

بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی در شهرهای کوچک (نمونه موردی: شهر بابلسر)

موسی پژوهان* - دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران
رسول داراب خانی - کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران
المیرا جعفری - کارشناس ارشد شهرسازی، دانشگاه آزاد واحد قزوین
اردلان زینل‌زاده - کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی

پذیرش مقاله: ۱۳۹۲/۱۰/۱۳ تأیید مقاله: ۱۳۹۳/۴/۲۸

چکیده

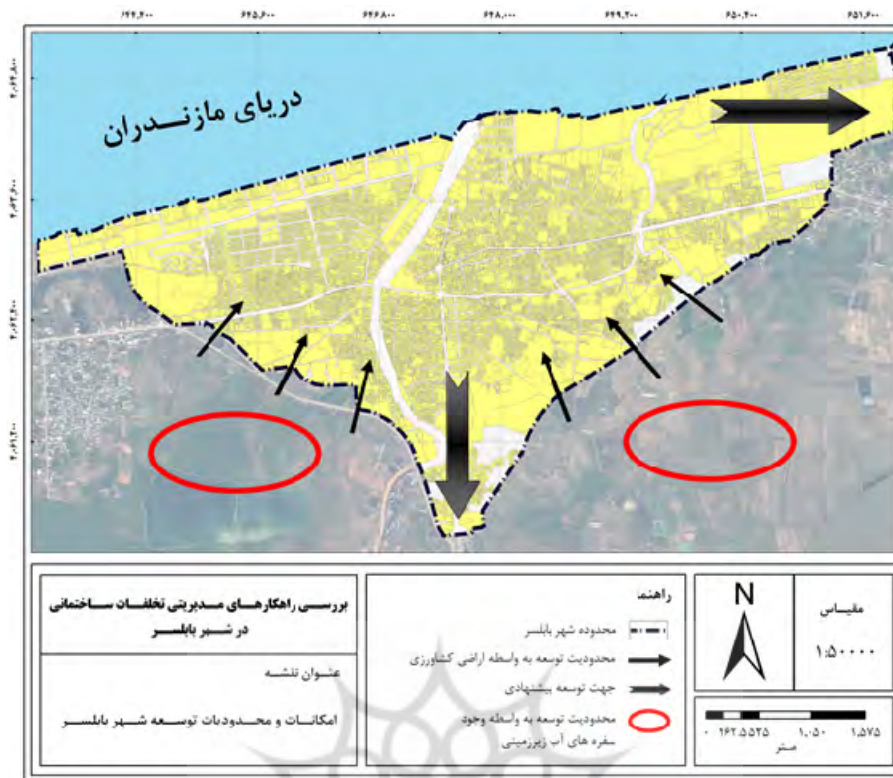
شهر امروز برآیند نیروهای اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی و سیاسی مختلفی است که در فیزیک و هندسه آن بروز و ظهور کالبدی یافته و هر کدام از این نیروها از طریق کنشگران خود یعنی شهروندان به گونه‌ای کالبد شهر را تحت تأثیر قرار می‌دهند؛ پاره‌ای قانونمند و باضابطه و عده‌ای فراقانون و بی‌ضابطه. در این میان مدیریت شهری در راستای اداره بهینه و پایدار شهر بر اساس برنامه‌های توسعه با چالش‌های متعددی روبه‌روست. یکی از چالش‌های عمده، تخلفات است که در حوزه ساخت‌وساز رایج است و تأثیر شایان توجهی بر پیکره شهر بر جای می‌گذارد. این تخلفات تحت تأثیر عملکرد و نفوذ نیروهای پیش‌گفته در حوزه‌های مختلف متفاوت و متنوع است. این تحقیق با هدف پی بردن به ماهیت این تخلفات و نیز بررسی راهکارهای مدیریتی آن در شهر بابلسر، به عنوان یکی از شهرهای کوچک و ساحلی کشور، پایه‌ریزی شده است تا ضمن تحلیل روند این تخلفات و بازشناسی علل و عوامل مؤثر بر آن، شناخت بهتری از وضع موجود حاصل گردد و بستری مناسب برای برنامه‌ریزی‌های آتی و مدیریت بهینه شهری فراهم آید. روش تحقیق در این پژوهش توصیفی- تحلیلی با بهره‌گیری از نرم‌افزارهای GIS است. برای دستیابی به این هدف ابتدا شهر بابلسر به چهار حوزه تقسیم‌بندی گردید و همه اطلاعات تخلفات ساختمانی بر اساس حوزه‌بندی استخراج و جدول‌ها و نقشه‌های مورد نیاز تهیه و تجزیه و تحلیل شد. نتایج نشان می‌دهد که بیشتر تخلفات ساختمانی در شهر بابلسر مربوط به واحدهای مسکونی است. مؤثرترین عوامل در بروز تخلفات ساختمانی نقص در قوانین ساختمانی، نبود قوانین بومی، ناهماهنگی مدیریت‌های مختلف شهری، کمبود تسهیلات برای اقبال کم‌درآمد، نبود نظارت شبانه‌روزی در بحث تخلفات ساختمانی و نقصان حمایت‌های قضایی است.

کلیدواژه‌ها: آثار کالبدی، تخلفات ساختمانی، شهر بابلسر، شهر کوچک، عوامل مؤثر بر تخلفات.

مقدمه

غریزه فطری انسان‌ها برای زندگی در جامعه عاملی بوده است که بشر را در طول تاریخ به تأسیس مجتمع‌های زیستی بزرگ و جمعی سوق داده است. بشر از ابتدایی‌ترین شکل زندگی تا شکل معاصر آن که سکونت در شهرهایی با ابعاد وسیع و کارکردهای جهانی است، برای سهولت زندگی جمعی مجبور به وضع قوانین و مقررات خاصی بوده است تا بتواند در زندگی و برخورد با هموعان خود به نوعی نظم و انضباط دست یابد. بنابراین، قانون مجموعه‌ای از بایدها و نبایدها و ضوابط و معیارهایی است که انسان‌ها برای دستیابی به آرامش و زندگی سالم و راحت برای خود وضع می‌کنند و هر رفتاری که باعث نقض قانون شود به آن تخلف می‌گویند (فقیهی، ۱۳۸۲: ۴۲). شهرنشینی پدیده‌ای پویاست که وجوه گوناگون اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و فضایی در آن نقش دارد (فلاحی، ۱۳۸۴: ۲۴). وقوع پدیده تخلفات ساختمانی نیز گرچه ریشه در مسائل فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی فراوانی دارد، از دیدگاه برنامه‌ریزی شهری پیامدهایی مشخص دارد. از مهم‌ترین این پیامدها تأثیر مخرب آنها در سیمای شهر، تراکم‌های مجاز ساختمانی و نحوه استفاده از اراضی شهری است. لذا با توجه به حجم زیاد تخلفات ساختمانی که در شهرهای کشور رخ می‌دهد و تأثیر اساسی این‌گونه تخلفات بر کالبد شهر، ضرورت و اهمیت برخورد با این مسئله امری بدیهی به نظر می‌رسد (بهشتی روی، ۱۳۸۲: ۸۴). سامان‌دهی عوامل و منابع برای پاسخ‌گویی به نیازهای ساکنان شهر و مجموعه‌ای از اجزای زنده‌ای که در شهر حضور یافته و با یکدیگر تعامل و ارتباط دارند را مدیریت شهری نامیده‌اند. شهرداری عهده‌دار مدیریت شهر است و در جایگاه هسته مرکزی مدیریت شهر، مسئول هدایت، نظارت راهبری و جلب مشارکت دیگر مجموعه‌هاست (ثابت و رانامخواستی، ۱۳۸۸: ۱۵) و بنابراین مسئول برخورد، جلوگیری و برنامه‌ریزی برای پیشگیری از تخلفات ساختمانی است.

شهر بابلسر به عنوان نمونه موردی این مطالعه، طی چند سال اخیر به دلیل موقعیت دانشگاهی، جاذبه‌های توریستی و مهاجرت بی‌رویه روستاییان رشد جمعیتی سریعی داشته است. از سوی دیگر، توسعه فیزیکی شهر که از شمال به دریاچه خزر و از شرق، غرب و جنوب به مزارع کشاورزی و سفره‌های آب‌های زیرزمینی محدود شده، باعث تخلفات ساختمانی گردیده و این معضل منجر به بی‌نظمی و برهم خوردن توسعه منظم و پایدار شهر گردیده است. در نتیجه، کنترل این تخلفات از دغدغه‌های اساسی مدیریت در این شهر به حساب می‌آید. در تحقیق حاضر با توجه به مراحل ذکر شده، سعی بر شناسایی مشکلات موجود و ارائه پیشنهادها بوده است. در بحث حاضر سعی شده است ابتدا نحوه توزیع فضایی تخلفات ساختمانی در شهر و سپس علل بروز این تخلفات و در مرحله آخر با توجه به یافته‌های دو مرحله قبل، روش‌های کنترل و هدایت در زمینه ساخت‌وساز و به‌ویژه مقابله با تخلفات ساختمانی از دیدگاه مدیریت شهری بررسی شود. شایان ذکر است که تکنیک به کاررفته در این بررسی غالباً تجزیه و تحلیل آماری و نمایش گرافیکی به صورت نقشه است تا ضمن تجزیه و تحلیل مطلوب، امکان ایجاد نوعی تصویر ذهنی فراهم آید. در این میان آمار و اطلاعات مربوط به ۸۲۳ پرونده تخلفات ساختمانی که طی ۵ سال اخیر درباره آنها در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری بابلسر تصمیم‌گیری شده است، با توجه به معیارهایی که ذکر می‌گردد تحت مطالعه قرار گرفت. همچنین یافته‌های کتابخانه‌ای نیز درباره خصوصیات اجتماعی و اقتصادی نیز با موضوع مورد بحث ارتباط داده شد تا دستیابی به دیدگاهی جامع در زمینه موضوع مورد بحث، به‌ویژه در شهر بابلسر میسر گردد و با اشراف به مسئله، پیشنهادهایی برای حل آن ارائه گردد.



شکل ۱. محدودیتها و امکانات توسعه شهر بابلسر

مفاهیم، دیدگاهها و مبانی نظری

تخلفات ساختمانی: آثار و ریشهها

تعریف و انواع تخلفات ساختمانی

تخلف مصدر باب تفاعل، در لغت به معنی خلاف کردن و خلاف وعده کردن (عمید، ۱۳۹۰: ۲۰۶) آمده است. این واژه به کرات در قوانین مدنی و کیفری به کار رفته است و همین کاربرد دوگانه موجب اختلاف نظر درباره ماهیت حقوقی تخلفات ساختمانی گردیده است.

- ماهیت کیفری: دلیلی که مدعیان بر آن اشاره می کنند، مجازات قائل شدن برای آن است.
- ماهیت غیر کیفری: یکی از دلایل آن دادگاه محسوب نشدن مراجع اختصاصی مانند کمیسیون ماده ۱۰۰ است (کامیار، ۱۳۸۷: ۲۶۶). تخلفات ساختمانی دامنه گسترده ای را شامل می شود؛ این تخلفات به منظور بررسی به صورت زیر طبقه بندی شده است:

۱. احداث بنا بدون اخذ پروانه ساختمانی از شهرداری؛ ۲. تبدیل، حذف یا تغییر کاربری؛ ۳. احداث بنا در حریم خطوط انتقال نفت و گاز و برق و تأسیسات و منابع آبهای عمومی؛ ۴. ارتفاع اضافی؛ ۵. عدم رعایت برهه های اصلاحی تبصره ۶ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۸۵ و تجاوز به معابر؛ ۶. احداث بناهای غیر مستحکم؛ ۷. تأمین نکردن پارکینگ مورد نیاز یا کسری پارکینگ؛ ۸. ارتفاع و تراکم اضافی؛ ۹. عدم عقب نشینی لازم (صمدی قوشچی، ۱۳۸۳: ۵۷) و (نگهبان مروی، ۱۳۸۹: ۸). ضمناً شهرداریها نیز برخی تخلفات ساختمانی را مرتکب شده اند که در زیر به آنها اشاره شده است:

۱. تخلف در توسعه شهری؛ ۲. بی توجهی به الگوی مصرف مسکن؛ ۳. تشویق سازندگان به ارتکاب تخلف؛ ۴. عدول از ضوابط و آیین نامه ها و بخش نامه های صادره از دستگاه های بالادست (فقیهی، ۱۳۸۲: ۱۳۶).

آثار تخلفات ساختمانی در شهرها

تخلف ساخت‌وسازهای شهری از واقعیاتی ریشه‌دار و گسترده است و یافتن راه‌حلی برای کاهش این تخلفات قبل از اعمال روش‌های شهری، نیازمند شناخت و تحلیل علل و عوامل بروز تخلفات و پیامدهای مثبت و منفی ناشی از آن برای متخلفان است (زکایی، ۱۳۸۰: ۱۲). آثار تخلفات ساختمانی را می‌توان بدین شرح بیان کرد: ۱. آثار فرهنگی-اجتماعی؛ ۲. آثار مالی-اقتصادی؛ ۳. آثار کالبدی-فیزیکی؛ ۴. آثار بهداشتی-روانی؛ ۵. آثار زیست‌محیطی؛ ۶. آثار عملکردی (ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۶۵).

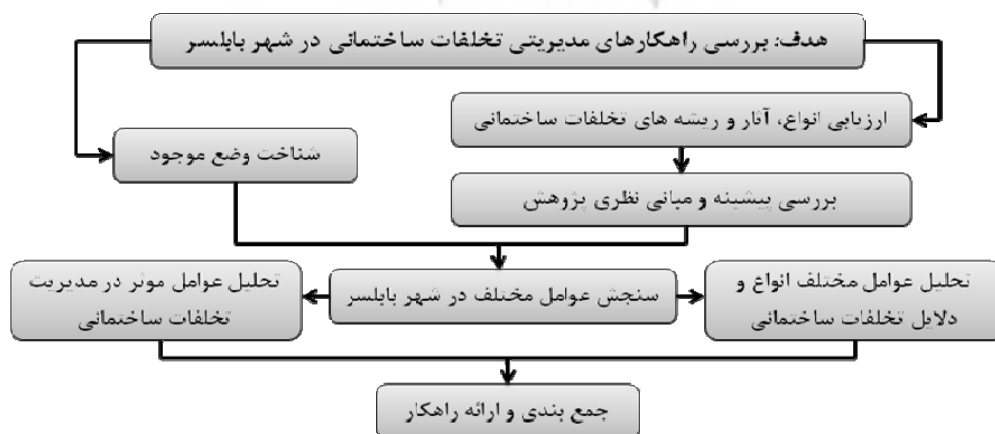
دلایل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرها

نکته سؤال‌برانگیز این است که به چه دلایلی مردم مرتکب تخلفات ساختمانی می‌شوند، درحالی‌که از قوانینی که در این زمینه وجود دارد آگاهی دارند. در ذیل به برخی از این دلایل اشاره می‌شود.

۱. مهاجرت بی‌رویه؛ ۲. عدم جلوگیری به‌موقع مأموران از ساخت‌وساز؛ ۳. طولانی شدن صدور پروانه از مرحله تقاضا تا امضای نهایی؛ ۴. مشکل مسکن و گرانی مصالح؛ ۵. تلقی کردن جریمه به عنوان منبع درآمد؛ ۶. فقدان آموزش عمومی؛ ۷. بلا اجرا ماندن احکام کمیسیون ماده ۱۰۰؛ ۸. استفاده از نیروهای غیرمتخصص در شهرداری؛ ۹. سوءاستفاده از اختیارات قانونی؛ ۱۰. نقص قوانین؛ ۱۱. نقص مدیریت و برنامه‌ریزی؛ ۱۲. مشکل کاربری زمین؛ ۱۳. بی‌توجهی به مشارکت عمومی؛ ۱۴. عدم دخالت مدیریت شهری در تدوین طرح‌های شهری؛ ۱۵. انعطاف‌ناپذیری طرح‌های شهری؛ ۱۶. فقدان سند مالکیت در برخی شهرها؛ ۱۷. غفلت از مخاطرات طبیعی؛ ۱۸. نظارت نکردن ناظران؛ ۱۹. مشکلات اقتصادی (ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۱۲۸) و (نگهبان مروی، ۱۳۸۹: ۱۰).

روش و فرایند پژوهش

جامعه آماری این تحقیق شامل ۸۲۳ پرونده تخلفات ساختمانی است که طی ۵ سال اخیر درباره آنها در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری بابلسر تصمیم‌گیری شده است. ابزار گردآوری داده‌های مورد نیاز این تحقیق مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای و ابزار تحلیلی نرم‌افزار GIS است.



شکل ۲. روش‌شناسی پژوهش

روش این پژوهش نیز توصیفی-تحلیلی و از نوع کاربردی است که طی آن پس از ارزیابی انواع، آثار و ریشه‌های تخلفات ساختمانی و شناسایی آن در شهر بابلسر، و نیز بررسی مبانی نظری موضوع، عوامل مؤثر در مدیریت تخلفات ساختمانی در نمونه موردی مستندسازی شد و آنگاه از طریق تجزیه و تحلیل نتایج آن راهکارهای مدیریتی تخلفات ساختمانی ارائه شده است.

اهداف

در این مقاله هدف اصلی شناسایی جریان‌های تأثیرگذار بر موضوع تخلفات ساختمانی در شهر تحت مطالعه و ارائه پیشنهادها است. اهداف فرعی پژوهش عبارتند از:

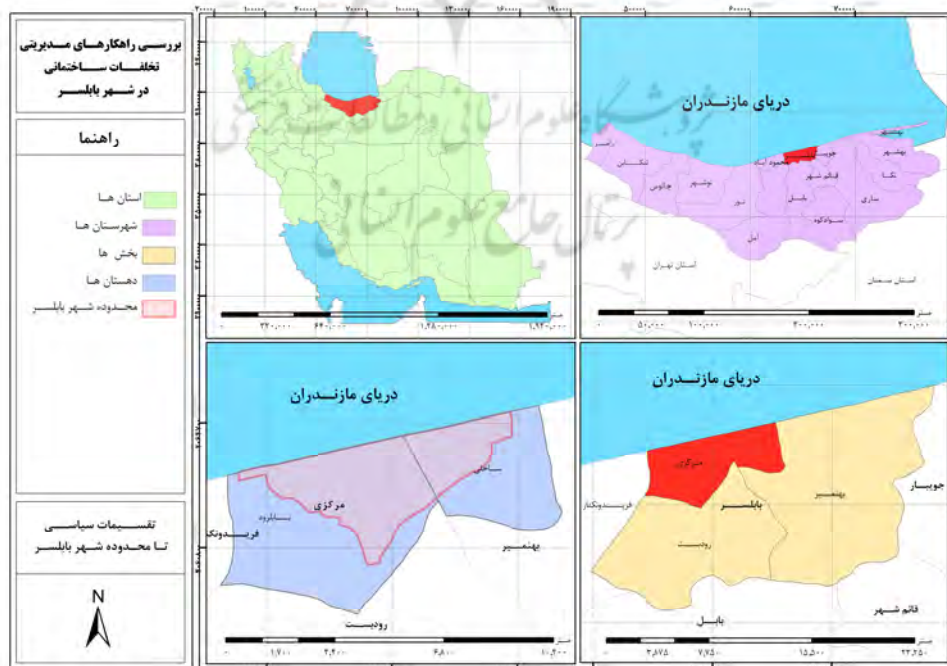
- علل بروز تخلفات ساختمانی
- بررسی روش‌های کنترل و هدایت در زمینه ساخت‌وساز و به‌ویژه مقابله با تخلفات ساختمانی از دیدگاه مدیریت شهری

سؤال‌های تحقیق

سؤال اصلی تحقیق این است که علل و عوامل بروز تخلفات ساختمانی در شهر بابلسر چیست و چه راهکارهایی برای مقابله با این معضل از سوی مدیریت شهری می‌توان یافت؟

محدوده و قلمرو پژوهش

شهر بابلسر در نوار ساحلی دریای خزر قرار دارد و بر اساس آخرین آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن دارای جمعیتی بالغ بر ۴۹ هزار نفر است. (شکل ۳)

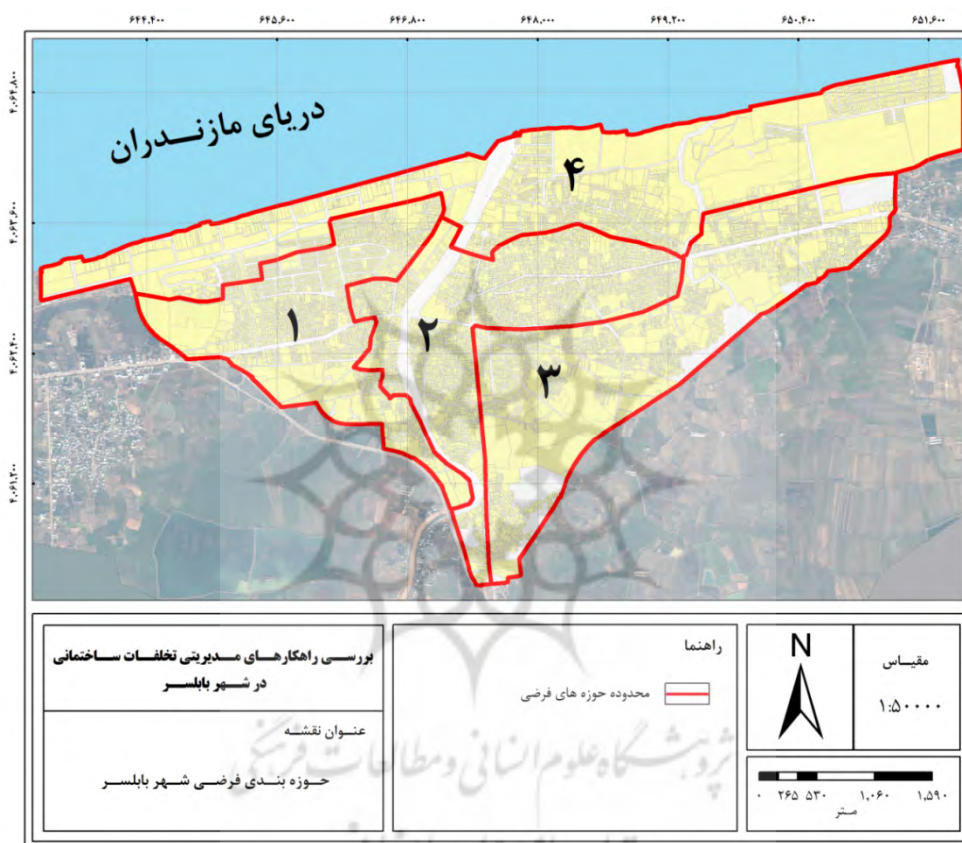


شکل ۳. تقسیمات سیاسی شهر بابلسر
منبع: واحد تقسیمات کشوری وزارت کشور

یافته‌های پژوهش و تجزیه و تحلیل

نحوه توزیع و پراکندگی تخلفات ساختمانی در شهر بابلسر

نحوه توزیع و پراکندگی هر پدیده‌ای، بیان‌کننده بسیاری از حقایق در زمینه بروز آن است و با کمی تحلیل و تأمل می‌توان از پراکندگی پدیده‌ها به برخی دلایل به عنوان علت پدیده پی برد. برای دقت و راحتی بررسی، شهر بابلسر بر اساس خصوصیات فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی و کالبدی به چهار حوزه تقسیم‌بندی شده است که نقشه ۱ چگونگی این تقسیم‌بندی و نقشه ۲ نحوه توزیع تخلفات را نمایش می‌دهد که به قرار زیر است:



شکل ۴. حوزه‌بندی فرضی شهر بابلسر

انواع تخلفات ساختمانی در شهر بابلسر

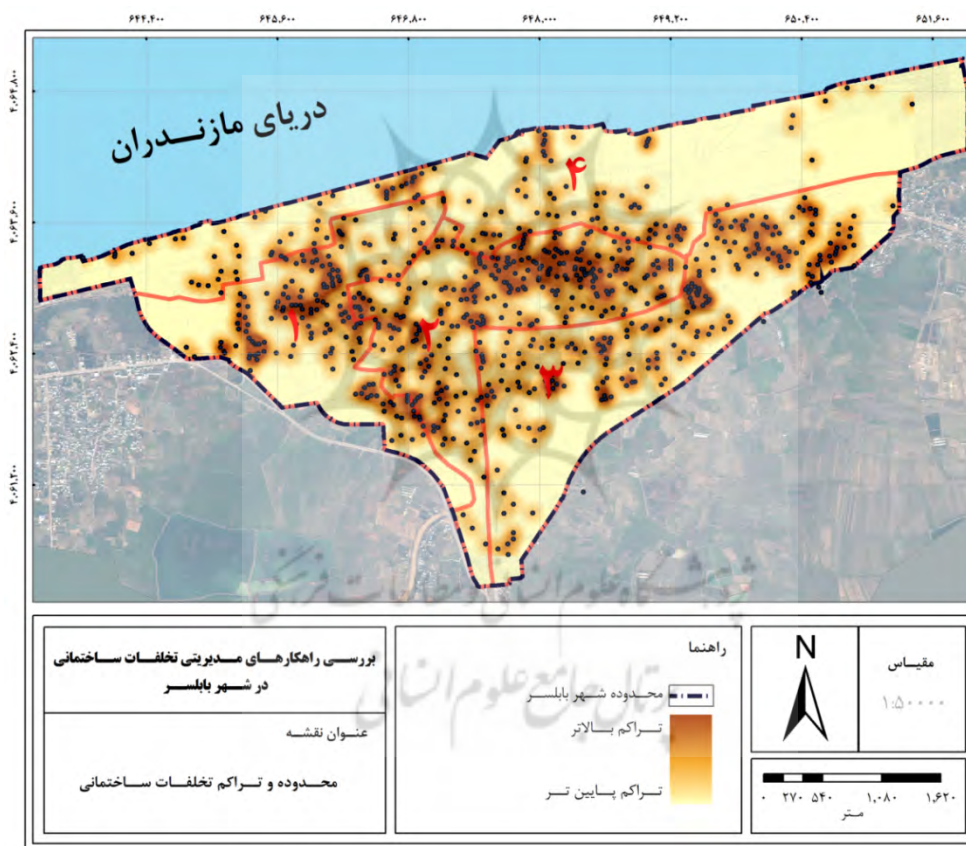
مجموع تخلفات صورت‌گرفته در شهر بابلسر بر حسب پرونده‌های کمیسیون ماده ۱۰۰ در پنج گروه تقسیم‌بندی شده است که به شرح زیر است و در جدول ۱ به تفکیک هر حوزه بررسی شده است:

۱. تخلف مسکونی مازاد بر پروانه (موضوع تبصره ۲ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری)
۲. تخلف مسکونی بدون پروانه در کاربری مسکونی (موضوع تبصره ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری)
۳. تخلف اداری، تجاری، صنعتی مازاد بر پروانه (موضوع تبصره ۳ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری)
۴. تخلف اداری، تجاری، صنعتی بدون پروانه در کاربری مجاز (موضوع تبصره ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری)
۵. تخلف عدم احداث پارکینگ (موضوع تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری)

جدول ۱. تعداد و درصد تخلفات ساختمانی در شهر بابلسر بر حسب حوزه‌های تقسیم‌بندی شده

حوزه	تخلف ۱		تخلف ۲		تخلف ۳		تخلف ۴		تخلف ۵	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد
۱	۶۹	۳۶/۹۰	۱۱۴	۲۴/۳۶	۵	۳۵/۷۱	۱۸	۳۳/۳۳	۳۱	۳۵/۶۴
۲	۵۲	۲۷/۸۱	۱۲۷	۲۷/۱۴	۴	۲۸/۵۸	۲۷	۵۰	۳۰	۳۴/۴۸
۳	۲۱	۱۱/۲۳	۱۷۸	۳۸/۰۳	۵	۳۵/۷۱	۷	۱۲/۹۶	۱۰	۱۱/۴۹
۴	۴۵	۲۴/۰۶	۴۹	۱۰/۴۷	۰	۰	۲	۳/۷۱	۱۶	۱۸/۳۹

منبع: شهرداری بابلسر



شکل ۵. پراکنش تخلفات ساختمانی شهر بابلسر

منبع: شهرداری بابلسر

وسعت تخلفات ساختمانی در شهر بابلسر

در نمونه‌های تحت بررسی در شهر بابلسر ۸۶۲۵۳/۷ متر مربع تخلف صورت گرفته است که طبق جدول ۲ بیشترین مقدار آن در حوزه دو و کمترین آن در حوزه چهار بوده است. علت بیشتر بودن تخلف در حوزه دو در مقایسه با دیگر نقاط

این است که مرکز شهر در این حوزه بوده و از آنجا که بابلسر یک شهر دانشگاهی است و دانشگاه مازندران برای دادن خوابگاه به دانشجویان در تنگنا قرار دارد، دانشجویان تمایل به اجاره خانه در این محدوده دارند. وجود بازارهای اصلی شهر و مراکز اداری نیز در کنار عوامل دیگر باعث شده مالکان این محدوده به هر شکلی دست به تخلف بزنند.

جدول ۲. مساحت کل تخلفات در حوزه‌های چهارگانه بابلسر، درصد آن نسبت به کل و مساحت متوسط تخلفات به مترمربع

حوزه	مترائ به مترمربع	درصد	مساحت متوسط تخلفات به مترمربع
۱	۱۷۳۹۰/۹۴	۲۰/۱۶	۷۳/۳۸
۲	۳۵۲۷۳/۱۵	۴۰/۸۹	۱۴۶/۹۷
۳	۱۸۳۹۰	۲۱/۳۲	۸۳/۲
۴	۱۵۱۹۹/۶۱	۱۷/۶۳	۱۳۵/۷۱
کل شهر	۸۶۲۵۳/۷	۱۰۰	۱۰۹/۸۲

منبع: شهرداری بابلسر

بررسی علل بروز تخلفات ساختمانی در شهر بابلسر

۱. افزایش جمعیت و مهاجرت: افزایش جمعیت را می‌توان مهم‌ترین عامل در وقوع تخلفات ساختمانی دانست. این افزایش می‌تواند به دو دلیل عمده اتفاق افتد: اولین و مهم‌ترین دلیل که در تشدید تخلفات ساختمانی نقش اساسی دارد، مهاجرت و سپس رشد طبیعی است (جدول ۳). برای مثال طی سال‌های ۷۵-۱۳۶۵ به جمعیت شهر ۱۰۴۳۰ نفر افزوده شده است که با فرض هر خانوار ۴/۲ نفر، می‌توان نتیجه گرفت که طی این ده سال بیش از ۲۴۸۳ خانوار به شهر افزوده شده است که به همین مقدار واحد مسکونی نیز نیاز دارند. حال با توجه به مساحت متوسط قطعات مسکونی که در طرح جامع برای مناطق ۴، ۳، ۲، ۱ به ترتیب ۳۳۷، ۳۴۶، ۳۲۷، ۳۴۰ مترمربع برآورده شده است، برای تمام شهر حدود ۸۳۸۰۰۰ مترمربع زمین به‌طور خالص برای این جمعیت احتیاج است که نزدیک به ۱۲ درصد از مساحت شهر را در بر می‌گیرد.

جدول ۳. جمعیت و نرخ رشد بابلسر

سال	جمعیت به نفر	نرخ رشد به درصد نسبت به دهه قبل
۱۳۴۵	۱۲۰۱۶	۴/۶
۱۳۵۵	۱۸۸۱۰	۴/۸
۱۳۶۵	۳۰۲۰۰	۳
۱۳۷۵	۴۰۶۳۰	۳/۰۱

منبع: سالنامه آماری ۷۵-۱۳۴۵ (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۷: ۲۵۷)

۲. فقر، عدم اشتغال و کمبود منابع مالی: همان‌گونه که در جدول ۴ ملاحظه می‌گردد درآمد و وسعت تخلفات با یکدیگر رابطه عکس دارند و در حوزه‌ها به نسبت کاهش درآمد ساکنان، افزایش تخلفات ساختمانی را شاهدیم. کمبود منابع مالی احداث‌کنندگان بنا که عمدتاً هدف آنها از ساخت‌وساز تأمین سرپناه مورد نیاز خانوار است از یک سو و

هزینه‌های کسب پروانه ساخت‌وساز و رعایت اصول فنی ساخت‌وساز از سویی دیگر، باعث ترغیب سازندگان به احداث بنا بدون کسب پروانه ساختمانی از شهرداری می‌گردد که در این صورت نظارت بر ساخت‌وساز نیز به حداقل ممکن می‌رسد و سازندگان با فراغ بال اقدام به تخلف می‌کنند.

جدول ۴. رتبه‌بندی حوزه‌ها از لحاظ درآمد و درصد تخلفات

حوزه	درآمد		درصد وسعت تخلف از کل	
	میزان درآمد به ریال	رتبه در بین حوزه‌ها	درصد	رتبه در بین حوزه‌ها
۱	۱۹۹۵۰۷۱	۲	۱۹/۸۲	۳
۲	۹۶۵۵۸۲	۴	۴۰/۲	۱
۳	۹۹۱۳۴۵	۳	۲۱	۲
۴	۲۰۵۲۴۲۰	۱	۳۲/۱۷	۴

منبع: شهرداری بابلسر

۳. کسب درآمد از تخلفات ساختمانی توسط شهرداری: موازنه درآمد و هزینه‌های شهرداری بابلسر طی سال‌های ۷۶-۱۳۶۷ در جدول ۵ نشان می‌دهد که در برخی سال‌ها درآمد شهرداری کمتر از هزینه‌های شهرداری در آن سال است. در این شرایط کسب درآمد برای شهرداری برای انجام امور عمرانی و خدماتی شهری بسیار مشکل و نامطمئن است. در شهر بابلسر نیز برخی از روش‌های درآمدزا که در شهرهای بزرگ تجربه گردیده، مورد استفاده قرار گرفته و تا حدی نیز نتیجه‌بخش بوده‌اند که از آن جمله می‌توان به تغییر کاربری اراضی که با موافقت مالکان و به‌وسیله کمیسیون ماده پنج صورت پذیرفته، یا به فروش تراکم‌ها اشاره کرد.

جدول ۵. موازنه درآمد و هزینه شهرداری بابلسر طی سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۶*

سال	درآمد به هزار ریال	هزینه‌ها به هزار ریال	موازنه مثبت یا منفی
۱۳۶۷	۲۵۴۴۵۸	۲۶۲۸۳۲	-
۱۳۶۸	۲۹۵۲۷۳	۲۸۸۰۶۵	+
۱۳۶۹	۳۷۵۵۱۸	۳۴۷۴۲۴	+
۱۳۷۰	۶۳۲۳۲۶	۶۲۵۱۴۱	+
۱۳۷۱	۹۵۲۳۴۰	۸۵۶۹۴۰	+
۱۳۷۲	۸۶۳۸۲۰	۱۰۳۳۴۵۷	+
۱۳۷۳	۱۵۸۶۷۷۸	۱۵۸۱۴۵۲۵	+
۱۳۷۴	۳۵۴۹۰۸۶	۳۴۹۶۸۴۳	+
۱۳۷۵	۳۳۳۱۳۰۴	۳۵۵۹۸۰۹	-
۱۳۷۶	۳۳۷۱۵۲۵	۳۴۶۶۰۳۲	-

*مأخذ: مهندسان مشاور نقش محیط (طرح جامع بابلسر، ۱۳۷۹: ۱۴۷)

۴. نبود نیروهای متخصص در شهرداری بابلسر: بررسی تخصص و مهارت شاغلان شهرداری با استناد به جدول ۶، نشان می‌دهد که معادل ۲/۹ درصد از پرسنل شهرداری دارای تحصیلات لیسانس و بالاتر، ۲۰/۳ درصد با مدرک دیپلم و فوق دیپلم و ۷۶/۸ درصد زیر دیپلم اند که این امر با توجه به گستردگی فعالیت‌های عمرانی رقم بسیار کمی برای تقویت و نظارت بر حسن فعالیت‌های انجام‌شده است و ضرورت دارد از خدمات نیروهای تحصیل کرده و کارآمد بیشتری استفاده شود.

جدول ۶. نیروی کار شاغل در شهرداری بابلسر بر حسب سطح تحصیلات*

سطح تحصیلات	تعداد	درصد
لیسانس و بالاتر	۴	۲/۹
دیپلم و فوق دیپلم	۲۸	۲۰/۳
سیکل	۱۸	۱۳
راهنمایی و کمتر	۸۸	۶۳/۸
جمع کل	۱۳۸	۱۰۰

*مأخذ: مهندسان مشاور نقش محیط (طرح جامع بابلسر، ۱۳۷۹: ۱۹۶)

۵. ناآگاهی شهروندان: دیگر عامل مؤثر در تخلفات آگاهی شهروندان از دلایل تدوین مقررات ساختمانی و شهرسازی است. در زمینه سطح آگاهی شهروندان، از فاکتور سواد به عنوان معیار سنجش درباره شهر بابلسر استفاده شده است. نقشه ۳ سطح باسوادی در حوزه‌های چهارگانه را بر اساس نتایج نمونه‌گیری‌های آماری نشان می‌دهد. با استفاده از ضریب هم‌بستگی (کلانتری، ۱۳۸۲: ۱۰۸) دو متغیر تخلفات و درصد باسوادی با استفاده از نرم‌افزار SPSS با هم در ارتباط قرار داده شدند که حاصل آن عدد $-۰/۴$ است. بدین معنی که رابطه عکس بین آنها وجود دارد.

۶. نبود دیدگاه مشارکتی در امور مربوط به شهر بابلسر: برای جلب مشارکت می‌توان جنبه‌های مختلف مشارکت را بدین شکل مطرح کرد: ۱. مشارکت در برنامه‌ریزی؛ ۲. مشارکت در اجرا؛ ۳. مشارکت در ارزیابی (نظارت). حال این فرایند را در زمینه کنترل تخلفات ساختمانی در نظر می‌گیریم. در مرحله اول با مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی، خواست‌ها و نیازهای (اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی) آنها به طور غالب در طرح‌ها و برنامه‌ها گنجانده می‌شود. البته در چارچوب اصول طراحی و برنامه‌ریزی شهری در این مرحله بایستی توجه داشت که طرح‌های پیشنهادی بایستی مبتنی بر شرایط ویژه هر شهر باشد تا بتوان انتظار اجرای مفاد طرح در آینده را داشت. لذا از بروز تخلفات ساختمانی کاسته خواهد شد که خود مشارکت در اجرا را تضمین خواهد کرد. در نهایت، ارزیابی و نظارت با آگاهی شهروندان لزوم کنترل فعالیت‌های ساختمانی و استفاده از سیستم خود کنترلی برای نظارت بر ساخت‌وسازهای بناها در شهر را در بر خواهد داشت.

۷. عدم هماهنگی و همکاری مدیریت شهری: اداره امور شهر وظیفه بسیار سنگینی است که از عهده یک ارگان یا سازمان بر نمی‌آید و الزاماً برای مدیریت یک شهر بایستی اقدام به تقسیم وظایف کرد. در حال حاضر در موضوع مورد بحث، یعنی تخلفات ساختمانی، سه ارگان و نهاد که عبارتند از شهرداری، شورای شهر و سازمان نظام مهندسی در حال فعالیت‌اند که به نظر می‌رسد اصلی‌ترین عامل در کنترل تخلفات شهری که همان مدیریت شهری است، در کنترل آن دچار ضعف است و توانایی اعمال قوانین مربوط به این بخش را به طور کامل و صحیح ندارد.

۸. غیرواقعی بودن مبالغ جریمه برای متخلفان ساختمان: با نگاهی گذرا بر ارقام (جدول ۷) می‌توان دریافت که جریمه اخذشده در قبال تخلفات ساختمانی بسیار ناچیز است. درحالی‌که طبق آمار، قیمت تمام‌شده احداث بنا به‌طور متوسط علاوه بر قیمت زمین برای هر مترمربع زیربنا بین ۱۲۰۰۰ تا ۱۸۰۰۰ تومان برآورد شده است، می‌توان انتظار داشت که ارزش هر متر مربع از املاک بسیار بیشتر از مبالغی است که در ازای جریمه از متخلفان اخذ می‌گردد. نکته شایان توجه درباره مبالغ جریمه دریافتی این است که این مبالغ مربوط به سال‌های بسیار دور است و درحالی‌که قیمت زمین و ملک همه‌ساله در حال افزایش است، برای اصلاح ارزش معاملات املاک اقدامی نمی‌گردد.

جدول ۷. متوسط جریمه اخذشده توسط رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری بابلسر برای حوزه‌ها و تخلفات مختلف (هزار ریال)

حوزه				تخلف
حوزه ۴	حوزه ۳	حوزه ۲	حوزه ۱	
۳۵۰	۱۸۰	۲۹۴	۱۳۰	تخلف مسکونی مازاد بر پروانه
۴۳	۴۸	۵۶	۱۹	تخلف مسکونی بدون پروانه در کاربری مسکونی
-	۶۰	۱۲۱	۵۱۸	تخلف اداری، تجاری و صنعتی مازاد بر پروانه
۵۰۶	۴۵	۱۲۴	۱۱۱	تخلف اداری، تجاری و صنعتی بدون پروانه در کاربری مجاز
۴۹۲	۲۰۰	۱۹۶	۴۰۵	تخلف عدم احداث پارکینگ

منبع: شهرداری بابلسر

۹. نقص قوانین و مقررات ساختمانی: هر چند در قانون برای تخلفات ساختمانی مجازات‌های مختلفی در نظر گرفته شده است، قوانین فراگیر ملی در این زمینه به‌کار می‌رود. با توجه به شرایط ویژه‌ای که برخی از شهرها و مناطق دارند، پیروی از این قوانین عمومی ملی نتیجه دلخواه را به‌دست نمی‌دهد. بنابراین لازم است برای حل مشکل تخلفات ساختمانی شرایط ویژه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مکانی هر شهر سنجیده شود و بر اساس این شرایط نسبت به تدوین قوانین متناسب اقدام گردد.

نتیجه‌گیری

در این مقاله سعی شد تا یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که امروز مدیران شهری در کشور با آن مواجه‌اند بررسی، تدقیق، ریشه‌یابی و علت‌شناسی گردد. در این فرایند با طرح یک حوزه‌بندی فرضی پراکنش و علل بروز تخلفات ساختمانی در این شهر مورد مذاقه قرار گرفت. همچنین بررسی‌ها نشان داد که عمده تخلفات صورت‌گرفته در شهر بابلسر از دسته تخلفات مسکونی است که ۷۹/۴۷ درصد از کل تخلفات صورت‌گرفته در نمونه‌های بررسی‌شده را شامل می‌شود. دلایل متعددی برای روند تشدید تخلفات ساختمانی می‌توان بر شمرد که در این بین ضعف قوانین موجود و نبود سیستم مؤثر برای کشف و شناسایی متخلفان و پیگیری موضوع را می‌توان عمده‌ترین علت‌ها دانست. قوانین موجود بر پایه شرایط خاص زمان تصویب خود شکل گرفته‌اند و اقدامی در جهت تغییر در آن انجام نگرفته است. مدیریت شهری نیز بنا بر

عللی که بیان شد، نسبت به جلوگیری از تخلف اقدام نمی‌کند و غالباً تا پایان احداث ساختمان درنگ می‌کند و سپس وارد عمل می‌شود. در شهر بابلسر با در نظر گرفتن چهار حوزه فرضی می‌توان به تجزیه و تحلیل و بررسی تخلفات در شهر پرداخت.

در حوزه اول و دوم شهر بابلسر شرایط متعادل و تقریباً مشابهی وجود دارد، هر چند که در حوزه یک کارکرد مسکونی بسیار چشمگیر است. حوزه‌های سه و چهار شرایط کاملاً ویژه‌ای به خود گرفته‌اند، درحالی‌که در حوزه سه شاهد تخلف مسکونی و عمدتاً بدون پروانه هستیم. در حوزه چهار تخلف مسکونی غالباً به شکل افزایش تراکم و به‌ویژه افزایش طبقات بروز می‌کند. این شرایط در این دو حوزه ناشی از تفاوت‌هایی در ارزش زمین و ترکیب اجتماعی محلات است. رفتارهای اجتماعی و مبانی فرهنگی مردم از جمله نگرش مردم نسبت به تخلفات ساختمانی، زمانی پایدار می‌ماند که نخست ساکنان منطقه آن را احساس کنند سپس به درک آن نایل آیند و سرانجام دست به عمل زنند. اقدام و برنامه‌ریزی که بدون مشارکت فعال، آگاهانه و داوطلبانه ساکنان صورت پذیرد، نتایج مطلوب و پایداری نخواهد داشت. از نظر زمان‌بندی مدیریت تخلفات ساختمانی و سطوح مدیریتی آن می‌توان در سه سطح و سه برهه زمانی را در نظر گرفت: ۱. سطح مدیریت کلان و ملی ۲. سطح مدیریت میانی و منطقه‌ای ۳. سطح مدیریت خرد و در مقیاس شهر. سطح خرد به سه بخش: الف) مدیریت تخلفات ساختمانی قبل از انجام تخلف؛ ب) مدیریت تخلفات ساختمانی در زمان وقوع تخلف و ج) مدیریت تخلفات ساختمانی پس از وقوع تخلف تقسیم می‌شود. هر یک از این سطوح اقداماتی در خور امکانات، قدرت و توان عملیاتی خود را ایجاب می‌کند. بایستی توجه داشت که از نظر زمانی مدیریت تخلفات و ساخت‌وساز در مرحله قبل از وقوع آن و در زمان وقوع تخلف بسیار مهم و مفیدتر از مقابله با تخلفات پس از وقوع تخلف است. بر اساس این سطوح و مقاطع زمانی راهکارهایی در زیر ارائه شده‌اند.

ارائه راهکارهای مدیریتی تخلفات ساختمانی در شهر بابلسر

در پژوهش فوق در سطح شهر می‌توان با مسئله تخلفات ساختمانی طی سه مرحله برخورد کرد

در مرحله الف) ۱. با به‌وجودآوردن امکاناتی در جهت تأمین مسکن انبوه از طریق تعاونی‌ها به‌ویژه برای اقشار کم‌درآمد می‌توان جلوی تخلفات ساختمانی را گرفت؛ ۲. تشدید جرایم، افزایش ضرایب جرایم و ضرایب تصاعدی جرایم و در مواردی قلع بنای خلاف می‌تواند هشدار مناسبی باشد؛ ۳. تهیه و تدوین برنامه درآمدی مبتنی بر منابع درآمدی جدید و قطع وابستگی از فروش تراکم و جرایم حاصل از تخلفات ساختمانی، شهرداری را قادر می‌سازد تا با متخلفان برخورد شدید و قاطع داشته باشد؛ ۴. اطلاع‌رسانی و افزایش آگاهی عمومی نسبت به امور شهری می‌تواند راهی برای کاهش تخلفات باشد؛ ۵. تجدید نظر در طرح‌های شهری در حال اجرا و تعامل با مشاوران در هنگام تهیه طرح‌ها (توجه به اقشار کم‌درآمد در طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهر)؛ ۶. سامان‌دهی و تأمین مراکز توریستی و تفریحی در شهر و به‌ویژه در سواحل می‌تواند از تخلفات حوزه چهار جلوگیری کند؛ ۷. پیاده کردن سیستم نظارتی شبانه‌روزی کارآمد و با اختیارات قانونی بیشتر برای کنترل ساخت‌وسازهای شهری و استفاده از نیروهای متخصص پلیس ساختمانی آموزش‌دیده نیز مؤثر است (و نیز نظارت بر مأموران ناظر بر ساخت‌وساز)؛ ۸. هماهنگی و همکاری بین ارکان مدیریت شهری بابلسر؛ ۹.

نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهر و سامان‌دهی مراکز جهانگردی و پذیرایی؛ ۱۰. استفاده از متخصصان در کادر شهرداری بابلسر؛ ۱۱. دخالت شورای اسلامی شهر بابلسر در مسائل فنی.

در مرحله (ب) ۱. مهندسان ناظر ساختمان با توجه به آشنایی به موضوع احداث بنا با مراجعه مستمر و در مقاطع مختلف عملیات ساختمانی، نسبت به تطابق عملیات در حال اجرا با نقشه‌ای که پروانه ساختمانی بر مبنای آن صادر شده است اطمینان حاصل کنند؛ ۲. نظارت منظم و دقیق مأموران شهرداری در حین انجام عملیات ساخت‌وساز (پیاده کردن یک سیستم مؤثر برای کشف، توقف، پیگیری و مقابله با تخلفات ساختمانی)؛ ۳. ابطال پروانه ساختمانی ساختمان‌های متخلف ضمانت خوبی برای الزام مالک به اصلاح تخلف است؛ ۴. معلق کردن حق دریافت اشتراک آب و برق ساختمان‌های متخلف با داشتن مصوبه‌ای از شورای شهر و هماهنگی با سازمان‌های مربوط (سیاست‌های تنبیهی برای متخلفان و در مقابل ارائه تسهیلات به غیرمتخلفان).

در مرحله (ج) ۱. عدم صدور پایان کار توسط شهرداری در صورت وجود تخلف در ساختمان تا روشن شدن تکلیف یا رفع آن در کمیسیون ماده ۱۰۰؛ ۲. افزایش میزان آرای تخریب توسط کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و همچنین عدم صدور رأی پرداخت جریمه در صورت اعتراض به رأی اول کمیسیون؛ ۳. یکی از عمده‌ترین دلایل تخلفات ساختمانی در شهر بابلسر عدم تخریب و دریافت جریمه‌های پایین است که باید هر دوی این موارد به میزانی که تأثیر بازدارنده داشته باشد افزایش یابد.

راهکارها و پیشنهادها

۱. توجه به اقلشار کم‌درآمد در طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهر
۲. قطع وابستگی درآمدی به جرایم دریافتی از محل تخلفات ساختمانی
۳. نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده و کهنه شهر و سامان‌دهی مراکز جهانگردی و پذیرایی
۴. اعمال سیاست‌های تنبیهی برای متخلفان و در مقابل ارائه تسهیلات به غیرمتخلفان
۵. پیاده کردن یک سیستم مؤثر برای کشف، توقف، پیگیری و مقابله با تخلفات ساختمانی
۶. ایجاد هماهنگی بین ارکان مدیریت شهری، به‌ویژه در بخش ساختمانی، تفکیک وظایف و درعین حال، ارتباط و همکاری مستمر آن‌ها با یکدیگر
۷. نظارت بر مأموران نظارت بر ساخت‌وساز (پلیس ساختمان)
۸. حمایت نیروی انتظامی و قضایی در اجرای احکام کمیسیون ماده ۱۰۰
۹. نظارت سازمان مسکن و شهرسازی بر بحث تخلفات
۱۰. استفاده از متخصصان در کادر شهرداری بابلسر
۱۱. عدم دخالت شورای اسلامی شهر بابلسر در مسائل فنی
۱۲. تغییر و اصلاح تراکم‌های پیشنهادی شهر بابلسر
۱۳. افزایش آگاهی و مشارکت مردمی

منابع

- ابراهیمی، جهانبخش؛ (۱۳۸۱). تخلفات ساختمانی و نحوه رسیدگی به آن در حقوق ایران، نشر موج.
- بهشتی‌روی، مجید؛ (۱۳۷۲). بررسی آثار کالبدی تخلفات ساختمانی در شهرها، پایان‌نامه کارشناسی ارشد گروه جغرافیای دانشگاه تهران.
- ثابت ورنامخواستی، مجید؛ (۱۳۸۸). فرایند عملکردهای شهرداری، دومین کنفرانس بین‌المللی شهرداری الکترونیکی.
- زکایی، مرجان؛ (۱۳۸۰). ماهنامه شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، شماره سی‌وسوم.
- شهرداری بابلسر؛ (۱۳۹). مستندات و پرونده‌های مربوط به تخلفات صورت‌گرفته و آرای صادره توسط کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری.
- صمدی قوشچی، زیدالله؛ (۱۳۸۳). تخلفات ساختمانی در نظام حقوق ایران، انتشارات جنگل.
- عمید، حسن؛ (۱۳۹۰). فرهنگ عمید، انتشارات شهرزاد.
- فقیهی، نیما؛ (۱۳۸۲). بررسی عوامل مؤثر بر تخلفات ساختمانی و راهکارهای اجرایی مقابله با آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد گروه جغرافیای دانشگاه تهران.
- فلاحی، علیرضا؛ (۱۳۸۴). مقدمه‌ای بر مدیریت شهر، نشریه صفا، شماره ۴۱.
- کامیار، غلامرضا؛ (۱۳۸۷). حقوق شهری و شهرسازی، انتشارات مجد، چاپ سوم.
- کلانتری، خلیل؛ (۱۳۸۲). پردازش و تحلیل داده‌ها در تحقیقات اجتماعی-اقتصادی، نشر شریف تهران.
- مرکز آمار ایران؛ (۱۳۷۷). سالنامه آماری ۷۵-۱۳۴۵، انتشارات سازمان مرکز آمار.
- مهندسان مشاور مازند طرح؛ (۱۳۷۹). طرح جامع بابلسر، ویرایش نهایی.
- نگهبان مروی، محمد؛ (۱۳۸۹). راهبردهای کاهش تخلفات ساختمانی در نواحی روستایی، مجموعه مقالات چهارمین کنگره بین‌المللی جغرافی دانان جهان اسلام.