نقش مدیریت یکپارچه و لزوم بازنگری در قوانین درحل بحران ناشی ازمسئله سکونت گاه های غیررسمی و صیانت از حریم جنوبی شهر تهران

مهرداد قیدی[۱]
شهرداری منطقه ۲۰ تهران ناحیه ۲ شهرری
www.arhatefi@yahoo.com

چکیده

گسترش شهرنشینی و مسایل و مشکلات خاص زندگی شهری بیش از پیش ضرورت توجه همه جانبه به راهبردها و چاره ای سودمند برای ارتقای کیفیت زندگی شهروندان را نمایان می سازد از این رو امروزه طرح های شهری بنیادی ترین ابزار شکل دهی شهرها براساس نظم و برنامه از پیش تعیین شده بوده و استفاده از طرح های شهری به عنوان ابزار تنظیم کننده محیط کالبدی شهر ضروری است .

اگرضوابط و مقررات شهرسازی به نحو کارآمدی به منظور تحقق اهداف و چشم اندازهای این گونه طرح ها تدوین گردند و به نحو شایسته ای ضمانت اجرا داشته باشند شکل دهی شهر بصورت پایدار و نهایتاً گسترش شهرنشینی منجر به شهرگرایی خواهد شد . حال آنکه با مطالعه طرح جامع جدید شهر تهران به دلیل عدم انطباق اهداف و راهبردهای طرح در حریم شهر با قوانین موجود و عدم ضمانت اجرای این قوانین ، نمی توان تحقق کامل اهداف و آرمان ها و چشم اندازهای شهر پایدار را با توجه به افق طرح مذکور انتظار داشت ، همچنین نبود پوشش پیوسته مدیریت شهری یکی دیگر از علل بی قاعده گی و نابسامانی در استقرار جمعیت و فعالیت در سطح جنوبی شهر تهران می باشد و این امر محقق نخواهد شد مگر با دستیابی به مدیریت یکپارچه و ایجاد پیوستگی در تقسیمات مدیریتی .

حل مسائل امروز و آینده مبتلا به شهرتهران و ایجاد محیطی قابل زندگی در شهر و حریم استحفاظی آن بیش از هر چیز مستلزم ایجاد نهادی واحد با توان و اختیارات کافی است به نحوی که بتواند عملکرد کلیه نهادهای موجود دخیل در مدیریت مجموعه شهری را با اهدافی که در چارچوب برنامه ها و طرح های مصوب تعیین می شود هماهنگ و بر آن نظارت کند .

واژه های کلیدی: طرح حریم ـ فضای تنفس ـ کانون های جمعیتی خودرو ـ قوانین ملاک عمل

---

۱ دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرری

۱. مقدمه

روند رو به رشد شهرنشینی در جهان به ویژه در دهه های اخیر ، منجر به ظهور کلان شهرهایی شده که با توجه به تعدد و نیز مشترکات موجود بین نمونه هـای جهـانی آن زاویـه ای جدیـد از موضـوعات شهرسـازی و معماری را بازگشوده است . ابعاد گسترده و پیچیده این پدیده موجب شده است پرداختن به این جریان از یک سو در زمره اولویت ها در سیاست ها وبرنامه هـای شـهری قـرار گیـرد و از سـوی دیگـر ضـرورت مطالعـات و تحقیقات خاص با دیدگاه ها و نگرش های متنوع مطرح شود . به تبع تنوع و نگرانی های مرتبط بر پدیده کلان شهرها ، نگرش های متنوعی نیز در برخورد با مسـائل ایـن پدیـده مطـرح مـی شـود . برخـی ظهـور و وجـود کلانشهرها را در قالب نکات مثبت آن و در زمینه توسعه اقتصادی و اجتمـاعی دانسـته انـد و در مقابـل برخـی دیگر این پدیده را به منزله نابودی منابع تجدید ناپذیر و عامل از هم پاشـیدگی نظـام اقتصـادی ، اجتمـاعی و مدیریتی ارزیابی کرده اند .

کلانشهر تهران پدیده ای است که سیر تحول و دگرگونی آن قابل تامل است دهکده ای ییلاقـی کـه بـالغ بـر دویست سال پیش به عنوان پایتخت انتخاب شد ، اکنون به صورت مجموعه ای شهری به همراه مراکـز عظـیم جمعیتی در اطراف خود حرف اول را در ابعاد اقتصادی ، اداری و خدماتی کشور می زند .

از زمانی که اولین طرح جامع در سال ۱۳۴۷ برای شهر تهران تهیه و در تاریخ ۱۳۴۹/۲/۹ به شهرداری ابلاغ و ضوابط و مقررات آن ملاک عمل قرار گرفت حدود ۴۰ سال می گذرد ، در این مدت دستور العمل های مختلفی بنا به مقتضیات روز و مشکلات اجرایی و چه بسا موازی با طرح مذکور و طرح تفصیلی مربوط بـه آن از مراجـع مختلف صادر و برای مدتی مورد عمل قرار گرفت و سپس دستورالعمل دیگری جایگزین آن گردید . منابع ایـن دستورالعمل ها طیف وسیعی را در برمی گیرد که شامل قوانین و آیین نامه های اجرایی ، مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ، شورای نظارت برگسترش شهر تهران ، انجمن شهر و شورای اسلامی شـهر ، کمیسـیون ماده ۵ و سایر مدیریت های مختلف ذی صلاح می باشد . وجود و تعدد قوانین و ضوابط مختلف نسبت به یک موضوع همواره یکی از مشکلات اساسی تلقی گردیده و چه بساباعث اقدامات متفاوت درمناطق مختلف بوده وبا تغییرمدیریت ها بخش نامه های جدید دیگری صادر و پیچیدگی های آن بیشتر شده است .

حال که طرح جامع راهبردی - ساختاری توسعه و عمران شهر تهران در سال ۱۳۸۵ مصـوب گردیـده و مـلاک عمل مدیریت شهری قرار گرفته و یکی از راهبردهای این طرح ، ساماندهی و صیانت از حریم پایتخـت بـوده و لزوم اعمال ضوابط و مقررات هماهنگ برای کلیه "مراکز جمعیت و فعالیت" واقع در این حریم و عـدم تعیـین حریم جداگانه برای کانون‌های جمعیتی و کلیه سکونت گاه‌های موجود در آن می بایست از طریق تهیه طـرح حریم در قالب طرح جامع تهران ، همراه با ضوابط و مقررات ساخت و ساز انجـام گـردد لـذا لـزوم بـازنگری در قوانین برای ایجاد وحدت رویه و وجود مدیریت یکپارچه جهت تحقق چشم انداز طرح با توجـه بـه افـق طـرح (سال ۱۴۰۵) در راستای سند چشم انداز بیست ساله کشور دیده شود .

جمعیت تهران که بالغ بر دویست سال پیش در اوایل دوره قاجار و انتخاب آن به پایتختی کمتر از پانزده هزار نفر بود ، در سال ۱۳۰۰ شمسی در اواخر دوره قاجار به کمی بیش از دویست هزار نفر و در سال ۱۳۲۰ در پایان دوره رضاخان به اندکی بالاتر از پانصد هزار نفر رسید و پس از آن در پی تحولات داخلـی ناشـی از تغییـر نقش ایران در سطح بین المللی و منطقه ای و در جریان وقایع بعد از جنگ جهانی دوم آهنگ رشد و گسترش تهران شدت بسیار بیشتری پیدا کرد و جمعیت آن در سال ۱۳۳۵ به حدود ۱/۵ میلیـون و در سـال ۱۳۴۵ بـه حدود۲/۷۲ میلیون نفر افزایش یافت .

طی این مدت ، رشد و گسترش کالبدی تهران به رغم حدود ۱۳ برابر شدن جمعیت آن در فاصله سال های ۱۳۰۰ تا ۱۳۴۵ ، به صورت پیوسته و در اطراف هسته قدیمی آن صورت گرفت و هنوز در خارج از خود تاثیر چندانی نگذاشته بود و این جریان به گونه ای بود که در سال ۱۳۴۵ بزرگ ترین کانون جمعیتی اطراف تهران ، شهر کرج با جمعیتی حدود ۴۵ هزار نفر بود .

اما از این زمان به بعد ، توسعه شبکه راه های ملی و منطقه ای متصل کننده تهران به سایر نقاط کشور و همچنین استقرار صنایع جدید و دیگر فعالیت های نیازمند زمین وسیع و ارزان در اطراف تهران و نیز انتقال بعضی از فعالیت های مزاحم شهری به خارج از شهر و علاوه بر این ها ، محدودیت های پیش بینی شده در طرح جامع مصوب (سال ۱۳۴۷ شمسی) باعث رشد سریع و گسترش شهرها و آبادی های اطراف تهران شد و کانون های جمعیتی جدیدی حول راه های ارتباطی اصلی شکل گرفت ، تعداد شهرها افزایش پیدا کرد و منطقه کلان شهری تهران و مجموعه اطراف آن به شکل کنونی ایجاد شد .

آمار نشان می دهد که طی چهار دهه جمعیت تهران حدود ۲/۶ برابر شده و از ۲/۷۲ به ۷/۱ میلیون نفر رسیده است و برنامه ریزی جهت تدارک برای پذیرش ۸/۷ میلیون نفر در افق طرح راهبردی ـ ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران مصوب ۱۳۸۵) پیش بینی می گردد . لیکن برنامه ریزی ها برای تامین نیازهای خدمات شهری جمعیت ساکن و شاغل (جمعیت روزانه) بر مبنای معادل ۹/۱ میلیون نفر انجام شده است و ظرفیت پذیری سکونت بر مبنای ۲۰ درصد مازاد بر پیش بینی نیاز در افق طرح برای حدود ۱۰/۵ میلیون نفر بوده است .

آنچه در ادامه آمده است نقش مدیریت یکپارچه درحل بحران ناشی از پذیرش این جمعیت و ایجاد مراکز سکونت و فعالیت در جهت جلوگیری از گسترش حاشیه نشینی و حل مسئله سکونتگاه های غیررسمی حریم شهر تهران و ساماندهی و صیانت از آن می باشد جایی که کنترل توسعه فضایی در اوایل انقلاب سبب افزایش و توسعه شهرک ها و سکونت گاه هایی شد که به صورت قارچ گونه و گه گاه یک شبه پیرامون شهر سر از خاک بیرون آورد و وجود تعدد قوانین و ضوابط مختلف و سازمان های تاثیرگذار نسبت به یک موضوع و اقدامات متفاوت درمناطق مختلف سبب پیچیدگی های بیشتر آن شد .

۲. فرآیند مقاله

فرآیند مطالعه از دو بخش تشکیل شده است .

در بخش اول ، چارچوب نظری به منظور آشنایی و شناسایی روند قانونی تعیین محدوده حریم شهرها و و روند تحولات حریم و اعمال ضوابط و قوانین که در آنها مطرح شده مورد بحث قرار می گیرد .

در بخش دوم تحقیق ، لزوم بررسی علل گسترش حاشیه نشینی و اسکان غیر رسمی جمعیت و نقش مدیریت یکپارچه و مواردی از مغایرت ها در قوانین و ضوابط ملاک عمل و لزوم بازنگری آن ها به منظور تحقق راهبردهای توسعه و ساماندهی و صیانت از حریم مورد بررسی قرار می گیرد .

۳. چارچوب نظری

۱-۳- روند قانونی تعیین محدوده و تحولات حریم شهرها

۱-۱-۳-قانون تعاریف محدوده و حریم شهر ، روستا و نحوه تعیین آنها

محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می‌باشد .

حریم شهرعبارت از قسمتی از اراضی بلا فصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی ، باغات و جنگلها ، هر گونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط ومقررات مصوب طرحهای جامع و هادی امکان‌پذیرخواهد بود .

محدوده روستا عبارت است از محدوده‌ای شامل بافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستایی که با رعایت مصوبات طرحهای بالادست تهیه و به تصویب مرجع قانونی مربوط می‌رسد . دهیاری ها کنترل و نظارت بر احداث هر گونه ساخت و ساز در داخل محدوده را عهده‌دار خواهند بود .

۲-۱-۳-قانون نظارت بر گسترش شهر تهران (۱۳۵۲)

به منظورتعیین خط مشی وایجاد هماهنگی ونظارت برتوسعه شهر تهران وجلوگیری ازرشد نامحدودآن شورای اقتصاد در خصوص سیاست های صدورپروانه ساختمانی واقدام به ساخت مراکز اداری وصنعتی و ورزشی و ایجاد واحدهای مسکونی دسته جمعی اعم از خانه یا آپارتمان که موجب جلب یا تراکم جمعیت درتهران درحد فاصل بین محدوده خدمات شهری فعلی ومحدوده۲۵ساله شهر می شود وهمچنین سیاست تفکیک اراضی در حد فاصل مزبور توسط شورای مذکور تعیین خواهد شد. شهرداری پایتخت مکلف است ابنیه و تاسیساتی که بدون پروانه ساختمان ورعایت مفاد این ماده در خارج از محدوده خدمات شهری تهران احداث گردد جلوگیری و تخریب نماید.شهرداری موظف است هر گونه تغییر واصلاح در محدوده خدمات شهری ومحدوده۲۵ساله تهران را پس ازکسب نظر ازانجمن شهر وتصویب شورای عالی شهرسازی درشورای مذکوردرماده یک مطرح وپس از تصویب به موقع اجرا گذارد.

۳-۱-۳- ماده ۱۳ تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری

براساس این قانون هرگونه انتزاع ، الحاق ، تبدیل ، ایجاد و ادغام واحدهای تقسیمات کشوری به جز استان با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران خواهد بود .

۴-۱-۳- ماده ۴ قانون تقسیمات کشوری

تعیین محدوده شهری (محدوده قانونی شهری) براساس تبصره یک ماده فوق به پیشنهاد شورای اسلامی شهر و تصویب وزارتین کشور و مسکن و شهرسازی خواهد بود .

۵-۱-۳- بند ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری ها

تعیین حریم شهر براساس بند ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری با تصویب شورای اسلامی شهر و وزارت کشور خواهد بود .

۶-۱-۳- از راهبردهای توسعه طرح ساختاری ـ راهبردی (طرح جامع تهران ۱۳۸۵)

حریم پایتخت شامل شهرستان‌های کنونی تهران، ری، شمیرانات، اسلامشهر و رباط کریم و بخش‌های قدس و مرکزی از شهرستان شهریار به استثنای دهستان جوقین که در محدوده شمالی از منتهی‌الیه شمال‌شرق به سمت شمال‌غرب، منطبق است بر حد شمالی شهرستان شمیرانات، از منتهی‌الیه شمال‌غرب به جنوب‌غرب، به ترتیب منطبق است بر حد غربی شهرستان شمیرانات، حد شمال‌غربی و غربی شهرستان تهران، حد شمال‌غربی و غربی بخش قدس، حد غربی بخش مرکزی و حد شرقی دهستان جوقین از شهرستان شهریار، حد شمال غربی و جنوب غربی شهرستان رباط‌کریم و حد غربی شهرستان ری، از منتهی‌الیه جنوب‌غرب به جنوب‌شرق، منطبق است بر حد جنوبی شهرستان ری و بالاخره از منتهی الیه جنوب‌شرق به شمال‌شرق به ترتیب منطبق

است بر حد شرقی شهرستان ری، حد جنوب‌شرقی و شرقی شهرستان تهران و حد شرقی شهرستان شمیرانات. آن بخش از حریم مذکور که در خارج از مرز تقسیمات کشوری شهرستان تهران واقع است، پس از رفع مغایرت‌های قانونی از طریق اصلاح تقسیمات کشوری و یا اصلاح قوانین و مقررات مربوط لازم‌الاجرا می‌باشد. (البته در این تحقیق اسکان غیر رسمی جمعیت در محدوده حریم استحفاظی جنوبی تهران مورد بررسی قرار می گیرد)

۴. روند تحولات حریم جنوبی شهر تهران

در خلال سالهای۸۵-۳۵ جمعیت شهر تهران۴/۵ برابر و جمعیت پیرامون آن۳۴/۵ برابر گشته است و تاثیرات منفی زیادی در اثر گسترش بی رویه بر محدوده شهر تهران گذاشته است .

در واقع با بررسی سیر روند تحولات فضایی ـ کالبدی شهر تهران در چند دهه گذشته می توان این محدوده را به سه دوره تقسیم کرد :

مرحله رکود : تا اوایل دهه ۵۰

در واقع در این برهه زمانی تنها لکه های کوچک جمعیتی و بصورت گتو هایی با فاصله در اطراف شهر شکل گرفت .

مرحله جهش : تا اوایل دهه ۷۰

کنترل توسعه فضایی در اوایل انقلاب سبب افزایش و توسعه شهرک ها و سکونت گاه هایی شد که به صورت قارچ گونه و گه گاه یک شبه پیرامون شهر سر از خاک بیرون آورد .

مرحله کنترل و اعمال محدودیت های قانونی از دهه ۷۰ به بعد

در واقع کل محدوده حریم جنوبی تهران را می توان به سه زیر منطقه عمده شامل زیر منطقه شرق به محوریت جاده های خاوران و ورامین زیر منطقه مرکزی به محوریت جاده قم و زیر منطقه غرب به محوریت جاده های ساوه و شهریار تقسیم نمود .

در واقع چنین به نظر می رسد به جای آنکه محدوده حریم شهر تهران نقش هاله شهر و به عبارت دیگر فضای تنفس شهر را ایفا کند و از نظر هویت کالبدی نقش استقلال تهران از شهرهای اطراف را داشته باشد این نقش بصورت هویت بخشی به فضاهای اطراف درآمده است .

۵. چارچوب عملی

گسترش حاشیه نشینی و اسکان غیر رسمی در جنوب تهران و شکل گیری کانون های جمعیتی خودرو در حریم باعث ، رشد بی قاعده شهرها و آبادی ها و استقرار بی رویه مراکز فعالیت شده و شهرتهران را با مسائل و مشکلاتی به شرح ذیل مواجه کرده است :

تشدید جدانشینی گروه های کم درآمد و تمرکز فقر در حاشیه پایتخت و پیامدهای منفی سیاسی ، امنیتی ، اجتماعی و فرهنگی ناشی از آن (به عنوان مثال حدود ۶۰ درصد از خانوارهای ساکن در شهرری از گروه کارگری بوده اند)

کمبود شدید زیر ساخت ها ، خدمات ، تاسیسات و تجهیزات شهری در اغلب کانون های جمعیتی مجموعه

کاهش کارآیی و بهره وری اقتصادی مجموعه به دلیل فقر تنوع و پویایی اقتصادی و اجتماعی و کاهش در کانون های جمعیتی و اتلاف منابع و نیروهای مولد

نزول مستمر کیفیت محیط کالبدی و اجتماعی شهر تهران بر اثر فشار کانون های جمعیتی محروم پیرامون

اتلاف ، تخریب و از میان رفتن یکپارچگی اراضی مرغوب کشاورزی و باغات و گسترش آلودگی زیست محیطی

کاهش کارآیی راه های اصلی و نیز سطح آسایش و ایمنی کانون های جمعیتی حاشیه به دلیل استقرار بی رویه جمعیت و فعالیت در حاشیه راه ها و تداخل عبوری و محلی

افزایش نامعقول زمان و هزینه جابجایی ، به ویژه برای ساکنان کم درآمد کانون های جمعیتی حاشیه

سختی و گرانی خدمات رسانی نهادهای مسئول به کانون های جمعیتی به دلیل پراکندگی استقرار جمعیت و فعالیت ها

(در این بخش سعی شده با نمونه هایی از مغایرت قانونی در اجرا ، راهکارهایی در خصوص سکونت گاه های غیر رسمی و نقش مدیریت یکپارچه در حل مسئله اسکان غیر رسمی و لزوم بازنگری در ضوابط و مقررات در جهت ساماندهی و صیانت از حریم جنوبی شهر و برون رفت از وضعیت فعلی مورد بررسی قرار می گیرد .)

۶. نمونه ای ازمغایرت ها و موازی کاری ها و لزوم بازنگری در قانون و نقش مدیریت یکپارچه شهری در جهت برون رفت از وضعیت کنونی

۱) وزارت کشور تا کنون براساس ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری اقدام به ایجاد شهرهای جدید در حریم شهر تهران نموده و از سویی با استناد به بند ۲ و ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری اقدام به کاهش حریم شهر تهران و افزایش حریم اسلامشهر نموده است . این در حالی است که به استناد ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری وزارت کشور در خصوص عناصر تقسیمات کشوری (روستا ، دهستان ، شهر ، بخش ، شهرستان و استان) بایستی به دو طریق اقدام نمود :

الف) وزارت کشور در خصوص واحدهای تقسیمات کشوری (روستا ، دهستان ، شهر ، بخش ، شهرستان و استان) می تواند راساً با اعمال ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری اقدام نماید .

ب) در اعمال ماده ۱۳ قانون تقسیمات کشوری تعیین محدوده قانونی شهر بایستی با لحاظ تبصره یک ماده ۴ قانون تقسیمات کشوری و بند ۳ ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران صورت پذیرد و در صورتیکه اقدامات فوق مشمول حریم شهر باشد لحاظ بند ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری اجتناب ناپذیر می باشد .علی رغم تاکیدات قانونی فوق ، وزارت کشور در ایجاد شهرهای جدید واقع در حریم شهر تهران و نیز کاهش حریم شهر تهران با افزایش حریم اسلامشهر ، مفاد قانونی مذکور را لحاظ ننموده است .

به عبارت دیگر وزارت کشور اقدامات خود در زمینه محدوده های قانونی و حریم شهر تهران را بدون انجام هماهنگی های قانونی با شورای عالی شهرسازی ، وزارت مسکن و شهرسازی و شورای اسلامی شهر تهران انجام داه است .

طبق بند ۱۱ ماده ۷۷ قانون تشکیلات و، وظایف و انتخابات شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ یکی از وظایف شورای اسلامی شهر و همچنین وزارتخانه های کشور و مسکن و شهرسازی (همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تایید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی می باشد) در نتیجه دخالت شهرداری اسلامشهر در حریم شهر تهران مغایر قانون می باشد .

۲) گسترش دامنه موضوع ماده ۶۰۷ قانون مجازات اسلامی [۲] (مصوب ۷۵/۳/۲)

اساسی ترین رکن بقای یک جامعه نظم است و جرم واکنشی علیه آن به حساب می آید. از طرفی دولت مسئول حفظ نظامات جامعه و مامورین دولت مسئولیت اجرای آن را به عهده دارندو لذا باید زمینه برای اجرای مقررات برای مأمور فراهم باشد و چنانچه مأموردولت نتواند وظائفی که بر عهده ی اوست انجام دهداین مهم تحقق نخواهد یافت و به همین خاطر هر گونه مخالفت و سرپیچی از مأموران دولتی باید به عنوان جرم تلقی شود و از این راه زمینه اجرای مقررات دولتی فراهم گردد .

با توجه به اینکه موضوع ماده مذکور مربوط به تمرد نسبت به مامورین دولت می باشد و شهرداری ها و شرکت های تابعه مادامی که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنها متعلق به شهرداری ها باشد به استناد قانون نهادها و موسسات غیر دولتی ، جزء سازمان های عمومی غیر دولتی لحاظ گردیده وهمین موضوع باعث ایجادعدم انگیزه در ماموران شهرداری و تمرد در اجرای ضوابط بین ایشان افزایش می یابد . لذا ضرورت دارد ترتیبی ترتیبی اتخاذ گردد تا هنگام اصلاح قانون فوق نام شهرداری ها همانند عناوین مطروحه در ماده ۶۰۹ همان قانون در کنار نام ماموران دولت احصاء گردد تا موضوع ماده مورد بحث مامورین شهرداری ها را نیز شامل گردد.

۳) اصلاح و بازنگری در مفاد و تبصره های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها[۳]

باتوجه به ابهامات ونقایص موجوددرماده فوق ضروری است درهنگام اصلاح این قانون به ورود عوامل شهرداری به داخل زمین های محصوروغیرمحصوربدون اذن مراجع ذی صلاح قضایی واحصاء واعلام مصادیق کلمه جلوگیری پرداخته شود علی رغم اینکه جلوگیری از عملیات ساختمانی بدون پروانه بحث گسترده ای دارد لذا مفهوم جلوگیری از عملیات ساختمانی از نظر قانون گذار تعریف نشده و نحوه عملکرد عوامل شهرداری در برخورد با متخلفین تصریح نگردیده است . همچنین به دلیل اهمیت و حساسیت تخلفات غیرمجازکه منتهی به بروزخطرات مالی وجانی خواهدشدکه می باید این امر جرم تلقی گردیده ومجازات برای آن تعیین شود .با توجه به اینکه مراجع قضایی احداث ساختمان بدون مجوز را به جهت فقدان وصف جزایی در قوانین موضوعه ، جرم تلقی نمی کنند و در خصوص املاک محصور نیز مجوز ورود به ملک به عوامل شهرداری اعطاء نگردیده نحوه عمل مامورین شهرداری با ابهام مواجه است . همچنین زمانی که اشخاص از اجرای آراء صادره از جانب کمیسیون ماده ۱۰۰ به انحاء مختلف سر باز می زنند این موضوع نیز می بایست واجد وصف جزایی باشد به دلیل اینکه جرایم نقدی پیش بینی شده در تبصره های مذکور در پیشگیری از ساخت و ساز های غیرمجاز در سطح شهر به ویژه کلان شهر تهران اثرات مطلوب و موثر نداشته و شاهد گسترش ساخت و سازهای بی رویه و غیراصولی می باشیم که پیشنهاد افزایش جرائم تبدیل شود .

---

۲ ماده ۶۰۷- هرگونه حمله یامقاومتی که باعلم وآگاهی نسبت به مامورین دولت درحین انجام وظیفه آنان بعمل آیدتمردمحسوب می شود

ماده ۶۰۹- هرکس باتوجه به سمت، یکی ازرؤسای سه قوه یامعاونان رئیس جمهوریاوزرایایکی ازنمایندگان مجلس شورای اسلامی یا نمایندگان مجلس خبرگان یا اعضای شورای نگهبان یا قضات یا اعضای دیوان محاسبات یا کارکنان وزارتخانه ها و موسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری ها در حال انجام وظیفه یا به سبب آن توهین نماید به سه تا شش ماه حبس و تا ۷۴ ضربه شلاق و یا پنجاه هزار تا یک میلیون ریال جزای نقدی محکوم می شود.

۳ ماده ۱۰۰ ـ مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مامورین خود اعم آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد جلوگیری نماید .

در مواردی که خلاف را احراز نموده لکن قلع بنا را ضروری تشخیص ندهد در تعیین جریمه مختار است نه مکلف لذا تخلف ساختمان می تواند مصون از تحمل ضمان اجرای قانونی باقی بماند در حالی که هیچ توجیه منطقی و حقوقی برای این امر به نظر نمی رسد لکن اگر کمیسیون تعیین جریمه را در چارچوب مقرر در تبصره های یاد شده تعیین نماید همچنان که در صورت تعیین جریمه شهرداری مکلف به وصول جریمه بوده و نخواهد توانست ذی نفع را از پرداخت آن معاف کند یا اعمال تخفیف نماید.

۴) بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن (اصلاحی مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷)

با توجه به موضوعات مطروحه در بند مزبور پیرامون نظر شهرداری در خصوص تعطیل ، تخریب و انتقال مشاغلی که به نحوی از انحاء مخالف اصول بهداشت در شهرهاست در خصوص مشاغلی که موجب آلوده شدن هوای شهر می گردد شهرداری اختیار تام دارد ، در حالیکه با توجه به ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی[۴] برحسب مورد تشخیص اینکه اقدام مزبور تهدید علیه بهداشت عمومی و آلودگی محیط زیست شناخته می شود وزارت بهداشت ، درمان و آموزش پزشکی ـ سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان دامپزشکی را مراجع صالح جهت طرح شکایت مطرح نموده در نتیجه شهرداری عملاً قادر به طرح شکایت علیه مشاغل مزاحم نمی باشد و برای رفع این مشکل اقتضاء می نماید شهرداری نیز جزء مراجع دارای سمت به منظور طرح شکایت شناخته شود .

---

۴ ماده ۶۸۸ – هر اقدامی که تهدید علیه بهداشت عمومی شناخته شود از قبیل : آلوده کردن آب آشامیدنی یا توزیع آب آشامیدنی آلوده ، دفع غیربهداشتی فضولات انسانی و دامی و مواد زاید ، ریختن مواد مسموم کننده در رودخانه ها ، زباله در خیابانها و کشتار غیرمجاز دام ، استفاده غیرمجاز فاضلاب خام یا پس آب تصفیه خانه های فاضلاب برای مصارف کشاورزی ممنوع می باشد . و مرتکبین چنانچه طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند ، به حبس تا یک سال محکوم خواهند شد .

۷. نتیجه گیری

ایجاد پیوستگی فعلی در تقسیمات سلسله مراتبی از طریق به هم پیوستن حریم شهرداری های واقع در محدوده و براساس مصوبات موجود انجام شده که این موضوع به علت نبود پوشش پیوسته مدیریت شهری خود یکی از علل اصلی بی قاعده گی و نابسامانی در استقرار جمعیت و فعالیت در کلانشهر تهران می باشد . که علاوه بر مشکلات اجرایی بسیاری از روستاها یا در داخل حریم استحفاظی تهران و یا در حریم سایر شهرهای استان واقع بوده که در بسیاری موارد بسیار نزدیک و یا تقریباً متصل می باشند . به عبارت دیگر ایجاد پیوستگی در تقسیمات شهری از طریق به هم پیوستن حریم شهرداری ها نمی تواند راه حل مقابله با بی قاعده گی و نابسامانی در استقرار جمعیت و عوارض ناشی از آن باشد . در واقع این نابسامانی ناشی از عوامل دیگری است که در زیر بدان می پردازیم :

نارسایی در تقسیمات مدیریتی : همانطور که پیش تر گفته شد مدیریت شهری در وضع موجود بر تفکیک کل فضای جغرافیایی به شهر ، حریم شهر و خارج از حریم استوار است مدیریت شهر و حریم بر عهده شهرداری ها و خارج حریم به عهده استانداری و واحدهای تابعه فرمانداری ها و بخش داری ها و دهیاری ها و همچنین کمیسیونی مرکب از نمایندگان بخش ها قرار دارد مبنای اعمال مدیریت در شهرها طرح های جامع ، هادی و تفصیلی و در حریم شهرها ضوابط و مقررات طرح های مذکور و در خارج از حریم آیین نامه احداث بنا در خارج از حریم شهرها و قوانین و آیین نامه و دستورالعمل های دیگر است . مشکل اصلی از آنجا حاصل می شود که شهر و حریم جدا از خارج از حریم تلقی می گردد و مدیریت های آنها مستقل و بدون ارتباط با یکدیگر عمل می نمایند وضعیتی که ممکن در شهرها و روستاهای با فاصله زیاد از هم مشکلی ایجاد ننماید بلکه در سطح محدوده تهران به شدت از تحولات رشد و توسعه مجموعه و روابط متقابل آنها تاثیر می پذیرد . بنابراین هم مدیریت مجموعه می بایست واحد و یکپارچه و هماهنگ باشد و هم طرح ها و بر نامه ها وضوابط و قوانین بر مبنای یکپارچه گی و ارتباط متقابل اجزا و عناصر مجموعه تهیه و تدوین شوند و دارای یک وحدت رویه باشند .

ناهماهنگی در مدیریت مجموعه: در وضع موجود اجزا و عناصر مدیریت مجموعه یعنی شهرداری تهران و شهرداری سایر شهرهای هم جوار و فرمانداری ها و بخش های اجرایی بطور مجزا و بدون تبعیت از طرح ها و برنامه ها و راهبردهای هدایت و توسعه به ترتیب زیر نقش خود را ایفا می کنند :

شهرداری تهران تقریباً بطور مستقل عمل نموده و پیچیدگی و تعدد مسائل از یک سو و نارسایی در مجموعه قوانین شهری و ضعف در اجرای آنها از سوی دیگر باعث شده که تصمیمات و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری و نقش وزارت مسکن و شهرسازی در اجرای سیاست های شهرسازی کشور و همچنین طرح جامع و تفصیلی و ضوابط و مقررات آن و کمیسیون ماده ۵ در مقام نهاد میان بخشی و هماهنگ کننده در مدیریت شهر تاثیر چندانی نداشته باشد .سایر شهرداری ها نیز زیر نظر وزارت کشور کار می کنند و نظر نظر سایر نهادهای ذیربط نیز از طریق کمیسیون ماده ۵ استان تهران در کنترل و هدایت توسعه آنها اعمال می شود اما این شهرداری ها تابع سیاست ها و برنامه های هماهنگ نیستند و ابزار آنها برای مدیریت شهری طرح های مجزا و مستقلی است که بعضی از آنها دارای طرح جامع شهر می باشند که متولی آنها وزارت مسکن و برخی دارای طرح هادی شهر بوده که متولی آن نیز وزارت کشور می باشد .در خارج از حریم شهرها نیز آیین نامه احداث بنا در خارج محدوده و حریم شهرها مبنای کار است و بدین ترتیب توسعه منطقه به دلیل نبود سیاست ها و برنامه ها و طرح های منطقه ای و نیز تعدد مراجع تشخیص اخذ تصمیم کمیسیون ماده ۱۳۲ و و مرجع موضوع ماده ۶ آیین نامه دچار نارسایی های جدی است .

بخش های اجرایی متعددی هم که هریک در توسعه و عمران با پسخگویی به نیازهای گوناگون وظایفی به عهده دارند به طور مستقل و برمبنای اهداف و سیاست های بخشی خود عمل می کنند و با یکدیگر و نیز با عناصر رسمی مدیریت مجموعه یعنی فرمانداری ها و شهرداری ها ، هماهنگی سازمان یافته و تعریف شده و همه جانبه ای ندارد .

۸. پیشنهاد

حل مسائل امروز و آینده و ایجاد محیطی قابل زندگی در شهر تهران بیش از هر چیز مستلزم نهادی واحد با توان و اختیارات کافی است به نحوی که بتواند عملکرد کلیه نهادهای موجود دخیل در مدیریت را برای نیل به اهداف رشد و توسعه در چارچوب برنامه ها و طرح های مصوب هماهنگ و بر آن نظارت کند لذا ایجاد یکپارچگی و وحدت مدیریت در کلان شهر تهران یک ضرورت است . در واقع می بایست واحدهای کوچک تر مدیریتی همچون شهرداری و فرمانداری ها که وجود آنها به لیل ضرورت های تقسیم کار و نیز فراهم نمودن مشارکت مردمی است و همچنین عملکرد بخش های اجرایی و مدیریتی کلان همچون وزارتخانه ها باید در نظامی واحد هماهنگ و به صورت یکپارچه عمل نمایند .

همچنین از دیگر وظایف این نهاد اجرایی بررسی و بررسی قوانین و لزوم بازنگری در ضوابط و مقررات دست و پا گیر و دستیابی به قوانین ملاک عمل و ایجاد وحدت رویه در اجرا امری ضروری است

۹. مراجع

۱. مطالعات طرح مجموعه شهری تهران وزارت مسکن و شهرسازی
۲. طرح راهبری ـ ساختاری توسعه و عمران شهر تهران
۳. قانون شهرداری ها
۴. قانون مجازات اسلامی

This document was created with Win2PDF available at http://www.daneprairie.com.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.