



امیر آریازند

پروفسور دکترای خط مشی گذاری عمومی

در صنعت ساختمان و اصولا در بسیاری از فرایندهای جاری در صنعت احداث، هیچ‌گاه چنین فاجعه‌ای مانند متروپل آبادان حاصل صرفا یک اشتباه یا قصور تک‌عاملی از طرف یکی از ذی‌نفعان اعم از مجری، ناظر یا کارفرما نبوده و عموما مجموعه‌ای از دلایل قابل طرح است. به‌ویژه وقتی کار به جایی می‌رسد که چنین سازه‌ای با تمام تمهیدات مربوطه، پیش از بهره‌برداری و صرفا تحت بار نقلی ناشی از وزن خود بدون رخداد زلزله یا وزش بادهای سنگین این چنین فرومی‌ریزد. نشان از یک نابسامانی گسترده و فساد چندلایه و بی‌توجهی خطرناک در همه طرف‌های ماجرا دارد. در جمله تخلفات به‌ظاهر ساده که هریک ممکن است به‌تنهایی در سایر پروژه‌ها روی دهد؛ اما تجميع آنها می‌تواند فاجعه‌آفرین باشد به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

- به‌کار نگرفتن مجری ذی‌صلاح در فرایند ساخت.
- انغماض فرایندی، به معنای درنظر نگرفتن همه چک‌لیست‌ها و فرایندهای کنترل مضاعف ساختمان پس از تغییر در مشخصات سازه.
- بی‌توجهی شهرداری به هشدارهای دستگاه نظارت اعم از مهندس ناظر حقیقی یا

شرکت‌های مهندس مشاور در مراحل مختلف طرح و اجرای سازه و محول‌کردن همه کنترل‌ها به زمان صدور گواهی پایان کار ساختمان.

- بهره‌برداری غیراصولی و پیش از موعد از ساختمان بدون رعایت مباحث ایمنی مندرج در مقررات ملی ساختمان.
- شروع به کار عملیات ساختمانی پیش از اخذ پروانه ساختمان و تغییرات مکرر در مشخصات طرح در حین اجرا.
- حساسیت‌نداشتن نهادهای ناظر عالییه از جمله وزارت شهرسازی بر کنترل‌های فرایندهای مندرج در قانون.
- ارجاع‌ندادن بهنگام گزارش‌های تخلف از سوی ناظر نظام مهندسی و پیگیری نکردن تا حصول نتیجه.
- بی‌توجهی به شروع فرایند خرابی و تغییر شکل سازه.
- سطحی‌نگری و اهمال مالک و سازنده در قبال دریافت شناسنامه فنی و بیمه ساختمان و حصول اطمینان از سلامت سازه و ایمنی کافی در موعد ساخت و بهره‌برداری.

عبرت‌های متروپل

♦ بی‌توجهی دادستانی به‌عنوان مدعی‌العموم مخصوصا وقتی افشاگری و سوت‌زنی درخصوص فسادهای چندلایه از سوی اهالی رسانه و نهادهای صنفی و تخصصی صورت گرفته است.

چنان‌که پیداست مجموعه‌ای از ایین عوامل که دومینووار باعث فاجعه متروپل آبادان شده است، می‌تواند در صورت بی‌توجهی نهادهای مسئول پس از فرونشستن گردوغبارهای متروپل، دوباره فاجعه بیافریند؛ بنابراین شایسته است ترتیبات نهادی کنترل ساختمان بر مبنای همین قانون موجود اولا به‌درستی اجرا شوند، ثانیاً به‌درستی مورد پایش و ارزیابی قرار گیرند و ثالثاً در صورت لزوم پس از گفت‌وگو با نهادهای صنفی و حرفه‌ای به‌عنوان حلقه واسط دستگاه‌های حاکمیتی و مردم، تغییرات لازم در آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌ها و در صورت نیاز متن قانون پیش‌بینی و اعمال شود و ضمانت اجرایی کافی از طریق سازوکارهای قهری و اجرای عقوبت‌های لازم برای متخلفان فراهم شود. نکته قابل ذکر درخصوص پروژه‌های مشارکتی نیز آن است که نباید مراودات و تعاملات طرف مشارکت بخش عمومی که عمدتا شهرداری‌ها هستند، به سمتی برود که احیانا

نگاهی به کارکرد نهادهای بررسی تخلفات ساختمانی

آیا کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ مقصرند؟



نکته دیگر اینکه، چنان‌که اشاره شد، در متن ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها آمده است: «شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه ... جلوگیری نماید».

از جمله واژگانی که در متن این قانون ابهامات و سوءبرداشت‌هایی را ایجاد کرده، استفاده از فعل «می‌تواند» به‌جای هر فعل دیگری است که متضمن الزام و ضرورت باشد. بارها شنیده شده است که برخی تخلفات ساختمانی از قبیل تراکم مازاد بر طرح تفصیلی، تغییر کاربری، اضافه بنا و مواردی شبیه به این، بی‌آنکه از سوی شهرداری در مقام شاکی به کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ به‌عنوان تخلف ارجاع داده شود، در مناطق شهرداری حل‌وفصل می‌شود. به عبارتی امکان سازش شهرداری و ذی‌نفعان متخلف در مناطق شهرداری فراهم می‌شود و پرونده تخلف به کمیسیون ماده ۱۰۰ ارجاع داده نمی‌شود و اتفاق منشأ اصلی درآمذزایی شهرداری‌ها از محل تخلفات ساختمانی، نه مربوط به آرای جریمه صادره از سوی کمیسیون‌های ماده ۱۰۰، بلکه به‌واسطه سازش و توافق مالی با متخلفان به منظور عدم ارسال پرونده تخلف به کمیسیون ماده ۱۰۰ است و در بررسی‌های اجمالی، چنین به نظر می‌رسد که در اکثر پرونده‌های تخلفات ساختمانی در کمیسیون ماده ۱۰۰، به همین صورت عمل می‌شود. البته باید گفت برای رفع این ابهام قانونی، در مواردی از طریق بخش‌نامه‌های وزارت کشور با مصوبات شورای اسلامی شهرها چارچوب‌ها و حدود و تقویری برای رواداری تخلفات ساختمانی برای عدم ارسال به کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ در نظر گرفته شده است اما واقعیت اینجاست که تا زمانی که این ابهام قانونی پابرجاست، نمی‌توان انتظار داشت شهرداری‌ها نسبت به تخلفات ساختمانی رویه واحد قابل‌قبولی داشته باشند.

می‌توان استنباط کرد که قانون‌گذار رای به جریمه به‌جای قلع را منوط به رعایت اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی می‌داند. بر این اساس، دایره اختیار کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ در رای به جریمه در تخلفات ساختمانی، صرفا معطوف به مواردی است که بنای ساخته‌شده فاقد پروانه یا مغایر با پروانه از حیث اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی واجد اشکال دانسته نشود.

اما منظور از اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی که به دفعات در تبصره‌های ذیل ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها آمده است چیست؟ پاسخ به این پرسش را در مصوبه ۱۳۹۵،۹،۲۲ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌توان یافت. مصوبه این شورا در رابطه با ضوابط ملک عمل این کمیسیون درباره بررسی اصول شهرسازی موضوع تبصره ۱ ذیل این ماده که با عنوان «اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی» مطرح شده است، مقرر می‌کند: «منظور از اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی، اصول و ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و مقررات ملی ساختمان است».

پیداست که آنچه در تفسیر و تشریح اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی، در مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران آمده است، یعنی رعایت اصول و ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی، مصوبات این شورا و نیز رعایت مقررات ملی ساختمان، محدوده عمل کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ را در رای به جریمه در تخلفات ساختمانی - و نه قلع بن - بسیار محدود ساخته است و رای به جریمه در این‌گونه تخلفات، منوط به رعایت اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی و با ذکر شرایطی است که به دقت در متن تبصره‌های ماده ۱۰۰ آمده است.

به‌طورمعمول در تخلفات ساختمانی، انگشت اتهام به‌سوی کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ نشانه می‌رود. عموماً گفته می‌شود در کمیسیون ماده ۱۰۰ در ازای پرداخت جریمه، تخلفات از پرونده ساختمان‌ها پاک می‌شود و جرایم ناشی از تخلفات ساختمانی به خزانه شهرداری‌ها واریز می‌شود. به نظر می‌رسید به‌عنوان کسی که تجربه چهارساله عضویت در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهر تهران را داشته‌ام، در این رابطه نکاتی را مطرح کنم. ماده ۱۰۰ قانون فعلی شهرداری‌ها که به همراه ۱۱ تبصره ذیل آن، چگونگی مواجه به تخلفات ساختمانی را قاعده‌مند کرده است، در تاریخ ۱۷ بهمن ۱۳۴۵ به تصویب رسیده و از آن تاریخ، تغییرات و اصلاحات متعددی را پشت‌سر گذاشته است. بر اساس تبصره یک این ماده، کمیسئونی متشکل از سه عضو یعنی قاضی دادگستری به انتخاب رئیس قوه قضائیه، نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و نماینده انجمن شهر به انتخاب این انجمن، نسبت به تخلفاتی که از سوی شهرداری به کمیسیون ار جاع داده می‌شود رای به قلع یا جریمه صادر می‌کنند.

سؤال اینجاست که آیا کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ در انتخاب بین قلع یا جریمه برای هر تخلف ساختمانی مخیرند یا اینکه قانون آنها در نحوه صدور رای تکالیفی مقرر کرده است. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها می‌گوید: «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 می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری نماید».

بر اساس متن این ماده ۱۰۰ و فارغ از تبصره‌های ذیل آن، پیداست اولاً هرنوع اقدام عمرانی در محدوده و حریم، نیازمند اخذ پروانه از شهرداری است. ثانیاً، این اقدام عمرانی نمی‌تواند با مفاد پروانه مغایر باشد و ثالثاً، در صورت هرگونه اقدام عمرانی فاقد یا مغایر با پروانه صادره از سوی مرجع صدور پروانه یعنی شهرداری، شهرداری «می‌تواند» از آن اقدام عمرانی ممانعت به عمل آورد. فعل «می‌تواند» در این جمله را که در گیومه آمده است، به خاطر داشته باشیم. در ادامه به آن برمی‌گردیم.

به پرسش مطرح‌شده در رابطه با انتخاب بین قلع یا جریمه بازمی‌گردیم. در جمله آغازین تبصره یک آمده است: «در موارد مذکور فوق 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 کمیسیون‌هایی مرکب از 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».

همچنین، در تبصره ۴ این ماده آمده است: «در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه در صورتی‌که اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت شده باشد، کمیسیون می‌تواند با صدور رای بر اخذ جریمه...».

از آنچه در متن ماده ۱۰۰ و عبارت نقل‌شده در تبصره‌های ۴ و ۱ آن نقل شده،

متروپل؛ از خطاهای فنی تا فساد اداری



معمار و مدرس دانشگاه شهید چمران اهواز

اگر فروپاشی ساختمان متروپل را حاصل پدیده‌ای اجتماعی و نه صرفا فنی و مهندسی بدانیم، مطالعه ابعاد انسانی و اجتماعی آن نیز اهمیتی همسگ با عوامل فنی و اجرایی پیدا می‌کند. از این رو می‌توان تحلیل مستند و کامل‌تری از واقعه به دست داد. در این یادداشت سعی می‌شود در دو حوزه مشخص «قوانین و روابط اداری» و «مشکلات فنی و اجرایی» به بررسی این پدیده پرداخته شود. پاشنه آشیل پدیده‌ای این چنینی سوااستفاده از خلاهای قانونی، نبود الزامات حقوقی و قضائی کافی و فساد اداری است.

در حال حاضر همه ساخت‌وسازهای کشور در قالب دو سیستم مشخص و منفک از یکدیگر صورت می‌گیرد؛ سیستم اول «نظام فنی و اجرایی کشور» است که جهت استفاده در ساخت‌وسازهای ملی و دولتی که با بودجه عمومی تأمین مالی می‌شوند طراحی شده است. سیستم دوم «نظام ساخت‌وساز شهری» است که برای ساخت‌وسازهای خرد درون شهرها طراحی شده و اکنون در حال اجراست. در یک نگاه به نظر می‌رسد سیستم اول، موضوع بحث ما نباشد ولی نگارنده اصرار دارد بر بنیان‌های مستحکم فنی و حقوقی نظام فنی و اجرایی را پایه و اساس بررسی و نقد تمام پروژه‌های خرد و کلان قرار دهد، چراکه به بتوانه آن می‌توان به نقد کاستی‌های سیستم دوم و اصلاح آن دست زد.

در نظام ساخت شهری مسئولیت صدور مجوزهای مربوط به ساخت‌وساز به شهرداری‌ها محول شده و در عین حال وظیفه کنترل و نظارت در ساخت‌وسازهای شهری نیز بر عهده این نهاد است. از طرفی مطابق قانون؛ شهرداری‌ها به عنوان مرجع صدور

برای تأمین منابع مالی به سمت ضابطه‌فروشی بروند. نمونه نسبتاً قابل قبول نظام فنی و اجرایی سازمان برنامه که در پروژه‌های صنعت احداث در کشور جاری است و هر نوع فعالیت در این حوزه منوط به کسب گواهی صلاحیت حرفه‌ای یا رعایت استانداردهای مقیاس ملی و بین‌المللی است، در سیستم سنتی سه عاملی شامل کارفرما، مهندس مشاور و پیمانکار و در سیستم‌های نوین مدیر طرح به‌عنوان عامل چهارم در آن تعریف شده و تفکیک مسئولیت‌ها و رژیم حقوقی، تقسیم کار و حدود و تغور اختیارات به‌خوبی مشخص شده است. از سوی دیگر ورود جدی‌تر صنعت بیمه به حوزه ساختمان‌های بلندمرتبه و تأکید جدی‌تر بر دریافت شناسنامه فنی ملکی ساختمان و طبقه‌بندی پوشش ریسک‌های بیمه‌ای بر مبنای مستندات کیفی زمان اجرا، گواهی معتبر تأیید طراحی و همچنین نتایج آزمایش‌های کنترل کیفی مصالح و مشخصات ژئوتکنیک و انواع مختلف آزمایش‌های بتون، جوش و... و در نهایت پیوندزدن نظام ارزش‌گذاری و فروش و اجاره واحدهای مذکور مبتنی بر این مستندات به نوبه خود می‌تواند منجر به تضمین کیفیت ساخت‌وسازها و درعین‌حال تلاش برای ارتقای استانداردها باشد.

دیدگاه

اجاره‌نشین‌های متروپل



روزنامه‌نگار و فعال فرهنگی خوزستان

با فروریزی مصیبت‌بار برج متروپل فرصتی دست داد تا نقد‌ها و نظرهای مختلفی در رسانه‌ها و محافل مطرح شود. ابعاد تأثیرگذار این رخداد تلخ، ایران را تحت تأثیر قرار داد و موجی از ابراز نظرها را به همراه آورد. متروپل، خواب‌ها را پریشان کرد و صورت‌ها را سرخ و دست‌ها را تا ساعت‌ها روی چشم‌ها آورد تا گریه سراسر حزن را پنهان کند و این بغض در گلو مانده شکسته شود. حادثه هولناک متروپل که از این پس در حافظه جمعی و به‌خصوص حافظه رسانه‌ای فراموش نخواهد شد، فرصتی را مهیا کرد تا نقدی به نظام ساختمان‌سازی در کشور زده شود و نگاه‌ها معطوف به برخی سازه‌هایی شود که احتمال می‌دهد متروپل دیگری باشند.

عنوان «کابوس متروپل در ...» موجب شد تا در محافل رسانه‌ای شهرهای مختلف برای برخی بناهای ناپایدار اطلاق شود. کابوسی که سال‌ها پیش در فیلم «اجاره‌نشین‌ها» به کارگردانی «داریوش مهرجویی» روایتی کم‌دی از این تراژدی را به تصویر کشیده بود. فاجعه‌ای دردناک که نشان‌دهنده ناکارآمدی سیستم نظارت بر حسن اجرای ساخت‌وسازهاست، ریزش برج متروپل در آبادان ثابت کرد که پای متروپل‌های زیادی در میان است. متروپلسی که به‌ظاهر عزای آبادان بود، ولی به ماثمی برای ایران بدل شد.

متروپل تا مدت‌های دیگر همچنان ابعاد فنی و حقوقی دیگری خواهد داشت که همچنان موجب شود درباره آن صحبت به میان آید و ما هر بار برای کنترل خشم خویش بگوییم: «لعنت به این آوار». در روزهای گذشته و در شهرهای مختلف کشور در مقایسه با برج متروپل، نام‌های مختلفی به میان آمد. در تهران از فروریزی بخش‌هایی از سکوی «ورزشگاه آزادی» صحبت شد. در همین پایتخت هم رسانه‌ها با طرح موضوعاتی مانند شناسایی بیش از ۳۳ هزار ساختمان نایبم و تهیه لیست ۱۲۹ ساختمان بحرانی در پایتخت موجب شدند رسانه‌های استانی به موارد مشابه بپردازند.

در کرمان از به‌وجودآمدن تعدادی شکاف در سازه مجتمع تجاری «ستاره کرمان» و بیم خطرسازبودن این ساختمان برای شهروندان گفته شد. در اهواز هم رئیس سازمان آتیش‌نشانی از بحرانی‌بودن ساختمان «سیتی سنتر مهزیار» می‌گوید. حتی پیش‌بینی کردند که اگر پارکینگ این مجموعه ریزش کند، دو هزار نفر آسیب می‌بینند. رسانه‌ای دیگر هم در همدان از تیتز «لرزه متروپل‌ها بر جان همدان» می‌بینند. برای صفحه نخست خود استفاده می‌کند. در اصفهان هم شهردار این شهر گفت: «تا بررسی و تکمیل تحقیقات نهایی سازمان آتش‌نشانی، از انتشار فهرست اسامی ساختمان‌های نایبم اصفهان معذوریم».

از این دست خبرها که نمونه‌های آن در لایه‌لای خرابیهی که این روزها می‌خوانیم و با آن مواجه می‌شویم، کم نیست؛ اما باید پرسید که چرا این حجم از ساختمان‌های نایبم در کشورمان ایران زیاد است. چرا؟ چون ساختمان‌ها با تعقل ساخته نمی‌شود.

همین چند روز پیش بود که با جناب آقای مهندس داریوش بوربور، معمار برجسته ایرانی و دارنده نشان شوالیه فرانسه، در حال صحبت بودم و از ایشان پرسیدم که نقد شما به وضعیت شهرسازی ایران در نیم‌قرن اخیر چیست و برای اصلاح وضع موجود چه پیشنهادی دارید که ایشان یادآور شد: «شاید بزرگ‌ترین ایراد و نقدی که من به شهرسازی در ایران دارم، نبود مدیریت است که البته منحصر به شهرسازی هم نیست. علی‌الاصول در ایران به دلایل نابسامانی مدیریت اداری و همچنین یک مقدار نابسامانی سیاسی کارهایی که طول‌المدت هستند، به‌درونی انجام نمی‌شوند. در نتیجه منجر به پروژه‌هایی می‌شوند که در وسط کار رها می‌شوند یا اینکه این‌قدر در طول سنوات براساس سلایق مختلفی که اعمال می‌شود، تغییر پیدا می‌کنند که در نتیجه آن کار با طرح اولیه هیچ سختیت و مطابقتی پیدا نمی‌کند؛ بنابراین به دلیل نبود مدیریت صحیح، اغلب با شکست روبه‌رو می‌شوند یا به سرانجام نمی‌رسند. من هیچ کار طول‌المدتی که دخل و تصرف در آن نشده باشد یا اینکه به طور کامل به سرانجام رسیده باشد، به یاد ندارم و این بزرگ‌ترین گرفتاری است. تا موقعی که این مطلب حل نشود، ما درگیری‌های شهرسازی مختلفی خواهیم داشت. برای اجرای صحیح، در این قبیل کارها باید طرح‌ها تحت مدیریت سازمان مستقلی انجام بگیرند که عوض‌شدن مقامات، رئیس‌جمهور، وزیر، استاندار و... نتواند تغییری در وظایف آن ایجاد کند». پس یکی از مطالبی که در شهرسازی بسیار مهم است، تدوین مقررات و قوانینی است که به صورت صحیح و به صورت اجرائی تدوین شده باشند؛ چون اغلب قوانین ما اشکال اجرائی دارند و به صورت یکسان هم عمل نمی‌شوند.

بنابراین مشکل اساسی این است که در ساخت بناها در کشور «مهندسی نگهداری» وجود ندارد و نظارت تنها در طول ساخت است و پس از ساخت نظارت مستمری بر سازه نیست. این در حالی است که شرکت‌های بیمه باید وارد میدان شوند و نظارت‌های ادواری پس از ساخت بنا ادامه پیدا کند؛ اما در ایران اصلا ساختمان‌ها را به‌عنوان سرمایه ملی تلقی نمی‌کنند. پلاسکو وقتی فروپریخت یک پیام روشن به ایرانیان داد. هیچ‌کس نه در تهران و نه در کل کشور، آماده رویارویی با چنین بحرانی نیست. متروپل فروپریخت تا دوباره ثابت کند هیچ‌کس در اینجا قدرت مدیریت بحران برای جمع‌کردن یک برج فروپریخته را ندارد. وقتی برج پلاسکو در تهران فروپریخت، این یادآوری را به همراه آورد که آمادگی رویارویی با چنین بحرانی وجود ندارد و حالا متروپل در آبادان فروپریخت تا ثابت کند مفهوم نظارت‌ها و در نهایت عنصر تقویت فنی برای انجام محاسبات دقیق برج‌سازی ضروری است.