

شهرنگار

دوماهنامه شهرنگار - شماره ۵۶ و ۵۷
Shahrnegar - No.56 & 57

۵-۱۶

نشست ویژه

موضوع: مدیریت حریم کلانشهرها

تهیه و تنظیم: هادی سعیدی رضوانی*

واقع در حریم برعهده گرفته‌اند و شهرداری مرکز دیگر اختیاری در زمینه کنترل ساخت‌وساز روستاهای واقع در حریم شهرها ندارد، شرایط بسیار بدتری را برای اداره و مدیریت این قلمرو ایجاد کرده است. نشست حاضر که در ۲۶ آذر ۱۳۹۰ برگزار شد، می‌کوشد ابعاد علمی، فنی و اجرایی موضوع مدیریت حریم کلانشهرها به‌ویژه کلانشهر تهران را مورد کاوش قرار دهد. اعضای شرکت کننده در این نشست از این قرارند:

سید صباح‌الدین متقی: مدیر کل حریم شهر تهران
فیروز توفیق: مشاور شرکت مهندسی طرح و کاوش
غلامرضا کاظمیان: عضو هیأت علمی دانشکده مدیریت
دانشگاه علامه طباطبایی
ایرج اسدی: دکترای شهرسازی، عضو هیأت علمی دانشگاه
مازندران

شهرها چیست؟ به عبارت دیگر چرا باید برای شهرها

مقدمه

تعریف و تعیین حریم برای شهرها، ابزار رسمی و قانونی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای هدایت و کنترل توسعه و نظارت بر ساخت‌وسازها در پیرامون شهرها و کلانشهرها است. مدیریت این قلمرو (حریم شهرها) از بدو امر (تصویب اولین طرح جامع تهران در سال ۱۳۴۷) همیشه امری چالش برانگیز بوده است؛ به‌ویژه حریم کلانشهرها که با تقاضا و فشار شدیدی برای توسعه و ساخت‌وساز روبه‌رو بوده‌اند. به هر روی هر از چند گاهی نقاط سکونتی واقع در حریم کلانشهرها به‌ویژه حریم تهران بعد از جذب جمعیت رو به رشد منطقه و تبدیل شدن به شهری مستقل، بخشی از حریم شهر تهران را به خود اختصاص داده به نحوی که اکنون در آغاز دهه ۱۳۹۰ بخش عمده‌ای از حریم تهران در سال ۱۳۴۷، از آن جدا شده و به دیگر شهرها اختصاص یافته است. این شرایط سیمای بسیار متفرق و پاره پاره‌ای را در اداره و مدیریت حریم پایتخت موجب شده است که با تصویب «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها»** در سال ۱۳۸۴ که در آن دهیاری‌ها به‌عنوان یک نهاد محلی کنترل ساخت‌وساز را خود در محدوده روستاهای

* پژوهشگر دوره دکتری شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران saeidi@ut.ac.ir
** در ادامه این نشست هر جا که قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها، ذکر شده است به اختصار «قانون تعاریف» یا «قانون تعاریف محدوده و حریم» گفته شده است.

و یا کلانشهرها قلمرویی به نام حریم تعریف کرد؟ کارکرد این چنین قلمرویی باید بیشتر حفاظت از ساخت‌وساز باشد یا ذخیره توسعه آتی برای شهر؟

فیروز توفیق: جلوگیری از توسعه بی‌رویه شهر، یک سیاست جهانی است که با عنوان مهار توسعه شهر^۱ مطرح شده است. سیاست‌های مهار توسعه شهری را می‌توان به سه گروه تقسیم کرد: (۱) محدوده کنونی و گسترش آینده شهر که در گذشته در ایران هم وجود داشت؛ که در آن محدوده شهر و محدوده ۲۵ ساله مشخص می‌شد که محدوده ۲۵ ساله، در واقع حریم تلقی می‌شد و تقریباً برای همه شهرها (چه کوچک و چه بزرگ) مشخص می‌شد. (۲) دومین سیاست، تعریف محدوده‌های خدماتی و غیرخدماتی بود. شهرداری برای خدمات‌رسانی خارج از محدوده خدماتی تعهدی نداشت. (۳) سیاست کمربند سبز^۲ که در واقع همان معادل حریمی است که ما در تهران تعریف می‌کنیم؛ یعنی منطقه‌ای که حفاظتی است. البته اصطلاح «سبز» ایجاد سوءتفاهم کرد؛ به این معنی که تصور شد بود که کمربند سبز جایی باید باشد که در آن درختکاری و فضای سبز احداث شود، در حالی که فقط این نیست. کمربند سبز محدوده‌ای است که شما از تبدیل اراضی آن جلوگیری می‌کنید و تنها دخالت انسانی در زمین برای ارتقای محیط است نه بهره‌گیری اقتصادی. یعنی می‌توان درختکاری کرد که خیلی هم خوب است برای اینکه حفاظت را آسان‌تر می‌کند (تلطیف هوا و ...) اما کوه، کوهپایه، دشت، مرتع، شنزار و اراضی کشاورزی طبیعی هم می‌توانند مشمول کمربند سبز باشند. در حال حاضر از تعریف حریم، بیشتر استنباط محیط‌زیستی می‌شود اما در بسیاری از نقاط جهان، تلقی از حریم عملاً همان محدوده گسترش آینده یا ارائه خدمات است.

غلامرضا کاظمیان: کارکرد حریم آن است که هر پدیده‌ای بتواند علاوه بر سیستم فیزیکی خود با حریم یا محدوده بلافضلش بده بستان انرژی داشته باشد و در یک چرخه انرژی، زندگی خود را به طور مؤثر و کارآمد ادامه دهد. برای سیستم‌های شهری هم همین قاعده صادق است. برای شهر هم به‌عنوان یک سیستم فعال و زنده لازم است که یک حریم در نظر بگیریم که این حریم نقش بده بستان انرژی و مواد بین آنها را ایفا

می‌کند. در واقع بخشی از تضمین زندگی شهر به حریم شهر برمی‌گردد. حریم هر چقدر به لحاظ کمی و کیفی ویژگی‌های لازم را داشته باشد، می‌تواند حیات و توسعه شهری را بهتر فراهم کند.

فلسفه و ماهیت حریم در شهرهای کوچک یا در کلانشهرها یکی است اما به لحاظ ویژگی‌ها، مختصات و کارکردها می‌تواند متفاوت باشد. در شهرهای کوچک، شهر خودش کوچک است بنابراین حریم حفاظتی و حریم زندگی کمتری لازم دارد. بنابراین فعل و انفعالات شهرها بر روی یک‌دیگر در مرتبه بینابینی خیلی تأثیر نمی‌گذارد. اما محدوده‌های کلانشهری همراه با تعداد زیادی شهر در یک منطقه به‌نسبت محدود و مشخص قرار دارند. پس در اینجا حریمی که تعیین می‌کنیم مثل شهرهای کوچک فقط حریم حفاظتی نیست بلکه حریمی است که بتوانیم از آن برای توسعه آینده درازمدت شهر استفاده کنیم یا بعضی از کاربری‌های غیرمفید یا مزاحم شهر را به آن منتقل کنیم. در محدوده‌های کلانشهری، حریم، بیشتر نقش اکولوژیک و تأمین‌کننده سلامت شهر را بازی می‌کند. سلامت اکولوژیکی شهر باید نقش سلامت اجتماعی، سلامت اقتصادی و همه این بحث‌ها را بازی کند. اگر از این زاویه نگاه کنیم، همان چیزی که به آن هاله شهری^۳ می‌گویند، در کلانشهر در قالب «حریم کلانشهر» معنی می‌دهد.

به این ترتیب بین حریم شهر و حریم کلانشهر باید یک تفاوت جدی قائل شد. به هیچ عنوان با همان مفهوم و روشی که برای شهرهای کوچک و متوسط حریم را تعریف می‌کنیم (با همان فلسفه و ماهیت) نمی‌توانیم برای شهرهای بزرگ تعریف، برنامه‌ریزی و مدیریت کنیم. هر فعالیتی را که به حریم کلانشهرها بفرستیم، حتماً به ازای آن زنجیره‌ای از فعالیت‌ها و ساخت‌وسازها را به دنبال خواهد آورد که با فلسفه حریم مغایر است.

اگر حریم تهران را در نظر بگیریم. حریم تهران واقعاً حریم یک شهر به اسم تهران نیست؛ حریم حداقل بیش از ۲۴ نقطه شهری است به اضافه حدود هزار شهرک، روستا و آبادی‌هایی که در اینجا وجود دارد. برداشتی از حریم وجود دارد که حریم را جدای از شهر تصور می‌کنند و می‌گویند یک شهر داریم و یک حریم شهر. در صورتی که این تفکیک، صحیح نیست. حریم جزئی از فضای

می‌شود و با شکل‌های مختلف و عملکردهای مختلف ادامه پیدا می‌کند تا جایی که در منطقه کلانشهری به حداقل خود برسد؛ البته جایی باید تقسیماتی کرد اما نه اینکه این تقسیم‌ها، اصل تلقی شوند.

ایرج اسدی: به لحاظ منطقی می‌توان دو سیاست یا کارکرد کاملاً متضاد در دو سوی یک طیف را درباره حریم یا هاله شهری یا کلانشهری متصور بود: (۱) سیاست ممانعت کامل از توسعه که در نمونه‌های اروپایی یا آمریکایی با ایجاد قلمروهای فیزیکی (هاله سبز) دنبال می‌شود و (۲) سیاست آزادی کامل برای توسعه این محدوده. الگوی کمربند سبز سیاستی است برای تحدید و ممانعت کامل در برابر توسعه شهری که در یک سوی این طیف قرار می‌گیرد. البته لازم به یادآوری است که مقصود از ممانعت از توسعه در اینجا توسعه مسکونی است زیرا برای مثال با توجه به شرایط شهری مثل لندن و نیازها و ضرورت‌ها، این محدوده می‌تواند برای برخی انواع توسعه غیرمسکونی که برای پایداری شهر ضرورت دارد به کار رود. نمونه الگوی دیگر بیشتر مدلی ایده‌آلی است و در کمتر جایی قابل جستجو است. با این وجود شکلی از آن که به حریم به‌عنوان ذخیره توسعه آتی می‌نگرد، در آمریکا پیدا شدنی است که البته مدل حریم در ایران مبتنی بر این تلقی آمریکایی است تا انگلیسی. به هر حال، هر دو نمونه این سیاست‌ها را می‌توان براساس فرهنگ سیاسی و مقتضیات و شرایط محیطی و سرزمینی دو کشور تفسیر و توجیه کرد.

الگوی کمربندسبز (برای مثال کمربندسبز لندن) در حقیقت تعریف حریم (نه صرفاً برای شهر مرکزی بلکه برای کل ناحیه یا منطقه کلانشهری) است که با هدف ارتقای کیفیت محیطی ساکنان آن منطقه تعریف می‌شود. در نمونه لندن شهرهای متعددی درون کمربند سبز قرار گرفته‌اند. این به معنی ممانعت توسعه هم برای لندن و هم شهرهای دیگر واقع در کمربند سبز است. از دید محیطی و کیفیت زندگی نیز کل منطقه از این کمربند سبز منتفع خواهند شد. عقلانیت مورد نظر مجریان کمربند سبز لندن در بیانیه سیاسی مرتبط، به روشنی آمده است. مقابله با پراکنده‌رویی نامحدود در شکل توسعه افقی پیوسته به شهر مرکزی و جلوگیری از ادغام شهرهای کوچک همجوار با یکدیگر و نیز حفاظت از نواحی روستایی و محدوده‌های تاریخی با ارزش پیراشهری در مقابل هرگونه دست‌اندازی



شهری است. به خصوص در مورد کلانشهرها، حریم جزئی از منطقه کلانشهری است. پس حریم تهران، حریم مشترکی است که (درواقع محدوده‌ای است که) بین تعداد زیادی شهر ساندویچ شده. کارکردش هم کارکرد توسعه‌ای است و نه کارکرد حفاظتی؛ یعنی توسعه پایدار با تأکید بر توسعه پایدار اکولوژیک.

فیروز توفیق: تعریفی که ما اینک از حریم داریم صددرصد حفاظتی است. در صورتی که می‌توان برخی کاربری‌هایی که با ماهیت حریم منافات ندارند (مثل باغ وحش، کاربری‌های گردشگری انتفاعی، رستوران و فروشگاه‌های کم تراکم با فضای سبز گسترده) به شرطی که فضای باز و سبز در اختیار عموم باشند، در حریم ایجاد کرد. البته همه این فعالیت‌ها اگر بخواهد در حریم مستقر شود، باید از ضوابط خاصی تبعیت کند - مثلاً حداقل ۵۰ درصد زمین به پارکینگ اختصاص یابد- در کل مساحت زمین‌هایی که به زیر ساخت‌وساز می‌رود، نسبت به کل مساحت حریم، خیلی محدود است. بقیه اراضی واقع در حریم عملاً باید تفرجگاه و گردشگاه باشد. به طور کلی درخصوص توسعه حریم باید دو اصل را بپذیریم: (۱) از تبدیل اراضی به محیط‌های مصنوع و ساخته شده جلوگیری شود و (۲) اگر هم ساخت‌وسازی در مقیاس محدود انجام می‌گیرد، برای ارتقای محیط طبیعی و افزایش قابلیت‌های آن باشد.

غلامرضا کاظمیان: ما حریم را خیلی جدای از شهر در نظر می‌گیریم. حریم، ادامه منطقی فضای شهری است. در حال حاضر خطی می‌کشیم و می‌گوییم از اینجا تا اینجا حریم است و از آن به بعد دیگر حریم نیست. بهتر است از این تقسیم‌بندی خیلی خشک جغرافیایی فاصله بگیریم و توجه کنیم که منطقه کلانشهری یک پیوستار فضایی است که از یک جایی در مرکز اصلی کلانشهر شروع

شهرنگار

دوماهنامه شهرنگار
Shahrnegar

شماره ۵۶ و ۵۷

بخش ویژه

۷

از جمله پایه‌های عقلایی این سیاست تعریف شده است. به نظر می‌رسد ادامه شرایط موجود و نگرش به حریم به‌عنوان فضای توسعه آتی در تهران شرایط بسیار ناپایدارتری را برای سکونت کلیه ساکنان منطقه در آینده‌ای نه چندان دور به بار خواهد آورد. این شرایط نتیجه تلقی از حریم به‌عنوان یک کالای قابل مبادله و منبعی برای درآمدزایی است که از سوی کلیه نهادهای درگیر در مدیریت آن دنبال می‌شود.

شهرنگار موفقیت حریم کلانشهر تهران (حریم ۱۳۴۷) در کنترل ساخت‌وساز را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ این موفقیت برای حریمی که در طرح‌های بعدی تعریف شد، چه اندازه بوده است؟

صبح‌الدین متقی: در طول عمر حریم پایتخت تا به حال طرح ساماندهی حریم نداشتیم. برای اولین بار در کلانشهرها است که موضوع تهیه طرح ساماندهی حریم تهران دنبال می‌شود و خوشبختانه بیشتر این کار به سرانجام رسیده است. این امیدواری وجود دارد که برای بهمن ماه ۱۳۹۰ بتوانیم «طرح جامع حریم پایتخت» را به شورای اسلامی شهر تهران ارائه کنیم و پس از تأیید شورای شهر، برای تصویب به شورای عالی شهرسازی و معماری کشور بفرستیم.

شهرداری چندین سال است که به طور جدی به دنبال جلوگیری از هرگونه ایجاد نقطه جمعیتی یا ایجاد حاشیه‌نشینی در حریم شهر تهران بوده است. به جز یک مورد که متضمن مباحث امنیتی بود (نمونه روستای مرتضی‌گرد)، در بقیه موارد موفق بوده‌ایم. شهرداری تهران امسال در حدود ۶۴ کارخانه صنعتی و سال گذشته ۷۲ کارخانه را کلاً تخریب کرد که عمدتاً در بخش‌های جنوبی شهر تهران قرار داشتند. می‌توانم به طور قاطع اعلام کنم که موفقیت ما مورد قبول بخش عمده ناظران است.

شهرنگار مقصود از ناظران، شورای شهر است یا استانداری، دولت و قوه قضائیه؟

صبح‌الدین متقی: منظور همه اینهاست. درنهایت با مقایسه‌ای که سال گذشته و امسال و دو سال گذشته داشتیم، می‌بینیم (به جز موارد خاصی که مربوط به نیروهای مسلح است) موفق بوده‌ایم. رمز موفقیت ما هم

در این است که مشارکت خوبی با خود شهروندان داشتیم. یعنی به لحاظ مشارکتی که در ۱۰ منطقه دارای حریم با شورایی‌ها و با تشکل‌های غیردولتی و همچنین با فدراسیون‌های ورزشی داشتیم، به این نتیجه رسیدیم که مشارکت مردم می‌تواند نقش خوبی در صیانت از حریم و جلوگیری از ساخت‌وساز ایفا کند.

شهرنگار ارتباط با مردم و تشکل‌های غیردولتی به چه شکلی صورت می‌گیرد؟

صبح‌الدین متقی: هفته گذشته دو مورد از تخلفات در حریم از طرف همین مردم به ما اعلام شد. مورد این بود که در منطقه ۲ گروهی در حریم شهر تهران محدوده‌ای به وسعت بیش از ده هکتار را شبانه فنس‌کشی کرده‌اند. به موازات همین قضیه در منطقه ۲۲ (محدوده غرب رودخانه کن و شمال آزادراه تهران-کرج) و منطقه ۱۳ (شرق تهران در محدوده سرخه‌حصار) هم این اطلاع‌رسانی مردمی را داشته‌ایم. جالب است بدانید که سازوکار این نظارت مردمی در منطقه ۱۳ بسیار پیشرفته است و خود شهروندان و نمایندگان شورایی‌ها یک سیستم لیزری مستقر کرده‌اند، به محض اینکه یک فرد به محدوده ممنوعه وارد می‌شود، زنگ هشدار به صدا درمی‌آید و آنهایی که آنجا ساکنند، از وقوع تخلف مطلع می‌شوند. در یک لحظه حدود ۲۰۰ نفر از اهالی همه در محل حاضر شده و از تعرض به حریم محدوده سرخه‌حصار جلوگیری می‌کنند. این یک ابتکار مردمی است که به این وسیله شهروندان به کمک ما آمده‌اند.

ارزیابی من این است که موفقیت ما در کنترل حریم در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۸۹ و ۸۸ بسیار بیشتر بوده است و در حال حاضر ما در ۹۰ درصد موارد (منهای موارد خاصی که خارج از توان شهرداری بوده است) موفق بوده‌ایم؛ این موارد خاص کمتر از ۱۰ درصد تخلفات بوده است.

شهرنگار اشاره کردید که محدوده تهران از ۷۴۲ کیلومتر باید به ۶۴۲ کیلومتر کاهش پیدا کند. در این مورد بیشتر توضیح دهید.

صبح‌الدین متقی: بعداز تصویب طرح جامع شهر تهران در سال ۱۳۸۶ در شورای عالی شهرسازی و معماری، قرار شد تدقیق مرز محدوده شهر تهران انجام

شود و به شورای عالی برای بررسی و تصویب ارسال شود. علی‌رغم فشارهایی که برای افزایش محدوده وجود داشت، شهرداری مقاومت کرد، به‌خصوص شخص شهردار بر این امر تأکید دارند که به مساحت محدوده اضافه نشود. در تدقیق مرز محدوده با ۶۴۲ کیلومتر مربع درخواست خود را به شورای عالی شهرسازی ارسال کردیم و این پرونده از اردیبهشت سال ۱۳۹۰ در شورای عالی در نوبت بررسی است.

فیروز توفیق: در حال حاضر در مورد حریم تهران، واقعاً احساس می‌شود که یک توجه جدی نسبت به موضوع وجود دارد. اما اگر ارزیابی قرار است از سال ۱۳۴۷ به بعد باشد، عمده تجاوزی که به محدوده حریم از لحاظ ساخت‌وساز شده در منطقه جنوبی تهران و اراضی کشاورزی بوده و بهترین اراضی کشاورزی به زیر ساخت رفته است. دقیقاً در اراضی درجه یک از لحاظ مرغوبیت برای کشاورزی، بیشترین ساخت‌وساز و توسعه شهری انجام گرفته است.

شهریکار محدوده جغرافیایی این تعرض به اراضی درجه یک کشاورزی را بفرمایید؟

فیروز توفیق: محدوده‌های شهرستان‌های شهریار، قدس و اسلامشهر. وقتی در حدود سال ۱۳۷۱ این شهرستان‌ها ایجاد شدند، مرز شهرستان را مماس به تهران کردند و ناگزیر از محدوده حریمی که در طرح جامع ۱۳۴۷ و بعد در طرح ساماندهی سال ۱۳۷۰ برای تهران تعریف شده بود، کاستند و یک خلئی در جنوب تهران ایجاد شده که بیشترین ساخت‌وساز هم در همان‌جا انجام شده است. اما در بخش‌های شمالی و شرقی مسأله کمی متفاوت است. آنجا یک منطقه وسیع حفاظت شده دارد؛ در بخش شمال تهران منطقه حفاظت شده البرز مرکزی و در قسمت شرقی، پارک ملی خجیر و سرخه حصار و منطقه حفاظت شده جاجرد.

غلامرضا کاظمیان: یک سؤال اساسی این است که موفقیت برای چه کسی؟ در اینجا چند گروه مطرح هستند: (۱) برای شهروندان ساکن در حریم و شهروندان تهران، (۲) برای بخش خصوصی، یعنی کسانی که در حوزه‌های صنعتی، خدماتی، کشاورزی و ساختمان‌سازی کار می‌کنند و صاحب زمین هستند، (۳) برای شهرداری‌ها و (۴) برای سازمان‌های دولتی. برای کدامیک باید بگوییم موفق بوده

است یا نبوده است؟ مسلم است بخش خصوصی که در حریم صاحب زمین است و اجازه ساخت در زمینش را ندارد، از وضعیت حریم ناراضی است، سازمان‌های دولتی که در حریم می‌خواسته‌اند ساخت‌وساز کنند و نتوانستند، به همین ترتیب ابراز ناراضی خواهند کرد. اما شهروندان و شهرداری ممکن است نظر دیگری داشته باشند. در هر صورت باید منظر نگاهمان را به مدیریت حریم معلوم کنیم و بعد درباره موفقیت آن قضاوت کنیم.

اگر بخواهم در یک جمله ارزیابی خود را از حریم تهران بگویم، در طی یک دوره بیش از چهل ساله (از سال ۱۳۴۷ تاکنون) فقط می‌توان گفت به‌نسبت موفق بوده است. اگر پیوستار فضایی را در نظر بگیریم، این پیوستار گویای این امر است که ظرفیت شهر تهران تکمیل شده؛ پس شاهد خروج جمعیت و فعالیت از شهر تهران به حریم و پس از آن به سمت خارج از حریم خواهیم بود. می‌شود توقع داشت که منحنی تراکم جمعیتی، منحنی به‌نسبت منظمی باشد که کاهش پیدا می‌کند. یعنی هر چقدر از تهران فاصله بگیریم، تراکم جمعیت، کاهش می‌یابد. در صورتی که در عمل، وضعیت این‌طور نیست. یعنی وقتی منحنی تراکمی از مراکز جمعیتی تهران را به سمت جهت‌های مختلف به سمت خارج از حریم می‌کشیم، متوجه می‌شویم که شکل U پیدا می‌کند. البته ممکن است دقیقاً U شکل نباشد، یعنی از تهران که خارج می‌شوید، تراکم جمعیت در واحد سطح بسیار افت دارد، از حریم قبلی تهران که خارج می‌شوید، تراکم در واحد سطح دوباره افزایش دارد. استان تهران در سال ۱۳۳۵ (آن زمان که شامل استان تهران و البرز فعلی می‌شد) بیش از سه نقطه شهری نداشت. اما در حال حاضر در استان تهران و البرز بیش از ۶۰ شهر وجود دارد. اکثر شهرهای اصلی که ما در منطقه کلان‌شهری تهران داریم، در بیرون از خط حریم تهران شکل گرفته‌اند. اینها شواهدی هستند که تأیید کننده قضاوت من درخصوص به‌نسبت موفق بودن مدیریت حریم تهران است.

اگر بخواهیم از سال ۱۳۴۷ به بعد تحلیل دقیق‌تری داشته باشیم، این دوره را می‌توان به چهار دوره ۱۰ ساله تقسیم کرد. دوره نخست: از ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۷ که دوره آرامش است. ظرفیت در تهران و بقیه جاها آن قدر بوده تا مردمی که می‌خواستند به تهران مهاجرت کنند، در محدوده شهر

شهریکار

دوماهنامه شهرنگار
Shahrnegar

شماره ۵۷ و ۵۶

بخش ویژه

۹

ساکن شوند. پس اصولاً تقاضایی برای فعل و انفعال فضای کالبدی در حریم تهران نبوده است؛ اگر هم بوده مدیریت اقتدارگرایی آن موقع می‌توانسته آن را به راحتی متوقف کرده و اجازه ساخت‌وساز غیرمجاز ندهد. دوره دوم: از ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ دوره هجوم جمعیت به حریم تهران است. دوره‌ای است که به اقتضای شرایط بعد از انقلاب و شرایط سال‌های جنگ و فشارهایی که وجود داشته است، شاهد هجوم جمعیت به حریم تهران هستیم و بخش عمده‌ای از این هجوم نیز از داخل شهر تهران به حریم است. به لحاظ سیاست‌های زمین و سیاست‌های مسکن در این دوره نیز شاهد سرعت گرفتن ساخت‌وسازها در حریم هستیم. نرخ رشد جمعیت حریم تهران در آن دوره به بیش از ۱۵ درصد در سال می‌رسد؛ یعنی به حد انفجار.

شهرنگار پس فرمودید از داخل شهر هجوم به حریم اتفاق می‌افتد؟

غلامرضا کاظمیان: هم از داخل و هم از بیرون از شهر تهران این هجوم اتفاق می‌افتد، اما بیشتر از داخل تهران است. گروه‌های کم‌درآمدی که از داخل تهران اخراج می‌شوند و دیگر نمی‌توانند در تهران ادامه زندگی داده و هزینه مسکن را پردازند، به حریم رو می‌آورند. بنابراین این عده در اولین جای خارج از شهر که الزامات قانونی وجود ندارد، رسوب می‌کنند. این رسوب هم همان حریم تهران است و نتیجه این امر، پراکنده‌رویی^۴ اسکان در محدوده حریم تهران است. البته اینجا بیشتر منظور ما محدوده حریم جنوب تهران است که بیشترین فعل و انفعالات را در بر می‌گیرد.

دوره سوم: ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸ یک دوره کنترل موقت و به‌نسبت یکپارچه است. شهرداری تهران در آن دوره متوجه می‌شود که در حریم شهر فعل و انفعالاتی در حال روی دادن است که در آینده نزدیک باعث خارج شدن کنترل تهران از دست مدیریت شهری خواهد شد. از این رو شهرداری زمینه‌سازی برای مداخلات رسمی در حریم تهران را صورت می‌دهد. در این دوره دو تا اقدام متضاد با هم صورت می‌گیرد: (۱) توسعه شهری را در حریم کنترل می‌کنند و اجازه ساخت‌وساز را به حداقل می‌رسانند، (۲) زمینه‌سازی برای برخی فعالیت‌ها در حریم انجام می‌شود؛ مثل مکانیابی و ساماندهی شهرک‌های صنعتی و صنایع مزاحم. اقدام دوم دقیقاً نقض غرض است. در دوره سوم

است که کنترل به‌نسبت یکپارچه اتفاق می‌افتد. دوره چهارم یعنی از سال ۱۳۷۸ تاکنون، کنترل حریم همچنان ادامه پیدا می‌کند. در این دوره شاهد دو یا سه ویژگی هستیم: یکی افزایش تفرق مدیریتی و قلمرویی حریم تهران. در این دوره حریم تهران بین شهرداری‌های شهرهای دیگر تقسیم می‌شود. اولین مورد، شهرداری باقرشهر است. شهرداری چهاردانگه تأسیس می‌شود و شهرداری‌های دیگر از دل حریم تهران سر بر می‌آورند. بدین ترتیب حریم تهران شبیه یک مجمع‌الجزایر می‌شود. پس تأسیس شهرداری‌های شهرهای کوچک در حریم شهر تهران، تفرق مدیریتی را در حریم تهران رقم می‌زند.

ویژگی دوم هجوم فعالیت و مراکز فعالیتی به منطقه حریم است که بنیان برخی از آنها از قبل گذاشته شده بود و برخی هم جدید هستند. نتیجه این اقدام، تفرق مدیریتی است. در این دوره سازمان‌های مختلف (مانند شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، جهاد کشاورزی و صنوف مختلف)، تعداد زیادی مجتمع‌های صنعتی، ناحیه صنعتی و مجتمع‌های ساماندهی مشاغل مزاحم تهران در این حریم مستقر می‌کنند. به نظر من در این دوره شاهد کم‌توجهی به موضوع فعالیت‌های تولیدی و صنعتی و تأثیرشان بر فعل و انفعال حریم بوده‌ایم. ویژگی سوم این دوره، توجه ویژه به مسأله حریم است. مسأله‌ای که باید به آن پرداخته و حلش کرد. این چهار دوره را وقتی با هم مقایسه کنیم، میزان موفقیت هر یک متفاوت است اما در مجموع می‌توان مدیریت حریم را به‌نسبت موفق ارزیابی کرد.

شهرنگار نقش شهرهای جدید در این میان چیست؟

غلامرضا کاظمیان: از آنجایی که مکانیابی آنها درست بوده و طوری انتخاب شده‌اند که فاصله خود را با تهران حفظ کنند، هیچ شهر جدیدی در حریم شهر تهران نداریم. ولی شهرهای جدید به هیچ عنوان توان رقابت با حریم تهران برای جذب جمعیت را نداشته‌اند؛ علت این امر هم آن است که هزینه آنها زیاد است، به تهران دور هستند، هزینه رفت و آمد به آنها بالاست و هزینه‌های قانونی مدیریتی آنها زیاد است. البته این امر کاملاً طبیعی است، زیرا گروه هدف شهرهای جدید با شکلی که تعریف شد،

گروه کم‌درآمد نبود و نمی‌توانست هم باشد. در صورتی که گروه هدف در حریم تهران گروه‌های کم‌درآمد بودند.

فیروز توفیق: به نظر من یکی از عوامل مهم عدم موفقیت مدیریت گسترش شهرها یک ایدئولوژی غلط است که در ذهن تصمیم‌گیران وجود دارد. این ایدئولوژی غلط عبارتست از اینکه «مهاجرت روستائیان به شهرها کاری غلط است و باید روستائیان را در مکانی که هستند نگاه داشت» و در نتیجه شهرها لازم نیست گسترش یابند. این تفکر ۵۰ سال است که در ایران وجود دارد. بعد از انقلاب هم این موضوع تشدید شد. بعد از انقلاب تصور شد که حتماً رژیم گذشته توطئه‌ای در سر داشته تا روستاها را تخلیه کرده و مردم را به شهرها بیاورد. در حالی که واقعیت این است که مساحت اراضی زیرکشت ما ۴۰ سال است که اصلاً تغییر نکرده. مقدار تولید زراعی چندین برابر شده اما اراضی قابل کشت ما در حدود ۱۸ میلیون هکتار باقی مانده است. البته مساحت اراضی قابل کشت را حدود ۳۰ میلیون هکتار برآورد می‌کنند ولی زمین در صورتی قابل کشت است که آب هم باشد. در نتیجه باید مهاجرت به شهرها رخ بدهد. باید به فکر اسکان جمعیتی که در حریم شهر مستقر شده، باشیم. در حالی که فرض ما بر این بود که می‌شود جلوی آنها را گرفت و در روستاها کشاورزی را توسعه داد.

ایرج اسدی: در بررسی که درخصوص توسعه حریم شهر تهران از میان حدود ۲۰۰ نقطه سکونتی در دوره آماري ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ انجام دادم به این نتایج رسیدم: در دوره ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵ تقریباً نرخ رشد نقاط سکونتی که داخل حریم بودند و آنهایی که خارج حریم بودند تقریباً برابر بوده و حدود هشت تا نه درصد رشد داشته‌اند. ولی از سال ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ عملاً حریم در کنترل رشد خود نتوانسته موفق باشد. این امر بدان دلیل بوده است که در حریم تهران حدود ۱۷ درصد رشد داشتیم و در نقاط سکونتی واقع در خارج از حریم حدود ۱۱ درصد. به عبارت دیگر حریم در کنترل رشد موفق نبوده است. در طی سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵ این نسبت تا حدی وارونه می‌شود؛ نقاط سکونتی که واقع در حریم هستند، حدود شش درصد رشد داشتند و آنهایی که خارج از حریم بودند حدود ۱۱ درصد. به همین ترتیب در سال‌های ۱۳۷۵ تا

۱۳۸۵ نرخ رشد خارج از حریم حدود ۶/۵ درصد بوده، در حالی که نقاط سکونتی واقع در حریم کمتر از چهار درصد رشد کردند که این نشانگر آن است که به تدریج در گذر زمان، کنترل‌های حریم مؤثرتر شده است.

دهرنگار با توجه به اینکه بحث مدیریت حریم فرابخشی است، ارتباط شهرداری‌ها با سایر دستگاه‌ها (چه دولتی و چه عمومی غیردولتی) و بخش خصوصی چگونه است و چه تغییراتی باید اتفاق بیفتد که مدیریت اثربخش حریم محقق شود؟

صباح‌الدین متقی: ما مدیریت شهر را مستثنی از مدیریت حریم نمی‌دانیم. اگر موضوع مدیریت شهری را عنوان می‌کنیم با مدیریت سیاسی متفاوت است. بنابراین ما مقوله مدیریت سیاسی را بحث نمی‌کنیم، همچنان که از بدو انقلاب تا کنون در سه فرمانداری (سه مدیریت سیاسی مستقل)، یک مدیریت شهری وجود داشته و مشغول به کار بوده است. سه شهرستان تهران، شمیرانات و ری با یک مدیریت شهری با عنوان «شهرداری تهران» اداره می‌شده و در طول این سال‌ها اختلال جدی هم روی نداده است. با این وجود مسایل چندی در حال رخ دادن است که بر تفرق و چند پارگی مدیریت در کلانشهر تهران می‌افزاید.

در حال حاضر ما شاهد رشد قارچ‌گونه شهرها در حریم تهران هستیم. در گذشته مجلس مصوب کرده بود که به ازای هر ده هزار نفر جمعیت، یک نقطه سکونتی، «شهر» تلقی بشود. ولی به تازگی مجلس تصویب کرده است که هر سکونتگاهی با سه هزار و پانصد نفر جمعیت می‌تواند شهر بشود. وقتی که یک سکونتگاهی شهر می‌شود، باید حریم برایش تعیین شود و الزامات خاص خود را دارد. به این ترتیب، تمام حریم شهر تهران که قرار بود یکپارچه باشد، تکه‌تکه می‌شود.

ما درخصوص بحث مدیریت یکپارچه حریم موقعی موفق خواهیم بود که کارگزاران دولتی در استانداری، فرمانداری و وزارت کشور نگاهشان به حریم شهرها، نگاه اقتصادی و تجاری نباشد. اگر قرار است که منویات مقام معظم رهبری به عنوان فصل الخطاب برنامه‌های ما قرار گیرد، ایشان صراحتاً فرمودند که حریم پایتخت و حریم تهران باید به سمت فضای سبز و تفرجگاه سوق پیدا کند. طرح

شهرنگار

دوماهنامه شهرنگار
Shahrnegar
شماره ۵۶ و ۵۷

بخش ویژه

۱۱

جامع شهر تهران هم بر همین چشم‌انداز تأکید دارد.

برخی از چالش‌های مرتبط با این موضوع منتج از تعارضات قانونی است. از یک طرف، طرح جامع تهران (مصوب ۱۳۸۶) را داریم که حریم شهر تهران به مساحت پنج‌هزار و نهصد و هجده کیلومتر مربع را به شهرداری تهران واگذار کرده و ما را مکلف به تدقیق مرز حریم نموده است. مسأله دوم، «قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها و روستاها» است. قانون تعاریف گفته که پس از رفع تعارضات و تداخلاتی که حریم تهران با سایر شهرهای پیرامونی دارد با توجه به همان رویکردی که هر شهر که در حریم شش‌هزار کیلومتر مربع تهران واقع است به‌عنوان منطقه و هر روستا به‌عنوان ناحیه در نظر گرفته شود، حریم پایتخت تدقیق شود. مسأله سوم، «قانون تقسیمات کشوری» است. چنانچه بخواهیم به روال گذشته پیش برویم، همین حریم پایتخت بیش از سه‌هزار کیلومتر مربع وسعت داشته اما اکنون به یک‌هزار و دویست کیلومتر مربع رسیده است؛ چون هر نقطه جمعیتی جدیدی که در حریم، شهر می‌شود، محدوده و حریمش از حریم پایتخت منفک می‌شود. مثلاً شهر لواسانات با حریم و حاشیه‌اش از حریم پایتخت جدا شد. اگر مسؤولان منظر سیاسی و منظر تجاری موضوع را از هم تفکیک کنند، مدیریت یکپارچه حریم محقق خواهد شد. همان‌گونه که شهرستان شمیرانات و ری با مدیریت شهری تهران اداره می‌شود، بقیه شهرستان‌های واقع در حریم را هم می‌توانیم با همین رویکرد مدیریت کنیم.

غلامرضا کاظمیان: در رابطه با این سؤال در واقع وضعیت مدیریت حریم نه فقط تهران بلکه همه کلانشهرها هم به لحاظ عملکردی و هم به لحاظ قلمرویی و جغرافیایی، یک مدیریت مجمع‌الجزایری است. سازمان‌های مختلف با عملکردهای مختلف کار خودشان را انجام می‌دهند و قانونی هم کار می‌کنند. مشکل اینجاست که این تفکیک وظایف در یک قلمرو مشخص انجام نشده است. برای مثال معلوم نیست در حریم شهرها مالکیت و مدیریت اراضی بر عهده وزارت جهاد کشاورزی است و یا راه و شهرسازی. این مدیریت مجمع‌الجزایری هم عملکردی و هم جغرافیایی است. مدیریت جغرافیایی، همه شهرستان‌ها را به چند شهرستان تقسیم می‌کند. از هر شهرستان هم چند تا شهر در می‌آید، در نتیجه جزیره‌هایی داریم که هر کدام

مدیریت می‌شوند، غافل از اینکه در شرایط عدم هماهنگی اضافه شدن هر عنصر به این شبکه به معنی این است که یک گره دیگر به گره‌های قبلی اضافه می‌کنیم که تعداد بیشتری ارتباطات هماهنگ‌کننده لازم دارد. وقتی شرایط ناهماهنگ است، با افزایش هر عنصر، ناهماهنگی را به شکل تصاعدی بیشتر کرده‌ایم. یعنی با هر شهرستان که اضافه می‌کنیم ۲۵ سازمان به مجموعه مدیریت منطقه کلانشهری اضافه می‌شوند و با افزوده شدن هر شهرداری نیز به همان نسبت این اتفاق می‌افتد.

فیروز توفیق: به لحاظ قانونی در خصوص تعیین محدوده و حریم شهر فقط ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها (مصوب سال ۱۳۸۴) در دست است که حریم شهرها را به مرز شهرستان و بخش محدود کرده است. حتی به صراحت هم نگفته که «بخش» ملاک عمل است یا «شهرستان».

اشکال دوم، قانون «تأسیس دهیاری‌ها» است. تأسیس دهیاری ابتکار خیلی خوبی است یعنی کار مردم را به دست مردم سپردن، بحثی در آن نیست. ولی پیامدهای آن را در بعضی از موارد باید در نظر گرفت. اغلب دهیاری‌ها بودجه و ردیف دولتی مشخصی ندارند و باید از محل درآمدهای خود، امور جاریشان را بگذرانند. در جلساتی که در نهاد طرح جامع شهر تهران تشکیل می‌شد، برخی بخشداران، دهیاران، شهرداران و فرمانداران مطرح می‌کردند که در کسب درآمد مشکل دارند. مثلاً کسی از تلو آمده بود می‌گفت آنجا اصلاً جمعیت ندارد، من از چه کسی پول جمع کنم؟ تنها راه تأمین مخارج این است که جواز ساخت‌وساز بدهم. در نتیجه با اینکه به قوانین مربوط به ممنوعیت ساخت‌وساز در حریم ۱۵۰ متری رودخانه‌ها هم آگاهی داشتند اما در همان نقاط، پروانه ساخت می‌دادند. علت هم این است که منبع درآمد دیگری جز این ندارند. به لحاظ قانونی مطابق بررسی‌هایی که انجام دادیم، دیدیم که قانون شهرداری‌ها نه با سازمان حفاظت محیط‌زیست نه با وزارت جهاد کشاورزی نه با وزارت راه و شهرسازی و نه با وزارت نیرو مغایرت قانونی ندارد. ممکن است دخالت‌های نابجایی در عمل انجام گیرد، ولی به لحاظ قانونی مشکلی نداریم.

صباح‌الدین متقی: در مورد دخالت سازمان‌های دیگر که اشاره شد، نمونه‌ای می‌آورم: در حریم منطقه

۲، گروهی که مدعی بودند از مراجع عالی مجوز دارند، گچ‌ریزی کردند و کار ساخت‌وساز را شروع کردند، اما شهرداری مقاومت کرد و در نهایت کار متوقف شد. بر همین اساس حتی در مواردی که قبلاً پروانه ساختمانی داده شده بود، با دستور شهردار، پروانه ابطال شد. به همین ترتیب ما چند تا برج را در منطقه دارآباد کلاً تخریب کردیم؛ که در حدود ۵۰ میلیارد برای شهرداری هزینه در برداشت. نکته دیگر آن است که برخی از نمایندگان مجلس بر جداسازی و شهرستان‌سازی متمرکز شده‌اند و پیوسته وعده می‌دهند که ما روستای شما را شهر می‌کنیم و شهرتان را شهرستان می‌کنیم. همین امر باعث ریزتر شدن تقسیمات کشوری می‌شود که اثرات سوء زیادی در کنترل ساخت‌وساز به دنبال دارد.

شهریکار بررسی و تصویب طرح جامع حریم پایتخت در چه مرحله‌ای است و چه زمانی به نتیجه نهایی خواهد رسید؟

صبح‌الدین متقی: ما به طور متوالی جلساتی برگزار می‌کنیم. برای مثال این هفته قرار است در کمیسیون محیط‌زیست شورای شهر تهران، طرح حریم ارائه شود. این طرح باید مورد نقد و بررسی قرار گرفته و برای تأیید نهایی شورا در بهمن ماه ۱۳۹۰ آماده شده و برای تصویب نهایی به شورای عالی شهرسازی و معماری ارسال شود. این امید وجود دارد اگر زمان زیادی در شورای عالی متوقف نماند، تا آخر سال ۱۳۹۰ به جمع‌بندی خوبی برسیم. در صورت تصویب این طرح در شورای عالی شهرسازی و معماری، می‌توان گفت که طرح جامع ساماندهی حریم پایتخت برای اولین بار، به‌عنوان یک سند فرادست ملاک عمل قرار خواهد گرفت.

در طرح جامع حریم پایتخت ۱۱ نوع کاربری مجاز تعریف شده است که عمدتاً شامل محورهای گردشگری است. از شش هزار کیلومتر مربع، نزدیک به یک‌هزار کیلومتر مربع فقط محورهای گردشگری تعریف شده است. در حال حاضر شهروندان تهرانی هر وقت بخواهند مسافرت تفریحی بروند، به شمال یا سایر نواحی خوش آب‌وهوا می‌روند، در صورتی که مناطقی در اطراف تهران وجود دارد که به مراتب جذاب‌تر از سواحل شمالی است، ولی به دلیل عدم توجه اکنون به محل تخلیه نخاله ساختمانی و امثال اینها تبدیل شده است.

شهریکار به نظر شما چه اصلاحاتی در ساختار مدیریت شهری و منطقه‌ای و نیز آمایش سرزمینی کشور باید صورت پذیرد، تا مدیریت مؤثر حریم شهرهامیسر شود؟

فیروز توفیق: حریم شهرها دو گونه است: یکی حریم خشکی و یکی هم سواحل است که سازمان بنادر و دریانوردی با عنوان مدیریت یکپارچه سواحل^۵ موضوع را مطرح کرده و در شورای عالی شهرسازی و معماری هم به تصویب رسیده است. متأسفانه در خصوص مدیریت یکپارچه حریم در خشکی، تشکیلات منسجم و فعالی شکل نگرفته اما خوشبختانه دست کم در مورد حریم شهر تهران، شاهد فعالیت تشکیلات مستقلی هستیم.

اعتقاد بر این است، علاوه بر اینکه یک طرح ساماندهی حریم تهیه می‌شود، باید سازمانی این حریم شش‌هزار کیلومتر مربعی را مدیریت و نظارت کند؛ دائماً نظارت و پایش کند و سال به سال آمار بدهد که مساحت حریم کم یا زیاد شد. اگر طرح‌های توسعه شهری جدید آمد، طرح‌ها را رسیدگی کرده و بتواند موضوع را به طور مستمر دنبال کند.

شهریکار این سازمان زیر نظر کدام نهاد یا دستگاه دولتی یا عمومی باید فعالیت کند؟

فیروز توفیق: اول بپذیریم چنین سازمانی که با دستگاه‌های مختلف ارتباط داشته باشد، برای مدیریت و برنامه‌ریزی و ارزیابی حریم لازم است. بعد بررسی می‌کنیم که این باید به کجا متصل شود. در قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها، به صراحت گفته که حریم متعلق به شهرداری‌هاست. در آن میان توجهی نشد که ممکن است محدوده یک شهری در سه تا شهرستان قرار داشته و حریمش هم در هشت شهرستان باشد؛ یعنی همان وضعی که در مورد حریم تهران در حال حاضر ایجاد شده است.

به طور طبیعی حریم متعلق به شهر است و شهرداری مدیریت آن را بر عهده دارد. علاوه بر این مواد ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه کشور می‌گوید که آن دسته از وظایف دولت که قابل انجام توسط نهادهای محلی است و در اینجا شهرداری‌ها را هم به‌عنوان یکی از مصادیق نهادهای محلی نام برده است، به آنها واگذار شود. به طور طبیعی سیاست دولت هم واگذاری به شهرداری است و

شهریکار

دوماهنامه شهرنگار
Shahrnegar

شماره ۵۶ و ۵۷

بخش ویژه

۱۳

قانون هم این را تصریح کرده است، ولی یک دشواری پیش آمده که قانون حکم کرده که حریم شهر نمی‌تواند از مرز شهرستان فراتر رود و چنین مشکلی ایجاد شده است. در تجربه‌های جهانی هم شهرداری‌ها در عمل در تمام نظام‌های مدیریت شهری، در مدیریت حریم نقش محوری دارند، ولی وقتی که می‌خواهند قانون را به پارلمان ببرند، این کار باید از طریق یک وزارتخانه انجام شود. مثلاً در انگلیس از طریق وزارت اجتماعات و حکومت‌های محلی چنین کاری صورت می‌پذیرد و در کانادا از طریق وزارت راه و شهرسازی. شخصاً فکر می‌کنم از لحاظ صلاحیت، سابقه، امکانات و مسایل قانونی، فقط شهرداری می‌تواند مدیریت این محدوده را به عهده بگیرد.

غلامرضا کاظمیان: اینکه چه اصلاحاتی باید صورت پذیرد، بحث مفصلی است. یک اصل کلی را می‌گویم و بعد یک سری وظایف بر زمین مانده را مطرح می‌کنم. اول اینکه یک اصل را بپذیریم که مدیریت حریم یک امر محلی است. اگر بپذیریم مدیریت حریم یک امر محلی است، آن موقع باید برویم سراغ مدیریت شهری و مدیریت کلانشهری. با این فرض که محلی‌گرایی در مدیریت حریم و برنامه‌ریزی آن باید اتفاق بیفتد، آن موقع چند نکته وجود دارد. یکی اینکه یک وظیفه معطل مانده ۱۶ ساله داریم که مدیریت مجموعه‌های شهری را طراحی و مستقر کنیم. از سال ۱۳۷۴ تا به حال این وظیفه روی زمین مانده است. در مصوبه سال ۷۴ هیأت وزیران دو وظیفه مطرح بود: (۱) برنامه‌ریزی مجموعه شهری و (۲) مدیریت مجموعه شهری. یکی از بحران‌های اساسی شهرهای ما در سال‌های آینده، همین حریم‌ها خواهند بود. نکته دوم اینکه «رابطه تقسیمات کشوری با تقسیمات شهری» را مشخص کنیم. این هم جزو وظیفه است که بالاخره ما قانون جدید تقسیمات کشوری را به گونه‌ای که این مسایل در آن حل شده باشد، تنظیم کنیم. در قانون تعاریف محدوده و حریم (مصوب سال ۸۴) اسمی از مجموعه شهری برده شده ولی هیچ جای دیگری نمی‌دانیم که این مجموعه شهری را باید چه بکنیم. در محدوده‌های مجموعه‌های شهری باید تکلیف سه تا محدوده مجموعه شهری، شهرستان و شهر و ارتباط آنها با هم را روشن کنیم. باید معلوم شود که کدامیک از اینها مستقل است و کدام یک تابع. این

موارد مقدمات مدیریت حریم در کلانشهرها هستند. **صلاح‌الدین متقی:** به نظر من در شرایط کنونی، بهترین شیوه برای مدیریت حریم، اجرای بند ج ماده ۱۴۷ قانون برنامه پنجم توسعه کشور مصوب مجلس شورای اسلامی است. در کشور ما مالکیت اراضی حریم از آن دولت است. دولت نمی‌تواند خودش هم مجری باشد و هم ناظر. پس حتماً یک سازمانی غیر از بخش حاکمیتی باید باشد که نظاره‌گر اعمال حاکمیت در عرصه حریم باشد. علت اینکه تاکنون تخلفاتی به وسیله تعاونی‌ها انجام پذیرفته است، دقیقاً همین یکی بودن مجری و ناظر است. اراضی در اختیار دولت بوده و دولت هم بین تعاونی‌های کارکنانش تقسیم کرده است. بند ج ماده ۱۴۷ قانون برنامه پنجم توسعه، به صراحت اعلام کرده که کلیه اراضی واقع در حریم در کل کلانشهرها - با این هدف که فضای سبز و هرگونه استفاده عمومی بهینه از این اراضی انجام شود - باید در اختیار شهرداری قرار گیرد.

شهرنگار: هزینه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت این قلمرو از کدام محل تأمین خواهد شد؟

صلاح‌الدین متقی: بند د ماده ۱۷۲ قانون برنامه پنجم توسعه کشور تصریح کرده که پس از برآورد مالی، کلیه هزینه‌های مربوط به مدیریت حریم، توسط دولت باید به شهرداری پرداخت شود. آن وقت، مدیریت حریم به صورت یکپارچه انجام می‌پذیرد. مالکیت دولتی به قوت خود باقی است، ولی وظیفه نظارت و کنترل و هدایت و سیاست‌گذاری راهبردی برعهده شهرداری گذارده می‌شود و این باعث می‌شود مدیریت یکپارچه در حریم محقق شود.

شهرنگار: شما وقتی می‌گویید: «شهرداری» مدیریت حریم تهران را بر عهده گیرد، منظورتان شهرداری تهران است یا کل شهرداری‌ها؟ آیا شهرداری تهران باید تمامی این حریم شش هزار کیلومتر مربعی پایتخت را مستقلاً مدیریت کند، یا اینکه شهرداری شهرهای دیگر واقع در حریم هم باید در این زمینه نقش ایفا کنند؟

صباح‌الدین متقی: قانون تعاریف محدوده و حریم اعلام کرده بعد از اینکه رفع تداخل حریم شهرها در محدوده حریم پایتخت صورت گرفت، دیگر هیچ شهری که در حریم شش هزار کیلومتر مربعی پایتخت واقع است،

حریم نداشته باشد. همه باید به‌عنوان منطقه یا ناحیه، زیرمجموعه شهر تهران بشوند و باید به‌وسیله شهرداری تهران اداره شوند. این رویکرد به نظر من برای تهران می‌تواند رویکرد خوبی باشد؛ صرفاً از لحاظ مدیریت شهری نه از لحاظ مدیریت سیاسی. در حال حاضر بسیاری از روستاهای واقع در حریم از طرف شهرداری تهران خدمات‌رسانی می‌شوند.

شهرنگار به این ترتیب مدیریت شهری اسلامشهر هم باید زیرمجموعه شهرداری تهران قرار گیرد؟ آیا این تلقی از قانون صحیح است؟

صبح‌الدین متقی: طبق ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم، باید چنین کاری انجام پذیرد. در حال حاضر شهرستان شمیران و شهرستان ری، فرمانداری مستقل دارند، ولی مدیریت شهری آنها با شهرداری تهران است. قانون تعاریف هم رویکردش همین است که هیچ شهر و شهرستان مستقلی در حریم شش‌هزار کیلومتر مربعی وجود نداشته باشد، با این هدف که بتواند الگوی مدیریت شهری یکپارچه را در آنجا اعمال کند.

فیروز توفیق: در این قانون فرض بر این است که شهر موجودی در حریم وجود ندارد، ولی در قانون معلوم نیست که اگر در داخل این حریم سه شهر دیگر هم باشد، چه باید کرد. من فکر می‌کنم که اگر شهرداری تهران چنین کاری را بپذیرد باید به دنبال شورای شهرداری‌ها از شهرداری‌های موجود رفت؛ شورایی که حق رأی در آنها متناسب با جمعیت شهرها تنظیم شده است.

ایرج اسدی: متن ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم البته چنین خواسته‌ای را برآورده نمی‌کند: «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری بر آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز نماید».

غلامرضا کاظمیان: فرض قانون بر این است که هر شهری و هر روستایی حریم مستقل دارد.

ایرج اسدی: آیا واقعاً فرض قانونگذار بر این است که در حریم یک کلانشهر هیچ شهر دیگری نباید وجود داشته باشد؟

فیروز توفیق: فرض ندارد. ولی این تصور کرده‌اند. **غلامرضا کاظمیان:** طبق پیش‌بینی طرح جامع حریم

تهران، روستایی که واقع در حریم است اگر به حد شهر شدن برسد، شهر نمی‌شود، یک ناحیه از شهر می‌شود. **ایرج اسدی:** در مورد شهرهای جدید می‌توان این رویه را اعمال کرد ولی با شهرهای از قبل موجود چه باید کرد؟

فیروز توفیق: فکر می‌کنم مدیریت حریم را باید با یک شورایی متشکل از نمایندگان همه شهرداری‌های واقع در حریم انجام داد.

غلامرضا کاظمیان: مطالعه‌ای در دانشگاه تربیت مدرس با عنوان «طراحی سیستم مدیریت شهری مجموعه‌های شهری کشور» برای وزارت کشور انجام شد که همین بحث آنجا مطرح شد. پیشنهادی که آنجا مطرح شد، آن بود که این محدوده به‌وسیله شورایی متشکل از شوراها و شهرداران می‌تواند مدیریت شود که در آن سازمان‌های دولتی هم عضویت دارند؛ یعنی یک شورای سیاست‌گذاری عمومی برای مجموعه شهری است.

فیروز توفیق: تمام مصوبات اصلی باید برای تصویب به شورای عالی شهرسازی و معماری ارسال شود. تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی مربوط به حریم هم در نهایت برعهده شورای عالی شهرسازی است که در وزارتخانه‌ها حضور دارند. بنابراین تصمیم‌گیری در مورد حریم در شورایی که به صورت یک سازمان عمومی غیردولتی اداره می‌شود، انجام گیرد. در آن شورا می‌توان نماینده‌های دولتی را به‌عنوان ناظر پذیرفت. البته باید تعداد حق رأی هر شهرداری را متناسب با جمعیتش تعیین کرد. در این صورت عملاً شهرداری تهران تأثیر زیادی خواهد داشت.

ایرج اسدی: البته تصمیم‌گیری درباره هر نوع سازوکار و سیستم مدیریت حریم که ماهیتی بین قلمرویی (بین قلمروهای حکومتی مانند شهرستان و بخش و یا قلمرو شهرداری‌های مختلف) و بین بخشی (روابط بین وزارتخانه‌های مختلف که مسئول خدمات‌رسانی هستند) دارد در حقیقت مستلزم تجدید سازمان و تجدید ساختار کارکردهای سطوح مختلف حکومتی از یک سو و سازماندهی روابط بین حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) و نیز بخش‌ها و وزارتخانه‌های مختلف از سوی دیگر خواهد بود. البته چنین سیستم مدیریتی، نوعی سیستم مدیریت کلانشهری یا مجموعه شهری خواهد بود که طی لایحه طرح‌ریزی نظام‌های مدیریت مجموعه شهری

در قالب پیشنهادهای مختلف به دولت و مجلس ارائه شده و همگی با موانع قانونی بر سر راه امکان اجرا نیافتند.

نتیجه گیری

هر پدیده‌ای در دنیا برای ادامه زندگی خود برای حیات کارآمد و مؤثرش نیازمند یک حریم است. کارکرد حریم آن است که آن پدیده بتواند با پسکرانه‌اش بده بستان انرژی داشته باشد و در یک چرخه انرژی، زندگی خودش را به طور مؤثر و کارآمد ادامه دهد. برای نظام‌های شهری هم همین قاعده صادق است. در محدوده‌های کلانشهری، حریم، بیشتر نقش اکولوژیک و تأمین کننده سلامت شهر را بازی می‌کند و به‌عنوان هاله تنفسی شهری مطرح است.

به طور کلی درخصوص توسعه حریم باید دو اصل را بپذیریم: (۱) از تبدیل اراضی به محیط‌های مصنوع و ساخته شده (اغلب مسکونی) جلوگیری شود و (۲) اگر هم ساخت‌وسازی در مقیاس محدود انجام می‌گیرد، برای ارتقای محیط طبیعی و افزایش قابلیت‌های آن باشد.

تطور حریم تهران از زمان تصویب طرح جامع اول در سال ۱۳۴۷ تا کنون به این ترتیب است: (۱) دوره اول از ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۷: دوره آرامش حریم؛ هم تقاضا برای اسکان در حریم کم بوده و هم دولت اقتدارگرا حاکم بوده که هر صدای مخالفی را خفه می‌کرده است. (۲) دوره دوم از ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۷: دوره هجوم جمعیت به حریم تهران است. (۳) دوره سوم ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۷: یک دوره کنترل موقت و به نسبت یکپارچه است. (۴) دوره چهارم یعنی از سال ۱۳۷۸ تا کنون، کنترل حریم همچنان ادامه پیدا می‌کند.

با بررسی الگوهای رشد نزدیک به ۲۰۰ نقطه سکونتی واقع در منطقه کلانشهری تهران در دوره آماری ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ نتایج زیر به دست آمده است: در دوره ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵ نرخ رشد نقاط سکونتی که داخل حریم بودند و آنهایی که خارج حریم بودند، تفاوت معنی‌داری را نشان نمی‌دهند. ولی در سال ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ می‌توان ادعا کرد که مدیریت حریم در کنترل رشد موفق نبوده است؛ به طوری که نرخ رشد سکونتگاه‌های واقع در حریم به حدود ۱۷ درصد رسیده، در برابر نرخ رشد نقاط سکونتی خارج از حریم که نزدیک ۹ درصد بوده است. در طی سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵ این نسبت تا حدی وارونه می‌شود، به

طوری که نقاط سکونتی که واقع در حریم هستند حدود ۶ درصد رشد داشتند و آنهایی که خارج از حریم بودند، حدود ۱۱ درصد. به همین ترتیب در سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ نرخ رشد خارج از حریم حدود ۶/۵ درصد بوده، در حالی که نقاط سکونتی واقع در حریم کمتر از ۴ درصد رشد کردند که این نشان می‌دهد که در این چهار دهه به مرور زمان کنترل‌های حریم تهران مؤثرتر شده‌اند.

وضعیت مدیریت حریم نه فقط تهران بلکه همه کلانشهرها هم به لحاظ عملکردی و هم به لحاظ قلمرویی و جغرافیایی، یک مدیریت مجمع‌الجزایری است. ما در محدوده‌های کلانشهری و در حریم کلانشهرها نه در سیاست‌گذاری، نه در برنامه‌ریزی و نه در اجرا هماهنگ و یکپارچه عمل نمی‌کنیم.

بهترین شیوه برای مدیریت حریم، اجرای بند ج ماده ۱۴۷ قانون برنامه پنجم توسعه کشور مصوب مجلس شورای اسلامی است. در کشور ما مالکیت اراضی حریم از آن دولت است. دولت نمی‌تواند خودش هم مجری باشد و هم ناظر. پس حتماً یک سازمانی غیر از بخش حاکمیت باید نظاره‌گر اعمال حاکمیت در عرصه حریم باشد. علت اینکه تاکنون تخلفاتی به‌وسیله تعاونی‌ها انجام پذیرفته است، دقیقاً همین یکی بودن مجری و ناظر است. بند ج ماده ۱۴۷ قانون برنامه پنجم توسعه، به صراحت اعلام کرده که کلیه اراضی واقع در حریم در کل کلانشهرها - با این هدف که فضای سبز و هرگونه استفاده عمومی بهینه از این اراضی انجام شود- باید در اختیار شهرداری قرار گیرد.

پی نوشت:

- 1- Urban Containment Policy
- 2- Green Belt
- 3- Urban Fringe
- 4- Sprawl
- 5- Integrated Coastal Zone Management (ICZM)