

« تبیین راهکارهای مانع‌زدایی از جهش تولید مسکن »
بخش دوم: بررسی فرایند اخذ گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان



مقدمه

با عنایت به اینکه تأمین رفاه اجتماعی در زمینه مسکن تنها به تولید متکی نبوده و در واقع بخش قابل توجهی از آن به میزان عرضه واحدهای مسکونی به اتمام رسیده وابسته است، از این‌رو نحوه و زمان عرضه واحدهای مسکونی ساخته شده نیز نقش بارزی را در جهش تولید در این حوزه ایفا می‌کند. صرف‌نظر از وجود مستمسک‌های اقتصادی و همچنین ناکافی بودن منابع مالی، پیچیدگی و مصائب دریافت مجوزهای اتمام عملیات عمرانی و تأیید ضابطه‌مند بودن روند احداث ساختمان، یک معضل جدی در ارائه واحدهای مسکونی به بازار مصرفی است. از سوی دیگر در برخی از موارد بالا بودن هزینه‌های این امر و تغییر مداوم دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها، نه تنها تأخیر زیادی در عرضه واحدهای ساخته شده به بازار ایجاد می‌کند، حتی در پاره‌ای از موارد به توقف کامل فرایند اخذ مجوز بهره‌برداری از ساختمان منجر می‌شود. نمود این مسئله در برخی از مناطق شهری آنچنان شگرف است که به سبب اثر زنجیره‌ای و دومینویی که در بازار دارد، در اغلب مواقع سیاست‌های حمایت از بخش تولیدی مسکن را کم‌اثر می‌نماید. از آنجا که یکی از چالش‌های اصلی در تحقق اهداف متعالی قانون جهش تولید مسکن، مانع‌زدایی در روند صدور مجوزهای تولید و عرضه مسکن است و در ماده (۲۳) قانون مزبور این مسئله مورد مذاقه قرار گرفته است، از این‌رو در این گزارش سعی شده است ضمن تبیین نقاط ضعف و تنگناهای موجود در مسیر اخذ گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان که در برخی از مناطق کشور به‌ویژه کلان‌شهرها، بروز شکاف جدی در عرضه مسکن در بازار را در پی داشته، شیوه‌های اصلاح و بهبود این فرایند ارائه شود. شایان ذکر است بررسی فرایند صدور پروانه ساختمانی و همچنین جایگاه قانونی مجوزهای احداث ساختمان در گزارش نخست به‌طور مبسوط تبیین شده است.

کارکردهای گواهی‌های ساختمان

با وجود اینکه دریافت پروانه ساختمان دلالت بر تعیین چارچوب ضابطه‌مند برای نحوه ساخت‌وساز بناست، اما این مجوز به تنهایی تضمین‌کننده کیفیت ساختمان نیست. از این‌رو در حین اجرای عملیات به‌منظور تداوم آن و یا پس از خاتمه فرایند ساخت‌وساز، با هدف فراهم نمودن زمینه عرضه ساختمان به بازار، مجوزی تحت عنوان «گواهی ساختمان» از سوی شهرداری صادر شده و در اختیار مالک و یا سازنده قرار می‌گیرد.

گواهی ساختمان بیانگر آن است که در اجرای نقشه‌های معماری، سازه و تأسیسات، معیارهای فنی مورد تأیید سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری رعایت گردیده و ساختمان فاقد تخلف از ضوابط و مقررات فنی و مهندسی است. گواهی ساختمان ضمن تصدیق رعایت اصول فنی و شهرسازی، ضوابط طرح‌های توسعه شهری و اجرای مقررات ملی ساختمان و آیین‌نامه‌های ساختمانی، قانونی بودن فرایند ساخت، ایمنی و استحکام بنا را مورد تأیید قرار می‌دهد. از سوی دیگر اخذ این مجوز پشتیبان بهره‌برداری مجاز از ساختمان، دریافت تسهیلات بانکی، نقل و انتقال سند مالکیت، بهره‌مندی از بیمه و دریافت انشعابات دائمی تأسیسات زیربنایی (آب، برق، گاز و ...) است. به بیان دیگر مهم‌ترین کارکردهای گواهی ساختمان به‌شرح زیر است:

- تأیید نبود تخلفات ساختمانی،
- تضمین رعایت معیارهای فنی - مهندسی،
- امکان تنظیم صورت مجلس تفکیکی،

دفتر مطالعات
زیربنایی

سایر دفاتر:
مطالعات اقتصادی

گروه عمران و
شهرسازی

گزارش هفتم

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۰۸۸

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۱۲/۳



- فراهم کردن زمینه عقد قرارداد پیش‌فروش ساختمان،
- امکان صدور سند مالکیت مجزا برای هریک از واحدهای احداث شده،
- مهیا شدن زمینه نقل و انتقال مالکیت.

در میان انواع گواهی ساختمانی که توسط شهرداری‌ها صادر می‌شود (عدم خلاف، بلامانع ناحیه، بلامانع شهرسازی، پایان کار ساختمان، پایان کار آپارتمان، تمدید پایان کار و پایان کار ساختمان‌های احداث شده قبل از سال ۱۳۴۹)، گواهی پایان کار ساختمان متداول‌ترین مجوزی است که مالکان و سرمایه‌گذاران ساختمانی برای دریافت آن باید اقدام نمایند. اما در سال‌های اخیر به‌ویژه در کلان‌شهرها، اخذ گواهی عدم خلاف نیز به یکی از مهم‌ترین مجوزهای ساخت و عرضه مسکن تبدیل شده است.

بررسی فرایند گواهی‌های ساختمان

بررسی‌ها نشان می‌دهد تعداد گام‌های اجرایی صدور گواهی‌های ساختمان از تأیید وجود خلاف و یا عدم وجود آن در ابتدای امر تبعیت می‌کند. زیرا در صورت وجود خلاف، باید پرونده به کمیسیون داخلی و یا کمیسیون ماده (۱۰۰) ارجاع شود که علاوه بر افزایش تعداد گام‌ها و متعاقب آن مدت زمان دریافت گواهی ساختمان، مستلزم صرف هزینه‌های بیشتر و در پاره‌ای از موارد پرداخت رشوه و زد و بندهای مالی است. این درحالی است که در صورت عدم اثبات تخلف و یا عدم وجود آن تعداد گام‌های اجرایی از تعداد انگشتان دو دست کمتر است. با توجه به اینکه در اغلب موارد سازندگان به سبب صرفه اقتصادی ساخت‌وساز و همچنین ابلاغ ضوابط نامناسب و غیرقابل اجرا از سوی شهرداری، ناگزیر به عدم رعایت کامل مفاد پروانه ساختمانی هستند، می‌توان گفت تعداد گام‌های اجرایی در راستای صدور گواهی ساختمان را باید با در نظر گرفتن وجود خلاف لحاظ کرد. از سوی دیگر از آنجا که در سال‌های اخیر صدور گواهی پایان کار در پایتخت و برخی از کلان‌شهرها منوط به تهیه نقشه‌های تفکیکی است و این امر با امضای تفاهمنامه‌های سه‌گانه میان شهرداری، سازمان نظام مهندسی ساختمان و اداره ثبت اسناد و املاک در حال گسترش به سایر شهرهاست، می‌توان گفت صدور گواهی عدم خلاف فرایند کوتاه‌تری نسبت به گواهی پایان کار دارد.

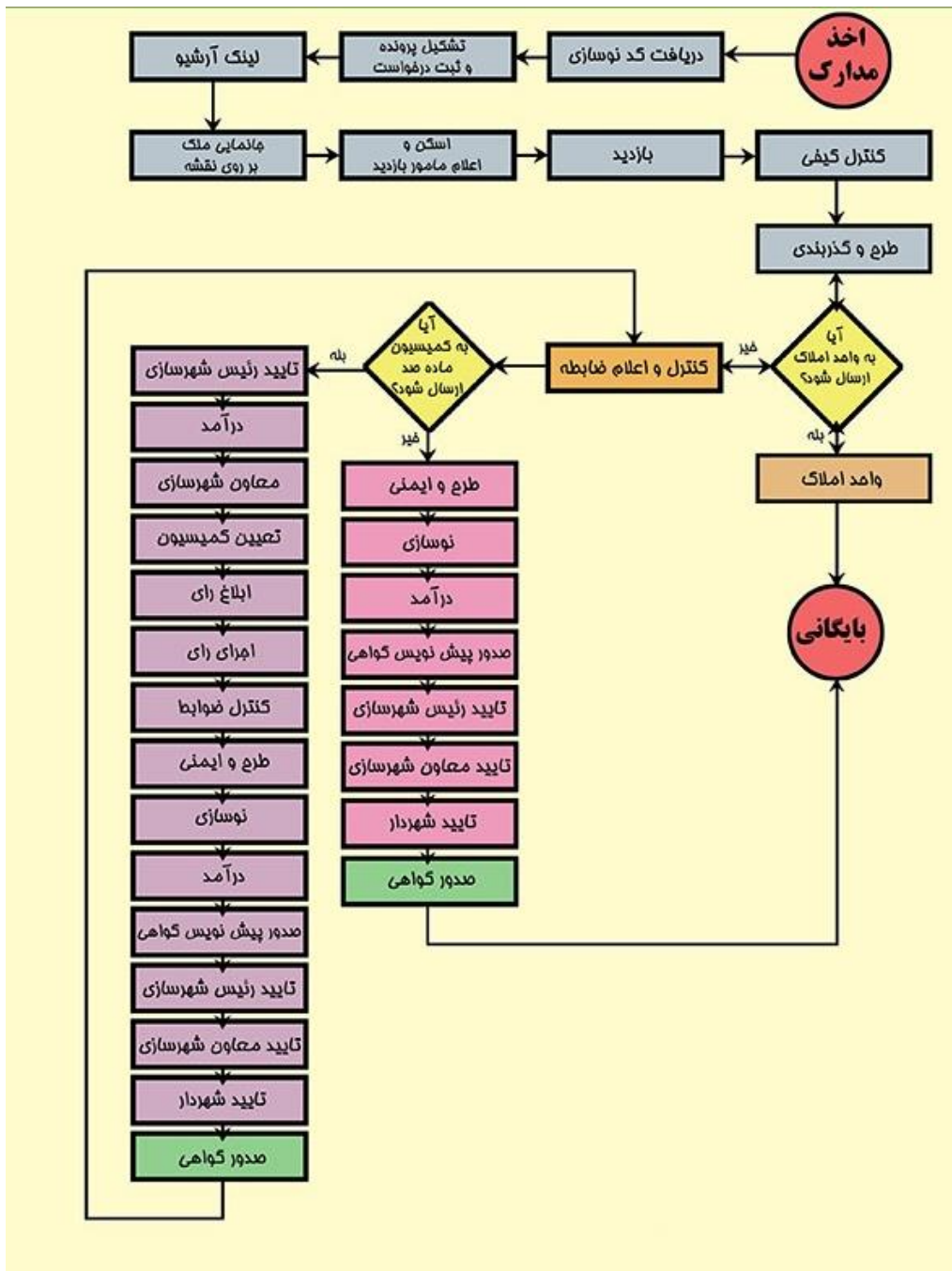
به‌منظور اخذ گواهی عدم خلاف باید ۱۴ مرحله اصلی مشتمل بر تشکیل پرونده، انجام بازدید، بررسی طرح تفصیلی، بررسی نظارت فنی، ارجاع به کمیسیون داخلی یا کمیسیون ماده (۱۰۰)، صدور حکم، محاسبه عوارض و جرائم، چرخه استعلام‌ها، پرداخت عوارض، تأییدیه پرداخت، تهیه پیش‌نویس، صدور گواهی، اخذ امضاهای نهایی و تحویل گواهی را طی نمود. البته اخذ گزارش‌های مرحله‌ای مهندسین ناظر که باید در هنگام تشکیل پرونده ارائه شود را نیز باید به این مراحل افزود. درحالی که برای اخذ گواهی پایان کار ساختمان علاوه بر مراحل نام برده شده، باید تثبیت عرصه ملک، تهیه نقشه‌های تفکیکی، تأییدیه آسانسور و تأییدیه آتش‌نشانی را نیز بدان افزود. به بیان دیگر برای اخذ گواهی پایان کار ساختمان باید ۱۸ مرحله اصلی را طی کرد که هریک از این مراحل خود به چند گام خرد تقسیم می‌شود.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بخش اعظم مدارکی که در مرحله تشکیل پرونده گواهی ساختمان باید ارائه شود، پیش‌تر در هنگام تشکیل پرونده پروانه ساختمانی، هم به‌صورت فیزیکی ارائه شده و هم در سیستم‌های اطلاعاتی متنوع به‌صورت الکترونیکی ثبت شده و در بایگانی پرونده نیز موجود است، اما مجدداً باید با حضور مالک یا کلیه مالکین یا وکیل قانونی ایشان در حوزه شهرسازی شهرداری یا دفتر خدمات الکترونیک هم به‌صورت فیزیکی و هم نسخه الکترونیکی ارائه شود.

براساس مصاحبه‌های صورت گرفته با اغلب سازندگان به‌ویژه در پایتخت و برخی از کلان‌شهرها، کارشناسان دفاتر خدمات الکترونیک برای انجام بازدید در موعد مقرر و چشم‌پوشی از برخی از تخلفات جزئی، پرداخت مبلغ قابل توجهی را به‌صورت غیررسمی طلب می‌کنند که در صورت عدم پرداخت این هزینه توسط مالک یا سازندگان، پرونده با توقف و انحراف روبرو خواهد شد.

در بیشتر درخواست‌هایی که برای اخذ گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار ساختمان ثبت می‌شود، وجود خلاف با توجه به چالش تأمین درآمدهای شهرداری و همچنین تنگناهای اجرایی که سازندگان با آن روبرو هستند و آنان را ناگزیر به تخطی از مفاد پروانه ساختمانی می‌کند اثبات می‌شود. کلیه تخلفات جزئی از جمله تقلیل مساحت نورگیر، نامسازی ساختمان، افزایش واحد مسکونی، تغییرات داخلی بنا، توسعه بنا به دلیل حذف پاسیو، افزایش ارتفاع طبقه همکف، کسری یک پارکینگ و ... قابلیت طرح در «کمیسیون داخلی» شهرداری را دارند. اما تخلفات بزرگ مانند تراکم اضافه، عدم احداث پارکینگ و یا غیرقابل استفاده بودن پارکینگ، تجاوز به معابر شهر، تخلف عدم استحکام بنا، تغییر کاربری و ... باید به «کمیسیون ماده (۱۰۰)» ارجاع شوند.

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



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

گام‌های اجرایی ذکر شده در نمودار فوق روایت رسمی از فرایند صدور گواهی ساختمان در یکی از کلانشهرهای کشور را نشان می‌دهد که با توجه به ساختار سازمانی هر شهرداری و همچنین تفاهم‌نامه‌های منعقد شده بین شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی و به ویژه واگذاری امور به دفاتر خدمات الکترونیک شهر و بخش خصوصی متفاوت است.

با توجه به اینکه ارجاع پرونده به کمیسیون ماده (۱۰۰) عواقبی همچون تخریب و انهدام تمام یا بخشی از ساختمان، الزام متخلف به انجام اصلاحات یا تغییرات در ساختمان و یا دریافت جزای نقدی سنگین را به همراه دارد، بیشتر متقاضیان در این مرحله خود پیش قدم شده و به

پرداخت رشوه اقدام می‌کنند تا پرونده به کمیسیون داخلی برسد.

یکی از مهم‌ترین گلایه‌های سازندگان و سرمایه‌گذاران ساختمانی پس از واریز عوارض و جرائم تخلف جزئی، وجود دور تسلسل دوباره‌کاری و اخذ چندین باره تأییدیه‌هاست. با وجود اینکه سیر گردش پرونده به‌گونه‌ای تعریف شده است که برای هر یک تأییدیه‌ها یک روز کاری صرف شود، اما در بسیاری از شهرها به سبب اینکه بخشی از چرخه اداری به‌صورت سیستمی تعریف شده و بخشی دیگر هنوز به‌صورت دستی است، ممکن است حتی یک هفته کاری پرونده در این مرحله متوقف شود و متقاضیان مجبور به پیگیری حضوری هستند. برای مثال براساس روال اداری تعریف شده در شهرداری تهران، از رسیدن پرونده به پیش‌نویس تا چاپ گواهی ۸ روز کاری باید طی شود. درحالی که با استناد به گفته‌های سازندگان و اذعان دفاتر خدمات الکترونیک شهر، این مرحله بیش از یک‌ماه به طول می‌انجامد. ازسوی دیگر ممکن است برخی از کارشناسان جهت پیگیری و یا تسریع در روند اخذ تأییدیه‌ها که باید در گام‌های بعدی به امضای معاون شهرسازی و معماری و متعاقب آن شهردار منطقه نیز برسد، از متقاضیان پرداخت هزینه مضاعف غیررسمی طلب نمایند.

همچنین با توجه به اینکه تشکیل کمیسیون داخلی از موعد زمانی خاصی تبعیت نمی‌کند و بسته به تعداد پرونده‌ها و همچنین امکان فراهم شدن زمینه حضور اعضا در جلسه، کمیسیون مزبور تشکیل می‌شود، در بسیاری از موارد به‌منظور طرح پرونده در کمیسیون داخلی، به‌طور غیررسمی هزینه‌هایی اخذ می‌شود که در صورت بی‌توجهی مالکان به این امر پرونده از روال عادی خارج شده و در کمیسیون مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. همچنین در صورتی که متقاضیان قصد داشته باشند در روند پرونده تسریع صورت گرفته و پرونده خارج از نوبت و با دید تسامح در کمیسیون طرح شود، اقدام به پرداخت رشوه‌های سنگین می‌نمایند. این امر بیشتر در مورد پرونده‌هایی صورت می‌گیرد که اضافه‌خواهی سازندگان صرفه اقتصادی زیادی برای آنان به‌همراه دارد.

کمیسیون ماده (۱۰۰)

کمیسیون ماده (۱۰۰) دارای دو تشکیلات کمیسیون بدوی و کمیسیون تجدیدنظر است. اعضای این کمیسیون مشتمل بر نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور با توجه به شهرستان محل قرارگیری ملک، نماینده دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای شورای شهر به انتخاب شورای اسلامی شهر محل وقوع ملک هستند. از دیگر اعضای کمیسیون ماده (۱۰۰) نماینده شهرداری است که فاقد حق رأی بوده و تنها برای ادای توضیحات در جلسات این کمیسیون حاضر می‌شود. جلسات کمیسیون در محل شهرداری مرکزی برگزار می‌گردد و جهت انجام امور اجرایی آن در ساختار سازمانی شهرداری و زیر نظر معاونت شهرسازی و معماری واحدی تحت عنوان اداره امور اجرایی کمیسیون ماده (۱۰۰) تعریف شده است.

روند اجرایی کمیسیون ماده (۱۰۰) به‌گونه‌ای است که پس از اعلام موارد تخلف و اخذ لایحه دفاعیه، ابتدا پرونده برای رسیدگی در کمیسیون بدوی بدون حضور ذی‌نفع مطرح می‌شود. البته در صورتی که پرونده دارای ویژگی خاص بوده و نیاز به توضیحات ذی‌نفع باشد حضور وی بلامانع است. رأی صادره توسط این کمیسیون ظرف مدت ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ می‌تواند توسط شهرداری یا مالک یا قائم مقام وی مورد اعتراض قرار گیرد.

مرجع رسیدگی به اعتراض کمیسیون بدوی ماده (۱۰۰) کمیسیون دیگری است که تحت عنوان کمیسیون تجدیدنظر ماده (۱۰۰) فعالیت می‌کند. اعضای این کمیسیون افرادی هستند که در صدور رأی قبلی شرکت نداشته‌اند. رأی صادر شده توسط کمیسیون تجدیدنظر ماده (۱۰۰) برای شهرداری قطعی و لازم‌الاجراست و تنها توسط مالک می‌تواند از طریق طرح شکایت در دیوان عدالت اداری مورد اعتراض و ابطال قرار گیرد. در بیشتر رأی‌هایی که توسط کمیسیون ماده (۱۰۰) ابلاغ می‌شود، نوع رأی دریافت جزای نقدی از تخلفات است. عدم احداث پارکینگ، کسری پارکینگ، غیرقابل استفاده بودن پارکینگ احداث شده، افزایش سطح اشغال، اضافه بنا، تغییر پیلوت، تغییر زیرزمین، ایجاد نیم طبقه اضافی، عدم رعایت ارتفاع و اضافه از جمله این موارد است که با استناد به تبصره‌های «۲» تا «۵» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، مشمول جریمه می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد با توجه به ناچیز بودن میزان جریمه‌های اخذ شده و جبران مبالغ جریمه از طریق سوداگری در قیمت و ایجاد صرفه اقتصادی، درواقع آرای کمیسیون ماده (۱۰۰) بازدارندگی خود را از دست داده‌اند.

همچنین در مورد پرونده‌های تجاوز به معابر شهری و عدم رعایت بر اصلاحی، با وجود اینکه جلوگیری از ادامه عملیات و انجام اصلاحات و تغییرات مد نظر است، در پاره‌ای از موارد به‌ویژه در برخی از مناطق شمالی شهر تهران، سازنده اصلاحات و تغییرات را انجام نداده و با اعتراض

شهرداری به رأی صادره و صدور رأی مجدد توسط کمیسیون تجدیدنظر، به اخذ جریمه و اصلاحات جزئی بسنده شده است. در پرونده‌هایی که استحکام ساختمان از نظر محاسبات سازه‌ای با تردید مواجه گردد و احتمال سقوط بنا در مقابل زلزله حصول گردد، کمیسیون به استناد تبصره «۱» ماده (۱۰۰) حکم تخریب بنا را صادر می‌کند. علی‌رغم اینکه کمیسیون می‌تواند در مورد ساختمان‌هایی که از اصول ایمنی تخطی کرده‌اند حکم تخریب صادر نماید، اما در اغلب موارد به‌ویژه در کلان‌شهرها به ایجاد تغییرات اکتفا می‌کند.

پس از بازگشت پرونده از کمیسیون ماده (۱۰۰) و ابلاغ رأی قطعی، پرونده به واحد اجرای احکام ارجاع می‌شود، در مواردی که حکم به تخریب است در صورتی که مالک از اجرای این امر سر باز زند، اجرای احکام رأساً در این زمینه اقدام می‌نماید؛ در برخی از موارد واحدهای اجرای احکام به‌ویژه در نواحی با دریافت مبالغی اندک اجرای حکم را به تعویق می‌اندازد تا فرصت مجددی برای مالک به‌منظور مذاکره و چانه‌زنی دوباره با شهرداری فراهم شود. در غیر این صورت حکم تخریب اجرا خواهد شد.

همچنین با توجه به اینکه واحد مزبور وظیفه نظارت بر حسن اجرای آرای صادره از کمیسیون ماده (۱۰۰) را برعهده دارد، در پرونده‌هایی که رأی بر ایجاد تغییرات و اصلاحات در بناست، در پاره‌ای از موارد با پرداخت هزینه‌های غیررسمی توسط مالک، تساهل‌هایی در این زمینه صورت گرفته و حتی ممکن است اصلاحات مورد نظر تقلیل یابد. از سوی دیگر تا زمان وصول جرائم و تأیید آن توسط واحد محاسبات این واحد پیگیری‌هایی را در زمینه پرداخت جرائم انجام می‌دهد و در صورت عدم وصول جرائم پرونده همچنان در واحد اجرای احکام مفتوح خواهد بود.

گزارش‌های مرحله‌ای مهندسیین ناظر

با عنایت به اینکه گواهی پایان کار ساختمان، رعایت کامل مقررات ملی ساختمان زیر نظر مهندسیین ناظر و مجری را تصدیق می‌نماید، باید علاوه بر درخواست ارائه شده توسط متقاضی و ارائه مدارک مالکیتی، حتماً منضم به تمامی گزارش‌های مرحله‌ای مهندسیین ناظر از جمله **گزارش اتمام عملیات ساختمانی** باشد؛ زیرا مهندسیین ناظر سازه، معماری، گودبرداری، نقشه برداری، مکانیک، برق و ... موظف هستند در هر یک از مراحل هفت‌گانه گودبرداری، قالب‌بندی و پی‌ریزی، اجرای اسکلت، قبل از اجرای سقف طبقات، سفت‌کاری، نازک‌کاری و نماسازی و اتمام عملیات ساختمانی گزارش‌های مرحله‌ای ارائه دهند و در صورت عدم ارائه گزارش‌های فوق از ادامه عملیات ساختمانی جلوگیری به‌عمل خواهد آمد، با وجود این بسیاری از مهندسان ناظر به سبب عدم خوش‌حسابی سازندگان و یا درخواست‌های خارج از ضابطه و چشم‌پوشی از تخلف در ساختمان در ازای تأیید اتمام عملیات ساختمانی درخواست پرداخت وجه‌های خارج از تعرفه می‌کنند تا از تخلفات حادث شده در حین عملیات ساختمانی چشم‌پوشی نمایند.

همچنین در صورتی که مدت اعتبار پروانه ساختمانی منقضی شده باشد و مالک اقدام به تمدید پروانه ننموده باشد، مهندس ناظر برای اعلام اتمام عملیات ساختمانی حق‌الزحمه‌ای بیش از تعرفه مصوب سالیانه حق نظارت که از سوی سازمان نظام مهندسی ساختمان اعلام می‌شود درخواست می‌نماید. در برخی از کلان‌شهرها و به‌ویژه در مناطقی که ساخت‌وساز مسکن از صرفه اقتصادی بالایی برخوردار است، حتی در صورتی که تخلف خاصی نیز در اجرای ساختمان رخ ن داده باشد، اقدام به ارتشا مرسوم بوده و سرمایه‌گذاران ساختمانی چاره‌ای جز پرداخت این هزینه‌ها ندارند؛ زیرا در صورت طرح شکایت در شورای انتظامی نظام مهندسی ساختمان نیز برخورد با متخلفان از شدت و حدت چندانی برخوردار نیست.

تثبیت عرصه ملک

در رویه جدید صدور گواهی پایان کار ساختمان که در مناطق شهرداری تهران و برخی از کلان‌شهرها برقرار شده، پس از تشکیل پرونده ابتدا مالک یا نماینده قانونی وی به سازمان نظام مهندسی ساختمان مراجعه می‌نماید و ضمن ارائه درخواست تهیه نقشه‌های تفکیکی به‌صورت کتبی به اداره ثبت اسناد و املاک حوزه‌ای که ملک در آن واقع شده معرفی می‌گردد. در این گام پس از مراجعه متقاضی به اداره ثبت اسناد و املاک، باید وی طی تقاضانامه درخواست تثبیت عرصه ملک را نماید و بدین منظور اصل و تصویر مدارکی همچون اسناد مالکیت، مدارک هویتی و شناسایی مالکان، پروانه ساختمان و پایانکار پیشین ساختمان را در اختیار داشته باشد تا پس از تشکیل پرونده به همراه سوابق پلاک ثبتی که از بایگانی اداره ثبت اسناد و املاک حاصل می‌گردد، به واحد نقشه‌برداری مراجعه نمایند.

از آنجا که به‌طور معمول ادارات ثبت اسناد و املاک با حجم گسترده‌ای از مراجعین و خدمات حضوری روبرو هستند و در اغلب امور ارجاعات به‌صورت غیرمکانیزه است، به‌طور معمول تشکیل پرونده یک روز کامل به طول می‌انجامد و یک روز دیگر نیز لازم است تا پس از هامش مدیر

یا جانشین وی، پرونده به واحد نقشه برداری برسد. با وجود اینکه ارجاع پرونده از بایگانی و متعاقب آن دبیرخانه به واحد نقشه برداری در سامانه داخلی اداره ثبت اسناد و املاک درج می‌گردد، اما کارشناس نقشه برداری هیچ‌گونه مسئولیتی در قبال تقدم و تأخر پرونده‌ها نداشته و متقاضی می‌تواند با تطمیع ایشان نوبت بازدید از ملک را به نزدیک‌ترین تاریخ ممکن هدایت نماید. در شرایط عادی بازدید از ملک به ۳ روز کاری پس از ارجاع پرونده موکول می‌شود.

در گام بعدی باید مالک زمینه بازدید کارشناس نقشه برداری در روز و ساعت هماهنگ شده را میسر کند و در غیر این صورت زمان بازدید با تأخیر زیاد مواجه می‌شود. در هنگام مراجعه کارشناس اداره ثبت اسناد و املاک، باید مالک یا هزینه ایاب و ذهاب وی را به صورت نقدی پرداخت نماید و یا با استفاده از خودروی خود ایشان را از محلی که اعلام می‌نماید (درب اداره یا ملک بازدید قبلی) به محل ملک جابجا کند. کارشناس نقشه برداری پس از حضور در ملک اقدام به تهیه نقشه اضلاع اصلی ساختمان در ارتباط با محدوده پلاک ثبتی و پروانه ساختمانی نموده و مغایرت یا تطابق حدود اربعه بنای ساخته شده با پلاک ثبتی و پروانه ساختمانی را اعلام می‌نماید. در صورتی که تجاوز بنا به پلاک ثبتی مجاور تأیید گردد، باید مراحل اصلاح سند یا اخذ رضایت کتبی و پرداخت وجه به کلیه مالکین پلاک ثبتی مجاور در دستور کار قرار گیرد. همچنین در صورتی که تجاوز از پروانه ساختمانی و به‌ویژه تعرض به معابر صورت گرفته باشد، پرونده باید مجدداً به شهرداری ارجاع داده شود تا با اضافه بنا قلع شود و یا با اخذ جریمه یا ایجاد تغییرات در ساختمان، پروانه ساختمانی اصلاح گردد.

بر اساس گفته‌های اغلب سازندگان که در شهر تهران اقدام به ساخت‌وساز می‌کنند، متأسفانه در تعدادی از موارد کارشناسان نقشه برداری ادارات ثبت اسناد و املاک، بدون دقت کافی اقدام به تهیه نقشه اضلاع اصلی ساختمان در انطباق با محدوده پلاک ثبتی نموده و مغایرت حدود اربعه بنای ساخته شده با پروانه ساختمانی را اعلام می‌نمایند که در صورت پرداخت مبالغ خارج از عرف به ایشان به سرعت از نظر خود بازگشته و در اسرع وقت نقشه عرصه ملک به همراه کروکی دقیق ملک با توجه به پلاک ثبتی‌های مجاور را در اختیار متقاضی قرار می‌دهند.^۱

تهیه نقشه‌های تفکیکی

پس از دریافت نسخه فیزیکی و فایل الکترونیکی نقشه عرصه از کارشناس نقشه برداری و همچنین پاسخ معرفی‌نامه از دبیرخانه اداره ثبت اسناد و املاک، باید مالک و یا نماینده قانونی وی به واحد نقشه‌های تفکیکی سازمان نظام مهندسی ساختمان مراجعه نموده و پس از تحویل مدارک، درخواست ارجاع کار به نقشه‌بردار ذی‌صلاح را نماید. پس از ثبت درخواست در سامانه، متقاضی باید هزینه تهیه نقشه‌های تفکیکی را پرداخت نماید. در این گام ارجاع کار صورت گرفته و مهندس نقشه‌بردار ذی‌صلاح از طریق پیامک به متقاضی معرفی می‌گردد. مالک ضمن تماس با فرد مزبور هماهنگی‌های لازم برای تعیین تاریخ و ساعت بازدید را انجام داده و این امر را میسر می‌نماید. نقشه‌بردار ذی‌صلاح سازمان نظام مهندسی ساختمان، پس از برداشت جزئیات بنای ساختمان به تفکیک طبقات و واحدها، ذکر مساحت و حداقل‌ها مورد تفکیک با مجاوران، مشخص کردن قسمت‌های مشاعی و حق عبور پارکینگ‌ها و انباری‌ها از یکدیگر و سایر مواردی از این دست، اقدام به تهیه نقشه‌های تفکیکی نموده و مستندات مربوط را به واحد نظارت سازمان نظام مهندسی ساختمان تحویل می‌دهد. واحد مزبور به بررسی نقشه‌ها پرداخته و در صورت لزوم هماهنگی با نقشه‌بردار مربوطه جهت رفع نواقص احتمالی و تأیید نهایی نقشه را انجام می‌دهد. سپس پس از مهر و امضا نقشه‌ها توسط نقشه‌بردار و اخذ امضای متقاضی، نقشه‌ها به واحد نقشه‌های تفکیکی سازمان نظام مهندسی ساختمان تحویل داده می‌شود.

با توجه به اینکه در صورت کاهش مساحت قسمت‌های مشاعی و افزایش مساحت قسمت‌های اختصاصی ساختمان، سود سرشاری نصیب سازندگان و سرمایه‌گذاران می‌شود، از این رو در این گام، نقشه‌برداران معرفی شده توسط سازمان نظام مهندسی ساختمان با پرداخت رشوه و یا وسوسه ارائه سایر مشوق‌ها از جمله تخفیف‌های قابل توجه در فروش واحد، از طرف برخی از مالکان و سرمایه‌گذاران مورد حمله قرار گرفته و در پاره‌ای از موارد موفق به اجرای نیت پلید خود که همانا درج اضافه مساحت در نقشه‌های تفکیکی است می‌شوند.

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 ساخت و ساز هستند.

اخذ تأییدیه‌های ایمنی

از جمله مهم‌ترین مواردی که اخذ گواهی پایان کار را از اخذ گواهی عدم خلاف متمایز می‌کند، مذاقه بیشتر در مورد ایمنی ساختمان و مقابله با حریق است که باید تأییدیه‌های اداره استاندارد برای ساختمان‌های دارای آسانسور و همچنین تأییدیه سازمان آتش‌نشانی جهت ساختمان‌های بیش از ۶ طبقه اخذ گردد. در ساختمان‌هایی که دارای آسانسور هستند، پس از نصب آسانسور، باید کیفیت و ایمنی آن توسط شرکت‌های مجاز بازرسی، تأیید و گواهی‌نامه آسانسور صادر شود و سپس در مرحله اخذ گواهی پایان کار تأییدیه ایمنی و کیفیت آسانسور از اداره استاندارد استعلام گردد. از مرحله تأیید آسانسور و تکمیل مدارک تا صدور گواهی‌نامه حداکثر ۵ روز کاری خواهد بود؛ اما نوبت‌دهی بازرسی‌ها ممکن است، بیش از ۱۰ روز کاری زمان ببرد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد با وجود اینکه اخذ گواهی‌نامه آسانسور از شرکت‌های مجاز بازرسی و دریافت تأییدیه آن از اداره استاندارد مستلزم صرف زمانی بیش از یک‌ماه و پرداخت هزینه‌های جنبی است، ولی با توجه به نبود فساد در روند این کار و همچنین قابلیت پیگیری پرونده و عدم اتلاف وقت، تقریباً بیشتر سازندگان و سرمایه‌گذاران ساختمانی، گلایه‌ای در این زمینه ندارند.

ساختمان‌های مسکونی بیش از ۶ طبقه که ارتفاع آنها از کف خیابان تا کف آخرین طبقه بیشتر از ۲۳ متر است، با توجه به بار حریق وسیعی که دارند، در هنگام اخذ گواهی پایان کار، ملزم به دریافت گواهی‌نامه تأییدیه سازمان آتش‌نشانی هستند. این کار توسط شرکت‌هایی صورت می‌گیرد که در فهرست شرکت‌های تأیید صلاحیت شده سازمان آتش‌نشانی، در چهار تخصص «ایمنی در معماری، سیستم‌های کشف اعلام حریق، سیستم‌های اطفای حریق و سیستم‌های تهویه و اگزاست فن» قرار دارند.

با توجه به اینکه در حال حاضر در پایتخت و برخی از کلان‌شهرها مسئولیت کار با شرکت مشاور آتش‌نشانی است و شرکت مزبور موظف است تا دو سال خدمات آن ساختمان را انجام دهد، بیشتر مالکان از فرایند اخذ تأییدیه سازمان آتش‌نشانی رضایت کامل دارند. به‌طور معمول مدت زمان اخذ این تأییدیه بین ۳۰ تا ۴۵ روز به طول می‌انجامد.

رویه‌های حاکم بر صدور گواهی‌های ساختمان

مهم‌ترین عامل تأثیرگذار در فرایند اخذ گواهی‌های ساختمان، میزان تخلفات ساختمانی است. از آنجا که تخلفات ساختمانی به‌طور معمول با هدف نفع اقتصادی بیشتر مالکان و سرمایه‌گذاران و همچنین بهره‌برداری فزاینده از زمین بدون توجه به نوع کاربری‌ها، ضوابط احداث بنا و ضرایب مربوط به تراکم، سطح اشغال، پهنه‌بندی و ... انجام می‌گیرد، این تخلفات به دو دسته تخلفات جزئی که مبتنی بر ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری است و تخلفات کلی که ناشی از عدم رعایت مفاد مقررات ملی ساختمان است تقسیم می‌گردد. در برخورد با هر یک از گونه‌های تخلفات ساختمانی، رویه‌های متفاوتی اتخاذ می‌گردد؛ از این‌رو فرایند دریافت گواهی‌های ساختمان کاملاً در ارتباط با نحوه تخلفات صورت گرفته در جریان عملیات عمرانی و اتمام مراحل ساخت‌وساز است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد با توجه به اینکه بخش اعظم درآمد‌های شهرداری‌ها از منابع ناپایدار است، شهرداری‌های مناطق به سبب رقابت در کسب درآمد، در توجیه تخلفات ساختمانی از طریق اخذ جرائم خود پیشگام هستند و تعداد قابل توجهی از پرونده‌ها با وجود عدم رعایت ضوابط و مقررات، به کمیسیون ماده (۱۰۰) ارجاع نمی‌شود. در این شرایط اغلب پرونده‌ها در مرحله اخذ گواهی‌های ساختمانی به کمیسیون داخلی یا کمیسیون توافقات ارسال شده تا در واقع تخطی از پروانه ساختمانی شکل رسمی و ضابطه‌مند به خود بگیرد. این امر موجب می‌شود تا در طی نمودن مراحل دریافت گواهی پایان کار تسریع صورت گیرد؛ اما در طرف مقابل در معدود پرونده‌هایی که فاقد تخلفات ساختمانی هستند و یا در آنها تخلفات جزئی رخ داده، به سبب فقدان وجه درآمدزایی برای شهرداری منطقه، با وقفه طولانی از گذار از یک مرحله به مرحله دیگر روبرو می‌شوند و چه بسا در پاره‌ای از موارد کل فرایند اخذ گواهی ساختمان **انتظاری بیش از ۲۴۰ روز (۸ ماه)** را بطلبد.

نظر به اینکه دریافت پروانه ساختمانی با بیشترین حقوق مکتسبه سرمایه و انرژی بسیاری را می‌طلبد و از سوی دیگر تغییرات مداوم بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و همچنین عدم شفافیت برخی از معیارهای فنی ممکن است بسیاری از پروژه‌های ساختمانی را در همان ابتدای کار متوقف نماید، از این‌رو بیشتر سازندگان به‌ویژه در پایتخت و برخی از کلان‌شهرها، اقدام به اخذ پروانه ساختمانی با کمترین حقوق مکتسبه از جمله سطح اشغال، میزان تراکم و پیش‌روی ساختمان نموده و در حین ساخت بر جزئیات و حتی اجزای اصلی بنا می‌افزایند و متعاقب آن درخواست اخذ گواهی عدم خلاف می‌کنند. در واقع در پیش گرفتن این سیاست منجر به اهمیت دوچندان گواهی عدم خلاف و متعاقب آن افزایش

دشواری‌های اخذ این گواهی و ایجاب پرداخت هزینه‌های غیررسمی است.

از سوی دیگر در سال‌های اخیر بین نهادهای اصلی درگیر در فرایند اخذ گواهی‌های ساختمان از جمله نواحی شهرداری، مناطق شهرداری، سازمان نظام مهندسی ساختمان، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، سازمان استاندارد و... علاوه بر نبود تعامل سازنده، شاهد یک نوع نپنهان‌گرایی و گریز از مجموعه الگوهای سازگاری هستیم که تنها منجر به رواج گسترده دوباره کاری و تقویت چرخه‌های زائد شده است. در این بین باید به اجرای طرح‌های از پیش آزموده نشده، فقدان وحدت رویه در برخورد با مسائل و عدم تدقیق مأموریت‌ها و حیطة‌های کاری کمیته‌ها و کمیسیون‌های تخصصی اشاره کرد که ضمن افزایش مدت زمان دریافت گواهی ساختمان و متعاقب آن عدم عرضه مسکن به بازار، کاهش صرفه اقتصادی و تقلیل تمایل ورود سرمایه‌گذاران خرد و کوچک را در موجب شده است. به منظور برون رفت از این چالش می‌توان با استفاده از ظرفیت قانونی وزارت راه و شهرسازی به عنوان بازوی نظارتی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، محملی برای افزایش پیوند و ارتباط متقابل بین دستگاه‌های اشاره شده برقرار نمود که متأسفانه تاکنون این نهاد از این امر سر باز زده است و امید می‌رود تا در فرایند اصلاح قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان که جاری است این مسئله مورد تأکید بیشتری قرار گیرد.

جمع‌بندی

با وجود اینکه در ظاهر تعداد گام‌های اجرایی اخذ گواهی‌های ساختمان (گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار) کمتر از فرایند صدور پروانه ساختمانی است، اما طی نمودن مراحل مختلف دریافت این گواهی به سبب دوباره کاری و تأییدیه‌های فراوانی که در هر یک از اقدامات به همراه دارد، از نظر زمانی تفاوت چندانی با پروانه ساختمانی نداشته و چه بسا در پایتخت و برخی از کلان‌شهرها، طولانی‌تر و همراه با پیچیدگی بیشتری است.

یکی از مواردی که اغلب فعالان حوزه ساخت‌وساز و صاحب‌نظران مسائل شهری بر آن تأکید دارند، ضرورت پیشنهاد تغییرات کلیدی به‌ویژه بحث تعرفه‌ها در فرایند اخذ گواهی‌های ساختمان در هنگام ارائه لایحه بودجه شهرداری به شورای اسلامی شهر است؛ زیرا در این صورت درآمدهای حاصل از این حوزه هم در بودجه سال آتی نمود پیدا می‌کند و هم سرمایه‌گذاران و سازندگان واحدهای مسکونی از میزان هزینه‌کرد خود بابت اخذ مجوزهای ساخت‌وساز مطلع خواهند شد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد متأسفانه در اغلب مراحل اخذ گواهی‌های ساختمان، پرداخت هزینه‌های غیررسمی اتفاق می‌افتد. با این وجود در مواردی که دستگاه‌های اجرایی وظایف تصدی‌گری را به شرکت‌های واجد صلاحیت واگذار کرده‌اند، این مسئله کمتر قابل بروز است. بخشی از این امر ناشی از نظارت جدی و شفافیت عملکرد و بخشی دیگر ناشی از متناسب بودن حق الزحمه نیروی انسانی این شرکت‌ها نسبت به کارکنان دستگاه‌های اجرایی است.

از آنجا که یکی از راهکارهای نیل به جهش تولید در ساخت مسکن، با توسعه دولت الکترونیک و به حداقل رساندن فرایند صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری تحصیل می‌گردد، شایسته است ضمن تدقیق نظام مسئولیت و تقسیم کار در میان بخش‌های مختلف مدیریت شهری و نهادهای دولتی و عمومی، اقداماتی همچون کاهش زمان، جلوگیری از تخلفات مالی و اداری و افزایش نظارت و شفافیت با رویکرد تبدیل صفر تا ۱۰۰ رویه موجود به فرایندی الکترونیکی، برخط، شفاف و قابل پیگیری و نظارت در دستور کار قرار گیرد. شایان ذکر است درمواقع بروز بحران‌ها و شرایط اضطراری این مسئله نمود بیشتری می‌یابد، به‌ویژه در شرایط فعلی به‌لحاظ مواجهه با گسترش ویروس کرونا و همه‌گیری بیماری کووید ۱۹، الزام این امر دو چندان و آنی شده است.