

بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری

مطالعه موردی: محدوده منطقه ۳ شهریزدا

نجما اسمعیل پور^۱ - استادیار و عضو هیأت علمی دانشکده هنر و معماری، گروه آموزشی شهرسازی، دانشگاه یزد، یزد، ایران.
زهرا هروی - دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه یزد، یزد، ایران.
الهام حیدری همامانه - دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه یزد، یزد، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۰۹

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۸/۲۸

چکیده

یکی از مشکلاتی که در دهه های گذشته نظام مدیریت و برنامه ریزی شهری را در کشور تحت الشعاع خود قرار داده، روند روزافزون ساخت وسازهای غیرمجاز مسکونی است. تخلف ساخت وسازها از ضوابط فنی و شهرسازی در شهرهای ایران واقعیتی ریشه دار و در عین حال در حال گسترش است و با وجود مجازات هایی که برای آن در نظر گرفته شده، همچنان در شهرها و منجمله در محدوده شهرداری منطقه ۳ شهر یزد، رو به افزایش است. برای جلوگیری از تخلفات ساختمانی لازم است ماهیت این مسئله و علل وقوع آن از هر جهت مورد بررسی قرار گیرد. پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از لحاظ روش، توصیفی، علی، همبستگی و پیمایشی بوده و داده ها به روش کتابخانه ای و میدانی جمع آوری شده است. براساس یافته ها ۶۰ درصد تخلفات ساختمانی منطقه ۳ طی سال های ۹۵-۱۳۷۰ مربوط به ساخت وسازهای بدون پروانه و ۴۰ درصد برخلاف مفاد پروانه بوده است. نگرش مردم نسبت به علل تخلف با نگرش کارشناسان شهرداری یزد کاملاً همسان نیست و مردم عمده ترین علل را «نقص مدارک، ضعف برنامه های آموزشی، عدم آگاهی کامل متقاضیان صدور پروانه نسبت به قوانین ساخت وساز، بوروکراسی اداری، نقض آرا و ضعف نظارت به وسیله شهرداری» می دانند. همچنین میان نگرش درآمدزایی شهرداری به پدیده تخلف ساختمانی، ناکارآمدی سیستم نظارت بر ساخت وسازهای مسکونی و وضعیت بوروکراسی اداری در امر صدور پروانه ساختمانی در منطقه ۳ شهرداری یزد با وقوع تخلف ساختمانی، رابطه همبستگی نسبتاً بالایی وجود دارد. بنابراین تأمین منابع درآمدی پایدار، بهبود سیستم نظارت بر ساخت وساز شهرداری و نیز بهبود وضعیت بوروکراسی اداری صدور پروانه در شهرداری منطقه ۳ شهر یزد می تواند به کاهش تخلفات ساختمانی در این محدوده کمک کند.

واژگان کلیدی: انواع تخلفات ساختمانی، علل وقوع تخلفات، ساخت وساز، شهرداری، منطقه ۳ شهر یزد.

۱ مقاله حاضر برگرفته از پایان نامه کارشناسی ارشد نگارنده دوم با موضوع علل وقوع تخلفات ساختمانی در حوزه ساخت وسازهای مسکونی و ارائه راهکارهای کاهش آن با تأکید بر نقش شهرداری (مطالعه موردی: منطقه ۳ شهر یزد) در دانشکده هنر و معماری دانشگاه یزد است.

۲ نویسنده مسئول مقاله: najmaesmailpoor@yazd.ac.ir

۱. مقدمه

ساخت‌وسازهای شهری از ابعاد گوناگون اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی حائز اهمیت‌اند و فعالیت‌های ساختمانی بخش عمده‌ای از کل فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی کشور را تشکیل می‌دهند. بسیاری از مراجعان به شهرداری‌ها افرادی هستند که با کمیسیون ماده ۱۰۰ سروکار دارند و بخش زیادی از آنها نیز کسانی هستند که بدون داشتن پروانه ساخت مسکونی اقدام به احداث بنا نموده‌اند. به این ترتیب، ضرورت توجه به تخلفات ساختمانی - که شهرها را دچار بحران نموده - آشکار می‌شود. با توجه به نتایج بررسی‌های علل تخلفات ساختمانی در شهرهای کشور، عوامل اجتماعی، اقتصادی و حقوقی متعدد موجب وقوع تخلفات شده است. استمرار قانون‌گریزی و ستیز با مقررات آمره در نهادهای اجتماعی جوامع به تدریج به عنوان یک باور عمومی مورد قبول افراد واقع می‌شود. شیوه عملکرد و برخورد نهادهای مدیریت شهری به ویژه شهرداری‌ها نیز در بروز تخلفات ساختمانی تأثیرگذار است. تشریفات طولانی اعطای پروانه و عدم وحدت رویه در این زمینه و اعمال سلیقه‌های متفاوت و حتی تغییر سلیقه‌ها با تغییر مدیریت‌ها، باعث سردرگمی متقاضیان اخذ پروانه و در مجموع موجب دلسردی ارباب رجوع از شهرداری‌ها خواهد شد.

تخلف و زیر پا نهادن قوانین و عدم کنترل توسعه یک مسئله جهانی است (Jimoh) et al, 2017:31. قوانین و مقررات شهری ابزار هدایت رشد فضایی شهر (Agheysi, 2016:); و کنترل توسعه به عنوان بازوی اجرایی فرآیند برنامه‌ریزی شهری است. به این معنا که سیاست‌ها، قوانین و کنترل ساخت‌وساز از توسعه‌های غیرقانونی جلوگیری می‌کند و به مسئولان محلی کمک می‌کند که از رسوخ کاربری‌های ناسازگار به منطقه مسکونی جلوگیری کنند (Abubakari & Romanus, 2011:216). ساختمان‌ها مهم‌ترین عنصر سازنده پیکر شهرها و فرم فضایی حاصل از میان کنش رقابتی بازار، بخش خصوصی، بخش تعاونی و نهادهای محلی هستند. تخلفات ساختمانی در بهترین بیان، ماحصل تضاد منافع آنها در شهرها بوده و تضاد منافع فردی - اجتماعی بارزترین شکل آن است. تخلف ساخت‌وساز شهری از ضوابط و استانداردهای کیفی، فنی و شهرسازی در شهرهای ایران واقعیتی ریشه‌دار و گسترده است که همسو با رشد شهرنشینی و افزایش تقاضای مؤثر در صنعت ساخت‌وساز، به طور تصاعدی در حال افزایش است، بنابراین سودآوری و ترجیح خواسته‌های شخصی افراد می‌تواند به وقوع تخلف ساختمانی در هر جامعه بینجامد (Beheshti Roy, 1993). تخلفات ساختمانی به سبب سطح فراگیر و آثار بلندمدت و پایدار آن در نیمرخ شهرها، از مهم‌ترین چالش‌های شهرنشینی نوین محسوب می‌شود که همسو با افزایش تقاضای مؤثر در صنعت ساختمان، شهرها را با چالش‌های عظیمی مواجه نموده است. ساختمان‌های دارای تخلف در ادبیات جوامع گوناگون، بسته به قوانین حاکم بر جامعه، با اصطلاحات متفاوتی تعریف شده‌اند. مسکن یا بنای غیرقانونی^۱، مسکن یا بنای غیرمجاز^۲،

بنای کنترل نشده^۳، غیررسمی^۴، بنای سازماندهی نشده^۵، بنای برنامه‌ریزی نشده^۶، بدون مجوز و بنای نابهنجار و غیره از این جمله‌اند (Nikpoure et al, 2015: 114,115).

تخلف ساختمانی در برخی جنبه‌ها شکل تعددی و تعرض به حقوق عمومی شهروندان به خود می‌گیرد که از مهم‌ترین پیامدهای آن، تخریب سیمای شهر، تراکم‌ها و کاربری‌های غیرمجاز، عدم تعادل در توزیع کاربری‌ها و... است. علت‌یابی تخلفات ساختمانی به وسیله بخش خصوصی و گاهی از طرف مؤسسات و سازمان‌ها، کمک مؤثری در اجرای ضوابط مربوط به ساخت‌وسازهای شهری خواهد بود و هرچه توجه بیشتری در این زمینه مبذول شود، به مثابه این است که یک قدم در اجرای ضوابط شهرسازی برداشته شده است. از طرفی، ریشه‌یابی تخلفات می‌تواند به شناسایی نیازهای منطقی و اصولی مردم که ضرورت ایجاد تغییر و تجدید نظر در ضوابط شهری و شهرسازی را نیاز داشته باشد، کمک نماید (Mohammadi & Mirzaei, 2015: 198).

طی سال‌های گذشته، جرائم ساختمانی در شهرهای ایران از جمله شهر یزد رو به افزایش بوده که این روند شهر را از بافت و استخوان‌بندی درست و کارآمد محروم می‌سازد. با توجه به آمار و ارقام موجود، در شهر یزد به طور میانگین سالانه ۱۱۸۲ پروانه ساختمانی صادر می‌شود که از این تعداد، ۵۴۳ پروانه مربوط به منطقه ۳ است. به عنوان نمونه در سال ۱۳۸۶ تعداد ۵۳۹ فقره پرونده تخلف ساختمانی گزارش شده که نزدیکی ارقام تخلف در این منطقه با رقم پروانه ساختمانی صادره در این منطقه، عمق و وسعت پدیده تخلفات ساختمانی در این محدوده را نمایان می‌سازد (Tahmasebi, 2009: 5). به این ترتیب، پژوهش حاضر درصدد پاسخگویی به این سئوالات است: دلایل وقوع تخلفات ساختمانی در ۲۵ سال گذشته در منطقه ۳ شهرداری یزد در حوزه ساخت‌وساز مسکونی با تأکید بر نقش شهرداری چیست؟ راهکارهای مناسب برای کاهش اینگونه تخلفات کدامند؟

اهداف عملیاتی پژوهش شامل «تشخیص دلایل عمده بروز تخلف در حوزه ساخت‌وسازهای مسکونی و در نهایت ارائه راهکارهای مناسب برای کاهش تخلفات ساختمانی در منطقه ۳ شهر یزد» به منظور ساماندهی و نظم و نسق دادن به ساخت‌وسازها و قانونمند ساختن آنهاست. منطبق با مدل مفهومی پژوهش (تصویر شماره ۱) سه فرضیه زیر برای بررسی تدوین شد:

- میان نگرش درآمدزایی شهرداری به پدیده تخلف ساختمانی و افزایش آن رابطه وجود دارد.

- میان ناکارآمدی سیستم نظارت بر ساخت‌وسازهای مسکونی و افزایش تخلفات ساختمانی رابطه وجود دارد.

- میان وضعیت بوروکراسی اداری در امر صدور پروانه ساختمانی و افزایش تخلفات ساختمانی رابطه وجود دارد.

۲. چارچوب نظری

۲.۱. مفهوم و تعریف تخلفات ساختمانی

تخلف در لغت به معنی خلاف کردن و خلاف وعده کردن (Amid, 1984: 206) آمده است. با استناد به تعریف اگیلار (۲۰۰۸) از جرم، تخلف ساختمانی را می‌توان جرم یا رفتار ضد اجتماعی تعریف کرد که می‌تواند شرایطی ناامن ایجاد کند. با این حال، تفاوت مهم تخلفات ساختمانی با غالب جرایم، نمود تخلفات ساختمانی در ساختمان یا زمین شهری و امکان قطع انتساب آن به مجرم است. بنابراین پیش از آن که از متخلف ساختمانی نام برده شود، به ساختمان دارای تخلف به عنوان یک معضل اشاره می‌شود (Sarkheili et al Safavi, 2017: 7). تخلف یعنی درنگ یا هرگونه سرپیچی از قوانین، دستورالعمل‌ها و ضوابط شهرسازی و ساختمانی؛ و در نظام‌های شهری مختلف می‌تواند تعاریف و سطوح متفاوتی را در بر بگیرد. تخلف ساختمانی را می‌توان عدم رعایت ضوابط و مقررات ساخت‌وساز شهری تعریف نمود که برای تضمین کیفیت زندگی در شهر و ساختمان‌های شهری و رعایت عدالت و منافع عمومی تدوین شده‌اند (Sarkheili et al, 2012: 146).

۲.۲. انواع تخلفات ساختمانی

تخلفات ساختمانی عموماً با هدف نفع فردی بیشتر و یا بهره‌برداری فزاینده از زمین بدون توجه به نوع کاربری‌ها، ضوابط احداث بنا و ضرایب مربوط به تراکم، سطح اشغال، منطقه‌بندی و... انجام می‌گیرد (Mohammadi & Mirzaei, 2015: 201). تخلفات معمولاً به دو دسته تقسیم می‌شوند: تخلفات مبتنی بر ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری و تخلفات ناشی از عدم رعایت ضوابط و مقررات شهرداری و معماری (Hoseini, 2006: 241). در دسته‌بندی دیگری، تخلفات ساختمانی در رابطه با داشتن یا نداشتن پروانه ساختمان به پنج گروه اصلی تقسیم می‌شود: «عدم رعایت اصول شهرسازی، عدم رعایت اصول فنی و استحکام بنا، عدم رعایت اصول بهداشتی، نادیده گرفتن ضوابط و مقررات نمای ساختمان و سایر تخلفات (Saeid Nia, 2004: 55). محمدی و میرزایی، اشکال تخلفات ساختمانی در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری اصفهان را «احداث بنای بدون پروانه، توسعه و اضافه ساخت مازاد بر پروانه، اضافه ارتفاع نسبت به پروانه، بالکن و کنسول مازاد بر پروانه، پیش‌زدگی در حیاط، احداث بالکن اضافی، کسری پارکینگ، عدم رعایت گذراندی طبق پروانه، عدم اجرای پخ طبق پروانه، رعایت نکردن مشخصات رامپ، تفکیک فیزیکی بنا، بازکردن درب در فضای سبز و گذر، مشرفیت (تراس، پنجره و...)، پله‌گذاری در گذرهای عمومی، احداث نیم طبقه داخل بنا، عدم رعایت ارتفاع و پیش‌زدگی مجاز بالکن، تفکیک فیزیکی عرصه، اضافه ارتفاع و مازاد بر تراکم مجاز نسبت به کد منطقه، عدم رعایت زاویه ۴۵ درجه، عدم رعایت کد زیرزمین، نصب آسانسور غیرمجاز، تصرف گذر، تصرف فضای مشاعی، عدم انجام عقب‌نشینی پلکانی در طبقات، احداث پله در حیاط، احداث درب به فضای مشاعی،

اجرای نما برخلاف ضوابط شهرسازی، عدم رعایت کد کف پارکینگ، تبدیل غیرمجاز یک کاربری به کاربری دیگر و تبدیل طبقه مکمل به یک واحد مجزا» برشمرده‌اند (۲۰۱۵: ۲۰۲). در تازه‌ترین پژوهش، اجزاء شکوهی و همکاران فراوانترین تخلفات ساختمانی در منطقه ۳ و ۹ کلانشهر مشهد را شامل احداث بنای فاقد پروانه، عدم رعایت اصول ایمنی و استحکام بنا، تغییر کاربری (حذف و تبدیل)، تخلف مهندس ناظر، تخلف تراکم و ارتفاع اضافی و احداث بنا خلاف ضابطه به صورت پیشروی طولی دانسته‌اند (۲۰۱۶: ۱۵).

۲.۳. علل وقوع تخلفات ساختمانی و راهکارهای کاهش آن

نوع و شدت وقوع تخلف ساختمانی است که آن را در برخی جوامع تبدیل به معضلی پیچیده و لاینحل یا موضوعی قابل کنترل می‌سازد. این نوع و شدت در هر جامعه با نظام شهری به خصوصیات حقوقی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نحوه مدیریت شهر وابسته است. توسعه ساخت‌وساز غیرمجاز و غیرقانونی در محدوده شهرها را می‌توان نتیجه اقدامات مدیریت شهری دانست. مدیریت شهری از دو نظر بر وقوع تخلفات ساختمانی، تشدید یا کاهش آن مؤثر است: «یکی از طریق اتخاذ سیاست‌های کنترل زمین شهری و پاسخگویی به نیازها و تقاضاهای شهروندان برای تأمین مسکن قابل استطاعت و جهت‌دهی مناسب به سرمایه‌ها و دیگری از طریق کنترل مستقیم ساخت‌وسازهای شهری و تخلفات ساختمانی (Sarkheili et al, 2012: 153)». عدم جلوگیری به موقع مأموران از ساخت‌وساز، طولانی شدن صدور پروانه، گرانی مصالح، تلقی کردن جریمه به عنوان منبع درآمد شهرداری‌ها، فقدان آموزش عمومی در باب ساخت‌وساز صحیح و اصولی، بلا اجرا ماندن تمامی احکام کمیسیون ماده ۱۰۰، استفاده از نیروهای غیرمتخصص در شهرداری، امکان سوءاستفاده از اختیارات قانونی، نقص مدیریت و برنامه‌ریزی، مشکل کاربری زمین و فقدان سند مالکیت برای بعضی اراضی، برخی دیگر از دلایل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران هستند (Pazhuhan, 2014: 242). جدول شماره ۱ جمع‌بندی علل وقوع تخلفات ساختمانی در سه حوزه قوانین و مقررات، برنامه‌ریزی و اجرا و مدیریت ساخت‌وسازها، به همراه راهکارهای پیشنهادی کاهش آن - براساس مرور منابع مختلف - را نشان می‌دهد.

۲.۴. پیشینه پژوهش

جیموه و همکاران (۲۰۱۷)، ساخت بنای بدون مجوز، نقض مقررات توسعه و افزایش سطح اشغال را از موارد نقض تخلف در توسعه شهر آچی در استان آدو در نیجریه برشمردند. آنها علت این امر را ویژگی‌های اجتماعی - اقتصادی خانوارها، فقدان طرح اجرایی و عدم کفایت کارکنان حوزه برنامه‌ریزی برای کنترل توسعه برشمردند (Jimoh et al, 2017: 30). از نظر آنها افزایش پرسنل و تجهیزات لازم برای نظارت بر ساخت‌وساز و راه‌اندازی کمیته‌های آموزش شهروندان به منظور آگاهی از نقش و ظرفیت‌شان در

جدول شماره ۱۵: علل وقوع و راهکارهای کاهش تخلفات ساختمانی

علل تخلفات	راهکارهای پیشنهادی
انگیزه کسب سود فردی و فرار از هزینه اخذ پروانه	افزایش جریمه‌ها به عنوان اهرم بازدارندگی از تخلفات
ناکارآمدی قوانین و گذر زمان و تغییر الگوهای ساخت و ساز	بازنگری در قوانین کمیسیون ماده ۱۰۰ به الگوی تخلف
ضعف در اجرای آرای کمیسیون‌های ماده ۱۰۰	۱. وضع مقررات کیفری با جرم شناختن تخلفات ساختمانی ۲. تحدید اختیارات کمیسیون‌ها برای تعدیل مفاد قانون از طریق اعمال جرایم نقدی
عدم پاسخگویی قوانین حاکم بر ساخت و ساز با نیاز مردم	تدوین ضوابط ساخت و ساز با توجه به شرایط هر منطقه
تفسیر گوناگون از قوانین، ضوابط و بخشنامه‌ها	بازنگری قوانین ساخت و ساز شهری و آیین‌نامه‌های اجرایی
فرآیند طولانی و زمان بر رسیدگی به تخلفات ساختمانی	مکانیزه کردن سیستم کمیسیون ماده ۱۰۰ و کاهش بوروکراسی اداری در امر صدور پروانه
ضعف قوانین موجود در باب مسئولیت‌پذیری سازندگان در مورد ایستایی، کارکرد و کیفیت اجزای مختلف ساختمان	تصویب قانون مسئولیت‌پذیری سازندگان خانه‌های نوساز
عدم تناسب جرائم با میزان تخلف و وجود قوانین دست و پاگیر در خصوص مجوز مازاد و پیشروی	تعیین جریمه بانوجه به میزان تخلف، کاهش یا اصلاح قوانین دست و پاگیر
فرسودگی زمانی طرح‌های فرادست به عنوان مرجع قابل استناد در ضوابط ساخت و سازهای شهری (تعیین کاربری‌ها)	تصویب و اجرای ضوابط و مقررات پیشنهادی طرح تفصیلی برای قانونمند نمودن ساخت و سازهای شهری
ارائه طرح‌های توسعه شهری و ضوابط شهرسازی یکسان برای شهرهای مختلف	بوم‌گرایی در طرح‌های توسعه شهری و ارائه ضوابط و مقررات با لحاظ نمودن بوم ساخت اکولوژیک شهر
ضعف و نارسایی ضوابط و مقررات مربوط به کنترل ساخت و ساز در طرح‌های جامع	تاکید بر طرح‌های راهبردی، ساختاری و اجرایی نمودن ضوابط منعطف آن
انعطاف‌ناپذیری طرح‌ها و برنامه‌ها و عدم توجه کافی به امکانات و شرایط تحقق طرح‌ها	اجرای سیاست ناحیه محوری در برنامه‌ریزی و مدیریت ساخت و ساز؛ انعطاف‌پذیری و ایجاد تنوع در الگوهای ساخت و ساز با توجه به شرایط هر منطقه؛ اجرای مدیریت واحد و پیوسته از مرحله پیشنهاد تا اجرا و ارزیابی
۱. ناکارآمدی نظارت شهرداری و مهندسین ناظر بر ساخت و سازها ۲. نداشتن اطلاعات کافی از ضوابط ساخت و ساز ۳. ناتوانی در مدیریت و نظارت ساختمان‌سازی به دلیل روند صعودی ساخت و سازها	۱. ملزم نمودن واحد اجرائیات شهرداری و مهندسین ناظر به اجرای وظایف تدوین شده ۲. برخورد قاطع با مهندسین ناظر متخلف ۳. راه‌اندازی بانک فعالیت‌های ساختمانی و سوابق اجرایی مهندس ناظر ۴. بازدید مستمر، دوره‌ای یا اتفاقی از نحوه نظارت ۵. ارزش‌گذاری کیفی ساختمان‌ها و ارائه طرح‌های تشویقی و تنبیهی در قبال آن
۱. میزان ناکافی دانش و معلومات در حوزه حقوق شهروندی از سوی مجریان، واحد اجرائیات شهرداری، مهندسین ناظر ۲. روش‌های سنتی ساخت و ساز و استفاده از کارگران غیرمتخصص و بدون مهارت لازم	۱. تربیت نیروهای متخصص حقوق شهری ۲. آموزش و اطلاع‌رسانی به شهروندان و گروه‌های دخیل در ساخت و ساز ۳. برنامه‌های آموزشی برای سازندگان، ناظران و اعطای گواهی تخصصی نظارت فنی ۴. حرفه‌ای اطلاع‌رسانی محله‌ای از پیامدهای تخلفات
۱. فقدان مدیریت مجزا در چارت سازمانی شهرداری‌ها برای امور ساخت و ساز ۲. منفعت طلبی سازمانی و تعدد نظام‌های تصمیم‌گیرنده و همسو نبودن تفکرات و عدم هماهنگی بین سازمانی ۳. نقض آرا در محاکم قضایی ۴. اجرای سیاست خودکفایی شهرداری و فقدان روش‌های جایگزین کسب درآمد پایدار ۵. سوء استفاده مدیران از موقعیت خود و عدول از مقررات و ضوابط شهرسازی	۱. ایجاد یک واحد مدیریت ساخت و ساز و کنترل ساختمان در چارت سازمانی شهرداری‌ها ۲. ایجاد هماهنگی بین ارگان‌های مختلف، تعامل و همکاری و رسیدن به وحدت رویه بین مسئولان ذی‌ربط (شهرداری و استانداری، دستگاه‌های نظارتی و نظام مهندسی، شوراییاران، معتمدان محلی، مشارکت و همکاری شهروندان) ۳. هماهنگی دیوان عدالت اداری با آرای کمیسیون‌ها ۴. مجازات مدیران متخلف

حوزه قوانین، مقررات و بخشنامه‌ها

حوزه برنامه‌ریزی

حوزه اجرا و مدیریت ساخت و سازها

حوزه نظارت

حوزه آموزش و فرهنگ‌سازی

حوزه مدیریت

۲۰

شماره سی و یک

تابستان ۱۳۹۸

فصلنامه علمی-پژوهشی

مطالعات شهری

شهر

پژوهش‌های شهرسازی
بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری

سالت، اردن» به بررسی انطباق استانداردهای مسکونی بر مسکن شهر قدیمی سالت پرداخته و دریافته‌اند، سطح انطباق با استانداردهای مسکونی بسیار کم است و می‌تواند از یک استاندارد به دیگری و از یک خانه به خانه دیگر به دلیل تفاوت‌های اجتماعی و اقتصادی در میان مردم متفاوت باشد. یافته‌های تجزیه و تحلیل رگرسیون چندگانه نشان داد، آگاهی عمومی از استانداردهای مسکونی در سطح خوبی است اما این امر منجر به انطباق کامل با استانداردهای مسکونی نمی‌شود. میزان درآمد خانوار، بعد خانوار، امکانات مالی، فرهنگ شهرداری، نحوه نظارت و اجرا و عدم

فرآیند برنامه‌ریزی و توسعه، تجدیدنظر در قوانین توسعه کالبدی و میزان هزینه‌هایی که از سازندگان برای دریافت مجوز ساخت گرفته می‌شود، می‌تواند به بهبود توسعه و ساخت و ساز در این شهر کمک کند.

ابوبکاری و رومنس (۲۰۱۱)، ضمن بررسی چالش‌های توسعه در غنا «قوانین، برنامه‌ریزی و فرآیند تصویب، نظارت و ارزیابی آن را» سه ابزار لازم برای کنترل ساخت و سازها می‌دانند (Abubakari & Romanus, 2011: 210). النصور و میتون (۲۰۰۹) در پژوهش «عوامل مؤثر بر رعایت استانداردهای مسکونی در شهر قدیمی

اعتماد به استانداردهای مسکونی تأثیر زیادی بر میزان انطباق با استانداردهای برنامه‌ریزی دارد.

براساس نتایج پژوهش راکووارو (۲۰۰۹) در بزرگترین منطقه مسکونی طبقه متوسط نایروبی به نام بورو بورو، قوانین ساختمانی با نیازهای خانوارها در تضاد بوده و همین امر موجب نقض قوانین ساخت‌وساز شده است. عمده‌ترین تخلفات شامل عدم رعایت عقب‌نشینی‌ها، مساحت حیاط داخلی، مساحت و ابعاد فضاها، سطح اشغال، نسبت قطعه و ارتفاع بناست. راکووارو معتقد است قوانین باید از طریق بحث میان متخصصان ساختمان، ساکنان محلی و اعضای شورای شهر بازنگاری شود (Rokwaro, 2009: 485).

نتایج پژوهش سرخیلی و همکاران (۲۰۱۷) نشان داد، عوامل کالبدی و محدودیت‌ها و گرایش‌های طبیعی توسعه شهری، بستر اجتماعی و اقتصادی شهر، نواقص ضوابط و مقررات ساخت‌وساز و سیستم مدیریت شهری ناکارآمد، مهم‌ترین علل بروز تخلفات ساختمانی در کلانشهر تهران است. اجزاء شکوهی و همکاران (۲۰۱۶) عوامل مقرون به صرفه بودن انجام تخلف و عدم نظارت دقیق مهندسان ناظر ساختمان، از مهمترین علل تخلفات در منطقه ۹۳ کلانشهر مشهد برشمرده و مهمترین راه‌حل‌ها را برخورد شدیدتر شهرداری با متخلفان، افزایش میزان نظارت شهرداری، تسهیل فرایند صدور پروانه و تغییر در مقررات طرح تفصیلی دانسته‌اند.

خلیلی مقدم و همکاران طی دو مقاله پیاپی، در مورد پایش نیمه خودکار ساخت‌وسازهای غیرقانونی در محدوده شهرها به جای روش کنترل کنونی که میدانی و بالطبع زمان‌بر و هزینه‌بر است، روش‌های جدید نیمه خودکار را به کار گرفتند. از نظر آنها این روش‌ها عمومیت داشته و قابل استفاده برای سایر شهرهای کشور است. به این ترتیب شهرداری‌ها قادر خواهند بود با حداقل زمان و هزینه، نقص در نظارت را به عنوان عامل عمده در وقوع تخلف در ساخت‌وساز شهری برطرف کنند (Khalili moghadam et al, September, 2016: 47 & Khalili moghadam et al, December, 2016: 115). افضلی و همکاران (۲۰۱۶) تخلفات ساختمانی در حوزه شهر سردرود را بررسی و دریافته‌اند، عملکرد کمیسیون ماده ۱۰۰ نسبت به پرونده‌های دارای تخلف به پرداخت جریمه محدود می‌شود. آنها این امر را مشوق و گسترش دهنده تخلفات ساختمانی دانسته که هر چه میزان پرونده‌های ارجاعی به کمیسیون بیشتر بوده، این جهت‌گیری پررنگ‌تر و وابستگی شهرداری به درآمدهای ناشی از اخذ جریمه تشدید شده است. آنها همچنین در بخش نوع تخلفات ساختمانی مشخص کردند که تراکم اضافی، عمده‌ترین نوع تخلف ساختمانی در این شهر بوده است. براساس پژوهش کمانرودی و حسینی (۲۰۱۶)، میان شرایط جغرافیایی، موقعیت و قیمت زمین با میزان تخلف در ساخت‌وساز به ویژه فروش تراکم مازاد و میزان درآمد شهرداری در شهر سنندج رابطه وجود دارد. اسمعیل پور و همکاران (۲۰۱۵) نیز نداشتن درآمد پایدار و ضعف سیستم نظارت و کنترل به وسیله شهرداری فرخ‌شهر توأم با سود اقتصادی زیاد حاصل از تخلفات، همچنین گرایش خانوارها برای تدارک مسکن فرزندانشان از محل قطعه مسکونی خود و عدم

آگاهی از قوانین از اصلی‌ترین عوامل بروز تخلفات ساختمانی در فرخ‌شهر برشمرده‌اند.

نیک‌پور و همکاران، رابطه سرمایه اجتماعی با تخلفات ساختمانی میان شهروندان بابل‌سرا منفی و نسبتاً معنادار تشخیص داده و متغیرهای «آگاهی از قوانین، اعتماد به مجریان قانون و هنجارهای اجتماعی» در این رابطه را مؤثر دانسته‌اند (۲۰۱۵: ۱۲۴) محمدی و میرزایی تخلفات ساختمانی در مناطق پانزده‌گانه شهر اصفهان را در دوره زمانی ۹۱-۱۳۷۸ بررسی کرده و دریافتند، میزان تخلفات مناطق شهری اصفهان رو به افزایش است. از نظر محمدی ده‌چشمه و سعیدی (۲۰۱۴) ناسازگاری ضوابط با واقعیات جامعه، ضعف سیستم نظارت و کنترل، عدم شفافیت قوانین و مقررات از جمله عوامل و موانع اجرایی ضوابط شهرسازی شهرهای کشور هستند که باعث بروز تخلفات ساختمانی می‌شوند. پژوهان و همکاران (۲۰۱۴) هم معتقدند، بیشتر تخلفات ساختمانی بابل‌سرا مربوط به ساخت واحدهای مسکونی است و مؤثرترین عوامل در بروز تخلفات ساختمانی در این شهر نقص در قوانین ساختمانی، نبود قوانین بومی، ناهماهنگی مدیریت‌های مختلف شهر، کمبود تسهیلات برای اقشار کم درآمد، نبود نظارت شبانه‌روزی روی ساخت‌وسازها و نقصان حمایت‌های قضایی است. سرخیلی و همکاران (۲۰۱۲) علل وقوع تخلفات را در چهار دسته کلی تعریف کرده‌اند: تخلفات ساختمانی به عنوان بخشی از فرآیند شهری شدن، وقوع جرائم ساختمانی در پاسخ به تعاملات پیچیده میان شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فیزیکی و روان‌شناختی محیط، نواقص ضوابط و مقررات ساختمانی و اقدامات و سیاست‌های نامناسب مدیریت شهری».

محمدعلی نژاد (۲۰۱۱) در بررسی تطبیقی نظام رسیدگی به تخلفات ساختمانی در ایران و انگلستان به این نتیجه رسیده است، در هر دو کشور، بدو کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و مراجع به تخلفات رسیدگی می‌کنند اما ترکیب این کمیسیون‌ها در قیاس با مراجع محلی بی‌طرف‌تر به نظر می‌رسد.

۳. روش تحقیق

روش مورد استفاده توصیفی، علی، همبستگی و پیمایشی است. در تدوین مبانی نظری و پیشینه پژوهش و نیز توصیف وضعیت تخلفات ساختمانی منطقه ۳ شهر یزد از روش توصیفی و برای آزمون فرضیات از روش‌های علی، همبستگی و پیمایشی استفاده شد. از تکنیک تحلیل عاملی، با توجه به شناسایی ۱۵ متغیر تأثیرگذار بر وقوع تخلفات ساختمانی و در مقابل «ویژگی عمده تکنیک تحلیل عاملی در تقلیل شاخص‌ها و متغیرهای زیاد» (Talebi & Zangi, 2001: 128) برای کاهش عامل‌ها به شش عامل استفاده گردید. در مرحله بعد میزان تأثیر هر یک از این شش عامل (به عنوان متغیر مستقل) بر وقوع تخلفات ساختمانی (به عنوان متغیر وابسته) از دید کارشناسان شهرداری و آن دسته از شهروندان که به نوعی با عملیات ساختمانی سروکار دارند، مورد سنجش قرار گرفت. بنابراین جامعه آماری پژوهش دو دسته بود. نخست، شامل شهروندان با بیش از ۲۰ سال سن بود که به شهرداری برای امور مرتبط با

ساخت‌وساز مراجعه می‌کردند و با توجه به میانگین تعداد مراجعه کنندگان در یک روز اداری عادی که معادل ۲۷۴ مورد بود، حجم نمونه این گروه با استفاده از جدول مورگان ۱۶۱ مورد به دست آمد و پرسشنامه‌ها به وسیله مراجعه‌کنندگان به شهرداری منطقه ۳ در پاییز سال ۱۳۹۵ تکمیل گردید. دوم، کلیه کارشناسان شهرداری که پرسشنامه‌ها میان تمامی آنها توزیع و تعداد ۴۴ پرسشنامه عودت داده شده، تحلیل گردید. برای سنجش تأثیر عامل‌های مختلف از منظر کارشناسان، از آزمون T تک متغیره برای ۱۶ شاخص منتخب در قالب پرسشنامه استفاده شد. پرسشنامه‌های هر دو گروه محقق ساخته هستند و سئوالات آنها با توجه به ماهیت عامل‌ها و بازمینی پرسشنامه‌های مرتبط موجود، تدوین شد و سپس روایی آنها به وسیله دو گروه (دانش‌آموختگان رشته برنامه‌ریزی شهری و کارشناسان امور شهری شهرداری‌های شهر یزد) مورد بررسی قرار

گرفت. به این ترتیب، داده‌های مربوط به پرسشنامه شهروندان و کارشناسان به روش میدانی به دست آمد. برای آزمون فرضیات از روش همبستگی پیرسون استفاده شد.

برای تدوین مدل تحلیلی پژوهش، علل مطرح در وقوع تخلفات ساختمانی در کشور براساس مبانی نظری و پیشینه جمع‌بندی شد و با بررسی اکتشافی اولیه به صورت مصاحبه با مدیران و کارشناسان شهرداری مناطق سه گانه شهر یزد، مدل تحلیلی پژوهش تدوین گردید که براساس آن «وجود بوروکراسی اداری در امر صدور پروانه و نگرش درآمدزایی شهرداری به مقوله تخلف و ناکارآمدی سیستم نظارت شهرداری منطقه ۳ یزد در جلوگیری از تخلف» متغیرهای تأثیرگذار بر وقوع تخلف ساختمانی در این محدوده قلمداد شده‌اند (تصویر شماره ۱) و از طریق فرضیات تدوین شده، صحت آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.



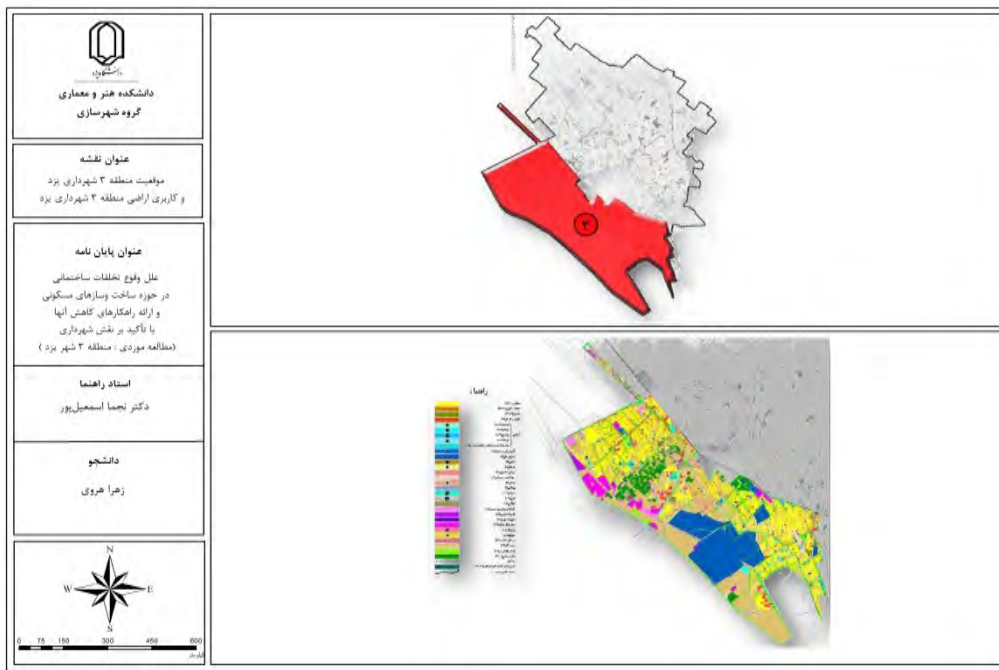
تصویر شماره ۱: مدل تحلیلی پژوهش

هکتاری شهر در سال ۱۳۴۵ به بیش از ۱۱ هزار هکتار در سال ۱۳۹۰ رسید (Aziz poor et al, 2009: 109). شکل‌گیری منطقه سه شهر یزد با مساحت ۳۹۱۲/۲۳ هکتار متشکل از ۲ ناحیه و ۱۰ محله عمدتاً حاصل رشد شهر یزد در چهار دهه گذشته است. نقشه شماره ۱ موقعیت این منطقه را در شهر یزد نشان می‌دهد.

۴. بحث و یافته‌ها

۴.۱. معرفی قلمرو پژوهش

شهر یزد تا قبل از دهه ۴۰ قرن حاضر دارای رشد افقی متعادل با جمعیت خود بوده و از آن پس تاکنون دچار گسترش افقی بی‌رویه به ویژه در جهات جنوب و جنوب شرقی شده و مساحت ۷۰۰



نقشه شماره ۱: موقعیت منطقه ۳ شهر یزد و کاربری اراضی منطقه ۳ شهر یزد

۴.۲. مراحل صدور پروانه در منطقه ۳ شهر یزد

فنی شهرداری بر عملیات ساخت و ساز نظارت می‌کنند. صدور مجوز پایان کار منوط به ارائه گزارش پایان عملیات ساختمانی به وسیله مهندس ناظر و احراز عدم تخلف است. در صورت احراز تخلف، موضوع به کمیسیون ماده ۱۰۰ برای رسیدگی ارسال می‌گردد.

با تشکیل پرونده و تعیین وقت بازدید، امر صدور پروانه طی دو مرحله اصلی «بازدید از ملک» و «ارائه گزارش» به وسیله مأمور شهرداری به شرح تصویر شماره ۲ انجام می‌شود. با شروع عملیات ساختمانی و ضمن بازدید و تأیید دوره‌ای مهندس ناظر، مأموران



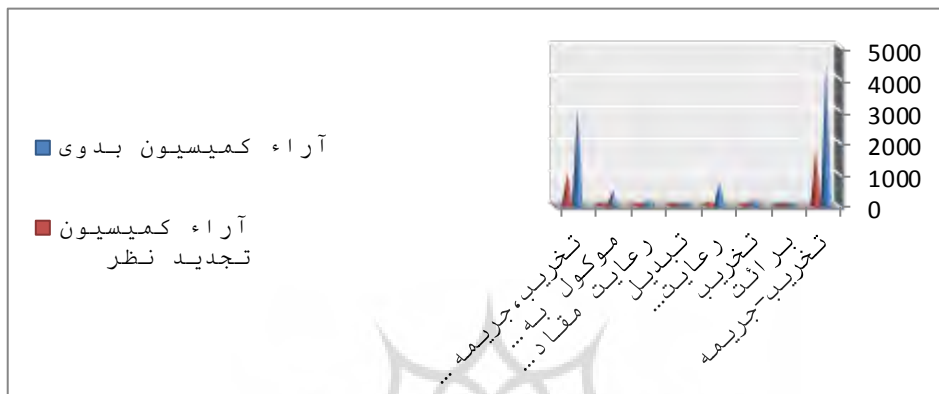
تصویر شماره ۲: مراحل صدور پروانه ساختمانی در منطقه ۳ شهر یزد

۴.۳. وضعیت کلی تخلیفات ساختمانی و آرای صادره در منطقه ۳ شهرداری یزد از مجموع ۱۲ هزار و ۸۸۴ پروانه تخلف واصله به کمیسیون ماده ۱۰۰ در مقطع زمانی ۲۵ ساله اخیر (۹۵-۱۳۷۰) هفت هزار و ۷۴۳ مورد آن (معادل ۶۰ درصد) بدون پروانه و پنج هزار و ۱۳۹ مورد (معادل ۴۰ درصد) برخلاف مفاد پروانه بوده است. ۹۲ درصد تخلیفات مربوط به واحدهای آجری (۱۲ هزار و ۸۸۴ فقره) و مابقی بتنی و فولادی، ۵۸٫۵ درصد (هفت هزار و ۵۳۲ فقره) مربوط به

کاربری مسکونی و انباری و مابقی تجاری بوده است. از نظر نوع مالکیت، ۱٫۴ درصد (هفت هزار و ۹۱۴ فقره) پرونده تخلف دارای سند مالکیت و مابقی واگذاری و قولنامه‌ای هستند. در رسیدگی به این پرونده‌ها، عمده‌ترین رأی صادره به وسیله کمیسیون ماده ۱۰۰ در فاصله زمانی مورد بررسی «تخریب - جریمه» و «تخریب - جریمه» و موکول به بازسازی» بوده است (جدول شماره ۲ و تصویر شماره ۳).

جدول شماره ۲: آرای صادره به وسیله کمیسیون ماده ۱۰۰ مربوط به پرونده تخلفات ساختمانی طی سال‌های ۹۵-۱۳۷۰ در منطقه ۳ شهرداری یزد

آرای کمیسیون تجدید نظر			آرای کمیسیون بدوی		
درصد	تعداد	نوع حکم	درصد	تعداد	نوع حکم
۵۳٫۲	۱۷۶۸	تخریب-جریمه	۴۷٫۳۲	۴۵۲۰	تخریب-جریمه
۱٫۲۸	۴۳	برائت	۱٫۰۹	۱۰۵	برائت
۲٫۹	۹۷	تخریب	۲٫۶۱	۲۵۰	تخریب
۴٫۷۵	۱۵۹	رعایت گذربندی	۷٫۹۷	۷۶۲	رعایت گذربندی
۱٫۴۳	۴۸	تبدیل	۱٫۰۴	۱۰۰	تبدیل
۲٫۴۵	۸۲	رعایت مفاد پروانه	۲٫۲۴	۲۱۴	رعایت مفاد پروانه
۲٫۹	۹۷	موکول به بازسازی	۵٫۰۱	۴۷۹	موکول به بازسازی
۳۱٫۱۹	۱۰۴۰	تخریب، جریمه و موکول به بازسازی	۳۲٫۶۷	۳۱۲۰	تخریب، جریمه و موکول به بازسازی
۱۰۰	۳۳۳۴	کل	۱۰۰	۹۵۵۰	کل



تصویر شماره ۳: آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ مربوط به پرونده تخلفات ساختمانی طی سال‌های ۹۵-۱۳۷۰ در منطقه ۳ شهرداری یزد

داده‌ها، محاسبه ماتریس همبستگی میان عامل‌ها، استخراج عامل‌ها، دوران عامل‌ها و نامگذاری عامل‌ها، متغیرها به شش عامل «نقص مدارک، ضعف برنامه‌های آموزشی، عدم آگاهی کامل متقاضیان صدور پروانه، بوروکراسی اداری، نقض آرا و ضعف نظارت به وسیله شهرداری» کاهش یافت.

جدول شماره ۳ شاخص‌های بارگذاری شده در هر عامل و میزان همبستگی میان شاخص‌های به کار گرفته شده برای هر عامل را نشان می‌دهد. بنا بر نتایج حاصل از کاربرد این تکنیک شش عامل یاد شده جمعاً ۵۷٫۱ درصد واریانس را پوشش می‌دهند که حاکی از رضایت بخش بودن تحلیل عاملی و شاخص‌های مورد مطالعه است. به این ترتیب، نزدیک به ۶۰ درصد علت اقدام به تخلف در ساخت و ساز به وسیله شهروندان منطقه ۳ شهرداری یزد، ناشی از مجموعه شش عامل فوق است (جدول شماره ۴).

۴٫۴. مهم‌ترین عوامل مؤثر در بروز تخلفات ساختمانی از دید شهروندان

با توجه به تشخیص ۱۵ متغیر مؤثر بر وقوع تخلف ساختمانی شامل «کامل نبودن مدارک لازم برای صدور پروانه ساختمانی، نداشتن سند مالکیت، عدم وجود ضمانت اجرایی آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، ضعف در ارائه برنامه‌های آموزشی به متقاضیان صدور پروانه، عدم اشتیاق ارباب رجوع، تمایل مالکان به پرداخت جریمه تا اخذ پروانه، نداشتن شاکه نسبت به تخلف صورت گرفته، طولانی بودن مراحل صدور پروانه، بالا بودن هزینه صدور پروانه، ناتوانی شهرداری در نظارت کامل و دقیق بر ساختمان‌سازی، ساخت و ساز شبانه و مخفی ماندن آن از دید ناظران، نقض آرا در محاکم قضایی و اعتقاد متخلفان مبنی بر ضعف نظارت و کنترل بر ساخت و ساز» به کمک تکنیک تحلیلی عاملی طی پنج مرحله «تشکیل ماتریس

جدول شماره ۳: شاخص‌های بارگذاری شده در هر عامل و میزان همبستگی آنها

میزان همبستگی	شاخص‌های دارای بیشترین تأثیر	نام عامل (متغیر)
۰٫۷۱۳	کامل نبودن مدارک لازم برای صدور پروانه	نقص مدارک
۰٫۶۷۷	نداشتن سند مالکیت زمین	
۰٫۶۹۸	محدویت برنامه‌های آموزشی برای شهروندان متقاضی پروانه	ضعف برنامه‌های آموزشی
۰٫۶۱۸	عدم اشتیاق متقاضیان نسبت به اطلاع از روند صدور پروانه	عدم آگاهی متقاضیان از قوانین
۰٫۷۷۲	عدم اطلاع متقاضیان از حقوق خود	ساخت و ساز
۰٫۶۷۲	عدم اطلاع از ضوابط ساختمانی در محدوده	
۰٫۸۰۱	زمان بر بودن امر صدور پروانه	بوروکراسی اداری
۰٫۷۸۸	بالا بودن هزینه صدور پروانه	
۰٫۵۰۲	نقض آرا در محاکم قضایی	نقض آرا
۰٫۸۱۴	ساخت و ساز شبانه و فرار از نظارت	ضعف نظارت به وسیله شهرداری
۰٫۷۰۳	اعتقاد متخلفان به ضعف نظارت	
۰٫۶۵۵	افزایش ساخت و سازها و ناتوانی فنی در امر نظارت	

جدول شماره ۴: عامل‌های مستخرج از تکنیک تحلیل عاملی و مقادیر عامل‌های دوران یافته

شماره عامل	نام عامل	مقدار ویژه	درصد واریانس	درصد واریانس تجمعی
۱	نقص مدارک	۱,۶۶۴	۱۱,۰۹۶	۱۱,۰۹۶
۲	ضعف برنامه‌های آموزشی	۱,۵۱۰	۱۰,۰۶۶	۲۱,۱۶۱
۳	عدم آگاهی متقاضیان صدور پروانه از قوانین و مقررات ساخت و ساز	۱,۴۳۷	۹,۵۸۳	۳۰,۷۴۴
۴	بورورکراسی اداری	۱,۴۱۶	۹,۴۳۹	۴۰,۱۸۴
۵	نقض آرا	۱,۲۸۹	۸,۵۹۶	۴۸,۷۷۹
۶	ضعف نظارت به وسیله شهرداری	۱,۲۴۹	۸,۳۲۵	۵۷,۱۰۴

۴,۵. مهمترین عوامل مؤثر در بروز تخلفات ساختمانی از دید کارشناسان شهرداری
جدول شماره ۵ نتیجه آزمون T در مورد ۱۹ متغیر را از دید کارشناسان شهرداری یزد نشان می‌دهد. با توجه به کاربرد طیف امتیازی ۱ تا ۵، میانگین منتخب عدد ۳ در نظر گرفته شد. تبعاً هر چه میانگین متغیرها از این عدد بالاتر باشد، نشان دهنده تأثیر بالاتر متغیر در وقوع تخلف از منظر کارشناس است. بنا بر نتایج مندرج در جدول شماره ۵، شاخص‌های هزینه بالای اخذ مجوز و پایان کار، بی‌میلی سازندگان نسبت به اخذ پروانه ساختمانی، فرآیند طولانی صدور پروانه، عدم تناسب بین اختیار و مسئولیت مجریان امور ساخت و ساز، نبود ضمانت اجرایی و ضعف در اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، وابستگی بودجه شهرداری به درآمد حاصل از تخلفات ساختمانی، روند افزایشی ساخت و ساز و ناتوانی در امر نظارت بر ساختمان‌سازی و محدودیت منابع مالی پایدار شهری از جمله تأثیرگذارترین شاخص‌ها در زمینه بروز تخلفات

۴,۶. رابطه میان نگرش درآمدزایی شهرداری به پدیده تخلف ساختمانی و افزایش آن

با توجه به نتایج مرحله قبل (کاربرد تکنیک تحلیل عاملی و آزمون T)، برای بررسی این رابطه از شاخص‌های «محدودیت منابع مالی پایدار، وابستگی بودجه شهرداری به درآمد حاصل از تخلفات ساختمانی و هزینه بالای اخذ مجوز و پایان کار» به عنوان نماد متغیر مستقل در این رابطه استفاده شد. بنا بر نتایج حاصل از محاسبه ضریب همبستگی پیرسون (جدول شماره ۶) رابطه بین متغیر نگرش درآمدزایی شهرداری و افزایش تخلفات ساختمانی در منطقه ۳ شهر یزد (سطح $sig=0,001$) معنادار و ضریب همبستگی ۰,۷۴۳ نشان‌دهنده یک رابطه قوی بین این دو متغیر است.

جدول شماره ۵: نتایج آزمون T در مورد تأثیر عامل‌های مختلف بر وقوع تخلفات ساختمانی در منطقه ۳ شهر یزد از دید کارشناسان

رتبه شاخص	Sig	مقدار t	انحراف معیار	اختلاف میانگین	میانگین	شاخص‌ها
۱۰	۰,۴۸	۰,۷۱	۱,۰۶	۰,۱۱	۳,۱۱	کمبود متخصص و کارشناس امر نظارت
۹	۰,۱۹	۱,۳	۰,۹۲	۰,۱۸	۳,۱۸	وجود قوانین و ضوابط نامناسب با نیاز سازندگان
۷	۰,۰۷	۱,۸۵	۱,۱۳	۰,۳۱	۳,۳۱	محدودیت منابع مالی پایدار برای شهرداری
۵	۰,۰۰۲	۳,۲۴	۱,۲	۰,۵۹	۳,۵۹	وابستگی بودجه شهرداری به تخلفات ساختمانی
۹	۰,۳۶	۰,۹۱	۱,۳۱	۰,۱۸	۳,۱۸	عدم آشنایی ارباب رجوع از حقوق خود
۳	۰,۳۵	۰,۹۴	۴,۴۸	۰,۶۸	۳,۶۸	عدم تناسب میان اختیار و مسئولیت مجریان امر ساخت و ساز
۱۳	۰,۵۲	-۰,۶۴	۰,۹۳	۰,۰۹	۲,۹	کمبود واحد سازمانی مستقل در امور ساخت و ساز در شهرداری منطقه ۳
۲	۰	۴,۲۸	۱,۰۹	۰,۷	۲,۷	بی‌میلی مراجعان به اخذ پروانه
۴	۰,۰۰۱	۳,۶۲	۱,۱۶	۰,۶۳	۳,۶۳	ضعف در ضمانت اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰
۱	۰	۵,۸	۱,۰۶	۰,۹۳	۳,۹۳	هزینه زیاد اخذ مجوز و پایان کار
۱۵	۰,۰۰۵	-۲,۹۸	۱,۱۱	-۰,۵	۲,۵	حاکمیت فرهنگ اخذ جریمه بر شهرداری
۱۲	۰,۶۵	۰,۴۵	۰,۹۹	۰,۰۶۸	۳,۰۶	مسئولیت‌گریزی متصدیان امر در رسیدگی به تخلفات
۹	۰,۶۲	۱,۹۱	۰,۸۶	۰,۲۵	۳,۲۵	نداشتن اعتقاد کافی متصدیان امر به اثربخشی قوانین و مقررات
۲	۰	۵,۴۹	۰,۸۵	۰,۷	۳,۷	طولانی بودن فرآیند صدور پروانه
۶	۰,۰۰۲	۳,۲۴	۰,۹۷	۰,۴۷	۳,۴۷	روند افزایشی ساخت و ساز و ناتوانی در امر نظارت
۱۰	۰,۴۷	۰,۷۲	۱,۰۳	۰,۱۱	۳,۱۱	نبود مشاور معتبر و ممتاز برای اعطای پروانه
۱۲	۰,۶۵	۰,۴۵	۰,۹۹	۰,۰۶۸	۳,۰۶	تعدد پیش شرط‌های لازم برای صدور پروانه
۱۱	۰,۵۷	۰,۵۷	۱,۰۵	۰,۰۹	۳,۰۹	دشواری تغییر کاربری اراضی واقع در طرح توسعه
۱۴	۰,۲۵	-۱,۱۵	۱,۳	-۰,۲۲	۲,۷۷	نقض آرا در محاکم قضایی

جدول شماره ۶: ضریب همبستگی پیرسون بین نگرش درآمدزایی و افزایش تخلفات ساختمانی در منطقه ۳ شهر یزد

	Takhalofatsakhtemani	Daramadzayi
Takhalofatsakhtemani	۱	.۷۴۳
Pearson		.۰۰۱
Correlation	۱۴۹	۱۴۹
Sig(-۲tailed)N		
Daramadzayi	.۷۴۳	۱
Pearson	.۰۰۱	
Correlation	۱۴۹	۱۴۹
Sig(-۲tailed)N		

۴٫۸. رابطه میان بوروکراسی اداری در امر صدور پروانه و افزایش تخلفات ساختمانی

برای سنجش رابطه میان وضعیت بوروکراسی اداری و افزایش تخلفات ساختمانی از ضریب همبستگی پیرسون استفاده شد. شاخص‌های «وجود قوانین و ضابطه‌های نامتناسب با نیاز سازندگان، عدم آشنایی ارباب رجوع از حقوق خود، بی‌میلی سازندگان نسبت به اخذ پروانه ساختمانی، نبود ضمانت اجرایی و ضعف در اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، نوع فرهنگ حاکم بر شهرداری‌ها، فرایند طولانی شدن صدور پروانه ساختمانی (از ثبت درخواست تا صدور)، فراهم نبودن پیش‌شرط‌های صدور پروانه ساختمانی، دشواری تغییر کاربری برخی از اراضی واقع در محدوده طرح‌های توسعه شهری و نقض آرا در محاکم قضایی» شاخص‌های بوروکراسی اداری هستند. بنا بر نتایج محاسبه ضریب همبستگی پیرسون، رابطه میان این دو متغیر در سطح ۰٫۰۰۲ معنادار و مقدار ضریب همبستگی آنها ۰٫۶۳۷ است.

۴٫۷. رابطه میان ناکارآمدی سیستم نظارت بر ساخت وسازهای مسکونی و افزایش تخلفات ساختمانی

برای بررسی این رابطه از شاخص‌های «کمبود متخصص و کارشناس مورد نیاز نظارت، عدم تناسب بین اختیار و مسئولیت متصدیان امر ساخت‌وساز، کمبود واحد سازمانی مستقل برای امور ساخت‌وساز، مسئولیت‌گریزی و همکاری نامناسب متصدیان امور شهری در نحوه رسیدگی به تخلفات (زمان و تعداد بازدید، ارائه گزارش دقیق و به موقع)، نداشتن اعتقاد کافی متصدیان امر ساخت‌وساز به اثربخشی قوانین و مقررات» به عنوان نماد متغیر مستقل در این رابطه استفاده شد. بنا بر نتایج حاصل از محاسبه ضریب همبستگی پیرسون (جدول شماره ۷) رابطه بین ناکارآمدی سیستم نظارت بر ساخت‌وسازهای مسکونی و افزایش تخلفات ساختمانی در منطقه ۳ شهر یزد (سطح $\text{sig}=0,001$) معنادار و ضریب همبستگی ۰٫۷۲۱ نشان‌دهنده یک رابطه قوی بین این دو متغیر است.

جدول شماره ۷: ضریب همبستگی پیرسون بین ناکارآمدی سیستم نظارت بر ساخت وسازها و افزایش تخلفات ساختمانی

	Takhalofatsakhtemani	Adamnezarat
Takhalofatsakhtemani	۱	۰٫۶۳۷
pearson		۰۰۲.
Correlation	۱۴۹	۱۴۹
Sig(-۲tailed)N		
adamnezarat	۰٫۶۳۷	۱
pearson	۰۰۲.	
Correlation	۱۴۹	۱۴۹
Sig(-۲tailed)N		

جدول شماره ۸: ضریب همبستگی پیرسون بین بوروکراسی اداری و افزایش تخلفات ساختمانی

	Takhalofatsakhtemani	Borokrasi edari
Takhalofatsakhtemani	۱	۰٫۶۳۷
pearson		۰۰۲.
Correlation	۱۴۹	۱۴۹
Sig(-۲tailed)N		
Borokrasi edari	۰٫۶۳۷	۱
pearson	۰۰۲.	
Correlation	۱۴۹	۱۴۹
Sig(-۲tailed)N		

یافته‌های پژوهش حاضر با اکثر پژوهش‌های پیشین (Ajza, Esmailpoor et al, 2016; Afzali et al, 2016; Shokouhi et al, 2016; Pazhuhan et al, 2014; Mohammadi & saeedi, 2014; Sarkheili et al, 2012; Kamanroudi Kojour & Hosini, 2014) همپوشانی دارد. اجزاء شکوهی و همکاران عوامل مقرون به صرفه بودن انجام تخلف و عدم نظارت دقیق مهندسان ناظر ساختمان را مهمترین علل مطرح در این رابطه می‌دانند که با مهمترین عوامل مؤثر در بروز تخلفات ساختمانی از دید شهروندان درگیر در امر ساخت‌وساز در منطقه ۳ شهرداری شهر یزد همخوانی دارد. به علاوه نتیجه آزمون رابطه همبستگی میان ناکارآمدی سیستم نظارت بر ساخت‌وساز شهرداری منطقه ۳ و افزایش تخلفات ساختمانی در این محدوده معنادار و با ضریب همبستگی ۰٫۷۲۱، نشان‌دهنده یک رابطه قوی بین این دو متغیر است. افزایی و همکاران بر روی عملکرد کمیسیون ماده ۱۰۰ دریافت جریمه نسبت به تخلفات تمرکز کرده‌اند و آن را مشوق و گسترش دهنده تخلفات دانسته‌اند که هرچه میزان پرونده‌های ارجاعی به کمیسیون بیشتر باشد، وابستگی شهرداری به درآمد ناشی از جریمه بیشتر می‌شود. براساس یافته‌های پژوهش حاضر، از نظر کارشناسان شهرداری یزد، این عامل با مقدار اهمیت ۳٫۶ رتبه پنجم را در علل وقوع تخلفات ساختمانی منطقه ۳ برعهده دارد. همچنین اسمعیل‌پور و دهقان، نداشتن درآمد پایدار، ضعف نظارت به وسیله شهرداری و سود زیاد حاصل از تخلفات و عدم آگاهی از قوانین را اصلی‌ترین عوامل بروز تخلفات در فرخ‌شهر برشمرده بودند که این یافته نیز با نتایج پژوهش حاضر تا حدودی همخوانی دارد. به عبارت دیگر براساس یافته‌های پژوهش اخیر، شهروندان منطقه ۳ یزد سه مورد از مهمترین دلایل اقدام به تخلف را به ترتیب اولویت نقص مدارک، ضعف برنامه‌های آموزشی و عدم آگاهی از قوانین و مقررات ساخت‌وساز می‌دانند و کارشناسان شهرداری یزد، هزینه بالای اخذ مجوز و پایان کار، بی‌میلی سازندگان نسبت به اخذ پروانه ساختمانی، فرآیند طولانی صدور پروانه، عدم تناسب بین اختیار و مسئولیت مجریان امور ساخت‌وساز، نبود ضمانت اجرایی و ضعف در اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، وابستگی بودجه شهرداری به درآمد حاصل از تخلفات، روند افزایشی ساخت‌وساز و ناتوانی در امر نظارت بر ساختمان‌سازی و محدودیت منابع مالی پایدار شهرداری را از مهمترین عوامل مؤثر بر اقدام به تخلف در ساخت‌وساز می‌دانند. خلیلی مقدم و همکاران (2016)، پایش نیمه‌خودکار ساخت‌وسازهای غیرقانونی در محدوده شهرها را به جای روش‌های میدانی که زمان‌بر و هزینه‌بر است را پیشنهاد کرده‌اند و آن را روشی قابل تعمیم و مورد استفاده برای سایر شهرها می‌دانند که پژوهش حاضر به این مبحث نپرداخته است. نیک‌پور و همکاران رابطه میان تخلفات ساختمانی و سرمایه اجتماعی را منفی و نسبتاً معنادار می‌دانند و متغیرهای «آگاهی از قوانین، اعتماد به مجریان قانون و هنجارهای اجتماعی» را در این رابطه مؤثر می‌دانند که تا حدودی با پژوهش حاضر همخوان است. در کلیه پژوهش‌های موجود، ضعف سیستم نظارت و عدم شفافیت

قوانین، ناهماهنگی مدیریت مختلف شهر، کمبود تسهیلات برای اقشار کم‌درآمد، نبود نظارت شبانه‌روزی، نقصان حمایت قضایی، اقدامات و سیاست‌های نامناسب شهرداری، نقص ضوابط و مقررات، پاسخ به تعاملات پیچیده میان شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و بخشی از فرایند شهری شدن جوامع، به ویژه نبود درآمد پایدار برای شهرداری، اتفاق نظر دارند که با یافته‌های پژوهش حاضر همخوانی دارد.

۵. نتیجه‌گیری

تخلفات ساختمانی به سبب سطح فراگیر و آثار بلندمدت و پایدار آن در نیم‌رخ شهرها از مهم‌ترین چالش‌های شهرنشینی نوین محسوب می‌شوند (Nikpour et al, 2016: 114, 115). هدف اصلی پژوهش «ساماندهی و نظم و نسق دادن به ساخت‌وسازهای شهری و قانونمند ساختن آنها در محدوده منطقه ۳ شهرداری یزد» و اهداف عملیاتی پژوهش شامل «تشخیص دلایل عمده بروز تخلف در حوزه ساخت‌وسازهای مسکونی و در نهایت ارائه راهکارهای مناسب برای کاهش تخلفات ساختمانی در این حوزه در منطقه ۳ شهر یزد» است. علل وقوع تخلفات ساختمانی را می‌توان در سه حوزه قوانین، مقررات و بخشنامه‌ها، برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت ساخت‌وسازها (حوزه نظارت، آموزش و فرهنگ‌سازی و مدیریت) دسته‌بندی کرد. به عبارتی عوامل مقرون به صرفه بودن تخلفات ساختمانی، نبود نظارت دقیق مهندسان ناظر، وابستگی شهرداری به درآمدهای ناشی از اخذ جریمه و نداشتن درآمد پایدار و سود حاصل از تخلفات، عدم آگاهی از قوانین، نقص در قوانین ساختمانی و کمبود تسهیلات برای اقشار کم‌درآمد را می‌توان اعم از عوامل تخلفات ساختمانی دانست. بسته به ضوابط ساختمانی مصوب و مورد اجرا در یک شهر تخلفات مختلفی می‌تواند در آن شهر وجود داشته باشد. احداث بنای بدون پروانه، توسعه و اضافه ساخت مازاد بر پروانه، اضافه ارتفاع نسبت به پروانه، بالکن و کنسول مازاد بر پروانه، پیش‌زدگی در حیاط، احداث بالکن اضافی، کسری پارکینگ، عدم رعایت گذربنده طبق پروانه و... را می‌توان نمونه‌هایی از تخلفات رایج ساختمانی در ایران دانست. از مجموع ۱۲ هزار و ۸۸۴ پروانه تخلف صادره به کمیسیون ماده ۱۰۰ در مقطع زمانی ۲۵ ساله (۹۵-۱۳۷۰)، هفت هزار و ۷۴۳ مورد آن (۶۰ درصد) بدون پروانه و پنج هزار و ۱۳۹ (۴۰ درصد) برخلاف مفاد پروانه بوده است. در رسیدگی به پروانه‌ها، عمده‌ترین رأی صادره به وسیله کمیسیون ماده ۱۰۰ در فاصله زمانی مورد بررسی تخریب - جریمه (۵۳/۲ درصد) و تخریب - جریمه و موکول به بازسازی (۳۱/۱۹ درصد) بوده است. ۱۵ متغیر مؤثر بر وقوع تخلفات ساختمانی از دید شهروندان شناسایی شده که با کمک تحلیل عاملی متغیرها به شش عامل «ضعف برنامه‌های آموزشی، عدم آگاهی متقاضیان صدور پروانه از قوانین و مقررات، بوروکراسی اداری، نقض آرا و ضعف نظارت به وسیله شهرداری» تقلیل یافته است. نزدیک به ۶۰ درصد علت بروز تخلف در ساخت‌وساز به وسیله شهروندان منطقه ۳ شهرداری یزد، ناشی از شش عامل فوق است. عوامل بروز تخلفات از دید کارشناسان

References:

- Abubakari A, Romanus Dogkubong, D. (2011), Urbanization and the challenges of development controls in Ghana: A case study of WA Township, Sustainable Development in Africa 13(7), pp:210-235.
- Afzali, R., Hamidi, A., Farhadi, E. (2017), Review and evaluation of construction violations in the peripheral areas of the metropolises (case study: Sardrud city), Journal of Geographical Notion, Vol 8(15), pp. 25- 53, [In Persian].
- Agheyisi, Justin E. (2016), Evaluating the conformity of informal land subdivision with the planning law in Benin metropolis, Land Use Policy, Volume 59, pp: 602-612
- Ajza Shokouhi, M., Samadi, R., Goudarzi, N, A., Ghanbari, M. (2016), Analysis and Study of Building Violations' Reasons in Metropolises, with Emphasis on Urbanism Laws and Regulations Case Study: Zones 3 and 9 of Mashhad, Journal of Geography and Urban Space Development Vol.3 (2), [In Persian].
- Alnsour, Jamal, Meaton, Julia, (2009), Factors affecting compliance with residential standards in the city of Old Salt, Jordan, Habitat International, Vol 33(4), October 2009, Pages 301-309.
- Amid, H. (1984), Amid's Persian Culture, Amir Kabir Publications, Tehran, Iran, [In Persian].
- Aziz poor, M., Hosain zade dalir, k., Esmail poor, N. (2009), Investigation of relationship between rapid horizontal growth of Yazd and population movements, Geography and Environmental Planning, vol 20 (2), pp. 105-124, [In Persian].
- Beheshti Roy, M. (1993), Analyzing Structural Effects of Constructional Violations, Master Thesis. Tehran: University of Tehran, [In Persian].
- Esmailpoor, N., Dehghan Kordi, E., Khakian Dehkordi, M. (2015), Causes of construction violations in the cities of Iran with an emphasis on building density and presentation Solutions to reduce it (Case study: Farakhshahr), International Conference on Engineering Sciences Art and Law, Barcelona- Spain, [In Persian].
- Hoseini, S. A. (2006), Technical and administrative concepts of urban and regional rights in Iran. Gilan, Iran: Hagh Shenan Publications, [In Persian].
- Jimoh, B. A, Al-Hasan, A.Z, Imimole, W.O, and Ahmed, M.B (2017), Contravention of

منطقه ۳ شهرداری یزد در ۱۵ متغیر دسته‌بندی شده که با آزمون T مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. شاخص‌های هزینه بالای اخذ مجوز و پایان کار، بی‌میلی سازندگان نسبت به اخذ پروانه ساختمانی، فرآیند طولانی صدور پروانه، عدم تناسب بین اختیار و مسئولیت مجریان امور ساخت‌وساز، نبود ضمانت اجرایی و ضعف در اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، وابستگی بودجه شهرداری به درآمد حاصل از تخلفات ساختمانی، روند افزایشی ساخت‌وساز و ناتوانی در امر نظارت بر ساختمان‌سازی و محدودیت منابع مالی پایدار شهری از جمله تأثیرگذارترین شاخص‌ها در زمینه بروز تخلفات ساختمانی در منطقه ۳ از نگاه کارشناسان شهرداری یزد است که باید با اتخاذ راهکارهای مناسب، در زمینه کاهش بروز این عوامل اقدام کرد. ضعف نظارت، نبود ضمانت اجرایی و ضعف در اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ عوامل مشترک بروز تخلفات ساختمانی از دید شهروندان و کارشناسان شهرداری است.

با توجه به تأیید رابطه همبستگی بین نگرش درآمدزایی شهرداری به پدیده تخلفات ساختمانی و افزایش آن، ناکارآمدی سیستم نظارت بر ساخت‌وسازهای مسکونی و بوروکراسی اداری در امر صدور پروانه و افزایش تخلفات در این راستا راهکارهایی برای کاهش تخلفات ساختمانی پیشنهاد می‌گردد:

تشکیل کمیته‌های مختلف برای تعریف منابع جدید درآمد، تخصیص بخشی از مالیات‌های محلی به شهرداری‌ها، استفاده از تجارب سایر کلانشهرها برای ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری و جلوگیری از وابستگی شهرداری به سود حاصل از جریمه ناشی از تخلفات ساختمانی.

ارتقای آگاهی عمومی به عنوان یکی از عوامل اجتماعی-اقتصادی مؤثر بر میزان رعایت استانداردهای ساخت‌وساز مسکونی. رفع نقص ضوابط ساخت‌وساز، امکان پاسخگویی آنها به نیازهای جامعه، متناسب نمودن ضوابط با تغییرات شرایط زندگی اقشار جامعه.

نامعتبر دانستن پروانه ساختمانی پس از انقضای مدت زمان تعیین شده.

قطعیت در اجرای ضوابط و استانداردهای ساختمانی. هماهنگی مناسب سازمان‌های دخیل در تهیه ضوابط و اجرای مقررات توسعه شهری.

اقدامات مدیریتی شامل فرهنگ اداری، نحوه (کیفیت و کمیت) نظارت ساختمانی و اجرای ضوابط ساخت‌وساز در راستای ارتقای میزان رعایت استانداردهای ساخت مسکونی.

بهبود شیوه عملکرد و برخورد شهرداری‌ها با موضوع تخلف. کاهش بوروکراسی اعطای پروانه و یکسان بودن اقدامات در این زمینه و عدم اعمال سلیقه‌های متفاوت.

و نهایتاً الزام در اجرای آرای صادره به وسیله کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها می‌تواند عامل بسیار مؤثری برای کاهش تخلفات ساختمانی در ایران باشد. بنابراین با توجه به راهکارهای ارائه شده، در صورت داشتن پشتوانه اجرایی می‌تواند در کاهش تخلفات ساختمانی مؤثر واقع گردد.

- Rukwaro, R. W, (2009), The owner occupier democracy and violation of building by-laws, Habitat International, Vol 33(4), pp:485-498.
- Saeid Nia, A. (2004). Urban constructions. Tehran, Iran: Municipality and Rural Organizations of the Country Publications, [In Persian].
- Sarkheili, E., Salary, Mohammad., Safavi Sohi, Maryam (2017), Analyzing the Role of Constructional Violations in the Failure of Urban Development Plans of the Tehran Metropolis, Bagh-e Nazar, Vol 14 (51), pp 5-24, Sep 2017, [In Persian].
- Sarkheili, E., Rafeian, M., Bemanian, M, R. (2012), An investigation of the motives for FAR contravention in Tehran, journal of Urban Management, Vol 10 (30), pp. 145-162, [In Persian].
- Tahmasebi, M, R. (2009), Construction violations in the process of physical and spatial development of Yazd city, Master Thesis, Payame Noor University, Rezvanshahr, Yazd, [In Persian].
- Talebi, H., Zangi Abadi, A. (2001), Analysis of Human Development Indices: Identifying the Contributing Factor in Big Cities, Geographical Researches Quarterly Journal, Vol 16 (1), pp. 124-142, [In Persian].
- Development Control Measures in Auch, Edo State, Nigeria, Applied Science Reports, 20 (1), pp: 30-34.
- Kamanroudi Kojour, M., Hosini, F. (2016), Land and Housing Rent and Building Violations in the city of Sanandaj, Human Geography Research Quarterly, DOI: 10.22059/jhgr. 2017.60221, [In Persian].
- Khalili moghadam, N., Delavar, M, R., Hanachi, P. (2016, December), Semi-Automatic Illegal Building Detection in Tehran using a Conflation of Pixel-Based Fuzzy XOR Operator Method and Intuitionistic Fuzzy Implications Method, Geospatial Engineering Journal, Vol 7 (4), pp.13-24, [In Persian].
- Khalili moghadam, N., Delavar, M, R., Hanachi, P. (2016, September), Semi-Automatic Illegal Building Detection in Urban Areas Using Satellite Images and a Pixel-Based Fuzzy XOR Operator Method, Geospatial Engineering Journal, Vol 7 (3), pp. 105-116, [In Persian].
- Mohammadi, J., Mirzaei, s. (2015), Explaining the status and recognition of factors affecting construction violations in metropolises of Iran (Case Study: Isfahan Fifteen areas), Geographical Researches Quarterly Journal, Vol 30(2), pp. 195-214, [In Persian].
- Mohammadi Deh cheshme, M., saeedi, j. (2014), The Analysis of Violations Included in Commissions (Article 100) of Municipality Act based on Comparative Results in Iranian Mega Cities, Academic Journal of Knowledge and Research of Law, Vol 3(1), pp. 139-168, [In Persian].
- Mohammad Ali nezhad, P. (2011), Comparative study of the system of investigation of construction violations in Iran and the United Kingdom, , Master Thesis, University of Tehran.
- Nikpour, A., Fghih abdollahi, M, M., seyedalipour, S, Z. (2015), Review and analyze the relationship between social capital and building violations (among citizens of babolsar), Journal of Sustainable City, Vol 2(3), pp. 113- 126, [In Persian].
- Pazhuhani, M., Darabkhani, R., Jafari, E., Zeinalzadeh, A. (2014), Investigation of effective factors on constructional infraction in small towns (Case Study: Babolsar), Geography and Urban Planning Research, Vol 2(6), pp. 239-252, [In Persian].