



# تحلیلی بر عوامل و تبعات ساخت‌وسازهای غیرمجاز در استان تهران

## و راه‌حل‌های 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، ساخت‌وسازهای غیرمجاز 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 منحصریفرود استان تهران در کشور، مزیت‌ها و عواقب ساخت‌وسازهای غیرمجاز در عرصه عمومی و خصوصی، نوع و کیفیت ساخت‌وسازهای انجام‌شده، طبقه اجتماعی و اقتصادی متخلفین، محل وقوع، نوع تخلف و مغایرت با قوانین و ضوابط، علل پیدایش، شیوع ساخت‌وسازهای غیرمجاز در استان، نحوه 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 سه سال (از سال 87 تا 90) کلیه گزارشهای تخلفات روستایی و برخی تخلفات شهری در استان تهران مورد بررسی قرار گرفته‌است، 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: توسعه 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:** تخلفات ساختمانی، ساخت‌وساز غیرمجاز، قوانین و مقررات، ضوابط شهرسازی، طرح‌های شهری و روستایی.

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

## 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 تهیه این طرح‌ها، برنامه‌ریزی و هدایت مراکز سکونتی و فعالیتی، توسعه پایدار و مدیریت خردمندانه سرزمین است.

عمده 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 پیشنهادی طرح‌ها را می‌توان نقطه 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 در عرصه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ناحیه‌ای، شهری و روستایی همچنان سیستم تهیه و اجرا در ابتدایی‌ترین موضوعات دچار مشکل هستند. در مراحل اجرایی طرح‌ها و برنامه‌ها فاصله 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

تخلفات ساختمانی 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 غیرمجاز در استان تهران می‌شود؟
2. تخلف از طرح‌های شهری و روستایی چه تأثیرات و تبعاتی دارد؟
3. راهکارهای مناسب برای کاهش ساخت‌وساز غیرمجاز و تخلفات ساختمانی چیست؟

## روش تحقیق

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

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 (لغتنامه 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 در آن 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 مجازات اسلامی مصوب 1370/5/8 عبارت است از: " هر فعل یا ترک فعلی که در قانون 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

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 حوزه برنامه‌ریزی شهری و روستایی<sup>1</sup> که با مقوله تخلفات ساختمانی آشنایی داشته و یا در شرح وظایف سازمانی و کاری آن‌ها 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 گردیده است. در ادامه مطالعات و یافته‌های تحقیق در اختیار مصاحبه شونده‌گان 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 مصوبه مورخ 1389/04/02 مجلس شورای اسلامی 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 گذشته استان تهران شامل استان البرز نیز می‌باشد و نتایج سرشماری عمومی 1390 نیز منتشر نشده است. لذا در این مقاله هر جا سخن از استان تهران است و آمار و اطلاعاتی 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، ضمن این‌که موضوع تحقیق دربردارنده کل نقاط شهری، روستایی و خارج از محدوده

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 هر جا سخن از تخلف و ساخت‌وساز غیرمجاز است، منظور کل فرآیند است و منظور منحصر به احداث بنای غیرمجاز نیست.

#### انواع تخلفات ساختمانی 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 متأسفانه در مباحث آکادمیک برنامه‌ریزی شهری و روستایی بدان پرداخته نمی‌شود. برای مثال در دانشنامه 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 عرصه 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 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 استعمال 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. ارائه 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...)

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	رباط کریم	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 - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان تهران براساس نامه‌های ارسالی به فرمانداری‌ها و استانداری تهران.

در ادامه خواهد آمد که مهم‌ترین علت گسترش دامنه تخلفات ساختمانی در استان تهران حجم بسیار بالای تقاضا و رشد روزافزون استان تهران است. رشد مهارگسیخته 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 منطقه کاملاً شهری خواهد شد و اثری از روستاها و اراضی کشاورزی و باغات باقی نخواهد ماند.

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 ساخت‌وسازهای 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 محدوده شهر و روستا و حریم آن‌ها شکل می‌گیرد که قوانین و نحوه برخورد با هر یک 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 تخلفات ساختمانی در استان تهران در دست نیست. اما شهرداری‌ها معمولاً دارای آمار و اطلاعات 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 کلیه 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.

## 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 روشن تر 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 20 درصد جمعیت کل کشور، 25 درصد جمعیت شهری و 5.2 جمعیت روستایی کشور را در خود جای داده است. 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 یافته است.

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 داشته باشد. 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 متأثر 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 گسترده ساخت‌وساز و معاملات زمین و مسکن، تخلفات ساختمانی و ساخت و سازهای غیرمجاز نیز در داخل و یا خارج محدوده روستاها و شهرها صورت می‌گیرد.

## تبدیل و یا الحاق روستاها به شهر

یکی از عواقب رشد جمعیتی افسارگسیخته 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 توسعه 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

**کلان‌شهر تهران؛ مغناطیس ملی:** علاوه بر مطالب ذکر شده، تهیه مسکن مناسب جز برای قشر متوسط و مرفه جامعه به راحتی ممکن نیست و از سویی دیگر دولت و سایر دستگاه‌ها امکان ایجاد بسترهای مناسب جهت ساخت‌وساز با توجه به رشد جمعیت استان تهران را ندارند. قشر کم‌درآمد جامعه (در استان تهران) که اکثراً نیز مهاجر هستند باید به هر طریق ممکن برای خود سرپناهی تهیه نمایند. ارزانی نسبی مسکن و زمین در شهرهای کوچک و حومه شهرهای استان و به‌ویژه در مناطق روستایی باعث مهاجرت‌نشین شدن بسیاری روستاها در سطح استان و در پی آن گسترش بی‌رویه آن‌ها شده است و نیز مهاجران معمولاً به دلیل ضعف اقتصادی اقدام به ساخت‌وساز غیرمجاز و یا سکونت در واحدهای 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، قدس، ملارد، ورامین، شهریار، قرچک، نسیم‌شهر، پاکدشت، نظرآباد، محمدشهر، کمال‌شهر، اندیشه، رباط کریم، صالح‌آباد، باقرشهر، باغستان، هشتگرد، مشکین‌دشت، ماهدشت، بومهن، چهاردانگه، پیشسوا، دماوند، پردیس، وحیدیه، نصیرآباد، حسن‌آباد، رودهن، فردوسیه، شاهدشهر، صباشهر، اشتهارد، فیروزکوه، صفادشت، شهرجدید هشتگرد، لواسان، گرمدره، آپسرد، کهریزک، شریف‌آباد، کوهسار، فشم، چهارباغ، جوادآباد، طالقان، کیلان، آبعلی، ارجمند.	12,252,517
1390	55	شهرهای سال 1385 به علاوه‌های شهرهای جدید: فرون‌آباد، آسار، گلسار، تنکمان	13,490,203

هدایت و کنترل و توسعه هماهنگ کل منطقه نبوده و عمدتاً حاصل اسکان غیررسمی گروه‌های کم‌درآمد در اراضی حاشیه و اطراف آبادی‌ها و شهرها و راه‌های اصلی منطقه بوده است. بزرگترین شهرهای استان پس از تهران و کرج، یعنی اسلامشهر، قدس و قرچک حاشیه‌نشین‌هایی بوده‌اند که به‌صورت غیررسمی شکل گرفته و سپس به شهر تبدیل شده‌اند. تنها طی پنج‌ساله 1370-1375 از 9 شهر جدید، 4 شهر عمده آن، یعنی اکبرآباد، ملارد، پاکدشت و حسن‌آباد با مجموع جمعیت حدود 230 هزار نفر، جزو مراکز حاشیه‌نشین بوده‌اند. طی یک سال گذشته (1375-1376) نیز از 9 آبادی که به شهر تبدیل شده‌اند، 8 آبادی در زمره مراکز حاشیه‌نشین بوده‌اند، (باقرآباد، سلطان‌آباد و غیره) و 17 مرکز حاشیه‌نشین که هریک بیش از 10 هزار نفر جمعیت دارند در انتظار نوبت شهر شدن هستند. در تمام این دوران به رسمیت شناختن مراکز مسکونی و تبدیل آن‌ها به شهرها به وسیله نهادهای مسئول، همواره پس از شکل‌گیری بدون برنامه کانون‌های جمعیتی و بروز مشکلات و نابسامانی‌هایی صورت گرفته است (گزیده مطالعات طرح راهبردی توسعه کالبدی مجموعه شهری تهران، 1383). شواهد حاکی از ادامه روند دهه‌های گذشته در این استان است. تصویر شماره 2 نشان دهنده تعداد شهرها و جمعیت آن‌ها در سال‌های 1335 و 1390 در استان تهران است.

**علل ساخت‌وسازهای غیرمجاز**

دلایل مختلفی چون عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، مشکلات مرتبط با طرح‌های شهری و روستایی و بسیاری علل دیگر در شکل‌گیری تخلفات و ساخت‌وسازهای غیرمجاز دخیل هستند که برخی از مهم‌ترین آن‌ها که در مصاحبه‌ها به آن اشاره شده است به شرح زیر می‌باشد:

**فرار از قانون و آزادی عمل:** در نگاه اول عدم رعایت قانون در بسیاری جهات راحت تر و کم هزینه تر از رعایت قوانین و مقررات است. در ساخت و ساز غیرقانونی نیازی به تهیه جواز و طراحی و نظارت نیست و عملاً دست متخلف برای هر نوع فعالیت ساختمانی در کوتاه ترین زمان و با کمترین هزینه باز است. در صورتی که از طریق قانونی راه دشوار، پرهزینه، زمان بر، 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 ساخت و ساز غیرمجاز و سپس فروش آن‌ها به مردم می‌نمایند.

**مزیت اقتصادی:** از جمله ویژگی‌های ساخت و ساز قانونی زمان و هزینه بر بودن مراحل آن از جمله صدور پروانه ساخت، هزینه‌های اداری، بانک، طراحی، نظارت و ساخت فنی می‌باشد. این در حالی است که عمده ساخت و سازهای 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<sup>2</sup> 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 ساخت و ساز غیرمجاز نمایند. شیوه 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 محدوده شهرها و روستاها نظیر دهیاری، بخشداری، شهرداری و نگاه درآمدی به ساخت و ساز 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 ساخت و سازها به‌ویژه در مناطق روستایی موجب تشدید ساخت و سازهای غیرمجاز گردیده است. مسئولیت نظارت بر ساخت و سازها در شهرها و حریم آن‌ها به عهده شهرداری‌ها و در محدوده روستاها به عهده دهیاری‌ها و در صورت نبود دهیاری و یا در خارج از محدوده شهر و روستا به عهده 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 ساخت و ساز 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 محدوده شهرها که فرمانداری، بخشداری و دهیاری متولی صدور جواز ساختمانی و نظارت بر محدوده سیاسی آن هستند، تخلفات با شکل دیگری صورت می‌گیرد. طبق ماده 8 قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی و بند ب ماده 172 قانون برنامه

تعبیر دیگر کوتاهی مهندسين 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 در پی 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.

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 ماده 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 مهندسين مرتبط با بخش ساختمان نیز از موضوع تخلفات دور نمانده‌اند. در برخی موارد از تخلفات ساختمانی 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 جنبه 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

## ت 3. نیازها و نوع ساخت و ساز 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 ساخت و ساز در اراضی باغی، کشاورزی و بایر در مناطق بیلاقی 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	همه شهرستان‌های استان‌های تهران و البرز
ضعیف	تأمین سرپناه و مسکن حداقلی در شهر و یا روستا	ساخت و ساز در زمین‌های ریزدانه و فاقد کاربری مسکونی در حاشیه 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 واگذاری 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 پروانه ساخت به مراجع صدور پروانه مراجعه نموده و با جواب منفی روبه‌رو می‌شوند. در نتیجه اقدام به ساخت و ساز غیرمجاز می‌کنند و این زمین‌ها تا سالیان متمادی مشکل قانونی و مالکیتی خواهند داشت.

## پیامدهای ساخت و ساز غیرمجاز

مهم‌ترین پیامد ساخت و سازهای غیرمجاز، نقض قوانین

ملی و طرح‌های مصوب شهری و روستایی و رواج قانون‌گریزی و قانون شکنی در این حیطة 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 شد که برای برخی از آنها نمونه‌هایی در مناطق مختلف استان تهران ذکر شده است:

**عدم رعایت ضوابط و اصول ساختمانی:** سازنده 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 ساخت و ساز غیرمجاز به صورت اضافه اشکوب صورت گرفته است.

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.

آمار و اطلاعات 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 زلزله 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 سازه‌های غیرمجاز از عوامل مهم و تأثیرگذار در مقوله 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 آن جا که مالک برای اخذ سند رسمی باید جواز، پایان کار و استعلام‌های لازم را داشته باشد و عموماً ساخت‌وسازهای غیرمجاز نیز فاقد چنین ویژگی‌هایی

متأسفانه در این بنا ساده‌ترین اصول سازه‌ای رعایت نشده است و ستون‌های طبقه دوم به جای قرارگیری بر روی ستون‌های طبقه 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:

منطقی صورت می‌پذیرد. اما با رشد ساخت‌وساز غیرمجاز، موضوع تأمین آب شرب می‌تواند به یک موضوع بحرانی تبدیل شود. به‌عنوان یک نمونه می‌توان به ساخت‌وسازهای غیرمجاز در روستای "مرتضی‌گرد" در شهرستان تهران و روستای "قلعه‌نو املاک" در شهرستان پاکدشت اشاره کرد که ساخت‌وسازهای غیرمجاز موجب بحران تأمین آب در آن‌ها شده است. (تصاویر 5 و 6)

ت 5. روستای مرتضی گرد - شهرستان تهران.



ت 6. روستای قلعه نو املاک - شهرستان پاکدشت.



عدم تحقق کاربری‌های عمومی و خدماتی: از جمله مشکلات متداول در طرح‌های شهری و روستایی در استان تهران، کمبود شدید کاربری‌های خدماتی و عمومی و عدم تحقق بسیاری کاربری‌های پیشنهادی از این دست است. از آن‌جا که شهرها و روستاها در داخل محدوده خود با کمبود فضاهای مناسب و خالی جهت کاربری‌های خدماتی و عمومی مواجه هستند، به ناچار این کاربری‌ها معمولاً در اراضی اشخاص حقیقی و یا حقوقی جانمایی می‌شوند. طبیعی است مالکان زمین‌ها علاقه چندانی برای

می‌باشند، به این دلیل امکان صدور سند و خرید و فروش قانونی این املاک وجود ندارد. برای رفع این مشکل دو راه وجود دارد. اولین راه، طی مراحل قانونی رسیدگی به تخلفات ساختمانی در کمیسیون‌های ماده 100 و 99 و پرداخت جریمه و یا اصلاح و تخریب ساختمان می‌باشد. راه دوم خرید و فروش قولنامه‌ای این املاک است که در این صورت ممکن است یک ملک بین افراد متعددی خرید و فروش شود و املاک فوق تا سالیان متمادی نتوانند سند رسمی تهیه نمایند.

تجاوز به بیت‌المال و از بین رفتن اراضی ملی و عمومی، کشاورزی و باغات: بسیاری از تخلفات ساختمانی از نوع تخریب و تفکیک اراضی ملی، کشاورزی و باغات می‌باشد. تخلفات ساختمانی نوعی تجاوز به حقوق عمومی است، زیرا خدمات‌رسانی دستگاه‌ها و برنامه‌های شهری و روستایی را مختل کرده و موجب ایجاد آلودگی‌های محیطی، بصری و بسیاری مشکلات دیگر است. تخریب باغات و اراضی کشاورزی تأثیرات جبران‌ناپذیری بر اقتصاد، محیط زیست و اجتماع دارد. متأسفانه امروز از باغات تهران، کرج، شهریار و بسیاری شهرها و روستاهای استان تهران کمتر اثری به جای مانده است.

اختلال در پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های طرح‌ها: همان‌طور که پیش‌تر گفته شد برای مراکز سکونتی استان تهران، طرح‌های بسیاری در زمینه‌های مختلف تهیه شده است. طبق معمول، معیار تهیه این طرح‌ها استفاده از اطلاعات و آمار رسمی و پیش‌بینی‌های منطقی و طبیعی است و معمولاً در طرح‌ها برای سکونتگاه‌ها و ساخت‌وسازهای غیرمجاز برنامه‌ریزی نمی‌شود. اما آنچه در استان تهران اتفاق می‌افتد مغایر با برنامه‌ها و طرح‌ها است. در یک مثال ساده برای تأمین آب شرب و مصرفی یک روستا و یا شهر، برنامه‌ها و اقدامات طبق پیش‌بینی‌ها و برآوردهای

ت 8. ساخت و ساز در خارج از بافت و آلودگی سیما و محیط طبیعی - روستای شمشک بالا - شهرستان شمیرانات



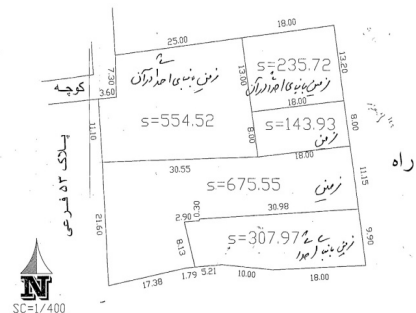
تأثیرات منفی بر سلامت جسمی و روحی ساکنان و تبعات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی

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 دارای نور کافی 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 در نتیجه سلامت جسمی و روحی ساکنان بعدی تحت الشعاع آن خواهد بود. "سلامت سکنه 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 نور طبیعی خورشید، هم بر جسم و روان انسان تأثیر دارد و هم از

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 همین خاطر 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 بلا تکلیف 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. تصویر شماره 7 نشان دهنده نمونه‌ای از تفکیک غیر اصولی زمین برای ساخت و تصویر شماره 8 نشان دهنده آلودگی بصری ناشی از ساخت‌وساز غیرمجاز می‌باشد.

ت 7. تفکیک غیر اصولی زمین و بهم ریختگی کالبدی - روستای وستان، شهرستان فیروزکوه



لحاظ اقتصادی به طور مستقیم باعث افزایش بیشتر 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 مثال "مطابق ضوابط مربوط به رعایت ارتفاع ساختمان‌های پلاک‌های جنوبی نسبت به مجاورین شمالی، باید حداکثر ارتفاع ساختمان‌های جنوبی به اندازه عمق حیاط (فاصله دو ساختمان از هم) پلاک شمالی باشد تا ممانعتی برای نور و روشنایی ساختمان شمالی ایجاد نشود. زاویه نور مناسب در این صورت 45 درجه خواهد بود. چنانچه مالک پلاک جنوبی بخواهد ارتفاع مزاد بر طول حیاط شمالی داشته باشد به مقدار ارتفاع اضافی باید در طبقات فوقانی از حد ملک مجاور پلاک شمالی به سمت جنوب عقب نشینی کند (صمدی قوشچی، 1388: 138)". این ضابطه اکثر مواقع رعایت نشده و در صدور جواز ساختمانی توسط شهرداری‌ها لحاظ نمی‌شود. در نتیجه بسیاری از ساختمان‌های احداثی نورگیری املاک مجاور را محدود می‌نماید.

### نتیجه

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد پدیده ساخت‌وساز غیرمجاز و تخلفات ساختمانی در استان تهران موضوع امروز و دیروز نیست و عواملی فراوانی در آن دخیل است. اما جلوگیری و کنترل این قبیل ساخت‌وسازها، نیازمند عزم جدی متولیان دستگاه‌های دخیل در این امر و مشارکت و همکاری مردم است. براساس مطالعات انجام شده و نتایج حاصل از جمع‌بندی مصاحبه‌ها پیشنهادهای مختلفی جهت کاهش و یا جلوگیری از این پدیده در استان تهران به دست آمده است. نباید فراموش شود

هرکدام از موارد ذیل اگر دارای ضمانت اجرایی نباشد تنها در حد یک نوشته، باقی خواهد ماند.

### توسعه متوازن کشور

پیش‌تر بیان شد مهم‌ترین عامل رشد ساخت‌وسازهای غیرمجاز، مهاجرت روزافزون به استان تهران و در پی آن رشد نامتعارف جمعیت استان و کمبود مسکن می‌باشد. لذا باید برنامه‌ها و اقدامات در سطح ملی به گونه‌ای شکل گیرد که کشور به نوعی توازن پراکنش اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برسد. این موضوع سال‌هاست در سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های ملی از جمله طرح آمایش سرزمین و طرح کالبدی ملی مورد توجه قرار می‌گیرد، اما این برنامه و طرح‌ها به‌طور کامل اجرا نشده و نتوانسته‌اند جلوی این رشد بی‌رویه را در استان تهران بگیرند.

**تصحیح و بهبود عملکرد دستگاه‌های نظارتی و پایبندی به قوانین و مقررات و طرح‌های مصوب:** دستگاه‌های نظارتی شامل شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها، دهیاری‌ها و جهاد کشاورزی استان نیز باید عملکرد نظارتی خود را بهبود بخشیده و خود را ملزم به اجرای قوانین و مقررات و طرح‌های مصوب شهری و روستایی بدانند. برای مثال برخی افراد بر روی زمان تردد پلیس ساختمان تحقیق کرده و در زمان غیبت آن‌ها اقدام به ساخت‌وساز غیرمجاز می‌نمایند. همچنین باید راه‌های فساد اداری در جریان نظارت و برخورد با ساخت‌وسازهای غیرمجاز بسته شود. این دستگاه‌ها باید به دنبال کسب منابع و درآمدهای پایدار باشند و اتکای به جریمه‌های ناشی از تخلفات ساختمانی و یا تغییر کاربری‌های عمومی نداشته باشند. در این صورت مطمئناً بسیاری از آرای کمیسیون‌های ماده 99 و 100 به اخذ جریمه ختم نمی‌شود.

آن در حال حاضر از سوی مراجع غیرقضایی با مشکلات عدیده‌ای مواجه است با نظارت مرجع قضایی با قوت بیشتری اعمال خواهد شد و مرحله 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 - 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 مثمر 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 نحوه 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

**اصلاح قوانین و مقررات:** باتوجه به مفاد قوانین موجود در رابطه با مقوله ساخت‌وساز غیرمجاز مشخص است که صرف ساخت‌وساز غیرمجاز در قانون جرم نیست و تنها برخی از فرایندها 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 ماده 101 شهرداری‌ها جرم شمرده شده است. 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 محدوده 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 ارتكابی، 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

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 نحوه ارائه آن تسهیل شود.

**آموزش و اطلاع‌رسانی به مردم:** برخی موارد نقض قوانین و تخلفات ساختمانی به علت بی‌اطلاعی مردم از قوانین انجام می‌شود. لذا وزارت مسکن و شهرسازی، قوه 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 تخلفات ساختمانی 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.

### پی‌نوشت

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 هزینه حمل مصالح به روستاها گران‌تر از شهرها می‌باشد.

### منابع

- اهری، زهرا. (1371)، پنجره در طراحی و نگهداری ساختمان (ترجمه)، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن - وزارت مسکن و شهرسازی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت کل آمارهای اقتصادی، اداره آمار اقتصادی، دایره آمار ساختمانی، نتایج بررسی فعالیت های ساختمانی بخش خصوصی در مناطق شهری استان های مختلف ایران.
- سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران: <http://www.dotic.ir>.
- جایکا (JICA) آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن با همکاری مرکز مطالعات زلزله و زیست محیطی تهران بزرگ. (1379)، ریز پهنه بندی لرزه‌ای تهران بزرگ.
- دانشنامه مدیریت شهری و روستایی. (1386)، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- دهخدا، لغت‌نامه. (1389)، مؤسسه لغتنامه دهخدا.
- صمدی قوشچی، زید. (1388)، تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، انتشارات جنگل، تهران، چاپ چهارم.
- طرح کالبدی منطقه البرز جنوبی. (1388)، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- غمامی، مجید. (1383)، گزیده مطالعات طرح راهبردی توسعه کالبدی مجموعه شهری تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران.
- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن 1385 و 1390.
- نحوه جرم‌انگاری ساخت‌وسازهای غیرمجاز. (1389)، دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفند.