

## شعاع استقرار کلان شهرها، دشمن مشترک صنعت و محیط زیست

# محدودیت تاریخ مصرف گذشته

شعاع استقرار کلان شهرها نسبت به تاسیس کارخانه‌ها چه تعریفی دارد؟ این مقرره چگونه و از روی چه اولویتی تصویب شده است؟ این مقاله را بخوانید.

تاریخ

### مقدمه

به گفته رضا نیازمند، معاون عالیخانی در وزارت اقتصاد در دهه ۴۰ و بنیان گذار سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران «یکی از راههای حمایت از صنایع این بود که وزارت اقتصاد از ایجاد رقیب برای صنایع تازه‌پارگرفته جلوگیری می‌کرد. به عنوان مثال سرمایه‌گذاران تمایلی به تاسیس کارخانه سیمان در شهرهای دور نداشتند. پس از تحقیق معلوم شد که از رقیب می‌ترسند. بنابراین برای حمایت از کارخانه‌های سیمان تصمیم گرفته شد تا شعاع ۱۲۰ کیلومتر برای هر کارخانه سیمان، پروانه کارخانه دیگری داده نشود. این کار موجب شد کارخانه‌های سیمان متعددی در ایران و در نقاط دورافتاده ساخته شود و همه اطمینان داشته باشند که تا شعاع ۱۲۰ کیلومتر رقیبی برای آنها به وجود نخواهد آمد و به این ترتیب صنعت سیمان حتی در نقاط دور دست صنعت سودآوری شد».

امروز در کشور، مطابق تبصره ۴ ماده ۷ مکرر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «وضع هر گونه محدودیت و مانع در مسیر صدور مجوز، به دلایلی از قبیل اشباع بازار، محدودیت ظرفیت و حدود صنفی یا بر اساس تعداد و یا فاصله جغرافیایی دارندگان و یا متقاضیان آن مجوز، ممنوع است. در صورت محدودیت منابع طبیعی یا محیط زیستی، وضع محدودیت جدید به تشخیص نهادهای ذی‌ربط، منوط به تأیید هیئت مقررات‌زایی و بهبود محیط کسب و کار و با تصویب هیئت وزیران مجاز است».

بنابراین شعاع استقرار کلان شهرها محصول نگرش حکمرانان دهه ۴۰ شمسی به اقتصاد بوده و با منطق حکمرانی و سیاست‌های امروز نظام، امری خلاف قانون است و منسوخ است.

### شعاع استقرار و ضدیت با اصول شرع و قانون اساسی در حقوق مالکانه اشخاص

بر اساس قاعده تسلیط در شرع مقدس اسلام، اصول ۲۲، ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی و مواد ۳۰، ۳۱ و ۳۲ قانون مدنی ایران، هر گونه فعالیت اقتصادی برای شهروندان آزاد است، مگر آنکه قانون غیر از آن بگوید. بر مبنای قاعده لاضرر در شرع مقدس اسلام نیز، قانون تنها در شرایطی که انجام فعالیت، متضمن تحمیل ضرر فاحش به جامعه باشد، می‌تواند در برابر فعالیت اقتصادی محدودیت ایجاد نماید.

بر همین اساس، محدود کردن شهروندان نسبت به انجام فعالیت صنعتی در مایملک خود داخل شعاع استقرار کلان شهرها باید بر اساس مصداقی حقیقی و عینی از زیان فاحش به جامعه مسلمین صورت پذیرد.

اما اکنون آنچه در محدود نمودن فعالیت صنعتی در داخل شعاع استقرار کلان شهرها وجود دارد، بر اساس فرض «صنعت-دشمن محیط زیست» بوده و صنعت‌گر را صرف‌نظر از جنس فعالیت، تکنولوژی، میزان آلاینده‌گی و نسبت تطابق وی با حدود مجاز و استانداردهای ملی، آلاینده محیط زیست می‌داند که این امر خلاف اصل برائت است.

به عبارت‌سی فارغ از آنکه بر مبنای اصول نوین حکمرانی محیط زیست، میزان قابل پذیرش آلاینده‌گی محیط را جوامع اثرپذیر از آن آلودگی تعیین می‌نمایند؛ در منطق شعاع استقرار، سازمان حفاظت محیط زیست در جایگاه مدعی‌العموم، بدون توجه به ماهیت فعالیت، پیشاپیش صنعت را آلاینده تشخیص داده و با تحمیل فاصله و هزینه‌های جزیستیکی، حکم مجازات صنعت‌گر را صادر و اجرا می‌نماید.



امین صدرنژاد

نایب‌رئیس کمیسیون حکمرانی سازمانی اتاق تهران

### چرا باید خواند:

اگر می‌خواهید درباره موضوع شعاع استقرار در کلان شهر قواعد آن نسبت به تاسیس کارخانه بدانید، این مقاله به شما توصیه می‌شود.

### تاریخچه‌ای از شعاع استقرار

شعاع استقرار کلان شهرها یا شعاع معین، در دهه چهل و با هدف تمرکززدایی از سرمایه‌گذاری‌های بزرگ (مانند کارخانه‌های سیمان، فولاد، پالایشگاه‌ها و ... عمدتاً با سرمایه بنیاد پهلوی، نهادها یا افراد وابسته به حکومت و یا کنسرسیوم‌های متشکل از سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی) در ۱۲۰ کیلومتری تهران و متعاقباً در ۵۰ کیلومتری اصفهان و ۳۰ کیلومتری ۸ کلان‌شهر تصویب شد.<sup>۱</sup>

این مصوبه، ماهیتاً متمرکز بر پروژه‌های کوچک و متوسط صنعتی مرتبط با بخش خصوصی حقیقی نبود، بلکه در واکنش به حجم بالای سرمایه‌گذاری نهادهای نزدیک به حاکمیت در پروژه‌های بزرگ در اطراف کلان‌شهرها تصویب شد تا بتواند پروژه‌های تملک دارایی‌های دولتی را مدیریت کرده و افراد و نهادهای وابسته به حاکمیت را به سرمایه‌گذاری در سراسر سطح کشور هدایت کند.

اصلاً اگر فرض کنیم مقصود اولیه از تصویب شعاع معین، تمرکززدایی از طریق ممنوعیت استقرار تمام فعالیت‌های صنعتی، اعم از کوچک، متوسط و بزرگ بوده‌است، این پرسش ساده پدید می‌آید که مگر فقط فعالیت صنعتی باعث ایجاد تمرکز و تبعات اجتماعی و محیط‌زیستی حاصل از آن می‌شوند و آیا فعالیت‌های خدماتی یا حتی ساخت مسکن در شهرها سبب جذب جمعیت و مهاجرت به کلان شهرها نمی‌گردد؟

پس مشخص است که نگاه اولیه به این محدودیت که توسط وزارت اقتصاد با ساکننداری علینقی عالیخانی وضع گردید، متفاوت بود با آنچه اکنون از این مصوبه در کشور، با ماهیت حفاظت از محیط‌زیست جریان دارد.

### شعاع استقرار و ضدیت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

شعاع استقرار کلان شهرها اساساً هیچ نسبتی با بازار آزاد و اصول رقابت نداشته و محصول دورانی است که دخالت دولت‌ها در اقتصاد و بازار برای جهش کشورها به مدرنیته، در شرق و غرب به عنوان یک نرم پذیرفته‌شده تلقی می‌شد.

شعاع معین کلان‌شهرها، عارضه‌ای است که باید از چهره خشن فرآیند صدور مجوز صنعتی در کشور زدوده شده و فرآیند اصلاح آیین‌نامه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی موقعیت مناسبی برای این امر است؛ چراکه این آیین‌نامه قابلیت دارد اموری چون ارائه برنامه‌های مدیریت عملکرد محیط‌زیستی (EMP)، گزارش‌دهی شفاف عملکرد پایداری (کاهش ریسک و ایجاد آثار مثبت در حوزه‌های ESG) و بیمه‌های مسئولیت حرفه‌ای را نهادینه نموده و یک بار برای همیشه کشور را با اقتصاد جهانی همگام سازد.

کشور، به مراتب بیش از واحدهای صنعتی است.

### شعاع استقرار و ضرورت حرکت از انفعال به ارتقای بهره‌وری

اساساً نگاه محیط‌زیستی به شعاع استقرار کلان‌شهرها، بسیار غیرعلمی و منفعلانه است و هیچ نسبتی با تفکر خلاقانه و هدایتگر به سوی افزایش بهره‌وری، ارتقای تکنولوژی و بهبود عملکرد محیط‌زیستی ندارد. این محدودیت تاریخ‌مصرف گذشته، اگر بنا بود در کشورهای اروپایی، آمریکا و یا ژاپن اجرا شود، اقتصاد این کشورها به کلی از هم می‌پاشید. حال آنکه در تک‌تک پایتخت‌های اروپایی می‌توان کار کردن نیروگاه یا کارخانه را وسط شهر دید و احدی به دنبال اندازه‌گیری متر از فاصله ایشان با شهر نمی‌رود.

بنابر این این ضوابط نه به نفع محیط‌زیست است و نه به نفع صنعت؛ چرا که از نظر محیط‌زیستی به هیچ عنوان باعث بهبود عملکرد صنایع یا کاهش آلودگی محیط‌زیست نمی‌شود، بلکه فقط آنها را از جلوی چشم دور می‌کند (این فواصل این پیام را منتقل می‌کند: می‌توانید محیط‌زیست را آلوده کنید، فقط دور از چشم ما در شهر آلوده کنید).

از نظر اقتصادی هم صرفاً هزینه‌های لجستیک صنایع را بالا می‌برد و سبب ایجاد دافعه برای نیروی کار به منظور اشتغال در صنعت می‌گردد. چنان که اکنون در اکثر شهرهای صنعتی کشور کارگر ایرانی نایاب شده، حقوق کارگر به مراتب بالاتر از حقوق مصوب دولت بوده، رفت‌وآمد کارگران بسیار دشوار گردیده و تمایل به فعالیت در مشاغل کاذبی مانند تاکسی اینترنتی یا پیک موتوری در کلان‌شهرها به مراتب بیشتر اشتغال در شهرهای صنعتی است.

شعاع معین کلان‌شهرها، عارضه‌ای است که باید از چهره خشن فرآیند صدور مجوز صنعتی در کشور زدوده شده و فرآیند اصلاح آیین‌نامه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی موقعیت مناسبی برای این امر است؛ چرا که این آیین‌نامه قابلیت دارد اموری چون ارائه برنامه‌های مدیریت عملکرد محیط‌زیستی (EMP)، گزارش‌دهی شفاف عملکرد پایداری (کاهش ریسک و ایجاد آثار مثبت در حوزه‌های ESG) و بیمه‌های مسئولیت حرفه‌ای را نهادینه نموده و یکبار برای همیشه کشور را با اقتصاد جهانی همگام سازد. ■

### پی‌نوشت‌ها

۱. با بالارفتن قیمت نفت از اواسط دهه چهل به این سو، بیش از ۸۵ درصد از سرمایه‌گذاری‌ها در پروژه‌های بزرگ در ایران توسط حاکمیت یا نهادهای وابسته به آن صورت گرفته و این روند همچنان نیز ادامه دارد.
۲. گفت‌وگوی رضانیانمند با روزنامه شرق با عنوان «از صنعتی شدن ایران»، قابل دسترسی از طریق لینک <https://otaghiranonline.ir/news/3754>
۳. البته راهکار حل این مشکل به هیچ عنوان تحمیل شعاع استقرار به فرآیند اخذ پروانه کسب از اتاق اصناف نیست، بلکه تدوین مقررات فنی هر کسبوکار به استناد تبصره ۱ ماده ۳ قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد است. مقررات فنی مجموعه کاملی از تمامی پدیده‌ها و بنیادهای مرتبط با کاهش ریسک و کنترل خسارات ناشی از آلودگی، ادامه هر چیدن هر فعالیت اقتصادی در حوزه محیط‌زیست، ایمنی و سلامت را به فعال اقتصادی نشان می‌دهد و پس از تدوین و ارائه آن دیگر هیچ مقرره‌ای جز مقررات فنی، مرجع صدور یا عدم صدور مجوز برای فعال اقتصادی نخواهد بود.

## نکته‌هایی که باید بدانید

- ▶ اساساً نگاه محیط‌زیستی به شعاع استقرار کلان‌شهرها، بسیار غیرعلمی و منفعلانه است و هیچ نسبتی با تفکر خلاقانه و هدایتگر به سوی افزایش بهره‌وری، ارتقای تکنولوژی و بهبود عملکرد محیط‌زیستی ندارد. این محدودیت تاریخ‌مصرف گذشته، اگر بنا بود در کشورهای اروپایی، آمریکا و یا ژاپن اجرا شود، اقتصاد این کشورها به کلی از هم می‌پاشید.
- ▶ فعالان صنعتی در اخذ مجوز در حالی با محدودیت شعاع استقرار کلان‌شهرها مواجه می‌شوند که این محدودیت متوجه فعالان صنعتی نمی‌گردد. پس عملاً دریافت پروانه بهره‌برداری از وزارت صمت برای فعال اقتصادی به غیر از مزایای اندکی مانند تخصیص زمین در شهرک صنعتی، خطوط اعتباری، سهمیه پتروشیمی و... نه تنها مزیت خاصی نداشته، بلکه واحد وی را به دلیل تحمیل هزینه لجستیک نسبت به رقبای دارای مجوز صنعتی خود، در بازار عقب می‌اندازد و از این منظر، شعاع استقرار کلان‌شهرها امری بسیار تبعیض‌آمیز است.

در نتیجه، شعاع معین برابر با مجازات رسمی تمام صنعت کشور و محروم نمودن شهروندان از حقوق مالکانه خود است، پیش از آنکه اصلاً زمینه ارتکاب به جرمی به نام آلودگی محیط‌زیست بررسی شده باشد، چه رسد به آنکه صنعت‌گری مرتکب چنین جرمی شده باشد. بر این اساس، شاید تنها جایی که مصوباتی مانند شعاع استقرار کلان‌شهرها موضوعیت یابد و تعارض با حقوق مالکانه اشخاص نباشد، پروژه‌های تملک دارایی‌های دولتی باشد که در این پروژه‌ها، دولت برای دارایی‌های خود (منابع ملی که خود مدیریت می‌کند) تصمیم بگیرد، نه اینکه برای دارایی‌های تحت مالکیت شهروندان تصمیم بگیرد.

### حکمرانی بد در ایجاد موانع و وضع استثنائات

به شعاع استقرار کلان‌شهرها، تاکنون بیش از ۱۳ مصوبه مستثنیات الحاق شده است. وضع این حجم مستثنیات به یک قاعده یک پیام ساده و ابتدایی دارد: این قاعده سراسر اشکال و ایراد است و جامعیت ندارد.

همزمان شهر تهران و سایر کلان‌شهرهای کشور نیز روزبه‌روز بر جمعیت‌تر شده و جهت بردار مهاجرت، همچنان از روستاها به کلان‌شهرهاست. این نیز نشان می‌دهد این مصوبه تاکنون هیچ کارکردی در جابجایی جهت بردار مهاجرت و تمرکززدایی نداشته است.

جالب اینکه نگاهی به آمار کارت‌های بازرگانی و عضویت اتاق تهران به عنوان یک گمانه مورد پذیرش از کارکرد این مصوبه، نشان می‌دهد از اعضای اتاق تهران، ۱۲ درصد در صنعت و معدن و ۸۷ درصد در بازرگانی فعالند. اگر این واقعیت را که بسیاری از کارت‌های صنعتی اتاق تهران نیز منحصر به شرکت‌هایی است که کارخانه ایشان خارج از استان تهران و دفتر مرکزی ایشان داخل شهر تهران است در نظر بگیریم، عملاً استان تهران با یک عدم تعادل و ناترازی شدید در نسبت کسبوکارهای تولید کالا و تولید خدمات مواجه شده که این امر سبب ایجاد حباب‌های ناشی از دلالی در تولیدکنندگان خدمات، به دلیل تعداد بسیار زیاد ایشان نسبت به تولیدکنندگان کالا است.

### تبعیض نهادینه در شعاع استقرار میان صنایع، صنعت و خدمات

بر اساس بررسی‌های کمیسیون توسعه پایدار اتاق ایران، در فضای کسبوکار کشور ایران، هیچ حد و حریم و مرز مشخصی برای تمایز میان فعالیت‌های صنعتی (کارگاه) و صنعتی (کارخانه) وجود ندارد. به بیان دیگر، هیچ‌گونه آستانه‌ای نیست که بتوان با استناد به آن، یک فعالیت اقتصادی را برای کسب مجوز به سوی پروانه کسب در اتاق اصناف یا به سوی پروانه بهره‌برداری در وزارت صمت هدایت نمود. بنابراین هر فعال اقتصادی می‌تواند صرف‌نظر از جنس فعالیت و یا ابعاد آن برای آغاز کار، یا دریافت پروانه کسب از اتاق اصناف را انتخاب نماید و یا دریافت پروانه بهره‌برداری از وزارت صمت.

فعالان صنعتی در اخذ مجوز در حالی با محدودیت شعاع استقرار کلان‌شهرها مواجه می‌شوند که این محدودیت متوجه فعالان صنعتی نمی‌گردد. پس عملاً دریافت پروانه بهره‌برداری از وزارت صمت برای فعال اقتصادی به غیر از مزایای اندکی مانند تخصیص زمین در شهرک صنعتی، خطوط اعتباری، سهمیه پتروشیمی و... نه تنها مزیت خاصی نداشته، بلکه واحد وی را به دلیل تحمیل هزینه لجستیک نسبت به رقبای دارای مجوز صنعتی خود، در بازار عقب می‌اندازد و از این منظر، شعاع استقرار کلان‌شهرها امری بسیار تبعیض‌آمیز است.<sup>۲</sup>

از طرف دیگر، از مقایسه «مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی» با «ضوابط و معیارهای محیط‌زیستی استقرار واحدهای خدماتی»، پارادوکس دیگری نمایان می‌گردد که واحدهای خدماتی بر مبنای ماده ۱۰ ضوابط استقرار مرتبط با فعالیت‌های خدماتی، از ممنوعیت استقرار حاکم بر واحدهای صنعتی در شعاع استقرار کلان‌شهرها معاف هستند. به زبان ساده، از دید سازمان حفاظت محیط‌زیست استقرار واحدهای خدماتی، فارغ از جنس فعالیت، میزان آلودگی و ابعاد بارگذاری بر محیط در شعاع استقرار کلان‌شهرها فاقد اشکال است، اما استقرار واحدهای صنعتی در این شعاع باید ممنوع باشد.

این در حالی است که اولاً بر اساس هیچ منطقی، آلودگی فعالیت‌های خدماتی الزاماً کمتر از فعالیت‌های صنعتی نیست. ثانیاً اگر شعاع استقرار کلان‌شهرها در مصوبه سال ۱۳۴۶ هیئت دولت برای محرومیت‌زدایی از حاشیه‌ها وضع شده، و یا اگر این شعاع امروز به منظور کاهش بارگذاری بر کلان‌شهرها برقرار است، نیروی انسانی شاغل، گردش مالی و بارگذاری واحدهای خدماتی بر محیط در بسیاری از موارد خصوصاً در شرایط فعلی اقتصاد