

تحلیلی بر روند استقرار شهرداری‌ها در شهرهای جدید

+ محسن مجذوب

کارشناس ارشد شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای

**چکیده:**

ناحیه شهری، بهبود وضعیت محیط کار، زندگی سالم و اجتماعی کامل میسر می‌شود. شهر جدید در مدت زمانی نسبتاً کوتاه در فضایی کم و بیش ساخته شده و یا در فضایی کاملاً بکر و با هدف ایجاد شرایطی مناسب به منظور اسکان جمعیت و ایجاد اشتغال ساخته می‌شوند. (۱) مسلماً شهرهای جدید می‌توانند بار زیادی از معضلات شهرنشینی را به دوش کشیده و آنرا حل نمایند. به تبع آن قوانین موجود در شهرهای جدید هر چه کامتر و بهینه تر باشند، موجبات رسیدن به اهداف را فراهم می‌کنند. از آنجا که شهرهای جدید با قانونی مستقل و از طریق شرکتهای وابسته به وزارت مسکن اداره می‌شوند و در زمانی خاص شهرداری‌ها در آنجا استقرار می‌یابند، این نوشتار بر آن است، با بررسی نحوه استقرار شهرداری‌ها در شهرهای جدید و قوانین مربوطه، اثرات این استقرار را بررسی نماید.

وازگان کلیدی:

شهرهای جدید - تقسیمات کشوری - آین نامه اجرایی -
شرکت عمران شهرهای جدید - آماده سازی - شهرداری

شهرهای جدید در زمرة شرکت‌های مادر تخصصی که دارای شرکت‌های وابسته است قلمداد شده، در تاریخ ۱۳۸۲/۷/۶ به تصویب هیأت وزیران و در مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۹ به تأیید شورای نگهبان رسید.^(۲)

شهرهای جدید از دید قانون:

موضوع ایجاد شهرهای جدید سوا این جنبه نظری آن در منابع علمی، در عرصه قانونگذاری سابقه چندانی در کشور ما ندارد. البته شهرک سازی قبل و بعد از انقلاب اسلامی در اطراف شهرهای بزرگ و مناطق گردشگری وجود داشته است و طوابطی راجع به آن وضع و به اجراء درآمده است لیکن ایجاد شهر جدید به این معنی که ابتداً با مطالعات مکانیابی و شهرسازی نقطه‌ای مناسب بر اساس طرحهای بالادست انتخاب و با توجه به شرایط اقلیمی و امکانات و خدمات لازم و نیز با توجه به وضع مالکیت اراضی در قالب طرح جامع مصوب، شروع به آماده سازی و اگذاری اراضی برای ایجاد و احداث ساختمانها و تأسیسات عمومی و واحدهای مسکونی گردد مشاهده نمی‌شود.^(۳)

شهر جدید در سطحی از جغرافیای کشور، در مکانی خارج از محدوده و حریم شهرها که بر اساس پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در قالب طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای و ناحیه‌ای و رعایت سیاستهای دولت تهیه می‌گردد و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌رسد، برای اسکان جمعیتی حدائق سی هزار نفر به اضافه ساختمانها و تأسیسات موردنیاز عمومی، خدماتی، اجتماعی و اقتصادی ساکنان آن توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در چارچوب طرحی که به تصویب می‌رساند پیش بینی می‌شود. اراضی ای که برای احداث شهر جدید پیش بینی می‌شود، می‌تواند توسط دولت (وزارت مسکن و شهرسازی) و چنانچه تحت اختیار و تملک دولت نباشد، با استفاده از قوانین و مقررات جاری تملک گردد و پس از آن توسط سازنده‌ی شهر جدید که شرکت عمران شهرهای جدید یا متقاضی بخش غیر دولتی است، در چارچوب سقف جمعیتی تعیین شده، طرح جامع شهر جدید تهیه می‌شود و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌رسد و محدوده نهایی شهر جدید، حد نهایی طرح جامع مذکور است. شهر جدید قبل از اسکان جمعیت و تبدیل آن به یک نقطه جمعیتی، یک نقطه جغرافیایی در سطح کشور است. از دیدگاه قانون تقسیمات کشوری که رعایت آن الزامی است، شهر جدید چون نه شهر است و نه روستا، لاجرم یک مکان تلقی شده و

پیشینه قوانین ایجاد شهرهای جدید:

تفکر ایجاد شهرهای جدید از وقتی آغاز شد که در نتیجه تغییر ساختار اقتصادی جامعه از کشاورزی به نیمه صنعتی و صنعتی و کاهش زمین مناسب برای نیروهای آماده و جویای کار در روستاهای نیز تغییر ساختار حکومتی در سال ۵۷، مهاجرت از روستا به شهرها و از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ، روندی روز افزون یافت و افزایش جمعیت شهرها و توسعه نامناسب و ناموزون آنها معضلات متعددی را دامنگیر شهرها و مدیران آن کرد.

شرکت عمران شهرهای جدید بصورت شرکت سهامی (سرمایه آن کلاً متعلق به دولت و مستند به قوانین تأسیس) و اساسنامه خود و نسبت به موضوعاتی که در قانون و اساسنامه ذکر نشده است تابع قانون تجارت است) با مجمع عمومی متشکل از وزرای مسکن و شهرسازی، امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی در اداره کل ثبت شرکت‌های استان تهران به ثبت رسید و عملاً آغاز به کار کرد. شرکت مذکور مستند به مفاد اساسنامه خود، در نقاط مختلف کشور اقدام به تاسیس شرکت‌های بصورت وابسته به خود یا با مشارکت اشخاص برای احداث شهرهای جدید کرده و در راستای آن شرح خدمات مهندسان مشاور و آین نامه اجرایی و مالی و معاملاتی خود و شرکت‌های وابسته را تهیه و به فعالیت خود ادامه داد. بالاخره با پیگیریهایی که انجام شد، قانون ایجاد شهرهای جدید در ۱۵ ماده و ۵ تبصره در مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۶ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۰/۱۱/۸ توسط رئیس جمهور برای اجرا ابلاغ گردید. بدنبال تصویب قانون، آین نامه اجرایی قانون ایجاد شهرهای جدید به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۵ در ۳۳ ماده و ۹ تبصره و ۱۳ بند به تصویب هیأت وزیران رسیده و در تاریخ ۱۳۸۲/۶/۲۴ برای اجرا ابلاغ گردید. اساسنامه شرکت عمران شهرهای جدید نیز از زمان تأسیس دچار اصلاحاتی شده است و اساسنامه قبلی شرکت مذکور که تا بهمن ماه ۱۳۸۸ ملاک عمل بود، با اصلاحاتی در اساسنامه مصوب سال ۱۳۷۶ به استناد قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و بموجب مصوبه مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۱ هیأت وزیران که ضمن آن شرکت عمران

ای بر اساس طرح شهر جدید، به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، پیش‌بینی می‌شود. اراضی و املاک این مکان راوزارت مسکن و شهرسازی می‌تواند در صورت نیاز و برابر قوانین و مقررات جاری کشور مالک گردد. شهر جدید برای اسکان جمعیتی حداقل سی هزار نفر است که مشتمل بر ساختمانهای مسکونی به اضافه‌ی ساختمانها و تأسیسات مورد نیاز عمومی، خدماتی، اجتماعی و اقتصادی ساکنان آن می‌باشد. متعاقب تصویب طرح شهر جدید که از جمله مشتمل بر ضرورت ایجاد شهر جدید و پیش‌بینی مکان آن و سقف جمعیتی و نوع فعالیت معین است. برای شهر جدید باستی مانند سایر شهرها طرح جامع و تفصیلی تهیه شود. به استناد ماده‌ی ۳ قانون ایجاد شهرهای جدید، تهیه طرح جامع شهرهای جدید، پس از اخذ موافقت اصولی از وزارت مسکن و شهرسازی و به استناد سیاستهای مصوب دولت به عهده متقاضی است که سازنده‌ی شهر جدید می‌باشد و تصویب آن از وظایف و اختیارات قانونی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و مرجع تهیه کننده طرح تفصیلی شهر جدید، شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید است.

در ترکیب کمیسیون ماده‌ی ۵ تا استقرار شهرداری، مدیر عامل شرکت عمران شهر جدید، بجای شهردار حضور خواهد داشت و در ماده‌ی ۸ آینین نامه اجرایی تصویح شده است که متقاضی بخش غیر دولتی چنانچه سازنده شهر باشد، در کمیسیون مذکور بدون حق رای حضور می‌یابد و در ترکیب اعضای کمیسیون ماده‌ی ۵ برای بررسی طرح تفصیلی پیشنهادی متقاضی غیر دولتی، مدیر عامل شرکت مادر یا نماینده ولی بجای شهردار حضور خواهد یافت.^(۴)

با توجه به مطالب پیشگفته مشخص است که "شهر جدید" به هیچ عنوان "شهر" که عنصری از تقسیمات کشوری با قوانین ویژه نیست، بلکه "شهر جدید" تا هنگامی که تبدیل به "شهر" شود، یک مکان مستقل است که قوانین و مقررات مخصوص به خود را دارد اگر چه شباهت‌های زیادی به شهر داشته باشد و در آینده حتماً شهر خواهد شد.

مقایسه‌ی وظایف شهرداری‌ها و شرکتهای عمران شهرهای جدید:

اراضی خدمات عمومی و تاسیسات زیر بنایی، تأمین و تجهیز و احداث آنها در داخل شهرها فقط وظیفه شهرداری است و چون در خلال دوره‌ی ساخت شهر جدید و بلافصله پس

چون دارای محدوده معین و ثابتی مستقل است، یک مکان مستقل می‌باشد و بلحاظ نظام تقسیمات کشوری، از اجزای تقسیمات کشوری محسوب و از لحاظ نظمات اداری زیر پوشش واحد تقسیماتی مربوط می‌باشد. شهر جدید یک نقطه‌ی جمعیتی است (اصطلاح نقطه‌ی جمعیتی در قانون تقسیمات کشوری و در سایر قوانین تعریف نشده است). شهر جدید یک سطح از جغرافیای کشور است که پس از مکانیابی توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و تصویب طرح جامع آن دارای محدوده‌ای معین می‌شود و در زمان ایجاد، داخل محدوده شهر جدید یعنی در این نقطه، ساکن دائمی وجود ندارد تا مناسب به جمعیت شود. البته منظور از نقطه‌ی جمعیتی بیان تفاوت شهر جدید از جنبه هدف ایجاد و نوع سکونت با نقاطهای صنعتی و امثال‌هم است.

تفاوت شهر جدید با شهر:

شهر محلی است با ساکنان دائمی که دارای تعریف قانونی و مشخص بوده و در محدوده جغرافیایی بخش واقع است و یک عنصر تقسیماتی است و شهرهایی که در محدوده دهستان واقع‌اند از لحاظ نظام اداری تابع بخش مربوطه خواهند بود بجز شهر مرکز شهرستان که تابع نظام اداری شهرستان می‌باشد. شهر محلی است که به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران به عنوان شهر شناخته شود و مدیریت آن نیز با شهرداری‌ها است. هر نقطه‌ای که شهر شناخته می‌شود شهرداری تأسیس می‌گردد و نحوه‌ی تأسیس و اداره‌ی امور شهرداری در محدوده و حریم شهر را قانون معین می‌کند، که قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ و اصلاحات آن تا کنون و قوانین متعدد دیگر از آن جمله‌اند. محدوده‌ی شهر در طرحهای جامع شهری و تا تهیه طرحهای مذکور در طرحهای هادی شهر و تغییرات بعدی آنها تعیین و به تصویب مراجع تصویب کننده طرحهای مذکور که در قبل گفته شد، می‌رسد. این محدوده پس از ابلاغ طرحهای مذکور به صورتی که کلیه نقاط آن قابل شناسایی و پیاده کردن روی زمین باشد توسط شهرداری تدقیق شده و پس از کنترل و امضای دیگر مرجع تصویب کننده و تایید شدن به مهر دبیرخانه مربوطه به امضای استاندار برای اجرا به شهرداری و دستگاه‌های ذیرباعث ابلاغ می‌گردد.

شهر جدید مکانی است در خارج از محدوده شهرها. مکان و ضرورت ایجاد شهر جدید در این مکان با رعایت سیاستهای دولت و در قالب طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای و ناحیه



شهرداری، شرکت وابسته یا سازنده شهر جدید موظف است فضاهای عمومی(پارکها، فضای سبز، معاابر، میدانها، گذرگاه‌ها، گورستانها، و غسالخانه) پیش‌بینی شده در طرح و تأسیسات زیر بنایی را پس از تکمیل و آماده شدن نقشه‌ها و استند و مدارک مربوط به مجوزها و گواهی‌های صادر شده و نقشه‌های مرحله بندی ساخت به صورت بلاعوض به شهرداری تحويل دهد. از این تاریخ شهر جدید در زمره‌ی شهرهای کشور محسوب می‌شود. با استقرار شهرداری، شرکت یا شرکتهای وابسته یا سازنده شهر جدید همچنان موظف به اجرای آماده سازی، عمران و واگذاری زمینهای خود مطابق طرح مصوب شهر جدید و با رعایت مقررات شهرداری می‌باشند.^(۵) بر اساس ماده قانونی ذکر شده موارد ذیل قابل تأمل است:

اطمینان وزارت مسکن و شهرسازی مستند است به گزارش شرکت مادر عمران شهرهای جدید که مقدمه تأسیس شهرداری در شهر جدید است. با تأسیس شهرداری، استقلال شهر جدید به عنوان مکان مستقل تقسیمات کشوری و کلیه اختیارات قانونی سازنده شهر جدید که به متابه شهرداری در شهر، عملیات و وظایف محوله را انجام داده و می‌توانست از سرمایه‌ی دولت محافظت نماید و اهداف تعیین شده را با تسهیلات بیشتری دنبال کند، از بین رفته و تبدیل به یک زمیندار بزرگ در شهر می‌شود و از این به بعد باید از شهرداری پروانه برای اقدامات عمرانی خود حتی آماده سازی دریافت دارد و عوارض نیز پردازد. بدیهی است هیچ سرمایه‌ی گذاری با کاهش اختیارات موافق نیست و شرکتهای مادر اجباری برای تهیه گزارش رسیدن سقف جمعیت به ده هزار نفر را ندارند.^(۶)

بر اساس بند قانونی فوق، شهر جدید وقتی در زمره سایر شهرهای کشور محسوب می‌شود که شهرداری طی

از اسکان اولین ساکنان، خدمات مذکور مورد نیاز بوده و برخلاف سایر خدمات عمومی مثل مدرسه، درمانگاه، پاسگاه و... که متولی معین و وظیفمند دارند، متولی معینی جز سازنده‌ی شهر جدید و شرکتهای وابسته، ندارند. به همین لحاظ آماده سازی اراضی مذکور به عنوان یک بخش تخصصی و اساسی از وظایف سازنده شهر جدید است. با توجه به اساسنامه شرکت عمران شهرهای جدید، مدیریت و نظارت بر بهره‌برداری و اداره‌ی تأسیسات ایجاد شده توسط شرکت وابسته و تا زمان تصدی سازمانهای ذیربط (در این موارد شهرداری‌ها) از موضوعات شرکت عمران شهرهای جدید است. در این مورد مجمع عمومی شرکت عمران شهرهای جدید می‌تواند با تأسیس "شهرداریهای شهرهای جدید" اقدام به واحدی که کلیه امور خدمات عمومی شهری را در شهر جدید انجام دهد، بنماید. گفتنی است که تأسیس این واحد همانند تأسیس واحد خدمات شهری در شهرهای جدید بوده و به معنای استقرار شهرداری در شهر جدید نیست. بطور خلاصه شرکت عمران شهرهای جدید وظیفه اجرای صحیح طرح شهر جدید وظیفه‌ی، رعایت ضوابط و مقررات طرح، صدور مجوز، گواهی پایان کار، عدم خلاف وصول عوارض مقرر و حفظ و حراست اراضی را بر عهده دارد.

نحوه‌ی بنیاد شهرداری‌ها در شهرهای جدید و پیامدهای آن:

ماده‌ی ۱۲ قانون ایجاد شهرهای جدید تصریح می‌کند، وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است پس از اطمینان از اسکان حداقل ده هزار نفر جمعیت مرائب را به وزارت کشور اعلام کند. وزارت کشور موظف است نسبت به تشکیل شورای شهر و ایجاد شهرداری در شهر جدید یاد شده، حتی اگر طرح شهر جدید به پایان نرسیده باشد اقدام نماید. پس از ایجاد

شهرهای جدید انجام می‌پذیرد. مسلماً تغییر و افزایش تراکم و به تبع آن افزایش تعداد خانوار در یک منطقه در برخی اراضی، خدمات جبران ناپذیری به تأسیسات زیر بنایی وارد می‌نماید و گاهی منجر به اجرای دوباره تأسیسات زیر بنایی می‌گردد. با نگاهی اجمالی به نحوه محاسبه و وصول عوارض در شهرداریهای کل کشور و مقایسه‌ی آن با نحوه محاسبه و وصول عوارض در شهرهای جدید کشور این مسئله کاملاً روش‌من می‌شود که اگرچه قوانین مربوطه در شهرداری‌ها بشدت تلاش کرده است تا از تخلفات مالکان جلوگیری بعمل آورد اما در برخی مناطق جریمه‌هایی برای تغییر کاربری، قطع اشجار، عوارض بیلبوردهای تبلیغاتی، جریمه‌ی کسری پارکینگ، عوارض سطح شهر و ... در نظر گرفته شده است که موارد مذکور به هیچ وجه در آخرین دستورالعمل نحوه محاسبه و وصول عوارض شهرهای جدید کشور دیده نشده است و این بدان معنی است که مدیران شهرهای جدید برای نمونه به هیچ وجه حتی تصور کسری پارکینگ در شهرهای جدید را نکرده و خود را ملزم به اجرای طرحهای جام و تفصیلی مصوب می‌دانند.

نتیجه گیری:

بررسی نحوه عملکرد شهرداریها بعد از استقرار شان در شهرهای جدید و ذکر این مطلب که مدیران هر دو دستگاه (شرکت عمران شهرهای جدید و شهرداری‌ها) همواره برای بهبود مدیریت شهری و تأمین رفاه ساکنان در شهر همواره خالصانه تلاش کرده اند و پایی از دایره قوانین

منابع:

- صیقه بهرامی؛ طبقه بندي شهرهای جدید ايران از لحاظ عملکرد و ساختار شهری؛ مجله آبادی؛ شماره ۶۵؛ ویژه شهرهای جدید قانون و آین نامه اجرایي ايجار شهرهای جدید؛ وزارت مسکن و شهرسازی؛ شرکت عمران شهرهای جدید؛ سال ۱۳۸۰.
احمدرضا حققی؛ مکاهی به سیر تطور قانونی شهرهای جدید؛ مجله آبادی؛ شماره ۶۵؛ ویژه شهرهای جدید منصور غنیزاده؛ تحليلى بر قانون ايجار شهرهای جدید؛ همايش مدیران عامل شهرهای جدیدر مشهد مقدس؛ اردبيهشت ماه ۱۳۸۹.
قانون و آين نامه اجرائي ايجار شهرهای جدید؛ وزارت مسکن و شهرسازی؛ شرکت عمران شهرهای جدید؛ سال ۱۳۸۰.
منصور غنیزاده؛ تحليلى بر قانون ايجار شهرهای جدید؛ همايش مدیران عامل شهرهای جدیدر مشهد مقدس؛ اردبيهشت ماه ۱۳۸۹.

صورتجلسه‌ای فضاهای عمومی و تأسیسات زیربنایی فضاهای مذکور، و اسناد و مدارک مربوط به مجوزها و گواهی‌های صادر شده را از شرکت وابسته یا سازنده شهر جدید تحويل بگیرد، تاريخ این صورتجلسه، تاريخ شناخته شدن شهر جدید عنوان شهر است. با استقرار شهرداری در شهر جدید، شرکت عمران وابسته یا سازنده بخش غير دولتي همچنان موظف به اجرای آماده سازی و عمران است. در اینجا باید به این نکته توجه نمود که هزینه‌های آماده‌سازی در این مرحله، باید از درآمدها و منابع داخلی سازنده شهر جدید تأمین شود و سازنده یا به عبارتی شرکت عمران شهرهای جدید از درآمدهایی مانند عوارض، بهای خدمات، سهم خدماتی از تفكیک اراضی مالکان و جریمه‌ی مالکان محروم است و علاوه بر آن باید عوارض تفكیک و غيره را نیز به شهرداری پردازد. لازم بذکر است که شهرداری‌ها، تعدد بندهای قانونی زیادی نسبت به شرکت عمران شهرهای جدید در خصوص عوارض و صدور پروانه‌های ساختمانی دارند و از جنبه‌های متفاوتی اقدام به دریافت عوارض قطع اشجار، تابلوهای تبلیغاتی، فضای سبز ساختمانهای نیمه تمام و ... از جمله دریافت عوارضی است که شهرداری‌ها نسبت به دریافت آن اقدام می‌نمایند اما شرکت عمران شهرهای جدید در زمان مدیریت خود چنین عوارضی را دریافت نمی‌کنند. بدیهی است در این مرحله تنها منبع درآمد سازنده شهر جدید، بهای فروش زمینهای خود است و هزینه‌های آماده سازی، قیمت تمام شده اراضی را افزایش خواهد داد و این مسئله گاهی باعث رکود عملیات و عدم استقبال از طرف خریداران خواهد شد. نکته دیگری که باید به آن اشاره کرده خصوص کاربری‌های شهری در طرح‌های جام و مصوب است. شرکت عمران شهرهای جدید دقیقاً کاربریها را بر اساس طرح‌های مصوب تهیه شده اجرا می‌کنند تا سرانه‌های استاندۀ در شهرهای جدید را تأمین نمایند. از آنجایی که شهرداری‌ها نیاز به تأمین منابع مالی برای اداره شهر دارند و هزینه‌های عمرانی مذکور گاهی بسیار سنگین است، اقدام به تغییر کاربری در برخی از اراضی شهری می‌نمایند و به تبع آن عوارض مربوطه را دریافت می‌دارند. اگرچه تغییر کاربری نیاز به طی مراجع قانونی خاص خود را دارد اما در هر حال شهرداری‌ها این تغییر کاربری را پیشنهاد می‌دهند و همواره مدافع آن هستند. افزایش تراکم در شهرهای جدید و در برخی از اراضی نیز یکی دیگر از مواردی است که اغلب بعد از استقرار شهرداری‌ها در