



واکاوی زمینه‌ها و دلایل تخلفات ساختمانی در شهرها، تبعات و راهکارهای پیشنهادی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۶/۱۱

شماره مسلسل: ۱۹۲۴۴
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

واکاوی زمینه‌ها و دلایل تخلفات ساختمانی در شهرها، تبعات و راهکارهای پیشنهادی

نام دفتر:
مطالعات زیربنایی

مدیر مطالعه:
علی فرنام

تهیه و تدوین کنندگان:
مهسا پایاب، هیوا صیاف (گروه عمران و شهرسازی)

ناظر علمی:
محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان:
محمدتقی فیاضی (دفتر مطالعات زیربنایی)، محمد شکوری (دفتر مطالعات حقوقی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:
امین عالی‌پور، محمد امین سعیدی

تاریخ شروع:
۱۴۰۲/۳/۱

تاریخ خاتمه:
۱۴۰۲/۵/۲۸

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی‌راد

گرافیک و صفحه آرایی:
آذر مهمان‌نواز

- واژه‌های کلیدی:**
۱. تخلفات ساختمانی
 ۲. کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری
 ۳. ساختمان‌های نایمن
 ۴. نظارت بر ساخت و ساز
 ۵. نظام مهندسی ساختمان



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۱	۲. پیشینه پژوهش
۱۴	۳. انواع تخلفات ساختمانی
۱۶	۴. نهادهای مرتبط در امر نظارت بر تخلفات ساختمانی و نظام‌های قانونی در سایر کشورها
۱۹	۵. تحلیل وضعیت موجود و آمار پرونده‌های تخلفات ساختمانی در کشور (احکام صادره از کمیسیون ماده (۱۰۰))
۲۲	۶. بررسی علل شکل‌گیری و بروز تخلفات ساخت‌وساز در ایران و آسیب‌شناسی موضوع
۲۶	۷. پیامدهای ناشی از تخلفات ساختمانی
۲۹	۸. ارائه رهنمودهای سیاستی و فرایند ارزیابی پیشنهادی در برخورد با تخلفات
۳۵	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۷	منابع و مآخذ

فهرست جداول و شکل‌ها

۱۶	جدول ۱. جزئیات انواع تخلفات ساختمانی
۱۹	جدول ۲. بررسی تطبیقی نظام‌های قانونی حاکم بر ساخت‌وساز در کشورهای مختلف [۲۶]
۲۰	جدول ۳. فراوانی پروانه‌های ساختمانی شهرداری تهران در دسته‌های متفاوت [۵]
۲۱	جدول ۴. تعداد تخلفات بررسی شده ساخت‌وساز غیرمجاز در سال ۱۴۰۰ [۵]
۲۸	جدول ۵. پیامدهای ناشی از تخلفات ساختمانی در ابعاد مختلف
۳۰	جدول ۶. راهکارهای پیشنهادی در راستای حل معضل بروز و تشدید تخلفات ساختمانی در حوزه‌های مختلف
۱۱	شکل ۱. قلع و قمع ساختمان
۱۳	شکل ۲. برخی از ضوابط و مقررات مربوط به ساخت‌وساز شهری
۱۵	شکل ۳. انواع تخلفات ساختمانی همراه با جزئیات بیشتر [۲۴]
۲۱	شکل ۴. آمار پرونده‌های ارجاعی و آرای صادره ماده (۱۰۰) در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ [۵]
۲۲	شکل ۵. مهم‌ترین علل تخلفات ساختمانی در حوزه اجتماعی، مالی و اقتصادی (مأخذ: نگارندگان)
۲۳	شکل ۶. مهم‌ترین علل تخلفات ساختمانی در حوزه قوانین و مقررات (مأخذ: نگارندگان)
۲۴	شکل ۷. مهم‌ترین علل تخلفات ساختمانی در حوزه برنامه‌ریزی شهری (مأخذ: نگارندگان)
۲۵	شکل ۸. مهم‌ترین علل تخلفات ساختمانی در حوزه مدیریت و اجرا (مأخذ: نگارندگان)
۲۶	شکل ۹. مهم‌ترین ابعاد پیامدهای ناشی از تخلفات ساختمانی (مأخذ: نگارندگان)
۲۷	شکل ۱۰. رابطه نسبت سطوح ساخته شده به کل قطعه و درجه آسیب‌پذیری (از نظر نوع بافت) [۳۰]
۳۳	شکل ۱۱. فرایند پیشنهادی ارزیابی تخلفات و اتخاذ برخورد مناسب (مأخذ: نگارندگان)
۳۴	شکل ۱۲. ارائه برخورد مناسب برای تخلف ساختمانی براساس فرایند پیشنهادی - مثال اول: تخلف کاهش ابعاد ستون و تعداد آرماتور
۳۴	شکل ۱۳. ارائه برخورد مناسب برای تخلف ساختمانی براساس فرایند پیشنهادی - مثال دوم: تخلف احداث بنا در محدوده حریم رودخانه
۳۴	شکل ۱۴. ارائه برخورد مناسب برای تخلف ساختمانی براساس فرایند پیشنهادی - مثال سوم: تخلف عدم اجرای نمای ساختمان مطابق با مصوبات شهرسازی و شهرداری
۳۵	



واکاوی زمینه‌ها و دلایل تخلفات ساختمانی در شهرها، تبعات و راهکارهای پیشنهادی

چکیده



و بوروکراسی اداری، اصلاح جرائم، بازنگری در ضوابط و مقررات، الزام شهرداری‌ها به اجرای آرای کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها و ایجاد ضمانت اجرایی لازم به این منظور و همچنین ایجاد منابع درآمد پایدار جایگزین در شهرداری‌ها از جمله مواردی است که می‌تواند به کاهش تخلفات ساختمانی در سطح کشور کمک بسزایی کند. در همین راستا گزارش حاضر، با هدف آسیب‌شناسی و تحلیل علل گرایش به تخلفات ساختمانی در کشور، بررسی آمار و حجم تخلفات صورت گرفته، تحلیل پیامدها و آثار تخلفات ساختمانی در شهرها و ارائه راهکارهای پیشنهادی کنترل و مقابله با این پدیده ارائه شده است. شایان ذکر است، موضوع این گزارش بر تخلفات ساختمانی در محدوده قانونی و حریم شهرها دلالت دارد و تخلفات ساختمانی مرتبط با خارج از حریم شهرها، مناطق آزاد، محدوده روستاها و... که حوزه قانونی و مصادیق متفاوتی دارد را شامل نمی‌شود.

یکی از مسائلی که طی دهه‌های گذشته نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور را تحت تأثیر قرار داده است، روند فزاینده تخلفات ساختمانی است که به دلیل افزایش چشمگیر قیمت مسکن، عملاً تنبیهات و جریمه‌های در نظر گرفته شده برای پیشگیری از تخلفات نه تنها، ماهیت بازدارنده خود را از دست داده؛ بلکه به بخشی از مسیر و گردش کار رایج در ساخت‌وسازهای کشور مبدل شده است. شکل‌گیری و احداث ساختمان‌های نایمن نوساز بارزترین پیامد و مصداق این رویه فراگیر است که اگرچه شدت و فراگیری آن نسبت به کل تخلفات بسیار کمتر است، اما مانند حادثه تلخ مترو پل تبعات جبران‌ناپذیر جانی و مالی در پی دارد. نکته قابل توجه در این رابطه، رواداری در قوانین تخلفات ساختمانی است که به بخشودگی یا اخذ جرائم منتهی می‌شود و در مواردی ایمنی و جان افراد را به خطر می‌اندازد. بنابراین بهبود سیستم نظارت بر ساخت‌وساز شهری، کاهش تشریفات

خلاصه مدیریتی



■ بیان / شرح مسئله

انحراف ساخت و سازها از مقررات فنی، معماری و شهرسازی در شهرهای ایران واقعیتی آشکار و در حال گسترش است و با وجود جریمه‌های در نظر گرفته شده، همچنان در شهرها و به ویژه کلان شهرهای کشور در حال افزایش است. به منظور جلوگیری از بروز و گسترش تخلفات ساختمانی، لازم است ماهیت این مسئله و دلایل وقوع آن از هر جهت مورد بررسی قرار گیرد. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد بین نگرش درآمدزایی شهرداری به پدیده تخلف ساختمانی و به عبارتی فروش ضوابط و مقررات ساخت و ساز شهری، ناکارآمدی سیستم نظارت بر ساخت و سازهای مسکونی و بوروکراسی اداری صدور پروانه و پایان کار ساختمان با وقوع تخلفات ساختمانی، هم‌بستگی نسبتاً بالایی وجود دارد.

در حالت کلی عدم رعایت اصول شهرسازی، اصول فنی و استحکام بنا، عدم رعایت اصول بهداشتی و نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان از عمده بخش‌های تخلفات در کشور تلقی می‌شوند. در رابطه با نهادها و قوانین ناظر و مرتبط به تخلفات، در درجه اول مراجع صدور پروانه (در رأس آنها شهرداری‌ها)، سازمان نظام مهندسی و به تبع آن وزارت راه و شهرسازی به عنوان ناظر عالی هستند که با ارائه مجموعه قوانین و مقررات از جمله مقررات ملی ساختمان، قانون نظام مهندسی ساختمان و کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری به عنوان ناظر و مانع بر انجام تخلفات ظاهر می‌شود. بر این اساس با توجه به روش‌های کشورهای مختلف که در برخورد با تخلفات دارند، لازم است در ایران نیز به‌روزرسانی و تجدیدنظرهایی در تعاریف، دسته‌بندی و نوع برخورد با تخلفات ساختمانی صورت گیرد که این مورد نیازمند رهنمودهایی ساده و در عین حال علمی برای تشخیص تخلف و تعیین نوع برخورد با آن است.

مسئله حائز اهمیت در رابطه با چالش تخلفات ساختمانی، از بین بردن علل وقوع و همچنین کاهش آثار منفی تخلفات ساختمانی بر شهرهاست. به عبارتی در کنار تلاش برای رفع زمینه‌های بروز تخلفات، فرایند رسیدگی به تخلفات و اجرای رأی نیز باید در خدمت کاهش آثار تخلفات ساختمانی قرار گیرد و جرائمی که از این طریق اخذ می‌شود، صرف تأمین زیرساخت‌ها و خدمات شهری و اصلاح فضای کالبدی القا شده به شهرها شود.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

علل وقوع تخلفات ساختمانی در ایران را می‌توان در پنج حوزه اجتماعی، اقتصادی، قوانین و مقررات، برنامه‌ریزی شهری و مدیریت دسته‌بندی کرد. به عبارتی نیاز روز افزون مسکن، افزایش قیمت‌ها و کمبود تسهیلات، مقرون به صرفه بودن تخلفات و منفعت طلبی افراد، ناکارآمدی، عدم شفافیت و عدم رعایت ضوابط و قوانین، ضعف طرح‌های توسعه شهری و در نهایت مشکلات مدیریتی در بخش نظارت، کنترل، عدم اقدام و برخورد به موقع و همچنین فقدان آموزش و آگاهی‌رسانی تخصصی و همگانی را می‌توان از اهم علل و زمینه‌های بروز تخلفات ساختمانی در ایران برشمرد. همچنین هزینه بالای اخذ پروانه و گواهی‌های ساختمان، بوروکراسی اداری فرایند صدور پروانه، عدم تناسب بین اختیارات و مسئولیت مجریان، نبود ضمانت اجرایی و ضعف در اجرای آرای کمیسیون ماده (۱۰۰)، وابستگی شهرداری به درآمد حاصل از تخلفات ساختمانی، روند افزایشی ساخت و ساز و ناکارآمدی سیستم نظارت از دیگر علل آسیب‌زا در زمینه بروز تخلفات ساختمانی هستند که باید با اتخاذ راهکارهای مناسب در جهت کاهش و رفع این عوامل اقدام کرد.

طبق بررسی‌های انجام شده، وقوع و تشدید تخلفات ساختمانی پیامدهای بسیاری در پی دارند که می‌توان مهم‌ترین آثار و نتایج بروز و تشدید تخلفات را در ابعاد اجتماعی، شهرسازی، خدماتی و زیرساختی، حمل و نقل شهری، زیست محیطی، ایمنی و پدافند غیرعامل طبقه‌بندی کرد. از جمله مهم‌ترین آثار و تبعات تخلفات ساختمانی می‌توان به افزایش پیش‌بینی نشده جمعیت، کاهش سطح سرویس‌دهی زیرساخت‌ها و تشدید ساختار فضایی نامتعادل توزیع کاربری‌ها، ترافیک، آلودگی شهرها از نظر هوا، صدا و دید بصری، ایجاد مناظر نامناسب شهری، گسترش ساختمان‌های ناایمن، افزایش خطرپذیری شهرها در برابر مخاطرات و... اشاره کرد. لازم به ذکر است رواداری مراجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی



در مواردی که با ایمنی و جان افراد در ارتباط است و منجر به بخشودگی یا نهایتاً اخذ جریمه می‌شود، هیچ‌گونه منفعتی برای جامعه نخواهد داشت و گاه عواقب جبران‌ناپذیری حتی در دوره بهره‌برداری به دنبال دارند. سوداگران متخلف تنها قشری هستند که ضمن بهره‌گیری سوء از این بزنگاه، عمدانه به عادی‌سازی تخلفات در جامعه دامن می‌زنند. به علاوه، نادیده‌انگاری تخلفات فنی در مناطق کم‌استطاعت علی‌رغم اینکه در ظاهر به منظور حمایت مالی از اقشار آسیب‌پذیر انجام می‌شود، اما بر اساس تجربیات جهانی مانند زلزله ترکیه، مستقیماً امنیت جانی و مالی افراد جامعه را در معرض خطر قرار می‌دهد.

■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی با سیاستی

- در راستای برنامه‌ریزی و اقدام در زمینه کاهش تخلفات ساخت‌وساز دو نوع سیاستگذاری؛ یکی کاهش زمینه‌های بروز تخلف و دیگری اقدامات جدی در برخورد با تخلفات صورت گرفته و کاهش آثار آنها مطرح است. مهم‌ترین اقدامات پیشنهادی در جهت بهبود نظام کنترل ساخت‌وساز را می‌توان در حوزه‌های مدیریت، نظارت و اجرا، برنامه‌ریزی شهری، قانونگذاری و آموزش دسته‌بندی کرد که جزئیات موارد پیشنهادی به تفکیک حوزه در بخش ۸ گزارش ارائه شده است (وزارت راه و شهرسازی - وزارت کشور - کمیسیون عمران مجلس - قوه قضائیه - ناجا).
- در تهیه و تصویب ضوابط طرح‌های توسعه (وزارت راه و شهرسازی - وزارت کشور)، توجه به دو ویژگی منطبق بر نیاز بودن ضوابط و تنوع و انعطاف‌پذیری آنها در جهت کاهش انگیزه‌های تخلف‌آمیزی ضروری است و اهمیت دادن به مسئله آموزش تخصصی افراد ذی‌ربط (مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی - سازمان نظام مهندسی ساختمان - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و همچنین آگاهی‌رسانی عمومی (سازمان صداوسیما) در رابطه با لزوم رعایت قوانین در کنار اعمال سیاست‌های تشویقی می‌تواند محرک تأثیرگذاری در جهت نیل خودجوش جامعه به اجرای صحیح ضوابط و مقررات و ساخت اصولی بنا باشد.
- در راستای ارائه رهنمودهای سیاستی در برخورد با تخلفات، یک جعبه‌ابزار به منظور هدایت سیاستگذاران و افراد ذی‌ربط در رابطه با تحلیل، طبقه‌بندی، پیش‌بینی آثار و تبعات و نحوه برخورد با تخلف (وزارت راه و شهرسازی - وزارت کشور - قوه قضائیه - ناجا) در این گزارش پیشنهاد شده است. این الگوریتم همراه با چند مثال کاربردی با هدف جلوگیری و پیشگیری از تخلف با شناسایی به موقع آن؛ پیشرفت در ساخت‌وسازها و عملیات ساختمانی با ارائه اطلاعات کافی و مناسب؛ معرفی ابزارهای جهت تصمیم‌سازی صحیح در حوزه تخلفات ساختمانی و مرتفع کردن نقاط ضعف و خلأهای قانونی در بازنگری و تنظیم‌گری مجدد قوانین، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها ارائه شده است.
- بدیهی است که جلوگیری و کنترل تخلفات ساخت‌وساز در کشور نیازمند عزم جدی دستگاه‌های متولی و مشارکت و همکاری مردم است. لذا دستگاه‌های نظارتی باید در راستای ارتقای عملکرد نظارتی خود در زمینه کنترل رعایت قوانین و مقررات (سازمان نظام مهندسی ساختمان - شهرداری‌ها)، اجرای طرح‌های مصوب شهری و روستایی، جلوگیری از فساد اداری و برخورد با متخلفین (قوه قضائیه - ناجا) عزم جدی داشته باشند. از طرفی شهرداری‌ها در جهت حذف وابستگی درآمدی خود به اخذ جرائم ساختمانی (که خود یکی از زمینه‌های اصلی بروز تخلفات است) باید به دنبال کسب منابع و درآمدهای پایدار باشند و در خصوص تخلفات حوزه ایمنی، صدور احکام تخریب یا اصلاح بنا ضروری است و هیچ‌گونه مسامحه‌ای به صورت بخشودگی به اخذ جریمه نباید صورت بگیرد (وزارت کشور). از سوی دیگر، همکاری نهادهای قضایی و انتظامی با شهرداری‌ها، لازمه ایجاد ضمانت‌اجرایی احکام صادره ماده (۱۰۰) است که البته در پیشگیری از تخلفات ساختمانی نیز تأثیر مطلوبی خواهد داشت (قوه قضائیه - ناجا).

۱. مقدمه

در دهه‌های اخیر صنعت ساخت‌وساز در کشور علاوه بر رفع ضروری‌ترین نیازهای انسان، یکی از سودآورترین فعالیت‌های اقتصادی به‌شمار می‌رود و مقایسه ارقام نشان‌دهنده سهم عظیم سرمایه‌گذاری‌های ملی عمرانی در پروژه‌های ساختمانی و صنایع وابسته به آن در سال‌های اخیر است. در چنین شرایطی کنترل و نظارت بخش‌های دولتی و عمومی بر بخش صنعت ساختمان ضرورت پیدا می‌کند تا محصول تولیدی آن از حداقل کیفیت‌های مورد انتظار برخوردار باشد. عدم رعایت ضوابط، طرح‌ها و برنامه‌های از پیش تعیین شده شهری، تغییر و جایگزینی قانونی و غیرقانونی ضوابط ساختمانی توسط مدیریت شهری امری است که علاوه بر جوامع جهان سوم در جوامع پیشرفته نیز گزارش می‌شود [۱]. در ایران نیز قانون‌گریزی ساختمانی واقعیتی ریشه‌دار و در عین حال گسترده است که با رشد شهرنشینی و افزایش تقاضای مؤثر در صنعت ساخت‌وساز خصوصاً در کلان‌شهرهای مواجه با محدودیت فضایی به‌طور تصاعدی در حال افزایش است. در واقع تخلفات ساختمانی یکی از نمودهای بارز ضعف در قابلیت اجرای ضوابط ساخت‌وساز شهری است که در حال حاضر به‌دلیل سطح فراگیر و آثار بلندمدت و پایدار آن در کشور از مهم‌ترین ناهنجاری‌ها و چالش‌های شهری خصوصاً در کلان‌شهرهای در حال توسعه محسوب می‌شوند. برخورد و حل این معضل در سیستم مدیریتی ناکارآمد به آسانی امکان‌پذیر نیست و نیازمند عزم جدی و تلاش مستمر با روزه‌های بروز فساد اداری و مالی است [۱] [۲] [۳]. در زمینه گونه‌شناسی تخلفات ساختمانی می‌توان گفت به تعداد مقررات و ضوابط ساخت‌وساز شهری، انواع مختلفی از تخلفات ساختمانی می‌تواند وجود داشته باشد، همچنین تغییر قوانین می‌تواند تعریف بناهای غیرقانونی را تغییر دهد و عملی که امروز یک تخلف ساختمانی نامیده می‌شود، در زمان دیگر و با تغییر ضوابط ممکن است امری قانونی محسوب شود و یا بالعکس.

امروزه مهاجرت بی‌رویه به شهرها و توسعه شتابان و سریع فضای کالبدی شهرها در یک دوره زمانی کوتاه‌مدت باعث گسترش ناموزون و غیراصولی ساختمان‌ها و بروز نارسایی‌های زیادی در کیفیت و کمیت ساخت‌وساز در شهرها شده است. علاوه بر آن احداث بنای مازاد بر پروانه، بورس‌بازی زمین و مسکن و وقوع تخلفات ساختمانی یکی از مهم‌ترین آسیب‌هایی است که از سیاست تأمین در آمد شهرداری‌ها از محل عوارض فروش تراکم ساختمانی و تغییر کاربری از اوایل دهه ۱۳۷۰ ناشی شده است.

نکته مهم دیگری که بر اهمیت ساخت‌وسازهای شهری در ایران و نظارت بر آن می‌افزاید، خطر زلزله است. زیرا کشور ایران به‌دلیل قرارگیری بر روی کمربند زلزله آلپ - هیمالیا یک منطقه زلزله‌خیز به‌شمار می‌رود و قریب به ۸۰ درصد شهرهای کشور در معرض خطر زلزله هستند. از طرفی با افزایش روزافزون تراکم شهرها، آسیب‌پذیری سرمایه‌های مادی و معنوی در کشور افزایش یافته است و حفظ این سرمایه‌ها و همچنین تأمین رفاه، آسایش، ایمنی و بهداشت شهروندان تا حد زیادی به نظارت و کنترل بر فعالیت‌های ساختمانی و میزان توجه به طراحی، ساخت و بهره‌برداری از ساختمان‌ها بستگی دارد. شواهد و بررسی‌های به عمل آمده از شدت تلفات مالی و جانی در زلزله اخیر ترکیه، علی‌رغم شدت بالای زلزله، حاکی از عدم رعایت قوانین و مقررات ساخت‌وساز، زد و بند سازندگان با مهندسان ناظر و چشم‌پوشی نهادهای نظارتی این کشور و صدور مجوز پایان کار برای ساختمان‌های نایم و فاقد پروانه و پایان کار در پی اجرای قانون «صلح پهنه‌بندی» و... بوده است که باید از این واقعه فاجعه‌بار درس آموخت و با اتخاذ تدابیر جدی برای پیشگیری از تشدید خسارات ناشی از حوادثی این چنین در کشور گام برداشت. همچنین ساخت‌وساز غیرمجاز و بدون رعایت ضوابط و محدودیت‌ها در حریم و بستر رودخانه‌ها می‌تواند منجر به بروز و تشدید سیل و همچنین افزایش خسارات جانی و مالی ناشی از آن در این مناطق شود [۴].

آمارهای جدید شهرداری تهران درباره میزان تخلفات ساخت‌وساز در پایتخت طی سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که ساخت‌وسازها رشد قابل توجهی داشته و میزان تخلف در ساخت‌وساز نیز پنج درصد از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۰ افزایش پیدا کرده است [۵]. همچنین نمونه‌های شاخص و شناخته شده مانند فروریختن ساختمان مترو پل، پلاسکو، آتش‌سوزی بیمارستان سینا اطهر و برج‌ها و انبارهای مسکونی و تجاری و زلزله اخیر شهرستان خوی، خسارت و فجایع بعد از آن را می‌توان مشاهده کرد. در همین راستا نیز سلسله گزارش‌های کارشناسی در زمینه لزوم رعایت آیین‌نامه‌ها و قوانین مرتبط با ساخت‌وساز و پدیده‌های مختلف و تحلیل آثار و تبعات آن مانند سیل سال ۱۳۹۸ [۴] و فرونشست زمین [۶] [۷] و... توسط گروه عمران و شهرسازی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام گرفته و یا در دست مطالعه و اقدام هستند.

به‌طور کلی با توجه به تأثیر ۹ برابری اقدامات پیشگیرانه در کاهش هزینه‌های جبران خسارات ناشی از وقایع طبیعی و انسان‌ساخت



[۸]، انتظار می‌رود توجه بیشتری به بحث جلوگیری از بروز تخلفات ساختمانی مبذول شود، زیرا به طور مستقیم و غیرمستقیم مسئله ایمنی و پدافند غیرعامل را تحت تأثیر قرار می‌دهد و منجر به تشدید خسارت‌پذیری در برابر مخاطرات می‌شود. توسعه تخلفات ساختمانی در بلندمدت آثار منفی جبران‌ناپذیر در پی دارد که ضمن ایجاد فضاهای نابسامان و رشد بی‌قواره شهری موجب نارسایی پیکره شهرها، مخدوش شدن سیمای شهری، افزایش ساختمان‌های نایمن، اختلال در آسایش شهروندان و افزایش آسیب‌پذیری شهری می‌شود. از جمله مهم‌ترین عوامل افزایش تخلفات ساختمانی در شهرها می‌توان به رشد بی‌رویه جمعیت و افزایش مهاجرت به شهرها، افزایش قیمت مسکن و مصالح، سودجویی و منفعت‌طلبی مالکان و انبوه‌سازان، ناکارآمدی و عدم انطباق مقررات و طرح‌های توسعه شهری با نیازهای روز و نقص قوانین شهری، عدم شفافیت و جامعیت ضوابط و مقررات، عدم نظارت کافی بر ساخت‌وسازهای شهری و عدم رعایت استانداردها و ضوابط ساخت‌وساز اشاره کرد. همچنین عدم بازدارندگی آراء کمیسیون ماده (۱۰۰) مبنی بر اخذ جریمه و عدم صدور حکم تخریب در اکثر موارد، فقدان منابع پایدار شهرداری‌ها، عملکرد ضعیف شهرداری و سازمان نظام مهندسی در گزارش به موقع و برخورد با تخلفات، طولانی بودن فرایند صدور پروانه ساختمانی، مسکن‌سازی شتاب‌زده بدون اخذ پروانه ساخت، غلبه کاربری‌های مسکونی بر کاربری‌های عمومی و خدماتی، استفاده غیرقانونی از خدمات شهری و... از دیگر عواملی هستند که موجب افزایش تخلفات ساختمانی در کشور می‌شوند [۳] [۹].

از سوی دیگر، برخی قوانین از جمله بند «ت» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۲، اگرچه در راستای رفع مشکلات اداری، تسهیل امور و کمک به اقشار مختلف مردم وضع شده است، اما مواردی از این دست در بلندمدت منجر به ایجاد تصور غلط نسبت به سهولت در انجام تخلفات با امکان پرداخت جرائم و در نتیجه تشدید تعداد و حجم تخلفات ساختمانی خواهد شد.

شایان ذکر است برخی صاحب‌نظران، موضوع عملکرد کمیسیون‌های ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را نیز در زمره تخلفات ساختمانی در نظر می‌گیرند که برداشت صحیحی نیست. اگرچه نقد جدی به عملکرد این کمیسیون‌ها وارد است، اما در دسته تخلفات ساختمانی قرار نمی‌گیرند، بلکه موضوع مغایرت با طرح‌های توسعه شهری مصوب مطرح است. در واقع عملکرد کمیسیون‌های ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یکی از علل عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری در کشور است. تصمیمات و مصوبات این کمیسیون‌ها در موارد بسیاری مغایر با اصول طرح‌های توسعه است. برای مثال تغییر کاربری‌های خدماتی غیرانتفاعی به مسکونی و یا سایر کاربری‌های انتفاعی، بدون تعیین جایگزین کاربری خدماتی غیرانتفاعی، موضوعی است که در موارد متعددی در مصوبات کمیسیون‌های ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به چشم می‌خورد و با تصویب یکی از این پرونده‌ها، املاک مجاور با استناد به این تغییر در صدد تغییر کاربری خود برمی‌آیند. از دیگر تبعات ناشی از عملکرد این کمیسیون می‌توان به تشدید بلند مرتبه‌سازی، بحث اشراف و نقض حریمیت، ناهمگونی ساختمان‌ها، آشفتگی سیما و منظر شهری، عدم رعایت اصول پدافند غیرعامل و امداد و نجات در معابر کم‌عرض اشاره کرد. از دیگر تخلفات شایع در سطح کشور، تصرف غیرقانونی زمین در اطراف شهرها است که حاشیه‌نشینی اطراف چابهار از بزرگ‌ترین نمونه‌های آن است. همچنین تخلفات ناشی از اعلام نظر کمیسیون ماده (۷) شهرداری (کمیسیون تشخیص باغات) در خصوص قطع درختان و از بین بردن فضای سبز از موارد دارای اهمیت و قابل بررسی است که در دسته تخلفات ساختمانی و مفاد این گزارش قرار نمی‌گیرد.

در این گزارش ابتدا به معرفی و دسته‌بندی انواع تخلفات ساختمانی در کشور و تشریح وضعیت موجود از نظر حجم تخلفات و آمار پرونده‌های ثبت شده و سپس به بررسی نقش قانون و نهادهای نظارتی در کنترل و نظارت بر ساخت‌وساز شهری در ایران، ابعاد و نقش ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها و تحلیل نظام‌های قانونی در سایر کشورها پرداخته شده است. مباحثی که در ادامه این گزارش مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است، علل و زمینه‌های بروز و تشدید تخلفات و به عبارتی آسیب‌شناسی موضوع و همچنین پیامدها و تبعات ناشی از آن در ابعاد مختلف است. در بخش پایانی نیز راهکارها و اقدامات پیشنهادی در راستای کاهش و کنترل تخلفات ساخت‌وساز در کشور ارائه شده است.

شکل ۱. قلع و قمع ساختمان



۲. پیشینه پژوهش



۲-۱. پیشینه مطالعات پژوهشی مرتبط

در رابطه با اهمیت بازبینی آیین‌نامه‌ها و مقررات ساختمانی و ارتقای سطح ایمنی ساختمان‌ها، گزارش‌هایی [۱۰] [۱۱] [۱۲]، در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه شده که در آن به بررسی وضعیت موجود آیین‌نامه‌ها و مقررات داخلی در حوزه طراحی و اجرای ساختمان و ارائه نقدها و پیشنهادهایی در راستای ارتقای کارآمدی این مقررات می‌پردازد. وجود برخی تناقض‌ها بین مباحث و آیین‌نامه‌های مختلف و ضرورت هماهنگی مقررات ملی با سایر استانداردهای موجود در کشور، لزوم استفاده گسترده از نتایج تحقیقات دانشگاهی داخلی در تدوین مباحث، فرایند به روزآوری مقررات ملی ساختمان براساس نیازهای ملی، آمایشی و منطقه‌ای و ارائه نقدها و پیشنهادهایی برای افزایش کارآمدی مباحث مقررات ملی، از جمله مباحث ۱۹ و ۲۲ و همچنین پیش‌نویس مبحث ۲۳ مقررات ملی ساختمان از جمله مواردی که در این گزارش‌ها به آن پرداخته شده است.

از طرفی، فقدان یک نظام سازمان‌یافته و ناظر بر فعالیت‌های عمرانی در شهرها موجب ایجاد نابسامانی‌ها و مشکلات فراوان می‌شود. تخریب محیط زیست، استاندارد نبودن ساخت‌وسازها و عدم رعایت اصولی فنی و عدم تأمین محیط مطلوب برای سکونت شهروندان، از جمله تبعات فقدان یک نظام مهندسی پویا و مستقل در زمینه‌های ساختمان،

معماری و شهرسازی است که ابعاد قانون نظام مهندسی ساختمان و کنترل ساختمان اصلاح برخی مواد آن در گزارش‌های متعدد [۱۳] [۱۴] [۱۵] [۱۶] [۱۷] [۱۸] در این مرکز مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین ماده (۱۰۰) قانون شهرداری که در سال ۱۳۴۵ به منظور کنترل و کاهش تخلفات ساختمانی نسبت به طرح‌های شهری مصوب، تدوین شده از جهات مختلف با شرایط امروزی در حوزه ساخت‌وساز و پیچیدگی‌های فنی و اجرایی آن تفاوت دارد و بعد گذشت بیش از ۶ دهه از تاریخ تصویب، علی‌رغم اعمال مواد الحاقی، تغییرات و اصلاحات انجام شده بر آن، با توجه به تغییرات کامل محیطی، روند شهرنشینی فزاینده و تغییر مسائل و اولویت‌های شهری، همچنان نیازمند بروز رسانی و تدوین مجدد است. بروز تخلفات گسترده (از حیث تعداد و فراوانی) و شدت تخلفات (از حیث مغایرت با پروانه ساختمانی، مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری) یکی از دلایل مهم وضعیت نابسامان معماری و شهرسازی و شکل‌گیری فساد مالی و اداری در حوزه شهرداری و نظام مهندسی ساختمان است که طی گزارش‌هایی [۱۹] [۲۰] [۲۱] [۲۲] در سنوات مختلف توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی موضوع اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری به‌طور مفصل مورد بحث و بررسی قرار داده است.



۲-۲. سوابق تقنین مرتب با ساخت و سازهای شهری

شهرداری به عنوان مهم‌ترین نهاد مدیریت توسعه شهری وظایف خطیری در پیش‌رو دارد. افزایش رو به رشد تعداد شهرها و جمعیت شهرنشینی، وظیفه شهرداری‌ها را به عنوان ارائه‌کننده خدمات و زیرساخت‌های شهری، به خصوص در حوزه کنترل و نظارت بر توسعه شهری در قالب ساخت و ساز بیش از پیش با اهمیت‌تر می‌کند. شهرداری‌ها به عنوان مؤثرترین ارگان تصمیم‌گیر در زمینه ساخت و ساز شهری، نظام هدایت و کنترل امور ساخت و ساز و اجرای طرح‌های مصوب شهرسازی در داخل شهر را نیز برعهده دارند. در سال ۱۳۴۵ قانون اصلاح تعدادی از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری تصویب شد. در ماده (۱۰۰) این قانون آمده است که مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام قانونی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری به وسیله مأموران خود می‌تواند از عملیات ساخت و ساز ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه، اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد جلوگیری کند. به علاوه براساس ماده (۹۹) قانون شهرداری، شهرداری علاوه بر آنکه مکلف به تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی برای حریم شهر می‌باشد، وظیفه تهیه مقررات برای کلیه

اقدامات عمرانی از قبیل قطعه‌بندی و تفکیک اراضی، خیابان‌کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه و... را نیز برعهده دارد. با توجه به موارد مذکور قوانین ملاک عمل شهرداری برای مدیریت بر ساخت و ساز از مرحله صدور پروانه گرفته تا صدور پایان ساختمان و نظارت‌های دوره‌ای بعد از آن در قالب قانون شهرداری، قانون نوسازی و عمران شهری بیان شده است.

یکی از مسائل مهم در خصوص تخلفات، تعارض میان طرح‌ها، مقررات و قوانین مختلف است. برای مثال در خصوص درب پارکینگ ممکن است که ضابطه طرح تفصیلی با مقررات ملی ساختمان متفاوت باشد. برخی معتقدند که طرح تفصیلی به واسطه اینکه مصوب کمیسیون ماده (۵) و ذیل قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای اسلامی است، بر مقررات ملی ساختمان که ذیل ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی ساختمان تعریف و مصوب هیئت وزیران است، ارجحیت دارد، اما برخی دیگر، اعتقاد دارند که مقررات ملی ساختمان ارجح است. اختلافاتی از این دست موجب می‌شود تا راه‌های نامشروع تخلف باز باشد و شهرداری براساس منفعتش در جایی به طرح تفصیلی و در جایی دیگر به مقررات ملی ساختمان استناد کند.

شکل ۲. برخی از ضوابط و مقررات مربوط به ساخت و ساز شهری

ضوابط و مقررات مربوط به ساخت و ساز شهری





۳. انواع تخلفات ساختمانی

۳-۱. تخلفات ساختمانی بر اساس ضوابط و اصول شهرسازی

بر اساس تعریف اگیلار (۲۰۰۸) تخلف ساختمانی جرم یا رفتار ضد اجتماعی است که می‌تواند شرایطی نامن ایجاد کند. تفاوت اصلی تخلفات ساختمانی با سایر جرائم، نمود تخلفات ساختمانی در ساختمان یا زمین شهری و امکان قطع انتساب آن به مجرم است. به عبارتی هرگونه سرپیچی از قوانین و مقررات فنی، معماری و شهرسازی در طی فرایند ساخت و ساز را تخلف می‌گویند که این تخلف می‌تواند تخطی از مفاد پروانه ساختمان، نقص یا عدم اجرای صحیح و کامل مقررات و جزییات یا اجرای عملیات ساختمانی بدون اخذ پروانه باشد. اساساً این ضوابط و مقررات برای تضمین کیفیت زندگی در شهر و ساختمان‌های شهری و رعایت عدالت و منافع عمومی تدوین شده‌اند. لذا می‌توان گفت تخلف ساختمانی عبارت است از بی‌اعتنایی به قانونمندی‌های موجود در عرصه ساخت و سازهای شهری و عدول از مقررات و ضوابط ساختمان‌سازی. اگرچه در بسیاری موارد علت بروز تخلف ساختمانی، سودجویی متخلفین تا حدودی همان تعریف تخلف در قانون می‌باشد که راه را برای انجام آن هموار کرده و شخص را به ترجیح منافع شخصی بر منافع عام سوق می‌دهد. در صورتی که به صورت مشابه در برخی از کشورها مفهومی به‌عنوان تخلف ساختمانی تعریف نشده است و بر همین اساس تخلفی هم صورت نمی‌گیرد، با این اوصاف عدم شفافیت مقررات، قوانین و ضوابط شهرسازی، ناآشنایی شهروندان با اصول و قوانین لازم‌الرعایه، نبود نظارت و کنترل دقیق و مستمر، مشکلات اجتماعی و ناتوانی بعضی شهروندان در اجرای اصول و قوانین عوامل اصلی تخلفات ساختمانی و یا تشدیدکننده آن مصوب می‌شوند [۲۳].

اگرچه در بسیاری از تحلیل‌ها یکی از اهداف و انگیزه‌های وقوع تخلفات سودجویی عنوان شده، اما اساساً کسب سود بیشتر، برای هر شخصی می‌تواند هدف و انگیزه اصلی باشد. در حالی که مسیرهای متنوعی برای کسب سود متصور است، علت اصلی انجام تخلفات، استفاده‌های سوء از ضعف‌ها و خلأهای قانونی (برای مثال تبصره‌های کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری) کسب سود یا سخرنگیری‌های بسیار زیاد در مسیر مشروع و قانونی است. بر همین اساس قانونگذار می‌تواند در تعریف و ایجاد مسیرهای قانونی یا غیرقانونی دریافت سود مؤثر باشد. لذا انتظار می‌رود سیاستگذار یا دستگاه‌های متولی، راه‌های نامشروع را مسدود کنند، به‌صورتی که مسیر غیرقانونی، غیرممکن و تعریف نشده باشد. برای مثال در بحث تخلفات تازمانی که بر خوردی به جز قلع و قمع یا جریمه بازدارنده در رابطه با تخلفات در نظر گرفته نشود و منفعت انجام تخلف بیشتر از جریمه ناشی از آن باشد، بسیاری از مالکان یا سازندگان را به سمت انجام تخلفات سوق می‌دهد.

۳-۲. انواع تخلفات ساختمانی در چارچوب مفاد ماده (۱۰۰)

■ قانون شهرداری‌ها

انواع تخلفات ساختمانی بر اساس ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و تبصره‌های ذیل آن به شرح زیر قابل تشخیص است:

۱. تخلف ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه و بدون رعایت اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی (موضوع تبصره «۱» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری).
 ۲. تخلف احداث زیربنای مسکونی مازاد بر پروانه (موضوع تبصره «۲» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری).
 ۳. تخلف احداث زیربنای اداری، تجاری، صنعتی مازاد بر پروانه (موضوع تبصره «۳» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری).
 ۴. تخلف احداث زیربنای اداری، تجاری، صنعتی بدون پروانه در کاربری مجاز (موضوع تبصره «۴» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری).
 ۵. احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه در صورتی که اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت نشده باشد (موضوع تبصره «۴» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری).
 ۶. تخلف عدم احداث پارکینگ (موضوع تبصره «۵» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری).
 ۷. تجاوز به معابر شهر (موضوع تبصره «۶» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری).
 ۸. عدم استحکام بنا (موضوع تبصره «۶» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری) [۲۴].
- انواع تخلفات ساختمانی در نواحی شهری بدون در نظر گرفتن داشتن یا نداشتن پروانه ساختمانی به پنج گروه اصلی تقسیم می‌شود [۲۴]:
۱. عدم رعایت اصول شهرسازی.
 ۲. عدم رعایت اصول فنی و استحکام بنا.
 ۳. عدم رعایت اصول بهداشتی.
 ۴. نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان.
 ۵. سایر تخلفات.
- مصادیق هر گروه از تخلفات بالا به شرح زیر بر شمرده می‌شود:

۱. شایان ذکر است در زمان نگارش این گزارش، با توجه به اولویت و اهمیت تخلفات و نحوه رسیدگی به تخلفات ماده (۱۰۰) شهرداری، موضوع اصلاحات ماده (۱۰۰) در صحن مجلس شورای اسلامی در جریان بوده و مرکز پژوهش‌ها نیز گزارشی را در این رابطه با شماره مسلسل ۱۸۲۲۵ به چاپ رسانده و در حال تدوین گزارش تفصیلی در این راستا است.

شکل ۳. انواع تخلفات ساختمانی همراه با جزئیات بیشتر [۲۴]





در ادامه به جزئیات بیشتر همراه با مثال کاربردی از تخلف در جدول زیر اشاره شده که برای هر تخلف توضیحات مختصری نیز ارائه شده است.

جدول ۱. جزئیات انواع تخلفات ساختمانی

تخلف	شامل	مثال
عدم رعایت اصول شهرسازی	عدم رعایت کاربری مصوب طرح‌های توسعه شهری	<ul style="list-style-type: none"> احداث بنای غیر مسکونی در کاربری‌های غیر مسکونی. احداث بنای غیر مسکونی در کاربری‌های مسکونی و یا کاربری‌های مغایر. تخریب بنای قدیمی و نوسازی بنا در کاربری‌های مغایر. تبدیل کاربری ساختمان (بعد از احداث) برخلاف مصوبات طرح‌های شهری و پروانه ساختمانی.
	رعایت نکردن تراکم مصوب طرح‌های توسعه شهری نظیر	<ul style="list-style-type: none"> احداث ساختمان با زیربنای بیش از حد تعیین شده در پروانه ساختمانی و تراکم مجاز. طرح‌های توسعه شهری. نادیده گرفتن سطح فضای باز مورد نیاز. رعایت نکردن حداکثر تعداد طبقات. توسعه ساختمان بیش از تراکم تعیین شده. تخریب نکردن ساختمان‌های قدیمی در ملک نوسازی شده.
	رعایت نکردن شبکه‌های ارتباطی	<ul style="list-style-type: none"> احداث بنا در مسیر شبکه‌های ارتباطی پیشنهادی. رعایت نکردن عقب نشینی برای تعریف خیابان‌های موجود. تجاوز به شبکه‌های ارتباطی.
	حذف پارکینگ و یا نامناسب بودن آن	<ul style="list-style-type: none"> جایگزینی فضای پارکینگ با کاربری‌های دیگر، از جمله تبدیل پارکینگ به مغازه یا واحد سکونت. عدم تأمین تعداد پارکینگ مورد نیاز با توجه به مساحت، کاربری و تعداد واحد ساختمان.
عدم رعایت اصول فنی و استحکام بنا	تخلفات مربوط به استحکام بنا	<ul style="list-style-type: none"> کلیه تخلفاتی که در اثر آن پایداری ساختمان در برابر حوادث کاهش می‌یابد و یا باعث ناپایداری ساختمان شده و از عمر مفید آن می‌کاهد. نادیده گرفتن مقررات ساختمانی لازم‌الرعایه نظیر آیین‌نامه ۲۸۰۰. رعایت نکردن محاسبات فنی و پیشنهادهای فنی ناظر در هر مرحله. استفاده از مصالح ساختمانی نامناسب.
	تخلفات مربوط به ایمنی ساختمان در برابر حریق	<ul style="list-style-type: none"> احداث نکردن پله فرار. تعییبه نکردن امکانات مربوط به اطفای حریق در ساختمان بر اساس پروانه صادره.
عدم رعایت اصول بهداشت		<ul style="list-style-type: none"> نبود امکان تهویه مناسب. عدم رعایت ضوابط آسانسور. عدم رعایت ضوابط مربوط به فاضلاب و دفع آب‌های سطحی. پیشگیری نکردن از نم و رطوبت. نبود نورگیر مناسب.
سایر تخلفات		<ul style="list-style-type: none"> استفاده نامناسب از ساختمان، نظیر استفاده از پیلوت و انباری برای سکونت. عدم رعایت ضوابط ویژه مربوط به ساختمان‌هایی با کاربری عمومی (آموزشی، بهداشتی و اداری). تخلفات موردی مربوط به قانون تملک ساختمان‌ها مانند تصرف فردی مشاعات. توسعه مساحت آپارتمان با الحاق راه پله و بالکن.

۴. نهادهای مرتبط در امر نظارت بر تخلفات ساختمانی و نظام‌های قانونی در سایر کشورها

می‌رسد و لازم است از سرمایه عظیمی که در این زمینه به کار گرفته شده است، بهره‌برداری بهینه صورت گیرد و محصول تولید آن از حداقل کیفیت‌های انتظاری برخوردار باشد؛ بنابراین برای حفظ منافع عمومی و حقوقی افراد و همچنین برای تأمین رفاه، آسایش، ایمنی و بهداشت شهروندان، نظارت و کنترل فعالیت‌های ساختمانی ضروری به نظر می‌رسد [۳]. در این زمینه ارکان و نهادهای مؤثر بر امور عمران شهری و

۴-۱. عوامل مؤثر و کلیدی در صنعت ساخت‌وساز کشور
با توجه به سهم بالای جمعیت شهری کشور و همچنین متمرکز شدن فعالیت‌های اداری، صنعتی، بهداشتی و... در شهرها، بخش عمده و اصلی ساختمان‌های کشور در شهرها ساخته شده‌اند. در چنین شرایطی کنترل و نظارت بخش‌های دولتی و عمومی بر بخش صنعت ساختمان که محصول تولیدی آن به‌عنوان کالا عرضه می‌شود ضروری به نظر

۴-۱-۳. سازمان نظام مهندسی ساختمان

سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور با توجه به قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب اسفندماه سال ۱۳۷۴) تأسیس شده است. با توجه به حوزه شمول قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمانی، حدود وظایف و اختیارات هیئت مدیره این سازمان بسیار گسترده و مهم است. این سازمان در هر یک از استان‌های کشور نیز سازمان نظام مهندسی ساختمان استان را با حضور مهندسان صاحب صلاحیت از رشته‌های اصلی مهندسی (معماری، عمران، تأسیسات مکانیکی، تأسیسات برقی، شهرسازی، نقشه‌برداری و ترافیک) تأسیس می‌کند. با توجه به تحولات حوزه ساخت و ساز از دهه ۱۳۷۰ شمسی تاکنون و تغییر ساختار اقتصادی، نظامات فنی و اجرایی و الزامات اجتماعی و سیاسی، مبتنی بر نظرات مهندسان درگیر با پروژه‌ها و کارشناسان این حوزه، باید ضمن بازنگری و اصلاح برخی از قوانین سازمان نظام مهندسی (با هدف روزآمد کردن مسائل) میزان اثرگذاری و اعمال نفوذ سازمان را در پیشگیری از وقوع تخلفات ساختمانی و اجرای کامل مقررات ساخت بیشتر کرده و همچنین با تفویض برخی از اختیارات شهرداری‌ها و وزارت راه و شهرسازی به سازمان نظام مهندسی به عنوان مرجع اصلی و مقدم کلیه امور مهندسی کشور اثرگذاری این سازمان را تخصصی‌تر، بهتر و عمیق‌تر کرد. اساساً ماهیت تعریف سازمان نظام مهندسی، کنترل بر عملکرد ناظران است که مشغول به فعالیت در عرصه ساخت و ساز هستند و تلاش برای ارتقای کیفیت ساختمان‌ها با گسترش مباحث علمی و آموزش مهندسان و بعضاً در سال‌های اخیر، خروج از این مسئولیت محوری در عملکرد این سازمان‌ها مشاهده می‌شود. از این رو تغییرات در برخی مفاد قانون تأسیس این سازمان پیشنهاد می‌شود. به طور خلاصه برخی از اهداف تأسیس سازمان نظام مهندسی عبارتند از: [۳]

- تنسيق امور مربوط به مشاغل و حرفه‌های فنی و مهندسی در بخش‌های ساختمانی و شهرسازی؛
- تأمین موجبات رشد و اعتلای مهندسی در کشور؛
- ترویج اصول معماری و شهرسازی و رشد آگاهی عمومی نسبت به آن و مقررات ملی ساختمان و افزایش بهره‌وری؛
- بالا بردن کیفیت خدمات مهندسی و نظارت در حسن اجرای خدمات؛
- ارتقای دانش فنی صاحبان حرفه‌ها در این بخش؛
- وضع مقررات ملی ساختمان به منظور اطمینان از ایمنی و بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی و اجرا و کنترل آن برای حمایت از مردم به عنوان بهره‌برداران از ساختمان و فضاهای شهری و ابنیه و مستحقات عمومی و حفظ و افزایش بهره‌وری از منابع، مواد و انرژی و سرمایه‌های ملی؛
- تهیه و تنظیم مبانی قیمت‌گذاری خدمات مهندسی،
- الزام به رعایت مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی از سوی دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازندگان، مهندسان، بهره‌برداران و تمام اشخاص حقیقی

کنترل و هدایت ساخت و سازهای شهری که به عنوان ذی‌نفع یا ذی‌نفوذ نقش مؤثری ایفا می‌کنند در زیر به آنها اشاره شده است:

۴-۱-۴. شهرداری

بر اساس ماده (۱) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، مصوب سال ۱۳۸۴ و ماده (۳۴) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مراجع صدور پروانه (و در محدوده شهرها شهرداری‌ها)، مسئول کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان هستند و مسئولیت حفظ منافع همگانی را در زمان احداث ساختمان به عهده دارند. دایره بازرسی فنی شهرداری با صدور پروانه ساختمانی، ملزم کردن کارفرما به تعیین مهندس ناظر، جلوگیری از تخلفات براساس قوانین موجود و انطباق نقشه‌ها با پروانه صادر شده را انجام می‌دهد. شهرداری با در اختیار داشتن اهرم‌های کنترل گر و بازدارنده مانند کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری در برخی موارد نتوانسته به نحو احسن وظیفه‌ی بازدارندگی و ممانعت از تخلف را پیاده‌سازی کند.

۴-۱-۲. وزارت راه و شهرسازی

مبتنی بر ماده (۳۵) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، وزارت راه و شهرسازی مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آن‌ها را برعهده دارد. حال این وزارتخانه با توجه به وظایف و رسالت قانونی خود در امر مسکن و شهرسازی و با استناد به قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، وظیفه حاکمیتی نظارت خود را از طریق سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان در سطح کشور، برای ارجاع کار به مهندسان در بخش‌های مختلف ساخت و ساز اعم از طراحی، اجرا، نظارت و... اعمال می‌کند. به طوری که امور ساخت و ساز به دست کارگران، کاردانان، طراحان، ناظران و مجریان ساختمان به انجام برسد. همچنین اهرم‌های قانونی برای ملزم ساختن کارفرمایان بخش خصوصی به منظور اجرای قانون مقررات ساختمانی و شهرسازی و دیگر آیین‌نامه‌های ساختمانی و شهرسازی ضروری را فراهم آورد تا مهندسان - که براساس قانون یادشده مسئولیت فنی و حقوقی اجرای این مقررات را برعهده دارند - ضمانت اجرایی برای اعمال مسئولیت خود در اختیار داشته باشند. سیاست‌گذاری وزارت راه و شهرسازی و نقش ارشادی و کنترل‌کننده این وزارتخانه در زمینه ارتقای فناوری ساخت، صنعتی شدن حرفه ساختمان‌سازی، الگوی مسکن، ضوابط شهرسازی و ابنیه‌سازی و... در ارتقای کیفیت ساختمان نقش تعیین‌کننده‌ای دارد که با توجه به میزان اثرگذاری این سازمان می‌تواند نقش بسزایی را در پیشگیری از وقوع تخلفات داشته باشد که گاهی در برخی موارد مشاهده می‌شود اختیاراتی از طرف راه و شهرسازی به دستگاه‌های ذی‌ربط مانند سازمان نظام مهندسی داده می‌شود که در صورت اقدام مستقیم وزارت راه و شهرسازی می‌تواند اثرگذاری بسیار بالاتری را در اجرای قانون و پیشگیری از وقوع تخلف داشته باشد.



این خصوص نهاده شده است. به این منظور در کشورهای مختلف از راهکارهای مختلفی برای کنترل ساخت‌وساز شهری نظیر بازدیدهای مستمر دوره‌ای یا اتفاقی، الزامی کردن اخذ مجوز ساختمانی، کنترل از طریق شرکت‌ها یا مأمورین متخصص بازرسی ساختمان در مراحل زمانی مختلف ساخت، کنترل از طریق سیستم‌های هوشمند تصاویر ماهواره‌ای، نرم‌افزارهای کنترل نقشه استفاده می‌شود. علاوه بر این، برای تضمین اجرای ضوابط و مقررات ساخت‌وساز، ضمانت‌های اجرایی متنوعی نظیر حبس، ممانعت و جلوگیری از تخلفات ساختمانی، جریمه، تخریب و رفع خلاف توسط مدیریت شهری پیش‌بینی شده است.

در کشور آلمان برای کنترل ساخت‌وسازها، قانونگذاری به‌منظور تعریف مبانی کلی قانونی کنترل ساختمان توسط وزارتخانه‌های مسئول در هر ایالت انجام می‌شود. استانداردهای ملی آلمان DIN توسط انستیتو استاندارد آلمان انجام شده و انستیتو مسکن محیط زیست با حمایت مالی ایالت Hesse تحقیقات مربوط به امور ساخت‌وساز را انجام داده و توصیه‌های قانونی و سیاستگذاری لازم را به مسئولین ارائه می‌کند. در فرانسه قانونگذاری‌های مرتبط با شهرسازی، کنترل ساخت‌وساز و امور مسکن توسط مجلس و دولت فرانسه انجام می‌شود. مطابق با قانون تمرکززدایی سال ۱۹۸۲ چارچوب دولت‌های محلی تعداد ۳۶۰۰۰ شهردار مسئولیت طراحی شهری و ارائه پیشنهادها را بر عهده دارند. در کشور سوئد مجلس ملی وظایف قانونگذاری را دارد و سیاستگذاری توسط وزارت مسکن انجام می‌شود که بخشی از وزارت امور داخلی کشور محسوب می‌شود. سیاستگذاری و برنامه‌های زمین و مسکن در انگلیس توسط دپارتمان محیط زیست، حمل‌ونقل و مسکن انجام می‌شود. اقدامات نظارتی مربوط به سازمان‌های ثبت‌شده در بخش ساخت‌وساز، تخصیص مجوزها و کنترل استانداردهای مصوبات، سیاستگذاری، تحقیقات و پشتیبانی اطلاعاتی مالکان توسط سازمان مسکن در انگلستان به صورت فدرالی انجام می‌شود. در انگلستان و ولز، در ارتباط با مسئولیت صدور پروانه‌های ساختمان، روشی در پیش است که در آن، سازمان‌های بخش خصوصی پروانه‌های ساختمانی را صادر می‌کنند که تنها پوشش‌دهنده جنبه‌های فنی مربوط به مجوزهای ساخت است و سازمان‌های دولتی دیگری به‌لحاظ مسائل شهرسازی مسئولیت‌های مربوطه را در تعهد دارند. اقدامات اجرایی توسط همین مسئولین محلی صورت می‌گیرد و اجرای مقررات ملی و برنامه‌های بهبود و توسعه مسکن توسط ایشان به صورت عملیاتی دنبال می‌شود. در ادامه ضرورت صدور پروانه در کشورهای مختلف و نحوه جلوگیری از عملیات ساختمانی غیرمجاز ارائه شده است [۲۵].

و حقوقی مرتبط با بخش ساختمان به‌عنوان اصل حاکم بر کلیه روابط و فعالیت‌های آنها و فراهم ساختن و زمینه همکاری کامل میان وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری‌ها و تشکل‌های مهندسی و حرفه‌ای و صنوف ساختمان؛

■ جلب مشارکت حرفه‌ای مهندسان و صاحبان حرفه‌ها و صنوف ساختمانی در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه و آبادانی کشور.

۴-۱-۴. وزارت کشور

وزارت کشور توزیع اطلاعات فنی و اداری و پیشرفت‌های جدید در اداره و ایمنی شهر، مسئولیت ارتقای کیفیت کار شهرداری‌ها را در زمینه مسائل مختلف و از جمله کنترل ساختمان را بر عهده دارد. وزارت کشور از طریق معاونت فنی و دفاتر فنی استانداری‌ها با تقویت توان علمی و فنی بازرسان فنی شهرداری‌ها، میزان کنترل بر کیفیت ساختمان‌های شهری و رعایت مقررات ملی ساختمانی را گسترش می‌دهد. امروزه بخش عمده‌ای از وظایف این نهاد به‌وسیله سازمان شهرداری‌های کشور انجام می‌شود.

۴-۱-۵. سرمایه‌گذاران، مالکان و کارفرمایان و کارآفرینان

ساختمان‌ها در بخش خصوصی، با سرمایه و تصمیم این گروه احداث می‌شود. آگاهی این گروه نسبت به مسئولیت‌های خود در احداث ساختمان، مسائل کنترل ساختمان، جلب علاقه و اعتقادشان به رعایت اصول فنی، معماری و شهرسازی، تأثیر زیادی در کنترل ساختمان دارد. ۴-۱-۶. بیمانکاران و سازندگان، مهندس مجری و انبوه‌سازان

اجرای ساختمان به‌عهد مجری ذی‌صلاح و سازندگان است که قسمتی را خودشان می‌سازند و قسمت‌هایی را نیز به پیمانکاران جزء محول می‌کنند.

۴-۱-۷. مهندس ناظر و طراح

طراح مسئولیت تهیه نقشه‌های معماری، سازه، تأسیسات و ناظر مسئولیت نظارت بر حسن اجرای عملیات ساختمان طبق مقررات ملی ساختمان را به‌عهده دارند. با این اختلاف که انتخاب طراح بر عهده مالک و انتخاب ناظر بر عهده سازمان نظام مهندسی ساختمان استان است.

۴-۱-۸. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

طبق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، این وزارتخانه مرجع صدور پروانه مهارت حرفه‌ای برای کارگران دست‌اندر کار ساختمان است. همچنین مسئولیت نظارت بر حسن فعالیت، بیمه و سایر مسائل مربوطه به کارگران در حوزه ساختمان بر عهده این وزارتخانه است.

۴-۱-۹. سایر

شامل بنگاه‌های املاک، صاحبان قدرت و نفوذ محلی و ملی (امضاهای طلایی)، صاحبان ثروت و سرمایه، مهندسين مشاور تهیه‌کننده طرح‌های شهری و سازمان‌های بیمه و سازمان‌های تأمین‌کننده منابع مالی.

۴-۱-۱۰. مرور اجمالی بر نظام‌های قانونی حاکم بر ساخت‌وساز در برخی از کشورهای مختلف

یکی از وظایف مهم مدیریت شهری در غالب شهرهای جهان، نظارت بر ساخت‌وسازهای شهری و تضمین رعایت قانون یا ضوابط موجود در

جدول ۲. بررسی تطبیقی نظام‌های قانونی حاکم بر ساخت و ساز در کشورهای مختلف [۲۶]

کشور	ضرورت صدور پروانه	جلوگیری از عملیات ساختمانی غیر مجاز	توضیحات تکمیلی
آلمان	قانونگذاری به منظور تعریف مبانی کلی قانونی کنترل ساختمان توسط مجلس فدرال آلمان انجام می‌شود. در هر شهر یا منطقه‌ای که در آن طرح الزامی کاربری زمین وجود داشته باشد، دریافت پروانه ساختمان نیز اجباری است.	پایان کار وقتی صادر می‌شود که علاوه بر تکمیل عملیات ساختمانی راه‌های ارتباطی وصل شده باشد و آب به جریان افتاده باشد.	در آلمان ساز و کارهای قانونی برای طرح دعوا در دادگاه در مورد ساختمان‌سازی بسیار قوی و حامی حقوق شهروندان است.
فرانسه	در این کشور فقط صدور پروانه ساختمان برای طرح‌های عمرانی بزرگ (با مساحت بیش از ۱۰ هزار متر مربع با ارتفاع بیش از ۵۰ متر) با عملیاتی که واجد اثر زیست‌محیطی است مستلزم نظر خواهی عمومی است.	در حقوق فرانسه علاوه بر توقف ابراز آفات توسط مقامات ذیصلاح، در صورت تمرد از دستور موقت دال بر توقف عملیات ساختمانی و ادامه فعالیت‌ها، استفاده‌کنندگان از زمین، اشخاص ذی‌نفع در عملیات ساختمانی، مهندسان معماری، کارفرمایان تمامی اشخاص مسئول در حوزه فعالیت‌های ساختمانی به مجازات ۴۵۰۰۰ یورو و سه ماه زندان یا یکی از این دو محکوم خواهند شد.	قوانین حاکم بر جنبه‌های شهرسازی کارهای عمرانی و ساختمانی بر حسب سلسله‌مراتب عبارتند از: قانون شهرسازی، مقررات ملی شهرسازی و طرح تفصیلی.
آمریکا	واحد نظام کنترل ساختمان بسیار کارآمد، روان و در عین حال مطمئن همراه با حداکثر رعایت حقوق ثالث در طرح‌های توسعه و بهترین مقررات کیفی و استاندارد فنی ساختمان در پاره‌ای از ایالت‌های آمریکا عملیات ساختمانی مستلزم ثبت نام سازنده آن در فهرست رسمی سازندگان و خرید بیمه‌نامه‌ی تضمین کیفیت ساخت به نفع خریدار برای مدت ۱۰ سال است.	مقررات ساختمانی آمریکا علاوه بر احداث بنا در مورد نگهداری و بهره‌برداری از امور کنترل ساختمان توسط «اداره بازرسی و نظارت ساختمانی» در داخل شهرداری انجام می‌شود.	رئیس ساختمانی شهر، حق صدور و دستور تخریب، انهدام و برچیدن هر نوع ساختمان که مغایر با مقررات ساختمانی احداث شده باشد یا مورد بهره‌برداری قرار گرفته باشد را دارد. پروانه ساختمان نیز لازم‌الاجرا بوده و مالک، مسئول حفظ عملکرد در ست ساختمان و اجرای آن است.
استرالیا	با موازین کنترل ساختمانی بسیار دقیق و کارآمد الگوی مناسبی برای کلیه کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود، پروانه بهره‌برداری در حکم پایان کار ساختمان است و بدون اخذ آن کسی اجازه بهره‌برداری از ساختمان نوساز را ندارد. پایان کار می‌تواند برای تمام ساختمان یا بخشی از آن صادر شود.	کمیسیون کنترل ساختمان استرالیا یک مرجع مستقل غیردولتی است که برای وزارت برنامهریزی دولت محلی کار می‌کند و هزینه‌ی خود را از متقاضیان پروانه‌ی ساختمان دریافت می‌دارد. وظیفه این کمیسیون ارائه مشورت به وزارت مذکور در مورد تغییرات لازم در قانون ساختمان و رسیدگی به شکایت علیه متصدیان ساختمان‌سازی هست.	تضمین کیفیت ساختمان در همه ایالت‌ها اجباری است و سازندگان ساختمان‌های مسکونی باید تا یک سال ساختمان را در مقابل نواقص تا ۲ سال در مقابل کارکرد درست اجزا و تا ۱۰ سال در مقابل عیوب سازهای بزرگ تضمین نمایند.

۵. تحلیل وضعیت موجود و آمار پرونده‌های تخلفات ساختمانی در کشور (احکام صادره از کمیسیون ماده (۱۰۰))

انجام داده‌اند، رفع نیاز سکونتی ذکر کرده‌اند و بیشتر پاسخ‌دهندگان مرحله وقوع خلاف در بنای خود را بعد از اتمام ساختمان بیان کرده‌اند. براساس جدول ۴، «بنای غیرمسکونی غیرمجاز در کاربری مغایر (تغییر کاربری)» و «بنای مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه (بنای خلاف مازاد بر تراکم)» بیشترین خلافی که سازنده‌ها در تهران مرتکب می‌شوند، است.

بررسی تخلفات ساختمانی حادث شده نشان می‌دهد که ریشه غالب قانون‌گریزی ساختمانی در کلان‌شهرهای کشور عوامل اقتصادی و رسیدن به سود اقتصادی بیشتر در بخش ساخت و ساز است. از طرفی

در تهران براساس آمار ارائه شده از سوی اداره کل امور اجرایی کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) به عنوان بررسی‌کننده تخلفات ساختمانی حادث در شهر تهران، در سال‌های اخیر، تخلفات ساختمانی در مناطق ۲۲گانه شهر تهران روند صعودی را طی کرده است. براساس گزارش‌های کمیسیون‌های این ماده، شکل ۴، تنها در سال ۱۴۰۰ تعداد تخلفات ساختمانی ۸۰۲۵ تخلف بوده که نسبت به سال ۱۳۹۹ تقریباً ۵ درصد رشد داشته است (دفتر کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) شهرداری تهران، ۱۴۰۱). در مطالعه‌ای که به وسیله اداره کل کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) شهرداری تهران انجام شد، مهم‌ترین علتی را که مردم برای انجام تخلف



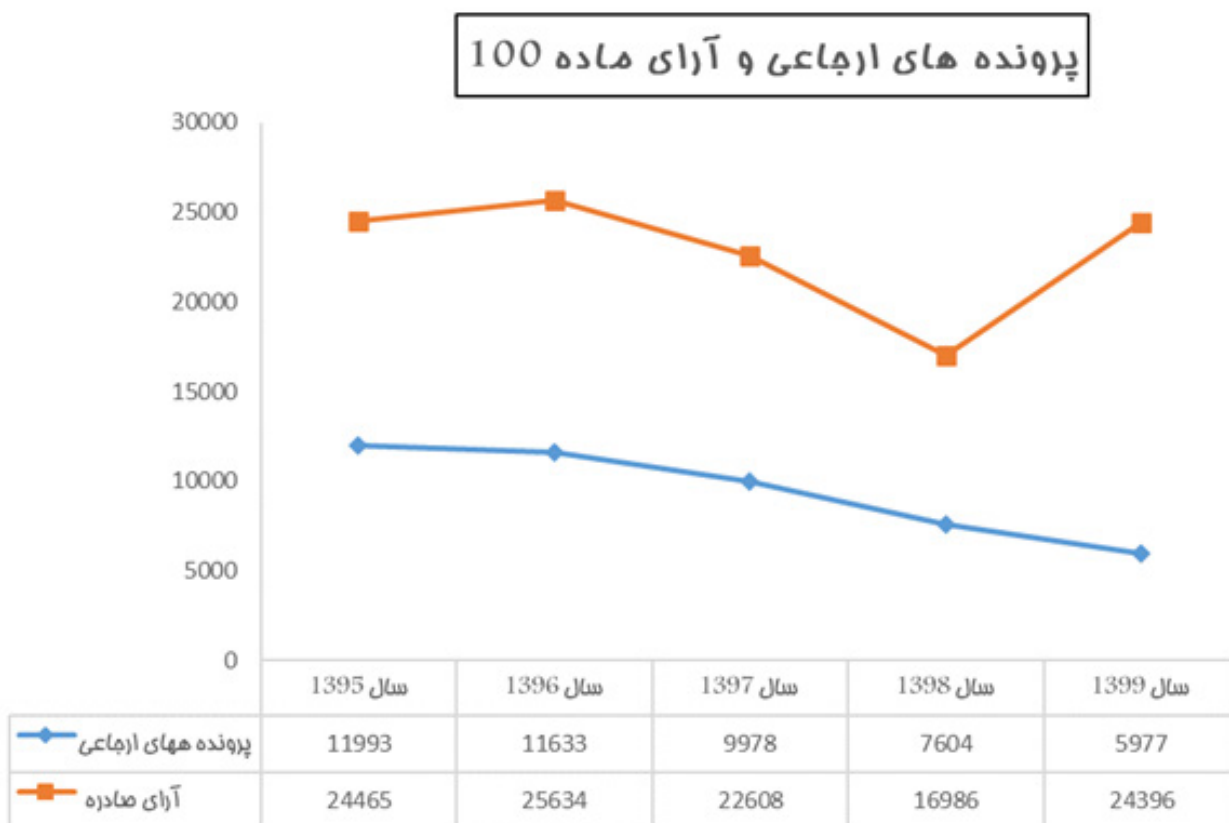
سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی نقش قابل ملاحظه‌ای در بروز تخلفات ساخت‌وساز در پهنه‌های تحت مالکیت خود دارا هستند. از طرفی فقدان هماهنگی بین سازمانی نیز خود به‌عنوان عامل بروز تخلف ساختمانی عمل می‌کند. انگیزه‌های رخداد تخلفات ساختمانی در بین شهرها و حتی در میان مناطق مختلف یک شهر متفاوت است. به‌گونه‌ای که در برخی نواحی تخلف عموماً با هدف تأمین مسکن و سرپناه و در برخی محلات شهر با هدف دستیابی به ارزش افزوده بیشتر اتفاق می‌افتد. به‌تبع انگیزه‌های تخلف، نوع تخلف نیز در بخش‌های مختلف شهر تفاوت دارد. تحلیل وضعیت ساخت‌وساز در مناطق مختلف شهرداری تهران بر پایه مرور پروانه‌های ساختمانی صادره در فاصله سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ و متکی بر پرونده‌های ارجاعی و آرای ماده (۱۰۰) قانون شهرداری انجام شده است. بر پایه اطلاعات آماری کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری در شهر تهران، فراوانی تخلفات در شکل ۴، مشخص شده است.

محدودیت و گرانی زمین و مسکن شهری و در نهایت ساخت‌وسازهایی که منجر به تولید بخش مسکونی طبق نظر سنجی انجام شده در سال ۱۳۸۸ از کارشناسان کمیسیون ماده (۱۰۰) و اداره اجرای احکام شهرداری‌های مناطق تهران، به‌ترتیب سود اقتصادی، عدم آگاهی کافی از مقررات ساختمانی، رفع نیاز سکونتی و یا شغلی متخلف از انگیزه‌های تخلف محسوب شده‌اند. همچنین بر مبنای تحقیقات انجام شده در سال ۱۳۸۹ و براساس دفاعیه‌های متخلفین در پرونده‌های کمیسیون ماده (۱۰۰) طبق ۱۴۲ پرونده دارای دفاعیه، بیش از ۲۵ درصد ادعا کرده‌اند که از خلاف آگاهی نداشته یا آن را قبول ندارند. مشکلات مالی و معیشتی نیز در بین بیش از ۱۹ درصد از دفاعیه‌ها اشاره شده بود [۲۷]. براساس آمار در شهر اصفهان اضافه ساخت و اضافه طبقه بدون مجوز از مهم‌ترین تخلفات انجام شده هستند، همچنین افزایش تخلفات ساختمانی را با افزایش مهاجرت روستاییان به شهر اصفهان و نیاز به مسکن و افزایش فعالیت‌های ساخت‌وساز مرتبط می‌دانند [۲۸].

جدول ۳. فراوانی پروانه‌های ساختمانی شهرداری تهران در دسته‌های متفاوت [۵]

موضوع اطلاعاتی	فراوانی (تعداد پروانه)	نسبت تعداد (درصد)
کل پروانه‌های بررسی‌شده	۳۳۲۶۷۱	۱۰۰
پروانه‌های تعمیرات	۲۴۰	۰,۱
پروانه‌های تغییرات	۱۳۵۹	۰,۴
پروانه‌های تبدیل	۳۳۲	۰,۱
پروانه‌های تمدید پروانه ساخته نشده	۱۵۲۱	۰,۵
پروانه‌های توسعه بنا	۲۰۸۴	۰,۶
پروانه‌های اضافه اشکوب	۴۲۸۷	۱,۳
پروانه‌های تغییر نقشه پروانه	۳۳۱۰۴	۱۰
پروانه‌های ساختمان	۱۷۵۰۹	۵,۳
پروانه‌های تخریب و نوسازی	۲۷۰۹۶۵	۸۱,۶
سایر (عدم خلاف، ابطال، تعویض مهندس، شهرسازی)	۱۳۳۴	۰,۱

شکل ۴. آمار پرونده‌های ارجاعی و آرای صادره ماده (۱۰۰) در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ [۵]



جدول ۴. تعداد تخلفات بررسی شده ساخت و ساز غیر مجاز در سال ۱۴۰۰ [۵]

سال ۱۴۰۰	عنوان
۴۵۸	بنای مسکونی در حد تراکم در کاربری مربوطه (بنای خلاف در حد تراکم)
۱۶۳۲	بنای مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه (بنای خلاف مازاد بر تراکم)
۵۳۶	بنای غیر مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه (تجاری، اداری، صنعتی)
۱۵۱	بنای غیر مسکونی مازاد بر تراکم در کاربری مربوطه (در حد تراکم مجاز)
۵۱	بنای مسکونی غیر مجاز در کاربری مغایر
۲۳۹۰	بنای غیر مسکونی غیر مجاز در کاربری مغایر (تغییر کاربری)
۳	بنای بدون مجوز مبتنی بر کاربری مصوب در حریم شهر (احداث بنای ممنوعه)
۱۴	بنای بدون مجوز مغایر با کاربری مصوب در حریم شهر (احداث بنای ممنوعه)
۴۷۸	پارکینگ کسر شده
۹۰	اصلاحی و پخ و طرح رعایت نشده
۲۲۲۲	سایر موارد (عدم رعایت ضوابط شهر سازی)



۶. بررسی علل شکل‌گیری و بروز تخلفات ساخت‌وساز در ایران و آسیب‌شناسی موضوع

افزایش تقاضای ساخت‌وساز، زیاد بودن تعداد افراد خانوار، عدم آگاهی مردم از ضوابط و مقررات برنامه‌ریزی شهری و ساخت‌وساز، پایمال شدن حقوق عامه و حس تبعیض در جامعه، بی‌اعتمادی مردم به ضرورت رعایت قوانین و عدم هماهنگی و همکاری ساکنین با مدیریت شهری خلاصه کرد که زمینه‌ساز بروز تخلفات و گسترش بی‌رویه و بی‌قاعده شهری می‌شوند.

۲-۶. حوزه مالی و اقتصادی

بسیاری از تخلفات ساختمانی خصوصاً در مناطق ضعیف و حاشیه شهرها به دلیل قدرت اقتصادی پایین، افزایش چشمگیر اجاره‌بها و نبود کمک‌های مالی شکل می‌گیرند. از طرفی با توجه به رشد روزافزون قیمت مصالح ساختمانی و قیمت تمام شده ساختمان، تمایل مالکان و سازندگان به صرف هزینه کمتر یا به عبارتی کسب منفعت بیشتر در ساخت‌وساز، فارغ از آثار جبران‌ناپذیر آن بر شهر، امری قابل پیش‌بینی است. در واقع حاکم بودن سیاست تمرکزگرایی شدید در شهرها و غلبه صرفه‌های اقتصادی و منفعت‌طلبی انبوه‌سازان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین علت بروز تخلف ساختمانی در شهرها، شناخته شده است و طبق آمار تعداد قابل توجهی از این تخلفات (خصوصاً تغییر کاربری و افزایش بنا) در مناطق گران‌قیمت و در پی قانون‌گریزی و سودجویی اقتصادی رخ می‌دهد. مهم‌ترین عوامل اجتماعی و انگیزه‌های مالی و اقتصادی مؤثر در بروز و تشدید تخلفات ساخت‌وساز را می‌توان در شکل زیر خلاصه کرد.

با توجه به افزایش تعداد تخلفات ساختمانی در شهرها و خصوصاً کلان‌شهرها، بررسی و مطالعه تخلفات ساختمانی، شناسایی علل بروز تخلفات ساختمانی، ریشه‌یابی و آسیب‌شناسی این موضوع از این حیث که می‌تواند در اجرای مؤثر ضوابط و مقررات ساخت‌وساز شهری، کاهش و جلوگیری از تخلفات، شناسایی نیازهای منطقی و اصولی مردم و تجدیدنظر در ضوابط نقش مؤثری داشته باشد، حائز اهمیت است. براساس تحقیقات انجام‌شده [۲۶] [۹] [۳] [۲۹] [۱] در این حوزه می‌توان گفت تخلفات ساختمانی از عوامل مختلفی همچون مسائل اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، مدیریتی و قوانین و مقررات نشئت می‌گیرد. لذا با رویکردی آسیب‌شناسانه و جامع‌نگر می‌توان زمینه‌های اصلی بروز و تشدید تخلفات ساخت‌وساز را به پنج حوزه کلی تقسیم‌بندی کرد که در ادامه به معرفی این حوزه‌ها و علل بروز و پیدایش زمینه‌های تخلف در آنها پرداخته شده است:

۱-۶. حوزه اجتماعی

بسیاری از مسائل و مشکلات شهرهای امروزی از جمله مسئله تخلفات ساخت‌وساز، در صورت ریشه‌یابی صحیح به مسائل اجتماعی جامعه که از مؤثرترین علل و عوامل تخلفات به‌شمار می‌روند، برمی‌گردند. به‌طور کلی، دلایل اجتماعی تخلفات ساختمانی را می‌توان در ترغیب مردم به تخلفات به‌دلیل عادی‌سازی و رواج آن در جامعه، مهاجرت بی‌رویه و رشد اسکان‌های غیررسمی در حاشیه شهرها و تصرف غیرقانونی اراضی،

شکل ۵. مهم‌ترین علل تخلفات ساختمانی در حوزه اجتماعی، مالی و اقتصادی (مأخذ: نگارندگان)



می‌توان به ناتوانی ضوابط کنونی در کنترل تراکم، فقدان ضمانت اجرایی در قانون (علی‌رغم تعریف مجازات‌های مربوط به تخلفات در قوانین)، تعریف جرائم به‌عنوان مجازات وقوع تخلفات ساختمانی (زمینه‌ساز تعدی از مقررات و از بین برنده اصل اجرای قانون) و عدم بازدارندگی کافی قوانین موجود برای نظارت بر عملکرد مهندسان ناظر اشاره کرد. شایان ذکر است که یکی از تبعات آسیب‌زای ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، اعطای پروانه پس از ساخت به ساختمان‌های فاقد پروانه در اراضی قولنامه‌ای و فاقد سند است که به‌طور جدی و گسترده رواج پیدا کرده و منجر به گسترش ساخت‌وسازهای نایمن و بدون رعایت اصول ساخت‌وساز و مقررات شهری در کشور شده است. اهم علل آسیب‌زای حوزه قوانین مرتبط با تخلفات ساخت‌وساز شهری در شکل زیر نشان داده شده است.

۳-۶. حوزه قوانین، مقررات و بخشنامه‌ها

نارسایی و ضعف قوانین یکی از مهم‌ترین آسیب‌های موجود در صنعت ساخت‌وساز شهری در ایران است که به‌طور غیرمستقیم حوزه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت را نیز تحت تأثیر قرار داده است. از طرفی علاوه بر مقررات ملی ساختمان، قوانین سازمان نظام مهندسی، قانون شهرداری و ضوابط و مقررات طرح‌ها و برنامه‌های مصوب نیز بر ساخت‌وسازهای شهری در کشور حاکم هستند. نارسایی و تعدد قوانین و ضوابط در کنار عدم جامعیت و شفافیت، عدم به‌روزرسانی، غیرمنعطف بودن، یکنواختی و تعمیمی بودن ضوابط و مقررات ساخت‌وساز در شهرهای مختلف و عدم تناسب آنها با شرایط و نیازهای منطقه از مهم‌ترین زمینه‌های قانون‌گریزی و بروز تخلفات ساختمانی در کشور به‌شمار می‌روند. از دیگر عوامل آسیب‌زای بروز تخلفات ساختمانی در حوزه قوانین و مقررات،

شکل ۶. مهم‌ترین علل تخلفات ساختمانی در حوزه قوانین و مقررات (مأخذ: نگارندگان)





۴-۶. برنامه‌ریزی شهری

یکی از مهم‌ترین زمینه‌های تأثیرگذار در بروز و تشدید تخلفات ساخت‌وساز شهری را می‌توان در حوزه برنامه‌ریزی شهری دانست. فقدان مدیریت واحد توسعه شهری، تعدد طرح‌های توسعه، غیرمنعطف بودن و عدم انطباق طرح‌های توسعه شهری با نیازها، امکانات و وضعیت اجتماعی و اقتصادی شهرها، تجویز الگوی همسان شهرسازی در مناطق مختلف، رویکرد و خواست‌های متفاوت و بعضاً متضاد دستگاه‌های مرتبط (۱. مدیریت شهری؛ ۲. استانداری / فرمانداری و ادارات راه و شهرسازی استان‌ها؛ ۳. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران)، ساخت‌وساز خلاف ضوابط در حریم بناهای بافت تاریخی، عدم توجه به ملاحظات محیطی و سایر عوامل در تعیین تراکم و... از جمله

عوامل مهمی هستند که در این حوزه نقش دارند. از طرفی نمی‌توان آثار سوء عوامل کالبدی مانند تبدیل باغات و اراضی کشاورزی به کاربری‌های مسکونی، تجاری و...، عدم رعایت حقوق کاربری‌های مجاور، محدودیت‌ها و امکانات توسعه فضایی شهری را در ترویج و تشدید تخلفات ساختمانی خصوصاً در شهرهای کوچک انکار کرد. در خصوص عوامل آسیب‌زای عدم رعایت ضوابط حریم نیز می‌توان مواردی همچون الحاقات برنامه‌ریزی نشده به حریم شهرها و فقدان ضوابط کاربری در حریم برخی شهرها را برشمرد. لذا مهم‌ترین دلایل شناخته شده بروز تخلفات در حوزه شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد (شکل زیر).

شکل ۷. مهم‌ترین علل تخلفات ساختمانی در حوزه برنامه‌ریزی شهری (مأخذ: نگارندگان)



۵-۶. حوزه اجرا و مدیریت ساخت‌وساز

مدیریت شهری از دو طریق اتخاذ سیاست‌های کنترل زمین شهری و پاسخگویی به نیازهای تأمین مسکن و همچنین کنترل مستقیم ساخت‌وسازهای شهری بر وقوع تخلفات ساختمانی، تشدید یا کاهش آن تأثیرگذار است. به عبارتی عدم کنترل کافی بر ساخت‌وسازها موجب عدم پاسخگویی به نیازهای مردم و رشد ساخت‌وسازهای غیرقانونی خواهد شد. فقدان مدیریت یکپارچه شهری و تعدد نظام‌های تصمیم‌گیرنده در ایران همواره موجب تداخل عملکردی و فقدان هماهنگی بین سازمانی

بوده و از جمله عوامل تشدیدکننده تخلفات ساخت‌وساز و یکی از موانع اجرای کامل قوانین محسوب می‌شود. وزارت راه و شهرسازی، وزارت دادگستری، وزارت کشور، استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت میراث فرهنگی و وزارت نیرو از جمله دستگاه‌ها و نهادهایی هستند که مطابق تکالیف قانونی خود با حوزه تخلفات ساختمانی مرتبط هستند. عدم همکاری نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط در حل مشکلات مسکن و شهرسازی، فقدان همکاری کامل نظام مهندسی و شهرداری، عدم وجود هماهنگی کافی جهت صدور

کاربری و فروش تراکم از مهم‌ترین زمینه‌های اصلی بروز تخلفات در حوزه مدیریت و اجرا به‌شمار می‌رود. همچنین فقدان نظام کنترل کارآمد و نارسایی‌های جدی در بخش نظارت، دانش ناکافی و عدم آگاهی‌رسانی کافی از دیگر مشکلات حوزه مدیریتی است. عملکرد ضعیف شهرداری و نظام مهندسی در نظارت دقیق و مستمر، ناکارآمدی مهندسین ناظر در شناسایی تخلفات و ارائه گزارش به‌موقع به کمیسیون (به‌دلیل سهم درآمدی پایین، چند مسئولیتی بودن و نداشتن اطلاعات کافی از ضوابط)، عدم مراجعه و دخالت سریع مأموران شهرداری، عدم تعامل بین مهندسین ناظر و شهرداری، ضعف قدرت اجرایی و عدم اهتمام کافی در اجرای ضوابط شهری و آرای صادره کمیسیون ماده (۱۰۰)، تبعیض در اعمال ضوابط، استفاده از روش‌های سنتی ساخت‌وساز و کارگران غیرمتخصص و گاه عدم برخورد و واکنش مؤثر شهرداری و نظام مهندسی نسبت به گزارشات تخلفات ارائه شده از سوی مهندسان ناظر از جمله مصادیق عملکرد ضعیف در بخش نظارت بر اجرای ساخت‌وساز است. شکل زیر مهم‌ترین عوامل اثرگذار حوزه مدیریت و اجرا بر وقوع و افزایش تخلفات ساختمانی را نشان می‌دهد که در سه گروه کلی نظارت، آموزش و مدیریت دسته‌بندی شده‌اند.

شناسنامه فنی ساختمان، فرایند طولانی صدور پروانه و نقض آرای کمیسیون ماده (۱۰۰) در دیوان عدالت اداری پس از فرسایش زمانی بررسی پرونده در دادگاه بدوی و تجدیدنظر از جمله نمودهای فقدان هماهنگی و بخشی‌نگری سازمانی در چرخه مدیریت ساخت‌وساز در کشور به‌شمار می‌رود. از سوی دیگر، طبق گزارش‌های کمیسیون ماده (۱۰۰)، ساخت‌وسازهای سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی و نظامی و نهادهای عمومی نیز مشمول تخلفات ساختمانی هستند. در بسیاری از شهرها خصوصاً شهرهای بزرگ، اغلب تخلفات ساختمانی مازاد بر تراکم در مناطق برخوردار و گران‌قیمت اتفاق می‌افتد که علت آن را می‌توان تحت‌تأثیر سیاست‌های مدیریت شهری و سودآوری زیاد ساخت‌وساز در این مناطق دانست. شایان ذکر است مطالعات و پژوهش‌های انجام‌شده، نشان می‌دهند توسعه تراکم در مناطق برخوردار و گران‌قیمت منجر به تعدیل و کاهش قیمت نمی‌شود، بلکه همراه با افزایش تولید مسکن، افزایش قیمت نیز صورت می‌پذیرد. در حال حاضر اخذ جرائم و به عبارتی فروش ضوابط و مقررات ساخت‌وساز شهری و عدم مخالفت و برخورد قاطع با تخلفات به‌دلیل فقدان روش‌های کسب درآمد پایدار و وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از تخلفات، تصمیمات کمیسیون ماده (۱۰۰) و ظهور منابع درآمدی از طریق تغییر

شکل ۸. مهم‌ترین علل تخلفات ساختمانی در حوزه مدیریت و اجرا (مأخذ: نگارندگان)



۷. پیامدهای ناشی از تخلفات ساختمانی

نوع تخلف می‌تواند به غلبه کاربری‌های مسکونی بر کاربری‌های عمومی و خدماتی، استفاده غیرقانونی از خدمات آب، برق، گاز و تلفن، توسعه بی‌رویه و بی‌قاعده شهری، رشد ساختمان‌های ناامن و اسکان‌های غیررسمی، ناموزونی و زشتی سیمای بصری شهر، کمبود زیرساخت و خدمات شهری و فقر دسترسی و... اشاره کرد [۳] [۳۰].

وقوع تخلفات ساختمانی ناشی از عدم رعایت ضوابط و مقررات فنی، بهداشتی و شهرسازی نیز می‌تواند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به تعادل ساختار شهری آسیب وارد آورده و موجب تنزل کیفیت زندگی شهروندان شود [۲۴].

وقوع و تشدید تخلفات ساختمانی پیامدهای بسیاری در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و فضایی، شهرسازی، زیست‌محیطی، خطرپذیری، ایمنی و... در پی دارند که می‌توان آن‌ها را در هفت بُعد اصلی مطابق شکل زیر دسته‌بندی کرد (شکل زیر). یکی از وجوه تخلفات ساختمانی در کشور، ساخت‌وسازهای غیرمجاز است که عمدتاً بدون رعایت اصول طرح‌های توسعه شهری و روستایی، استانداردها و ضوابط ساخت، به‌صورت شتاب‌زده و بدون اخذ پروانه انجام می‌شوند. این ساختمان‌ها اغلب با مصالح بی‌کیفیت و در مکان‌های فاقد ایمنی بدون طرح و نظارت اصولی احداث می‌شوند. از مهم‌ترین پیامدهای این

شکل ۹. مهم‌ترین ابعاد پیامدهای ناشی از تخلفات ساختمانی (مأخذ: نگارندگان)

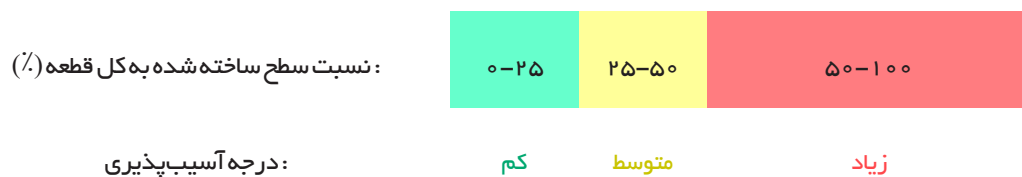


اسکلت‌بندی و مصالح به کار رفته، نوع و جنس خاک، تراکم ساختمان‌ها و حجم و نوع تخلفات ساختمانی از جمله عوامل مهمی هستند که بر آسیب‌پذیری شهرها در برابر مخاطرات تأثیر بسیار دارند. استفاده از مدل آنتروپی شانون یکی از روش‌های تحلیل وضعیت ساخت‌وسازهای یک منطقه است که بر اساس آمار طرح تفصیلی، وضعیت پراکندگی و رشد مناطق مختلف شهری را بیان می‌کند.^۱

میزان آسیب‌پذیری هر منطقه از نظر نوع بافت بر اساس نسبت فضای (سطح) ساخته شده به فضای باز هر منطقه (شکل زیر) و استانداردهای موجود مشخص می‌شود. به طوری که با افزایش این نسبت، میزان آسیب‌پذیری شهر در اثر ریزش آوار و غیرقابل استفاده شدن بافت بالا می‌رود [۳۰].

از دیگر عواقب بروز و تشدید تخلفات ساختمانی (خصوصاً تخلفاتی که ایمنی را تهدید می‌کنند)، افزایش خطرپذیری شهرها در برابر حوادث پیش‌بینی نشده نظیر زلزله است؛ زیرا میزان خسارات ارتباط تنگاتنگی با حجم و تعداد ساخت‌وسازها و تخلفات ساختمانی دارد. بارشد و گسترش ساخت‌وساز غیراصولی، ایمنی خصوصاً در مناطق حاشیه‌ای شهرها به خطر افتاده و از طرفی مناطق مرکزی نیز به بافت فرسوده تبدیل می‌شوند که پیامدهای بسیاری در پی دارد. رشد جمعیت در مناطق پرتراکم، برج‌سازی‌های بدون مطالعه، توسعه شبکه‌های گازرسانی، استقرار و گسترش مراکز جمعیتی بدون توجه به احتمال وقوع سوانح، بی‌برنامگی و عدم رعایت نکات ایمنی در ساخت‌وسازهای شهری از موارد مهمی هستند که کشور را در برابر رخدادهایی مانند زلزله و افزایش خسارات جانی و مالی ناشی از آن تهدید می‌کنند. نوع ساختمان‌ها،

شکل ۱۰. رابطه نسبت سطوح ساخته شده به کل قطعه و درجه آسیب‌پذیری (از نظر نوع بافت) [۳۰]



آثار و نتایج بروز و تشدید تخلفات ساختمانی در ایران را می‌توان مطابق جدول زیر دسته‌بندی کرد.

طبق بررسی و جمع‌بندی نتایج پژوهش‌های انجام‌شده در حوزه پیامدهای ناشی از تخلفات ساخت‌وساز [۲۶] [۱] [۲۴] [۳]، مهم‌ترین

۱. توضیح اینکه ارزش مقدار آنتروپی شانون (Shanon Entropy) از صفر تا $\ln(n)$ است. مقدار صفر بیانگر توسعه فیزیکی خیلی متراکم (فشرده) شهر و مقدار یک بیانگر توسعه پراکنده (گسترده) شهر است. در شرایطی که ارزش آنتروپی بیشتر از مقدار $\ln(n)$ باشد، رشد بی‌قواره شهری اتفاق می‌افتد (Π : مجموع مناطق).



جدول ۵. پیامدهای ناشی از تخلفات ساختمانی در ابعاد مختلف

شرح	ابعاد
<ul style="list-style-type: none"> ■ حجم بالای تخلفات مازاد تراکم مسکونی و افزایش پیش‌بینی نشده جمعیت منطقه و تقاضای سفر. ■ کاهش اعتماد اجتماعی شهروندان به مدیریت شهری. ■ پایمال شدن حقوق عامه و نقض عدالت اجتماعی و عدالت فضایی در بهره‌مندی هرچه بیشتر مناطق برخوردار و املاک مرغوب و ایجاد حس تبعیض در جامعه. ■ تضعیف حریمیت و ایجاد اشرافیت در ساختمان‌ها. ■ عدم تمایل مردم به مشارکت در اداره شهر و از بین رفتن حس تعلق و انسجام اجتماعی. ■ بروز مشاغل کاذب. ■ از دست رفتن سرمایه‌ها و منابع از جمله هدر رفتن منابع مالی و عمومی. ■ کاهش کیفیت زندگی در محله‌های شهری. ■ افزایش یا کاهش ارزش زمین و تغییر ارزش‌های اقتصادی برخی از کاربری‌های شهری در یک منطقه. ■ تخلیه نخاله‌های ساختمانی توسط ماشین‌آلات سنگین در شب و ایجاد سد معبر ناشی از تخلیه مصالح. ■ عدم تعطیلی پروژه‌ها در ایام تعطیل و اجبار کارگران به‌کار کردن در چند شیفت. ■ نقض حقوق شهروندی به‌دلیل بی‌توجهی و نبود نظارت کافی بر طول دوره ساخت و عملکرد ضعیف مراجع رسیدگی. 	اجتماعی
<ul style="list-style-type: none"> ■ تغییر تعادل مناطق و نواحی مختلف شهر. ■ توسعه حاشیه‌نشینی و رشد افقی شهرها. ■ فرسودگی و ناپایداری بافت‌های شهری. ■ تغییر پیش‌بینی نشده و غیرمجاز در نوع استفاده از ساختمان‌های شهری غالباً از کاربری مسکونی به کاربری تجاری، اداری یا صنعتی و بالعکس. ■ تخریب و تغییر کاربری‌های فضای سبز و باغات و احداث واحدهای تجاری فاقد مجوز در محدوده‌های مسکونی. ■ از دست رفتن بافت‌های باارزش تاریخی و ابنیه با ارزش معماری و میراث فرهنگی. ■ تشدید تمرکز فعالیت‌های غیرمسکونی در مناطق مرکزی و تشدید عدم تعادل ساختار فضایی شهر تهران. ■ ناهمگونی در خط آسمان، کاهش کیفیت بصری و عملکرد جداره‌های شهری. ■ تضعیف کریدورهای دید و اغتشاشات بصری. ■ تنزل کیفیت‌های فضایی، محیطی و عملکردی با تغییر سرانه‌ها. ■ عدم توزیع مناسب نظام توده-فضا. ■ تغییر میزان سایه‌اندازی در معابر. ■ ناسازگاری کاربری‌های شهری هم‌جوار. 	شهرسازی
<ul style="list-style-type: none"> ■ تغییر برنامه‌ریزی نشده‌ی سرانه‌های شهری، کمبود خدمات و زیرساخت‌ها و اغتشاش در نظام دسترسی و خدمت‌دهی. ■ مشکلات تأمین و توزیع تأسیسات و زیرساخت‌های شهری. ■ ساخت‌وساز در اراضی ذخیره شهری پیشنهادی قبل از ابلان ضوابط طرح تفصیلی و از بین رفتن فرصت‌های انعطاف‌پذیری در پاسخگویی به خدمات و تسهیلات مورد نیاز مناطق مختلف. ■ افت فشار در شبکه آب، گاز و برق خصوصاً در انتهای شاخه‌های انشعابی به‌دلیل عدم پیش‌بینی و تدارک زیرساخت‌های مورد نیاز در سکونت‌گاه‌های غیرمجاز و ساخت‌وسازهای غیرقانونی. 	خدمات و زیرساخت‌های شهری

شرح	ابعاد
<ul style="list-style-type: none"> افزایش تقاضای سفر و بار ترافیک شهری در نتیجه سیاست‌های فروش تراکم و تغییر کاربری. تبعات ترافیکی ناشی از نادیده گرفتن ظرفیت معابر. 	حمل و نقل شهری
<ul style="list-style-type: none"> آلودگی هوا و آلودگی صوتی. فقدان کارایی و افزایش مصرف انرژی ناشی از عدم رعایت مبحث ۱۹ مقررات ملی ساختمان. تخریب و تغییر کاربری‌های فضای سبز و زمین‌های کشاورزی و ناسازگاری ناشی از هم‌جواری نامناسب کاربری‌ها. 	زیست‌محیطی
<ul style="list-style-type: none"> احداث بناهای ناپایدار، نایمن، غیرمهندسی و فاقد کیفیت با ورود تعداد زیادی از غیرمتخصصان به صنعت ساخت‌وساز. خطرات ناشی از انشعابات غیرقانونی آب، برق و گاز در ساخت‌وسازهای غیرقانونی و خصوصاً سکونت‌گاه‌های غیررسمی. کاهش سطح ایمنی ساختمان و بناهای مجاور و کاهش سطح کیفیت زندگی در اثر عدم توجه به رعایت قوانین و مقررات ساخت‌وساز از جمله آیین‌نامه ۲۸۰۰ و مقررات ملی ساختمان. تخریب یا نزول کیفیت ساختمان‌ها و فضاهای واجد ارزش فرهنگی و تاریخی. بروز حوادث جبران‌ناپذیر طی عملیات تخریب و گودبرداری به دلیل عدم استفاده از ابزارهای جدید و رعایت ایمنی. مشکلات ایمنی ناشی از نبود کارگاه مناسب ساختمانی در پروژه‌های در دست‌ساخت. افزایش خطرپذیری ساختمان‌ها و شهر در برابر مخاطرات انسان‌ساخت و طبیعی از جمله زلزله. 	ایمنی
<ul style="list-style-type: none"> مشکلات امداد و نجات در زمان بروز حادثه به دلیل بالا رفتن حد محصوریت و کاهش نفوذپذیری فضا. افزایش آسیب‌پذیری امنیتی در محلات و خصوصاً سکونت‌گاه‌های غیررسمی به دلیل افزایش فعالیت‌های غیرقانونی و زیر زمینی. 	پدافند غیرعامل

۸. ارائه رهنمودهای سیاستی و فرایند ارزیابی پیشنهادی در برخورد با تخلفات

[۲۳] [۳۱] [۲۹] [۲۶] [۳۰]، در زمینه بهبود نظام کنترل ساخت‌وساز (اصلاح در مدیریت، برنامه‌ریزی شهری، قانونگذاری، آموزش و نظارت) با تکیه بر نهادینه شدن حفظ حقوق شهروندی، رعایت مقررات ایمنی و اصول شهرسازی و...، اهم اقدامات پیشنهادی به شرح زیر ارائه شده است:

برنامه‌ریزی و اقدام در زمینه بهبود وضعیت تخلفات ساخت‌وساز را می‌توان با دو نوع سیاستگذاری؛ یکی کاهش زمینه‌های بروز تخلف و دیگری اقدامات جدی در برخورد با تخلفات صورت گرفته و کاهش آثار آنها پیش برد. لذا با بررسی پیشنهادهای ارائه شده در مراجع مختلف [۳]



جدول ۶. راهکارهای پیشنهادی در راستای حل معضل بروز و تشدید تخلفات ساختمانی در حوزه‌های مختلف

راهکار پیشنهادی	حوزه
<ul style="list-style-type: none"> ■ بازنگری در ضوابط و مقررات مربوط به تغییر کاربری و جلوگیری از تغییر کاربری زمین‌های زراعی مستعد کشاورزی که منجر به رشد پراکنده شهرها می‌شوند. ■ بازنگری در قوانین جریمه و اصلاح و افزایش نرخ جرائم متناسب با ارزش منطقه و براساس دامنه تأثیر تخلفات (به‌صورت تصاعدی و در مواردی قلع بنای خلاف) به‌عنوان یک اهرم بازدارنده. ■ واریز جرائم ماده (۱۰۰) به خزانه دولت به‌جای حساب شهرداری به‌منظور صرف در امور عمرانی در دیگر نقاط استان و جلوگیری از ذی‌نفع بودن شهرداری در احکام صادره. ■ در نظر گرفتن سهمی از جرائم ماده (۱۰۰) برای شهرداری متناسب با هزینه ساخت‌وساز قانونی و با تأیید سازمان برنامه‌بودجه. ■ تعیین مبلغ جرائم ماده (۱۰۰) توسط قانون به‌طوری که مبلغ جریمه از هزینه ساخت‌وساز قانونی بیشتر باشد نه کمتر (برای مثال مبلغ جرائم دو برابر هزینه ساخت‌وساز قانونی باشد). ■ وضع قوانین محدودکننده در زمینه ساخت‌وساز در حاشیه و حریم شهرها. ■ اصلاح قوانین در راستای الزام متخلفان به رفع تخلف به‌جای اخذ جریمه و اجرایی کردن احکام تخریب صادره کمیسیون ماده (۱۰۰) و عدم‌تغییر آن به جریمه مالی خصوصاً در موارد افزایش غیراصولی بنا. ■ اصلاح ضوابط قانونی، نظام‌های حقوقی و جزایی براساس تجربیات چند ساله قانون نظام مهندسی به‌منظور جلوگیری از تداخل وظایف و ایجاد شفافیت در نظام کنترل ساخت‌وساز. ■ ضرورت دخالت قانونی کیفری و شناسایی تخلفات شهرسازی به‌عنوان جرم. ■ بازنگری در قوانین کمیسیون ماده (۱۰۰) با توجه به آمار و اطلاعات بروز تخلفات هر پنج سال یکبار. ■ جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی و وضع مقررات کیفری با توجه به مقیاس تخلف. ■ محدود کردن اختیارات کمیسیون‌ها در زمینه تعدیل مفاد قانون و اعمال جرائم نقدی. ■ بازنگری در قوانین، اجرای سیاست ناحیه‌محوری و لحاظ کردن شرایط بومی منطقه در تدوین قانون جامع ساخت‌وساز شهری و طرح‌های توسعه شهری. ■ تدوین و تصویب قانون مسئولیت‌پذیری سازندگان به‌منظور ضمانت اجرایی رعایت ضوابط و مقررات. ■ عدم صدور رأی پرداخت جریمه در صورت اعتراض به رأی اول کمیسیون. ■ الزام شهرداری به اجرای آرای کمیسیون ماده (۱۰۰)، ایجاد ضمانت اجرایی و همکاری قاطع نهادهای قضایی و انتظامی با شهرداری در این رابطه. ■ الزامی شدن استفاده از پیمانکاران مجاز جهت نظام‌مند کردن ساخت‌وسازها. 	<p>قوانین و مقررات</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ ارائه طرح‌های توسعه شهری متناسب با شرایط و نیازهای هر منطقه. ■ تجدیدنظر در طرح‌های شهری در حال اجرا، تغییر و اصلاح تراکم‌های پیشنهادی و به‌کارگیری نظرات متخصصان در تهیه طرح‌های جدید. ■ نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری. ■ بازنگری در ضوابط شهرسازی و قوانین ساخت‌وساز منطبق با شرایط و نیازهای منطقه و در نظر گرفتن انعطاف در تدقیق قوانین. ■ بررسی تفصیلی کاربری زمین طرح مصوب و مصادیق تخلف در راستای تدقیق ضوابط توسعه بنا. ■ شفاف‌سازی پهنه‌های آثار تاریخی و تدوین پهنه‌های خاص ارتفاعی (حد مجاز ارتفاع بنا) در پیرامون آثار و بناهای تاریخی. ■ تصویب و اجرای ضوابط و مقررات طرح تفصیلی. 	<p>برنامه‌ریزی شهری</p>

راهکار پیشنهادی	حوزه
<ul style="list-style-type: none"> ■ تقویت نظارت بر عملکرد مهندسین ناظر توسط شهرداری. ■ استفاده از متخصصان در کادر شهرداری و به‌کارگیری نیروهای آموزش‌دیده به‌عنوان پلیس ساختمان. ■ ایجاد سیستم نظارتی کارآمد و تمام‌وقت با اختیارات قانونی کامل برای کنترل ساخت‌وسازهای شهری. ■ نظارت بر مأموران ناظر بر ساخت‌وساز و تشکیل کمیته انضباطی و برخورد با مأموران خاطی شهرداری. ■ مراجعه و نظارت مستمر مهندسان ناظر در مقاطع مختلف عملیات ساختمانی و انطباق‌سنجی عملیات در حال اجرا با نقشه‌های تأییدی و الزام به ارائه گزارش تخلفات ساختمانی در مراحل ابتدایی. ■ نظارت منظم و دقیق مأموران شهرداری در حین انجام عملیات ساخت‌وساز به‌منظور کشف، توقف، پیگیری و مقابله با تخلفات. ■ برخورد قاطع با خاطیان (مالکان، سازندگان، پیمانکاران، مهندسین مجری و ناظر، مأموران شهرداری و...) و درج در سوابق افراد. ■ الزام به اجرای دقیق مراحل ساخت‌وساز مطابق شناسنامه فنی ساختمان در راستای جلوگیری از تخلفات ساختمانی و اجرای ساختمان‌های ایمن. ■ ایجاد سیستم مستندسازی اطلاعات و پشتیبانی به‌منظور ایجاد بستر لازم در سیستم‌های تضمین کیفیت. ■ ارائه گواهی کیفی ساختمان‌ها براساس ارزش‌گذاری از نظر مقاومت، معماری و مصرف انرژی و ارائه طرح‌های تشویقی و تنبیهی. ■ ایجاد واحد مستقل مدیریت و نظارت ساخت‌وساز در شهرداری‌ها. ■ ابطال پروانه ساختمانی ساختمان‌های دارای تخلف به‌منظور الزام مالک به اصلاح تخلف. ■ اعمال سیاست‌های تنبیهی برای متخلفان از جمله تعلیق حق دریافت اشتراک آب و برق با اخذ مصوبه از شورای شهر و در مقابل در نظر گرفتن برخی معافیت‌ها و امتیازها برای سازندگان قانونمند خصوصاً در مناطق ضعیف. ■ عدم صدور پایان‌کار ساختمان دارای تخلف توسط شهرداری تا زمان رفع آن در کمیسیون ماده (۱۰۰). ■ الزام به رعایت قوانین و مقررات ساختمانی، استفاده از مصالح استاندارد و مقاوم‌سازی بنا. ■ ایجاد پوشش‌های بیمه‌ای به‌منظور ایجاد پشتوانه‌های مناسب در جبران خسارات. ■ تعریف مدت زمان متعارف جهت ساخت‌وساز و امور مربوطه به‌هنگام صدور پروانه تخریب و مجوز ساخت و اخذ ضمانت یا بیمه تضمین انجام تعهد در مدت مشخص شده و در نظر گرفتن مقررات تنبیهی (اخذ جریمه، توقف پروژه و...) در صورت نقض تعهدات. ■ صدور مجوز ساخت منوط به اعتبارسنجی از متقاضیان ساخت از طریق ارائه مدارکی دال بر توانایی آنان جهت اتمام پروژه در مدت زمان مقرر. ■ اعطای مجوز و پروانه فعالیت به پیمانکاران واجد صلاحیت (با ارائه مدارک قانونی و احراز شرایط لازم). ■ ایجاد نظام صنفی پیمانکاران و تدوین منشور ملی پیمانکاران. ■ عقد قرارداد قانونی و مورد تأیید نظام صنفی بین مالکان و پیمانکاران. 	<p>نظارت و اجرا</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ به‌کارگیری ظرفیت‌های علمی و دانشگاهی در ارتقای سطح دانش تمامی گروه‌های مرتبط. ■ آموزش و آگاه‌سازی شهروندان در مورد عواقب تخلفات ساختمانی و اهمیت رعایت استانداردهای ساخت و جلب مشارکت عمومی نسبت به امور شهری. 	<p>آموزش و آگاه‌سازی</p>



حوزه

راهکار پیشنهادی

مدیریت

- هماهنگی و همکاری بین ارکان مدیریت شهری تحت یک مدیریت هماهنگ و یکپارچه در عین پاسخ‌دهی سریع و عدم دخالت شورای شهرها در مسائل فنی.
- ایجاد زمینه‌های کسب درآمد پایدار در شهرداری‌ها (از جمله صنعت گردشگری، سرمایه‌گذاری‌های شهری و استفاده از مالیات بر صنایع شهری) و قطع وابستگی به فروش تراکم و جرائم حاصل از تخلفات ساختمانی.
- به‌کارگیری سیاست‌های تشویقی در رابطه با اقشار آسیب‌پذیر و کم‌توان.
- کاهش تشریفات و بوروکراسی اداری در فرایند صدور پروانه ساخت و اخذ پایان‌کار.

ساکنان آن ساختمان، هم دارای سود و هم دارای زیان است که بسته به نوع تخلف می‌تواند متفاوت باشد.

در راستای تشخیص افراد ذی‌نفع و ذی‌خسران در یک پروژه، در صورتی می‌توان این امر را به‌درستی انجام داد که مصادیق تخلفات و دامنه آثار آنها به‌طور دقیق مشخص شود. برای مثال، عدم رعایت ضوابط آسانسور، تخلفی است که دامنه اثر آن بر ساکنان ساختمان است، اما تخلف دیگری مانند عدم تأمین پارکینگ، علاوه بر ساکنان ساختمان بر همسایگان نیز اثر سوء می‌گذارد. برخی دیگر از تخلفات ممکن است بر کل ساکنان یک منطقه یا شهر تأثیر منفی گذارند، مانند ساخت‌وساز در بستر یا حریم رودخانه‌ها که ممکن است جریان رود را در زمان طغیان به سمت مناطق مسکونی داخل شهر منحرف کند و خسارت‌های مالی و جانی عمومی را پدید آورد. ساخت‌وساز بلندمرتبه و برج‌سازی گسترده در کوچه‌های باریک مناطق شمالی تهران می‌تواند در زمان رخداد سوانحی مانند زلزله تبعات سنگینی در بحث امداد و نجات و احیای زیرساخت‌های شهری پدید آورد.

از این رو لازم است آثار و پیامدهای هر تخلف و زیان دیدگان احتمالی آنها معین شوند. در واقع ضمن شناسایی دقیق مصادیق تخلفات، باید آثار و دامنه آنها نیز مشخص شود تا سپس بتوان سیاست‌ها و راهکارهای مقابله با آنها را به‌درستی اتخاذ کرد.

در این گزارش سعی بر آن شد که دسته‌بندی تخلفات، ابعاد، انگیزه‌ها، دلایل، تبعات و آثار تخلفات مشخص شود. همچنین براساس جلسات مختلفی که با سازمان‌ها، نهادها و افراد مرتبط با موضوع در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برگزار شد، افراد و نهاد‌های درگیر با این موضوع و نحوه اثرگذاری هر کدام بر وقوع تخلف مشخص شده است. در این راستا ارائه یک جعبه‌ابزار که بتواند سیاستگذار و افراد ذی‌ربط را در رابطه با تحلیل و طبقه‌بندی و مشخص کردن آثار و تبعات و نحوه برخورد با تخلف راهنمایی کند، امری ضروری می‌باشد که در این بخش صورت گرفته است. در ادامه براساس معیارهای مختلف نحوه برخورد با یک تخلف ساختمانی به در قالب فرایندی به کمک نمودارها معرفی می‌شود. هدف از ارائه این فرایند و الگوریتم:

- ۱) جلوگیری و پیشگیری از تخلف با شناسایی به‌موقع آن.
- ۲) پیشرفت در ساخت‌وسازها و عملیات ساختمانی با ارائه اطلاعات کافی و مناسب.

در بررسی موضوع تخلفات ساختمانی و هرگونه تلاشی برای حل این مسئله در حوزه نظارت، اجرا و اصلاح و تکمیل قوانین و دستورالعمل‌ها، ضرورت دارد تا ابعاد گوناگون و برش‌های متفاوت از علل، انگیزه، ذی‌نفعان، محیط مرتبط با موضوع و همچنین کسانی که دچار خسران و زیان می‌شوند، مبنای تصمیم‌سازی قرار گیرد.

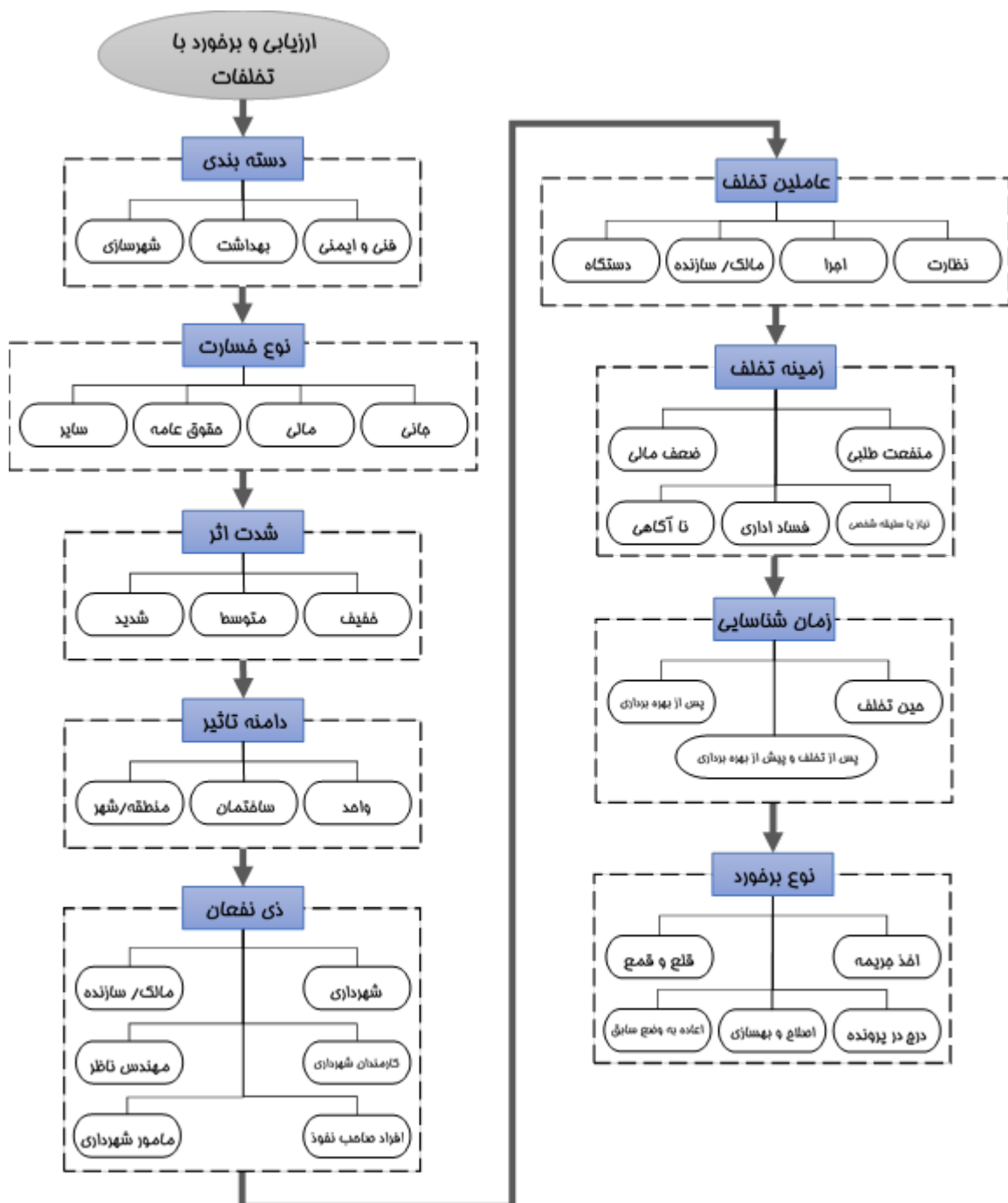
مالک زمین، سازنده ساختمان، ساکنان ساختمان، همسایه‌ها، شهروندان، شهرداری، نظام مهندسی ساختمان و دولت... از جمله افراد و نهادهایی هستند که در صورت بروز تخلف ممکن است دچار سود یا زیان شوند. ساکنان ساختمان، از جمله ذی‌نفعان پروژه هستند که به دنبال منفعت اقتصادی و غیراقتصادی شخصی و تأمین برخی نیازهای اساسی خود هستند و منافع اقتصادی سرمایه‌گذاران نباید موجب شود تا ساکنان به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی، از منافع خود محروم شده یا اینکه دچار ضرر شوند. همسایه‌ها نیز با آنکه جزء ذی‌نفعان پروژه نیستند، اما به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم تحت آثار و پیامدهای آنها قرار می‌گیرند و بیشترین مشکلی که تخلفات ساختمانی ایجاد می‌کند، ناشی از همین آسیب و زیانی است که به همسایگان وارد می‌شود. دیگر شهروندان نیز در مرتبه بعد، تحت تأثیر پروژه‌های ساخت‌وساز قرار می‌گیرند. آن دسته از تخلفاتی که فراتر از حوزه همسایگی، شهروندان شهر را دچار خسران می‌کنند، تخلفاتی هستند که جلوگیری از آنها بسیار ضروری است، اما در نهایت شهرداری و ادارات و نهادهای دست‌اندرکار در مدیریت شهری هستند که ممکن است در جریان تخلفات، سود یا زیان ببینند. متأسفانه در حال حاضر شهرداری، مهم‌ترین ذی‌نفع در تخلفات ساخت‌وساز است و تا زمانی که جرائم تخلفات ساختمانی به‌عنوان بخشی از منبع درآمد برای شهرداری‌ها در نظر گرفته می‌شود، نمی‌توان برای جلوگیری از تخلفات اقدام کرد. در واقع شهرداری‌ها به‌واسطه وابستگی درآمدی زیاد به درآمدهای حوزه ساخت‌وساز در مدیریت شهر، مسیر کسب سود از تخلف را برای سرمایه‌گذاران باز می‌گذارند تا به تعبیری جذابیت ساخت را برای سرمایه‌گذاران و سازندگان بیشتر کنند. نقصان و ناکارآمدی ماده (۱۰۰) قانون شهرداری موجب شده که این امر تبدیل به جریانی ناصواب در تمام کشور شود که تبعات متعددی برای شهرها داشته و دارد. منفعت اصلی سرمایه‌گذاران و مالکان و سازندگان و شهرداری‌ها کسب می‌کنند و زیان اصلی نصیب شهروندان و همسایگان می‌شود. این تخلفات برای

مصادیق واقعی تخلف به کمک الگوی پیشنهادی جهت شناسایی عوامل مرتبط ارائه می‌شود. براساس الگوی مورد نظر می‌توان برای هر تخلف دامنه، میزان و تبعات و میزان منفعت هر تخلف را در زمانی بسیار کوتاه محاسبه و به دست آورد که این امر می‌تواند برای افراد ذی‌نفع و مرتبط با موضع بسیار کاربردی و تسهیلگر باشد. به گونه‌ای که بتوان از این نمونه الگوها برای بالا بردن سطح آگاهی مردم عادی نیز استفاده کرد.

۳ معرفت ابزاری برای تصمیم‌سازی صحیح در حوزه تخلفات ساختمانی.

۴ مرتفع کردن نقاط ضعف و خلأهای قانونی در بازنگری و تنظیم‌گری مجدد قوانین، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها. در ادامه با توجه به موارد فوق‌الذکر رهنمودهای سیاستی و فرایند ارزیابی پیشنهادی در برخورد با تخلفات با ارائه ۳ مثال کاربردی از

شکل ۱۱. فرایند پیشنهادی ارزیابی تخلفات و اتخاذ بر خورد مناسب (مأخذ: نگارندگان)



شکل ۱۲. ارائه بر خورد مناسب برای تخلف ساختمانی بر اساس فرایند پیشنهادی - مثال اول: تخلف کاهش ابعاد ستون و تعداد آرماتور



فرایند شکل ۱۱، نوع برخورد با تخلف را بر اساس عوامل مؤثر بر تخلف مشخص می‌کند. برای مثال کاهش ابعاد ستون، اساساً با توجه به نقش غیر قابل حذف ستون در استحکام و پایداری سازه امکان بهسازی یا اصلاح تا حد زیادی ممکن نبوده و باید در صورت مشاهده تخلف در حین

تخلف اکیداً نسبت به تخریب ستون نامناسب اقدام شود (شکل ۱۲). در ادامه یک نمونه تخلف دیگر جهت مشخص شدن کاربرد الگوریتم پیشنهادی ارائه شده است.

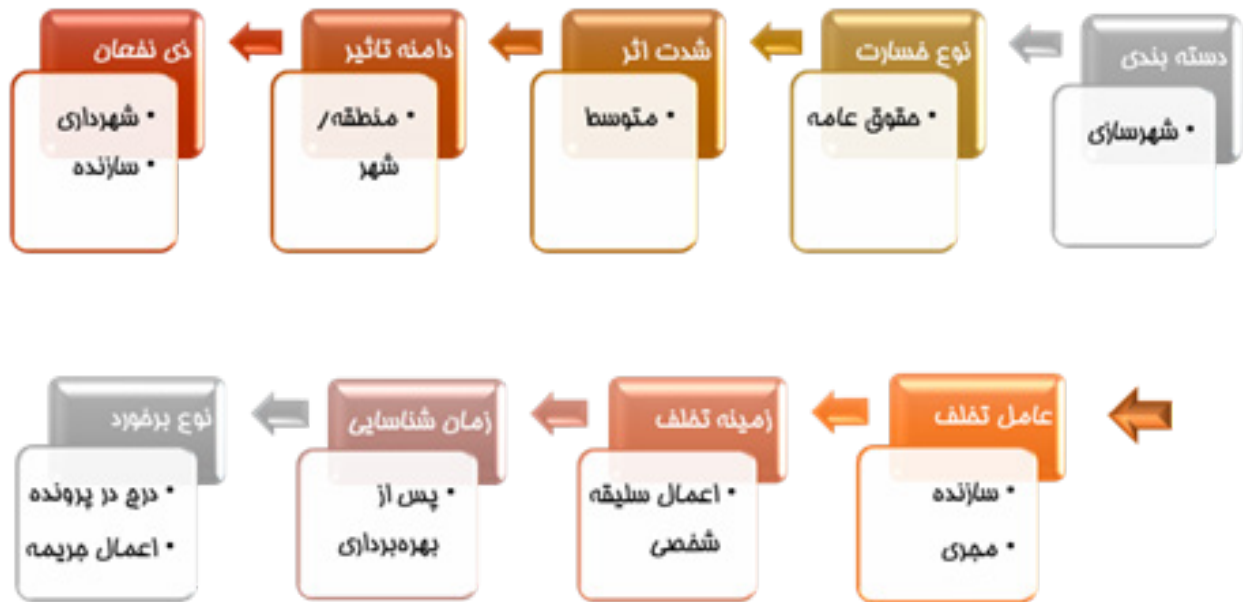
شکل ۱۳. ارائه بر خورد مناسب برای تخلف ساختمانی بر اساس فرایند پیشنهادی - مثال دوم: تخلف احداث بنادر محدوده حریم رودخانه



با توجه به ممنوعیت ساخت مسکن در حریم رودخانه و با توجه به پیامدهای ناشی از آنکه تمام شهروندان را درگیر خود خواهد کرد، لازم است شهرداری به عنوان نهاد مسئول با قاطعیت تمام نسبت به قلع و قمع ساختمان‌های نیمه کاره در محدوده مذکور اقدام کرده و از شروع فعالیت ساخت در این محدوده جلوگیری کند. با توجه به اینکه تخلف جنبه منطقه‌ای داشته و تعرض به حقوق عامه به حساب می‌آید و باعث به خطر افتادن سایر شهروندان می‌شود، با هرگونه جریمه اعمال

شده قابل جبران نیست، لذا همان‌طور که جعبه ابزار نیز نشان داده تنها راهکار، قلع و قمع ساختمان مذکور است. اما در خصوص تخلفاتی مانند عدم رعایت مصوبات شهرسازی و شهرداری در اجرای نمای ساختمان که تبعات جانی و مالی در پی نداشته و صرفاً به دلایلی از جمله اعمال سلیقه شخصی موجب اجحاف در حقوق عامه می‌شوند، در صورت شناسایی تخلف در زمان پس از بهره‌برداری از طریق اخذ جریمه و درج در پرونده با متخلفین برخورد می‌شود (شکل ۱۴).

شکل ۱۴. ارائه‌بر خورده مناسب برای تخلف ساختمانی بر اساس فرایند پیشنهادی - مثال سوم: تخلف
عدم اجرای نمای ساختمان مطابق با مصوبات شهرسازی و شهرداری



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

می‌توان مهم‌ترین آثار و نتایج بروز و تشدید تخلفات را در ابعاد اجتماعی، شهرسازی، خدماتی و زیرساختی، حمل‌ونقل شهری، زیست‌محیطی، ایمنی و پدافند غیرعامل طبقه‌بندی کرد.

شایان توجه است که برنامه‌ریزی شهری امری ضروری به‌منظور ضابطه‌مندی و کنترل حدود توسعه در پهنه‌های مختلف شهری است که تخطی از ضوابط و مقررات ساخت‌وساز شهری و عدم رعایت محدودیت‌ها و ضوابط برنامه‌ریزی شهری، مانع تحقق آن خواهد بود. بنابراین مسئله مهم در مورد چالش تخلفات ساختمانی، از بین بردن علل وقوع و همچنین کاهش آثار منفی تخلفات ساختمانی بر شهرهاست. به عبارتی در کنار تلاش برای رفع زمینه‌های بروز تخلفات، فرایند رسیدگی به تخلفات و اجرای رأی نیز باید در خدمت کاهش آثار تخلفات ساختمانی قرار گیرد و جرائمی که از این طریق اخذ می‌شود، صرف تأمین زیرساخت‌ها و خدمات شهری و اصلاح فضای کالبدی القا شده به شهرها شود.

در این گزارش، در راستای برنامه‌ریزی و اقدام در زمینه کاهش تخلفات ساخت‌وساز دو نوع سیاست‌گذاری؛ یکی کاهش زمینه‌های بروز تخلف و دیگری اقدامات جدی در برخورد با تخلفات صورت گرفته و کاهش آثار آنها مطرح و مهم‌ترین اقدامات پیشنهادی در جهت بهبود نظام کنترل ساخت‌وساز در حوزه‌های مدیریت، برنامه‌ریزی شهری،

طبق آنچه که در این گزارش بیان شد، علل وقوع تخلفات ساختمانی در ایران را می‌توان در پنج حوزه اجتماعی، مالی و اقتصادی، قوانین و مقررات، برنامه‌ریزی شهری و مدیریت ساخت‌وسازها دسته‌بندی کرد. به عبارتی نیاز روزافزون به مسکن، افزایش قیمت‌ها و کمبود تسهیلات، مقرون‌به‌صرفه بودن تخلفات و منفعت‌طلبی افراد، ناکارآمدی، عدم شفافیت و عدم رعایت ضوابط و قوانین، ضعف طرح‌های توسعه شهری و در نهایت مشکلات مدیریتی در بخش نظارت، کنترل، عدم اقدام و برخورد به‌موقع و همچنین فقدان آموزش و آگاهی‌رسانی تخصصی و همگانی را می‌توان از اهم علل و زمینه‌های بروز تخلفات ساختمانی در ایران بر شمرد. همچنین هزینه بالای اخذ مجوز و پایان کار، بوروکراسی اداری فرایند صدور پروانه، عدم تناسب بین اختیارات و مسئولیت مجریان، نبود ضمانت اجرایی و ضعف در اجرای آرای کمیسیون ماده (۱۰۰)، وابستگی شهرداری به درآمد حاصل از تخلفات ساختمانی، روند افزایشی ساخت‌وساز و ناکارآمدی سیستم نظارت از دیگر علل آسیب‌زا در زمینه بروز تخلفات ساختمانی هستند که باید با اتخاذ راهکارهای مناسب برای کاهش و رفع این عوامل اقدام کرد.

همان‌طور که گفته شد، وقوع و تشدید تخلفات ساختمانی در ایران پیامدهای بسیاری در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و فضایی، شهرسازی، زیست‌محیطی، خطرپذیری، ایمنی و... در پی دارند که



علاوه بر این، از آنجاکه بسیاری از دعاوی ملکی مطرح دادگستری ریشه در عدم توان مالی و تخصصی پیمانکاران دارد، لذا رفع این مشکل نیازمند آسیب‌شناسی جدی و برنامه‌ریزی توسط مراجع ذیصلاح از جمله قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، شورای شهر، شهرداری‌ها و... است. ایجاد نظام صنفی پیمانکاران ذیل ماده (۲۹) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، تدوین منشور ملی پیمانکاران، اعطای مجوز و پروانه فعالیت به پیمانکاران واجد صلاحیت (با ارائه مدارک قانونی و احراز شرایط لازم)، تهیه و در اختیار عموم قرار دادن لیست پیمانکاران مجاز و همچنین عقد قرارداد قانونی و مورد تأیید نظام صنفی بین مالکان و پیمانکاران از جمله اقدامات لازم در این زمینه است.

نکته پایانی اینکه، در رابطه با تهیه و تصویب ضوابط طرح‌های توسعه نیز توجه به دو ویژگی منطبق بر نیاز بودن ضوابط و تنوع و انعطاف‌پذیری آنها در جهت کاهش انگیزه‌های تخلف‌آمیزی ضروری است و اهمیت دادن به مسئله آموزش تخصصی افراد ذی‌ربط و همچنین آگاهی‌رسانی عمومی در رابطه با لزوم رعایت قوانین در کنار اعمال سیاست‌های تشویقی می‌تواند محرک تأثیرگذاری برای نیل خودجوش جامعه به اجرای صحیح ضوابط و مقررات و ساخت اصولی بنا باشد.

قانونگذاری، آموزش دسته‌بندی و ارائه شد. با این حال بدیهی است که جلوگیری و کنترل تخلفات ساخت‌وساز در کشور نیازمند عزم جدی دستگاه‌های متولی و مشارکت و همکاری مردم است. لذا دستگاه‌های نظارتی (از جمله سازمان نظام مهندسی، شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها، جهاد کشاورزی، دهیاری‌ها، میراث‌فرهنگی و...) باید در راستای ارتقای عملکرد نظارتی خود در زمینه کنترل رعایت قوانین و مقررات، اجرای طرح‌های مصوب شهری و روستایی، جلوگیری از فساد اداری و برخورد با متخلفین عزم جدی داشته باشند. در این راستا، وزارت راه و شهرسازی، سازوکار اجرای ماده (۳۵) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب سال ۱۳۷۴ را در تمامی ادارات کل راه و شهرسازی کشور به‌طور جدی پیگیری و اجرای آن را برای ارتقای نظام ساخت‌وساز کشور مطالبه کند. از طرفی شهرداری‌ها در جهت حذف وابستگی درآمدی خود به اخذ جرائم ساختمانی باید به دنبال کسب منابع و درآمدهای پایدار باشند. از سوی دیگر، همکاری نهادهای قضایی و انتظامی با شهرداری‌ها لازمه ایجاد ضمانت‌اجرایی احکام صادره ماده (۱۰۰) است که البته در پیشگیری از تخلفات ساختمانی نیز تأثیر مطلوبی خواهد داشت.

۱. سالاری و همکاران. «تحلیلی بر نقش تخلفات ساختمانی در ناکامی طرح‌های توسعه شهری کلان‌شهر تهران»، ۱۳۹۷.
۲. منوچهری میان‌دوب و همکاران. بررسی و تحلیل تخلفات ساختمانی و تبیین عوامل کلیدی تأثیرگذار بر آن (مطالعه موردی شهر یزد)، مطالعات ساختار و کارکرد شهری، ۱۳۹۸.
۳. آسیب‌شناسی نظام ساخت‌وساز ساختمان در نظام مدیریت شهری، وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۴. بررسی حادثه سیل فروردین‌ماه ۱۳۹۸، ۵. سیلاب و خسارت‌های وارده بر بخش مسکن و شهرسازی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران ۱۳۹۸.
۵. سایت شهرداری تهران، ۱۴۰۱. [آرون خطی]. Available: <https://amar.thmporg.ir/tehran-organs-yearbook>.
۶. فرونشست زمین، سرطان خاموش دشت‌ها و شهرهای ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱.
۷. تأثیر فرونشست بر زیرساخت‌ها و راهکارهای کنترل این اثرات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱.
۸. گزارش عملکرد سال ۱۴۰۱ موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور، سازمان مدیریت بحران کشور، دی‌ماه ۱۴۰۱.
۹. تبیین وضعیت و شناخت عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی در کلان‌شهرهای ایران (مطالعه موردی: مناطق ۱۵ گانه شهر اصفهان)، تحقیقات جغرافیایی (توقف انتشار)، ۱۳۹۴.
۱۰. اظهار نظر کارشناسی درباره: «مباحث ۲۲ گانه مقررات ملی ساختمان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰.
۱۱. مقررات ملی ساختمان کشور؛ جایگاه، شرایط تدوین و ترویج (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰.
۱۲. مقررات ملی ساختمان کشور؛ لزوم تغییر نگاه به مفاهیم انرژی، نگهداری و حریق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
۱۳. درباره لایحه نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴.
۱۴. اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح تبصره «۱» ماده (۴) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۱۵. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲.
۱۶. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۱۷. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، شماره مسلسل ۱۶۱۲۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.
۱۸. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مهندسی و کنترل ساختمان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
۱۹. اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۲۰. اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴» (اعاده شده از شورای نگهبان)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۲۱. کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، نقش شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی و دیوان عدالت اداری (ضرورت تحقق تکالیف قانونی، ابعاد کیفی و رفع نقایض حقوقی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.
۲۲. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
۲۳. اسمعیلی‌پور و همکاران. بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری، ۱۳۹۸.
۲۴. کتاب سبز (راهنمای عمل شهرداری‌ها) ساخت‌وسازهای شهری، وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۴۰۰.
۲۵. طاهر خوانی و همکاران. چشم انداز نظام حاکمیت منطقه کلان شهری تهران، هنرهای زیبا، ۱۳۸۷، ص ۱۵-۲۶.
۲۶. سعیدی و همکاران. آسیب‌شناسی تخلفات موضوع کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) قانون شهرداری براساس یافته‌های تطبیقی از کلان‌شهرهای ایران، ۱۳۹۳.
۲۷. بازنگری و اصلاح چگونگی جلوگیری از تخلفات ساختمانی و رسیدگی به آن، مهندسین مشاور دیارگاه، ۱۳۸۸.
۲۸. زنگی آبادی و همکاران. تحلیلی بر کاربرد اراضی بافت قدیم شهر کاشان، مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، ۱۳۸۹.
۲۹. صداقتی و همکاران. تحلیل علل گرایش به تخلفات ساختمانی مسکن شهری - نمونه مطالعه: شهر تبریز، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی تبریز، ۱۴۰۰.
۳۰. محمدی و همکاران. تحلیل فضایی تعامل تخلفات ساختمانی و آسیب‌پذیری ناشی از زلزله: مناطق شهر اصفهان، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، ۱۳۹۰.
۳۱. اسمعیلی‌پور و همکاران. بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری (مطالعه موردی: محدوده منطقه ۳ شهر یزد)، فصلنامه مطالعات شهری، ۱۳۹۸.
۳۲. بررسی تهیه پیش‌نویس اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان. [مصاحبه]. ۱۴۰۲-۲۲۴.
۳۳. اسکندری و همکاران. بررسی عوامل اصلی اثرگذار بر بروز تخلفات ساختمانی در ساخت‌وسازهای شهری (مطالعه موردی: شهر بستان آباد)، مطالعات علوم



- محیط زیست، ۱۴۰۲.
۳۴. بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی در شهرهای کوچک (نمونه موردی: شهر بابلسر)، پژوهش‌های جغرافیای برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۹۵.
۳۵. گودرزی و همکاران. تحلیل و بررسی علل تخلفات ساختمانی در کلان‌شهرها با تأکید بر قوانین و ضوابط شهرسازی (مطالعه موردی: مناطق سه و نه شهر مشهد)، ۱۳۹۵.
۳۶. گزارش عملکرد سال ۱۴۰۱ موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور، سازمان مدیریت بحران کشور، دی‌ماه ۱۴۰۱.
۳۷. اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir