

Analysis and Evaluation of the regulations of from the fifth periods of the Islamic Council of Tehran

Arastoo yari hesar¹ - Department of geography and urban and rural planning, Faculty of social science, University of Mohaghegh ardabili, Adabil, Iran.

Ali, Dashti - Department of public low, faculty of Low, Islamic Azad University, Central branch, Tehran, Iran.

Received: 15 November 2022 Accepted: 05 April 2023

Highlights

- A significant portion of the Fifth Council's tenure was devoted to internal municipal matters, resulting in a limited number of approvals directly addressing urban issues, citizen concerns, or current challenges facing Tehran. In essence, the priorities of this council did not align closely with the immediate needs of the city or its residents.
- Where urban issues were addressed in the council's resolutions, these primarily revisited unresolved matters from previous terms, with little to no introduction of new concerns or innovative solutions.
- The specialized commissions within the Tehran City Council appeared to lack vision and expertise, evident in the scarcity of innovative topics, the neglect of global issues pertinent to Tehran, and the absence of attention to the city's major challenges.

Extended abstract

Introduction:

Islamic councils and municipalities serve as the foundational pillars of urban governance in Iran. The Islamic Councils of Cities, as policy-making bodies, play a crucial role in shaping urban management processes and performance. The decisions and policies endorsed by these councils significantly influence urban management outcomes. Therefore, it is imperative to evaluate these councils' performance by scrutinizing their resolutions to identify strengths and areas needing improvement. The most effective tool for this evaluation is an analysis of their legislative outputs.

During its five terms, the Islamic Council of Tehran has reviewed numerous bills and plans, resulting in a substantial number of resolutions. In its fifth term, the Council passed 878 resolutions across 315 meetings. This research aims to:

1. Conduct a quantitative and qualitative evaluation of the resolutions passed by the Tehran Islamic Council in its fifth term.
2. Analyze and compare these resolutions with the Law on Organizations, Duties, and Powers of Councils.
3. Assess the alignment of these resolutions with the key priorities and issues facing Tehran, as well as the concerns of its citizens.

Theoretical Framework:

In a local management system that emphasizes genuine citizen participation, the primary goal is planning by the people, not merely for the people. Urban Islamic councils, as representatives of the populace, embody this participatory approach through their legislative activities. Over the past two decades, there has been a paradigm shift in urban planning and management from prescriptive to participatory approaches. This shift includes moving from a focus on results to an emphasis on processes, from reliance on existing resources to capacity building, and from government-centric solutions to problem-solving methods that leverage civil society initiatives and citizen participation. In this context, the resolutions passed by Islamic councils hold particular significance.

Methodology:

This research is classified as basic research with a developmental focus, analyzing the resolutions of the Tehran Islamic

¹ Corresponding author: A-yari@uma.ac.ir

Council from an evaluative perspective. Data and information were collected through a document-library method, utilizing sources such as the Tehran Islamic Council's approvals department and the comprehensive system of council resolutions. Given that many entries in the approval system contain flaws and omissions, a compliance method was employed to correct these issues by cross-referencing each resolution individually and extracting the missing information. Moreover, due to the nature of the research—which involves the critique and evaluation of the content of the council's resolutions in its fifth term—a content analysis approach was used.

Results and Discussion:

The findings reveal that 68.1% of the fifth term council's resolutions were bills, while only 31% were plans. This suggests that more than two-thirds of the council's legislative efforts were directed towards municipal bills, leaving limited time for council members to develop and propose reformative or developmental plans. Furthermore, 93.6% of the resolutions were categorized as standard, 4.6% as urgent, and only 1.7% as highly urgent.

Conclusion:

The results of this research indicate that the fifth term of the Tehran City Council may be considered one of the weakest in terms of its contributions to urban governance. The content and thematic analysis of the resolutions suggest that:

1. A significant portion of the council's time was consumed by internal municipal matters, with few resolutions addressing urban issues, citizen concerns, or current challenges facing Tehran.
2. Many of the council's resolutions involved minor amendments to existing legislation, rather than introducing new initiatives.
3. The number of resolutions aimed at facilitating urban development and growth was notably limited.
4. The fifth term of the Tehran council was characterized by a focus on theoretical and software-related issues, with minimal emphasis on practical, hardware-related activities.
5. Key provisions of the Law on Organizations, Duties, and Powers of Councils were frequently disregarded or invalidated.
6. The council failed to address urban problem-solving effectively, with no significant new urban issues or innovative solutions emerging during this term.

Keywords:

Regulation, Islamic Council of Tehran, Municipality, Bill, Plan.

Acknowledgment:

This article is derived from the research project titled "Evaluation of the Approvals of the Fifth Term of the Tehran Islamic Council," conducted by the Center for Studies and Planning of the City of Tehran.

Citation: Yarihesar, A., & Dashti, A. (2022). Analysis and Evaluation of the regulations of from the fifth periods of the Islamic Council of Tehran, *Motaleate Shahri*, 13(50), 33–46. <https://doi.org/10.22034/urbs.2023.62702>.

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Motaleate Shahri. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.



تحلیل و ارزیابی مصوبات (دوره پنجم) شورای اسلامی شهر تهران

ارسطویاری حصار^۱ - دانشیار، گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری و روستایی، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران.
علی دشتی - استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد واحد تهران مرکز، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۲۴ آبان ۱۴۰۱ تاریخ پذیرش: ۱۶ فروردین ۱۴۰۲

چکیده

شوراهای اسلامی و شهرداری ها ارکان اصلی اداره شهرها را در ایران تشکیل می دهند. اهمیت و جایگاه شورای اسلامی شهرها به عنوان نهاد سیاستگذار در قوانین فرادست باعث شده تا این شوراهای بر فرایندها و عملکرد مدیریت شهری تأثیرات قابل توجهی داشته باشند و به عبارتی عملکرد مدیریت شهری تابعی از تصمیمات و سیاست های مصوب این نهاد باشد. بنابراین ضروریست به منظور آسیب شناسی عملکرد و تدوین راهبردهای رفع آسیب، این نهاد مورد ارزیابی قرار بگیرد. طبیعتاً مؤثرترین ابزار ارزیابی عملکرد شوراهای مصوبات آنها تشکیل می دهند. بر این اساس هدف این تحقیق ارزیابی مصوبات شورای اسلامی شهر تهران در دوره پنجم و تحلیل کمی و کیفی محتوای آنهاست. این تحقیق از نوع تحقیق های تحلیل محتواست. داده های مورد نیاز در این تحقیق به روش های میدانی و اسنادی گردآوری شده است. مهمترین مرجع داده های مورد نیاز را سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران تشکیل می دهد. جامعه آماری این تحقیق را تمامی مصوبات شورای دوره پنجم شهر تهران تشکیل می دهد. نتایج این تحقیق نشان می دهد که شورای اسلامی دوره پنجم شهر تهران اگرچه به لحاظ شاخص های کمی موفقیت و رشد قابل ملاحظه ای را به دست آورده اما بررسی محتوای مصوبات نشان از عدم توفیق این شورا در انجام مأموریت های محوله در قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی است. بخش عمده ای از عملکرد این دوره از شورا را مصوباتی تشکیل می دهند که عملاً تأثیر چندانی بر افزایش کیفیت زیست شهری نداشته و فاصله قابل توجهی بین نیازهای شهروندان و محتوای مصوبات شورای شهر تهران وجود دارد. همچنین تمرکز اصلی مصوبات شورا بر موضوعات شهرداری بیشتر از مسائل و موضوعات شهری بوده است. بر این اساس راهکارهای پیشنهادی عبارتند از: تمرکز شورا بر روی موضوعات نظارتی تا قانون گذاری، فاصله گیری از موضوعات سطحی و تئوریک و پرداختن به متصورات اصلی شهر تهران و ارزیابی میزان عملیاتی شدن مصوبات قبلی شورا.

واژگان کلیدی: مصوبات، شورای شهر تهران، شهرداری تهران، طرح، لایحه.

نکات برجسته

- بخش زیادی از زمان شورای پنجم به مسائل داخلی شهرداری اختصاص یافته و تعداد مصوباتی که به مسائل شهری و شهروندان و مسائل و مشکلات جاری شهر تهران می پردازد، بسیار اندک است. یعنی شهروندان و شهر در اولویت این دوره از شورا نبوده اند.
- در مصوبات شورای شهر تهران که به مسائل شهری پرداخته، اساساً موضوع جدیدی مطرح نشده و موضوعات به جا مانده از سایر دوره های قبل بررسی شده است.
- کمیسیون های تخصصی شورای شهر تهران، با ضعف بینشی و دانشی روبه رو هستند و این موضوع را می توان از فقدان موضوعات نوآورانه و عدم پرداختن به مسائل روز جهان در شهر تهران و نیز عدم توجه به ابرمسائل و ابرچالش های شهر تهران درک کرد.

۱ این مقاله برگرفته از پروژه پژوهشی با عنوان "ارزیابی مصوبات دوره پنجم شورای اسلامی شهر تهران" است که توسط مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران انجام گرفته است.

۲ نویسنده مسئول مقاله: A-yari@uma.ac.ir

۱. مقدمه

در میان حدود ۳۵ هزار شورای مختلف (روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان) شورای اسلامی شهر تهران به لحاظ اجتماعی و سیاسی جایگاه ویژه‌ای دارد و این اهمیت تا جایی پیش می‌رود که از آن به عنوان پیشانی شوراها نام برده شده و عملکرد آن به صورت الگو و سرمشقی برای دیگر شوراها تبدیل شده است. این نهاد در طول بیش از دو دهه گذشته با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است (Nikpoor et al., 2016)؛ به طوری که در دور نخست خود پس از دو سال فعالیت به دلایل مختلف منحل شد. حال با گذشت نزدیک به دو دهه از عمر شوراها و کسب تجربیات تلخ و شیرین، این نهاد نوپا آرام آرام در مسیر خود گام برداشته و جایگاه خود را از میان مسائل مختلف موجود در کشور پیدا می‌کند. در طول این سال‌ها این نهاد مردمی همواره تلاش کرده تا به نمایندگی از شهروندان تهران و به رغم چالش‌های فراوان، مسائل مختلف شهر تهران را در حوزه‌ها و ابعاد مختلف مورد بررسی و نظارت قرار دهد.

برابر بررسی‌های اولیه در طول پنج دوره گذشته، شورای اسلامی شهر تهران لوایح و طرح‌های زیادی را مورد بررسی قرار داده و مصوبات زیادی داشته است. در طول دوره‌های اول تا چهارم، شورای اسلامی شهر تهران مجموعاً دو هزار و ۴۱۴ مصوبه به تصویب رسانده و به طور متوسط در طول این چهار دوره، هر سال ۱۴۲ مصوبه توسط اعضای شورای اسلامی تهران مورد بررسی قرار گرفته و به تصویب رسیده است. این روند در دوره بعدی نیز ادامه داشته و مطابق داده‌های در دسترس در دوره پنجم شورای اسلامی شهر تهران، تعداد ۸۷۸ مصوبه در مجموع طی ۳۱۵ جلسه مورد تصویب اعضا قرار گرفته است. بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح مورد اشاره مطابق و براساس قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها و فعالیت‌های این نهاد را در بخش‌های مختلف مشخص و تعیین نموده است. در فصل سوم این قانون از ماده ۶۸ تا ۷۸ به صورت مشخص وظایف و اختیارات شوراها و فعالیت‌های تعیین شده؛ بنابراین طبیعی است که مبنای مشخصی نیز برای ارزیابی کمیته و کیفیت مصوبات و فعلیت‌های این نهادها وجود دارد.

ضرورت انجام این پژوهش از ابعاد مختلفی قابل طرح و بررسی است. شورای اسلامی شهر تهران اگرچه نهادی ناظر است و خود مسئول ارزیابی عملکرد شهرداری و نظارت بر فعالیت‌های آن است اما به واسطه گستردگی و حساسیت جایگاه نمایندگی آن، خود نیز باید مورد ارزیابی قرار بگیرد. هم‌چنین کاوش و ارزیابی تجارب دوره‌های گذشته می‌تواند زمینه‌های بهره‌گیری از تجارب آنها را برای دوره‌های آتی فراهم نماید. علاوه بر آن، به منظور تحلیل رویکردها و رویه‌های شهرداری و امکان‌پذیر ساختن مقایسه ادوار مختلف با هم و نیز مقایسه فعالیت‌ها و عملکرد ادوار مختلف مدیریت شهری، تحلیل و ارزیابی مصوبات نهاد شورای شهر ضروری است. کمیته بررسی سوابق مطالعاتی از جنس موضوع این پژوهش نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۵ در پژوهشی با عنوان ارزیابی مصوبات شورای اسلامی شهر تهران از دوره نخست تا دوره چهارم توسط مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران برای نخستین بار از زمان تصویرگیری ارزیابی جامعه پیرامون مصوبات شورای اسلامی شهر تهران صورت گرفت و نقاط ضعف و قوت

شوراها را اول تا چهارم مورد بررسی قرار گرفته و هم‌چنین از طریق تحلیل مصوبات شامل طرح‌ها و لوایح مختلف، نگاه‌ها، رویکردها و دیدگاه‌های شوراها را ادوار چهارگانه مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت. نتایج این پروژه مطالعاتی کمک می‌کند تا در ادامه راه، پیشنهادها و اصلاحی برای رفع نقاط ضعف و تقویت نقاط قوت ارائه شود. حال پس از اتمام دوره پنجم و آغاز دوره ششم شورای اسلامی شهر تهران به منظور درک جامعی از نگاه‌ها و رویکردهای شورای پنجم و نیز با هدف ارزیابی عملکرد این دوره ضروریست تا مصوبات و عملکرد این دوره مورد ارزیابی و بررسی همه‌جانبه قرار بگیرد تا ضمن آسیب‌شناسی، تجارب حاصله از نحوه برخورد این دوره با مسائل مختلف شهر تهران مورد واکاوی قرار گرفته و با استفاده از آن راهکارها و پیشنهادات لازم برای اداره بهتر امور شهر تهران احصا شده و در اختیار مدیریت شهری قرار بگیرد. براین اساس، در این بررسی تلاش می‌شود تا به اتخاذ رویکردی منسجم و روش‌شناسی علمی، ارزیابی جامعه پیرامون عملکرد و مصوبات شورای اسلامی شهر تهران در دوره پنجم انجام گردد. بنابراین در مجموع و به طور خلاصه می‌توان اهداف کلی انجام این پژوهش را به شرح زیر برشمرد:

- ۱) ارزیابی کمی و کیفی مصوبات شورای اسلامی شهر تهران در دوره پنجم،
- ۲) تحلیل و تطبیق مصوبات شورای اسلامی شهر تهران با قانون تشکیلات و وظایف و اختیارات شوراها و
- ۳) تحلیل میزان انطباق مصوبات دوره پنجم با اولویت‌ها و مسائل کلیدی شهر تهران و دغدغه‌های شهروندان.

۲. مبانی نظری

رشد فزاینده ابعاد شهرنشینی و تصویرگیری مقیاس‌های جدیدی از رشد شهری (schawab et al., 2000, 18) در طی چند دهه اخیر موجب شده است که شهر و شهرنشینی معاصر با چالش‌های نوینی مواجه گردد (Mandanipour, 1996, 121). توسعه شهرها، افزایش جمعیت، تنوع خواسته‌ها (Robert, 2004: 47) و محدودیت‌ها، برنامه‌ریزان و مدیران شهری را با مسائل و متصورات شهری پیچیده‌تری روبه‌رو ساخته است (Sarraf, 2004: 4). به دلیل گسترش ابعاد و تغییر در ماهیت مسائل شهری و پیچیدگی این مسائل (Aliakbari, 2001: 39)، جامع‌نگری و توجه به ابعاد و جنبه‌های مختلف مسئله به منظور حل پایدار آنها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. در این میان توجه و تأکید برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها بیش از پیش به سطوح پایین‌تر و ابعاد ملموس زندگی شهری متوجه شده است (Mandanipour, 1996, 121)؛ آنجا که جامعه محلی مسائل را به صورت مستقیم لمس می‌نماید و با آنها روبه‌رو می‌گردد.

در مدیریت محلی که بر اساس مشارکت واقعی شهروندان است (Tavasoli, 2004: 229)، برنامه‌ریزی به وسیله مردم نه برای مردم آرمان اصلی است (Mosavi et al. 2013) و شوراها و شورای اسلامی شهر نیز به عنوان نمایندگان مردم با تدوین مصوبات خویش مصداق برنامه‌ریزی توسط مردم را عملیاتی کرده‌اند. طی دو دهه گذشته به دلیل عدم پاسخگویی برنامه‌های متمرکز (از بالا به پایین)، نهادها و

و تعداد تکرار عبارت شورا و مشارکت نشان از جایگاه خاص این نهاد در ارکان تصمیم‌گیری است اما تأخیر زمانی در تصویر‌گیری این نهاد و تعارضات متعدد فعالیت و اقدام در حوزه مورد مأموریت با دستگاه‌های دولتی و نهادهای متعدد نشان دهنده تعارض بین بسترهای قانونی و واقعیت‌های میدانی است. نکته قابل توجه دیگر عرصه‌های ورود و دخالت شوراهای شهری است؛ مطابق بندهای متعدد قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای و نیز قانون اساسی، شوراهای دارای دو کارویژه اصلی مقررات‌گذاری و نظارت بر امور شهر هستند. اما عدم تحقق قانون مدیریت یکپارچه شهری و نیز عدم تحقق بندهای متعدد قانون برنامه‌های توسعه (ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم، ماده ۱۳۷ و ۱۷۳ قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه) نیز باعث شده تا عرصه‌های مورد بررسی شوراهای حوزه شهرداری محدود بماند.

۳. روش پژوهش

این تحقیق در ردیف تحقیقات توصیفی بازمینه توسعه‌ای طبقه‌بندی می‌گردد که با رویکرد ارزیابانه به تحلیل مصوبات شورای اسلامی شهر تهران می‌پردازد. داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز این پژوهش با روش اسنادی-کتابخانه‌ای جمع‌آوری شده است. برای گردآوری این داده‌ها از منابعی چون اداره مصوبات شورای اسلامی شهر تهران و سامانه جامع مصوبات شورا استفاده شده است. با توجه به این که بسیاری از اطلاعات موجود در سامانه مصوبات دارای ایرادات و نواقص است، برای رفع ایرادات از روش انطباق تک به تک برای هر مصوبه استفاده شده و اطلاعات مفقوده استخراج شده‌اند. همچنین با توجه به ماهیت موضوع تحقیق که نقد و ارزیابی محتوای مصوبات شورای اسلامی شهر تهران در دوره پنجم است، از روش تحلیل محتوا برای این ارزیابی بهره‌گرفته شده است. تحلیل محتوا یکی از روش‌های جمع‌آوری اطلاعات است که در سال‌های اخیر مورد توجه بسیاری از پژوهشگران قرار گرفته است. همچنین با استفاده از تکنیک تحلیل محتوای کمی و کیفی به تجزیه و تحلیل اطلاعات پرداخته می‌شود. روش و تکنیک‌های آمار توصیفی، مهمترین ابزارهای آماری تحلیل مصوبات در این پژوهش به شمار می‌رود. استخراج و کدگذاری مصوبات در این پژوهش در محیط SPSS انجام شده است. همچنین ابزار اصلی مورد استفاده برای تحلیل داده‌ها و اطلاعات در این پژوهش، نرم‌افزار اکسل از زیرمجموعه‌های نرم‌افزار آفیس است. قلمرو سازمانی این پژوهش مشتمل بر شورای اسلامی شهر تهران و کمیسیون‌های تخصصی آن در دوره پنجم است. کمیسیون‌های شورای اسلامی شهر تهران در دوره پنجم عبارتند از: کمیسیون فرهنگی و اجتماعی، کمیسیون برنامه و بودجه، کمیسیون نظارت و حقوقی، کمیسیون شهرسازی و معماری، کمیسیون عمران و حمل و نقل و کمیسیون سلامت، محیط زیست و خدمات شهری. محدوده زمانی تحقیق مشتمل بر سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ منطبق بر دوره پنجم شورای اسلامی شهر تهران است. در این تحقیق واحد تحقیق مشتمل بر تمامی لوايح و طرح‌هایی است که در قالب مصوبات توسط شورای اسلامی شهر تهران تصویب و به شهرداری یا سایر نهادهای ذی‌ربط ابلاغ شده است.

قلمروی مکانی این تحقیق مشتمل بر شهر تهران (مطابق محدوده مصوب طرح جامع شهر تهران در سال ۱۳۸۶) تشکیل می‌دهد. این

سازمان‌هایی که در مدیریت شهری سهیم بوده‌اند، به ترویج دیدگاه مشارکتی و به برنامه‌ریزی غیر متمرکز (از پایین به بالا) (Nouroozi, 2008: 32) توجه داشته‌اند و توانمندسازی جوامع انسانی را دنبال می‌کنند (Ahadnezhad, 2013: 67). در این راستا اجتماعات محلی با هدف تأمین رفاه اجتماعی سبب شده تا برنامه‌ریزان و مدیران شهری از رویکرد تجویزی به مشارکتی، از تأکید بر نتیجه بر تمرکز بر فرایند، از وابستگی به منابع موجود به ظرفیت‌سازی و از راه حل‌های دولت محور به شیوه‌های حل مسئله با تأکید بر ابتکارات جامعه مدنی و مشارکت روی آورند (Hajipour, 2006: 38). به عبارتی مشارکت مورد توجه بسیاری قرار گرفته (lombard, 2013, 138) و مصوبات شوراهای اسلامی از اهمیت خاصی برخوردار شده‌اند.

در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری ایران، شوراهای شهری به عنوان بالاترین مرجع مدیریت شهری (Sarraf, 1980: 26) در کنار شهرداری مسئول مستقیم نظارت، کنترل و هدایت توسعه‌ای فضایی شهرهاست و نقش مهمی در انتظام و ساماندهی فضایی شهرها و تأمین خدمات مورد نیاز شهروندان بر عهده دارد (Razavian, 2002: 68). آنچه که در این میان قابل توجه است، گستردگی شهر و پیچیدگی و تنوع نیازها (Michael, 2007) و خواست‌های شهروندان (Saninezhad, 2002: 20) و مسائل و متصویرات مختلف فراروی محلات شهری از یک سو و محدودیت‌های فراروی شهرداری در حوزه تشکیلاتی، اختیارات، توان فنی و ابزار کافی برای ایفای نقش خدمات رسانی، برنامه‌ریزی، کنترل و هدایت توسعه فضایی محله‌های شهر تهران از سوی دیگر است (Cochrane, 2008: 6). موضوعی که اهداف و آرمان‌های توسعه پایدار را با چالش روبه‌رو می‌نماید (Gao et al., 2020, 3) و شوراهای با ساختار سازمانی خود و نیز با تصویر‌گیری کمیسیون‌های مختلف به دنبال ایجاد قانون‌گذاری و نظارت‌های لازم در بخش‌های مختلف حیات شهری و شهروندان هستند.

تمامی وظایف، کارکردها و نقش‌های اعضای شورا ناشی از جایگاه و موضعی است که آنها به عنوان اعضای منتخب مردمی واجد آن هستند که در نهایت آنها را در برابر هر آنچه در شهرداری اتفاق می‌افتد، مسئول می‌سازد (stewart, 2006). این همان دلیلی است که به شورا به عنوان یک هیأت جمعی مشروعیت لازم را برای سیاستگذاری در بخش بزرگی از ابعاد زندگی شهری - که در قانون درج شده است - می‌بخشد (Barron et al, 1991). کارکردهای اصلی شوراهای اصلی می‌تواند تدوین اهداف بلند، تنظیم اهداف سالانه، پاسخ به تقاضاهای رأی‌دهندگان، خدمت‌دهی به رأی‌دهندگان، شناسایی و برخورد با مسائل واقعی شهری، بررسی و تصویب بودجه، بازنگری اثربخشی برنامه‌ها، ارزیابی عملکرد نیروهای اجرایی و موارد مشابه دانست (Svara, 1990). لندری برای شوراهای شهر پنج کارکرد اصلی در نظر می‌گیرد که اگر به درستی انجام شود، می‌تواند اثربخشی حکومت شهری را تضمین کند. این پنج کارکرد عبارتند از: تدوین اهداف کلان و خرد، تدوین راهبرد برای تحقق این اهداف کلان و خرد، ایفای جدی نقش نظارت و ارزیابی سیستم حکومت شهری به عنوان یک مقام منتخب، تثبیت و درونی‌کردن یک سیستم مشارکتی (Landry, 1997). همچنین بررسی جایگاه نهاد شورا در اسناد و قوانین فرادست همچون قانون اساسی کشور و اختصاص یک فصل (فصل چهارم) و هفت اصل (اصل یکصد تا یکصد و ششم)

لوايح تشكيل مي دهند و اين به سادگي به معنای صرف وقت بالایی از جلسات رسمی و کمیسیون های شورا به لوايح و موضوعات ارسالی از سوی شهرداری است. در چنین شرایطی قاعدتاً زمان قابل توجهی برای تفکر و بررسی و پیشنهاد طرح های اصلاحی و توسعه ای توسط اعضای شورا باقی نخواهد ماند.

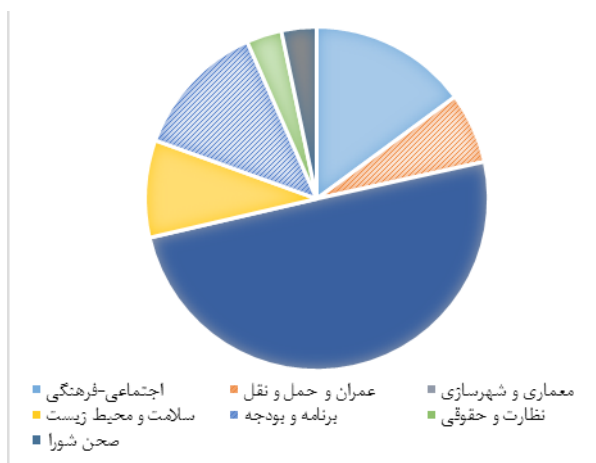
۴.۲. تحلیل مصوبات بر اساس کمیسیون های تخصصی

در طول دوره پنجم شورای شهر تهران، کمیسیون معماری و شهرسازی با تعداد ۵۳۴ مصوبه (۵۰ درصد کل مصوبات) عنوان پرکارترین کمیسیون را به خود اختصاص داده و کمیسیون نظارت و حقوقی نیز با ۲۹ مصوبه (تنها سه درصد از کل مصوبات) عنوان کم کارترین کمیسیون را به خود اختصاص داده است. (جدول شماره ۱)

جدول شماره ۱: تعداد مصوبات شورای اسلامی شهر تهران به تفکیک کمیسیون های تخصصی

موضوع	اجتماعی-فرهنگی	عمران و حمل و نقل	معماری و شهرسازی	سلامت و محیط زیست	برنامه و بودجه	نظارت و حقوقی	صحن شورا	کل
تعداد	۱۳۰	۵۸	۴۳۵	۸۰	۱۱۲	۲۹	۲۹	۸۷۸
درصد	۱۴٫۸	۶٫۶	۴۹٫۵	۹٫۱	۱۲٫۸	۳٫۳	۳٫۳	۱۰۰٫۰

مصوبه (۳ درصد از کل مصوبات) و بالاخره کمیسیون عمران و حمل و نقل نیز دارای ۵۸ مصوبه (شش درصد) است (جدول شماره ۲) و تصویر شماره ۱).



تصویر شماره ۱: درصد مصوبات به تفکیک کمیسیون های تخصصی

شده قرار دارد و کمیسیون های سلامت و برنامه و بودجه در رتبه های بعدی قرار گرفته اند. کمیسیون عمران و حمل و نقل و نظارت و حقوقی در دوره پنجم به ترتیب تنها ۱۱ و ۱۴ طرح (معادل ۳ درصد از کل طرح های تصویب شده) را در صحن شورا به تصویب رسانیده و از این منظر کم کارترین کمیسیون های شورا بوده اند (جدول شماره ۳).

نمودار زیر تعداد طرح ها را به تفکیک کمیسیون ها نمایش می دهد.

جدول شماره ۳: تعداد طرح های مصوب به تفکیک کمیسیون های تخصصی

نوع مصوبه	موضوع	اجتماعی-فرهنگی	عمران و حمل و نقل	معماری و شهرسازی	سلامت و محیط زیست	برنامه و بودجه	نظارت و حقوقی	صحن شورا
طرح	تعداد	۱۱۰	۱۱	۵۴	۲۸	۲۹	۱۴	۲۹
	درصد	۴۰٫۳	۴٫۰	۱۹٫۸	۹٫۹	۱۰٫۳	۵٫۱	۱۰٫۶

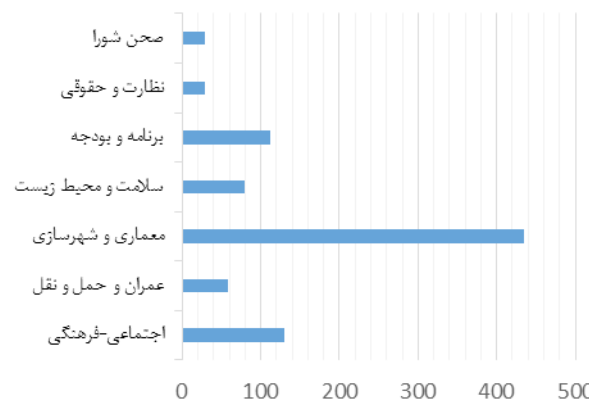
محدوده در وضعیت موجود دارای جمعیتی معادل هشت میلیون و ۶۹۴ هزار نفر است که در پهنه ای با وسعت ۷۳۰ کیلومتر مربع گسترده شده است. این قلمرو، محدوده ای است که شورای شهر تهران آن را پایش کرده و حسب وظایف و کارکردهای خود مصوبات موضوعی و موضوعی مختلفی را درباره آن مورد بررسی و به تصویب می رساند.

۴. بحث و تجزیه و تحلیل یافته ها

۴.۱. تحلیل مصوبات بر اساس نوع (طرح و لایحه)

از مجموع مصوبات شورای پنجم شهر تهران، ۶۸٫۱ درصد را لوايح و تنها ۳٫۱ درصد را طرح ها تشكيل مي دهند. به عبارتی در طول این دوره از شورا، تعداد ۶۰۱ لایحه و ۲۷۶ طرح مورد بررسی و تصویب قرار گرفته است. در واقع بیش از دوسوم مصوبات شورای شهر تهران را

در طی دوره پنجم، کمیسیون فرهنگی و اجتماعی دارای ۱۳۰ مصوبه است و در رتبه دوم از نظر کمیت مصوبات و عملکرد قرار گرفته است. کمیسیون برنامه و بودجه دارای ۱۱۲ مصوبه (۱۲ درصد کل مصوبات)، کمیسیون سلامت، محیط زیست و خدمات شهری دارای تعداد ۸۰



جدول شماره ۲: تعداد مصوبات به تفکیک کمیسیون های تخصصی

۴.۳. تحلیل مصوبات شورای پنجم بر اساس نوع و کمیسیون تخصصی

۴.۳.۱. طرح های تصویب شده

از مجموع کل طرح های مصوب (۲۷۳ طرح)، تعداد ۱۱۰ طرح به تنهایی به کمیسیون فرهنگی و اجتماعی اختصاص دارد که این تعداد ۴۰ درصد از کل طرح های مصوب شورا را تشکیل می دهد. کمیسیون معماری و شهرسازی با تعداد ۵۴ طرح مصوب در رتبه دوم طرح های تصویب

۴,۳,۲. لوایح تصویب شده

از مجموع تعداد ۶۰۱ لایحه تصویب شده در شورای پنجم، تعداد ۳۸۱ مصوبه به کمیسیون شهرسازی و معماری اختصاص دارد. کمیسیون برنامه و بودجه با ۸۴ لایحه و کمیسیون سلامت، محیط زیست و خدمات شهری با ۵۳ لایحه مصوب پس از کمیسیون شهرسازی در

رتبه های بعدی قرار دارند. کمیسیون نظارت و حقوقی و کمیسیون فرهنگی و اجتماعی به ترتیب با ۱۵ و ۲۰ لایحه مصوب کمترین زمان را صرف بررسی لوایح کرده اند (جدول شماره ۴).

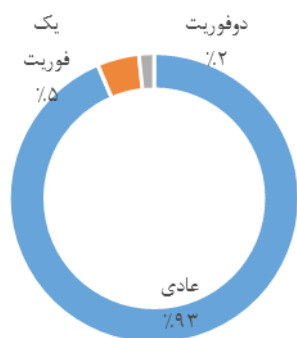
جدول شماره ۴: تعداد لوایح مصوب بتفکیک کمیسیون های تخصصی

نوع مصوبه	موضوع	اجتماعی-فرهنگی	عمران و حمل و نقل	معماری و شهرسازی	سلامت و محیط زیست	برنامه و بودجه	نظارت و حقوقی	صحن شورا
لایحه	تعداد	۲۰	۴۷	۳۸۱	۵۳	۸۴	۱۵	۰
	درصد	۳,۳٪	۷,۸٪	۶۳,۰٪	۸,۸٪	۱۳,۹٪	۲,۵٪	۰,۰

۴,۴. تحلیل مصوبات به تفکیک فوریت

تعداد فوریت های ارسالی برای تصویب به صحن شورا، در کنار نشان دادن فقدان و خلأهای قانونی و حقوقی برای انجام امور، نشان از پویایی آن سازمان دارد. در دوره هایی که پروژه های اجرایی و ملموس در بخش های مختلف شهرداری در سطح شهر قابل توجه است، به همان نسبت تعداد مصوبات بیشتری با قید فوریت به صحن ارسال می شوند. این وضعیت در دوره های رکود برعکس خواهد شد. تحلیل مصوبات شورای دوره پنجم شهر تهران از منظر فوریت ها نشان می دهد که از مجموع کل مصوبات شورای شهر، ۹۳,۶ درصد (۸۲۲ مصوبه) را مصوبات عادی، ۴,۶ درصد (۴۱ مصوبه) را مصوبات با قید یک فوریت و تنها ۱,۷ درصد (۱۵ مصوبه) را مصوبات دو فوریتی تشکیل می دهند (جدول شماره ۵ و تصویر شماره ۲).

در میان کمیسیون های تخصصی تنها یک کمیسیون (کمیسیون فرهنگی و اجتماعی) حداکثر زمان خود را صرف تهیه طرح ها نموده و کمیسیون نظارت و حقوقی نیز حدود ۴۸ درصد از زمان خود را صرف تدوین طرح ها نموده و سایر کمیسیون ها بیشترین زمان خود را مصروف لوایح ارسالی از سمت شهرداری و زیرمجموعه های آن کرده اند. این موضوع به سادگی نشان می دهد که بوروکراسی اداری پیچیده و گسترده حاکم بر سازمان شهرداری باعث شده تا هر اقدامی مستلزم اخذ مجوز از شورا و نهادهای بالاسری شود. در صورتی که این موانع بر چیده شود، سرعت خدمات رسانی مجموعه شهرداری بالاتر رفته و زمان شورا نیز مصروف موضوعات اساسی شهر و پیگیری متصویرات شهروندان خواهد شد.



تصویر شماره ۲: کل مصوبات به تفکیک فوریت

جدول شماره ۵: تعداد مصوبات کمیسیون های تخصصی به تفکیک نوع فوریت

	درصد		
	دو فوریت	یک فوریت	عادی
کل مصوبات	۱,۷۱	۴,۶۷	۹۳,۶
طرح	۵,۴۳	۹,۷۸	۸۳,۷
لایحه	۰	۲,۳۳	۹۸,۳

مصوبات عادی تشکیل می دهند. ۶۶,۷ درصد مصوبات صحن علنی شورا را مصوبات عادی و ۳۳ درصد را مصوبات یک و دو فوریتی تشکیل می دهند.

۴,۶. تحلیل مصوبات بر اساس موضوع

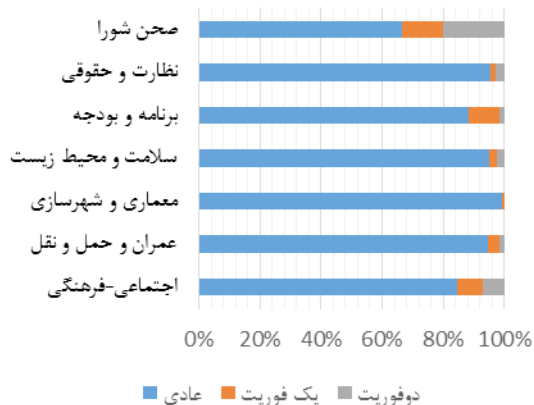
تحلیل موضوعات موجود در مصوبات شورای شهر نشان از اولویت های مدیریت شهری از نظر اعضای شورا و نمایندگان مردم است. جدول شماره ۷ وزن موضوعات مورد توجه مدیریت شهری را در مصوبات دوره مورد بررسی نشان می دهد:

۴,۵. تحلیل مصوبات کمیسیون های تخصصی به تفکیک فوریت

تحلیل مصوبات کمیسیون های تخصصی به تفکیک فوریت (جدول شماره ۶ و تصویر شماره ۳) نشان می دهد که ۱۰۹ مصوبه (۸۴,۵ درصد) کمیسیون فرهنگی و اجتماعی را مصوبات عادی، ۱۱ مورد (۸,۵ درصد) را مصوبات دارای یک فوریت و نه مورد (هفت درصد) را مصوبات دو فوریتی تشکیل می دهند. ۵۲ مصوبه (۹۴,۵ درصد) کمیسیون عمران و حمل و نقل را مصوبات عادی، دو مورد (۳,۶ درصد) را مصوبات دارای یک فوریت و یک مورد (۱,۸ درصد) را مصوبات دو فوریتی تشکیل می دهند. ۴۳۱ مصوبه (۹۹ درصد) کمیسیون معماری و شهرسازی را

جدول شماره ۶: تعداد مصوبات کمیسیون های تخصصی به تفکیک نوع فوریت

کمیسیون ها	درصد		
	دوفوریت	یک فوریت	عادی
اجتماعی- فرهنگی	۷,۰	۸,۵	۸۴,۵
عمران و حمل و نقل	۱,۸	۳,۶	۹۴,۵
معماری و شهرسازی	۰,۰	۰,۷	۹۹,۳
سلامت و محیط زیست	۲,۵	۲,۵	۹۴,۹
برنامه و بودجه	۱,۸	۹,۹	۸۸,۳
نظارت و حقوقی	۲,۸	۱,۹	۹۵,۳
صحن شورا	۲۰,۰	۱۳,۳	۶۶,۷



تصویر شماره ۳: درصد تجمعی مصوبات کمیسیون ها به تفکیک نوع فوریت

جدول شماره ۷: تعداد کل مصوبات به تفکیک موضوع در دوره پنجم

موضوع	تعداد	درصد	موضوع	تعداد	درصد
موضوعات اجتماعی- فرهنگی	۱۵	۱,۷۱	بررسی املاک شهرداری	۵	۰,۵۷
نامگذاری خیابان ها و معابر و میدانی شهری	۵۴	۶,۱۵	مسائل و موضوعات حمل و نقل و ترافیک	۱۰	۱,۱۴
تعیین و انتخاب افراد برای حضور در مجامع و ستادها	۱۸۱	۲۰,۶۲	مسائل و پروژه های عمرانی	۲	۰,۲۳
برنامه ریزی امور شهری	۶	۰,۶۸	بررسی و ارزیابی طرح جامع و تفصیلی	۳	۰,۳۴
بهای خدمات و عوارض	۷۸	۸,۸۸	کاهش آسیب های اجتماعی	۲	۰,۲۳
حسابرسی صورت های مالی	۱۱	۱,۲۵	میراث فرهنگی و گردشگری	۱۲	۱,۳۷
بررسی مسائل و مجوزهای مالی	۱۸	۲,۰۵	تحقیق و تفحص از شهرداری	۳	۰,۳۴
مسائل و متصوبات محیط زیست شهری	۵	۰,۵۷	توسعه فعالیت های مشارکتی	۲	۰,۲۳
توسعه و بررسی فعالیت های خدمات شهری	۵	۰,۵۷	بررسی موضوعات هنری	۲	۰,۲۳
مدیریت بحران و ایمنی	۹	۱,۰۳	بررسی بودجه سالیانه شهرداری	۳۹	۴,۴۴
مجوز ساخت و ساز در باغات	۳	۰,۳۴	بررسی موضوعات مرتبط با معماری	۱	۰,۱۱
موضوع آلودگی هوا	۲	۰,۲۳	موضوعات اداری شهرداری	۳	۰,۳۴
تبلیقات تجاری و محیطی	۲	۰,۲۳	موضوعات مرتبط با سیمای بصری و نمای شهری	۳	۰,۳۴
رسیدگی به پلاک ثبتی	۳۵۰	۳۹,۸۶	سایر موضوعات شهری	۴۸	۵,۴۷
ساخت و ساز و موارد عمرانی	۴	۰,۴۶	مجموع موضوعات	۸۷۸	۱۰۰,۰۰

تحلیل آمارهای موجود در جدول فوق نشان می دهند که:

۱) بیشترین تعداد مصوبات شورای پنجم شهر تهران مربوط به حوزه های زیر است:

الف) تعیین تکلیف پلاک های ثبتی، ب) تعیین و انتخاب افراد برای حضور در نهادها و کمیته ها و سایر مراجع شهری،

ج) تعیین بهای خدمات ارائه شده توسط شهرداری و تعیین عوارض شهری و د) نامگذاری خیابان ها و معابر شهری.

۲) حدود ۴۰ درصد (۳۵۰ مورد) از کل مصوبات شورای پنجم به موضوع پلاک های ثبتی پرداخته که این موضوع در طول تمام ادوار بی سابقه است.

۳) نزدیک به ۸۰ درصد از کل مصوبات شورای پنجم در خصوص موضوعات پلاک های ثبتی، معرفی و انتخاب افراد، تعیین بهای خدمات و نرخ عوارض و نامگذاری معابر اختصاص پیدا کرده است.

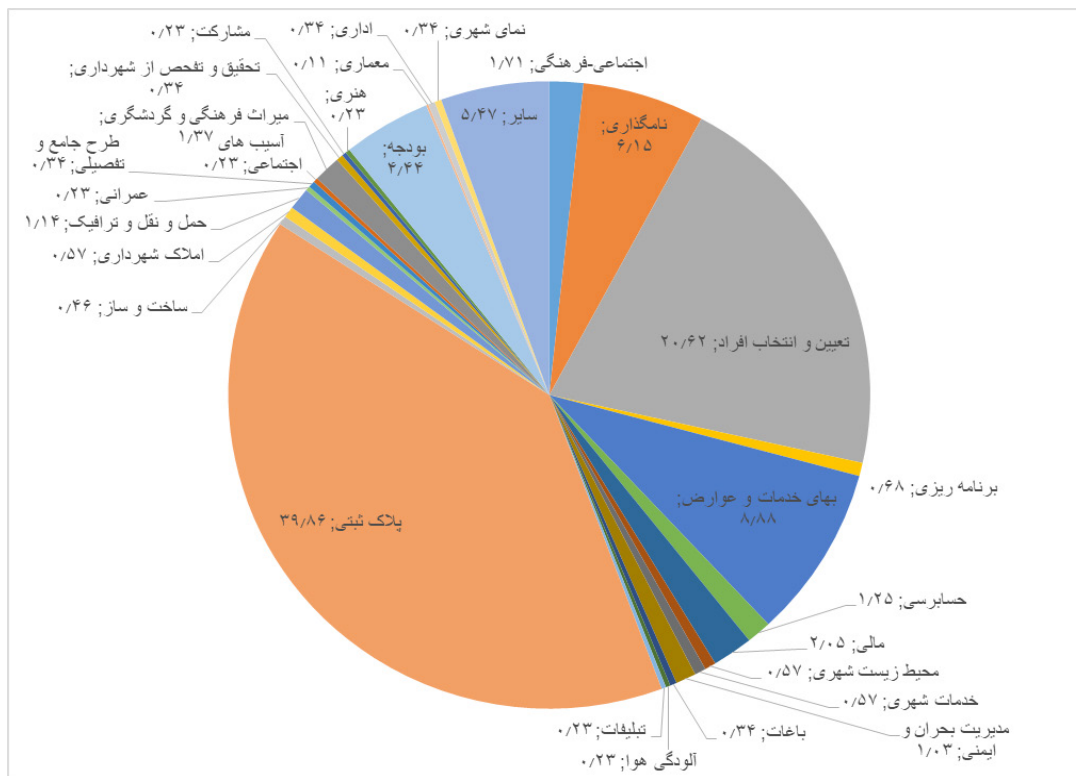
۴) موضوع نامگذاری خیابان ها و معابر شهری در دوره پنجم از توجه بسیار زیادی برخوردار بوده، به طوری که در طی این دوره در طی ۵۴ مصوبه مربوط به نامگذاری خیابان ها و معابر بیش از ۵۸۰ معبر در تهران تغییر نام پیدا کرده اند.

۵) در میان موضوعات مورد توجه و مهم شهری در دوره پنجم کمترین اقبال و توجه و کمترین مصوبات مربوط به موارد زیر است:

الف) معماری شهری، ب) نمای شهری، ج) عمران شهری، د) مسائل هنری،

ه) آسیب های اجتماعی و ز) آلودگی هوا.

۶) در مجموع موضوعاتی چون مسائل اداری شهرداری تهران، معماری شهری، نمای شهری، آسیب های اجتماعی، آلودگی هوا، عمران شهری، محیط زیست و مانند آن کمتر از پنج درصد از کل مصوبات دوره پنجم را به خود اختصاص داده است (تصویر شماره ۴).



تصویر شماره ۴: درصد موضوعات مورد پوشش در مصوبات شورا در دوره پنجم

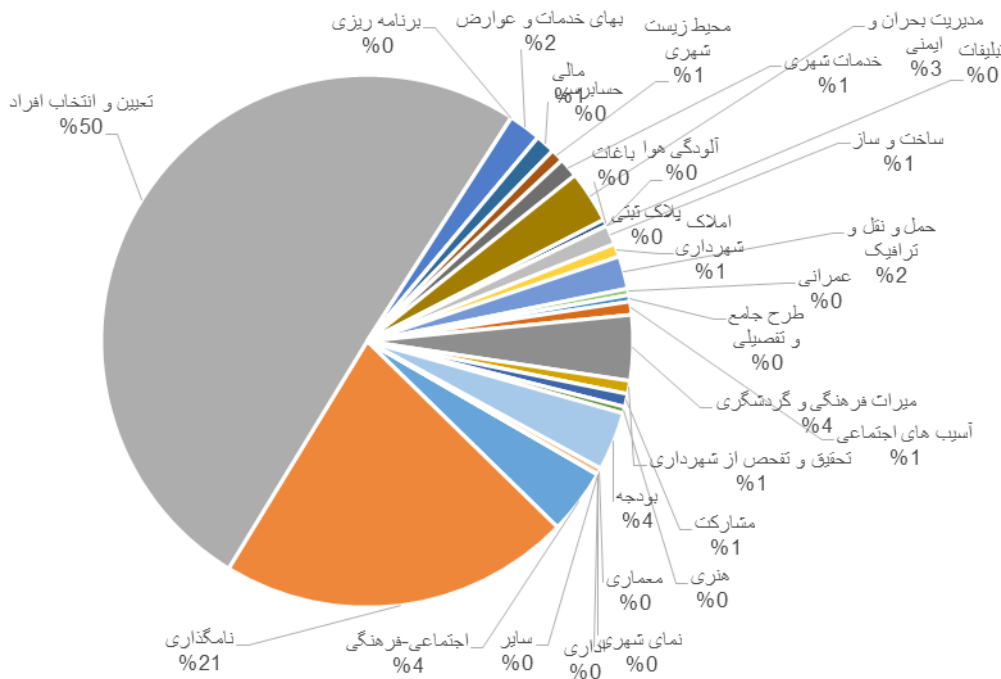
تحلیل لویایح مصوب نشان می دهد که موضوع تعیین تکلیف پلاک های ثبتی به تنهایی ۵۶ درصد از کل لویایح را به خود اختصاص داده است. تعیین بهای خدمات و نرخ عوارض ۱۲ درصد از کل لویایح ارسالی از شهرداری به شورا را که به تصویب رسیده در بر می گیرد و تعیین و تأیید ذی حساب ها در بخش های مختلف شهرداری و سازمان ها و ادارت و مناطق شهرداری بخش قابل توجهی از لویایح را به خود اختصاص داده است. همچنین کمترین موضوعات مورد پوشش در لویایح مصوب را موضوعات عمران شهری، ساختار اداری شهرداری تهران، معماری شهری، موضوعات هنری، باغات و مدیریت بحران و ایمنی شهری تشکیل می دهند. این موضوعات کمتر از چهار درصد از کل لویایح مصوب را به خود اختصاص داده است (تصویر شماره ۵).

۴٫۷. تحلیل طرح ها و لویایح مصوب بر اساس موضوع

تحلیل طرح های مصوب شورای پنجم به تفکیک موضوع (جدول شماره ۸) نشان می دهد که از مجموع ۲۷۳ طرح مصوب توسط شورای پنجم شهر تهران بیشترین موضوع مورد توجه مربوط به سه موضوع تعیین و انتخاب و معرفی افراد برای حضور در مجامع و کمیته ها و ستادهای مختلف (۱۲۷ مورد)، نامگذاری خیابان ها و معابر شهری (۵۴ مورد) و حفظ هویت و نگهداشت میراث فرهنگی و شهری (۱۰ مورد) است. همچنین کمترین موضوعات مورد توجه در میان موضوع های اصلی مربوط به موضوعات عمرانی، هنرهای شهری، حسابرسی های شهرداری، برنامه ریزی شهری، مسائل مربوط به منابع نیروی انسانی و اداری شهرداری تهران و موضوع حفظ باغات است.

جدول شماره ۸: تعداد طرح ها و لویایح به تفکیک موضوع

موضوع	طرح	لایحه	موضوع	طرح	لایحه
اجتماعی-فرهنگی	۱۰	۵	املاک شهرداری	۲	۳
نامگذاری	۵۴	۰	حمل و نقل و ترافیک	۵	۵
تعیین و انتخاب افراد	۱۲۷	۵۴	عمرانی	۱	۱
برنامه ریزی	۰	۶	طرح جامع و تفصیلی	۱	۲
بهای خدمات و عوارض	۵	۷۳	آسیب های اجتماعی	۲	۰
حسابرسی	۰	۱۱	میراث فرهنگی و گردشگری	۱۰	۲
مالی	۳	۱۵	تحقیق و تفحص از شهرداری	۲	۱
محیط زیست شهری	۲	۳	مشارکت	۲	۰
خدمات شهری	۳	۲	هنری	۱	۱
مدیریت بحران و ایمنی	۸	۱	بودجه	۹	۳۰
باغات	۱	۲	معماری	۱	۰
آلودگی هوا	۰	۲	اداری	۰	۳
تبلیغات	۰	۲	نمای شهری	۰	۳
پلاک ثبتی	۰	۳۵۰	سایر	۰	۴۸
ساخت و ساز	۳	۱			



تصویر شماره ۵: درصد موضوعات مورد پوشش در طرح های مصوب

دارد. در مجموع حدود ۱۵ درصد از مصوبات شورای پنجم به این دو بند اختصاص پیدا کرده است. بندهای نامگذاری معابر و خیابان ها و بند تعیین بهای خدمات از نظر فراوانی در رتبه های بعدی قرار دارند. این دو بند از قانون اختیارات شوراها به تنهایی نزدیک به پنج درصد از کل مصوبات شهری را شامل می شود. قابل ذکر آن که در زمینه وظایف پیش بینی شده برای شوراها در حوزه های مورد اشاره زیر هیچ مصوبه ای به تصویب نرسیده است:

- ۱) نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا،
- ۲) انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع آرزاق عمومی،
- ۳) نظارت بر امور تماشاخانه ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می شود،
- ۴) تأسیس تعاونی های تولید و توزیع و مصرف،
- ۵) وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری،
- ۶) وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان های عمومی توسط شهرداری و
- ۷) همکاری با شورای تأمین شهرستان.

۴.۹.۲. بررسی تطابق مصوبات شورای اسلامی شهر تهران با مسائل، نیازها و اولویت های شهروندان

یکی از مهم ترین نظرسنجی های صورت گرفته را مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران (ایسپا) در سال ۱۳۹۷ انجام داده و طی آن مهمترین مسائل و متصورات شهر تهران از نظر شهروندان تهرانی طبقه بندی و اولویت سنجی شده است. بر اساس نتایج این نظرسنجی از مهمترین مسائلی که از نظر مردم کیفیت زندگی شهری را تحت تأثیر قرار داده عبارتند از:

ررسی و مقایسه موضوعات مهم شهری از نظر شهروندان در

۴.۸. تحلیل میزان پوشش موضوعات توسط طرح و لایحه

در این بخش از بررسی آنچه که مورد توجه است، پاسخ به این سؤال است که میزان توجه طرح ها و لوایح به موضوعات به چه میزان است؟ به عبارتی به طور مثال موضوعات فرهنگی بیشتر توسط طرح ها پوشش داده شده یا لوایح ارسالی از سوی شهرداری؟

تحلیل آمارها نشان می دهد که:

- ۱) در موضوع برنامه ریزی، حسابداری، آلودگی هوا، تبلیغات محیطی و نمای شهری، طرح ها اقبال خاصی نشان نداده اند و تماماً توسط لوایح مورد پوشش قرار داده شده اند.
- ۲) برعکس این موضوع در خصوص موضوعاتی چون آسیب های اجتماعی و مسئله مشارکت شهروندان هیچ لایحه ای به شورای شهر ارسال و مصوب نشده است.
- ۳) موضوعاتی که تعداد طرح ها و لوایح برابری نسبی دارند را موضوعاتی چون حمل و نقل و ترافیک، مسائل عمرانی، محیط زیست شهری و غیره تشکیل می دهند.

۴.۹. تحلیل مصوبات شورا بر اساس میزان انطباق با اسناد فرادست ۴.۹.۱. تحلیل انطباق مصوبات شورای پنجم شهر تهران با قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی

مهمترین سند بالادستی شوراهای شهری را این قانون تشکیل می دهد و از این رو از اهمیت بالایی برخوردار است. تحلیل انطباق مصوبات شورای پنجم شهر تهران با قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی نشان دهنده موارد زیر است:

بیشترین تعداد مصوبات شورای پنجم مربوط به بند تعیین نرخ عوارض شهری است که تعداد ۳۹۳ مصوبه به صورت مستقیم و غیر مستقیم به آن ارتباط دارند. بعد از آن بند تهیه طرح ها و پیشنهادات اصلاحی با فراوانی ۱۷۳ مورد از نظر میزان انطباق بیشترین انطباق را با قانون مزبور

بیشترین مصوبه در زمینه خدمات شهری و محیط زیست ارائه شده که مجموعاً حدود یک درصد از کل مصوبات شهری را شامل می شود. در زمینه آلودگی هوا تعداد دو مصوبه و در زمینه اشتغال هم دو مصوبه ارائه شده است. قابل توجه آن که هر دو مصوبه مرتبط با اشتغال یک موضوع واحد را نشان می دهد که آنهم موضوع به کارگیری جوانان در پست های مدیریتی شهرداری تهران بوده و اساساً در زمینه تأمین اشتغال شهری و نیز از بین بردن بیکاری و تسهیل اشتغال شهروندان مصوبه ای ارائه نشده است (جدول شماره ۹ و تصویر شماره ۶).



تصویر شماره ۶: تطابق مصوبات با نظرسنجی های صورت گرفته از شهر تهران

در بر می گیرد. (جدول شماره ۱۰) مجموع مصوبات مورد اعتراض شامل ۳۹ طرح (۷۴ درصد) و ۱۴ لایحه (۲۶ درصد) است (تصویر شماره ۷).



تصویر شماره ۷: کل مصوبات مورد اعتراض به تفکیک نوع

و کمیسیون نظارت و حقوقی هر کدام تعداد ۵ مصوبه مورد اعتراض داشته اند.

۴.۱۲. تحلیل مصوبات مورد اعتراض فرمانداری به تفکیک موضوع
از مجموع کل مصوبات مورد اعتراض در دوره پنجم شورای شهر تهران، بیشترین مصوبات مورد اعتراض از منظر موضوعی مربوط به مصوبات فرهنگی و پس از آن مصوبات نرخ بهای خدمات شهرداری به ویژه در حوزه حمل و نقل شهری بوده است. پس از نام گذاری مصوبات مربوط به تعیین بها و نرخ خدمات ارائه شده از سوی شهرداری به ویژه در حوزه حمل و نقل بیشترین اعتراض را (۱۵ درصد) به خود اختصاص

نظرسنجی های مختلف نشان می دهد که ماهیت موضوعات عمدتاً مشابه هستند اما در توالی های زمانی، اولویت ها و ترتیب آنها متفاوت است. به طور مثال در سال ۱۳۹۷ آلودگی هوا و ترافیک در اولویت بوده و در نظرسنجی جدید اسیا در سال ۱۴۰۰ موضوعات تورم و گرانی، تهیه مسکن، اجاره بها و بیکاری و اشتغال دارای اولویت بوده است. بررسی ها نشان می دهد که از میان ۸ مسئله اصلی مطرح شده توسط شهروندان در چهار حوزه ترافیک، بیکاری، تأمین مسکن و اجاره بها هیچ مصوبه ای از سوی اعضای دوره پنجم ارائه نشده است.

جدول شماره ۹: نسبت مصوبات منطبق با مسائل و چالش های شهر تهران

اولویت های شهروندان	تعداد مصوبه	درصد از کل مصوبات
آلودگی هوا	۲	۰٫۲
ترافیک	۰	۰٫۰
محیط زیست	۵	۰٫۶
گرانای و تورم	۰	۰٫۰
بیکاری	۰	۰٫۰
اشتغال	۲	۰٫۲
تأمین مسکن	۰	۰٫۰
اجاره بها	۰	۰٫۰
خدمات شهری	۵	۰٫۶
مجموع	۱۵	۱٫۷

۴.۱۰. تحلیل مصوبات مورد اعتراض فرمانداری شهر تهران

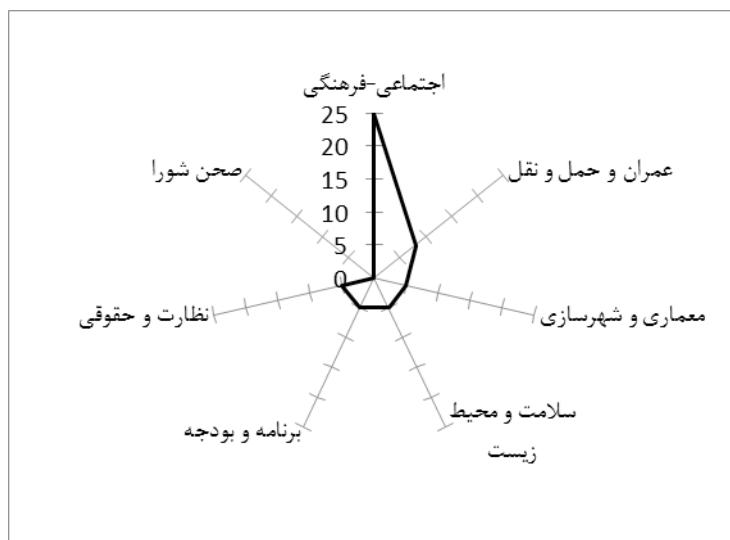
مطابق آمارهای در دسترس، در مجموع در طول دوره پنجم شورای شهر تهران، تعداد ۵۳ مصوبه مورد اعتراض فرمانداری شهر تهران قرار گرفته است که این تعداد تنها شش درصد از کل مصوبات این شورا را

جدول شماره ۱۰: تعداد کل مصوبات مورد اعتراض فرمانداری به تفکیک دوره های مختلف

ردیف	دوره	تعداد	درصد از کل
۱	کل مصوبات	۵۳	۱۰۰
۲	طرح	۳۹	۷۴
۳	لایحه	۱۴	۲۶

۴.۱۱. تحلیل مصوبات مورد اعتراض فرمانداری به تفکیک کمیسیون های تخصصی شورا

همان طور که در تصویر شماره ۸ نمایش داده شده، بیشترین اعتراض های فرمانداری در میان کمیسیون های تخصصی شورا به کمیسیون فرهنگی و اجتماعی اختصاص دارد. تعداد ۲۵ مصوبه این کمیسیون در طی دوره پنجم مورد اعتراض قرار گرفته که این تعداد شامل ۲۴ طرح و تنها یک لایحه است. تعداد ۸ اعتراض از مجموع اعتراضات ثبت شده به مصوبات زیر نظر کمیسیون عمران و حمل و نقل بوده که این تعداد شامل ۷ لایحه و یک طرح بوده است. کمیسیون های معماری و شهرسازی، سلامت، محیط زیست و خدمات شهری، برنامه و بودجه

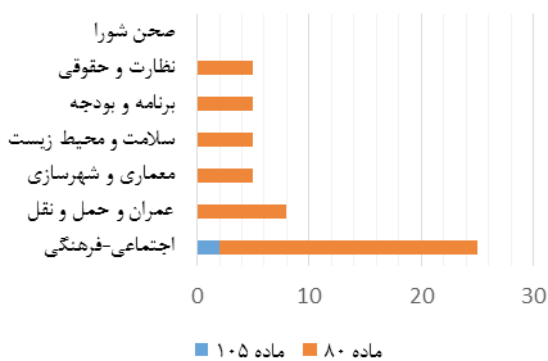


تصویر شماره ۸: تعداد مصوبه های مورد اعتراض فرمانداری به تفکیک کمیسیون های تخصصی شورا

۴.۱۳. تحلیل مصوبات مورد اعتراض بر اساس دلیل اعتراض

مصوبات شورای اسلامی شهرها با استناد به دو اصل بالاسری مورد اعتراض فرمانداری و یا سایر دستگاه های ناظر قرار می گیرد که عبارتند از: اصل ۱۰۵ قانون اساسی - تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد - و ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور مبنی بر عدم مغایرت با اختیارات قانونی آنها و با قوانین عمومی کشور (جدول شماره ۱۱).

داده و نزدیک شش درصد از اعتراضات فرمانداری تهران به مصوبات در خصوص بودجه شهرداری اختصاص دارد. اعتراض های صورت گرفته در خصوص موضوعات اداری شهرداری و شورا، مدیریت بحران و ایمنی شهری و نمای شهری در میان مصوبات دارای اعتراض کمترین فراوانی را به خود اختصاص داده اند. در میان مصوبات مورد اعتراض دو مورد اعتراض نسبت به مصوبات کمک رسانی به شهرهای زلزله زده اختصاص دارد که خارج از حوزه کاری شهرداری تهران است.



تصویر شماره ۹: مصوبات مورد اعتراض به تفکیک دلایل

جدول شماره ۱۱: مصوبات مورد اعتراض به تفکیک دلایل

کمیسیون	تعداد		درصد	
	ماده ۱۰۵	ماده ۸۰	ماده ۱۰۵	ماده ۸۰
اجتماعی-فرهنگی	۲	۲۳	۳,۷۷	۴۳,۴۰
عمران و حمل و نقل	۰	۸	۰,۰۰	۱۵,۰۹
معماری و شهرسازی	۰	۵	۰,۰۰	۹,۴۳
سلامت و محیط زیست	۰	۵	۰,۰۰	۹,۴۳
برنامه و بودجه	۰	۵	۰,۰۰	۹,۴۳
نظارت و حقوقی	۰	۵	۰,۰۰	۹,۴۳
صحن شورا	۰	۰	۰,۰۰	۰,۰۰
مجموع	۲	۵۱	۳,۷۷	۹۶,۲۳

۵. بحث و نتیجه گیری

در مجموع و با اتکا به آمارهای موجود در این پژوهش شاید به جرأت بتوان دوره پنجم شورای شهر تهران را یکی از ضعیف ترین دوره های فعالیت این نهاد مردمی بر شمرد. این موضوع از آن نظر قابل توجه است که در این دوره برای نخستین بار اگرچه تعداد مصوبات بیشتری به تصویب شورا رسیده و شاید بتوان از منظر کمی و بر اساس شاخص تعداد مصوبات آن را نشانه پیکاری آن مجموعه فرض کرد که در طول تصویر گیری این نهاد بی مانند است اما بررسی محتوایی و تحلیل موضوعی مصوبات و نیز تجزیه اولویت های کمیسیون های موجود در این شورا نشان می دهد که:

از مجموع مصوبات مورد اعتراض فرمانداری تنها دو مصوبه با استناد به اصل ۱۰۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رد شده و ۵۱ مصوبه (۹۶ درصد) با استناد به ماده ۸۰ قانون اختیارات، وظایف و تشکیلات شوراها مورد اعتراض قرار گرفته است. مصوبات مورد اعتراض به استناد ماده ۱۰۵ تماماً مربوط به کمیسیون فرهنگی و اجتماعی بوده است. ۴۳ درصد از مصوبات کمیسیون فرهنگی با استناد به ماده ۸۰ قانون تشکیلات شوراها و تمامی مصوبات کمیسیون های شورا غیر از کمیسیون فرهنگی و اجتماعی با استناد به اصل ۸۰ قانون شوراهای مورد اعتراض قرار گرفته اند (تصویر شماره ۹).

۱۳) برخی از طرح‌های ارزشمند دوره‌های پیشین که نیاز به پیگیری داشت، در این دوره مورد کم توجهی قرار گرفته است. این موضوع به ویژه در حوزه مدیریت بحران و در خصوص به سرانجام رسانیدن طرح‌هایی چون طرح تأمین آب اضطراری و مدیریت یکپارچه و مردمی، بحران و مانند آن قابل توجه است.

۱۴) حوزه بهداشت و سلامت شهری به رغم همه‌گیری و شیوع بیماری کرونا در این دوره به طور کامل مورد غفلت قرار گرفته و هیچ مصوبه‌ای در حوزه سالم سازی و کاهش شیوع مشاهده نمی‌شود. این در حالیست که شهرداری امکانات و تجهیزات سلامت و پرتصویر عیدیه‌ای را در اختیار دارد که می‌تواند از آنها به نفع شهر و شهرداری سود ببرد.

۱۵) تعداد طرح‌های کاربردی در حوزه مسائل اصلی شهر تهران بسیار کم است و این موضوع را می‌توان به ضعف کمیسیون‌های تخصصی شورا و ضعف دانش شهری شورا مرتبط دانست.

۱۶) موضوع بخش عمده لوایح ارسالی و مصوب شورای شهر تهران را مسائل مالی و وظایف مستمر و نگهداشت شهر تشکیل می‌دهد؛ این موضوع باعث صرف انرژی و زمان بسیار از شورا برای مسائلی است که بدون حضور شورا نیز قابل انجام است. از این رو ضروری است تا شورای شهر تهران وظایف مستمر و حوزه نگهداشت شهر را در چارچوب دستورالعمل‌های مشخص مورد نظارت قرار دهد و از ارائه چندباره موضوعات در هر سال در صحن شورا و صرف زمان و انرژی شورا برای موضوعات گفته شده خودداری نماید.

۱۷) کمیسیون‌های تخصصی شورای شهر تهران، با ضعف بینشی و دانشی مواجه هستند و این موضوع را می‌توان از فقدان موضوعات نوآورانه و عدم پرداختن به مسائل روز جهان در شهر تهران و نیز عدم توجه به ابرمسائل و ابرچالش‌های شهر تهران درک کرد.

۱۸) ضروریست تا شورای شهر تهران به مسائل و موضوعات آینده پژوهی و آینده‌نگرانه در خصوص مسائل و چالش‌های شهر تهران ورود جدی نماید. زیرا تحلیل مصوبات این شورا در دوره مورد بررسی و ادوار قبلی نشان‌دهنده عدم توجه به این موضوع اساسی است.

با توجه به آنچه گفته شد، موضوعات زیر برای تحلیل و تفسیر بهتر مصوبات شورای شهر تهران برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود:

- ۱) سنجش و ارزیابی جایگاه برنامه‌های پنج ساله توسعه شهری در مصوبات شورای شهر تهران،
- ۲) ارزیابی میزان اجرایی شدن مصوبات شورای شهر تهران،
- ۳) تحلیل محتوای مصوبات به تفکیک موضوعات مختلف مورد بررسی در شورای شهر تهران،
- ۴) آسیب‌شناسی رویه‌ها و رویکردهای شورای شهر تهران و
- ۵) آسیب‌شناسی روش‌شناسی نظارت در شورای شهر تهران.

“نویسندگان اعلام می‌دارند که در انجام این پژوهش هیچ‌گونه تعارض منافعی برای ایشان وجود نداشته است.”

۱) بخش عمده تلاش شورای دوره پنجم مصروف موضوعات داخلی شورا چون تصویردهی به ساختارهای شورا و معرفی و تعیین افراد برای حضور در مجتمع و کمیته‌ها و ستادها و مانند آن بوده است.

۲) بخش زیادی از زمان شورای پنجم مصروف مسائل داخلی شهرداری بوده و تعداد مصوباتی که به موضوعات شهری و شهروندان و مسائل و متصویرات جاری شهر تهران پردازد، بسیار انگشت شمار است. به دیگر سخن شهروندان و شهر اساساً اولویت این دوره از شورا نبوده است.

۳) آنجایی که به موضوعات شهری پرداخته شده اساساً موضوع جدیدی مطرح نشده و مسائل پیش‌مانده از سایر دوره‌های پیشین را مورد بازنگری قرار داده‌اند.

۴) بخش قابل توجهی از مصوبات شورای دوره پنجم را آن دسته از مصوباتی تشکیل می‌دهند که صرف یک یا دو بند از مصوبات قبلی را تغییر داده و یا اضافه کرده‌اند.

۵) تعداد مصوباتی که به پروژه‌های توسعه‌ای و آبادانی شهر کمک رسانی نماید، اساساً انگشت شمار است.

۶) در مجموع رویکرد حاکم بر دوره پنجم را موضوعات تئوریک و نرم افزاری تشکیل می‌دهد و آنچه که فعالیت‌های اجرایی و سخت‌افزاری باشد، در محتوای مصوبات به ندرت مشاهده می‌شود.

۷) یکی از مهمترین ضعف‌های حاکم بر مصوبات دوره پنجم فقدان مصوبات مرتبط با کیفیت اجرایی شدن مصوبات پیشین این شورا است؛ به طوری که هیچ مصوبه‌ای در این خصوص وجود ندارد. به عبارتی اعضای شورای دوره پنجم تمایلی نشان نداده‌اند که آیا مصوبات قبلی خود و یا دوره‌های پیشین توسط شهرداری و زیرمجموعه آن به مرحله اجرا درآمده است یا خیر؟ و اگر به مرحله اجرا رسیده با چه کیفیتی این کار انجام گردیده است تا از این طریق اقدام به برطرف نمودن موانع احتمالی پیش روی در سطح اجرای مصوبات خود نمایند.

۸) همانند دوره‌های پیشین بخش‌های قابل توجهی از بندهای موجود در قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراها مورد غفلت قرار گرفته است.

۹) یکی از گم شده‌های شورای پنجم در مصوبات آن را شاید بتوان مسئله بایستی شهری عنوان کرد؛ به طوری که تحلیل موضوعات و مصوبات مورد بررسی نشان می‌دهد که هیچ مسئله جدید شهری و یا موضوع نو شهری در این دوره در داخل مصوبات یافت نمی‌شود.

۱۰) نکته دیگر کم توجهی به برنامه‌های فرادست به ویژه برنامه توسعه پنج ساله سوم است. به رغم تصویب این برنامه در داخل شورای پنجم مصوبه دیگری که دال بر پیگیری کیفیت اجرا و پیاده‌سازی آن توسط شهرداری باشد، مشاهده نمی‌شود.

۱۱) با وجود آن که مصوبات متعددی به بحث در خصوص حساسی سازمان‌ها و شرکت‌ها و عملکرد مالی شهرداری پرداخته، هیچ مصوبه‌ای در خصوص اصلاح رویه‌های مالی و اقتصاد شهری مشاهده نمی‌شود.

۱۲) همانند دوره‌های پیشین هیچ مصوبه‌ای در خصوص تسهیل ورود و جذب سرمایه به داخل شهر و شهرداری مشاهده نمی‌شود.

References:

- Ahadanejad, M., Ahazeri, S., Meshghini, A., & Piri, I. (2016). identifying key factors affecting urban prosperity with a foresight approach; A case study of Tabriz metropolis, *Journal of Urban Planning and Research*, Year 9. Number 32, 15-30. 20.1001.1.22285229.1397.9.32.2.9 [in Persian]
- Ali Akbari, I. (2001). The role of the government in urbanization. PhD thesis. University of Tehran. Faculty of Geography. [in Persian]
- Barron, J., Crawley, G., and Wood, T. (2010). *Councilors in crisis: the public and private world of local councilors*. London. Macmillan education LTD.
- Cochran, Alan. (2008). *Urban Policies*. translated by Aref Moghadam. Tehran. Azarakhsh Publications. [in Persian]
- Fatahi, H., Charejoo, F. (2021). evaluation of city council performance in urban management (case study: Baneh). *Urban Management Studies Quarterly*. 13th year. number 47. 10.30495/UMS.2021.19377
- Gao, Z., Wang, S., & Gu, J. (2020). Public participation in smart-city governance: a qualitative content analysis of public comments in urban China. *Sustainability*, 12(20), 8605. <https://doi.org/10.3390/su12208605>
- Gharib Khajeh, S. (2016). analysis of the content of the approvals of the Islamic Council of Cities in West Azarbaijan Province. Governorate of A.G. [in Persian]
- Islamic Council of Iran Research Center. (1996). Constitution of the Islamic Republic of Iran at: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/> [in Persian]
- Landry, L. D. (1977). City councils as policy makers: Myths that destroy effectiveness. *Nat'l Civic Rev.*, 66, 553.
- Lombard, M. (2013). Citizen Participation in Urban Governance in the Context of Democratization: Evidence from Low Income Neighbourhoods in Mexico. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(1), 135-150.
- Mellis, M. J. (2007). citizen participation in neighborhood context, the university of Utah.
- Mousavi, M., Sarvar, R., & Bagheri Kashkoli, A. (2013). an analysis of the role of influencing factors on the performance of municipalities and measuring the level of satisfaction of citizens (case study: Yazd Municipality). period 5. number 4 (series 16), 15-25. [in Persian]
- Nikpour, A., Mahmoudi, F., & Safaei Reine, M. (2015). Spatial analysis of the pattern of political participation of citizens in the fourth election cycle of the Islamic Council of Amol. Volume 4. Number 3. Page 322-299. 10.22059/JURBANGEO.2016.60636 [in Persian]
- Norouzi, C. (1999). an introduction to the fundamental rights of the Islamic councils of the country, scientific research and educational monthly of municipalities. first year. number 1. [in Persian]
- Parizadi, T., Hossein Khani, H. (2022). strategic planning of regional development with urban prosperity approach, *Urban Management Quarterly*. year 14. number 49. 4-17. 10.30495/UMS.2022.20249 [in Persian]
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American review of public administration*, 34(4), 315-353.
- Rostamalizadeh, V. (2022). the developments of urban studies in the city of Tehran in the last century; With an emphasis on social studies and management and planning, *Quarterly Journal of Economics and Urban Planning*. Volume 3. Number 2. 54-69. 10.22034 / UEP.2022.318857.1150 [in Persian]
- Salehi Amiri, S. R., Mohammad, S. (2010). investigating and determining the damage of relations between the Islamic City Council and the Municipality, a case study of the Islamic City Council and the Municipality of Tehran, *Urban Management Studies Quarterly*. 2nd year. 2nd issue. pp. 21-42. [in Persian]
- Saneinejad, G. (2002). Social Capital and Major Challenges of Tehran Management, *shahrvand Madari Magazine*, No. 12. First Half of March. Tehran Municipality Urban Management Development Deputy. Jahan Ketab Publisher. [in Persian]
- Sarafi, M. (1998). The necessity of transformation in the theory of development planning in Iran, *Proceedings of the conference of 50 years of development planning in Iran*, Tehran. [in Persian]
- Schwab, B., Kubler, D., & Walti, S. (2001, April). Metropolitan Governance and democracy in Switzerland. In *Governance and Democratic Legitimacy*. The 29th ECPR Joint Session of Workshops. Grenoble.
- Stewart, J. (1990). The role of councillors in the management of the authority. *Local Government Studies*, 16(4), 25-37. Svara, J. H. (2006). The search for meaning in political-administrative relations in local government. *Intl Journal of Public*

Administration, 29(12), 1065-1090..

- Tavasoli, G. A. (2012). Social participation in the conditions of an anomic society. Tehran University Press. p. 63. [in Persian]
- Yari Hesar, A. (2015). evaluation of the approvals of the Islamic Council of Tehran from the beginning to 2015. Center for Studies and Planning of Tehran. [in Persian].

نحوه ارجاع به مقاله:

یاری حصار، ارسطو؛ دشتی، علی (۱۴۰۲)، تحلیل و ارزیابی مصوبات (دوره پنجم) شورای اسلامی شهر تهران، مطالعات شهری، ۱۳ (۵۰)، ۳۳-۴۶.
<https://doi.org/10.22034/urbs.2023.62702>

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Motaleate Shahri. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

