

«تبیین راهکارهای مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن»
بخش اول: بررسی فرایند صدور پروانه ساختمانی



مقدمه

حمایت از افزایش تولید مسکن و عرضه مناسب آن می‌تواند نقش مهمی در تنظیم بازار خرید و فروش مسکن و اجاره‌بها و کاهش فشار بر مردم در تأمین سرپناه، تشکیل خانواده و حفظ سلامت و امنیت خانوار داشته باشد. در این بین مجلس شورای اسلامی پس از گذشت افزون بر ۱۴ ماه بحث و بررسی کارشناسی روی طرح دوفوریتی جهش تولید و تأمین مسکن، سرانجام در تاریخ ۱۴۰۰/۵/۱۷ با تصویب «**قانون جهش تولید مسکن**» و متعاقب آن تأیید شورای محترم نگهبان، یکی از بسترهای مهم در راستای تقلیل شکاف تولید و عرضه مسکن، متناسب با نیاز و تقاضای بازار را فراهم کرد.

نظر به اینکه یکی از چالش‌های اصلی در تحقق اهداف متعالی قانون جهش تولید مسکن، **مانع‌زدایی در روند صدور مجوزهای تولید و عرضه مسکن** و تسهیل فرایند اداری و دیوان‌سالارانه (بوروکراتیک) ساخت‌وساز است، بدین منظور در ماده (۲۳) قانون مزبور وزارت کشور موظف شده است با همکاری وزارت راه و شهرسازی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ترتیبی اتخاذ کند تا در مراحل صدور پروانه تا صدور سند تفکیکی، چه به صورت انبوه‌سازی و چه به صورت مشارکتی یا انفرادی هیچگونه اقدام موازی و مکرر اعم از رأساً یا با ارجاع به یکدیگر انجام نشود و هر مرحله تنها یک بار از سوی نهادهای متولی از جمله شهرداری، سازمان نظام مهندسی ساختمان و یا سازمان ثبت اسناد و املاک کشور صورت پذیرد. با توجه به اینکه ارائه پیشنهاد و راهکارهای عملیاتی برای پشتیبانی و مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن، متضمن تحقق تأمین رفاه اجتماعی در زمینه مسکن است، از این‌رو در این گزارش سعی شده است ضمن بررسی نقاط ضعف و تنگناهای موجود در مسیر اخذ پروانه ساختمانی که به‌ویژه در سال‌های اخیر در عمل رانش سرمایه‌گذاران و سازندگان مسکن را در پی داشته، راهکارهای اصلاح و بهبود این فرایند ارائه شود. شایان ذکر است بررسی چالش‌ها و رویکردهای فرایند صدور گواهی ساختمانی از جمله گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار و ارائه راهکارهای اصلاحی در این زمینه در گزارش دیگری به‌طور مبسوط مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

جایگاه و سابقه قانونی مجوزهای احداث مسکن

با عنایت به اینکه اجرای ضوابط پهنه‌بندی شهرها و تعیین نحوه استفاده از اراضی و ساختمان‌ها، مستلزم کنترل مؤثر بر فعالیت‌ها و عملیات ساختمانی به‌ویژه احداث واحدهای مسکونی است، صدور مجوزهای ساخت و عرضه مسکن توسط مراجع قانونی مهم‌ترین ابزار تحقق این امر است.

در کشور ما نخستین مبنای نظارت بر ساخت‌وساز و توسعه شهری به «قانون بلدیه» مصوب ۱۱ خرداد ماه ۱۲۸۶ هجری خورشیدی باز می‌گردد. البته با توجه به شرایط نامناسب سیاسی و امنیتی بعد از پیروزی مشروطیت، اقدامات بلدیه تحت تأثیر این عوامل قرار گرفت و آنچنان که باید و شاید نظارتی بر ساخت‌وسازهای شهری و به‌ویژه احداث و توسعه واحدهای مسکونی صورت نگرفت. این روند با وجود گسترش شهرها و ازدیاد جمعیت شهرنشین در دوره پهلوی اول همچنان تداوم یافت و به‌جز اقدامات محدود در زمینه معابر شهری نمود چندانی نداشت.

در طی سال‌های نخست دوره پهلوی دوم، شهرداری برای نظارت بر عملیات ساختمانی و احداث مسکن اختیار چندانی نداشت و صدور پروانه ساختمان فقط به‌عنوان وسیله‌ای برای کسب عوارض از املاک و ساخت‌وساز و در واقع تنها دارای بعد

دفتر: مطالعات

زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات اقتصادی

گروه عمران و

شهرسازی

گزارش ششم

شهریور ماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۸۵۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۶/۲۹



درآمدزایی بود تا اینکه به موجب بند «۲۴» ماده (۵۵) «قانون شهرداری» مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱، صدور پروانه برای همه ساختمان‌هایی که در شهرها ایجاد می‌شوند، از وظایف شهرداری‌ها تعیین شد.

در اصلاحیه‌ها و الحاقاتی که در سال‌های بعد بر این قانون اضافه شد، از جمله ماده (۱۰۰) و تبصره‌های آن جزئیات این امر از جمله نحوه نظارت، برخورد با متخلفان، تشکیل کمیسیون، اخذ جریمه و نحوه عطف به ماسبق شدن به وضوح تشریح شد. به‌ویژه آنکه مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده و حریم شهر مکلف شدند تا قبل از هرگونه اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع عملیات ساختمانی از شهرداری پروانه اخذ کنند. همچنین به موجب ماده مزبور شهرداری توانست از عملیات ساختمانی بناهای بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأموران خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری کند.

افزون بر قانون شهرداری، ضوابط دیگری برای صدور مجوزهای ساخت‌وساز وضع شد که موارد مهم آن از جمله مدت زمان ساخت‌وساز و میزان عوارض آن در «قانون نوسازی و عمران شهری» مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ انعکاس یافت. همچنین در قانون «نظام مهندسی و کنترل ساختمان» مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ نیز به مسئله مجوزهای شروع عملیات ساختمان و کنترل و نظارت بر آن اشاره شده است. از مهم‌ترین مفاد مندرج در این قانون باید مواد (۳۰) و (۳۴) را مورد توجه قرار داد.

بررسی فرایند صدور پروانه ساختمان

صدور پروانه ساختمان به‌عنوان اولین مرحله‌ای است که سرمایه‌گذاران برای شروع یک پروژه ساخت‌وساز باید آن را طی کنند. بررسی فرایند صدور پروانه ساختمانی در شهرهای مختلف کشور نشان می‌دهد با وجود تفاوت در میزان ارجاعات درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و پیچیدگی و درهم‌تافتگی گام‌های میانی که به‌طور عمده ناشی از ساختار سازمانی شهرداری‌ها، تعداد پرونده‌های ارجاعی، میزان انطباق با تحولات فناوری و نقش و جایگاه ساخت‌وساز مسکونی در تأمین درآمدهای شهرداری و همچنین میزان سودآوری برای سرمایه‌گذاران و متقاضیان است، اما در اغلب موارد گردش کار صدور پروانه ساختمانی مستلزم طی کردن **هفت‌خان** تشکیل پرونده، بازدید، دستور نقشه، تأییدیه نقشه معماری، پرداخت عوارض، تهیه مدارک پیش‌نویس و چاپ پروانه است.

شکل ۱. هفت‌خان گردش کار صدور پروانه ساختمانی



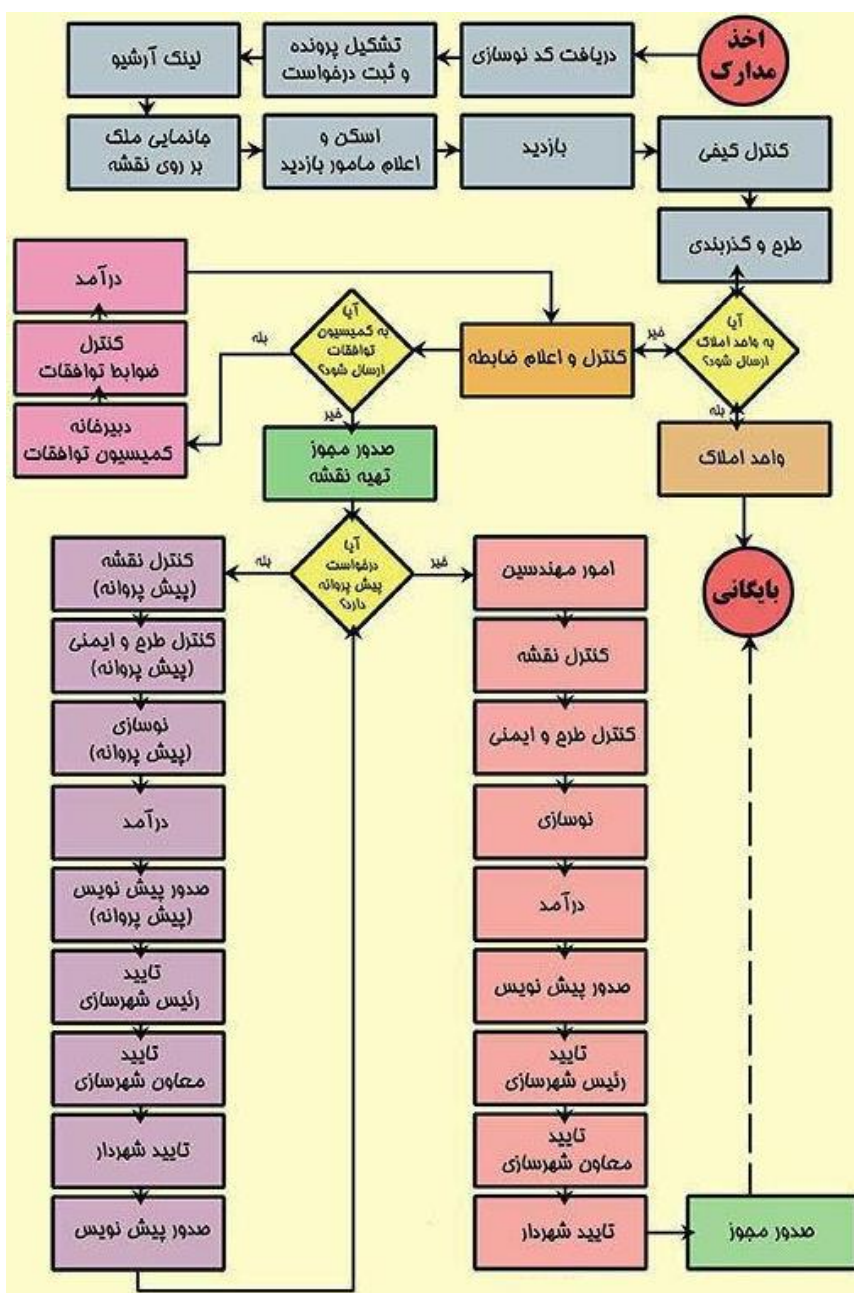
مأخذ: مطالعات نگارنده با استناد به بررسی میدانی از دفاتر خدمات الکترونیک شهر و فعالان ساخت‌وساز

با وجود اینکه در گردش کار تدوین‌یافته معاونت شهرسازی و معماری اغلب شهرداری‌های کشور، تعداد گام‌های اجرایی صدور پروانه ساختمان، کمتر از ۲۰ گام است، اما متقاضیان در روند طی کردن برخی از گام‌ها با پیش‌نیازهایی روبه‌رو می‌شوند که در واقع خود یک گام مجزا محسوب می‌شود.

براساس بررسی میدانی از دفاتر خدمات الکترونیک شهر در پایتخت و برخی از کلانشهرها و همچنین مصاحبه با فعالان ساخت‌وساز، در

حال حاضر از زمان درخواست متقاضی تا هنگام صدور پروانه ساختمانی، ۴۰ گام خرد و کلان وجود دارد که با احتساب رفت و برگشت پرونده‌ها، دوباره کاری و بروز اشتباه در برخی از اقدامات، گاه به بیش از ۱۰۰ گام نیز افزایش می‌یابد. بخشی از مراحل به شکل مراجعه فیزیکی از سوی متقاضی و بخش دیگری به صورت درون‌بخشی و از سوی دوایر و ادارات حوزه شهرسازی شهرداری پیگیری می‌شود. همچنین برخی از امور نیز به شکل اخذ استعلام یا برون‌سپاری به سایر نهادها صورت می‌گیرد. در پایتخت و برخی کلانشهرها، دفاتر خدمات الکترونیک یا دفاتر پیشخوان رابط بین مالک و شهرداری هستند که البته اجرای این طرح به صورت ناقص و گسسته بوده و تنگناهای عدیده‌ای در روند فعالیت این دفاتر وجود دارد.

نمودار ۱. گام‌های اجرایی فرایند صدور گواهی‌های ساختمان به روایت رسمی



مأخذ: تارنمای معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تبریز (www.tshs.tabriz.ir)

دقت در جزئیات گام‌های اجرایی که در واقع لازمه عبور از یک خان به خان دیگر است، نشان می‌دهد با وجود ضرورت ارائه مدارک، تهیه اسناد، اخذ تأییدیه و دریافت استعلام‌ها و ...، در هریک از گام‌ها، امکان انجام بخشی از اقدامات و تکمیل روند هم‌زمان با گام بعدی وجود دارد؛ ولی در اغلب موارد به دوباره کاری، ایجاد تأخیرهای غیرموجه و طی کردن چرخه‌های زائد و دست‌وپاگیر منجر شده است.

به‌عنوان نمونه در بسیاری از نقاط کشور در گام نخست که به «تحویل مدارک» اختصاص دارد، حضور مالک یا همه مالکان یا وکیل قانونی ایشان در حوزه شهرسازی شهرداری یا دفتر خدمات الکترونیک جهت ارائه مدارک و تشکیل پرونده الزامی است. در حالی که امروزه با استفاده از **بستر فضای مجازی و ایجاد سامانه الکترونیکی** ثبت‌نام، می‌توان تحویل مدارک را بدون حضور فیزیکی انجام داد.

همچنین در گام مزبور ارائه برخی مدارک مستلزم صرف هزینه‌های بالا و اتلاف وقت متقاضی است. از جمله مواردی که به‌نظر می‌رسد در زمره دوباره‌کاری است، ارائه نقشه موقعیت ملک می‌باشد که لازمه آن مراجعه به کارشناس رسمی دادگستری در امور ثبتی و نقشه‌برداری، انجام عملیات مساحی زمینی و پرداخت هزینه ممهور کردن نقشه است؛ با توجه به اینکه امروزه با راه‌اندازی سامانه اطلاعات جغرافیایی (GIS) و اجرای طرح‌های ممیزی در اغلب شهرداری‌های کشور، **بانک داده‌های مکانی به تفکیک قطعات زمین** در دسترس است، تهیه نقشه مزبور فاقد توجیه است و چه‌بسا در برخی موارد این امر به فساد اداری در قالب توصیه انجام کار توسط تعدادی از کارشناسان نقشه‌برداری منجر شده و در صورتی که سازنده از انجام این کار سر باز زند به طرح ایرادهای واهی بپردازد.

یکی از مشکلاتی که سرمایه‌گذاران ساختمانی در گام چهارم (اظهار نظر کارشناسی در خصوص اطلاعات فنی و شهرسازی ملک) با آن مواجه می‌شوند، **عدم امکان پیگیری پرونده** است. در شرایطی که کارشناسان به سبب سهل‌انگاری یا تعدد پرونده‌های ارجاعی در اظهار نظر تأخیر ایجاد کنند یا در خصوص استعلام‌ها قصور و اشتباه کنند، با توجه به اینکه نیمی از روند انجام کار در این گام به‌صورت سیستمی و بخشی از آن به‌صورت دستی انجام می‌پذیرد، متقاضیان با چالش جدی روبه‌رو می‌شوند.

همچنین در گام دهم که به ارائه نقشه‌های معماری و گواهی تعهد اختصاص دارد، با توجه به افزایش شدید قیمت کاغذ و لزوم صرفه‌جویی در مصرف آن و ازسوی دیگر بروز اشتباه در چاپ خروجی که ممکن است چندین بار این کار تکرار شود و همچنین ابعاد بزرگ نقشه‌ها که بایگانی کردن آنها را با مشکل مواجه می‌کند، به‌نظر می‌رسد **تحویل دادن نقشه‌ها در قالب فیزیکی** که نسخه مقدماتی بوده و حتماً مورد اصلاح و بازنگری آتی قرار خواهند گرفت، چندان منطقی نیست.

از آنجاکه تأیید نهایی نقشه مستلزم تدقیق مواردی همچون آخرین ضوابط تراکم‌های مصوب مازاد بر تراکم مجاز، محدودیت‌های ارتفاعی و ... است و ازسوی دیگر برخی از مؤلفه‌ها بلا تکلیف و فاقد دستورالعمل است، به همین سبب در گام پانزدهم پرونده در **شورای معماری منطقه** و یا در برخی از شهرها کمیسیون توافقات مطرح می‌شود. نکته قابل توجه فقدان جایگاه ساختاری و اختیارات شورای معماری منطقه است که زمینه بروز تخلف و تحمیل هزینه‌های سنگین به سازندگان را موجب می‌شود که سرجمع در قیمت تمام شده مسکن تأثیرگذار است.

در گام بیست‌ودوم از فرایند صدور پروانه ساختمانی، تهیه نقشه‌های اجرایی یا به‌اصطلاح نقشه‌های فاز دو در دستور کار قرار می‌گیرد. سازندگان و سرمایه‌گذاران حرفه‌ای اغلب به سراغ تیم‌های طراحی که از تخصص‌های چندانگانه و تجربه کافی در این زمینه برخوردارند و همچنین دارای نفوذ در سازمان نظام مهندسی ساختمان استان هستند مراجعه می‌کنند چراکه با وجود اینکه برای این امر چک‌لیست‌های مشخصی تدوین شده، اما در برخی از موارد **اعمال سلیقه صورت می‌گیرد**.

در بسیاری از موارد به‌ویژه در استان‌هایی که پرونده‌های زیادی به واحد کنترل نقشه سازمان نظام مهندسی ساختمان ارجاع داده می‌شود، با وجود ثبت سیستمی ورود و خروج پرونده‌ها متأسفانه برخی از پرونده‌ها خارج از نوبت و در مدت زمان کمتری مورد بررسی قرار می‌گیرند. با توجه به رفت و برگشت‌هایی که پرونده‌ها در گام بیست‌وسوم دارند، در خوش‌بینانه‌ترین حالت **بیش از ۳۵ روز روند تأیید نقشه‌های چهارگانه** (معماری، سازه، تأسیسات الکتریکی و تأسیسات مکانیکی) به طول می‌انجامد.

مداقه در فهرست مدارکی که باید در گذار پرونده به پیش پروانه تهیه شود نشان می‌دهد، **ارائه برگ تعهد تهیه نقشه‌های اجرایی فاقد توجیه لازم است**؛ با توجه به اینکه اطلاعات حرفه‌ای مهندسان معمار، عمران، مکانیک و برق که مسئول تهیه نقشه‌های اجرایی هستند از طریق سازمان نظام مهندسی ساختمان استان قابل رصد و راستی‌آزمایی است، ارائه برگ تعهد تهیه نقشه‌هایی که باید به مهر و امضای مهندس مربوطه (معمار، عمران، برق و مکانیک) و مالک رسیده و همچنین امضای افراد مزبور در دفتر اسناد رسمی گواهی شود، امری زائد و دست‌وپاگیر بوده و تحمیل هزینه‌ای مضاعف در راستای اخذ پروانه ساختمانی است.

جدول ۱. چهل گام صدور پروانه ساختمانی

ردیف	عنوان گام اجرایی	ردیف	عنوان گام اجرایی	ردیف	عنوان گام اجرایی	ردیف	عنوان گام اجرایی
۱	تحویل مدارک	۱۱	بررسی و کنترل نقشه‌های معماری	۲۱	بیمه تأمین اجتماعی	۳۱	اصلاح اشکالات
۲	تشکیل پرونده	۱۲	رفع ایرادهای نقشه‌ها	۲۲	تهیه نقشه‌های اجرایی	۳۲	تهیه پیش‌نویس پروانه
۳	بازدید	۱۳	اصلاحات مکرر	۲۳	تأیید نقشه‌های اجرایی	۳۳	تأیید رئیس طرح تفصیلی
۴	اظهار نظر طرح تفصیلی	۱۴	اخذ نظریه فضای سبز	۲۴	تهیه گزارش‌های تخصصی	۳۴	تأیید رئیس صدور پروانه
۵	دریافت استعلام‌ها	۱۵	طرح پرونده در شورای معماری	۲۵	تعیین ناظر	۳۵	تأیید معاون شهرسازی و معماری
۶	بررسی نظارت فنی	۱۶	تأییدیه شورای معماری	۲۶	تهیه مدارک تکمیلی	۳۶	تأیید شهردار منطقه
۷	گواهی بلامانع شهرسازی	۱۷	بررسی و تأیید کمیته نما	۲۷	ارائه نقشه‌های اجرایی تأیید شده	۳۷	ارسال تأییدیه‌ها
۸	دستور نقشه	۱۸	تأییدیه آتش‌نشانی	۲۸	ارائه فرم‌های تعهد	۳۸	چاپ پروانه
۹	طراحی نقشه‌های معماری	۱۹	محاسبه و ابلاغ عوارض	۲۹	عقد قرارداد با مجری	۳۹	ارسال به کارتابل مهندس ناظر
۱۰	ارائه نقشه‌ها و گواهی تعهد	۲۰	پرداخت عوارض و تسویه حساب	۳۰	تطبیق نقشه‌ها و اعلام مغایرت‌ها	۴۰	تحویل پروانه ساختمانی

مأخذ: مطالعات نگارنده با استناد به بررسی میدانی از دفاتر خدمات الکترونیک شهر و فعالان ساخت‌وساز.

بررسی میدانی از فعالان ساخت‌وساز حاکی است که از میان متقاضیانی که برای دریافت پروانه ساختمانی تشکیل پرونده می‌دهند، حدود یک‌سوم تا مرحله صدور دستور نقشه پیش می‌روند و با توجه به هزینه‌های غیررسمی و موانعی که به‌ویژه در مرحله تأییدیه نقشه‌ها گریبانگیر آنان می‌شود، در تصمیم خود برای شروع عملیات ساختمانی دچار تردید جدی می‌شوند و از این‌رو بخشی از سرمایه‌گذاران اقدام به انصراف از سرمایه‌گذاری در ساخت‌وساز مسکن می‌کنند که در عمل بسیاری از پروژه‌ها را با کاهش سرمایه و متعاقب آن تأخیر روبه‌رو می‌کنند. اخذ پروانه ساختمانی برای برخی از املاک و اراضی به دلیل اعمال سلیقه، سختگیری‌های غیرموجه و غیرفنی و در تعدادی از موارد زمینه‌چینی برای ارتشا توسط افراد و نهادهای فاقد جایگاه و اختیارات مشخص همچون امضاهای طلایی، شورای معماری مناطق، کمیسیون توافقات و ... دچار توقف می‌شود. از سوی دیگر متقاضیانی هم که با عبور از گام‌های چهل‌گانه و طاقت‌فرسای هفت‌خان گردش کار، پروانه ساختمانی دریافت می‌کنند، در صورتی که بنا به دلایلی موفق به آغاز انجام عملیات ساختمانی در زمان مقرر نشوند، با توجه به اعتبار دوساله پروانه ساختمانی و باطل شدن مجوز مزبور، مجبور به طی کردن مجدد گام‌های چهل‌گانه هستند.

رویه‌های حاکم بر صدور پروانه ساختمان

سرمایه‌گذاران و سازندگان مسکن، یکی از مهم‌ترین موانع آغاز اجرای پروژه‌های ساختمانی و تداوم آن را فرایند طولانی صدور مجوزهای ساخت‌وساز از جمله پروانه ساختمانی عنوان می‌کنند. این اقدام طی دو دهه اخیر به یک مسیر پیچیده، طولانی، مبهم و فسادزا تبدیل شده است. براساس تحقیقات میدانی به عمل آمده، در حال حاضر متوسط زمان دریافت پروانه ساختمانی در شهرهای کوچک و میانی افزون بر ۱۳۰ روز (۴/۵ ماه)، در شهرهای بزرگ و کلانشهرها در حدود ۲۰۰ روز (۶/۵ ماه) و در پاره‌ای از موارد از جمله مناطق شمالی پایتخت این زمان به بیش از ۳۰۰ روز نیز می‌رسد. مدت زمان و پیچیدگی فرایند صدور مجوزها متناسب با درجه شهرداری^۱ از شهری به شهر دیگر و بسته به میزان تقاضای مسکن

۱. تعیین درجه شهرداری‌ها بر مبنای درآمد خالص و مستمر، جمعیت، موقعیت از لحاظ تقسیمات کشوری، امکانات، اعضا و امثال آن تعیین می‌شود، لذا بالاترین درجه (۱۲) به شهرداری‌های تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز تعلق گرفته است. در رده بعد، شهرهایی چون کرج، اهواز، قم، کرمانشاه، رشت، ارومیه، همدان و آبادان قرار گرفته‌اند که درجه آنها (۱۱) است. در رتبه بعد نیز شهرهایی مانند دزفول، کرمان، بندر بوشهر، سمنان، ساری و غیره، با درجه (۱۰) قرار می‌گیرند و تقریباً تمام این شهرها مراکز استان‌ها هستند. این روند همچنان ادامه می‌یابد و شهرهایی که کمترین جمعیت را داشته باشند و شهرداری آنها در طی دو دهه اخیر تأسیس شده است، عمدتاً در درجه ۱ و ۲ قرار می‌گیرند.

از استانی به استان دیگر و یا شهرستانی به شهرستان دیگر متفاوت است. در واقع در شهرهای میانی و کوچک، فرایند ساده‌تری برای این امر وجود دارد؛ در حالی که در کلانشهرها زمان بیشتری برای دریافت مجوزها باید طی شود. همچنین در کلانشهرها بسته به میزان سودآوری سرمایه‌گذاری در مسکن، از منطقه‌ای به منطقه‌ای دیگر شهر دارای افتراق اساسی است؛ به گونه‌ای که اخذ پروانه ساختمانی در مناطق شمالی شهر تهران مشمول پرداخت هزینه‌های بیشتری نسبت به مناطق مرکزی و جنوبی است.

پیگیری‌ها و مراجعات مکرر سرمایه‌گذاران ساختمانی برای اخذ مجوزها و استعلام‌های مرتبط به واحدهای مختلف شهرداری‌ها، دفاتر خدمات الکترونیک شهر، سازمان نظام مهندسی ساختمان، سازمان آتش‌نشانی، سازمان ثبت اسناد و املاک و ... مسیر ساخت و عرضه مسکن را به روندی فرسایشی تبدیل کرده که به بازی ماروپله تشبیه شده است. رفت و برگشت پرونده‌ها به‌ویژه در میان واحدهای مختلف شهرداری و دفاتر خدمات الکترونیک شهر، به بروز نارضایتی و تحمیل هزینه‌های اضافه آشکار و پنهان به مالکان و سرمایه‌گذاران ساختمانی منجر شده است.

دیوان‌سالاری و استعلام‌های متعدد و زمان‌بر، ناهماهنگی بین سیستم‌های هوشمند و صدور دستی مجوزهای میانی و کمبود کاربر مسلط برای هدایت و انجام کار در سیستم هوشمند از جمله عواملی است که سبب می‌شود زمان صدور مجوزهای ساختمانی طولانی و پیچیده شود. از سوی دیگر علاوه بر بالا بودن هزینه‌های رسمی به سبب وجود ضعف‌های اجرایی، چرخه‌های زائد و دوباره‌کاری، بایستی به انحرافات موجود در فرایند مزبور اشاره کرد که بخشی از آن ناشی از نفوذ افراد و گروه‌های متخلف در بدنه مراجع و سازمان‌های متصدی و متولی امر ساخت‌وساز در شهرها نظیر شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی شهر، سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان، کمیسیون ماده پنج، کمیسیون ماده صد و بخشی دیگر نشئت گرفته از زیاده‌خواهی مالکان و سازندگان است که نظارت و اجرای بهینه ضوابط و مقررات موجود و در پاره‌ای از موارد ارائه راهکارهای قانونی و در پیش گرفتن شیوه‌های مقرراتی نوین را می‌طلبد.

مطالعات بانک جهانی درباره متوسط زمان انتظار سرمایه‌گذاران ساختمانی که برای اخذ مجوز ساخت‌وساز از شهرداری یا سایر نهادهای مرجع شهری اقدام می‌کنند، نشان می‌دهد به‌طور متوسط فرایند اخذ مجوز ساختمانی در اغلب کشورها حدود ۷۰ روز به طول می‌انجامد. مقایسه این آمار با میانگین زمان انتظار برای اخذ پروانه ساختمانی در کشور بیانگر آن است که در حال حاضر این زمان در شهری همچون تهران بین سه تا چهار برابر متوسط جهانی و در بیشتر کلانشهرها حدود دو برابر این زمان است.

مهیا شدن زمینه برای بروز تخلفات ساختمانی

طولانی بودن، پیچیدگی و هزینه بالای فرایند اخذ پروانه ساختمانی و احتمال پایین پذیرش درخواست‌ها در کمیسیون ماده (۵) به اتخاذ شیوه‌های دیگری برای رفع نیاز متقاضیان جهت به‌دست آوردن حداقل منفعت در ساخت‌وسازها منجر شده است. این شیوه‌ها در مجموع به اقدام برخلاف ضوابط و مقررات مندرج در پروانه ساختمان و متعاقب آن چانه‌زنی با برخی نهادها از جمله کسب موافقت کمیسیون‌های داخلی و شوراهای معماری مناطق به‌ویژه در کلانشهرها و پایتخت منجر شده است.

در حال حاضر، عمده‌ترین تخلفات ساختمانی رایج در اغلب شهرهای کشور مشتمل بر تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم، تخلف تغییر کاربری، تخلف کسری پارکینگ و تخلف احداث بنای خلاف در حد تراکم مجاز هستند. تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم، بیشترین نوع تخلف ساختمانی در کلانشهرها محسوب می‌شود. این نوع تخلف در مساحت‌های گوناگون از ۲ مترمربع تا بیش از ۵ هزارمترمربع گزارش شده که مصداق بارز آن شهر تهران است. پژوهش‌های صورت گرفته نشان می‌دهد تنها در دهه ۸۰ خورشیدی، تعداد تخلفات ساختمانی که به کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری - مرجع قانونی رسیدگی به تخلفات ساختمانی - گزارش شده، در حدود ۲۷۹ هزار مورد بوده که در مجموع شامل ۱۸ میلیون و ۴۰۴ هزار مترمربع خلاف می‌شود. به‌طور متوسط در ابتدای دوره مزبور ۱/۵ مورد تخلف به‌ازای هر پروانه ساختمانی صادر شده به کمیسیون ماده (۱۰۰) گزارش شده که این رقم در میانه این دوره به اوج خود یعنی ۳ تخلف در هر پروانه ساختمانی رسیده است.^۱

به عبارت دیگر می‌توان گفت در دوره زمانی مورد اشاره همه ساختمان‌های شهری به‌طور متوسط یک مورد خلاف داشته‌اند که این رقم حاکی از وضعیت ناکارآمد پروانه‌های ساختمانی و لزوم تغییر ماهیت و فرایند اخذ مجوزهای ساخت‌وساز در راستای انطباق بیشتر با تقاضاهای

۱. اعداد و ارقام ارائه شده با استناد به پایان‌نامه کارشناسی ارشد الناز سرخیلی در رشته برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای با موضوع "بررسی تاثیر دگرگونی‌های فضایی شهر تهران بر بروز تخلفات ساختمانی از منظر برنامه‌ریزی شهری" است که در سال ۱۳۸۹ در دانشگاه تربیت مدرس به راهنمایی دکتر مجتبی رفیعیان و دکتر محمدرضا بمانیان تدوین یافته شده است.

ساخت‌وساز، ضمن رعایت ضوابط و مقررات ساختمانی است.^۱

از دیگر تخلف‌های ساختمانی معمول که برخلاف مفاد پروانه ساختمانی صورت می‌گیرد باید به تبدیل پارکینگ همکف به مسکونی، تبدیل زیرزمین به مسکونی، تبدیل انباری یا فضای باز به مسکونی که همه به افزایش زیربنای ساختمان منجر می‌شود، اشاره کرد. همچنین احداث یک یا چند طبقه بدون مجوز و توسعه در طبقات، کم کردن ابعاد نورگیر ساختمان، تقلیل عرض پله و بالکن و تبدیل آن به فضای سکونت، از جمله تخلفات پر تکرار است که تا حدودی به روند و رویه‌های معمول در صدور پروانه ساختمانی باز می‌گردد.

چالش‌ها و تنگناهای اصلی

بررسی‌ها نشان می‌دهد اغلب چالش‌های موجود در مراحل صدور پروانه ساختمانی، کم‌وبیش در فرایند اخذ مجوز سایر کسب‌وکارها نیز جاری است؛ اما به سبب صرفه اقتصادی بالای مسکن برای مالکان و سرمایه‌گذاران و میزان درآمدزایی رسمی برای نهادهای متولی و عایدی غیررسمی برای افراد، از شدت و حدت بیشتری برخوردار است. پیگیری مستقیم و حضوری پرونده از سوی متقاضی، وجود خدمات غیرهوشمند در برخی از گام‌ها در کنار اجرای الکترونیکی دیگر گام‌ها، لزوم ارائه برخی از مدارک غیرضروری، فاقد توجیه و عاری از جنبه فنی، عدم واگذاری کامل مسئولیت به دفاتر خدمات الکترونیک، همچنین کشمکش بین سازمان نظام مهندسی ساختمان و وزارت راه و شهرسازی در خصوص نحوه انتخاب مهندس ناظر و بلا تکلیفی در خصوص عقد قرارداد با مجری ساختمان و متأسفانه رواج اخذ هزینه‌های غیررسمی، از مهم‌ترین تنگناهای موجود در روند صدور پروانه ساختمانی به‌شمار می‌رود.

مهم‌ترین چالش‌ها در روند طی کردن مراحل اجرایی صدور پروانه ساختمانی را می‌توان به‌صورت خلاصه به‌شرح زیر دسته‌بندی کرد:

- نبود شفافیت و اعمال نظر و سلیقه در تأییدیه برخی نقشه‌ها و مدارک،
- استفاده ناقص از بستر فضای مجازی و اجبار به حضور فیزیکی متقاضی در برخی از گام‌ها و باز شدن فرصت ارتشا،
- عدم اشتراک‌گذاری بانک‌های اطلاعاتی و نبود مکاتبات اداری الکترونیکی بین‌سازمانی،
- بهره‌گیری محدود از ظرفیت‌های مهندسان ساختمان دارای صلاحیت و پروانه اشتغال به کار،
- راهبری هم‌زمان گام‌های اجرایی به‌صورت سیستمی و غیرمکانیزه،
- در نظر گرفتن آستانه‌های حداکثری در ضوابط و مقررات و بخشنامه‌های طراحی ساختمان،
- نبود سازوکار اجرایی مطلوب برای استفاده حداکثری گروه‌های هدف از تسهیلات و مشوق‌های قانونی،
- مرسوم بودن دوباره‌کاری و رواج دریافت هزینه‌های غیررسمی،
- بلا تکلیفی مالکان و سازندگان در خصوص نحوه انتخاب مهندسین ناظر و عقد قرارداد با مجری ساختمان.

جمع‌بندی

یکی از پیامدهای بالا بودن هزینه‌ها و دشواری‌های غیرمترعارف اخذ پروانه ساختمانی، بروز شکاف در ساخت مسکن و میزان نیاز سالیانه آن است که به‌ویژه این مسئله در دوران رکود و در مواقعی که ارزش سرمایه‌گذاری در ساخت‌وساز مسکونی نسبت به هزینه‌های آن از صرفه اقتصادی کمتری برخوردار است، کاملاً مشهود است.

از مواردی که اغلب فعالان حوزه ساخت‌وساز و صاحب‌نظران مسائل شهری بر آن تأکید دارند، لزوم واگذاری کامل موضوع تصدی‌گری به دفاتر خدمات الکترونیک با بهره‌گیری از شیوه‌نامه مدون عملکردی و دستورالعمل مصرح نظارتی در فرایند اخذ پروانه ساختمانی است. از آنجاکه یکی از راهکارهای نیل به جهش تولید در احداث مسکن، با حذف ضوابط اجرایی زائد و غیرضرور تحصیل می‌شود، شایسته است بازنگری فرایندها با رویکرد ارائه خدمات هوشمند، غیرحضوری و شفاف در دستور کار قرار گیرد. شیوع ویروس کرونا و سایه فراگیری جهانی بیماری کووید ۱۹- که به‌نظر می‌رسد کمابیش به همزیستی نامبارک خود با جوامع انسانی ادامه دهد هم شاهدهی دیگر بر ضرورت و تسریع در حذف رویه‌های اداری غیرضرور، حضوری، سلیقه‌ای و موجد فساد است.

۱. شایان ذکر است درخصوص تخلفات ساختمانی صورت گرفته در دهه ۹۰ خورشیدی تاکنون پژوهش علمی مستقلی صورت گرفته و بیشتر اعداد و ارقامی که در برخی از محافل تبیین می‌شود از جمله وقوع به‌طور متوسط ۲ میلیون مترمربع تخلفات ساختمانی در هر سال، براساس مطالب منتشر شده در جراید و خبرگزاری‌ها و از نوع داده‌های روزنامه‌نگاری (ژورنالیستی) است.

البته در سال‌های اخیر از سوی همه نهادهای درگیر در روند صدور پروانه ساختمانی، اقدامات محدود و پراکنده‌ای در زمینه زدودن اشکالات و کاهش زمان و شفاف‌سازی این فرایند صورت پذیرفته، ولی با این وجود خلأ ایجاد یک سازوکار اساسی برای بهبود شاخص شرایط صدور مجوزهای ساخت‌وساز کاملاً مشهود است. در این راستا شایسته است تا نظارت‌های پیشینی به نظارت‌های پسینی تغییر یابد و از این طریق ضمن کاهش زمان فرایند و الکترونیکی کردن رویه‌ها، صحت‌سنجی برخط و مبادله آسان و به‌هنگام مستندات و درنهایت بهبود محیط کار فراهم شود. نخستین اقدام برای بهبود وضعیت فرایند صدور پروانه ساختمانی، **تعیین زمان‌بندی مشخص در اجرای مراحل مختلف** با هدف کاهش زمان و جلوگیری از تأخیرهای غیرموجه است. در این راستا شایسته است بهره‌گیری از استعلام سامانه‌ای و هم‌زمان درون و برون سازمانی و قابلیت رصد و پیگیری پرونده در همه مراحل توسط متقاضی در اولویت قرار گیرد.

از دیگر راهکارهایی که در کوتاه‌مدت می‌توان به‌کار بست تا رویکردهای حاکم اصلاح شود، باید به **تدقیق نظام مسئولیت و تقسیم کار** با هدف پیگیری گردش کار پرونده اشاره کرد که این امر از اعمال سلاقی و تفسیرپذیری دستورالعمل‌ها و مراحل مختلف جلوگیری می‌کند. همچنین با **پیش‌بینی سازوکارها با رویکرد ارائه خدمات هوشمند** از جمله منع چاپ و تکثیر نسخه‌های کاغذی و غیرضروری مدارک، همچون نقشه‌های اولیه و تأیید نشده و تعهدنامه‌های محضری و حذف فیزیکی مراجعه مالکان، سرمایه‌گذاران و سازندگان، می‌توان امیدوار بود تا گام به گام الکترونیکی‌تر شدن هرچه بیشتر مراحل محقق شود.

در راستای زدودن چالش‌های بروز یافته پیشنهاد می‌شود در میان‌مدت راهکارهایی در حوزه فنی و مهندسی که بیشتر از جنس نرم‌افزاری است همچون **انتخاب ناظر توسط مالک** از طریق فهرست مهندسان ذی‌صلاح سازمان نظام مهندسی ساختمان و اعمال نظارت جدی از سوی این سازمان به‌منظور جلوگیری از تخلفات، **الزام عقد قرارداد با مجری** برای ساختمان‌های بزرگ مقیاس با تعداد واحد زیاد و ساختمان‌های لوکس، رعایت جدی ضوابط ایمنی ساختمان‌ها از جمله سازه‌های مقاوم در برابر زلزله و **تعمیم تأییدیه آتش‌نشانی و ضوابط ایمنی در برابر حریق برای همه ساختمان‌های مسکونی** در دستور کار قرار گیرد.

امید می‌رود با ساده‌سازی و شفاف‌سازی همه مراحل و گام‌های فرایند صدور پروانه ساختمانی که همکاری و تشریک‌مساعی همه نهادهای ذی‌ربط (به‌ویژه شهرداری‌ها و سازمان نظام‌مهندسی ساختمان) را می‌طلبد، هدف غایی مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن که همانا ایجاد «پنجره واحد صدور مجوزهای ساخت و عرضه مسکن» است محقق شود.