



ساختمان متروپل؛ ریشه‌های پیدایش و رهنمون‌هایی برای پیشگیری از تکرار



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۲۶۶
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۶/۲۸

عنوان گزارش:
ساختمان متروپل؛ ریشه‌های پیدایش و رهنمون‌هایی برای پیشگیری از تکرار

نام دفتر:
مطالعات زیربنایی

مدیر مطالعه:
علی فرنام

تهیه و تدوین:
حمیدرضا صباغی (گروه عمران و شهرسازی)

ناظران علمی:
محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان:
محمدتقی فیاضی (دفتر مطالعات زیربنایی)، مهدی سرایلو (دفتر مطالعات حقوقی)

همکاران:
علی فرنام (دفتر مطالعات زیربنایی)، محمدجواد تیرانداز (همکار خارج از مرکز)
محمدرضا عبدلی (دفتر مطالعات زیربنایی)

تاریخ شروع:
۱۴۰۲/۲/۵

تاریخ خاتمه:
۱۴۰۲/۶/۱۲

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری

گرافیک و صفحه آرایی:
آذر مهمان نواز



- واژه‌های کلیدی:
۱. ساختمان متروپل
 ۲. نظام مهندسی ساختمان
 ۳. مقررات ملی ساختمان
 ۴. تخلفات ساختمانی
 ۵. شهر آبادان



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. سیر تکوین رویداد متروپل.....	۱۱
۴. بررسی برخی نمونه‌های مشابه.....	۱۵
۵. مصادیق تخطی از مقررات.....	۲۰
۶. دلایل وقوع حادثه.....	۲۱
۷. پیامدهای حادثه.....	۲۷
۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۷
۹. پیشنهادات و توصیه‌ها.....	۲۸
منابع و مآخذ.....	۳۰

فهرست تصاویر

تصویر ۱. نمای برج‌های دوقلوی متروپل آبادان پیش از فروریزش.....	۱۲
تصویر ۲. منظره برج شماره دو متروپل پس از ریزش بخش جنوبی.....	۱۳
تصویر ۳. معبر کم عرض بین دو برج متروپل.....	۱۴
تصویر ۴. آوار سنگین ساختمان فرو ریخته متروپل در بافت فشرده شهری.....	۱۴
تصویر ۵. ساختمان فرو ریخته چمپلین میامی در ایالات متحده.....	۱۵
تصویر ۶. سیر آتش‌سوزی برج گرنفل لندن.....	۱۶
تصویر ۷. احتراق کامل برج گرنفل لندن.....	۱۷
تصویر ۸. آواربرداری ساختمان فرو ریخته رانا پلازا در داکا بنگلادش.....	۱۷
تصویر ۹. حجم گسترده خرابی ساختمان رانا پلازا در داکا بنگلادش.....	۱۸
تصویر ۱۰. فروریزش بخش اعظم ساختمان سامپونگ در سئول کره جنوبی.....	۱۹
تصویر ۱۱. فرو ریختن پل معلق هتل در کانزاس ایالات متحده.....	۲۰



هان، ای دل عبرت بین، از دیده عبّر کن هان

ساختمان متروپل؛ ریشه‌های پیدایش و رهنمون‌هایی برای پیشگیری از تکرار

چکیده



کرد. به عبارت دیگر، عوامل پیدایش واقعه‌ای به مانند متروپل، صرفاً منوط و منحصر در همین پروژه نیست، مجموعه‌ای از رخدادها و تعارض‌ها در سطح تقنین و اجرایی کشور وجود دارد که برهمکنش آنها، موجب پیدایش رویداد تلخ متروپل آبادان می‌شود. درواقع متروپل یک اسم عام و بازدارنده از وقوع مجدد این حادثه در ساختمانی دیگر، به نظر می‌رسد. لذا فارغ از اینکه مسبب و مسئول بروز این بحران چه شخص یا اشخاصی است، این گزارش با یک دید فراتحلیل در پی واکاوی عوامل پیدایش و سپس بیان نظام مسئولیت و چالش‌های پیرامون آن است تا به لحاظ سیستماتیک زمینه وقوع وقایع مشابه، کمینه گردد و پیشنهادهایی در حوزه اجرایی، تقنین و نظارتی عرضه شود.

فروریزش ساختمان متروپل آبادان براساس شواهد، ناشی از بار مرده (یعنی وزن خود ساختمان) بوده است. این در حالی است که عموم دغدغه سیستم مهندسی کشور، در پروژه‌های ساختمانی، بیشتر بر سایر بارهای وارد بر ساختمان متمرکز است. ریزش متروپل به دلیل بار مرده، به این معناست که اساساً این ساختمان، دارای بحران در تعریف، شکل‌گیری و عدم نظارت صحیح در انجام پروژه است. از این رو به نظر می‌رسد که هرچند طی یک سال گذشته اسناد فراوانی از سوی اشخاص و نهادهای دست‌اندرکار در پروژه منتشر شده و از طرفی مباحث علمی و تخصصی متعدد انگشت‌نشان را به سوی اشخاص و سازمان‌های متعدد دخیل در این پروژه نشان داده است، اما در یک تحلیل فراتر، ریشه‌های رخداد را در نکته‌ای ورای نظام مسئولیت ساخت و ساز می‌توان مشاهده

خلاصه مدیریتی



بیان مسئله

ساختمان شماره دو برج‌های دوقلوی متروپل واقع در خیابان امیرکبیر (امیری) شهر آبادان، در هنگامه ظهر روز دوشنبه دوم خرداد سال ۱۴۰۱ فرو ریخت. ده‌ها نفر در این رخداد جان باخته و مصدوم شدند و صدها میلیارد تومان خسارت مالی به افراد، بناها و تأسیسات و تجهیزات مجاور آن وارد آمد. با توجه به محل قرارگیری ساختمان در متراکم‌ترین نقطه شهر، ابعاد سازه و تخریب حدود ۴۰ درصد بنا در ریزش اولیه، عملیات امدادرسانی و آواربرداری به دلیل احتمال ریزش مجدد بخش‌های باقی مانده برج و همچنین ناپایداری ساختمان مجاور به کندی صورت گرفت. این سانحه ضمن ایجاد اختلال در روند فعالیت و سکونت در هسته مرکزی شهر آبادان، به تخلیه تمامی ابنیه محدوده شعاع ۱۵۰ متری منجر شد و تعداد زیادی از ساختمان‌های مجاور برج متروپل نیز در جریان امدادرسانی و آواربرداری تخریب گردید. پس از گذشت نزدیک به ۸ ماه و چند بار ریزش مجدد، ساختمان شماره دو برج‌های دوقلوی متروپل در دی ماه سال ۱۴۰۱ به‌طور کامل ویران شد. با سپری شدن یک سال از وقوع این رویداد، همچنان پاک‌سازی محل حادثه در حال انجام است، تعدادی از ابنیه مجاور از جمله ساختمان شماره یک متروپل در وضعیت تخلیه بوده و آن چنان که باید و شاید در کسب و کارهای پیرامون محل حادثه رونقی ایجاد نشده و حیات اجتماعی به محدوده مزبور بازنگشته است. این در حالی است که همچنان بسترهای زمینه‌ساز پیدایش این رویداد ناگوار مورد مذاقه قرار نگرفته و بیم آن می‌رود تا این وقایع تلخ مجدداً تکرار شود. موضوعی که به صریح‌ترین وجه پس از وقوع زمین لرزه قدرتمند جنوب ترکیه در ابتدای سال ۲۰۲۳ میلادی، نقش کلیدی مجموعه روابط و فرایندهای حاکم بر ساخت و ساز را عیان ساخت؛ این مسئله باید زنگ خطر و هشدار جدی و فوری برای همه دست‌اندرکاران و مدیران حوزه ساختمان و مسکن، شهرداری‌ها، سرمایه‌گذاران، سازندگان و مجریان ساختمانی، سازمان نظام‌مهندسی ساختمان، ادارات راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های نظارتی مرتبط با موضوع ساخت و ساز در بازنگری مسیرهای تخلف، فرایندها، معافیت‌ها، رواداری و تسهیل‌گری‌هایی باشد که به کاهش ایمنی ساختمان و محیط شهری منجر می‌شود.

یافته‌های کلیدی

براساس اسنادی که طی یک سال گذشته از طریق گزارش‌های نهادهای و نشست‌های تخصصی منتشر شده و همچنین بررسی میدانی از محل اجرای پروژه، عدم رعایت مقررات ملی ساختمان از جمله مبحث ۲ نظامات اداری (در موضوع اجرای همه عملیات به صورت انحصاری از سوی اشخاص صاحب صلاحیت)، مبحث ۶ (در موضوع طراحی برای ترکیب بارهای حوادث غیرعادی)، مبحث ۹ (در موضوع الزام ایجاد درز انبساط در ساختمان متناسب با اقلیم آبادان)، مبحث ۱۲ (در موضوع دسترسی نیروی اجرایی به وسایل اطفای حریق و کمک‌های اولیه)، و همچنین عدم رعایت گواهی‌نامه فنی و آرماتورهای مصرفی و آزمایشات بتن، عدم به‌روزرسانی نقشه‌های اجرایی با محاسبات ساختمان، شروع فعالیت ساخت و ساز ساختمانی بدون حضور ناظر و معرفی مجری ذی‌صلاح کاملاً مشهود است. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد تخطی از مفاد مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون ضوابط عام بلندمرتبه‌سازی ابلاغی ۱۳۹۸/۵/۲ نیز صورت پذیرفته است. از سوی دیگر ساختار نظارت سازمان‌ها و نهادهای متولی نظیر سازمان منطقه آزاد اروند، شهرداری



آبادان، سازمان نظام‌مهندسی ساختمان خوزستان و دفتر نمایندگی نظام‌مهندسی آبادان، دچار اختلال در سطح مسئولیت بوده است که دستاویز اصلی آن ناشی از برهم کنش قوانین متعدد حوزه ساختمان، شهرسازی و اختلاط مسئولیت‌های ناشی از قوانین در یک موضوع واحد است.

■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با عنایت به اینکه ساختار و قواعد ساخت‌وساز در کشور جزئیات ساحت‌های مهمی همچون نظارت و کنترل ساختمان، برخورد مؤثر و پیشگیرانه با تخلفات ساختمانی، شرح وظایف مجری ذی‌صلاح و تعیین صلاحیت وی، سامان‌مندی چرخه‌های صدور پروانه ساختمانی و گواهی ساختمان و شفافیت و قاعده‌مندی تغییرات طرح‌های توسعه شهری را مغفول گذاشته است، از این رو به منظور اصلاح رویه‌ها و چرخه‌های معیوب فرایند ساخت‌وساز و ناهماهنگی‌های حوزه شهرسازی، پیشنهادهای زیر ارائه شده است:

- مستثنا شدن محدوده و حریم شهرهای واقع در مناطق آزاد تجاری – صنعتی از قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی و ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در راستای تقویت ساز و کارهای طرح‌های توسعه شهری از طریق الحاق تبصره به قوانین مزبور (کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای و کمیسیون اقتصادی)
- تسریع در بازنگری ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و بستن مسیرهای رفع و سلب مسئولیت به خصوص «اختیار» به شهرداری در اعلام تخلف ساختمانی به «الزام» و امکان اعلام دیگر نهادها به‌ویژه سازمان نظام‌مهندسی و امکان ورود قضایی جهت متوقف کردن پروژه‌های ساختمانی متخلف (کمیسیون عمران)
- بازنگری اساسی قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان با رویکرد تقویت الزامات بهره‌گیری از مجری ذی‌صلاح، تدقیق وظایف ناظر، بیمه کیفیت ساختمان، فرایند صدور پروانه ساختمان، اخذ گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار ساختمان، شناسنامه فنی ساختمان و... با هدف جلوگیری از ورود افراد حقیقی غیرمتخصص به فرایند ساخت تمامی ساختمان‌ها و ضرورت ورود شرکت‌های حقوقی صاحب صلاحیت در ساخت‌وساز به پروژه‌های بزرگ مقیاس ساختمانی (کمیسیون عمران)
- تدوین دستورالعمل ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری ویژه شهرهای ساحلی و شهرهای واقع در مناطق سیلاب دشتی با تأکید بر ضوابط احداث پیلوت، سکو و محدودیت‌های طبقات زیرزمین، پارکینگ، با توجه به بار مرده ساختمان در مناطق ساحلی و سیلاب دشتی (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران)
- تدوین شیوه‌نامه و تنظیم یک برنامه مشترک بین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام‌مهندسی ساختمان برای ارزیابی و پایش ایمنی ساختمان‌های مهم و حساس با اولویت تعداد بهره‌بردار بیشتر (ارباب رجوع، شاغل یا ساکن) و ساختمان‌های در حال احداث یا ساخته شده که هنوز به بهره‌برداری نرسیده است (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران)

۱. مقدمه

در یک نگاه کلی، جریان ساخت‌وساز در کشور، در دو نظام بخش خصوصی و عمومی که ذیل قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان و پروژه‌های بخش دولتی که ذیل قوانین پروژه‌های عمرانی و از محل بودجه عمومی کشور، قرار می‌گیرد. ساختمان متروپل، نیز در زمره دسته اول و متعلق به بخش خصوصی است. با بررسی روند شکل‌گیری ساختمان متروپل، در واقع مسئله بغرنج نظام متداول ساخت‌وساز کشور نمایان می‌شود. نظامی که در برخی ساحت‌ها نظیر تعریف تشکیلاتی سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان، شامل مجموعه‌ای مفصل از ضوابط و مقررات است اما در برخی ساحت‌ها نظیر جزئیات نظارت بر ساختمان و یا وظایف مجری ذی‌صلاح، تقریباً تمام شرح وظایف و تعیین صلاحیت وی را مغفول گذاشته است. از این رو امکان ورود هر گونه فرد غیرمتخصص، به یکی از مهم‌ترین بازارهای تولید و اشتغال‌زایی کشور را فراهم می‌آورد. از طرف دیگر، در خلأ وجود برندهای معتبر و شرکت‌های حقوقی صاحب صلاحیت رسمی در ساخت‌وساز بخش خصوصی امکان ورود یک شرکت غیرمتخصص و یا شخص صاحب صلاحیت به صورت منفرد، در یک پروژه با مقیاس بزرگ نظیر متروپل را ممکن ساخته است [۱]. در واقع تمام تمرکز نظام حرفه‌ای معماری، شهرسازی و عمران کشور، بر نظام فنی اجرایی کشور در بخش پروژه‌های دولتی متمرکز شده به طوری که به هیچ عنوان یک پیمانکار صوری در پروژه‌های بخش دولتی امکان حضور ندارد؛ اما در بخش خصوصی، دقیقاً برعکس است و یافتن امضا فروشی و سایر رخدادهای به یک مسئله عرف تبدیل شده است (گزاره مطرح شده به هیچ عنوان به معنای کیفیت ساخت نیست). در اینجا به نظر می‌رسد که نظام متداول ساخت‌وساز کشور، دچار مجموعه قوانین و مقرراتی است که با توجه به شرایط کنونی به لحاظ فنی، اقتصادی و اجتماعی به تنظیم‌گری مجدد نیاز دارد. [۲]



۲. پیشینه پژوهش



■ سوابق مطالعاتی مرتبط با موضوع در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تعداد چشمگیری از مطالعات پژوهشی صورت گرفته در حوزه مقررات ملی ساختمان دارای ارتباط موضوعی با گزارش پیش رو هستند. از جمله این مطالعات باید گزارشی تحت عنوان «مقررات ملی ساختمان کشور؛ جایگاه، شرایط تدوین و ترویج (ویرایش دوم)» را مد نظر قرار داد. گزارش مزبور که در سال ۱۴۰۰ به چاپ رسید، ضرورت بازبینی مقررات ملی ساختمان را تبیین نموده است. نگارندگان در این گزارش ضمن تأکید بر الزامی بودن و سازگاری مفاد مقررات ملی ساختمان با شرایط کشور از حیث اقلیم‌های گوناگون، توان فنی و اجرایی مهندسی، نیروی انسانی، کمیت و کیفیت مصالح ساختمانی و توان اقتصادی، توجه ویژه به مفاهیم توسعه پایدار، بهبود مستمر کیفیت ساخت و سازها، ترویج مباحث پایداری، تسهیل روندها و کاهش هزینه‌ها را یادآور شده‌اند. از سوی دیگر مبتنی بر نظر خواهی از سازمان‌های نظام‌مهندسی ساختمان استان‌ها، متخصصان و صاحب‌نظران حرفه ساخت و ساز و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها، لزوم بهره‌گیری از تحقیقات گسترده صورت گرفته در داخل کشور و ترجمه‌ای نبودن صرف آیین‌نامه‌های ساختمانی، عدم تناقض مابین مباحث تخصصی مختلف، پیش‌بینی زمان مناسب و کافی برای ارزیابی و اظهار نظر و تعیین مدت زمان انتقالی برای کاربرد و ویرایش‌های جدید مباحث مقررات ملی ساختمان را گوشزد کرده است. همچنین در گزارش دیگری که تحت عنوان «مقررات ملی ساختمان کشور لزوم تغییر نگاه به مفاهیم انرژی، نگهداری و حریق» در سال ۱۴۰۱ به چاپ رسید، اتخاذ راهکارهایی برای کاهش هزینه، افزایش عمر مفید سازه و افزایش ایمنی در پروژه‌های عمرانی مورد تأکید قرار گرفته است. گزارش مزبور اذعان دارد که مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان با محوریت مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها، دارای ضعف‌هایی از جمله فقدان صراحت بیان، عدم تدقیق وظایف، اختیارات، حدود جرم، تکالیف بیمه و خلأ ضمانت اجراست که به اصلاح و بازبینی نیاز دارد. همچنین بیان می‌دارد که پیش‌نویس مبحث دیگری از مقررات ملی ساختمان با موضوع «ارزیابی و بهسازی ساختمانی موجود» تهیه شده است که ضمن اینکه دچار کلی‌گویی و عدم یکپارچگی است با سایر مباحث نیز تداخل دارد. در این گزارش تأکید شده است که عدم رعایت ضوابط و مقررات از جمله تمهیدات مقاومت، در طراحی و ساخت پروژه‌های عمرانی مشکلات گسترده‌ای را به‌ویژه در کلان‌شهرها به وجود می‌آورد و این گونه بناها در صورت بروز حوادث غیرمترقبه می‌توانند خطرات جدی ایجاد کنند.

■ سوابق تقنین مرتبط با موضوع همراه آسیب‌شناسی

با توجه به اینکه همواره بخش عظیمی از سرمایه‌های ملی کشور در قالب احداث واحدهای مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و... صرف پروژه‌های ساختمانی و صنایع وابسته به آن می‌شود، از این رو به منظور تبیین و تدقیق تشکیلات منسجم و دارای مسئولیت برای متخصصان مرتبط با رشته ساختمان و پیش‌بینی استفاده بهینه از توان نیروی انسانی فعال در بخش فنی و اجرایی، مجموعه قوانینی وضع شده است که جزئیات آن به شرح زیر است:

● قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان

در تاریخ ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ [قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان](#) مشتمل بر ۴۲ ماده و ۲۱ تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که براساس آن قانون؛ تشکیل سازمانی تحت عنوان «سازمان نظام‌مهندسی ساختمان» در کشور و استان‌ها و با اهداف و خط‌مشی‌های متعدد پیش‌بینی شد. با این وجود همچنان در حفظ و رعایت حقوق بهره‌برداران و شهروندان و الزام در رعایت ضوابط و مقررات و ارتقای نقش آنها در کارکردهای سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان، تبیین مسئولیت‌ها، ضمانت‌های اجرایی، نظامات پاسخگویی و شفافیت عملکردی به‌همراه تسریع در فرایند اجرا همچنان خلأهایی وجود دارد که ضرورت اصلاح قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان را ایجاب می‌کند.

● قانون شهرداری

در تاریخ ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ [قانون شهرداری](#) مشتمل بر ۹۵ ماده و دربردارنده موضوع‌های تأسیس شهرداری، انتخابات انجمن شهر، تشکیل انجمن، وظایف انجمن، انتخاب شهردار و معاون، وظایف شهرداری، مقررات استخدامی و مالی و مقررات جزایی به تصویب مجلس شورای ملی رسید و افزون بر ۶ دهه اجرای این قانون مواد و تبصره‌هایی به‌مرور به آن الحاق شد یا بخش‌هایی از آن اصلاح گردید و یا نسخ شد. امروزه مشکلاتی مانند دیرینگی و به‌هنگام نبودن قانون مزبور، عمومی بودن روح قانون و نبود مقررات ویژه برای اداره کلان‌شهرها، فقدان نگرش حمایتی به شهرهای میانی و کوچک، مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی از وظایف محلی و وجود تناقضات متعدد، عدم شفافیت و تعیین تکلیف امور تصدی‌گری و امور حاکمیتی و حدود اختیارات و مسئولیت‌ها بین ارکان اداره امور محلی، فربه شدن دولت و کم‌توجهی به رفع مسائل و مشکلات جدید شهرها، افزایش مسائل حاد اجتماعی - رفتاری، سطح پایین مشارکت عمومی در اداره امور شهرها و از همه مهم‌تر فقدان منابع درآمدی پایدار موجب شده تا ضرورت بازنگری اساسی در نظام مدیریت

معماری ایران در قالب ۱۱ ماده و پنج تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید. پس از تشکیل وزارت آبادانی و مسکن و گسترش فعالیت در زمینه تهیه طرح‌های جامع شهری، با تصویب قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، این شورا به عنوان عالی‌ترین مرجع سیاستگذاری و تصویب ضوابط معماری و شهرسازی و طرح‌های جامع شهرهای کشور تعیین شد. وفق ماده (۵) این قانون، وظیفه بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری بر عهده کمیسیون نهاده شد که از آن پس به عنوان کمیسیون ماده (۵) شناخته شد. کمیسیون ماده (۵) یکی از کمیسیون‌های مهم وابسته به شهرسازی و موضوع ساخت‌وساز است. کمیسیون ماده (۵) یکی از مهم‌ترین نهادها در تصمیم‌گیری امور شهری است چرا که ساخت‌وسازهای بی‌رویه و تخریب باغات، فضای سبز، کشاورزی و تبدیل آنها به برج‌های مسکونی و تجاری، مسئله‌ای است که زیان‌های آن تمامی شهروندان و محیط زیست را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اما با وجود این حجم از حساسیت؛ می‌بینیم که این کمیسیون در مواردی، تغییرات و انحرافات زیادی در طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها به وجود آورده و با مصوبات و اقدام‌های خود، فضاهای شهری را از قاعده خارج می‌کنند. نتیجه این اقدام‌ها موجب ناپایداری وضع موجود شده و این ناپایداری روی سطح کیفیت زندگی مطلوب شهروندان و سایر موجودات و همچنین روی محیط زیست تأثیرات منفی می‌گذارد. این موارد از یک جهت نشان‌دهنده تخلفات وسیع این کمیسیون و اعضای آن است و از سوی دیگر بیانگر ضعف نظارتی و برخورد‌های قانونی با چنین تخلفاتی است.

شهری مطرح شود اما به دلیل بعضی ملاحظات و تعارض منافع همچنان اصلاح جزئی ماده‌ها و تبصره‌ها و حتی بندهای قانون شهرسازی در دستور کار قرار دارد.

ماده (۱۰۰) قانون شهرسازی مصوب سال ۱۳۴۵ که به منظور کنترل و کاهش تخلفات ساختمانی نسبت به طرح‌های شهری مصوب تدوین شده یکی از مواد این قانون است که از همه جهت با شرایط امروز گستره ساخت‌وساز، پیچیدگی‌های فنی و اجرایی و مسائل اجرایی تفاوت دارد. توجه به این نکته ضروری است که در زمان تصویب این قانون بیش از ۹۰ درصد ساخت‌وسازها، یک و دو طبقه بوده و بسیاری از دغدغه‌های امروزین توسعه ساخت‌وسازهای طبقاتی و فضاهای متر اکم شهری مطرح نبوده است و بر همین اساس هم به شهرسازی‌ها برای جلوگیری از عملیات ساختمانی اختیار داده شده و عبارت «شهرسازی می‌تواند» در متن قانون فعلی به ابزاری برای سوءاستفاده شهرسازی‌ها از عدم اعلان تخلف مبدل شود و حتی در مواردی با اعلام تخلف از سمت مهندس ناظر نیز ترتیب اثری داده نمی‌شود که در تعارض با بندهای دیگر قانون شهرسازی و وظایف ذاتی شهرسازی هاست. این مسئله باعث بروز تخلفات گسترده (از حیث تعداد و فراوانی) و شدت تخلفات (از حیث مغایرت با پروانه ساختمانی، مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری) شده است و یکی از دلایل مهم وضعیت نابسامان معماری و شهرسازی و شکل‌گیری فساد مالی و اداری در حوزه شهرسازی و نظام مهندسی ساختمان است.

● **قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران**
در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ **قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و**

۳. سیر تکوین رویداد متروپل

براساس آخرین اطلاعات منتشر شده در پوسترهای پروژه، ساختمان در ۱۱ طبقه، با زیربنای ۴۵ هزار مترمربع در قالب یک مجموعه تجاری، تفریحی، فرهنگی و پارکینگ طبقاتی احداث شده بود. این ساختمان در سال ۱۴۰۰ به بهره‌برداری ناقص رسید و در سال ۱۴۰۱ بر اثر شکست سازه‌ای تخریب شد.

پروژه احداث برج‌های دوقلوی متروپل آبادان در خیابان امیرکبیر (امیری) این شهر، واقع در هسته مرکزی شهر و در محدوده منطقه ۱ شهرسازی آبادان، توسط شرکت ساختمان‌سازی هلدینگ عبدالباقی بین سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ صورت پذیرفت. ساختمانی که فرو ریزش آن در روز دوم خرداد سال ۱۴۰۱ رخداد، برج شماره دو بود که

تصویر ۱. نمای برج‌های دوقلوی متروپل آبادان پیش از فروریزش



مأخذ: تارنمای هلدینگ ساختمانی عبدالباقی.

مقررات ملی تذکر داده است [۴]. مهندسين مشاور نقشیداد که طراح سازه و معماری و ناظر ساختمان بوده، در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۷ از همکاری در پروژه انصراف داده است. نکته مهم اینجاست که شرکت مذکور، طی نامه‌های مکرر دفتر نمایندگی نظام‌مهندسی آبادان به شهرداری (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ - ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ - ۱۳۹۶/۱۰/۱۲ - ۱۳۹۶/۱۲/۹)، نمایندگان مجلس (به‌عنوان رکن نظارتی در مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۶) و دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان خوزستان (در مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۴) به استناد ماده (۱۵) میحث دو مقررات ملی ساختمان، هیچ‌گاه از طریق نظام‌مهندسی به‌عنوان ناظر برای این پروژه معرفی نشد. معرفی ناظر جدید نیز در مهر ماه ۱۳۹۸ با هماهنگی دفتر نمایندگی نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان شهر آبادان صورت گرفته است. در واقع پروژه ساختمانی، در فاصله زمانی یک سال و نیم بدون ناظر طبق آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان بوده است.

براساس نامه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۷ صادره توسط مهندسين ناظر و طراح، در بازه زمانی بین فروردین ۱۳۹۷ تا مهر ۱۳۹۸ (فاصله زمانی عدم وجود ناظر معرفی شده از سوی سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان) سازه زیرزمین و همکف، طبقه اول و دوم اجرا شده بود و لذا با استنکاف کارفرما از تطبیق نقشه‌ها با وضع موجود، مهندسين ناظر معرفی شده جدید از نظارت بر پروژه انصراف دادند. در مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۱ دفتر نظام‌مهندسی آبادان به شهرداری آبادان انصراف ناظران و تقاضای صدور دستور توقف پروژه را گزارش داده است.

براساس اسنادی که طی یک سال گذشته از طریق گزارش‌های نهادی و نشست‌های تخصصی منتشر شده است، روند اجرای پروژه ساختمان متروپل آبادان، در موارد زیر حائز اهمیت است:

در پروانه ساختمان موسوم به متروپل، برخی اطلاعات درخصوص طبقات ساختمانی درج نشده و ناقص است و تمایز بین پروانه صادره با آنچه ایجاد شده مشهود است. در جواز ابتدایی به تاریخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۷، بنای مجاز برای شش طبقه (یک طبقه زیر و چهار طبقه روی همکف در مجموع به مساحت ۱۰۷۰۳ مترمربع) و سایر طبقات (به مساحت ۱۱۳۲۶ مترمربع) صادر شده است. در گواهی تمدید و اصلاح پروانه ساختمان، مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ بنای مجاز پس از اجرای پروانه، شش طبقه (یک طبقه زیر و چهار طبقه روی همکف در مجموع به مساحت ۲۷۰۶۱ مترمربع) و سایر طبقات (به مساحت ۲۲۷۷۶ مترمربع) ذکر شده که دوا بهام در این خصوص وجود دارد: ابتدا اینکه در جداول مذکور، تعداد طبقات دقیق بنا (در بند سایر طبقات ذکر نشده)، دوم اینکه پشتوانه قانونی افزایش زیربنا با عنایت به ثبات مساحت زمین موجود، در تمدید پروانه ذکر نشده است. [۳]

دفتر نمایندگی نظام‌مهندسی ساختمان آبادان، اولین نامه پس از آغاز احداث متروپل را در مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ درخصوص وجود ناظر (مهندس مشاور نقشیداد) فاقد صلاحیت مربوطه مبتنی بر قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان صادر کرده است. اداره کل راه و شهرسازی استان خوزستان، در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۳۰ در گزارش نظارت سرزده پروژه متروپل، به شهرداری آبادان جهت رعایت ضوابط

تصویر ۲. منظره برج شماره دوم متروپل پس از ریزش بخش جنوبی



مأخذ: تارنمای خبرگزاری جمهوری اسلامی.

به‌وضوح، روند فوق بیانگر تشتت در نظام مسئولیت ساختمان در خصوص این پروژه است. ساختمان متروپل، با توجه به گزارش‌ها، عکس‌های منتشره و همچنین نشست‌های تخصصی، عدم رعایت موارد متعدد از مقررات ملی ساختمان از جمله مبحث ۲ نظامات اداری (در موضوع اجرای تمامی عملیات انحصاراً از سوی اشخاص صاحب صلاحیت)، مبحث ۶ (در موضوع طراحی برای ترکیب بارهای حوادث غیرعادی)، مبحث ۹ (در موضوع الزام ایجاد درز انبساط در ساختمان متناسب با اقلیم آبادان)، مبحث ۱۲ (در موضوع دسترسی نیروی اجرایی به وسایل اطفای حریق و کمک‌های اولیه) و همچنین عدم رعایت گواهینامه فنی و آرماتورهای مصرفی و آزمایشات بتن، عدم به‌روزرسانی نقشه‌های اجرایی با محاسبات ساختمان، شروع فعالیت ساخت‌وساز ساختمانی بدون حضور ناظر و معرفی مجری ذی‌صلاح و غیره عدول از اجرای مقررات ملی ساختمان مشهود است [۷]. همچنین عدم رعایت مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون ضوابط عام بلند مرتبه‌سازی ابلاغی ۱۳۹۸/۵/۲ مشهود است.

بیان موارد فوق، همگی لزوم شناسایی ریشه‌های علل و عوامل شکل‌گیری بحران - پروژه متروپل را نشان می‌دهد و لذا برای کاهش رخدادهایی نظیر متروپل، الزامات متعددی ضروری است که باید در ساحت قانونگذاری و اجرا به آن پرداخت.

در گزارش دوم نظارت سرزده اداره کل راه و شهرسازی خوزستان در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۶ به شهرداری آبادان جهت رعایت ضوابط مقررات ملی ساختمان مجدد متذکر شده است. در مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ پروانه جدید ساختمان مبنی بر افزایش طبقات از سوی شهرداری صادر شده و نام شرکتی که قبلاً انصرافش را از نظارت اعلام کرده به‌عنوان ناظر ذکر شده است. در مورخ ۱۳۹۹/۳/۷ طراح و ناظر جدید از سوی دفتر نظام‌مهندسی آبادان به شهرداری معرفی شده‌اند. همچنین در مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۳۰ گزارش ناظر مبنی بر عدم رعایت مقررات ملی ساختمان و تقاضای توقف پروژه به مرجع صدور پروانه ارائه شده است. این در حالی است که در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۴ نامه تأییدیه و ادامه فرایند اجرای ساختمان از سوی سرپرست معاونت سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های اقتصادی شهرداری آبادان به مالک ساختمان متروپل صادر شد [۵]. در مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۲ دفتر نمایندگی نظام‌مهندسی آبادان خطاب به مالک ساختمان با ارسال فایل‌های سازه‌ای و نقشه‌های تأیید شده و اصلاح دقیق موارد ابلاغی و همکاری جهت انجام آزمایشات و تهیه چک‌لیست نظارت و گزارش کارگاهی از سوی سرپرست کارگاه متذکر می‌شود و در مورخ ۱۴۰۱/۲/۶ گزارش ناظر مبنی بر عدم رعایت مقررات ملی ساختمان و تقاضای توقف پروژه به مرجع صدور پروانه گزارش شده است و نهایتاً ساختمان، در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۲ فرو ریخت [۶].

تصویر ۳. معبر کم عرض بین دو برج متروپل



مأخذ: همان.

تصویر ۴. آوار سنگین ساختمان فرو ریخته متروپل در بافت فشرده شهری



مأخذ: همان.

متولی نظیر سازمان منطقه آزاد اروند، شهرداری آبادان، سازمان نظام مهندسی ساختمان خوزستان و دفتر نمایندگی نظام مهندسی آبادان دچار اختلال در سطح مسئولیت بوده است. شهرداری با عدم ارجاع تخلفات پروژه به ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و نبود الزامات لازم

مبتنی بر مباحث مطرح شده در نشست‌های تخصصی، در مورد ساختمان متروپل، پیشنهاد طرح تفصیلی و همچنین تغییرات در نظر گرفته شده نسبت به آن، همگی غیر قابل تطابق با ظرفیت بافت شهری موجود تشخیص داده شدند [۸]. ساختار نظارت سازمان‌ها و نهادهای

بر آورد می‌شود) و ارزش بالای حوزه مسکن و مستغلات در کشور و نبود چارچوب و قوانین بازدارنده در برابر سوداگری‌های سنگین، به‌مانند متروپل چشمگیر است. لذا پروژه‌هایی از این دست از طریق صاحبان قدرت و ثروت دچار مداخلات رسمی و غیررسمی افراد ذی‌نفوذ می‌شود و اساساً موضوع‌های مشهور به امضاهای طلایی را امکان‌پذیر می‌کند. بیان موارد فوق‌الذکر، همگی لزوم شناسایی ریشه‌های علل و عوامل شکل‌گیری بحران - پروژه متروپل را نشان می‌دهد و از این‌رو برای کاهش رخدادهایی نظیر متروپل، الزامات متعددی ضروری است که باید در ساحت قانونگذاری و اجرا به آن پرداخت. [۱۰].

برای اعمال این اختیار از طرف شهرداری و همچنین در سطح تعریف پروژه دخالت کمیسیون ماده (۵) در تغییرات مصوب برای شهر و میزان اختیارات آن و عدم نظارت بر تصمیمات این کمیسیون و رعایت نکردن قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (که حدی و روشی برای تغییرات تقاضاها نسبت به طرح تفصیلی و جامع در نظر گرفته است) و نادیده گرفته شدن نقش شورای عالی شهرسازی و معماری (و شاید عدم نظارت عالیه مدنظر)، در کنترل این تغییرات، همگی بیانگر ضعف در ساختار نظارتی و حاکمیتی قوانین کشور است [۹]. از طرفی دیگر، چرخه‌های مالی دولتی و رسمی و غیررسمی در حوزه املاک و مستغلات در کشور (که ارزش سرمایه‌ای آن چندین برابر حجم نقدینگی کشور

۴. بررسی برخی نمونه‌های مشابه

۴-۱. ساختمان ۱۲ طبقه میامی^۱ آمریکا - ۲۰۲۱

در تاریخ ۳ تیر ۱۴۰۰، بخشی از برج ۱۲ طبقه معروف به چمپلین در حومه میامی به‌طور کامل فرو ریخت. در این حادثه دست‌کم ۹۸ نفر کشته و یازده نفر مجروح شدند. ساختمان مسکونی، برج‌های چمپلین (برج شمالی و جنوبی)، را در سال ۱۳۶۰ گروهی از توسعه‌گرها ساخته‌اند. برج شرقی نیز در سال ۱۳۷۳ بین ساختمان‌های شمال و جنوب ساخته شده بود. هر سه سازه L شکل با ۱۲ طبقه هستند، اما در سال ۱۴۰۰، ساختمان جنوبی با ۱۳۶ واحد که بیشترین واحدها را در خود جای داده بود (واحدهایی در متراژ بین ۱۱۰ تا ۴۲۰ متر مربع) فرو ریخت.

در دنیا نمونه‌های متعددی در خصوص فرو ریختن بناها ثبت شده است. به‌طور مشخص در تمامی آنها، عدم اعتنای مدیریت محلی (اعم از مالک یا بهره‌بردار) به هشدارهای متخصصان یا ناظران مشاهده می‌شود. در عین ویژگی مشترک آنها طمع، زیاده‌خواهی و عدم رعایت اخلاق در ایجاد یا بهره‌برداری بنا می‌باشد. اما نکته حائز اهمیت در همه نمونه‌های ذیل و آنچه در اینجا ذکر نشده، این است که این بناها، در حال بهره‌برداری و چند سال پس از آغاز فعالیت آن، ریخته‌اند، اما متروپل پیش از آغاز به بهره‌برداری رسمی و بدون وجود بار زنده (اعم از انسان و ماشین) فرو ریخت.

تصویر ۵. ساختمان فرو ریخته چمپلین میامی در ایالات متحده



1. Champlain Tower South

مأخذ: تارنمای مؤسسه ملی استاندارد و فناوری ایالات متحده آمریکا.

و فساد (کم‌فروشی) در حین ساخت‌وساز. فروریختن این ساختمان به رتبه سوم مرگبارترین شکست مهندسی سازه در تاریخ ایالات متحده، شناخته می‌شود [۱۱].

۲-۴. آتش‌سوزی برج گرنفل لندن - ۲۰۱۷

برج مسکونی گرنفل، با ۱۲۰ آپارتمان در ۲۴ طبقه، در غرب لندن است که در شب ۱۳۹۶/۳/۲۴ آتش‌سوزی آن آغاز شد و سرانجام در صبح همان روز مهار شد. براساس آخرین آمار اعلام شده در این حادثه، حداقل ۷۹ نفر کشته یا مفقود و ۷۰ نفر زخمی شدند.

براساس تحقیقات انجام گرفته، عامل اصلی ریزش ساختمان، تخریب طولانی مدت تکیه‌گاه سازه‌ای بتن مسلح در بخش پارکینگ در سطح زیرزمین، زیر واحدهای مسکونی، به دلیل نفوذ آب و خوردگی میلگرد بیان شده است. در سال ۱۳۹۷ گزارش اولیه مشکل برای ساختمان گزارش شده بود و در تاریخ ۴ اردیبهشت ۱۴۰۰ (تنها یک ماه قبل از ریزش ساختمان) وضعیت ساختمان به عنوان «بسیار بد» هشدار داده شده بود. در همین خصوص نیز یک برنامه ۱۵ میلیون دلاری برای اقدام‌های اصلاحی قبل از فروپاشی تصویب شد که البته هیچ کار ساختاری اصلی انجام نشد. در این خصوص، سایر عوامل احتمالی گزارش شده هم عبارتند از: فرونشست زمین، میلگرد ناکافی

تصویر ۶. سیر آتش‌سوزی برج گرنفل لندن



مأخذ: تارنمای شبکه خبری سی.ان.ان.

داده است و براساس گزارش پلیس، آتش‌سوزی این برج از اتصالی یک یخچال فریزر شروع شده است که این مدل یخچال، آزمایش‌های لازم را کامل طی نکرده بود و باید جمع‌آوری می‌شد. همین‌طور عایق و کاشی‌هایی که برای کف این برج استفاده شده بود بررسی ایمنی آن کامل انجام نشده بود که در تحقیق‌های مشخص شده این نوع عایق و کاشی نیز سریع شعله‌ور شده‌اند. این ساختمان در سال ۱۳۹۷ مجدد با بهسازی کامل بهره‌برداری شد [۱۲].

گفته می‌شود این ساختمان به شهرداری منطقه متعلق بوده، اما یک شرکت خصوصی اداره آن را به عهده داشته است. براساس گزارش‌های منتشر شده، این ساختمان در سال ۲۰۱۶ نوسازی شده بود اما ساکنان آن در مورد نقص‌های ایمنی، از جمله نبود سیستم هشدار حریق آن اعتراض کرده بودند. در این راستا، صادق خان، شهردار لندن، این آتش‌سوزی را «حادثه عمدی» اعلام کرده و از تجهیز امکانات شهری برای مقابله با آن خبر

تصویر ۱.۷. احتراق کامل برج گرنفل لندن



مأخذ: تارنمای شبکه خبری سی.ان.ان.

۳-۴. فروریختن ساختمان رانا پلازا^۱ بنگلادش - ۲۰۱۳

ساختمان هشت طبقه رانا پلازا واقع در شهر داکا بنگلادش در سال ۱۳۸۵ با ظرفیت کار ۵۰۰۰ نفر ساخته شد. هدف این کارخانه تولید محصول برای برندهایی نظیر زارا، بنتون، منگو بود. این ساختمان در ۴

اردیبهشت ۱۳۹۲، با تلفات ۱۱۳۴ نفر و تقریباً ۲۵۰۰ مجروح فروریخت. فروریزش این ساختمان، مرگبارترین از نوع خود در تاریخ بشر مدرن، مرگبارترین فاجعه کارخانه پوشاک در تاریخ و مرگبارترین حادثه صنعتی در تاریخ بنگلادش به حساب می‌آید.

تصویر ۸. آواربرداری ساختمان فروریخته رانا پلازا در داکا بنگلادش



مأخذ: تارنمای نشریه تلگراف.

1. Rana Plaza

ترک‌ها در روز قبل نادیده گرفتند. به کارگران پوشاک دستور داده شد (که با توجه به تعهد کارخانه برای رساندن محصولات بازار مد) در روز بعد به سر کار بازگردند و ساختمان در ساعات شلوغی صبح فروریخت.

ساختمان رانا، شامل کارخانه پوشاک، یک بانک، آپارتمان‌ها و چندین مغازه بود. مغازه‌ها و بانک در طبقات پایین بلافاصله پس از کشف شکاف در ساختمان (یک روز قبل از فروریختن آن) بسته شدند اما مالکان ساختمان هشدارها را با هدف تداوم کار کارخانه، پس از ظاهر شدن

تصویر ۹. حجم گسترده خرابی ساختمان رانا پلازادر داکا بنگلادش



مأخذ: تارنمای نشریه آبرزور.

پلازا تعریف شد که تنها ۸ کارخانه از ۳۴۲۵ کارخانه بازرسی شده به دنبال بهبود وضعیت کارگری خود سوق پیدا کرده‌اند. تمام تلاش‌ها و انتقادهای جهانی موجب شده که در سال ۱۴۰۲، صنعت پوشاک بنگلادش از نظر ایمنی آتش‌سوزی و ساختمان پیشرفت قابل ملاحظه‌ای کند، اما همچنان فروپاشی روحی و جسمی بازماندگان حادثه در شهر داکا مشهود است.

۴-۴. فروریختن مجتمع تجاری سامپونگ اکره جنوبی-۱۹۹۵

در تاریخ ۸ تیر ۱۳۷۴، ساختمان مرکز تجاری سامپونگ در شهر سئول، فروریخت. در مجموع این اتفاق ۵۰۲ نفر کشته و ۹۳۷ نفر زخمی شدند. این ساختمان در سال ۱۳۶۶ پس از ترویج سیاست ایجاد زیرساخت‌های بازی‌های المپیک تابستانی در سال ۱۳۶۷ تعریف شد که صرفاً به شرکت‌های ساختمانی کره‌ای اجازه ورود به ساخت و ساز می‌داد و عقد قرارداد با پیمانکاران بین‌المللی (با هدف ایجاد رونق اقتصادی) را منع می‌کرد و در سال ۱۳۶۷ شروع به ساخت کرد.

براساس تحقیقات به عمل آمده، در مورد علت ریزش ساختمان، نکات ذیل مطرح شده است: احداث بنا بر روی حوضچه پر شده با خاک دستی همچنین تبدیل استفاده تجاری به صنعتی و احداث چهار طبقه برای ایجاد کارخانه بیش از آنچه که برای طرح اولیه (صرفاً دفاتر اداری و بانک و مغازه‌ها) در نظر گرفته شده بود و لرزش‌های ناشی از ماشین‌آلات سنگین و تردد بالای کارگران از عوامل ریزش ساختمان بوده است [۱۳].

این اتفاق، موجب برانگیختن جنبش‌های کارگری در داخل بنگلادش، اختلاف‌های شدید جناحی و اعتراضات شدید در تعداد بالایی از کارخانه‌های کشور شد. همچنین انتقادهای جهانی را در پایان دادن به برده‌داری مدرن، تهدید به تحریم اتحادیه اروپا در صورت عدم رسیدگی دولت بنگلادش به وضعیت کارگران و سخنرانی پاپ در این خصوص شد. در همین راستا گروه‌های دیده‌بان بشر در حمایت از اتحادیه‌های کارگری خواستار تغییراتی در قوانین شرایط بهداشتی و ایمنی کارگران شدند. همچنین در سطح دانشگاهی، پژوهش‌های متعددی برای بازخوانی زنجیره تأمین کالا با محوریت بحران رانا

تصویر ۱۰. فروریزش بخش اعظم ساختمان سامپونگ در سئول کره جنوبی



مأخذ: تارنمای دانشنامه بریتانیکا

۵-۴. فروریختن پل معلق ساختمان هتل هایات ری جنسی^۱ آمریکا - ۱۹۸۱

به دلیل فروریختن پل معلق طبقه دوم و چهارم ساختمان هتل هایات ری جنسی در شهر کانزاس در حین برگزاری یک مهمانی، ۱۰۰ کشته و ۲۰۰ زخمی برجا ماند. طراحی ساختمان، بر این اساس بوده است که دو پل بزرگ معلق به سازه سقف ساختمان، طبقات دوم و چهارم دو برج را به هم وصل می کردند. طرح سازه تمامی طول این دو پل را از طریق کابل‌های رزوه شده به سقف متصل می کرده است. براساس تحقیقات انجام گرفته، علت فروریختن این سازه، به اعتراض پیمانکار در حین ساخت و تغییرات جزئی در اجرای کابل‌ها بوده است. کابل‌های پل طبقه دوم به جای امتداد کابل‌های بالایی، به صورت جداگانه پل طبقه دوم را به طبقه چهارم متصل کرده‌اند. از این رو با ایجاد بار دوجندان بر سازه فوقانی، موجب ریزش هر دو پل و کشته شدن تعداد بالایی از میهمانان شده است [۱۵].

البته مجوز اولیه این ساختمان یک بنای مسکونی چهار طبقه بوده و در طول ساخت، نقشه‌ها را یکی از مدیران اصلی سامپونگ به مجتمع تجاری تغییر داده و با حذف برخی ستون‌ها جهت ایجاد تکیه‌گاه‌های لازم برای نصب پله‌های برقی و افزودن یک طبقه (طبقه پنجم) اجرا شد. براساس تحقیقات به عمل آمده، علت ریزش ساختمان، در نظر نگرفتن وجدان اخلاقی در هنگام ساخت و ساز و موضوع تغییر کاربری ساختمان و افزودن طبقه‌ای غیر مجاز روی آن، که منجر به عدم تحمل وزن با پایه‌های بتنی ساختمان اعلام شد. نکته مهم، انصراف پیمانکار اصلی ساختمان به دلیل تغییرات خارج از ضابطه بود که در نتیجه ساخت و تکمیل پروژه را شرکت خود مدیر مربوطه انجام داد. به تشخیص کارشناسان، این اقدام وی نهایتاً موجب ریزش ساختمان شده است. این ساختمان طی پنج سال عمر خود، به طور متوسط روزی ۴۰۰۰۰ بازدیدکننده را سرویس می داده است. در سال ۱۳۷۲، اولین گزارش از ترک‌های سازه‌ای ساختمان منتشر شد اما با اهمال مدیریت مجموعه ساختمان تعطیل و رسیدگی نشد [۱۴].

1. Hotel Hyatt Regency

تصویر ۱۱. فرو ریختن پل معلق هتل در کانزاس ایالات متحده



مأخذ: تارنمای رادیوی عمومی ملی ایالات متحده (ان. پی. آر).

۵. مصادیق تخطی از مقررات



هر گونه ساختمان، تأسیسات و سایر اقدام‌های مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را بر عهده دارند. این تکلیف در تبصره «۷» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها مجدداً به این نهاد تکلیف شده است. همچنین شهرداری مکلف است طبق ماده (۲۳) [قانون نوسازی و عمران شهری](#) مصوب ۱۳۴۷ دارای اختیار نظارت بر تعداد طبقات، ارتفاع، نوسازی و کیفیت ساختمان را بر اساس نقشه جامع و ضوابط ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری (نه چیزی فراتر از آن) است و با توجه به این اختیار مکلف به مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها و تأمین تسهیلات لازم برای زندگی اجتماعی هستند. در همین راستا، در صورت احساس خطر، طبق بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها به رفع خطر از بناها و اتخاذ تدابیر مؤثر برای حفظ شهر و اخطار به صاحبان املاک و اقدام علی‌الرأس مأموران برای رفع خطر مکلف است و چون شهرداری از شهروندان عوارض ایمنی در هنگام صدور پروانه ساختمان دریافت می‌دارد، بنابراین در صورت عدم ایمنی در صورت احراز تقصیر، دارای مسئولیت است. اساساً شهرداری به عنوان مرجع صدور پروانه ساختمان متروپل و نهادهای که امکان تعطیلی و توقف پروژه را دارد باید در مواضع

هر چند این گزارش سعی دارد مبتنی بر فاجعه متروپل، به مباحث ریشه‌ای در شکل گرفتن چنین حادثه‌ای بپردازد، اما لازم است به عنوان نمونه، نظام مسئولیت و مباحث قانونی در مورد رخداد متروپل مرور شود.

مبتنی بر گزارش‌های واصله، مشکلات متعدد و عدم رعایت مقررات ملی ساختمان به مالک ساختمان متروپل بارها تذکر داده شده است. لذا باید رابطه سببیت مالک در خسارات جانی و مالی وارده و تخلف وی با وجود تمکن مالی و همچنین آگاهی‌اش نسبت به مسائل موجود، به استناد مواد ۵۱۶ تا ۵۲۱ و همچنین ۶۱۶ [قانون مجازات اسلامی](#) مصوب ۱۳۹۲ و سایر قوانین مربوطه نظیر [قانون مسئولیت مدنی](#) مصوب ۱۳۳۹ از سوی مراجع ذیصلاح بررسی شود اما آنچه مسلم است، اینکه تذکرات قانونی متعدد، به مالک پروژه، در خصوص مشکلات آن، رسماً ارائه شده است و مبتنی بر قانون در صورت احراز ترک فعل از سوی مالک و شهرداری، تبعاً مسئولیت وی قابل بررسی است.

مبتنی بر ماده (۱) [قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها](#) مصوب ۱۳۸۴، شهرداری‌ها کنترل و نظارت بر احداث

ذی‌ربط موظف به همکاری می‌باشند. البته با توجه به گزارش‌های
واصله یکبار در تاریخ ۱۳۹۶/۰۷/۳۰ با بازرسی موردی اداره کل راه و
شهرسازی خوزستان و اعلام به شهرداری آبادان در مرحله بسترسازی
و اجرای شمع ساختمان متروپل این مهم انجام گرفته که به تعیین
مهندس طراح و ناظر عضو سازمان نظام‌مهندسی ساختمان برای پروژه
منجر شده است. همچنین در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۶ بازرسی مجدد به
تعیین طراح و ناظر جدید منجر شده است. پس از این تاریخ با توجه
به تغییرات جدی در پروانه ساختمان و انجام آن از سوی شرکت فاقد
صلاحیت (شرکت صنعت پویان سبز کویر) گزارشی از بازرسی موردی
در خصوص رعایت مقررات ملی ساختمان و جلوگیری از نظارت‌های
در ادامه فرایند ساخت پروژه ملاحظه نمی‌شود. از این رو مسئولیت وزارت
راه و شهرسازی نیز به‌عنوان ترک فعل در راستای وظایف خود در تجمع
اسباب باید از سوی مراجع ذی‌صلاح بررسی شود.

به‌استناد مفاد ماده (۲) و (۴) قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان
و بند «۵» مبحث ۲ مقررات ملی ساختمان، مهندس ناظر، وظیفه
کنترل از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه، نقشه‌ها
و محاسبات فنی ضمیمه را دارد و با مشاهده تخلف حسب ماده (۲۳)
آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان،
ارائه گزارش تخلف به شهرداری و دفتر نمایندگی سازمان نظام‌مهندسی
و از سوی دفتر نمایندگی به سازمان نظام‌مهندسی استان صادر شود.
مبteni بر ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون مذکور، سازمان
نظام‌مهندسی استان، باید مراتب را به شورای انتظامی، اداره کل راه و
شهرسازی استان و سایر مراجع گزارش دهد. تشخیص سبب در ترک
فعل و مسئولیت دفتر نمایندگی و سازمان نظام‌مهندسی استان در این
خصوص از سوی مراجع ذی‌صلاح باید بررسی شود.

مختلفی ورود قانونی می‌کرده و در صورت احراز ترک فعل این نهاد
از سوی نهاد قضایی، مسئولیت وی محرز و مسلم است.

به‌استناد ماده (۱۰۵) [قانون کار](#) مصوب ۱۳۶۹، در نمونه متروپل، با
عنایت به اینکه احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه وجود
داشته، گزارش این تخلف از وظایف اداره کار بوده و تخطی از آن منجر به
مسئولیت این نهاد خواهد شد. براساس قانون مذکور باید وزارت تعاون،
کار و رفاه اجتماعی و وزارت بهداشت و درمان آموزش پزشکی، حسب
مورد گزارش بازرسان کار و کارشناسان حرفه‌ای را از دادسرای عمومی
و در صورت عدم تشکیل دادسرا از دادگاه عمومی محل تقاضا کنند و
فوراً اقرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نمایند و
این مهم تارفع نواقص و معایب تا تأیید بازرس کار یا کارشناس بهداشت
حرفه‌ای و یا کارشناسان ذی‌ربط دادگستری برقرار خواهد بود. از این رو
قانوناً اختیار پلمپ این ساختمان از طریق درخواست از قوه قضائیه در
صلاحیت وزارت کار قرار داشته است و بررسی در خصوص انجام وظیفه
مذکور و صدور گزارش احتمالی مبتنی بر قانون مشارالیه، از مسائل
مدنظر بررسی موضوع از سوی نهادهای نظارتی می‌تواند باشد.

به‌استناد ماده (۳۵) قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان، مسئولیت
نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی
ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها در کل کشور،
برعهده وزارت راه و شهرسازی است. به‌منظور اعمال این نظارت مراجع
و اشخاص یادشده در ماده (۳۴) موظفند در صورت درخواست حسب
مورد اطلاعات و نقشه‌های فنی لازم را در اختیار وزارت راه و شهرسازی
قرار دهند و در صورتی که وزارت یادشده به تخلفی برخورد کند با ذکر
دلیل و مستندات دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار را به مهندس
مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه ساختمانی ذی‌ربط ابلاغ نماید و تا
رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است. در اجرای این وظیفه همه مراجع

۶. دلایل وقوع حادثه



رخداد متروپل از برهم کنش قوانین متعدد و اختلاط مسئولیت‌های
ناشی از قوانین مذکور است و نباید این ذهنیت متبادر شود که این واقعه،
تنها یک نمونه استثنایی در کشور بوده است. پروژه‌های متعددی در
کشور وجود دارند که همگی بسان متروپل دچار تعارض منافع، اختلاط
مسئولیت‌ها و تخلفات ساختمانی رسمی و غیررسمی هستند و از این رو
که هنوز دچار حادثه‌ای نشده‌اند، اسم و هشدار در این خصوص منتشر
نشده است. با بررسی نظام مسئولیت ساختمان، در خصوص متروپل،
این مهم آشکار می‌شود که اساساً چرخه‌های نظام مسکن، شهرسازی،
ساخت‌وساز کشور مبتنی بر سازوکارهای موازی و یا بدون امکان نظارت
دقیق پیش می‌رود (که پیش‌تر در مورد متروپل در بخش توصیف حادثه
به‌طور خلاصه درج شد) و اساساً این مهم را دچار تزلزل و مشکل می‌کند
لذا در اینجا در یک نگاه مختصر به چالش‌هایی منجر می‌شود که بنیان

ضوابط طراحی، شیوه تعیین ناظر و مجری ساختمان پروژه‌ای نظیر
متروپل که به بخش خصوصی مربوط است، از نظر قوانین و مقررات ذیل
قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان و مقررات ملی ساختمان قرار
می‌گیرد. قوانین شورای عالی شهرسازی و معماری، قانون شهرداری‌ها
و قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی
ایران، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه
تعیین آنها، قانون نوسازی و عمران شهری، قانون کار و قانون احکام
دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز در بخش حاکمیتی خصوصاً نظارت
(که ماهیتی حاکمیتی دارد)، در کنار قانون نظام‌مهندسی و کنترل
ساختمان در خصوص پروژه‌های بخش خصوصی (بسته به نوع پروژه)
اعمال می‌شود. کما اینکه اساساً پروانه صادره و ضوابط کاربری و تغییرات
آن هم ناشی از برخی قوانین فوق‌الذکر است.

شکل‌گیری واقع‌های چون متروپل قلمداد می‌شوند:

چالش ۱. امکان استفاده از قوانین موازی در مواجهه با موضوع واحد (عدم تمکین شهرداری در استفاده از ناظر طبق قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان)

در خصوص متروپل، شهرداری آبادان به استناد تبصره «۱» ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۶۷ و اصلاح آن مصوب ۸۰، با اخذ استعلام عدم نیاز به زمین از ادارات مربوطه و به استناد ماده (۵۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور سال ۱۳۹۴، نسبت به صدور پروانه ساخت برخلاف کاربری مصوب طرح تفصیلی اقدام کرده است. گفتنی است مواد قانونی مذکور صرفاً درباره اراضی واقع در مسیر طرح‌های عمرانی و یا کاربری‌هایی می‌تواند اعمال شود که قابلیت استفاده توسط بخش خصوصی برای آن امکان‌پذیر نبوده و بهره‌برداری آن صرفاً دوایر دولتی هستند. برای مثال، کاربری‌های حمل‌ونقل و انبارداری و فرهنگی هنری که بخش عمده‌ای از مساحت زمین پروژه متروپل را شامل شده است، قابلیت اعمال ماده‌واحد را نداشته و تغییر کاربری الزاماً باید از طریق کمیسیون ماده (۵) و یا کارگروه تبصره «۱» ماده (۸) آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری صنعتی، پیگیری می‌شد.

چالش ۲. مشکلات ریشه‌ای مدیریت شهری

در یک تحلیل ریشه‌ای، موضوع‌های عمیق و دامنه‌دار پیش روی مدیریت شهری که تقریباً در همه شهرهای کشور نیز ملموس است را می‌توان از دلایل پنهان موضوع دانست، تلفیق درآمد ناپایدار شهرداری‌ها، خودکفایی مالی شهرداری‌ها و تراز مالی منفی عمده شهرداری‌های کشور، وجود چارت اداری مازاد و هزینه بالای بودجه جاری و تلفیق آن با عمر کوتاه دوره‌های مدیریت، شهرداری‌ها به بهره‌گیری از منابع مالی ناپایدار شهری در چشم‌پوشی و گاه مشارکت در تخلفات ساختمانی مشتاق می‌سازد و نقصان‌های جدی کارکرد کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری در اختیار شهرداری در برخورد با تخلف، باعث شده تا حتی با وجود گزارش تخلف از سوی مهندس ناظر، ترتیب اثری برای برخورد و اعلام تخلف صورت نگیرد. در همین راستا اختلاط مسئولیت‌ها و مشخص نبودن وظایف مدیران مختلف شهرداری نسبت به مسئولیت خود در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و عدم مشخص بودن رابطه بین ناظر، مالک، مدیران شهری و نهادهای نظارتی نیز از مسائلی است که برآمده از ناشفاف بودن مقوله کنترل ساختمان در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ است.

■ وظایف شهرداری‌ها ذیل ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها

■ براساس تبصره «۱۴» ماده (۵۵) و اصلاحات آن شهرداری مکلف به

اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر و در همه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت‌ها پس از کسب نظر مأمور فنی خود به مالکان یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب ابلاغ مهلت‌دار متناسبی صادر نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به موقع اجرا نشود شهرداری رأساً با مراقبت مأموران خود به رفع خطر یا مزاحمت اقدام کند. در مورد نمونه‌هایی بسان متروپل، نکته بسیار کلیدی که روند انجام پروژه که نهایتاً به فرو ریختن ساختمان منجر شده، عدم پایش ساختمانی با چنین ریسک بالایی (براساس اطلاعات موجود، گزارش‌های عدم رعایت مقررات ملی به شهرداری ارائه شده است) و تردد شهروندان در حاشیه آن و حضور افراد در محل کارگاه ساختمانی و بهره‌برداری پیش از دریافت پایان کار است که مصداق بارز عدم توجه به بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری از سوی مجموعه مدیریت شهری آبادان قلمداد می‌شود. البته در این خصوص باید توجه داشت که این ترک فعل قانونی که نهاد متولی در قانون مکلف به انجام آن امر شده و در نهایت از انجام آن امتناع یا کوتاهی کرده، جرم‌انگاری نشده و عملاً تضمینی برای عمل به آن وجود ندارد.

■ از ریشه‌های پیدایش وقایعی نظیر متروپل، عدم جدی گرفتن تخلفات از سوی نهاد مدیریت شهری و دستگاه‌های نظارتی مربوطه است. براساس این بندهای قانونی، لازم است تخلفات ساختمانی به عنوان جرم قابل تعقیب حقوقی و حتی کیفری به متخصصان دست‌اندر کار حوزه ساختمان گوشزد شود.

■ وظایف شهرداری‌های ذیل ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها

■ از مهم‌ترین مواد قانونی در بیان نظام مسئولیت شهرداری‌ها، مهندسان ناظر و سازمان‌های نظام‌مهندسی ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌هاست. اما در موارد متعدد در حوزه ساخت‌وساز، استنکاف از گزارش و ترک فعل دیده می‌شود. در عین حال که الزام قانونی متن ماده (۱۰۰)، تکلیف به برخورد با تخلف نیست، بلکه از واژه «می‌تواند» در صدر ماده برای جلوگیری شهرداری از وقوع تخلف استفاده کرده است. این مهم‌ترین نقد به این ماده قانون است و امکان توافق و عدم وصول گزارش‌ها طبق تبصره «۷» از سوی ناظران به شهرداری و اعمال قانون شهرداری و در صورت ترک فعل ناظر، اعمال قانون از سوی سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان نسبت به این مهم می‌شود. اساساً اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها و مکلف کردن ارکان نظارت به توقف پروژه، الزام مجریان به انجام اصلاحات وفق پروانه صادره و جلوگیری از انجام تخلفات از اولویت‌های مهم نظام ساخت‌وساز کشور است. این معضل اساساً در همه شهرداری‌های کشور حاکم است و لازم است آشنایی دقیق‌تر حوزه‌های اجرایی با حدود وظایف قانونی و تبعات فعل یا ترک فعل به‌نحو جدی در دستور کار مدیریت شهری قرار گیرد.

تدقیق رابطه بین ناظر و مالک و مهندسان صاحب پروانه صلاحیت حرفه‌ای و پیمانکاران امکان سوءاستفاده از خلأ قانونی را برای مجریان پروژه‌ها پدید آورده است. وظایفی نظیر تهیه شناسنامه فنی و ملکی برای ارائه به مرجع صدور پروانه، عقد قرارداد با پیمانکاران جزء، بیمه کردن کارگران دست‌اندر کار پروژه، تضمین کیفیت اجرای مصالح ساختمانی که ذاتاً در دل قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان باید بر عهده مجری باشد، عملاً صرفاً مغفول مانده و یا بعضاً به استناد این نقص قانونی، بر عهده مالکان پروژه قرار داده شده است. هر چند انتخاب مجری، از مسئولیت‌های مالک است، اما به دلیل تخصصی بودن موضوع ساختمان و فرض این مهم که مالک اساساً دانش و صلاحیتی در خصوص ساختمان ندارد (و احداث بنا با رعایت جان و مال مردم ارتباط دارد)، باید ساختار تعیین صلاحیت، صدور پروانه مربوطه و شیوه کنترل و نظام مسئولیت مجری در قوانین (با اصلاح قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان) تعیین شود. در کنار این، فقدان نظام مسئولیت کیفری و مدنی ناظران نیز آسیب را تشدید کرده است. باید با قصور یا ترک فعل ناظر از طریق لحاظ کردن ساز و کار مسئولیت کیفری و مدنی یعنی جرم‌انگاری و دخالت وی در عوامل مسئول و مسبب حادثه و پرداخت خسارات، مواجهه شود.

در خلأ موضوع مهم فوق، در مواردی نظیر متروپل - که نباید استثنا تصور شود - بخش خصوصی‌ای که اساساً تخصصی در حوزه ساختمان ندارد (در اینجا هلدینگ عبدالباقی که سابقه کسب و کار و تجارت در حوزه کاملاً غیر مرتبط داشته و اواخر دهه ۱۳۸۰ در حوزه ساخت و ساز ورود کرده است)، با ورود به بحث ساخت و ساز، سرمایه‌گذاری و انجام چند پروژه، ایجاد رزومه در کنار توان مالی بالا، عملاً نقش مالک، مجری و سرمایه‌گذار را توأماً بازی می‌کند. در خلأ شرکت‌ها و مجریان ذی صلاح و توانمند ساختمان هم از نظر فنی و هم مالی و مبتنی بر عدم پشتوانه‌های قانونی موجود، یک شرکت با سابقه کم، عملاً می‌تواند مهم‌ترین جریان ساخت و ساز شهری را بر عهده گیرد.

چالش ۵. اعتبار دهی به غیر متخصصان و به محاق رفتن متخصصان

تجربه چند دهه اخیر نشان داده حمایت ارکان سیاسی، مدیریتی، اقتصادی و رسانه‌ای شهرها (خصوصاً شهرهای کوچک و میانی) موجب پدید آمدن مجموعه‌های عظیمی نظیر هلدینگ عبدالباقی و ... شده است. حمایت مقامات ملی و محلی، پوشش رسانه‌ای پروژه‌ها و پیش فروش و مشارکت آنها در رسانه ملی، شراکت سازمان‌ها و نهادهای مدیریتی شهری با مجموعه‌های مذکور و ساخت اماکن آموزشی، بهداشتی، خدماتی، درمانی، انتظامی و حتی رسانه‌ای در کنار عدم عملکرد مطلوب دولت و نهادهای مدیریت شهری در شهرهای مذکور، همگی به اعتبار دهی کاذب به شرکت‌ها و هلدینگ‌های مذکور منجر می‌شود. عملاً به دلیل شراکت نهادهای مسئول در پروژه‌های خدمات

چالش ۳. تصمیمات کمیسیون ماده (۵)

بر اساس ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها بر عهده اعضای کمیسیون ذیل ماده است و مستفاد از این ماده قانونی، پس از ابلاغ طرح تفصیلی به طریق قانونی، موجب و دلیل قانونی برای توقف آن از سوی مقامات مجری وجود ندارد و طرح مذکور باید اجرا شود. بدیهی است این مصوبه عنوان «مقرر» دارد و ترتیب توقف و ابطال تمام یا قسمتی از مقرر مذکور نیز در قوانین مربوطه پیش‌بینی شده است؛ لذا حکم اولیه در این خصوص لزوم پایبندی همه مقامات و از جمله استاندار به آن است و تا زمان تعلیق، ابطال یا توقف آن در مرجع صالح برای همگان لازم الاجراست. تجربه شهرسازی و ساختمان سازی کشور در سال‌های اخیر تصمیمات ناشی از اختیارات این کمیسیون و آسیب‌های متعدد به بافت‌های شهری و زندگی شهروندان را نشان داده است (تصمیماتی نظیر بلندمرتبه‌سازی گسترده و ورای ظرفیت در محلات کوچه باغی شمال شهر با تبعات مدیریت بحران و پدافندی، استقرار مال‌ها در بافت‌های متراکم و فاقد ظرفیت، ساخت و ساز در باغات یا شریان‌های ترافیکی با ظرفیت کم). تصمیمات کمیسیون ماده (۵) به مانند پروژه متروپل، بام‌لند منطقه ۲۲ تهران، بام‌لند نیایش، ایران مال، هتل آسمان شیراز و بسیاری از پروژه‌های معروف و غیر معروف دیگر، همیشه محل بحث در محافل تخصصی است. از این رو قانونگذار در ماده (۷۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، تصمیم‌گیری این مرجع قانونی برای تغییرات، تا حداکثر سقف ۵ درصد نسبت به طرح مصوب را اجازه داده است (و ذکر شده که تصمیم به تغییر فراتر از ۵ درصد، ارجاع به شورای عالی شهرسازی و معماری را لازم دارد). حال ساختاری برای نظارت بر اجرایی شدن این بند قانونی در نظر گرفته نشده و موارد بسیار متعدد تصمیمات این کمیسیون و تأثیرات محلی و تأثیرات تجمعی آن، پس از اخذ تصمیم و ایجاد تبعات برای شهر، جز از راه طرح دعوا در دیوان عدالت اداری آن هم صرفاً از سوی متخصصان حقوقدان و صرف هزینه هنگفت در اخذ و کیل، امکان‌پذیر نیست.

چالش ۴. مغفول ماندن مجری ذی صلاح، مجری حقوقی غیر صوری و برندینگ در حوزه ساخت و ساز و وجود امضاهای صوری

یکی از مباحث مغفول در نظام ساخت و ساز کشور (البته پروژه‌های مربوط به بخش خصوصی نه پروژه‌های عمرانی) عدم ساختاری برای تعیین صلاحیت مجریان ساختمانی و کنترل بر عملکرد ایشان است. در ماده (۳۴) قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان، به وظیفه نظارت مرجع صدور پروانه بر عملکرد مجریان ساختمان اشاره شده است اما هیچ‌کجا به نقش، مسئولیت و شیوه کنترل آن و وظایف مجری اشاره‌ای نشده است. اختلاط بین نقش و میزان مسئولیت مجری سازه و پیمانکاران جزء و همچنین انتظار نقش مجری از مالک پروژه و عدم



پرواضح است که زیرساخت منطقی درآمد شهرداری‌ها، در وضع موجود کشور درست نیست و منابع درآمدی متنوع برای این نهاد عمومی به‌مانند شهرداری‌های تمام دنیا تعریف نشده است. لذا شهرداری‌ها به‌ناچار سمت کسب درآمدهای ناشی از تراکم‌فروشی و کمیسیون توافقات پیش می‌روند و در بیشتر موارد حتی نزد عموم مردم، مدیریت شهری موفق‌تر تلقی می‌شود که بتواند از هر روشی درآمد بیشتری کسب کند. یکی از علل شکل‌گیری نمونه‌هایی نظیر متروپل، به‌واقع نیاز به درآمد برای اداره شهر توسط شهرداری است که البته تحلیلی نادرست است و اگر شهرداری‌ها چندبرابر چارت سازمانی هزینه جاری نپردازند و از ورود به پروژه‌های فاقد اولویت و اجماع نسبی تخصصی اجتناب کنند، دیگر برای تأمین مالی از تخلفات رسمی و غیررسمی نیاز نخواهند داشت.

همچنین در خصوص مباحث مالی، بحرانی که جامعه مهندسی دچار آن است، عدم تناسب حق‌الزحمه تهیه طرح‌های شهری که ناچیز است و عملاً موجب کاهش مستمر کیفیت خروجی این طرح‌ها شده است و زمینه‌ساز تغییرات گسترده در آینده است.

از سوی دیگر کوتاهی وزارت راه و شهرسازی در عملی کردن پیوست ۶ قرارداد تیپ ۱۲ در نظارت بر اجرای طرح‌های شهری بلاشک در تکرار چنین حوادثی مؤثر است.

همچنین عدم برابری حق‌الزحمه با حجم مسئولیت مهندس؛ اساساً مهندس ناظر (خصوصاً ناظر سازه و تأسیسات)، مبلغی را دریافت می‌دارد که با مسئولیت مادام‌العمر در تناسب نیست.

در یک قیاس تأمل برانگیز هزینه مبادله مشاوره املاک برای هر واحد ساختمانی بدون هیچ‌گونه بار مسئولیت و بدون نیاز به تخصص و صرف وقت بسیار، بیشتر از حق‌الزحمه طراحی رشته‌های چهارگانه و نظارت آن است!

ضروری است با اصلاح قوانین مربوطه، میزان حق‌الزحمه طراحی و محاسبه و نظارت در تناسب با تورم روز، روزآمد شود و یا میزان مسئولیت ایشان محدود به دوره زمانی عمر ساختمان محدود شود. لذا با توجه به اهمیت موضوع و مسئولیت جاری و همچنین تعداد بالای جامعه مهندسی درگیر با ساخت‌وساز، در این زمینه تنظیم‌گری مجددی در سطح قوانین لازم است.

البته ضرورت ارتقای کیفی دانش و تجربه مهندسان، بازنگری رویه‌های نظام مهندسی، سطح‌بندی و ترازبندی دقیق توان مهندسان و تغییر حدنصاب پذیرش، موضوع‌های مهم دیگری است که در این مقوله بدان پرداخته نمی‌شود.

چالش ۷. عدم نظارت بر پروژه‌های مشارکتی به دلیل تعارض منافع

یکی از علل پیدایش بحران در خصوص پروژه‌های بزرگ شهری نظیر متروپل که ذیل پروژه‌های مشارکتی شهرداری با بخش خصوصی (در

عمومی، امکان نظارت و جلوگیری از تخلفات آنها را مانع می‌شود. «امکان» مداخله در بافت‌های شهری و محدوده شهرها، برای این شرکت‌ها به دلیل دارا بودن دو محور اساسی قدرت مالی و زمین میسر است و همان‌طور که بیان شد، با توجه به مشکلات مالی نهادهای مدیریت شهری و یا عدم دارا بودن زمین، امکان مداخله در تأمین خدمات عمومی و سایر زیرساخت‌ها برای ایشان فراهم نیست و موجب روی آوردن خارج از روال نهادهای مدیریتی به سمت رویکردهای خیرخواهانه و یا کمک‌های توسعه‌ای هلدینگ‌های مربوطه می‌شود. این در حالی است که هر زمان به کارگیری مجری ذی‌صلاح واقعی (نه صوری) در بخش خصوصی مطرح شده، به بهانه دشوار شدن مسیر ساخت‌وساز و یا گران شدن، ساختار قانونگذاری کشور از بار مسئولیت آن‌شان خالی کرده و موجب شکل‌گیری نظام غیررسمی و صوری امضا فروشی از سوی شرکت‌های حقوقی نظام مهندسی کشور شده است. درواقع با خلأ اعتبارسنجی شرکت‌های معتبر مبتنی بر نیاز و تقاضای بازار، ساختار بدون تخصصی ایجاد شده است که جان و مال مردم را در معرض تهدید قرار می‌دهد. این در حالی است که مواردی نظیر هلدینگ عبدالباقی و ... فرصت‌های کم‌نظیری برای توسعه شهرها هستند و اگر در مسیر صحیح به کار گرفته شوند به عنوان نهادهای توسعه‌گر می‌توانند بهتر از دولت حتی در تأمین خدمات عمومی عمل کنند، اما با اعتباردهی و اعتبارگیری ناصحیح عملاً از محور توسعه خارج می‌شوند و باید قوانین (خصوصاً قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) به گونه‌ای اصلاح شوند که چنین مواردی، مانع امکان نظارت بر عملکرد ساختمانی ایشان نشود. در این راستا تدوین قوانینی پیشنهاد می‌شود که امکان عمل و اقدام نهادهای توسعه‌گر را موجب می‌شود. این موضوع زمینه‌های رقابت سالم و حتی صدور خدمات فنی و مهندسی حوزه ساختمان را تقویت می‌کند.

چالش ۶. عدم تناسب جریان مالی حق‌الزحمه‌ها با نظام مسئولیت

یکی از دلایل پیدایش متروپل‌ها، عدم برابری جریان حق‌الزحمه‌های مهندسی جهت تدوین مقررات و ضوابط توسعه و همچنین عدم برابری حق‌الزحمه کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان، با درآمد مالکان و سازندگان ساختمان است. این عدم تعادل و عدم تناسب و درعین حال مسئولیت ساختار مهندسی در برابر خطاها و عدم امکان جبران مالی از سوی ایشان، از مشکلات و معضلات در کاهش کیفیت تصمیمات و یا ایجاد فساد اداری می‌شود. برون‌داد این عدم تناسب حق‌الزحمه جامعه مهندسی این است که سفته‌بازی و دلالتی‌گری در حوزه مسکن بسیار سودآور شده است و در همه ارکان تعریف، طراحی و ساخت پروژه‌های ساختمانی، کاهش کیفیت خدمات مهندسی در شهرسازی، معماری و عمران را موجب شده و با وجود افزایش ساخت‌وساز در کشور و تعریف پروژه‌های متعدد دولتی و خصوصی در برخی سال‌ها، شرکت‌های با سابقه و متخصص دچار ورشکستگی و یا تعدیل نیروی سنگین شده‌اند.

مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی را برعهده دارند و سازمان منطقه آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شود. به‌وضوح تعارض بین احکام این قانون با وظایف شهرداری‌ها در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب ۱۳۵۱ و نظارت عالی‌مندرج در بخش کنترل ساختمان در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ در حوزه شهر مشخص است. البته در همین خصوص، اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد، براساس مصوبه هیئت وزیران مصوب ۱۳۹۶، طرح‌های شهرهای دارای حریم و محدوده مشخص و دارای مصوبه قبلی در شورای عالی شهرسازی و معماری ملاک عمل قرار داده و پرواضح است که با اتمام مدت اعتبار این طرح‌ها مشکل فوق‌الذکر و ایراد قانونی همچنان باقی خواهد ماند.

چالش ۹. ضابط قضایی

در رخداد متروپل به‌وضوح تعدد گزارش‌ها از سوی دفتر نمایندگی نظام‌مهندسی ساختمان و ناظران پروژه به مرجع صدور پروانه قابل‌ملاحظه است. هر چند بررسی سببیت مرجع صدور پروانه اعم از شهرداری یا سازمان منطقه آزاد ارون در خسارت وارده، در خصوص حادثه متروپل وظیفه مراجع قانونی و قضایی است، اما این نکته را نباید نادیده گرفت که اساساً مبتنی بر قانون موجود ناظر صرفاً مکلف به ارائه گزارش است. بروز تخلف مانعی برای ادامه کار مالکان نمی‌شود. در همین راستا، سازمان نظام‌مهندسی و بازرسی نظام‌مهندسی امکان متوقف کردن کارگاه و گزارش به مراجع قضایی و درخواست توقف اجرای ساختمان و اصلاح موضوع را ندارند. صرفاً در شأن یک گزارشگر حرفه‌ای باید به مرجع صدور پروانه گزارش کنند. از طرفی نهادهای بسان شهرداری در خصوص وظایف و اختیارات خود مستند به قانون شهرداری‌ها عمل می‌کند و براساس برخی احکام قانونی (مانند کمیسیون ذیل ماده (۱۰۰)) به‌جای تکلیف از اختیارات جریمه‌ای استفاده کند که تحت‌الشعاع بحث شراکت شهرداری با مالک پروژه قرار می‌گیرد. حال اساساً این چالش مشاهده می‌شود که اگر ترک فعلی را مراجع صدور پروانه در خصوص گزارش تخلفات واصله از سوی ناظران و سازمان‌های نظام‌مهندسی انجام داده باشند، برای پیشگیری از حادثه (نه پس از رخداد) چه می‌توان کرد؟ در اینجا پیشنهاد می‌شود جرم‌انگاری در خصوص موارد عدم رعایت قانون صورت گیرد. البته این مهم با رعایت این نکته میسر است که جرم‌انگاری برای موارد عدم رعایت قانون صورت پذیرد. همچنین می‌توان ساختار شوراهای انتظامی شبه‌قضایی به‌مانند ساختار انتظامی مبتنی بر قانون نظام پزشکی با امکان نظارت از سوی مراجع قضایی، در این موارد برای سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان در نظر گرفت.

اینجا شهرداری آبادان با هلدینگ عبدالباقی) تعریف می‌شود، بروز تعارض منافع است. عملاً نهاد مدیریت شهری شریک در پروژه‌ای می‌شود که خودش ناظر بر صحت انجام و رعایت مقررات اجرای آن است. منطقاً این شراکت به‌دلیل کسب درآمد شهرداری و همین‌طور تأمین پارکینگ در مرکز شهر ایرادی ندارد اما با تراکم بالایی که پس از صدور پروانه به پروژه‌ها اعطا می‌شود، باید انجام نظارت را بر آن دوچندان کرد. در همین راستا هم اگر تخلفات ذیل کمیسیون ماده (۱۰۰) در خصوص پروژه گزارش شود، نسبت به اعمال قانون اقدام کرد. در خصوص متروپل، تذکر دفتر نمایندگی نظام‌مهندسی آبادان به شهرداری این شهر در تاریخ ۱۴۰۰/۷/۱۴ به‌استناد آیین‌نامه اجرایی ذیل ماده (۳۳) قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان و همچنین ماده (۱۵) میحث دوم مقررات ملی ساختمان به رعایت الزامات قانونی در پروژه‌های مشارکتی یا سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این خصوص قابل توجه است. در شیوه‌نامه «امور سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری‌ها» ابلاغی از سوی وزیر محترم کشور در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۴ و اصلاحیه ابلاغی آن در مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۹ هیچ ساختاری برای نظارت در حسن اجرا، در پروژه‌های مشارکتی شهرداری‌ها، از این بابت که نهاد شهرداری دچار تعارض منافع در نظارت است، پیش‌بینی نشده است. عدم پیش‌بینی سازوکار و بازگذاشتن دست شهرداری در تصمیم به توافق به‌جای توقف پروژه ذیل ماده (۱۰۰)، عملاً نیاز به بازنگری قوانین مربوطه را لازم می‌دارد.

چالش ۸. اختلاط قوانین منطقه آزاد با سایر قوانین حاکم بر مناطق شهری

در موضوع متروپل بررسی مجوز اخذ تأییدیه برای تغییر در پهنه مصوب طرح تفصیلی و افزایش ارتفاع، باید توسط نهادهای نظارتی بررسی شود. اساساً در صورت عدم اخذ مجوز مربوطه، منشأ صدور جواز تغییر چند طبقه ارتفاع ساختمان و امضاهای طلایی احتمالی قابل پیگیری است اما اگر مقرر بود که قانوناً نسبت به اخذ مجوز تغییر ارتفاع اقدام شود، یکی از مواضع بحرانی نظام قوانین شهرسازی کشور رخ می‌داد. از یک‌سو آبادان یک شهر است و براساس قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری باید تغییرات در طرح مصوب کمیسیون ماده (۵) قانون شورای عالی شهرسازی و معماری رسیدگی شود و از طرفی در محدوده منطقه آزاد قرار دارد و تغییرات در طرح فرادست بایستی در کارگروه موضوع ماده (۸) آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری صنعتی مطرح و تصویب شود. اساساً مناطق آزاد به‌دلیل امکان کنترل مصوبات از سوی مدیرعامل سازمان، از طریق کارگروه مذکور اقدام می‌کنند.

همچنین براساس ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مدیران سازمان‌های منطقه آزاد به نمایندگی از طرف دولت، همه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این



چالش ۱۰. بهره‌برداری از ساختمان‌های فاقد پایان کار

بر اساس مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، وقتی بنای احداث فاقد پایان کار باشد، عملاً کارگاه ساختمانی محسوب می‌شود و همه ضوابط و مقررات کارگاه بر آن حاکم است. ساختمان‌های بسیاری در تملک شهرداری‌های کل کشور است که اغلب به دلیل بدهی مالکان و عدم امکان تسویه حساب آن با شهرداری‌ها، از سوی این نهاد عمومی تصرف شده است و عموماً به سازمان‌ها، شرکت‌ها و افراد برای بهره‌برداری اداری یا تجاری واگذار شده است. البته مواردی هم هستند نظیر متروپل که در اختیار مالک سازنده بوده و شهرداری تملک نکرده و به دلیل گزارش‌های متعدد از عدم رعایت موازین قانونی، ساختمان پلمپ شده بود و وجود کسب و کارهای حین وقوع حادثه نشان‌دهنده رفع پلمپ این ساختمان بوده است (البته در زمان نگارش این گزارش، موجب قانونی در رفع پلمپ و الزامات قانونی رعایت شده در وضعیت آن زمان ساختمان مشخص نیست). اساساً واگذاری انشعابات ساختمانی برای ساختمان‌های فاقد پایان کار ساختمانی، خلاف ماده (۸) «قانون واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی» مصوب ۱۳۸۱ است و بر اساس ماده (۱۰۳) قانون شهرداری، صرفاً موافقت کتبی شهرداری اجازه ارائه انشعابات را می‌دهد. در خصوص ساختمان‌هایی نظیر متروپل (که در کشور کم نیستند) تحقیق و تفحص در این زمینه پیشنهاد می‌شود. ضمن اینکه با پایان مهلت سه‌ساله ذیل تبصره «۱» «[قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیر مجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز](#)» مصوب سال ۱۳۹۶، ارائه گزارش عملکرد وزارتخانه‌های مسئول در این خصوص و اصلاح تبصره مذکور پیشنهاد می‌شود.

چالش ۱۱. بیمه کنترل کیفیت ساختمان و بیمه مسئولیت

یکی از تکالیف معطل مانده از برنامه چهارم (ماده (۳۰)) و برنامه پنجم (ماده (۱۶۸)) توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، همچنین ماده (۹) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ و ماده (۲) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ بیمه کیفیت ساختمان است. اساساً باید بر اساس الگوی جهانی، بیمه‌ها مسئولیت اصلی کیفیت اجرای ساختمان را بر عهده گیرند. این مسئولیت، هم از باب امکان پرداخت هزینه است و هم این نکته که بیمه‌ها به لحاظ اقتصادی مبتنی بر خطاهای ساختمانی باید هزینه سنگین مالی کنند لذا در ساختار نظارتی حداکثر دقت را خواهند داشت. بر اساس بررسی‌های میدانی یکی از چالش‌های شرکت‌های بیمه و عدم ورود آنها به حوزه نظام

ساخت و ساز، عدم استانداردهای لازم کیفی و قابل سنجش برای مصالح ساختمانی است. از وظایف معطل مانده وزیر راه و شهرسازی به عنوان عضو شورای عالی استاندارد، بر اساس ماده (۳۴) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، تعیین استانداردهای کیفی مصالح ساختمانی و تنسيق ساختار نظام فروشندگان و توزیع کنندگان مصالح ساختمانی است. اساساً تا این مقوله به نظم در نیاید و قابلیت سنجش کمی نداشته باشد، بیمه‌گذاران نمی‌توانند این وظیفه مهم را به انجام رسانند. علاوه بر بحث کیفیت، استفاده از مصالح غیر استاندارد نیز از بحران‌های ساخت و ساز است و در حال حاضر به طور کلی به چند دلیل این اتفاق رخ می‌دهد:

❶ وجود کارگاه‌های غیر استاندارد تولید مصالح ساختمانی که بدون مزاحمت مشغول کار هستند و طبعاً به دلیل کیفیت پایین قیمت پایین‌تری ارائه می‌دهند،

❷ تبانی ناظر و سازنده در عدم ارائه گزارش به شهرداری،

❸ پذیرش شهرداری به خصوص در مناطق ضعیف‌تر نسبت به کیفیت ساخت پایین و صرفه مالی مالک و در نتیجه بی‌اعتنایی به گزارش ناظر.

چالش ۱۲. بحران عدم تطابق ضوابط عام با مناطق خاص (در مناطق ساحلی، عدم امکان محاسبه پارکینگ در زیربنای صادره)

یکی از بحران‌های مناطق اداری تجاری شهرها تأمین پارکینگ است. این بحران در شهرهای ساحلی چه در بخش شمالی و چه در بخش جنوبی کشور، یکی از معضلات جدی است. از این رو که در پروژه‌ای نظیر متروپل در شهری به مانند آبادان، در خاک برداری پروژه یک طبقه زیر همکف، به آب‌های زیرزمینی می‌رسد. از این رو عملاً تأمین پارکینگ در زیرزمین میسر نیست. از طرفی بر اساس مجوزهای صادره در حال حاضر، پارکینگ جزو زیربنای ساختمان محسوب نمی‌شود. لذا در پروژه‌های مشارکتی و غیر مشارکتی حرکت به سمت ارتفاع برای پاسخگویی به تأمین نیاز پارکینگ، بدون محاسبه در زیربنای مفید بایستی اتفاق افتد و این مهم در ضوابط، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های صدور مجوزهای ساختمانی شهرداری‌ها دیده نشده است. بنابراین طبعاً با توجه به تجمیع صورت گرفته و میزان پارکینگ مورد نیاز، افزایش طبقات ساختمان روی زمین و تعارض آن با احکام طرح‌های مصوب تفصیلی و جامع در محدودیت‌های ارتفاعی قابل جمع‌بندی نیست.

۷. پیامدهای حادثه



شهر که تعداد پروژه بالایی با یک مجموعه توانمند به لحاظ مالی تعریف کرده است، موجب توقف توسعه در شهر می‌شود. با در نظر گرفتن مقیاس شهر آبادان و مقیاس و تعداد پروژه‌های ساختمانی این مجموعه و عملکرد بد آن، عملاً بخش عمده‌ای از نظام اقتصادی شهر دچار اختلال و بیکاری می‌شود. کمالینکه سرمایه خرد و کلان مردم نیز در معرض تهدید قرار می‌گیرد. از مسائل مهم دیگر، بحث‌های آسیب‌های روحی و جسمی به مال باختگان و خانواده جان باختگان است که اگر به موقع اقدام‌های روانشناختی درست انجام نشود می‌تواند شهرها و محلات را برای مدت‌ها در رکود توسعه و رخوت در فعالیت‌های اجتماعی فرو برد.

بسان نمونه‌های خارجی، رخدادهایی نظیر متروپل که ساختمان دارای ابعاد بزرگی در مقیاس شهر است و یا نقش مهمی در شبکه خدمات عمومی یا کاربری‌های شهر بازی می‌کند، در صورت وقوع حادثه صرفاً بیانگر شکست یک پروژه نیست بلکه می‌تواند به تبعات مهمی منجر شود. تبعات آن تغییر، بازنگری و تحولاتی است که می‌تواند به روند شکل‌گیری و یا ممانعت از تداوم ساخت‌وساز چنین پروژه‌هایی منجر شود اما تبعات منفی آن از لحاظ بعد اجتماعی و اقتصادی، خصوصاً در شهری به‌مانند آبادان زیاد است. از این رو که با سابقه بد مجموعه‌ای به نام هلدینگ عبدالباقی (و نظایر آن) تعداد کارگران و کارمندان بسیاری دچار مشکل معیشت و اشتغال می‌شوند. همین‌طور ساختار اقتصادی

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



در چنین بستری، نهاد مالکیتی‌ای که توان مالی بالایی دارد، در طلب منفعت سود بیشتر و به پشتوانه اعتماد مردمی و نهادهای مسئول و در حضور عده‌ای متخصص که در این راستا سکوت می‌کنند، به توهم قدرت و عالم بودن مطلق دست می‌زند و بسان نمونه‌های خارجی، اقدام‌هایی می‌کنند که موجب هزینه مالی و جانی برای شهرها و جوامع می‌شود. از این رو در اینجا به عنوان نتیجه‌گیری باید به نقش بیداری، آگاهی، آموزش به تمام دست‌اندرکاران توسعه و ترویج اخلاق توسعه در بین آنها توجه کرد. باید پیش از هر چیز، نسبت به آگاه‌سازی مسئولیت افراد، در جزئی‌ترین تصمیم در سطح حرفه و رشته اقدام کرد. در کنار تمام این مسائل به اصلاح قوانینی دست زد که در بالا به آنها اشاره شد تا بتوان زمینه و انگیزه تخلف را تا حد ممکن کاهش داد. قوانین، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و سازوکارهایی که برون داد بر همکنش آنها بر یکدیگر ایجاد متروپل‌هاست.

وقوع این حوادث تلخ که با از دست رفتن جان تعدادی از هم‌وطنان فراموش نشدنی خواهد بود. باید زمینه‌ساز برای اصلاح رویه‌ها و چرخه‌های معیوب فرایند ساخت‌وساز و ناهماهنگی‌های حوزه شهرسازی باشد. اگر زلزله رودبار و منجیل با تلفات گسترده، سرآغاز تحولی در مقابله با حوادث و بلایای طبیعی کشور و به تدوین آیین‌نامه ایمنی ساختمان‌ها در برابر زلزله (۲۸۰۰) منجر شده است. این انتظار به حق می‌رود که در ورای حادثه تلخ اخیر، از زمینه‌های بروز و ظهور و تکرار مواردی از این دست، جلوگیری شود و تغییراتی ریشه‌ای و ساختاری در فرایند نظارت و کنترل ساختمان، چرخه‌های صدور پروانه و کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شکل گیرد و روزمرگی‌ها، غبار آوار متروپل‌های بعدی نشود.

نشست‌های تخصصی درباره ساختمان متروپل درس یافته فنی جدیدی ندارد و رخداد فروریختن آن (قبل از آغاز بهره‌برداری رسمی) با توجه به غنای مباحث سازهای و مقررات ملی ساختمان قابل انتظار بود. لذا در این نقطه، ادعای می‌شود که به‌مانند رخداد زلزله رودبار که به تدوین آیین‌نامه ۲۸۰۰ و یا رخداد پلاسکو که به نگارش مبحث کنترل و نگهداری ابنیه منجر شد، انتظار کشف و شهود جدید فنی از آن نمی‌رود؛ بلکه صرفاً نماد آشکار از روندهایی است که آن را شکل داده و اساساً بیانگر مشکل در ریشه‌های شکل‌گیری‌اش است. ریشه‌هایی که اگر دچار مشکل نباشد، اساساً نباید منتظر ریزش ساختمان‌ها بود. به عبارت دیگر، اگر حتی متروپل‌ها ریزش نکنند و جانی را نستانند، باز هم بحران آفرینند و باید ساختار و بستر شکل‌گیری آن را مورد نقد، ارزیابی و تجدیدنظر قرار داد. ساختاری که از تعامل آگاهانه بین نهاد مسئول، جامعه منفعت‌طلب و همراهی متخصصان حرفه‌مند شکل می‌گیرد. اگر جامعه و صنف منفعل و منفعت‌طلب شکل گیرد، اساساً همه چیز در اختیار توسعه‌گران (هلدینگ‌های ساختمانی) بدون تخصص که توأمان دارای توان مالی و همچنین دارای املاک بزرگ هستند خواهد بود و حتی در انحراف مسیر تشویق خواهند شد. هلدینگ‌هایی که در تعامل با هر سه گروه نهاد مسئول، مردم و متخصصان، هم سرویس می‌دهند و هم سرویس می‌گیرند. سرویس این هلدینگ‌ها به مردم، رؤیا فروشی است و با مردم‌داری ظاهری، موجب اشتغال‌زایی می‌شوند. در عین حال از مردم اعتبار و اعتماد برای عرضه به خودشان سرویس می‌گیرند. در تعامل با نهادهای مسئول هم، در صدد مشارکت سیاسی، اجتماعی در قالب امور خیریه به صورت مستقیم و غیرمستقیم هستند و در مقابل سرویسی که از نهاد مسئول می‌گیرند، مصوبات، امضاهای طلایی و موافقت‌نامه‌هاست. در برابر متخصصان در ازای تأمین مالی، اساساً در مقابل، به دنبال سوءاستفاده از خلأهای قانونی و در بیشتر مواقع خرید تخصص برای تخلف است.



۹. پیشنهادات و توصیه‌ها



گیرد (البته ظاهراً در این خصوص تفاهم‌هایی انجام شده که به تصریح قانونی نیاز دارد).

۲ تسریع در بازنگری ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و بستن مسیرهای رفع و سلب مسئولیت به خصوص موضوع لزوم تغییر دادن کلمه «اختیار» شهرداری در اعلام تخلف ساختمانی به «الزام»، و امکان اعلام دیگر نهادها به‌ویژه سازمان نظام‌مهندسی و حتی مردم.

۳ پیشنهاد می‌شود در خصوص پروژه‌های مشارکتی شهرداری‌ها، شیوه‌نامه ابلاغی مورخ ۱۳۹۱/۲/۴ تصحیح شود و نظارت با تشکیل کمیسیون‌هایی منتخب از شورای شهر و سازمان‌های نظام‌مهندسی صورت پذیرد. موضوع پروژه‌های مشارکتی شهرداری‌ها، در عین حال که با توجه به تنگناهای تأمین مالی و مالیه شهری اجتناب‌ناپذیر است، لیکن تعارض منافع جدی و فسادهای اداری و مالی و فنی و اجرایی بر آن مترتب است. لذا این موضوع می‌تواند در جایگاه قانونی نظیر قانون «درآمدهای پایدار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» مصوب ۱۴۰۱ تدقیق و افزوده شود.

۴ در صورت استتکاف مراجع صدور پروانه از وظیفه قانونی خود در متوقف کردن پروژه‌های ساختمانی دارای تخلف اثبات شده، ضمن کناره‌گیری ناظران از پروژه با هماهنگی با قوه قضائیه امکان ورود قضایی برای متوقف کردن پروژه‌های ساختمانی را داشته باشند.

۵ بازنگری قوانین مرتبط در تقویت الزامات بهره‌گیری از مجری ذی صلاح، بیمه کیفیت ساختمان و شناسنامه فنی ساختمان با اولویت عاجل ساختمان گروه (ج) و (د) آیین‌نامه اجرایی قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان (بیش از ۶ طبقه یا بیش از ۲۰۰۰ مترمربع زیربنا) و در میان مدت تمامی ساختمان‌ها.

۶ در قانون الزام مجری برای تمامی گروه‌های ساختمانی وجود دارد اما به‌طور سلیقه‌ای برای ساختمان‌های بالای دو هزار مترمربع اجرا می‌شود. عدم مراجعه بازرسان سازمان نظام‌مهندسی به پروژه‌های کوچک در عمل باعث می‌شود تا مسئولیت مطابقت نقشه‌ها با مقررات ملی ابتدا به طراح و سپس به ناظر ساختمان واگذار شود. ناظر و طراحی که سازمان نظام‌مهندسی تنها از طریق برگزاری یک آزمون جزوه باز، صلاحیت آنها را برای چنین مسئولیتی تأیید کرده است (موضوعی مهم که در این گزارش مجال پرداختن به آن نیست).

بسیاری از تحولات نظامات فنی و اجرایی دنیا، مبتنی بر حوادث و سوانح تدوین می‌شود. در واقع رخدادهای حرفه، زمینه سنجش دانش رشته و قوانین موجود را پدید می‌آورند. از جمله آیین‌نامه ۲۸۰۰ که پس از زلزله رودبار و منجیل تدوین شد و یا مباحث ایمنی و نگهداری ساختمان که بعد از فاجعه پلاسکو جدی شد و کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها که پس از کلینیک سینا اطهر تهران اهمیت پیدا کرد. در اینجا انتظار می‌رود که ورای سانحه متروپل، دستاوردهایی در زمینه رفع معضلات و اصلاح مجموعه عواملی که باعث و علت شکل‌گیری آن شده‌اند را داشته باشیم. عموم ساخت‌وسازهای کشور، بر اساس مجموعه قوانینی شکل می‌گیرد که چه در بعد قانونی چه در بعد اجرا، تنظیم‌گری مجدد می‌طلبد؛ قانون شهرداری‌ها و مواد مرتبط (۱۰۰) و (۵۵) آن؛ نظام مدیریت شهری و نبود یکپارچگی در تصمیمات توسعه شهری و سایر قوانین حوزه مسکن و مقررات ملی و طرح‌های جامع و تفصیلی بر همکنش‌ها و تعامل آنها به‌درستی در قوانین دیده نشده است.

وقوع این حوادث تلخ که با از دست رفتن جان تعدادی از هم‌وطنان فراموش‌نشده خواهد بود، باید زمینه‌ساز اصلاح رویه‌ها و چرخه‌های معیوب فرایند ساخت‌وساز و ناهماهنگی‌های حوزه شهرسازی باشد. اگر زلزله رودبار و منجیل با تلفات گسترده، سرآغاز تحولی در مقابله با حوادث و بلایای طبیعی کشور و به تدوین آیین‌نامه ایمنی ساختمان‌ها در برابر زلزله (۲۸۰۰) شده است؛ این انتظار به حق می‌رود که در ورای حادثه تلخ اخیر، از زمینه‌های بروز و ظهور و تکرار مواردی از این دست، جلوگیری شود و تغییراتی ریشه‌ای و ساختاری در فرایند نظارت و کنترل ساختمان، چرخه‌های صدور پروانه و کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) شهرداری و ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شکل گیرد. واقعیت این است که بسیاری از بحران‌ها ناشی از همین تعارض‌ها یا ضعف‌های قانونی است. پیشنهادهای این گزارش نخست منبعث از ریشه‌های بروز این حادثه طرح شده و سپس ماهیت توصیه‌ای از جنس تقنین و یا نظارتی دارد:

۱ اساساً به‌نظر می‌رسد که در اولویت اول، شهرهای واقع در مناطق آزاد تجاری-صنعتی و حریم آن از شمول ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی خارج شود و قوانین سایر سکونتگاه‌های شهری و روستایی کشور در این خصوص جاری و صادق باشد و تا زمان اصلاح این قوانین، به دلیل همه شمول طرح‌های جامع و تفصیلی مصوب تا زمان اعتبار داشتن احکام آن، باید محدوده و حریم شهرهای واقع در مناطق آزاد تجاری-صنعتی از شمول قوانین جاری بر مناطق آزاد مستثنی کرد و فرایند هر گونه تغییری در طرح مصوب، ذیل کمیسیون ماده (۵) انجام

خوزستان (به‌طور خاص تعدی از سطح اشغال مجاز تا ۱۰۰ درصد و افزایش تراکم ساختمانی و طبقات حتی ورای عرف رایج کشور)،
۱۱ بازنگری تغییرات در پروانه ساختمانی پروژه‌های جاری صرفاً مشروط و منوط به رعایت ملاحظات ایمنی، فنی و بهداشتی و شهرسازی،

۱۲ شفافیت و انتشار مشخصات پروانه‌های ساختمانی و پایان کار صادره و مصوبات کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران،

۱۳ الزام عاجل به تهیه شناسنامه فنی ساختمان برای ساختمان‌های گروه (ج) و (د)،

۱۴ لزوم تدوین نظام کنترل کیفی مصالح ساختمانی و استانداردسازی و کیفی‌سازی ساختار تولید، توزیع و فروش مصالح ساختمانی در کشور توسط شورای عالی استاندارد و ریل‌گذاری برای ورود شورای عالی بیمه و بیمه‌گذاران برای ورود به بیمه کیفیت ساختمان،

۱۵ پیشنهاد می‌شود با عنایت به چالش مطرح‌شده در خصوص بهره‌برداری از ساختمان‌های فاقد پایان کار، مبتنی بر ماده (۱۰۳) قانون شهرداری‌ها، مجوز ارائه انشعابات منوط به تأیید ناظر و رفع تمامی تخلفات مندرج در پرونده ساختمان شود،

۱۶ لزوم تدوین لایحه یا طرح نحوه تشخیص صلاحیت توسعه‌گران و شیوه نظارت بر عملکرد و اقدام‌های ایشان برای استفاده از این ظرفیت مهم و بزرگ بخش خصوصی در راستای توسعه و اماکن مربوطه.

۷ لزوم بازنگری در خصوص گواهی پایان کار ساختمان و تدوین آیین‌نامه نحوه بهره‌برداری موقت از ساختمان‌های فاقد پایان کار و همین‌طور بحث شناسنامه فنی که با وجود الزام قانونی تهیه نمی‌شود،

۸ پیشنهاد تنظیم یک برنامه مشترک بین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام‌مهندسی ساختمان برای ارزیابی و پایش ایمنی ساختمان‌های مهم و حساس با اولویت تعداد بهره‌بردار بیشتر (ارباب‌رجوع، شاغل و یا ساکن) و ساختمان‌های در حال احداث و یا ساخته شده که هنوز به بهره‌برداری نرسیده است،

۸ تکلیف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای تدوین چارچوب تجمیع قطعات (تعیین تکلیف تغییرات در ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری طرح‌های شهری از حیث کاربری، سطح اشغال و تراکم و طبقات)،

۹ تکلیف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای تدوین دستورالعمل تدوین ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری در شهرهای ساحلی و شهرهای واقع در مناطق سیلاب‌دشتی با تأکید بر ضوابط احداث پیلوت، سکو و محدودیت‌های طبقات زیرزمین، پارکینگ (در شهرهای ساحلی با توجه به بار مرده ساختمان و نیاز به تأمین پارکینگ باید در خصوص میزان تخصیص زیربنا برای پارکینگ در ضوابط و مقررات تجدیدنظر نمود و مخاطرات سیل‌خیزی و آب‌گرفتگی)،

۱۰ تکلیف معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی در خصوص چرایی گستره و فراگیر تخلفات شهرسازی در آبادان و استان



منابع و مأخذ



۱. نشست تخصصی کانون مهندسين فارغ‌التحصیل دانشکده فنی دانشگاه تهران. «نظام مسئولیت در ساخت‌وساز شهری»؛ بررسی فروریزش ساختمان متروپل آبادان، ۱۴۰۱/۳/۱۸.
۲. نشست تخصصی سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان. «نظارت شهرسازی، حلقه مفقوده کنترل ساختمان»، ۱۴۰۱/۵/۲۶.
۳. محمدی، امید (۱۴۰۱). گزارش «بررسی حقوقی حادثه متروپل آبادان و تعیین عوامل دارای رابطه سببیت (شهرداری آبادان شریک جرم قتل شبه‌عمد)».
۴. گزارش «مربوط به حادثه ساختمان متروپل». اداره کل راه و شهرسازی استان خوزستان، ۱۴۰۱.
۵. نشست تخصصی سازمان نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان خوزستان «بررسی ابعاد مدیریتی حادثه ساختمان متروپل آبادان»، ۱۴۰۱/۳/۲۵.
۶. نشست تخصصی مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی. «بررسی ابعاد مدیریتی حادثه ساختمان متروپل آبادان»، ۱۴۰۱/۳/۲۵.
۷. گزارش «واکاوی ابعاد فنی، اداری و حقوقی حادثه فروریزش بخشی از ساختمان متروپل و تبیین خط‌مشی پیشگیری در شهر تهران و گزارش مدیریتی». مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران، ۱۴۰۱.
۸. نشست تخصصی سیتی‌گپ دانشگاه تهران. «ایستاده در غبار؛ آبادان»، ۱۴۰۱/۳/۲۲.
۹. نشست تخصصی پژوهشکده سوانح طبیعی. «بررسی ابعاد مدیریتی حادثه ساختمان متروپل آبادان»، ۱۴۰۱/۳/۲۵.
۱۰. احمدی، نعمت (۱۴۰۱). گزارش «مسئولیت حادثه بر عهده کیست؟»، تارنمای اعتماد آنلاین.
11. <https://www.nist.gov/disaster-failure-studies/champlain-towers-southcollapse-ncst-investigation>
12. www.cnn.com/2017/06/16/europe/grenfell-tower-queen-elizabeth-visit/index.html
13. https://en.wikipedia.org/wiki/Rana_Plaza_collapse
14. <https://www.britannica.com/event/Sampoong-Department-Store-collapse>
15. <https://www.npr.org/2021/07/17/1016603199/one-of-the-deadliest-u-s-accidental-structural-collapses-happened-40-years-ago-t>



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir