

«تبیین راهکارهای مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن»
بخش سوم: بررسی جایگاه و حدود اختیارات نهادهای ناکارا
در فرایند صدور مجوزهای ساختمانی



مقدمه

اعمال سلیقه و تأویل و تفسیر ضوابط و دستورالعمل‌ها، به همراه تغییرات مکرر و چندباره بخشنامه‌های صدور پروانه‌های ساختمانی و دریافت گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار ساختمان، ضمن ایستادن نمودن حجم قابل توجهی از سرمایه‌هایی که در ساخت و ساز مسکن ورود پیدا می‌کند، مالکان و سازندگان را از نظر زمانی همسنگ فرایند عملیات ساختمانی درگیر و با چالش روبه‌رو می‌کند. ازسوی دیگر رویکرد درآمدزایی شهرداری‌ها به تخلیفات ساختمانی، مستلزم منظور نمودن حجم قابل توجهی از هزینه‌ها برای طی نمودن مراحل مختلف صدور مجوزهای ساختمانی است.

یکی از چالش‌های اصلی در تحقق اهداف متعالی قانون جهش تولید مسکن، مانع‌زدایی در روند صدور مجوزهای تولید و عرضه مسکن است، در ماده (۲۳) قانون مزبور این مسئله مورد مذاقه قرار گرفته است، از این رو در این گزارش سعی شده است پیرو گزارش‌های پیشین (بخش اول: بررسی فرایند صدور پروانه‌های ساختمانی و بخش دوم: بررسی فرایند اخذ گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار ساختمان)، جایگاه و حدود اختیارات واحدهای ناکارا در فرایند صدور مجوزهای ساختمانی مشتمل بر دفاتر خدمات الکترونیک شهر، شورای معماری مناطق و کمیته‌های نما ساختمان، بررسی شده و شیوه‌های بهبود سازوکار عملکرد این نهادها تبیین شود.

گلوگاه‌های صدور مجوزهای ساختمان

بررسی‌ها نشان می‌دهد در فرایند صدور مجوزهای ساختمان اجرای برخی از شیوه‌نامه‌ها و طی نمودن برخی از گام‌ها، مازاد بر دستور نقشه‌های مرسوم بوده و ایجاد و اضافه شدن آنها علاوه بر اینکه تأثیری در ایمنی، پایداری و استحکام ساختمان و عمل به ضوابط و مقررات معماری و شهرسازی ندارد، بلکه در زمره سختگیری‌های غیرموجه و غیرفنی و در تعدادی از موارد زمینه‌چینی برای ارتشا توسط افراد و نهادهای فاقد جایگاه و اختیارات مشخص است. یکی از راهکارهای مانع‌زدایی در روند صدور مجوزهای ساختمانی، شناسایی هر چه بهتر و دقیق‌تر گلوگاه‌ها و ارتقای شفافیت، تدقیق نظام مسئولیت و راهبری گام‌های اجرایی به‌صورت سیستمی است. یکی از مواردی که اغلب فعالان حوزه ساخت و ساز و صاحب‌نظران مسائل شهری بر آن تأکید دارند، لزوم واگذاری کامل موضوع تصدیگری به تمامی نهادهای مؤثر با بهره‌گیری از شیوه‌نامه مدون عملکردی و دستورالعمل مصرح نظارتی در فرایند اخذ پروانه ساختمانی و گواهی ساختمان است. ازسوی دیگر از آنجا که تأیید نهایی نقشه مستلزم تدقیق مواردی همچون آخرین ضوابط تراکم‌های مصوب مازاد بر تراکم مجاز، محدودیت‌های ارتفاعی با توجه به تحولات همجواری‌ها، لزوم رعایت حریم‌ها، ضوابط باغات، کنترل فضای پارک خودرو و سایر مؤلفه‌های بلا تکلیف و فاقد دستورالعمل است، در بیشتر موارد پرونده‌ها در شوراهایی مطرح می‌گردد که ضمن مشخص نبودن سازوکار فنی مشخص، به حقوق عمومی شهروندان ورود پیدا می‌کنند. با توجه به موارد مطروحه روبه‌ها و سازوکار اجرایی حاکم بر دفاتر خدمات الکترونیک شهر، شورای معماری مناطق و کمیته‌های نما مورد ارزیابی قرار گرفته است.

دفاتر خدمات الکترونیک شهر

دفاتر خدمات الکترونیک شهر در حدود یک دهه قبل در راستای اجرای مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۰۸/۲۷ شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر

دفتر مطالعات
زیربنایی

سایر دفاتر:
مطالعات اقتصادی

گروه عمران و
شهرسازی

گزارش هشتم
آبان‌ماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۹۲۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۰۸/۲۶



«الزام شهرداری تهران به راهاندازی دفاتر خدمات الکترونیک از طریق بخش خصوصی» به منظور تسهیل امور شهروندان در خصوص مراجعات به شهرداری‌ها و جلوگیری از بوروکراسی اداری واحدهای تابعه این نهاد در تهران تأسیس شدند. متعاقب این امر با توجه به افزایش حجم پرونده‌ها و ازسوی دیگر تأثیرات مالی و ساختاری راهاندازی این دفاتر، در برخی از کلان‌شهرها نیز بخشی از خدمات شهرسازی از جمله صدور پروانه ساختمانی و گواهی پایان کار ساختمان به دفاتر خدمات الکترونیک واگذار شد که به مرور در حال گسترش به سایر کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ است.

درواقع تأسیس دفاتر مذکور توسط شهرداری ب‌منظور ارائه خدمات سریع و با کیفیت به شهروندان، ساده‌سازی مراحل انجام کارهای اداری - خدماتی، جلوگیری از سفرهای متعدد شهری، فراهم آوردن امکان ارائه خدمات غیرحضور در راستای تحقق دولت الکترونیک و همچنین کاهش تصدیگری و به‌کارگیری بخش خصوصی صورت گرفت. با وجود اینکه خدمات گسترده‌ای از جمله خدمات مرتبط با مؤدیان پرداخت عوارض و خدمات امور شهری در شرح وظایف این دفاتر تعریف شده و در حال انجام است، اما غالب فعالیت این دفاتر در زمینه خدمات فنی - مهندسی و به‌ویژه صدور انواع پروانه‌های ساختمانی، گواهی ساختمان و پیگیری‌های مربوط به آن است.

آنچه که با گذشت سال‌ها بیشتر مشهود شده و سرمایه‌گذاران ساختمانی مراجعه‌کننده به دفاتر خدمات الکترونیک شهر را با چالش روبرو کرده، زیر سؤال رفتن ماهیت این دفاتر است؛ زیرا بنابر این بود تا این دفاتر انجام امور اداری مربوط به واحدهای مختلف شهرداری را تسهیل کند و به نوعی به‌جای آنکه سرمایه‌گذاران ساختمانی ماه‌ها برای گرفتن پروانه ساختمانی، گواهی عدم خلاف و پایان کار و از این قبیل امور در صف‌های طولانی پشت دفاتر واحدهای مختلف شهرداری بایستند، با یکی دوبار مراجعه و تکمیل مدارک، کارهایشان توسط دفاتر خدمات الکترونیک شهر انجام شود که نه تنها این امر محقق نشده است، بلکه دفاتر مزبور خود به یکی از خان‌های صدور مجوز احداث بنا، عملیات ساختمانی و عرضه آن تبدیل شده‌اند. در شرایط فعلی علاوه بر ایجاد مراجعات متعدد به دفاتر خدمات الکترونیک، سرمایه‌گذاران مجبور هستند که مجدداً خود به برخی از واحدهای شهرداری به‌ویژه دواير مرتبط با امور شهرسازی رجوع کنند و درواقع مدت زمان اخذ مجوزهای لازم نزدیک به دو برابر زمان قبل افزایش یافته است.^۱

براساس برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته مقرر شده بود تا تعداد دفاتر خدمات الکترونیک شهر در مناطق مختلف شهرداری به حدی باشد که متقاضیان در هر منطقه‌ای با طی فاصله‌ای اندک به این مراکز دسترسی داشته باشند؛ در صورتی که امروزه با محقق نشدن این امر تعداد دفاتر خدمات الکترونیک حتی در بزرگ‌ترین مناطق شهر تهران به تعداد انگشتان دست می‌رسد و در بسیاری از نواحی شهری سرمایه‌گذاران ساختمانی دسترسی مطلوبی به این دفاتر ندارند که همین عامل برخی از دفاتر را با حجم انبوهی از مراجعان و عدم پاسخگویی مناسب به آنان روبرو کرده است. همچنین در سال‌های اخیر به‌ویژه در برخی از مناطق شهر تهران و همچنین مشهد تعدادی از دفاتر نیز بدون جایگزین شدن دفاتر جدید غیرفعال شده‌اند. از دیگر مواردی که در بنیان دفاتر خدمات الکترونیک شهر مسکوت مانده، ماهیت ارائه خدمات فرامنطقه‌ای این دفاتر است، به تعبیر برخی از کارشناسان فرامنطقه‌ای بودن دفاتر می‌تواند از ایجاد فساد و رانت و تبانی جلوگیری کند که همواره در مجموعه شهرداری‌ها به‌ویژه در پایتخت و برخی از کلان‌شهرها وجود دارد و علاوه بر این می‌تواند عاملی برای رقابت بین دفاتر باشد، اما برخی از کارشناسان نیز معتقدند فرامنطقه‌ای بودن دفاتر خدمات الکترونیک خود می‌تواند به بروز فساد در قالب بی‌توجهی به ضوابط خاص یک منطقه منجر شود.

ازجمله نکاتی که در بدو تأسیس دفاتر خدمات الکترونیک شهر مطرح گردید، کوتاه شدن دست افراد و گروه‌های متخلف بود که در برخی از مناطق شهرداری تهران و تعدادی از کلان‌شهرها در فرایند امور اداری و اخذ پروانه‌های ساختمانی رخنه کرده‌اند؛ همچنین در ایجاد فعالیت این دفاتر کاهش زمینه بروز تخلفات در ساخت و ساز نیز مورد تأکید قرار گرفت. با گذشت نزدیک به یک دهه از تأسیس دفاتر مزبور نه تنها از تخلفات ساختمانی کاسته نشده، بلکه برخی دفاتر مزبور در قالب جدیدی خود به شعبه دیگری از دواير قانون‌شکن مناطق شهرداری تبدیل شده‌اند و علاوه بر درخواست هزینه‌های غیررسمی به‌منظور انجام امور و تأیید مدارک و اسناد، سرمایه‌گذاران ساختمانی را به‌منظور تکمیل مدارک و به‌ویژه تهیه نقشه‌ها به مؤسسات خاص و مورد پذیرش خود سوق می‌دهند.

البته از همان ابتدا در نحوه واگذاری امتیاز دفاتر خدمات الکترونیک شهر شبهه وجود داشت، زیرا با وجود ثبت‌نام از متقاضیان و تعیین امتیاز افراد مزبور با توجه به مدارک و امکانات در اختیار، درنهایت امتیاز اغلب دفاتر به مدیران و کارشناسان بازنشسته شهرداری و یا عوامل وابسته به آنان اعطا شد که مورد مناقشه جمع کثیری از افرادی بود که خواهان مجوز این دفاتر بودند و تا به امروز هم روند واگذاری و امتیازدهی به متقاضیان کاملاً روشن نشده است. شایان ذکر است در شهر تهران با وجود اینکه آیین‌نامه اجرایی فعالیت این دفاتر تدوین شده بود، ولی در حقیقت ملاک عمل قرار نگرفت.

۱. با استناد به نتایج سلسله جلسات برگزار شده با سرمایه‌گذاران ساختمانی و همچنین مصاحبه با کارشناسان و خبرگان حوزه معماری و شهرسازی که در ارتباط با حرفه ساخت‌وساز هستند.

از سوی دیگر سرمایه‌گذاران و سازندگان همچنان مجبور به مراجعه حضوری و مستقیم به مناطق شهرداری و پرداخت هزینه‌های غیررسمی و انتظار برای رفت و برگشت پرونده بین حوزه شهرسازی مناطق شهرداری و دفاتر خدمات الکترونیک شهر هستند و دفاتر مزبور مسئولیتی در خصوص تسریع در فرایند صدور مجوزهای ساخت و ساز مسکن و عرضه آن ندارند.

رویه جاری در شهرداری‌های کلان‌شهرها به این صورت است که از زمان ارسال پرونده به کارشناس مربوطه، حداقل ۴۸ ساعت فرصت برای پاسخگویی وجود دارد، در شرایطی که در یک روال عادی متقاضی پیگیری غیرسیستمی پرونده را انجام ندهد، با لحاظ گردش کار تعریف شده، باید هفته‌ها بگذرد تا شاید پرونده‌ای به سرانجام برسد، زیرا در بسیاری از موارد اشتباهات صورت پذیرفته در تکمیل آیت‌ها توسط کارشناسان دفاتر خدمات الکترونیک و یا شهرداری این چرخه را دوچندان خواهد کرد و یا در برخی موارد، کارشناسان ابهاماتی در برخی قسمت‌های پرونده دارند که این موضوع را از طریق نرم‌افزارها و یا تلفن انجام نمی‌دهند و تنها گردش کار به صورت سیستمی صورت می‌گیرد و این می‌شود که در برخی موارد پرونده‌ها سرگردان بین دفاتر خدمات الکترونیک و شهرداری بلا تکلیف هستند.

شورای معماری مناطق

زمان تشکیل شوراهای معماری مناطق به میانه دهه ۱۳۷۰ خورشیدی و همزمان با گسترش شهر تهران و متعاقب آن افزایش ساخت و ساز و حجم مراجعات مردمی به شهرداری تهران باز می‌گردد که شهردار وقت برای برون‌سپاری بخشی از وظایف خود «شورای معماری مناطق» را تأسیس می‌کند. فلسفه تداوم فعالیت شورای معماری منطقه، ایجاد محلی برای جلوگیری از تفسیرهای مختلف از ضوابط ملاک عمل و تصمیم‌گیری درباره بخش‌های بلا تکلیف و فاقد دستورالعمل بود؛ ولی به مرور این شورا به حل و فصل مغایرت ساخت و سازها با طرح تفصیلی و تخلفات ساختمانی ورود پیدا کرد.

درواقع در ابتدا ورود شوراهای معماری مناطق به پرونده‌های ساختمانی به معنای تغییر ضوابط بالادست شهرسازی نبود. ارتفاع نورگیر زیرزمین ساختمان، شیب رمپ پارکینگ‌ها، ستون‌گذاری ساختمان و... از جمله مواردی بود که اگرچه مغایرت اساسی با ضوابط طرح تفصیلی نداشت، اما ممکن بود در مراحل ساخت مشکلاتی را برای سازنده‌ها و دریافت پایان کار ساختمانی ایجاد کند، بنابراین بررسی این موارد در شورای معماری مناطق انجام شد. در سال‌های اخیر شوراهای معماری مناطق به محلی برای اضافه‌خواهی سازنده‌ها یا «توافق تخلف» از جنس افزایش تراکم، افزایش سطح اشغال، تغییر کاربری و حذف پارکینگ که در عمل در تضاد با ضوابط مصوب طرح تفصیلی است تبدیل شده‌اند. علاوه بر این در برخی از موارد شوراهای مزبور حتی به طرح جامع هم بی‌توجهی کرده و تغییر کاربری پهنه را که فراتر از اختیارات این شورا و حتی شهردار منطقه و کمیسیون ماده (۵) است را نیز اعمال کرده‌اند. البته بخشی از زمینه بروز تخلف در این زمینه مربوط به خلأ موجود در طرح تفصیلی است که برخی از تکالیف به صورت کلی است و در خصوص برخی از مسائل حیاتی از جمله افزایش تعداد طبقات، کاهش سطح اشغال و... سند مزبور به‌طور شفاف تعیین تکلیف ننموده و بخشی از وظایف را به شهرداری منطقه واگذار کرده است. همچنین تعیین چارچوب تشکیلاتی شورای معماری منطقه و سازوکار اجرای طرح تفصیلی نیز به شهرداری واگذار شده است.

با توجه به بررسی میدانی صورت گرفته (با استناد به نتایج پرسشنامه‌های تکمیل شده توسط سرمایه‌گذاران ساختمانی و همچنین مصاحبه با کارشناسان و خبرگان حوزه معماری و شهرسازی که در ارتباط با حرفه ساخت و ساز هستند)، می‌توان گفت جهت‌گیری‌های حاکم بر شوراهای معماری مناطق بدین شرح قابل تقسیم است:

- رویکرد غالب شوراهای معماری مناطق نگرش درآمدزایی است.
- وظایف و اختیارات شوراهای معماری مناطق نامحدود و تعریف نشده است.
- تصمیمات فراتر از طرح‌های توسعه شهری به‌ویژه طرح تفصیلی اتخاذ می‌شود.
- ضوابط و دستورالعمل‌های شهرسازی و معماری و مقررات ملی ساختمان نادیده گرفته می‌شود.

با توجه به بروز تخلفات عدیده در شوراهای معماری مناطق، در مهرماه ۱۳۹۶ شهردار وقت تهران بخشنامه‌ای به شرح زیر ابلاغ کرد که براساس آن فعالیت شوراهای معماری مناطق محدود و کنترل شده بود:

– باید تمامی دستور جلسات و توافقات صورت گرفته (اعم از سیستمی و غیرسیستمی) در شوراهای معماری مناطق از ابتدای سال ۱۳۹۶ طی جدولی (مشتمل بر شماره پرونده شهرداری، پلاک ثبتی، مشخصات درخواست، مرحله کاری و آخرین وضعیت پرونده، آخرین مجوز صادره طبقات و مساحت پیشروی طولی و تعداد کسری پارکینگ) حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز به معاونت شهرسازی و معماری منعکس شود تا در سامانه آنلاین شهرسازی شهرداری

تهران ثبت شود، تا از این طریق امکان بررسی، نظارت و راستی‌آزمایی توافقات فراهم شود.

- هرگونه توافق سیستمی خارج از سامانه شهرسازی (اعم از فنی و مالی) ممنوع اعلام می‌شود و مفاد تمام صورت‌جلسات شورای معماری مناطق صرفاً به‌صورت سیستماتیک و با امضای شهرداران مناطق برای دفاتر خدمات الکترونیک شهر منطقه لازم‌الاجراست.

- تمامی مسئولیت‌های صورت‌جلسات از قبیل رعایت ضوابط و مقررات طرح تفصیلی شهر تهران، مقررات ملی ساختمان و ... برعهده شهرداران مناطق است؛ صدور هر گونه پروانه و گواهی براساس تصمیمات شورای معماری تنها منوط به ثبت و تکمیل مصوبه شورای معماری در سامانه شهرسازی و تأیید شهردار منطقه است.

- در مواردی که پروانه ساخت و ساز ملک در کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) مطرح و منجر به صدور رأی قطعی و لازم‌الاجرا شده باشد، هرگونه توافق مغایر حکم صادرشده از طریق شهرداری‌های مناطق ممنوع است.

- ضرورت اخذ استعلام از معاونت شهرسازی و معماری درخصوص کاهش سطح اشغال و افزایش تعداد طبقات و عدم اختیار تام شهرداری و شورای معماری مناطق در این زمینه.

با بروز تغییرات در ترکیب تیم مدیریت شهری (در فروردین ماه ۱۳۹۷) به‌طور تلویحی این بخشنامه کنار گذاشته شده و شورای معماری مناطق، البته محدودتر از قبل تصمیماتی مانند اضافه بنا، طبقه اضافی و افزایش سطح اشغال را همچنان در برخی از مناطق شهر تهران اتخاذ می‌کنند؛ هرچند نسبت به گذشته تا حدودی تخلفات کاهش یافته است.

کمیته نما

ضرورت تشکیل کمیته نما به مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۲۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران درخصوص ضوابط و مقررات ارتقای کیفی سیما و منظر شهری باز می‌گردد که براساس این مصوبه تشکیل «کمیته ارتقای کیفی سیما و منظر شهری» در کلیه شهرها به‌منظور ایجاد هماهنگی میان کلیه سازمان‌ها، نهادها، دستگاه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات ذی‌ربط در امر ارتقای کیفی سیما و منظر الزامی گشت.

در شهر تهران موضوع کنترل کیفی نما و منظر شهری برای نخستین بار به‌طور رسمی در سیاست‌های کلان طرح جامع جدید (مصوب ۱۳۸۶) مطرح و متعاقب آن در طرح تفصیلی یکپارچه (مصوب ۱۳۹۱) مورد مذاقه قرار گرفت. با توجه به مصوبات اسناد فرادست و تأکید طرح‌های توسعه شهری، در طی سال‌های نخست سلسله اقداماتی از جمله تولید اسناد، پژوهش‌های موضوعی در زمینه نما و منظر شهری، تقویت ساختار و تشکیل کمیته‌های تخصصی نما و منظر انجام شد. نظر به فقدان دستور کار مدون که به تشریح الزامات و اقدامات لازم در زمینه ساماندهی نما و منظر شهری و چارچوب اجرایی آن بپردازد، شورای اسلامی شهر تهران، شهرداری را به ارائه لایحه دستورالعمل ساماندهی نما مکلف نمود، اما با وجود این دستورالعمل ساماندهی نماهای شهر تهران، توسط معاونت شهرسازی و معماری تدوین و بدون تصویب در شورای شهر به مناطق شهرداری ابلاغ گردید که متعاقب آن کمیته نما در مناطق شهرداری پایتخت شروع به کار کرد.

براساس دستورالعمل ساماندهی نماهای شهر تهران، کمیته نمای مناطق متشکل از معاون شهرسازی و معماری منطقه یا نماینده مربوطه، یک نفر کارشناس منطقه با تخصص مربوطه، دو نفر از اساتید صاحب‌نظر دانشگاهی با تخصص معماری و شهرسازی، یک نفر نماینده حوزه معاونت شهرسازی و معماری مرکز و یک نفر نماینده کمیسیون شهرسازی و معماری شورای اسلامی شهر تهران تشکیل می‌گردد. متقاضیان اخذ پروانه ساختمانی در فرایند صدور پروانه باید مستندات نمای ساختمان را به کمیته مزبور ارائه دهند تا مورد بررسی قرار گیرد.

در زمینه فعالیت کمیته‌های نمای ساختمان دیدگاه متضادی وجود دارد. برخی از کارشناسان معتقدند تشکیل کمیته‌های بررسی نمای ساختمان در مناطق ۲۲ گانه منجر به هزینه‌های گزاف شده و سازوکار آن آماده نیست و در مقابل عده‌ای دیگر نفس تشکیل کمیته‌های نما را در اوضاع آشفته معماری یک قدم روبه‌جلو می‌دانند.

یکی از مهم‌ترین مشکلات کمیته‌های نمای شهرداری تهران، فقدان وحدت رویه بین مناطق ۲۲ گانه شهر است. به‌گونه‌ای که در برخی مناطق رویه متفاوتی نسبت به نماهای خاص (کلاسیک، رومی و ...) وجود دارد؛ اما برخی مناطق نسبت به آن سخت‌گیری می‌کنند. به همین دلیل سرمایه‌گذاران ساختمانی معترض هستند که چرا در تعدادی از مناطق تفاوت فاحشی بین نماهای اجراشده با سایر مناطق وجود دارد.

از دیگر مشکلات موجود در کمیته نمای ساختمان باید به عدم رعایت حقوق عمومی و رویکرد درآمدزایی اشاره کرد؛ در برخی از موارد در کمیته‌های نما، نظراتی داده می‌شود که با هیچ اصولی سازگار نیست، این امر خود عاملی شده است که ذی‌نفعان اعتمادی به خروجی کمیته‌های نما نداشته باشند و لذا راهکارهایی اتخاذ می‌گردد تا حداکثر منفعت آنان را برآورده سازد و در شرایطی هم که تخلف صورت می‌گیرد، با پرداخت جریمه مسئله حل و فصل می‌شود؛ در واقع رویکرد درآمدزایی حق عمومی شهر را از بین می‌برد.

شایان ذکر است از آنجا که اجرا نشدن نمای ساختمان به صورت اصولی جزو تخلف ساختمانی احراز نمی‌شود، صدور جریمه تخلف برای آن امکانپذیر نیست؛ اما از اهرم‌هایی مانند گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار ساختمان برای الزام مالک به رعایت نقشه نما استفاده می‌گردد. به بیان دیگر در کمیته نمای مناطق نقشه‌هایی مصوب می‌گردد که یا قابلیت اجرایی ندارد و یا خارج از دایره تقاضای بازار است، از این رو سرمایه‌گذاران ساختمانی به سبب اینکه از مفاد و نقشه‌های مصوب نما تخلف کرده‌اند، در مرحله اخذ گواهی عدم خلاف مجبور به پرداخت جریمه و حتی هزینه‌های غیررسمی می‌شوند که ممکن است در مرحله اخذ پایان کار ساختمانی نیز به طور مجدد گریبانگیر آنان شود. این مسئله یکی از مسبب‌های افزایش زمان ساخت و ساز مسکن و عرضه آن به بازار نیز محسوب می‌شود.

با وجود اینکه مهندسان ناظر براساس ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی ساختمان مکلف به اجرای نقشه‌های مصوب ساختمان هستند و در دستورالعمل طراحی و ساماندهی نماهای شهر تهران نیز مهندسان ناظر مسئول اجرای دقیق نقشه‌های مصوب نما و حجم ذکر شده‌اند، اما این افراد در این زمینه مسئولیتی را متوجه خود نمی‌بینند؛ زیرا سازمان نظام مهندسی ساختمان هنوز به طور جدی به بحث نمای ساختمان ورود پیدا نکرده و اجرای ضوابط نما را به ناظران تکلیف نکرده است.

از سوی دیگر بسیاری از سرمایه‌گذاران ساختمانی و طراحان حرفه‌ای از عدم امکان مشارکت در جلسات کمیته‌های نما گله‌مند هستند و معتقدند که این مسئله، نمای ساختمان‌ها را به سمت استفاده از نظرات غیرکارشناسی و فاقد صلاحیت سوق داده، در حالی که با بهره‌گیری از دیدگاه‌های متولیان ساخت و ساز می‌توان ضمن تأمین منفعت سرمایه‌گذاری در امر ساخت و ساز و طراحی ساختمان، منافع عمومی شهر را نیز لحاظ نموده و به سمت کیفی‌سازی گام برداشت.

با عنایت به اینکه در کمیته نما مناطق دو نفر از اساتید دانشگاهی در رشته‌های معماری و شهرسازی حضور دارند، از مسائل در خور توجه در این زمینه باید به ضرورت چرخشی بودن حضور اعضای مزبور بین مناطق و بهره‌گیری از تمامی صاحب‌نظران این حوزه تأکید کرد، امری که در حال حاضر چندان متداول نیست؛ از جمله اینکه اعضای دانشگاهی خاص در برخی از مناطق تقریباً ثابت هستند و تنها تعدادی از آنها بین مناطق جابه‌جا می‌شوند. همچنین با وجود نقش پر رنگ اعضای مزبور تأخیر زیاد و تفاوت در پرداخت حق‌الزحمه آنان کاملاً مشهود است.

با توجه به نبود مستند رسمی برای تشکیل کمیته‌های نمای مناطق و همچنین مشکلات حادث شده در پی فعالیت کمیته‌های مزبور که فرایند صدور پروانه ساختمانی و همچنین اخذ گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار ساختمان را با تأخیر و افزایش هزینه‌های رسمی و بروز زمینه برای دریافت هزینه‌های غیررسمی روبه‌رو کرده است، در دی‌ماه ۱۳۹۷ کمیسیون شهرسازی و معماری شورای اسلامی شهر تهران با همکاری کارشناسان اداره کل معماری و ساختمان شهرداری تهران، نسبت به تصویب لایحه «طراحی و پایش و اجرای نماهای شهر تهران» اقدام کردند و این مصوبه به شهرداری تهران ابلاغ گردید تا ملاک عمل شهرداری تهران قرار گیرد.

براساس مصوبه مزبور که به تعاریف و معیارهای طبقه‌بندی بناها، تبیین مرجع بررسی و رسیدگی به نمای بناها و متعاقب آن نظارت بر اجرا و رسیدگی به تخلفات می‌پردازد، کمیته‌های نمای مناطق تنها موظف به بررسی کمی و کیفی و اظهارنظر در خصوص طرح معماری نماهای اصلی و فرعی و جزئیات اجرایی مربوطه هستند و همچنین باید به بررسی انطباق نمای ارائه شده با پلان بنا اقدام نمایند. یکی از نکات مثبت این مصوبه زمان بررسی طرح نما در کمیته نمای مناطق است که در خصوص بناهای عادی این زمان حداکثر ۱۰ روز تعیین شده است. از سوی دیگر درج نمای تأیید شده در پروانه عملیات ساختمانی الزامی دانسته شده و صدور گواهی پایان عملیات ساختمانی منوط به انطباق نمای اجرا شده با نمای مصوب است.

با وجود این مصوبه مزبور خالی از اشکال نبوده و دقت در مواد و تبصره‌های آن نشان می‌دهد برخی از مسائل اصلی از جمله شیوه‌نامه پایش اجرای نما مورد غفلت واقع شده و تدوین آن به شهرداری سپرده شده است. همچنین نظارت بر اجرا و ضوابط ملاک عمل نیز تدقیق نگردیده و همچون گذشته می‌تواند با رویه اعمال سلیقه و غیرشفاف بودن توأم باشد. از سوی دیگر با توجه به مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۲۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص ضوابط و مقررات ارتقای کیفی سیما و منظر شهری که در آن به‌وضوح سازمان اجرای مقررات و اعضای کمیته تبیین شده است، مصوبه شورای شهر تهران در مغایرت با آن است که در این زمینه فرمانداری تهران نیز مسئله را به شورای شهر گوشزد کرده است. براساس مصوبه شورای عالی شهرسازی

و معماری ایران باید علاوه بر اعضای نامبرده شده نمایندگانی از سازمان نظام مهندسی ساختمان، سازمان میراث فرهنگی، اداره راه و شهرسازی و مشاور تهیه‌کننده طرح توسعه شهری نیز در این کمیته عضویت داشته باشند.

براساس مفاد مندرج در طرح جامع و تفصیلی شهر تهران، شهرداری مکلف است در مورد ساماندهی نما در هر منطقه دستورالعمل‌های روشنی را صادر کرده و به‌عبارتی، ضابطه‌گذاری کند، اما متأسفانه به این تکلیف عمل نشده و پس از بروز آشفتگی‌های بسیار و ازسوی دیگر بروز فساد، شهرداری و شورای شهر راه‌حل را در پدید آوردن یک ساختار بوروکراتیک دیده‌اند. درحالی که اگر ضوابط مشخص و روشن باشند، نیازی به اظهارنظر خبرگان و کارشناسان حرفه‌مند نیست و هر معماری می‌تواند براساس ضوابط مدون، طراحی نمای ساختمان را انجام دهد و نیاز به این نباشد که طرح ایشان به کمیته‌ای برود و در آنجا تشخیص داده شود که آیا بر مبنای ضوابط عمل شده یا خیر و حتی در بسیاری از موارد سلیقه‌ای عمل شود.

جمع‌بندی

درواقع دفاتر خدمات الکترونیک شهر تنها به تصدیگری محدود می‌پردازند و بخش اجرایی همچنان در اختیار شهرداری‌هاست. درحالی که تا پیش از تشکیل دفاتر خدمات الکترونیک شهر تصور بر این بود تا علاوه بر ایجاد زمینه برای کوچک‌سازی و شفاف‌سازی خدمات شهرسازی، دفاتر مزبور نقش مؤثری در افزایش سرعت فرایندها و سلامت کار اداری داشته باشند.

شفاف‌سازی عملکرد دفاتر خدمات الکترونیک شهر و نیز مسئله پایش عملکرد آنها به‌طور مستمر، همواره در طی سال‌های فعالیت این دفاتر مورد سؤال مردم و نمایندگان منتخب آنان در شورای شهر بوده، اما کماکان بروز تخلفات و ایجاد تأخیر در روند ارائه خدمات توسط آنها وجود دارد و این دفاتر با همان سیاق قبلی به کارشان ادامه می‌دهند و بدون رتبه‌بندی و برخورد جدی با تخلفات تقریباً تمامی دفاتری که در ابتدا مجوز گرفته‌اند همچنان فعال هستند. بدین منظور پیشنهاد می‌شود در کنار بازنگری آیین‌نامه اجرایی دفاتر خدمات الکترونیک شهر، حق الزحمه‌های این دفاتر متناسب با درجه شهرداری و وظایفی که به آنان واگذار می‌شود، دچار تغییرات ماهوی شده تا رویکرد درآمدزایی به امروز از این دفاتر رخت بربندد.

در راستای اجرای طرح تفصیلی و صیانت از ضوابط و مقررات آن و همچنین امکان پایش فرایندها و تصمیم‌گیری‌ها در حوزه شهرسازی و معماری، شایسته است رویکردهای اصلاحی با هدف تعیین مأموریت‌ها و حدود اختیارات و مسئولیت‌های شوراهای معماری مناطق تدوین گردد. ازجمله این رویکردها می‌توان به تعیین ترکیب اعضا و حدود وظایف شوراهای معماری مناطق وفق ضوابط و مقررات، توجه به معیارهای کیفی ساخت و ساز و پرهیز از اتخاذ تصمیمات کمی مغایر با طرح تفصیلی (ازجمله اعطای مازاد تراکم، افزایش تعداد طبقات، تغییر در سطح اشغال و تغییر و تثبیت کاربری)، پرهیز از اقدامات ناقض ضوابط شهرسازی و معماری و طرح جامع و تفصیلی، تجمیع تصمیمات حوزه شهرسازی و معماری در سطح مناطق در قالب فعالیت شورای معماری منطقه و حذف تمامی اقدامات موازی و پرهیز از ایجاد هرگونه ساختار موازی در منطقه تحت هر عنوان ازجمله کمیسیون‌های تثبیت، داخلی و امثال آن و بهره‌گیری از متخصصان شهرسازی و معماری خارج از شهرداری تهران در ترکیب اعضای شورای معماری مناطق اشاره کرد.

در شرایط موجود با توجه به اینکه نمای ساختمان یک موضوع محتوایی است، کمیته نما مناطق به‌جای آنکه تنها حقوق عمومی را سرلوحه کار خود قرار دهد، در بهترین حالت به محلی برای تضارب آرا تبدیل شده و درواقع سرمایه و وقت مالکان و سرمایه‌گذاران ساختمانی است در این کمیته‌ها به میزان کافی مورد توجه گرفته نمی‌شود؛ با عنایت به اینکه زیرساخت‌های مناسب برای فعالیت این کمیته‌ها در دسترس قرار ندارد، در بسیاری از موارد کمیته‌ها نه تنها در ساماندهی ناهنجاری‌ها عاجز هستند، بلکه به گلوگاهی برای تحمیل هزینه‌های جدید برای صدور پروانه ساختمانی و متعاقب آن گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار مبدل گشته‌اند. در راستای نظام‌مند نمودن فعالیت کمیته‌های نما پیشنهاد می‌شود که شورای عالی استان‌ها با همکاری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور شیوه‌نامه پایش و اجرای نماهای شهری را تدوین نماید تا اعمال سلیقه در این زمینه از شهرداری‌های مختلف سلب گردد. همچنین شایسته است در این شیوه‌نامه ضمن تبیین ضوابط ملاک عمل نظارت بر نما، بهره‌گیری از کارشناسان صاحب صلاحیت عضو سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان استان‌ها الزامی گردد.