

## بررسی دلایل عدم رعایت ضوابط و مقررات طرح‌های مصوب از سوی شهرداری‌ها با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA (نمونه موردی: کلانشهر اهواز)

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۰/۱۲/۲۹ تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۴۰۱/۰۲/۰۵

لطفعلی کوزه‌گر کالجی\* (دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی) سجاد جوکار (دانشجوی دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی)

### چکیده

بر اساس شرح خدمات تیپ ۱۲ و همچنین آیین‌نامه نحوه تصویب طرح‌های توسعه و عمران و... طرح‌های جامع، تفصیلی دارای ضوابط و مقرراتی بوده که تحت عنوان جلد ضوابط و مقررات در زمان تهیه طرح‌ها تدوین و پس از تصویب مراجع مربوطه به شهرداری‌ها ابلاغ می‌گردند. لیکن شهرداری‌ها در عمل اقدام به صدور پروانه‌ها و پایان کارهای ساختمانی می‌کنند که در مغایرت با این ضوابط و مقررات قرار دارد. در این پژوهش به بررسی دلایل عدم رعایت ضوابط و مقررات طرح‌های مصوب از سوی شهرداری‌ها پرداخته شده است. این پژوهش از نوع کاربردی است و با استفاده از روش گراند تئوری انجام شده است. با توجه به نیاز به حداکثر داده‌ها، از روش سرشماری استفاده شد. گردآوری داده‌ها تا زمان اشباع داده‌ها ادامه یافت. متن کلیه مصاحبه‌ها در نرم‌افزار تحلیل داده‌های کیفی MaxQDA نسخه ۱۰، از طریق کدگذاری آزاد، محوری و انتخابی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند. سپس، تمامی کدهای مشابه بر پایه قرابت مفهومی و معنایی در گروه خاص خود قرار گرفتند و به ۵ کد محوری تقلیل یافتند. در نهایت بر اساس کدهای محوری، ۵ کد یا مقوله اصلی شامل نام تعارض منافع، ایرادات ساختاری، ضعف سیستم‌های نظارتی، فساد اداری و مشکلات قانونی ایجاد شد.

**واژه‌های کلیدی:** ضوابط و مقررات، طرح جامع، تخلف اداری و کلانشهر اهواز.

**مقدمه:**

در اوایل قرن بیستم در پاسخ به مسائل مربوط به تراکم بیش از حد جمعیت در شهرهای مرکزی و ورود صنایع سنگین در مناطق مسکونی و خرده‌فروشی، منطقه‌بندی قراردادی یا منطقه‌بندی اقلیدسی به کار گرفته شد. با بسط آن در سال‌های پس از انقلاب صنعتی، جوابگویی به این مسائل از طریق جداسازی کاربری‌های ناسازگار و محدود نمودن تراکم ساختمانی دنبال شد. (رفعیان، ۱۳۹۸: ۵۹)

به دنبال اصلاحات ارضی در دهه ۴۰ شمسی و رشد جمعیت و به تبع آن رشد شهرها، شهرها شاهد رشد فراوانی در زمینه شهرسازی شدند و به همین دلیل طرح‌های جامع شهری تهیه و تصویب شدند. (محمدی و همکاران، ۱۳۹۵: ۴۵)

در حال حاضر مبانی نظری تهیه طرح‌های شهری در ایران، متکی بر مدل پوزیتیویستی شناخت-تحلیل-طرح است. این مدل به رغم آنکه مدت‌ها الگو و روش تهیه طرح‌های شهری در کشورهای مختلف جهان بود، به تدریج جای خود را به مدل سیستماتیک تحلیل-طرح-سیاست می‌دهد که به مفهوم رسیدن به اهداف و سرانجام ارزیابی و سیاستگذاری برای اجزاء است. (مهندسین مشاور شارمند، ۱۳۷۹: ۲۷)

به تأثی از سبک برنامه‌ریزی عقلایی و با فاصله زمانی بیش از نیم قرن مبانی تهیه طرح‌های شهری در ایران برگرفته از مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و نیز متکی بر قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی است؛ اما سرمنشاء نظری آن از جریان‌های توسعه شهری در سطح جهانی سرچشمه می‌گیرد. (زنگی آبادی و همکاران، ۱۳۹۳) طرح‌های جامع شهری، طرح‌هایی فراگیراند که برای نظم و نسق بخشیدن به عرصه‌های شهری و تعریف خطوط کلی توسعه، پس از بررسی وضعیت موجود و نیاز سنجی‌های متناسب، ارزیابی قدرت عمل مؤلفه‌های تأثیرگذار و همچنین با آینده‌نگری واقع‌بینانه بر اساس افق‌های زمانی برای شهرها تهیه می‌شوند. (رهنمایی و شاه حسینی، ۱۳۸۳: ۹۵) طرح جامع شهری، بیشتر به منظور ترویج ضوابط، شهرسازی کنترل توسعه شهرها، گرایش به نظام برنامه‌ریزی و هماهنگ‌سازی بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی تهیه می‌شوند. (غمامی، ۱۳۸۳: ۲۴) برای اکثر شهرها در قالب طرح‌های توسعه شهری شامل طرح توسعه و عمران (جامع شهری)، طرح جامع - تفصیلی، طرح‌های ساختاری راهبردی، طرح ویژه و سایر طرح‌های موردی برای اکثر این شهرها، طرح تهیه و یا مورد بازنگری قرار می‌گیرد که براساس بررسی مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری از دهه ۷۰ به بعد دامنه بررسی و تصویب این طرح‌ها بین ۸ تا ۱۳۵ طرح و میانگین آن‌ها ۳۲ طرح در سال است (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۹)

اگرچه این طرح‌های توسعه شهری، به ویژه طرح‌های جامع با صرف هزینه و وقت زیادی تهیه شده‌اند و تأثیرات خوب و قابل توجهی در منطقه‌بندی کاربری‌ها و رعایت ضوابط و مقررات ساختمانی داشته‌اند، لکن به دلایلی، امکان تحقق بخشیدن به همه اهداف مورد نظر فراهم نشده است. (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۷۸:۳۷) اهداف طرح‌های جامع هدایت و توسعه منظم شهرها، ایجاد هماهنگی در توزیع تأسیسات و تجهیزات شهری و همچنین راهنمایی و ارشاد شهرداری‌ها برای رفع مشکلات شهری عنوان شده است. (پورعلی و همکاران، ۱۴۰۱:۳)

بر اساس شرح خدمات تیپ ۱۲ (ابلاغ شده توسط سازمان برنامه و بودجه سال ۱۳۶۳) و همچنین آیین نامه نحوه تصویب طرح‌های توسعه و عمران و... طرح‌های جامع، تفصیلی دارای ضوابط و مقرراتی بوده که تحت عنوان جلد ضوابط و مقررات در زمان تهیه طرح‌ها تدوین و پس از تصویب مراجع مربوطه به شهرداری‌ها ابلاغ می‌گردند. ضوابط و مقررات نیز شامل مواردی چون تعریف کاربری و کاربری‌های مجاز، تعداد طبقات، سطح اشغال، تراکم ساختمانی، حد نصاب تفکیک قطعات، نیاز به پارکینگ و ضوابط ساختمانی استقرار بناها (مانند نورگیر و راه پله و مقررات ملی ساختمان و...) می‌باشد.

در حدود هفت دهه است که از تهیه اولین طرح‌های توسعه شهری به معنای امروزی می‌گذرد. براساس داده‌های آماری سال ۱۳۹۵، تعداد شهرهای ایران برابر با ۱۲۴۲ شهر بوده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). با توجه به سیاست‌های نادرست مجموعه وزارت کشور طی دهه‌های گذشته تعداد شهرها دائماً در حال افزایش بوده و بخش اعظم این افزایش به دلیل ارتقای سکونتگاه‌های روستایی به مراکز شهری می‌باشد.

به دلیل اهمیت طرح‌های توسعه شهری به عنوان مهمترین سند توسعه شهری هرگونه اقدامی به منظور ارزیابی و آسیب‌شناسی طرح‌ها مهم و قابل توجه است. (کولیوند و همکاران، ۱۳۹۹:۱۵۵). در زمینه بررسی دلایل عدم تحقق و همچنین ناکارآمدی طرح توسعه شهری در ایران بررسی‌های متعددی انجام شده است. لیکن در خصوص عدم رعایت ضوابط و مقررات طرح‌ها که از مهمترین بخش‌های طرح‌های توسعه شهری می‌باشد تاکنون بررسی صورت نگرفته است. در این بحث می‌بایست یک تفکیک تیزبینانه از موضوع عدم تحقق‌پذیری و عدم رعایت ضوابط و مقررات قائل باشیم. در عدم تحقق‌پذیری طرح‌های شهری بخشی از ابعاد موضوع مستقیماً به شهروندان و حقوق مکتسبه یا حق مالکیت آنها ارتباط دارد اما در عدم رعایت ضوابط و مقررات شهروندان نقشی عینی در این خصوص نداشته و شهرداری‌ها عامل اصلی آن از طریق صدور پروانه‌های ساختمانی با مفادی مغایر ضوابط و مقررات هستند.

بر اساس آمار و اطلاعات منتشر شده توسط معاونت شهرسازی و معماری شهرداری اهواز، طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸ بیش از ۳۴۰۰۰ پروانه ساختمانی صادر شده که با بررسی

تصادفی تعدادی از پروانه‌ها ملاحظه گردید حداقل یکی از اصول مندرج در ضوابط و مقررات طرح تفصیلی مصوب مانند تعداد طبقات، سطح اشغال، تراکم ساختمانی، حدنصاب تفکیک قطعات، نیاز به پارکینگ و ضوابط ساختمانی استقرار بناها رعایت نشده است. (سالنامه آماری کلانشهر اهواز، ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۸)

عدم رعایت ضوابط و مقررات طرح‌های مصوب (جامع، تفصیلی و...) زمینه ساز بروز مشکلاتی مانند افزایش تراکم جمعیتی در محلات و عدم تکافوی امکانات خدماتی مانند سیستم فاضلاب، برق و آب، افزایش تعداد طبقات و آشفستگی خط آسمان، به هم ریختگی و بی‌نظمی در سیمای شهری، ازدحام جمعیت و افزایش ترافیک می‌گردد. به عنوان مثال در کوی کیانپارس اهواز (به عنوان مرفه‌ترین محله شهر اهواز دید اکولوژی شهری) کلیه مسائل فوق الذکر محسوس بوده و عامل اصلی آن نیز پروانه‌های ساختمانی بوده که بدون در نظر گرفتن اصولی مانند تراکم ساختمانی، تعداد طبقات، سطح اشغال و میزان نیاز به پارکینگ و... توسط شهرداری اهواز صادر شده است.

یکی از مفاهیم جامع که ابعاد مختلف مدیریت و برنامه‌ریزی شهری را به خوبی پوشش می‌دهد، مفهوم حکمروایی شهری است. (علیزاده و همکاران، ۱۳۹۴:۱۰۹) کمپین بین‌المللی حکمروایی مطلوب شهری پیشنهاد می‌کند با استفاده از اصولی همچون پایداری، تفویض مسئولیت به سطح پایین، برابری، کارآیی، شفافیت و پاسخگویی، التزام مدنی و شهروندی، و امنیت مشخص شود که این اصول وابسته به هم و پشتیبان یکدیگر می‌باشند. (عیوضلو و رضویان، ۱۳۹۷:۱۷۹)

شفافیت بیانگر ایجاد اعتماد متقابل بین حکومت و عامه مردم از طریق تأمین اطلاعات با تضمین دسترسی آسان به اطلاعات لازم و کافی است و حاکمیت قانون منظور اجرای قوانینی است که برای همه سودمند و ضروری می‌باشد بدون استثناء گذاشتن میان هر یک از شهروندان ضمن توجه به حقوق پایه انسانی و ملاحظه ارزش‌های متدوال جامعه. (عیوضلو و رضویان، ۱۳۹۷:۱۷۹)

اقدامات شهرداری‌ها در صدور پروانه‌های ساختمانی مغایر با ضوابط و قوانین در تعارض با مفاهیم شفافیت و حاکمیت قانون بوده و آثار سوئی بر اعتماد عمومی داشته و عملاً تحقق حکمروایی مطلوب را با چالش‌های جدی مواجه خواهد کرد.

شهرداری‌ها بدون شک مهمترین مجریان طرح‌های جامع و تفصیلی هستند و بررسی نظرات مدیران شهری در خصوص دلایل عدم رعایت ضوابط و مقررات طرح‌ها از سوی دیگر، برنامه‌ریزان و محققین را به داشتن ذهنیتی مبتنی بر واقعیات یاری می‌کند.

## مبانی و چارچوب نظری

**قانون:** در اغلب نظام‌های حقوقی، قانون مهم‌ترین منبع حقوقی تلقی می‌شود. قانون در مفهوم عام شامل کلیه مقرراتی است که از سوی یکی از ارکان صالح حکومتی به تصویب رسیده است. لذا در این دیدگاه کلیه مصوبات مجلس، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری مشمول عنوان قانون خواهند بود. با این حال، «قانون در مفهوم خاص» دایره بسیار محدودی داشته و تنها بر آن دسته از مصوبات قوه مقننه اطلاق می‌شود که تشریفات مقرر در قانون اساسی را طی کرده‌اند. (دیارگاه، ۱۳۸۹: ۲۷)

**ضابطه:** در فرهنگ لغت آکسفورد، ضابطه به معنی حکمی تبعیت کنند. همچنین، قانون یا مقرراتی است که توسط دولت محلی تدوین می‌شود و تنها در قلمرو است که توسط یک شرکت یا یک جامعه برای کنترل رفتارهای اعضای آن ایجاد می‌شود. (رفعیان و سرخیلی، ۱۳۹۸: ۵۵)

**ضوابط و مقررات طرح:** بر اساس شرح خدمات تیپ ۱۲ و آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران، طرح‌های جامع و طرح‌های تفصیلی دارای ضوابط و مقرراتی بوده که تحت عنوان جلد ضوابط و مقررات در زمان تهیه طرح‌ها تدوین و پس از تصویب مراجع مربوطه به شهرداری‌ها ابلاغ می‌گردند و کلیه ضوابط مورد نیاز جهت صدور پروانه ساختمانی در هر کاربری را تشریح نموده‌اند.

**تخلف:** تخلف در لغت به معنی خلاف کردن و خلف وعده کردن آمده است. (عمید، ۱۹۸۴: ۲۰۶) 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 گیرد. تخلف ساختمانی را می‌توان عدم رعایت ضوابط و مقررات ساخت و ساز شهری تعریف نمود که برای تضمین کیفیت زندگی در شهر و ساختمان‌های شهری و رعایت عدالت و منافع عمومی تدوین شده‌اند. (سرخیلی و همکاران، ۲۰۱۲: ۱۴۶)

تخلف از مصدر تفعل به معنای خلاف کردن است و در تقسیم‌بندی جرایم بر حسب شدت و ضعف مجازات، «خلاف»، در مقابل «جنایت» و «جنحه» در پایین‌ترین سطح قرار می‌گیرد و به آن دسته از جرایمی اطلاق می‌شود که صرفاً دارای جزای نقدی باشند. (دیارگاه، ۱۳۸۹: ۲۷)

**تخلف ساختمانی:** ساختمان نیز به معنای هر بنای سرپوشیده‌ای است که برای مسکن، زندگی و یا فعالیت انسان و نگهداری حیوان، کالا، ماشین‌آلات و غیره در نظر گرفته شده است (دیارگاه، ۱۳۸۹: ۲۷).

بخشی از همه مطالعات ساختمانی مربوط به تخلفات ساختمانی، بناهای غیرمجاز، غیرقانونی و سکونتگاه‌های این چنین، به نحوه بروز و گسترش این تخلفات در سطح شهرها اختصاص داده شده است. به طور کلی می‌توان گفت از زمانی که ضوابطی برای نظم‌بخشی به ساخت‌وسازها و عملکردهای شهری توسط مدیریت عمومی شهر یا دولت‌ها تدوین شد، تخلف از این ضوابط نیز وجود داشت. (رفیعیان و سرخیلی، ۱۳۹۸: ۴۷)

**تخلف اداری:** با استناد به ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، شهرداری‌ها نهاد عمومی غیر دولتی می‌باشند. (قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب) با توجه به اینکه در این پژوهش به تخلفات شهرداری در صدور پروانه ساختمانی پرداخته شده می‌بایست تعریفی از تخلف اداری نیز ارائه گردد. در مصوبات قانونی هیچ تعریف صریحی از تخلف اداری ارائه نشده و صرفاً در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۱ به بیان ۲۴ مورد تخلف اداری پرداخته و در ماده ۹ نیز به تشبیهات آن اشاره نموده است. از مهمترین عناوین آن بندهای ۲ و ۱۴ قانون مذکور بوده که به نقض قوانین و مقررات و کم‌کاری و سهل‌انگاری در انجام وظایف اشاره نموده است. (منصور، ۱۳۹۶: ۱۱)

حال چنانچه طرح‌های مصوب شهری مانند طرح جامع و طرح تفصیلی که در مراجع قانونی تصویب و جهت اجرا به شهرداری ابلاغ شده‌اند را مصداق مقرر قانونی در نظر بگیریم آنگاه هر گونه اقدام و یا دستوری جهت صدور پروانه ساختمانی مغایر با ضوابط و مقررات طرح‌های مذکور مصداق عینی نقض قوانین و مقررات و سهل‌انگاری در انجام وظایف و نمونه‌ای از تخلف اداری کارکنان شهرداری‌ها می‌باشد.

تخلفات اداری کارمندان دولت، از حیث اخلال در سلامت نظام اداری، سلب اعتماد عمومی آحاد جامعه و برهم زدن نظم و انضباط سازمانی، به عنوان یکی از موضوعات مهم و اساسی در نظام اداری کشور مطرح است. (نکویی، ۱۳۹۸: ۳۳۴)

ایجاد مراجعی به صورت تشکیلاتی که وظیفه رسیدگی به تخلفات کارمندان سازمان‌ها و مراجع اداری در اجرای صحیح قوانین را به عهده داشته باشد، از تأسیساتی است که در ایران پس از ایجاد سازمان‌های اداری جدید و تدوین قوانین مملکتی به وجود آمده و از پیدایش آن مدت زیادی نمی‌گذرد؛ اما نظارت حکومت بر اعضا و کارکنان خود و رسیدگی به اعمال و رفتار متخلفانه والیان و مأموران دولتی از دیرباز وجود داشته و شاید بتوان گفت سابقه آن نزدیک به سابقه تشکیل حکومت‌ها است. (خسروی و همکاران، ۱۳۸۹: ۳۰۹)

**پیشینه پژوهش:**

در غالب بررسی‌های انجام شده در زمینه تخلفات ساختمانی از جمله در مطالعات هاجزمر میر (۲۰۰۴)، فکید (۲۰۰۰) و زگاراک (۱۹۹۹)، خصوصاً در کلان‌شهرهای واقع در جوامع جهان سوم، همراه با توسعه شهر و شهرنشینی، پدیده تخلفات ساختمانی ظهور کرده و تبدیل به بحرانی در نظام شهری شده است. تغییر نیازهای اجتماعی و اقتصادی شهروندان، به وجود آمدن گروه جدیدی با نیازهای متفاوت و خاص از طریق مهاجرت و نسل جدید و پاسخگو نبودن ضوابط شهری و طرح‌های توسعه به اهداف، نیازها و خواسته‌های جدید، سیاست‌های نامناسب اصلاحات زمین شهری، توسعه نامتعادل شهر و توزیع ناعادلانه ثروت در شهر از علل پدید آمدن تخلفات ساختمانی و احداث ساختمان‌های غیرقانونی محسوب شده‌اند. (رفیعیان و سرخیلی، ۴۸:۱۳۹۸)

همچنین، نامناسب بودن شرایط تأمین مسکن و عدم پاسخگویی به بحران مسکن، در مقاله هاجزمر میر (۲۰۰۴) و فیو و همکارانش (۲۰۰۴)، نیز از علل مستحدثات غیرقانونی مطرح شده‌اند، یوانیدیس و سالتیس و پوتزیو (۲۰۰۹) علت بناهای غیررسمی ساخته‌شده در یونان و کشورهای نظیر آن را افزایش گسترده جمعیت مراکز عمده شهری به دلیل بهبود شبکه‌های راه‌آهن و معابری که زمان سفر را کاهش می‌دهند، تقاضای زیاد زمین شهری در مناطقی با شرایط محیطی بهتر، قیمت پایین‌تر زمین‌های کشاورزی و بازده پایین محصولات کشاورزی در مقایسه با بازده مورد انتظار از زمین‌های شهری می‌دانند. ابراهیم‌زاده نیز حاشیه‌نشینی شهری را هم علت و هم پیامد بی‌برنامگی گسترش فیزیکی شهرها و شهرنشینی در دوران معاصر جهان سوم می‌داند. (رفیعیان و سرخیلی، ۴۹:۱۳۹۸)

جدول شماره ۱: پیشینه پژوهش‌های داخلی در خصوص تخلفات ساختمانی

ردیف	پژوهشگر	سال	عنوان	نتیجه
۱	محمدی و میرزایی	۱۳۹۴	ببین وضعیت بر تخلفات ساختمانی در کلان شهرهای ایران مطالعه موردی: مناطق پانزده گانه شهر اصفهان	این مقاله به روش توصیفی تحلیل انجام شده و نتیجه گیری نموده در دوره زمانی مورد مطالعه از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۸۷، میزان تخلفات ساختمانی با افزایش نیز رو به رو بوده همچنین ۵۲ نوع تخلف صورت گرفته که با استفاده از تکنیک تحلیل عاملی به هشت عامل کاهش یافته و با توجه به متغیرهای موجود به ترتیب عامل: هشت تخلفات ارتفاعی و احدائی، تخلفات پروانه ساخت، تخلفات کاربری‌های تجاری، تخلفات اجحاف، تخلفات دید و اشراف، تخلفات درها و پله، تخلفات اضافه ساخت و تخلفات تغییر کاربری بوده است.
۲	اجزاء شکوهی و	۱۳۹۵	تحلیل و بررسی علل	روش مطالعه توصیفی و تبیینی بوده و دلایل تخلفات

	همکاران		تخلفات ساختمانی در کلانشهرها با تأکید بر قوانین و ضوابط شهرسازی (منطقه ۳ و ۹ شهر مشهد)	ساختمانی نیز مقرون به صرفه بودن و عدم نظارت صحیح ناظرین ساختمانی عنوان شده است.
۳	اسمعیل پور و همکاران	۱۳۹۸	بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری	روش مطالعه توصیفی و علی همبستگی و پیمایشی بوده و دلایل تخلفات ساختمانی نیز نگرش درآمدزایی به تخلفات و ناکارآمدی سیستم‌های نظارتی و بوروکراسی اداری عنوان شده است.
۴	رفیعیان و سرخیلی	۱۳۹۸	تخلفات ساختمانی از منظر شهرسازی	در این کتاب نویسندگان به بررسی مفاهیم و رویکردها در حوزه تخلفات شهری پرداخته و تجارب بین‌المللی در زمینه جلوگیری و کاهش تخلفات شهری ارائه نموده‌اند.

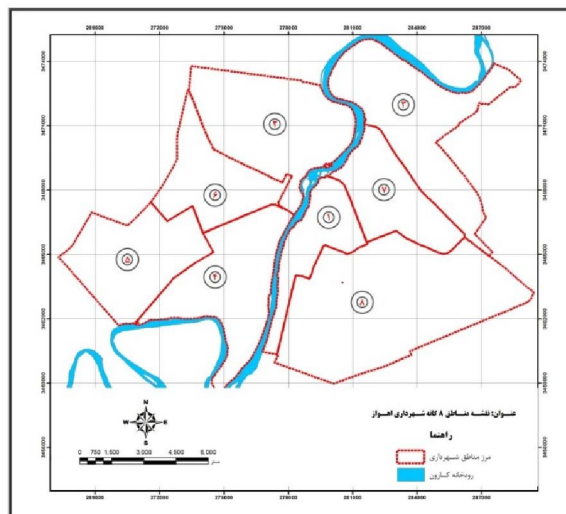
منبع: نگارندگان

همانگونه که ملاحظه می‌شود مطالعات متعددی در خصوص تخلفات ساختمانی در سطح شهرها و انگیزه‌های انجام شده است. اما نکته حائز اهمیت اینکه پژوهش‌های انجام شده در راستای تخلفات ساختمانی بوده‌اند. به این معنی که مؤدیان و یا سازندگان اقدام به تخطی و عدول از مفاد پروانه ساختمانی صادره از شهرداری نموده که لاجرم می‌بایست در زمان اخذ پایان کار مطابق با ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها در کمیسیون ماده ۱۰۰ مطرح گردند. به عبارتی شهرداری در صدور پروانه ساختمانی تخلفی مرتکب نشده است. اما در این پژوهش به وقوع تخلف از سوی شهرداری پرداخته شده و دلایل آن مورد بررسی قرار گرفته است.

### قلمرو محدود پژوهش:

شهر اهواز، مرکز شهرستان اهواز و استان خوزستان، در حال حاضر با مساحت تقریبی ۲۲۰ کیلومترمربع (این وسعت با توجه به نواحی حاشیه‌ای به حدود ۲۷۰ کیلومترمربع می‌رسد) وسیع‌ترین شهر استان می‌باشد. جمعیت شهر اهواز بر اساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن بالغ بر ۱,۱۸۵,۰۰۰ نفر بوده است. بر اساس تقسیمات خدمات شهری، شهر اهواز به ۸ منطقه شهری تقسیم شده است. مناطق ۲، ۴، ۵ و ۶ در غرب رودخانه کارون بزرگ و مناطق ۱ و ۳ و ۷ و ۸ در شرق رودخانه کارون قرار دارند. مناطق ۱ و ۳ و ۸ دارای بیشترین حجم ساخت و ساز و فعالیت‌های ساختمانی در سطح شهر اهواز می‌باشند.





نقشه شماره ۱: مناطق هشت گانه شهر اهواز

منبع: نگارندگان

جدول شماره ۲: تعداد پروانه‌ای ساختمانی طی دوره دهساله ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۸ در شهر اهواز به

تفکیک مناطق هشت گانه

سال/تعداد										منطقه
۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	
۴۷۶	۳۹۴	۳۹۷	۴۷۹	۴۲۲	۵۲۵	۵۷۳	۶۸۱	۵۶۲	۶۱۴	۱
۲۲۸	۴۱۳	۳۷۹	۴۶۹	۵۵۷	۶۴۲	۵۷۱	۷۳۱	۶۳۸	۵۵۴	۲
۳۰۱	۳۲۱	۳۲۳	۳۹۷	۴۳۷	۳۹۰	۴۸۴	۵۴۰	۴۷۱	۳۶۱	۳
۱۹۱	۲۴۷	۲۲۸	۲۸۱	۳۴۳	۶۴۰	۱۰۴۸	۱۲۲۵	۱۰۸۸	۱۰۳۴	۴
۱۱۲	۱۳۴	۱۲۷	۱۳۶	-	-	-	۴۲۶	۶۰۱	۴۰۱	۵
۲۲۰	۲۴۱	۲۶۲	۲۷۲	۲۵۷	۲۷۸	۴۱۱	۵۶۶	۵۶۶	۵۱۰	۶
۹۴	۱۵۸	۳۱۹	۴۲۲	۳۳۳	۳۰۶	۳۹۱	۴۶۴	۴۲۷	۴۵۵	۷
۳۲۶	۳۹۳	۴۷۸	۴۲۸	۳۹۷	۵۱۰	۴۷۸	۶۴۹	۷۲۸	۶۸۴	۸
۱۹۴۸	۲۳۰۱	۲۵۱۳	۲۸۸۴	۲۷۴۶	۳۲۹۱	۳۹۵۶	۵۲۸۲	۵۰۸۱	۴۶۱۳	کل شهر

منبع: نگارندگان

طی دوره دهساله ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۸ مجموعاً بیش از ۳۴۰۰۰ پروانه ساختمانی صادره شده است. آمار دقیقی از میزان تخلفات مناطق هشتگانه شهرداری وجود ندارد اما می‌توان حدود ۳۰ درصد از پروانه‌ها را واجد ایراد و مغایرت با ضوابط و مقررات دانست. به عنوان نمونه بر اساس

مصوبه کمیسیون ماده ۵ شهر اهواز مورخ ۱۳۹۱ تعداد طبقات بر اساس عرض گذر تعیین شده و تاریخ انقضای آن نیز ابلاغ طرح جامع تعیین شده است. طرح جامع شهر اهواز در سال ۱۳۹۸ ابلاغ گردیده و تعداد طبقات ساختمان‌ها بر اساس نقشه تراکم ساختمانی بین ۲ الی ۸ طبقه متغیر می‌باشد. این در حالیست که در موارد متعددی مانند بخش‌هایی از کوی کیانپارس، گلستان، املاک مجاور با بلوارهای ساحلی، بخش مرکزی شهر موسوم به نادری، پادادشهر، باهنر و... تعداد طبقات ساختمانی در پروانه‌های صادره مغایر با ضوابط و مقررات طرح جامع بوده و شهرداری هیچ توجهی به ضوابط تراکم ساختمانی ندارد. در خصوص عدم رعایت قوانین و مقررات حاکم بر نوع کاربری نیز همین موضوع وجود دارد و پروانه ساختمانی حدود ۱۵۰۰ واحد تجاری منفرد مغایر با ضوابط مربوط به واحدهای تجاری منفرد صادر شده است.

حذف پارکینگ نیز یکی دیگر از موارد تخلفات بوده و در مغایرت صریح با ضوابط و مقررات طرح جامع و مصوبه وزارت کشور در خصوص موارد قابلیت حذف پارکینگ می‌باشد. در جدول ذیل به موارد شایع تخلف شهرداری اشاره شده است.

جدول شماره ۳: موارد تخلف در شهرداری اهواز

ردیف	عنوان تخلف	ردیف	عنوان تخلف
۱	عدم رعایت تراکم ساختمانی	۴	عدم رعایت ضوابط مربوط به تجاری‌های منفرد
۲	عدم رعایت تعداد طبقات	۵	عدم رعایت سطح اشغال
۳	حذف پارکینگ	۶	عدم رعایت پیش آمدگی

منبع: نگارندگان

## روش‌شناسی

این پژوهش از نوع کاربردی است و با استفاده از روش گراند تئوری انجام شده است. در این روش، نظریه بر فرضیه استوار نیست، بلکه نظریه از دل داده‌ها استخراج می‌شود. جامعه پژوهش در این تحقیق شامل کارشناسان و متخصصین مرتبط با حوزه شهری بوده که به سه گروه کارکنان شهرداری اهواز با سابقه بیش از ۱۰ سال و واجد تجربه مدیریتی تعداد ۱۵ نفر، کارکنان مرتبط با مسائل شهرداری اهواز شاغل در استانداری خوزستان به تعداد ۵ نفر با سابقه بیش از ۱۰ سال و کارشناسان اداره کل راه و شهرسازی و مهندسی مشاور با سابقه بیش از ۱۰ سال به تعداد ۵ نفر و در مجموع ۲۵ نفر می‌باشد. در جامعه فوق با تجربه‌ترین شخص با سابقه بیش از ۳۰ سال و دارای تجربه کاری در شهرداری اهواز و همچنین مهندسی مشاور شهرسازی

می‌باشد. ضمن اینکه کارشناسان شهرسازی شهرداری اهواز بیشترین تعداد جامعه آماری را به نسبت سایر بخش‌ها در این تحقیق دارا می‌باشند.

جدول شماره ۴: مشخصات شرکت کنندگان در دلفی

ردیف	نوع ارتباط	تعداد	میزان سابقه
۱	کارکنان شهرداری اهواز دارای تجربه مدیریتی	۱۵ نفر	بین ۱۰ الی ۳۰ سال
۲	کارکنان مرتبط با مسائل شهرداری اهواز شاغل در استانداری خوزستان	۵ نفر	بین ۱۰ تا ۲۲ سال
۳	کارشناسان اداره کل راه و شهرسازی	۳ نفر	۱۲ تا ۲۶ سال
۴	مهندسين مشاور	۲ نفر	۱۶ تا ۳۲ سال

منبع: نگارندگان

گردآوری داده‌ها در این پژوهش مصاحبه عمیق نیمه ساختاریافته فردی بود. مصاحبه‌ها نیز با استفاده از سیستم ضبط صوت مخصوص گوشی تلفن همراه ضبط شد. با توجه به نیاز به حداکثر داده‌ها، از روش سرشماری استفاده شد. گردآوری داده‌ها تا زمان اشباع داده‌ها ادامه یافت. پس از انجام مصاحبه پانزدهم، به دلیل تکراری بودن داده‌های ارائه شده از سوی جامعه پژوهش نهایتاً پنج مصاحبه دیگر با جامعه پژوهش انجام شد تا اطمینان لازم از تکراری نبودن داده و اشباع داده‌ها فراهم شود و داده جدیدی به دست نیامد. متن کلیه مصاحبه‌ها پس از پیاده کردن، تایپ شده و پس از بارگذاری در نرم‌افزار تحلیل داده‌های کیفی MaxQDA نسخه ۱۰، از طریق کدگذاری آزاد، محوری و انتخابی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند. از تکنیک مقایسه مداوم بین داده‌ها و یادداشت‌برداری در حین پیاده‌سازی و مطالعه مداوم داده‌ها نیز استفاده شد. پس از استخراج کدها، از طریق کنترل اعضاء، کدهای استخراج شده در اختیار اعضای جامعه پژوهش قرار گرفت تا تناسب کدها با نظرات آن‌ها بررسی شود و نتایج این کار از تطابق دیدگاه‌های جامعه پژوهش و کدهای استخراج شده نگارندگان حکایت داشت.

گوبا و لینکن چهار معیار مقبولیت، انتقال‌پذیری، تأییدپذیری و قابلیت اطمینان برای پژوهش کیفی برشمرده‌اند و معیارهایشان را با چهار معیار متعارف در پژوهش کمی روایی درونی و بیرونی، پایایی و عینیت پیوند داده‌اند. (رهبری و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۴۶)

مقبولیت (روایی درونی): روایی درونی از طریق ارائه نتایج به دست آمده به آزمون شونده‌گان (مشارکت‌کنندگان در تحقیق) انجام می‌گیرد.

انتقال‌پذیری (روایی بیرونی): انتقال‌پذیری نتایج پژوهش نشانگر تعمیم‌پذیری نتایج حاصله به سایر گروه‌ها و جامعه آماری مشابه است. تأییدپذیری (عینیت): تأییدپذیری نتایج پژوهش کیفی هنگامی تحقق می‌یابد که سایر محققان بتوانند فرآیند پژوهش توسط پژوهشگر را دنبال کنند. قابلیت اطمینان (پایایی): قابلیت اطمینان جایگزین مفهوم پایایی است. در این مطالعه به منظور سهولت بررسی و بازبینی، کلیه مصاحبه‌ها به صورت فایل‌های صوتی ضبط شده و نکات کلیدی آنها استخراج گردید.

## یافته‌ها و نتایج

### مؤلفه‌های پارادایم کدگذاری محوری

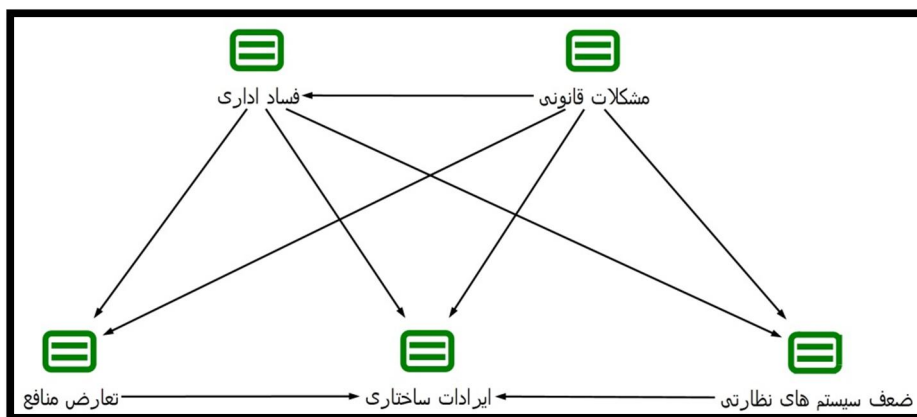
در این فرایند کدها (مقوله) به زیرکد (مقوله) و پیوند دادن آنها در سطح ویژگی‌ها و ابعاد در دستور کار قرار می‌گیرد. این کدگذاری، به این دلیل محوری نامیده شده است که کدگذاری حول یک مقوله تحقیق می‌یابد. در این مرحله محقق، یک مقوله از مرحله کدگذاری باز را انتخاب می‌کند و آن را در مرکز فرآیندی که در حال بررسی آن است قرار می‌دهد و سپس، دیگر مقوله‌ها را به آن ربط می‌دهد. (رهبری و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۴۷)

در پژوهش حاضر به منظور رسیدن به هدف اصلی تحقیق پس از انجام ۲۰ مصاحبه، از فرایند سه مرحله‌ای تحلیل مضمون استفاده شد. در اولین مرحله جهت انجام کدگذاری باز، محتوای کلیه مصاحبه‌ها پیاده‌سازی و سپس کدگذاری باز آنها انجام شد؛ بدین ترتیب که داده‌های جمع‌آوری شده در مصاحبه‌ها در نرم‌افزار MaxQDA وارد شده، سپس با تجزیه و تحلیل نظرات مصاحبه‌شوندگان کدهای باز و مفاهیم استخراج گردید. این مفاهیم اقتباسی از نظرات و در بیشتر موارد عین خود نظرات کارشناسان بوده که در مجموع ۱۴ کد باز یا اولیه از مجموع ۲۰ مصاحبه ایجاد شد. سپس به دلیل کثرت کدها، تمامی کدهای مشابه بر پایه قرابت مفهومی و معنایی در گروه خاص خود قرار گرفتند و به ۵ کد محوری تقلیل یافتند. در نهایت بر اساس کدهای محوری، ۵ کد یا مقوله اصلی شامل نام تعارض منافع، ایرادات ساختاری، ضعف سیستم‌های نظارتی، فساد اداری و مشکلات قانونی ایجاد شد. مقوله مشکلات قانونی بر همه مقولات اثر گذار بوده و مقوله فساد اداری به جز مقوله مشکلات قانونی بر سایر مقولات اثر داشته است.

جدول شماره ۵: جدول کدگذاری باز و محوری مقولات

کد محوری	کد باز		ردیف
	تعداد	کد	
تعارض منافع	۸	عدم مطالبه‌گری شهروندان	۱
	۷	منافع مالی برای مالکان	۲
ایرادات ساختاری	۱۶	نگاه درآمدی به حوزه شهرسازی	۳
	۱۱	عدم هوشمندسازی فرآیندها	۴
	۱۶	سطح پایین سواد	۵
	۲	ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی	۶
ضعف سیستم‌های نظارتی	۱۰	عدم رسیدگی نهادهای نظارتی	۷
	۱۱	عدم نظارت شورای شهر	۸
فساد اداری	۱۷	دستورات غیرقانونی مدیران	۹
	۷	اعمال نفوذ مقامات	۱۰
	۱۷	وجود فساد اداری	۱۱
مشکلات قانونی	۹	فقدان ضمانت اجرای قانون	۱۲
	۱۵	فقدان جنبه کیفری	۱۳
	۱۸	نامناسب بودن طرح‌های مصوب	۱۴

منبع: نگارندگان



شکل شماره ۱: الگوی دلایل عدم رعایت قوانین و ضوابط توسط شهرداری مأخذ: نگارندگان

**مقوله فساد اداری:** کدهای دستورات غیر قانونی مدیران، اعمال نفوذ مقامات و وجود فساد اداری در این مقوله قرار گرفته‌اند. همانگونه که قبلاً نیز اشاره شد در موارد متعددی دستورات غیر قانونی مدیران مانند شهرداران مناطق هشتگانه شهرداری اهواز و معاونین شهرسازی آنها و حتی معاون شهرسازی و معماری شهرداری اهواز در خصوص ارتفاع ساختمان‌ها و سطح اشغال مغایر با ضوابط و مقررات طرح‌های جامع بوده و معمولاً کارشناسان شهرسازی و ساختمانی با استناد به همین دستورات اقدام به صدور پروانه ساختمانی و پایان کار ساختمانی می‌کنند. دلایل دستورات خلاف قانون مدیران نیز می‌تواند نفوذ برخی اشخاص در سیستم‌های اداری، ارتباطات غیر اداری و... باشند. اعمال نفوذ مقامات نیز از کدهایی بوده که در این مقوله جای گرفته و اکثر مصاحبه شوندگان در تحلیل‌های خود به نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای اسلامی شهر و مدیران ارشد استانی و... اشاره داشته که با فشار ایشان در برخی پروانه‌های ساختمانی منجر به عدم رعایت ضوابط و مقررات شده است. نهایتاً فساد اداری که به دلیل روابط غیر اداری و وجود ارتباطات ناسالم و غیرشفاف در محیط‌های اداری بوده و کدهایی مانند عدم هوشمندسازی فرآیندها، ویژگی‌های قومی و اجتماعی، وجود منافع مالی و عدم جرم انگاری به شیوع آن کمک کرده است.

**مقوله مشکلات قانونی:** کدهای فقدان ضمانت اجرای قانون، فقدان جنبه کیفری و نامناسب بوده طرح‌های مصوب در این مقوله قرار گرفته‌اند. متأسفانه در فرآیند اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی مصوب، هیچ ضمانت اجرایی برای اجرای دقیق ضوابط و مقررات در نظر گرفته نشده و صرفاً ضمانت اجرا برای نقشه‌های گذربندی و آن هم به دلیل هزینه بر بودن آن بوده که می‌بایست در بودجه سالانه تحت فصولی مانند برنامه توسعه شهری و برنامه بهبود عبور و مرور شهرها تعریف گردد. یکی از مهمترین انگیزه‌های رواج تخلف در حوزه مورد بررسی فقدان جنبه کیفری و عدم جرم انگاری آن می‌باشد. به عبارتی عدم رعایت ضوابط و مقررات طرح‌های مصوب در سطح نقض قوانین و مقررات و یا سهل‌انگاری در انجام وظایف تعریف شده و علی‌رغم تهدیدات این رفتار نسبت به زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری و تراکم جمعیتی شهر و در نهایت سلامت عمومی هیچ نوع جرم انگاری در تقابل با این فعل انجام نشده است. قانون شهرداری‌ها به عنوان مهمترین قانون حاکم بر تخلفات ساختمانی علی‌رغم بازبینی‌های مکرر، همچنان با خلأهای جدی مواجه است. (تقی دوست، ۱۳۹۱: ۱۳۳) نامناسب بودن طرح‌های مصوب نیز آخرین کد در مقوله مشکلات قانونی بوده که از منظر کارشناسان خبره دارای اهمیت بوده است. به عنوان مثال حدود ۱۰ سال زمان برای تهیه و ابلاغ طرح جامع شهر اهواز (سال ۱۳۹۷) صرف شده در حالی که موضوعات شهری اساساً دارای پویایی وده و دور تسلسل در برنامه‌ریزی شهری غیر قابل چشم پوشی می‌باشد. طبیعی است که با زمان بر شده فرآیند تهیه طرح پیشنهادی

مهندسين مشاور قابليت پياده‌سازي نداشته و عملاً زمينه‌هاي کالبدی با تغييرات و دگرگونی مواجه شوند. از سوی ديگر عدم توجه مهندسين مشاور به تعهدات دستگاه‌هاي دولتي مانند اداره کل راه و شهرسازي در زمينه واگذاري اراضي دولتي مشکل ساز شده و سبب می‌گردد تا طرح‌هاي متناسب با شرايط زمان ابلاغ تهيه نشده باشند.

**مقوله تعارض منافع:** کدهایی که در این مقوله قرار گرفتند منافع مالی برای مالکان و عدم مطالبه گری شهروندان می‌باشد. در خصوص منافع مالی به عنوان نمونه مثالی ارائه می‌گردد. در زمان نگارش این مقاله قيمت هر متر مربع آپارتمان مسکونی در کوی کيانپاری اهواز بسته به موقعيت آن بين ۳۵۰ الی ۶۰۰ ميليون ريال می‌باشد. در صورتی که در یک قطعه زمين ۴۰۰ متر مربعی سطح اشغال برابر با ۶۰ درصد باشد، مالک می‌تواند تا ۲۴۰ متر مربع در هر طبقه اقدام به احداث بنا نماید. حال چنانچه ۲۵ متر مربع از این مساحت برای راه پله و آسانسور و داکت و نورگیر کسر گردد در هر طبقه ۲۱۵ متر مربع برای یک واحد آپارتمانی باقی می‌ماند. به فرض قيمت ۵۰۰ ميليون ریالی برای این ملک ارزش آن در هر واحد ۲۱۵ متر مربعی ۱۰۷,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ريال خواهد بود. بنابراین در صورت عدول از تراکم و تعداد طبقات طرح مصوب هر طبقه ملک درای ارزش اقتصادی بالایی خواهد بود.

عدم مطالبه‌گری شهروندان نیز موضوع دیگری است که در ارتباط با تعارض منافع قرار دارد. علی‌رغم اینکه بخش عمده تخلفات حادث شده توسط شهرداری در حوزه ساختمانی در ارتباط مستقیم و مؤثر بر زندگی شهروندان و ساکنین قرار دارد لیکن مردم در این خصوص هیچ مطالبه‌ای از شهرداری اهواز نداشته و به دلیل سوء مدیریت‌های سنوات گذشته خواسته‌ها و تمایلات مردم به موضوعاتی مانند جمع‌آوری پسماند، جمع‌آوری سگ‌های ولگرد، ترمیم نوارهای حفاری ایجاد شده در سطح معابر، نصب منهول‌ها و... خلاصه شده و از بعد شهرسازي و ساختمانی مطالبه جدی و مستمري از شهرداری نداشته و در نتیجه شهرداری خود را در صدور پروانه ساختمانی رها می‌انگارد.

**مقوله ایرادات ساختاری:** مقوله ایرادات ساختاری با مفاهیمی چون نگاه درآمدی به حوزه شهرسازي، عدم هوشمندسازی فرآیندها، سطح پایین سواد و ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی در ارتباط می‌باشد. بخش عمده‌ای از مصاحبه‌های کارکنان شهرداری اهواز (جامعه دلفی) به نگاه درآمدی به حوزه شهرسازي پرداخته و این موضوع را برجسته ساخته بود. با توجه به تجربیات نگارندگان در بررسی موضوعات شهری نظرات ایشان با واقع‌بینی همراه بوده چرا که مدیران شهرداری از حوزه شهرسازي نه رعایت قوانین و مقررات بلکه کسب درآمد را انتظار دارند.

در خصوص عدم هوشمندسازی فرآیندها در حوزه صدور پروانه ساختمانی در نگاه اول با وجود سامانه سیماک و انجام بخش مهمی از اقدامات از طریق سامانه مذکور به نظر می‌رسد

مشکلی وجود نداشته باشد اما دقیقاً همین سامانه راه را برای تخلفات گسترده در خصوص صدور پروانه ساختمانی و پایانکار هموار نموده است. با توجه به تجربه کاری نگارنده، ضوابط و مقررات شهرسازی و ساختمانی مندرج در گزارشات منتهی به صدور پروانه ساختمانی نه از طریق ارتباط پلاک ثبتی با نقشه‌های طرح‌های مصوب موجود در بانک اطلاعات بلکه از طریق تایپ دستی و اظهار نظر کارشناسان ساختمانی و شهرسازی انجام می‌گردد. بدیهی است از همین طریق امکان بروز خطا و فساد افزایش یافته است.

سطح سواد بخش عمده‌ای کارشناسان یا نامناسب بوده و یا ارتباطی با تخصص ایشان ندارد. حسب بررسی‌های صورت گرفته توسط نگارندگان در حدود ۵۰ درصد از کارشناسان شاغل در حوزه ساختمانی و شهرسازی تحصیلات غیر مرتبطی داشته به گونه‌ای که حسب پایش میدانی و اظهارات برخی از کارکنان، ایشان در رشته‌هایی مانند آبیاری، کشاورزی، حقوق، جامعه‌شناسی، ادبیات فارسی، عربی، الهیات و... فارغ التحصیل شده‌اند.

ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی شهر اهواز نیز از مفاهیمی بوده که در حوزه ایرادات ساختاری جای می‌گیرد. وابستگی‌های قومی و قبیله‌ای مانند اقوام و طوایف بختیاری، بهمئی، طوایف عرب و... در این خصوص تأثیرگذار هستند. تجربه نگارنده در برخورد با موضوعات مذکور نشان‌دهنده تأثیر این وابستگی‌ها بر انجام وظایف ساختمانی توسط کارکنان می‌باشد.

**ضعف سیستم‌های نظارتی:** کدهایی که در این مقوله قرار گرفته‌اند یکی عدم رسیدگی نهادهای نظارتی و دیگری عدم نظارت شورای شهر می‌باشد. عدم رسیدگی نهادهای نظارتی مانند واحد بازرسی و رسیدگی به شکایات شهرداری اهواز، بازرسی و ارزیابی عملکرد استانداری خوزستان و سازمان بازرسی به تخلفات شهرداری‌ها می‌تواند منجر به ایجاد انگیزه تخلف و ایجاد ذهنیت عدم برخورد با تخلفات شده و کارکنان را نسبت به صدور دستورات خلاف ضوابط و مقررات در حوزه شهرسازی و ساختمانی تشویق نماید.

طبق قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، هدف شوراها پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، پرورشی و دیگر امور رفاهی از راه همکاری مردم است. دو نهاد، ارکان اصلی مدیریت شهری را به وجود می‌آورند، نخست شورای اسلامی شهر و دوم شهرداری که در رأس هرم اجرایی شهر قرار دارد. (رحیمیان و سرمست، ۱۱۲: ۹۴)

بر اساس بندهای ۳ و ۷ و ۸ و ۱۸ و ۱۹ و ۲۱ و ۲۳ و... ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مانند، اعضای شورای اسلامی دارای شأن نظارتی بوده لیکن در بند ۲۳ به صراحت از نظارت بر اجرای طرح‌های مربوطه ایجاد شبکه معابر و... طبق مقررات مربوطه ذکر شده است. (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵)



به دلایل متعددی مانند عدم آشنایی اعضاهای شورای اسلامی با وظایف و تکالیف خود، عدم ارتباط تحصیلات و تخصص ایشان با مباحث شهری و... اعضای شوراهای اسلامی ادوار شهر اهواز نظارت ملموسی در این خصوص انجام نداده‌اند.

### **پیشنهادها:**

۱. در راستای تحقق دولت الکترونیک و هوشمندسازی فرایندها شهرداری اهواز می‌بایست به استفاده از سامانه‌های جدید برای صدور پروانه ساختمانی و به حداقل رساندن دخالت انسانی تا مرحله صدور فیش نوسازی اقدام نماید.
۲. با توجه به عوارض و آثار عمومی تخلفات در حوزه ساخت و سازها بر زندگی عموم شهروندان، می‌بایست قوانین و مقررات مربوطه تغییر یافته و بخش‌های از این تخلفات جرم‌انگاری شده و در زمره جرایم قرار گرفته تا کارکنان نسبت به آن با حساسیت بیشتری برخورد نمایند.
۳. ساختار نهادهای نظارتی درون سازمانی مانند واحد حراست و اداره بازرسی شهرداری‌ها می‌بایست بازنگری شده و اقدامات لازم در راستای برخورد با متخلفین صورت پذیرد.
۴. شهرداری اهواز می‌بایست از کارکنان با تحصیلات دانشگاهی و تخصص مرتبط در حوزه شهرسازی استفاده نماید.
۵. شورای اسلامی شهر اهواز نسبت به نظارت مستمر بر عملکرد شهرداری اهواز در خصوص صدور پروانه ساختمانی مبادرت ورزد.
۶. حرکت به سمت استفاده از منابع درآمدی پایدار در شهرداری اهواز و جلوگیری از شهرفروشی و تراکم‌های غیر فنی و کارشناسی ضروری به نظر می‌رسد.

**منابع و مآخذ:**

- ۱- اجزاء شکوهی، م، صمدی، ر، گودرزی، ن، قنبری، م. ۱۳۹۵. تحلیل و بررسی علل تخلفات ساختمانی در کلانشهرها با تأکید بر قوانین و ضوابط شهرسازی (منطقه ۳ و ۹ شهر مشهد). مجله جغرافیا و توسعه فضای شهری. ۵. ۱۸-۱.
- ۲- اسمعیل پور، ن، هروی، ز، حیدری همامانه، الف، ۱۳۹۸، بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری، مجله مطالعات شهری، ۳۱. ۲۹-۱۷.
- ۳- پایگاه اینترنتی مجلس شورای اسلامی، [www.rc.majlis.ir](http://www.rc.majlis.ir)
- ۴- پورعلی، م، شریف نژاد، ج، موسوی، م. ۱۴۰۱. سیر تحول در برنامه‌ریزی شهری ایران نمونه موردی شهر ارومیه. فصل نامه علمی پژوهشی آمایش محیط. شماره ۵۷. ۲۰-۱.
- ۵- تقی دوست، زینب. ۱۳۹۱. ارزیابی نظام حقوقی حاکم بر تخلفات ساختمانی. مجله پژوهش‌های حقوقی. ۲۲. ۱۵۴-۱۳۳.
- ۶- خسروی، ا، کاظمی سرکانه، س، نقدی نژاد، م. ۱۳۸۹. حقوق دفاعی متهم در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری. مجله پژوهش‌های حقوقی. ۱۸: ۴۲-۲۹.
- ۷- دبیرخانه شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران. ۱۳۹۳. مصوبات شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران از آغاز تا کنون. چاپ سوم. نشر توسعه ایران. ۲۸۵.
- ۸- دیارگاه (شرکت مهندسی مشاور). ۱۳۸۹. بازنگری و اصلاح چگونگی جلوگیری از خلاف‌های ساختمانی و رسیدگی به آنها. معاونت شهرسازی شهرداری تهران.
- ۹- رحیمیان، ب، سرمست، ب. ۱۳۹۴. بررسی میزان اثربخشی نظارت شورای اسلامی شهر در بهبود عملکرد شهرداری بناب. مطالعات جامعه‌شناسی. ۲۸. ۱۳۰-۱۱۱.
- ۱۰- رفیعیان، م، رضوی، ح. ۱۳۸۸. ارتقای کیفیت محیط شهری با استفاده از رویکرد طراحی محور (تاثیر شهر و پهنه پیرامون) برنامه‌ریزی و آمایش فضا. جلد ۱۴ (۲). ۲۶۹-۲۸۷.
- ۱۱- رفیعیان، م، سرخیلی، ا. ۱۳۹۸. تخلفات ساختمانی از منظر شهرسازی: مروری بر مفاهیم، رویکردها و تجارب. چاپ دوم. آرمانشهر. ۲۲۴.
- ۱۲- رهبری، س، خدایاری، ع، هنری، ح، امیرتاش، ع. ۱۴۰۰. طراحی الگوی حمایت مالی ورزش همگانی کشور با استفاده از نظریه داده بنیاد. پژوهش در ورزش تربیتی. ۲۳ (۹). ۲۶۶-۲۳۵.
- ۱۳- رهنمایی، م، شاه‌حسینی، پ. ۱۳۸۲. فرآیند برنامه‌ریزی شهری در ایران. چاپ یازدهم. انتشارات سمت. ۲۳۴.
- ۱۴- زنگی آبادی، ع، عبدالهی، م، سالک قهفرخی، ر، قاسم زاده، ب. ۱۳۹۳. ارزیابی عوامل اثرگذار بر عدم تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری در ایران و چالش‌های مربوط به آن

- مطالعه موردی: محور تاریخی-فرهنگی منطقه ۶ شهر تبریز). مجله پژوهش و برنامه‌ریزی شهری. ۱۸(۵): ۴۱-۵۸.
- ۱۵- علیزاده، هف نعمتی، م، رضایی جعفری، ک. ۱۳۹۴. تحلیلی بر معیارهای حکمروایی خوب شهری با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی. مطالعات و پژوهش‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای. ۲۴. ۱۲۸-۱۰۲.
- ۱۶- عیوضلو، د، رضویان، د. ۱۳۹۷. ارزیابی وضعیت مدیریت شهری کلانشهرها مبتنی بر شاخص‌های حکمروایی مطلوب شهری. مجله جغرافیا و توسعه. ۱۹۲-۱۷۵.
- ۱۷- غمامی، م. ۱۳۸۳. گزیده مطالعات طرح راهبردی توسعه کالبدی مجموعه شهری تهران. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران. چاپ اول. ۱۳۶.
- ۱۸- نکوئی، م. ۱۳۹۸. تأثیر بازنشستگی کارمند در رسیدگی به تخلفات و اجرای مجازات‌های اداری. فصلنامه تحقیقات حقوقی. ۸۸: ۳۵۷-۳۳۳.
- ۱۹- کولیوند، ح، طلاچیان، م، ماجدی، ح. ۱۳۹۹. تحلیل زمینه‌ای بر آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در ایران. برنامه‌ریزی و آمایش فضا. ۲۴ (۴)، ۱۵۳-۱۷۵.
- ۲۰- محمدی، ج، میرزایی، س. ۱۳۹۷. تبیین وضعیت بر تخلفات ساختمانی در کلانشهرهای ایران مطالعه موردی: مناطق پانزده‌گانه شهر اصفهان. فصلنامه تحقیقات جغرافیایی. ۱۱۷(۲): ۲۱۴-۱۹۵.
- ۲۱- محمدی، ک، حبیبی، ک، بمانیان، ب. ۱۳۹۵. دلایل تغییر کاربریها در طرح‌های تفصیلی شهری و تبعات آن در کاربری عمومی مطالعه موردی منطقه یک شهر همدان. فصل نامه علمی پژوهشی آمایش محیط. شماره ۳۳. ۶۹-۴۵.
- ۲۲- معاونت برنامه‌ریزی و توسعه سرمایه انسانی شهرداری اهواز. ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۸. آمارنامه کلانشهر اهواز ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۸. [www.ahvaz.ir](http://www.ahvaz.ir).
- ۲۳- مرکز آمار ایران. ۱۳۹۶. نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵.
- ۲۴- مهندسین مشاور شارمند. ۱۳۷۹. شیوه تحقق طرح‌های توسعه شهری. جلد دوم تدوین شیوه‌های مناسب تهیه طرح‌های شهری در ایران. انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور. چاپ دوم، ۱۷۸.
- ۲۵- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی کشور. ۱۳۸۲. امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها جلد اول: بررسی تحولات نظری و تجربیات جهانی. سازمان شهرداری‌های کشور. چاپ دوم. ۲۰۰.
- ۲۶- منصور، ج. ۱۳۹۶. قوانین و مقررات مربوط به تخلفات اداری. دوران. چاپ ۲۴. ۲۰۸.

- 
- 1- Sarkheili, E, Salary, M, Safavi Sohi, M. 2017. Analyzing the role of Constructional Violations in the Failure of urban Development Plans, Tehran Metropolis, Bagh-e Nazar Vol 14(51) PP5-21, Sep 2017
  - 2- Amid, H. 1984. Amid's Persian Culture, Amir Kabir Publication, Tehran, Iran.