



تأثیر متقابل حکمرانی مناسب و ساز و کارهای نظارت بر ساخت و سازهای شهری

دکتر سید علی حسینی *

مقدمه

امروزه شهرها با افزایش مداوم جمعیت و نیازهای اجتماعی وابسته به آن روبرو هستند. ولی منابعی که در اختیار شهرداریها قرار می‌گیرد به همان نسبت افزایش نمی‌یابد. در این شرایط، تمرکز زدایی، مدیریت مطلوب منابع محدود، مشارکت همه شهروندان و توسعه مشارکت بین شهری، دولت جامعه مدنی و بخش خصوصی امکانات اصلی ای هستند که جامعه شهری برای رویارویی در اختیار دارند. برای رسیدن به موارد بالا برنامه ریزان شهری حرکت به سوی حکمرانی مناسب را پیشنهاد می‌کنند. حکمرانی مناسب شهری فرآیندی است که در آن شیوه درست و هنجاری اداره یک شهر، بتواند مشارکت و همکاری را میان نیروهای موثر در مدیریت جامعه یعنی دولت، بخش خصوصی، بخش عمومی و تشکل‌های مردمی برقرار کند (کازمیان و مهدی زاده، ۱۳۸۶: ۱۰).

خدمات عمومی و تمرکز زدایی است. این امر با تدوین قوانین شفاف و تفویض اختیار به سطح پایین جامعه امکان پذیر است. در زمینه پاسخگویی بیرونی نیز قوانین این امکان را فراهم می‌سازند تا سازوکارهای بازخورد از مشتریان و انتشار نتایج آن در کیفیت حکمرانی موثر واقع گردد. این امر شهروندان را تقویت می‌کند، مقامات مسئول را مجبور به تغییر رفتار مبتنی بر قانون نمایند و یا حداقل قوانین را جهت توجه به مطالبات مردم به کار گیرند. در برخی از کشورها از جمله هند و مالزی این موضوع در بهبود حکمرانی شهری موثر بوده است. در این کشورها برای مبارزه با فساد، به طور مستمر و نظام یافته از مردم در خصوص کیفیت خدمات اداری نظرسنجی می‌شود. در واقع این سیاست نوعی مردم سالاری در سطوح محلی است. از سوی دیگر اجرای عادلانه قوانین نیز می‌تواند به افزایش رقابت در میان موسسات عمومی و موسسات خصوصی منجر گردد. رقابت میان موسسات، دایره انتخاب شهروندان را افزایش می‌دهد و مدیران را به سوی مشتری محوری سوق می‌دهد. همین رقابت نوعی تغییر رابطه شهروندان و حاکمان است و حکمرانی را بهبود می‌بخشد (میدری، ۲۷۵: ۱۳۸۵ - ۲۶۱).

اهداف حکمرانی مناسب در یک شهر عبارت است: کاهش فساد، بهبود کیفیت معاش و افزایش امکان زندگی برای همه شهروندان، حفظ دموکراسی، ایجاد فرصت و امکان برای مردم به منظور نشان دادن خواسته‌ها و آمل در زندگی و اعتلای امنیت و برابری و پایداری. نظام اجرایی توسعه و عمران شهری در حوزه حکمرانی مناسب شهری مبتنی بر پیش فرض‌های زیر است:

الف - تعیین حد مسئولیت دولت در قبال شهر: یعنی معین ساختن خدماتی که در قانون باید توسط دولت، بخش خصوصی و مردم ارائه گردد.

ب - متغیر بودن حد رابطه دولت - شهرها بر اساس جمعیت، کارکرد اقتصادی، وضعیت طبیعی، درجه محرومیت، ... و آشنایی نسبت به این تغییرات.

ج - یکسان سازی شیوه‌های مدیریت در رابطه با ساخت و سازها.

حکمرانی مناسب و حقوق شهری جهت تقویت پاسخگویی دولت به شهروندان

حقوق شهری و سیمای ارگانیک شهری کشور

به عقیده راپاپورت، ساماندهی شکل سکونتگاه، عبارت است از ایجاد مجموعه سکونتگاهی به گونه‌ای که در آن همه ویژگیهای کالبدی ساختمان، نظیر مصالح، رنگ، ارتفاع، اندازه و مقیاس، خاصیت معنایی نمایند. در گذشته اساساً نظام‌های عرفی هم‌نظم و هماهنگی میان آحاد جامعه و هماهنگی میان عناصر کالبدی (ساختمان) را تعریف می‌کردند. اما با توسعه جوامع، به لحاظ گستردگی و پیچیدگی‌های بسیار زیاد شهرنشینی، تقریباً نمی‌توان در شهرهای بزرگ انتظار استمرار و پایداری نظم ارگانیک را داشت و لذا اهمیت قوانین و مقررات در برقراری نظم و هماهنگی در شهر با اجرای ضوابط و مقررات مدون، طرح‌ها و برنامه‌های بسیار اهمیت دارد. این موضوع در صورتیکه با الگوبرداری و یکسان سازی ضوابط و مقررات برای شهرها همراه نباشد و مبتنی بر شرایط محیطی و فرهنگی جوامع باشد، در ایجاد منظر و سیمای متناسب شهرها نقش ایفا می‌نماید.

بعبارت دیگر به رغم حاکم بودن ارزشهای بصری بسیار در فرهنگ ساخت و ساز سنتی و اهمیت حفظ ارزش‌ها، امروزه به لحاظ رسوخ عناصر کالبدی و مصالح ساختمانی جدید به عرصه‌های سکونتگاهی، با قوانین و مقررات متناسب با شرایط فرهنگی امکان حفظ ارزشهای مربوط به سیمای منظر شهرها و روستاها فراهم می‌گردد. بنابراین با تدوین قانون ملی و جامع، به منظور ایجاد پشتوانه‌های حقوقی الزام همه دستگاه‌های اجرایی مرتبط و

حکمرانی علاوه بر رابطه مردم با حکومت، محدود نشده بلکه به نیازمند رابطه شفاف و قانونمند در سلسله مراتب حکومت مرتبط می‌گردد. قانون گذاری کارآمد، مهار فساد و سایر شاخص‌های حکمرانی خوب نیازمند شرایط مناسب در درون حکومت و بین حکومت و شهروندان است. آزادی سیاسی و دموکراسی به تنهایی برای حکمرانی خوب کفایت نمی‌کند. در درون حکومت باید تدابیری اندیشیده شود که تخلفات کاهش و قانون اجرا شود. بدون تردید آزادی سیاسی و پاسخگویی بیرونی، در تقویت پاسخگویی درونی از طریق اجرای قانون و حقوق شهری موثر است. تدابیر و سیاست‌های درون حکومت به دو دسته تقسیم می‌شود:

الف - توازن قوا و نظارت ملی.

ب - تدابیر حقوقی و اداری.

سیاست‌های گروه نخست به ساخت کلان حقوق اساسی و سیاسی جامعه بر می‌گردد و سیاست‌های گروه دوم بیشتر به سیاست‌های اجرایی و اداری بر می‌گردد که از طریق اجرای قانون و قانون‌گرایی قابلیت پیاده سازی دارد. در این راستا نظام اجرایی و حقوقی یکپارچه و با انعطاف به تقویت نظارت جامعه و بهبود اعمال قدرت در جامعه و سلسله مراتب حکومت می‌انجامد.

راهکار دیگر تقویت ظرفیت نهادهای محلی در طراحی، تطبیق و ارائه



نظارت بر کلیه عملیات ساختمانی ارائه و مصوب نمایند. در ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها آمده است «کلیه مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده قانونی و حریم شهرها مکلف اند از شهرداری برای احداث ساختمان و تفکیک زمین پروانه اخذ نمایند. بر طبق تبصره ۷ این ماده مهندسین ناظر که ساختمان به مسئولیت آنها ساخته می شود مکلف اند به طور مرتب گزارش خود را شهرداری ارائه کنند و چنانچه تخلفی از مهندس ناظر ببیند می توان آن را به شورای انتظامی نظام مهندسی معرفی کرد. تا طبق مقررات با آن برخورد شود. و سرانجام بر طبق ماده ۱۰۱ قانون شهرداریها، کلیه ادارات ثبت

همه‌انگهی و تدوین ضوابط منطقه ای، برای مشخص کردن چارچوب ضوابط کلی هر منطقه ضروری است. همچنین تدوین مقررات کالبدی خاص هر شهر در یک نظام سلسله مراتبی (پس از انجام پژوهش های میدانی در هر یک از سطوح) اجتناب ناپذیر می نماید (صالحی: ۱۳۸۴، ۱۷).

در این صورت حکمرانی مناسب شهری جهت جلوگیری از اضمحلال سیما، چشم انداز های زیبا و سازگار با اجرای قوانین و مقررات شهری مناسب، دستگاه های اجرایی و نظارتی را در جهت افزایش توان اجرایی و نظارتی شهر سوق خواهد داد.



نظارت بر کیفیت ساخت و سازها

و دادگاه ها قبل از هر گونه عملیات تفکیک یا افزاز اراضی شهری مکلف اند نقشه تفکیکی و افزازی را برای تصویب به شهرداری ارسال کنند.» این مواد از قانون شهرداری به روشنی نقش شهرداری ها را در کنترل بر ساخت و سازها را بخوبی نمایان می سازد. با توجه به مفاد قوانین فوق، صدور پروانه ساختمان به معنی نظارت مستقیم بر کیفیت احداث ساختمان است. بنابراین شهرداریها بر طبق این بند موظف اند بر ساخت و سازهای شهری نظارت کنند تا اولاً بر طبق ضوابط و مقررات شهرسازی ساخته شوند و ثانیاً کلیه نکات

یکی از مصادیق حقوق عامه، رعایت نکردن کیفیت ساخت و سازهاست که باعث تجاوز به حقوق خاصه افراد نیز می شود. طبق قانون، شهرداریها و بخشداریهها موظف به نظارت و کنترل بر آنها هستند. تا اولاً طبق اصول و مقررات صحیح معماری و شهرسازی ایجاد شود و در ثانی نکات ایمنی و فنی در آنها رعایت گردد. کنترل و نظارت بر ساخت و سازهای شهری، باعث می گردد هم کیفیت ابنیه افزایش یابد و هم سرمایه های ملی در بلند مدت حفظ گردند. به استناد ماده ۹۹ قانون شهرداریها، شهرداریها موظف اند تا در حریم شهرها، طرح جامع حریم را تهیه و در مراجع قانونی جهت



فنی، ایمنی و سایر ضوابط و مقررات که در ساختمان لازم رعایه اند در آنها مراعات گردند. در روستاها نیز این نقش به بخشداریهها و یا دهیاریهها واگذار گردیده است.

معرفی ساز و کارهای نظارت بر ساخت و سازهای شهری

نظام برنامه ریزی شهری که با نحوه استفاده از زمین سروکار دارد و بر کیفیت زندگی و فرهنگ جامعه تأثیری مستقیم داشته، گذشته از جنبه های فنی و یا زیباشناختی از نظر اقتصادی و سیاسی نیز دارای اهمیت است. در جامعه امروزی که شهروندان خواهان نقش فعالتری در برنامه ریزی شهری بوده و در یک نظام حقوقی صحیح، از طریق اعمال نظارت و کنترل؛ شهروندان قادرند از سودجوییهای زودگذر به نفع حمایت از طرح های سودمند وارد عمل شده و در جهت تامین منافع عمومی بر دستگاهها نظارت نمایند.

شهروندان خود یکی از ارکان اصلی کنترل و نظارت بر ساخت و سازها محسوب می گردند. وزارت مسکن و شهرسازی بنا بر اولویت خود، در وهله نخست در صدد قانونمند کردن کلیه ساخت و سازها در محدوده قانونی و حرایم شهرها و روستاهای می باشد. این هدف با زمینه سازی از طریق تهیه طرح های شهری و روستایی، ساماندهی سکونتگاهها و تحقق می یابد. در کنار این فعالیتها، این وزارتخانه یا سازمانهای استانی آن در صدد فرهنگ سازی جهت نظارت بیشتر مردم هستند. برای مثال اگر شخصی بدون کسب مجوز و خرید تراکم از مراجع ذیربط، برخلاف پیش بینی های طرح های مصوب در همسایگی خود ساختمانی چند طبقه ای را بنا نماید، مردم می توانند با استفاده از اهرم نظارتی خود جلوی این عمل خلاف را گرفته و آن را به مراجع مسئول گزارش نمایند و در کنار آن مراجع مسئول مکلفند مساله را رسیدگی و از نتیجه گزارش دهنده را مطلع سازند. بنابراین با اهمیت دادن به شهروندان، امکان احیای حقوق فردی و عمومی با حداقل هزینه فراهم می گردد. حقوق فردی تنها به خلاف های مهم از نوع تصرف در مالکیت یا عدم رعایت ضوابط بهداشتی منحصر نمی گردد، بلکه به نمای ساختمان، نحوه استقرار بنا، عدم تعمیر و نگهداری مرتب آن نیز مرتبط است. حقوق شهری و آگاهی بدان، به افراد امکان می دهد که علیه هر نوع ساخت و ساز خلاف در مراجع قانونی اقدام کنند. طبیعی است که در نظام حقوقی درست، وجود شهروندان و حق دخالت آنان در امور، ضامن امنیت، زیبایی و آسایش شهرواست. نقش فعال مردم در تعیین سرنوشت محیط زندگی، سبب می شود که آنها با علاقه بیشتری و تعلق خاطر بالاتری نسبت به شهر خود بنگرند و در حفظ و نگهداری آن بکوشند.





در این راستا، در نظام شهری ایران، ۴ مرجع قانونی بر کلیه ساخت و سازها نظارت دارند (حسینی، ۱۳۸۸):

۱ - وزارت مسکن و شهرسازی (سازمانهای مسکن و شهرسازی) به استناد قانون تاسیس شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۳ و قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۳۴ و تغییرات بعدی آن و قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۷ دارای نظارت عالی بر کلیه ساخت و سازها می باشد.

مبانی حقوقی کمیسیون کنترل و نظارت به استناد مواد ۳۴ و ۳۵ قانون نظام مهندسی ساختمان عبارت است از :

مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی، مقررات ملی ساختمان در طراحی، نظارت و اجرای تمامی ساختمانها و طرح های شهرسازی و عمران شهری و روستایی بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی است. به منظور اعمال این نظارت شهرداریها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمانی اعم از بخشداری و دهیارها، مکلفند مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی را رعایت نمایند. ضمناً کلیه دست اندرکاران امر اجرای ساختمان موظفند در صورت درخواست، حسب مورد، اطلاعات و نقشه های فنی لازم را در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار دهند که وزارت یاد شده به تخلفی برخورد نمایند با ذکر دلایل و مستندات، دستور اصلاح و جلوگیری از ادامه کار را به مهندسین مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه ساختمانی ابلاغ نمایند و تا رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است. در اجرای این وظیفه کلیه مراجع ذیربط موظف به همکاری هستند.

در راستای تحقق این مواد، سازمان مسکن و شهرسازی مبادرت به تشکیل کمیسیون کنترل و نظارت در اجرای مواد ۳۴ و ۳۵ قانون نظام مهندسی

می نماید.

۲ - شهرداری ها به استناد ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها به کلیه عملیات ساختمانی و احداث بنا در داخل محدوده قانونی و حریم شهرها نظارت دارند. علاوه بر آن براساس ملحقات بعدی ماده ۱۰۰ بخشداریها و هیارها نیز در داخل روستا و محدوده های های آن نظارت کامل دارند.

۳ - سازمان نظام مهندسی ساختمان و کانون کاردانان استان ها از طریق نظارت بر کار مهندسین و کاردانان طراح، محاسب، ناظر و مجری، دارای نظارت بسیار قوی در امر ساخت و ساز در داخل محدوده و خارج از آن در شهرها و روستاها نظارت دارند.

۴ - شهروندان، بالاترین مرجع نظارتی و کنترلی در اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی، مقررات ملی ساختمان هستند.





در اینجا منظور از ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری مجموعه قواعدی است که در زمینه تعیین انواع کاربری‌ها (مسکونی، تجاری، خدماتی و معابر شهری) تعیین انواع سرانه‌ها و نیازهای شهری و روستایی، تعیین تراکم جمعیتی و ساختمانی، ضرایب سطح اشغال و نحوه استقرار بنا در یک قطعه، دسترسی مناسب (سلسله مراتبی از سطح محلی، ناحیه ای، منطقه ای و شهری)، تناسب طول و عرض قطعه، تدوین حداقل نصاب تفکیک برای انواع کاربری‌ها و ... است. این ضوابط و مقررات از سوی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سطح ملی، منطقه ای و محلی با توجه به شرایط محیطی، اقتصادی و فرهنگی کشور تصویب و به استناداری‌ها ابلاغ می‌گردد.

هدف اصلی این ضوابط و مقررات، تامین رفاه، تدوین الگوی مناسب شهرسازی و معماری بومی برای مناطق مختلف کشور، تامین آسایش و بهبود کیفیت زندگی یکایک شهروندان است. و هدف از مقررات ملی ساختمان نیز حفاظت از بنا در برابر آتش سوزی، ایمن سازی و بهداشت آن است.

جمع بندی و نتیجه گیری:

در نظام برنامه ریزی شهری در ایران چهار مرجع قانونی بر کلیه ساخت و سازها نظارت دارند: الف - وزارت مسکن و شهرسازی (سازمانهای مسکن و شهرسازی با نظارت عالی بر کلیه ساخت و سازها، ب - شهرداری‌ها در داخل محدوده قانونی و حریم شهرها، ج - سازمان نظام مهندسی ساختمان و کانون کاردانا با نظارت بر کار مهندسیین طراح، محاسب، ناظر و مجری، د - شهروندان، بالاترین مرجع نظارتی و کنترلی در اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی، مقررات ملی ساختمان هستند. شهروندان در شکل سازمان یافته هم به صورت شخصیت حقوقی و یا حقیقی در حکمرانی خوب شهری مداخله دارند.

بنابراین از مهم ترین حقوق شهروندان در حوزه مداخلات فیزیکی یک شهر، حق مداخله در ساخت و سازها است. این مداخله در تصمیم گیری‌های مربوط به ساخت و سازها، تصویب و بررسی ضوابط و مقررات شهری و سرانجام حقوق و آزادی‌های اجتماعی در این حوزه از جمله دسترسی آزاد به اطلاعات، آزادی بیان و نظایر اینهاست. در مقابل این حقوق نهادهای دولتی و پیمانکاران و شرکت‌های ساختمانی باید به برخی از وظایف خود عمل کنند تا امکان مشارکت پایدار و موثر شهروندان را در حوزه‌های تصمیم گیری و فعالیت مربوط به ساخت و ساز فراهم کنند. این وظایف عبارتند از: توجه به همه افراد و جلوگیری از تبعیض جنسی، نژادی و مذهبی است. دوم شفاف سازی تصمیم سازیها و امکان دسترسی همه شهروندان به فعالیت‌های صورت گرفته و یا در شرف وقوع در آینده است. سوم مسئولیت پذیری یا پاسخگویی در مقابل اعمال و تصمیم‌های اخذ شده و پیامدهای آن در مقابل کلیه شهروندان است. چهارم تفویض اختیار و کوشش در جهت سپردن امور به گروه‌های کوچک تر، محلی و جلوگیری از تمرکز زدایی است. پنجم قدرتمند کردن و امکان مداخله شهروندان در تصمیم گیریها و یا ممانعت از انجام اموری که حقوق اکثریت مردم را نادیده می‌گیرد. ششم رعایت عدالت و انصاف در توزیع منابع و فرصت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در شهر است، که بر حضور و همکاری شهروندان در کلیه فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی و ثمربخش بودن آن تاکید دارند.

این موارد مجموعه شرایطی هستند که زمینه برقراری حکمرانی مناسب شهری در حوزه ساخت و ساز از طریق تعامل مردم، دولت و بخش خصوصی و جامعه مدنی را فراهم می‌سازد.

منابع و مأخذ:

- حسینی، سید علی، راهنمای ساخت و ساز در شهرهای دارای طرح جامع شهرهای گیلان، انتشارات ایلیا، چاپ دوم، گیلان، ۱۳۸۸.
- حسینی، سید علی، مبانی فنی و اجرایی حقوق شهری و منطقه ای در ایران، انتشارات حق شناس، چاپ دوم، گیلان، ۱۳۸۸.
- حسینی، سید علی، برنامه ریزی شهری و منطقه ای با مردم، انتشارات ایلیا، چاپ دوم، گیلان، ۱۳۸۸.
- حسینی، سید علی، مکانیزم عملکرد کمیسیون کنترل و نظارت، فصلنامه فن و هنر، سال پنجم، شماره ۲۹، ۱۳۸۰.
- حسینی، سید علی، سازوکارهای مشارکت شهروندان در تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، حسین شکوئی و علی عسگری، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۲.
- صالحی، اسماعیل، سیمای ارگانیک روستایی کشور، ارزش‌ها، چالش‌ها، و نقش ضوابط و مقررات، ماهنامه دهیاری‌ها، شماره ۱۳۸۴، ۱۷.
- کاظمیان، غلامرضا، مهدی زاده، جواد، درآمدی بر الگوی حکمرانی شهری، جستارهای شهرسازی، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰، ۱۳۸۶.
- میدری، احمد، مقدمه ای بر حکمرانی خوب، فصلنامه علمی - پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره ۳۲، ۱۳۸۵.
- * دکترای برنامه ریزی شهری: استادیار دانشگاه پیام نور استان گیلان