

کنترل و هدایت ساخت و ساز شهری؛ طراحی نظام کارآمد

دکتر شهریار مشیری*

تاریخ دریافت مقاله: ۸۸/۸/۱۶

تاریخ پذیرش نهایی: ۸۹/۱۰/۶

چکیده

مشاهده شهرهایی با مشکلات فزاینده چون تراکم جمعیت، فقر، بیکاری، کمبود مسکن، نارسایی خدمات، کمبود زیرساخت، آلودگی‌های زیست‌محیطی، ناکارآمدی اقتصادی و بروز ناهنجاری‌های اجتماعی این دغدغه فکری را برای متخصصان در امور ساخت‌وساز شهری، مدیریت شهری و نیز بهره‌برداران اصلی شهر یعنی مردم به وجود آورده است که علت اصلی ناکارآمدی الگوهای ارائه شده در چیست و راه حل کدام است. این تحقیق به منظور بررسی نقاط ضعف و گسست در نحو مدیریت ساخت و ساز صورت گرفته است. در انجام این تحقیق از نظام‌های ساخت و ساز، برنامه‌ریزی و مدیریت تعدادی از کشورها نیز بهره گرفته شده است. نتایج مطالعات انجام شده نشان می‌دهد نارسایی‌ها و مشکلات موجود موجب عدم کارایی نظام ساخت و ساز شهری در کشور شده است. به نظر می‌رسد تغییر و بازنگری در قوانین و مقررات امور شهرسازی و معماری، بهره‌گیری از نظام بیمه کیفیت ساختمان، حفظ حقوق همسایگی و شهروندی و تطبیق نظام ساخت و ساز با معیارهای قابل دسترسی با توجه به نیازهای منطقه‌ای در نظام شهرسازی کنونی ضروری خواهد بود.

واژه‌های کلیدی

طراحی، ساخت و ساز شهری، برنامه‌ریزی شهری، مدیریت شهری

مقدمه

پس از گذشت چندین دهه از تهیه طرح‌ها و برنامه‌هایی که ماحصل آنها استفاده از الگوهای رایج در ساخت‌وساز شهری در کشورهای مختلف است، انتظار بر این بود که شهرها براساس اصول و قوانین صحیح بنا شده و با توجه به قابلیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و منطقه‌ای رشد و توسعه یابند. ولی متأسفانه این الگوها نه تنها نتوانستند به نیازهای واقعی شهرها پاسخ دهند بلکه عموماً موانع و مشکلاتی را نیز دامن زدند.

مجموع عوامل شهرسازی هر کشور تابعی از نظام‌های حاکم بر آن جامعه است و اگرچه در برنامه‌ریزی شهری، کشورها از الگوهای نسبتاً مشابه و مشخصی پیروی کرده و ابزارهای مورد نیاز را مطابق با قواعد کلی شهرسازی تهیه و تنظیم می‌کنند (مزینی، ۱۳۷۷) ولی به علت ساختارهای متفاوت سیاسی و اقتصادی - اجتماعی موجود در هر کشور ویژگی‌های متفاوتی، آنها را از یکدیگر متمایز می‌سازد (قریب، ۱۳۸۰ و Batty, 1989). بنابراین، موضوع بررسی الگوهای برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های توسعه شهری را نمی‌توان به صورت موضوعی مجزا و منفرد بررسی کرد، زیرا این نوع برنامه‌ریزی یکی از سطوح برنامه‌ریزی کالبدی است که سیاست‌های آن باید به طور کامل با سیاست‌های فضای سطوح بالاتر انطباق داشته باشد (سعیدینیا، ۱۳۷۹). به عبارتی، شناسایی ساختار کلی نظام برنامه‌ریزی فضایی هر کشور شرایط اولیه برای تبیین جایگاه مطالعات شهری است. علاوه بر این قوانین و مقررات مرتبط با وضعیت نظام برنامه‌ریزی بستر اجرایی الگوهای طرح‌ریزی محسوب می‌شود و آشنایی با آن از شرایط لازم برای شناسایی الگوهای ساخت‌وساز به شمار می‌آید. همچنین بررسی عملکرد نهادها و سازمان‌های مسئول در امر برنامه‌ریزی، ابزارها و روش‌های اجرایی، در نهایت به شناسایی الگوهای ساخت‌وساز شهری در هر کشور منجر می‌گردد (مزینی، ۱۳۷۹ و احمدی، ۱۳۷۸). بدیهی است که شناخت و یا به کارگیری هر الگویی بدون لحاظ نمودن عناصر فوق‌الذکر، موجب عدم کارکرد صحیح الگو و یا ناکارایی آن خواهد شد. ساختار قوانین هر کشور برخاسته از شرایط مورد عمل در نظام سلسله‌مراتبی قوانین آن کشور است که از قانون اساسی شروع شده

و تا سطوح پایین‌تر گسترش می‌یابد. نحوه ارتباط حکومت با ساختار برنامه‌ریزی و نظام سلسله‌مراتب قوانین در سطوح مختلف برنامه‌ریزی نیز از اهمیت زیادی برخوردار است (قریب، ۱۳۸۰ و غفاری، ۱۳۸۲).

نظام هدایت و کنترل ساخت‌وساز شهری در کشور متأثر از نظام اجتماعی، حقوقی و برنامه‌ریزی است. بر این مبنا هدایت و کنترل ساخت‌وساز شهری در کشور از دو طریق شکل گرفته است: ۱- از طریق انواع برنامه‌ها، طرح‌ها، ۲- از طریق ابزارهای برنامه‌ریزی و شهرسازی (ابزارهای حقوقی و مالی). این نظام واجد تنگناها و مشکلات نهادین در عرصه‌های تهیه، بررسی، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های توسعه شهری است و ریشه بسیاری از مشکلات در نارسایی‌های قانونی، ساختاری و ارتباطات بین سازمانی نهفته است که در ادامه به آن اشاره می‌شود (سعیدینیا، ۱۳۷۹ و وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷). برنامه‌ریزی‌های توسعه شهری به منزله مهم‌ترین ابزار قانونی و فنی هدایت و کنترل توسعه شهرها تلقی می‌شود و اصلاح این ابزار مسلماً در بهبود روش‌های نظام ساخت‌وساز شهری مؤثر است (ماجدی و همکاران، ۱۳۷۸). نظام ساخت‌وساز شهری کشور بیش از آنکه منطبق بر نیازها، اهداف و امکانات شهرداری‌ها باشد بر سیاست‌ها، امکانات و نظرات دولت مرکزی استوار است و اسناد مصوب این نظام غیر قابل انعطاف و مطابق با نظریات کارشناسی (هنگام تهیه) و نظرات دولت مرکزی (زمان تصویب) می‌باشد که بعداً جهت اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ می‌شود و ذات این گونه طرح‌ها بیشتر سلسله‌مراتبی و کالبدی است و در مقابل خواست‌ها و گرایش‌ها و تحولات ایستادگی می‌کند (زیست، ۱۳۷۲).

مطالعه نظام ساخت و ساز شهری در کشورها نشان می‌دهد در کشور آلمان نظام حکومتی ایالتی است و مداخله مستقیم و حداکثر شهرداری‌ها در امر کنترل ساختمان (ARL, 2005) مشاهده می‌شود. در کشور انگلستان نظام حقوقی عرفی^۱ و نظام کنترل ساختمان بازتر می‌باشد و تأکید زیادی بر کنترل ساختمان به وسیله بخش خصوصی و رعایت حداکثر حقوق اشخاص ثالث (همسایگان و طرفداران محیط زیست) در اعطای اجازه ساخت‌وساز شهری می‌شود (Hall, 1994). فرانسه به عنوان کشوری با سیستم متمرکزگرایانه و سنتی، تابع قانون

کنترل ساختمان آنها جا افتاده‌تر و واجد ویژگی‌های متفاوت هستند، مورد بررسی قرار گرفته است.

هرچند این تحقیق منجر به ارائه‌ی نتایج و پیشنهادات کاربردی مشخص که به نوبه خود می‌تواند دگرگونی اساسی در نظام هدایت و کنترل ساخت‌وساز در ایران را ایجاد نماید، شده است، ولی بدون تردید برای حصول به نتایج تفصیلی‌تر نیاز به ادامه مطالعات در طرح‌های جداگانه وجود دارد و اساساً مطالعات تطبیقی کاملی بین سیستم‌های رایج در کشورهای مختلف و جمع‌آوری نکات مثبت هریک از آنها در زمینه کنترل توسعه کالبدی به وقت، نیرو و امکانات بسیار بیشتر احتیاج دارد. ضمناً لازم به یادآوری است که نظام شهرسازی و ساختمانی کشور نیاز به تغییر بنیادی در قوانین و ساختار اداری داشته که این مهم نیز می‌تواند مبنای تعریف تحقیقات دیگری قرار گیرد.

تحولات شهرسازی پس از انقلاب خود از روندی یک دست و ثابت برخوردار نیست، بلکه طی دوره سی ساله مورد بررسی در فاصله سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۷ شاهد دوره‌های متمایز هستیم که هر دوره ویژگی‌های رفتاری و ارزشی خاص خود را دارد. مهم‌ترین تحولات طی این دوره، رشد کمی جامعه شهری، تغییر ارزش‌های اجتماعی بین عناصر و ارکان اصلی سیستم و تضعیف نظام مدیریت شهری استوار وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷)، دو عامل اصلی، یعنی تغییر ارزش‌های اجتماعی و تضعیف مدیریت شهری، مهم‌ترین عوامل شکل دهنده تحولات شهری و شهرسازی ایران پس از انقلاب اسلامی به شمار می‌رود. نتیجه این روند به وجود آمدن نوعی خلاء در الگوهای شهرسازی در سال‌های بعد از انقلاب، در سیستم شهر و شهرسازی کشور است. به دلیل نبود الگوی جایگزین، در دهه اول بعد از انقلاب اسلامی، شاهد ادامه الگوهای مرسوم در شهرسازی قبل از انقلاب متأثر از گرایش عمل‌گرا^۳ و منطق‌گرا^۴ هستیم. ولی به دنبال شروع دوران سازندگی، پس از سال ۱۳۶۷ و بحران مالی سیستم شهر، ناشی از کاهش چشم‌گیر کمک‌های دولت به برنامه‌ریزی و خدمات شهری، مدیریت شهری به ناچار برای کسب درآمد به دادن امتیازات ویژه مانند فروش تراکم و کاربری براساس سیستم بازار و اصل عرضه و تقاضا متوسل گردید.

مطالعات طرح کالبدی ملی که در سه سطح ملی و منطقه‌ای و محلی در جلسه مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۵ شورای عالی شهرسازی و معماری

نوشته^۲ و کم‌انعطاف می‌باشد و درعین حال مداخله حداقل شهرداری‌ها در جنبه‌های کیفی و استانداردهای فنی ساخت‌وساز مشاهده می‌شود و در عوض از جامع‌ترین نظام بیمه و تضمین برای حصول اطمینان نسبت به استانداردهای کیفی برخوردار است (Bernan, 2000) و سرانجام در کشور ایتالیا نظام ساخت و ساز شهری مبتنی بر ارتقا کیفی زندگی و حفاظت از ارزش‌های تاریخی و محیطی است (غفاری، ۱۳۸۲ و DPU, 1990).

در قاره آمریکا، کشور ایالات متحده آمریکا واجد نظام کنترل ساختمان بسیار کارآمد، روان و درعین حال مطمئن همراه با حداکثر رعایت حقوق ثالث در طرح‌های توسعه و بهترین مقررات کیفی و استاندارد فنی ساختمانی است (Hamer, 1998 and Fainstein et al. 1996). کشورهای استرالیا و مالزی با موازین کنترل ساختمانی بسیار دقیق و کارآمد الگوی مناسبی برای کلیه کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود (بهرام غفاری، ۱۳۸۲). در کشورهای هلند (Gall, 1998)، نروژ (EU, 1997)، دانمارک (Aalund, 1996)، سوئد (Boverket, 1997) و فنلاند (EU, 1997) نیز نظام‌های قابل قبولی در این زمینه به چشم می‌خورد. با این وجود به نظر می‌رسد نظام حاکم بر ساخت و ساز کشورها دارای ساختاری تعریف شده و پایدار است (بهرام غفاری، ۱۳۸۲).

ضرورت بررسی روش‌های کنترل و هدایت ساخت‌وساز شهری در ایران از دو منظر قابل طرح است: نخست آنکه کم توجهی به روش‌های مناسب و کارساز در هدایت و کنترل ساخت‌وساز شهری چه پیامدهای منفی به دنبال داشته است و دوم آنکه با توجه به شرایط کنونی کشور یعنی با ایجاد شدن برخی تغییرات در قوانین و ساختار نظام فعلی و آمادگی قبول تغییرات بیشتر چه راهکارهایی برای برون رفت از تنگناهای موجود در نظام ساخت‌وساز شهری کشور قابل پیش‌بینی است.

این تحقیق با بررسی تطبیقی تحولات قوانین و مقررات شهرسازی در چند دهه اخیر در ایران و برخی از کشورها به مرحله اجرا گذاشته شده و با استفاده از روش اسنادی و مطالعه کتابخانه‌ای است. در انتخاب کشورها سعی شده است تنوع لازم از نظر نظام حقوقی و موقعیت منطقه‌ای رعایت شود. به همین جهت الگوهای شهرسازی در کشورهای اروپایی که قدمت زیادی در زمینه وضع مقررات شهرسازی و ساختمانی دارند و سیستم‌های

به چشم می خورد که می توان آنها را در پنج بخش قانونی، ساختاری و تشکیلاتی، مدیریتی، اعتباری - مالی و محتوایی (ماهیت برنامه‌ها و طرح) تعریف کرد. به عنوان نمونه در بُعد قانونی وجود چندگانگی در قوانین و تبصره‌های مربوط به اختیارات نهادهای محلی (شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی) و نیز تضاد و تناقض در قوانین شهرسازی و نیز تعدد و عدم صراحت در قوانین شهرسازی و فقدان قانون جامع شهرسازی اشاره کرد. در بخش ساختاری و تشکیلاتی عدم استقلال سازمان‌هایی که اداره امور شهر مستقیماً بر عهده آنان است همچنین عدم مدیریت واحد در سطح کلان‌شهرها و منطقه‌های شهری و در بخش مدیریتی، عدم تبعیت سازمان‌های دولتی از مقررات شهرداری‌ها به علاوه فقدان مدیریت یکپارچه واحد در سطح کلان‌شهرها و منطقه‌های شهری از آن جمله اند.

نتایج حاصل از بررسی نظام ساخت و ساز شهری در فرانسه نشان می‌دهد قوانین حاکم بر جنبه‌های شهرسازی کارهای عمرانی و ساختمانی بر حسب سلسله مراتب عبارتند از: قانون شهرسازی^۵، مقررات ملی شهرسازی^۶، و طرح تفصیلی شهرسازی^۷ که حاوی ضوابط کاربری اراضی است و چنانچه قرار باشد در یک منطقه شهری طرح شهرسازی ویژه‌ای اجرا شود برای همان منطقه طرح‌های موضعی موسوم به زوپ^۸ یا زاک^۹ تهیه و تصویب می‌شود. در این کشور فقط صدور پروانه ساختمان برای طرح‌های عمرانی بزرگ (با مساحت بیش از ده هزار متر مربع یا ارتفاع بیش از ۵۰ متر) یا عملیاتی که واجد اثر زیست محیطی می باشد مستلزم نظرخواهی عمومی است. در کشور فرانسه بیمه کیفیت ساختمان جدی‌تر از کشورهای اروپایی دیگر است و برای ضمانت تعهد ده ساله مذکور، خریدن بیمه نامه جهت ساختمان‌های مسکونی غیرشخصی (ساخت و فروش) اجباری است.

در نظام ایالتی آلمان، شهرداری‌ها و شهرستان‌ها در عین داشتن استقلال کامل در برنامه‌ریزی و عمران شهری باید قوانین و مصوبات دولت ایالتی آلمان را نیز رعایت نمایند. وظیفه دولت مرکزی تصویب قانون و چهارچوب مقررات توسعه است و در برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایالت‌ها دخالت نمی‌کند بلکه وظیفه هماهنگی بین ایالت‌ها را به عهده دارد. در هر شهر یا منطقه‌ای که در آن طرح الزامی کاربری زمین وجود داشته باشد، دریافت پروانه ساختمان نیز اجباری است. به علاوه بدون صدور

ایران به تصویب رسید، در هجده حوزه شامل: جمعیت، صنعت، آب مصرفی شهرها، توزیع جمعیت و آب مورد نیاز، قابلیت زمینها، کاربری اراضی، انرژی، شبکه ارتباطات، شبکه مخابرات، تمرکززدایی، محرومیت‌زدایی، اقتصاد، شبکه شهری، آب و هوا و اقلیم، لرزه زمین ساخت، لرزه‌شناسی مهندسی، ناهمواری‌ها و تقسیمات فرعی سرزمین دارای نواقص و نقاط ضعف متعددی می‌باشد که در مجموع باعث ناکارآمدی نظام ساخت و ساز شهری شده است.

هر چند که ایده طرح توسعه و عمران جامع (ناحیه) با دیدگاه‌های: ۱- لزوم مکان‌یابی اراضی مناسب برای توسعه شهری در محدوده شهرستان، ۲- ارتقای سطح رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی، ۳- ایجاد تعادل در توسعه شهرها و سایر نقاط جمعیتی واقع در شهرستان ۴- جلوگیری از مهاجرت‌های بی‌رویه در جهت پایدار نمودن توسعه در نواحی شهری شکل گرفته است، کرائی چندانی ندارد. به عنوان مثال طرح کالبدی ملی فاقد تعریف مشخص در مصوبه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۱/۲/۲۸ می‌باشد و در قوانین موجود، برای تعیین نحوه هدایت و نظارت بر اجرای طرح‌های ملی، قوانین وجود ندارد بدین معنا که سازمان یا نهاد مسئول هدایت و نظارت بر اجرا و رعایت مصوبات طرح در سطح ملی در قانون مشخص نشده است. از سوی دیگر طرح‌های کالبدی منطقه‌ای در مصوبه مورخ ۷۱/۱۲/۲۸ شورای عالی تعریف نشده‌اند و علیرغم اینکه مرجع تهیه طرح‌های کالبدی منطقه‌ای، وزارت مسکن و شهرسازی تعیین شده است در صورتی که بنابر خصلت استانی یا فرااستانی بودن این گونه طرح‌ها، تهیه آنها از حیطة وظایف یک وزارتخانه خارج شده و نیاز به سازماندهی جدید دارد.

باید اذعان داشت لازم‌الاجرا بودن مقررات ملی ساختمان در طراحی، نظارت و اجرای عملیات ساختمانی در به کارگیری اکثر مباحث لحاظ نمی‌گردد و این امر به علت فقدان نظارت کافی است. همچنین به روزرسانی این مقررات در بعضی از مباحث ضروری به نظر می‌رسد، زیرا در زمان تدوین این مقررات فن‌آوری نو در عرصه ساخت‌وساز و مصالح و فرآورده‌های جدید و شیوه‌های نوین اجرای ساختمان مرسوم نبوده، این خلاء در مباحث مربوط به تأسیسات ساختمان نیز مشهود است، که ضرورت بازنگری را دو چندان می‌کند. در ارزیابی نظام هدایت و کنترل ساخت‌وساز شهری در ایران، مشکلات و تنگناهای متعددی

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. در پاره‌ای از ایالت‌های آمریکا عملیات ساختمانی مستلزم ثبت نام سازنده آن در فهرست رسمی سازندگان و خرید بیمه‌نامه تضمین کیفیت ساخت به نفع خریدار برای مدت ده سال است.

نظام حکومتی ایالتی استرالیا در هریک از شش ایالت دارای سیستم خاص برنامه‌ریزی شهری است. کمیسیون کنترل ساختمان^{۱۵} استرالیا یک مرجع مستقل غیردولتی است که برای وزارت برنامه‌ریزی دولت محلی کار می‌کند و هزینه خود را از متقاضیان پروانه ساختمان دریافت می‌دارد. وظیفه این کمیسیون ارائه‌ی مشورت به وزارت مذکور در مورد تغییرات لازم در قانون ساختمان، اداره کردن هیأت صاحبان حرف ساختمانی به انجام امور اداری هیأت رسیدگی به اختلاف ساختمانی، رسیدگی به شکایات علیه دست‌اندرکاران ساختمان‌سازی و بالاخره انجام تحقیقات و اطلاع‌رسانی می‌باشد. 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. تضمین کیفیت ساختمان در همه ایالت‌ها اجباری است و سازندگان ساختمان‌های مسکونی باید تا یک سال ساختمان را در مقابل نواقص، تا دو سال در مقابل کارکرد درست اجزاء و تا ده سال در مقابل عیوب سازه‌ای بزرگ تضمین نمایند.

در مالزی در صورتی که در محل، طرح شهرسازی مصوب وجود داشته باشد، شهرداری برای صدور پروانه ساختمان از همان طرح استفاده می‌کند. اما در صورتی که طرح مصوب شهرسازی نداشته باشد نظر همسایگان استعلام می‌شود و در صورتی که نظرات ملحوظ واقع نشود، همسایگان می‌توانند به هیأت بازننگری رجوع کنند. انجام عملیات ساختمانی بدون پروانه یا عدم رعایت الزامات مندرج در پروانه یا قیودی که شهرداری ابلاغ کرده مستوجب پرداخت جرائم نقدی نیز هست.

گواهی پایان کار، بهره‌برداری از ساختمان مجاز نیست و 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 اعمال و تصمیماتی که مسئولین دولتی و شهرداری در مورد ساختمان‌سازی می‌گیرند بسیار قوی و حامی حقوق شهروندان می‌باشد.

طرح‌های حاکم بر نحوه ساخت‌وساز و توسعه و عمران شهری در انگلستان در چهارچوب قانون برنامه‌ریزی شهر و روستایی^{۱۶} انجام می‌شود که به سال ۱۹۶۸ وضع شده و چندبار تجدید نظر و تکمیل گردیده است. این قانون، همچنین سیستم کنترل ساختمان و وظایف و اختیارات مراجع مسئول در هر مورد را مشخص نموده است. طرح‌های شهرسازی بر حسب سلسله‌مراتب شامل: الف - طرح ساختاری حومه شهر^{۱۱} ب - طرح ناحیه‌ای^{۱۲} ج - طرح‌های موضعی^{۱۳} و د - طرح‌های موضعی^{۱۴} است. به علاوه در انگلستان مشارکت مردم در تهیه همه طرح‌های فوق بسیار گسترده است. طرح‌های دولتی در این کشور نیاز به پروانه ساختمان ندارند اما بقیه شرایط آنها با پروژه‌های غیردولتی تفاوتی ندارد. همچنین در مورد تخریب ساختمان‌های تاریخی دولت نیز مکلف است تمام تشریفات اخذ پروانه را رعایت نماید. در این کشور اخذ بیمه‌نامه تضمین کیفیت ساختمان به نفع خریداران ساختمان‌ها به وسیله سازنده اجباری نیست.

در ایتالیا آیین‌نامه ساختمان‌سازی ابزاری تجویزی است که مقررات آن نسبت به قوانین داخلی و منطقه‌ای جاری و طرح جامع شهری و ابزارهای مصوب اجرایی به منظور منافع عمومی که توسعه ساختمان‌سازی منظم و بهره‌مندی بهتر از محیط شهری است، انتخاب گردیده‌اند. در تمام منطقه یا حوزه شهرداری دخالت‌هایی که مستلزم یک تغییر یا گوناگونی ساختمانی یا شهرسازی هستند می‌بایست با آنچه در آیین‌نامه ساختمان‌سازی موجود معین شده، سازگار باشد.

در آمریکا تهیه طرح‌های شهرسازی جنبه ایالتی و محلی دارد و دولت ایالتی با وجود داشتن اختیارات کلی دخالت زیادی در این مورد نمی‌کند. مقررات ساختمانی آمریکا علاوه بر احداث بنا، در مورد نگهداری و بهره‌برداری از ساختمان نیز لازم‌الاجرا بوده و مالک مسئول حفظ عملکرد درست ساختمان و اجزای آن است. امور کنترل ساختمان

و تفصیلی توسعه در سطح برنامه‌ریزی شهری است. در کشور فنلاند ابزارهای مورد استفاده شامل طرح منطقه‌ای راهبردی، طرح کاربری اراضی در سطح منطقه‌ای، طرح جامع و طرح‌های تفصیلی محلی (شامل طرح تفصیلی شهری^{۱۶} طرح تفصیلی ساخت‌وساز در نواحی روستایی^{۱۷} و طرح تفصیلی ساحلی^{۱۸}) است. طرح‌های مورد عمل در نظام برنامه‌ریزی و شهرسازی دانمارک شامل طرح‌های محلی است که اساس نظام برنامه‌ریزی دانمارک را تشکیل داده و کاربردهای متعدد و گوناگونی دارند.

نتایج حاصل از بررسی نظام ساخت و ساز شهری در کشور هلند، نشان می‌دهد مهم‌ترین ابزار موجود برای ارائه‌ی سیاست‌های برنامه‌ریزی، طرح منطقه‌ای می‌باشد. این طرح مبنای سیاست‌های هیأت اجرایی ایالت برای تهیه طرح‌های کاربری اراضی شهری، تنظیم آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره قرار می‌گیرد. در نظام شهرسازی نروژ طرح شهرستان، طرح جامع شهری و طرح توسعه محلی اسناد منطبق بر سیاست‌گذاری است که با طرح‌های توسعه ساخت‌وساز تکمیل می‌شوند. ابزارهای مورد عمل در نظام شهرسازی سوئد شامل برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطح میانی و طرح‌های جامع

نتیجه‌گیری

ابهام در قوانین و مقررات شهرسازی و عدم توجه کافی به امکانات و شرایط تحقق طرح‌ها و نهایتاً عدم وجود اهرم‌های کافی برای نظارت و اصلاح و پیگیری الگوها مشاهده می‌گردد.

چنانچه وظایف حوزه معاونت شهرسازی و معماری شهرداری‌ها مورد بررسی قرار گیرد، قابل تقسیم به دو بخش اساسی امور شهرسازی و معماری و امور مربوط به کنترل ساختمان می‌باشد. در حال حاضر امور شهرسازی که در بخش طرح تفصیلی متمرکز است منحصر به اظهار نظر نسبت به کاربری ملک و ضوابط و مقررات ساختمانی در آن براساس طرح تفصیلی مصوب می‌باشد. در حالی که مسئولیت تهیه‌ی طرح تفصیلی منطقه یک امر محلی است و بایستی به عهده شهرداری منطقه باشد تا آن را در چهارچوب پیشنهادات طرح جامع یا طرح «ساختاری - راهبری» شهر تهیه نماید. ضوابط و مقررات حاکم بر این طرح‌ها می‌تواند بافت‌های موجود شهر را به تدریج ساماندهی نموده و سیمای شهر را از نظر معماری به مرور زمان ارتقاء بخشد. بنابراین تأسیس دفتری تحت عنوان «دفتر شهرسازی و معماری» در حوزه معاونت شهرسازی و معماری برای تهیه و اجرای طرح‌های تفصیلی موضعی، موضعی و پایه و همچنین ارائه‌ی ضوابط لازم برای هرگونه ساخت‌وساز در منطقه و صدور دستور نقشه با توجه به ضرورت ارتقاء کیفیت معماری لازم می‌باشد.

به طور کلی با توجه به تجارب به دست آمده در سطح جهان، امروزه در نظام‌های پیشرفته شهرسازی در دنیا و حتی در برخی از کشورهای در حال توسعه، تقریباً تمام مبانی نظری و روش‌های عملی تهیه یک «الگوی ثابت» در ساخت‌وساز شهری به کنار گذاشته شده و معمولاً از آن به عنوان یک پدیده تاریخی و منسوخ یاد می‌شود. بنابراین با در نظر گرفتن این ملاحظات به نظر می‌رسد که اصرار در ادامه و تکرار تجارب ناموفق و شکست‌خورده به هیچ‌وجه قابل دفاع و توجیه‌پذیر نیست و هرگونه تلاش برای اصلاح جزئیات الگوهای متداول و حفظ اساس آنها، نه تنها نقش مؤثری در اصلاح نظام شهرسازی کشور ایفا نمی‌کند بلکه به مثابه ایجاد وقفه و از دست دادن یک فرصت مناسب در روند تحولات جاری تلقی می‌شود.

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد شیوه تهیه، بررسی و تصویب الگوهای ساخت‌وساز شهری اولاً به صورت خطی بوده و پیوستگی لازم میان اهداف و پیشنهادات وجود ندارد و ثانیاً فرایند تهیه الگوها جدا از فرایند اجرا و تحقق پیشنهادات انجام می‌پذیرد. از مشکلات بارز روش‌شناسی الگوهای ساخت و ساز شهری می‌توان به مواردی نظیر تأکید بیش از حد بر روش‌های تجربیدی و ایستا، تحمیل الگوهای مصنوعی به تقسیمات کالبدی شهر و همسان‌سازی الگوها برای تمامی مناطق شهر و ناپیوستگی میان عوامل برنامه‌ریزی، طراحی، اجرا و مدیریت، اشاره نمود. در عرصه اجرایی مشکلاتی نظیر وجود نارسایی و

بایستی توسط شهرداری انتخاب گردند و متناسب با پیشرفت کارهای ساختمانی و ارائه گزارش توسط مهندسان ناظر در مراحل مختلف و کنترل کار آنها توسط دفتر کنترل ساختمان، حق الزحمه از شهرداری و یا از سازمان نظام مهندسی ساختمان دریافت نمایند. به علاوه چنانچه بین گزارش‌های مهندسین ناظر رشته‌های مختلف تعارضی وجود داشته باشد دفتر کنترل ساختمان مرجع تصمیم‌گیری برای رفع تعارض است.

در مورد ساختمان‌های مسکونی در تعدادی از کشورهای مورد مطالعه (انگلستان - فرانسه - آلمان - استرالیا - آمریکا) قوانین محکمی وجود دارد که به موجب آنها سازنده‌ای که خانه‌ای را به قصد فروش به دیگری می‌سازد دارای مسئولیت جدی در مورد ایستایی، کارکرد و کیفیت اجزایی مختلف ساختمان است و عموماً تا ده سال مسئول رفع اشکالات اساسی آن است. بدون وجود چنین قانون حقوقی هیچ‌گونه حمایتی از خریداران واحدهای مسکونی نوساز انجام نمی‌شود و افزون بر آن ساختمان‌سازی تبدیل به یک حرفه تخصصی نخواهد شد لذا پیشنهاد می‌شود قانون خاصی تحت عنوان «قانون مسئولیت سازندگان خانه‌های نوساز» تدوین و در آن همه تکالیف قانونی سازنده و عوامل دخیل در کیفیت ساختمان نظیر فروشندگان مصالح و تأسیسات و تجهیزات نصب شده در ساختمان به روشنی تعیین شود (احمدیان، ۱۳۷۹، عظیمی/الف، ۱۳۷۵، عظیمی/ب، ۱۳۷۵).

نظام بیمه کیفیت ساختمان نوساز می‌تواند به عنوان پشتوانه مؤثری برای ایفای تعهدات سازنده ساختمان به کار گرفته شود. این بیمه طی دهه‌های گذشته در کشورهای مورد مطالعه ترویج شده و در فرانسه، آمریکا و استرالیا به درجات مختلف اجباری شده است. این بیمه علاوه بر ایجاد پوشش حمایتی برای شهروندان خریدار ساختمان نوساز به میزان زیادی از مسئولیت شهرداری‌ها و دستگاه‌های دولتی دیگر در کنترل جنبه‌های کیفی ساختمان می‌کاهد.

چنین انتظار می‌رود که با ایجاد دگرگونی در محتوا با استفاده از دیدگاه‌های نظری جدید و رویکردی نوین در روند تهیه، بررسی، تصویب، اجرا و نظارت مضاعف در امور مربوط به ساخت‌وساز شهری به روش‌های صحیح کنترل و هدایت ساخت‌وساز دست یافت و توسعه شهرها براساس اصول و قوانین صحیح و کاربردی و با توجه به قابلیت‌های اجتماعی - اقتصادی، فرهنگی و منطقه‌ای صورت پذیرد.

برای صدور پروانه ساختمان بایستی نقشه‌های فاز یک و دو معماری، سازه تأسیسات مکانیکی و تأسیسات برقی تهیه و مورد کنترل قرار گیرند و گواهی پایان کار زمانی قابل صدور باشد که ساختمان دقیقاً بر طبق نقشه‌های فاز یک و دو معماری، سازه، تأسیسات مکانیکی و برقی تهیه شده و به مورد اجرا گذاشته شود. از این‌رو تأسیس دفتری تحت عنوان «دفتر کنترل ساختمان» در حوزه معاونت شهرسازی و معماری شهرداری ضروری است. به علاوه پیشنهاد می‌شود شورایی تحت عنوان «شورای شهرسازی و معماری و کنترل ساختمان منطقه» با عضویت معاون شهرسازی و معماری، رئیس دفتر شهرسازی و معماری، رئیس دفتر کنترل ساختمان و مهندسین ارشد شهرساز، معمار، عمران، تأسیسات مکانیکی و تأسیسات برقی منطقه تشکیل شود تا مسئولیت کنترل نقشه‌ها و نظارت عالی بر ساخت‌وسازها را عهده‌دار باشند.

در حال حاضر کاربری زمین و ضوابط و مقررات ساختمانی صرفاً در چهارچوب طرح تفصیلی و ضوابط و مقررات آن صورت می‌گیرد. با توجه به اینکه ضوابط و مقررات ساختمانی و به ویژه تراکم ساختمانی در ادوار مختلف مرتباً تغییر یافته و ساختمان‌های موجود که در مقاطع زمانی مختلف احداث شده‌اند، براساس ضوابط و مقررات حاکم در زمان صدور پروانه ساختمانی آنها شکل گرفته‌اند و چه بسا ساختمان‌های ساخته شده در کنار یک معبر از نظر تراکم و ارتفاع با یکدیگر مغایر باشند. بنابراین تهیه «طرح انطباق شهری ساختمان» توسط مهندس شهرساز واجد صلاحیت ضروری است تا پس از تأیید آن در دفتر شهرسازی و معماری دستور نقشه توسط آن دفتر صادر گردد.

بررسی نقشه‌های معماری در جلسه‌ای با حضور مردم (همسایگان) و صاحب‌نظران به منظور حفظ حقوق همسایگی و شهروندی ضروری بوده و در صورت اعتراض مردم باید نقشه‌ها در مرجع تجدید نظر بررسی و اعلام نظر گردد. نظارت ساختمان امری است که دستگاه‌های عمومی برای کنترل آن از نظر مسائل شهرسازی و ساختمانی و همچنین حمایت از مردم به عنوان بهره‌برداران از ساختمان‌ها و فضاهای شهری و ابنیه و احداثات عمومی و حفظ و افزایش بهره‌وری منابع، مواد و انرژی و سرمایه‌های ملی اعمال می‌نمایند. بنابراین مهندس یا مهندسان ناظر

پی‌نوشت‌ها

- ۸) ماجدی، حمید و همکاران، (۱۳۷۸)، **مبانی و چهارچوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های جامع شهری**، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۹) مزینی، منوچهر، (۱۳۷۷)، **بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران**، وزارت کشور، چاپ اول، دفتر مطالعات برنامه‌ریزی شهری.
- ۱۰) مزینی، منوچهر، (۱۳۷۹)، **مدیریت شهری و روستایی در ایران، مشکلات و امکانات آن**، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن.
- ۱۱) وزارت مسکن و شهرسازی، (۱۳۸۷)، **مقررات شهرسازی و معماری و طرح‌های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (از تاریخ تاسیس تا پایان سال ۱۳۸۶)**، چاپ پنجم، تهران: دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- 12) ARL (2005) "**Akademie für Raumforschung und Landesplanung**", (2005), Handwörterbuch der Raumordnung. neu bearbeitete Aufl. Hannover.
- 13) Aalund, F. (1996). "**Physical Planning and Preservation of Buildings and Historic Settlements in Denmark**", Interplan no.14. Copenhagen. Danmark.
- 14) Batty, M. (1989), "**Changing the way we think about planning and design**", journal Environment and Planning B: Planning and Design 16(2) 119 – 126.
- 15) Bernan A., (2000). "**The EU compendium of spatial planning systems and policies**", France.
- 16) Boverket, N.(1997). "**Land-use Planning Guidelines with Respect to Environmental Aspects**", Karlskrona.sweden.
- 17) Development Planning Unit (DPU), (1990), "**The changing practice of urban planning**", The world Bank and other Influences.
- 18) European Union (EU), (1997). "**The Eu Compendium of Spatial Planning Systems and Policies**", European Commission.
- 19) Fainstein Susan S. and Scott Campbell, (1996), "**Readings in Planning Theory (Studies in Urban and Social Change)**": Oxford, UK: Blackwell.
- 20) Gall, M.A. (1998), "**Spatial Reconnaissances. National Physical Planning Agency**", The Hauge. Netherlands.
- 21) Hall, P. (1994), "**The theory and practice of regional planning, urban and regional planning**", routledge, Pemberton,vii, 103 p.
- 22) Hamer D. (1998), "**History in Urban Places: The Historic Districts of the United States**", (Urban Life and Urban Landscape Series.) Columbus: Ohio State University Press. Pp277.

1. Common Law
2. Written Law
3. Functionalism
4. Rationalism
5. Code Urbain
6. Rule Urbaine nationale
7. Plan d'occupation de Sol
8. Zone Urbaine en Priorité
9. Zone Aménagement Concrète
10. Town and Counrty Planning Act
11. County Structure Plan
12. District Plan
13. Action Area Plan
14. Subject Plan
15. Building Control Commission (BCC)
16. Semakaava
17. Rakennuskaava
18. Rantakaava

فهرست مراجع

- ۱) احمدی، حسن، (۱۳۷۸)، **نگرشی بر الگوی برنامه‌ریزی شهری در جهان (آمریکا)**، تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، وزارت کشور.
- ۲) احمدیان، رضا، (۱۳۷۹)، **شیوه برنامه‌ریزی فضایی، کالبدی در جمهوری ایالتی آلمان**، سمیناردرس برنامه‌ریزی تطبیقی، به راهنمایی آقای دکتر فریدون قریب.
- ۳) بهرام غفاری، محسن، (۱۳۸۲)، **طرح مطالعاتی بهبود روش کنترل و ساخت و ساز شهری**، سازمان مشاوره فنی و مهندسی شهر تهران.
- ۴) زیستا (مهندسین مشاور شهرساز)، (۱۳۷۲)، **طرح ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران**، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- ۵) سعیدنیا، احمد، (۱۳۷۹)، **تجدید نظر در تعاریف، مفاهیم و محتوای طرح‌های توسعه شهری**، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- ۶) عظیمی، احمد(الف)، (۱۳۷۵)، **قوانین شهرسازی در آمریکا، بررسی تطبیقی قوانین شهرسازی**، جلد سوم، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر مطالعات و معیارهای شهرسازی.
- ۷) عظیمی، احمد(ب)، (۱۳۷۵)، **قوانین شهرسازی در فرانسه، بررسی تطبیقی قوانین شهرسازی**، جلد دوم، تهران: دفتر مطالعات و معیارهای شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی.