



Research Paper

# Analyzing the Structures and Mechanisms Affecting the Informal Processes Causing Sprawl in the Tehran Metropolitan Region

Gelareh Shahhosseini<sup>1</sup> , Mojtaba Rafieian<sup>\*2</sup> , Hashem Dadashpoor<sup>3</sup> 

<sup>1</sup> Ph.D. Department of Urban Planning and Design, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

<sup>2</sup> Professor, Department of Urban Planning and Design, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

<sup>3</sup> Associate Professor, Department of Urban Planning and Design, Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran



[10.22080/USFS.2024.26374.2401](https://doi.org/10.22080/USFS.2024.26374.2401)

**Received:**

December 2, 2023

**Accepted:**

March 16, 2024

**Available online:**

April 3, 2024

**Keywords:**

Informal Processes, Sprawl, Tehran Metropolitan Region, Land Use.

## Abstract

The growth and expansion of metropolitan areas as a global phenomenon is becoming the dominant form of urbanization, especially in developing countries. Despite the increasing importance of this form of urban growth, not many studies have been carried out regarding the multidimensional dynamics of the factors and mechanisms that stimulate urban-regional sprawl. In the current research, the structures and mechanisms affecting the informal processes that generate spatial expansion of the Tehran metropolitan region have been analyzed. This research is qualitative and in-depth semi-structured interviews were used to collect information. The data analysis was based on the constructivist Grounded Theory approach. Research participants included university professors, city managers, and experts from the municipalities, governorships, road and urban development departments, National Land and Housing Organization, Agriculture-Jahad, Natural Resources departments, etc. The sampling method was targeted non-random and based on snowball sampling. According to the results, 289 key phrases were identified in the initial coding, 130 concepts were identified in the centralized coding, 64 subcategories were identified in the axial coding, and finally, 34 broad main categories were identified in the theoretical coding. In total, according to the output of theoretical coding, all broad main categories in the form of 7 integrated main categories formed the theoretical model of the research. According to data analysis, economic and political economy structures, fundamental structures, legal structures, and judicial structures at the macro level and organizational-institutional structures and private and social sectors at the middle level affect the informal processes underlying land acquisition and the spatial expansion of the Tehran metropolitan region.

Copyright © 2024 The Authors. Published by University of Mazandaran. This work is published as an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4>). Non-commercial uses of the work are permitted, provided the original work is properly cited.

\*Corresponding Author: Mojtaba Rafieian

**Address:** Department of Urban Planning and Design,  
Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

**Tel:** 09121860887

**Email:** rafiei\_m@modares.ac.ir

## Extended Abstract

### 1. Introduction

One of the new phenomena of the 20th century is the process of urbanization and the excessive increase of population and the growth and expansion of metropolitan areas. Urbanization is a global phenomenon and is developing significantly and increasing in Iran as well. This growing and uncontrolled growth caused rural and agricultural lands to come under the influence of new urban conditions in the process of continuous development around Tehran and lost their previous functions. These trends are legitimized as a result of a set of regulations by the government and supported by some forces. In fact, a network of relations, forces, institutions, and laws has been created in and around the city, which makes such transactions and informal processes possible and legal in many cases. Many searches are underway to solve this issue, but most of these efforts are superficial and require further analysis. This analysis requires identifying the effective structures and mechanisms in the formation of the informal trends of land occupation in the region so that in this way it can think of measures to go beyond the underlying mechanisms of the informal processes that are the origin of this explosive growth.

### 2. Research Methodology

The current applied research is qualitative and based on a critical paradigm and inductive approach. To collect data, library studies (content analysis) and in-depth semi-structured interviews were used. In order to analyze and code the data obtained from the interview and the textual data, the Grounded Theory method with a constructivist approach (four levels of Charmaz) was used. The

interviewees included 18 people; even though theoretical saturation was achieved in 12 interviews; 6 more interviews were conducted to ensure theoretical saturation.

### 3. Research Findings

According to the results, 289 key phrases were identified in the initial coding, 130 concepts were identified in the centralized coding, 64 subcategories were identified in the axial coding, and finally, 34 broad main categories were identified in the theoretical coding. In total, according to the output of theoretical coding, all broad main categories in the form of 7 integrated main categories formed the theoretical model of the research. According to data analysis, economic and political economy structures, fundamental structures, legal structures, and judicial structures at the macro level and organizational-institutional structures and private and social sectors at the middle level affect the informal processes underlying land acquisition and spatial expansion of the Tehran metropolitan region. Macro-level structures as a result of the mechanism of main categories such as single-product economy and tendency to unproductive circulation of capital, structures lacking comprehensiveness and macro-approach, lack of regionalism, laws and plans that give legitimacy and lay the foundation for informal processes, and lack of legal experts in land affairs in government offices have an impact on the regional development. The spatial growth and expansion of the region at the middle level is also the result of the influence mechanism of low-income groups in need of housing (formers of informal settlements, residents of new cities, etc.), capital owners, governmental and formal



organizational-institutional structures, quasi-governmental, and local administrations.

#### **4. Conclusion**

According to the conducted surveys, it can be seen that land, as the main platform for urban and regional development, has become a market commodity and the central core in the countries based on the oil economy, and many efforts are made to own it. The realization of these speculative tendencies to form informal processes of land occupation, on the one hand, is influenced by the power and influence of land owners, speculators, developers (private sector structure), and people applying for housing in these areas (social structure) and on the other hand, it is related to the permeability of the actors of organizational-institutional structures, especially local institutions and offices. Communication between these elements of the coalition regime (private sector, organizational-institutional structures, and people) makes it possible to organize informal processes, mainly through relying on relationships, lobbying, paying bribes, and extensive collusion. In addition to the effective structures and mechanisms at the intermediate level (organizational-institutional structures and private and social sectors), there are a series of basic structures (economic and

political economy structures, fundamental structures, legal structures, and judicial structures) at the macro level. These structures are the basis of informal processes that stimulate urban sprawl. It is worth mentioning that all these structures and mechanisms are formed around the speculative view of the region's lands, especially the lands of surrounding areas; an attitude that is the result of the dominance of individualistic thinking and also the political economy of land and real estate and is manifested as an increasing demand for construction outside the legal boundaries in the region.

#### **Funding**

This article is extracted from the doctoral thesis of the first author, which was supported by the Tehran Urban Research and Planning Center (TURPC).

#### **Authors' Contribution**

The authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All of the authors approved the content of the manuscript and agreed on all aspects of the work

#### **Conflict of Interest**

The authors declared no conflict of interest.

#### **Acknowledgments**

The authors are grateful to all the persons for scientific consulting in this paper.



علمی پژوهشی

# واکاوی ساختارها و سازوکارهای اثرگذار بر فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی در منطقه کلان‌شهری تهران

گلاره شاه‌حسینی<sup>۱</sup> ID، مجتبی رفیعیان<sup>۲\*</sup> ID، هاشم داداش‌پور<sup>۳</sup> ID

<sup>۱</sup> دکتری شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.  
<sup>۲</sup> استاد گروه شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.  
<sup>۳</sup> دانشیار گروه شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

[10.22080/USFS.2024.26374.2401](https://doi.org/10.22080/USFS.2024.26374.2401)

## چکیده

رشد و گسترش مناطق کلان‌شهری به‌عنوان یک پدیده جهانی در حال تبدیل به فرم غالب شهرنشینی به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه است. علیرغم اهمیت فزاینده این فرم رشد شهری، مطالعه چندانی در خصوص پویایی‌های چندبعدی عوامل و سازوکارهای محرک پراکنده‌رویی شهری-منطقه‌ای مشاهده نمی‌شود. در پژوهش حاضر، ساختارها و سازوکارهای اثرگذار بر فرایندهای غیررسمی موجد رشد و گسترش فضایی فزاینده منطقه کلان‌شهری تهران مورد واکاوی قرار گرفته است. این پژوهش، کیفی بوده و برای گردآوری اطلاعات از مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته عمیق استفاده شده است. تجزیه و تحلیل اطلاعات براساس رویکرد نظریه‌پردازی داده‌بنیاد ساخت‌گرا صورت گرفته است. مشارکت‌کنندگان پژوهش شامل فن‌سالاران علمی و دولتی (اعم از استادان دانشگاه، مدیران شهری و کارشناسان شهرداری، استانداری، اداره راه و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن، جهاد کشاورزی، منابع طبیعی و ...) بوده و روش نمونه‌گیری آن به‌صورت غیرتصادفی هدفمند و بر مبنای روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی است. مطابق نتایج، در کدگذاری اولیه ۲۸۹ عبارت کلیدی، در کدگذاری متمرکز ۱۳۰ مفهوم، در کدگذاری محوری ۶۴ مقوله فرعی و نهایتاً در کدگذاری نظری ۳۴ مقوله اصلی گسترده شناسایی شد. در مجموع، با توجه خروجی کدگذاری نظری، تمامی مقولات اصلی گسترده در قالب ۷ مقوله اصلی کلان یکپارچه و الگوی نظری پژوهش را شکل دادند. با توجه به تحلیل داده‌ها، ۴ ساختار اقتصادی و اقتصاد سیاسی، ساختارها و دلایل بنیادین، ساختارهای قانونی و ساختارهای قضایی-حقوقی در سطح کلان و ساختارهای سازمانی-نهادی، بخش خصوصی و اجتماعی در سطح میانی بر فرایندهای غیررسمی زمینه‌ساز تصرف زمین و رشد و گسترش فضایی منطقه کلان‌شهری تهران اثرگذارند.

تاریخ دریافت:

۱۱ آذر ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش:

۲۶ اسفند ۱۴۰۲

تاریخ انتشار:

۱۵ فروردین ۱۴۰۳

کلیدواژه‌ها:

فرایندهای غیررسمی، پراکنده‌رویی، منطقه کلان‌شهری، سازوکار، زمین

\* نویسنده مسئول: مجتبی رفیعیان

آدرس: استاد گروه شهرسازی، گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.  
ایمیل: rafiei\_m@modares.ac.ir | تلفن: ۰۹۱۲۱۸۶۰۸۸۷



## ۱ مقدمه

بی‌رویه، الگوی استقرار فضایی جمعیت را دچار دگرگونی‌های بنیادینی نموده و اثرات نامطلوب و ناپایداری‌های متعددی را به همراه داشته است. این ناپایداری‌ها، از آنجا نشئت می‌گیرد که انتقال رشد شهری و شهرنشینی از شهر تهران به منطقه کلان‌شهری آن بدون هرگونه طرح و برنامه جامعی انجام گرفته است (بیات و نظریان<sup>۷</sup>، ۲۰۱۱)؛ و همین امر باعث شده تا در روند گسترش ناپیوسته در اطراف تهران، تغییرات عمیقی در وضع اراضی، سکونتگاه‌ها و نوع فعالیت‌ها در سطح منطقه پدید آید. حاصل چنین جریانی گسترش فیزیکی شهر و ایجاد حومه‌های جدید شهری است. رشد و گسترشی که در نتیجه آن، بسیاری از زمین‌های روستایی و کشاورزی زیر نفوذ مناسبات جدید شهری قرار گرفتند و کارکردهای پیشین خود را از دست داده‌اند (منصوریان<sup>۸</sup>، ۲۰۱۶: ۶۱۵). این روندها، اغلب در نتیجه مجموعه‌ای از قوانین و مقررات توسط دولت مشروعیت بخشی شده و توسط برخی نیروها، حمایت می‌شوند (برادران<sup>۹</sup> و همکاران، ۲۰۱۸: ۴۲۵). در واقع، شبکه‌ای از روابط، نیروها و نهادها و قوانین در شهر، حریم و پیرامون آن به وجود آمده است که این‌گونه دادوستدها و فرایندهای غیررسمی را ممکن و در موارد بسیاری قانونی می‌کند (دهقانی و توفیق<sup>۱۰</sup>، ۲۰۱۷: ۳).

قابل ذکر است نرخ رشد بالای مناطق پیرامونی اعم از شکل‌گیری هسته‌های سکونتگاهی خودرو، تبدیل سکونتگاه‌های روستایی محدود به شهرهای حاشیه‌ای با رشد بسیار سریع (پیدایش سیاهچاله‌ها و آنومالی‌های شهری)، ایجاد فضاهای شهری برنامه‌ریزی‌شده در قالب شهرهای جدید و مواردی نظیر آن به چالش‌های فوق دامن زده است. اگرچه تلاش‌های زیادی برای حل این مسائل در جریان است، اما اغلب این تلاش‌ها به دلیل نگاه

یکی از پدیده‌های نوین قرن بیستم، روند گسترش شهرنشینی و افزایش بی‌رویه جمعیت و رشد و گسترش فیزیکی مناطق کلان‌شهری است (موحد<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۴: ۱۴۸). نمود فضایی توسعه شهرنشینی، شکل‌گیری الگوی پراکنده‌رویی است که از دهه ۱۹۶۰ به‌طور جدی در گفتمان شهری مطرح گردید (هاتچیسون<sup>۲</sup>، ۲۰۱۶: ۷۶۶). امروز این الگوی توسعه به پدیده‌ای جهانی بدل شده و اغلب مختص شهرها و مناطق کشورهای درحال توسعه است که کاربری غیرقانونی زمین، کمبود شدید زیرساخت‌ها، امکانات و خدمات عمومی در حاشیه شهرها، فقر، اسکان غیررسمی و بروز انواع مشکلات زیست‌محیطی را به همراه دارد (عبدی<sup>۳</sup> و همکاران، ۲۰۱۶: ۲؛ الدوساری<sup>۴</sup> و همکاران، ۲۰۲۳؛ فولادلو<sup>۵</sup> و همکاران، ۲۰۲۱). همین امر باعث شده تا این الگوی رشد شهری منتج از رشد فزاینده شهرها و مناطق کلان‌شهری به‌عنوان یکی از چالش‌برانگیزترین مسائل فراروی مادرشهرها، مناطق کلان‌شهری و برنامه‌ریزی فضایی قرن معاصر به شمار آید.

اگرچه شهرنشینی پدیده‌ای جهانی است، اما این پدیده به‌طور چشمگیری در کشورهای درحال توسعه و از جمله ایران رو به افزایش است، به‌طوری‌که رشد شهری بی‌سابقه‌ای در نیم قرن اخیر در ایران رخ داده است. بررسی سهم جمعیت منطقه کلان‌شهری تهران طی بازه زمانی مشابه نشان‌دهنده رشد سریع جمعیت شهر تهران و منطقه شهری آن است؛ به‌طوری‌که طی پنجاه سال، جمعیت شهر تهران از ۲٫۷ میلیون نفر به ۸٫۷۳ میلیون نفر، جمعیت منطقه شهری از ۴۱۷ هزار نفر به ۷٫۲۴ میلیون نفر و جمعیت کل منطقه کلان‌شهری از ۳٫۱۳ میلیون نفر به ۱۵٫۹۸ میلیون نفر رسیده است (تلخابی<sup>۶</sup> و همکاران، ۲۰۱۸: ۴۶۰). این رشد فزاینده و

<sup>6</sup> Talkhabi

<sup>7</sup> Bayat & Nazarian

<sup>8</sup> Mansourian

<sup>9</sup> Baradaran

<sup>10</sup> Dehghani & Towfigh

<sup>1</sup> Movahhed

<sup>2</sup> Hutchison

<sup>3</sup> Abdi

<sup>4</sup> Al-Dousari

<sup>5</sup> Fuladlu





این پدیده معمولاً با مناطق پیراشهری شهرهای بزرگ مرتبط است، اما اثرات نامطلوب مشابهی از گسترش مسکن در خارج از مناطق شهری، به‌ویژه در مناطق طبیعی روستایی ناشی می‌شود (داداش‌پور و سالاریان، ۲۰۲۰).

طبق نظر چین<sup>۶</sup> (۲۰۰۲)، پراکنده‌رویی شهری در مقایسه با یک نوع ایدئال از شهر فشرده اندازه‌گیری می‌شود که شکل رشد حومه‌ای، توسعه پراکنده نواری، جهش و تفکیک فضایی کاربری‌ها را ایجاد می‌کند (منصوری دانشور<sup>۷</sup> و همکاران، ۲۰۱۹). بر طبق دیگر تعاریف ارائه‌شده، الگو و سرعت توسعه زمین که در آن میزان مصرف زمین برای مقاصد شهری از نرخ رشد جمعیت بیشتر می‌شود و منجر به استفاده ناکارآمد و مصرفی از زمین و منابع مرتبط با آن می‌شود، پراکنده‌رویی نامیده می‌شود (لو<sup>۸</sup> و همکاران، ۲۰۱۸). لی<sup>۹</sup> و همکاران (۲۰۱۹) نیز به بررسی مفاهیم پراکنده‌رویی در مقیاس منطقه‌ای و پراکنده‌رویی شهر-منطقه‌ای پرداخته و براساس دیدگاه آنها، پدیده پراکنده‌رویی شهری - منطقه‌ای، نتیجه هم‌افزایی پراکنده‌رویی شهری شهرهای منفرد موجود در مناطق کلان‌شهری و نواحی مابین آنها تعریف شده است و ویژگی‌ها و علل آن درزمینه‌های مختلف به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه متفاوت است. مطالعاتی نظیر (اهرلیچ<sup>۱۰</sup> و همکاران، ۲۰۱۸؛ جراح<sup>۱۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۹؛ عثمان<sup>۱۲</sup>، ۲۰۱۶؛ جیانگ<sup>۱۳</sup> و همکاران، ۲۰۱۵) در خصوص عوامل محرک پدیده پراکنده‌رویی در مقیاس شهری و نهایتاً فراشهری و به‌ندرت منطقه‌ای صورت گرفته است. مطالعات پیشینه موضوع پژوهش را می‌توان در قالب ۷ ساختار مجزا بررسی نمود. اغلب مطالعات مبتنی بر شناسایی عوامل محرک بوده و عمدتاً سازوکارها مغفول مانده است. درحالی‌که شناسایی این

سطحی و عدم ریشه‌یابی ساختارها، مقطعی و کوتاه‌مدت است. درحالی‌که در واقعیت امر، این پدیده متأثر از مجموعه‌ای از عوامل و نیروهای پیچیده و درهم‌تنیده (مشکینی<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۴؛ ۱۵۵) و نیازمند واکاوی است. این واکاوی، مستلزم شناسایی ساختارها و سازوکارهای اثرگذار در شکل‌گیری فرایندهای غیررسمی تصرف اراضی منطقه است، تا از این طریق بتوان تمهیدات و تدابیری را جهت برون‌رفت از سازوکارهای زمینه‌ساز فرایندهای غیررسمی موجد این رشد لجام‌گسیخته و انفجاری اندیشید. بر همین اساس، این پژوهش به دنبال آن است که به این پرسش اصلی پاسخ دهد که ساختارها و مکانیزم‌های محرک فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی منطقه کلان‌شهری تهران کدامند؟

## ۲ مبانی نظری و پیشینه پژوهش

پراکنده‌رویی شهری در حال حاضر به یک موضوع جهانی تبدیل شده است، که نه‌تنها در شهرهای کشورهای توسعه‌یافته رایج است، بلکه در بسیاری از کشورهای درحال توسعه نیز تمایل تشدیدکننده‌ای را نشان می‌دهد (ژانگ<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۲۳). گسترش شهری یک پدیده شهری شناخته‌شده آمریکایی است که به تراکم کم و دسترسی کم، برنامه‌ریزی ضعیف و رشد پراکنده کالبدی مناطق شهری و روستایی اشاره دارد که در مقادیر زیادی از زمین‌های روستایی گسترش می‌یابد (ژانگ<sup>۳</sup> و همکاران، ۲۰۱۸؛ باقری و طوسی<sup>۴</sup>، ۲۰۱۸؛

<sup>8</sup> Liu

<sup>9</sup> Li

<sup>10</sup> Ehrlich

<sup>11</sup> Jarah

<sup>12</sup> Osman

<sup>13</sup> Jiang

<sup>1</sup> Meshkini

<sup>2</sup> Zhang

<sup>3</sup> Zhang

<sup>4</sup> Bagheri & Tousi

<sup>5</sup> Dadashpoor & Salarian

<sup>6</sup> Chin

<sup>7</sup> Mansouri Daneshvar



کاربری زمین و افزایش قیمت‌های فعلی سایت‌های مسکونی می‌شود (حسینی و حاجیلو<sup>۵</sup>، ۲۰۱۹: ۱۱۴۸؛ کینوشا<sup>۶</sup> و همکاران، ۲۰۲۱).

به‌علاوه اوینگ<sup>۷</sup> (۲۰۰۸) نیز بورس‌بازی زمین یا به عبارتی افزایش قیمت زمین‌های حاشیه شهر و احتکار آنها توسط مالکین را از اصلی‌ترین عوامل موجد پراکنده‌رویی مطرح نموده است.

از طرفی خیرالدین<sup>۸</sup> و همکاران (۲۰۱۳) عنوان می‌کنند که سرمایه‌های کلان حاصل از درآمدهای نفتی تزریق‌شده در بدنه جامعه، میل به ورود در بازار املاک و مسکن شهری به‌ویژه در مناطق حومه‌ای را به دنبال دارد. از سوی دیگر، با توجه به نبود سیستم مالیاتی کارآمد، غالباً این فعالیت‌ها با رنگ و بوی سوداگرانه و رانت‌جویانه خود، رشد و گسترش مداوم کلان‌شهرها به‌سمت حریم و پیرامون را تشدید نموده‌اند. وی و اوینگ<sup>۹</sup>، (۲۰۱۸) بیان می‌کنند که کشورهای آسیایی برای ارتقای شهرهای خود، به سرمایه‌گذاری عظیم دولتی در زیرساخت‌ها و مگا پروژه‌ها می‌پردازند؛ فرایندی که نقش بسیار مهمی در گسترش کالبدی-فضایی شهرهای بزرگ کشورهای آسیایی دارد. از سوی دیگر، Brueckner, 2005:730 نیز اعطای یارانه به ساخت بزرگراه‌ها را یکی از عوامل مهم گسترش پراکنده‌رویی شهری می‌دانند.

ساختارهای قانونی مبتنی بر قوانین ضعیف و ناکارآمد و یا مشروعیت بخش فرایندهای غیررسمی، می‌توانند محرک دست‌اندازی به اراضی باشند (Tewolde & Cabral, 2011, Kizos et al., 2017).<sup>۱۰</sup> و همکاران (۲۰۲۰) نیز نقش سیاست‌های دولت را در ایجاد رابطه بین بازار زمین و توسعه اراضی صنعتی بررسی نموده و نشان دادند که چگونه سیاست‌های دولتی، موجب افزایش ارزش زمین و

سازوکارهای اثرگذاری عوامل و ساختارهای محرک رشد و گسترش شهری، می‌تواند ضمن درک بهتر فرایند شکل‌گیری توسعه فضایی، امکان ارائه راهکارها و مقابله اصولی مبتنی بر اهداف بلندمدت توسعه پایدار را فراهم آورد.

در خصوص ساختارها و دلایل بنیادین (سلیمانی<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۵: ۱۸۷) عنوان نموده‌اند که پراکنده‌رویی شهری، عمدتاً در نتیجه غیاب مداخلات برنامه‌ریزی قوی در سطوح منطقه‌ای و محلی رخ می‌دهد. همچنین در پژوهشی دیگر گائو<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۱۴، روند تغییرات کاربری اراضی و رشد و گسترش شهری را نتیجه نبود سیاست‌گذاری و مدیریت یکپارچه و به تبع آن رقابت دولت‌های محلی در منطقه کلان‌شهری عنوان می‌کند.

برخی از مقالات بر نقش بورس‌بازی به‌عنوان سازوکار متأثر از ساختار اقتصادی در افزایش گرایش به تصرف اراضی تأکید دارند (لوئیس گونزالس<sup>۳</sup> و همکاران، ۲۰۱۶؛ ویلیام و ندوویک-بادیک<sup>۴</sup>، ۲۰۱۶) در واقع، یکی از دلایل اصلی پراکنده‌رویی در اطراف شهرها، توسعه پراکنده از طریق زیرمجموعه‌های مسکونی «جهشی» است. یکی از دلایل اصلی این توسعه پراکنده، احتکار زمین است که به موجب آن زمین خریداری شده و برای فروش مجدد در تاریخ بعدی با قیمت بالاتر نگهداری می‌شود. کشاورزان و توسعه‌دهندگان نیز می‌توانند به‌عنوان بورس‌بازان زمین خود را از توسعه در انتظار قیمت‌های بالاتر محروم کنند. این مالکان زمین‌های خود را خارج از بازار فعلی نگه می‌دارند تا توسعه‌دهندگان زمین و ساختمان مجبور به دور زدن آن شوند و خریداران خانه مجبورند برای خرید مسکن جدید به مناطق دورتر سفر کنند. بورس‌بازی معمولاً محکوم است، زیرا باعث ایجاد الگوی پراکنده توسعه شهری و

<sup>7</sup> Ewing

<sup>8</sup> Kheyroddin

<sup>9</sup> Wei & Ewing

<sup>10</sup> Lin

<sup>1</sup> Soleymani

<sup>2</sup> Gao

<sup>3</sup> Lois González

<sup>4</sup> Williams & Nedovic-Budic

<sup>5</sup> Hosseini & Hajilou

<sup>6</sup> Kinuthia



اقدامات کنشگران شامل دولت، حکومت محلی، صاحبان سرمایه و شرکت‌های ساختمانی را زمینه‌ساز تغییر در نظام تقاضای زمین دانسته و این تغییر را عامل محرک تبدیل زمین به کالا (ارزش مبادله‌ای) می‌دانند. پورا احمد<sup>۵</sup> و همکاران، ۲۰۲۱: ۶۵، Romero و همکاران (۲۰۱۲) تخلفات نهادی و فساد اداری و مدیریتی را به‌عنوان یکی از عوامل محرک کلیدی افزایش محدوده‌های شهری و تغییر کاربری اراضی روستایی و کشاورزی مطرح نموده‌اند. در پژوهش‌های دیگری که توسط Hortas- (2014) Rico در خصوص نقش شهرداری‌های محلی اسپانیا بر افزایش پراکنده‌رویی انجام شده؛ سازوکار افزایش سرمایه‌گذاری‌های محلی کوتاه‌مدت و جذب سرمایه‌گذار توسط شهرداری‌های محلی و اثر آن بر تشدید پراکنده‌رویی مورد بررسی قرار گرفته است.

مارکس و کلینگ<sup>۶</sup> (۲۰۱۸) در ارتباط با سازوکار اثرگذاری ساختار بخش خصوصی عنوان می‌کنند که ارزش مبادله‌ای سبب می‌شود شهر و نواحی پیرامونی آن به‌مثابه یک کالا، دستمایه صاحبان قدرت و سرمایه برای ایجاد ارزش‌افزوده باشد و طبیعتاً بهترین روش سرمایه‌گذاری در بخش زمین و مسکن است. پارسی و فرمehینی فراهانی<sup>۷</sup> (۲۰۱۴) عنوان می‌کنند که عدم تمایل حاکمیت شهری به برخورد قانونی با بافت‌های غیررسمی و ساخت‌وسازهای غیرمجاز در خارج از محدوده قانونی شهر باعث می‌شود تا سرمایه‌داران و صاحبان قدرت بتوانند امکان اتصال این پهنه‌ها را به حریم قانونی شهرداری در طرح‌های آتی شهری، پیش‌بینی نموده و اقدام به تملک تدریجی مابقی اراضی و پهنه‌های کشاورزی و باغی بیش‌ازپیش از رونق‌افتاده کرده و دست به ایجاد صنایع و یا مسکن‌های جدید در این دامنه‌ها بزنند. برخی مطالعات به بررسی ساختار ایدئولوژیک<sup>۸</sup> محرک تولید فضا پرداخته‌اند، در همین

شدت فعالیت‌ها در منطقه اراضی صنعتی می‌شود. اراضی صنعتی که عمدتاً در پیرامون شهرها مستقر هستند و زمینه رشد و گسترش فضایی-کالبدی را فراهم می‌آورند. پژوهش‌های مشابه انجام‌شده (Li & Jacob & McMillen, 2015:6, Xiao, 2020) نیز نقش سیاست‌های دولت در قواعد بازار زمین و گرایش به اراضی حریم و پیرامون برای استقرار فعالیت‌های مختلف را تأیید می‌کنند. وانگ<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۷ نیز معتقدند که عدم اجرای به‌موقع قوانین و خلأهای قانونی، علت اصلی گسترش پراکنده‌رویی بوده و در این زمینه باید راهکارهای قانونی مناسب ارائه شود.

برخی پژوهش‌ها (مهدوی و یزدانی، ۲۰۱۱، ۲، ابادری و حسین‌پور، ۲۰۱۸، ۳) مواردی همچون نبود تناسب بین مجازات با جرم (عدم تناسب قوانین مرتبط با جرم تصرف غیرقانونی اراضی ملی)، نبود شعب تخصصی در محاکم قضایی در خصوص تخلفات زمین، عدم برخورد قاطع با متخلفین حوزه تصرف اراضی و نهایتاً اجرا نشدن احکام قضایی معوق را از جمله دلایل قضایی-حقوقی دست‌اندازی به اراضی عنوان می‌نمایند.

Escudero Gómez (۲۰۲۱) در زمینه **ساختار سازمانی-نهادی** عنوان می‌کند که گاهی نهادهای دولتی منطقه‌ای در قالب یک ائتلاف به تسهیل‌کنندگان منافع بخش خصوصی بدل می‌شوند، زیرا پروژه‌های توسعه شهری مدنظر بخش خصوصی، مستلزم به‌کارگیری اراضی منطقه و تبدیل و تغییر کاربری این زمین‌ها هستند. بر همین اساس، نهادهای دولتی و محلی منطقه‌ای، به انحاء مختلف پروژه‌های بخش خصوصی را تسهیل می‌نمایند. فرایندی که باعث می‌شود تا دولت با نادیده گرفتن منافع عمومی، در راستای منافع بخش خصوصی عمل کند. مشفق<sup>۴</sup> و همکاران (۱۳۹۸) نیز

<sup>6</sup> Marx & Kelling

<sup>7</sup> Parsi & Farmahini farahani

<sup>۸</sup> ایدئولوژی‌ها به سان «اندیشه بر فضا» یعنی اندیشه‌ای است که فضا‌گردانان برای مدیریت و برنامه‌ریزی در یک

<sup>1</sup> Wang

<sup>2</sup> Mahdavi & Yazdani

<sup>3</sup> Abazari & Hosseinpour

<sup>4</sup> Moshfeghi

<sup>5</sup> poorahmad





می‌دهد که ۵ عامل دولت رانتیر، سودآوری سرمایه‌داری مستغلات، ضعف قوانین و جامعه مدنی، ضعف فعالیت‌های مولد و سرمایه‌داری تولیدی، مهاجرت و تقاضای بالای زمین و مسکن بیشترین میزان اثرگذاری را داشته‌اند.

میلان و کریتزیگ<sup>۵</sup> (2016) برخی سیاست‌ها و عملکردهای نهادی اثرگذار بر تشدید پراکنده‌رویی را مورد بررسی قرار داده‌اند. بر پایه نتایج به‌دست‌آمده، شهرداری‌های محلی (پیرامونی) اسپانیا از طریق مکانیزم افزایش سرمایه‌گذاری‌های محلی کوتاه‌مدت (جذب سرمایه‌گذار) نقش مهمی در افزایش پراکنده‌رویی دارند.

کولساعت<sup>۶</sup> و همکاران (۲۰۱۸) به مرور سیستماتیک عوامل مؤثر بر زمین‌خواری و گسترش شهری پرداخته‌اند. البته تأکید آنها بیشتر بر عوامل محرک بوده و سازوکارها کمتر مورد توجه قرار گرفته است. به هر روی، نتایج این پژوهش بیانگر آن است که شرایط نهادی، به‌ویژه تفرق سیاسی و رقابت بین قلمروهای محلی، به‌عنوان مهم‌ترین عوامل اصلی محرک پدیده پراکنده‌رویی می‌باشند.

با توجه به نظر لی<sup>۷</sup> و همکاران (۲۰۱۵)، رشد و گسترش پراکنده‌رویی شهری در چین به‌شدت متأثر از گذار سیاسی - اقتصادی چین در طول ۴ دهه گذشته است. این پژوهش ضمن بررسی شرایط زمینه‌ای و دلایل بنیادین، بر نقش دولت‌های محلی در بازاری‌سازی زمین و بهره‌گیری از این منبع مهم بی‌همتا برای تأمین درآمدهای محلی نیز تأکید می‌کند.

رابطه (جمعه‌پور<sup>۱</sup>، ۲۰۱۸: ۴۳-۴۲) پایین آمدن حس تعلق را زمینه‌ساز شکل فیزیکی رشد شهرهای بزرگ و مناطق کلان‌شهری می‌داند. به‌گونه‌ای که بیشتر رشد و گسترش‌های شهری و حومه‌ای، به‌طور نسبتاً مشابهی با حس پایین تعلق ساختار اجتماعی به مکان همراه بوده است.

در ادامه، نتایج و نکات کلیدی حاصل از مطالعات خارجی و داخلی حوزه پژوهشی مدنظر مورد بررسی قرار گرفته و ارائه گردیده است.

نتایج تحلیل کیفی در پژوهش اسماعیل‌زاده<sup>۲</sup> و همکاران (۲۰۱۷) نشان می‌دهد که مؤلفه‌های نظام سرمایه‌داری، تنوع اقتصادی، حاشیه‌نشینی، سیاست‌های نوسازی، مدیریت ناکارآمد و ضعف قوانین به‌عنوان مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر تولید فضا در نواحی پیرامونی شهر ارومیه شناسایی شده‌اند.

امیری بشلی<sup>۳</sup> و همکاران (۲۰۱۹) به بررسی الگوی تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر ساری پرداخته‌اند. براساس بررسی‌های انجام‌شده، سیاست‌ها و نهادهای ناهماهنگ، تصمیم‌گیری متمرکز و غیرمشارکتی و تصدی‌گری زیاد بدون ظرفیت نهادی لازم از مهم‌ترین دلایل ناکارآمدی سیاست‌گذاری مدیریت زمین شهری بوده و زمینه توسعه فیزیکی شهر ساری را رقم می‌زنند.

یوسفی<sup>۴</sup> و همکاران (۲۰۱۸) در پژوهشی تحت عنوان «سرمایه‌داری مستغلات و تحولات فضا در ناحیه پیرامونی شاهدشهر» به بررسی سازوکارهای سرمایه‌داری مستغلات در ناحیه پیرامونی شاهدشهر پرداخته‌اند. یافته‌های این پژوهش نشان

فضای جغرافیایی اجرا می‌نمایند. به علاوه ایدئولوژی (اندیشه در فضا)، یعنی اندیشه‌هایی که در یا درون فضای جغرافیایی توسط مردم بکار گرفته می‌شوند (صادقی و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۲؛ لشگری و احمدی، ۱۳۹۵: ۳۴) به نقل از لشگری تفرشی و همکاران، ۱۳۹۶: ۵۸). هدف ساختار ذهنی و جهان بینی مردم بویژه سوداگران اراضی است که با اولویت بخشیدن به منافع فردی در مقایسه با منافع جمعی، زمینه ایجاد شرایط موجود را رقم زده اند (نویسندگان).

<sup>1</sup> Jomepoor

<sup>2</sup> Esmaeilzadeh

<sup>3</sup> Amiri Besheli

<sup>4</sup> Yousefi

<sup>5</sup> Milan & Creutzig

<sup>6</sup> Colsaet

<sup>7</sup> Li



### ۳ روش تحقیق

پژوهش کاربردی حاضر به شیوه کیفی و مبتنی بر پارادایم انتقادی و رویکرد استقرایی انجام شده و بر همین اساس سعی بر آن بوده تا زمینه لازم برای حرکتی عمیق‌تر از نگاه علی به پدیده فراهم آید، زیرا هدف پارادایم انتقادی، آشکارسازی مکانیزم‌های غیرقابل مشاهده و پنهان بوده و به دنبال دستیابی به سطحی بالاتر از توصیف ساده از روابط علی و کشف چگونگی ایجاد این روابط است (ایمان، ۲۰۱۱). بر همین اساس، شناسایی ساختارها در کنار شناسایی مکانیزم‌های پنهان مدنظر قرار گرفته است. جهت گردآوری داده‌های مورد نیاز از مطالعات کتابخانه‌ای (تحلیل محتوا) و مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته عمیق استفاده شده است. به‌منظور تجزیه و تحلیل و کدگذاری داده‌های حاصل از مصاحبه و داده‌های متنی، روش نظریه‌پردازی داده بنیاد ساخت‌گرا (چهار سطحی چارمزی<sup>۲</sup>) به کار گرفته شده است. سیستم کدگذاری کیفی در این روش، مبتنی بر چهار مرحله کدگذاری اولیه، متمرکز، محوری و نظری است. در گام نخست، امکان شناسایی کدها فراهم می‌آید. در مراحل بعدی از طریق تحلیل محتوای استقرایی، امکان شناسایی خرده مقوله‌ها (مؤلفه‌ها)، مقولات محوری و مقولات اصلی فراهم می‌شود. نتیجه این کدگذاری یک طرح تصویری است که روابط بین مفاهیم و مقوله‌های تحلیلی را ترسیم می‌کند (محمدپور<sup>۳</sup>، ۲۰۱۳: ۳۳۰-۳۲۸).

با توجه به انتخاب روش داده بنیاد برای تحلیل داده‌ها، نمونه‌گیری از نوع نظری و هدفمند است. مصاحبه‌شوندگان شامل ۱۸ نفر از مطلعین کلیدی بوده است که از این میان، ۴ نفر از اساتید دانشگاه، ۴ نفر از مدیران شهری (سطوح مختلف مدیریتی دارای پست‌های مرتبط با وزارتخانه‌های ذی‌ربط، استانداری، و ...) و ۱۰ نفر از کارشناسان و متخصصان سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط (کارشناسان این حوزه در سازمان‌های مرتبط با حوزه زمین شهری منطقه نظیر اداره جهاد کشاورزی، سازمان ملی زمین و مسکن، اداره محیط‌زیست، شورای عالی معماری و شهرسازی و ...) بوده‌اند. این افراد، حداقل ۵ سال سابقه کار مرتبط داشته‌اند. با توجه به اینکه در پژوهش‌های کیفی، پس از رسیدن به اشباع نظری (با انجام تعدادی از مصاحبه‌ها)، چند مصاحبه دیگر انجام می‌گردد. بر همین اساس، در این پژوهش نیز علی‌رغم اینکه اشباع نظری محتوای آن، در ۱۲ مصاحبه حاصل شد،

اما برای حصول اطمینان و روایی پژوهش، ۶ مصاحبه دیگر نیز انجام گرفت. همچنین برای بررسی پایایی پژوهش، اعتبار مقولات توسط اعضا و کارشناسان خبره کنترل شد؛ بدین ترتیب که مفاهیم و مقولات استنباطی از گزاره‌های داده‌ای، در دفعات مختلف و با اشخاص مختلف ثابت و قابلیت اطمینان میان ذهنی داشته باشد.

<sup>3</sup> Mohammadpour

<sup>1</sup> Iman

<sup>2</sup> Charmaz



جدول ۱. فهرست و سمت مصاحبه‌شوندگان

شماره مصاحبه	شماره مصاحبه	سمت افراد مصاحبه‌شونده	سمت افراد مصاحبه‌شونده
۱	۱۰	شهردار یکی از شهرهای پیرامونی استان تهران	کارشناس ارشد اداره منابع طبیعی
۲	۱۱	مدیر اسبق استانداری	سردفتر اسناد رسمی استان تهران
۳	۱۲	استاد دانشگاه	کارشناس دبیرخانه شورای عالی معماری و شهرسازی
۴	۱۳	مدیر ارشد اداره کل راه و شهرسازی	کارشناس ارشد اداره کل محیط‌زیست
۵	۱۴	کارشناس خبره سازمان ملی زمین و مسکن	مدیر ارشد سازمان ملی زمین و مسکن
۶	۱۵	استاد دانشگاه و مدیر اجرایی	کارشناس ارشد شهرداری شهرهای استان تهران
۷	۱۶	دادستان یکی از شهرهای پیرامونی استان تهران	کارشناس استانداری
۸	۱۷	مدیرکل وزارت راه و شهرسازی	کارشناس وزارت راه و شهرسازی
۹	۱۸	استاد دانشگاه و متخصص حوزه حرفه	استاد دانشگاه

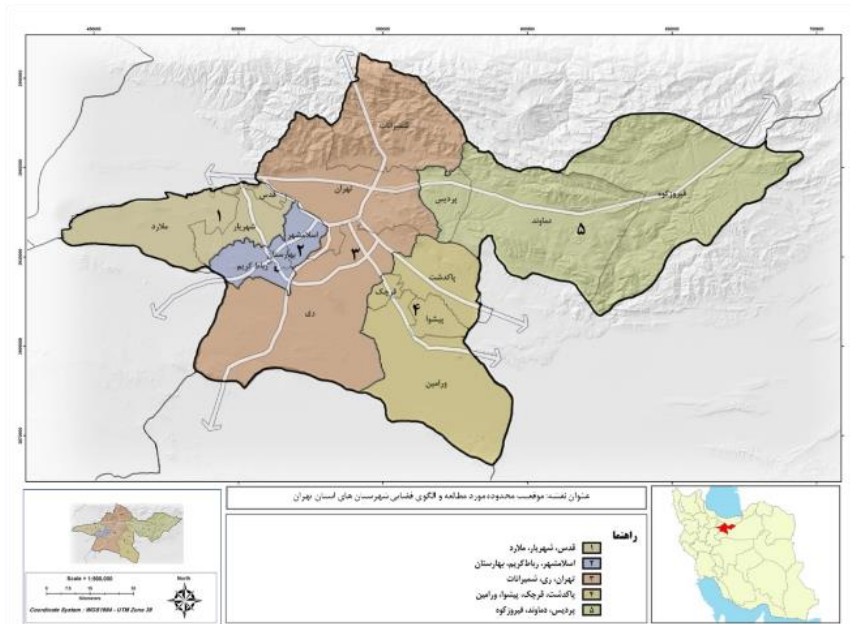
مربع است که تقریباً معادل ۰٫۸ درصد از کل مساحت کشور است. به‌علاوه، این محدوده دارای ۱۶ شهرستان (تهران، ری، شمیرانات، اسلامشهر، دماوند، شهریار، ورامین، فیروزکوه، پیشوا، رباط‌کریم، پاکدشت، بهارستان، قدس، ملارد، پردیس و قرچک)، ۴۴ شهر، ۳۳ بخش و ۷۱ دهستان است؛ که موقعیت این شهرستان‌ها و پهنه‌های دربردارنده آنها در شکل شماره ۱ نشان داده شده است.

## ۴ مشخصات عمومی محدوده مورد مطالعه

محدوده مورد بررسی، شامل کلان‌شهر تهران و کانون‌های جمعیتی، اقتصادی، خدماتی اطراف آن، در مجموع شامل ۱۶ شهرستان (۵ پهنه عملکردی) است که ساختار واحدی از سکونت و کار را تشکیل داده‌اند و اجزاء و عناصر آن با هم ارتباط روزانه دارند (سالنامه آماری استان تهران، ۲۰۱۹).

طبق سرشماری نفوس و مسکن مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۵، استان تهران حدود ۱۳,۲۶۷,۶۳۷ نفر جمعیت داشته است؛ از این میزان جمعیت، ۱۲,۴۵۲,۲۳۰ نفر در نقاط شهری و ۸۱۴,۶۹۸ نفر در نقاط روستایی ساکن هستند که در مجموع حدود یک‌ششم جمعیت کشور را شامل می‌شود.

براساس آخرین داده‌های تقسیمات کشوری، مساحت این محدوده، چیزی بالغ بر ۱۳,۶۸۶ کیلومتر



شکل ۱- موقعیت محدوده مورد مطالعه و الگوی فضایی شهرستان های استان تهران

## ۵٫۱ ساختارها و دلایل بنیادین

سازوکار اثرگذاری این ساختار شامل ۳ مقوله اصلی و ۵ مقوله فرعی است. مکانیزم اصلی «ساختارهای فاقد جامع‌نگری و رویکرد کلان» ۳ مقوله فرعی را دربرمی‌گیرند. یکی از مصاحبه‌شوندگان (م ۵) در خصوص اثرات نامطلوب رویکرد بخشی سازمان‌ها، نهادها و ادارات متولی مدیریت اراضی منطقه عنوان می‌کند که «در مقیاس منطقه‌ای، نبود یک مجری واحد و عدم وجود سامانه جامع مدیریت زمین مانع از مدیریت یکپارچه و سیستمی ثابت برای رصد اراضی منطقه شده است». به‌علاوه، در همین رابطه مصاحبه‌شونده دیگری (م ۶) معتقد است «ساختارها و فرایندهای مرتبط با مدیریت اراضی منطقه نیز اغلب به‌نحوی شکل گرفته‌اند که گویی به‌صورت تعمدی، بستر لازم برای حداقل توجه به محدوده‌های خارج از مرزهای رسمی کلان‌شهرها را فراهم می‌آورند». نتیجه چنین فرایندی، بسترسازی برای تغییر، تبدیل و تفکیک گسترده اراضی در حریم و نواحی پیرامونی کلان‌شهر تهران و کل منطقه کلان‌شهری تهران است.

## ۵ یافته‌ها و نتایج

براساس کدگذاری چهارسطحی چارمزی، در سطح نخست ۲۸۹ عبارت کلیدی، در سطح دوم (کدگذاری متمرکز) ۱۳۰ مفهوم و در سطح سوم (کدگذاری محوری) ۶۴ مقوله فرعی/محوری و نهایتاً در سطح چهارم (کدگذاری نظری) ۳۴ مقوله اصلی گسترده شناسایی شد. در مجموع، با توجه خروجی کدگذاری سطح چهارم، تمامی مقولات فرعی در قالب ۷ مقوله اصلی کلان یکپارچه شد. جداول ۲، ۳ و ۴ نتایج کدگذاری را در قالب مؤلفه‌ها، مقولات محوری و مقولات اصلی شکل‌دهنده سازوکار اثرگذاری ساختارهای محرک فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی منطقه کلان‌شهری تهران نشان می‌دهند. شکل ۲ نیز، الگوی نظری پژوهش و نتایج تحلیل و واکاوی ساختارها و سازوکارهای اثرگذار بر فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی را نمایش می‌دهد. سازوکار اثرگذاری هر یک از این ۷ ساختار با استناد به نظرات مصاحبه‌شوندگان در ادامه ارائه شده است.



بررسی شده است. مطابق با نتایج کدگذاری‌ها «ساختار اقتصاد کلان و خرد» شامل ۴ مقوله اصلی و ۵ مقوله فرعی است. ساختار اقتصادی کشور و به تبع آن منطقه مبتنی بر «اقتصاد تک‌محصولی و گرایش به مدار نامولد سرمایه» بوده، به‌گونه‌ای

که «وابستگی به درآمدهای نفتی و فقدان مکانیزم پویا برای تداوم جریان سرمایه در اقتصاد شهری کلان‌شهرهای کشور به‌ویژه تهران، زمینه‌ساز گرایش به مدار نامولد سرمایه است (م ۱۸)». و «تورم به‌عنوان یکی از چالش‌های پایه‌ای اقتصاد نفتی کشور (افزایش درآمدهای نفتی، نقدینگی و ...)، عامل زمینه‌ای گرایش سرمایه‌ها به سمت بازار زمین و مسکن، ارزش‌افزوده و سود بیشتر با امکان انباشت سرمایه را شکل داده است. به‌گونه‌ای که «انباشت و جابه‌جایی سرمایه‌ها به سمت طبقات مرفه (به‌ویژه در بازه زمانی ۱۰ سال اخیر و علی‌الخصوص ۳ سال گذشته) و تمرکز بیش‌ازحد آن، منجر شده تا این صاحبان سرمایه به فکر به جریان انداختن سرمایه خود باشند. در چنین شرایطی، بیشترین گرایش سرمایه‌ها به سمت زمین و املاک است، زیرا در مقایسه با مسکوکات و یا دلار، کالای امن‌تری برای سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود. البته اگر این بحث مالیات بر عایدی/سرمایه در دولت جدید اجرا شود، امکان دارد این مسئله تا حدودی مرتفع شود (م ۳)».

بنابراین، اقتصاد تک‌محصولی منطقه به تبعیت از ساختار اقتصاد کلان کشور، منجر به تکرار تجربه چالش ساختار اقتصاد کلان کشور در منطقه کلان‌شهری تهران شده است. این بحران بسیار جدی درآمد تک منبعی وابسته به بخش ساختمان، با گرایش فزاینده به پایه اصلی این اقتصاد یعنی زمین همراه است. مصاحبه‌شونده‌ای (م ۸) بیان می‌دارد که «فضاهای موجود در منطقه، عمدتاً فضاهای نامولد هستند و ما نه‌تنها در بحث نظام استقرار سکونت، شاهد شکل‌گیری ساخت‌وسازهای متعدد (فضاهای نامولد) توسط سرمایه‌گذاران بخش ساختمان به‌صورت حقیقی و حقوقی هستیم؛ بلکه حتی در بحث نظام استقرار فعالیت نیز،

علاوه بر این، فقدان منطقه‌گرایی نیز چالش‌هایی ایجاد نموده و یکی از مصاحبه‌شوندگان (م ۳) در این رابطه می‌گوید «یکی از مهم‌ترین عوامل کلیدی در سطح کلان، ضعف آگاهی و دانش نسبت به مفهوم منطقه و به عبارت دقیق‌تر، درک ضعیف فردی، سازمانی و نهادی مناسب نسبت به منطقه و چالش‌های آن است. امری که ضعف عملکردی قانون‌گذاری‌ها و ساختارسازی‌های مرتبط با مقیاس منطقه‌ای را نیز به دنبال دارد». همچنین در زمینه عدم تعیین پهنه‌های مشخص آمایشی، یکی از مصاحبه‌شوندگان (م ۱) بیان می‌کند که «عدم تعیین قابلیت‌های هر محدوده از حریم شهرهای منطقه برای استقرار فعالیت‌های دام‌پروری، کشاورزی، صنعت و...، منجر به تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی تصرف‌شده استان توسط سوداگران اراضی و اقدام به ساخت سازه‌های غیرمجاز در این اراضی گردیده است».

از طرفی با «حاکمیت نگرش‌های فردگرایانه به‌واسطه قانون و سیاست‌های دولتی» در جامعه مواجه هستیم، به‌گونه‌ای که تمامی ذینفعان بر هر تکه از زمین موجود در منطقه و حاشیه شهرهای منطقه حس مالکیت داشته و اقدام به ساخت‌وساز در این نواحی با هدف دستیابی به حداکثر میزان بازده اقتصادی بدون توجه به عواقب آن می‌نمایند. همین‌طور «غلبه نگاه مقطعی و کوتاه‌مدت به‌جای رویکرد فرایندی و بلندمدت» در فرایند طراحی و تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها از جمله دلایل بنیادینی است که «ارتقای سطوح سکونتگاهی منطقه در نتیجه پیشنهادات دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور به دلیل ترس از موج اعتراضات مردمی و پیدایش شهرهای قارچ‌گونه را به همراه دارد. نگاه کوتاه‌مدتی که اعتراضات همین مردم رضایت‌مند از تبدیل یک‌شبه محل سکونتگاهشان به شهر را در بلندمدت به دنبال خواهد داشت (م ۸)».

## ۵٫۲ ساختار اقتصادی و اقتصاد سیاسی

سازوکارهای مرتبط با اثرگذاری این ساختار در قالب ۲ بعد اقتصاد کلان و خرد و همچنین اقتصاد سیاسی





به سوله صنعتی شوند؛ به صورت قارچ گونه و خارج از محدوده شهرک‌های صنعتی در سطح منطقه ایجاد نموده‌اند

سرمایه‌گذاران بخش صنعت و خدمات، فضاهای نامولدی را به صورت انبارهایی که براساس مجوزهای صنعتی تخصیص داده شده به آنها، قرار بود تبدیل

."

جدول ۲. مؤلفه‌های شکل‌دهنده سازوکار اثرگذاری ساختارهای محرک فرایندهای غیررسمی موجد پراکنده‌رویی منطقه کلان‌شهری تهران

کد	مؤلفه‌ها	کد	مؤلفه‌ها
M1	رویکرد بخشی و عدم توجه به تعارضات سازمانی-نهادی	M66	ضعف ساختاری برخی کمیسیون‌ها، مجرای برای قانون‌گریزی برخی مسؤولین
M2	تشتت سازمانی-نهادی موجود در حفظ اراضی زراعی و باغات	M67	مشاوره‌دهی برخی اعضای نهادهای کمیسیونی به متقاضیان برای سازمان‌دهی فرایندهای غیررسمی
M3	ضعف عملکردی برخی دستگاه‌ها در نتیجه تعارضات درون‌سازمانی	M68	تبدیل نهایی اغلب اراضی واقع در حریم و پیرامون منطقه به فضاهای نامولد
M4	ضعف عملکردی برخی دستگاه‌ها در خصوص تهیه طرح برای برخی از شهرهای پیرامونی منطقه	M69	تغییر آرای نهادهای کمیسیونی از طریق برخی ارتباطات و یا مهندسی معکوس
M5	ضعف عملکردی در تهیه طرح‌های مرتبط با تعیین محدوده روستاها	M70	ارزش‌افزوده بالاتر و عدم توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد
M6	ضعف عملکردی برخی نهادها و سازمان‌ها در اجرای طرح شهرهای جدید، طرح شهرک‌های صنعتی و...	M71	سوءاستفاده از خلأ قانونی زمین‌های اوقاف و اقدام به تصرف اراضی مذکور
M7	اقدامات برخی دستگاه‌های زیرساختی در راستای منافع ذی‌نفعان	M72	سوءاستفاده از مکانیزم اعتباربخشی به اسناد قولنامه‌ای جهت تصرف اراضی
M8	صدور مجوز نظام استقرار فعالیت بر پایه نگاه کالایی به اراضی	M73	سوءاستفاده از عدم آگاهی مردم و عرضه زمین ارزان‌قیمت با هدف افزایش ذی‌نفعان
M9	ضعف عملکردی سازمان‌های متولی در حفاظت از اراضی خارج از محدوده و حریم شهرهای منطقه	M74	سنگ‌اندازی بر سر راه تصویب طرح‌ها، لوایح و قوانین بازدارنده فرایندهای غیررسمی
M10	ضعف عملکردی سازمان‌ها و ادارات متولی در حفاظت از اراضی محدوده و حریم شهرهای منطقه	M75	لابی‌گری‌ها و تباری‌های مافیای زمین و مستغلات برای تبدیل محدوده‌های غیررسمی به رسمی
M11	عدم تحدید محدوده اراضی ملی و منابع طبیعی و حد و مرزگذاری آنها	M76	سوءاستفاده از تعارضات منافع بین مردم و بخش خصوصی با ساختارهای سازمانی-نهادی



عدم آگاهی مردم عادی، زمینه‌ساز ورود ناخواسته آنها به چرخه تصرف اراضی	M77	ضعف عملکردی نهادهای خدمات رسان در انجام وظایف قانونی محوله	M12
سوءاستفاده سوداگران از فرایند طولانی صدور اسناد اراضی تحویل و تحول شده	M78	ضعف عملکردی در تثبیت مالکیت اراضی دولتی	M13
سوءاستفاده بنگاه‌های معاملات املاک از شناخت کافی نسبت به اراضی محدوده	M79	ضعف نظارتی در خصوص محدوده‌های قانونی و حریم شهرهای منطقه	M14
اقدام به فروش اراضی تصرفی منطقه به صورت قولنامه‌ای گاهی تا چندین بار	M80	ضعف یگان‌های حفاظت در نظارت بر اراضی منطقه	M15
فرایندهای غیررسمی برخی شرکت‌های مهندسیین مشاور جهت الحاق برخی محدوده‌ها به شهر	M81	ضعف عملکرد نظارتی وزارت نیرو در حفظ حریم رودخانه‌های منطقه	M16
نقش اجباری گروه‌های کم‌درآمد در چرخه تصرف اراضی منطقه با هدف تأمین سرپناه	M82	برخورد منفعلانه برخی کنشگران سازمانی- نهادی در برابر تخلفات	M17
اعمال فشار از طریق گروه‌های کم‌درآمد برای تبدیل، تغییر کاربری و ...	M83	ضعف عملکرد نظارتی فرمانداری‌های منطقه و عدم برخورد قاطع با ساخت‌وسازهای غیرمجاز	M18
نظام تقاضای مصرفی خانوارها و بعضاً مبادله‌ای(سوداگرانه) برخی از خانوارهای متوسط	M84	ضعف نظارتی در خصوص طرح‌های واگذاری اراضی	M19
نبود فضای مطالبه‌گری اجتماعی جهت برخورد با فرایندهای غیررسمی	M85	خلأ نظارتی در خصوص اعمال نظرهای فرایند تهیه طرح هادی	M20
اثرات افت سرمایه اجتماعی بر شکل‌گیری فرایندهای غیررسمی	M86	عدم برخورد یکسان با ساخت‌وسازهای غیرمجاز منطقه	M21
وابستگی به درآمدهای نفتی و فقدان مکانیزم پویا برای تداوم جریان سرمایه	M87	ضعف در اجرای احکام قضایی مبنی بر قلع‌وقمع و خلعید متصرفین	M22
تورم، چالش پایه‌ای اقتصاد نفتی و گرایش سرمایه‌ها به بازار زمین و مسکن	M88	ضعف نظارتی بر عملکرد سایر سازمان‌ها و ادارات در حوزه وظایف قانونی‌شان	M23
تغییر در نظام تقاضا، عامل محرک نگاه کالایی به اراضی	M89	ضعف نظارتی بر عملکرد شوراها و تخلفات این نهاد به ظاهر مردمی	M24
گرایش برخی از سرمایه‌گذاران به اراضی حاشیه‌ای و ارزان‌قیمت پیرامونی	M90	خلأ سیاسی قدرت در حواشی مرزهای اداری شهرهای استان	M25
اولویت‌بخشی به مشاغل پیش‌پاافتاده اولیه با قابلیت جذب بالای جمعیت و مهاجر بیشتر	M91	ضعف نظارتی منتج از محدوده‌های خاص سازمانی	M26
سیاست‌های قطب رشد و منطقه کلان‌شهری تهران به‌عنوان موتور توسعه	M92	نبود بانک اطلاعاتی زمین و عدم وجود سامانه جامع مدیریت زمین	M27



گرایش مهاجران و گروه‌های فرافکنی شده از کلان‌شهر به نواحی پیرامونی	M93	نبود سامانه هوشمند نظارت بر عملکرد کارکنان سازمان‌ها و ادارات زمین شهری منطقه	M28
افزایش نظام تقاضا با توجه به دامنه سود مناسب زمین و مسکن	M94	نبود مرجع نظارتی واحد در برخورد با فرایندهای غیررسمی	M29
برهم خوردن تعادل بازار در نتیجه کاهش عرضه و افزایش تقاضا	M95	صدور مجوزهای غیرمجاز احداث بنا بر پایه نگاه کالایی به اراضی	M30
نابازارسویی اقتصادی، رانت جویی و کالایی سازی اراضی منطقه	M96	تخلفات نهادهای خدمات رسان در خدمات‌رسانی به متصرفین اراضی	M31
اقتصاد سیاسی مگاپروژه‌ها و گرایش به اراضی پیرامونی با توجه به زمین‌بردن	M97	اقدامات برخی کارکنان فاسد در راستای منافع صاحبان سرمایه	M32
گرایش سازمان‌ها و نهادها به فعالیت‌های سوداگرانه جهت تأمین درآمد	M98	بهره‌گیری از رانت اطلاعاتی توسط برخی کارکنان و مسؤولین	M33
نظام مالیاتی ناکارآمد و کاهش مسؤولیت پذیری ساختارهای سازمانی-نهادی	M99	برقراری ارتباطات با واسطه‌های سازمانی-نهادی و تغییر آرای دادگاه	M34
انحصارگرایی‌ها و رانت‌های فراوان در عرصه اراضی منطقه	M100	امتناع سازمان‌های ذی‌ربط از برخورد قاطع به دلیل پاره‌ای از ارتباطات	M35
عدم لحاظ نمودن تعارضات منافع در فرایند طراحی قوانین	M101	سوءاستفاده برخی مسؤولین از جایگاه قانونی (صدور مجوز تغییر کاربری، واگذاری اراضی بدون ارائه طرح و...)	M36
نگاه کالایی قوانین (ماده ۹۹ و ۱۰۰ قانون شهرداری) به اراضی محدوده	M102	واگذاری اراضی منطقه به اسم طرح طوبی، طرح توسعه باغات در اراضی شیبدار و...	M37
نادیده گرفتن گروه‌های کم‌درآمد در فرایند تدوین طرح‌ها و قوانین	M103	اقدام برخی سازمان‌ها جهت ارتقای سطوح سکونتگاهی منطقه به بهانه مردم و در راستای منافع بزرگ‌مالکین	M38
قوانین مرتبط با واگذاری و فروش اراضی، زمینه‌ساز تجری متصرفین اراضی،	M104	قانون‌گریزی برخی نهادها و اقدام به ساخت‌وساز بدون اخذ مجوزهای لازم	M39
مالکیت دوگانه منتج از مفاد قانونی (ماده ۷، ۹ و ۱۰ قانون زمین شهری)، زمینه‌ساز خلأ نظارتی	M105	اخذ جریمه توسط ادارات و نهادهای ذی‌ربط به به‌عنوان منبع درآمدی	M40
طرح‌های زمینه‌ساز تغییر کاربری منابع طبیعی منطقه و رانت‌خواری	M106	فرافکنی وظایف به‌ویژه از طرف شهرداری شهرهای تازه‌تأسیس و به تبع آن وجود متولیان متعارض	M41
تغییر کاربری گسترده اراضی زراعی و باغات در لوای نقاب قانونی	M107	ضعف عملکردی شوراها	M42



بخشنامه‌های فسادزا (بخشنامه ۳۲۳۸۰۸/۰۲۰/۵۳ و ... ) و مشروعیت بخشی به تغییر کاربری	M108	ضعف عملکرد مدیریتی شهرداری‌ها و دهیارها	M43
قوانین مبهم (ماده ۱ قانون حفظ کاربری و ... )، برداشت سلیقه‌ای و تغییر کاربری غیرمجاز اراضی	M109	ضعف نظارتی شهرداری‌های منطقه در خصوص ساخت‌وسازهای غیرمجاز محدوده قانونی و حریم شهرهای منطقه	M44
مستثنی شدن شهرک‌های گردشگری و ویلاسازی‌های انحصارگرا به اسم شهرک‌های گردشگری	M110	ضعف عملکرد نظارتی شوراها	M45
تبصره‌های قانونی (معافیت عوارض، مستثنی شدن فنس‌کشی و ...) و تغییر کاربری‌های فزاینده	M111	ضعف عملکرد نظارتی دهیاری‌ها در خصوص ساخت‌وساز در محدوده و حریم روستاهای منطقه	M46
نامکفی بودن قوانین در برخی محدوده‌ها و سوءاستفاده سوداگران از خلأ قانونی	M112	ضعف قدرت ادارات محلی در حواشی مرزهای اداری شهرهای استان	M47
عدم توجه به بعد نظارتی در فرایند طراحی برخی قوانین و تعارض نهادی	M113	برخی کارکنان فاسد ادارات محلی منطقه و انجام اقداماتی در راستای منافع صاحبان قدرت و نفوذ	M48
فقدان کارایی لازم ماده ۸ قانون منع فروش .. (۱۳۸۱) و ... )، زمینه‌ساز تجری متخلفین	M114	صدور مجوزهای غیرمجاز احداث بنا توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌های	M49
عدم ضمانت اجرایی برخی قوانین (قانون جامع حدنگار و ... ) زمینه‌ساز تجاوز به اراضی منطقه	M115	دخالت شوراها در برخی حوزه‌های خارج از حوزه وظایف قانونی	M50
خلأ نظارتی منتج از تقابل قوانین (ماده ۱۰ قانون زمین شهری با ماده ۵۶ قانون حفاظت ...) و تصرف اراضی	M116	عدم استعلام شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از سازمان و نهادهای ذی‌ربط تا قبل از صدور مجوزهای ساخت‌وساز	M51
کمبود نیروی انسانی متخصص حقوق و عدم دفاع محکم از اراضی ملی و دولتی در دادگاه‌ها	M117	برخورد منفعلانه برخی ارکان حکومت محلی در برابر تخلفات	M52
کارشناسان فاقد تخصص تفسیر عکس‌های هوایی و تشخیص مستثنیات به نفع متصرفین	M118	بسترسازی، هموار نمودن و بعضاً مشاوره‌دهی دهیاری‌ها به سوداگران	M53
تحمیل بار مالی کلان به معترضین، زمینه‌ساز انصراف از پیگیری به دلیل کمبود منابع مالی	M119	خرید اراضی فاقد کاربری مسکونی توسط تعاونی‌های مسکن و اعمال نفوذ جهت تغییر کاربری اراضی	M54



اعمال نفوذ و برقراری ارتباطات با برخی کارشناسان فاقد تخصص و رأی به مستثنیات بودن	M120	سوءاستفاده از عدم توجه به تعارضات منافع در فرایند طراحی برخی از این کمیسیون‌ها	M55
عدم اثربخشی رأی وحدت رویه، زمینه‌ساز آرای غیرعادلانه به نفع متصرفین	M121	صدور آرای نهادهای کمیسیونی (ماده ۱۰۰ و...) بر پایه نگاه کالایی به اراضی محدوده قانونی و حریم شهرها	M56
عدم وجود شعب ویژه و نبود قضات مجرب و آگاه به حوزه اراضی	M122	اقدامات برخی نهادهای کمیسیونی در مشروعیت‌بخشی به فرایندهای غیررسمی خارج از حریم شهرهای منطقه	M57
نبود شعب تخصصی، زمینه‌ساز اطاله دادرسی و باقی ماندن اراضی در دست متجاوزین	M123	ضعف عملکردی و نظارتی برخی نهادهای کمیسیونی برای ساخت‌وسازهای غیرمجاز واقع در حریم رودخانه‌ها	M58
عدم بازدارندگی لازم قوانین (ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات، ماده ۵۵ قانون حفاظت و... مجازات متصرفین	M124	برخی نهادهای کمیسیونی، بستری برای سوءاستفاده از قراردادهای واگذاری اراضی	M59
اعتباربخشی به اسناد عادی (قولنامه‌ای)، بستری برای سوءاستفاده سوداگران	M125	مصوبات برخی نهادهای کمیسیونی، زمینه‌ساز ارتقای بعضاً بی‌قاعده سطوح سکونتگاهی	M60
حاکمیت نگرش‌های فردگرایانه به واسطه قانون، سیاست‌های دولتی و...	M126	تغییر کاربری مشروعیت‌بخشی شده برخی کمیسیون‌ها (کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱، ماده ۵ و...)	M61
عدم توجه به مفاهیم توسعه پایدار در فرایند سیاست‌گذاری‌ها	M127	امکان تغییر آرای کمیسیون‌ها با توجه به نامحدود بودن زمان اعتراض به آرا	M62
فقدان مدیریت جامع و یکپارچه در سطح ملی و فرامنطقه‌ای	M128	امکان تغییر آرای کمیسیون بر پایه برخی ارتباطات	M63
فقدان رویکرد منطقه‌گرایی و عدم توجه به ارتباط کلان‌شهر و نواحی پیرامونی	M129	امکان تغییر آرای برخی کمیسیون‌ها از طریق مهندسی معکوس	M64
عدم اجرای آمایش سرزمین و نامشخص بودن نوع کاربری اراضی	M130	اثرات ساختار نامطلوب ترکیب اعضای برخی نهادهای کمیسیونی در نوع آرای صادره	M65





رویکردهای متفاوت ادامه دارد " و " باعث شده تا برخی از سرمایه‌گذاران به اراضی حاشیه شهرهای استان و پهنه‌های اسکان غیررسمی گرایش پیدا کنند. گرایش به این مناطق، ریشه در قیمت کم زمین در این نواحی داشته و با قابلیت فرصت‌های مناسب سرمایه‌گذاری (مداخلاتی نظیر تغییر کاربری زمین و انجام ساخت‌وسازهایی در راستای منافع ذی‌نفعان) همراه است (م ۲) ".

از سوی دیگر، نقش تقاضای مصرفی (تأمین سرپناه حداقلی) و گرایش به نواحی پیرامونی (سکونتگاه‌های غیررسمی، شهرهای جدید و...) را نیز نمی‌توان نادیده گرفت. مسئله بعدی که می‌توان در خصوص ساختار اقتصادی به آن اشاره کرد "سیاست‌های قطب رشد و منطقه کلان‌شهری تهران به‌عنوان موتور توسعه و مغناطیس ملی،

از طرفی " ایجاد این مشاغل در منطقه، جاذب بالای جمعیت بوده و افزایش تعداد مهاجرین به سمت منطقه را نیز به همراه دارد. جاذبه‌ای که افزایش نظام تقاضای مصرفی و سوداگرانه آن، موجب دست‌اندازی به اراضی حریم و پیرامون تهران است (م ۲) ".

یکی از مصاحبه‌شوندگان (م ۱۵)، تغییر در نظام تقاضا (مصرفی و مبادله‌ای) و «بورس‌بازی زمین و مستغلات» را دلیل ریشه‌ای پراکنده‌رویی منطقه دانسته و اشاره می‌کند "سوداگران، از دیرباز (دهه ۳۰)، در وهله اول، به زمین به‌عنوان نهاده کشاورزی نگاه می‌کردند و در ادامه، ثروت ایجادشده از تولیدات زمین‌های کشاورزی و اراضی باغی، زمین‌های جدیدی را جذب می‌کرده است (انباشت سرمایه) و این چرخه باطل همچنان در اراضی منطقه با

جدول ۳. مقوله‌های محوری سازوکار اثرگذاری ساختارهای محرک فرایندهای غیررسمی

ردیف	کد مؤلفه‌ها	مکانیزم‌های محوری	ردیف	کد مؤلفه‌ها	مکانیزم‌های محوری
۱	M1, M2, M3	رویکرد بخشی و تفرق سیاسی بین سازمانی و درون‌سازمانی	۳۳	M84	نظام تقاضای عمدتاً مصرفی و بعضاً مبادله‌ای خانوارها بر مبنای گرایش به زمین‌های ارزان قیمت حریم و پیرامون
۲	M4, M5, M6	ضعف عملکردی در تهیه طرح‌ها	۳۴	M85	عدم مطالبه‌گری اجتماعی
۳	M7, M8	اقدامات عملکردی به ظاهر قانونی در راستای منافع ذینفعان	۳۵	M86	عدم حس تعلق اجتماعی نسبت به منطقه
۴	M9, M10, M11, M12, M13	ضعف عملکردی سازمان‌های ذی‌ربط در تثبیت مالکیت اراضی	۳۶	M87, M88	فقدان مکانیزم پویا برای تداوم جریان سرمایه، زمینه‌ساز گرایش به مدار نامولد سرمایه
۵	M14, M15, M16, M17, M18, M19, M20, M21, M22	نبود عزم راسخ و برخورد منفعلانه نهادهای متولی در برخورد قاطع با فرایندهای غیررسمی	۳۷	M89, M90, M91	ترکیب رشد اشتغال منطقه به نفع مدار نامولد، زمینه‌ساز افزایش نظام



تقاضای مصرفی و مبادله‌ای در اراضی پیرامونی					
فقدان آمایش و گرایش به کلان‌شهرها	M92	۳۸	ضعف برخی دستگاه‌های متولی در امر نظارت بر عملکرد سایر سازمان‌ها و نهادهای در حوزه وظایف قانونی‌شان	M23 , M24	۶
تورم بالا و مزیت نسبی نواحی پیرامونی	M93	۳۹	خلأ نظارتی منتج از تفرق محدوده‌های مدیریت فضایی (حفره‌های قدرت)	M25, M26	۷
قواعد بازار، تغییر در نظام تقاضا و کالایی شدن اراضی حریم و پیرامون	M94 , M95	۴۰	فقدان ابزارهای نظارتی مؤثر و نبود مرجع نظارتی واحد در برخورد با فرایندهای غیررسمی	M27, M28, M29	۸
سیاست‌های دولت (تعدیل ساختاری و کوچک‌سازی دولت)، بسترساز نابازار سویی اقتصادی و کالایی سازی اراضی منطقه	M96, M97	۴۱	خدمات‌رسانی برخی سازمان‌ها و نهادهای به سوداگران اراضی با هدف تأمین منبع درآمدی	M30, M31	۹
کاهش مسؤولیت پذیری، نگاه کالایی و انحصارگرایی‌های سازمان‌ها و نهادهای متولی مدیریت اراضی	M98, M99, M100	۴۲	تعامل برخی مسؤولین و کارکنان سازمان‌های دولتی و رسمی با گردانندگان فرایندهای غیررسمی منطقه	M32, M33, M34, M35	۱۰
قوانین زمین‌ساز نگاه کالایی به اراضی روستاها و شهرهای استان و نواحی پیرامونی آنها	M101, M102	۴۳	سوءاستفاده برخی مسؤولین از جایگاه قانونی در راستای منافع صاحبان قدرت و نفوذ	M36, M37, M38	۱۱
قوانین و سیاست‌های انقباضی زمین‌ساز فرایندهای غیررسمی	M103	۴۴	قانون‌گریزی برخی نهادها و سازمان‌های دولتی و رسمی	M39	۱۲
قوانین، دستورالعمل‌ها و ضوابط مرتبط با واگذاری و فروش اراضی منطقه	M104, M105, M106	۴۵	منابع درآمدی ناپایدار و نگاه کالایی به اراضی منطقه	M40	۱۳



قوانین تفسیرپذیر، مفاد قانونی و بخشنامه‌های بسترساز تغییر کاربری مشروعات بخشی شده اراضی زراعی و باغات	M107, M108, M109	۴۶	ضعف عملکردی نهادها و ادارات محلی در انجام وظایف قانونی	M41, M42, M43	۱۴
تبصره‌های قانونی و استثنائات زمینه‌ساز تغییر کاربری فزاینده و تخریب گسترده اراضی منطقه	M110, M111	۴۷	عدم برخورد قاطع نهادها و ادارات محلی منطقه با ساخت‌وسازهای غیرمجاز	M44, M45, M46	۱۵
نبود قوانین مکفی در برخی حوزه‌های منطقه‌ای (حریم و محدوده خارج از حریم)	M112	۴۸	خلأ نظارتی منتج از ضعف تقسیمات سیاسی	M47	۱۶
عدم توجه به بعد نظارتی در فرایند تدوین برخی قوانین	M113	۴۹	فساد اداری برخی از مسؤولین و کارکنان حکومت‌های محلی منطقه	M48, M49, M50	۱۷
عدم بازدارندگی، اثربخشی و کارایی لازم برخی قوانین	M114	۵۰	بسترسازی برای برخی فرایندهای غیررسمی به‌صورت آگاهانه یا ناآگاهانه	M51, M52, M53	۱۸
عدم ضمانت اجرایی برخی قوانین	M115	۵۱	اعمال نفوذ جهت تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی	M54	۱۹
خلأ نظارتی منتج از تقابل قوانین	M116	۵۲	رویکرد برخی نهادهای کمیسیونی به‌عنوان رافع تخلفات، منبعی برای تأمین درآمد و مغری برای دور زدن قوانین	M55, M56, M57, M58	۲۰
نبود کارشناس حقوقی خبره در امور زمین در ادارات دولتی	M117	۵۳	بسترسازی برخی نهادهای کمیسیونی جهت سوءاستفاده از قراردادهای واگذاری اراضی، تغییر کاربری و تبدیل اراضی	M59, M60, M61	۲۱
عدم تخصص کافی برخی کارشناسان رسمی صادرکننده نظریات کارشناسی	M118, M119, M120	۵۴	امکان تغییر آرای برخی نهادهای کمیسیونی	M62, M63, M64	۲۲



عدم اثربخشی رأی وحدت رویه	M121	۵۵	ضعف ساختاری برخی نهادهای کمیسیونی	M65, M66, M67	۲۳
صدور آرای ناعادلانه به نفع متصرفین اراضی	M122	۵۶	تبانی و لابی‌گری با سازمان‌ها و نهادهای متولی جهت پیش برد فرایندهای غیررسمی	M68, M69	۲۴
اطاله دادرسی به جرائم مربوط به اراضی، زمین‌ساز باقی ماندن اراضی در يد متصرفین اراضی	M123	۵۷	گرایش به ارزش‌افزوده بالاتر و عدم توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد	M70	۲۵
فقدان بازدارندگی لازم قوانین مرتبط با مجازات متصرفین اراضی	M124	۵۸	سوءاستفاده از خلأها و نارسایی‌های مرتبط با ساختارهای قانونی	M71, M72	۲۶
اعتباربخشی به اسناد قولنامه‌ای	M125	۵۹	سازمان‌دهی غیرمستقیم مکانیزم‌های اجتماعی-مردمی	M73	۲۷
اثرات نیروهای ساختاری منتج از نگرش‌های فردگرایانه در برخورد با اراضی موجود و در دسترس در حاشیه شهرها	M 126	۶۰	لابی‌گری‌ها و تبانی‌های گسترده در راستای منافع شخصی و گروهی	M74, M75	۲۸
غلبه نگاه مقطعی و کوتاه‌مدت به جای رویکرد فرایندی و بلندمدت در فرایند طراحی و تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها	M127	۶۱	سوءاستفاده از تعارضات منافع و ناآگاهی مردم عادی	M76, M77	۲۹
غلبه رویکرد بخشی در سطح ملی، فرامنطقه‌ای و منطقه‌ای	M128	۶۲	سوءاستفاده از رانت اطلاعاتی و اشراف نسبت به برخی اراضی منطقه	M78, M79, M80	۳۰
ضعف دانش و آگاهی نسبت به مفهوم منطقه (فقدان منطقه‌گرایی)	M129	۶۳	بسترسازی برای منافع صاحبان سرمایه	81 M	۳۱
عدم تعیین پهنه‌های مشخص آمایشی زمین‌ساز تغییر کاربری‌های گسترده اراضی	M130	۶۴	ورود ناخواسته گروه‌های کم‌درآمد به چرخه تصرف اراضی حریم و پیرامون	M82, M83	۳۲



و فقدان مالیات بر خانه‌های خالی، راه را برای خریداری مسکن فله‌ای در شهرهای جدید پیرامون تهران توسط کارمندان و مسئولین شرکت‌های عمران این شهرها و اطرافیان آنها به امید ارزش افزایی آن در گذر زمان (تمایلات سوداگرانه) هموار ساخته است (م)۶".

### ۵٫۳ ساختارهای قانونی

در زمینه ساختارهای قانونی، ۵ مقوله اصلی و ۹ مقوله فرعی به دست آمد. در مورد «قوانین، طرح‌ها و بخشنامه‌های مشروعیت بخش و بستر ساز فرایندهای غیررسمی» مفاهیم بسیاری توسط مصاحبه‌شونده‌ها مطرح شد که می‌توان به مواردی نظیر (۱) مفاد قانونی و بخشنامه‌های بستر ساز تغییر کاربری، قوانین و ضوابط مرتبط با واگذاری، قوانین زمینه‌ساز نگاه کالایی به اراضی و در نهایت سیاست‌های انقباضی اشاره نمود. بر همین اساس یکی از مصاحبه‌شوندگان (م)۱۳ بر این باور است که "قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها (۱۳۷۴)، از جمله قوانینی است که با پرداخت جریمه، امکان تغییر کاربری‌های گسترده و به تبع آن اقدام به ساخت‌وسازهای متعددی را در خارج از محدوده قانونی شهرها ممکن ساخته است". دیگری می‌گوید "دستورالعمل ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی (۱۳۸۷)، نیز امکان انتقال قطعی اراضی قابل واگذاری را فراهم می‌آورد. با توجه به قوانین و مقررات موجود، اراضی واگذار شده پس از اجرای طرح به‌طور قطعی به مجریان طرح‌ها واگذار می‌شود و مجریان با احساس مالکیت، هر نوع تغییر کاربری را حق و حقوق خود دانسته و مبادرت به تغییر کاربری، قطعه‌بندی و فروش اراضی نموده و مسائل و مشکلات متعددی را در حوزه اراضی و منابع طبیعی منطقه به وجود آورده‌اند (م)۱۰".

یکی دیگر از مصاحبه‌شونده‌ها (م)۱۵، مشکل را در برخی طرح‌های بی‌پایه و اساس و مبتنی بر اهداف کوتاه‌مدت دانسته و عنوان می‌کند "نگاه

اگرچه در وهله اول با قابلیت بالای جذب مهاجر همراه است؛ اما کژکاری اقتصادی کلان‌شهر تهران اعم از تورم و هزینه بالای معیشت در تهران و مزیت نسبی نواحی پیرامونی، منجر به گرایش این مهاجرین به نواحی پیرامونی می‌شود (م)۱". در عین حال، این برون‌فکنی‌های جمعیتی، تنها محدود به مهاجرت از شهر تهران نبوده و با توجه به هزینه‌های بالای زندگی در سایر شهرهای بزرگ استان تهران، این شهرها نیز با پدیده برون‌فکنی اقشار کم‌درآمد و بعضاً متوسط خود مواجه هستند.

در ارتباط با «ساختار اقتصاد سیاسی»، ۲ مقوله اصلی حاصل شد که هر یک تنها یک مقوله فرعی را شامل می‌شود. در خصوص «اقتصاد سیاسی زمین و مستغلات و مگا پروژه‌ها»، سیاست‌های دولت به‌عنوان مقوله فرعی و بستری برای کالایی‌سازی اراضی منطقه عنوان شده و مصاحبه‌شونده‌ای (م)۱۷ اظهار می‌کند که "در مقیاس منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای با تکیه بر نگاه مقطعی و کوتاه‌مدت، عمدتاً به ساخت بزرگراه به‌جای مترو و راه‌آهن مبادرت می‌شود. در صورتی که با احداث بزرگراه، تمامی محدوده‌های پیرامون از قابلیت دسترس‌پذیری بالاتری برخوردار می‌شوند. امری که کاهش شدید مدیریت پذیری اراضی محدوده‌های مستعد فرایندهای غیررسمی را به همراه دارد". پروژه‌هایی که به‌شدت زمین‌بر بوده و عامل تشدیدکننده روند رشد و گسترش بیرونی تصاعدی هستند. اقدامی که ریشه در دلایلی نظیر اقتصاد سیاسی، و به تبع آن منفعت تعاونی‌های مسکن و سازمان‌های اداری مالک زمین در محدوده پیرامونی بزرگراه با هدف رانت‌خواری و تمایلات سوداگرانه برای افزایش چندین برابری قیمت اراضی در کوتاه‌مدت و ورود زمین‌هایشان به بازی توسعه کالبدی دارد.

افزون بر این، «اقتصاد رانتی و ناکارآمدی نظام مالیاتی» تبعات متعددی را به همراه داشته و یکی از مصاحبه‌شونده‌ها معتقد است که "رانت اطلاعاتی شرکت عمران شهرهای جدید و ضعف نظام مالیاتی





قبل از سال ۱۳۹۴، سوداگران بسیاری از اراضی دولتی منطقه را با بهره‌گیری از مهندسی معکوس و شگردهای متعدد دیگر تصرف نمایند.

از سوی دیگر، فقدان کارایی، بازدارندگی و عدم ضمانت اجرای برخی قوانین (نبود برنامه و قانون جامع در مورد زمین، ماده ۸ قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی به تعاونی‌های مسکن و اشخاص حقیقی و حقوقی (۱۳۸۱)، ماده یک آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها (۱۳۷۹)، تبصره ۱ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱)، قانون جامع حدنگار (۱۳۹۳)، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۷)، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، و نظام مالیاتی ناکارآمد) یکی دیگر از مقوله‌های فرعی شکل‌دهنده «نارسایی و ضعف قوانین» بوده و مصاحبه‌شونده‌ای (م ۱۱) در ارتباط با سازوکار اثرگذاری آن معتقد است که «پیچیدگی و تعدد این قوانین، عدم شناخت کافی قضات نسبت به قوانین این حوزه را به دنبال داشته و موجب ارجاع پرونده از سوی قضات به کارشناسان رسمی دادگستری می‌گردد. اقدامی که طولانی شدن روند رسیدگی به پرونده‌ها در محاکم قضایی، و تفاسیر شخصی از قوانین موضوعه در صدور آراء براساس نظریه کارشناسی را به دنبال دارد. این مکانیزم، ضمن فراهم نمودن امکان لابی‌گری از طریق واسطه‌های سازمانی-نهادی، با اطلاع دادرسی و خریدن وقت برای متصرفین اراضی همراه است».

مصاحبه‌کننده دیگری (م ۱۷) اضافه می‌کند «طبق ماده ۸ قانون منع فروش و واگذاری... (۱۳۸۱)، ارائه هرگونه خدمات شامل آب، برق، گاز و... به ساخت‌وسازهای غیرمجاز ممنوع است. این در حالی است که بسیاری از ساخت‌وسازهای غیررسمی پیرامونی تهران مخصوصاً در مناطقی که مالکان توان مالی مکفی دارند، از این قبیل تأسیسات بهره می‌برند. مصاحبه‌شونده‌ای (م ۵) عدم ضمانت اجرایی برخی از قوانین را مانعی بر سر راه مدیریت یکپارچه اراضی دانسته و عنوان می‌کند «نبود اطلاعات مکانی و توصیفی دقیق اراضی منطقه و به روز نبودن

مقطعی و کوتاه‌مدت در جریان تصویب برخی لوایح و طرح‌ها (طرح احیای مراتع، طرح احیای باغات زیتون و...) زمینه تصرف اراضی ملی و دولتی، سوءاستفاده برخی مسئولین متولی منابع طبیعی (ادارات جهاد کشاورزی و امور اراضی، منابع طبیعی و محیط‌زیست استان و...) از جایگاه قانونی خود جهت تصرف اراضی دولتی و به تبع آن تخصیص قسمتی از منابع طبیعی منطقه (مراتع، اراضی شیب‌دار و...) به آشنایان خود برای اجرای قالب جدید طرح طوبی و نظایر آن را فراهم می‌آورد». همین مصاحبه‌شونده بیان می‌کند که «طرح‌های شهری همچون طرح جامع، آماده‌سازی و نظایر آن نیز با نادیده گرفتن گروه‌های کم‌درآمد و متعاقباً فراقلمنی جمعیت و فعالیت به نواحی پیرامونی کلان‌شهر تهران، به سوداگری در بخش زمین و مسکن دامن زده‌اند (م ۱۵)». مواردی همچون عدم لحاظ نمودن تعارضات منافع در فرایند طراحی برخی قوانین (ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، قانون تعاریف محدوده و حریم،... (۱۳۸۴)) و امکان تفسیرپذیری و برداشت سلیقه‌ای از قوانین (ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و...) نیز عنوان شده است.

علاوه بر این «نارسایی و ضعف قوانین» نیز چالش‌هایی را ایجاد نموده و در ارتباط با عدم توجه به بعد نظارتی در فرایند تدوین برخی قوانین (ماده ۸ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و احیاء اراضی و همچنین ماده ۱۰ قانون زمین شهری و آیین‌نامه اجرایی آن (۱۳۷۱)) مصاحبه‌شونده دیگری (م ۱۴) عنوان می‌کند که «عدم در نظر گرفتن نماینده‌ای برای دولت (سازمان ملی زمین و مسکن) در کمیسیون ماده ۵۶، منجر می‌شود تا این سازمان امکان دفاع از اراضی تحویل‌شده در نتیجه ماده ۸ قانون افزایش بهره‌وری را نداشته و با توجه به عدم اطلاع اعضای کمیسیون (کمیسیون تعیین مستثنیات و اراضی ملی) از این مهم و همچنین عدم شکل‌گیری یگان حفاظت سازمان تا



عبارت دقیق‌تر پایین بودن جرم انگاری تخلفات در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، باعث شده تا عملاً این قانون صرفاً به محلی برای درآمدزایی شهرداری‌ها و به مفری برای دور زدن قوانین توسط سودجویان و متخلفان بدل گردد(م۹)».

برخی از مصاحبه‌شوندگان « استثنائات و تبصره‌های قانونی» شامل(قانون منع ایجاد صنایع جدید تا شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران(مصوب ۱۳۴۶)، اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات(۱۳۸۵) و دستورالعمل تعیین مصادیق(۱۳۸۶) و مستثنی شدن فنس‌کشی باغات و

داده‌های مرتبط با اراضی، منجر شده تا دستگاه‌های متولی مدیریت زمین به‌ویژه سازمان ملی زمین و مسکن و ادارات جهاد کشاورزی و امور اراضی استان، از موقعیت دقیق اراضی خود مطلع نباشند. این عدم شفافیت مالکیت در تلفیق با اعتباربخشی‌های نامناسب به اسناد مالکیت سبب شده تا متصرفین اراضی از طریق اسناد قولنامه‌ای و جعل اسناد به‌عنوان یک پدیده بسیار عادی رایج در استان تهران، اقدام به تصرف بخش عمده‌ای از اراضی منطقه نمایند. درحالی‌که تکمیل کاداستر و شفاف‌سازی مالکیت اراضی می‌تواند مانعی محکم بر تداوم رانت‌های حوزه اراضی باشد». دیگری بیان می‌کند که «پایین بودن جریمه‌های کمیسیون ماده ۱۰۰ و به



جدول ۴. مقوله‌های اصلی سازوکار اثرگذاری ساختارهای محرک فرایندهای غیررسمی

ساختارها	ردیف شماره	مقولات اصلی	مقولات:	مقولات:
ساختار سازمانی-نهادی	۱	ضعف عملکرد مدیریتی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی	Mm1-4	رویکرد بخشی و تفرق سیاسی بین سازمانی و درون‌سازمانی
				ضعف عملکردی در تهیه طرح‌ها
				اقدامات عملکردی به‌ظاهر قانونی در راستای منافع ذینفعان
				ضعف عملکردی سازمان‌های ذی‌ربط در تثبیت مالکیت اراضی
	۲	خلأ نظارتی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی	Mm5-8	نبود عزم راسخ و برخورد منفعلانه نهادهای متولی
				ضعف برخی دستگاه‌های متولی در امر نظارت بر عملکرد سایر سازمان‌ها و نهادها در حوزه وظایف قانونی
				خلأ نظارتی منتج از تفرق محدوده‌های مدیریت فضایی (حفره‌های قدرت)
				فقدان ابزارهای نظارتی مؤثر و نبود مرجع نظارتی واحد در برخورد با فرایندهای غیررسمی
	۳	فرایندهای غیررسمی و تخلفات سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی	Mm9-12	خدمات‌رسانی برخی سازمان‌ها و نهادها به سوداگران اراضی با هدف تأمین منبع درآمدی
				تعامل برخی مسئولین و کارکنان سازمان‌های دولتی و رسمی با گردانندگان فرایندهای غیررسمی منطقه
				سوءاستفاده برخی مسئولین از جایگاه قانونی در راستای منافع صاحبان قدرت و نفوذ
				قانون‌گریزی برخی نهادها و سازمان‌های دولتی و رسمی
	۴	ضعف عملکرد مدیریتی نهادها و ادارات محلی	Mm13-14	منابع درآمدی ناپایدار و نگاه کالایی به اراضی منطقه
				ضعف عملکردی نهادها و ادارات محلی در انجام وظایف قانونی
	۵	نظارتی نهادها و ادارات محلی	Mm15-16	عدم برخورد قاطع نهادها و ادارات محلی منطقه با ساخت‌وسازهای غیرمجاز
				خلأ نظارتی منتج از ضعف تقسیمات سیاسی
	۶	تخلفات و فرایندهای غیررسمی نهادها و ادارات محلی	Mm17-18	فساد اداری برخی از مسئولین و کارکنان حکومت‌های محلی منطقه
				بسترسازی برای برخی فرایندهای غیررسمی به‌صورت آگاهانه یا ناآگاهانه



	۷	تخلفات و فرایندهای غیررسمی سازمان‌ها و نهادهای شبه‌دولتی و نیمه‌رسمی	Mm19	اعمال نفوذ جهت تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی
	۸	نهادهای کمیسیون	Mm20-23	رویکرد برخی نهادهای کمیسیونی به‌عنوان رافع تخلفات، منبعی برای تأمین درآمد و مغری برای دور زدن قوانین
				بسترسازی برخی نهادهای کمیسیونی جهت سوءاستفاده از قراردادهای واگذاری جهت تغییر کاربری و تبدیل اراضی
				امکان تغییر آرای برخی نهادهای کمیسیونی ضعف ساختاری برخی نهادهای کمیسیونی
ساختار بخش خصوصی	۹	صاحبان سرمایه	Mm24-27	تبانی و لابی‌گری با سازمان‌ها و نهادهای متولی جهت پیش برد فرایندهای غیررسمی
				گرایش به ارزش‌افزوده بالاتر و عدم توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد
				سوءاستفاده از خلأها و نارسایی‌های مرتبط با ساختارهای قانونی
				سازمان‌دهی غیرمستقیم مکانیزم‌های اجتماعی-مردمی
	۱۰	مافیای زمین و مستغلات	Mm28	لابی‌گری‌ها و تبانی‌های گسترده در راستای منافع شخصی و گروهی
	۱۱	سوداگران اراضی	Mm29	سوءاستفاده از تعارضات منافع و ناآگاهی مردم عادی
	۱۲	بنگاه‌های ساختمانی و معاملات املاک	Mm30	سوءاستفاده از رانت اطلاعاتی و اشراف نسبت به برخی اراضی منطقه
۱۳	بخش خصوصی رسمی	Mm31	بسترسازی برای منافع صاحبان سرمایه	
ساختار اجتماعی	۱۴	گروه‌های کم‌درآمد نیازمند مسکن	Mm32	ورود ناخواسته گروه‌های کم‌درآمد به چرخه تصرف اراضی حریم و پیرامون
				نظام تقاضای عمدتاً مصرفی و بعضاً مبادله‌ای خانوارها بر مبنای گرایش به زمین‌های ارزان‌قیمت حریم و پیرامون
	۱۵	مالکین زمین و مستغلات	Mm33-35	عدم مطالبه‌گری اجتماعی عدم حس تعلق اجتماعی نسبت به منطقه
ساختار اقتصادی	۱۶	اقتصاد تک‌محصولی/مدار نامولد سرمایه	Mm36-40	فقدان مکانیزم پویا برای تداوم جریان سرمایه، زمینه‌ساز گرایش به مدار نامولد سرمایه
				ترکیب رشد اشتغال منطقه به نفع مدار نامولد و افزایش نظام تقاضای مصرفی و مبادله‌ای در اراضی پیرامونی
	۱۷	سیاست‌های قطب رشد		فقدان آمایش و گرایش به کلان‌شهرها



	۱۸	کژکارکردی اقتصاد کلان شهرها		تورم بالا و مزیت نسبی نواحی پیرامونی
	۱۹	بورس‌بازی زمین و مستغلات		قواعد بازار، تغییر در نظام تقاضا و کالایی شدن اراضی حریم و پیرامون
اقتصاد سیاسی	۲۰	اقتصاد سیاسی زمین و مستغلات و مگا پروژه‌ها	Mm41-42	سیاست‌های دولت (تعدیل ساختاری و کوچک‌سازی دولت)، بسترساز نابازار سویی اقتصادی و کالایی سازی اراضی منطقه
	۲۱	اقتصاد رانتهی و ناکارآمدی نظام مالیاتی		کاهش مسؤولیت‌پذیری، نگاه کالایی و انحصارگرایی‌های سازمان‌ها و نهادهای متولی مدیریت اراضی
ساختارهای قانونی	۲۲	قوانین، طرح‌ها و بخشنامه‌های مشروعیت بخش و زمینه‌ساز فرایندهای غیررسمی	Mm43-52	قوانین زمینه‌ساز نگاه کالایی به اراضی روستاها و شهرهای استان و نواحی پیرامونی آنها
				قوانین و سیاست‌های انقباضی زمینه‌ساز فرایندهای غیررسمی
				قوانین، دستورالعمل‌ها و ضوابط مرتبط با واگذاری و فروش اراضی منطقه
				قوانین تفسیرپذیر و بخشنامه‌های بسترساز تغییر کاربری مشروعیت بخشی شده اراضی زراعی و باغات
	۲۳	تبصره‌های قانونی		تبصره‌های قانونی و استثنائات زمینه‌ساز تغییر کاربری فزاینده و تخریب گسترده اراضی منطقه
	۲۴	خلأ قانونی		نبود قوانین مکفی در برخی حوزه‌های منطقه‌ای (حریم و محدوده خارج از حریم)
	۲۵	نارسایی و ضعف قوانین		عدم توجه به بعد نظارتی در فرایند تدوین برخی قوانین
ساختارهای قضایی-حقوقی	۲۶	تقابل قوانین	Mm53-59	عدم بازدارندگی، اثربخشی و کارایی لازم برخی قوانین
				عدم ضمانت اجرایی برخی قوانین
	۲۷	عدم وجود نیروی انسانی متخصص		خلأ نظارتی منتج از تقابل قوانین
	۲۸	رویه قضایی متعارض		نبود کارشناس حقوقی خبره در امور زمین در ادارات دولتی
	۲۹	نبود شعب ویژه زمین		عدم تخصص کافی برخی کارشناسان رسمی صادر کننده نظریات کارشناسی
۳۰	عدم تناسب مجازات با جرم زمین‌خواری	عدم اثربخشی رأی وحدت رویه		
				صدر آرای ناعادلانه به نفع متصرفین اراضی
				اطاله دادرسی به جرائم مربوط به اراضی، زمینه‌ساز باقی ماندن اراضی در دست متصرفین اراضی
				فقدان بازدارندگی لازم قوانین مرتبط با مجازات متصرفین اراضی





	۳۱	اعتباربخشی‌های نامناسب به اسناد مالکیت		اعتباربخشی به اسناد قولنامه‌ای
دلایل بنیادین ساختارها و	۳۲	غلبه منفعت فردی بر منفعت جمعی	Mm60-64	نیروهای ساختاری منتج از نگرش‌های فردگرایانه در برخورد با اراضی موجود و در دسترس در حاشیه شهرها
	۳۳	عدم مطلوبیت فرایند طراحی سیاست‌ها		غلبه نگاه مقطعی و کوتاه‌مدت به جای رویکرد فرایندی و بلندمدت در فرایند طراحی و تدوین سیاست‌ها
	۳۴	فقدان مدیریت جامع و یکپارچه		غلبه رویکرد بخشی در سطح ملی، فرامنطقه‌ای و منطقه‌ای
ضعف دانش و آگاهی نسبت به مفهوم منطقه (فقدان منطقه‌گرایی)				
				عدم تعیین پهنه‌های مشخص آمایشی زمینه‌ساز تغییر کاربری‌های گسترده اراضی

ساختمان‌های ویلائی غیرمتعارف تحت عنوان اتاق نگهبانی و کارگری (کمیسون تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی)، موجب تخریب و تغییر کاربری بخش وسیعی از اراضی کشاورزی و باغی منطقه گردد."

در رابطه با تداخلات قانونی، تعارضات نهادی و خلأهای نظارتی منتج از «تقابل قوانین» نیز، تداخلاتی نظیر (تقابل آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها (۱۳۹۱) با دستورالعمل تعیین مصادیق موضوع تبصره (۴).. الحاقی به ماده ۱ اصلاحی قانون حفظ کاربری.. (۱۳۸۶)، تقابل ماده ۸ قانون افزایش بهره‌وری با ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری، تقابل ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری با ماده ۱۰ قانون زمین شهری و ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی آن، تقابل ماده ۱۰ قانون زمین شهری و ماده ۸ قانون افزایش بهره‌وری، تقابل ماده ۱۰ قانون زمین شهری با ماده ۹ قانون جامع حدنگار (کاداستر)، تقابل ماده ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی (۱۳۵۹) با ماده ۱۰ قانون زمین شهری، تداخل مفاد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت (مصوب ۱۳۷۰، ۱/۱) با دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری،

همچنین احداث خانه کارگری و نگهبانی از تغییر کاربری، آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ اراضی زراعی و باغات (۱۳۸۶) و مستثنی شدن احداث شهرک‌های گردشگری از تغییر کاربری، و تبصره ۱ اصلاحی ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (۱۳۸۵) را زمینه‌ساز فقدان اثربخشی و عدم کارایی قوانین دانسته و یکی از آنها (م۴) به این مسئله اذعان می‌کند که "به واسطه استثنا واقع بر آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ اراضی زراعی و باغات مبنی بر امکان احداث شهرک‌های گردشگری، عملکرد مثبت اصلاح قانون (۱۳۸۵) باطل گردید. در واقع، درخواست سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری جهت مستثنی شدن امکان احداث طرح‌های گردشگری (شهرک‌های گردشگری، تأسیسات گردشگری و...) از تغییر کاربری، امکان سوءاستفاده از این استثناء و تغییر کاربری‌های گسترده اراضی زراعی و باغات و ویلاسازی‌های انحصارگرا به اسم گردشگری و به کام سوداگران را فراهم آورده است."

همچنین در خصوص استثنائات، مصاحبه‌شونده دیگری (م ۱۲) معتقد است "همین استثنائات باعث شده تا تفکیک و قطعه‌بندی اراضی کشاورزی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و سپس اقدام به احداث



برای کارشناسان رسمی دادگستری، اغلب دیده می‌شود که تعداد بسیار معدودی از این کارشناسان در این زمینه تخصص دارند. همین مسئله باعث نظرات کارشناسی اشتباه، تشخیص نادرست مستثنیات و رأی قاضی به خروج اراضی از ید دولت می‌گردد" همچنین در مورد نبود کارشناسان حقوقی خبره امور زمین در ادارات دولتی مصاحبه‌شونده دیگری (م) ۵ معتقد است که "عدم وجود مکانیزم‌هایی برای جذب و تداوم همکاری این کارشناسان به‌ویژه در سازمان‌های متولی مدیریت اراضی منجر به عدم دفاع حرفه‌ای و تخصصی در دادگاه‌های مرتبط با امور زمین جهت احقاق حق سازمان‌های دولتی در خصوص اراضی موات منطقه می‌گردد". «رویه قضایی متعارض و عدم اثربخشی آرای وحدت رویه»، «نبود شعب ویژه زمین»، «جرم انگاری پایین تصرف اراضی» و درنهایت «اعتباربخشی‌های نامناسب به اسناد مالکیت (اسناد قولنامه‌ای)» از دیگر سازوکارهای قضایی-حقوقی مطرح‌شده توسط مصاحبه‌شوندگان هستند.

## ۵٫۵ ساختار اجتماعی

مکانیزم اثرگذاری ساختار اجتماعی، شامل سازوکارهای ۲ مقوله اصلی و ۴ مقوله فرعی است. مصاحبه‌شوندگان، از یک‌سو مکانیزم اثرگذاری این ساختار را با «سازوکارهای گروه‌های کم‌درآمد نیازمند مسکن (شکل‌دهندگان اسکان غیررسمی، ساکنین شهرهای جدید و...)» مرتبط دانسته و فردی (م) ۱۵ در رابطه با ورود ناخواسته این گروه‌ها به چرخه تصرف اراضی منطقه با هدف تأمین سرپناه حداقل (تقاضای مصرفی) می‌گوید "بسیاری از متصرفان اراضی و دلالان، با سوءاستفاده از ناآگاهی شهروندان، پس از تصرف زمین‌های ملی اقدام به فروش آن‌ها با ارائه قیمت‌هایی پایین‌تر از قیمت منطقه نموده و مردم نیز به دلیل عدم آگاهی از اینکه زمین از سوی فروشنده تصرف شده است، هم سرمایه خود را برای خرید زمین از دست می‌دهند و هم درگیر مسائل قضائی می‌شوند".

تقابل موضع دو ماده ۲۸ آیین‌نامه قانون زمین شهری و ماده ۱۰ این آیین‌نامه در نحوه اجرای ماده ۷ قانون زمین شهری، و تداخل ماده ۱۲ آیین‌نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی (۱۳۷۹) با قانون زمین شهری (۱۳۶۶) و اصلاحیه آن (۱۳۶۷) توسط عده‌ای از مصاحبه‌شوندگان عنوان گردید. تعدادی از این تداخلات مواردی مانند تعارض ادارات کل منابع طبیعی استان با راه و شهرسازی در خصوص اراضی حریم شهرهای استان، مستثنی دانستن دیوارکشی و فنس‌کشی براساس دستورالعمل‌های جدید در تعارض با آیین‌نامه پیشین، باز شدن دست ادارات ثبت با استناد به مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت در تقابل با دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری و نظایر آن را شامل می‌گردد.

درنهایت «خلأ قانونی» نیز از جمله سازوکارهای اثرگذار عنوان شده و مصاحبه‌شونده‌ای (م) ۹ اظهار می‌کند که "یکی از مصادیق بارز خلأ قانونی، نبود قوانین مکفی در حریم و محدوده خارج از حریم است؛ به‌گونه‌ای که آیین‌نامه نحوه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات، تنها مرجع قانونی برای محدوده خارج از حریم است. این روند کاهش تعداد قوانین در حرکت از محدوده قانونی شهر به سمت بیرون از حریم در شرایطی صورت می‌پذیرد که تقاضا برای ساخت و ساز با حرکت به سمت بیرون از محدوده حریم در مجموعه‌های شهری و مناطق کلان‌شهری با روند افزایشی همراه است". نتیجه عملکردی این مکانیزم، سوءاستفاده سوداگران زمین از خلأ قانونی موجود در این محدوده‌ها و سازمان‌دهی فرایندهای غیررسمی به طرق مختلف است.

## ۵٫۴ ساختار قضایی-حقوقی

درزمینه ساختارهای قضایی-حقوقی، ۵ مقوله اصلی و ۷ مقوله فرعی حاصل شد. در رابطه با «عدم وجود نیروی انسانی متخصص»، یکی از مصاحبه‌شوندگان (م) ۱ بیان می‌دارد که "علی‌رغم اهمیت داشتن تخصص تفسیر عکس‌های هوایی



که عملاً تنها منفعت آن، نصیب صاحبان سرمایه و بزرگ مالکین صاحب اراضی در این محدوده‌ها می‌گردد (اعمال فشار از طریق گروه‌های کم‌درآمد).

همین‌طور سازوکارهای مرتبط با «مافیای زمین و مستغلات» نیز مهم بوده و یکی از مصاحبه‌شوندگان (م۱) معتقد است: «اگرچه توسعه کمربند سبز، یکی از راهکارهای جلوگیری از ساخت‌وسازهای بی‌رویه و قارچ‌گونه است؛ اما واقعیت آن است که با تصویب لایحه کمربند سبز، منافع بسیاری از زمین‌خواران و عناصر قدرت به خطر می‌افتد» و به همین خاطر، باندهای ویلاسازی و... با لابی‌گری‌ها و اقدامات مختلف به دنبال سنگ‌اندازی بر سر راه تصویب لوایح بازدارنده تصرف اراضی منطقه می‌باشند. یکی از مصاحبه‌شوندگان (م۶) در خصوص لابی‌گری‌های بخش خصوصی به برگزاری مناقصات صوری اشاره کرده و می‌گوید: «یکی از آسیب‌ها در بحث افزایش روزافزون و گسترش بی‌رویه محدوده شهری منطقه، افزایش محدوده‌های شهری و روستایی منطقه (الحاق به بافت) است که بعضاً از طریق برگزاری مناقصات صوری دنبال می‌شود. برای مثال چند مالک و زمین‌خوار بزرگ که زمین‌های اطراف شهرها را با قیمت‌های بسیار پایین خریده‌اند؛ برای اینکه زمین‌های خود را در محدوده شهر وارد کنند، با توجه به روابط و لابی‌هایی که در سیستم مدیریت شهری دارند، یکی از شرکت‌های مهندس مشاور شهرسازی را که قبلاً با آنها هماهنگ کرده‌اند را در مناقصه برنده اعلام می‌کنند و سپس از آن شرکت می‌خواهند که خط محدوده شهر را به‌گونه‌ای ترسیم کنند که زمین‌های آنها در این محدوده قرار گیرد». سازوکاری که نشان از ارتباط بین «مافیای زمین و مستغلات» و بعضاً «بخش خصوصی رسمی» دارد.

نهایتاً اقدامات واسطه‌های بخش خصوصی اعم از «سوداگران اراضی و دلالان» و «بنگاه‌های ساختمانی و معاملات املاک» نیز از دیگر ارکان شکل‌دهنده سازوکارهای ساختار بخش خصوصی است. در همین خصوص مصاحبه‌شونده‌ای (م۱۵) به

از سوی دیگر، مصاحبه‌شوندگان سازوکار اثرگذاری این ساختار را به «مالکین زمین و مستغلات» نسبت داده و یکی از مصاحبه‌شوندگان (م۷) در این زمینه اظهار می‌کند: «برخی از ارکان ساختار اجتماعی، از جنس مردمی هستند که نه تنها به دنبال مطالبه‌گری اجتماعی برای برخورد با ساخت‌وسازهای غیررسمی در این محدوده‌ها نیستند، بلکه حتی می‌گویند اجازه بدهید من بسازم. منطبق آنها این است که فلانی در این محدوده ویلا-باغ برای تفریح ساخته، بگذارید من هم یک خانه برای خانواده‌ام بسازم». از سوی دیگر، عدم دریافت مالیات از مردم نیز به این عدم مطالبه‌گری دامن زده و منجر می‌شود که مردم منطقه تمایل چندانی برای افزایش شفافیت و پاسخگویی مدیریت شهری نداشته باشند. نظام تقاضای مصرفی خانوارهای نیازمند مسکن و بعضاً مبادله‌ای (سوداگرانه) برخی از خانوارهای دهک‌های درآمدی متوسط به بالا در قالب نگاهداشت اراضی و مسکن حاشیه‌ای با اهداف رانت‌جویانه و به امید افزایش قیمت را نیز نمی‌توان نادیده گرفت.

## ۵٫۶ ساختار بخش خصوصی

در رابطه با سازوکار اثرگذاری ساختار بخش خصوصی، ۵ مقوله اصلی و ۸ مقوله فرعی حاصل شد. مکانیزم اثرگذاری «صاحبان سرمایه» ۴ مقوله محوری تبانی و لابی‌گری با سازمان‌ها و نهادهای متولی جهت پیشبرد فرایندهای غیررسمی، گرایش به ارزش‌افزوده بالاتر و عدم توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، سوءاستفاده از خلأها و نارسایی‌های مرتبط با ساختارهای قانونی و درنهایت سازمان‌دهی غیرمستقیم مکانیزم‌های اجتماعی-مردمی را شامل می‌گردد. در خصوص مکانیزم اخیر، یکی از مصاحبه‌شوندگان (م۴) می‌گوید: «افراد صاحب قدرت و سرمایه، خیلی سریع و با قیمت‌های پایین قسمتی از زمین‌های تصرف‌شده را به گروه‌های کم‌درآمد واگذار نموده و عملاً دستگاه‌های مربوطه، با لایه‌های دوم و سوم که اغلب تعدادشان هم بسیار زیاد است، روبرو می‌شوند. مکانیزم اجتماعی-مردمی



خلاً نظارتی این سازمان‌ها نیز به واسطه برخورد منفعلانه با فرایندهای غیررسمی، ضعف برخی دستگاه‌های متولی در امر نظارت بر عملکرد سایر سازمان‌ها و نهادها، تفرق محدوده‌های مدیریت فضایی و نهایتاً فقدان ابزارهای نظارتی مؤثر، زمینه فرایندهای غیررسمی را ایجاد نموده است. در همین خصوص یکی از مصاحبه‌شوندگان (م ۱۴) معتقد است "پنجره واحدی به لحاظ سیستمی بین ارگان‌های متولی مدیریت زمین شهری منطقه وجود ندارد؛ و همین امر، باعث می‌شود تا برای مثال، برخی افراد و گروه‌های مختلف از طریق برخی ارتباطات بتوانند کار خود را از طریق (برای نمونه دهیاری‌های استان) پیش ببرند؛ بدون آنکه سازمان متولی مثل سازمان ملی زمین و مسکن از این اقدامات اطلاع داشته باشد".

به علاوه، تخلفات برخی از این سازمان‌ها اعم از خدمات‌رسانی به سوداگران اراضی با هدف تأمین درآمد، تعامل برخی مسؤولین و کارکنان سازمان‌های دولتی و رسمی با گردانندگان فرایندهای غیررسمی منطقه، سوءاستفاده برخی مسؤولین از جایگاه قانونی و نهایتاً قانون‌گریزی برخی نهادها و سازمان‌های دولتی و رسمی عنوان شد. در همین رابطه یکی از مصاحبه‌شوندگان (م ۶) اشاره می‌کند "برخی از دارندگان امضاهای طلایی با تفسیر ضرورت عنوان‌شده در تبصره یک ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات به اقتضای شرایط و منافع توسط صاحبان قدرت، اقدام به صدور مجوز تغییر کاربری اراضی نموده و تغییر کاربری غیرمجاز زمین‌های سرمایه‌گذاران طرح‌های کشاورزی، گردشگری، دامداری، شهرک‌سازی با اعمال نفوذ، لابی‌گری‌ها و ... را در کمیسیون فوق‌الذکر فراهم می‌آورند".

در خصوص ضعف عملکردی نهادها و ادارات محلی نیز، مصاحبه‌شوندگان مسائلی همچون منابع درآمدی ناپایدار و نگاه کالایی به اراضی منطقه و همچنین ضعف عملکردی در انجام وظایف قانونی را عنوان نمودند. بر همین اساس یکی از

سوءاستفاده بنگاه‌های ساختمانی و معاملات املاک از رانت اطلاعاتی و اشراف نسبت به ویژگی‌های اراضی منطقه اشاره کرده و بیان می‌کند "بنگاه‌های معاملات املاک از شناخت کافی نسبت به اراضی محدوده‌های سیاهچاله‌های شهری منطقه تا قبل از تهیه طرح هادی این شهرها و مشخص نبودن حریم این شهرها سوءاستفاده نموده و اقدام به تصرف اراضی این محدوده‌ها و ساخت‌وسازهای غیرمجاز می‌نمایند. و آنها کاملاً به این موضوع اشراف دارند که شهرداری، با توجه به عدم تهیه طرح هادی شهر و مشخص نبودن حریم این شهرها، فاقد توانایی قانونی جهت برخورد با این ساخت‌وسازهای غیرمجاز است". در خصوص مکانیزم اثرگذاری «سوداگران اراضی و دلالان» نیز می‌توان به عدم آگاهی شهروندان و ورود ناخواسته آنها به چرخه تصرف اراضی و شکل‌گیری مکانیزم‌های اجتماعی-مردمی اشاره کرد، که پیش‌تر ذکر آن رفت.

## ۵٫۷ ساختارهای سازمانی-نهادی

در زمینه ساختارهای سازمانی نهادی، سازوکارهای اثرگذاری در قالب ۳ دسته (دولتی و رسمی، شبه‌دولتی و ادارات محلی) کدگذاری شد، که در نتیجه آن ۸ مقوله اصلی و ۲۳ مقوله فرعی به دست آمد. در زمینه ضعف عملکردی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و رسمی، مفاهیمی نظیر رویکرد بخشی و تفرق سیاسی بین سازمانی و درون‌سازمانی، ضعف عملکردی در تهیه طرح‌ها به‌ویژه برای شهرهای پیرامونی منطقه، اقدامات به‌ظاهر قانونی در راستای منافع ذی‌نفعان و نهایتاً ضعف در تثبیت مالکیت اراضی دولتی مطرح گردید. در خصوص مکانیزم اخیر مصاحبه‌شونده‌ای (م ۱۱) می‌گوید "عدم تکمیل کاداستر توسط ادارات کاداستر (زیرمجموعه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور)، منجر شده تا امکان استفاده از مهندسی معکوس در خصوص اراضی موات دولتی منطقه-زمین‌هایی که سازمان‌ها و نهادهای دولتی استان از وجود آنها مطلع نبوده و به وجود آنها اشراف ندارند-ممکن گردد".





صرفاً سازوکار اثرگذاری تخلفات تعاونی‌های مسکن مورد بررسی قرار گرفت. مصاحبه‌شونده‌ها اعمال نفوذ جهت تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی را مبنای اصلی این تخلفات عنوان نمودند و مصاحبه‌شونده‌ای (م ۱۲) بیان می‌کند "برخی مواقع تعاونی‌های مسکن با کمک رانت دولتی، امکان دسترسی به زمین‌های ارزان‌قیمت منطقه را پیدا می‌کنند؛ اما عملاً به‌جای انجام دستور کار تعاونی‌ها، اقدام به تفکیک و احداث شهرک‌های گردشگری (فروش زمین با چندبرابر قیمت) و اقداماتی از این دست برای رسیدن به سودهای چندبرابری می‌نمایند". بررسی مکانیزم اثرگذاری نهادهای کمیسیون نیز صرفاً به جنبه عملکردی این نهادها محدود شده و موارد بسیاری نظیر منبعی برای تأمین درآمد و مفری برای دور زدن قوانین، بسترسازی جهت سوءاستفاده از قراردادهای واگذاری اراضی، امکان تغییر آرا و نهایتاً ضعف ساختاری برخی از این نهادها توسط مصاحبه‌شونده‌ها مطرح شد. در رابطه با امکان تغییر آرای برخی کمیسیون‌ها از طریق مهندسی معکوس و وارونه کردن قوانین، مصاحبه‌شونده‌ای (م ۱۴) در خصوص کمیسیون ماده ۱۲ اظهار می‌دارد "سوءاستفاده سوداگران زمین از مکانیزم‌هایی مبتنی بر مهندسی معکوس (وارونه کردن قوانین) برای تبدیل اراضی موات به اراضی دایر و بهره‌گیری از منافع مستثنیات، از موارد بارز تصرف اراضی موات و دولتی واقع در استان است. در واقع، شناسایی اراضی موات (عدم اشراف سازمان ملی زمین و مسکن، جهاد و منابع طبیعی به وجود این اراضی دولتی به دلیل عدم تکمیل کاداستر اراضی) و اقدام به کاشت و دایر نمودن آنها و تبدیلیشان به مستثنیات، سازوکار برخی صاحبان قدرت و سرمایه برای تصرف این‌گونه اراضی است".

مصاحبه‌شوندگان (م ۸) می‌گویند "صدور مجوز برای ایجاد مناطق صنعتی غیرمجاز در منطقه کلان‌شهری (خارج از محدوده شهرک‌های صنعتی)، به‌عنوان منبعی برای کسب درآمد، صرفاً محدود به شهرداری نبوده و نهادهای دولتی دیگری نظیر فرمانداری‌ها، بخشدارها و ... نیز در این خصوص ذی‌نفع هستند". سازوکارهای مرتبط با اثرگذاری خلأ نظارتی برخی از این نهادها نیز در قالب عدم برخورد قاطع نهادها و ادارات محلی منطقه با ساخت‌وسازهای غیرمجاز و یا خلأ نظارتی منتج از ضعف تقسیمات سیاسی مشهود است. در همین خصوص، یکی مصاحبه‌شوندگان (م ۱۶) می‌گویند "دهیاری‌ها مکلف‌اند در کنترل و نظارت بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز، از طریق بخشداری ذی‌ربط موارد تخلف از اصول حاکم بر ساخت‌وساز و عدم رعایت سرانه و کاربری‌های مشخص شده مطابق طرح هادی روستایی را فوراً به اطلاع کمیسیون ماده ۹۹ مستقر در استانداری برسانند که متأسفانه در برخی موارد این مهم صورت نمی‌گیرد". تخلفات این نهادها نیز منتج از سازوکارهایی نظیر فساد اداری برخی از مسؤولین و کارکنان و همچنین بسترسازی آگاهانه یا ناآگاهانه آنها برای فرایندهای غیررسمی عنوان شده است. در همین رابطه، برخی مصاحبه‌شوندگان (نظیر م ۸) برخورد منفعلانه و سکوت معنی‌دار برخی نهادها و ادارات محلی در برابر تخلفات را عامل تشدید فرایندهای غیررسمی می‌دانند و فردی می‌گوید "شوراهای شهر و روستاهای استان که قرار بود با همکاری شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، بازوی توانایی برای مدیریت شهری باشند؛ حال پیش‌تاز تخلفات بوده و عملکردشان نیازمند آسیب‌شناسی دقیق است". در بررسی مکانیزم اثرگذاری نهادهای نیمه‌رسمی نیز،







دیگری که نتیجه ضعف ساختارهای قضایی-حقوقی و عدم تناسب مجازات با جرم پدیده زمین‌خواری و تصرف اراضی است؛ در مواردی با عدم قاطعیت نهادهای قضایی و ساختارهای سازمانی-نهادی متولی اجرای احکام قضایی در برخورد با پدیده تصرف اراضی همراه شده و زمینه دست‌اندازی‌های گسترده به اراضی منطقه به‌ویژه در خارج از محدوده قانونی شهرها و روستاها را رقم می‌زند.

به‌طور کل، ساختارهای بنیادینی نظیر نبود رویکرد منطقه‌گرایی و به تبع آن عدم توجه به تعامل و کنش-واکنش شهر-منطقه، نگاه‌های مقطعی و سطحی‌نگر در جریان سیاست‌گذاری‌ها و غلبه منفعت فردی بر جمعی، که همگی به‌نوعی نشان از آن دارد که چالش‌های مرتبط با حریم و پیرامون منطقه تا پیش از شکل‌گیری بحران‌های جدی، برای ساختارهای سازمانی-نهادی منطقه از اولویت‌چندان زیادی برخوردار نیست. افزون بر این می‌توان به اعمال نفوذهای متعددی اشاره کرد که به‌صورت خواسته یا ناخواسته، به این سازمان‌ها و نهادها تحمیل می‌شود. اعمال نفوذهایی که گاه نتیجه برخی ارتباطات (تبانی‌ها، لابی‌گری‌ها، پرداخت رشوه و...) بوده و گاه حکمی لازم‌الاجرا است که اهدافی نظیر تغییر کاربری، تبدیل اراضی منطقه و یا الحاق به بافت را تعقیب می‌نمایند.

قابل‌ذکر است تمامی این ساختارها و مکانیزم‌ها حول نگاه بورس‌بازانه و دلالانه به اراضی منطقه به‌ویژه حریم و نواحی پیرامونی شکل می‌گیرند. نگرشی که نتیجه غلبه تفکر فردگرایانه و اقتصاد سیاسی زمین و مستغلات بوده و به‌صورت تقاضای فزاینده برای ساخت‌وساز در خارج از محدوده‌های قانونی واقع در منطقه نمود می‌یابد. مجموعه فرایندهایی که علاوه بر رشد قارچ‌گونه منطقه، پیامدهای منفی متعددی نظیر پیدایش آنومالی‌های شهری و منطقه‌ای، سکونتگاه‌های ناپایدار، تله‌های فقر، حاشیه‌نشینی‌های مبتنی بر اضطرار، تبعات زیست‌محیطی و نابودی ارزش‌های اکولوژیک را به دنبال دارد.

کنشگران ساختارهای سازمانی-نهادی به‌ویژه نهادها و ادارات محلی مرتبط است. ارتباط بین این ارکان رژیم ائتلاف (بخش خصوصی، ساختارهای سازمانی-نهادی و مردم) جهت سازمان‌دهی فرایندهای غیررسمی، عمدتاً از طریق تکیه بر روابط، لابی‌گری‌ها، پرداخت رشوه و تبانی‌های گسترده ممکن می‌گردد.

علاوه بر ساختارها و سازوکارهای اثرگذار در سطح میانی (ساختارهای سازمانی-نهادی، بخش خصوصی و اجتماعی)، یک سری ساختارهای زمینه‌ای و بنیادین (ساختار اقتصادی و اقتصاد سیاسی، ساختارها و دلایل بنیادین، ساختارهای قانونی و ساختارهای قضایی-حقوقی) در لایه‌های زیرین و سطح کلان وجود دارد که بسترساز فرایندهای غیررسمی محرک پراکنده‌رویی هستند. حاکمیت نگرش‌های فردگرایانه در جامعه و فقدان آگاهی و دانش منطقه‌ای، یکی از دلایل اصلی گرایش به سازمان‌دهی فرایندهای غیررسمی با هدف دست‌اندازی به اراضی حریم و پیرامون منطقه کلان‌شهری تهران است. از سوی دیگر، نقش سازوکارهای مترتب بر ساختارهای قانونی (تقابل قوانین، استثنائات و تبصره‌های قانونی و...) و همچنین سازوکارهای ساختارهای سازمانی-نهادی (خلأ نظارتی، ضعف عملکردی-مدیریتی و تخلفات سازمانی-نهادی رسمی و محلی/نهادهای کمیسیون و...) نیز در رشد و گسترش انفجاری منطقه انکارناپذیر است.

خلأ و ضعف نظارتی که عمدتاً با نامکفی بودن ساختارهای قانونی در حریم و نواحی پیرامونی همراه شده و این هم‌افزایی فرصت مناسبی را برای سوداگران اراضی فراهم آورده است. افزون بر این سازوکارهای نظام عملکردی مترتب بر ساختارهای اقتصادی نیز، هم در قالب عامل بیرونی (اقتصاد کلان تک‌محصولی) و هم در قالب عامل درونی (اقتصاد خرد منطقه‌ای) در تشدید اثرگذاری سازوکارهای مرتبط با ساختارهای فوق‌الذکر نقش مهمی دارند. هم‌افزایی این عوامل با عامل مداخله‌گر



## منابع

- Abazari, I., Hosseinpour, J. (2018). The Impact of Mission Challenges on the Security Unit of the National Land and Housing Organization in Combating against land Speculation (Case Study: Security Unit of Tehran Province). *Police Management Studies Quarterly*, 13(2), 215-234. [ In Persian]
- Abdi, N., Zanganeh Shahraki, S., Marsousi, N., & Rostami, S.B. (2016). [Human Factors Affecting Urban Sprawl in Sanandaj \(1976-2015\) With Emphasis on Informal Settlements and Peri-Urban Villages](https://journals.iau.ir/article_535471.html). *Journal of Rural Research*, 7(3), 564-581. [ In Persian]
- [https://jrur.ut.ac.ir/article\\_60082.html](https://jrur.ut.ac.ir/article_60082.html)
- Al-Dousari, A. E., Mishra, A., & Singh, S. (2023). Land use land cover change detection and urban sprawl prediction for Kuwait metropolitan region, using multi-layer perceptron neural networks (MLPNN). *The Egyptian Journal of Remote Sensing and Space Science*, 26(2), 381-392.
- Amiri, M., Mojtazadekhanghahi, H., ziari, Y. & Nouri Kermani A. (2019). Pattern of decision making of urban land policies in the physical development (case study: SARI). *jgs*, 19 (54) ,125-146.[ In Persian]
- Bagheri, B., & Toosi, S. N. (2018). An explanation of urban sprawl phenomenon in Shiraz Metropolitan Area (SMA). *Cities*, 73, 71-90.
- Baradaran, M., Ghafari, G., zahedi, M., & Rabiei, A. (2018). Housing Policy Making and Informality Generation after Islamic Revolution. *Sociological Review*, 24(2), 407-434. [ In Persian]
- [doi: 10.22059/jsr.2018.65471](https://doi.org/10.22059/jsr.2018.65471)
- Bayat, A., & Nazarian, A. (2011). Investigating the role of intra-provincial migrations in the expansion of spontaneous settlements in the metropolitan area of Tehran (Islamshahr case study). *Journal of Geography*, 4(18), 69-90. [ In Persian]
- [https://journals.iau.ir/article\\_535471.html](https://journals.iau.ir/article_535471.html)
- Brueckner, J. K. (2005). Transport subsidies, system choice, and urban sprawl. *Regional Science and Urban Economics*, 35(6), 715-733.
- Cohen, B. (2006). Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability. *Technology in society*, 28(1-2), 63-80.
- Colsaet, A., Laurans, Y., Levrel, H. (2018). What drives land take and urban land expansion? A systematic review, *Land Use Policy*, 79, 339-349.
- Dadashpoor, H., & Salarian, F. (2020). Urban sprawl on natural lands: Analyzing and predicting the trend of land use changes and sprawl in Mazandaran city region, Iran. *Environment, Development and Sustainability*, 22, 593-614.
- Dehghani, A., Towfigh, E. (2017). Genealogy of Contemporary Tehran's Order: With an Emphasis on the Role of Commission of the Fifth Article. *Iranian Journal of Sociology*, 18(2), 1-27. [ In Persian] [doi: 10.1001.1.17351901.1396.18.2.1.1](https://doi.org/10.1001.1.17351901.1396.18.2.1.1)



- Ehrlich, M. V., Hilber, C. A., & Schöni, O. (2018). Institutional settings and urban sprawl: Evidence from Europe. *Journal of Housing Economics*, 42, 4-18.
- Escudero Gómez, L.A. (2021). Land at the Service of the Regional Growth Coalition: Projects of Special Interest in the Region of Castilla-La Mancha (Spain). *Land*, 10, 875, 1-18.
- Esmaeilzadeh, H., Salehpour, S., Ghasemian, Z., & Mazaheri, A. (2018). Identification of Effective Factors Creating Space in Periphery of Cities (Case Study: Urmia City). *Geographical Urban Planning Research (GUPR)*, 6(1), 23-54. [ In Persian]  
[doi:10.22059/jurbangeo.2018.22641.1.707](https://doi.org/10.22059/jurbangeo.2018.22641.1.707)
- E Silva, J. D. A., & Correia, M. (2023). The main drivers of urban sprawl in Portuguese medium cities between 2001 and 2011. *Land Use Policy*, 132, 106803.
- Ewing, R. (2008). Characteristics, Causes, and Effects of Sprawl: A Literature Review, *urban ecology*, 519-535.
- Fuladlu, K., Riza, M., & Ilkan, M. (2021). Monitoring urban Sprawl using time-series data: Famagusta region of Northern Cyprus. *SAGE Open*, 11(2), 21582440211007465.
- Gao J., Wei Y.D., Chen W., Chen J., 2014: Economic transition and urban land expansion in Provincial China. In: *Habitat International*, DOI: 10.1016/j.habitatint.2014.09.002
- Hosseini, S. H., & Hajilou, M. (2019). Drivers of urban sprawl in urban areas of Iran. *Papers in Regional Science*, 98(2), 1137-1158.
- Hortas-Rico, M. (2014). Urban sprawl and municipal budgets in Spain: a dynamic panel data analysis. *Papers in Regional Science*, 93, 843-864.
- Hutchison, R. (2010). *Encyclopedia of urban studies* SAGE Publications. London & New York.
- Iman, M.T. (2011). *Paradigmatic foundations of quantitative and qualitative research methods in humanities*. Qom: Seminary and University Research Center Publishing. [ In Persian]
- Jacob, B., & McMillen, D., (2015). Border effects in suburban land use. *National Tax Journal*. 68, 855-873.
- Jarah, S. H. A., Zhou, B., Abdullah, R. J., Lu, Y., & Yu, W. (2019). Urbanization and urban sprawl issues in city structure: A case of the Sulaymaniah Iraqi Kurdistan Region. *Sustainability*, 11(2), 485.
- Jiang, D., Li, X., Qu, F., Li, M., Zhang, S., Gong, Y., ... & Chen, X. (2015). Driving mechanism and boundary control of urban sprawl. *Frontiers of Environmental Science & Engineering*, 9, 298-309.
- Jomepoor, M. (2019). Role of Urban Periphery in Organizing Tehran Metropolis with an Emphasis on New Cities. *Political Spatial Planning*, 1(1), 39-48. [ In Persian]
- [Kheyroddin, R.](#), TAGHVAE, A.A., & [Imani Shamloo, J.](#) (2012). Spatial Evolution Analysis of Metropolises Associated with Changes in Oil Prices (Case Study: Tabriz Metropolis). *Journal of Iranian Architecture & Urbanism (JIAU)*, 4(2),





- 17-36. [ In Persian] [doi: 10.30475/isau.2014.61972](https://doi.org/10.30475/isau.2014.61972)
- Kinuthia, H., Majale, C., & Letema, S. (2021). Influence of public policy planning on peri-urban land speculation in (Greater) Eastern Bypass in Nairobi Metropolitan. *Land Use Policy*, 107, 105515.
- Kizos T., Tsilimigkas G., Karampela S. (2017). What Drives Built-Up Area Expansion on Islands? Using Soil Sealing Indicators to Estimate Built-Up Area Patterns on Aegean Islands, Greece. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 108(6), 1-18.
- Li, H., Wei, Y. D., Liao, F. H., & Huang, Z. (2015). Administrative hierarchy and urban land expansion in transitional China. *Applied Geography*, 56, 177-186.
- Li, L., & Xiao, Y. (2020). Capital accumulation and urban land development in China:(Re) making Expo Park in Shanghai. *Land Use Policy*, 112, 104472.
- Li, W., Zhou, W., Han, L., & Qian, Y. (2019). Uneven urban-region sprawl of China's megaregions and the spatial relevancy in a multi-scale approach. *Ecological Indicators*, 97, 194-203.
- Lin, Y., Qin, Y., Yang, Y., & Zhu, H. (2020). Can price regulation increase land-use intensity? Evidence from China's industrial land market. *Regional Science and Urban Economics*, 81, 103501.
- Liu, Y., Fan, P., Yue, W., & Song, Y. (2018). Impacts of land finance on urban sprawl in China: The case of Chongqing. *Land Use Policy*, 72, 420-43.
- Lois González R.C., Piñeira Mantiñán M.J., Vives Miró S. (2016). The Urban bubble process in Spain: An interpretation from the theory of the circuits of capital. *Journal of Urban and Regional Analysis*, 8(1), 5-20.
- Mahdavi, H., & Yazdani, A.R. (2011). Investigating the crime of land grabbing through the seizure and illegal change of land use. The first specialized conference on the development of agriculture in the north-western provinces of the country. Meshkin Shahr, Payam Noor University, Ardabil. [In Persian]
- Mansouri Daneshvar, M. R., Rabbani, G., & Shirvani, S. (2019). Assessment of urban sprawl effects on regional climate change using a hybrid model of factor analysis and analytical network process in the Mashhad city, Iran. *Environmental Systems Research*, 8(1), 1-12.
- Mansourian, H. (2016). Population Dynamics and Land Cover Patterns in Tehran Metropolitan Region. *Geographical Urban Planning Research (GUPR)*, 4(4), 613-633. [In Persian] [10.22059/JURBANGEO.2016.62198](https://doi.org/10.22059/JURBANGEO.2016.62198)
- Marx, C., & Kelling, E. (2018). Knowing urban informalities. *Urban Studies*, 56(3), 494-509.
- Meshkini, A., zanganeh, A., & Mahdnejad, H. (2014). An income on urban sprawl. Tehran: Academic Jihad Publications, Kharazmi branch. [In Persian]
- Milan, B. F., & Creutzig, F. (2016). Municipal policies accelerated urban sprawl and public debts in Spain. *Land Use Policy*, 54, 103-115.





- Mohammadpour, A. (2014). Against method 1(logic and design in qualitative methodology). Tehran: Jamea shenasan Publications. [In Persian]
- Moshfeghi, V., Haghghat Naeini, G., & Habibi, M. (2020). Analyzing the Relationship Between Land Use Changes and Land Prices in Tehran with Emphasis on 'Commission of Article Five' Approvals. *Geography and Environmental Planning*, 30(4), 1-18. [In Persian]  
[doi: 10.22108/gep.2020.118683.1188](https://doi.org/10.22108/gep.2020.118683.1188)
- Movahhed A, Vali Noori S, Hataminejad H, Zanganeh A, Kamanroodi Kajouri M. (2016). Spatial Analysis of Urban Poverty in Tehran Metropolis. *Journal of Urban Economics and Management*. 4 (15) :19-36. [In Persian]  
<http://iueam.ir/article-1-460-fa.html>
- Osman, T., Divigalpitiya, P., & Arima, T. (2016). Driving factors of urban sprawl in Giza Governorate of Greater Cairo Metropolitan Region using AHP method. *Land use policy*, 58, 21-31.
- Parsi, H., & Farmahini farahani, B. (2014). Analysis the Urban Sprawl in the Peripheral Metropolitan Areas (Case Study: Northern Peripheral Areas of Isfahan, Iran). *Motaleate Shahri*, 3(10), 49-62. [ In Persian]  
[https://urbstudies.uok.ac.ir/article\\_8766.html](https://urbstudies.uok.ac.ir/article_8766.html)
- poorahmad, A., ziari, K., zanganeh shahraki, S., & Arvin, M. (2020). Identifying and analyzing the factors affecting on urban sprawl (Case Study: Ahvaz City). *Geography and Development*, 18(61), 59-90. [ In Persian] [doi: 10.22111/gdj.2021.5851](https://doi.org/10.22111/gdj.2021.5851)
- Romero J., J. iménez F., Villoria M.(2012).(Un)sustainable Territories: Causes of the Speculative Bubble in Spain (1996-2010) and its Territorial,Environmental,and Socio-political Consequences. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3),467-486.
- Soleymani, M., Ahmadifard, N., Rashid Ebrahni Hesari, A., & Zanganeh Shahri, S. (2015). The Effect of Government Programs on Urban Sprawl of Tehran. *Journal of Geography and Planning*, 19(52), 185-204[ In Persian].
- Talkhabi, H. R., Soleimani, M., Saeidnia, A., & Zanganeh, A.( 2018) . Metropolis Explosion and Sprawl of Tehran within the Framework of Urban Decline Theory. *Geographical Urban Planning Research (GUPR)*, 6(3), 451-472. [ In Persian]  
[10.22059/JURBANGEO.2018.251153.859](https://doi.org/10.22059/JURBANGEO.2018.251153.859)
- Tewelde M.G., Cabral P. (2011). Urban sprawl analysis and modeling in Asmara, Eritrea. *Remote Sensing*, 3(10),2148-2165.
- Wang M., Krstikj A., Koura H. (2017): Effects of urban planning on urban expansion control in Yinchuan City, Western China. In: *Habitat International*.
- Wei, Y. D., & Ewing, R. (2018). Urban expansion, sprawl and inequality. *Landscape and urban planning*, 177, 259-265.
- Williams B., Nedovic-Budic Z. (2016). The real estate bubble in Ireland. Policy context and responses. *Urban Research and Practic*, 9(2),204-218.



Yousefi, A., Arghan, A., & Kamyabi, S. (2017). Real estate capitalism and space developments in Shahedshahr peripheral area. *Space economy and rural development*, 7 (25), 86-67[ In Persian].

<https://serd.khu.ac.ir/article-1-3155-fa.html>

Zhang, L., Shu, X., & Zhang, L. (2023). Urban Sprawl and Its Multidimensional

and Multiscale Measurement. *Land*, 12(3), 630.

Zhang, C., Miao, C., Zhang, W., & Chen, X. (2018). Spatiotemporal patterns of urban sprawl and its relationship with economic development in China during 1990–2010. *Habitat International*, 79, 51-60.