

جغرافیای فساد در حوزه شهرسازی

دکتر رضا عارف^۱

چکیده

«جغرافیای فساد در حوزه شهرسازی»، به حدود و ثغور فرایند شهرسازی و مواضع فساد در این گستره می‌پردازد، از این رهگذر، در گام نخست با تمایز میان دو استعمال مختلف عبارت «شهرسازی» تعریفی از «شهرسازی» را ارائه می‌کند و در گام‌های بعدی ابتدا مسائل مهم در قلمرو شهرسازی را احصا می‌نماید آنگاه به تناسب هر مسئله، مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد در آن مسئله را برمی‌شمارد. داده‌های اولیه این مقاله از خلال مصاحبه علمی، اسناد مکتوب کتابخانه‌ای و گزارش‌های اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور گردآوری شده است. نویسنده از پس پرداختن به هریک از گلوگاه‌های فساد در شهرسازی، در راستای عملیاتی و کاربردی‌سازی دستاوردهای مقاله کلیدی‌ترین پرسش‌های ناظر به هر گلوگاه را طرح می‌کند و در مجموع با طرح بیش از بیست پرسش و پاسخ به آن‌ها، ماحصل مباحث نظری مربوط به گلوگاه‌ها را از نظریه صرف بودن خارج می‌کند و تا حدی چگونگی پیاده‌سازی آن‌ها را روشن می‌سازد.

واژگان کلیدی: شهرسازی، حقوق شهروندی، نظارت، گلوگاه فساد، تراکم‌فروشی، تباری

تفاوت شهرسازی با مهندسی شهری^۱ در این است که شهرسازی به طراحی نمای کلی شهر می‌پردازد و وارد جزئیات نمی‌شود حال آنکه مهندسی شهری به جزئیات می‌پردازد و مثلاً یک خیابان را با ویژگی‌های مشخص و جزئی ترسیم می‌کند (پایگاه اطلاع‌رسانی ویکیپدیا، ۲۰۱۹). عمده فعالیت‌های مهندسی شهری شامل موارد زیر است: تعیین، طراحی، ساخت و نگهداری خیابان‌ها، پیاده‌روها، شبکه‌های آب‌رسانی، فاضلاب‌ها، روشنایی خیابان‌ها، مدیریت و دفع زباله‌های جامد شهری، انبارهای ذخیره‌سازی مواد فله‌ای^۲ گوناگونی که برای نگهداری و تعمیرات عمومی، پارک‌های عمومی و زیرساخت دوچرخه‌سواری^۳ به کار می‌رود، شبکه‌های توزیع محلی خدمات الکتریکی و ارتباطی، بهینه‌سازی شبکه‌های جمع‌آوری زباله و شبکه‌های خدمات اتوبوس‌رانی (پایگاه اطلاع‌رسانی ویکیپدیا، ۲۰۱۹).

با توجه به آنچه بیان شد حدود و ثغور «شهرسازی» در معنای نخست آن مشخص می‌شود پس از این نوبت به بررسی معنای دوم «شهرسازی» می‌رسد.

شهرسازی به مثابه یک رشته علمی

پیش از پرداختن به معنای دوم «شهرسازی» باید توجه داشت که فرایند شهرسازی که در بخش پیشین ذکر آن گذشت متضمن اموری به شرح زیر است: تهیه طرح‌ها و نقشه‌های شهری و منطقه‌ای، ارزیابی و تأیید نقشه‌های ساخت و ساز، برنامه‌ریزی و طراحی شهرها و شهرک‌های جدید مسکونی، تجاری و صنعتی، اجرای پروژه‌های ساختمانی و شهرسازی، ساخت محوطه‌ها، تفکیک اراضی، نظارت بر اجرای پروژه‌های ساختمانی و شهرسازی، بررسی نتایج و اثرات انواع پروژه‌های عمرانی روی مسائل شهری و شهرنشینی و اتخاذ تدابیری برای کاهش اثرات سوء زندگی شهری، برنامه‌ریزی و مدیریت سیستم حمل و نقل شهری و تلاش به منظور توسعه آن، طراحی اولیه یا مجدد خیابان‌ها و معابر با هدف افزایش ایمنی و راحتی همه افراد جامعه و کاهش ترافیک و ازدحام، مکان‌یابی عناصر و کاربری‌های گوناگون شهری (پایگاه اطلاع‌رسانی باشگاه خبرنگاران جوان، ۲۰۱۹) و مانند آن.

تمام امور فوق که در فرایند شهرسازی مندرج است نشان از آن دارد که شهرسازی به مثابه یک رشته علمی مستلزم اطلاع و آگاهی در زمینه‌های متنوع زیر است: برنامه‌ریزی شهری (که غالباً بر کاربری اراضی متمرکز است و چگونگی اختصاص فضا و پهنه شهر به فعالیت‌های صنعتی، تجاری و مسکونی را بررسی می‌کند)، برنامه‌ریزی حمل و نقل، برنامه‌ریزی منطقه‌ای یا اقتصادی و اجتماعی (که برای اقشار مختلف یا برای اقوام مختلفی که در مکان‌های مختلف یک شهر زندگی می‌کنند، برنامه‌ریزی می‌کند)، برنامه‌ریزی شبکه‌های زیرساختی مثل آب، برق، گاز و تلفن، برنامه‌ریزی محیط‌زیست (که مخاطرات

1 - Municipal Engineering

۲ - نمک، شن و مانند آن

3 - Cycling Infrastructure

زیست محیطی مثل زلزله و سیل و راه‌های رویارویی با آن و تأثیرات سوء انسان بر محیط‌زیست را مورد مطالعه قرار می‌دهد، طراحی شهری (که انسان را با تمام خصوصیات جسمی، روحی و معنویش لحاظ می‌کند و با توجه به مناسبات انسان با محیط فیزیکی پیرامون خود، به طراحی سه‌بعدی شهر می‌پردازد)؛ (پایگاه اطلاع‌رسانی بیتوته، ۲۰۱۹) بنابراین «شهرسازی» به‌مثابه یک رشته علمی، دانشی میان‌رشته‌ای از زیرمجموعه‌های مهندسی است که از دانش‌های طراحی شهری، برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مدیریت شهری تغذیه می‌کند و روشمندی شهرسازی به‌مثابه فرایند را تضمین می‌کند. به‌بیان‌دیگر، علم شهرسازی، دانشی است که روش و چگونگی پیشبرد فرایندهای شهرسازانه را به عهده دارد و در تعریف «شهرسازی» به‌مثابه یک فرایند با قید «روشمند» به آن اشاره شد. در این علم با نحوه تهیه طرح‌های توسعه شهری، منطقه‌ای و ناحیه‌ای موردنیاز کشور، نسبت میان برنامه‌های مختلف شهرسازی، نظارت و مراقبت بر توسعه پایدار شهری، منطقه‌ای و ناحیه‌ای براساس سیاست‌ها و طرح‌های مصوب، چگونگی بهبود محیط شهری، روش‌های برتر تصمیم‌گیری محیط شهری، روش‌های اجرای استراتژی محیطی و مدیریت شهری، روش‌های مؤثر برای به‌کارگیری منابع موجود در راستای مدیریت شهری پایدار، نظم‌دهی ظاهری (شکلی) و عملکردی به سکونتگاه‌های انسانی و امثال این مسائل سروکار داریم (پایگاه اطلاع‌رسانی ویکیدیا، ۲۰۱۹).

در تعریف بالا سه نکته در مورد «شهرسازی» به‌مثابه رشته علمی ذکر شده است:

۱. اینکه معنای دوم «شهرسازی» به‌منزله روش‌شناسی برای معنای نخست «شهرسازی» است؛
۲. اینکه دانشی میان‌رشته‌ای است و از چند دانش دیگر (که ذکرشان گذشت) تغذیه می‌کند؛
۳. اینکه با چه مسائل و اموری سروکار دارد.

روشن شدن وجه تمایز و تفاوت میان فرایند شهرسازی با دانش شهرسازی، نخستین مقدمات درک یکی از مواضع فساد در این حوزه را فراهم می‌کند؛ از این موضع می‌توان به «شکاف میان فرایند و فعالیت‌های شهرسازانه از دانش شهرسازی» یاد کرد؛ به‌عبارت‌دیگر شکاف میان نظر و عمل در حوزه شهرسازی که به‌زودی به بررسی این موضع از فساد پرداخته خواهد شد.

مسائل و گلوگاه‌های فساد در حوزه شهرسازی

مقاله پیش‌رو، به فساد در قلمرو معنای نخست شهرسازی می‌پردازد؛ یعنی شهرسازی به‌مثابه یک فرایند. درک فسادهای این حوزه علاوه‌بر تشخیص یا تعیین حدود چیستی شهرسازی، که با ارائه تعریف میسر می‌شود و ذکرش گذشت، مسبوق به پیش‌نیازهای دیگری نیز هست که از آن جمله، شناسایی مسائل و موضوعات مطرح در این حوزه است؛ به‌دیگرسخن، پیش از آنکه بتوان مفاسد حوزه شهرسازی را گردآوری و فهرست کرد، لازم است نخست مجموعه مسائل و موضوعات حوزه شهرسازی معلوم شود تا پس از آن فسادهای شایع در هر مورد شناسایی گردد.

پیش از این در بحث از چستی شهرسازی بنا بر ضرورت، به مسائل و موضوعات شهرسازی اشاره‌ای شد و فهرستی از آن‌ها ارائه گردید. اقتضای بررسی‌های علمی و روشمند آن است که این مسائل و موضوعات به گونه‌ای قاعده‌مند، با هدف سهولت در مراجعه و بهره‌گیری‌های علمی، در گروه‌هایی دسته‌بندی شوند؛ از این رو این سؤال طرح می‌شود که آیا مجموع مسائل و موضوعات حوزه شهرسازی قابلیت دسته‌بندی‌های قاعده‌مند را دارند؟ اگر پاسخ مثبت است این دسته‌بندی به چه صورت است؟ طبعاً صاحب‌نظران پاسخ‌های مختلفی به پرسش بالا می‌دهد؛ برخی مسائل مهم شهرسازی در ایران امروز را به شرح زیر می‌دانند:

۱. معنا؛
 ۲. ارتباط متقابل انسان و محیط؛
 ۳. نظریه پردازی؛
 ۴. فرایند تولید و بازتولید دانش؛
 ۵. نظام مدیریت شهری (براتی، ناصر، ۱۳۸۵: ص ۲۶-۵).
- برخی دیگر معتقدند مسائلی را که حوزه شهرسازی به آن مبتلا است می‌توان از رویکرد موضوعی دسته‌بندی کرد و در این دسته‌بندی، مسائل این حوزه را عبارت می‌دانند از:
- ۱) مسائل مربوط به فرایند مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی حوزه شهرسازی؛
 - ۲) مسائل مربوط به فرایند طراحی و ارائه طرح‌های توسعه شهری؛
 - ۳) مسائل مربوط به فرایند تصویب طرح‌های توسعه شهری؛
 - ۴) مسائل مربوط به فرایند اجرای طرح‌های توسعه شهری؛
 - ۵) مسائل مربوط به فرایند ساخت‌وسازها و نظام مهندسی که بر مبنای طرح‌های توسعه شهری صورت می‌گیرد؛
 - ۶) مسائل مربوط به فرایند نظارت (عارف، رضا، ۱۳۹۸).
- نویسنده بنا بر مقتضیات این مقاله و با نظر به مباحث آتی که درباره فساد مد نظر دارد، مهم‌ترین اقسام مسائل و موضوعات حوزه شهرسازی را که این حوزه با آن مواجه و ناگزیر به اتخاذ موضع در قبال آن‌ها است، به حصر استقرایی^۱ به شرح زیر می‌داند:
۱. تعدد دستگاه‌های فعال در این حوزه و کیفیت هماهنگی میان آن‌ها؛
 ۲. مقررات و فرایند وضع و تأمین ضمانت اجرایی آن‌ها؛
 ۳. سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری‌ها (پاگ، سدریک، ۱۳۸۳: ص ۱۳)؛
 ۴. مطالعات علمی و فنی برنامه‌ها، طرح‌ها و فرایند این مطالعات؛

۱ - مراد از حصر استقرایی، آن است که جست‌وجوی نویسنده تا کنون این اقسام را شناسایی کرده‌است اما از نظر عقلی محال نیست که در آینده مورد یا موارد دیگری نیز یافت شود.

۵. کیفیت و چگونگی اجرا؛

۶. شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر؛

۷. کم و کیف حقوق شهروندی و مشارکت مردمی.

اکنون با توجه به مجموع مسائل مذکور در حوزه شهرسازی می‌توان به بررسی گلوگاه‌های فساد در این حوزه پرداخت. درباره گلوگاه‌های فساد نیز اختلاف نظرهایی مانند اختلاف نظرهای یادشده درباره مسائل این حوزه، به چشم می‌خورد. برخی بر این باورند که گلوگاه فساد در حوزه شهرسازی جایی است که امکان تبانی میان اشخاص ذی‌نفع وجود دارد (عارف، رضا، ۱۳۹۸) و برخی فهرست گلوگاه‌های فساد در حوزه شهرسازی را عبارت می‌دانند از:

(۱) امکان تبانی؛

(۲) اختیارات بی‌حد و حصر برخی مراجع شهرسازی مثلاً اختیارات کمیسیون‌های بررسی و تصویب طرح‌ها؛ از جمله مواضع فسادخیز در این مورد آن است که این کمیسیون‌ها می‌توانند همان طرحی را که خود تصویب کرده‌اند تغییر دهند؛

(۳) ساختارهای نادرستی که اجازه بسیاری از مفاسد از جمله زمین‌خواری را می‌دهد؛ مثلاً تغییر کاربری زمین بدون پرداخت عوارض ناشی از ارزش‌افزوده؛ روشن است که بنا بر قانون حفظ اراضی، باغات و زراعات، کسی که تغییر کاربری می‌دهد باید ۸۰ درصد نرخ روز زمین را به خزانه کل کشور واریز نماید. اگر این بند قانونی رعایت می‌شد تغییر کاربری برای کسی به صرفه نبود و لذا گسترش نمی‌یافت؛

(۴) مجوزهای خاص: که توسط برخی شوراهای بدون پشتوانه قانونی، مثل شورای معماری شهرداری یا کمیسیون ماده ۱۰۰ به برخی افراد داده می‌شود؛ این شوراها ابتدا با کارکرد مشورتی تشکیل شدند و به تدریج کارکرد تصمیم‌گیرانه یافتند؛

(۵) عدم نظارت صحیح بر اجرای طرح‌ها.

نویسنده برخلاف دیدگاه بالا، گلوگاه فساد را چنین تعریف می‌کند:

گلوگاه فساد، مدخل، ورودی و جایگاهی است که از آنجا مفاسدی چند، وارد دستگاه اداری می‌شود؛ به این معنا که اگر این مدخل، ورودی یا همان گلوگاه، کنترل یا مسدود شود در نتیجه وقوع آن مفاسد نیز کنترل یا قطع می‌گردد؛ از این رو میان گلوگاه فساد با مفاسد وارده از آن، نوعی رابطه سببیت برقرار است.

با این توضیح، مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد و موضعی را که باب ورود مفاسد مختلف به حوزه شهرسازی است، به شرح زیر می‌توان نام برد.

(۱) فقدان متولی مشخص، عملکرد جزیره‌ای و ناهماهنگ

علاوه بر وزارت مسکن و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شهرداری، وزارت

کشور و بنیاد مسکن نیز دستگاه‌هایی هستند که در حوزه شهرسازی فعالیت می‌کنند بنابراین از جمله مسائل و موضوعاتی که تمام این دستگاه‌ها با آن مواجه‌اند و باید درباره آن موضع‌گیری کنند، چگونگی هماهنگی با سایر دستگاه‌های فعال در این حوزه و پرهیز از آناشسیسم ناآگاهانه مدیریتی یا به یک معنا پرهیز از نوعی هرج‌ومرج‌گرایی ناخواسته است تا به این وسیله زمینه‌های همکاری و پرهیز از موازی‌کاری یا پرهیز از اقداماتی که در تعارض با اقدامات سایر دستگاه‌ها است محقق شود (عارف، رضا، ۱۳۹۸)؛ از این رو در حوزه شهرسازی از جمله پرسش‌های اساسی این است که فرایند ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف فعال در این عرصه چیست و هماهنگ‌کننده کدام است؟ توجه به این مسئله و پاسخ به پرسش یادشده در بحث مبارزه با فسادهای شایع در شهرسازی اهمیت چشمگیری دارد.

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (وابسته به وزارت مسکن)، بنا بر قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۵۱: ماده (۱)، به‌عنوان متولی و راهبر در حوزه شهرسازی تعیین شده است. این شورا، که متشکل از وزرای اصلی و مهم در حوزه شهرسازی است، وظیفه راهبری و ایجاد هماهنگی میان وزارت مسکن و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شهرداری، وزارت کشور و بنیاد مسکن را به عهده دارد اما مشاهدات عینی دال بر این است که خود وزرا در شورا حضور نمی‌یابند و این شورا تاکنون نتوانسته این راهبری را چنان‌که باید انجام دهد و مصوبات آن نیز ضمانت اجرایی ندارد.

شهرداری، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور و بنیاد مسکن هر یک به‌طور مجزا، مستقل و جزیره‌ای در چارچوب شرح وظایف خود در امور شهرسازی فعالیت می‌کنند. مثلاً در زمینه بافت‌های فرسوده شرکتی که زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی است^۱ به مطالعه، ارائه و اجرای طرح در این زمینه می‌پردازد؛ به موازات این شرکت، شهرداری تهران نیز سازمانی^۲ دارد که اساساً وزارت مسکن و شهرسازی را قبول ندارد (عارف، رضا، ۱۳۹۸).

فقدان متولی مشخص و تعدد فعالان و فعالیت‌های جزیره‌ای و در یک کلام نوعی آناشسیسم ناآگاهانه مدیریتی در حوزه شهرسازی به گونه‌های مختلفی می‌تواند به فساد منجر شود:

۱-۱. اینکه نامشخص بودن متولی به بی‌متولی بودن بیانجامد؛ از این رو در انجام یا ترک فعل، رعایت یا عدم رعایت قوانین مقررات، ضرر زدن به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عموم یا گروهی از مردم، دستگاه خاصی متولی نیست و به تبع آن دستگاه خاصی پاسخگو نیز نخواهد بود. چه بسا خواننده این مقاله، شرایطی را تجربه کرده باشد که در آن هیچ دستگاهی مسئولیت رفع یک مشکل یا حل یک مسئله را به عهده نمی‌گیرد بلکه هر یک مسئولیت را بر عهده دیگری و در حیطه

۱- شرکت بازآفرینی شهری

۲- سازمان نوسازی شهر تهران

وظایف او می‌داند. در شرایطی که متولیان امور مشخص نباشند و تقسیم کار به درستی صورت نگرفته باشد، به دلیل اینکه برخی از مسئولیت‌ها متولی مشخصی ندارد، امکان سوءاستفاده از موقعیت، امکانات، اطلاعات، انحراف منابع، تخریب، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی، میسر است.

۲-۱. اینکه نامشخص بودن متولی، به تعدد متولیان بیانجامد؛ این خاستگاه مصداق به کارگیری دو یا چند آشپز صاحب‌نظر برای غذای واحد است. موازی کاری‌ها از درون این خاستگاه زاده می‌شود. تداخل وظایف از جمله تبعات عهده‌گیری یک وظیفه واحد توسط چند دستگاه است و این نیز موجب می‌شود که هیچ‌یک در این خصوص پاسخگو نباشند؛ افزون اینکه گاه هر یک از دستگاه‌ها انجام امور محوله را تا زمان پیش‌قدم شدن دیگری به تأخیر می‌اندازد. این خاستگاه فسادزا؛ یعنی عهده‌گیری وظیفه واحد توسط چند دستگاه، اختیاراتی را به آن‌ها می‌دهد؛ ولی به میزان این اختیارات، امکان مطالبه پاسخ ممکن نیست؛ از این رو، مفاسدی؛ چون سوءاستفاده از موقعیت و امکانات و ایجاد نارضایتی در ارباب‌رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر بی‌دلیل در انجام امور (قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۳۷۲، بند ۳: ماده ۸)، در این خاستگاه محتمل‌تر است.

۳-۱. اینکه نامشخص بودن متولی، به تعدد وظایف گوناگون برای یک دستگاه واحد بیانجامد؛ بر عهده‌گیری چندوظیفه‌ای که ماهیتاً مختلف هستند توسط یک دستگاه فعال در عرصه شهرسازی، دست‌کم، دو مفسده به وجود می‌آورد نخست اینکه ممکن است آن دستگاه از عهده انجام تمام آن‌ها بر نیاید و دوم اینکه به تمرکز اختیارات نزد یک دستگاه منجر شود؛ اولی زمینه‌ساز ضرر و زیان به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عموم یا گروهی از مردم (همان، بند الف: ماده ۸)، ایجاد نارضایتی در ارباب‌رجوع (همان، بند ۳: ماده ۸)، ایراد خسارات به اموال دولتی (همان، بند ۱۰: ماده ۸)، کم‌کاری در انجام وظایف محوله (همان، بند ۱۴: ماده ۸)، است و دومی اسباب سوءاستفاده از موقعیت، سوءاستفاده از امکانات و سوءاستفاده از اطلاعات را مهیا می‌کند (قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، ۱۳۹۰، بند الف: ماده ۱). نمی‌توان انکار کرد که رشوه دادن و رشوه گرفتن، با انگیزه‌هایی چون نقض قوانین و مقررات، دور زدن قوانین و مقررات، کوتاه کردن فرایند اداری و پرهیز از طولانی شدن آن، سوءاستفاده از اختیارات متمرکز و انگیزه‌هایی مشابه این، صورت می‌گیرد و عهده‌گیری وظایف و مسئولیت‌های ماهیتاً متنوع توسط یک دستگاه این انگیزه‌ها را دامن می‌زند؛ افزون‌بر این هنگامی که آن دستگاه به دلیل کثرت و تنوع مسئولیت‌ها و وظایف از عهده انجام شایسته آن‌ها بر نیاید، ضرر و زیان به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عموم یا گروهی از مردم دور از ذهن نیست.

۴-۱. اینکه نامشخص بودن متولی، به بی‌مسئولیتی برخی دستگاه‌ها بیانجامد؛ می‌توان شرایطی و اوضاعی را تصور کرد که در آن، به گونه‌ای تقسیم کار صورت گرفته که وظیفه‌ای بر زمین نمانده باشد، اما دستگاهی باشد که از یک سو فعال در عرصه شهرسازی به‌شمار آید و بودجه دریافت کند و از سوی دیگر وظیفه خاص و معینی نداشته باشد، این وضع می‌تواند دستگاه مربوطه را به نقض قوانین و مقررات،

ضرر و زیان به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیتِ عموم یا گروهی از مردم و مداخله در وظایف سایر دستگاه‌ها سوق دهد.

۵-۱. اینکه فقدان متولی مشخص به نامتخصص‌سالاری بیانجامد؛ بحث عدم شایسته‌سالاری، یکی از خاستگاه‌های فساد اداری است. عدم شایسته‌سالاری یعنی دستگاه‌های عرصه شهرسازی عهده‌دار کارهایی شوند که تخصص علمی و فنی لازم برای انجام آن را ندارند. قرارگرفتن دستگاه‌ها در جایگاه‌هایی که با سوابق و توانایی‌های علمی و فنی آن‌ها سنخیت، همخوانی و تناسب ندارد، سرچشمه مفاسد اداری بسیاری است که در نبود متولی مشخصی که عهده‌دار ایجاد هماهنگی و تقسیم کار میان دستگاه‌ها باشد، محتمل است.

مجموع حالات فوق، که مصادیق و شواهد روشن و فراوانی نیز دارند، تبعات و نتایج نخستین گلوگاه فساد در حوزه شهرسازی است که از آن با عنوان «فقدان متولی مشخص، عملکرد جزیره‌ای و ناهماهنگ» یا به تعبیری دیگر آنارشیسم ناآگاهانه مدیریتی یاد شد. مصداق و گواه صحت این سخن گزارش سازمان بازرسی کل کشور درخصوص عدم تفکیک صحیح وظایف و فقدان تعامل لازم بین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (وابسته به وزارت کشور) در مورد اجرای طرح‌های هادی روستایی است (اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۷). طبیعی است که تعیین متولی مشخص و اتخاذ تدابیری که راهبری آن متولی را تثبیت و اجرای راهبردهای آن را ضمانت نماید به‌منزله بستن گلوگاه و مداخل مفاسدی است که در بالا ذکرشان گذشت. پس به‌منظور بستن یا دست کم کنترل این گلوگاه باید به این پرسش‌ها پاسخ داده شود:

۱. کدام دستگاه متولی و ضامن تقسیم کار و هماهنگی میان دستگاه‌های فعال و متعدد در عرصه شهرسازی است؟

۲. با اتخاذ چه تدابیری می‌توان راهبری آن دستگاه متولی را تثبیت و اجرای حداکثری راهبردهایش را تا حد ممکن تضمین کرد؟

۲) فرایندهای نادرست وضع و تصویب مقررات

مسئله دیگری که در عرصه شهرسازی بسیار مهم است مقررات^۱ و فرایند وضع و تأمین ضمانت اجرایی آن‌ها است؛ به این معنا که چستی آنچه دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی به‌عنوان مقررات به کار می‌گیرند و فرایندی که از طریق آن این مقررات را وضع می‌کنند و روشی که با آن اجرای مقررات موضوعه را تضمین می‌کنند مسئله‌ای نیست که بتوان نادیده گرفت. هر دستگاه فعال در عرصه شهرسازی باید تکلیف خود را در قبال مقرراتی که به کار می‌بندد و فرایندی که با آن مقررات یادشده را وضع و تصویب می‌کند و در نهایت روش‌شناسی تضمین اجرای مقررات موضوعه روشن کند. بحث از

۱ - از آنجا که قوانین توسط مجلس وضع می‌شود و دستگاه‌های فعال در حوزه شهرسازی در وضع یا اصلاح قوانین نقش بی‌واسطه ندارند بحث از قوانین را طرح نمی‌کنیم.

اهداف، اغراض و فلسفه وضع مقررات که از جمله مسائل و مباحث مهم در وضع مقررات است و توجه به آن‌ها تا حد زیادی سلامت مقررات را در پی خواهد داشت، ضمن بحث از فرایند وضع مقررات طرح می‌شود و روشن می‌شود که چگونه برخی اغراض و چرایی‌ها، در وضع مقررات زمینه‌ساز فساد یا حتی خود عامل ایجاد فساد است.

صرف نظر از قوانین که بنا بر فرض وضع آن از حیطة اختیارات دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی خارج است در مورد مقررات باید توجه داشت که هم ماهیت مقررات موضوعه و هم فرایندی که این مقررات محصول آن است، در صورتی که متضمن فساد باشند، گلوگاه به‌شمار می‌آیند. معنای این سخن آن است که در این صورت آن مقررات و آن فرایند، خود منشأ، مدخل و باب ورود بسیاری از مفاسد دیگر خواهد بود؛ پس اگر کنترل یا مسدود شود، مفاسدی که از پی آن می‌آید نیز کنترل یا مسدود خواهد شد. برخی بر این باورند که در حال حاضر، قوانین موجود، همه عرصه‌های شهرسازی را پوشش نمی‌دهد؛ آنجا هم که قانون شمول و فراگیری دارد، از کفایت لازم برخوردار نیست (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۹۳).

«فرایند وضع»، «فرایند تصویب» و «چگونگی تدارک ضمانت اجرایی» مقررات، بیش از «ماهیت مقررات» اهمیت دارند؛ چرا که دو قسم نخست تقدم علی بر «ماهیت مقررات» دارند و قسم اخیر^۱ نیز ضامن کارکرد و اثربخشی آن است. به‌منظور پرهیز از فساد در طراحی و تعریف فرایند وضع و تصویب مقررات باید توجه داشت که وضع‌کنندگان مقررات، خود مجریان، ناظران و ذی‌نفعان آن نباشند. باز شدن پای منافع به فرایند وضع مقررات، فساد مقررات موضوعه را تا حد زیادی تضمین می‌کند. اینکه یک شورای فعال در عرصه شهرسازی خود هم واضع مقررات است، هم مجری آن و هم خود می‌تواند متناسب با منافع خود با متخلفان و ناقضین قوانین به «توافق» (همان: ص ۲۳) برسد، علناً موجه‌نمایی فساد ناموجه است (عارف، رضا، ۱۳۹۸).

در فرایند وضع و تصویب مقررات باید به هدف، چرایی و فلسفه وضع مقررات نیز توجه شود. انحراف مقررات از اهداف و فلسفه وضع آن‌ها، خود فساد آشکار است؛ مثلاً اگر هدف، چرایی و فلسفه وضع مقررات ایجاد نظم در کارها یا تحقق عدالت در جامعه و امثال این امور باشد اما وضع‌کنندگان مقررات هدف از وضع مقررات را کسب درآمد برای دستگاه مربوطه و استقلال مالی آن از دولت تعریف کنند، آنگاه انحراف از اهداف و فلسفه مقررات رخ داده است که فساد بزرگ و زمینه‌ساز مفاسد بسیار دیگری است. انحراف به سمت درآمدزایی از راه فروش مقررات، ضمانت اجرایی قوانین و مقررات را نیز به خطر می‌اندازد، به طوری که ناقضین قوانین و مقررات در نهایت به تخلفات اداری معرفی می‌شوند، و به بهانه اینکه مثلاً برای جبران کمی بودجه دستگاه مربوطه مجبور به این کار شدند یا به بهانه‌هایی از این دست، جریمه می‌دهند (یعنی بخشی از درآمد دستگاه ناظر را تأمین

می‌کنند) و از این راه آن هزینه‌هایی را که بایسته است، متحمل نمی‌شوند. عدم اجرای ضوابط در تغییر کاربری اراضی توسط کمیسیون‌های ماده ۵ و شورای عالی شهرسازی و معماری (اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۷) از یک سو و بی‌توجهی به ظرفیت شهر و شهرفروشی، طی سال‌های متمادی، در چهار زمینه «تراکم فروشی»، «توافق»^۱ (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۱۰)، «ناتوانی در برخورد با تخلفات» و «ماشین فروشی» - همسو با منافع فروشندگان خودرو و در تقابل با ساماندهی حمل‌ونقل عمومی (همان: ص ۲۰-۲۱) - از سوی دیگر، جملگی تبعات و پیامدهای فرایندهای نادرست و فاسد در وضع مقررات، تصویب مقررات، ضمانت اجرای آن‌ها، انحراف از چرایی وضع مقررات و عدم تفکیک میان وضع‌کنندگان، مجریان، ناظران و ذی‌نفعان از مقررات است.

آنچه از خلال قوانین، مقررات و فرایندهای فاسد یا نادرست وضع، تصویب و اجرای آن‌ها، زاده شد این بود که از اواخر دهه شصت شهرداری تهران، تراکم‌فروشی را به بهانه اجرای سیاست خودکفایی سازمان‌ها، قطع کمک‌های دولت به شهرداری تهران، و تصمیم دولت به نوسازی تهران آغاز کرد. این کار با نام نوسازی همه‌جانبه نهاد شهرداری و نوسازی، توسعه و عمران پایتخت مبنای تأمین درآمد شهرداری تهران قرار گرفت و خود منشأ و سرچشمه مفاسد بسیاری گردید که به نظر برخی صاحب‌نظران این درآمدزایی ناشی از فروش قوانین و مقررات، مهم‌ترین و مخرب‌ترین حادثه‌ای بود که بعد از انقلاب نه‌فقط در حوزه مدیریت شهری بلکه در برخی عرصه‌های مدیریت کلان کشور نیز اتفاق افتاده است (همان: ص ۱۲-۱۱). ماحصل این تراکم‌فروشی فقدان شبکه مناسبی از خیابان‌ها، بزرگراه‌ها، ترافیک سنگین، زشتی، کثیفی، و ده‌ها نقص کوچک و بزرگ دیگر در شهر تهران بود. (همان: ص ۲۲) اینکه جمعیت تهران به دلیل رواج و تداوم همین تراکم‌فروشی به‌طور مداوم در حال افزایش است آسیب کمی نیست (همان: ص ۲۵). جامعه‌شناسان بر این باورند که هرگاه جمعیت به گونه‌ای ناهمگون افزایش یابد و زیرساخت‌ها نامتوازن باشد، انواع آسیب‌های اجتماعی پدیدار خواهد شد (محسنی، رضاعلی، ۱۳۸۸: ص ۳۱). استمرار اجرای این قوانین و مقررات فاسد یا نادرست و به‌کارگیری فرایندهای فاسدتر از آن طی سال‌ها، نه‌تنها شهرداری، بلکه اقتصاد کشور را نیز آلوده کرده است. اعتراض دولت و مسئولان وقت بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، در خلال سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۱ به توقف موقت تراکم‌فروشی، آن‌هم فقط در نواحی شمالی تهران، نشان داد

۱ - توافق اصطلاحی است که از سال‌های ۶۹-۱۳۶۸ رواج یافت و مراد از آن جایگزین کردن ضوابط و طرح‌های مصوب شهری با توافق بین شهرداری و مالکان است. توافق علاوه بر میزان «تراکم ساختمانی»، شامل «تغییر کاربری» هم می‌شود. توافق بر سر «تغییر کاربری» به معنای این است که مالکانی که زمین آن‌ها طبق طرح‌های شهری به خدمات عمومی اختصاص یافته است می‌توانند با واگذاری بخشی از ملک خود به شهرداری برای تأمین خدمات شهری (۶۰ تا ۷۰ درصد) باقی مانده را به ساخت بنای مسکونی، تجاری یا اداری اختصاص دهند. همچنین با پرداخت مبلغی، مالکان بعضی از ساختمان‌های مسکونی می‌توانند پارکینگ و طبقه همکف خود را به نمایشگاه اتومبیل یا پیتزا فروشی و ... و یا طبقات بالاتر ساختمان را به دفاتر کار و مطب پزشکان و ... تبدیل کنند.

که نه فقط شهرداری که از راه فروش قوانین و مقررات، درآمدهایی می‌کرد و هشتاد درصد در آمد خود را از این راه به دست می‌آورده گرفتار شده، بلکه سایر بخش‌های اقتصاد کشور همچون جلب و حفظ سرمایه‌ها، رونق بخش ساختمان و مسکن و تأمین اشتغال نیز تا حدود زیادی در گرو استمرار این بیماری خطرناک و مزمن قرار گرفته است (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۱۲). در این میان ماحصل «توافق» نیز چیزی نبود جز افزایش بی‌رویه سطح زمین و زیربنای مسکونی شهر، استقرار بی‌قاعده واحدهای اداری و تجاری در محلات مسکونی یا حاشیه خیابان‌هایی که ظرفیت آن‌ها هر روز کم‌تر می‌شود (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۲۳-۲۴).

بنا بر توضیحات فوق درمی‌یابیم که در مواجهه با گلوگاه اخیر پرسش‌های زیر پیش‌روی مبارزه‌کنندگان با فساد قرار می‌گیرد:

۱) فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه بازتعریف و بازتنظیم شود، تا میان وضع‌کنندگان، تصویب‌کنندگان، مجریان و ذی‌نفعان مقررات تفکیک رخ دهد؟

۲) فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه بازتعریف و بازتنظیم شود، تا اجرای مقررات در بالاترین حد ممکن تضمین شود؟

۳) فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه بازتعریف و بازتنظیم شود، تا چرایی و فلسفه وضع مقررات لحاظ شود و مغفول واقع نگردد؟

۳) نقصان سیاست‌ها و نقص فرایند سیاست‌گذاری

هر دستگاهی برای فعالیت در عرصه شهرسازی ناگزیر است سیاست‌هایی را پیش‌گیرد و برای اتخاذ این سیاست‌ها ناچار است فرایند خاصی را طی کند؛ به‌دیگرسخن دستگاه‌های فعال در شهرسازی برای رسیدن به سیاست‌های مدنظر خود فرایندهای سیاست‌گذاری مختص خود را پیش می‌گیرند که در این راستا هم فرایندها و هم فرآورده‌های آن فرایندها هر چه باشند در میزان توفیق یا عدم توفیق آن دستگاه‌ها در شهرسازی نقش مؤثر دارد. اینکه فرایند رسیدن به سیاست‌های حوزه شهرسازی چگونه باشد و فرآورده‌های این فرایند چه باشد، از جمله مسائل مهم، نقش‌آفرین و تأثیرگذار در حوزه شهرسازی است. طبعاً هر دستگاه فعال در این عرصه به‌تنهایی و به صورت جمعی با دستگاه‌های دیگر، باید از سیاست‌های درست، متناسب و هماهنگی تبعیت نمایند که دستیابی به آن سیاست‌ها مستلزم داشتن فرایندی سنجیده و روشمند است. روشمندی فرایند رسیدن به سیاست‌ها و لزوم این روشمندی، نکته‌ای است که دامنه نتایج و تبعات آن را در بحث سلامت و فساد در حوزه شهرسازی نیز می‌توان دید.

بحث از سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری در عرصه شهرسازی نیز همان سرنوشتی را دارد که در وضع مقررات و تصویب آن‌ها گفته شد؛ به این معنا که سیاست‌های نادرست به‌عنوان عوامل مؤثر و گلوگاه فساد شمرده می‌شوند که خود محصول و فرآورده فرایند سیاست‌گذاری است؛ بنابراین نقش سببیت را برای سیاست‌ها دارد. کنترل و اصلاح فرایند سیاست‌گذاری، در تک‌تک دستگاه‌های فعال

در عرصه شهرسازی و فرایند سیاست‌گذاری صحیح و هماهنگ در مجموع دستگاه‌های این حوزه، به اصلاح سیاست‌ها خواهد انجامید و اصلاح سیاست‌ها به کاهش و از بین رفتن فساد منجر خواهد شد. تناقض، تضاد، تعارض و ناهماهنگی در سیاست‌ها از جمله آفات است که می‌تواند دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی را گرفتار نماید؛ از این رو گاه از یک سو، مراجع رسمی شهرسازی، با آرمان‌خواهی، کل‌نگری، دوراندیشی و مانند اینها چنین می‌نمایند که در پی مهار توسعه شهر و کنترل سقف جمعیتی محدوده آن هستند و از سوی دیگر با حالتی مصلحت‌اندیش، عمل‌گرا و به اصطلاح واقع‌بین، تصمیماتی می‌گیرند که خلاف آن سیاست‌های پیش‌گفته است. فرایند مطلوب برای سیاست‌گذاری مانع چنین تعارضات و ناهماهنگی‌هایی است. فرایند سیاست‌گذاری مطلوب، فرایندی است که در آن، سیاست‌گذار، تصویب‌کننده سیاست، مجریان، ناظران و ذی‌نفعان، یکی نباشند و سازوکاری داشته باشد تا سیاست‌های متناقض، متضاد، متعارض و ناهماهنگ با یکدیگر و در تعارض با اسناد بالادستی، شناسایی و پالایش شود، تضمین‌های اجرایی نیرومندی را در نظر بگیرد و طبعاً در آن، چرایی و فلسفه اتخاذ سیاست‌ها، مغفول نباشد. بنابراین برای دستیابی به فرایند مطلوب سیاست‌گذاری نیز پرسش‌هایی به شرح زیر طرح می‌شود:

۱. فرایند سیاست‌گذاری چگونه بازتعریف شود تا سیاست‌گذار، تصویب‌کننده سیاست، مجریان، ناظران و ذی‌نفعان از این سیاست‌ها، یکی نباشند؟
۲. فرایند سیاست‌گذاری چگونه بازتعریف شود تا سیاست‌های متناقض، متضاد، متعارض و ناهماهنگ با هم و متعارض با اسناد بالادستی، شناسایی و پالایش شود؟
۳. فرایند سیاست‌گذاری چگونه بازتعریف شود تا از دل آن ضمانت‌های نیرومند برای اجرای سیاست‌ها بیرون آید؟
۴. فرایند سیاست‌گذاری چگونه بازتعریف شود تا در آن چرایی و فلسفه اتخاذ سیاست‌ها لحاظ شود؟

۴) نقصان مطالعات علمی و فنی طرح‌ها و فرایند این مطالعات

دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی برای ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات خود نیازمند پشتوانه‌های مطالعاتی و پژوهش‌هایی هستند که این ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات را از بعد نظری و اجرایی ارزیابی، اصلاح و تأیید کند. داشتن پشتوانه علمی و فنی و کیفیت فرایندی که دستگاه‌های فعال در حوزه شهرسازی با آن به تأیید یا رد ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات می‌پردازند نکته‌ای نیست که بتوان نادیده گرفت.

پیش‌از این تمایز میان دو معنای «شهرسازی» یعنی «شهرسازی به‌مثابه یک فرایند» و «شهرسازی به‌مثابه یک رشته علمی» به تفصیل بررسی و بیان شد که ایضاً وجه تمایز و تفاوت میان «فرایند شهرسازی» با «دانش شهرسازی»، نخستین مقدمات درک یکی از مواضع فساد در این حوزه را فراهم

می‌کند. آنجا از موضعی با عنوان «شکاف میان فرایند و فعالیت‌های شهرسازانه از دانش شهرسازی» یاد شد که اکنون باید به توضیح آن پرداخت.

پس از تفکیک میان شهرسازی به معنای اول و دوم، می‌توان بر مبنای شواهد و با ارائه مصادیق ادعا کرد که عدم ابتدای شهرسازی به معنای نخست بر شهرسازی به معنای دوم عامل بسیاری از مفاسد است. هنگامی که فرایند شهرسازی در مسیری غیر از مسیر تعیین شده توسط رشته علمی شهرسازی حرکت کند و ایده‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات آن متکی به دستاوردهای دانش شهرسازی و مؤید و موجه به تأییدات و توجیحات علم شهرسازی نباشد، مفاسدی زاده خواهد شد که چه بسا تضییع وجوه و اموال عمومی کمترین نتایج و تبعات آن باشد.

دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی درباره ایده‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات باید به دو پرسش مهم پاسخ دهند؛

(۱) آیا آن ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات بر مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی شهرسازی مبتنی هست یا نه؟

(۲) سنجش، تأیید یا ردّ این ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات بر چه فرایند و روش‌های علمی و فنی شهرسازی تکیه دارد؟

همان‌طور که می‌توان فهمید بحث از «روش» در اینجا نیز همچون آنچه در مسئله «وضع مقررات» و در مسئله «سیاست‌گذاری» گذشت، اهمیت ویژه دارد.

مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی طرح‌هایی که در حوزه شهرسازی تهیه می‌شود و ابتدای آن‌ها بر دانش شهرسازی، مدخل سرنوشت‌ساز و تعیین‌کننده‌ای برای ورود فساد یا عدم ورود آن است. هم فرایند مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی طرح‌ها و هم فرآورده و خروجی حاصل از این فرایند خود گلوگاه و مدخلی برای فساد به‌شمار می‌آید. تهیه طرح‌ها اگر فاقد اعتبار علمی و فنی باشد و ارزیابی و تأییدی که خارج از ضوابط علمی و فنی لازم و با اهداف و انگیزه‌های غیرعلمی و غیرفنی باشد، یکی از گلوگاه‌های مهم فساد در حوزه شهرسازی خواهد بود و از جمله مصادیق آن این است که از یک سو شهرداری مدیر شهر است و از سوی دیگر طرحی را که ابزار کار شهرداری است، نهاد دیگری تهیه و به او ابلاغ می‌کند. جالب اینکه شهرداری برای اجرای همان طرح نیز اختیارات قانونی ندارد. کلیه عوامل مؤثر در جهت و شکل توسعه شهر (برنامه‌ریزی مسکن، توسعه شبکه راه‌ها، ایجاد شهرک‌های صنعتی، و ...) را نهادهای دیگری متکفل شده‌اند که با شهرداری به‌عنوان مدیریت رسمی شهر ارتباطی ندارند و مخاطب و مجری طرح‌های جامع و هادی نیستند؛ از این رو تعهد و الزام قانونی به پیروی از آن‌ها را ندارند بلکه اهداف، سیاست‌ها، برنامه‌های بخشی، مجزا و جزیره‌ای خود را پی می‌گیرند. حتی وزارت مسکن و شهرسازی که طرح جامع را خود تهیه و ابلاغ می‌کند در بخش مسکن فارغ از طرح‌ها عمل می‌نماید؛ در این شرایط که شهرداری، به‌عنوان مجری طرح جامع، اختیاری درمورد مهم‌ترین بخش

طرح؛ یعنی بخش «چگونگی سکونت جمعیت»، ندارد و بین شهرداری و سایر بخش‌های اجرایی مؤثر در شکل‌گیری نحوه گسترش و توسعه فیزیکی شهر نیز هماهنگی تعریف شده، رسمی و قانونی دیده نمی‌شود و هیچ‌یک از بخش‌ها، به‌طور رسمی و قانونی ملزم و متعهد به پیروی از طرح‌ها و پاسخگو در قبال آن نیستند، [در چنین شرایطی] نمی‌توان تحقق درست برنامه و طرحی را متوقع بود. طبعاً ارائه طرح به شهرداری فاقد اختیار، یا مانعی دست‌وپاگیر خواهد شد یا اگر شرایط فراهم باشد، ابزار و فرصتی خواهد شد برای اینکه از راه صدور جواز تخلف از آن برنامه یا آن طرح، به درآمدزایی و تأمین هزینه‌های مورد نیاز برای اداره امور شهر پردازد (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۱۰۳).

تهیه پروژه‌های سفارش شده‌ای که از صافی سنج‌های علمی و فنی لازم عبور نکرده‌اند و ارزیابی‌کنندگان و تأییدکنندگان که فاقد صلاحیت‌های علمی و فنی لازم در حوزه شهرسازی هستند و در نهایت فرایندی که یک طرح از نقطه آغاز تا مرحله اجرا طی می‌کند، مجموعاً عوامل مهمی است که می‌تواند وضع نابه‌سامان در عرصه شهرسازی را رقم زند. حجم عظیم پروژه‌های بلاتکلیف در حوزه مسکن مهر، نمونه‌های مثال‌زدنی از نتایج و تبعات فساد در بخش فرایند مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی طرح‌های حوزه شهرسازی است (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۱۲). بستن این گلوگاه روشن شدن پاسخ این پرسش مرکب را می‌طلبد:

* فرایند نیازسنجی، تهیه، ارزیابی، اصلاح، تأیید، ضمانت (گارانتی)، گزارش‌دهی طرح‌ها و نحوه پرداخت‌ها باید چگونه باشد تا سنج‌های علمی و فنی فدای سفارش‌ها و زدویندهای ناشی از انگیزه‌های غیرعلمی و غیرفنی نگردد؟

پاسخ به پرسش مرکب بالا، مستلزم آن است که چگونگی نیازسنجی طرح‌ها، تهیه‌کنندگان طرح‌ها، شرایط تهیه طرح‌ها، شرایط دریافت طرح‌ها، ملاک‌های ارزیابی طرح‌ها، ارزیابی‌کنندگان طرح‌ها، نحوه رویارویی و ارتباط طراحان با ارزیابی‌کنندگان و با تأییدکنندگان یا ردکنندگان طرح‌ها، فرایند اصلاح طرح‌ها، ملاک‌ها و ضوابط تأیید یا رد طرح‌ها، چگونگی ضمانت‌کارکرد طرح‌ها (گارانتی)، شیوه‌های گزارش‌دهی طرح‌ها، نحوه پرداخت‌ها و امور دیگری از این دست مورد واکاوی قرار گیرد و صراحتاً مشخص شوند. اینکه موضوعات طرح‌ها بر مبنای کدام نیازسنجی انتخاب می‌شود و اینکه طرح‌ها چگونه ارزیابی می‌شوند و اینکه در این فرایند آیا میان طراحان و ارزیابی‌کنندگان و تأییدکنندگان یا ردکنندگان ارتباط مستقیم و به‌تبع آن امکان تبانی و زدویند وجود دارد یا نه و اساساً آیا می‌توان وضعی را ترسیم کرد که در آن میان طرفین یا اطراف این ماجرا کمترین مواجهه مستقیم ایجاد شود و اینکه طراحان طرح‌ها، حُسن کارکرد طرح‌های خود را چگونه تضمین می‌کنند، خسارات و زیان‌های احتمالی را چگونه جبران می‌کنند و سایر مسائل دیگر که ذکرش گذشت جملگی گلوگاه‌هایی است که با کنترل یا مسدود کردن آن، مجموعه‌ای از مفاسد کنترل خواهد شد یا اساساً پدید نخواهد آمد.

۵) کاستی در اجرا

اگر میان دستگاه‌های متعددی که در حوزه شهرسازی فعالیت می‌کنند هماهنگی و همکاری ایجاد شود و سلسله‌مراتب و جایگاه هریک روشن شود و اگر مقررات و فرایندها وضع و تضمین اجرای آنها و سیاست‌ها و فرایندها سیاست‌گذاری‌ها روشن شود و اگر ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات از جهت علمی و فنی مورد تأیید واقع شود، آنگاه بحث اجرای آنها و کیفیت آن اجرا، مسئله خواهد بود. دستگاه‌های فعال از اتخاذ موضع در قبال کیفیت اجرای آنچه از خلال مراحل پیش‌گفته به‌دست آمده، گریز و گزیری نخواهند داشت؛ بنابراین باید روشن شود که مقررات موضوعه، سیاست‌های اتخاذشده، ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات علمی و فنی مصوب و تأیید شده و امثال این مسائل با کدام نیروی انسانی، کدام منبع مالی و سرمایه‌ای، با چه مقدار هزینه و با چه روشی و در خلال چه مدت، اجرا خواهد شد؟ چه بسیار مقررات، سیاست‌ها، ایده‌ها، طرح‌ها و تصمیمات درست و مناسبی که در مرحله عمل به دلیل ناآشنایی، سهل‌انگاری مجریان یا دلایل دیگری از این دست با ناکامی مواجه می‌شوند؛ از این رو کیفیت و چگونگی اجرا، خود عامل و مسئله‌ای مستقل از سایر مسائل لحاظ می‌گردد.

اثربخشی تمام مقررات، سیاست‌ها، طرح‌ها، برنامه‌ها، ایده‌ها، تصمیمات و اقدامات، منوط به کنترل گلوگاه دیگری است که همان «چگونگی اجرا» یا «پیاده‌سازی» است و منظور از آن «گرداندن امور»، «اداره کردن» یا همان «مدیریت» است. با فقدان مدیریت پیشرفته و امروزی و با نگرش قدیمی درباره «مدیریت خوب» که مدیریت خوب را به اجرای سلسله‌ای از پروژه‌های عظیم فرومی‌کاهد و کسی را مدیر خوب می‌پندارد که در موارد به اصطلاح لازم با بی‌اعتنایی و با دور زدن قوانین و مقررات به اصطلاح دست‌وپاگیر، جسورانه و قاطعانه این پروژه‌ها را اجرا می‌کند و با نگرش مدیریتی که شهروند خوب را شهروند فرمان‌بر می‌داند که مالیات خود را به‌موقع می‌پردازند، راه تأمین بودجه برای اداره امور را نیز فروش تراکم ساختمانی و امثال این راه‌ها می‌انگارد، نمی‌توان شهرسازی، شهرداری و مدیریت شهری کرد (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۶۸).

انگاره‌های نادرست درباره مدیریت، داشتن تصور مثبت درباره امر منفی چون «تراکم‌فروشی» به‌عنوان منبع درآمدزا، عدم تخصیص اعتبارات مصوب طرح‌های عمرانی و یا تخصیص آن در زمان پایانی سال که موجب تعجیل در جذب اعتبار شده و برگزاری مناقصه و کیفیت اجرای پروژه‌ها را خدشه‌دار می‌نماید (اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۷) از آسیب‌ها و مفاسدهای است که از گلوگاه «چگونگی اجرا» یا همان «کیفیت مدیریت» می‌گذرانند.

منظور از مدیریت فرایند به‌کارگیری اثربخش و کارآمد منابع انسانی و مادی، تحت نظام ارزشی یک جامعه با توجه به اصول برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، بسیج منابع، هدایت، کنترل و نظارت براساس هدف‌های از قبل معین است (رضائیان، علی، ۱۳۸۳: ص ۱۳۸).

تعیین اینکه هر کس در فعالیت‌های عرصه شهرسازی و در اجرای هریک از برنامه‌ها و طرح‌های

مصوب، چه وظایفی را انجام دهد؟ تصمیم گیری‌ها در کجا صورت گیرد؟ هر کسی به چه کسی گزارش دهد؟ چگونه بخش‌های مختلف، برای رسیدن به هدف مشترک، خود را هماهنگ سازند؟ (پورعزت، علی اصغر، طاهری عطار، غزاله، ۱۳۹۲: ص ۸) و اموری از این قبیل، کیفیت و چگونگی اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها را رقم می‌زند. سوءاستفاده از قدرت و اختیاراتی که گردانندگان امور دارند، رانت، تبعیض، تبانی، صدور مجوزهای خاص برای خود و وابستگان خود، نقص و کاستی در مستندسازی فعالیت‌ها، عدم تخصیص و یا تخصیص نابه‌جای منابع، سپردن امور به افراد فاقد صلاحیت‌های مرتبط و موارد دیگر همه آفت‌های فسادخیزی است که از گلوگاه «چگونگی اجرا»ی برنامه‌ها و طرح‌های شهرسازانه رخ می‌دهد.

اینجا ممکن است این پرسش طرح شود که راه پیشگیری و درمان آفات و چون سوءاستفاده از قدرت و اختیارات محوله، رانت، تبعیض، تبانی، مجوزهای خاص، نقص در مستندسازی‌ها، تخصیص نابه‌جای منابع، عدم تخصیص منابع، سپردن امور به نالایق‌ها و... چیست؟

اندک توجهی به تمام مفاسد و آفات یاد شده نشان می‌دهد که پادزهر مشترک آن‌ها شفافیت است؛ به این معنا که اگر در چگونگی اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها شفافیت حاکم شود؛ به عبارت روشن‌تر اگر در چگونگی تقسیم وظایف، تصمیم‌گیری‌ها، گزارش‌دهی‌ها، هماهنگ‌کردن‌ها، استفاده‌ها از قدرت، صدور مجوزها، مستندسازی‌ها، تخصیص منابع و مانند آن، شفافیت و عدم ابهام حاکم باشد یا حاکم شود و عملکرد گردانندگان امور در معرض باشد، این گلوگاه مهم فساد تا حد زیادی مسدود و تحت کنترل قرار خواهد گرفت. این شفافیت مقدمه و پیش‌نیاز پاسخ‌خواهی از گردانندگان امور و پاسخگویی آن‌ها در خصوص عملکردشان و از جمله راه‌های پیشگیری و مبارزه با مفاسد یاد شده است که به دلیل ارتباطش با بحث نظارت و ارزیابی در بخش بعدی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

با توجه به توضیحات بالا پرسش‌های مهم معطوف به گلوگاه «کیفیت و چگونگی اجرا» این خواهد بود که:

۱. چگونه می‌توان تقسیم وظایف، تصمیم‌گیری‌ها، گزارش‌دهی‌ها، هماهنگی‌ها، استفاده‌های از قدرت، صدور مجوزها، مستندسازی‌ها، تخصیص منابع و مانند آن را شفاف، عاری از ابهام و در معرض قرار داد؟

۲. اجرای برنامه‌ها و طرح‌های جاری در حوزه شهرسازی باید چه ویژگی‌ها و مؤلفه‌هایی داشته باشد تا بتوان آن اجرا را اجرای درست، مناسب و سالم به شمار آورد؟ آیا می‌توان مجموعه ویژگی‌ها و مؤلفه‌های عام و اختصاصی را برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های جاری در حوزه شهرسازی تعریف کرد که در صورت تحقق آن مؤلفه‌ها، آن اجرا را واجد وصف سلامت دانست و در صورت عدم تحقق، آن را ناسالم ارزیابی کرد؟

۶) نقصان شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر

پرسش مهمی که تمام دستگاه‌های حوزه شهرسازی باید درباره مسئله نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر به آن پاسخ دهند این است که چگونه و با کدامین روش بر صحت و کیفیت پاسخ به مسائل پیش‌گفته نظارت خواهند کرد و ملاک‌ها و معیارهایی که برای ارزیابی عیار آن‌ها دارند چیست؟ در مسئله اخیر بحث از روش‌های الکترونیکی و نظارت الکترونیک نیز طرح می‌شود که به نقش و چگونگی به‌کارگیری نظارت الکترونیک در فرایندها و فعالیت‌های حوزه شهرسازی و کاهش میزان مواجهه مستقیم افراد می‌پردازد.

از جمله دیگر پرسش‌هایی که در ادامه مسئله نظارت و ارزیابی طرح می‌شود چستی روش پاداش و کیفری است که دستگاه فعال در این حوزه در مورد ناقضین مقررات و سیاست‌ها اعمال می‌کند. رفع فقدان متولی مشخص، ایجاد عملکرد غیرجزیره‌ای و هماهنگ، اصلاح فرایندهای فاسد، در وضع و تصویب مقررات، اصلاح سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری‌ها، ارتقای کیفی مطالعات و پژوهش‌ها و فرایند آن‌ها، بهبود کیفیت و چگونگی اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها و حفظ وضع مطلوب، نیازمند نظارت دائم و ارزیابی مستمر و برخورداری از نظام پاداش و کیفری است که علاوه بر تأمین ضمانت اجرایی، هزینه‌های تخلف و جرم را افزایش دهد به طوری که منافع احتمالی حاصل از ارتکاب جرم و تخلف برای متخلفین و مجرمین مقرون به صرفه نباشد.

عدم اجرای طرح‌های جامع و بالادستی، نداشتن اراده برای اجرای آن، فقدان ضمانت اجرایی لازم در این زمینه (عارف، رضا، ۱۳۹۸)، نقص در پیاده‌سازی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در کشور (اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۷) و ناتوانی برخی دستگاه‌های ناظر در پیشگیری از تخلفات حوزه شهرسازی به دلایل مختلفی همچون توافق، فروش تراکم و اقداماتی از این دست (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۲۴)، جملگی وزن، میزان اهمیت و کارکرد شیوه نظارت و ارزیابی کنونی را نشان می‌دهد و لزوم بازنگری در شیوه‌های ناکارآمد فعلی را تأیید می‌نماید.

شفافیتی که در فرایند پیاده‌سازی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها از آن به‌عنوان پیش‌نیازی برای پاسخ‌خواهی و پاسخ‌دهی یاد شد، در بحث نظارت و ارزیابی نیز خودنمایی می‌کند؛ لازمه نظارت و ارزیابی مطلوب وجود شفافیتی مطلوب است بنابراین باید روشن شود که؛

* شیوه رسیدن به این شفافیت و به تبع آن روش پاسخ‌خواهی یا پاسخ‌دهی چیست؟

واقع این است که امروزه در دنیا، سامانه‌های خودکار (اتوماسیون) مشترک، برخط و نظارت الکترونیک، در شفاف‌سازی فرایندهای شهرسازانه و ثبت، حفظ، تحلیل و ره‌گیری سوابق امور، نقش و تأثیر چشمگیری ایفا می‌کنند. اینجا منظور از «نظارت الکترونیک» عبارت است از:

به‌کارگیری ابزارها، تجهیزات و فناوری‌های نوین ارتباطات و اطلاعات، اعم از رایانه‌ها، سیستم‌های مخابراتی، شبکه‌های مجازی، بانک‌های اطلاعاتی، نرم‌افزارها و ... برای ثبت، نگهداری، طبقه‌بندی،

تحلیل و پردازش داده‌های شهرسازی به منظور سنجش و مقایسه آسان‌تر، سریع‌تر، دقیق‌تر، عادلانه‌تر و کم‌هزینه‌تر میان «هست»ها با «باید»ها، «وضع موجود در عرصه شهرسازی» با «وضع مطلوب این عرصه»، «اقدامات شهرسازانه» با «برنامه‌های شهرسازانه»، برای دستیابی به تصویری روشن و شفاف از تشابه‌ها و تمایزهای موجود میان این دو دسته از امور (پورنقندی، بهزاد، ۱۳۹۳: ص ۱۴۹-۱۵۵).

تعریف فوق، با تصریح به اهداف، کارکردها، فواید، ابزارها و لوازم نظارت الکترونیک در عرصه شهرسازی، این قسم از نظارت را از سایر اقسام نظارت متمایز می‌نماید. راه‌اندازی یا ارتقای کیفی سامانه خودکار مشترک و برخط در دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی به ارتقای توان ثبت، نگهداری، طبقه‌بندی، پردازش اطلاعات مرتبط با این حوزه و درنهایت به شفاف‌سازی در این عرصه می‌انجامد و ارتباط مستقیم و رودررو میان ارائه‌دهندگان و دریافت‌کنندگان خدمات را به حداقل ممکن می‌رساند؛ بنابراین امکان ایجاد روابط کاری خارج از ضوابط قانونی و امکان وقوع تبانی، آن‌هم در عرصه‌ای که در آن تبانی از جمله شایع‌ترین مفسد است (عارف، رضا، ۱۳۹۸)، به‌اندازه فراوانی کاهش می‌یابد.

استفاده حداکثری از سامانه خودکار مشترک و برخط و ممانعت از رویرویی کردن خدمات‌دهندگان با گیرندگان خدمات، از مهم‌ترین اقدامات در مسیر شفاف‌سازی است که شرایط ارتکاب تبانی را دشوار می‌کند و همین شفاف‌سازی خود مقوم استخدام سامانه نظارت الکترونیک است. شاید چندان نیاز به یادآوری نباشد که به‌کارگیری نظارت الکترونیک در عرصه شهرسازی به جبران کمبود نیروی انسانی دستگاه‌های ذی‌ربط برای نظارت بر مفسد کمک می‌کند؛ میزان دقت، سرعت، سهولت و عدالت در فرایند نظارت و ارزیابی در این حوزه را بالا می‌برد؛ هزینه‌های نظارت و ارزیابی در این حوزه را کاهش و مقرون‌به‌صرفه می‌کند؛ دل‌مشغولی به مفسد خرد در عرصه شهرسازی را برای متولیان نظارت کم می‌کند و به آن‌ها فرصت بیشتری برای پرداختن به مفسد کلان می‌دهد و درنهایت توان دستگاه‌های نظارتی را برای پاسخ‌خواهی از فعالان عرصه شهرسازی بالا می‌برد.

ازسوی دیگر عدم توازن شگفت‌انگیز میان هزینه‌های ارتکاب تخلف و جرم با میزان منافع حاصل از ارتکاب آن‌ها، مسئله‌ای است که باید مورد چاره‌اندیشی واقع شود. درحال حاضر این عدم توازن خود یکی از معضلات و تبعات حاصل از گلوگاه «نقصان شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر» است.

مانع مهم دیگری که در مسیر نظارت و ارزیابی فعالیت‌های حوزه شهرسازی وجود دارد، این است که وقوع جرایم و تخلفات و جریمه‌هایی که بر آن‌ها مترتب است، یکی از مهم‌ترین منابع مالی دستگاه‌های ذی‌ربط در امر نظارت و ارزیابی است که در بحث توجه به فلسفه و چرایی وضع مقررات و سیاست‌ها نیز از آن سخن به میان آمد؛ از دستگاهی که وقوع جرم و تخلف، منبع درآمدزایی اش است نمی‌توان انتظار داشت تا از دیدن ارتکاب جرایم و تخلفات و شیوع بیش‌ازپیش آن‌ها، ناخوشنود باشد و با ایستادن در برابر جرم و تخلف و مسدود کردن گلوگاه‌های آن، راه کسب درآمد خود را ببندد. یکی

از مهم‌ترین موانع پیاده‌سازی نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر، همین درآمدزایی قانونی از مفاسد است که با فلسفه وضع قوانین و مقررات منافات دارد.

گسترده‌گی فعالیت‌های حوزه شهرداری و کثرت نقاط فسادخیز، مانع از آن است که بتوان با شیوه‌های مرسوم کنونی اشراف و تسلطی بر مفاسد این حوزه پیدا کرد؛ از این رو چاره‌ای که برخی در مبارزه با مفاسد در تمام حوزه‌ها و از جمله حوزه شهرداری اندیشیده‌اند و راهگشا می‌نماید، حمایت و پشتیبانی از افشاگران است؛ شیوه‌ای که با آن برخی کشورها، عموم مردم را همچون چشم‌ها و گوش‌های ناظری در مسیر پیشگیری و مبارزه با فساد به خدمت می‌گیرد و کمتر نقطه‌ای را بی‌ناظر و خارج از قلمرو آگاهی نظارتی، باقی می‌گذارد (See: Banisar, David, 2011).

با توضیحات بالا می‌توان به این نکته رسید که مهم‌ترین پرسش‌های مربوط به گلوگاه اخیر عبارت است از:

۱. چگونه می‌توان نظارت الکترونیک را در عرصه شهرداری گسترش داد و تقویت کرد و در حد اعلی از امکان تحقق زمینه‌های تبانی میان خدمات دهندگان و گیرندگان خدمات کاست؟
۲. چگونه می‌توان نظامی برای پاداش و کیفر بنا نهاد که در آن هزینه‌ها و جریمه‌های حاصل از ارتکاب جرم و تخلف بیش از منافعتشان باشد؟
۳. چگونه می‌توان درآمدهای دستگاه‌های ناظر در عرصه شهرداری را بر ارتکاب جرائم و تخلفات مبتنی نکرد و برای آن منبع دیگری در نظر گرفت؟
۴. با چه فرایندی می‌توان از تعارض میان منافع واضعین مقررات، مجریان مقررات (نظارت کنندگان) و ذی‌نفعان از جریمه‌ها تفکیک قائل شد؟ مثلاً آیا واریز جریمه‌ها به خزانه‌ای غیر از خزانه واضعین و مجریان مقررات راه به جایی می‌برد؟
۵. به منظور به کارگیری افشاگران در عرصه شهرداری و ارتقاء روش‌های حمایت و پشتیبانی از آن‌ها چه اقداماتی باید صورت گیرد؟

۷) فقدان یا کم‌توجهی به حقوق شهروندی و مشارکت مردمی

مسئله حقوق شهروندی و مشارکت مردمی، مسئله‌ای است که دستگاه‌های فعال در عرصه شهرداری باید موضع خود را در قبال آن روشن نمایند. بنا بر منشور حقوق شهروندی، افراد جامعه از حقوقی به شرح زیر برخوردار هستند: حق مشارکت در تعیین سرنوشت (منشور حقوق شهروندی، ۱۳۹۵: بند ت)، حق اداره شایسته و حسن تدبیر (همان: بند ث)، حق دسترسی و مشارکت فرهنگی (همان: بند ط)، حق محیط‌زیست سالم و توسعه پایدار (همان: بند ع)، حق دسترسی به اطلاعات (همان: بند چ)، حق حیات، سلامت و کیفیت زندگی (همان: بند الف)، حق آزادی و امنیت شهروندی (همان: بند پ)، حق دسترسی به فضای مجازی (همان: بند ح) و...

دستگاه‌های فعال در عرصه شهرداری به منظور برآوردن و تحقق بخشیدن به حقوق شهروندی،

به سهم کردن و مشارکت دادن شهروندان در تمامی مسائل پیش گفته ناگزیرند؛ از این رو باید برای چگونگی تسهیم و مشارکت دادن مردم در وضع مقررات، سیاست گذاری ها، تصمیم گیری ها، اجرای طرح ها و نظارت و ارزیابی های فعالیت های این حوزه و نحوه پاسخگویی به شهروندان، تدابیری داشته باشند و نادیده گرفتن مسئله ای به این مهمی به مثابه نقیصه ای برای این دستگاه ها به شمار می آید.

گلوگاه هفتم که مدخل ورود برخی مفاصل حوزه شهرسازی است غیبت و عدم به کارگیری و فقدان مشارکت جدی و فعال شهروندان در تصمیم گیری ها (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۶۷-۶۸)، برنامه ریزی ها و اقدامات حوزه شهرسازی است. شاید از آن رو که این نقیصه در گلوگاه های پیش گفته دیگری همچون «مقررات و فرایند وضع آن ها»، «سیاست ها و فرایند سیاست گذاری ها»، «کیفیت و چگونگی اجرا» و «شیوه های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر» نیز ساری و جاری است، نتوان آن را گلوگاه مستقلی در عرض گلوگاه های دیگر به شمار آورد اما به دلیل اهمیتی که دارد به عنوان گلوگاهی مستقل مورد بحث قرار می گیرد.

مسئله این است که فقدان حقوق شهروندی یا دست کم حقوق شهروندی مغفول، در جامعه و به تبع آن غایب بودن شهروندان، عدم مشارکت مردمی در حل مسائل و رفع مشکلات مربوط به شهرسازی گلوگاهی است که اهمیت آن را نمی توان انکار کرد یا نادیده گرفت. جامعه ای که از دیدگاه نظری یا عملی یا هر دو، برای شهروندان خود بستری مناسب برای حضور و مشارکت در تعیین سرنوشت فراهم نیاورد، طبعاً شهروندان را در وضع مقررات مشارکت نخواهد داد چنین مقرراتی از آن رو که مستقل و بی عنایت به نیازها و خواسته های شهروندان وضع می شوند از کارایی، اثربخشی و ضمانت اجرایی لازم برخوردار نیستند و فرایند وضع آن ها نیز چون مشارکت شهروندان را لحاظ نکرده است و اوجد نقصانی بزرگ است.

نمایش و ارائه برنامه ها و طرح ها برای مردم محل، پیش از اجرای آن ها و دریافت نظرات و انتقادات ساکنین محل و تلاش برای جلب رضایت حداکثری آن ها از جمله نمونه های مشارکت مردم در امور مربوط به شهرسازی و توجه و پابندی به حقوق شهروندی است که در برخی کشورهای توسعه یافته^۱ در عرصه شهرسازی انجام می شود. (عارف، رضا، ۱۳۹۸)

بنا بر منشور حقوق شهروندی «شهروندان به شکل برابر از حق مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش برخوردارند و ...» (منشور حقوق شهروندی، بند «ت»: ماده ۱۵) این منشور علاوه بر حق یاد شده فوق، حقوق شهروندی دیگری نیز برای افراد قائل است حقوقی همچون حق حیات، سلامت و کیفیت زندگی (همان: بند «الف»)، حق آزادی و امنیت شهروندی (همان: بند «پ»)، حق اداره شایسته و حسن تدبیر (همان: بند «ث»)، حق حریم خصوصی (همان: بند «خ»)، حق مسکن (همان: بند «س»)، حق محیط زیست سالم و توسعه پایدار (همان: بند «ع»)، حق مالکیت (همان:

بند «ش» و... توجه به حقوق شهروندی و مشارکت دادن مردم در حل مسائل شهرداری و رفع مشکلات آن موجب می‌شود که تا حد امکان از مقررات و سیاست‌هایی که با حق سلامت و کیفیت زندگی یا با امنیت شهروندی یا به نوعی با حق اداره شایسته و حسن تدبیر در امور شهرداری منافات دارد یا ناقض حریم خصوصی است یا به هر نحوی مانع تحقق حق مسکن یا تحقق حق محیط‌زیست سالم یا حق مالکیت می‌گردد، پرهیز شود.

روش نظارتی حمایت از افشاگر آنکه در بحث از گلوگاه «نقصان شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر» از آن سخن به میان آمد از جمله مصادیق بارز حضور و مشارکت مردمی در نظارت بر عملکردهای حوزه شهرداری است و مقدمه لازم چنین مشارکتی پذیرش حق شهروندی افراد در این خصوص است؛ که مشروعیت عمل افشاگران نیز، از آن نشأت می‌گیرد.

پذیرش نظری حقوق شهروندی برای شهروندان و پایبندی عملی به این حقوق نقطه اتصال و پیوند میان برنامه‌ها، طرح‌ها و اقدامات شهروندان با نیازها و خواسته‌های شهروندان و ملاک مهمی است برای سنجش و ارزیابی سلامت یا عدم سلامت فرایندهای شهروندان، تا معلوم شود که هر یک از برنامه‌ها، طرح‌ها و اقدامات صورت گرفته تا چه حد با نیازها و خواسته‌های شهروندان همخوانی و انطباق داشته و تا چه حد از این نیازها و خواسته‌ها دور بوده است.

توضیحات بالا، به روشنی نشان می‌دهد که چرا عدم توجه به حقوق شهروندی، عدم تأمین نیازها و برآورده نکردن خواسته‌های مردمی در حوزه شهرداری، به گلوگاهی برای بروز مفاسد متعدد در این زمینه بدل می‌گردد؛ بنابراین برای مسدود کردن این گلوگاه باید در پی پاسخ به پرسش‌های زیر بود:

۱. فرایند وضع و تصویب مقررات شهروندان چگونه بازتعریف شود تا شهروندان نیز در وضع و تصویب مقررات مشارکت و نقش داشته باشند؟

۲. فرایند تدوین و تصویب سیاست‌های شهروندان چگونه بازتعریف شود تا شهروندان نیز در آن مشارکت و نقش داشته باشند؟

۳. فرایند مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی چگونه بازتعریف شود تا در آن شهروندان نیز نقش و مشارکت داشته باشند و نیازها و خواسته‌هایشان لحاظ شود؟

۴. فرایند و شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر چگونه بازتعریف شود که در آن شهروندان نیز مشارکت و نقش داشته باشند؟ مثلاً چگونه می‌توان افشاگری فساد را به عنوان یک ارزش در جامعه ترویج کرد و افشاگران را مورد حمایت قرار داد؟

۵. چگونه می‌توان حقوق شهروندی خصوصاً موادی از آن را که به حوزه فعالیت‌های شهرداری مرتبط است (همان: بندهای «الف»، «ت»، «پ»، «ث»، «خ»، «س»، «ع» و «ش»)، هم از بعد نظری و هم از بعد عملی فعال کرد تا مفاسد ناشی از فقدان این حقوق مرتفع گردد؟ طبعاً پاسخ این پرسش نیازمند آن است که برای فعال‌سازی حقوق شهروندی از جهت نظری و تئوریک، برنامه‌ها و راهکارهایی ارائه

گردد و برای فعال کردن آن از جهت عملی نیز برنامه‌ها و راهکارهایی دیگری اندیشیده و ارائه شود. ۶. چگونه می‌توان شکاف میان مدیریت‌های فعال در عرصه شهرسازی با خواسته‌ها و نیازهای شهروندی را مرتفع کرد و انطباق یا عدم انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها و اقدامات صورت گرفته در عرصه شهرسازی با نیازها و خواسته‌های شهروندان را در زمره اصلی‌ترین ملاک‌ها و معیارهای ارزیابی سلامت عملکرد در عرصه شهرسازی گنجانند؟

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

عنوان مقاله به‌خوبی گویای آن است که حدود و ثغور فساد در قلمرو شهرسازی، موضوع بررسی است. انتظار این است که خواننده با خواندن مقاله در گام نخست بتواند گستره و جغرافیای شهرسازی و تمایز آن از دانش‌ها و امور مشابه را بشناسد و در گام دوم با مواضع و گلوگاه‌های فساد و پراکندگی آن در این جغرافیا آشنا شود. ماحصل بررسی درباره گستره و جغرافیای شهرسازی و تمایز آن از امور و دانش‌های مشابه این شد که از واژه «شهرسازی» برای دو منظور استفاده می‌شود گاه برای بیان مجموعه فعالیت‌های شهرسازانه و فرایند شهرسازی و گاه برای اشاره به «رشته علمی شهرسازی»؛ سپس روشن شد که شهرسازی در معنای نخست عبارت است از «فرایندی روشمند که می‌کوشد با سنجش نیازهای مردم (اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و ...)، تغییر و توسعه در سکونتگاه‌ها را به گونه‌ای کنترل یا طرح‌ریزی کند که مشکلات مربوط به سکونتگاه‌ها کمینه شود، نیازهای شناسایی شده برآورده و کیفیت استقرار و زیست انسان‌ها بهبود و ارتقا یابد». در کنار این معنا، معنای دیگر شهرسازی به‌عنوان دانشی میان‌رشته‌ای از زیرمجموعه‌های مهندسی مطرح شد که از دانش‌های طراحی شهری، برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مدیریت شهری تغذیه می‌کند و با نحوه تهیه طرح‌های توسعه شهری، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مورد نیاز کشور، نسبت میان برنامه‌های مختلف شهرسازی، نظارت و مراقبت بر توسعه پایدار شهری، منطقه‌ای و ناحیه‌ای براساس سیاست‌ها و طرح‌های مصوب، چگونگی بهبود محیط شهری، روش‌های برتر تصمیم‌گیری محیط شهری، روش‌های اجرای استراتژی محیطی و مدیریت شهری، روش‌های مؤثر برای به‌کارگیری منابع موجود در راستای مدیریت شهری پایدار، نظم‌دهی ظاهری (شکلی) و عملکردی به سکونتگاه‌های انسانی و امثال این مسائل سروکار دارد. در توضیح نسبت میان دو معنای «شهرسازی» این نتیجه به‌دست آمد که شهرسازی به‌مثابه رشته علمی، روشمندی شهرسازی به‌مثابه فرایند را تضمین می‌کند و شکاف میان این دو، موضعی از مواضع فساد در شهرسازی است که ایده‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات نامبنتی بر دانش شهرسازی مولود این شکاف است.

نویسنده در خلال بررسی فرایند شهرسازی، مسائلی را به‌عنوان مسائل عمده در حوزه شهرسازی، شامل: «تعدد دستگاه‌ها و کیفیت هماهنگی میان آن‌ها»، «مقررات و فرایند وضع و تأمین ضمانت اجرایی آن‌ها»، «سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری‌ها»، «مطالعات علمی و فنی برنامه‌ها، طرح‌ها و فرایند این

مطالعات»، «کیفیت و چگونگی اجرا»، «شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر» و درنهایت «کم و کیف حقوق شهروندی و مشارکت مردمی»، گردآوری نمود.

پس از احصای مسائل حوزه شهرسازی به تناسب هر مسئله شناسایی شده، گلوگاه مرتبط با آن مورد بحث و بررسی قرار گرفت این گلوگاه‌ها عبارت بودند از:

۱) فقدان متولی مشخص، عملکرد جزیره‌ای و ناهماهنگی؛

۲) فرایندهای فاسد وضع و تصویب مقررات؛

۳) نقصان سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری؛

۴) نقصان مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی طرح‌ها و فرایند آن مطالعات؛

۵) کاستی در کیفیت و چگونگی اجرا؛

۶) فقدان یا کم‌توجهی به حقوق شهروندی و مشارکت مردمی؛

۷) نقصان شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر.

شناسایی گلوگاه‌های یادشده و بحث و بررسی درباره آن‌ها، طرح پرسش‌هایی را در پی دارد که پاسخ به آن‌ها به منزله شناسایی کلید کنترل یا مسدود ساختن گلوگاه مربوطه است؛ هنگامی که پاسخ آن پرسش‌ها به‌دست آید کنترل آن گلوگاه به‌دست آمده است. این پرسش‌ها به‌گونه‌ای است که عمده‌ترین مسائل مهم حوزه شهرسازی و گلوگاه‌های منبعث از آن‌ها را هدف قرار می‌دهد و به‌صورت فهرست زیر برای متولیان، پژوهشگران و دغدغه‌مندان مبارزه با فساد، قابل طرح است:

۱. کدام دستگاه متولی و ضامن تقسیم کار و هماهنگی میان دستگاه‌های فعال و متعدد در عرصه شهرسازی است؟

۲. با اتخاذ چه تدابیری می‌توان راهبری آن دستگاه متولی را تثبیت و اجرای حداکثری راهبردهایش را تا حد ممکن تضمین کرد؟

۳. فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه باید بازتعریف و بازتنظیم شود تا میان وضع‌کنندگان، تصویب‌کنندگان، مجریان و ذی‌نفعان مقررات تفکیک رخ دهد؟

۴. فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه باید بازتعریف و بازتنظیم شود تا اجرای مقررات در بالاترین حد ممکن تضمین شود؟ (ضمانت اجرا)

۵. فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه باید بازتعریف و بازتنظیم شود تا چرایی و فلسفه وضع مقررات لحاظ شود و مغفول واقع نگردد؟

۶. فرایند سیاست‌گذاری چگونه باید بازتعریف شود تا سیاست‌گذار، تصویب‌کننده سیاست، مجریان، ناظران و ذی‌نفعان، یکی نباشند؟

۷. فرایند سیاست‌گذاری چگونه باید بازتعریف شود تا سیاست‌های متناقض، متضاد، متعارض و ناهماهنگ با هم و متعارض با اسناد بالادستی، شناسایی و پالایش شود؟

۸. فرایند سیاست‌گذاری چگونه باید بازتعریف شود تا از دل آن ضمانت‌های نیرومند برای اجرای سیاست‌ها بیرون آید؟
۹. فرایند سیاست‌گذاری چگونه باید بازتعریف شود تا در آن چرایی و فلسفه اتخاذ سیاست‌ها لحاظ شود؟
۱۰. فرایند نیازسنجی، تهیه، ارزیابی، اصلاح، تأیید، ضمانت (گارانتی)، گزارش‌دهی طرح‌ها و نحوه پرداخت‌ها چگونه باید باشد تا سنجه‌های علمی و فنی فدای، سفارش‌ها و زدوبندهای ناشی از انگیزه‌های غیرعلمی و غیرفنی نگردد؟
۱۱. چگونه می‌توان تقسیم وظایف، تصمیم‌گیری‌ها، گزارش‌دهی‌ها، هماهنگ‌کردن‌ها، استفاده‌ها از قدرت، صدور مجوزها، مستندسازی‌ها، تخصیص منابع و مانند آن را شفاف، عاری از ابهام و در معرض قرار داد؟
۱۲. اجرای برنامه‌ها و طرح‌های جاری در حوزه شهرسازی باید چه ویژگی‌ها و مؤلفه‌هایی داشته باشد تا بتوان آن اجرا را اجرای درست، مناسب و سالم به شمار آورد؟ آیا می‌توان مجموعه ویژگی‌ها و مؤلفه‌های عام و اختصاصی را برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های جاری در حوزه شهرسازی تعریف کرد که در صورت تحقق آن مؤلفه‌ها، آن اجرا را واجد وصف سلامت دانست و در صورت عدم تحقق، آن را ناسالم ارزیابی کرد؟
۱۳. چگونه می‌توان نظارت الکترونیک را در عرصه شهرسازی گسترش داد و تقویت کرد و در حد اعلی از امکان تحقق زمینه‌های تبانی میان خدمات‌دهندگان و گیرندگان خدمات کاست؟
۱۴. چگونه می‌توان نظامی برای پاداش و کیفر بنا نهاد که در آن هزینه‌ها و جریمه‌های حاصل از ارتکاب جرم و تخلف بیش از منافعشان باشد؟
۱۵. چگونه می‌توان در عرصه شهرسازی، درآمدهای دستگاه‌های ناظر را بر ارتکاب جرایم و تخلفات (مثلاً بر تراکم‌فروشی) مبتنی نکرد و برای آن منبع دیگری در نظر گرفت؟
۱۶. با چه فرایندی می‌توان از تعارض میان منافع واضعین مقررات، مجریان مقررات (نظارت‌کنندگان) و ذی‌نفعان از جریمه‌ها تفکیک قائل شد؟ مثلاً آیا واریز جریمه‌ها به خزانه‌ای غیر از خزانه واضعین و مجریان مقررات ره به جایی می‌برد؟
۱۷. به‌منظور به‌کارگیری افشاگران در عرصه شهرسازی و ارتقای روش‌های حمایت و پشتیبانی از آن‌ها چه اقداماتی باید صورت گیرد؟
۱۸. فرایند وضع و تصویب مقررات شهرسازانه چگونه باید بازتعریف شود تا شهروندان نیز در وضع و تصویب مقررات مشارکت و نقش داشته باشند؟
۱۹. فرایند تدوین و تصویب سیاست‌های شهرسازانه چگونه باید بازتعریف شود تا شهروندان نیز در آن مشارکت و نقش داشته باشند؟

۲۰. فرایند مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی چگونه باید بازتعریف شود تا در آن شهروندان نیز نقش و مشارکت داشته باشند و نیازها و خواسته‌هایشان لحاظ شود؟
۲۱. فرایند و شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر چگونه بازتعریف شود که در آن شهروندان نیز مشارکت و نقش داشته باشند؟
۲۲. چگونه می‌توان حقوق شهروندی خصوصاً آن بندها و مواد از حقوق شهروندی را که به حوزه فعالیت‌های شهرسازی مرتبط است، هم از جهت نظری و هم از جهت عملی فعال کرد تا مفاسد ناشی از فقدان این حقوق مرتفع گردد؟
۲۳. چگونه می‌توان شکاف میان مدیریت‌های فعال در عرصه شهرسازی با خواسته‌ها و نیازهای شهروندی را مرتفع کرد و انطباق یا عدم انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها و اقدامات صورت گرفته در عرصه شهرسازی با نیازها و خواسته‌های شهروندان را در زمره اصلی‌ترین ملاک‌ها و معیارهای ارزیابی سلامت عملکرد در عرصه شهرسازی گنجانند؟

فهرست منابع

- ۱- براتی، ناصر، چالش‌های رودرروی شهرسازی در ایران در آستانه قرن ۲۱، باغ نظر، سال ۱۳۸۵، شماره ۶، ص ۵-۲۶.
- ۲- پاگک، سدريک، شهرهای پایدار در کشورهای درحال توسعه، ترجمه ناصر محرم‌نژاد و نشاط حدادتهرانی، تهران، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، ۱۳۸۳.
- ۳- پورعزت، علی اصغر، طاهری عطار، غزاله، سازمان‌دهی و طراحی ساختار، تهران، سمت، ۱۳۹۲.
- ۴- پورنقدي، بهزاد، الزامات و راهکارهای نظارت الکترونیک بر جرایم رایانه‌ای از سوی سازمان بازرسی کل کشور، همدان، عصر دانش ماد، ۱۳۹۳.
- ۵- رضائیان، علی، اصول مدیریت، تهران، سمت، ۱۳۸۳، ص ۱۳۸.
- ۶- شیعه، اسماعیل، مبانی برنامه‌ریزی شهری، تهران، دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۹۵.
- ۷- عارف، رضا، گفتگو با معاون مدیرکل بازرسی امور شهرسازی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۲ خردادماه ۱۳۹۸، منتشر نشده.
- ۸- غمامی، مجید، درباره مسائل شهرسازی در ایران، تهران، آگاه، ۱۳۸۶.
- ۹- قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۸/۷.
- ۱۰- قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱.
- ۱۱- قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی.
- ۱۲- گزارش «اهم آسیب‌های موجود در حوزه تحت نظارت گروه بازرسی مسکن و شهرسازی»، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، اداره کل بازرسی امور شهرسازی، ۱۳۹۷، منتشر نشده.
- ۱۳- محسنی، رضاعلی، «اولویت‌بندی آسیب‌ها و مسائل شهری در ایران»، پژوهش‌نامه علوم اجتماعی، سال سوم، شماره سوم، ۱۳۸۸، ص ۳۱.
- ۱۴- منشور حقوق شهروندی، مصوب ۱۳۹۵/۰۹/۱۵.
- 15- Banisar, "Whistleblowing: International Standards and Developments", in Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011 available online at ssrn.com
- 16- https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_or_urban_engineering
- 17- https://shahrsazan.ir/urban_introduction
- 18- <https://www.beytoote.com>
- 19- <https://www.yjc.ir>

- 20- Simmins, Geoffrey, "Urban And Regional Planning", The Canadian Encyclopedia, Published Online at: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/urban-and-regional-planning>