

## تحلیلی بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی (نمونه‌ی موردی شهر مقدس قم)



رضا رحیمی\* قائم‌مقام و معاون شهرسازی و نوسازی منطقه ۵ شهرداری قم، کارشناس

ارشد برنامه‌ریزی شهری

زهرا روزیطلب کارشناسی زبان و ادبیات فارسی، کارشناس پژوهش معاونت برنامه‌ریزی

و توسعه سرمایه انسانی شهرداری شیراز

### چکیده

حاشیه‌نشینی، کانونی جمعیتی است که با تکیه بر حرکت خودجوش ساکنان و بدون نظارت و کنترل و مدیریت شکل گرفته، ساخته شده و سریعاً رشد کرده است و به‌نوعی در بطن شیوه‌ی زندگی شهری در مقایسه با سه شیوه رایج زندگی، یعنی شهری و روستایی و ایلاتی متفاوت می‌باشد و با ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی مخصوص خود، بافت فیزیکی معینی را به وجود می‌آورند. می‌توان گفت که یکی از زمینه‌های ناپایداری توسعه‌ی شهری، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، گونه‌ای از سکونت با مشکلات حاد، موسوم به اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) است که در حال گسترش فزاینده می‌باشد و به اتخاذ تدابیر ویژه برای ساماندهی وضعیت کنونی و جلوگیری از گسترش آن در آینده نیازمند است. از آنجاکه اسکان غیررسمی در زمینه‌ای از عوامل فراتر از مکان آن شکل گرفته و گسترش یافته است و متقابلاً بر محیطی فراتر از آن تأثیر می‌گذارد، چاره‌جویی این مسئله به سیاست‌گذاری و اقداماتی نه‌فقط در سطح محلی، بلکه در سطح ملی نیاز دارد. در واقع هرچند هسته‌ی اولیه‌ی این مناطق به مهاجران روستایی شکل گرفته است که از درآمد اندک کشاورزی دست بریده و به امید درآمد بیشتر به شهر سرازیر شده‌اند؛ اما در مراحل بعدی مأمنی برای سکونت فقراى شهر به حساب می‌آید؛ بنابراین در این مقاله با استفاده از روش تطبیقی به تحلیل نحوه‌ی ساخت‌وسازهای سکونت‌گاه‌های غیررسمی و آثار آن پرداخته شده است و در انتها به راهکارهای مناسب برای جلوگیری از گسترش ساخت‌وساز در محدوده‌ی ذکر شده اشاره شده است.

**واژه‌های کلیدی:** ساماندهی، سکونت‌گاه‌های غیررسمی، قوانین و مقررات، ناهنجاری‌های

مسکن، ساخت‌وسازهای غیرمجاز.

## ۱. مقدمه

طی دهه‌های اخیر، به تدریج محله‌های نابسامان و سکونت‌گاه‌های غیررسمی، به طور عمده در حاشیه‌ی شهرهای بزرگ کشور، خارج از برنامه‌ی رسمی توسعه‌ی شهری و به صورت خودرو شکل گرفته و گسترش یافته‌اند؛ به بیان درست‌تر، این محله‌های خودرو یا حاشیه‌نشین که اسکان غیررسمی نامیده شده‌اند، کارکرد اصلی‌شان تأمین زمین و الگوی ساخت متناسب با توان مالی گروه‌های کم‌درآمد که اغلب مهاجرند، می‌باشد. این گونه محله‌ها که سیمای نازیبا، خدمات ناکافی، ساکنان کم‌توان و مشاغلی نامطمئن دارند، محیطی آماده برای پذیرش ناهنجاری‌های اجتماعی و تولید فقر را فراهم ساخته‌اند و خطرپذیری زیادی در برابر سوانح طبیعی دارند. به همین دلیل ایجاد زمینه‌های توانمندسازی مکان‌های ذکرشده، در دستور کار دولت محترم قرار گرفت. مسکن غیرمعمول، خیابان‌ها و کوچه‌های تنگ و باریک، مشکلات زیست‌محیطی و بهداشتی، فزونی و تراکم جمعیت، فقر فرهنگی و آسیب‌های اجتماعی، آسیب‌پذیری زیاد در برابر حوادث طبیعی، سطح نازل برخورداری از امکانات و تسهیلات زندگی، اشتغال بیشتر ساکنان در مشاغل غیررسمی، تصرف و نداشتن مالکیت قانونی بر آن از ویژگی‌های اسکان غیررسمی یا حاشیه‌نشینی محسوب می‌شود. رشد شتابان جمعیت و تحولات ساختاری در نظام اقتصاد روستایی ایران که بعد از سال‌های ۱۳۴۵ پدید آمد، سبب شد از مناطق روستایی کشور به سمت شهرها، به‌ویژه شهرهای بزرگ، به طور گسترده‌ای مهاجرت کنند. در این میان، بیشتر مهاجران که توانایی مالی و اقتصادی سکونت و پرداخت هزینه‌ی مسکن در محدوده‌ی رسمی شهر نداشتند، برای تأمین سرپناه خود، به‌ویژه در شهرهای بزرگ به حاشیه‌ی شهرها روی آوردند. نکته مهم این است که پدیده‌ی مذکور در حال حاضر یکی از مهم‌ترین مشکلات کلان‌شهرها است، طبق برآوردهای انجام‌شده یک‌هفتم جمعیت این شهرها در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ساکن هستند.

## ۱-۱. طرح مسئله

ضعف ساختاری شهرنشینی در مواجهه با نظام برون‌زا، سازوکار تبعیض‌آمیز و فقر زا بر پایه‌ی توزیع ناعادلانه‌ی منابع قدرت و ثروت و درآمد، پیش‌بینی نکردن فضای مسکونی کافی برای اقشار کم‌درآمد در طرح‌های کالبدی شهری، دسترسی ناچیز به نظام‌های رسمی اعتباری و وام مسکن برای کم‌درآمدها، وجود معاملات غیررسمی و سوداگران زمین، توسعه‌ی اقتصادی ناموزون شهرها، تمرکز بر طرح‌های صنعتی و خدماتی و به حاشیه رانده‌شدن بخش کشاورزی که موجب ایجاد فاصله‌ی عمیق طبقاتی بین شهرنشینان و روستائینان و ایجاد مهاجرت گروه‌های روستایی به مناطق اسکان غیررسمی شده است و درنهایت انعطاف‌ناپذیری در بعضی ضوابط و مقررات شهرسازی از مهم‌ترین و عمده‌ترین علل پیدایش معضل حاشیه‌نشینی هستند.

## ۱-۲. ضرورت انجام تحقیق

مسکن در سبد هزینه‌های خانوارهای شهرنشین ایرانی سنگین‌ترین وزن را دارد و خانوارهای شهری برای تهیه‌ی مسکن در شهرها، به‌ویژه شهرهای بزرگ اندام، با مشکلات زیادی روبه‌رو هستند. در این میان خانوارهای کم‌درآمد به‌ویژه به این دلیل که در اغلب برنامه‌های ملی و محلی فراموش شده‌اند، از تنگناهای بیشتری رنج می‌برند. اقشار کم‌درآمد برای تهیه‌ی مسکن در شهرها، از اولین مرحله، یعنی انتخاب محل سکونت تا انتخاب وسعت و اندازه‌ی مسکن خود، نوع مصالح ساختمانی، کسب مجوز ساخت‌وساز و نیز استفاده از اعتبارات و وام‌های دولتی، با مشکل مواجه هستند؛ بنابراین این اقشار چاره‌ای جز روی آوردن به بازار غیررسمی مسکن ندارند و با قبول حاشیه‌نشینی، به سکونت‌گاه‌های غیررسمی و خارج از برنامه‌ی قانونی روی می‌آورند و نابرابری‌های اولیه که موجب شکل‌گیری چنین سکونت‌گاه‌هایی شده است، در یک چرخه‌ی تسلسلی باعث محرومیت‌های بعدی این افراد و برکنار ماندن آن‌ها از حقوق شهروندی می‌شود. در شهر قم نیز تعداد اجتماعات دارای اسکان غیررسمی کم نیست. از آنجایی که تازه‌واردشدگان به این شهر بیشتر از اقشار کم‌درآمد و به‌ویژه مهاجران با

منشأ روستایی یا از کشورهای همسایه (افغانستان و عراق) می‌باشند، برای تهیه مسکن از اولین مرحله، یعنی انتخاب محل سکونت تا انتخاب وسعت و اندازه‌ی مسکن خود و نوع مصالح ساختمانی و کسب مجوز ساخت‌وساز با مشکل مواجه هستند. لذا چاره‌ای جز روی آوردن به بازار مسکن غیررسمی و برپایی خانه‌های شبانه و سکونت‌گاه‌های غیررسمی ندارند. نابرابری‌های اولیه که موجب شکل‌گیری چنین سکونت‌گاه‌هایی شده است، در یک چرخه‌ی تسلسلی باعث محرومیت‌های بعدی این افراد و برکنارماندن آن‌ها از حقوق شهروندی می‌شود.

### ۱-۳. مروری بر پیشینه‌ی تحقیق

مطالعات و پژوهش‌های متعددی درباره‌ی سکونت‌گاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی صورت گرفته است که عمدتاً شامل علل شکل‌گیری آن‌ها، پیامدها و آثار مستقیم و غیرمستقیم آن‌ها در ابعاد مختلف، مشخصات و ویژگی‌های آن‌ها از جنبه‌های اجتماعی و اقتصادی و کالبدی و روند شکل‌گیری آن‌هاست که به آن اشاره می‌شود. افتخاری راد (۱۳۸۲) ناهمگونی بافت کالبدی شهر، زشتی سیمای شهر به علت فقر مفرط حاشیه‌نشینان در نتیجه‌ی استفاده نکردن از مصالح مناسب و معماری زیبا، توسعه‌ی شهری بدون برنامه‌ی ازپیش‌تعیین‌شده، افزایش آلودگی‌های شهری و... شده است. شاه‌حسینی (۱۳۸۴) در پژوهش «سکونت‌گاه خودرو و امنیت اجتماعی»، سطح معیشت مردم و کاهش کنترل دولت بر رفتار ساکنان را دو عامل عمده در شکل‌گیری سکونت‌گاه خودروی پاکدشت برشمرده است. ربانی خوراسگانی و دیگران (۱۳۸۵) در «بررسی عوامل مؤثر بر شکل‌گیری مسئله‌ی حاشیه‌نشینی و پیامدهای اجتماعی آن در شهر اهواز» دریافتند مهاجرت از محیط‌های کوچک روستایی و شهری اطراف به شهر اهواز، مهم‌ترین عامل ایجاد و گسترش مناطق حاشیه‌نشین است که خود تحت تأثیر دافعه‌های اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی محل سکونت قبلی و جاذبه‌های اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی شهر است. همچنین، در بحث پیامدهای اجتماعی، مشخص شد که بین شدت حاشیه‌نشینی و افزایش میزان محرومیت نسبی حاشیه‌نشینان رابطه وجود دارد



تحلیلی بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ...

که در نهایت، باعث حاکم شدن فرهنگ فقر در منطقه حاشیه‌نشین شده است. آقا بخشی و همکاران (۱۳۸۲) در پژوهش خود به این موضوع پرداخته‌اند که اسکان غیررسمی در ایران با مشخصاتی چون شکل‌گیری در اراضی حاشیه‌ای یا محله‌های قدیمی درون بافت شهری و محل نشوونمای فقیرترین و بی‌هویت‌ترین مهاجران روستایی و اقلیت‌های قومی - مذهبی با درجه‌بندی بالای همبستگی در مقابله با تهدیدها و... شناخته می‌شود.

#### ۴-۱. اهداف تحقیق

- ۴-۱-۱. تأمین حق امنیت سکونت و تصرف مسکن برای این اجتماع‌ها.
- ۴-۱-۲. اعطای تسهیلات و ترغیب ساکنان به بهبود شرایط مسکن خویش، به‌ویژه درباره‌ی مقاوم‌سازی و نماسازی واحدهای مسکونی.
- ۴-۱-۳. خالی کردن بافت مسکونی این محله‌ها از کاربری‌های ناسازگار نظیر دامداری‌ها و کارگاه‌های آلوده‌کننده.
- ۴-۱-۴. جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرقانونی و بی‌برنامه‌ای که بدون مجوز قانونی صورت می‌گیرد.
- ۴-۱-۵. آموزش ساکنان و ارتقای آگاهی آن‌ها درباره‌ی قواعد و قوانین زندگی شهری و شهروندی.
- ۴-۱-۶. توزیع عادلانه‌ی درآمد و امکانات بین فضاهای زیستی در سطح کشور.

#### ۵-۱. روش تحقیق

روش تحقیق در بررسی حاضر از نوع توصیفی و تحلیلی و به‌صورت مطالعه‌ی تطبیقی و مقایسه‌ای بین شاخص‌های مسکن در سکونت‌گاه غیررسمی شهر قم می‌باشد. در خلال بحث، برخی نکته‌ها و نمونه‌های مربوط به شاخص‌های مسکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی دیگر کشورها نیز ارائه شده است. جمع‌آوری اطلاعات در این پژوهش به دو روش کتابخانه‌ای و میدانی انجام شده است. برداشت میدانی از

طریق نمونه‌گیری و با استفاده از پرسشنامه انجام گردیده است. برای نمونه‌گیری، از روش نمونه‌گیری تصادفی استفاده شده است. در تحقیق حاضر از ۱۵۰ نمونه پرسش شده است.



#### ۱-۶. ابزار تحقیق

ابزار این پژوهش عبارت‌اند از: نقشه، کتاب‌های اداری کل راه و شهرسازی، طرح جامع و تفصیلی شهر قم، اسناد شرکت عمران معصومیه قم، فصلنامه‌ها، جراید، بروشورها و کتابچه‌های همایش‌ها.

#### ۱-۷. مشکلات تحقیق

کم بودن اطلاعات کارشناسان و مدیران شهری از جمله مهم‌ترین مشکلات پیش روی این تحقیق بود. همچنین جامع و کامل نبودن اطلاعات و پاسخگو نبودن مسئولان



به علت ذکرشده، کار تحقیق را بس دشوار کرده بود.

## ۲. مفاهیم و واژگان کلیدی سکونت‌گاه‌های غیررسمی

صاحب‌نظران و کارشناسان مسائل شهری تعریف‌های متعددی از سکونت‌گاه غیررسمی، ارائه کرده‌اند که اغلب آن‌ها کیفیت مسکن و نحوه تصرف محل سکونت را ملاک تشخیص سکونت‌گاه غیررسمی دانسته‌اند. این سکونت‌گاه‌ها با عناوین متفاوتی چون حاشیه‌نشینی، سکونت‌گاه خودرو، سکونت‌گاه برنامه‌ریزی نشده، سکونت‌گاه غیرقانونی، سکونت‌گاه نابه‌سامان و غیرمنتظم، زاغه‌نشینی، آلودگ‌نشینی، کپرنشینی نام برده می‌شوند. حاشیه‌نشین فردی است که در یکی از این مناطق سکونت دارد. همچنین برخی بر این عقیده‌اند که حاشیه‌نشین فردی است که در محدوده‌ی اقتصادی شهر زندگی می‌کند، ولی جذب نظام اقتصادی و اجتماعی شهر نشده است (وزارت راه و شهرسازی).

## ۳. قوانین موجود در زمینه سکونت‌گاه‌های غیررسمی

یکی از عوامل ناموفق بودن در این زمینه نبود ابزارهای حقوقی و قانونی لازم برای پیشبرد کار است. مقصود قوانینی منفک از مجموعه‌ی قوانین شهری است که به‌طور خاص به بحث نوسازی و بهسازی بافت‌های شهری خصوصاً سکونت‌گاه‌های غیررسمی پرداخته باشد. در ادامه به چند ماده‌ی قانونی اشاره می‌شود که از لابه‌لای قوانین موجود مربوط به این موضوع استخراج شده است (پایگاه اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور).

۱. اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی مبنی بر حق داشتن مسکن متناسب با نیاز هر فرد و خانواده با اولویت نیازمندترین؛ ۲. آیین‌نامه‌ی پیشنهادی ستاد بهسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی دفتر مطالعات و تحقیقات کمیته‌ی تخصصی اسکان غیررسمی؛ ۳. مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام مبنی بر جلوگیری از توسعه‌ی حاشیه‌نشینی و ساماندهی این سکونت‌گاه‌ها به‌عنوان یکی از محورهای سیاست‌گذاری

شهری کشور؛ ۴. سند توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی (۱۳۸۲)؛ ۵. فصل هشتم آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون جامع مسکن مواد ۴۲ و ۴۳ مبنی بر بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونت‌گاه‌های غیررسمی؛ ۶. بند ب ماده‌ی ۱۳۷ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه و بند الف ماده‌ی ۳۰ مصوب مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۳ که احیاء بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری، ممانعت از گسترش محدوده شهرها بر اساس طرح جامع شهر و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای با رویکرد توانمندسازی ساکنان را وظیفه‌ی دولت قرار داده است؛ ۷. مصوبه‌ی مشترک شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و ستاد ملی توانمندسازی ۱۳۸۵ توسط وزارت مسکن و شهرسازی؛ ۸. سند چارچوب سیاست اسکان مجدد در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ۱۳۸۵ با هدف تدوین برنامه‌ای راهبردی برای چاره‌جویی مشکلات اسکان غیررسمی و ساماندهی و پیشگیری از گسترش آن در آینده؛ ۹. سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی و سیاست‌های کلی برنامه‌ی توسعه ابلاغیه‌ی مقام معظم رهبری مصوب ۱۳۸۲، بند ۱۵ مبنی بر امر اجتماعی سیاسی مبنی بر فراهم کردن محیط رشد فکری و تلاش در جهت رفع دغدغه‌های شغلی و مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان؛ ۱۰. ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه‌ی پنجم توسعه در چارچوب چشم‌انداز بیست‌ساله‌ی ۱۳۸۸ نامه‌ی مقام معظم رهبری به رئیس‌جمهور؛ ۱۱. آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه‌ی مسکن مصوب ۱۳۸۷ وزارت مسکن و شهرسازی؛ ۱۲. تفاهم‌نامه‌ی وزارت مسکن و شهرسازی و بانک جهانی (۱۳۸۶) بر اساس بند ۴ تصویب‌نامه‌ی هیئت‌وزیران مبنی بر استفاده از تجارب فنی و منابع مالی خارجی برای ساماندهی؛ ۱۳. ابلاغ تصویب‌نامه‌ی هیئت‌وزیران به دو وزارتخانه‌ی مسکن و کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی؛ ۱۴. ماده‌ی ۱ قانون ساماندهی و حمایت از تولید عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ مبنی بر اینکه دولت موظف به بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و سکونت‌گاه‌های غیررسمی و مقاوم‌سازی آنهاست؛ ۱۵. ماده‌ی ۱۷۲ قانون برنامه‌ی پنجم توسعه مبنی بر سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین مصوب ۱۳۸۹؛ ۱۶. مصوبه هیئت‌وزیران وقت مبنی بر





تحلیلی بر ساخت و سازهای غیرمجاز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ...

اختصاص اراضی دولتی شهر پردیسان به جهت ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی مصوب قم که این مصوبه مهم‌ترین اقدام در این راستا بوده است.

#### ۴. ویژگی‌های عمومی عرصه تحقیق (شهر مقدس قم)

شهر قم در مرکز ثقل جغرافیایی ایران قرار دارد. سرگذشت تاریخی شهر قم به دوران پیش از اسلام و پس از آن باز می‌شود. بر اساس مدارک و شواهد سابقه شهر قم به دوران ساسانی باز می‌گردد؛ اما مهم‌ترین رویدادی که در تاریخ قم می‌توان یافت اسلام آوردن مردم آن و پذیرش تشیع بود. این شهر در سال ۲۳ هجری به دست ابوموسی اشعری فتح شد. از این تاریخ به بعد شهر قم به شهر اهل بیت و قمی‌ها به شیعه متعصب شهره شدند و قم به پناهگاه شیعیان و مخالفان خلفای اموی و عباسی تبدیل شد. پس از پذیرش اسلام و تشیع از سوی مردم قم، سرنوشت‌سازترین رخداد تاریخ قم، آمدن حضرت معصومه (س) به این شهر است. نام آن حضرت «فاطمه» و لقب ایشان (معصومه) است. این لقب را امام هشتم به وی اعطا فرمود. حضرت معصومه برای دیدن برادرشان حضرت رضاع) از مدینه به قصد مرو حرکت کردند و چون به ساوه رسیدند، سخت بیمار شدند و ایشان را به قم بردند و پس از هفده روز به سوی خدا شتافتند. شهر قم در قرون سوم و چهارم هجری به قلب تپنده‌ی جهان تشیع تبدیل شد. این امر در حقیقت مهم‌ترین و مبارک‌ترین اثری بود که دفن بانوی برگزیده‌ی اهل بیت در قم به دنبال داشت (جغرافیای عمومی استان قم).



نقشه ۱: نقشه کاربری سکونگاه‌های غیررسمی شهر قم، مأخذ: شرکت عمران معصومیه

#### ۴-۱. اهمیت زیارتی شهر مقدس قم

اهمیت زیارتی شهر قم، در درجه‌ی نخست مربوط به آستانه‌ی معصومه، فاطمه(س) دختر موسی بن جعفر(ع)، امام هفتم شیعیان و سپس به دلیل مزارهای متعدد علویان در این شهر و نیز مسجد مقدس جمکران است. مسلم است که مجموعه‌ی این عوامل و روایات متعددی که در فضیلت شهر قم و زیارت قبر فاطمه‌ی معصومه(س) از امامان معصوم (علیهم‌السلام) نقل شده، این شهر را به‌صورت دومین شهر مقدس ایران، پس از مشهد، درآورده است (جغرافیای عمومی استان قم).

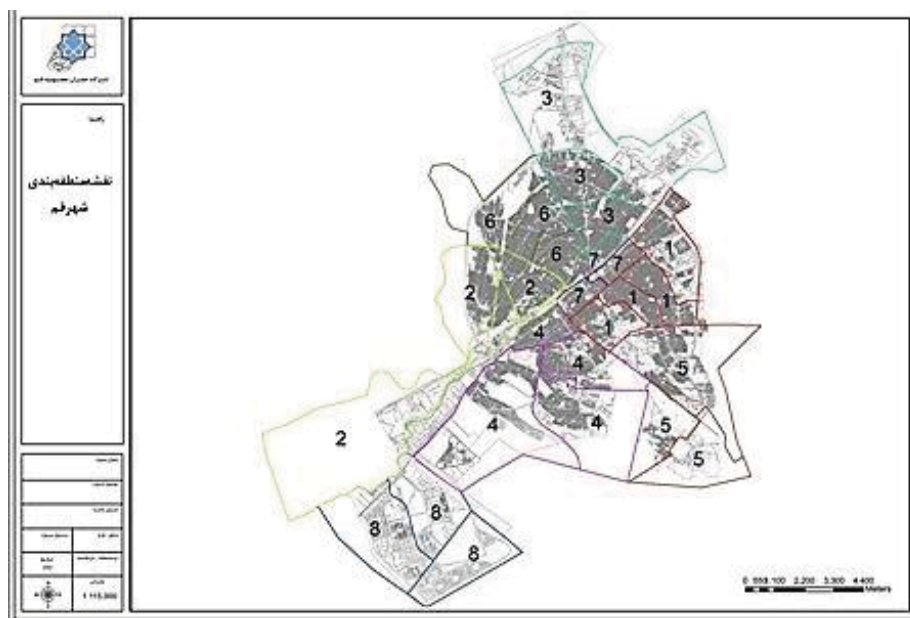
#### ۴-۲. روند تحولات جمعیتی شهر مقدس قم

جمعیت شهر قم بر اساس سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵ معادل ۷۷۷۶۷۷ نفر اعلام شد. این رقم بر اساس برآورد طرح ساختاری - راهبردی شهر قم در سال ۱۳۸۰ معادل ۹۳۰۶۲۹ نفر تخمین زده شده است. جمعیت شهر قم بر اساس آخرین

سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ به شرح جدول زیر می‌باشد (مرکز آمار کشور).

جدول ۱: جمعیت شهر قم (سرشماری ۱۳۹۰)

شرح	جمعیت	مرد	زن	خانوار
قم	۱۰۷۴۰۳۶	۵۴۵۷۰۴	۵۲۸۳۳۲	۲۹۹۷۵۲



نقشه ۲: محدوده‌ی مناطق شهر قم، (مأخذ: شرکت عمران معصومیه)

#### ۳-۴. نگاهی به وضعیت سکونت‌گاه‌های غیررسمی در شهر مقدس قم

در کل کشور ۴۵ هزار و ۹۰۰ هکتار سکونت‌گاه غیررسمی وجود دارد که جمعیتی بالغ بر ۵ میلیون و ۱۰۰ هزار نفر در آن‌ها سکونت دارند. در بیشتر مطالعات انجام شده در این شهرها، ۷۲۰ محله‌ی غیررسمی شناسایی شده است که ۲۵۰ محله برای انجام اقدامات کالبدی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی به‌منزله‌ی محله‌ی در اولویت اول، به‌منظور ایجاد تعاملات بین‌بخشی و ورود هماهنگ مدیریت شهری انتخاب شده

است. از سال ۱۳۸۸ اجرای طرح‌ها و برنامه‌های ساماندهی و توانمندسازی مصوب در سکونت‌گاه‌های غیررسمی در اولویت اول ۱۳ شهر از جمله قم قرار گرفت. با توجه به مهاجرپذیر بودن قم و تخصیص اعتبار برای رفع مشکلات و نیز عقب‌ماندگی محله‌هایی مثل شادقلی‌خان، شیخ‌آباد، شهرک قائم، شهرک فاطمیه و دیگر مناطق حاشیه‌ی شهر بر ضرورت ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی تأکید شده است. از این رو مقرر شد با مشارکت وزارت راه و شهرسازی، شهرداری و استانداری، مبلغ ۶۶۰ میلیارد ریال اعتبار طی سال‌های ۹۰ و ۹۱ برای ساماندهی و حل مشکل سکونت‌گاه‌های غیررسمی قم اختصاص یابد. ۱۷ محله در قم وجود دارد که شرایط سکونت‌گاه غیررسمی را دارند. برای رفع محرومیت‌ها و توانمندسازی این محله‌ها برنامه‌ریزی‌هایی به منظور اجرای پروژه‌های مختلف در بخش‌های زیرساختی، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و ورزشی در محله‌های غیررسمی قم صورت گرفته است. در قم سه دستگاه استانداری، شهرداری و شرکت عمران معصومیه قم، متولی ساماندهی و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی هستند. ساخت‌وسازهای غیرقانونی، رعایت نکردن اصول و استانداردهای ساخت‌وساز و بهره‌مندی ناچیز از امکانات، از مهم‌ترین مشخصه‌های این سکونت‌گاه‌های غیررسمی است. از لحاظ استقرار زیرساخت‌ها سکونت‌گاه‌های غیررسمی قم نسبت به شهرهای دیگر با مشکل بزرگی مواجه نیست. مشکل عمده در این مناطق کمبود خدمات رفاهی و کمبود مکان‌های آموزشی و تفریحی و فضای سبز است (شرکت عمران معصومیه قم).

#### ۴-۳-۱. ملاک‌های شناسایی اسکان غیررسمی

- قیمت نازل زمین و مسکن؛
- تراکم زیاد جمعیت در محله‌ها و استقرار گروه‌های کم‌درآمد شهری؛
- نبود خدمات پایه؛
- مسکن نامجهز و متراکم؛
- سرانه‌ی کم زمین و زیربنای مسکونی؛
- نبود زیرساخت‌های شهری؛

- نداشتن سند رسمی مالکیت زمین؛

- نداشتن جواز ساخت.

#### ۲-۳-۴. عمده‌ترین شاخص‌های محله‌های غیررسمی شهر مقدس قم

##### نوع مالکیت

یکی از اشکال خرید مسکن و زمین در سکونت‌گاه‌های غیررسمی، خرید آن به صورت دستی و غیررسمی است که اصطلاحاً به آن قول‌نامه‌ای می‌گویند. درباره‌ی این شاخص، باید گفت زیادبودن درصد خانه‌هایی که قولنامه‌ای هستند، از لحاظ امنیت تصرف چندان پذیرفتنی نیست. نوع مالکیت زمین و نحوه‌ی ساخت، مهم‌ترین شاخص زمین و مسکن در محله‌های غیررسمی است. نقشه‌ی محله‌های بدون سند یا جواز ساخت در شهر قم نشان می‌دهد که ۱۷ محله یا پهنه‌ی بدون سند یا جواز ساخت در شهر قم وجود دارد که عمدتاً در غرب و شمال غرب و جنوب شرقی شهر قرار دارند (مهندسین مشاور طرح و معماری).

#### ۳-۳-۴. تراکم جمعیتی خالص در بافت‌های مسکونی

تراکم خالص مسکونی که نشان‌دهنده‌ی تعداد جمعیت در بافت‌ها و کاربری مسکونی است، شاخص مناسبی برای شناسایی فشردگی و کیفیت محیط مسکونی می‌باشد. بر اساس اطلاعات کاربری اراضی طرح ساختاری قم، تراکم خالص مسکونی جمعیت در شهر قم معادل ۴۳۱ نفر در هکتار است (تفاوت اندکی میان ارقام مندرج در گزارش کاربری اراضی بر اساس جمعیت ۸۹۸۰۴۰ نفر و سطح مسکونی ۲۰۸۳ هکتار و ارقام به‌دست‌آمده بر این اساس وجود دارد). GIS نقشه‌ی حوزه‌ها در محیط با بررسی توزیع تراکم خالص جمعیت در سطح حوزه‌های آماری در سطح شهر قم مشخص می‌کند که تراکم‌های بیشتر در نواحی غرب و شرق شهر هستند. در نقشه‌ی تراکم خالص جمعیت، نواحی پررنگ‌تر بیش از میانگین شهر و نواحی با رنگ متوسط در حد میانگین و نواحی کم‌رنگ‌تر کمتر از نصف میانگین شهر تراکم دارند (طرح تفصیلی شهر قم).

#### ۴-۴. برخورداری جمعیت از خدمات شهری

برای محاسبه‌ی برخورداری جمعیت از خدمات شهری، میانگین کاربری‌های آموزشی، بهداشتی و درمانی، فرهنگی، ورزشی و تفریحی و فضای سبز ملاک عمل قرار گرفته‌اند. سطوح این کاربری‌ها از مطالعات طرح ساختاری قم استخراج شده‌اند. بر این اساس، مجموع خدمات موجود در هر حوزه‌ی آماری، محاسبه و سرانه‌ی آن بر اساس جمعیت حوزه‌ها استخراج شده است. ارقام به‌دست‌آمده ۷ مترمربع است. این سرانه حاکی از آن است که سرانه‌ی خدمات یادشده در سطح شهر، نسبت به سرانه‌های رایج کمبود زیادی دارد (مهندسين مشاور طرح و معماری).

#### ۴-۵. گونه‌شناسی بر اساس ویژگی‌های ساکنان

همان‌طور که در معرفی خصوصیات شهر قم اشاره شد، حقوق‌بگیران ۳۶ درصد شاغلان این شهر را در بر می‌گیرند. نقشه‌ی شماره‌ی ۱ نشان می‌دهد که محله‌های که محل اسکان این گروه‌هاست، در غرب شهر قرار دارند. در اغلب حوزه‌های غربی شهر، حدود ۵۰ درصد ساکنان و بیش‌تر در زمره حقوق‌بگیران هستند. کارگران ساده ۱۵ درصد شاغلان شهر قم را تشکیل می‌دهند. این گروه در زمره کم‌درآمدترین اقشار محسوب می‌شوند و عمدتاً در غرب شهر اسکان دارند. همان‌طور که بررسی‌های گذشته نشان داد، پهنه‌های غیررسمی در زمره‌ی محروم‌ترین مناطق شهر محسوب می‌شوند؛ اما پهنه‌های محروم، گسترده‌تر از محله‌های غیررسمی است. از ویژگی‌های ساکنان محله‌های غیررسمی این است که برخی از محله‌ها عمدتاً از مهاجران افغانی تشکیل شده‌اند؛ درحالی‌که در برخی دیگر، عمده‌ی ساکنان شهرستانی هستند. جمعیت محله‌ها نیز یکی دیگر از شاخص‌های طبقه‌بندی آن‌ها محسوب می‌شود که بر اساس آن می‌توان محله‌های پرجمعیت و (بیش از ۱۰ هزار نفر) و محله‌های کم‌جمعیت را تفکیک کرد. قدمت محله‌ها یکی از ویژگی‌های مهم اجتماعی برای گونه‌شناسی پهنه‌های غیررسمی است (مهندسين مشاور طرح و معماری).

#### ۴-۶. کیفیت ابنیه و بافت

بررسی نقشه‌های شهر قم نشان می‌دهد که همانند بررسی‌های پیشین، بیشترین تمرکز محدوده‌های اسکان غیررسمی، بر روی پهنه‌های کیفیت بد ابنیه قرار گرفته است. وضعیت فوق بیانگر آن است که ساخت و ساز بی‌قاعده، بدون مجوز ساخت و کنترل‌های ساختمانی، تفکیک‌های نامطلوب و ایجاد بافت ناهمگون و شبکه معابر نامناسب در این پهنه‌ها، در شکل‌گیری چنین وضعیتی نقش اساسی داشته است. موضوع حاشیه‌نشینی یکی از معضلات شهری است که از حیث بستر قرارگرفتن برای ارتکاب جرایم و تخلفات، در کانون توجه کارشناسان بوده است. اینکه این موضوع در مناطق حاشیه‌ای بسیار بیشتر از سایر مناطق اتفاق می‌افتد، از سوی همگان پذیرفته شده است و آمارهای اخذشده نیز حکایت از این واقعیت دارد (مهندسین مشاور طرح و معماری).

#### ۴-۷. بررسی هم‌جواری‌های ناسازگار

از بارزترین مشکلات سکونت‌گاه‌های غیررسمی، هم‌جواری سکونت‌گاه‌ها با عرضه‌های طبیعی و مصنوع است. بررسی‌های پیشین نشان می‌دهد، همواره مکان‌های دربرگیرنده‌ی راه‌آهن، مسیر عبور خطوط انتقال نیرو، حریم‌های پرخطر رودخانه و بزرگراه‌ها، ارزان‌ترین مناطق اسکان محسوب می‌شوند و مکان‌های جاذب اسکان اقشار کم‌درآمد می‌باشند. این هم‌جواری‌ها در بیشتر اوقات سلامت ساکنان را به خطر می‌اندازد؛ بنابراین در گونه‌شناسی سکونت‌گاه‌های غیررسمی، اهمیت ویژه‌ای دارد. بر این مبنا، هم‌جواری معمول محدوده‌های غیررسمی شناخته‌شده با شریان‌های برق فشارقوی، راه‌آهن و اتوبان از آن حکایت دارد که در قم نیز ۷ محله‌ی غیررسمی قم در مجاورت دکل‌های فشارقوی برق قرار دارند و ۲ محله علاوه‌بر مجاورت با دکل‌ها، هم‌جوار راه‌آهن یا اتوبان هم هستند. این محله‌ها از نظر ریسک سلامت و گسست کالبدی از شهر، در گونه‌شناسی پرخطر و دارای معضل به شمار می‌روند.

#### ۴-۸. میزان برخورداری از خدمات اساسی

یکی از شاخص‌هایی که در تعیین کیفیت مسکن بسیار مهم است و در برنامه‌ریزی مسکن جزء جدایی‌ناپذیر مسکن می‌باشد، امکانات و تسهیلات و خدمات اساسی از جمله آب و برق و آشپزخانه است. میزان برخورداری واحدهای مسکونی از این خدمات، گویای بسیاری از واقعیت‌های موجود در مسکن است.

#### ۴-۹. معرفی محدوده‌ی محله‌های غیررسمی شهر مقدس قم

در مجموع ۱۷ محله‌ی غیررسمی در شهر قم شناسایی شده است که بر اساس جمعیت حوزه‌های آماری تشکیل‌دهنده‌ی این محله‌ها در سال ۱۳۷۵ و میزان رشد جمعیتی شهر قم در این فاصله، جمعیت این محله‌ها در سال ۱۳۸۵ در حدود ۷۵ هزار نفر برآورد شد (مهندسین مشاور طرح و معماری).

#### ۴-۹-۱. شادقلی‌خان - علی‌آباد سعدگان

شادقلی‌خان و علی‌آباد سعدگان دو محله‌ی نزدیک به هم هستند که با توجه به اشتراک فضاهای خدماتی، به صورت یک پهنه در برنامه‌ریزی آتی در کانون توجه قرار خواهند گرفت؛ اما در این بررسی تاریخ توسعه‌ی آن‌ها جداگانه بررسی می‌شود. شادقلی‌خان در گذشته روستایی مستقل بوده و مالکیت در محدوده‌ی اصلی آن به صورت ارثی و بدون سند بوده است. در گذشته، اراضی میان مالکان بزرگ نظیر فاتحی و موسوی و... تقسیم شده بود. ۴۰ سال پیش در شادقلی‌خان حدود ۲۰ خانوار زندگی می‌کردند که شغل بیشتر آنان دامداری و کار در معدن بوده است. در حدود سال‌های ۱۳۴۶ و ۱۳۴۷ مهاجرپذیری محله شروع شده است. این محله در حال حاضر در محدوده‌ی منطقه ۲ شهری قرار گرفته است (مهندسین مشاور طرح و معماری).

#### ۴-۹-۲. قلعه کامکار

اراضی متعلق به مالکان بزرگ نظیر آقایان تولیت، کامکار و بیگدلی بوده است. ابتدا سیدیحیی میره‌ای در سال ۱۳۴۲ بخشی از زمین‌های خود را تفکیک و به طایفه‌ی شاهسون واگذار می‌کند. طایفه‌ی شاهسون در سال ۱۳۴۰ وارد قم شدند و در قلعه





تحلیلی بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ...

کامکار ساکن گردیدند. اراضی شاهسون‌ها سند دارد و ساخت‌وساز آن قانونی است اما بعدها در دو سمت شمال و جنوب محله‌ی شاهسون‌ها، اراضی متعلق به کامکار و میره‌ای به صورت غیرمجاز تفکیک و بدون جواز ساخته شده است. مهاجران همدانی در سمت شمال محله اسکان یافته‌اند. پهنه‌های غیررسمی توسط مالکان بزرگ تفکیک و خرد می‌شده و سند قولنامه‌ای واگذار می‌گردیده است. قلعه‌ی کامکار تا قبل از سال ۱۳۷۰ خارج از محدوده‌ی شهری قرار داشت؛ اما از این سال به بعد در محدوده‌ی خدماتی شهر قرار گرفت. آخرین دوره‌ی ساخت‌وساز و رشد محله‌ی قلعه کامکار از سال ۱۳۸۰ به بعد بوده که علت آن خارج کردن دام‌ها از محله، بعد از ایجاد شهرک نگهداری دام‌ها (دام شهر) است. در نتیجه‌ی خروج دام‌ها از خانه‌های اهالی (شاهسون‌ها)، قیمت اراضی رشد یافته و ساخت‌وساز در آن تشویق شده است. این محله در حال حاضر در محدوده منطقه‌ی ۶ شهری قرار گرفته است (مهندسین مشاور طرح و معماری).

#### ۴-۹-۳. شهرک فاطمیه

اراضی اولیه که متعلق به مالکی به نام بیگدلی بوده، مزروعی بوده است. این اراضی را در سال ۱۳۶۹ شخصی به نام علی بابازن خریداری کرد که قسمتی را به شرکت تعاونی مسکن شهرداری واگذار نمود و قسمتی را تفکیک کرد. فردی به نام هندیانی مالک بخشی از زمین‌های بزرگ در جنوب اراضی شرکت تعاونی مسکن شهرداری بوده است که در اواخر دهه‌ی شصت همه ملک را به فردی به نام عبادی واگذار می‌کند. در سال ۱۳۶۹، عبادی زمین‌ها را تفکیک کرده و بیشتر آن‌ها را در قطعات ۱۲۰ متری به دیگران واگذار می‌کند. این قسمت جواز ساخت ندارد و غیرمجاز ساخته شده است. سند اراضی در دوره اصلاحات ارضی صادر شده و اراضی به مترهای گوناگون تفکیک شده است. بعدها به دلیل نزدیکی به شهر قم، ساخت‌وساز غیرمجاز اراضی صورت گرفته و جمعیت آن رشد کرده است. این محله در حال حاضر در محدوده‌ی منطقه‌ی ۶ شهری قرار گرفته است (مهندسین مشاور طرح و معماری).

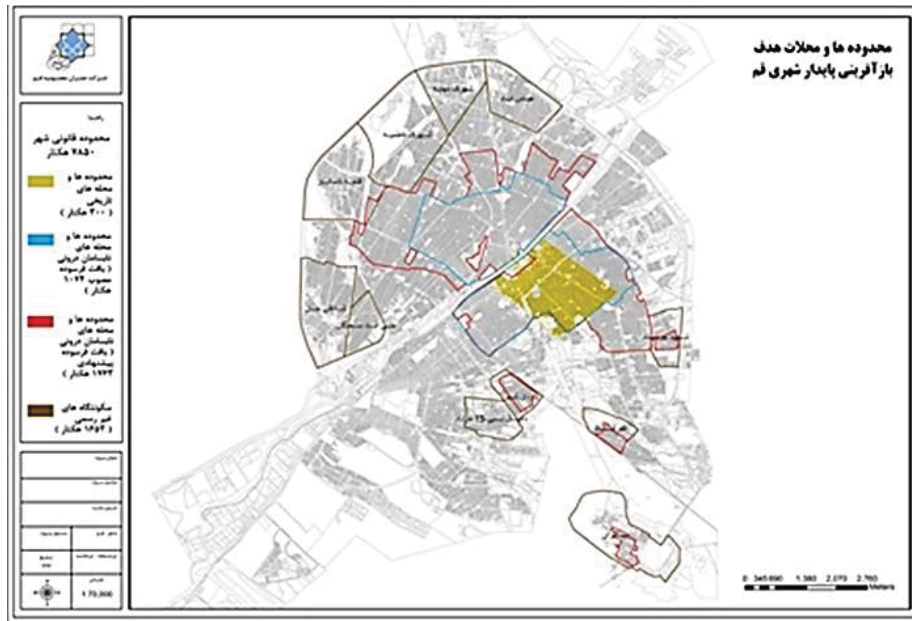
#### ۴-۹-۴. شهر قائم

پیش از سال ۱۳۵۴ زمین‌های شهر قائم مزروعی و متعلق به تولیت بوده است. در این سال تمام قطعات را تولیت تفکیک می‌کند و برای آن‌ها سند می‌گیرد و به ادیبی واگذار می‌نماید. همچنین اراضی واقع در انتهای شهر قائم متعلق به بیگدلی بوده که در سال ۱۳۷۲ تفکیک شده است (در قطعات ۲۰۰ متری و ۱۷۰ متری) و سند شش دانگ دارد. در اوایل دهه‌ی ۴۰ اسکان جمعیت در محل آغاز می‌شود. طی دهه‌ی ۵۰ مالک اراضی (آقای ادیبی) مقداری از اراضی حاشیه‌ی ریل راه‌آهن را که قطعات ۴۰ و ۵۰ مترمربعی بوده است، به صورت مجانی به مردم واگذار می‌کند تا جمعیت به این سمت از شهر روانه شوند و ساخت‌وساز رونق پیدا کند. قطعات تفکیک‌شده به وسیله‌ی تولیت ۲۶۴ متری بوده است که به ادیبی واگذار شده بود. تعداد قطعات حدود هفتصد قواره‌ی ۲۶۴ متری بوده است. ادیبی با توجه به وضعیت و شرایط انقلاب، اوایل انقلاب نیمه‌ی از هفتصد قواره را برای ایتمام وقف کرد. این قطعات به مرور زمان مجدداً تفکیک شده است و اکنون مساحت متوسط هر یک از این قطعات ۶۰ مترمربع می‌باشد. شهر قائم از همان ابتدا جزء محدوده‌ی شهر قم بوده است و از همان زمان که قطعات برای شهرک مسکونی تفکیک شده بود، برای آن نقشه تهیه شده است. در سال‌های ۱۳۶۳ و ۱۳۶۴ و ۱۳۶۹ به علت ورود مهاجر از استان‌های هم‌جوار، ساخت‌وساز افزایش یافته است. بخشی از خانوارهای مهاجر افغان که در زمان حکومت طالبان در این مناطق ساکن بوده‌اند، طی چند سال گذشته به افغانستان بازگشتند؛ اما دوباره روند بازگشت به ایران وجود داشته و آنان به خرید خانه به نام دوستان ایرانی خود اقدام کرده‌اند. این محله در حال حاضر در محدوده‌ی منطقه‌ی ۵ شهری قرار گرفته است (مهندسین مشاور طرح و معماری).

#### ۴-۹-۵. شهرک مهدیه

مالکان اولیه‌ی اراضی شهرک مهدیه حسین خوش‌قیافه، مصطفی بیگدلی، حاج‌علی و حسن جوهری بوده‌اند. قبلاً این اراضی به صورت مزروعی بوده است. اراضی ابتدای مهدیه (ورودی خیابان مهدیه از بلوار مدرس) متعلق به حسین

خوش‌قیافه بوده است که سند شش‌دانگ دارد. زمین‌های وسط شهرک مهدیه متعلق به بیگدلی بوده است که قولنامه‌ای و وکالتی می‌باشد و زمین‌های انتهای شهرک، سند شش‌دانگ دارد که متعلق به جوهری است. عباس یزدیان زمین‌های پشت مسجد را در حدود ۱۰ سال پیش تفکیک کرده، با شهرداری به توافق می‌رسد. سندها در این اراضی مشاع وکالتی می‌باشد. کاربری زمین‌ها باغ انار بوده است. در سال ۱۳۶۹ بخشی از شهرک مهدیه داخل محدوده‌ی قانونی و بخشی از آن خارج از محدوده‌ی قانونی بوده است. اکثر مهاجران این محله از استان همدان و تبریز و روستاهای اطراف قم و نیز مهاجران افغان هستند. این محله در حال حاضر در محدوده‌ی منطقه ۳ شهری قرار گرفته است (مهندسین مشاور طرح و معماری).



نقشه ۳: محدوده‌ی بافت فرسوده و سکونت‌گاه‌های غیررسمی، مأخذ: شرکت عمران

معصومیه

## ۵. ساخت و ساز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی

### ۱-۵. انواع تخلفات ساخت و ساز غیرمجاز

#### ۱-۱-۵. تغییر کاربری اراضی

با توجه به اینکه معمولاً کاربری آن دسته از اراضی که در آن‌ها حاشیه‌نشینی شکل گرفته، غیرمسکونی بوده است و ممکن است کاربری‌های زراعی، باغات و فضای سبز داشته باشند، اولین قدم در ایجاد حاشیه‌نشینی، نقض مقررات مندرج در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه‌های بعدی و لایحه‌ی قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ و قانون منع واگذاری اراضی بدون کاربری مسکونی مصوب ۱۳۸۱ می‌باشد (قوانین کشور).

#### ۲-۱-۵. تصرف عدوانی

یکی از خصایص اراضی حاشیه‌نشینی، تصرف عدوانی و بدون اجازه مالک اصلی آن اراضی است. (مطابق مفاد قانون مجازات اسلامی تصرف عدوانی جرم است و در صورت احراز شرایط مندرج در ماده‌ی مرقوم، مرتکب به مجازات مندرج در این قانون محکوم خواهد شد).

#### ۳-۱-۵. فروش مال غیر

زمینی که اساساً مالکیت فرد متصرف آن (حاشیه‌نشین) به اثبات نرسیده باشد و به وسیله‌ی او تصرف شده، بنای غیرمجاز در آن احداث شده باشد و سپس با اسناد عادی و حتی اسناد رسمی مالکیت که در اجرای ماده‌های ۱۴۷ و ۱۴۸ قانون ثبت اعطا شده، نقل و انتقال داده شده باشد و مالک اصلی زمین اقامه‌ی شکایت کند.

#### ۴-۱-۵. ساخت و سازهای غیرمجاز

هرچند مرجع صالح برای رسیدگی به ساخت و سازهای غیرمجاز در محدوده‌ی قانونی و حریم شهر، کمیسیون‌های ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری هستند، اما از آنجایی که از حیث تعیین مجازات ارتکاب امر خلافی (ساخت و ساز غیرمجاز) جریمه به مبلغ بسیار ناچیزی معین شده است و از سوی دیگر در بسیاری از مواقع، مقابله‌ی مأموران ساختمان با ساخت و سازهای غیرمجاز، به جرائم دیگری از جمله ضرب و شتم، توهین و



تحلیلی بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ...

اهانت، تهدید و تخریب نیز منجر می‌شود، اعمال قانون برای جلوگیری از تخلفات ساخت‌وساز، بسیار دشوار می‌شود (رضا مسعودی فر، ۱۳۹۰).

## ۲-۵. عوامل مؤثر بر ساخت‌وساز غیرمجاز

۲-۵-۱. کمی درآمد و زیاد بودن بهای زمین و هزینه‌ی ساخت‌وساز رسمی و

گرانی اجاره‌بها.

۲-۵-۲. دافعه‌های مبدأ (مثل نداشتن زمین) موجب گریز ساکنان آن از زادگاه‌های

خویش و سرازیر شدن آن‌ها به سوی شهرها می‌شود. اصولاً تهیه‌ی مسکن مناسب و خوب جز برای افراد متوسط و مرفه جامعه، به راحتی امکان‌پذیر نیست و ایجاد بسترهای مناسب برای تهیه مسکن برای افراد ضعیف و کم‌درآمد، با توجه به رشد جمعیت، وجود ندارد و این قشر (کم‌درآمد) که اکثراً مهاجر هستند، باید به هر طریق ممکن برای خود سرپناهی تهیه کنند، از این‌روست که این افراد به علت ضعف اقتصادی، به ساخت‌وسازهای غیرمجاز یا سکونت در واحدهای ساختمانی غیرمجاز اقدام می‌نمایند.

۲-۵-۳. نحوه‌ی قطعه‌بندی‌های زمین که موجب افزایش قیمت زمین و

ناممکن شدن خرید زمین توسط افراد کم‌درآمد و کم‌بضاعت شده است.

۲-۵-۴. مهاجرت؛ اعم از مهاجرت افراد از روستاها و شهرهای کوچک به

شهرهای بزرگ و نیز مهاجرت افراد از هسته‌ی داخلی شهر به حاشیه‌های آن.

۲-۵-۵. نقش و تأثیر عملکرد دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی به علت

اینکه برخی از اراضی داخل یا خارج شهرها متعلق به سازمان‌ها و ادارات یادشده است.

۲-۵-۶. اجرانکردن به‌موقع قوانین نیز به وقوع حاشیه‌نشینی و استمرار آن منجر

می‌شود، برای نمونه مطابق ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری، «شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه، به وسیله مأموران خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع شده باشد، جلوگیری نماید» حال اگر در اعمال مقررات این ماده تعلل یا مسامحه نمایند و در خشت اول جلوی

ساخت و ساز غیرمجاز را نگیرند، به طبع در مناطقی که مستعد برای شکل‌گیری حاشیه‌نشینی است، شاهد رویدن ساختمان‌های غیررسمی خواهیم بود که به‌مرور زمان تبدیل به یک مرکز حاشیه‌نشینی می‌شوند. علاوه بر آن، بلااجرا ماندن احکام تخریب که از سوی کمیسیون‌های یادشده صادر می‌شود نیز مزید بر علت می‌باشد.

**۷-۲-۵.** وجود سند رسمی در دست ساکنان محله‌های غیررسمی، حقی برای آن‌ها ایجاد می‌کند که برخورد با چنین پدیده‌ای را مشکل می‌نماید؛ چراکه برخلاف اینکه قانون‌گذار در مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت برای شرایط خاص و ویژه‌ای امکان ارائه سند رسمی مالکیت پیش‌بینی کرده است، متأسفانه در عمل بسیاری از موارد این مقررات رعایت نشده است و به‌صرف گزارش‌هایی مبنی بر اینکه در محل اعیانی که سابقاً احداث شده وجود دارد و با ارائه سندهای عادی (قولنامه) به صدور سند رسمی مالکیت مبادرت می‌نمایند و به منشأ مالکیت فرد و اینکه آیا به نحو صحیح به ایشان منتقل شده یا خیر و آیا اصول شهرسازی در ساخت و ساز محل رعایت شده است یا نه؟ توجهی ندارد.

**۸-۲-۵.** طبق ماده ۸ قانون منع فروش و واگذاری اراضی بدون کاربری و بند ب ماده ۱۷۲ برنامه پنجم توسعه، ارائه هرگونه خدمات شامل آب، برق، گاز و... به ساخت و سازهای غیرمجاز ممنوع است. همه سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های تأمین‌کننده خدمات آب و برق و گاز و تلفن و... باید خطوط و انشعاب ساختمان‌ها را برحسب مراحل مختلف عملیات ساختمانی، فقط در قبال ارائه پروانه ساختمانی، گواهی عدم خلاف یا گواهی پایان کار معتبر واگذار کنند و واگذاری امتیاز یادشده به واحدهای مسکونی و صنفی و هرگونه بنایی که غیرمجاز احداث می‌شود ممنوع است، حال آنکه در عمل شاهد نادیده‌گرفتن مقررات این ماده از سوی ارگان‌های مربوط هستیم و با اعطای امتیازات و خدمات ارائه‌شده، چه‌بسا انگیزه برای احداث مسکن‌های غیرمجاز در حواشی شهرها افزایش می‌یابد.

**۹-۲-۵.** کیفیت و کمیت مسکن اگر حداقل استانداردهای پذیرفته‌شده از سوی شهرسازان را نداشته باشد و مساحت آن به نسبت ساکنانش کمتر باشد، ممکن است



آثاری سوء بر ساکنان آنجا بگذارد و با تشدید تخلفات ساختمانی، باعث توسعه یا احداث بنای دیگری شود.

۵-۲-۱۰. ناآگاهی از قوانین که منشأ برخی دیگر از تخلفات ساخت‌وساز است؛ برای مثال طبق قانون «منع فروش اراضی بدون کاربری»، تفکیک و خرید و فروش اراضی برای ساخت مسکن ممنوع است؛ اما بسیاری از افراد به تفکیک و ریزدانه‌کردن زمین و درنهایت واگذاری اراضی به افرادی بی‌اطلاع و غالباً مهاجر و کم‌بضاعت، آن‌هم به صورت قولنامه‌ای یا مشاعی اقدام می‌نمایند؛ از سوی دیگر طبق ماده‌ی ۹ قانون مذکور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف است از درج هرگونه آگهی تبلیغاتی غیرمجاز درباره‌ی تفکیک و فروش اراضی بدون کسب مجوزهای قانونی جلوگیری کند.

#### ۶. راهکارهای پیشنهادی

۶-۱. پیشگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در حاشیه‌ها از مسائلی است که بدون دخالت سایر دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی و انتظامی و قضایی، امکان‌پذیر نیست. اگر دستگاه‌های مسئول به وظایف قانونی خویش به نحو صحیح عمل کنند، شاید شاهد شکل‌گیری مناطقی با عنوان حاشیه، به شکلی که الآن وجود دارد، نمی‌بودیم. در ابتدا آسیب‌شناسی ساخت‌وساز، انواع تخلفات مرتبط با ساخت‌وساز و عوامل مؤثر بر ساخت‌وساز غیرمجاز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی به شکل مختصر مطرح شد و در ادامه توصیه‌های لازم در دو قسمت و به ترتیب برای مناطقی که قبلاً و بنا به علل مختلف حاشیه‌نشینی در آن‌ها شکل گرفته و در حال حاضر در محدوده‌ی قانونی شهر هستند و توانمندسازی آن‌ها در دستور کار قرار گرفته است و برای مناطقی که هنوز حاشیه‌نشینی در آن رواج نیافته یا در شرف ایجاد است، ذکر می‌شود. ارتقاء کیفیت سکونت از طریق اعطاء برخی امکانات و تسهیلات بانکی از جمله تسهیلات مصوب در خصوص بافت‌های فرسوده و تلاش برای اینکه ساخت‌وسازها با اصول و معیارهای شهرسازی صورت پذیرد.

۶-۲. انجام بعضی از پروژه‌های عمرانی مانند بهسازی معابر و سیما و منظر شهری

و بهبود محیط شهری از طریق افزایش کاربری‌های عمومی، مطابق با سند توانمندسازی حاشیه‌نشینی.

۳-۶. ساماندهی مراکز صنفی مرتبط با زمین و مسکن و بدون مجوز و پروانه کسب و الزام آن‌ها برای اخذ مجوزهای لازم و سپس نظارت کامل و دقیق بر فعالیت مراکز یادشده برای جلوگیری از وقوع جرایم مرتبط با زمین، مثل دخالت در انتقال زمین‌های متعلق به غیر، تغییر کاربری اراضی، تصرف و تخریب اراضی دولتی و عمومی.

۴-۶. تغییر دیدگاه در تهیه و تصویب ضوابط شهری؛ به عبارتی ضوابط طرح‌ها نیز باید انعطاف‌پذیر و ارائه‌دهنده‌ی روش‌های مختلف برای ساخت‌وسازها باشد؛ برای مثال تراکم ساختمانی، سطح اشتغال و نحوه‌ی چیدمان داخلی و پارکینگ‌ها می‌تواند بر اساس مترائ زمین، نوع کاربری و سایر مشخصات کالبدی، متنوع و منعطف باشد.

۵-۶. آموزش و اطلاع‌رسانی به کارشناسان و اقشار مختلف مردم با شیوه‌های مختلف که به نظر می‌رسد مهم‌ترین رکن در جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز می‌باشد؛ به عبارتی، دانش‌افزایی مردم درباره‌ی اصول ساخت‌وسازهای ایمنی باعث می‌شود در صورت بروز تخلف ساختمانی، به هر دلیل حداقل قواعد استحکام بنا رعایت شود تا جان ساکنان آن در امان باشد، همچنین افراد کم‌درآمد و فقیر از خرید و فروش زمین‌های بدون توافق یا کشاورزی و بدون کاربری، آن هم با اسناد قولنامه‌ای و مشاعی خودداری کنند که این موضوع می‌تواند از سوداگری افراد سودجو جلوگیری نماید. پیشنهادهایی برای پیشگیری و کاهش جرایم در مناطقی که هنوز حاشیه‌نشینی در آن رواج نیافته است ولی مستعد برای حاشیه‌نشینی می‌باشد.

۶-۶. دستگاه‌های اجرایی مربوطه مثل شهرداری‌ها، اداره‌ی کل راه و شهرسازی، سازمان جهاد کشاورزی و... به تکالیف و وظایفی که به موجب قوانین وضع شده بر عهده آن‌ها گذارده شده است، دقیقاً عمل کنند و تحت تأثیر هیچ‌یک از عوامل درونی و بیرونی قرار نگرفته، قانون را سرلوحه‌ی کارها و اقدامات خود قرار دهند.

۷-۶. فعالان بازار زمین و مسکن و ساخت‌وساز و افرادی که در تفکیک اراضی به





تحلیلی بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ...

قطعات کوچک و ساخت یا واگذاری آن برای ساخت‌وساز دخالت دارند، باید شناسایی شده دارای شناسنامه باشند و اعمال آن‌ها کنترل شود و چنانچه در ایجاد تخلفات ساختمانی به انواع مختلف دخالت داشته باشند، برخورد لازم و متناسب با آن‌ها صورت پذیرد.

۶-۸. متولیان مسکن، آن بخش از اراضی ملی داخل محدوده قانونی را که امکان توسعه در آن وجود داشته باشد شناسایی کنند و به تملک درآورده و حفاظت نمایند و برای ایجاد مسکن با اصول و ضوابط قانونی، در اختیار نیازمندان مسکن قرار دهند.

۶-۹. در مقررات وضع‌شده‌ی فعلی، برخی اعمال ممنوع از سوی قانون‌گذار احصاء شده، ولی ضمانت اجرایی برای آن پیش‌بینی نشده است؛ نمونه‌ی بارز چنین مواردی، مواد ۴ و ۸ قانون منع فروش و واگذاری اراضی بدون کاربری مسکونی مصوب ۱۳۸۱ است که این قانون اعمال ممنوع را برشمرده، ولی تکلیف مرتکبان آن را از حیث میزان مجازات مشخص نکرده است. همچنین برای ساخت‌وسازهای غیرمجاز ضمانت اجرای کیفری پیش‌بینی نشده است که این نواقص نیز باید رفع شود.

۶-۱۰. فعال کردن واحد اجرای احکام کمیسیون‌های ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری: علی‌رغم اینکه آراء تخریب و قلع و قمع در مواردی صادر می‌شود؛ متأسفانه اقدام جدی در اجرای این آراء به عمل نمی‌آید و این آراء بلااجرا باقی مانده است.

## ۷. نتیجه‌گیری

ظرفیت‌ها و توانایی‌هایی که در ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی یافت می‌شود، در صورت فراهم شدن امکان ظهور و بروز، می‌تواند در بهبود وضعیت اجتماعی و اقتصادی و شرایط کالبدی‌شان مؤثر باشد. این توانایی‌ها فرصت‌هایی هستند که هر برنامه‌ریز باید از آن‌ها به‌مثابه سرمایه‌هایی در راستای پایداری توسعه‌ی شهری استفاده کند. اگرچه اسکان غیررسمی در ایران با آنچه حاشیه‌نشینی و زاغه‌نشینی در سایر کشورهای درحال توسعه نامیده می‌شود، متفاوت است؛ اما ویژگی و مشخصه‌ی ساکنان این مناطق با اندکی تفاوت در ایران نیز به این‌گونه است: اغلب این افراد مهاجران

کم درآمد و فقیری می‌باشند که فقر روستایی خود را به شهر آورده‌اند و با پس زده شدن از محیط شهری، به تدریج به حاشیه‌ی شهر و سکونت‌گاه‌های نامتعارف آن کشیده شده‌اند. از آنجایی که بخش غیررسمی، درآمدی کم و نامنظم دارند و مهاجران نیز دارای بنیه‌ی مالی ضعیفی هستند. ازدیگرسو به علت زیادبودن قیمت زمین و مسکن در محدوده‌ی شهری نسبت به درآمد افراد یادشده و غلبه‌ی عامل دافعه در روستا بر عامل جاذبه در شهر، در یک ساختار جبرگونه به خلق چنین فضاها‌ی جغرافیایی اقدام می‌نمایند. شرایط اقتصادی ساکنان این مناطق باعث شکل‌گیری ساخت‌وسازهای بی‌کیفیت و بدون پروانه شده است؛ اما باید تلاش کرد با ارتقای خدمات، این مناطق از محرومیت خارج شوند تا ساکنان آن نیز رغبت بیشتری به رعایت قوانین و مقررات شهرسازی پیدا کنند. شرکت‌های خدمات‌رسان نباید به ساخت‌وسازهای غیرمجاز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی خدمات ارائه دهند و ملاک عمل باید قانون باشد و هرکسی که اقدام به ساخت‌وساز می‌کند، باید بداند که اخذ پروانه‌ی ساخت الزامی است. همچنین ضروری است به نظارت و کنترل بیشتر بر ساخت‌وسازها در محدوده‌ها و محله‌های هدف شهری توجه بیشتری شود و سازمان‌های نظام‌مهندسی در سراسر کشور باید در این رابطه جدیت بیشتری به خرج دهند.

### کتابنامه

- اداره کل میراث فرهنگی استان قم. افتخاری راد، زهرا. (۱۳۸۲). «چهره‌ی نمایی بافت‌های اسکان غیررسمی و عوامل مؤثر در شکل‌گیری آن»، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی، جلد اول، تهران: دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- آقابخشی، حبیب‌الله و دیگران. (۱۳۸۲). «حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی»، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی، جلد اول، تهران: دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- پایگاه اطلاع‌رسانی قوانین کشور (قانون اساسی، قانون مجازات اسلامی، قانون منع



تحلیلی بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ...

فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی، لایحه قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها).  
جمعی از نویسندگان. (۱۳۸۲). جغرافیای استان قم. وزارت آموزش و پرورش.  
ربانی خوراسگانی، رسول و دیگران. (۱۳۸۵). بررسی عوامل مؤثر بر شکل‌گیری مسئله حاشیه‌نشینی و پیامدهای اجتماعی آن در شهر اهواز، جغرافیا.  
شاه‌حسینی، پروانه. (۱۳۸۴). «سکونت‌گاه خودرو و امنیت اجتماعی»، جغرافیا و توسعه، پاییز و زمستان.  
طرح تفصیلی شهر قم.  
مرکز آمار ایران. (۱۳۸۵). نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵؛ شهرستان قم.  
مرکز آمار ایران، ۱۳۷۵-۱۳۹۰، سرشماری نفوس و مسکن سال.  
مسعودی فر، رضا. (۱۳۹۰). تأثیر حاشیه‌نشینی در وقوع جرم.  
مهندسین مشاور امکو، طرح جامع و شهر قم، وزارت مسکن و شهرسازی.  
مهندسین مشاور طرح و معماری. (۱۳۸۶). ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی قم، سازمان مسکن و شهرسازی استان قم.