

قلمروهای سه گانه ی مدیریت فضا در ایران

و

قوانین ناظر بر ساخت و ساز و تغییر کاربری زمین

ناصر عظیمی

پژوهشگر مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران

طرح موضوع

ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز در طول پنجاه سال اخیر همیشه در ایران وجود داشته اما در طول یک دهه ی اخیر به یک بحران تمام عیار تبدیل شده است. ساخت و سازها و تغییر کاربری غیر مجاز زمین بیش از همه به زمین های کشاورزی آسیب زده است. مدیرکل دفتر نظام های بهره برداری سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران با استناد به نتایج دو سرشماری عمومی کشاورزی سال ۱۳۸۲ و ۱۳۹۳ گفته است: «مساحت اراضی کشاورزی از سال ۸۲ تاکنون [۱۳۹۳] یک میلیون و ۲۰۰ هزار هکتار کاهش یافته و از چرخه تولید خارج شده است ... براساس نتایج سرشماری سال ۸۲ مساحت اراضی زیر کشت ۱۷ میلیون و ۶۰۰ هزار هکتار بود اما این میزان در سرشماری کشاورزی سال گذشته به ۱۶ میلیون و ۴۰۰ هزار هکتار کاهش یافته است.» (www.ghatreh.com). دست اندازی خارج از قانون و ضوابط و معیارهای برنامه ریزی فضایی به منابع طبیعی و ارزشمند کشور تنها به حوزه ی ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز محدود نشده بلکه اکنون اصطلاح زمین خواری، کوه خواری، دریاخواری و کویر خواری نیز به این مفهوم اضافه شده و از متون برنامه ریزی شهری و منطقه ای به صفحات روزنامه ها و رسانه های دیداری و شنیداری کشیده شده است. تمام این تحولات در قلمروهای مدیریت فضا اتفاق افتاده است که تا کنون در متون برنامه ریزی ایران مورد بررسی دقیق نبوده است. دست کم به صورت کامل و در ارتباط با قوانین ناظر بر مدیریت در این قلمروها پژوهشی دقیق صورت نگرفته است.

یافته ها نشان می دهد که در ایران، سه قلمرو مدیریتی فضا وجود دارد که وظیفه ی اصلی در آن مدیریت و ساماندهی ساخت و سازها و تغییر کاربری زمین و مدیریت فضا است. در هر کدام از این قلمروها هم نهادهای مسئولی وجود دارند که برای ساخت و ساز و تغییر کاربری مجوز صادر می کنند

و هم نهایی که موظفند نظارت کنند تا قانون برای صیانت از منابع ارزشمند طبیعی و مدیریت فضا در مداخلات کالبدی رعایت شود. با وجود همه ی این تمهیدات، آهنگ تخریب منابع و تعرض به قوانین در ابعاد گسترده روی داده است. این مقاله می کوشد برای نخستین بار با بررسی تمام قوانین و آیین نامه های مرتبط با مدیریت فضا و ساخت و ساز و تغییر کاربری زمین در قلمرو های مدیریتی و بررسی های میدانی نشان دهد که قلمروهای مدیریتی فضا در ایران چگونه سامان یافته و در این پهنه ها وظایف هر کدام از سازمان های بخشی و فرابخشی چیست ؟ قلمروهای مدیریتی فضا چه پهنه هایی را در بر می گیرد و هر کدام چه سهمی از مساحت و جمعیت کشور را به خود اختصاص داده است؟ نظارت و کنترل ساخت و ساز و مدیریت نظام کاربری ها در این قلمروها تحت فرمان چه نهادهایی قرار دارد؟ چرا ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز زمین در سال های اخیر به مرحله ی بحرانی رسیده است ؟ صرفنظر از نقض مکرر قانون توسط مجریان (که به ساختار های حقوقی و حقیقی مرتبط است)، قوانین چه درزها و شکاف هایی در اختیار متخلفان قرار داده است؟ چه تمهیداتی می توان اندیشید تا فرایند ساخت و سازها و تغییر کاربری غیر مجاز کاهش یافته و تحت کنترل قرار گیرد؟

تغییر کاربری زمین چیست و به طور کلی چرا اتفاق می افتد؟

کاربری زمین (Land use) در واقع استفاده از زمین برای فعالیت های گوناگون تعریف شده است . زمین مخرج مشترک تمام اشکال فعالیت انسان بر روی این کره ی خاکی است . پیداست افزایش شمار جمعیت بر روی کره ی زمین و بالا رفتن سطح زندگی و تنوع و رشد فعالیت های انسان ، تقاضا برای استفاده از زمین علاوه بر کاربری آن در بخش کشاورزی ، برای فعالیت های صنعتی ، توسعه شهری و بخش های گوناگون خدمات در درون و بیرون شهرها نیز کاربرد روزافزون پیدا کرده و بر سر آن رقابت بیشتری در گرفته است. در همه جای جهان اکنون بین این گروه های گوناگون فعالیت انسانی بر سر تصاحب بهترین زمین ها ، رقابت شدیدی وجود دارد. بهترین زمین ها به دلایل گوناگون در پیرامون تمرکز های فعالیت انسانی و در جاهایی است که فضا از طریق زیرساخت ها تجهیز شده است. بدین ترتیب توانایی رقابت بین گونه های مختلف کاربری زمین در همین فضاهاست که محرک اصلی تغییر کاربری زمین محسوب می شود . منظور از توانایی عبارت از بهره وری بالاتر زمین در هر کدام از کاربری های گوناگون در بازار رقابت است . اما پرسش ناگزیر این است که چرا این رقابت یک پدیده ی جهانی است و در همه جای جهان دست کم از منظر تقاضا پدیده ی معمول و رایجی

شده است؟ و چرا در همه جای جهان زمین جهت باقی ماندن در کاربری برای بخش کشاورزی و فعالیت های وابسته در رقابت با دیگر کاربری ها به آسانی عرصه ی رقابت را به رقبای خود واگذار می کند؟

در دنیای کنونی رقابت بر سر زمین برای استفاده در فعالیت های گوناگون با نهاد بازار و روابط سرمایه داری پیوند وثیقی پیدا کرده است. زیرا با توجه به تعمیق روابط سرمایه داری و تسری آن در همه جای جهان، زمین نیز مثل هر چیز دیگری در این کره ی خاکی به کالا تبدیل شده و اهمیت آن به لحاظ ارزش افزوده ای که می تواند در مبادله ی بازار تولید کند، تعیین می شود. چنان که می دانیم در بازار هر کالایی باید بتواند بیشترین سود را برای مالک آن به ارمغان بیاورد. در یک روابط سرمایه داری و بازاری، سودمندی هر فعالیتی در بازار است که به آن ارزش و اعتبار می بخشد. به عبارت دیگر هنگامی که زمین به کالا تبدیل می شود، با توجه به همه ی عناصر تعیین کننده ی سودمندی سرمایه گذاری ها، نقش یکی از عوامل تولید یعنی زمین و به ویژه موقعیت مکانی آن همراه با سطح تجهیز یافتگی برای سرمایه گذاری در حوزه های مختلف می تواند ارزش زمین را برای فعالیت های گوناگون تعیین کند. به عنوان مثال یک هکتار زمین کشاورزی در نزدیکی یک شهر بزرگ و یا در کنار یک بزرگراه بین شهری، دیگر قادر نیست در رقابت با دیگر فعالیت های رقیب در آن پهنه مثل صنعت، فعالیت های خدماتی و توسعه شهری برای صاحب آن در اختصاص زمین به کاربری کشاورزی سودآورتر باشد. این قاعده در تمام جهان با تفاوت های اندکی حاکم است و در واقع این قاعده ای جهانی در مبادله ی بازار و روابط سرمایه داری است که به این رقابت تحمیل شده و می شود. بنابراین پیداست که زمین در اشکال گوناگون مورد استفاده ی آن برای سودمند ی در بازار، رقابتی را دامن زده است. در اقتصاد صنعتی شده ی امروز جهان می توان گفت که کم بهره ورتترین حوزه ی سرمایه گذاری روی زمین در همه جای جهان (البته با در نظر داشتن سطح تجهیز یافتگی از طریق زیرساخت ها)، استفاده ی آن در فعالیت های بخش کشاورزی است. از این رو آشکار است که اگر کاربری زمین تحت فرمان بازار باشد (که با توجه به تعمیم روابط بازاری در جهان هم اکنون چنین است)، این رقابت به ضرر زمین های کشاورزی تمام خواهد شد و دیر ی نخواهد گذشت که فعالیت های صنعتی، خدماتی و توسعه شهری و سکونتی، گوی تصرف و اشغال بهترین زمین های بخش کشاورزی را که در ایران به دلیل واحه ای بودن اکثر شهرها و تمرکزهای جمعیتی، در پیرامون شهرها واقع شده اند، دستخوش تخریب خواهد کرد و پیداست تا جایی که بازار تقاضا وجود داشته

باشد، زمین کشاورزی به سنگ و ساروج تبدیل شده و برای همیشه از بازگشت به استفاده ی اصلی آن در بخش کشاورزی باز خواهد ماند. از این رو با توجه به ضعف سودآوری زمین در بخش کشاورزی در رقابت با دیگر کاربری ها و اهمیت حیاتی زمین های کشاورزی نه فقط در تولید خوراک بلکه پایدار کردن زیست بوم ها و چشم اندازهای چشم نواز به ویژه در محیط خشک و نیمه خشک ایران، در تمام جهان با استفاده از اقتدار قانون و حاکمیت، تجاوز به زمین کشاورزی سد شده است. حتی در کشورهایی که اقتصاد به طور کامل تحت فرمان بازار قرار دارد نیز، کاربری زمین به صورت آ زاد به فرمان قاعده ی بازار نیست که در آن تعیین کننده ی نوع کاربری تنها به سودمندی زمین در بازار واگذار شده باشد. بنابراین حفاظت از زمین کشاورزی، جنگل و منابع طبیعی و جلوگیری از تغییر و تخریب خاک کشاورزی امری است که حق عمومی م محسوب می شود و نمی توان آن را به قاعده ی سودمندی بازار سپرد. به ویژه حفاظت از خاک کشاورزی به دلیل کمیابی شدید آن در ایران از اهمیت خاص برخوردار است.

ارزش خاک و زمین کشاورزی در ایران

چرا خاک و زمین کشاورزی به طور کلی و خاک کشاورزی در ایران به طور خاص اهمیت زیاد دارد؟ در پاسخ به بخش نخست پرسش، اهمیت موضوع نگفته پیداست. در هر زمین مورد استفاده ی کشاورزی عنصری نهفته است که به آن خاک قابل رویش برای گیاه می گویند. گیاه یعنی نقطه ی عزیمت برای تثبیت انرژی خورشید بر روی کره ی زمین از طریق فن آوری تعبیه شده در طبیعت گیاه یعنی فتوسنتز حاصل می شود که تا کنون بدیلی برای این فن آوری توسط انسان و دانش وسیعش در بیولوژی به صورت مصنوعی عرضه نشده است. در خاک است که هر رویشی از گیاه فرصت پیدا می کند تا فرایند رشد خود را از طریق عمل فتوسنتز به انجام برساند و غذا و انرژی نه فقط برای انسان بلکه تمام موجودات زنده ی جانوری تامین کند.

خاک محصول درازمدت فرایندهای بسیار بطئی است که در علوم زمین به آن « هوازگی » می گویند و آن عملی است که طی آن فرایندهای فیزیکی (گرم و سرد شدن سنگ مادر در تغییرات دمایی)، شیمیایی (تاثیر آب و رطوبت بر انحلال سنگ) و سرانجام فرایند بیولوژیکی یعنی تاثیر موجودات زنده در خرد کردن سنگ، فرایندهایی بسیار پیچیده ی پیدایش خاک هستند که نه فقط به عمر آدمی قد نمی دهد بلکه پیدایش هر چند سانتیمتر ضخامت آن روی زمین به صدها سال وقت

نیاز دارد. از این رو پهنه های خاک روی زمین به اصطلاح کره ی خاکی چندان هم فراوان نیست. به ویژه هنگامی که توجه خود را به خصیصه ی گستردگی و پیوستگی آن در سطح زمین معطوف کنیم، خواهیم دید که پهنه های خاک روی کره ی به اصطلاح خاکی به ویژه در نواحی خشک و نیمه خشکی چون ایران، بسیار گسیخته و کمیاب است.

این کمیابی خاک! در ایران، صرفنظر از دو استان گیلان و مازندران که هر سه فرایند فیزیکی، شیمیایی و زیستی در آن به سبب ویژگی های اقلیمی و جغرافیایی به خوبی دست اندر کار بوده و در نتیجه پهنه های خاک پیوسته و بسیار مرغوب در جلگه های کم شیب و حتا در نواحی پرشیب (برای رویش جنگل و مرتع) بوجود آورده، در بقیه ی نواحی فلات ایران، ما با پهنه های خاک بسیار پراکنده و در واقع به صورت لکه های کوچک و دور از هم روبرو هستیم که در پیدایش سکونتگاه های روستایی واحه ای و حتا سکونتگاه های شهری واحه ای جلوه هایی از آن را به آشکار توسط هر بیننده ای که در این محیط ها مسافرت می کند قابل رویت است.

تا کنون در مورد کمبود آب در فلات ایران بسیار سخن گفته شده است لیکن به نظر می رسد اهمیت کمبود پهنه های خاک حاصلخیز در فلات ایران دست کمی از کمبود آب نداشته باشد. پهنه بندی های اقلیمی نشان می دهد که نیمی از مساحت ایران در زیر همبارش ۲۰۰ میلی متر در سال واقع شده است. در این محدوده ی وسیع، خاک به دلیل فقدان فواید مناسب هوازدگی شیمیایی یعنی اصلی ترین عامل تشکیل خاک مناسب کشت، بسیار محدود و کمیاب است. در نتیجه در بخش بزرگی از کشور ایران (به جز گیلان و مازندران)، خاک تنها در پهنه هایی از سطوح هموار و قابل سکونت بوجود آمده که رودخانه های نادر دائمی و فصلی و جریان های سطحی از نواحی کوهستانی دور یا نزدیک به درون دشت های هموار سرازیر شده و با خود در حاشیه ی این دره ها، رودخانه ها و خشکرودها و دشت های پایکوهی، رسوباتی آبرفتی برای حیات و رویش گیاه و از جمله فعالیت کشاورزی، بسترهای موضعی و واحه ای برای انسان فراهم کرده است. به باور نگارنده همین ارزشمند بودن خاک کشاورزی بوده که انسان ساکن در فلات ایران دست به ابتکار حفر کاری و قنات زده است. زیرا پهنه های خاک چنان کمیاب و ارزشمند بوده که انسان ساکن در این پهنه از کیلومترها دورتر برای سکونت در نزدیکی آن، مناسب دیده تا با تقبل چنین هزینه ای گزاف با حفر قنات، آب را برای سکونت و فعالیت بر روی آن فراهم کند. پیداست اگر خاک مناسب کشاورزی کمیاب نبود، نیازی به چنین زحمت جانفرسا و پر هزینه ای نبود. چنان که مثلا در نواحی جلگه ای گیلان و

مازندران چنین ضرورتی پیدا نشد. از این رو ایران با توجه به پهنه های کوچک و پراکنده خاک به ویژه در توزیع آبادی ها با سکونت بسیار پراکنده و با ویژگی غالب سکونتگاه های بسیار کوچک و دور از هم روبرو است. برای مثال سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ نشان می دهد که از کل آبادی های دارای سکنه در ایران که در این سال شمار آن ها ۶۱۷۴۸ آبادی ثبت شده، تعداد ۲۷۷۱۶ آبادی یعنی ۴۵/۱ درصد کل آبادی های ایران، دارای جمعیتی کمتر از ۱۰۰ نفر بوده است.^۱ بی تردید یکی از مهمترین عامل این ویژگی از جغرافیای سکونت، فقدان پهنه های خاک گسترده و پیوسته و پراکندگی و گسیختگی زیاد و کوچک بودن لکه های خاک مناسب کشت در سطح کشور است که قادر به تامین منابع لازم برای اندازه های بزرگ تری از سکونتگاه نیستند.

چنان که می دانیم بر طبق آخرین سرشماری عمومی کشاورزی که در سال ۱۳۸۲ انجام شده در ایران فقط ۱۷ میلیون هکتار زمین کشاورزی شامل دیم و آبی (اعم از زیر کشت و آیش) وجود دارد. این میزان از زمین کشاورزی سهمی معادل حدود ۱۰ درصد کل مساحت کشور است در حالیکه همین شاخص برای کشور فرانسه حدود ۶۰ درصد است.^۲ نتیجه آن که حفاظت از خاک کشاورزی برای به ویژه ایرانی که با چنین کمیابی خاک روبروست، بسیار پر اهم است و همه ی تمهیدات لازم قانونی باید انجام شود تا از تبدیل آن به ساخت و سازهایی پراکنده و بی برنامه که خاک را با سنگ و ساروج پوشانده و بازگشت آن را به کاربری اصلی یعنی کشت و کشاورزی و جنگل برای همیشه منتفی می کند، جلوگیری نمود.

قلمروهای مدیریت فضا در ایران برای ساخت و ساز و کاربری زمین

فضای جغرافیایی هر کشور با توجه به ویژگی های تقسیمات کشوری و ساختار حقوقی و حقیقی آن به قلمروهایی برای مدیریت فضا تقسیم می شود. این قلمروها اهمیت مهمی در مدیریت خردمندانه ی فضا دارند. برای پی گرفتن هدف اصلی این نوشته لازم است نخست به این پرسش مهم پاسخ داده شود که در ایران این قلمروها برای مدیریت فضا و به طور مشخص ساخت و ساز و کاربری زمین کدامند؟ برای ساده کردن فهم مطلب ناگزیریم قلمروهای مدیریت فضا در ایران را به سه قلمرو مدیریتی یعنی همان گونه که در عمل سامان یافته تقسیم کنیم:

^۱ در برخی از استان ها که در نواحی خشک و کویری تر قرار گرفته اند، این میزان به نزدیک ۶۰ درصد آبادی ها هم می رسد. از جمله در استان سیستان و بلوچستان در همین سال ۵۸ درصد آبادی های دارای سکنه جمعیتی کمتر از ۱۰۰ نفر داشته اند.

^۲ ناصر عظیمی، کاربری زمین در برنامه ریزی منطقه ای، نشر ژرف ۱۳۹۰ ص ۵۰

۱. قلمرو اول^۳ (محدوده ی روستا):

قلمرو اول مدیریت فضا محدوده ای است که در طرح هادی روستایی « محدوده ی روستا » نامیده می شود و در ماده - ۳ « قانون تعریف محدوده و حریم شهر، شهرک، روستا و نحوه تعیین آن » که در سال ۱۳۸۴ به تصویب رسید، چنین تعریف شده است:

« محدوده روستا عبارت است از محدوده ای شامل بافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستائی که با رعایت مصوبات طرح های بالا دست تهیه و به تصویب مرجع قانونی مربوط می رسد. دهیاری ها کنترل و نظارت بر احداث هر گونه ساخت و ساز در داخل محدوده را عهده دار خواهند بود.

تبصره ۱: روستاهایی که در حریم شهرها واقع می شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد» (تاکید از ماست).

بنابراین محدوده ی روستا توسط طرح هادی روستایی و زیر نظر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تعریف و تعیین می شود و دهیاری روستا، مدیریت کنترل و نظارت بر ساخت و ساز و تغییرات کاربری زمین را طبق نقشه های مصوب طرح هادی در آن محدوده به عهده دارد. لازم است به تاکید گفته شود که این محدوده شامل تمام محدوده ی حقوقی و ثبتی بهره ی روستا که شامل بافت کالبدی و زمین های کشاورزی متعلق به روستا است نمی شود بلکه تقریباً بخش کالبدی و بافت ساخته شده ی روستا و آن بخشی که در طرح هادی برای توسعه ی آتی روستا در نظر گرفته شده را به خود اختصاص می دهد. به عبارت دیگر فرض بر این است که پهنه ای که تا افق طرح می تواند پاسخگوی توسعه ی کالبدی روستا اعم از بخش مسکونی و تجاری، صنعتی و خدماتی باشد به عنوان « محدوده یا بافت روستا » تعیین می شود. در خارج از این محدوده به طور معمول زمین های کشاورزی متعلق به روستا قرار می گیرد که دیگر از نظر قانون ساخت و ساز آن تحت نظارت و کنترل مستقیم دهیار قرار ندارد بلکه در حوزه ی مدیریتی دیگری که ما آن را در این نوشته « قلمرو سوم مدیریتی » نامیده ایم، واقع شده است. هر چند که در آن پهنه نیز دهیار در همکاری با بخشداری و

^۳. این نام گذاری تنها به منظور ساده کردن مفهوم تقسیمات فضای مدیریتی در کشور و مختص همین نوشته است و در نتیجه به معنی نام گذاری رسمی و قانونی آن نیست. ترتیب این قلمروها نیز تنها از روی اندازه ی این قلمروها انجام گرفته است.

فرمانداری به عنوان ناظر ساخت و ساز، وظیفه ی نظارتی آن منتفی نیست و لی وظیفه ی اجرایی بر ساخت و ساز ندارد.

بنابراین چنان که گفته شد مسئول نظارت و اجرای طرح هادی و ساخت و ساز که در آن نقشه ی کاربری زمین در سطح محدوده ی روستا با ارائه یک نقشه ی کاربری زمین تعیین شده، دهیار روستاست. تمام روستاهای ایران دارای طرح هادی نیستند و تمام روستاهای ایران همچنین شورای اسلامی و دهیار ندارند. به ویژه برای روستاهای دارای ۲۰ خانوار و کم تر اصولاً طرح هادی تهیه نمی شود که طبق آمار سرشماری ۱۳۹۰ بیش از ۴۵ درصد از کل روستاهای ایران را به خود اختصاص داده اند.

طبق برآورد نگارنده مساحت بافت کالبدی کل روستاهای ایران محدوده ای حدود ۰/۵ درصد از کل مساحت کشور را در بر گرفته و طبق آمار سال ۱۳۹۰ شمار جمعیت آن حدود ۲۲ میلیون نفر بوده است که در واقع ۲۹ درصد کل جمعیت کشور را در خود جای داده بود. پیداست با توجه به این که همه ی روستاها دارای طرح هادی نیستند، بنابراین باید گفت که محدوده ی قلمرو مدیریتی اول در ایران شامل تمام روستاهای کشور نیست. طبق برآورد نگارنده در محدوده ی روستاهای طرح هادی حدود ۱۶ درصد کل جمعیت کشور ساکن هستند و مساحت بافت آن نیز حدود ۰/۵ درصد کل مساحت کشور است.

۲. قلمرو دوم (محدوده و حریم شهر)؛

« محدوده و حریم شهر » در « طرح جامع شهر » تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و یا شورای برنامه ریزی استان می رسد. در قانون تعریف محدود و حریم شهر، قلمرو دوم مدیریتی در ماده - ۱ و ماده - ۲ این قانون چنین تعریف شده است:

« ماده ۱: محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می باشد .

شهرداریها علاوه بر اجرای طرحهای عمرانی از جمله احداث و توسعه معابر و تأمین خدمات شهری و تأسیسات زیربنایی در چارچوب وظایف قانونی خود، کنترل و نظارت بر احداث هر گونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را نیز به عهده دارند .

ماده - ۲: حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگلها، هر گونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرحهای جامع و هادی امکان پذیر خواهد بود .

نظارت بر احداث هر گونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرحها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به استثنای شه ر ک های صنعتی (که در هر حال از محدوده قانونی و حریم شهرها و قانون شهرداریها مستثنی می باشند) به عهده شهرداری مربوط می باشد. هر گونه ساخت و ساز غیر مجاز در این حریم تخلف محسوب و با متخلفین طبق مقررات رفتار خواهد شد (تاکید از ماست).

در محدوده ی شهر های ایران مطابق آمار سرشماری سال ۱۳۹۰ تعداد ۵۳/۶ میلیون نفر جمعیت ساکن بوده اند که بیش از ۷۱ درصد کل جمعیت کشور در همین سال است. مساحت این محدوده طبق برآورد نگارنده حدود یک درصد کل مساحت کشور است^۴. اگر حریم شهرها نیز بدان افزوده شود مجموعاً حدود ۳ درصد کل مساحت کشور در محدوده و حریم شهر جای می گیرد . بدین ترتیب قلمرو مدیریتی دوم یعنی محدوده و حریم شهرها در مجموع حدود ۳ درصد مساحت کشور و بنا به برآورد نگارنده با توجه به ۱۰ درصد جمعیت روستایی ساکن در حریم شهرها در مجموع در محدوده و حریم شهرها حدود ۸۱ درصد کل جمعیت کشور ساکن هستند(به این نکته باز خواهیم گشت).

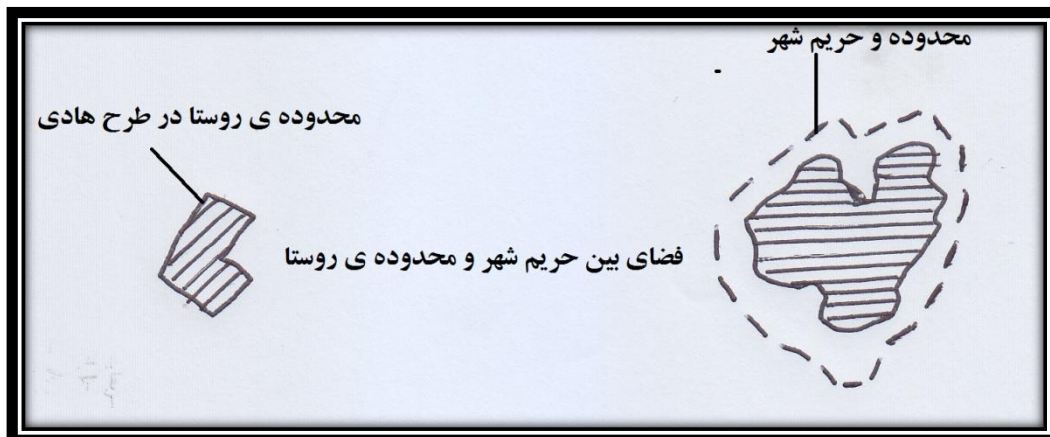
۳ . قلمرو سوم (پهنه ی بین حریم شهر و محدوده ی روستا)،

تعیین این محدوده از قلمرو فضایی را بر خلاف دو قلمرو دیگر هیچ قانونی به طور مشخص تحدید و یا تعیین نکرده است. اما با تدوین آیین نامه اجرایی ماده - ۸ قانون تغییر وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهر سازی در سال ۱۳۵۵ تحت عنوان « آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها»، این قلمرو مدیریتی به طور ضمنی و غیر مستقیم تعیین شد. در آیین نامه ی فوق به طور ضمنی فرض بر این بود که یک قلمرو فضایی

^۴ . این برآورد از مساحتی محدوده ی ساخته شده ی شهرها در چند طرح کالبدی منطقه ای توسط نگارنده به دست آمده است و بنابراین کاملاً حدودی بوده و صرفاً برای به دست دادن حد و حدود مساحت و جمعیت این قلمروها ارائه شده است.

به نام محدوده قانونی و حریم شهر موجود است و بقیه ی کشور نیز خارج از آن به قلمرو مدیریتی دیگری از نظر ساخت و ساز و تغییر کاربری تعلق دارد. از این رو این قلمرو، محدوده ی بزرگ تری از قلمرو امروزی آن محسوب می شد. چرا که شامل تمام پهنه ی کشور به جز محدوده ی شهر و حریم آن می شد. در واقع بر اساس این آیین نامه در ایران دو قلمرو مدی رحیت فضا وجود داشت. اما تهیه طرح هادی روستایی و به ویژه با تصویب قانون محدوده و حریم شهر و روستا در سال ۱۳۸۴، محدوده ی روستا در طرح هادی به صورت یک قلمرو مدیریتی مستقل درآمد. برای همین بود که در تکوین مجدد آیین نامه ی فوق در سال ۱۳۹۱ این آیین نامه با نام جدید « آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستا » نامیده شد. چرا که یک قلمرو مدیریتی مستقل دیگر که ما آن را قلمرو اول مدیریتی نامیده ایم در این زمان وجود داشت.

در هر حال این قلمرو مدیریتی بین حریم شهر و محدوده ی روستا در طرح هادی واقع شده و قلمرویی است که بیشترین وسعت کشور را به خود اختصاص داده و تقریباً حدود ۹۶/۵ درصد مساحت کشور را در بر می گیرد و در آن مدیریت فضا به دستگاه های اجرایی و مدیریتی متعددی واگذار شده است. بلوجود وسعت زیاد این محدود، تراکم جمعیت در آن بسیار اندک و کل جمعیت آن به تقریب کمتر از ۳ درصد است. به عبارت دیگر محدوده ی روستاهای دارای طرح هادی روستایی که تقریباً اکنون اکثر جمعیت روستاهای بزرگتر از ۱۰۰ نفر جمعیت را در بر می گیرد، حدود ۱۶ درصد و در محدوده و حریم شهرها حدود ۸۱ درصد و در قلمرو بین محدوده و حریم شهر و محدوده ی روستا، حدود ۳ درصد جمعیت کشور ساکن هستند. شکل ۱ به طور شماتیک این محدوده های سه گانه ی مدیریت فضا در ایران را نمایانده است.



شکل ۱. نمایش شماتیک قلمروهای سه گانه ی مدیریت فضا در ایران

ساخت و ساز و تغییرات کاربری زمین در قلمروهای مدیریتی سه گانه

اکنون با معرفی قلمروهای سه گانه ی مدیریت فضا در ایران ، وقت آن رسیده که به هدف اصلی این نوشته یعنی قوانین ناظر بر ساخت و سازها و تغییرات کاربری زمین در این سه قلمرو فضا پرداخته و ببینیم که چه اتفاقی می افتد تا ساخت و سازهای غیر مجاز و تغییر کاربری با وجود قوانین نسبتاً مناسب در این زمینه اتفاق می افتد. اما پیش از هر چیز باید تاکید شود که طبق بررسی های میدانی و تجربی، عامل اصلی ساخت و سازها و تغییر کاربری های غیر مجاز «نقض» قانون است. به عبارت دیگر قوانین در خصوص ساخت و ساز و کاربری زمین در ایران بی نقص نیستند اما این قوانین با وجود نواقصی که در آن ها دیده می شود و ما آن را در این بررسی در کانون توجه قرار داده و مسوولان سوء استفاده از آن را مورد بررسی قرار داده ایم لیکن قوانین متعدد و آیین نامه های اجرایی مرتبط با آن ها در مجموع چنان از احکام چند لایه برای جلوگیری از ساخت و سازها و تغییرات کاربری برخوردارند که اگر اراده ای در اجرا وجود داشته باشد، فرایند ناهنجاری که تغییر کاربری و ساخت و ساز غیرمجاز در ابعاد گسترده بوجود آورده را می تواند با استفاده از مفاد و تبصره های قوانین موجود نیز به آسانی سد نماید. دادستان کل کشور یعنی عالی ترین مرجع ناظر قانون نیز همین نکته را تایید می کند و در مصاحبه ای که در ارتباط با ساخت و سازهای غیر مجاز و تغییر کاربری های گسترده در گردنه ی حیران (در جاده ی بین آستارا - اردبیل) روی داده، گفته است که «... در باره مبارزه با زمین خواری، چه در رابطه با حفظ اراضی، منابع طبیعی و جنگ لها، تغییر کاربری غیرقانونی و ... ، قانون داریم . گیر ما ، گیر کمبود قانون نیست»

<http://www.khabaronline.ir> ۹۴/۵/۲۳). اگر گیر ما کمبود قانون نیست، پس چ چیست؟
پیدا است که پاسخ آن به طور عمده همان طور که گفته شد، «نقض» قانون توسط مجریان آن است
که به ویژه در دهه ی اخیر بلمسامحه و خلاف هایی گسترده روبرو بوده است.

با این حال بی تردید این تخلفات در پوشش قوانین موجود و در شکاف های بین آن هاست که انجام
گرفته و می گیرد. بنابراین در این بررسی ما بیشتر به ضوابط و مقررات و قوانینی می پردازیم که
منشاء تخلفات را معرفی می کن د. برای این که این بررسی از تقسیم بندی مناسبی برخوردار شود،
بحث در همان قلمروهای سه گانه ی مدیریت فضا مورد بررسی قرار گرفته است تا نشان دهد که در
هر قلمرو مدیریتی چگونه متخلفین با استفاده از اقدامات شبه قانونی و برخی از معدود ضوابط و
مقررات موجود می توانند تخلف خود را انجام دهند. اگر این مسیرها و درزها و شکاف های معدود
قانونی و شبه قانونی شناخته شوند، امکان جلوگیری از این فرایندهای مخ رب در اجرا (اگر اراده ای
وجود داشته باشد) و به ویژه با نظارت نهادهای ناظر غیر دولتی (سمن ها و سازمان نظام مهندسی)
می تواند به نحو مناسب تری فراهم شود.

۱: ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز در قلمرو مدیریتی اول (محدوده ی روستا)

چنان که گفته شد یکی از قلمروهای مدیریت فضا در ایران، محدوده ای است که طبق تعریف طرح
هادی روستایی، «محدوده روستا» نامیده می شود. در این محدوده که توسط طرح هادی^۵ تعیین می
شود، دهیار همانند شهردار ناظر و کنترل ساخت و سازها و تغییرات کاربری زمین را به عهده دارد.
نهاد دهیاری طبق ماده - ۱۹۴ قانون برنامه پنجم، «مدیر ارشد روستا» لقب گرفته و در همین
قانون و آیین نامه ی مربوط، دهیار علاوه بر اختیارات مندرج در قوانین موجود، از اختیارات جدیدی
نیز بهره مند شده است که این اختیارات به هیچ وجه به نفع حفظ منابع طبیعی ارزشمند کشور
ارزیابی نمی شود. از جمله در ماده - ۲ آیین نامه اجرایی ماده ۱۹۴ قانون برنامه برای دهیار روستا
علاوه بر اختیارات در قوانین موجود، اختیارات فوق العاده ای نیز افزوده شده است: «ماده ۲- به

^۵ طبق تعریف آیین نامه نحوه ی بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمرانی محلی و ناحیه ای و ... طرح هادی روستایی «عبارت است از
طرحی که ضمن ساماندهی و اصلاح بافت موجود روستا، میزان و مکان گسترش آبی و نحوه استفاده از زمین برای عملکرد های مختلف از
قبیل مسکونی، تجاری و کشاورزی و تاسیسات و تجهیزات و نیازمندیهای عمومی روستا بر حسب مورد در قالب مصوبات طرح های ساماندهی
فضا و سکونت گاههای روستایی با طرح جامع ناحیه ای تعیین می شود»

۶. به گزارش خبرگزاری خانه ملت، بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی کل کشور، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای
قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آئین نامه بپردازد، اما مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. مطابق

منظور پیگیری و نظارت بر انجام فعالیت های توسعه و عمران در محدوده روستا، دهیار به عنوان مدیر ارشد روستا تعیین و علاوه بر وظایف مقرر در مقررات مربوط از قبیل ماده واحده قانون تأسیس دهیاری های خودکفا در روستاهای کشور - مصوب ۱۳۷۷- و ماده (۶۹) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵- و اصلاحات بعدی آن و ماده (۱۰) اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاریها موضوع تصویب نامه شماره ۵۶۰۲۰/ت/۲۳۶۷۴هـ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۸، وظایف زیر را [نیز] بر عهده دارد:

الف- تسهیل اجرای سیاستها و برنامه های دولت در روستا.

ب- پیگیری و هماهنگی فعالیت های خدمات رسانی دولت و نهادهای عمومی غیردولتی در سطح روستا و در صورت ضرورت ارائه گزارش به مراجع ذیربط.

ج- گزارش وضعیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی روستا در چارچوب دستورالعمل ابلاغی وزارت کشور.

د- جلب مشارکت مردم در پیشبرد امور، رفع مشکلات و تحقق برنامه های توسعه روستا.

هـ- شناسایی ظرفیتهای و قابلیت های سرمایه گذاری و توسعه اقتصاد محلی روستا جهت انعکاس به دستگاه های اجرایی ذیربط.

و- بهره برداری و نگهداری از اماکن عمومی، در صورت موافقت دستگاه های اجرایی ذیربط.

ز- ترویج الگوی معماری اسلامی- ایرانی در روستاها در چارچوب ماده (۱۶۹) قانون.

ح- مدیریت بحران در حوادث غیرمترقبه در محدوده روستا با رعایت قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آیین نامه های مربوط.

ط- تهیه گزارش سالانه عملکرد ماده (۱۹۴) قانون برای ارائه به بخشدار.

ی- تسهیل دریافت و باز پرداخت تسهیلات مالی - اعتباری توسط روستاییان «تاکید از ماست».

چنان که پیداست ، دهیار هر روستا علاوه بر داشتن اختیارات برشمرده در قوانین موجود که پیشتر تصویب شده است، در آیین نامه این قانون نیز اختیارات وسیعی برای آن به عنوان مدیر ارشد روستا

گزارش خانه ملت و سایت آن آیین نامه اجرایی ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم که توسط دولت تصویب شده، به همراه شمار زیادی از مصوبات دولت رد شده است. ولی این اختیارات برای دهیار در ماده - ۱۹۴ قانون برنامه ی پنجم از ابتدای اجرای این برنامه اجرایی شده است.

تعین شده است. با توجه به این که طبق قانون تعریف محدوده و حریم شهر و روستا، دهیار متصدی نظارت بر ساخت و ساز در درون محدوده ی روستاست، همین اختیارات در بسیاری موارد ضمن تداخل وظایف با دیگر قوانین و اختیارات دستگاه های اجرایی دیگر، سبب ساز اقدامات غیر موجهی در خصوص ساخت و ساز و تغییر کاربری ها در درون محدوده ی بافت روستاها شده است که با هدف روح قانون همسو نیست. به عنوان مثال دخالت وسیع آن در ماده - ۱۲ آیین نامه ی ماده - ۱۹۴ قانون برنامه پنجم در موضوعی که مهاجرت معکوس از شهر به روستا نامیده شده است یکی از همین عوامل سبب ساز است (به این نکته باز خواهیم گشت).

در بسیاری موارد اختیارات ویژه دهیار با توجه به سطح توانایی تخصصی نهاد مذکور می تواند حامل اشتباهات جبران ناپذیری دست کم در مقیاس محلی باش د و این اشتباهات چنان چه همه گیر و گسترده در دهیاری ها صورت گیرد، می تواند عوارض عمومی و بی شماری به دنبال داشته باشد. در هر حال دهیار موظف است طبق مصوبه ی طرح هادی و به ویژه نقشه ی کاربری زمین این طرح در محدوده ی روستا، مدیر و ناظر اجرای آن باشد. اما ببینیم چه اتفاقی می افتد که در درون این محدوده هم ساخت و ساز و هم تغییرات کاربری غیر مجاز روی می دهد.

۱. ۱. تبصره ی- ۵ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها، یک عامل مهم تغییر کاربری

چنان که می دانیم مهمترین قانونی که در ایران تدوین شده تا جلوی تغییرات کاربری زمین های کشاورزی را بگیرد، قانونی است تحت عنوان «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها» که در سال ۱۳۷۴ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. این قانون در دولت نهم (سال ۱۳۸۵) هم اصلاح و هم مفادی به آن الحاق شد. یکی از مفاد الحاقی که بدان افزوده شد و در قانون سال ۱۳۷۴ وجود نداشت، تبصره - ۵ ماده - ۱ این قانون است. در این تبصره آمده است: « اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب، مشمول ضوابط طرح هادی بوده و از کلیه ضوابط مقرر در این قانون [قانون حفظ کاربری اراضی] مستثنی می باشد» (تاکید از ماست).

پیداست که این تبصره، هر گونه دخالت جهاد کشاورزی یعنی متولی اصلی کشاورزی در کشور را به طور قاطع و صریح از نظارت بر زمین های کشاورزی در داخل محدوده ی طرح هادی در روستا منع می کند. طنز قضیه در این است که جهاد کشاورزی طبق قانون بر زمین های کشاورزی داخل

محدوده‌ی شهرها که در نقشه‌های کاربری طرح جامع شهر، تصویب می‌شود، نظارت دارد و اعمال نظر می‌کند لیکن بر زمین‌های کشاورزی در محدوده‌های روستایی طرح هادی که اهمیت مهمتری برای کشت و کشاورزی دارد بر طبق این تبصره‌ی قانونی از خود سلب اختیار کرده و آن را به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیار سپرده است. این تبصره‌ی قانونی به ویژه در اراضی شمال کشور یعنی در استان‌های گیلان و مازندران (که سکونت به صورت نقطه‌ای و خانه باغ در سطح تمام پهنه‌ی روستا پراکنده شده و سطح محدوده‌های روستا در طرح هادی برای یک روستا گاه به اندازه‌ی وسعت یک شهر ۵۰ هزار نفری تعیین می‌شود)، سبب شده تا سطح وسیعی از زمین‌های کشاورزی علاوه بر بافت کالبدی روستا در درون محدوده‌ی طرح هادی قرار گیرد و در نتیجه امکان تخلفات وسیع تغییر کاربری و ساخت و ساز غیر مجاز را در این منطقه‌ی پر ارزش از نظر کشاورزی و جنگل به آسانی میسر نماید. لازم است یادآوری شود که در نقشه‌ی کاربری زمین در درون محدوده‌های طرح هادی در این منطقه از کشور که بهترین زمین‌های کشاورزی همراه با منابع آب مکفی وجود دارد، ظاهراً برای پوشش دادن مراکز محلات پراکنده‌ی بافت کالبدی در سطح روستا، بخش بزرگی از زمین‌های کشاورزی نیز در درون بافت روستا (محدوده‌ی روستا) قرار داده می‌شود. در واقع با این عمل، بخشی از زمین‌های کشاورزی روستا از نظارت قانون حفظ کاربری اراضی خارج شده و در اختیار به اصطلاح مدیر ارشد روستا و بنیاد مسکن قرار گرفته و از نظارت جهاد کشاورزی و قانون حفظ کاربری اراضی خارج می‌شود.

این نکته نیز قابل یادآوری است که اگر در درون بافت کالبدی روستا که در طرح هادی محدوده‌ی روستا نامیده می‌شود، زمین کشاورزی و باغ وجود داشته باشد در نقشه‌ی کاربری طرح هادی نیز به صورت کاربری کشاورزی تعیین و ثبت شده باشد، این کاربری به لحاظ عرف قانون نمی‌تواند به کاربری دیگر اختصاص یابد مگر آن که ضرورتی برای تغییر کاربری و ساخت و ساز روی آن وجود داشته باشد. همین زمین‌ها هستند که خارج از نظارت قانون حفظ کاربری یکی از مفرهای ساخت و سازهای غیرمجاز و تغییر کاربری زمین را در سال‌های اخیر به خود اختصاص داده است. بنابراین تاکید بر این نکته ضرورت دارد که واقع شدن زمین کشاورزی و یا باغ در درون محدوده‌ی طرح هادی به معنی این نیست که دهیار و بنیاد مسکن هر گاه که بخواهند می‌توانند به تغییر کاربری اراضی کشاورزی حتی اگر قانون آن را خارج از نظارت جهاد کشاورزی قرار داده باشد، بپردازند. با توجه به تشبیت این کاربری‌ها در نقشه‌ی کاربری مصوب طرح هادی، دهیار و بنیاد مسکن علی

الاصول با رعایت حافظ کاربری تثبیت شده در نقشه ی کاربری طرح هادی باشند لیکن با توجه به این که در تبصره ی ۵ - ماده - ۱ قانون حفظ کاربری، جهاد کشاورزی از نظارت بر زمین های کشاورزی این محدوده عملاً سلب اختیار شده (مشخص نیست که جهاد کشاورزی در زمان تصویب این قانون در مجلس چگونه به این تبصره ی قانونی تن داده است)، دهیار و بنیاد در تحلیل نهایی (و احتمالاً در بسیاری موارد با ارجح شمردن منافع محلی بر منافع ملی و منطقه ای)، تصمیم خود را بدون نظارت جهاد کشاورزی هر طور بخواهند می توانند عملی کنند و کرده اند . به عنوان مثال در خبرهای مربوط به تغییرات وسیع کاربری در گردنه ی حیران (در جاده ی بین آستارا - اردبیل) آشکار شد که ساخت و سازهای غیر مجاز و تغییر کاربری با استفاده از همین تبصره و با آوردن زمین های بیشتری از زمین کشاورزی و منابع طبیعی به درون محدوده ی طرح هادی، بعد از خارج کردن آن از نظارت جهاد کشاورزی، راه این تخلفات را گشوده شده اند. در مباحث پیرامون همین تخلفات، این نکته نیز به خوبی آشکار شده است: « نعیمی (نماینده آستارا): [ابتدا] بالای ۱۶۰ هکتار طرح هادی [روستا] تهیه شد و با اجرای آن، معابر ایجاد شد و قیمت زمین بالا رفت ... [بعداً] به بهانه بازنگری طرح [هادی]، ۱۰۰ هکتار دیگر اضافه کردند و شد ۲۶۰ هکتار» (<http://www.khabaronline.ir> ۲۳/۵/۹۴).

همچنین آقای قباد افشار رئیس سازمان امور اراضی کشور در گفت و گو با خبرنگار اقتصادی خبرگزاری تسنیم در همین زمینه گفته است: « نیاز این روستا برای اجرای طرح هادی و ساخت مسکن و خدمات عمومی ۳۰ هکتار اعلام شده اما ۱۳۰ هکتار نیز بیشتر از این میزان، ساخت و ساز انجام شده و در مجموع ۱۶۰ هکتار از اراضی کشاورزی را [به داخل محدوده ی روستا وارد کرده]، تغییر کاربری داده اند (www.tasnimnews.com ۶/۶/۹۴).^۷ یعنی برای توسعه ی آینده ی روستا تنها ۳۰ هکتار زمین لازم بوده لیکن ۱۶۰ هکتار زمین کشاورزی را به درون محدوده ی طرح هادی آورده اند . همین مسئول در مصاحبه ای دیگر به طور آشکاری گفته است که تبصره - ۵ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری یک ترفند برای تخلفات تغییر کاربری در طرح هادی بوده است: « افشار با اشاره به طرح های هادی روستایی اظهار داشت : در این بحث ، زمین کشاورزی را داخل طرح قرار می دادند و آن را از شمول قوانین ما خارج می ساختند که براساس تفاهمنامه ، ما و بنیاد مسکن طی سال گذشته، الحاق جدید به روستاها صفر شده و ما در حال بازنگری هستیم تا زمین هایی را که به شکل نادرست الحاق

^۷ . لازم است یادآوری شود که آقای افشار مدیر کل امور اراضی نیز بر همان ۱۶۰ هکتار اولیه در طرح هادی تاکید دارد اما چنان که نماینده ی مجلس از آستارا اعلام کرده است بعداً ۱۰۰ هکتار دیگر نیز به محدوده ی طرح هادی اضافه شده است. بررسی های ما نشان می دهد که ضمیمه شدن این ۱۰۰ هکتار خوشبختانه با تغییر دولت در سال ۱۳۹۲ منتفی شده است.

شده‌اند، پس بگیریم «www.tofannews.ir». در مورد تفاهم نامه ی مورد بحث بعداً بحث خواهیم دید که این تفاهم نامه نیز هنوز حل کننده ی مشکل نیست و اشکالات اساسی دارد.

تقالی فاسد همین تبصره و تخلفاتی که در پوشش آن انجام می شد پس از حدود یک دهه (از سال ۱۳۸۵ تاریخ تصویب این قانون) به ویژه در استان های شمالی کشور چنان بحران آفرین شده است که سرانجام تفاهم نامه ای بین بنیاد مسکن و جهاد کشاورزی در اواخر سال ۱۳۹۳ بسته شد که بر اساس آن سرانجام تبصره ی ۵ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری اراضی در عمل (و نه در اصل قانونی آن) منتفی شده است. در این تفاهم نامه آمده است که: «هر گونه الحاق اراضی به محدوده قانونی مصوب روستاها باید به تصویب مرجع ذیربط طرحهای هادی روستایی برسد. ضمناً مطابق قوانین موجود در صورتیکه اراضی مورد نظر دارای کاربری کشاورزی باشند، اخذ مجوز از کمیسیون تبصره ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها الزامی است». در واقع پیش از این بر اساس تبصره - ۵ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری اراضی، مجوز گرفتن از کمیسیون تبصره - ۱ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی که جهاد کشاورزی هم در آن عضویت دارد منتفی شده بود.^۸ رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز در رابطه با همین تفاهم نامه گفته است که: «این تفاهم نامه همکاری مشترک میان ما و سازمان امور اراضی کشور یک سرآغاز و همکاری گسترده در سطح استانها از امروز است... عمده این همکاری بر این پایه است که ما از این به بعد تغییر کاربری های اراضی داخل طرح های هادی روستایی را با موافقت سازمان امور اراضی انجام خواهیم داد [یعنی قبلاً با موافقت امور اراضی انجام نمی دادیم] و با آنها هماهنگ خواهیم شد. رئیس بنیاد مسکن تأکید کرد: تلاش خواهیم کرد از این پس برای حفظ اراضی کشاورزی و باغات همکاری بیشتری با سازمان امور اراضی کشور داشته باشیم، پس تفاهم نامه امروز می تواند در انجام این مهم ما را بسیار کمک کند»www.irna.ir (۱۳۹۳/۱۱/۲۸).

مشکلات تفاهم نامه

^۸. تبصره ی - ۱ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری اراضی تأکید دارد که: «تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در هر استان به عهده کمیسیونی (موقت) مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار می باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می گردد. نماینده دستگاه اجرایی ذی ربط می تواند بدون حق رأی در جلسات کمیسیون شرکت نماید. سازمان جهاد کشاورزی موظف است حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعلام مطابق نظر کمیسیون نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید».

تفاهم نامه بین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سازمان امور اراضی که تاریخ ۲۸ / ۱۱ / ۱۳۹۳ را پای خود دارد با وجود گامی مفید و موثر که البته دیر هنگام صورت گرفته و به نظر می رسد در دو سال اخیر با فعال شدن نهادهای غیر دولتی در فضای عمومی و کشاندن این فاجعه به سطح عمومی و فشار بر این نهاد ها انعقاد یافته ، واجد اشکالاتی است که به احتمال زیاد بوطرف کننده ی مشکلات کنونی در ساخت و ساز و تغییر کاربری و همچنین توسعه ی روستایی نخواهد بود^۹ . برای آن که اشکالات را به صورت کلی بیان نکرده و به طور دقیق آن را نشان داده باشیم ، به چند نکته از متن این تفاهم نامه اشاره می شود.

نخست، این که در بند «ج» این تفاهم نامه، ذکر شده است که « بر اساس شیوه نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های هادی روستایی، هرگونه الحاق اراضی به محدوده قانونی مصوب روستاها باید به تصویب مرجع رسیدگی ذریبط طرحهای هادی روستایی برسد^{۱۰} ». چنان که پیداست سازمان امور اراضی در این تفاهم نامه به جهاد کشاورزی قبولانده است که همان طرح های هادی روستایی نه زیر نظر شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کارگروه های تخصصی آن بلکه در مرجع رسیدگی کننده ی کنونی آن یعنی کمیسیون که در ماده ی ۱۹۴ قانون برنامه پنجم تبیین شده و در آن اعضای غیر متخصص در امور منابع طبیعی حضور دارند، تایید و تصویب شود. به عبارت دیگر جهاد کشاورزی در الحاق اراضی کشاورزی به درون محدوده ی طرح های هادی روستایی به نوعی دخالت چندانی نخواهد داشت.^{۱۱}

دوم، این که در بند «ل» این تفاهم نامه آمده است که « مقرر شد کاربری باغهای دایر در محدوده مصوب طرحهای هادی روستایی در وضعیت موجود حفظ و تثبیت گردیده و در صورت دریافت تقاضای تغییر کاربری آنها ، بنیاد اینگونه موارد را از واحدهای ذریبط سازمان استعلام نماید . سازمان [امور اراضی] موظف است ظرف مدت یک ماه از تاریخ وصول استعلام، پاسخ خود را اعلام و ارسال نماید. عدم ارسال ، ظرف مدت مذکور به منزله تایید استعلام تغییر کاربری است » (تاکید از ماست). پیداست که روح حاکم بر این بند به گونه ای تدوین شده است که گویی بنیاد در حالیکه

^۹ . انصاف این است که بگوییم تغییر دولت هم سبب باز شدن فضا عمومی برای طرح مباحث این چنینی شده و هم تحول در سطح مدیران دولتی مسئول، زمینه ی پی گیری این تخلفات را به نحو مناسب تری فراهم کرده است . این تحول به طرز آشکاری فساد در این زمینه را کاهش داده است. بنابراین این تجربه نشان می دهد که اگر دولت م ی خواهد(که البته تمام شواهد نیز چنین نشان می دهد) با فساد مبارزه کند راهی ندارد جز این که عرصه ی عمومی را باز نگهدارد و سمن ها را آزاد در کنار خود داشته باشد.

^{۱۰} . برای متن کامل تفاهم نامه نگاه کنید به سایت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی www.bonyadmaskan.com

^{۱۱} . جهاد کشاورزی در کمیسیون تصویب طرح هادی حضور دارد اما حضور این نهاد در عمل به دلیل عدم کفایت رای و حضور نهادهای متعدد دیگر که نگاه غیر حفاظتی به منابع طبیعی دارند، بی اثر خواهد بود.

خود را در همین تفاهم نامه « متولی توسعه و عمران روستایی » می داند، در خصوص تغییر کاربری باغ های دایر در محدوده ی طرح هادی ، نه فقط وظیفه ای تقبل نمی کند بلکه تا حدودی وظیفه ی تسهیل کننده و فشار بر امور اراضی را نیز به عهده دارد. در این رابطه تاکید شده است که این سازمان امور اراضی است که باید ظرف مدتی معین نظر خود را اعلام نماید و چنان چه در مدت تعیین شده اعلام نکند، این به منزله ی تایید تغییر کاربری زمین کشاورزی تلقی خواهد شد. با وجود تبصره - ۵ ماده- ۱ قانون حفظ کاربری اراضی این البته یک گام بزرگ به جلو است که تغییر کاربری زمین های کشاورزی و باغ در درون محدوده ی روستا در تفاهم نامه منوط به نظر سازمان امور اراضی شده است. اما ابهام بزرگ در این بند از تفاهم نامه این است که مشخص نیست « واحدهای ذیربط سازمان » که بنیاد از آن استعلام کرده و باید ظرف یک ماه پاسخ بنیاد را در خصوص تغییر کاربری بدهد کدام واحد سازمان امور اراضی است . بررسی های میدانی نشان می دهد که این واحد همان واحد شهرستانی امور اراضی جهاد کشاورزی است . همین بررسی ها بازهم نشان می دهد که اگر چه وضعیت تغییر کاربری با انعقاد این تفاهم نامه بسیار کاهش یافته و تا حدودی نظارت و کنترل سازمان جهاد کشاورزی و امور اراضی بر این زمین ها افزایش یافته است لیکن استعلام از واحدهای ذیربط شهرستانی به دلیل آن چه ما آن را ارجح شمردن منافع محلی بر منافع منطقه ای و به ویژه منافع ملی می نامیم، بازهم تغییر کاربری ها ی این زمین ها را دستخوش عدم نظارت مسئولان و مطابق منافع ملی و منطقه ای کرده است.

سوم، این که این تفاهم نامه اگر چه گامی است به جلو و می تواند در کاهش تغییر کاربری های زمین کشاورزی و ساخت و سازهای غیر مجاز موثر و مفید باشد (چنان که در همین مدت بر اساس بررسی های میدانی چنین بوده است) لیکن ضروری است اولاً شیوه نامه ی بررسی و تصویب طرح های هادی در نهاد مهم شورای برنامه ریزی و توسعه ی استان و با بررسی فنی دو کارگروه های تخصصی آن یعنی امور زیربنایی - شهر سازی و کارگروه آمایش، و محیط زیست و توسعه ی پایدار آن انجام گیرد. ثانیاً، به جای این تفاهم نامه ، تبصره - ۵ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری اراضی که جهاد کشاورزی را از نظارت بر زمین های کشاورزی داخل محدوده ی طرح هادی مص لوب الاختیار کرده ، طی ماده واحده ای لغو شود . و سرانجام این که متولی توسعه ی روستایی باید نهادهای مسئول دولتی بوده که در قبال اشتباهات خود در مجلس شورای اسلامی و نزد افکار عمومی و نهادهای مدنی پاسخگو باشند.

۱. ۲. ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم

در فصل « توسعه روستایی » قانون برنامه پنجم و از جمله در ماده ۱۹۴ آن و به ویژه در آیین نامه ی اجرایی این ماده، نکاتی تعبیه شده که تاثیر فراوانی بر ساخت و ساز و تغییرات کاربری زمین در محدوده ی روستا داشته است. مفادی از مهمترین بندهای این ماده از قانون برنامه ی پنجم که سبب مشکلاتی در ساخت و ساز و تغییر کاربری شده به شرح زیر است:

۱. ۲. ۱. تعیین محدوده ی روستا بدون دخالت شورای برنامه ریزی و توسعه ی استان

مطابق بند «ف» ماده - ۱۹۴ قانون برنامه پنجم، تهیه طرح هادی روستایی و تعیین محدوده های روستا بدون دخالت « شورای برنامه ریزی و توسعه ی استان » به یک گروه از نهادهای محلی واگذار شده که بیشتر در ساخت و سازها و تغییرات کاربری محل، ذینفع هستند:

« بندف - تهیه طرح های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن و تأیید بخشداری هر بخش و با اطلاع دهیاران و رؤسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن در کمیته ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به عنوان ناظر.

تبصره - نماینده شهرداری شهری که روستا در حریم آن واقع است می تواند به عنوان کارشناس و ناظر در جلسه کمیته مذکور شرکت نماید.»

چنان که پیداست اگر چه نماینده ی سازمان جهاد کشاورزی نیز در جمع تصویب کننده ی طرح هادی حضور دارد اما در عمل به دلیل تک و تنها بودن در جمعی متفاوت ، نظرش تاثیری در تصویب طرح نخواهد داشت . بعلاوه این بند از قانون در واقع نظارت نهادهای مهم منطقه ای را بر یکی از مهمترین محدوده های مدیریت فضا نادیده می گیرد . این در حالی است که در هر استان یک نهاد مهم برنامه ریزی به نام « شورای برنامه ریزی و توسعه ی استان » وجود دارد که تقریباً تمام طرح های مهم استان بدون تایید آن تصویب نمی شود . مشخص نیست چرا طرح هادی روستایی از این

قاعده استثناء شده است. شورای برنامه ریزی و توسعه ی استان متشکل از کارگروه های تخصصی هفتگانه از جمله دو کارگروه « امور زیربنایی و شهرسازی » و « آمایش سرزمین، محیط زیست و توسعه پایدار » است که بیش از هر نهادی در استان در خصوص مداخلات کالبدی و زیست محیطی و به ویژه مدیریت فضا و منابع طبیعی صاحب نظر و تجربه است و بدون نظارت و نظرات این دو کارگروه نمی توان طرح هایی که هدف اصلی شان مداخلات کالبدی و فضایی است، تهیه، تصویب و هدایت کرد. این عدم نظارت سبب شده تا محدوده های روستایی تعریف و تحدید شده در طرح های هادی به ویژه در استان های شمال کشور بدون توجه به میزان جمعیت و افزایش آن در افق طرح، گستره های وسیعی را در بر بگیرد که در دورن آن ها زمین های کشاورزی خارج از نظارت قانون قرار بگیرند. در بدبینانه ترین نگاه، گویی دست های پنهانی وجود داشته است تا همه چیز برای بورس بازی زمین های کشاورزی به مسیری سهل و آسان سوق داده شود.

۱.۲.۲. مهاجرت معکوس از شهر به روستا

یکی دیگر از مسایل پیش آمده در ساخت و سازها و تغییر کاربری های غیر مجاز در سال های اخیر، بند «د» ماده - ۱۹۴ قانون برنامه پنجم است. در بند «د» ماده - ۱۹۴ این قانون از واژه ی پر ابهامی به نام « مهاجرت معکوس از شهر به روستا » صحبت شده که خود منشاء گرفتاری های جدید در زمینه ی ساخت و سازهای بی رویه، غیر مجاز و تغییرات کاربری فراوان به ویژه در استان های منطقه ی ساحلی شمال شده است. در این بند از قانون آمده است: «بند «د»: تدوین سیاستهای تشویقی در جهت مهاجرت معکوس «از شهر به روستا» و تثبیت نسبی جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه ی پنجم»». در همین حال دولت دهم در آیین نامه اجرایی این ماده از قانون پا را فراتر گذاشته و به تدوین و تصویب مفادی دست زده که همه گونه راه تخلف را در روستاهای کشور به ویژه در استان های شمالی کشور که با انبوه تقاضاهای «گردشگر- مالک» روبرو بوده، فراهم کرده است. برای این بند از قانون در ماده - ۱۲ آیین نامه اجرایی ماده ۱۹۴ بر اقداماتی تاکید شده است که در عمل برای بسیاری از ساخت و سازهای غیر قانونی و تغییر کاربری زمین، مجوزهای قانونی ویرانگری صادر شده است: «ماده - ۱۲ آیین نامه اجرایی ماده - ۱۹۴:

« افراد ساکن در شهرها که متقاضی بازگشت و سکونت دایم در روستاهای خارج از حریم شهرها (مهاجرت معکوس) باشند با تشخیص و تأیید مدیر ارشد روستا [دهیار] و با رعایت ضوابط و مقررات

مربوط می‌توانند از حمایتهای موضوع این آیین نامه و تسهیلات احداث و یا مقاوم سازی مسکن و زمین روستایی برخوردار شوند (تاکید از ماست).

چنان که پیداست بر اساس ماده - ۱۲ این آیین نامه، اولاً هر فرد ساکن در شهرهای کشور می‌تواند متقاضی سکونت و خرید زمین در روستا باشد. البته مشروط بر این که در روستا قصد «سکونت دائم» داشته باشد! در واقع اگر خیلی خوش بین باشیم باید بگوییم که قانون گذار هیچ تامل نکرده که مقصد فرد ساکن در شهر برای سکونت دائمی در روستا را چگونه می‌توان احراز کرد. آیا نیت خوانی از طرف مدیر ارشد روستا که به تشخیص خود عمل می‌کند می‌تواند کافی باشد. بررسی‌های می‌دانی در منطقه‌ی ساحلی شمال نشان می‌دهد که نه فقط افراد ساکن در شهرها که در روستا فاقد زمین و بنا هستند بلکه هر فرد غیر بومی نیز توانسته با استفاده از محمل «مهاجرت معکوس» به روستا و ادعای سکونت دائم در آن، تحت حمایت به اصطلاح مدیر ارشد روستا (که در همین قانون برنامه‌ی پنجم دیدیم که اختیارات فراقانونی نیز پیدا کرده)، به ساخت و ساز روی زمین‌های کشاورزی مبادرت ورزد. این شیوه‌ی عمل به ویژه در استان‌های شمالی کشور در تخریب زمین کشاورزی بسیار مخرب بوده است.

ثانیاً، بر اساس این آیین نامه، دهیار روستا که «مدی ارشد روستا» نامیده شده، می‌تواند «به تشخیص» خود عمل کند. از این رو دهیار نیز دست کم در مواردی از اختیارات خود به خوبی استفاده کرده است. به عنوان یک نمونه در روستای حیران در شهرستان آستارا به گفته‌ی آقای افشار رئیس امور اراضی وزرات جهاد کشاورزی: «دهیار موظف بوده که در زمان صدور پروانه نظر بنیاد مسکن را می‌گرفت و بعد اقدام به صدور پروانه می‌کرد اما توجه نکرده و متخلف است. وی تأکید کرد: این دهیار همچنین با کسانی که در داخل زمین‌های کشاورزی [خارج از محدوده‌ی طرح هادی] اقدام به ساخت و ساز کرده اند برخورد نکرده و به جای اینکه پرونده آنها را به کمیسیون ماده ۹۹ ارسال کند، برای آنها پروانه صادر کرده است» (www.tasnimnews.com ۹۴/۶/۷). به نظر می‌رسد که آقای افشار از متن کامل آیین نامه‌ی ماده - ۱۹۴ قانون برنامه‌ی پنجم اطلاع دقیقی نداشته است. در این آیین نامه به دهیار اختیار داده شده است که می‌تواند به تشخیص خود عمل کند. عین عبارت در ماده - ۱۲ این آیین نامه نیز چنین است: «با تشخیص و تأیید مدیر ارشد روستا».

ثالثاً، مطابق ماده - ۱۲ همین آیین نامه ، دهیار یعنی مدیر ارشد روستا که زیر نظر بخشدار عمل می کرده نه فقط پروانه ساخت و ساز صادر می کرده بلکه طبق همین بند از آیین نامه به تشخیص خود می توانست برای فرد ساکن در شهرها که به روستا آمده، زمین فراهم کند یعنی مجوز خرید زمین نیز بدهد و همچنین برای ساخت مسکن تسهیلات احداث مسکن یعنی وام های کم بهره تدارک ببیند و آن را تایید و به بانک اعلام کند.

لازم است یادآوری شود که بررسی اقدامات این مقامات محلی در منطقه ی ساحلی شمال به خوبی نشان داده است که منافع محلی تقریباً در همه جا بر منافع منطقه ای و ملی ارجحیت داشته است. به عبارت دیگر صرفنظر از منافع شخصی، مقامات محلی آن چه را منافع محلی (روستایی) ارزیابی کرده اند، آن را بر منافع منطقه ای و ملی ترجیح داده اند. این تجربه ای است که می تواند در واگذاری اختیاراتی که در چارچوب منافع منطقه ای و ملی قرار دارد به مقامات محلی تامل بیشتری به عمل آورد.

بدین ترتیب ماده - ۱۹۴ قانون برنامه پنجم و به ویژه ماده - ۱۲ آیین نامه ای که دولت تدوین و تصویب کرده، زمینه های ساخت و سازها و تغییرات کاربری را در روستاهای کشور به ویژه روستاهای شمال کشور که تقاضا برای «گردشگر- مالک» بالاست به آسانی فراهم کرده است.^{۱۲}

۲. ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز در قلمرو مدیریتی دوم (محدوده و حریم شهر)

چنان که گفته شد قلمرو مدیریتی دوم، قلمرو «محدوده و حریم شهر» هاست. برای تاکید بیشتر لازم است تعریف این محدوده را بر اساس ماده - ۱ و ماده - ۲ از «قانون تعریف محدوده و حریم شهر و روستا» که در سال ۱۳۸۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده ، به لحاظ اهمیت موضوع مجدداً تکرار کنیم:

^{۱۲} . پدیده ی «گردشگر- مالک» بدان معنی است که گردشگر تمایل شدید دارد که صاحب ملک در محل گردشگری باشد. این پدیده در سال های اخیر به ویژه برای منطقه ی ساحلی شمال کشور متقاضیان زیادی پیدا کرده است. پدیده ی گردشگر - مالک صرفنظر از عوامل دیگر اقتصادی موجد آن، در درجه ی نخست محصول فقدان آزادی های اجتماعی در حوزه ی عمومی است. بنابراین بسیاری از این متقاضیان برگشت به روستا و ساخت و ساز کنندگان در روستا اصولاً تمایلی به سکونت دائم در روستا ندارند بلکه همان گردشگر- مالکنی هستند که با اختیارات تعیین شده در آیین نامه برای دهیار، زمین و تسهیلات دریافت کرده و ساخت و ساز انجام داده و تغییر کاربری به ویژه در استان های شمالی با جاذبه های طبیعی بی بدیل در کشور را سبب شده اند.

«ماده - ۱ : محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می باشد. شهرداریها علاوه بر اجرای طرحهای عمرانی از جمله احداث و توسعه معابر و تأمین خدمات شهری و تأسیسات زیربنایی در چارچوب وظایف قانونی خود ، کنترل و نظارت بر احداث هر گونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را نیز به عهده دارند».

در ماده - ۲ این قانون، حریم شهر نیز تعریف شده است:

« حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز نماید . به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگلها ، هر گونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرحهای جامع و هادی امکان پذیر خواهد بود .

نظارت بر احداث هر گونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرحها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به استثنای شهرک های صنعتی (که در هر حال از محدوده قانونی و حریم شهرها و قانون شهرداریها مستثنی می باشند) به عهده شهرداری مربوط می باشد. هر گونه ساخت و ساز غیر مجاز در این حریم شهر، تخلف محسوب و با متخلفین طبق مقررات رفتار خواهد شد»^{۱۳} .

بدین ترتیب قلمرو مدیریتی دوم فضا در ایران به عهده ی شهرداری و مدیریت شهری است . چنان که گفته شد این محدوده اگر چه وسعت چندانی از سرزمین را به خود اختصاص نداده لیکن به لحاظ تمرکز جمعیت و سرمایه های ثابت، بزرگترین کانون های تمرکز انسانی و اقتصادی کشور محسوب می شود و سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ تعداد شهرهای کشور به معنی نقاط دارای شهرداری را ۱۱۳۹ شهر ثبت کرده که در آن ۵۳/۶ میلیون نفر ساکن بودند^{۱۴} . پیداست این تعداد جمعیت که ۷۱/۴ درصد کل جمعیت کشور را در بر می گیرد ، تنها در محدوده ی شهرها ساکن هستند و در حریم شهرهای کشور که به طور عموم همیشه از تراکم بالاتری نسبت به دیگر نواحی

^{۱۳} . در شکل ۱. محدوده و حریم شهر و ارتباط آن با دیگر قلمرو های مدیریت فضا در ایران به صورت شماتیک نمایانده شده است.

^{۱۴} . تعداد شهرهای کشور در پورتال وزارت کشور برای شهریور ۱۳۹۴ برابر ۱۲۴۲ شهر ثبت شده است (moi.ir/Portal/Home)

روستایی برخوردارند نیز جمعیت قابل توجهی سکونت دارند. بر اساس یک مطالعه ی موردی توسط نگارنده برای استان گلستان (که هنوز منشر نشده)، سهم جمعیت حریم شهرهای این استان با تعریف یک شعاع سه کیلومتری بلافصل محدوده ی شهر ، حدود ۱۲ درصد کل جمعیت استان بوده است . مطالعه ی دیگری که در استان قزوین انجام شده، سهم جمعیت روستایی ساکن در حریم شهرهای این استان را ۸/۵ درصد به دست داده است.^{۱۵} برآورد ما در این بررسی میانگین حدود ۱۰ درصد جمعیت کشور در درون حریم شهرهای کشور است. بدین ترتیب می توان گفت که در مجموع ۸۱ درصد کل جمعیت کشور یعنی حدود ۶۱ میلیون نفر از ۷۵ میلیون نفر جمعیت کل کشور در سال ۱۳۹۰ در قلمرو مدیریتی دوم سکونت داشتند.^{۱۶}

ناگفته پیداست که محدوده و حریم شهرها به لحاظ برخورداری از تمرکز جمعیت و سرمایه ی ثابت و فضای تجهیز شده برای کشور از اهمیت بسیار زیاد برخوردار است و بر خلاف دو محدوده ی مدیریتی دیگر، نه فقط مهاجرپذیر است بلکه به طور مستمر بوسه سهم جمعیت و وزنه ی اقتصادی آن نیز افزوده می شود. از این رو، زمین و رقابتی که بین کاربری ها در این محدوده وجود دارد، حامل رانت های بسیار بزرگ است. در این پهنه ی مدیریتی ، هر تصمیمی در تغییر کاربری زمین متضمن رانت بزرگی است که برای سودجویان وسوسه برانگیز است. اگر « رانت » را سود و منفعتی بدانیم که بدون کار و شایستگی نصیب افراد حقیقی یا حقوقی می شود، هر نوع تغییر کاربری زمین از کشاورزی به مسکونی و تجاری - صنعتی و یا حتا اداری، متضمن رانت و سود کلانی در محدوده و حریم شهرهاست . همین طور تغییر کاربری از مسکونی به تجاری نیز چنین رانتی به دنب ال دارد . پیداست که هدف دستیابی به سودی بدون کار و شایستگی هدف بسیاری از سودجویان و رانت جویان باشد که در اقتصاد رانتی ایران در سال های اخیر به فراوانی مشاهده شده است . بنابراین در اینجا نیز صرفنظر از عامل اجرایی که بسیار هم مهم و دخیل است، خلاء های قانونی یا خلاء های بالقوه قانونی که مسیر و مفری برای تخلف های ساخت و ساز غیر مجاز و تغییر کاربری برای

^{۱۵} . نگاه کنید به : محمد احمدی، منطقه بندی کاربری ها و تناسب اراضی برای فعالیت های مختلف کشاورزی (جنگل، زراعت، باغ)، توسعه شهری و فعالیتهای وابسته (مطالعه موردی استان قزوین)، استاد راهنما ناصر عظیمی، دانشگاه آزاد واحد قزوین، دانشکده شهرسازی و معماری ایران ۱۳۹۳. در این مطالعه پژوهشگر تمام محدوده ها و حریم شهرهای استان را بر روی نقشه ی استان قزوین به مقیاس ۱:۲۵۰۰۰ نشانده و سپس با استفاده از نقشه ی آبادی های سرشعاری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ ، جمعیت روستایی در حریم شهرها را به تفکیک محاسبه کرده است.

^{۱۶} . پیداست که این برآورد تا مطالعه ی دقیق تر می باید با احتیاط تلقی شود. به نظر نگارنده این برآورد برای شمار جمعیت در حریم شهرها در ایران احتمالاً با خطای ۵ تا ۱۰ درصد ممکن است روبرو باشد.

دستیابی به رانت های حاصل از این تغییر بوجود آورده، در قلمرو مدیریتی دوم معرفی می شوند. بنابراین پرسش این است که در این قلمرو از مدیریت، ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز چگونه اتفاق می افتد؟ آیا نقص قوانین و یا شبه قانون در این امر دخالتی است؟ چنان که گفته شد تجربه نشان داده است که تخلفات از مفرهای شبه قانونی عمل می کند. در این بررسی کوشش شده از دو محمل شبه قانونی که عمده ترین مسیرهای تخلف به حساب می آیند نشان داده شود.

۱.۲. قانون شهرداری ها و ساخت و سازهای غیر مجاز

چنان که می دانیم یکی از قوانین اصلی که در قلمرو مدیریتی دوم مبنای اقدامات مدیریت اجرایی است، قانون شهرداری هاست که در تاریخ ۱۳۳۴/۴/۱۱ به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید اما به صورت مستمر در سال های بعد با مفاد اصلاحی و الحاقی تکمیل شد. از جمله در تاریخ های زیر:

- ۱۳۴۵/۷/۲۷ (اصلاحی و الحاقی)

- ۱۳۴۷/۹/۷ (اصلاحی)

- ۱۳۵۱/۴/۷ (اصلاحی)

- ۱۳۵۲/۵/۱۷ (الحاقی)

- ۱۳۵۴/۷/۲۹ (اصلاحی)

- ۱۳۵۵/۴/۱۵ (اصلاحی)

- ۱۳۵۶/۸/۶ (الحاقی)

- ۱۳۷۲/۱۲/۱ (الحاقی)

- ۱۳۹۲/۳/۱۱ (اصلاحی)

نسخه ی اصلاحی ۱۳۹۲/۳/۱۱ که کامل ترین نسخه ی قانون شهرداری هاست، مبنای این بررسی قرار گرفته است. پیداست که در بررسی حاضر از آخرین نسخه قانون تنها در مواد و مواردی که به ساخت و ساز و تغییر کاربری در محدوده و حریم شهرها یا به تعبیر ما قلمرو دوم مدیریت فضا در کشور ارتباط دارد، استفاده شده است.

لازم است یادآوری شود که قانون شهرداری ها در زمینه ی ساخت و ساز و زمین های شهری در ارتباط مستقیم با طرح های جامع و تفصیلی شهری قرار می گیرند که از اواسط دهه ی ۱۳۴۰ در

ایران تهیه و اجرا شده است. در این طرح ها هدف دستیابی به طرح بلند مدت ده ساله ای است که در آن نحوه استفاده از اراضی و زونینگ شهر برای زون های مسکونی، صنعتی، تجاری، اداری و کشاورزی، تاسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیاز های عمومی شهری، شبکه ی دسترسی ها، محل مراکز مهم نظامی، انتظامی، فرودگاهها، بنادر(درشهرهای بندری) و ... تعیین می شوند. پیداست که برای هر کدام از این زون ها ضوابط و مقررات ناظر نیز تهیه و به تصویب می رسد که شهرداری و وزارت مسکن و شهرسازی (امروزه راه و شهرسازی) در آن مجری و ناظرند.

اما بینیم در قانون شهرداری ها در ارتباط با ساخت و سازها و ضوابط و مقررات تعیین شده در طرح های جامع شهری و تفصیلی چه تمهیداتی در محدوده و حریم شهرها در نظر گرفته شده و چگونه با وجود این قانون باز هم ساخت و سازهای غیر مجاز و تغییر کاربری صورت تحقق به خود می گیرد.

۲. ۱. ۱. تبصره های ماده - ۱۰۰ قانون شهرداری و ساخت و سازهای غیر مجاز^{۱۷}

ماده- ۱۰۰ قانون شهرداری ها در بهمن ماه سال ۱۳۴۵ به صورت یک ماده ی الحاقی به قانون شهرداری ها اضافه شد. این ماده تأکید دارد که مالکین اراضی در داخل محدوده و حریم شهرها یعنی قلمرو دوم مدیریتی بدون مجوز از شهرداری حق هیچگونه اقدامی در جهت تفکیک اراضی یا عملیات ساختمانی ندارند:

« ماده ۱۰۰- مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند . شهرداری می تواند از عملیات ساختمانی ساختمان های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع شده باشد جلوگیری نماید(الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ تاکید از ماست).

تبصره - ۱ این قانون در سال ۱۳۵۲ به شرح زیر اصلاح شد که تا امروز به قوت خود باقی مانده است: «تبصره ۱ - در موارد مذکور که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی ، قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ، ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد ، به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون هایی مرکب از

^{۱۷} . لازم است یادآوری شود که بعد از انقلاب اجرای ماده - ۱۰۰ قانون شهرداری برای چند سال با اعتراض شورای نگهبان از سال ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۷ متوقف شد زیرا شورای نگهبان معتقد بود که اختیارات مندرج در این ماده در حوزه ی اختیارات حاکم شرع می باشد . اما در سال ۱۳۶۷ با افزایش تخلفات ساختمانی و مشکلات ناشی از آن مجدداً قانون شهرداری ها با عاملیت مدیریت شهری به اجرا درآمد.

نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر به انتخاب انجمن مطرح می‌شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذینفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد. پس از انقضای مهلت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی بر حسب مورد اتخاذ کند. در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند، مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح نماید، در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذینفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد. در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند تعیین می‌نماید. شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا ننماید شهرداری رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین نامه اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد نمود. (اصلاحی ۱۳۵۲/۵/۱۷).

بعد از انقلاب در ماده - ۱۰۰ قانون شهرداری ها تغییراتی ایجاد شد و طی مصوبه ای در ۲۷/۶/۱۳۵۸ شورای انقلاب، تبصره های ۲ تا ۸ را که تا کنون مورد اجراست به آن اضافه کرد. در این مصوبه برخی از تبصره های قبلی این قانون اصلاح و برخی دیگر به آن اضافه شد. در تبصره های مصوب شورای انقلاب، تبصره - ۷ ماده - ۱۰۰ در ارتباط با مسئولیت مهندسان ناظر بناهاست که آنان را موظف به گزارش خلاف متخلفان ساخت و ساز کرده است. به عنوان مثال در این تبصره مهندسان ناظر در محدوده و حریم شهرها به صراحت موظف شده‌اند که هرگونه عدم انطباق و مغایرت ساختمان‌هایی که به نظارت آنها ساخته می‌شود را به شهرداری گزارش کنند:

« تبصره ۷ - مهندسان ناظر ساختمان ها مکلفند نسبت به عملیات اجرائی ساختمان هایی که به مسئولیت آنها احداث می‌گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه ها و محاسبات فنی را گواهی نمایند. هرگاه مهندس ناظر برخلاف واقع گواهی نماید و یا تخلف را به موقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی به طرح در کمیسیون مندرج در تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و صدور رأی بر تخریب ساختمان گردد، شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمانی منعکس نماید. شورای انتظامی نظام مذکور موظف است مهندس ناظر را در صورت ثبوت

تقصیر برابر قانون نظام معماری و ساختمانی حسب مورد با توجه به اهمیت موضوع به ۶ ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورتی که مجدداً مرتکب تخلف شود که منجر به صدور رأی تخریب به وسیله کمیسیون ماده ۱۰۰ گردد، به حداکثر مجازات مذکور محکوم کند. مراتب محکومیت از طرف شورای انتظامی نظام معماری و ساختمانی در پروانه اشتغال درج و در یکی از جراید کثیرالانتشار اعلام می‌گردد.

مأموران شهرداری نیز مکلفند در مورد ساختمان‌ها نظارت نمایند و هر گاه از موارد تخلف در پروانه به موقع جلوگیری نکنند و یا در مورد صدور گواهی انطباق ساختمان با پروانه مرتکب تقصیری شوند طبق مقررات قانونی به تخلف آن‌ان رسیدگی می‌شود و در صورتی که عمل ارتكابی مهندسان ناظر و مأموران شهرداری واجد جنبه جزایی هم باشد از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود.

در مواردی که شهرداری مکلف به جلوگیری از عملیات ساختمانی است و دستور شهرداری اجراء نشود می‌تواند با استفاده از مأموران اجرائیات خود و در صورت لزوم مأموران انتظامی برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی اقدام نماید.»

چنان که پیداست قانون در تشخیص و قلع بنا هم صراحت دارد و هم ابزار شناسایی یعنی مهندسین ناظر و مأموران شهرداری را موظف کرده تا تخلف‌ها را گزارش کنند و هر گونه قصوری از جانب عاملان نیز در قانون مستوجب مجازات شده است. بررسی‌های میدانی نشان می‌دهد که نه مهندسان ناظر وظایف خود را برای تخلفات ساختمان‌هایی که بر آن نظارت می‌کنند به درستی انجام می‌دهند و نه شهرداری به طور دقیق مراتب را به نظام معماری و ساختمانی منعکس نماید و در نتیجه شورای انتظامی نظام مذکور نیز به وظایف تاکید شده در قانون عمل رهی کند. پیداست که اگر این مراحل قانونی به درستی اجرا شوند، دست کم در همان مراحل اولیه‌ی کارگاهی که ناظر ساختمان به تخلفات آگاهی پیدا می‌کند می‌توان از وقوف تخلفات و تغییر کاربری‌های غیر مجاز جلوگیری به عمل آورد.

دفاتر اسناد رسمی نیز بر طبق تبصره - ۸ ماده ۱۰۰ شهرداری، باید وضعیت تخلف ساختمانی یا عدم تخلف را در سند قطعی و یا رهنی صادره ذکر نمایند تا خریداران از آن مطلع شوند: «تبصره ۸ - دفاتر اسناد رسمی مکلفند قبل از انجام معامله قطعی در مورد ساختمانهای ناتمام گواهی عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را که توسط شهرداری صادر شده باشد ملاحظه و مراتب را در سند قید نمایند.

در مورد ساختمانهایی که قبل از تصویب ق ۶ تبصره الحاقی بماده صد قانون شهرداریها (۱۳۵۵/۱۱/۲۴) معامله انجام گرفته و از ید مالک اولیه خارج شده باشد، در صورتیکه مورد معامله کل پلاک را شامل نگردد، گواهی عدم خلاف یا برگ پایان ساختمانی الزامی نبوده و با ثبت و تصریح آن در سند انجام معامله، بلا مانع می باشد. در مورد ساختمانهایی که قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر ایجاد شده، در صورتیکه اضافه بناء جدیدی حادث نگردیده باشد و مدارک و اسناد نشان دهنده ایجاد بنا قبل از سال تصویب طرح جامع شهر باشد یا ثبت و تصریح مراتب فوق سند مالکیت انجام معامله بلا مانع می باشد».

همچنین در همین رابطه بر اساس قانون اصلاح ماده - ۱۰۱ قانون شهرداری در سال ۱۳۹۰ به ادارات ثبت اسناد و املاک توصیه شده است که: «حسب مورد، دادگاهها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهر ها، از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را بر اساس نقشه ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه نموده و جهت تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می نماید، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمو می از کل زمین، از طرف شهرداری حداکثر ظرف سه ماه تأیید و کتباً به مالک ابلاغ شو د. بعد از انقضای مهلت مقرر و عدم تعیین تکلیف از سوی شهرداری، مالک می تواند خود تقاضای تفکیک یا افراز را به دادگاه تسلیم نماید. دادگاه با رعایت حداکثر نصاب های مقرر در خصوص معابر، شوارع و سرانه های عمومی با أخذ نظر کمیسیون ماده (۵)، به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم می نماید. در صورت عدم ارسال پاسخ در مدت فوق، دادگاه با ملاحظه طرح جامع و تفصیلی در چهارچوب سایر ضوابط و مقررات، به موضوع رسیدگی و رأی مقتضی صادر می نماید».

چنان که پیداست قانون شهرداری تا اینجا هر گونه مسیر تخلف در محدوده و حریم شهر را بسته است و وقوع تخلف تنها باید به طور آشکار از جانب تخلف مجریان و یا چشم پوشی عمدی یا غیر عمدی آنان صورت گیرد. اما در قانون علاوه بر ارجاع به کمیسیون ماده - ۵ (که در صفحات بعد بدان پرداخته می شود)، تبصره های الحاقی جدیدی در سال ۱۳۵۸ گنجانده شده که راه تخلفات شبه قانونی را باز می گذاشت.

چنان که گفته شد در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۷ تبصره های ۲ تا ۸ ماده - ۱۰۰ به تصویب شورای انقلاب رسید که اجرای آن تا امروز به قوت خود باقی ست. در برخی از این تبصره های تصویب شده، امکان

تخلفات ساختمانی تا حدودی گشود شده است. زیرا در این تبصره ها جریمه می توانست جایگزین قلع و قمع بنا شود. از جمله و به ویژه در تبصره ی - ۲ این الحاقیه در مورد کاربری های مسکونی آمده است که :

« در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیر بنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی، کمیسیون [مندرج در تبصره ی - ۱] می تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه بموقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان های اصلی یا خیابانهای فرعی و یا کوچه بن باز یا بن بست)، رای باخذ جریمه ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد تعیین و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت بوصول جریمه اقدام نماید(جریمه نباید از حداقل یک دوم کمتر و از سه برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی بیشتر باشد). در صورتیکه ذینفع از پرداخت جریمه خودداری نمود ه [باشد]، شهرداری مکلف است مجددا پرونده را بهمان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رای تخریب را بنماید کمیسیون در این مورد نسبت بصدور رای تخریب اقدام خواهد نمود».

عیناً همین حکم در مورد اراضی با کاربری تجاری، صنعتی و اداری نیز در تبصره ی - ۳ صادر شده است:

« تبصره ۳ - در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت مندرج ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجارتي و صنعتی و اداری کمیسیون می تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه بموقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابانهای اصلی یا خیابانهای فرعی و یا کوچه بن باز یا بن بست) رای باخذ جریمه ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد تعیین و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت بوصول جریمه اقدام نماید (جریمه نباید از حداقل دو برابر کمتر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی ایجاد شده بیشتر باشد). در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری نمود شهرداری مکلف است مجددا پرونده را بهمان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رای تخریب را بنماید «. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رای تخریب اقدام خواهد نمود».

تبصره ی - ۴ الحاقی در مورد بناهای بدون پروانه نیز اخذ جریمه توسط شهرداری را جایگزین قلع بنا و تخریب کرده است و تخریب را به عنوان عاملی برای دریافت جریمه متذکر شده است :

« تبصره ۴ - در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه در صورتیکه اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت شده باشد کمیسیون می تواند با صدور رای بر اخذ جریمه بزاء هر متر مربع بنای بدون مجوز یک دهم ارزش معاملاتی ساختمان یا یک پنجم ارزش سرقفلی ساختمان در صورتیکه ساختمان ارزش دریافت سرقفلی داشته باشد هر کدام که مبلغ آن بیشتر است از ذینفع بلا مانع بودن صدور برگ پایان ساختمان را بشهرداری اعلام نماید . اضافه بنا زائد بر تراکم مجاز بر اساس مفاد تبصره های ۲ و ۳ عمل خواهد شد» (همه جا تاکید از ماست).

پیداست در زمانی که شهرداری ها در عمل از نظر تامین منابع مالی، نهادی خودکفا محسوب می شوند و باید روی پای خود بایستند و هیچ مرجع دیگری در خصوص منابع جاری و عمرانی کمکی به شهرداری نمی کند (یا دست کم منابع تامین مالی را تضمین نمی کند)، اخذ جریمه تقریباً در اکثر موارد جایگزین قلع و قمع بنا می شود و تخریب بناهای خلاف، تنها به زمانی محول می شود که اخذ جریمه با مشکل روبرو شده باشد. چنان که امروزه گفته می شود که بین ۵۰ تا ۷۵ درصد کل منابع شهرداری ها از عوارض و تخلفات ساختمانی تامین می شود.

بدین ترتیب در محدوده ی شهر و حریم آن نیز اخذ جریمه می تواند جایگزین قلع بنا شود که با توجه به ذینفع بودن شهرداری می تواند انگیزه های بیشتری برای انحراف از روح قانون باشد. به ویژه اکنون که اکثر شهرداری ها با مشکل منابع مالی روبرو هستند، این شکل از تامین منابع مالی شهرداری ها در سراسر ایران یک روال معمول و جا افتاده شده است.

۲.۲. ساخت و ساز و تغییرات کاربری در کمیسیون ماده - ۵

اگر ماده - ۱۰۰ قانون شهرداری موظف به تخریب بنای غیر مجاز و یا اخذ جریمه است، کمیسیون ماده - ۵ ید درازی در تغییر مصوبات طرح جامع و تفصیلی دارد. گفته شد که وزارت راه و شهرسازی ناظر بر اجرای طرح های جامع و تفصیلی شهرهاست. در ماده - ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسیده، کمیسیونی تعریف شده که امروزه به «کمیسیون ماده - ۵» معروف شده است. این کمیسیون البته در برخی از قوانین «کمیسیون طرح تفصیلی» نیز خوانده می شود. متن ماده- ۵ قانون تاسیس شورای عالی در خصوص ماده - ۵ به شرح زیر است:

« ماده ۵- بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیون به ریاست:

- استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت؛
- شهردار [شهر مورد نظر]
- نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی [امروزه راه و شهرسازی]،
- وزارت جهاد کشاورزی
- سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی
- همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی ربط
- نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می شود.

تغییرات نقشه های تفصیلی اگر بر اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید مرجع

تصویب کننده طرح جامع (شورای عالی شهر سازی و معماری ایران یا مرجع تعیین شده از

طرف شورای عالی) برسد.

تبصره ۱- بررسی های فنی این کمیسیون برعهده کارگروه (کمیته) فنی کمیسیون متشکل از نمایندگان کمیسیون و مشاور طرح تفصیلی شهر می باشد .

تبصره ۲- دبیرخانه کمیسیون در سازمان مسکن و شهرسازی [راه و شهرسازی] استان می باشد.(تاکید از ماست).^{۱۸}

چنان که پیداست تنها مرجع قانونی «تغییرات» در طرح جامع و تفصیلی شهرها(پس از تصویب این طرح ها) و چنان که در قانون گفته شده در صورتی که این تغییرات ضروری و مؤثر باشد، کمیسیون ماده- ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری است. شاید به همین دلیل است که در برخی موارد از این کمیسیون به نام کمیسیون طرح تفصیلی شهر نیز نام برده می شود . پیداست که این نهاد قانونی یکی دیگر از عواملی است که اکنون نقش بزرگی در تغییرات کاربری و ساخت و ساز

^{۱۸} . در مورد شهر تهران این کمیسیون دارای تفاوت هایی است که در اینجا مورد بحث نیست . به عنوان مثال سازمان حفاظت محیط زیست در کمیسیون ماده - ۵ در شهر تهران عضویت دارد ولی در استان ها ندارد.

در درون محدوده و حریم شهرها یعنی قلمرو دوم مدیریتی کشور پیدا کرده است. این کمیسیون اکنون نقش بسیار مهمی در تغییرات طرح تفصیلی و جامع شهرها پیدا کرده و می تواند در تصمیمات خود هم بر تراکم محلات شهری بیفزاید و هم دستور تغییر کاربری های شهری بدهد. تغییراتی که این کمیسیون در شهرها با صدور مصوبات خود ایجاد می کند در برخی موارد چنان است که پس از چند سال، گاه ساختار شهری با آن چه در طرح جامع و تفصیلی توسط مشاور طراحی شده و به تصویب رسیده، شباهت اندکی پیدا می کند. به عنوان مثال یک مطالعه ی موردی در شهرگران نشان می دهد که از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان ۱۳۸۶ تعداد ۱۰۲۴ مصوبه توسط این کمیسیون در خصوص اصلاح طرح جامع و تفصیلی به تصویب رسیده است. همین بررسی نشان می دهد که تغییرات گسترده در برخی از محلات جدید طراحی شده، ساختار و عملکرد شهری با آن چه در ابتدای طراحی آن توسط مشاور انجام شده، شباهت اندکی پیدا کرده است (عیسی مهری ۱۳۸۸).^{۱۹}

مهمترین تصمیماتی که در این کمیسیون گرفته می شود در خصوص تراکم ساختمانی در سطح شهر و تغییر کاربری های شهری است. پیداست که در این تصمیمات رانت های بزرگی برای افراد حقیقی و حقوقی ایجاد می شود. رانت هایی که در ایجاد آن تنها گروهی معدود از اعضای سازمان های دولتی عضو این کمیسیون بدون نظارت می توانند در ایجاد آن دخیل باشند. تصمیماتی که ممکن است حتی از روی نیک اندیشی و برای بهبود عملکرد مناسب ساختارهای شهری پیشنهاد شده باشد اما در عمل می تواند موجب منافع برخی و مضار دیگر شهروندان شود.

نکته ی دیگری که باید یادآوری کرد این است که سازمان حفاظت محیط زیست در کمیسیون ماده ۵ در استان ها عضویت ندارد. طنز قضیه در این است که حتی تهیه کنندگان طرح جامع و تفصیلی (مشاوران طرح یعنی آگاه ترین متخصصان شهر و نماینده ی شهرسازان) و سازمان نظام مهندسی در این تصمیمات حق رای ندارند. مهمتر از همه این که ذینفعان اصلی یعنی کسانی که این تصمیمات می تواند برای آنان خسارت های فراوانی ببار آورد و آنان را از حقوق شهروندی محروم نماید در این کمیسیون و مکانیسم تصمیمات آن هیچ اطلاع و دخالتی ندارد. تصور کنید کمیسیون چند نفره ی دولتی به همراه مدیران شهری در یک جلسه تصمیم بگیرند که در کوچه ی فرعی اجازه

^{۱۹}. نگاه کنید به: عیسی مهری، ارزیابی نقش کمیسیون ماده ۵ در نظام برنامه ریزی کالبدی شهرگران (نمونه موردی شهرک تالار و سروش جنگل)، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما، ناصر عظیمی، دانشگاه آزاد واحد تهران مرکز، دانشکده هنر و معماری ۱۳۸۸

ساختن برجی بلند بدهند، آن گاه حقوق شهروندان بی دفاع ساکن در این کوچه چگونه تضییع خواهد شد.

تراکم ساختمانی در درون شهرها از منظر شهرسازی دارای قواعد علمی مشخصی است که نمی توان در یک محفل غیر کارشناسی و بدون نظر دینفعان احکام آن را صادر کرد. به عبارت دیگر تراکم ساختمانی یک حق عمومی بر شهر است که هر گونه تغییری در آن می تواند به حقوق عمومی و فردی شهروندان تعرض نماید. پیداست به دلیل فقدان نهادهای متشکل جامعه مدنی مدافع حقوق شهروندان در شهر، به طور عموم افراد توده وار ساکن در این نواحی کار چندانی نمی توانند در احقاق حقوق خود بنمایند و در نتیجه تصمیم گیران در این کمیسیون هر کاری که بخواهند در چارچوب این کمیسیون می توانند انجام دهند.

با وجود همه ی دشواری هایی که در بالا ذکر شد به نظر می رسد که قلمرو دوم مدیریتی به طور نسبی بیش از دو قلمرو دیگر دارای ساز و کار منظم، شناخته شده و جا افتاده ای در مدیریت فضاست. به نظر نگارنده این وضعیت محصول تمرکز و نظارت از نزدیک نهادهای جامعه ی مدنی در شهر است. نظارتی که در بسیاری موارد به حقوق اعضای این جوامع در شهر نیز مرتبط است.

۳. ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز در قلمرو مدیریتی سوم

قلمرو مدیریتی سوم فضا در ایران بین حریم شهر و محدوده ی روستا یعنی بین قلمرو مدیریتی اول و دوم واقع شده است.^{۲۰} چنان که پیش تر نیز گفته شد این محدوده بلجود تمرکز اندک جمعیت، از نظر وسعت، بزرگترین محدوده ی مدیریتی فضایی کشور است که در آن مهمترین منابع و ثروت طبیعی کشور توزیع شده است. مساحت این محدوده را در یک بر آورد خیلی کلی می توان بیش از ۹۶ درصد کل مساحت کشور دانست ولی جمعیت آن طی همین برآورد کلی حدود ۳ درصد تخمین زده می شود.^{۲۱} با این حال چنان که گفته شد تقریباً تمام منابع طبیعی ارزشمند کشور اعم از زمین کشاورزی، جنگل، مراتع، منابع آب، منابع معدنی، زیست بوم های حساسی که میراث اکولوژیکی این

^{۲۰} .بهتر در معرفی این محدوده از قلمرو فضا، مبنای قانونی تعیین حد و حدود آن ارائه شد.

^{۲۱} . تذکر این نکته ضرورت دارد که به تناسب افزایش شمار طرح های هادی روستایی، این سهم می تواند بازهم کاهش یابد. زیرا با افزایش شمار این طرح ها، بخشی از روستاهایی که هم اکنون در قلمرو اول قرار ندارند به این قلمرو مدیریتی فضا (محدوده ی روستا) تعلق می گیرند و در نتیجه در حالیکه به سهم جمعیت محدوده ی روستا در طرح های هادی (قلمرو اول) افزوده می شود، از سهم جمعیت مدیریتی سوم کاسته می شود.

سرزمین است و غیره در آن واقع شده است. علاوه بر منابع طبیعی، بخشی از سرمایه های عمرانی و فرهنگی - تاریخی کشور نیز در همین قلمرو قرار گرفته است. پیداست که با توزیع این منابع عظیم طبیعی و عمرانی - فرهنگی کشور، حفظ و حراست از آن در زمینه ی ساخت و سازها، تغییر کاربری زمین و در یک کلام دستکاری نابجای آن می باید بسیار هوشمندانه و در عین حال سخت گیرانه باشد لیکن به اعتبار تمام شواهد موجود، کمترین نظارت نسبت به دو قلمرو مدیریتی دیگر بر این پهنه حکمفرماست. در این پهنه نه فقط تخلفات ساختمانی و تغییر کاربری زمین های ارزشمند و میراث معرفت الارضی کشور صورت می گیرد بلکه زمین های متعلق به دولت اعم از جنگل، مراتع و منابع دیگر در چشم به هم زدنی و با چشم بندی خارق العاده ای! در مراجع رسمی به مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در می آید. فرایندی که اکنون با عنوان هایی چون زمین خواری، کوه خواری، کویر خواری، دریاخواری و غیره، صفحات رسانه های دیداری و شنیداری ایران را پر کرده است.

لازم است یادآوری شود که این پهنه ی مدیریتی تحت مدیریت سازمان های بخشی گوناگوری نظیر وزارت جهاد کشاورزی (برای زمین کشاورزی، جنگل و مراتع)، وزارت نیرو (برای رودخانه ها و منابع آب سطحی و زیر زمینی)، سازمان حفاظت محیط زیست (برای زیست بوم های حساس اکولوژیکی)، میراث ارزشمند تاریخی - فرهنگی زیر مدیریت سازمان میراث فرهنگی و ... قرار دارد. همه ی این سازمان های بخشی برای حفاظت و مراقبت از این منابع طبیعی و تمدنی کشور، قوانین ناظری نیز به تصویب رسانده و بر اساس آن برنامه های اجرایی و نظارت خود را عملی می کنند. از نظر نگارنده که این قوانین را بررسی کرده می تواند بگوید که قوانین موجود در حفظ و حراست از منابع طبیعی و تمدنی ارزشمند کشور در قلمرو مدیریتی سوم مگر در مواردی معدود، مناسب و حساب شده تدوین شده است و اگر اراده ای مصمم و مدبر برای اجرای آن ها وجود داشته باشد، می تواند در دست اندازی به این منابع، بسیاری از دشواری های موجود را بر طرف نماید. از این رو همان گونه که در آغاز این نوشته گفته شد، « نقص » قانون هم وجود دارد لیکن این « نقص » قانون است که به بحران کنونی مدیریت فضا در ایران و هرج و مرجی که در آن حاکم شده، دامن زده است.

با این حال چون در این بررسی هدف دستیابی به مکانیزم ساخت و سازها و تغییرات کاربری غیر مجاز در قلمروهای سه گانه ی مدیریت فضا در ایران است، بررسی و شناخت مسیر قانونی و شبه قانونی این فرایند ضرورت پیدا می کند. از این رو در محدوده ی سوم مدیریتی، بررسی اجرا و

محتوای دو ماده ی قانونی که در آن دو کمیسیون ناظر نیز تعبیه شده و نظارت و کنترل بر ساخت و سازها و تغییر کاربری را به عهده دارد مورد بحث قرار گرفته است:

۱.۳. کمیسیون تبصره - ۱ ماده ۱ - ۱

کمیسیون تبصره - ۱ ماده ۱ - « قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها»، مهمترین نهاد مجوز تغییر کاربری در خارج از محدوده و حریم شهرها و محدوده ی روستاها یعنی همان قلمرو سوم مدیریتی است. چنان که در تبصره - ۲ ماده - ۱۰ آیین نامه احداث بنا تاکید شده است که: « مرجع صدور پروانه [یعنی استانداری ها و زیر مجموعه ی آن یعنی بخشدار ی ه ا و فرماندرای ها در خارج از حریم شهرها و محدوده ی روستا] مکلف است قبل از هرگونه اقدام ، نظری کمیسیون تبصره (۱) ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها - مصوب ۱۳۷۴- را اخذ نماید». بنابراین لازم است ببینیم این کمیسیون از نظر قانون از چه اعضای تشکی ل شده و چگونه و براساس چه فرایندی تصمیم گیری می کند.

چنان که پیشتر نیز گفته شد، قانون « اصلاح قانون حفظ اراضی زراعی و باغ ها مصوب ۱۳۷۴» در سال ۱۳۸۵ از طریق لایحه ای که توسط دولت ارائه شده بود، در مجلس هم اصلاح شد و هم مفادی به عنوان الحاق به آن افزوده شد . در ماده - ۱ این قانون، دو مرحله برای تغییر کاربری زمین کشاورزی یعنی «تشخیص» و « ضرورت» در نظر گرفته شده است . در خصوص تشخیص زمین کشاورزی، تبصره - ۲ ماده - ۱، منحصراً تصمیم وزارت جهاد کشاورزی را ملاک و مبنا قرار داده است :

« تبصره ۲ (اصلاحی): مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغها، وزارت جهاد کشاورزی است و مراجع قضایی و اداری، نظر سازمان جهاد کشاورزی ذی ربط را در این زمینه استعلام می نمایند و مراجع اداری موظف به رعایت نظر سازمان مورد اشاره خواهند بود . نظر سازمان جهاد کشاورزی برای مراجع قضایی به منزله نظر کارشناس رسمی دادگستری تلقی می شود».

بدین ترتیب در تبصره - ۲ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری اراضی، این نظر انحصاری وزارت جهاد کشاورزی است که مبنای تشخیص این که یک زمین کاربری کشاورزی دارد یا خیر؟

اما پیش تر و در در تبصره - ۱ ماده - ۱ همین قانون، این انحصار شکسته شده است و تصمیم گیری در خصوص این که تغییر کاربری زمین کشاورزی و یا جنگل و یا مرتع ضرورت دارد یا خیر به یک کمیسیون پنج نفره (معروف به کمیسیون تبصره - ۱ ماده - ۱) اعطاء شده که در آن نماینده ی جهاد کشاورزی تنها به عنوان یک عضو از کمیسیون است:

« تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۸۵): تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ ها در هر استان به عهده کمیسیونی (موقت) مرکب از :

- رئیس سازمان جهاد کشاورزی،
- مدیر امور اراضی،
- رئیس سازمان مسکن و شهرسازی،
- مدیر کل حفاظت محیط زیست آن استان،
- و یک نفر نماینده استاندار

می باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می گردد. نماینده دستگاه اجرایی ذی ربط می تواند بدون حق رأی در جلسات کمیسیون شرکت نماید . سازمان جهاد کشاورزی موظف است حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعلام ، مطابق نظر کمیسیون نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید» (تکید از ماست).

می توان پذیرفت که ضرورت تغییر کاربری زمین کشاورزی تنها به تشخیص یک سازمان بخشی و منابع تحت اختیارش نمی تواند منطقی باشد لیکن تصمیم گیری در جمعی معدود و تنها به تشخیص نهادهای دولتی نیز می تواند لغزنده باشد و تجربه نشان داده است که این لغزندگی از دولتی به دولت دیگر و از سیاستی به سیاست دیگر نیز می تواند کم یا زیاد شود . در اینجا به نظر می رسد که رای و نظر نهادهای غیر دولتی و سمن ها که می توانند به نوعی نمایند نهادهای خارج از دولت باشند نیز باید مد نظر قرار می گرفت. دست کم آگاهی آنان در مرحله ی پیش کارگاهی یعنی مرحله ای که هنوز کارگاهی برای تغییر کاربری و احداث ساختمان انجام نگرفته باشد می تواند به نفع جامعه باشد .

نکته ای که در اینجا مهم است و لازم است تاکید شود (چرا که در قانون به روشنی بیان نشده) این است که این کمیسیون پنج نفره تنها در مورد ضرورت تغییر کاربری روی زمین کشاورزی تصمیم گیری نمی کند بلکه در خصوص تمام زمین هایی که در پهنه ی قلمرو سوم مدیریتی قرار گرفته اند)

به تخمین ما حدود بیش از ۹۶ درصد کل مساحت کشور است)، حق تصمیم گیری دارد. به عبارت دیگر وقتی از جهاد کشاورزی استعلام می شود و او باید ظرف دو ماه پاسخ بگوید، این پاسخ برای پرسشی است که از این نهاد می خواهد تنها مشخص کند که زمین مورد تقاضا جزو زمین های کشاورزی هست یا خیر؟ اگر پاسخ جهاد کشاورزی این باشد که زمین مورد تقاضا زمین کشاورزی است، پس این تغیر بر طبق قانون حفظ کاربری اراضی نباید انجام بگیرد مگر آن که کمیسیون تعیین کننده ی ضرورت تغییر، به تغییر کاربری زمین رای داده باشد. زیرا در برخی موارد این تصمیم بنا به دلایلی که کمیسیون برای آن ارائه می کند می تواند به تغییر کاربری زمین کشاورزی هم بینجامد. پس اگر کمیسیون بنا به دلائلی به ضرورت تغییر کاربری رسیده باشد حتی می تواند مجوز ساخت و ساز و تغییر کاربری روی زمین کشاورزی هم بدهد.

اما چنان که گفته شد، اختیارات این کمیسیون بسیار وسیع تر از پهنه های مرتبط با زمین کشاورزی است. ما می دانیم که زمین کشاورزی در کشور به طور میانگین حدود ۱۰ درصد کل زمین های کشور را به خود اختصاص می دهد^{۲۲}. اما این کمیسیون می تواند در مورد پهنه ی بسیار بزرگ تری از کشور را که حدود ۹۶ درصد اراضی کشور را در بر می گیرد هم برای ساخت و ساز و هم تغییر کاربری تصمیم بگیرد. بدین ترتیب جهاد کشاورزی در پاسخ به استعلام تنها در خصوص زمین کشاورزی اعلام نظر می کند. در مورد تغییر کاربری دیگر زمین ها مثل جنگل، مراتع و غیره و ضرورت تغییر آن ها برای کاربری های دیگر و ساخت و سازهای عمرانی عام المنفعه و یا غیره این کمیسیون تبصره - ۱ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها است که تصمیم می گیرد.^{۲۳} پیداست که طبق تبصره - ۱ این قانون، مسئولیت تمام تصمیمات در خصوص مجوز ساخت و ساز و تغییر کاربری زمین ها در سراسر قلمرو مدیریتی سوم را به عهده دارد و باید پاسخگو باشد.

۳. ۲. کمیسیون تبصره - ۲ ماده ۹۹ شهرداری ها

کمیسیون تعریف شده در این ماده ی قانونی اگر چه در زمینه ی تغییر کاربری و مجوزهای ساخت و ساز، وظایفی به عهده ندارد لیکن در جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز و تخریب آن ها در

^{۲۲} در استان های شمالی کشور این سهم بیشتر است.

^{۲۳} البته در مورد جنگل ها که تغییر کاربری آن م جایز نیست، سازمان جنگل ها نظر می دهد لیکن در آنجا نیز ضرورت تشخیص به همین کمیسیون پنج نفره معطوف شده است. در واقع در همه ی موارد ضرورت به این کمیسیون واگذار شده است.

خارج از حریم شهرها ، نقش مهمی به عهده گرفته است . کمیسیون مربوط به این ماده ی قانونی موظف است تا هر گونه تخلف ساختمانی در خارج از حریم شهرها را رصد کرده و اعمال قانون نماید.

چنان که پیشتر نیز گفته شد، قانون شهرداری ها در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسیده اما از آن زمان تاکنون این قانون هم اصلاح و هم تبصره ها و م فادی به آن الحاق شده است . از جمله در تاریخ اول اسفند ماه سال ۱۳۷۲، مجلس شورای اسلامی قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره را به ماده ۹۹ قانون شهرداری الحاق کرد. بر اساس تبصره - ۲ ماده ۹۹ این الحاقیه، در خارج از حریم شهرها و محدوده ی روستاها یعنی قلمرو مدیریتی سوم نیز کمیسیونی سه نفره تشکیل می شود که موظف به نظارت بر ساخت و ساز (همانند آن چه در ماده - ۱۰۰ در درون محدوده و حریم شهرها انجام می شود) بر اساس آیین نامه احداث بنا شده است:

«تبصره ۲ - ماده- ۹۹ شهرداری: به منظور جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز در خارج از حریم مصوب شهرها^{۲۴} و نحوه رسیدگی به موارد تخلف، کمیسیونی مرکب از نمایندگان:

- وزارت کشور،
- قوه قضاییه
- و وزارت مسکن و شهرسازی [امروزه راه وشهرسازی]،

در استانداردی ها تشکیل خواهد شد . کمیسیون حسب مورد و با توجه به طرح جامع (چنانچه طرح جامع به تصویب نرسیده باشد با رعایت ماده ۴ آیین نامه احداث بنا در خارج از محدود ه قانونی و حریم شهرها (مصوب ۱۳۵۵) نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه معادل پنجاه درصد تا هفتاد درصد قیمت روز اعیانی تکمیل شده اقدام خواهد نمود. مراجع ذیربط موظفند برای ساختمان هایی که طبق مقررات این قانون و نظر کمیسیون برای آن ها جریمه تعیین و پرداخت گردیده، در صورت درخواست صاحبان آن ها برابر گواهی پایان کار صادر نمایند . (الحاقی به قانون شهرداری ها مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۱) (تاکید از ماست).

^{۲۴} . لازم است یادآوری شود که در آن زمان هنوز « محدوده ی روستا» به معنی امروزی آن که توسط طرح هادی روستایی تعیین و تحدید می شود وجود نداشت. بنابراین وقتی در این تبصره از « محدوده ی خارج از حریم شهرها» سخن به میان آمده، امروزه به معنی همان پهنه ای است که ما در این بررسی قلمرو سوم مدیریتی نامیده ایم و آن بین حریم شهر و محدوده ی روستایی تعیین شده در طرح هادی روستایی است.

چنان که پیداست در این تبصره ی قانونی ، چند نکته برای مدیریت فضا و ساخت و ساز در قلمرو سوم مدیریتی تعیین تکلیف شده است:

نخست این که برای نظارت بر ساخت و سازهای این پهنه ی وسیع یک کمیسیون متشکل از سه سازمان دولتی در هر استان (در استانداری) تشکیل شده است که در آن نماینده ی وزارت کشور، نماینده ی قوه ی قضاییه و نماینده وزارت راه و شهرسازی حضور داشته و تصمیم گیری می کنند.

دوم این که در این تبصره مشخص شده است که مبنای عمل قانونی این کمیسیون در نظارت بر ساخت و سازها در خارج از حریم شهرها ، در اصل ماده - ۴ آیین نامه ی احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها (مصوب ۱۳۵۵) خواهد بود (که در شرایط کنونی با توجه به نسخه ی جدید این آیین نامه باید « طرح جامع ناحیه ای» و « مجموعه ی شهری» (اگر وجود داشته باشد) را نیز مبنا قرار دهد.^{۲۵}

و سوم این که بازم موضوع جریمه ی متخلفان در خارج از حریم شهرها و محدوده ی روستا همانند داخل محدوده و حریم شهرها، گزینه ی دیگری است که می تواند جایگزین قلع و تخریب بنا شود.

اما چنان که گفته شده، کمیسیون تبصره - ۲ ماده - ۹۹ شهرداری می باید بر اساس ماده - ۴ آیین نامه احداث بنا در خارج از محدوده ی قانونی و حریم شهرها (که اکنون نسخه ی جدید آن مصوب سال ۱۳۹۱ در دست اجراست) نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه اقدام نماید. بنابراین لازم است ببینیم که ماده - ۴ آیین نامه چه ضوابط و مقرراتی برای ساخت و ساز در این پهنه ی وسیع تعیین کرده است:

«ماده - ۴ : ایجاد هرگونه بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها | یعنی دقیقاً همان محدوده ی مدیریتی سوم ما [پس از رعایت مفاد طرحهای توسعه و عمران (جامع) ناحیه ای و مجموعه شهری (در صورت وجود) با رعایت شرایط زیر مجاز است:

^{۲۵} . یادآوری این نکته ضرورت دارد که این آیین نامه که با استناد به ماده - ۸ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی (مصوب ۱۳۵۳) در سال ۱۳۵۵ به تصویب هیات وزیران رسیده بود، در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۰ تغییر یافت و برای آن آیین نامه ای جدید نوشته و به تصویب رسید. بنابراین اکنون کمیسیون بر مبنای آیین نامه احداث بنا در خارج از محدوده و حریم شهرها مصوب ۱۳۹۱ عمل می کند. با این حال ماده - ۴ آیین نامه جدید نیز با همان مضمون ماده - ۴ قبلی ولی با تغییراتی تدوین شده است. بنابراین ارجاع به ماده - ۴ آیین نامه قبلی همان مضمون ماده را در آیین نامه ی جدید نیز در بر می گیرد.

الف) حریم قانونی نسبت به راهها و راه آهن، معادن، دریا، رودخانه، جنگلها، دریاچه ها، تالابها، نهرهای عمومی، قنوات و چاهها، مسیلها، خطوط و پایه های انتقال نیروی برق، خطوط ارتباطی و فیبر نوری و پایه های تأسیسات مخابراتی، پلها و تونلهای واقع در مسیر راهها یا تأسیسات عمومی و عمرانی، لوله های انتقال نفت و گاز، سدها و کانالها و شبکه های آبیاری، خطوط و لوله های آبرسانی، تأسیسات نظامی و انتظامی و امنیتی و مرزی، تصفیه خانه های آب و فاضلاب، سیل بندها، سیل گیرها، ابنیه و آثار تاریخی و طبیعی و تأسیسات هسته ای^{۲۶}.

ب) ضوابط بهداشت عمومی و بهسازی و حفاظت محیط زیست.

ج) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها - مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه های بعدی آن.

د) اصول، ضوابط و معیارهای پدافند غیرعامل.

هـ) ضوابط و مقررات سازمان حفاظت محیط زیست در مناطق چهارگانه و ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیتهای صنعتی و تولیدی موضوع تصویب نامه شماره ۷۸۹۴۶/ت/۳۹۱۲۷ هـ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ و اصلاحات بعدی آن.

و) آیین نامه نصاب اراضی قابل واگذاری به فعالیتهای مختلف در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها موضوع تصویب نامه شماره ۷۹۲۵۹/ت/۴۲۸۴۹ هـ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵.

تبصره ۱- تعیین کاربری و ضوابط ساخت و ساز برای هر یک از انواع کاربریها و فعالیتهای اعم از عرض گذر، نحوه استقرار بنا، سطح اشغال و تراکم ساختمانی باید به تصویب «شورای برنامه ریزی و توسعه استان»^{۲۷} برسد.

^{۲۶} . برای تمام این موارد به طور دقیق این حریم ها در قوانین گوناگون مشخص شده است و کمترین شبهه ای در این خصوص وجود ندارد.
^{۲۷} . در ماده - ۲ و ۳ آیین نامه ی اجرایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان مصوب ۱۳۸۷/۶/۳ اعضای این شورا به شرح زیر معرفی شده اند:

ماده ۲- به منظور هماهنگی و تصمیم گیری در امور برنامه ریزی، توسعه و عمران استانها و نظارت بر آنها و هدایت و تصویب طرحها در چهارچوب سیاستها و برنامه های مصوب در کلیه استانهای کشور، شورا تشکیل می شود.

ماده ۳- اعضای شورا به شرح زیر می باشند:

۱- استاندار (رییس)

۲- معاون برنامه ریزی استانداری (دبیر بدون حق رأی)

۳- معاون عمرانی استانداری.

تبصره ۲- محدوده مراکز سکونتی دارای جمعیت کمتر از ۲۰ خانوار (آبادیها) و روستاهای فاقد دهیار از لحاظ احداث بنا و تأسیسات [نیز] مشمول ضوابط این آیین نامه می‌باشند.

تبصره ۳- در خصوص روستاهای فاقد طرح هادی، ضوابط موقت با رعایت طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای مربوط و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه و ملاک صدور پروانه ساختمانی قرار می‌گیرد». (تاکید از ماست)

چنان که پیداست تمام تمهیدات لازم برای حفظ منابع طبیعی و سازه‌های عمرانی کشور و جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز که به منابع طبیعی و زیربنایی و فرهنگی کشور آسیب وارد می‌کند، در این بند از آیین نامه احداث بنا در خارج از حریم شهرها و محدوده‌ی روستا به عمل آمده است.

اما در همین حال تبصره ی - ۳ این ماده موضوعی را اعلام می‌کند که دارای ابهام است . در اینجا فرض بر این است که ما سه نوع روستا در کشور داریم . روستاهای زیر ۲۰ خانوار و فاقد دهیاری (که

۴- رییس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان.

۵ - رییس سازمان مسکن و شهرسازی استان.

۶ - مدیرکل حفاظت محیط زیست استان.

۷- رییس سازمان بازرگانی استان.

۸ - مدیرکل راه و ترابری استان.

۹- رییس سازمان جهاد کشاورزی استان.

۱۰- رییس سازمان صنایع و معادن استان

۱۱- رییس سازمان آموزش و پرورش استان.

۱۲- مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان

۱۳- مدیرکل تعاون استان.

۱۴- رییس شورای هماهنگی بانکهای استان

۱۵- مدیرکل صدا و سیمای مرکز استان

۱۶- مدیرکل اطلاعات استان.

۱۷- مدیرکل تربیت بدنی استان.

۱۸- رئیس سازمان بنیاد شهید و امور ایثارگران استان

۱۹- مدیرکل دفتر روستایی استانداری.

۲۰- دو نفر صاحب نظر ترجیحاً از اساتید دانشگاه به پیشنهاد استاندار و تصویب شورا (بدون حق رأی).

۲۱- یک نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجمع نمایندگان استان (بدون حق رأی).

ماده ۴- وظایف شورا براساس ماده (۷۱) تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موضوع ماده (۸۳) قانون می‌باشد.

تبصره - موضوعات ارجاع شده توسط هیئت‌وزیران و شوراهای عالی نیز در دستور جلسات شورا قرار می‌گیرد.

ماده ۵- هنگام طرح مباحث مربوط به هر دستگاه اجرایی از مسئول آن دستگاه با حق رأی برای شرکت در جلسه شورا دعوت به عمل می‌آید.

تکلیف آن را در همین ماده روشن کرد ه و آن ها را مشمول این ماده ی قانونی کرده است (، روستاهایی که بالای ۲۰ خانوار بوده و دارای طرح هادی هستند. تکلیف ساخت و ساز و تغییر کاربری برای این گونه روستاها که ما آن را قلمرو اول مدیریتی نامیده ایم نیز روشن است. اما روستاهایی که نه در گروه نخست هستند و نه در گروه دوم (یعنی دارای طرح هادی) قرار می گیرند ، روستاهایی هستند که نه زیر ۲۰ خانوار هستند و نه دارای طرح هادی هستند. در اینجا هست که تبصره - ۳ این ماده اعلام می کند که این گونه روستاها باید ضوابط و مقررات آن « توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه و ملاک صدور پروانه ساختمانی قرار می گیرد». پرسش این است روستاهایی که فاقد طرح هادی هستند چرا در ز مره ی همان روستاهای دیگری که فاقد این طرح هستند یعنی روستاهای کمتر از ۲۰ خانوار و فاقد دهیاری قرار نگرفته اند. مشخص نیست قانونگذار چه منظوری از این تبصره ی قانونی داشته است. به احتمال زیاد فرض شده است که این روستاها دارای دهیار بوده و می توانند در نظم و نسق بخشیدن به ضوابط و مقررات ساخت و ساز و نظارت بر آن زیر نظر بنیاد یعنی متولی اصلی توسعه و عمران روستاها بهتر عمل کند . با این حال می توان پرسید که آیا درست است که به صورت موقت توسط بنیاد مسکن بدون مطالعه ی تخصصی برای آن ها ضوابط ساخت و ساز تهیه و سپس پروانه ی ساخت و ساز صادر شود. آیا تعدد نهادهای صدور پروانه ی ساختمانی موجب تخلفات قانونی و باز شدن مسیرهای گوناگون برای متخلفان نخواهد شد؟

۳. ۲. ۱. بازهم جریمه جایگزین قلع بنا

اما در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها یعنی همان قانونی که کمیسیون تبصره - ۱ ماده - ۱ آن مصدر مجوزهای ساختمانی در پهنه ی سوم است ، نقطه عزیمتی برای بروز تخلفات نیز فراهم کرده است. در ماده - ۲ همین قانون که در سال ۱۳۸۵ با اندکی تغییر اصلاح شده، دولت در منافع حاصل از تغییر کاربری اراضی زراعی ، سهمی شده و همین سهمی شدن سبب تمایل بیشتر به اخذ جریمه به جای قلع بنا شده است:

«ماده ۲ (اصلاحی ۱۳۸۵) قانون سال ۱۳۷۴: در مواردی که به اراضی زراعی و باغ ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می شود، هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه داری کل کشور واریز می گردد.

تبصره ۳(الحاقی): تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغهای موضوع این قانون توسط کمیسیون سه نفره‌ای متشکل از نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی، استانداری، امور اقتصادی و دارایی استان در هر یک از شهرستانها انجام می‌پذیرد» (تاکید از ماست)^{۲۸}.

لازم است یادآوری شود که این ماده قانونی در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی سال ۱۳۷۴ نیز وجود داشت ولی در آن موضوع «تقویم» یا همان ارزش گذاری زمین به قیمت روز توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین و باید به تصویب هیات وزیران می‌رسید. اما قانون اصلاحی سال ۱۳۸۵ روند کار را برای تغییر کاربری تسهیل کرده! و کمیسیونی از نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی، استانداری، امور اقتصادی و دارایی در هر یک از شهرستانهای استان که زمین در آن واقع شده تشکیل داده و این در واقع یعنی تسهیل و تصریح روند تغییر کاربری در عمل خواهد بود. به عبارت دیگر تقویم یا ارزش گذاری زمین برای تغییر کاربری را به هیات محلی سپرده و کار تغییر کاربری را بسیار آسان تر کرده و این تغییر قانون سبب شده تا در واقع به گونه ای منافع محلی بر منافع ملی و منطقه ای ارجح شمرده شود. چنان که پیشتر نیز گفته شده، تجربه ای سال های اخیر نشان داده است که وقتی در مواردی که منافع منطقه ای و ملی به نهادهای محلی سپرده شده، منافع محلی بر منافع منطقه ای و ملی ارجح شمرده شده است. از این رو در بسیاری موارد دادن جریمه به قیمت روز جانشین قلع و قمع بنا و تغییر کاربری زمین در کشور شده است. به عبارت دیگر تعبیه این ماده از قانون در عمل در بسیاری موارد راه تخلفات را هم در سازمان های دولتی و هم غیر دولتی گشوده است. بعلاوه تغییر قیمت زمین مورد تقاضا پس از تغییر کاربری چنان متفاوت و متضمن حاشیه سود بالاست که پرداخت ۸۰ درصد قیمت روز نیز منافع زیادی برای صاحب ملک دارد.

اما پرسش مهم این است که مبلغ جریمه چگونه باید هزینه شود. در ماده ۴ - قانون حفظ کاربری اراضی اگر چه گفته شده که مبلغ جریمه به خزانه داری کل واریز و باید صرف امور خدمات زیربنایی در کشاورزی شود: «ماده ۴ - دولت مکلف است همه ساله اعتباری معادل هشتاد درصد (۸۰٪) از درآمدهای موضوع این قانون را در بودجه سالیانه وزارت جهاد کشاورزی منظور نماید تا وزارت مزبور طبق ضوابط قانونی مربوطه به مصرف امور زیربنایی کشاورزی شامل:

^{۲۸}. همین ماده در قانون سال ۱۳۷۴ به این صورت آمده است: «در مواردی که به اراضی زراعی و باغ ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. نحوه تقویم نحوه ی قیمت گذاری ارزش اراضی موضوع این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید»

- تسطیح اراضی،
- احداث کانال،
- آبیاری،
- زهکشی،
- سدها و بندهای خاکی،
- تأمین آب و احیای اراضی موات و بایر
- و هزینه‌های دادرسی و اجرای این قانون برساند و بیست درصد (۲۰٪) باقیمانده از درآمد موضوع این قانون به منظور مطالعه و آماده‌سازی زمینهای غیرقابل کشت و زرع برای توسعه شهرها و روستاها و ایجاد شهرکها در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد». اما بررسی های میدانی نشان می‌دهد که این مبالغ نه صرف امور کشاورزی شده و نه به اندازه ی کافی از متخلفان اخذ شده است! به طور مشخص در دست کم استان مازندران یعنی یکی از استان های دارای تغییر کاربری زیاد کشاورزی، هیچ گزارشی از میزان و مبلغ تخصیصی در این مورد برای خدمات کشاورزی از طرف مراجع رسمی اعلام نشده است. به عنوان مثال آقای سید حسین میری مدیر کل بازرسی استان مازندران در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۴ در زمینه ساخت و ساز و تغییرات کاربری در استان مازندران مصاحبه ای انجام داد و در این مصاحبه اعلام کرد که « باید مطابق قانون و براساس کارشناسی دقیق، مبالغ مربوط به تغییر کاربری به قیمت روز اراضی پس از تغییر، محاسبه و دریافت گردد و به نص قانون، دولت مکلف است ۸۰ درصد از درآمد ناشی از عوارض حاصله از تغییر کاربری ها را در حمایت از کشاورزی (زراعی و باغ ها) هزینه نماید. طی ۸ سال گذشته ۵۸۵ هکتار اراضی زراعی و باغی دچار تغییر کاربری شد^{۲۹}. میری ادامه داد: به عنوان نمونه قیمت هر متر اراضی زراعی و باغی در استان ۹ هزار تومان است که اگر بیشتر از آن خریداری شود باعث متضرر شدن خریدار می شود ... وی افزود: از ۵۸۵ هکتار از اراضی زراعی و باغی باید ۵۷۰ میلیارد تومان عوارض [بابت تغییر کاربری] گرفته می‌شد در حالی که ۶ میلیارد تومان اخذ شده است (<http://newsneka.ir> ۹۴/۴/۵).

بررسی ها در موارد گوناگون نیز نشان می‌دهد که مبالغ دریافتی مطابق همین قانون به گفته ی مسئولان؛ اولاً بسیار کمتر از حد لازم بوده و ثانیاً مقصد هزینه کرد آن در بسیاری موارد ن معلوم است. در حالیکه در آیین نامه همین قانون در ماده - ۱۷ تاکید شده است که « سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است به منظور اجرای ماده (۴) اصلاحی قانون [حفظ کاربری اراضی]،

^{۲۹}. منظور تغییرات کاربری هایی که طبق قانون و تبصره ی ۱ ماده - ۱ قانون حفظ کاربری انجام شده است و نه تغییر کاربری های غیر مجاز.

ردیفهای اعتباری مستقلی برای وزارتخانه های جهادکشاورزی و مسکن و شهرسازی اختصاص دهد و همه ساله درآمدهای موضوع این ماده را به ترتیب هشتاد درصد (۸۰٪) و بیست درصد (۲۰٪) در بودجه سنواتی دستگاههای یادشده منظور نماید».

پس گفتار:

این مقاله با هدف شناخت و درک مدیریت فضا در ایران و بررسی قوانینی که در این قلمروها ب ر ساخت و ساز و تغییر کاربری و به طور کلی مدیریت فضا نظارت دارد، نگاشته شده است. ما در این بررسی سه قلمرو مدیریت فضا در ایران را معرفی کرد ه و سپس قوانین ناظر بر هر کدام با تاکید بر قوانین و ضوابط و مقرراتی که سبب ساز ساخت و سازها و تغییر کاربری غیر مجاز و مدیریت غیر اصولی فضا شده را معرفی کرده ایم.

در بررسی بالا سه قلمرو مدیریت فضا یعنی محدوده ی روستا در طرح هادی، محدوده و حریم شهرها و سرانجام فضای بین این دو قلمرو به عنوان قلمرو سوم معرفی شدند . در این قلمرو ها برخی قوانین ناظر به ویژه قوانینی که در یک دهه ی اخیر وضع شده اند به ساخت و سازهای و تغییر کاربری های غیر مجاز فرصت تخلف بیشتری داده است. مضاف بر این، تعدد مراکز صدور پروانه ی ساختمانی و مجوز های ساخت و ساز و تغییر کاربری که در برخی موارد از هیچگونه صلاحیت تخصصی نیز برخوردار نیستند، به تخریب وسیع و گسترده ی منابع طبیعی و ارزشمند کشور منجر شده و برنامه ریزی فضایی کشور را دستخوش نابسامانی کرده است . بررسی های نظری و میدانی نشان داد که در بسیاری موارد عملکرد مدیران محلی بر پایه ی منافع محلی بوده و در اقدامات اجرایی خود در مدیریت فضا همواره منافع محلی بر منافع ملی و منطقه ای ترجیح داده شده است . همچنین تفکری بر گروهی از مدیران محلی و منطقه ای حاکم شده است که در آن با تاسی به سیاست های توسعه ی اقتصادی و اشتغال زایی به تصریحی پوشیده و یا آشکار از اقداماتی حمایت می کنند که در تحلیل نهایی بر حفاظت از منابع طبیعی و آثار ارزشمند فرهنگی کشور، ارجحیت تام دارد.

با عنایت به پژوهش حاضر می توان دست کم به چند پیشنهاد مشخص برای بهبود مدیریت فضا در قلمروهای سه گانه ی مورد بحث در این مطالعه اشاره کرد:

- در قلمرو مدیریت نخست یعنی در محدوده ی روستاهای کشور، توسعه و عمران روستایی با جمعیت و اهمیت قابل توجه، از فقدان یک نهاد متولی پاسخگو و متخصص رنج می برد و به نظر می رسد لازم است برای جبران این نقیصه « وزارت توسعه و عمران روستایی » در کشور تشکیل شود.
- تهیه و تصویب طرح های هادی روستایی زیر نظر نهاد شو رای برنامه ریزی و توسعه ی استان قرار گیرد.
- فرایند ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز همیشه مراحل پیش کارگاهی، کارگاهی و پس کارگاهی را طی می کند . باید یک نهاد پایش و ارزیابی زیر نظر شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها بوجود آید که با ثبت منظم و مستمر ساخت و سازها و تغییر کاربری در سه قلمرو مدیریت فضل و گزارش مکتوب زمانبندی شده و مستمر به مراجع تصمیم گیری در کمیسیون های مرتبط با نظارت، به ویژه کمک نماید تا تخلف در همان مرحله ی پیش کارگاهی متوقف شود.
- بررسی ها نشان داده است که یکی از مهمترین کاستی های مدیریت فضا در خصوص ساخت و سازها و تغییرات کاربری زمین در سه قلمرو مدیریتی (به ویژه در خصوص ساخت و سازها و تغییرات کاربری زمین ، خارج از مجوزهای تحت نظارت قانون)، فقدان داده ها و اطلاعات مستند و قابل اتکا مثل بسیاری دیگر از حوزه های اقتصادی و اجتماعی به معضلی بزرگ تبدیل شده است . تشکیل یک بانک داده در چارچوب همان فرایند پایش و ارزیابی، بسیار ضروری است . در این زمینه کمک سازمان امور اراضی استان ها، معاونت امور عمرانی استانداری ها و سازمان راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بسیار کار ساز خواهد بود. یاد آوری این نکته مهم است که هنوز هیچکدام از نهادهای مسئول در این زمینه آمار دقیقی از ساخت و سازها و میزان تغییرات کاربری غیر مجاز زمین کشاورزی و یا جنگل در استان و کشور ندارند و اغلب با ارائه ی آمارهای بسیار متفاوت، هم پژوهشگران و هم مقامات مسئول و تصمیم گیر در این زمینه را دچار ابهام و سردرگمی کرده اند.
- مراکز متعدد صدور پروانه در قلمروهای سه گانه ی مدیریتی در هر استان ساماندهی شوند و ضمن سپردن این مهم به یک نهاد مسئول و متخصص، نهادهایی مثل سازمان نظام مهندسی و سمن های مرتبط با امر محیط زیست ، مداخلات کالبدی و منابع ارزشمند طبیعی نیز دست کم در آن نماینده ای ناظر داشته باشند.

- اگر چه قوانین موجود مرتبط با فضا در صیانت از منابع طبیعی و تمدنی - فرهنگی از مضمون و محتوای مناسبی برخوردارند لیکن برخی نواقص و خلاء های قانونی برای سوء استفاده از قانون نیز در آن ها دیده می شود که در بررسی حاضر به برخی از مهمترین آن اشاره شده است. تغییر و یا اصلاح این قوانین و ضوابط و مقررات می تواند به نظارت و کنترل ساخت و ساز و تغییر کاربری های غیر مجاز و مدیریت فضا در این قلمرو ها کمک نماید.
- در همین بررسی مشخص شد که با وجود نهادهای نظارتی در سه قوه ی مقننه، مجریه و قضائیه، « نقض قانون » در ابعاد گسترده اتفاق افتاده و بعد از این نیز می تواند اتفاق بیفتد. یکی از ابزارهای قابل توجه و بسیار موثر این است که نهادهای نظارتی غیر دولتی در چارچوب قانون در عرصه ی عمومی فعال و آزاد باشند. چیزی که می توانیم آن را « نظارت بر نظارت » بنامیم. به نظر می رسد که تنها « نظارت بر نظارت » است که امکان کاهش سوء استفاده از برخی مفاد قانونی و شبه قانونی را فراهم می کند.
- یکی دیگر از ابزار های مهم نظارت و کنترل منابع طبیعی و ارزشمند کشور به ویژه در قلمرو سوم مدیریتی، تهیه نقشه ی کاربری زمین های کشاورزی و جنگل در مقیاس بزرگ است. وزارت جهاد کشاورزی پس از رونق دهی های مخرب یک دهه ی اخیر و تخریب گسترده ی زمین های کشاورزی و جنگل، تهیه ی نقشه ی کاداستر کشاورزی با مقیاس ۱:۲۰۰۰ را برای یک دوره ی پنجساله در دستور کار خود قرار داده است. اگر چه این کار با تاخیر دست کم بیست ساله انجام گرفته لیکن بسیار مغتنم است. هر چند تهیه ی پنجساله ی آن اندکی به شوخی شباهت دارد. با این حال تجربه نشان داده است که فقط زمین های کشاورزی و پهنا های جنگلی کنونی نیستند که باید حفاظت شوند بلکه خاک های ارزشمندی که هم اکنون به دلایل گوناگون و از جمله فقدان آب کشاورزی و یا دوری از سکونتگاه های کنونی به زیر کشت نرفته اند و یا با ترفندهایی از کاربری دایر به بایر تبدیل شده اند نیز باید در زمره ی زمین های مورد حفاظت باشند. این امر مستلزم این است که نقشه های کلاس خاک که برای دشت ها تهیه شده اند، برای تمام دشت ها و پهنا های با قابلیت کشت تهیه و تکمیل شوند و نقشه های کلاس خاک نیز علاوه بر نقشه های کاداستر کشاورزی، مبنایی برای تشخیص اراضی کشاورزی در قانون باشند.

• این مقاله ی برای نخستین بار در بخش « شهر و معماری » سایت انسانشناسی و فرهنگ (anthropology.ir) منتشر می شود. استفاده از آن با ذکر منبع مجاز خواهد بود.