروه مخاطبان و ذینفعان سیاست های کلی نظام تاکنون پاسخگویی مناسبی به مجمع تشخیص مصلحت نظام نداشته اند. بخشی از این کم کاری یا بی کاری در عملکرد نادرست قوای سه گانه پیرامون سیاست های کلی نظام است و بخش دیگر آن به عملکرد مجمع و نقش آفرینی ارگانیک سیاست های کلی در کشور است. هر دو بخش از عدم پاسخگویی ها دارای اهمیت اند و باید برای برطرف شدن آنها تدابیر جدی اندیشیده شود. ذات سیاست گذاری با آگاهی های جامعه ارتباط دارد و تحقق آن بدون پرسشگری و پاسخگویی امکان ندارد.

- ضعف کار تخصصی و مبنایی در مجمع
بررسی حیات اجتماعی سیاست های کلی نظام در طول سه دهه گذشته بیانگر این موضوع است که علیرغم فعالیت مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام تا چند سال پیش در مجمع، کار تخصصی و مبنایی پیرامون سیاست های کلی نظام انجام نشده است. برخلاف روش جاری مجمع در تدوین و تصویب سیاست های کلی، با ملاحظه علایم ناکارآمدی به هر دلیل می بایست روند تصویب این سیاست ها با ضمانت اجرای کارآمدی تغییر کند. تداوم روش ناکارآمد

به ناکارآمدی روندهای فرادست و فرودست سیاست های کلی منجر می شود و بصورت چرخه معیوب بر سایر حوزه های جامعه نیز سرایت می کند. استفاده از توان علمی دانشگاه ها و مراکز پژوهشی تخصصی در این زمینه می تواند به کلی مشکلات موجود در این زمینه پاسخ مناسب بدهد.

- عدم انتشار مذاکرات مجمع بصورت مستقیم از رسانه های گروهی

یکی از موضوعات مهم در امر اطلاع رسانی عمومی قوانین و مقررات کشور، ناکنای بودن انتشار قوانین از طریق روزنامه رسمی کشور است. بسیار مهم است مشروح مذاکرات کمیسیون اصلی و فرعی و محن مجمع تشخیص از طریق رسانه های گروهی بطور مستقیم منتشر گردد. انتشار مستقیم مراحل تدوین و تصویب سیاست های کلی علاوه بر شفاف سازی بر ارتقای سطح آگاهی های عمومی تاثیر بسزایی دارد و می تواند بر جامعه پذیری قانون در کشور موثر باشد و زمینه های گفتمان اجتماعی سیاست های کلی نظام را فراهم کند. سیاست های کلی در جامعه با هاله ای از ابهام و غیرشفافیت همراه است که با اطلاع رسانی عمومی می توان آن را از بین برد.

- نامشخص بودن دامنه اعتبار زمانی مصوبات مجمع

سیاست های کلی نظام دارای قید زمانی برای دامنه اثرگذاری فرودست و تاثیرپذیری فرادست خود نیست. گذر زمان و تغییرات زودگذر جامعه موجب می شود که امر سیاست گذاری، بیش از پیش دشوار شود. تغییر و تحولات جامعه در سه دهه گذشته به گونه ای برق آسا بوده است که نمی توان و نباید با سیاست های کلی مربوط به سه دهه گذشته کارسازی شود. ذات سیاست های کلی یعنی سیالیت سیاست در گذر از تحولات اجتماعی وابسته است. با امر ثابت محدود به عقلایت محدود بشر نمی توان به تحلیل و برنامه ریزی نیازهای پیچیده و روزآمد جامعه ای سیال پرداخت.

- ناتوانی سیاست های کلی در تحقق چشم انداز بیست ساله

چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران از طریق سیاست های کلی به برنامه های توسعه پنج ساله تبدیل می شود. ناکامی مجموعه سیاست های کلی در برآوردن اهداف از پیش تعیین شده قانون اساسی بطور طبیعی ناتوانی آنها را در عدم تحقق اهداف چشم انداز بیست ساله در ذهن تداعی می کند. البته نظر اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز موبد عدم موفقیت سیاست های کلی نظام در تحقق افق چشم انداز است. راه ورود

اشاره:
سیاست های کلی نظام در زمینه‌ها و موضوعات گوناگون از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و تصویب و جهت اجرا به قوای سه گانه ابلاغ شده است. بررسی های میدانی موید این واقعیت است که سیاست های کلی از سوی قوای سه گانه آنطور که باید و شاید مورد توجه قرار نگرفته است. بسیار بجاست که نخبگان و اندیشمندان با عمل به رسالت تاریخی، نقطه نظرات خود را پیرامون سیاست های کلی و نقش و کارآمدی آن در جامعه بیان کنند. بررسی میدانی در شهر و شهرسازی کشور موید این حقیقت است که در راستای تحقق سیاست های کلی بخش شهرسازی کاستی های فراوانی وجود دارد. تقریبا در تمامی بندهای سیاست های کلی در بخش شهرسازی مشکلات متعددی وجود داشته و دارد. این دست مشکلات ریز و درشت در بسیاری از موارد زندگی مردم را با مشکلات جدی مواجه ساخته است. نمی توان به مجموعه ای از گزاره های زیبا که عنوان سیاست های کلی را همراه خود دارند امید داشت که حلال مشکلات زندگی مردم باشد چرا که پیاده سازی سیاست های کلی خود از مشکلات بسیار جدی در رنج است که تا حل و فصل شدن آنها هیچ سیاستی قادر به پیاده سازی شدن نیست. این نوشتار به معرفی، نقد و بررسی سیاست های کلی بخش شهرسازی می پردازد که هم اکنون از نظر خوانندگان می گذرد:

#### دکتر محمدرضا ناری ابیانه

#### معرفی سیاست های کلی نظام در بخش شهرسازی

۱- مکان-یابی توسعه شهرها در چارچوب طرح آمایش سرزمینی و بر اساس استعدادهای اقتصادی و با رعایت معیارهای زیست محیطی و مراقبت از منابع آب و خاک کشاورزی، و ایمنی در مقابل سوانح طبیعی و امکان استفاده از زیرساخت-ها و شبکه شهری.

۲- تعیین ابعاد کالبدی شهرها در گسترش افقی و عمودی با تاکید بر هویت ایرانی- اسلامی و با رعایت ملاحظات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، امنیتی، حقوق همسایگی و امکانات زیربنایی و الزامات زیست محیطی و اقلیمی.

۳- هماهنگ سازی مقررات و ایجاد هماهنگی در نظام مدیریت تهیه، تصویب و اجرای طرح های توسعه و عمران شهری و روستایی.

۴- تامین منابع پایدار برای توسعه و عمران و مدیریت شهری و روستایی با تاکید بر نظام درآمد- هزینه‌ای و در چارچوب طرح های مصوب.

۵- حفظ هویت تاریخی در توسعه موزون شهر و روستا با احیاء بافت های تاریخی و بهسازی یا نوسازی دیگر بافت های قدیمی.

۶- جلوگیری از گسترش حاشیه نشینی در شهرها و ساماندهی بافت-های حاشیه ای و نامناسب موجود.

۷- تقویت و کارآمد کردن نظام مهندسی.

۸- ایمن سازی و مقاوم سازی محیط شهری و روستایی.

۹- رعایت هویت تاریخی و معنوی شهرها در توسعه و بهسازی محیط شهری بویژه شهرهایی از قبیل قم و مشهد.

۱۰- سطح-بندی شهرهای کشور و جلوگیری از افزایش و گسترش بی رویه کلان شهرها.

۱۱- رعایت نیاز و آسایش جانبازان و معلولان در طراحی فضای شهری و امکان عمومی.

توجه: «چالش قانون» برای انعکاس پاسخ های مجمع تشخیص مصلحت نظام یا اعضای آن، اعلام آمادگی می نماید. ضمنا از ارائه نقد و پیشنهادهات مشفقتانه عموم اندیشمندان و نخبگان پیشاپیش سپاسگزار است.

#### نقد و بررسی سیاست های کلی

- خلط سیاست های کلی با اجرا و برنامه های اجرایی
معنای سیاست کلی در ادبیات برنامه ریزی جهان و ایران دارای مفهوم خاصی است. سیاست های کلی راهبردهای عمده و کلانی است که از بین مسیرهای متعدد قابل دستیابی انتخاب می

شوند تا بتوان در بلند مدت به کمک آنها چشم انداز و اهداف مرتبط با آن را محقق ساخت (مبنای نظری و مستندات قانون توسعه، جلد دوم،

صفحه ۸۶۷ و نظام برنامه ریزی برنامه پنجم توسعه،

۱۳۸۷). سیاست های کلی مجموعه ای از جهت گیری ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان ها و اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص می باشند (گزارش کارگروه مشترک برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۷). در مواردی از سیاست های کلی بخش شهرسازی، موضوع سیاست های کلی برنامه های اجرایی و اقدامات عملی خلط شده است. کارایی برنامه های اجرایی در ادبیات برنامه ریزی اجتماعی با سیاست هسای کلی دارای تفاوت های اساسی است.

- خلط سیاست های کلی با اهداف

هدف عبارت است از غایت خواسته های جامعه اعم از اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که منبث از نظام ارزش های حاکم بر جامعه است و برنامه ها برای

دستیابی به آنها تدوین می شود. هدف مکن است کمی یا کیفی باشد ولی دارای این ویژگی است که در پایان زمان برنامه می توان درجه نسبی تحقق آن را تعیین کرد (مبنای نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، جلد دوم، صفحه ۸۶۷ و فرهنگ توصیفی واژگان برنامه ریزی و توسعه، صفحه ۳۰۳). در مواردی از سیاست های کلی بخش شهرسازی با اهداف خلط شده است. کارایی اهداف در ادبیات برنامه ریزی اجتماعی با سیاست های کلی دارای تفاوت های اساسی است. تشخیص سیاست های کلی از اهداف کار دشواری است و مطالعه دقیق و تجربه کار با واژگان کلان در برنامه های اجتماعی می تواند راهگشا باشد.

- ناهماهنگی سیاست های کلی با اسناد فرادست کشور

از آنجا که ارتباط سیاست های کلی با اسناد فرادست کشور بصورت ارگانیکست برقرار نیست، وجود ناهماهنگی در برنامه ریزی و اجرا بین سیاست های کلی بخش شهرسازی و اسناد فرادست کشور کاملا قابل پیش بینی است. این دست ناهماهنگی ها در برنامه ریزی و اجرا، مجریان و برنامه ریزان رده های پایین تر را در کار با این سیاست ها مردد می سازد و زمینه را برای سوء استفاده های احتمالی مهیا می کند. از این رو دست آنها برای هر گونه اقدام دلخواه باز است تا به نحو مورد نظر خود و احیاناً منافع شخصی و گروهی خود از آن بهره برداری کنند.

- وجود سیاست های کلی بدون تکلیف در اسناد فرادست

در موارد متعدد سیاست های کلی بصورت خودمختار در نقش اسناد فرادست ظاهر شده اند و تکالیف دیگری بدون پایه و اساس فرادستی برای مجریان قانون ایجاد کرده است. این امر ضمن ایجاد خلل در سلسله مراتب قانون در کشور، مجریان قانون را در اجرای سیاست های ناهماهنگ و نامهمگون دچار تردید می کند. با وجود این دست ناهماهنگی ها نمی توان به حصول آفرینی قوانین امیدوار بود و باید منتظر آثار و عواقب سوء بروز اختلالات ناشی از ناهماهنگی های شکلی و ماهیتی سیاست ها بود. از این روست که برخی معتقدند که اسناد فرادست در کشور مورد بی اعتنایی و بی مهری قرار گرفته اند و ظاهرا بنا نیست بطور کامل اجرایی شوند.

- تفاوت سیاست های کلی با علاقمندی های شخصی یا منافع حزبی و گروهی