[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

تحلیلی بر عوامل و تبعات ساخت‌وسازهای غیرمجاز در استان تهران و راه حل‌های مقابله با آن

محمد مهدی قاجار خسروی*

تاریخ دریافت مقاله: 1391/02/02
تاریخ پذیرش مقاله: 1391/06/12

چکیده

یکی از مشکلاتی که در دهه‌های گذشته نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و روستایی را در استان تهران تحت‌الشعاع خود قرار داده‌است، ساخت‌وسازهای‌غیرمجاز می‌باشد. تخلف به معنای هرگونه انحراف و تخطی از قوانین ملی و ضوابط و دستورالعمل طرح‌ها است و ساخت‌وسازهای غیرمجاز نیز نوعی از تخلفات محسوب می‌شوند که موضوع اصلی این مقاله است. ساخت‌وسازهای غیرمجاز در استان تهران دارای ابعاد مختلفی است که از آن جمله می‌توان به موقعیت منحصربفرد استان تهران در کشور، مزیت‌ها و عواقب ساخت‌وسازهای غیرمجاز در عرصهٔ عمومی و خصوصی، نوع وکیفیت ساخت‌وسازهای انجام‌شده، طبقهٔ اجتماعی و اقتصادی مُتِخلفین، محل وقوع، نوع تخلف و مغایرت با قوانین و ضوابط، علل پیدایش، شیوع ساخت‌وسازهای غیرمجاز در استان، نحوهٔ جلوگیری و برخورد و آمار و ارقام مربوطه و ... اشاره کرد. در این مقاله با استفاده از مستندات علمی موجود و نتایج مصاحبه و نظرخواهی از کارشناسان و مسئولین مرتبط تلاش شده تا دربارهٔ هریک از ابعاد ساخت‌وسازهای غیرمجاز بحث شود. از آن‌جا که طی سه‌سال (از سال87 تا 90) کلیه گزارشهای تخلفات روستایی و برخی تخلفات شهری در استان تهران مورد بررسی قرارگرفته‌است، این تحقیق به صورت موردی روی یک روستا، شهر و یا منطقه خاص متمرکز نشده‌است، بلکه در جست‌وجوی مشکلات و راهکارهای مشترک برای اصل مسئله در استان تهران بوده‌است. در نهایت با تحلیل مستندات ارائه شده و جمع‌بندی محتوای مصاحبه‌ها هفت پیشنهاد و راهکار مشخص برای کاهش و یا جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در استان ارائه شده است که عبارتند از: توسعهٔ متوازن کشور؛ تصحیح و بهبود عملکرد دستگاه‌های نظارتی؛ اصلاح قوانین و مقررات؛ تغییر دیدگاه در تهیه و تصویب ضوابط طرح‌های شهری و روستایی؛ افزایش و تسهیل در ارائه وام ساخت مسکن؛ اعطای جواز ساخت‌وساز به اشخاص و شرکت‌های ذی‌صلاح؛ آموزش و اطلاع‌رسانی همگانی. لازم به ذکر است که اجرای هر یک از این راهکارها نیازمند برنامه‌ریزی و عزم ملی در سطوح بالادست و توجه، التزام و نظارت بیشتر بر اجرای قوانین در جامعه و آگاه‌سازی و ارتقای دانش و فرهنگ عمومی می‌باشد.

واژگان کلیدی: تخلفات‌ساختمانی، ساخت‌وسازغیرمجاز، قوانین‌ومقررات، ضوابط شهرسازی، طرح‌های شهری و روستایی.

* کارشناس فنی و مهندسی و مطالعات طرح های عمرانی بنیاد مسکن استان تهران. m.m.q.khosravi@gmail.com

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

مقدمه

مشکلات ناشی از رشد سریع جمعیت و در پی آن گسترش نامنظم و بی‌قاعده مراکز سکونتی و فعالیتی به‌ویژه در نقاط شهری و روستایی مسئله‌ای است که در نیم قرن گذشته گریبان‌گیر کشور بوده‌است. نظام تصمیم‌گیری توسعه‌شهری و روستایی کشور نیز از نخستین روزهای بروز این مشکلات در پی یافتن راه‌حل آن بوده و در این راستا تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مختلف در مقیاس ملی، منطقه‌ای، شهری و روستایی را در دستور کار خود داشته‌است. هدف از تهیهٔ این‌طرح‌ها، برنامه‌ریزی و هدایت مراکز سکونتی و فعالیتی، توسعه پایدار و مدیریت خردمندانه سرزمین است.

عمدهٔ طرح‌هایی که در سطح ملی و استان تهران در این حوزه تهیه شده و یا در دست تهیه می‌باشند، عبارتند از برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای، طرح‌های آمایش استانی، طرح‌های ناحیه‌ای، طرح‌های جامع و تفصیلی، طرح‌های هادی شهری، نقشه‌های جامع شهرسازی حریم (موضوع ماده 99 قانون شهرداری)، طرح‌های هادی روستایی، طرح‌های بافت‌های فرسوده و حاشیه‌ای، طرح‌های مسکن مهر، طرح جامع مسکن و سایر طرح‌هایی که به نوعی با موضوع مرتبط هستند و ذکر تمامی آن‌ها از حوصله و هدف این مقاله خارج است.

مهم‌ترین و اساسی‌ترین ارکان برنامه‌ریزی و مدیریت، اجرای صحیح و زمان‌مند برنامه‌هاست. این موضوع در این زمان که بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌های شهری و روستایی در اجرا دچار مشکلات عدیده‌ای می‌شوند اهمیت خود را نشان می‌دهد. لذا اجرایی بودن پیشنهادهای طرح‌ها را می‌توان نقطهٔ عطفی در تهیه آن‌ها دانست. این درحالی است که بسیاری طرح‌ها به اجرا ختم نشده، افق زمانی بسیاری منقضی گشته، روند تهیه و تصویب برخی طرح‌ها به قدری به درازا می‌انجامد که شرایط سکونتگاه‌ها متحول شده و یا طرح‌ها آن‌قدر آرمان‌گرایانه و با استفاده از اصول تئوریک و دور از واقعیت تهیه شده‌اند که امکان اجرای آن‌ها وجود ندارد.

این موضوع در حالی است که درعرصه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ناحیه‌ای، شهری و روستایی همچنان سیستم تهیه و اجرا در ابتدایی‌ترین موضوعات دچار مشکل هستند. در مراحل اجرایی طرح‌ها و برنامه‌ها فاصلهٔ بین تخیلات و آرمان‌های طرح‌ها تا واقعیات روشن می‌گردد. این مقاله برآن است تا گوشه‌ای از مشکلات پیش‌روی طرح‌های منطقه‌ای، شهری و روستایی یعنی تخلفات و ساخت‌وسازهای غیرمجاز را مورد بررسی و تحلیل قرار دهد. باشد که تهیه کنندگان طرح‌ها تأمل بیشتری بر روی اجراپذیری داشته و مجریان و متولیان امر نیز دقت و تعهد بیشتری به طرح‌ها و قوانین مبذول نمایند و جامعه تأثیرات و پیامدهای منفی شیوع این پدیده را دریابد.

سؤالات تحقیق

تخلفات‌ساختمانی و ساخت‌وسازهای غیرمجاز خود از سویی محصول عوامل مختلفی است و از سویی دیگر تبعات و معلولات فراوانی دارد. اما این تحقیق به طور خاص در پی پاسخ به سوالات زیر است:

1. چه عواملی باعث تخلف از طرح‌ها و افزایش ساخت‌وسازهای غیر مجاز در استان تهران می‌شود؟
2. تخلف از طرح‌های شهری و روستایی چه تأثیرات و تبعاتی دارد؟
3. راهکارهای مناسب برای کاهش ساخت‌وساز غیر مجاز و تخلفات‌ساختمانی چیست؟

روش تحقیق

چهارچوب علمی این مقاله با استفاده از استخراج و تحلیل برخی داده‌ها، اطلاعات، اسناد علمی، پژوهشی،

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

قوانین و مقررات، آمارهای رسمی و گزارشهای مرتبط با موضوع، شکل گرفته است. برای پاسخ به سؤالات تحقیق، این سؤالات در قالب مصاحبه‌های جداگانه از نه تن از متخصصین و مسئولین مرتبط با حوزهٔ برنامه‌ریزی‌شهری و روستایی[1] که با مقولهٔ تخلفات ساختمانی آشنایی داشته و یا در شرح وظایف سازمانی و کاری‌آن‌ها قرار دارد؛ پرسیده شده و پس از تحلیل محتوا و دسته‌بندی برحسب فراوانی موارد پاسخ داده شده، هریک از پاسخ‌ها با توجه به مطالعات و چهارچوب علمی تحقیق تصحیح و تکمیل گردیده‌است. در ادامه مطالعات و یافته‌های تحقیق در اختیار مصاحبه شوندگان قرار گرفت تا نظر خود را مجدد اعلام نمایند و در نهایت نیز ماحصل آن‌ها در تحقیق آمده است.

در بررسی آمار و اطلاعات استان تهران از آن‌جا که طبق مصوبهٔ مورخ 1389/04/02 مجلس‌شورای‌اسلامی و تأییدیه 1389/04/30 شورای نگهبان، به دولت اجازه داده شد تا استان البرز به مرکزیت شهر کرج و مشتمل بر شهرستان‌های کرج، ساوجبلاغ و نظرآباد را تأسیس نماید؛ لذا در زمان نگارش مقاله آمارها و اطلاعات وضع موجود و سالیان گذشتهٔ استان تهران شامل استان البرز نیز می‌باشد و نتایج سرشماری عمومی 1390 نیز منتشر نشده‌است. لذا در این مقاله هرجا سخن از استان تهران است و آماروااطلاعاتی ارائه شده، ملاک تقسیم‌بندی قبل از تاریخ فوق است.

به دلیل محرمانه بودن اطلاعات تخلفات ساختمانی و عدم دسترسی عمومی به آن‌ها، آمار کلی مستند و دقیقی از میزان آن‌ها در استان تهران بدست نیامده است. اما در ارائه برخی مستندات و تصاویر ساخت‌وسازهای غیرمجاز، از اطلاعات و گزارشهای مربوط به روستاهای استان استفاده شده است، ضمن‌این‌که موضوع تحقیق دربردارندهٔ کل نقاط شهری، روستایی و خارج از محدودهٔ آن‌ها و در خلال متن تحقیق نیز تصاویری از تخلفات ساختمانی در نقاط مختلف استان برای نشان دادن برخی تخلفات و تبعات آن‌ها، آورده شده است.

تعاریف و مفاهیم

تخلف: تخلف به معنای بازایستادن و عقب ماندگی، درنگ، توقف و واگذاشتن امری است (لغتنامهٔ دهخدا، 1389). موضوع بحث این تحقیق، تخلف به معنای هرگونه سرپیچی از قوانین، دستورالعمل‌ها و ضوابط شهرسازی و ساختمانی می‌باشد. از آن‌جا که طرح‌های شهری و روستایی نیز پس از تهیه و تصویب حکم قانون را می‌یابند، سرپیچی از این طرح‌ها نیز تخلف به حساب می‌آید.

ساخت‌وساز غیرمجاز: ساخت‌وساز غیرمجاز شکلی از تخلفات است که منجر به احداث بنا می‌گردد. حال این بنا می‌تواند کلاً به صورت غیرمجاز ساخته شود و یا بخشی از آن غیرمجاز ساخته شده و یا ضوابط و مقررات ساختمانی درآن رعایت نشده باشد که در هر سه صورت این تحقیق آن را ساخت‌وساز غیرمجاز می‌داند. همچنین تخلفات ساختمانی را می‌توان به عدول از مقررات ساختمان سازی، عدم رعایت اصول ساخت‌وساز، تطابق نداشتن سازه با نقشه یا اصول پیشنهادی شهرداری یا نظام مهندسی و... تعریف نمود.

جرم: جرم به معنای گناه، خطا و عمل ناشایست است (دهخدا، 1389). تعریف جرم به موجب ماده 2 قانون مجازات‌اسلامی مصوب 1370/5/8 عبارت است از: " هرفعل یا ترک‌فعلی که درقانون برای آن مجازات تعیین شده باشد." لذا تنها زمانی می‌توان عملی را جرم دانست و برای آن مجازاتی در نظر گرفت که قانون جرم بودن آن را مشخص کرده باشد. برخی از اشکال تخلفات در قوانین جرم حساب شده که لزوماً ماهیت ساخت‌وساز

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

نداشته و بالتبع دارای جزای کیفری می‌باشند. از آن جمله می‌توان به موضوع ماده 690 قانون مجازات اسلامی در خصوص تصرف اراضی ملی اشاره نمود. برای مثال تصرف اراضی ملی جرم است اما ممکن است به ساخت‌وساز و احداث بنا منتهی نگردد.

از آن‌جا که ساخت‌وساز غیرمجاز جزوی از یک فرایند است، در بسیاری موارد به تنهایی رخ نمی‌دهد بلکه با نقض قوانین به صورت تخلف و یا جرم شروع شده و معمولاً به احداث بنا ختم می‌گردد. لذا در این تحقیق هرجا سخن از تخلف و ساخت‌وسازغیرمجاز است، منظور کل فرآیند است و منظور منحصر به احداث بنای غیرمجاز نیست.

انواع تخلفات‌ساختمانی و ساخت‌وسازهای غیرمجاز:

از مشکلات پیش‌روی نظام شهری و روستایی در استان تهران، اجرایی نشدن و تخلف از طرح‌ها و قوانین مرتبط با این حوزه است که بروز و ظهور آن را می‌توان در قالب ساخت‌وسازهای غیرمجاز مشاهده نمود. این اتفاق نوظهور نیست، بلکه موضوعی است که دهه‌های متمادی گریبان‌گیر استان تهران بوده و متاسفانه در مباحث آکادمیک برنامه‌ریزی شهری و روستایی بدان پرداخته نمی‌شود. برای مثال در دانشنامهٔ مدیریت شهری و روستایی که توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در سال 1386 به چاپ رسیده، اشاره‌ای به موضوع نشده است. این درحالی است که موضوع فوق پدیده‌ای شایع در عرصهٔ سکونتگاه‌ها و اراضی استان تهران است و این مقاله می‌کوشد تا برخی جهات این پدیده از جمله علل شکل‌گیری، مستندات قانونی و راهکارهای پیشگیری از آن را بررسی و تحلیل نماید.

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد موضوع تخلف و ساخت‌وساز غیرمجاز فرآیندی است که ممکن است در طی آن چندین تخلف رخ دهد. براساس مطالعات انجام‌شده انواع تخلفات و ساخت‌وسازهای غیرمجاز در استان تهران به شرح زیر می‌باشد:

1. تخلف از ضوابط و مقررات ساختمانی ملی و طرح‌های شهری و روستایی مانند ضوابط مربوط به کاربری، تراکم، تعداد طبقات، فضای باز، سطح اشغال، بر و کف، پارکینگ و غیره.
2. تخلف در ضوابط و مقررات فنی و ایمنی و ضوابط مربوط به استحکام بنا (مانند آیین نامه 2800 ساختمان)
4. ساخت‌وساز در خارج محدوده قانونی شهر و روستا (موضوع قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب 1384)
5 . ساخت‌وساز بدون پروانه ساختمانی در محدوده قانونی شهر و روستا.
6. صدور پروانه‌های ساختمانی فاقد ملزومات فنی و قانونی لازم (برای مثال استعلام از سازمان‌ها و ارگان‌ها).
7. تبدیل، حذف و تغییر کاربری در ساختمان و یا اراضی.
8. تصرف، دیوار کشی، درختکاری و احداث ساختمان جهت تصاحب اراضی (موضوع ماده 690 قانون مجازات اسلامی مصوب 1370)
9. ارائهٔ اسناد جعلی و یا قدیمی برای صدور پروانه و یا تغییر کاربری.
10. خرید و فروش اراضی فاقد کاربری مسکونی جهت احداث مسکن (اراضی مشمول قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن، مصوب 1381 مجلس شورای اسلامی).
11. تفکیک غیرقانونی اراضی (مسکونی، باغ، کشاورزی).
12. ساخت‌وساز در حریم‌های قانونی (راه، آب، برق، گاز، آثار باستانی و...)

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

13. ساخت‌وساز در اراضی کشاورزی و باغات (موضوع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب 1374/03/31 و اصلاحات بعدی)

14. عدم رعایت عقب‌نشینی، ساخت‌وساز در معابر و یا تجاوز به املاک مجاور.

به منظور دستیابی به علل و عوامل ساخت وسازهای غیرمجاز در استان تهران ابتدا لازم است برخی مشخصه‌ها و ویژگی‌های محیطی استان تهران کنکاش شود، زیرا فراوانی ساخت‌وسازهای غیرمجاز در این استان تا حدود زیادی متأثر از عوامل درونی و برونی می‌باشد. از نظر موقعیت جغرافیایی ساخت‌وسازهای غیرمجاز در شهر، حریم قانونی شهر، روستا و خارج از محدودهٔ شهر و روستا و حریم آن‌ها شکل می‌گیرد که قوانین و نحوهٔ برخورد با هریک متفاوت می‌باشد.

آمار تخلفات و ساخت‌وسازهای غیرمجاز

ساخت‌وسازهای غیرمجاز ماهیتی مخفی و پنهان دارد و بسیاری تخلفات ساختمانی ثبت نشده است. لذا آمار دقیقی از کل تخلفات‌ساختمانی در استان تهران در دست نیست. اما شهرداری‌ها معمولاً دارای آمارواطلاعات تخلفات ارجاعی به کمیسیون ماده 100 را در اختیار دارند. برای مثال در تصویر شماره 1 آمار برخی ساخت‌وسازهای غیرمجاز در روستاهای استان تهران در خلال سال‌های 1388 تا 1390 ارائه شده است. لازم به ذکر است این آمار شامل کلیهٔ تخلفات صورت گرفته در روستاهای استان نیست و تنها محدود به تعداد اندکی از تخلفاتی است که به صورت موردی گزارش شده است.

با این‌که آمار دقیقی از تخلفات در استان تهران در دست نیست، تعداد تخلفات به اندازه‌ای زیاد است که می‌توان با کمی توجه به نقاط شهری و روستایی به وخامت موضوع پی برد.

ت 1. آمار تخلفات گزارش شده از سال 1388 تا مرداد ماه 1390 در محدوده روستاهای استان تهران

ردیف	نام شهرستان	تعداد گزارش	تعداد روستاهای گزارش شده	تعداد تخلفات
1	اسلامشهر	**16**	**22**	**137**
2	پاکدشت	**20**	**61**	**141**
3	تهران	**22**	**26**	**270**
4	دماوند	**12**	**17**	**76**
5	رباط‌کریم	**15**	**22**	**103**
6	ری	**43**	**80**	**502**
7	شمیرانات	**18**	**69**	**108**
8	شهریار	**6**	**6**	**13**
9	فیروزکوه	**9**	**14**	**36**
10	قدس	**4**	**4**	**4**
11	ملارد	**8**	**10**	**10**
12	ورامین	**27**	**61**	**173**
جمع کل		**200**	**392**	**1573**

ماخذ: معاونت عمران روستایی ـ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان تهران براساس نامه‌های ارسالی به فرمانداری‌ها و استانداری تهران.

در ادامه خواهد آمد که مهم‌ترین علت گسترش دامنهٔ تخلفات ساختمانی در استان تهران حجم بسیار بالای تقاضا و رشد روزافزون استان تهران است. رشد مهارگسیختهٔ جمعیت شهری استان تهران حاکی از میزان بالای تخلفات در استان است که طبیعتاً این رشد بسیار فراتر از برنامه‌ها، طرح‌ها و پیش‌بینی‌ها بوده است. باید هشدار داد اگر روند گذشته ادامه پیدا کند، سایر اراضی اطراف شهرها و روستاهای استان تهران نیز به مرور ساخته شده و استان تهران تبدیل به یک منطقهٔ کاملاً شهری خواهد شد و اثری از روستاها و اراضی کشاورزی و باغات باقی نخواهد ماند.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

رشد استان تهران در دهه‌های گذشته

به علت قرارگیری پایتخت کشور در استان تهران و تمرکز مراکز سیاسی، اقتصادی و اجتماعی؛ این استان کانون جذب فعالیت، سرمایه و بالتبع جمعیت مهاجر بوده است. برای روشن‌تر شدن وضعیت استان لازم است بدانیم طبق سرشماری سال 1385 استان تهران در مجموع بیش از 13.4 میلیون نفر جمعیت دارد که از این رقم 12.3 میلیون نفر در نقاط شهری و 1.1 میلیون نفر در نقاط روستایی سکونت دارند. از این حیث استان در حدود 20درصد جمعیت کل کشور، 25درصد جمعیت شهری و 5.2 جمعیت روستایی کشور را در خود جای داده‌است. این درحالی است که به لحاظ وسعت تنها 1.2 درصد از سطح کشور را شامل می‌شود. به همین خاطر تراکم جمعیتی در استان تهران رقم بسیار بالای 713 نفر در کیلومتر مربع یعنی 16.5 برابر متوسط کل کشور بوده است که با توجه به ادامه روند گذشته، قطعاً این ارقام هم‌اکنون افزایش یافته‌است.

رشد طبیعی جمعیت استان و مهاجرت بسیار بالا، باعث شده تا این استان بیشترین جمعیت ساکن، بیشترین پذیرش مهاجر و بیشترین تراکم جمعیتی را در بین سایر استان‌های کشور داشته‌باشد. جمعیت انبوه استان خواه ناخواه نیازمند سطوح کاربری بسیار زیادی برای سکونت، اشتغال، حمل و نقل، خدمات، تفریح و سایر فعالیت‌هاست که موجب شده در این استان حجم بسیار زیادی از ساخت‌وساز صورت پذیرد.

بازار زمین و مسکن نیز در استان رونق و سوددهی بالایی دارد که خود این موضوع موجب گسترش ساخت‌وسازها در آن شده و نوسانات بازار مسکن کشور در بسیاری از موارد متاثر از بازار مسکن استان تهران است. برای مثال برطبق آمار بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های 1385- 1389 استان تهران همواره بیش از 25 درصد حجم سرمایه‌گذاری و واحدهای مسکونی تکمیل شده در کل کشور را به خود اختصاص داده است. در کنار حجم گستردهٔ ساخت‌وساز و معاملات زمین و مسکن، تخلفات ساختمانی و ساخت و سازهای غیرمجاز نیز در داخل و یا خارج محدودهٔ روستاها و شهرها صورت می‌گیرد.

تبدیل و یا الحاق روستاها به شهر

یکی از عواقب رشد جمعیتی افسارگسیختهٔ استان تهران، تبدیل روستاها به شهر و یا الحاق شدن نقاط روستایی به شهرها می‌باشد. در سال‌های اخیر بسیاری از روستاهای استان تهران به علت رشد و مهاجرت گسترده و افزایش جمعیت خود و یا شهر پیرامونی، تبدیل و یا الحاق به شهر شده‌اند. در طرح‌های تهیه شده برای این قبیل روستاها، معمولاً توسعه و گسترش در حد رشد طبیعی بوده است. اما باید گفت تفکیک اراضی و ساخت‌وسازهای خارج از چهارچوب قوانین و طرح‌ها موجب شده این سکونتگاه‌ها از شکل اولیه خارج شده و دیگر نتوان آن‌ها را روستا نامید.

در سرشماری سال 1335 استان تهران دارای 4 شهر با جمعیتی بیش از 1.6 میلیون نفر بوده است. این در حالی است که در سال 1385 تعداد شهرها به 51 و جمعیت آن‌ها به بیش از دوازده میلیون نفر رسیده است.

همچنین بر طبق نتایج اولیه سرشماری نفوس و مسکن سال 1390 تعداد شهرهای استان تهران (و البرز) به عدد 55 و جمعیت شهری آن به رقم 13.5 میلیون نفر رسیده است. یعنی تعداد شهرها بیش از 13.5 برابر و میزان جمعیت آن‌ها در حدود 8.5 برابر شده است.

در طول سال‌های 1345-1375 توسعهٔ منطقه، به جز شهر تهران که دارای جامع بوده و تا حدودی هم کرج، تابع هیچ نوع سیاست و راهبرد و برنامه جامع با هدف

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

هـدایت و کنتـرل و توسـعهٔ هماهنـگ کـل منطقـه نبـوده و عمدتاً حاصل اسکان غیررسـمی گـروه‌هـای کـم درآمـد در اراضی حاشیه و اطراف آبادی‌ها و شهرها و راه‌هـای اصـلی منطقه بوده است. بزرگترین شهرهای استان پس از تهـران و کرج، یعنی اسلامشهر، قدس و قرچـک حاشـیه‌نشـین‌هـایی بوده‌اند که به‌صورت غیررسمی شـکل گرفتـه و سـپس بـه شهر تبدیل شده‌انـد. تنهـا طـی پنجسـاله 1370-1375 از 9 شـهر جدیـد، 4 شـهر عمـدهٔ آن، یعنـی اکبـرآبـاد، مـلارد، پاکدشت و حسن‌آباد با مجموع جمعیـت حـدود 230 هـزار نفر، جزو مراکز حاشیه‌نشین بوده‌اند. طی یک سـال گذشـته (1375-1376) نیز از 9 آبادی که به شهر تبدیل شـده‌انـد، 8 آبـادی در زمـره مراکـز حاشـیه‌نشـین بـوده‌انـد، (باقرآبـاد، سلطان‌آباد و غیره) و 17 مرکز حاشیه‌نشین که هریـک بـیش از 10 هزار نفر جمعیت دارند در انتظـار نوبـت شـهر شـدن هسـتند. در تمـام ایـن دوران بـه رسـمیت شـناختن مراکـز مسـکونی و تبـدیل آن‌هـا بـه شـهرها بـه وسـیله نهادهـای مسئول، همواره پس از شکل‌گیری بدون برنامـه کـانون‌هـای جمعیتی و بروز مشکلات و نابسامانی‌هـایی صـورت گرفتـه اسـت (گزیـده مطالعـات طـرح راهبـردی توسـعه کالبـدی مجموعه شهری تهران، 1383). شواهد حاکی از ادامـهٔ رونـد دهه‌های گذشته در این استان است. تصویر شـماره 2 نشـان دهندهٔ تعداد شهرها و جمعیت آن‌هـا در سـال‌هـای 1335 و 1390 در استان تهران است.

علل ساخت‌وسازهای غیر مجاز

دلایـل مختلفـی چـون عوامـل اقتصـادی، سیاسـی، اجتماعی، فرهنگی، مشکلات مرتبط با طرح‌های شهری و روستایی و بسیاری علل دیگر در شکل‌گیـری تخلفـات و ساخت‌وسازهای غیرمجـاز دخیـل هسـتند کـه برخـی از مهم‌ترین آن‌ها که در مصاحبه‌ها به آن اشاره شده‌است بـه شرح زیر می‌باشد:

کلان‌شهر تهران؛ مغناطیس ملی: علاوه بر مطالـب ذکـر شده، تهیه مسکن مناسب جز برای قشر متوسـط و مرفـه جامعه به راحتی ممکن نیست و از سویی دیگر دولـت و سایر دستگاه‌هـا امکـان ایجـاد بسـترهای مناسـب جهـت ساخت‌وساز با توجه بـه رشـد جمعیـت اسـتان تهـران را ندارند. قشر کم‌درآمد جامعه (در استان تهـران) کـه اکثـراً نیز مهاجر هستند باید بـه هـر طریـق ممکـن بـرای خـود سرپناهی تهیه نمایند. ارزانـی نسـبی مسـکن و زمـین در شهرهای کوچک و حومهٔ شـهرهای اسـتان و بـه‌ویـژه در مناطق روستایی باعث مهاجرنشین شدن بسیاری روستاها در سطح استان و درپی آن گسترش بی‌رویـهٔ آن‌هـا شـده است و نیز مهاجران معمولاً به دلیل ضعف اقتصادی اقدام به سـاخت‌وسـاز غیرمجـاز و یـا سـکونت در واحـدهای ساختمانی غیرمجاز می‌نمایند.

ت 2. تحول و اندازه‌های شهرهای استان تهران از سال 1335 - 1390

سال	تعداد شهر	اسامی نقاط شهری	جمعیت
1335	4	تهران، دماوند، کرج، ورامین.	1,601,981
1385	51	تهران، کرج، اسلامشهر، گلستان، قـدس، مـلارد، ورامـین، شـهریار، قرچـک، نسـیم‌شـهر، پاکدشـت، نظرآبـاد، محمدشـهر، کمـال‌شـهر، اندیشـه، رباط‌کریم، صالح‌آباد، باقرشهر، باغستان، هشـتگرد، مشـکین‌دشـت، ماهدشـت، بـومهن، چهاردانگـه، پیشـوا، دماونـد، پردیس، وحیدیه، نصیرآباد، حسـن‌آبـاد، رودهن، فردوسیه، شاهدشهر، صباشـهر، اشـتهارد، فیروزکـوه، صفادشـت، شهرجدیدهشـتگرد، لواسـان، گرمـدره، آبسرد، کهریزک، شریف‌آباد، کوهسـار، فشم، چهارباغ، جوادآباد، طالقان، کـیلان، آبعلی، ارجمند.	12,252,517
1390	55	شـهرهای سـال 1385 بـه عـلاوه‌هـای شـهرهای جدیـد: فـرون‌آبـاد، آسـارا، گلسار، تنکمان	13,490,203

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

فرار از قانون و آزادی عمل: در نگاه اول عدم رعایت قانون در بسیاری جهات راحت‌تر و کم‌هزینه‌تر از رعایت قوانین و مقررات است. در ساخت‌وساز غیرقانونی نیازی به تهیهٔ جواز و طراحی و نظارت نیست و عملاً دست متخلف برای هر نوع فعالیت ساختمانی در کوتاه‌ترین زمان و با کمترین هزینه باز است. در صورتی که از طریق قانونی راه دشوار، پرهزینه، زمان‌بر، غیرمنعطف و محدود است. از دیگر سو برخی افراد و گروه‌ها به شکلی کاملاً حرفه‌ای و با سوء استفاده از فرصت‌ها و برخی نارسایی‌ها در سیستم برخورد با متخلفین که در ادامه به بدان‌ها اشاره خواهد شد، اقدام به ساخت‌وساز غیرمجاز و سپس فروش آن‌ها به مردم می‌نمایند.

مزیت اقتصادی: از جمله ویژگی‌های ساخت‌وساز قانونی زمان و هزینه‌بر بودن مراحل آن از جمله صدور پروانهٔ ساخت، هزینه‌های اداری، بانک، طراحی، نظارت و ساخت فنی می‌باشد. این درحالی است که عمدهٔ ساخت‌وسازهای غیرمجاز با کمترین هزینه و زمان ممکن (در بسیاری موارد کمتر از یک شبانه‌روز) شکل می‌گیرد. برای مثال دشواری‌های اخذ وام ساخت مسکن و شرایط خاص ضمانت بانکی و ناکافی بودن وام مسکن روستایی نسبت به وام ساخت مسکن در شهرها[2]، باعث شده برخی روستاییان به دلیل نداشتن شرایط اخذ وام و بضاعت مالی کافی جهت ساخت واحد مسکونی طبق اصول فنی مهندسی و آیین‌نامه 2800 اقدام به ساخت‌وساز غیرمجاز نمایند. شیوهٔ سنتی ساخت مسکن در ایران و هزینه تمام شده زیاد آن نیز مزید بر علت است.

مشکلات قانونی: نارسایی و خلاءهای قانونی و در برخی موارد تعدد مراجع صدور پروانه به‌ویژه در خارج از محدودهٔ شهرها و روستاها نظیر دهیاری، بخشداری، شهرداری و نگاه درآمدی به ساخت‌وساز منجر به تخلفات ساختمانی می‌شود.

ضعف نظارت، جلوگیری و برخورد: در برخی موارد ضعف دستگاه‌های نظارتی و ناتوانی در برخورد و یا برخورد ضعیف با ساخت‌وسازها به‌ویژه در مناطق روستایی موجب تشدید ساخت‌وسازهای غیرمجاز گردیده است. مسئولیت نظارت بر ساخت‌وسازها در شهرها و حریم آن‌ها به عهدهٔ شهرداری‌ها و در محدودهٔ روستاها به عهدهٔ دهیاری‌ها و در صورت نبود دهیاری و یا در خارج از محدودهٔ شهر و روستا به عهدهٔ بخشداری و فرمانداری می‌باشد. البته اگر تاکنون اقدامات نظارتی و پیش‌گیرانه دستگاه‌های فوق نبود، وضعیت استان تهران بسیار اسف‌بارتر بود.

تخلف دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و متولیان بخش خصوصی: متأسفانه مجریان طرح‌های شهری و روستایی مانند فرمانداری، بخشداری، شهرداری، دهیاری، ادارات ثبت، آب، برق و... علی‌رغم وجود قوانین و مقررات و طرح‌ها، چندان خود را مقید در اجرای صحیح آن‌ها نمی‌دانند. مثلاً تراکم ساختمانی و ضوابط ساخت‌وساز در طرح‌های شهری مشخص و همسان است. اما با گشتی مختصر در شهر تهران و یا شهرها و روستاهای اطراف آن شاهدیم که در بسیاری موارد حتی در سطح یک کوچه و یا خیابان، بناها یکدست و با یک ضابطه ساخته نشده‌اند. در برخی موارد شهرداری‌ها تراکم مازاد بر تراکم ساختمانی طرح‌ها را به متقاضیان می‌فروشند. در مثالی دیگر تأمین پارکینگ مکفی برای کاربری مسکونی، تجاری و اداری از ضروریات است، اما چنانچه شاهدیم بسیاری مواقع امتیاز پارکینگ فروخته می‌شود. در خارج از محدودهٔ شهرها که فرمانداری، بخشداری و دهیاری متولی صدور جواز ساختمانی و نظارت بر محدودهٔ سیاسی آن هستند، تخلفات با شکل دیگری صورت می‌گیرد. طبق مادهٔ 8 قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی و بند ب مادهٔ 172 قانون برنامهٔ

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

پنجم توسعه، ارائه هرگونه خدمات شامل آب، برق، گاز و... به ساخت‌وسازهای غیر مجاز ممنوع می‌باشد. این در حالی است که بسیاری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز مخصوصاً در مناطقی که مالکان توان مالی مکفی دارند، از این قبیل تأسیسات بهره می‌برند. از طرف دیگر ساکنان کم بضاعت مناطق دیگر نیز با ابزار فشار روانی و سیاسی در بسیاری موارد توانسته‌اند از تأسیسات و تجهیزات معمول بهره‌مند گردند.

تخلفات، منبع درآمد و تأمین هزینه‌ها: یکی از جهات مورد توجه در ساخت‌وسازهای غیرمجاز درآمد بسیار بالا برای دستگاه‌ها و سازمان‌ها می‌باشد. از این جهت شاید برخی دستگاه‌ها به منظور تأمین هزینه‌ها و کسب درآمد به استقبال تخلفات نیز بروند. زیرا در صورتی که موضوع تخلفات از مجاری قانونی در کمیسیون‌های مادهٔ 100 و 99 بررسی شوند، غالباً به اخذ جریمه از متخلف ختم می‌شود که این نتیجه برای دستگاه‌های اجرایی خوشایند است. اما اگر قرار بود انبوه تخلفات انجام نشود، مقداری زیادی از درآمدهای شهرداری‌ها، بخشداری‌ها و دهیاری‌ها قطع می‌شد.

امضاء فروشی و عدم تعهد حرفه‌ای مهندسان بخش مسکن: متأسفانه قشر متخصص و مهندسین مرتبط با بخش ساختمان نیز از موضوع تخلفات دور نمانده‌اند. در برخی موارد از تخلفات‌ساختمانی امضاء و تأیید مهندسان طراح، ناظر و... وجود دارد که حاکی از عدم تعهد حرفه‌ای برخی از مهندسان می‌باشد. از آن‌جا که درآمدهای حاصل از خدمات مهندسی جنبهٔ معیشتی برای اغلب این گروه دارد، لذا برخی طراحی‌ها از همان ابتدا مغایر با ضوابط است و یا در مراحل ساخت گزارش مربوط به تخلفات به مراجع ذی‌ربط گزارش نمی‌شود. به تعبیر دیگر کوتاهی مهندسین در انجام رسالت حرفه‌ای و اخلاقی در بخش مسکن و ساخت‌وساز نیز نوعی دیگر از تخلفات در این بخش به حساب می‌آید.

ضعف و نارسایی تهیه، اجرا و تصویب طرح‌ها: عدم تحقق اهداف طرح‌ها به دلایل گوناگون و یا آرمان‌گرایی طرح‌های شهری و روستایی و عدم انعطاف‌پذیری و توجه به نیازهای واقعی و آتی و یا دیدگاه انقباضی در طرح‌ها که عملاً درپی مهار و یا منع رشد در روستاها و شهرها می‌باشد، از دلایل دیگر رشد ساخت‌وسازهای غیرمجاز است. برای مثال تعیین مقدار حدنصاب تفکیک قطعات، موضوعی حیاتی در طرح‌ها است و در صورت بالا بودن مقدار آن، بسیاری از قطعات ریزدانه از امکان ساخت قانونی محروم می‌مانند. از سوی دیگر معمولاً ارتباط مناسبی بین تهیه‌کنندگان و مجریان طرح‌ها برقرار نیست. تهیه‌کنندگان و طراحان با مشکلات اجرایی بیگانه‌اند و مجریان خود را چندان ملزم به اجرای دقیق طرح‌ها نمی‌دانند. این موضوع در تحقق کاربری‌های عمومی و خدماتی طرح‌ها بسیار مشهود است.

یکی دیگر از مسائل تهیه و تصویب طرح‌های شهری، عدم برنامه‌ریزی براساس سطوح اجتماعی و فرهنگی است. در عموم طرح‌های شهری و روستایی، طرح‌ها و برنامه‌ها براساس طبقات اجتماع شکل نمی‌گیرد. برای مثال نوع نیاز قشر مرفه، متوسط و ضعیف جامعه طبیعتاً باهم متفاوت است. لذا نوع مسکن این افراد نیز باهم فرق دارد. بی‌توجهی به نیازهای هر یک از اقشار فوق، منجر به تأمین نیازها از طریق غیرقانونی و ساخت‌وساز غیرمجاز خواهد شد. تصویر شماره 3 نیاز به مسکن طبقات درآمدی استان تهران را به اجمال بیان نموده و پیامدهای ناشی از عدم تأمین نیازها را در سطح استان برشمرده است.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

ت 3. نیازها و نوع ساخت‌وساز غیرمجاز گروه‌های درآمدی استان تهران.

وضعیت اقتصادی	نوع نیاز	محل و نوع تخلف در صورت عدم تأمین نیاز	کیفیت ساخت	شهرستان‌های محل وقوع
مرفه	تهیه مسکن لوکس برای سکونت در داخل شهر ویلا، باغ، محل استراحت و تفریح در خارج از شهر و روستاهای مستعد	تفکیک و ساخت‌وساز در اراضی باغی، کشاورزی و بایر در مناطق ییلاقی و خوش آب و هوای داخل و یا خارج از محدوده شهرها و روستا	معمولاً مناسب	ساوجبلاغ، نظرآباد، کرج، شهریار، شمیرانات، تهران، دماوند، فیروزکوه
متوسط	تأمین مسکن مناسب برای خانواده و فرزندان بعضاً تهیه باغ و یا ویلا در خارج از شهرها	نوعاً در ملک موجود در شهر و یا روستا به صورت ساخت اضافه بنا و یا اضافه اشکوب	بعضاً مناسب و در موارد بسیاری فاقد استانداردهای لازم	همهٔ هرستان‌های استان‌های تهران و البرز
ضعیف	تأمین سرپناه و مسکن حداقلی در شهر و یا روستا	ساخت‌وساز در زمین‌های ریزدانه و فاقد کاربری مسکونی در حاشیهٔ شهرها و روستاها	نامناسب	کرج و ملارد و قدس، رباط کریم، شهریار، تهران، ری، اسلامشهر، ورامین، پاکدشت، پیشوا

عدم آگاهی به قانون: منشاء برخی دیگر از تخلفات عدم آگاهی نسبت به قوانین ساخت و ساز است. برای مثال طبق قانون منع فروش و واگذای اراضی فاقد کاربری مسکونی مصوب 1381 خرید، فروش و تفکیک اراضی فاقد کاربری مسکونی برای ساخت مسکن ممنوع است. اما بسیاری زمین‌داران و سودجویان، اقدام به تفکیک ریزدانه زمین (معمولاً زیر 150 مترمربع) و یا واگذاری اراضی به افرادی بی‌اطلاع و غالباً مهاجر و کم‌بضاعت به صورت قولنامه‌ای و یا مشاعی می‌نمایند. این قبیل زمین‌ها معمولاً چند دست به صورت قولنامه‌ای گشته و خریداران جدید برای اخذ پروانهٔ ساخت به مراجع صدور پروانه مراجعه نموده و با جواب منفی روبه‌رو می‌شوند. در نتیجه اقدام به ساخت‌وساز غیرمجاز می‌کنند و این زمین‌ها تا سالیان متمادی مشکل قانونی و مالکیتی خواهند داشت.

پیامدهای ساخت‌وساز غیرمجاز

مهم‌ترین پیامد ساخت وسازهای غیرمجاز، نقض قوانین ملی و طرح‌های مصوب شهری و روستایی و رواج قانون‌گریزی و قانون شکنی در این حیطه و بالتبع جامعه است که خود موضوعی بسیار مهم و قابل بررسی است. تخلفات ساختمانی پیامدهای خطرناک دیگری نیز دارد که به تعدادی از آن‌ها اشاره خواهد شدکه برای برخی از آن‌ها نمونه‌هایی در مناطق مختلف استان تهران ذکر شده است:

عدم رعایت ضوابط و اصول ساختمانی: سازندهٔ بنای غیرمجاز معمولاً تخصص، توانایی مالی و دور اندیشی لازم را ندارد. لذا طبیعی است که محصول، فاقد استانداردهای فنی و آسایشی لازم بوده و متأسفانه این قبیل بناها استحکام کافی را در برابر سوانح طبیعی و حوادث را نداشته و عمر مفید پایینی دارند که پیامد این امر اتلاف سرمایه شخصی و ملی؛ و در هنگام بروز سوانح طبیعی خسارات جبران ناپذیر جانی و مالی می‌باشد. برای مثال در تصویر شماره 4 ساخت‌وساز غیرمجاز به صورت اضافه اشکوب صورت گرفته است.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

متأسفانه در این بنا ساده‌ترین اصول سازه‌ای رعایت نشده است و ستون‌های طبقهٔ دوم به جای قرارگیری بر روی ستون‌های طبقهٔ اول به صورتی ناشیانه بر روی تیر جای گرفته است، لذا فروپاشی این بنا احتیاجی به زلزله ندارد و با اندکی اضافه بار امکان تخریب آن هست.

ت 4. نمونه‌ای از ساخت‌وساز غیرمجاز در روستای ازنق، شهرستان ساوجبلاغ.

افزایش تلفات و مشکلات در هنگام وقوع حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی: ایران آمار بالایی در تلفات و خسارات ناشی از حوادث و بلایای طبیعی و غیرطبیعی دارد. قوانین و طرح‌های بسیاری جهت جلوگیری و کاهش خسارات و تلفات ناشی از این قبیل حوادث وجود دارد که متأسفانه با عدم رعایت آن‌ها، کشور متحمل خسارات جانی و مالی فراوانی می‌گردد. استان تهران نیز جزو یکی از زلزله‌خیزترین استان‌های کشور است و هر لحظه امکان وقوع زلزله‌ای شدید در آن وجود دارد. بنابراین بایستی مقررات ایمنی بناها در برابر زلزله و سایر ضوابط و مقررات مرتبط با پیشگیری و مدیریت بحران اهمیتی دوچندان داشته باشد. برای مثال در مطالعات جایکا در سال 1379 با عنوان "ریزپهنه‌بندی لرزه‌ای تهران بزرگ"، گسل‌های فعال اصلی در تهران و اطراف آن مورد بررسی قرار گرفت. از میان بسیاری از گسل‌های فعال در منطقه، احتمال فعال شدن سه گسل مشا (طول: حدود 200 کیلومتر)، گسل شمال تهران (طول: حدود 90 کیلومتر) و گسل جنوب ری (طول: حدود 20 کیلومتر) تشخیص داده شد. این گروه در مدل گسل ری اعلام می‌کنند در صورتی که زلزله تهران به خاطر فعال شدن گسل ری با قدرتی در حدود 7 تا 8 ریشتر باشد، 480 هزار ساختمان در تهران یعنی 55 درصد ساختمان‌ها فرو خواهند ریخت و حدود 220 میلیارد دلار خسارت مستقیم به شهر وارد خواهد شد و تهران شاهد گسترده‌ترین تلفات یعنی حدود 6 درصد از کل جمعیتش خواهد بود.

آمارواطلاعات فوق تنها مربوط به شهر تهران است و مسلماً در صورت وقوع زلزله‌ای با قدرت، وضعیت اسف‌بارتری در کل استان تهران اتفاق خواهد افتاد و افزایش ساخت‌وسازهای غیرمجاز به طور مستقیم منجر به افزایش خسارات و تلفات در زلزلهٔ احتمالی خواهد شد. این در حالی است که نگارنده علاوه بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در شهر تهران و نقاط دیگر استان، شاهد ساخت‌وسازهای مجازی بوده‌است که متأسفانه معیارها و دستورالعمل‌های سازه‌ای و ایمنی را رعایت نکرده و در نتیجه استحکام لازم را در برابر زلزله نخواهند داشت. مقررات مربوط به حرایم نیز از جهاتی برای ایمنی مردم وضع شده است. رعایت حرایم مربوط به رودخانه، مسیل، خطوط انتقال برق، نفت، گاز و آب و ... باعث می‌شود تا در هنگام وقوع سیل، و یا حوادث برای خطوط انتقال نفت و گاز ایمنی فضاهای اطراف حتی المقدور حفظ شود. بنابراین موضوع ساخت و سازهای غیرمجاز از عوامل مهم و تأثیرگذار در مقولهٔ مدیریت بحران و سوانح است و تبعات منفی این پدیده دیر یا زود گریبان گیر استان تهران می‌شود.

خرید و فروش قولنامه‌ای و ایجاد مشکلات مالکیتی: از آن‌جا که مالک برای اخذ سند رسمی باید جواز، پایان‌کار و استعلام‌های لازم را داشته باشد و عموم ساخت‌وسازهای غیرمجاز نیز فاقد چنین ویژگی‌هایی

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

می‌باشند، بـه ایـن دلیـل امکـان صـدور سـند و خریـد و فروش قانونی این املاک وجـود نـدارد. بـرای رفـع ایـن مشکل دو راه وجود دارد. اولین راه، طی مراحـل قـانونی رسیدگی به تخلفات‌ساختمانی در کمیسیون‌های ماده 100 و 99 و پرداخت جریمه و یا اصلاح و تخریب سـاختمان می‌باشد. راه دوم خرید و فـروش قولنامـه‌ای ایـن امـلاک است که در این صورت ممکن است یک ملک بین افـراد متعددی خرید و فروش شود و امـلاک فـوق تـا سـالیان متمادی نتوانند سند رسمی تهیه نمایند.

تجاوز به بیت‌المـال و از بـین رفـتن اراضـی ملـی و عمـومی، کشـاورزی و باغـات: بسـیاری از تخلفـات سـاختمانی از نـوع تخریـب و تفکیـک اراضـی ملـی، کشاورزی و باغات می‌باشد. تخلفـات سـاختمانی نـوعی تجاوز بـه حقـوق عمـومی اسـت، زیـرا خـدمات‌رسـانی دستگاه‌ها و برنامه‌های شهری و روستایی را مختل کرده و موجب ایجاد آلـودگی‌هـای محیطـی، بصـری و بسـیاری مشکلات دیگر است. تخریب باغات و اراضی کشاورزی تأثیرات جبران‌ناپذیری بر اقتصاد، محیط زیست و اجتماع دارد. متأسفانه امـروز از باغـات تهـران، کـرج، شـهریار و بسیاری شهرها و روستاهای استان تهران کمتـر اثـری بـه جای مانده است.

اختلال در پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های طرح‌ها: همان‌طـور که پیش‌تر گفته شد برای مراکـز سـکونتی اسـتان تهـران، طرح‌های بسیاری در زمینه‌های مختلف تهیـه شـده‌اسـت. طبق معمول، معیار تهیه این طرح‌ها استفاده از اطلاعات و آمار رسمی و پیش‌بینـی‌هـای منطقـی و طبیعـی اسـت و معمولاً در طرح‌ها برای سکونتگاه‌ها و سـاخت‌وسـازهای غیرمجاز برنامه‌ریزی نمی‌شود. اما آن‌چه در اسـتان تهـران اتفاق می‌افتد مغایر با برنامه‌ها و طـرح‌هـا اسـت. در یـک مثال ساده برای تأمین آب شرب و مصرفی یک روسـتا و یا شهر، برنامه‌ها و اقدامات طبق پیش‌بینی‌ها و برآوردهای منطقی صـورت مـی‌پـذیرد. امـا بـا رشـد سـاخت‌وسـاز غیرمجاز، موضوع تـأمین آب شـرب مـی‌توانـد بـه یـک موضوع بحرانی تبدیل شود. به‌عنوان یک نمونه مـی‌تـوان به ساخت‌وسازهای غیرمجاز در روستای "مرتضـی‌گـرد" در شهرسـتان تهـران و روسـتای "قلعـه‌نـو امـلاک" در شهرسـتان پاکدشـت اشـاره کـرد کـه سـاخت‌وسـازهای غیرمجاز موجب بحران تـأمین آب درآن‌هـا شـده اسـت. (تصاویر 5 و 6)

ت5. روستای مرتضی گرد ـ شهرستان تهران.

ت6. روستای قلعه نو املاک ـ شهرستان پاکدشت.

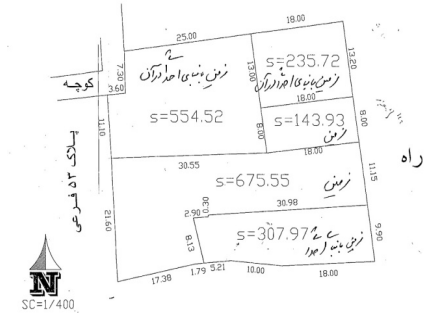
عدم تحقق کاربری‌های عمومی و خدماتی: از جملـه مشکلات متـداول در طـرح‌هـای شـهری و روسـتایی در استان تهران، کمبود شدید کاربری‌های خدماتی و عمومی و عدم تحقق بسیاری کاربری‌های پیشنهادی از این دسـت است. از آن‌جا که شهرها و روسـتاها در داخـل محـدودهٔ خود با کمبود فضاهای مناسب و خالی جهت کاربری‌های خدماتی و عمومی مواجه هستند، به ناچار این کاربری‌هـا معمولاً در اراضی اشخاص حقیقی و یا حقوقی جانمـایی می‌شوند. طبیعی است مالکان زمین‌ها علاقهٔ چندانی برای

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

واگذاری زمین ندارند و ترجیح می‌دهند اراضی آن‌ها به کاربری مسکونی و یا تجاری تبدیل گردد. از سویی دیگر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و یا سازمان‌ها و دستگاه‌ها، قدرت اجرایی و یا توان مالی و عزم راسخ برای تملک این اراضی را ندارند. به همین‌خاطر این کاربری‌ها محقق نمی‌شوند و اگر به‌صورت قانونی روند تغییر کاربری را در کمیسیون‌های ماده 5 و یا تغییر کاربری روستایی طی کنند یا به کاربری مسکونی و تجاری تبدیل می‌شوند، یا به‌صورت غیرقانونی در آن‌ها ساخت‌وساز می‌شود و یا در نهایت بلاتکلیف باقی خواهند ماند که در مورد آخر مالک می‌تواند با مراجعه به مراجع قضایی برای زمین خود تعیین تکلیف نماید.

آلودگی بصری، ناهمگونی سیما و کالبد سکونتگاه‌ها: یکی از عواقب بارز و قابل مشاهده ساخت‌وسازهای غیرمجاز در استان تهران، ایجاد آلودگی بصری و ناهمگونی سیمای شهرها، روستاها و محیط طبیعی استان است. مشخصات کالبدی نظیر هندسه و شکل زمین، سطح اشغال، نمای بیرونی و تعداد طبقات در این ساخت‌وسازها تابع ضوابط نیست و موجب ایجاد بهم‌ریختگی شکلی و بصری می‌گردد. تصویرشماره 7 نشان دهندهٔ نمونه‌ای از تفکیک غیر اصولی زمین برای ساخت و تصویرشماره 8 نشان دهندهٔ آلودگی بصری ناشی از ساخت‌وساز غیرمجاز می‌باشد.

ت7. تفکیک غیر اصولی زمین و بهم ریختگی کالبدی ـ روستای وشتان، شهرستان فیروزکوه



ت 8. ساخت و ساز در خارج از بافت و آلودگی سیما و محیط طبیعی ـ روستای شمشک‌بالا ـ شهرستان شمیرانات

تأثیرات منفی بر سلامت جسمی و روحی ساکنان و تبعات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی

شرایط محیط زیست دارای استانداردها و تعاریف مشخص است. در محیط زندگی نباید آلودگی‌های مادی و معنوی وجود داشته باشد. برای مثال آلودگی هوا، آلودگی صوتی، آلودگی محیط زیست، بزهکاری و ... بر روی جسم و روح تک تک افراد جامعه تأثیرگذار است. شرایط خانه و محیط کار نیز باید مناسب باشد. در غیر این صورت شرایط نامناسب محیطی تأثیرات منفی مستقیم و غیر مستقیم بر روی زندگی افراد به همراه خواهد داشت. برای مثال محیط خانه باید داری نورکافی طبیعی، مجاری تهویه و گردش هوا، ابعاد مناسب و... باشد که برای هر کدام معیارها و استانداردی وجود دارد. اما در ساخت‌وسازهای غیرمجاز عموماً این اصول رعایت نمی‌شود و درنتیجه سلامت جسمی و روحی ساکنان بعدی تحت الشعاع آن خواهد بود. "سلامت سکنهٔ داخل ساختمان‌ها و قابلیت سکونت در آن به‌طور کلی با نوع پنجره‌ها و میزان نوری که به داخل ساختمان وارد می‌شود، ارتباط کامل دارد (صمدی قوشچی، 1388 به نقل از اهری، 1371: 28)." زندگی در محیط‌های فاقد نورطبیعی خورشید، هم بر جسم و روان انسان تأثیر دارد و هم از

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

لحـاظ اقتصـادی بـه طـور مسـتقیم باعـث افـزایش بیشـتر مصرف انرژی جهت روشنایی و گرمایش محیط می‌گردد.

ساکنان ساخت‌وسازهای غیرمجاز هم از این مشکلات رنج می‌برند و هم مشکلاتی از این دست را برای ساکنان املاک مجاور ایجاد می‌کنند. برای مثـال "مطـابق ضـوابط مربوط به رعایت ارتفاع ساختمان‌های پلاک‌هـای جنـوبی نسـبت بـه مجـاورین شـمالی، بایـد حـداکثر ارتفـاع ساختمان‌های جنوبی به انـدازهٔ عمـق حیـاط (فاصـلهٔ دو ساختمان از هم) پلاک شمالی باشد تا ممانعتی برای نـور و روشنایی سـاختمان شـمالی ایجـاد نشـود. زاویـه نـور مناسب در این صورت 45 درجـه خواهـد بـود. چنانچـه مالک پلاک جنوبی بخواهد ارتفاع مازاد بـر طـول حیـاط شمالی داشته باشد به مقدار ارتفاع اضافی باید در طبقـات فوقانی از حد ملک مجاور پلاک شمالی به سمت جنـوب عقب نشینی کند (صـمدی قوشـچی، 1388: 138)." ایـن ضـابطه اکثـر مواقـع رعایـت نشـده و در صـدور جـواز ساختمانی توسط شهرداری‌ها لحاظ نمـی‌شـود. درنتیجـه بسیاری از ساختمان‌های احداثی نورگیری امـلاک مجـاور را محدود می‌نماید.

نتیجه

همان‌طور که پـیش‌تـر ذکـر شـد پدیـدهٔ سـاخت‌وسـاز غیرمجاز و تخلفات‌ساختمانی در اسـتان تهـران موضـوع امروز و دیـروز نیسـت و عـواملی فراوانـی در آن دخیـل است. اما جلوگیری و کنترل ایـن قبیـل سـاخت‌وسـازها، نیازمند عزم جدی متولیان دستگاه‌های دخیل در این امر و مشارکت و همکاری مردم است. براساس مطالعات انجـام شده و نتایج حاصل از جمع‌بندی مصاحبه‌ها پیشـنهادهای مختلفی جهت کاهش و یـا جلـوگیری از ایـن پدیـده در استان تهران به‌دسـت آمـده اسـت. نبایـد فرامـوش شـود هرکدام از موارد ذیل اگر دارای ضـمانت اجرایـی نباشـد تنها درحد یک نوشته، باقی خواهد ماند.

توسعهٔ متوازن کشور

پیش‌تر بیان شد مهم‌ترین عامل رشد سـاخت‌وسـازهای غیرمجاز، مهاجرت روزافزون به استان تهران و درپـی آن رشد نامتعارف جمعیت استان و کمبود مسکن مـی‌باشـد. لذا باید برنامه‌هـا و اقـدامات در سـطح ملـی بـه گونـه‌ای شکل گیرد که کشور به نوعی تـوازن پـراکنش اقتصـادی، اجتماعی و فرهنگی برسد. این موضـوع سـال‌هاسـت در سیاست‌ها، طـرح‌هـا و برنامـه‌هـای ملـی از جملـه طـرح آمایش سرزمین و طـرح‌کالبـدی ملـی مـورد توجـه قـرار می‌گیرد، اما این برنامه و طرح‌ها به‌طور کامل اجـرا نشـده و نتوانسته‌اند جلوی این رشد بی‌رویه را در استان تهـران بگیرند.

تصحیح و بهبود عملکرد دستگاه‌های نظارتی و پایبندی به قوانین و مقررات و طرح‌های مصوب: دستگاه‌هـای نظارتی شامل شهرداری‌ها، فرمانـداری‌هـا، بخشـداری‌هـا، دهیاری‌ها و جهـاد کشـاورزی اسـتان نیـز بایـد عملکـرد نظارتی خود را بهبود بخشیده و خود را ملـزم بـه اجـرای قوانین و مقررات و طرح‌های مصوب شهری و روسـتایی بدانند. برای مثال برخی افراد بر روی زمـان تـردد پلـیس ساختمان تحقیق کرده و در زمان غیبـت آن‌هـا اقـدام بـه ساخت‌وساز غیرمجاز می‌نماینـد. همچنـین بایـد راه‌هـای فسـاد اداری در جریـان نظـارت و برخـورد بـا ساخت‌وسازهای غیرمجاز بسته شود. این دستگاه‌هـا بایـد به دنبال کسب منابع و درآمدهای پایـدار باشـند و اتکـای به جریمه‌هـای ناشـی از تخلفـات‌سـاختمانی و یـا تغییـر کاربری‌های عمومی نداشته باشند. در این‌صورت مطمئنـاً بسیاری از آرای کمیسیون‌هـای مـاده 99 و 100 بـه اخـذ جریمه ختم نمی‌شود.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

اصلاح قوانین و مقررات: باتوجه به مفاد قوانین موجود در رابطه با مقولهٔ ساخت‌وساز غیرمجاز مشخص است که صرف ساخت‌وساز غیرمجاز در قانون جرم نیست و تنها برخی از فرایند پیش از آن در ماده 690 قانون مجازات اسلامی، قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها، قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن و قانون اصلاح مادهٔ101 شهرداری‌ها جرم شمرده شده‌است. همچنین قانون در خصوص عملکرد مراجع صالح نظارتی به‌ویژه دهیاری‌ها در زمینه جلوگیری و پیشگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز از شفافیت لازم برخوردار نیست. این امر موجب گردیده تا برخی افراد سودجو و فرصت طلب در داخل و یا خارج محدودهٔ روستاهای استان که تحت نظارت دهیاری‌ها هستند از خلاء نظارتی و یا عملکرد نادرست دهیاری‌ها سوء استفاده کرده و با ساخت‌وسازهای گسترده و سپس سکونت دادن عده‌ای در آن ساختمان‌ها، اعمال ضمانت اجرای قلع و قمع را عملاً بی‌اثر نمایند. به همین جهت ضرورت پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی و قانونی لازم در این خصوص از سوی نهادهای مسئول احساس می‌شود.

از آن‌جا که ساز و کارهای پیش‌بینی شده در قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها در خصوص جرم‌انگاری و تفکیک مرجع نظارتی، از مرجع رسیدگی کننده به جرم ارتکابی، قابل تسری در سایر موارد ساخت‌وساز غیرمجاز می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌شود قانونگذار با سلب صلاحیت رسیدگی از مراجع اداری، این وظیفه را به مراجع قضایی واگذار نماید و مراجعی همچون استانداری، فرمانداری، شهرداری و دهیاری‌ها تمام توان خود را صرف نظارت و کنترل عملیات ساختمانی کنند. در این صورت از یک سو نرخ وقوع این تخلفات کاهش چشمگیری خواهد داشت و حجم پرونده‌های قضایی کمتر خواهد شد. از سوی دیگر ضمانت اجرای قلع و قمع بنای غیرمجاز که اجرای آن درحال حاضر از سوی مراجع غیرقضایی با مشکلات عدیده‌ای مواجه است با نظارت مرجع قضایی با قوت بیشتری اعمال خواهد شد و مرحلهٔ پیشگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز نیز به شکل مطلوب‌تری تحقق می‌یابد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 1389).

تغییر دیدگاه در تهیه، تصویب و ضوابط طرح‌های شهری و روستایی: یکی از عوامل بازدارنده از ساخت‌وسازهای غیرمجاز تعدیل دیدگاه‌های شدیداً انقباضی در طرح‌های روستایی و شهری استان تهران می‌باشد. برای مثال در استان تهران تقاضای بسیار بالایی برای ساخت ویلا و باغ ـ مسکونی در مناطق خوش آب و هوای ییلاقی وجود دارد. از طرفی در بسیاری از نقاط استان، اراضی مستعد برای شکل‌گیری چنین مجموعه‌هایی وجود دارد. در سال‌های اخیر نیز ایده پیدایش باغشهرها مورد توجه قرار گرفته است و امید است با شکل‌گیری چنین مجموعه‌هایی، باغ‌های مُثمر و اراضی کشاورزی از خطر تفکیک و از بین رفتن در امان بمانند.

ضوابط طرح‌ها نیز باید انعطاف‌پذیر و ارائه دهنده روش‌های مختلف برای ساخت باشد. برای مثال تراکم ساختمانی، سطح اشغال و نحوهٔ چیدمان فضاهای داخلی و پارکینگ می‌تواند براساس متراژ زمین، نوع کاربری و سایر مشخصات کالبدی متنوع و منعطف باشد.

افزایش و تسهیل در ارائه وام ساخت مسکن: هم‌اکنون وام ساخت مسکن روستایی 10 میلیون تومان و وام ساخت مسکن مهر شهری تا سقف 25 میلیون تومان است. بانک مسکن در ازای اخذ سپرده تا سقف 30 میلیون تومان تسهیلات ساخت در شهرها ارائه می‌کند. از آن‌جا که ارائه این تسهیلات منوط به رعایت و اخذ تأییدیه‌های فنی ساختمان است، لذا مالکین مقید به

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]

اجرای درست و عدم خلاف هستند. اما مقدار این وام مخصوصاً در بخش روستایی کافی نیست و به دلیل وجود دشواری‌های اداری و شرایط اخذ ضمانت، بسیاری روستاییان تمایلی به دریافت آن ندارند. این موضوعی است که مکرر توسط روستاییان، دهیاران و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و رسانه‌های عمومی مطرح شده است. لذا پیشنهاد می‌شود سقف وام ساخت مسکن روستایی همانند مسکن شهری 20 تا 25 میلیون تومان تعیین و نحوهٔ ارائه آن تسهیل شود.

آموزش و اطلاع‌رسانی به مردم: برخی موارد نقض قوانین و تخلفات‌ساختمانی به علت بی‌اطلاعی مردم از قوانین انجام می‌شود. لذا وزارت مسکن و شهرسازی، قوهٔ قضاییه، وزارت کشور، استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها، شهرداری‌ها، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سایر سازمان و دستگاه‌های مرتبط با موضوع می‌توانند با هماهنگی و عزم جدی برای آموزش همگانی، مردم را نسبت انواع تخلفات‌ساختمانی و ساخت‌وسازهای غیرمجاز، عواقب و پیامدهای آن مطلع سازند. به نظر می‌رسد دانش‌افزایی مردم نسبت به اصول ساخت‌وساز ایمن، باعث می‌شود در صورت بروز تخلف ساختمانی به هر دلیلی، حداقل استحکام بنا و برخی ضوابط فنی اولیه رعایت شود تا جان ساکنان آن‌ها در امان باشد. در این بین رسانه ملی، آموزش و پرورش و سازمان هلال احمر می‌توانند نقشی بسیار مفید و مؤثر در آموزش اقشار مختلف جامعه از کودکان تا بزرگسالان داشته باشند.

پی نوشت

1. اسامی و سمت مصاحبه شوندگان در پیوست آمده است.

2. مقدار وام مسکن روستایی به ازای هر واحد مسکونی 125 میلیون ریال و وام مسکن شهری به ازای هر واحد 200 تا 250 میلیون ریال می‌باشد. این درحالی است که نوع ساخت و رعایت ضوابط در هر دو یکسان است و هزینهٔ حمل مصالح به روستاها گران‌تر از شهرها می‌باشد.

منابع

ـ اهری، زهرا. (1371)، پنجره در طراحی و نگهداری ساختمان (ترجمه)، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن ـ وزارت مسکن و شهرسازی.

ـ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت کل آمارهای اقتصادی، ادارهٔ آمار اقتصادی، دایرهٔ آمار ساختمانی، نتایج بررسی فعالیت های ساختمانی بخش خصوصی در مناطق شهری استان های مختلف ایران.

ـ سامانهٔ ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران: http://www.dotic.ir.

ـ جایکا (JICA) آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن با همکاری مرکز مطالعات زلزله و زیست محیطی تهران بزرگ.(1379)، ریز پهنه بندی لرزه‌ای تهران بزرگ.

- دانشنامهٔ مدیریت شهری و روستایی.(1386)، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

ـ دهخدا، لغت‌نامه.(1389)، مؤسسه لغتنامهٔ دهخدا.

ـ صمدی قوشچی، زید .(1388)، تخلفات‌ساختمانی در نظام حقوقی ایران، انتشارات جنگل، تهران، چاپ چهارم.

ـ طرح کالبدی منطقهٔ البرز جنوبی.(1388)، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

ـ غمامی، مجید.(1383)، گزیده مطالعات طرح راهبردی توسعه کالبدی مجموعه شهری تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران.

ـ مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن 1385 و 1390.

ـ نحوهٔ جرم‌انگاری ساخت‌وسازهای غیرمجاز.(1389)، دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفند .

[Downloaded from jhre.ir on 2026-10-16]